

Küpper, Patrick (Ed.) et al.

## Research Report

# Raumentwicklung 3.0 - Gemeinsam die Zukunft der räumlichen Planung gestalten: 15. Junges Forum der ARL 6. bis 8. Juni 2012 in Hannover

Arbeitsberichte der ARL, No. 8

### Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

*Suggested Citation:* Küpper, Patrick (Ed.) et al. (2014) : Raumentwicklung 3.0 - Gemeinsam die Zukunft der räumlichen Planung gestalten: 15. Junges Forum der ARL 6. bis 8. Juni 2012 in Hannover, Arbeitsberichte der ARL, No. 8, ISBN 978-3-88838-385-4, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-38543>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/102844>

### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/>



# Raumentwicklung 3.0 – Gemeinsam die Zukunft der räumlichen Planung gestalten

Patrick Küpper, Meike Levin-Keitel, Friederike Maus,  
Peter Müller, Sara Reimann, Martin Sondermann,  
Katja Stock, Timm Wiegand (Hrsg.)



# Raumentwicklung 3.0 – Gemeinsam die Zukunft der räumlichen Planung gestalten

15. Junges Forum der ARL  
6. bis 8. Juni 2012 in Hannover

Patrick Küpper, Meike Levin-Keitel, Friederike Maus,  
Peter Müller, Sara Reimann, Martin Sondermann,  
Katja Stock, Timm Wiegand (Hrsg.)

Mit freundlicher Unterstützung durch:



Es wurden überwiegend grammatische Formen gewählt, die weibliche und männliche Personen gleichermaßen einschließen. War dies nicht möglich, wurde zwecks besserer Lesbarkeit und aus Gründen der Vereinfachung nur eine geschlechtsspezifische Form verwendet.

Wissenschaftliches Lektorat in der Geschäftsstelle der ARL:  
Dr. Andreas Klee (klee@arl-net.de)

Arbeitsberichte der ARL 8  
ISBN 978-3-88838-385-4 (PDF-Version)  
ISSN 2193-1283 (PDF-Version)  
Die PDF-Version ist unter [shop.arl-net.de](http://shop.arl-net.de) frei verfügbar (Open Access).  
CC-Lizenz BY-NC-ND 3.0 Deutschland

ISBN 978-3-88838-386-1 (Print-Version)  
ISSN 2193-1542 (Print-Version)  
Druck: Books on Demand GmbH, 22848 Norderstedt

Verlag der ARL – Hannover 2014  
Akademie für Raumforschung und Landesplanung  
Satz und Layout: C. Moghaddesi, G. Rojahn, O. Rose

Zitierempfehlung für die Netzpublikation:  
Patrick Küpper, Meike Levin-Keitel, Friederike Maus, Peter Müller, Sara Reimann,  
Martin Sondermann, Katja Stock, Timm Wiegand (Hrsg.) (2014):  
Raumentwicklung 3.0 – Gemeinsam die Zukunft der räumlichen Planung gestalten.  
Hannover. = Arbeitsberichte der ARL 8.  
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-38543>

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)  
Leibniz-Forum für Raumwissenschaften  
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover  
Tel. +49 511 34842-0, Fax +49 511 34842-41  
[arl@arl-net.de](mailto:arl@arl-net.de), [www.arl-net.de](http://www.arl-net.de)

## INHALT

	Einleitung	1
<p>Wer plant wie? Perspektiven der räumlichen Planung</p>		
	<i>Dietmar Scholich</i>	7
	Gedanken zum Stand und zu den Perspektiven der Raumplanung in Deutschland	
	<i>Uwe Altröck</i>	15
	Das Ende der Angebotsplanung? Instrumente der Planung im Wandel	
	<i>Sandra Huning</i>	33
	Wer plant für wen? Partizipation im Kontext gesellschaftlicher Differenzierung	
	<i>Rasmus C. Beck, Ralf Meyer</i>	44
	Regionale Wirtschaftsförderung und Raumordnung – Impulse für zukünftige Kooperationen und Synergien	
	<i>Dietrich Fürst</i>	50
	Kann die Regionalplanung die Raumplanung retten?	
	<i>Axel Prieb</i>	62
	Die Zukunft der Raumordnung zwischen Deregulierung und öffentlichem Gestaltungsanspruch	
<p>Teil 1: Energiewende, Klimawandel und Ökosystemdienstleistungen</p>		
	<i>Martin Krekeler, Thomas Zimmermann</i>	74
	Politikwissenschaftliche Forschungsheuristiken als Hilfsmittel bei der Evaluation von raumbedeutsamen Instrumenten	
	<i>Pascal Cormont</i>	91
	Rolle und Perspektive der Regionalplanung in Klimaanpassungsprozessen – dargestellt am Beispiel der KLIMZUG-Fördermaßnahme <i>dynaklim</i>	
	<i>Brigitte Zaspel</i>	106
	Energiewende in Deutschland – Herausforderungen für die Landesplanung	
	<i>Christian Albert, Johannes Hermes</i>	123
	Abschätzung von Ökosystemleistungen auf Basis von Daten der Landschaftsfunktionsanalyse am Beispiel des Wasserdargebots	

## Teil 2: Planung im (Werte-)Wandel

<i>Nils Leber</i>	Shut Down. Restart!? Auf dem Weg zur Raumplanung 3.0!?	132
<i>Tobias Federwisch</i>	Steuerung von Metropolregionen. Konsequenzen einer politischen Beschleunigungsinitiative	141
<i>Felix Hartenstein, Tobias Preisng</i>	Zwischen Markt und Moral: Unternehmerisches Engagement in der Raumentwicklung	151

## Teil 3: Virtuelle Räume – Bedeutung des Digitalen für die reale Welt

<i>Maria-Valerie Schegk, Christina Schraml, Martina Schwab</i>	People, Places and Networks: Vernetzung und Verortung der Digital- und Kreativszene in Manchester	162
<i>Martina Stepper</i>	Stärkung der innerstädtischen Einzelhandelslagen vor dem Hintergrund des zunehmenden Online-Einkaufs	175
<i>Stefan Fritzsche</i>	Vernetzte Gesundheit planen – Internet als Werkzeug, Entwicklungsimpuls und Forschungsgegenstand im ländlichen Raum	188

## Teil 4: Perspektiven der Partizipation

<i>Frank Buchholz</i>	Der Runde Tisch – ein geeignetes Dialoginstrument bei Großinfrastrukturvorhaben zur Energiewende. Das Beispiel eines geplanten Pumpspeicherwerks im Südschwarzwald	199
<i>Carsten Stimpel</i>	Die lernende Region!	211
<i>Michael Rehberg, Anna Hoffmann</i>	Methoden räumlicher Planung und partizipative Technologievorausschau – Chancen einer interdisziplinären Anknüpfung?	222
<i>Ulrike Mackrodt</i>	Bürgerbeteiligung im urbanen öffentlichen Raum – Reflexionen über eine Neuerung in der Beteiligungspraxis	235

## Fazit

*Patrick Küpper,  
Meike Levin-Keitel,  
Friederike Maus,  
Peter Müller,  
Sara Reimann,  
Martin Sondermann,  
Katja Stock,  
Timm Wiegand*

Raumentwicklung 3.0 – Thesen zur Zukunft  
der räumlichen Planung 246

## Anhang

Programm des Jungen Forums in Hannover 254

Teilnehmer des Jungen Forums in Hannover 256

Kurzfassung / Abstract 259



# Einleitung

Die Tagung des Jungen Forums der ARL vom 6. bis 8. Juni 2012 in Hannover setzte sich mit dem Leitgedanken „Raumentwicklung 3.0 – Gemeinsam die Zukunft der räumlichen Planung gestalten“ auseinander. Der vorliegende Arbeitsbericht der ARL dokumentiert mit seinen Beiträgen verschiedene Aspekte und die thematische Breite zukünftiger Raumentwicklung. Ziel ist es, Perspektiven für die Zukunft der räumlichen Planung aufzuzeigen.

Der Hintergrund für die thematische Ausrichtung der Jahrestagung ist, dass sich digitale soziale Netzwerke und zahlreiche andere Möglichkeiten der Interaktion im Web immer stärker auf die Raumentwicklung auswirken. Beispiele für die zunehmende Verzahnung „virtueller“ und „realer“ Räume sind die mobile Internetnutzung, die dynamische kartographische Darstellung der Standorte von Twitter-Nutzern in web-basierten Karten oder die fallspezifische Verknüpfung von klassischen und webgestützten Beteiligungsformaten. Die neuen Möglichkeiten der Information, Kommunikation und Partizipation verändern das Verhalten der Menschen und infolgedessen auch die Raumentwicklung in ihrer Mehrdimensionalität in erheblichem Maße.

Die Folgen der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien sind aber nur eine von vielen aktuellen und zukünftig absehbaren Herausforderungen, die Auswirkungen auf die räumliche Planung und Entwicklung haben werden. Daher sind nicht nur die neuen Medien Thema, sondern auch die Zukunft der Raumentwicklung sowie der räumlichen Planung selbst und die Frage, welche Chancen der Mitgestaltung möglich werden.

Ausgangspunkt der Beiträge in diesem Band sind folgende Leitfragen:

- Was sind die Herausforderungen und Chancen, vor denen die Raumentwicklung in Zukunft stehen wird? Welche Trends reizen Planer zu ungewöhnlichen Herangehensweisen und zur Entwicklung unkonventioneller Lösungswege?
- Welche (normativen) Konzepte der räumlichen Planung sind geeignet, um einerseits die heutigen Anforderungen zu erfüllen und um andererseits den künftigen Herausforderungen gewachsen zu sein? Wie sollten und könnten Prozesse der räumlichen Planung künftig gestaltet werden, um die anstehenden Herausforderungen bewältigen zu können?
- Warum überhaupt planen? Was ist der Zweck der räumlichen Planung? Welchen Leitvorstellungen und Planungsmaximen soll und kann sie folgen?

Mit diesen Fragen als Schwerpunkt des gemeinsamen Austauschs auf der Tagung des Jungen Forums in Hannover setzten sich die Teilnehmer in ihren Vorträgen und in anschließenden Diskussionen auseinander. Die Ergebnisse der Tagung fließen in die folgenden Beiträge dieses Arbeitsberichts der ARL ein.

## Wer plant wie? Perspektiven der räumlichen Planung

Die einführenden Beiträge geben einen Überblick über die Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten der räumlichen Planung. Prof. Dr.-Ing. *Dietmar Scholich*, seinerzeit Generalsekretär der ARL, setzt sich mit dem Status quo, den Herausforderungen, theoretischen Grundsätzen der räumlichen Planung und verschiedenen Möglichkeiten, auf die Herausforderungen zu reagieren, sowie mit den Instrumenten der Planungspraxis auseinander. Prof. Dr.-Ing. *Uwe Altrock*, Universität Kassel, beschäftigt sich in seinem Beitrag mit der Planung als Angebotsplanung und beleuchtet den Wandel der Planungsinstrumente. Dr. *Sandra Huning*, TU Dortmund, macht sich im Anschluss Gedanken zum Thema der Partizipation im Kontext gesellschaftlicher Differenzierung und fragt „Wer plant für wen?“. *Rasmus C. Beck* und *Ralf Meyer*, hannoverimpuls Hannover, leisten einen Beitrag aus der Perspektive der Wirtschaftsförderung.

Prof. Dr. *Dietrich Fürst* und Prof. Dr. *Axel Prieb*s stellen in ihren Abhandlungen Überlegungen zu den Zukunftsaussichten und Perspektiven der Raumplanung an. Während sich *Dietrich Fürst* dem Einfluss der Regionalplanung auf die Raumplanung widmet, nimmt *Axel Prieb*s Bezug auf das Wechselspiel von Deregulierung und öffentlichem Gestaltungsanspruch.

Diese Beiträge sollen einen Einstieg in wichtige Themen zur Beantwortung der Leitfragen geben. Durch die folgenden Beiträge der Referenten aus den verschiedenen Arbeitsgruppen werden weiterführende Teilaspekte ergänzt und nähergehend behandelt. Die vier Kapitel folgen der thematischen Gliederung der Tagung und setzen sich daher (1) mit Fragestellungen des Klimawandels, der Energiewende und der Ökosystemdienstleistungen in der räumlichen Planung, (2) mit der räumlichen Planung im (Werte-)Wandel, (3) mit der Relevanz virtueller Räume für die Planung sowie (4) mit den Perspektiven der Partizipation auseinander.

Abb. 1: Uwe Altrock, Sandra Huning, Dietmar Scholich



Foto: Katja Stock

## Teil 1: Klimawandel, Energiewende und Ökosystemdienstleistungen

In Teil 1 werden ökologische Herausforderungen und die Steuerungsfunktion der räumlichen Planung insgesamt diskutiert. Der Beitrag von *Martin Krekeler* und *Thomas Zimmermann* befasst sich mit der Evaluation raumwirksamer Instrumente aus der Perspektive des akteurszentrierten Institutionalismus. Es werden akteurszentrierte Forschungsheuristiken für die Evaluation raumwirksamer Instrumente und die Bedeutung von Prozessen in der

Raumentwicklung und Raumordnung mit Beispielen aus der Klimaanpassungsforschung untersucht. Im Rahmen der Auseinandersetzung mit dem Klimawandel als Herausforderung für die Regionalplanung werden Ergebnisse des Projekts „dynaklim“ vorgestellt. Das Projekt bietet ein praktisches Beispiel der Anpassung von regionalen Planungs- und Entwicklungsprozessen unter dem Einfluss des Klimawandels und beleuchtet die Rolle und Perspektive der Regionalplanung in Klimaanpassungsprozessen. Der Klimawandel und die Klimaanpassung, als Aufgabe der Regionalplanung im regionalen Klima-Governance-Prozess, ist Thema des Beitrags von *Pascal Cormont*. *Dr. Brigitte Zaspel* beschäftigt sich in ihrer Abhandlung mit der Energiewende in Deutschland und den Herausforderungen für die Landes- und Regionalplanung. Sie zeigt auf, wie die Landes- und Regionalplanung dazu beitragen kann, die Realisierung der energiepolitischen Ziele zu unterstützen, und welche Hemmnisse existieren. Zur Thematik der Ökosystemdienstleistungen werden Überlegungen angestellt, wie diese in die Landschaftsplanung mit einbezogen werden können, um den Nutzen von Ökosystemen für den Menschen zu veranschaulichen. Diese Überlegungen sind als Entwicklung und Versuch der monetären Nutzbarmachung von Ökosystemen und als Beitrag in der Debatte zur Berücksichtigung von Naturwerten als Güter im Wirtschaftskreislauf zu verstehen. Hierzu nimmt der Beitrag von *Dr. Christian Albert* und *Johannes Hermes* Stellung.

Abb. 2: Gruppenarbeit



Foto: Lina Trautmann

## Teil 2: Planung im (Werte-)Wandel

Mit der Frage nach der Notwendigkeit eines „Neustarts“ und dem damit einhergehenden Reformbedarf der deutschen Planung beginnt *Dr.-Ing. Nils Leber* den Teil 2 „Planung im (Werte-)Wandel“ und bewegt sich so nahe am Gesamtthema der Tagung. Es folgen kritische Betrachtungen der Steuerungsmöglichkeiten von Metropolregionen durch *Tobias Federwisch* und der Privatisierungstendenzen in der räumlichen Planung von *Felix Hartenstein* und *Dr. Tobias Preisling*. Vor diesem Hintergrund, und im Sinne der Fragen nach neuen Werten und Zielen in unserer Gesellschaft, identifizieren die Teilnehmenden der Arbeitsgruppe „Druckpunkte“, die vonseiten der Planung auszuhalten seien und das Selbstverständnis der Planenden auch infrage stellen (vgl. Abb. 3). Daraus resultieren die Feststellungen, dass im Rahmen der demokratischen Strukturen die Legitimation von

Planungen und Planenden immer wieder neu diskutiert werden muss. Die Einstellung zur eigenen Berufung, aber auch das Zusammenspiel von Politik und Verwaltung sowie der Umgang mit mündigen Bürgern werden als zentrale Herausforderungen benannt.

Abb. 3: AG-Plakat „Planung im Werte-Wandel“



Foto: Katja Stock

### Teil 3: Virtuelle Räume – Bedeutung des Digitalen für die reale Welt

Das Themenfeld in der Arbeitsgruppe „Virtuelle Räume“ wurde während der Tagung unter dem Titel „Bedeutung des Digitalen für die reale Welt“ diskutiert. Der virtuelle Raum stellt keine Parallelwelt dar, sondern ist historisch eine Art der Verlagerung von Kommunikation, wie *Maria-Valerie Schegk*, *Christina Schraml* und *Martina Schwab* in ihrer Untersuchung der Kreativszene in und um Manchester feststellen. Der Austausch über das Internet ist eine Ergänzung und Erweiterung der Kontaktmöglichkeiten in Regionen und von spezifischen Gruppen, wobei der Wunsch, sich persönlich gegenüberzutreten, bleibt und gemeinsame Treffen in der „analogen Welt“ im Netzwerk organisiert werden. Im Bereich Handel kann dennoch für bestimmte Prozesse von einer permanenten Verlagerung in das Internet ausgegangen werden, wie *Martina Stepper* ausführt. Auswahl, Kauf und Bewertung von Produkten werden auf virtuellen Plattformen vorgenommen und finden zunehmend weniger in der Innenstadt statt. Händler setzen deswegen teilweise auf „Multi-channel“-Konzepte, die ihr Warenangebot vor Ort mit internetgestützten Diensten verbinden. Ähnliches ist auch in der Gesundheitsversorgung in dünn besiedel-

ten ländlichen Räumen zu finden, wie *Stefan Fritzsche* berichtet. Beispielsweise pflegen Hausärzte weiterhin den direkten Kontakt mit ihren Patienten, lassen sich aber den ergänzenden fachärztlichen Rat über Telefon und Datenvermittlung per Internet geben. Patienten können sich gegebenenfalls eine lange Anreise zum Spezialisten sparen und trotzdem eine gute Grundversorgung genießen. Als Fazit kann man die Beiträge mit einem Ansatz des spanischen Soziologen Manuel Castells zusammenfassen: Die „Kultur der virtuellen Realität“ steht nicht außerhalb oder parallel zu unseren physischen Erfahrungen, sondern sie ist wie viele abstrakte Ebenen der Kommunikation und der Medien Teil unserer Lebenswelt, als Ergänzung und Weiterentwicklung der gesellschaftlichen Organisation.

#### Teil 4: Perspektiven der Partizipation

Die Arbeitsgruppe „Perspektiven der Partizipation“ beschäftigte sich mit den unterschiedlichen Aspekten von Beteiligungsprozessen. Einerseits wurden Perspektiven der Partizipation aus verschiedenen Blickwinkeln wie praxisorientierten Erfahrungsberichten oder theoriegeleiteten Diskurserweiterungen analysiert. Andererseits wurde die Gegenwart der Beteiligungskultur kritisch hinterfragt und mögliche Zukünfte, von der Ausbildung von Planern über das Erlernen von Demokratie bis hin zur Prozessgestaltung, wurden aufgezeigt.

Möglichkeiten und Grenzen der Beteiligung werden in einem Erfahrungsbericht von *Frank Buchholz* deutlich. „Der Runde Tisch – ein geeignetes Dialoginstrument bei Großinfrastrukturvorhaben zur Energiewende“ thematisiert den frühzeitigen Dialog mit Bürgern und Interessenverbänden im Sinne einer Optimierung der Planung. Hierbei liegt ein besonderer Fokus auf der strategischen Ausrichtung der Raumplanung als Initiatorin und Unterstützerin bei solchen Konfliktregulierungsprozessen. Ebenfalls aus den Erfahrungen der Praxis beleuchtet *Carsten Stimpel* in seinem Beitrag „Die lernende Region!“ regionale Beteiligungsprozesse als inhaltliches und prozessorientiertes Lernen. Dabei sind einzelne Beteiligungsverfahren nicht isoliert voneinander zu betrachten, vielmehr besitzt jede Region eine eigene Beteiligungskultur, die historisch gewachsen und von bereits durchgeführten Prozessen beeinflusst ist. *Michael Rehberg* und *Anna Hoffmann* stellen in ihrem Beitrag „Methoden räumlicher Planung und partizipative Technologievorausschau – Chancen einer interdisziplinären Anknüpfung?“ einen Ansatz zukünftiger breitenwirksamer Beteiligungsprozesse dar. Im Sinne einer bedürfnisorientierten Zukunftsgestaltung diskutieren sie die Möglichkeiten der partizipativen Technologievorausschau für gesellschaftlich legitimierte Raumentwicklung am Beispiel „Mobilität“. Der demokratischen Legitimation von Planung und vor allem dem unmittelbaren Handeln von Bürgern als direkte Beteiligung widmet sich *Ulrike Mackrodt* in ihrem Beitrag „Bürgerbeteiligung im urbanen öffentlichen Raum – Reflexionen über eine Neuerung in der Beteiligungspraxis“. Mittels eines performativen Ansatzes erweitert sie den planungstheoretischen Diskurs partizipativer Planung um ein Verständnis von Raumentwicklung durch symbolische und materielle Interventionen.

Das Organisations- und Redaktionsteam des Jungen Forums 2012 in Hannover wünscht viel Spaß bei der Lektüre dieses Arbeitsberichts der ARL. Gerne möchten wir mit den Thesen „Raumentwicklung 3.0 – Thesen zur Zukunft der räumlichen Planung“ am Ende dieses Bandes zur weiteren Diskussion anregen. Die Thesen sind bereits mit Vertretern des Jungen Forums und einigen Mitgliedern der ARL in einem generationenübergreifenden Diskurs auf der Mitgliederversammlung der ARL 2012 in Münster diskutiert worden. Wir konnten interessante Perspektiven aufnehmen sowie ergänzen. Außerdem

## ■ Einleitung

hoffen wir, mit diesem Arbeitsbericht weiteres Interesse für eine tiefer gehende Bearbeitung der Themenstellungen zur Zukunft der räumlichen Planung in Richtung einer *Raumentwicklung 3.0* zu wecken.

Das Organisations- und Redaktionsteam

*Patrick Küpper, Meike Levin-Keitel, Friederike Maus, Peter Müller, Sara Reimann, Martin Sondermann, Katja Stock, Timm Wiegand*

Dietmar Scholich

# Gedanken zum Stand und zu den Perspektiven der Raumplanung in Deutschland

## Gliederung

- 1 Raumplanung ist etwas Wunderbares – aber: Die Raumplanung, das (weitgehend) unbekannte Wesen
  - 1.1 Einzigartige Produkte, besondere Funktionen und Aufgaben
  - 1.2 Defizite und Grenzen der Raumplanung
- 2 Stellenwert der Raumplanung – eine Achterbahnfahrt
- 3 Herausforderungen en masse – Aufgaben der Raumplanung
  - 3.1 Nachhaltige Raumentwicklung
  - 3.2 Biodiversität – Flächeninanspruchnahme
  - 3.3 Demografischer Wandel – Sicherung der Daseinsvorsorge
  - 3.4 Energiewende – Klimaschutz
- 4 Perspektiven – Raumplanung, wer sonst?

Literatur

## Kurzfassung

Raumplanung ist eine unverzichtbare öffentliche Aufgabe. Denn wer sonst trägt für eine nachhaltige Raumentwicklung Sorge, sichert trotz aller Ungewissheiten langfristige Entwicklungsmöglichkeiten für künftige Generationen, koordiniert die vielschichtigen und oft konträren Ansprüche an Grund und Boden? Allerdings fehlt es der Raumplanung an Standing; sie ist ein in der Gesellschaft weitgehend unbekannter Aufgabenbereich. Sie steht nicht im Zentrum des politischen Geschehens, sondern wirkt eher im Verborgenen. Das sind Gründe, warum zeitlich betrachtet der Stellenwert der Raumplanung regelmäßig zwischen Hügelkuppe und Talsohle pendelt, unterschiedlich ausgeprägt in den einzelnen Teilräumen. Derzeit kann es überwiegend nur aufwärts gehen. Und warum das wegen der sich verschärfenden räumlichen Herausforderungen (hoffentlich) so sein wird, zeigt dieser Beitrag in der vorgegebenen Kürze auf und umreißt Möglichkeiten einer strategischen Neuausrichtung der Raumplanung.

## Schlüsselwörter

Raumplanung – Regionalplanung – Nachhaltige Raumentwicklung – Flächeninanspruchnahme – Demografischer Wandel – Sicherung der Daseinsvorsorge – Energiewende – Klimaschutz

## Thoughts on the Current Status and Perspectives of Spatial Planning in Germany

### Abstract

Spatial planning is an indispensable public task. Who else, if not the public sector, would take care of sustainable spatial development? Who else would be available to safeguard long-term development potentialities for future generations despite all the contingencies? Who else would be there to coordinate the many-faceted and often contrary demands on land? Despite all these positive features, spatial planning lacks a certain standing. As an area of responsibility, it actually remains widely unknown to society. Spatial planning does not find itself at the centre of political life – instead, its actions mostly occur in the background and remain hidden from view. This helps explain why the significance of spatial planning has fluctuated greatly over time (varying strongly in different sub-areas). Presently, it would be fair to say that the only way is up. This article argues that we can, in fact, (hope to) expect such an upward trend in the future, mainly because of the increasing severity of spatial challenges. Moreover, it outlines the opportunities for a strategic realignment of spatial planning.

### Keywords

Spatial planning – regional planning – sustainable spatial development – land use – demographic change – safeguarding public services – energy transition – climate protection

## 1 Raumplanung ist etwas Wunderbares – aber: Die Raumplanung, das (weitgehend) unbekanntes Wesen

Raumplanung hat sich als öffentliche Aufgabe über Jahrzehnte hinweg bewährt. Dazu hat beigetragen, dass sich Raumplanung auf den verschiedenen Ebenen ein facettenreiches Instrumentarium zugelegt hat, wie Pläne und Programme mit rechtsverbindlichen Zielen, mit denen beispielsweise die Siedlungsentwicklung in Zentralen Orten und an Haltepunkten des öffentlichen Personennahverkehrs konzentriert werden kann. Aber sie hat auch ihr traditionelles, formell-rechtliches Instrumentarium regelmäßig um informelle, konsensorientierte planerische Ansätze ergänzt, z. B. in Gestalt von Regionalkonferenzen oder von Regionalen Entwicklungs- und Handlungskonzepten.

### 1.1 Einzigartige Produkte, besondere Funktionen und Aufgaben

Die Raumplanung nimmt politische und gesellschaftliche Funktionen wahr, bei denen nur sie die Kompetenz besitzt. Sie sorgt als neutrale Instanz für die Koordination der unterschiedlichen Ansprüche der Fachpolitiken und der Öffentlichkeit an den Raum und für einen fairen Interessenausgleich. Neutralität ist gerade in Zeiten wachsender Sektoralisierung ein wichtiges Qualitätsmerkmal. Durch ihre verbindlichen Festlegungen in Plänen und Programmen schafft Raumplanung Planungs- und Rechtssicherheit für alle öffentlichen und privatwirtschaftlichen Standortentscheidungen. Raumplanung sichert langfristig Flächen, Standorte und Trassen. Mit dieser Zukunftsorientierung schafft sie Grundlagen für eine nachhaltige Raumentwicklung und erhält künftigen Generationen Entwicklungs- und Handlungsoptionen (Priebis/Scholich 2005: 9). Sie betreibt Qualitätssicherung, indem sie wichtige Beiträge zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu Lasten der Freiräume und zur Verhinderung der Zersiedlung des Raumes beisteuert.

Dahinter verbergen sich komplexe und schwierige Aufgaben. Denn die Bedürfnisse der Gesellschaft wachsen ständig, meist zulasten von Natur, Landschaft und Freiraum. Deshalb müssen im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung die gesellschaftlichen Werthaltungen und die langfristige Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen miteinander in Einklang gebracht, vorhandene raumwirksame Konflikte zwischen beiden Bereichen abgebaut und neue Konflikte möglichst schon im Ansatz verhindert werden. Dabei ist wichtig, dass die Raumplanung Teilaspekte und Probleme stets in den Gesamtzusammenhang stellt, im Gegensatz zu anderen Planungsinstitutionen wie den Fachplanungen, die in der Regel nur ihre fachliche Teilmenge betrachten (Scholich 2008: 477). Allerdings braucht die Raumplanung die Fachplanungen als Partner und Lieferant wichtiger Informationen. Ebenso benötigen die raumbedeutsamen Fachplanungen die gesamt-räumliche Planung. Denn Fehlentwicklungen und Fehlinvestitionen im Raum können nur durch koordinierte, aufeinander abgestimmte Raumnutzungen und Standortentscheidungen vermieden werden.

## 1.2 Defizite und Grenzen der Raumplanung

Die Raumplanung hat ein massives Imageproblem. Die gesellschaftliche Bedeutung des planerischen Koordinierungsauftrags ist in der Öffentlichkeit weitgehend unbekannt. Nur Insider wissen von der Interdisziplinarität der Raumplanung, von ihrer sektorübergreifenden Handlungsfähigkeit, von ihrer vorsorgenden Leistungsfähigkeit z. B. bei der Risikovorsorge oder beim nachhaltigen Schutz der Ressourcen (ARL 2007: 4), von ihrer Rolle als neutraler Koordinator, Mittler, Krisenmanager, Diplomat etc. (Scholich 2008: 478). Aktuelle Beispiele im Zusammenhang von Infrastrukturgroßprojekten aus dem Verkehrs- und Energiesektor zeigen, dass die Öffentlichkeit nach wie vor zu wenig und/oder zu spät in die Planungsprozesse einbezogen wird. Öffentlichkeitsbeteiligung darf nicht als lästige Pflichtaufgabe betrachtet, sondern muss als Chance einer besseren gesellschaftlichen Wahrnehmung und Akzeptanz begriffen werden (Vallée/Brandt/Fürst et al. 2012: 179). Das Bemühen, die sprachliche Verständigung seitens der Raumplanung zu verbessern, ist vielfach im Ansatz steckengeblieben.

Imageprobleme hat die Raumplanung nicht nur in der Öffentlichkeit. In Teilen der Wirtschaft wird sie noch viel zu oft als die Stellschraube innerhalb eines Prozesses gesehen, die Vorhaben verhindert, verkompliziert und verzögert. Manche Fachplanungen empfinden die raumplanerischen Festlegungen als „Regelungswut“ und die Koordination der Raumplanung als „Top-down-Prozess“ (Scholich 2010: 181). Die Kommunen sind neben den raumbedeutsamen Fachplanungen die wichtigsten Partnerinnen der Regionalplanung. Ihrer Ansicht nach fischt die überörtliche Planung mancherorts in „fremden Gewässern“.

Durch die Privatisierung einer Reihe von Infrastrukturaufgaben, wie z. B. Bahn, Versorgung mit Strom, Gas und Wasser über Leitungen sowie die Telekommunikationsinfrastruktur, wird das Verhältnis zwischen Raumplanung und Fachplanungen keineswegs einfacher. Die Raumplanung hat es mit privatrechtlichen Unternehmen zu tun, die nicht unmittelbar den Regelungen des Raumplanungsrechts unterworfen sind, sich allerdings im Rahmen der für ihre Anlagen erforderlichen Genehmigungen mit den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung auseinandersetzen müssen. Da Private ansonsten nach eigenen Spielregeln verfahren, ihnen schon das Grundverständnis für die raumplanerischen Zusammenhänge und Ziele fehlt und sie vorrangig ökonomische Ziele verfolgen, ist der öffentliche Gestaltungsanspruch der räumlichen Planung schwieriger zur Geltung

zu bringen. Der Anspruch einer nachhaltigen Planung sowie einer Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse lässt sich vor dem Hintergrund nicht erfüllen (Vallée 2011: 584).

Regelmäßig und schnell an Grenzen stößt Raumplanung vor allem in den Teilräumen, die aufgrund der organisatorischen Rahmenbedingungen sowie der personellen und finanziellen Ausstattung unzureichende Voraussetzungen für ein erfolgreiches planerisches Handeln bieten (Vallée 2012b: 5). Dann kann es bereits bei der Koordinierungsaufgabe zu Problemen kommen. Noch schwieriger gestalten sich Umsetzungsmaßnahmen.

## 2 Stellenwert der Raumplanung – eine Achterbahnfahrt

Was den Stellenwert von Raumplanung in der Gesellschaft anbelangt, befindet sich räumliche Planung vor allem auf Bundes- und Landesebene auf einer zeitlichen Achterbahnfahrt. Teilweise trifft das auch für die Regionalplanung zu. Höhen und Tiefen wechseln sich ab, hier weniger, dort mehr. Zwischen Mitte der 1950er und 1960er Jahre erlebte die Raumplanung in Deutschland eine erste Blütezeit, gespeist vor allem durch eine allgemeine Hochschätzung der Planung als Steuerungsinstrument. Die Euphorie der politischen Planung setzte sich bis Anfang der 1970er Jahre fort. Danach schlitterte die Raumplanung schrittweise in die Krise. In einigen Ländern wurde raumplanerisch der Rückwärtsgang eingelegt, und man zog sich aus der Steuerung der Siedlungsentwicklung zurück. Die Skepsis gegenüber jeder vorausschauenden Planung erreichte Mitte der 1970er Jahre einen vorläufigen Höhepunkt. Gleichzeitig nahm das Selbstbewusstsein der Gemeinden zu. Es kam zu einem Erstarren der Fachplanungen (Borchard/Scholich 2006: 502 ff.). Nach weiteren Zyklen, von denen man nie wusste, wie lange sie dauern werden, ist die Raumplanung derzeit wieder an einer Talsohle angelangt.

In den letzten Jahren ist Raumplanung vor allem beim Bund und auf Länderebene institutionell und instrumentell schrittweise politisch entwertet, eher „zahnlos“ geworden und in Richtung „Marginalisierung“ unterwegs (Durner 2009). Vielerorts wurde sie auf eine restriktiv wirkende Raumplanung reduziert, zudem noch außerhalb der politischen und administrativen Hauptstrukturen angesiedelt und ohne ausreichende Einbindung sowohl in die stark nach Ressortgrenzen abgeschottete politische Meinungsbildung als auch in den Vollzug (fehlende Umsetzungsressourcen) (ARL 2007: 4). Andernorts ist Raumplanung freiwillig abgetaucht oder hat die ihr gebotenen Chancen nicht genutzt, wie die Ausweitung raumplanerischer Aktivitäten auf die maritimen Bereiche oder die Ausweisung großräumiger Höchstspannungstrassen aufgrund der Neuausrichtung der Energiepolitik. Vor dem Hintergrund ist von „ungenügender Problemlösungskompetenz“ der Raumplanung die Rede und wird ihr gar pauschal „Versagen“ vorgeworfen (Weichhart 2012: 40).

## 3 Herausforderungen en masse – Aufgaben der Raumplanung

Die Gesellschaft muss Antworten finden für Herausforderungen, die nicht alle neu sind, für die aber bislang keine zufriedenstellenden Lösungen gefunden werden konnten: Nachhaltige Entwicklung, Rückgang der Biodiversität, Flächeninanspruchnahme, Klimaschutz und Anpassung an die Folgen des Klimawandels, Risikomanagement, demografischer Wandel, Sicherung der Daseinsvorsorge, Energiewende etc. Raumplanung muss sich an der Suche nach Antworten und Lösungen beteiligen. Insofern verlieren raum- und raumplanungsbezogene Problemstellungen nicht, sondern gewinnen eher an Bedeutung. Diese Herausforderungen bieten Chancen für die Raumplanung allgemein und für die bessere Ausschöpfung ihres Koordinationspotenzials in der Zukunft (Scholich 2010: 185). Auf einige der Herausforderungen wird nachfolgend in aller Kürze eingegangen.

### 3.1 Nachhaltige Raumentwicklung

Die langfristige Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume mit dem Leitziel einer nachhaltigen Raumentwicklung ist die wohl wichtigste Aufgabe, die in der Weise nur die Raumplanung leisten kann. Die Nachhaltigkeitsthematik wird modernen Gesellschaften dauerhaft erhalten bleiben, denn mit Blick auf die nachfolgenden Generationen gibt es keine Alternative, als die Wirtschafts-, Sozial- und Raumstrukturen an den Grundsätzen einer nachhaltigen Raumentwicklung auszurichten. Nachhaltige Raumentwicklung ist tragendes Fundament und Verpflichtung einer ethisch verstandenen Raumplanung, die generationsübergreifende Verantwortung für die ökologische, ökonomische, soziale und kulturelle Entwicklung bündelt (vgl. Lendi/Hübler 2004).

### 3.2 Biodiversität – Flächeninanspruchnahme

Besonders in den dynamischen Städten und Stadtregionen hält die Inanspruchnahme von Freiflächen für neue Siedlungen und Anlagen des Verkehrs unvermindert an. Der Flächenverbrauch führt regelmäßig zur Zersiedelung und Zerschneidung der Landschaften, zur Versiegelung von Flächen, zur Verlärmung und Verschmutzung auch größerer Räume sowie zum Verlust der Biodiversität. Biologische Vielfalt aber benötigt Lebensräume, konkrete Flächen und eine bestimmte Nutzung bzw. das bewusste Unterlassen von Nutzungen. Bei der Sicherung der biologischen Vielfalt hat Raumplanung eine besondere Verantwortung, denn die Raumplanung steuert die Flächennutzung.

Die Raumplanung hat für ihren Verantwortungsbereich Instrumente und Strategien entwickelt, die bei konsequenter Anwendung zu einem Gegensteuern beitragen können. Beispiele sind die konsequente Verfolgung einer geordneten Flächenhaushaltspolitik mit Flächenbilanzen und Flächenkontrollberichten, Standortvorsorgekonzepte, Flächenmanagementkonzepte, der Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung oder das Flächenrecycling (ARL 1987; ARL 1999; ARL 2004; Scholich 2003; Scholich 2005). Allerdings kann die Raumplanung die Zersiedelung der Lebensräume und den Rückgang der Artenvielfalt nicht allein verhindern. Alle raumbedeutsamen Politikbereiche müssen hier ihre Beiträge liefern.

### 3.3 Demografischer Wandel – Sicherung der Daseinsvorsorge

Was für die Flächenproblematik gesagt wurde, gilt erst recht für den demografischen Wandel und seine räumlichen Auswirkungen. Raumplanung hat nur bedingt Einflussmöglichkeiten. Sie kann den Ablauf der demografischen Prozesse fachlich begleiten, um langfristigen Fehlallokationen im Raum entgegenzuwirken. Sie kann die Politik frühzeitig beraten sowie den Kommunen und den Trägern von Infrastrukturen die Zusammenarbeit anbieten mit dem Ziel, maßgeschneiderte, raumspezifische Strategien und Konzepte zu erarbeiten (Scholich 2010: 186). Mit ihren Strategien, Programmen und Instrumenten kann die Raumplanung dafür Sorge tragen, dass trotz der demografischen Umwälzungen mit Blick auf das gesellschaftliche Leitbild gleichwertiger Lebensbedingungen auch in besonders betroffenen, vor allem ländlichen Räumen eine infrastrukturelle Basisausstattung (Daseinsvorsorge) sichergestellt werden kann.

Durch den Bevölkerungsrückgang kommt es mancherorts zur Unterschreitung der Mindesttragfähigkeiten und Unterauslastung von Infrastrukturen. Damit verbunden sind Kostensteigerungen pro erbrachter Dienstleistungseinheit für öffentliche und private Einrichtungen. Letztere ziehen sich infolgedessen aus dem Markt zurück. Die öffentlichen Anbieter sind zu Anpassungen und teilweise zum Rückbau gezwungen. Auch bzw.

gerade beim Rückbau der Infrastruktur bleibt das Prinzip der räumlichen Bündelung der Einrichtungen in Zentralen Orten unverzichtbar (Fürst 2010: 198). Teilweise ist bereits begonnen worden, die Zahl der Zentralen Orte zu überprüfen und bei geringen Tragfähigkeiten innovative Versorgungsangebote, z. B. in Form von mobilen Diensten, zu entwickeln.

### 3.4 Energiewende – Klimaschutz

Erneuerbare Energien sind auf dem Vormarsch. Allerdings muss es um einen umwelt- und naturverträglichen Ausbau von erneuerbaren Energien gehen. Denn auch sie verändern die Kulturlandschaften. Sie stehen in Flächennutzungskonkurrenz zu bestehenden Raumnutzungen und können zu erheblichen Eingriffen in die Landschaftsökologie und Landschaftsmorphologie führen. Zudem kommt es in zahlreichen Teilräumen zu einem verstärkten Umbruch von Grünland, um Mais und andere Pflanzen für die Belieferung von Biogasanlagen anzubauen. Das hat nicht selten den weiteren Rückgang der Arten, die Beeinträchtigung der Wasser- und Bodenqualität und die Freisetzung von Treibhausgasen zur Folge.

Gerade bei der Windenergie hat die Raumplanung durch die Festlegung von Vorrang-, Eignungs- und Ausschlussgebieten Steuerungsmöglichkeiten und nutzt diese auch. Vor allem die Regionalplanung ist gefordert, in Zusammenarbeit mit der Fachplanung ein Regionales Entwicklungskonzept zur Steuerung der Windkraftstandorte und zur Nutzung regenerativer Energien insgesamt zu erarbeiten. Dieser informelle und kooperative Prozess sollte in der Übernahme des Konzepts in das Regionale Raumordnungsprogramm der betreffenden Region münden, damit die fachlichen Aussagen zur Energienutzung Verbindlichkeit erlangen.

## 4 Perspektiven – Raumplanung, wer sonst?

Es ist weit verbreitete Meinung, dass sich die Konflikte zwischen den Raumannsprüchen verschärfen und die Wechselwirkungen beispielsweise zwischen demografischem Wandel und Klimawandel und zwischen Energieversorgung und Kulturlandschaftsentwicklung zunehmen werden. Diese Problemstellungen erfordern eine umfassende, integrierende, überörtliche Sicht auf den Raum, um Veränderungen besser vorhersagen und Lösungsmöglichkeiten mit Blick auf eine nachhaltige Raumentwicklung schneller erkennen zu können; eine Sicht, die in der Regel den Fachplanungen fehlt (Scholich 2010: 190). Ohne Raumplanung, ihre Instrumente und Erfahrungen wird z. B. die Energiewende mit der erforderlichen Sicherung von geeigneten großräumigen Trassen nicht gelingen. Vor dem Hintergrund wird die Raumplanung in der Zukunft vermehrt bei den sich verschärfenden Konflikten zwischen unterschiedlichen Raumannsprüchen vermitteln und koordinieren müssen.

Damit Raumplanung in der Zukunft ihre Aufgaben für die Gesellschaft erfüllen und die ihr zustehende Anerkennung finden kann, sollte das allgemeine Klagelied über den Abbau von Planung verstummen. Vielmehr muss der Blick nach vorn gerichtet werden und die neuen Aufgaben müssen in Angriff genommen werden. Dringlich sind eine kritische Bestandsaufnahme und Analyse der raumplanerischen Instrumente, Verfahren, Konzepte und Strategien, um Effizienzsteigerungen und Verbesserungen zu erzielen. Dazu gehört die strategische Ausrichtung der Raumplanung, insbesondere auf der regionalen Ebene (vgl. ARL 2011; Vallée 2012a). „Regionalplanung könnte Raumplanung retten, wenn sie mehr strategische Planung betreibt und dabei offensiver Raumentwicklung ins Visier nimmt“ (Fürst 2012). Wichtig sind hier zum einen die stärkere Betonung der Gestaltungs-

und Entwicklungsaufgaben, Leitbilder als Gerüst und strategische Projekte. Zum anderen muss die bisher überwiegend praktizierte Kommunikations- und Beteiligungskultur überdacht und das üblicherweise herangezogene Akteurspektrum aufgeweitet werden. Der Erfolg von Planung hängt maßgeblich davon ab, wichtige Schlüsselakteure frühzeitig zu beteiligen (innovative Governance-Modelle). Zudem sind Monitoring und Wirkungskontrolle keineswegs überall Standard, um bei Bedarf die Planung neu auszurichten. Ohne adäquate personelle und finanzielle Ausstattung kann das von der Raumplanung nicht geleistet werden, selbst wenn sie sich bezüglich ihres generellen Problemlösungsanspruchs ein gutes Stück zurücknimmt (Altrock 2012).

## Literatur

- Altrock, U. (2012): Das Ende der Angebotsplanung? Instrumente der Planung im Wandel. Vortrag bei der Tagung des Jungen Forums der ARL am 06.06.2012. Hannover.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1987): Flächenhaushaltspolitik. Ein Beitrag zum Bodenschutz. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 173. Hannover.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1999): Flächenhaushaltspolitik. Feststellungen und Empfehlungen für eine zukunftsfähige Raum- und Siedlungsentwicklung. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 208.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2004): Flächenhaushaltspolitik. Ein Beitrag zur nachhaltigen Raumentwicklung. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 58.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2007): Wir leben regional. Es ist Zeit für eine gut funktionierende Regionalentwicklung. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 74.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2011): Strategische Regionalplanung. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 84.
- Borchard, K.; Scholich, D. (2006): 60 Jahre Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Ausgewählte Etappen der Raumentwicklung und Raumpolitik im Spiegel von raumwissenschaftlicher Forschung und Beratung. In: Raumforschung und Raumordnung 64 (6), 498-511.
- Durner, W. (2009): Raumplanerische Koordination aus rechtlicher Sicht. Vortrag bei der Wissenschaftlichen Plenarsitzung der ARL am 18./19.06.2009. Mainz.
- Fürst, D. (2010): Raumplanung. Herausforderungen des deutschen Institutionensystems. Detmold.
- Fürst, D. (2012): Kann die Regionalplanung die Raumplanung retten? Vortrag bei der Tagung des Jungen Forums der ARL am 08.06.2012. Hannover.
- Lendi, M.; Hübler, K.-H. (Hrsg.) (2004): Ethik in der Raumplanung. Zugänge und Reflexionen. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 221.
- Priebs, A.; Scholich, D. (2005): Raumplanung heute. In: Verband Deutscher Schulgeographen e.V. (Hrsg.): Raumplanung heute – Hintergründe, Herausforderungen, Perspektiven. Bretten, 8-11.
- Scholich, D. (2003): Flächenverbrauch – ohne öffentliches Interesse? In: Zibell, B. (Hrsg.): Zur Zukunft des Raumes. Frankfurt am Main, 33-48. = Stadt und Region als Handlungsfeld 1.
- Scholich, D. (2005): Flächenhaushaltspolitik. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 308-314.
- Scholich, D. (2008): Die Rolle der Raumplanung in der Gesellschaft. In: Raumforschung und Raumordnung 66 (6), 475-485.
- Scholich, D. (2010): Planungen für den Raum zwischen Integration und Fragmentierung. In: Scholich, D.; Müller, P. (Hrsg.): Planungen für den Raum zwischen Integration und Fragmentierung. Frankfurt am Main, 173-193. = Stadt und Region als Handlungsfeld 9.

## ■ Gedanken zur Raumplanung

- Vallée, D. (2011): Umsetzung der Raumplanung. Zusammenwirken von Raumplanung und raumbedeutsamen Fachplanungen. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover, 567-604.
- Vallée, D. (Hrsg.) (2012a): Strategische Regionalplanung. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 237.
- Vallée, D. (2012b): Hintergrund und Ziele. In: Vallée, D. (Hrsg.): Strategische Regionalplanung. Hannover, 2-17. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 237.
- Vallée, D.; Brandt, T.; Fürst, D.; Konze, H.; Priebs, A.; Schmidt, P.I.; Scholich, D.; Tönnies, G. (2012): Modell einer Strategischen Regionalplanung in Deutschland. In: Vallée, D. (Hrsg.): Strategische Regionalplanung. Hannover, 170-190. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 237.
- Weichhart, P. (2012): Das Versagen der Raumplanung. Versuch einer Diagnose aus der Außen-sicht. In: Raum 86, 40-43.

## Autor

**Dietmar Scholich** (\*1947), Hannover, Studium Bauingenieurwesen (Dipl.-Ing.) sowie Raum- und Umweltplanung (Dipl.-Ing.), Promotion (Dr.-Ing.), Tätigkeiten in kommunalen Planungsstellen, verschiedene Lehraufträge, 2000 Honorarprofessur an der TU Bratislava, 1978–2013 bei der Akademie für Raumforschung und Landesplanung – Leibniz-Forum für Raumwissenschaften (ARL), Generalsekretär der ARL i.R., aktuelle Arbeitsschwerpunkte: Weiterentwicklung der Regionalplanung, Klimaschutz, Anpassung an der Klimawandel, Raumentwicklung und Energiewende, Nachhaltige Raumentwicklung.

Uwe Altrock

# Das Ende der Angebotsplanung? Instrumente der Planung im Wandel

## Gliederung

- 1 Einführung
- 2 Planerische Innovationen im Zeichen der Schrumpfung
  - 2.1 Beispiel 1: Forster Tuch
  - 2.2 Beispiel 2: DRIVE THRU Gallery Aschersleben
  - 2.3 Beispiel 3: Lesezeichen Salbke
  - 2.4 Interventionen und performative Planungsansätze
- 3 Eine „performative Wende“?
  - 3.1 Die Rolle performativer Ansätze in schrumpfenden Städten
  - 3.2 Eine theoretische Einordnung
- 4 Herausforderungen im Umgang mit performativen Ansätzen
  - 4.1 Performative Planung und die Frage einer nachhaltigen Verbesserung der Gestaltqualität
  - 4.2 Kurzfristige und langfristige Ausrichtung performativer Erkenntnisprozesse
  - 4.3 Performative Ansätze als kreative Weiterentwicklung von Planungsprozessen und als Entscheidungsproblem
  - 4.4 Die Institutionalisierung performativer Planungsansätze im Planungssystem
- 5 Instrumenteller Wandel und die Rolle der Angebotsplanung
- 6 Fazit

Literatur

## Kurzfassung

Dieser Beitrag stellt die heute zu beobachtenden Veränderungen der Planungspraxis insbesondere in schrumpfenden Städten in einen theoretischen Zusammenhang mit der Debatte um die Veränderungen im Planungsverständnis. Dabei soll deutlich gemacht werden, warum und inwieweit auf aktuelle Herausforderungen der Stadtentwicklung teilweise mit anderen Instrumenten als dem klassischen Instrumentarium der Angebotsplanung eingegangen wird, das in Zeiten städtischer Schrumpfung nur noch eingeschränkt greift. Der Autor argumentiert, dass dies stark mit den gewandelten Aufgabefeldern der räumlichen Planung und der Stadt- und Regionalentwicklung zusammenhängt. In diesem Zusammenhang als performativ bezeichnete Ansätze ergänzen das vorhandene Repertoire der Planung und werden insbesondere dazu genutzt, Handlungs-

spielräume für eine Veränderung räumlicher Nutzungsmuster durch experimentelle Arrangements zwischen Kunst, Beteiligung und kollektiver Selbstreflexion auszuloten.

### **Schlüsselwörter**

Performative Planung – Planungsverständnis – Planungsinstrumente – Beteiligungsverfahren – schrumpfende Städte

## **The End of Supply Planning? Planning instruments in Transition**

### **Abstract**

This paper contextualizes current trends in planning practice especially in shrinking cities. It interprets them in a line of thought focusing on long-term changes in the self-conception of urban planning. The author demonstrates how and why new approaches in planning called performative planning come up in an environment of challenges for urban development. Traditional instruments of planning once tailored to effectively offer development options for non-state actors are no longer worthwhile due to a lack of dynamics in shrinking cities. Performative planning approaches understood as experimental settings between performative arts, participation and collective self-reflection on urban development issues complement traditional instruments in that they fathom the potential for new spatial practices and thereby contribute to a new understanding of the framework condition of possible planning processes.

### **Keywords**

Performative planning approaches – self-conception of planning – planning instruments – participation – shrinking cities

## **1 Einführung**

Dieser Beitrag stellt zunächst die heute zu beobachtenden Veränderungen der Planungspraxis insbesondere in schrumpfenden Städten heraus. Dabei soll deutlich gemacht werden, warum und inwieweit auf aktuelle Herausforderungen der Stadtentwicklung teilweise mit anderen Instrumenten als dem klassischen Instrumentarium der Angebotsplanung eingegangen wird. Es wird deutlich werden, dass dies stark mit den gewandelten Aufgabenfeldern der räumlichen Planung und Stadt- und Regionalentwicklung zusammenhängt. Der Beitrag zeigt neue Ansätze der Planung auf, die gewissermaßen folgerichtig veränderte Akzente abseits des klassischen Instrumentariums der Angebotsplanung setzen, einem Instrumentarium, das sich in Deutschland im Wesentlichen im 20. Jahrhundert entwickelt hat, in Zeiten der Schrumpfung aber nicht mehr greift und die sich stellenden Probleme nur eingeschränkt zu lösen in der Lage ist. Diese Ansätze werden theoretisch eingeordnet und historisch kontextualisiert. Ziel des Beitrags ist es, ein besseres Verständnis für das derzeit zur Verfügung stehende komplexe Repertoire der Planung zu wecken und dafür zu werben, neben den angebotsplanerischen Ansätzen dieses Repertoire sinnfällig einzusetzen.

Schrumpfung wird in diesem Zusammenhang als ein komplexes demografisches und ökonomisches Phänomen verstanden. Für die Stadtentwicklung macht es sich dann besonders bemerkbar, wenn durch eine niedrige Wohnungsnachfrage dauerhafte und für den Wohnungsmarkt problematische Leerstände entstehen und die Spielräume für stadtentwicklungsplanerisches Handeln aufgrund eines angespannten Kommunalhaus-

halts und ausgesprochen geringer Investitionstätigkeit minimal sind. Auf diese Grundkonstellation, die häufig im Stadtumbau Ost vorzufinden ist, beziehen sich die folgenden Ausführungen.

## 2 Planerische Innovationen im Zeichen der Schrumpfung

An den bislang vorgestellten Vorbemerkungen ist bereits deutlich geworden, dass das Instrumentarium der Angebotsplanung, das sich in der Bundesrepublik nach dem Zweiten Weltkrieg, aufbauend auf Vorläuferinstrumenten, entfaltet hat, vor allem für Zeiten des Stadtwachstums passfähig ist (hierbei ist insbesondere die Bauleitplanung zu nennen; für eine eingehende Analyse der Veränderungen im Planungsverständnis im historischen Zusammenhang vgl. insbesondere Albers 1993, Selle 1995, Altröck 2005). In einem Schrumpfungsumfeld wird es zwar für die Steuerung von Einzelprojekten nach wie vor benötigt, doch läuft es mitunter leer und verliert gegenüber anderen Planungsansätzen an Gewicht. Letztere setzen dabei nicht selten auf eine Verknüpfung von künstlerischen und kommunikativen Ansätzen. Im Folgenden soll anhand einiger Beispiele gezeigt werden, in welchen Formen sich diese Verknüpfungen inzwischen vor allem im Stadtumbau etabliert haben.

### 2.1 Beispiel 1: Forster Tuch

Die heute an der polnischen Grenze gelegene Kleinstadt Forst war einst eine Hochburg der Tuchproduktion, aus der im Jahr 1926 jeder fünfte deutsche Anzug kam. Im Zweiten Weltkrieg erlitt Forst schwere Schäden und verlor sein Stadtzentrum weitgehend. Der Wiederaufbau erfolgte in Plattenbauweise. Die Abwanderung aus der Stadt und der einsetzende Stadtumbau brachten umfangreiche Abrisse und die Stadt entschied sich zur Niederlegung des Wohnkomplexes Am Markt 9–16 im unmittelbaren Stadtzentrum, um einen späteren städtebaulichen Neuanfang zu ermöglichen (vgl. <http://www.das-forstertuch.de>). Dieses Ereignis wurde genutzt, um sich intensiv mit der eigenen Vergangenheit auseinanderzusetzen. Mithilfe eines Planungsbüros und einer Künstlergemeinschaft wurde die Idee des „Forster Tuchs“ geboren. Dafür konnten alle Forster nach ihren eigenen Vorstellungen Tücher von 1 m x 1 m gestalten. Die Tücher wurden auf den Abrissflächen für einige Wochen auf dort aufgestellten riesigen Würfeln zusammengenäht (vgl. Abb. 1). Etwa 1.000 Tücher sind zusammengekommen und an ihrer Herstellung hatten sich mehrere Tausend der etwas über 20.000 Einwohner beteiligt, ein Anteil, der wohl mit kaum einem anderen Beteiligungsansatz in der Planung je erreicht werden konnte. Das Kunstprojekt hat darüber hinaus einen substanziellen Beitrag zur Verbesserung des städtischen Lebens geleistet. Es wirkte als Katalysator für zahlreiche Aktivitäten, die entweder dazu dienten, das Ereignis überhaupt möglich zu machen, oder die aus dem damit verbundenen Kommunikationsprozess heraus entstanden. Die Ergebnisse sind beeindruckend, auch wenn sich die physische Struktur der Stadt nicht dauerhaft verändert hat. Mehr als 140 Zeitungsartikel berichteten über das Projekt in der vergleichsweise kleinen Stadt. Vielfältige Aktivitäten und Kontakte sind teilweise durch das „Forster Tuch“ inspiriert worden.

Abb. 1: Das Forster Tuch – Präsentation von zusammengenähten Tüchern auf Abrissflächen im Stadtzentrum (August 2004)



Quelle: [http://www.das-forster-tuch.de/components/com\\_ponygallery/img\\_pictures/originals/017\\_14a\\_4\\_20080105\\_2020371163.jpg](http://www.das-forster-tuch.de/components/com_ponygallery/img_pictures/originals/017_14a_4_20080105_2020371163.jpg) (letzter Zugriff am 19.10.2012)

## 2.2 Beispiel 2: DRIVE THRU Gallery Aschersleben

Der Altstadtring von Aschersleben ist von einem Gürtel von Häusern aus dem 19. und frühen 20. Jahrhundert und großen ehemaligen Produktionsgebäuden geprägt. Er umfasst als viel befahrene, aber sehr enge Ringstraße dort etwa drei Viertel der Altstadtfläche. Mit dem dramatisch gestiegenen Autoverkehr in den 1990er Jahren und der allmählich einsetzenden Abwanderung aus Aschersleben stiegen hier die Leerstandszahlen auf etwa 40% an (<http://www.aschersleben.de/cms/hs/unsere-stadt/stadtentwicklung/iba-stadtumbau-2010/drive-thru-gallery>). Im Rahmen des Stadtumbaus entwickelte ein Berliner Team aus Architekten, Designern und Performance-Künstlern eine umfassende Strategie. Das spektakulärste und interessanteste Projekt ist die DRIVE THRU Gallery an der westlichen Ringstraße (vgl. etwa die Darstellungen in Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt 2010). Ihr historischer „Korridor“-Charakter sollte auch nach Abriss mehrerer Gebäude aus gestalterischen Gründen und als Puffer gegenüber den ruhigen und gemütlichen Innenhöfen beibehalten werden. Zu diesem Zweck entstand eine Stahlstruktur in den Baulücken. Sie dient als Pergola für Pflanzen und als Träger für große Leinwände. Diese wurden zunächst von lokalen Künstlern bemalt und verziert, später für Ausstellungen genutzt (vgl. Abb. 2). Einige leere Flächen werden inzwischen als Parkplätze genutzt. Man könnte sich über das Potemkinsche des Kunstprojekts lustig machen. Indem es jedoch zeigte, dass Beteiligung sich lohnt und Veränderungen auslösen kann, hat es aber in der Bevölkerung überhaupt erst ein Bewusstsein für die Bedeutung der Stadtumbauprozesse geschaffen.

Abb. 2: Ausstellungstafel im Rahmen des Projekts DRIVE THRU Gallery Aschersleben



Quelle: Doreen Ritzau, [http://de.wikipedia.org/wiki/Datei:Drive-Thru-Gallery\\_in\\_Aschersleben.jpg](http://de.wikipedia.org/wiki/Datei:Drive-Thru-Gallery_in_Aschersleben.jpg) (letzter Zugriff am 19.10.2012)

### 2.3 Beispiel 3: Lesezeichen Salbke

Die ehemalige Dorflage Salbke im südlichen Magdeburg hat nach der Wiedervereinigung im Zuge von massiven Arbeitsplatzverlusten benachbarter Industriebetriebe einen dramatischen Niedergang erlebt. Der Dorfplatz war von leer stehenden Läden und unsanierten, vielfach ebenfalls leer stehenden Häusern geprägt. Der Stadtteil wirkte zusehends verödet (vgl. BMVBS 2010). Auf einer ungepflegten Brachfläche wurde zur Belebung des Orts anknüpfend an eine frühere Bibliotheksnutzung mit bürgerschaftlichem Engagement eine Freiluftbibliothek als temporäres Bauwerk aus Bierkästen eingerichtet. Mit zahlreichen Bücherspenden konnte eine „Bürgerbibliothek“ in einem benachbarten Haus eingerichtet werden. Im Rahmen eines ExWoSt-Modellprojekts konnte dann nach einem Entwurf des Leipziger Büros Karo Architekten unter expliziter Bezugnahme auf die Idee der Sozialen Plastik eine dauerhafte Freiluftbibliothek mit Veranstaltungsbühne und Vitrinen eingerichtet werden, in denen die Bewohner nach Lust und Laune Bücher ausleihen und wiederbringen sollen. Interessanterweise wurden hierfür Fassadenteile des parallel im Rahmen des Programms „Stadtumbaus West“ abgerissenen Horten-Kaufhauses in Hamm recycelt. Das Bauwerk hat international Furore gemacht und akzentuiert den vorher beinahe ausgestorben wirkenden Bereich gestalterisch wie durch seine Nutzungsangebote und Veranstaltungen (vgl. Abb. 3). Angesichts der geringen Vitalität des Ortskerns erschien diese Intervention als eine Option der Aufwertung und Nutzungsintensivierung, die durch konventionelle Ladennutzung oder öffentliche Infrastruktur nicht möglich gewesen wäre. Sie führte zu einer Mobilisierung und Beteiligung der örtlichen Bevölkerung, die sowohl den Aufbau als auch den Betrieb der Bibliothek durch ihr Engagement unterstützte.

Abb. 3: Lesezeichen Salbke



Quelle: Karo Architekten

## 2.4 Interventionen und performative Planungsansätze

Über die bisher erläuterten Beispiele hinaus lässt sich eine Vielzahl weiterer Projekte, vor allem im Zusammenhang mit schrumpfenden Städten und insbesondere dem Städtebauförderprogramm „Stadtumbau Ost“, beobachten, die in ähnlicher Weise wie die geschilderten Beispiele „funktionieren“. Sie akzentuieren vor allem Umbauprozesse, in denen vergleichsweise große Unsicherheit im Hinblick auf zukünftige Entwicklungsrichtungen besteht und in denen mangels Entwicklungsdruck auf die vorhandenen Flächen Freiräume für neue, experimentelle Nutzungsformen entstehen. Bisweilen werden sie als „Interventionen“ bezeichnet, um deutlich zu machen, dass sie über konventionelle planerische Zugänge der Raumbeeinflussung hinausgehen – in den Beispielen in einem Übergangsbereich zwischen Planung und Kunst.

Interventionen übernehmen eine breite Vielfalt von Funktionen und setzen auf unterschiedliche, häufig experimentelle Zugänge zu einer Hinterfragung traditioneller Funktionen des Stadtraums, die bisweilen mit künstlerischen Mitteln zum Nachdenken anregen. Dazu können etwa gezählt werden:

- Installationen als „Umcodierung“ von Räumen mit Stadtentwicklungsaussage: Durch sie wird versucht, Bedeutungen von Orten zu verfremden und damit auf bestimmte stadtentwicklungspolitische Zusammenhänge aufmerksam zu machen. Ein Beispiel ist die „Licht-Aus-Aktion“ in der Köthener Ludwigstraße, im Rahmen derer durch eine besondere Beleuchtung auf abrisssbedrohte Häuser hingewiesen wurde. Die Debatte im Nachgang führte zum Erhalt einiger dieser Häuser (vgl. Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt 2010, Trapp 2012).
- Experimentelle Nutzungsarrangements: Hierzu kann das „Lesezeichen Salbke“ gezählt werden. Sie spielen mit den Möglichkeiten, vor Ort zumindest temporär neue Nutzungsmöglichkeiten auszuloten.

- Künstlerische Inszenierung stadtentwicklungspolitischer Schlüsselereignisse: Hierbei handelt es sich um Fälle wie das „Forster Tuch“.
- Künstlerisches Handeln als stadtentwicklungsbezogene Ausdrucksform: Hiervon könnte man sprechen, wenn im Stadtraum untergebrachte Kunstwerke explizit auf Stadtentwicklungsfragen aufmerksam machen. Im Mittelpunkt steht also nicht der Anlass wie bei den Schlüsselereignissen oder die Umcodierung als besondere Aktion, sondern die Bezugnahme eines Kunstwerks auf seine Umgebung, die von längerer Dauer sein kann und in ihrem appellativen Charakter nachvollzogen werden kann, auch ohne dass der Betrachter in der Interpretation von Kunstwerken geschult ist. Im weiteren Sinn kann hierzu auch die „DRIVE THRU Gallery“ gezählt werden, auch wenn sie über die Stadtentwicklungsbezüge hinaus andere Funktionen der Kunstpräsentation übernimmt.
- Raumbezogene Spiele: Unterschiedliche Aktions-Spiele in größeren Gruppen thematisieren städtische Nutzungsmuster oder besondere Orte in der Stadt. Zu der diesbezüglichen Szene gehören Aktivisten wie etwa Invisible Playground aus Berlin, Hide and Seek in London und viele andere (vgl. etwa <http://www.ludocity.org>).
- „Urbanismus“ als explorative Kommunikationsform: In diesem Zusammenhang sind Aktivitäten zu nennen, im Rahmen derer in Lesungen, Veranstaltungen, Texten, Reportagen u. a. bestimmte städtische Lebensformen in einer Form zum Gegenstand gemacht werden, die sich mit nüchternen Bestandsanalysen im Rahmen konventioneller Planungsverfahren so nicht prägnant herausarbeiten lässt und die neue Perspektiven auf die Möglichkeiten der Raumproduktion wirft. Beispielhaft sind hier die Aktivitäten des Netzwerks urbanophil in Berlin oder der Beitrag der Stadt Leipzig zum Forschungsverbund Stadt2030 (Lütke Daldrup/Doehler-Behzadi 2004, vgl. auch Altrock/Huning/Peters 2006) zu nennen.

Diese Interventionen zeichnen sich – teilweise im Gegensatz zu hergebrachten Planungsansätzen – häufig durch ein gestalterisch-ästhetisch-künstlerisches Profil aus, das sie von der traditionellen Kunst einerseits und den planerischen Beteiligungsformen bis hin zu weit reichenden Ansätzen einer eigenständigen zivilgesellschaftlichen Raumnutzung und Raumproduktion andererseits deutlich unterscheidet (vgl. auch Lewitzky 2005, Schild 2005, Willinger 2005, Doderer 2008, Trapp 2012). Dabei setzen sie häufig auf eine Aktivierung von Nichtfachleuten, die in temporäre Aktionen einbezogen werden, mitunter ohne ein von vornherein klar definiertes planerisches Ziel. Vielfach äußert sich diese Mobilisierung „performativ“, d. h. es geht bei den Interventionen oft eher darum, im öffentlichen Raum zum Nachdenken anzuregen, indem eine Aktion, eine Installation, eine gemeinsame Form von Bespielung und Erkundung des Raums stattfindet, die Möglichkeiten einer künftigen Nutzung oder einer Neuinterpretation durch die jeweilige Aktion auslotet und somit über den derzeitigen Zustand des Raums reflektiert. Dabei mag offen bleiben, inwiefern für die Initiatoren der jeweiligen Aktion die Reflexion im Mittelpunkt steht oder ob sie nicht vielmehr vorwiegend an einer Selbstinszenierung interessiert sind. Ihre Interpretationsangebote werden im Erfolgsfall von Rezipienten aufgegriffen und stimulieren so die Auseinandersetzung über die jeweiligen Räume bzw. die Konstitution neuer Sichtweisen auf sie.

Für die genannten Phänomene einer „performativen“ Planung gibt es Wurzeln in Kunsttheorie und Kunstbetrieb einerseits sowie in der Planungstheorie andererseits. Sie machen deutlich, dass wir heute nicht „bei null“ anfangen, wenn wir performative Planungsansätze kreativ einsetzen wollen. In der Kunst finden wir den Ursprung in der Idee der „sozialen Plastik“ bei Joseph Beuys. Sie hat der Kunst gänzlich neue Betätigungsfel-

der, Praktiken und gesellschaftliche Rollen erschlossen. Kunst ist hiernach in den gesellschaftlichen Alltag eingebettet und eng mit ihm verschränkt. Sie wird gemeinsam von Künstlern und Bürgern – als Produzenten wie Rezipienten – hergestellt, gelebt, geformt und weiterentwickelt. Kunst kann in diesem Sinne auch eine eminent politische Bedeutung zukommen, indem sie direkt auf gesellschaftliche Missstände aufmerksam macht und massenwirksam an Lösungsmöglichkeiten zu arbeiten beginnt, sich also stark „einmisch“t. Das Beispiel der „7000 Eichen“ der documenta 7 aus dem Jahr 1982 macht dies vielleicht immer noch am besten deutlich. Beuys ließ damals 7000 Basaltsäulen auf den Friedrichsplatz in Kassel kippen. Sein Ziel war es, im damals nur begrenzt attraktiven öffentlichen Raum der Stadt 7000 Eichen zu pflanzen, und mit jedem gepflanzten Baum eine der Basaltsäulen an den Fuß des neu gesetzten Baums zu versetzen. Auf diese Weise wurde dank vieler Spender und Unterstützer über die Jahre der Steinhaufen kleiner und die Stadt mit einem riesigen Pflanzprogramm aufgewertet. Eine gewissermaßen in den Stadtraum eingeschriebene, aber als solche unsichtbare Skulptur ist entstanden. Bis heute machen die Basaltsteine an den Stämmen der Bäume deutlich, welche von ihnen im Rahmen der fünf Jahre währenden Aktion gepflanzt wurden, und ihr symbolischer Wert ist heute so hoch, dass sich öffentlicher Widerstand erhebt, falls einer dieser Bäume gefällt oder versetzt werden muss. Das Kunstwerk wird heute von der gesamten Stadtgesellschaft getragen und gepflegt (vgl. die ausführlichen Darstellungen auf <http://www.7000eichen.de>).

Auch in der Planungstheorie und Planungspraxis haben sich verwandte Ansätze bereits vor längerer Zeit herausgebildet. Bis heute vermutlich am deutlichsten sind sie spürbar in den Projekten der Internationalen Bauausstellung (IBA) Emscher Park, die in den nordrhein-westfälischen „Regionalen“, den Festivals der Kulturhauptstadt 2010, dem Industriellen Gartenreich um Dessau und Wörlitz und nicht zuletzt in der IBA Fürst-Pückler-Land ein vielstimmiges Echo gefunden haben. Sie prägen insbesondere die Ästhetik des Umgangs mit dem allmählichen Verfall von Zeugnissen der Industriekultur. Identitätsprägend und Orientierung gebend zugleich wirkt dieser Ansatz etwa in den Kunstwerken auf den Halden im Ruhrgebiet, die die geschundene Landschaft ausgehend von dem allseits bekannten Tetraeder Bottrop mit einem feinsinnigen und anmutigen Netz von Merkzeichen überziehen. Noch spektakulärer ist zweifellos die Inszenierung des ehemaligen Stahlwerks im Landschaftspark Duisburg-Nord, die durch ihre Lichtinstallationen von sich reden gemacht hat. Sie ist inzwischen eine wichtige Sehenswürdigkeit und wurde zum Vorbild für Inszenierungen bis hin zum Welterbe Völklinger Hütte. Hier entfaltet die künstlerische Überformung eines an sich nutzlosen und sperrigen baulichen Rests aus einer längst untergegangenen Zeit neben ihrer identitätsstiftenden kulturellen Funktion auch eine immanent touristische Wirkung (Lehrstuhl für Landschaftsarchitektur und industrielle Landschaft der Technischen Universität München 2009).

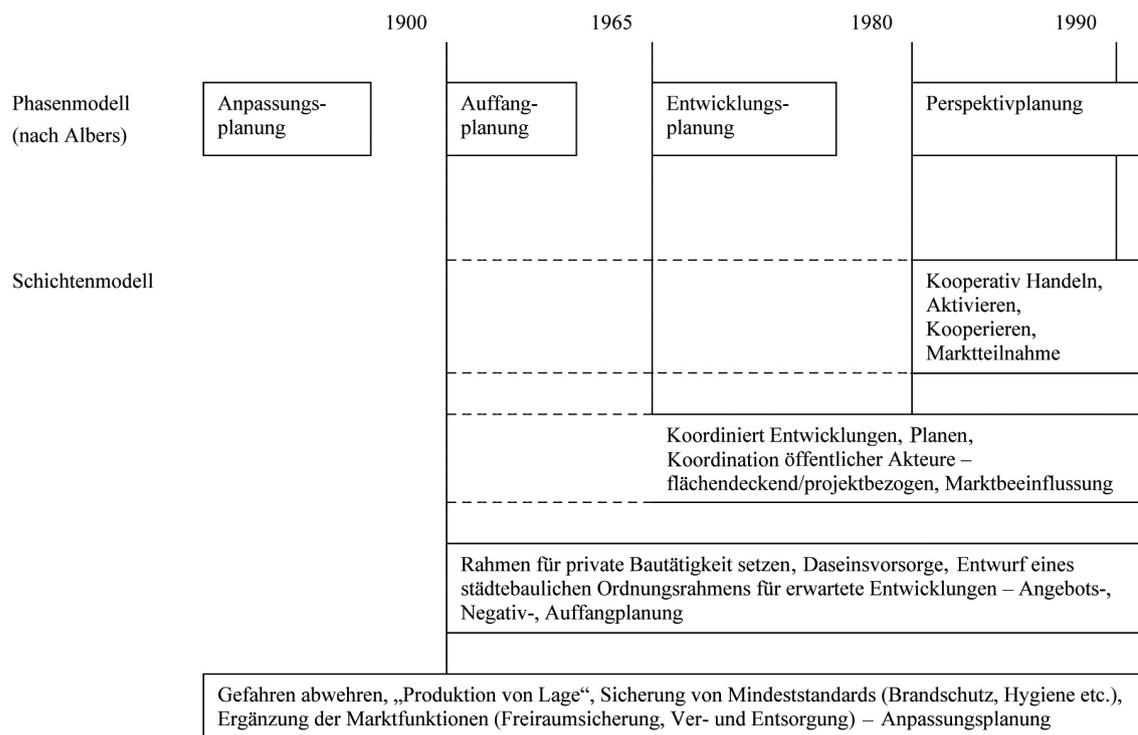
### **3 Eine „performative Wende“?**

#### **3.1 Die Rolle performativer Ansätze in schrumpfenden Städten**

Bei einer Einordnung derartiger performativer Ansätze in längerfristige Trends der Planungskultur und des Planungsverständnisses ist in Erinnerung zu rufen, welchem Wandel die Planung in den letzten Jahrzehnten unterlegen ist. Bis heute wird dazu meist auf ein Schaubild von Klaus Selle zurückgegriffen (vgl. Abb. 4), das in einer Auseinandersetzung mit Arbeiten von Gerd Albers entstanden ist. Selle zeigt auf, dass die Planung seit der Mitte des 19. Jahrhunderts immer komplexer geworden ist. Sie war einst beschränkt auf die polizeiliche Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung durch Fluchtlinien, Brand-

wände und andere feuerpolizeiliche Vorschriften. Im 20. Jahrhundert hat sie durch Übernahme wohnungspolitischer Aufgaben, die Herstellung von Infrastruktur, Versuche einer integrierten Stadtentwicklungsplanung und die Herausforderung der behutsamen Stadterneuerung ihr heute immer noch gültiges Repertoire der Angebotsplanung entfaltet. Die bedeutendste Veränderung in diesem längeren zeitlichen Zusammenhang war jedoch die „kommunikative Wende“. Auf der instrumentellen Ebene verbindet sich mit ihr die Entwicklung von Beteiligungsverfahren, auf der planungskulturellen Ebene der Glaube an die Segnungen kooperativen Handelns (vgl. etwa Bischoff/Selle/Sinning 1995, Healey 1997).

Abb. 4: Phasenmodell nach Albers und Schichtenmodell nach Selle



Quelle: textgleich mit der Abbildung in Selle (1995: 240)

Wer sich mit dem Stadtumbau in schrumpfenden Städten und anderen aktuellen Entwicklungen ein wenig beschäftigt hat, weiß jedoch, dass das Planungshandeln keineswegs eindeutig von der postulierten „kommunikativen Wende“ gekennzeichnet ist. Zu viel Beteiligung und Kooperation erschien einigen öffentlichen Akteuren im Stadtumbau problematisch, weil sie in schwierigen Zeiten nicht immer gleich preisgeben wollten, welche Gebäude in den nächsten Jahren abgerissen werden sollten. Sie befürchteten durch diese Offenheit das Aufkommen von Widerständen und eine beschleunigte Abwanderung aus den betroffenen Quartieren. Von Leerstand betroffene Wohnungsgesellschaften profitieren teilweise, wenn sie im Stadtumbau nicht mit der Stadt kooperieren. Erfolge Abrisse bei anderen, kooperationswilligen Unternehmen, besteht die Hoffnung, deren „Restmieter“ zur Reduzierung eigener Leerstände bei sich aufnehmen zu können. Und Bewohner sehen teilweise keinen Anreiz, sich an der Vorbereitung von Rückbaumaßnahmen in schrumpfenden Städten zu beteiligen und damit ihre eigene Wohnumgebung durch beschleunigte Abrisse weiter zu entwerten. Doch selbst in wachsenden Städten kommt es immer wieder vor, dass Beteiligung und Kooperation missachtet wer-

den oder auch wichtige Projekte blockieren. Der Fall Stuttgart 21 zeigt, dass sowohl von Bürgern wie von Planern immer wieder sehr genau abgewogen wird, wie viel Beteiligung und Kooperation sich lohnt.

Die heutige Planungsrealität gerade in schrumpfenden Städten kann also mit dem Verweis auf die „kommunikative Wende“ allein nicht zutreffend beschrieben werden, auch wenn dies in der planungswissenschaftlichen Debatte manchmal so scheinen mag. Welchen Stellenwert haben nun die oben dargestellten Planungsbeispiele? Weisen sie in eine andere Richtung? Dies scheint der Fall zu sein, denn hier handelt es sich um planerische Happenings, kreative kleine Festivals, künstlerische Aktionen, die Planungsverfahren begleiten. Sie stellen etwas völlig anderes dar als Erörterungsveranstaltungen, Moderationsverfahren, Planungsworkshops und ähnliche Methoden, die mit der „kommunikativen Wende“ verbunden werden. Und sie erfüllen auch eine ganz andere Funktion. Sie dienen eben nicht vorrangig dazu, Konflikte aufzulösen. Vielmehr können sie mit ihren kreativen Ideen zu Motoren der Stadtentwicklung werden, wo vorher Perspektivlosigkeit herrschte. Sie erkunden neue Formen der Raumnutzung, der baulich-landschaftlichen Veränderung, manchmal erst einmal auf Zeit, wo konventionelle Planungsansätze zu versagen scheinen, nicht finanzierbar sind oder einfach die Tragfähigkeit für die von ihnen vorgeschlagenen Nutzungsformen fehlt.

Wenn man so will, deuten diese Praktiken mithin eine „performative Wende“ an – ob sie zu mehr taugt als zu einer veränderten planungstheoretischen Sicht auf das Instrumentarium der Planungspraxis, muss sich allerdings erst noch erweisen. Eine aktive Verschmelzung kommunikativer und performativer Praktiken kann zu einer umfassenderen und vielleicht produktiveren Art der Problemlösung beitragen. Dabei sind die performativen Praktiken Beteiligungsverfahren vorgelagert oder leiten sie überhaupt erst ein. Sie verbessern durch die von ihnen aufgezeigten Perspektiven das kommunikative Umfeld der Planung. „Performative Planung“ kann das Vertrauen in die Problemlösungskapazität von Stadterneuerungs- oder Stadtumbauprozessen verbessern und Anreize für eine Beteiligung erst schaffen. In einem schwierigen Planungsumfeld kann dies zu einem ausschlaggebenden Erfolgsmoment werden.

### 3.2 Eine theoretische Einordnung

Die Weiterung der Planungspraxis um performative Elemente stellt ein wesentliches Moment der Baukultur in Zeiten der Schrumpfung dar. Ihre Entstehung ist mehr als einem zufälligen Zusammentreffen von Berliner Künstlern und ostdeutschen Brachflächen zu verdanken, wie dies in den vorgestellten Beispielen der Fall war. Die performative Wende ist Ausdruck eines über die gesamte Planungsgeschichte beobachtbaren Phänomens, das viel zu wenig gewürdigt wird und über dessen Wirken Planer sich klar werden müssen, wenn sie die Chancen bestimmter hegemonialer oder zumindest auf weit verbreitete Zustimmung in der Profession stützende Leitbilder realistisch einschätzen wollen.

Dabei zeigt sich, dass Spielräume für generelle Planungsstrategien und Leitbilder im Lauf der Zeit sehr stark von den planerischen Aufgaben und Problemen bestimmt werden. So ist es wohl kein Zufall, dass das „rationale Planungsmodell“ aus der Mitte des 20. Jahrhunderts gut zu den großen Stadterweiterungsvorhaben der 1960er und 1970er Jahre passte. Die Infragestellung des rationalen Planungsmodells durch die „kommunikative Wende“ war nicht zuletzt dem Bedeutungsgewinn einer Erneuerung komplexer innerstädtischer Nachbarschaften geschuldet. Nur durch kommunikative Ansätze, so schien es, konnten die vielschichtigen Interessen der sich gegen Abriss und Vertreibung weh-

renden Anwohner angemessen berücksichtigt werden. Die „kommunikative Wende“ hat somit viel mit den zu einem bestimmten Zeitpunkt vorherrschenden planerischen Aufgaben zu tun, die im dritten Viertel des 20. Jahrhunderts verbreitet auftraten.

Die dargestellten performativen Ansätze können mit dieser kommunikativen Wende nicht mehr hinreichend erklärt werden. Natürlich heißt das nicht, dass kommunikatives Handeln in der Planung nicht mehr stattfindet. Aber ein konventioneller Kommunikationsprozess, sei es ein moderierter Leitbildprozess oder ein Beteiligungsverfahren für einen Flächennutzungsplan, kann in einer schrumpfenden Stadt leicht scheitern, weil das gemeinsame Vertrauen in die Problemlösungskapazität der Gemeinschaft gering ist. Auch eingespielte Routinen und die Anwendung „rationaler Planungsverfahren“ sind heute nicht überflüssig – aber ihre Wirksamkeit ist auf damit lösbare konventionelle Planungsaufgaben beschränkt. Performatives Handeln kann hierbei mehr als ein kurzlebiges Event sein: Es mobilisiert Kreativität und stößt innovative Lösungen an, die vielleicht anders nicht gefunden würden. Erst mit der Hilfe dieser Formen des Handelns wird vor Ort eine mobilisierbare Grundlage gelegt, auf der Entwicklungen stattfinden und auf der ein Kommunikationsprozess aufbauen kann.

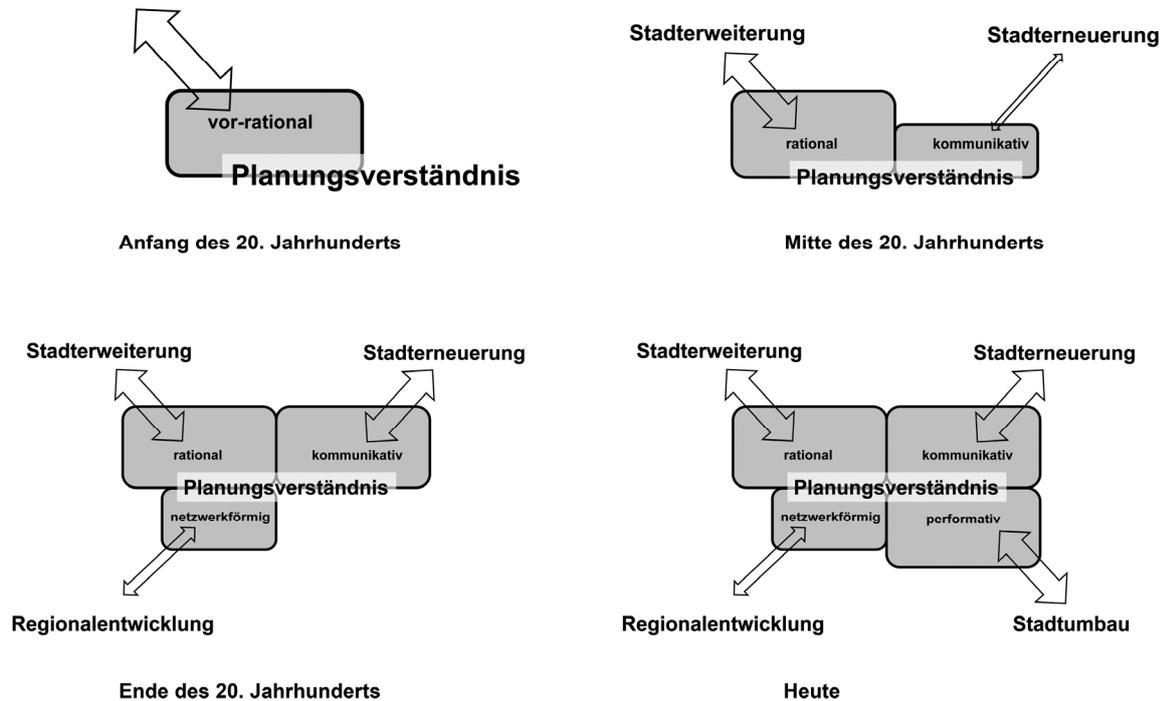
Das folgende Schaubild (vgl. Abb. 5) versucht für unterschiedliche Epochen deutlich zu machen, wie die von Klaus Selle beschriebene Überlappung und Koexistenz verschiedener Planungsansätze verstanden, eingeordnet und fortgeschrieben werden kann. Es stellt die zentralen Planungsaufgaben in einen verallgemeinerten Zusammenhang mit den entsprechenden Leitbildern. Während der Stadterweiterung an der Peripherie in der Mitte des 20. Jahrhunderts dominierte das rationale Planungsmodell. Das letzte Viertel des 20. Jahrhunderts war die Zeit struktureller Veränderungen – ein komplizierter Weg von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft. Teile der Städte wurden umgebaut und neu strukturiert, wobei – zumindest in der Auseinandersetzung mit dem Bestand – das kommunikative Planungsmodell eine immer stärkere Rolle spielte (man beachte das Aufkommen von Beteiligungsverfahren bis hin zu Beiräten oder Empowermentverfahren in der Stadterneuerung, für die Einbettung in die längerfristige Entwicklung vgl. Selle 1995). Seit der Jahrtausendwende sind die Probleme stagnierender oder sogar schrumpfender Städte und der demografische Wandel als neue Herausforderung hinzugekommen. In schrumpfenden Städten fehlt es an Ressourcen, sodass neue kreative performative Wege in der Planung beschritten werden. Für die Regionalentwicklung spielt das hierarchiefreie Nebeneinander vieler Kommunen eine große Rolle, sodass hier eher netzwerkartige Verständigungsformen gewählt werden. Und in der City-Entwicklung üben nicht selten mit voller Unterstützung der Stadtpolitik eher klandestine Bündnisse zwischen privaten Unternehmern und politischen Amtsträgern eine besondere Macht aus.

Planung wird also durch die Art langfristiger Entwicklungsprobleme beeinflusst, die auf typische Weise angegangen werden. Beide werden aufeinander bezogen und „passen“ im Normalfall zueinander. Wenn Planung als solche nicht mehr in der Lage ist, die vorherrschenden Probleme zu lösen, verändert sich das Selbstverständnis von Planern durch explorative Ansätze schnell. Alle verschiedenen Planungskulturen werden durch die Planerausbildung und kollektive professionelle Erfahrungen, die mithilfe von Lernprozessen aus der Vergangenheit institutionalisiert worden sind, geprägt. Spezifische lokale Ausgangsbedingungen mögen das Gleichgewicht in Richtung eines spezifischen Planungsverständnisses verändern, das dann dominant wird, ohne dass die anderen Planungsverständnisse aufgegeben werden müssen. Sie bleiben vielmehr weiterhin „mobilisierbar“.

## ■ Das Ende der Angebotsplanung?

Abb. 5: Planungsverständnisse im Wandel in jeweiliger Abhängigkeit von den dominierenden Aufgabenfeldern der Stadt- und Regionalentwicklung

### Stadterweiterung



Anmerkung: Die Abbildungen sind symbolisch zu verstehen – eine kleine „Blase“ soll eine sich entfaltende Bedeutung des jeweiligen Verständnisses andeuten, eine große ein ausgereiftes Verständnis der bezeichneten Art.

## 4 Herausforderungen im Umgang mit performativen Ansätzen

Der aufgezeigte Wandel des Planungsverständnisses im Zuge des Stadtbbaus legt eine vertiefte Auseinandersetzung mit performativen Ansätzen nahe. Sie werden uns weiter begleiten und vielfältige interessante Problemlösungsansätze beschere. Selbstverständlich stellen sie kein Allheilmittel dar. Daher soll im Folgenden etwas genauer auf die Herausforderungen eingegangen werden, die mit ihrer Verbreitung einhergehen.

### 4.1 Performative Planung und die Frage einer nachhaltigen Verbesserung der Gestaltqualität

Happenings, Events, Zwischennutzungen: Der vergängliche Charakter performativer Ansätze bringt es mit sich, dass diese sich konventionellen Gestaltungsanforderungen entziehen können. Das gilt

- für die bodenständige und manchmal eher naive Gestaltung durch alltägliche Nutzer,
- für die grobschlächtige Minimalästhetik selbst gezimmerter Utensilien aus recycelten Materialien auf Zwischennutzungsflächen,
- für die robusten, aber nicht immer sehr ansehnlichen Flächen mit neuen Nutzungen,

- für die dem allmählichen Verfall von Relikten und einer vorläufigen Inbesitznahme innewohnende Tristesse
- oder auch für die Zementierung zufällig entstandener städtebaulicher Restflächen.

Die bereichernde Urbanität, die ästhetische Kraft der ephemeren Inszenierung, die provokative Konfrontation der Aktionskunst mit der behäbigen Konventionalität der „normalen“ Stadt, die Geburt neuer gestalterischer Wege und Zugänge aus den Freiräumen nicht kommodifizierter Räume – in ihnen allen liegen auch beeindruckende gestalterische Möglichkeiten. Sie können allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Abbröckeln baulicher Hinterlassenschaften und die Erosion städtischer Nutzungsdichte gestalterisch sehr unbefriedigend sein können.

Dem steht immerhin ein neues Verständnis von Gestaltung gegenüber. Performative Ansätze sollten so ausgestaltet werden, dass sie einen Beitrag dazu leisten, die Stadt und ihre Entwicklung neu „sehen zu lernen“. Mit geringfügigen Interventionen zur Umgestaltung aus dem vorgefundenen Bestand gestalterische Lösungen zu entwickeln – damit ist wie erwähnt bereits die neuere Industriekultur seit der IBA Emscher Park angetreten. Und schließlich wohnt auch dem Kultigen des Happenings die Möglichkeit zur Entdeckung neuer Nutzungsformen und Sichtweisen auf den vorgefundenen Bestand inne, wie etwa das Beispiel des „Hotels Halle-Neustadt“ deutlich macht, in dessen Rahmen ein größerer Plattenbau für einige Wochen anlässlich eines Kunst-Events in ein Hotel mit individuell gestalteten Räumen umgewandelt wurde (vgl. Apuzzo/Maier 2008, Trapp 2012, <http://www.hotel-neustadt.de>).

Die Herausforderung, trotz des ephemeren Charakters gestalterische Qualitäten nachhaltig zu sichern, bleibt allerdings als wichtige Planungsaufgabe bestehen. Es gilt, diese eng mit baulich-räumlichen Aufwertungsprozessen zu verknüpfen. Dabei muss eine Balance zwischen zweckfreier künstlerischer Aussage und Indienstnahme für Stadtentwicklungsprozesse ebenso gefunden werden wie eine harmonische Verknüpfung hoch- und breitenkünstlerischer Ansprüche.

#### **4.2 Kurzfristige und langfristige Ausrichtung performativer Erkenntnisprozesse**

Treffen neue Nutzer, die einen Ort bespielen möchten, auf eine alternde, vor Ort bereits seit langer Zeit ansässige Bevölkerung, die an der Erhaltung des Status Quo interessiert ist, kann die Durchsetzung innovativer Ideen schwierig werden. Künstler, die die Grenzen konventionellen Denkens sprengen, stoßen hier wie auch sonst bisweilen im Kunstbetrieb auf Unverständnis der möglichen Rezipienten, nur dass in der Stadt ein Ausweichen nicht so leicht möglich ist wie im Museum und daher Bewohnern ein anderer Grad von Rücksichtnahme gegenüber Künstlern abverlangt werden kann. Hier sind die öffentliche Hand, Quartiersmanagementinstitutionen oder lokale Vereine gefordert, einen Abgleich zwischen den verschiedenen Interessen vorzunehmen. Insbesondere sollten sie dafür werben, dass angesichts der Entwicklungsunsicherheiten in schrumpfenden Städten einem gewissen Maß an Experimentierfreude und sich möglicherweise erst langfristig auszahlenden Ideen ein hinreichender Freiraum gebührt. Dies ist inzwischen insbesondere von den Bürgermeistern in Aschersleben, Dessau, Leinefelde und anderen Städten erkannt worden. Das Risiko, das sich für die Stadtpolitik mit derartigen Aktivitäten verbindet, sollte allerdings frühzeitig mit in die Überlegungen einbezogen werden, damit Projekte nicht scheitern wie etwa die Vergabe von Freiflächen an Zwischennutzer

in Dietzenbach im Rahmen des Projekts „Definitiv unvollendet“. Sie wurde gestoppt, als dem Bürgermeister die Zahl der migrantischen Zwischennutzer zu groß wurde.

### **4.3 Performative Ansätze als kreative Weiterentwicklung von Planungsprozessen und als Entscheidungsproblem**

Mit dem Einsatz performativer Ansätze verbindet sich also eine geschickte Weiterentwicklung und Ausgestaltung von Planungsprozessen. Dies führt zurück zu ihren wesentlichen Funktionen, für die die vorgestellten Beispiele standen. Ihr Einsatz bereitet den Boden für partizipative Prozesse, öffnet bei den potenziellen Beteiligten und Planungsadressaten die Augen für die Spielräume der Stadtentwicklung auch in Zeiten der Schrumpfung und sondiert diese experimentell. Damit ergänzen sie Planungs- und Politikprozesse vor allem an deren Anfang. Doch sie können auch an anderen Stellen des Prozesses genutzt werden, um einen neuen Umgang mit offenen Entwicklungen zu finden.

Selbst wenn man anerkennt, dass performative Ansätze einen wesentlichen Beitrag zur Stadtentwicklung leisten, kommt man nicht umhin, sie als planerisches Entscheidungs- und Entwurfsproblem aufzufassen. Dies zeigen schon die genannten Konflikte zwischen kurz- und langfristigen Ansprüchen an bestimmte Flächen. Inwiefern sollte hierbei die Entstehung und Verbreitung performativer Ansätze kanalisiert und reguliert werden? Beschneidet dies nicht die Entfaltung von Kreativität unnötig? Wer entscheidet über Alternativen zwischen unterschiedlichen Angeboten und Ideen? Was soll im Einzelfall höher gewichtet werden, die künstlerische Kraft des Projekts oder seine gesellschaftliche Mobilisierungswirkung? Wenn performative Projekte und Zwischennutzungen einer konventionellen Grundstücksverwertung im Wege stehen, wann sind sie als so wertvoll einzuschätzen, dass die öffentliche Hand sich auch gegen die gängigen Wege der Entwicklung entscheiden oder diesen eine Rücksichtnahme abverlangen sollte? Sind, mit anderen Worten, performative Ansätze immer nur Lückenbüßer, falls sich sonst niemand für die Nutzung bestimmter Flächen interessiert, und werden sie gerne dazu instrumentalisiert, Aufmerksamkeit auf das Potenzial bestimmter Orte zu lenken? Wie kann im Zweifelsfall kreatives Denken überhaupt erzeugt werden? Diese Fragen sind nicht ohne Kenntnis des Einzelfalls zu beantworten. Nichtsdestoweniger kann sich die Stadtentwicklung auf derartige Entscheidungssituationen vorbereiten.

### **4.4 Die Institutionalisierung performativer Planungsansätze im Planungssystem**

Wenn positive Wirkungen von performativen Ansätzen ausgehen, stellt sich auch die Frage, ob sich diese institutionalisieren oder verstetigen lassen. Hier ist Vorsicht geboten. Auf der einen Seite zeigen die Anstoßwirkungen der Kunstförderung wie etwa der Bundeskulturstiftung, dass die Verbreitung deutlich unterstützt werden kann. Erfahrungen zeigen, dass die von unmittelbaren Verwertungszwängen freie Projekt- und Subjektförderung eine produktive Szene stabilisieren kann. Ein Beispiel ist die Ethno-Musik-Szene in Paris, deren Reichtum nicht zuletzt auf die öffentliche Kunstförderung zurückgeht. Doch ist fraglich, ob die Finanzierung von alternativen Großereignissen diese langfristigen Stabilisierungseffekte nach sich ziehen kann.

Auf der anderen Seite lassen sich nur sehr zögerlich eigenständige performative Aktivitäten auch unabhängig von öffentlicher Finanzierung und Steuerung beobachten, die vor allem von Studierenden getragen werden und beispielsweise den Abriss von Plattenbauten künstlerisch bespielen. Diese kleineren Pflänzchen sind auf Freiräume angewiesen, aber vor allem auch auf schiere räumliche Erreichbarkeit. Freiräume sind hier in einem

übertragenen Sinn zu verstehen: Ursprünglich galt hier die Generalformel, man müsse sich als öffentliche Verwaltung vor allem tolerant zeigen und aus den entstehenden Projekten heraushalten. Im Zuge der Zwischennutzungsdebatte, die mit ihren vielfältigen Nutzungsformen auf Brachen performative Funktionen erfüllt, hat sich aber an mehreren Stellen gezeigt, dass dies nicht genügt. Performative Ansätze sind auf bestimmte Standortanforderungen angewiesen, und insbesondere ein umständliches Projektmanagement kann alle innovativen Ideen im Keim ersticken. Und die Diskussion um den Projektverbund Mediaspree in Berlin-Friedrichshain wiederum hat gezeigt, dass ein Zuwarten der öffentlichen Hand allein nicht reicht, um bei zunehmendem Entwicklungsdruck mit einer sich abzeichnenden Verdrängung von performativ agierenden Zwischennutzern umzugehen. Sogar ein Image-Schaden für den Immobilienstandort kann die Folge sein.

## 5 Instrumenteller Wandel und die Rolle der Angebotsplanung

Eine andere Stadtentwicklungspolitik ist also gefordert, eine, die sich der Ansprüche und Potenziale, aber auch der Grenzen performativer Ansätze bewusst ist und diese möglichst geschickt zum Nutzen des Stadtteils oder der Stadt unterstützt oder auch bedarfsgerecht reguliert. Wie eine solche Stadtentwicklungspolitik in Ansätzen aussehen könnte, darauf soll hier abschließend ausblicksartig eingegangen werden.

Bislang werden von der öffentlichen Hand immer wieder Sonderkonstellationen bewusst herbeigeführt, die ein kreatives Milieu in einer Art experimenteller Laborsituation erzeugen wollen. Die IBA Stadtumbau in Sachsen-Anhalt ist ein gutes Beispiel hierfür, doch zeigt die Inflation der IBA-Aktivitäten, wie fragil eine solche Strategie ist, die stets von einer Banalisierung und inneren Entleerung bedroht ist. Im Übrigen handelt es sich hier um eine überörtliche experimentelle Konstellation, die in ähnlicher Form auch im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik erprobt wird. Künftig wird sich jedoch auf kommunaler Ebene entscheiden, wie lebensfähig und in den Stadtentwicklungsalltag verwoben performative Strategien sein werden.

Einen interessanten Weg geht in dieser Richtung das Land Berlin, das angesichts seiner vielfältigen Erfahrungen mit Zwischennutzern, die teilweise ebenfalls durch performative Aktivitäten bekannt geworden sind, nach einem neuen, systematischeren Umgang hiermit sucht. Auf dem Gelände des ehemaligen Flughafens Tempelhof schreibt das Land Berlin nunmehr Flächen zur temporären Nutzung bewusst aus und vergibt sie an die Bewerber mit dem besten Konzept – aber eben auch nur auf Zeit. So soll sichergestellt werden, dass sowohl die besten und innovativsten Ideen zum Zug kommen als auch, dass immer wieder frischer Wind in die Szene hineinkommt und kommerzielle Verflachung vermieden wird.

Diese Beispiele zeigen, dass es gilt, Freiräume für performative Ansätze zu schaffen und dazu die richtigen Akteure zusammenzubringen und in den passenden Räumen aktiv werden zu lassen. Die nötigen Ressourcen können sowohl aus zivilgesellschaftlichen und unternehmerischen Quellen stammen, aber unter Umständen auch aus Teilen der Budgets für Kunst am Bau. Performative Ansätze sollten in diesem Sinne konventionelle Planungsformen ergänzen und mit ihnen frühzeitig abgeglichen werden, um gegenseitige Widersprüche und Konflikte zu vermeiden. Das Methodenrepertoire zur Erkundung ungewisser Zukünfte sollte erweitert werden. Dazu gilt es, die bewährten Analyse- und Planungsmethoden um performative Ansätze auf der künstlerisch-gesellschaftskritischen Ebene zu ergänzen und Stadtentwicklungspolitik auch als den aktiven Einsatz von und den strategischen Umgang mit den Möglichkeiten dieser Me-

■ Das Ende der Angebotsplanung?

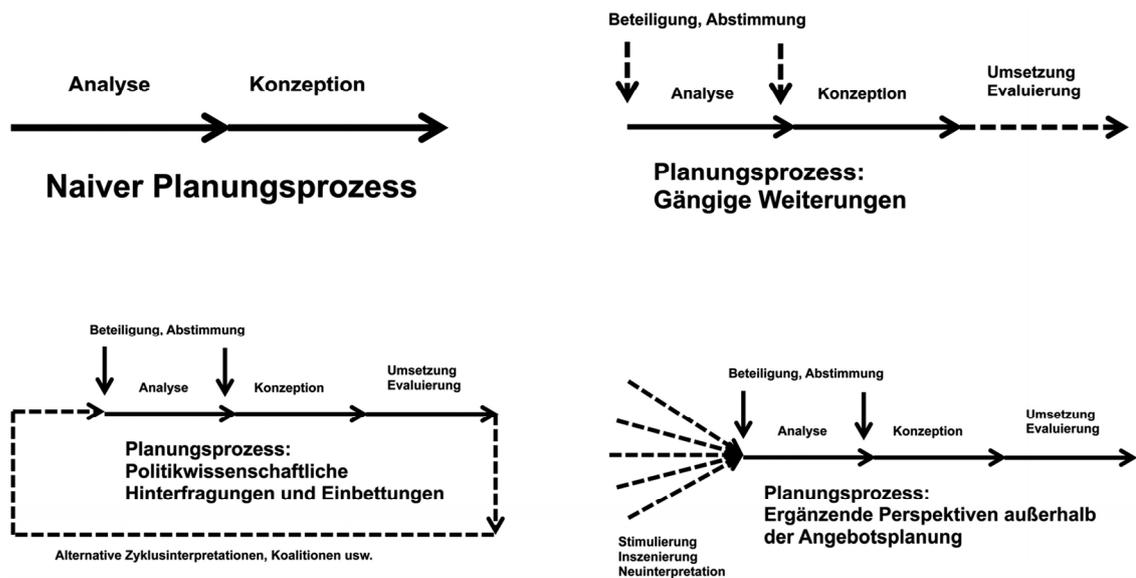
thoden zu verstehen. Wie sich in diesem Zusammenhang die hier dargestellten Ansätze in den breiten Kanon verfügbarer Instrumente einordnen lassen, zeigt Tabelle 1. Sie sollen deutlich machen, dass die Angebotsplanung nicht überflüssig wird, aber um weitere Ansätze ergänzt wird, die es aufgabenadäquat einzusetzen gilt.

Tab. 1: Gängiges Repertoire von planerischen Instrumentenbündeln unter Einbeziehung von performativen Ansätzen

Instrumentenbündel/ planerische Aufgabe	Beispiel	Rechts- status	Charakter	Schlüssel- akteur
Performative Events	Straßen- bespielung	„unterhalb“ der Pla- nung	kurzfristig, explorativ	Szeno- graph
Zwischennutzungen	Wächter- haus	Duldung	übergangs- weise, expe- rimentell	Pionier
Quartiersmanagement	Quartiers- fonds	delegierte Entschei- dung	politisch integrierend	Bewohner
Stadtumbauplan	Rückbau	Vertrag	kommunika- tives Arran- gement	Wohnungs- unterneh- men
Stadtteilrahmenplan	Vorunter- suchung Stadt- erneuerung	informell/ Förder- recht	kommunika- tives Arran- gement	Betroffe- nenrat
Stadterweiterung	Siedlungs- bau	formaler Bauleitplan	Angebots- planung	Raum- planer
Großinfrastruktur	Eisenbahn	Planfest- stellung	langfristige Bindung	Fach- ingenieur

Überlegt man sich, welchen Stellenwert die performativen Ansätze in diesem Zusammenhang innehaben, wird deutlich, dass sie sich ganz wesentlich auf die Schaffung von Voraussetzungen von Planung beziehen – indem sie stimulieren, inszenieren und Raum neu interpretieren. Dies soll Abbildung 6 deutlich machen, die den Weg von den „klassischen“ Verständnissen des Planungsprozesses bis hin zu denen nachzeichnet, die durch performative Ansätze mit vorbereitet werden, in ihrer Umsetzung aber durchaus auf wichtige Ausschnitte des bewährten Instrumentenspektrums setzen.

Abb. 6: Planungsprozessvorstellungen im Wandel



## 6 Fazit

Im Zusammenhang mit der Analyse performativer Ansätze wurde deutlich, dass diese typische experimentelle Antworten auf die planerischen Herausforderungen der Schrumpfung darstellen. Sie ergänzen das planerische Repertoire sinnfällig, indem sie die Voraussetzungen für erfolgreiche beteiligungsorientierte Planung schaffen können. Als instrumentelle und prozessuale Ergänzung stellt die von ihnen ausgelöste Stimulierung, Inszenierung und Neudeutung eine performative „Schicht“ im Modell von Selle (1995) dar. Der Angebotsplanung kommt dabei weiter die Funktion der Schaffung von Rechtssicherheit zu, aber weniger die eigentliche Steuerungsfunktion in der Stadt- und Regionalentwicklung in Zeiten der Schrumpfung. Dabei haben wir es mit einem Teilrückzug der Planung und einer Rücknahme ihres Problemlösungsanspruchs zu tun.

Für die in diesem Rahmen zu beobachtende erfolversprechende Anwendung performativer Ansätze ist eine aktive Schaffung und Bereithaltung von gestalterischen Freiräumen erforderlich, die durch Planungsakteure strategisch, aber unaufwendig gefördert werden sollten. Hierzu wird eine neue Form der interdisziplinären Zusammenarbeit benötigt, die sowohl eine Offenheit auf der politischen Ebene als auch eine stadtentwicklungsplanerische Anschlussfähigkeit künstlerischer Ausdrucksformen voraussetzt. Der hohen Mobilisierungswirkung stehen die Probleme der Vergänglichkeit ihrer Produkte gegenüber, sodass Verstetigungsansätzen eine große Bedeutung zukommt. Gestalterische Potenziale der Ansätze müssen geschickt gehoben werden, um einer Verflachung vorzubeugen. An städtebaulichen Schlüsselorten stellen auch in Schrumpfszeiten performative Ansätze nur eine Ergänzung, aber keinen Ersatz für originäre städtebaulich-gestalterische Interventionen insbesondere der Stadtreparatur dar.

## Literatur

- Albers, G. (1993): Über den Wandel im Planungsverständnis. In: *RaumPlanung* 61, 97-103.
- Altrock, U. (2005): Stadtumbau in schrumpfenden Städten – Anzeichen für ein neues Governance-Modell? In: *Arbeitskreis Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen* (Hrsg.): *Jahrbuch Stadterneuerung 2004/05*. Berlin, 155-176.
- Altrock, U.; Huning, S.; Peters, D. (2006): Neue Wege in der Planungspraxis und warum aktuelle Planungstheorien unvollständig bleiben. In: Selle, K. (Hrsg.): *Planung neu denken*. Band 1: Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte, Theorien, Impulse. Dortmund, 248-263.
- Apuzzo, F.; Maier, J. (Hrsg.) (2008): *Acting in public*. RaumlaborBerlin im Gespräch. Berlin.
- Bischoff, A.; Selle, K.; Sinning, H. (1995): *Informieren, Beteiligen, Kooperieren*. Kommunikation in Planungsprozessen. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren, Methoden und Techniken. Dortmund.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2010): *Stadtquartiere für Jung und Alt – eine Zukunftsaufgabe*. Ergebnisse aus dem ExWoSt-Forschungsfeld „Innovationen für familien- und altengerechte Stadtquartiere“. Dokumentation der Modellvorhaben. Berlin. = Werkstatt: Praxis 71.
- Doderer, Y.P. (2008): *Andere Städte für ein anderes Leben – Kunst und Kultur als urbane Interventionen*. In: IBA-Büro GbR (Hrsg.): *Die anderen Städte*. IBA Stadtumbau 2010. Band 7: Interventionen. Dessau, 28-33. = Edition Bauhaus 28.
- Healey, P. (1997): *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*. Basingstoke.
- Lehrstuhl für Landschaftsarchitektur und industrielle Landschaft der Technischen Universität München (Hrsg.) (2009): *Learning from Duisburg Nord*. München.
- Lewitzky, U. (2005): *Kunst für alle? Kunst im öffentlichen Raum zwischen Partizipation, Intervention und Neuer Urbanität*. Bielefeld.
- Lütke Daldrup, E.; Doehler-Behzadi, M. (Hrsg.) (2004): *PlusMinus Leipzig 2030*. Stadt in Transformation. Wuppertal.
- Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt (Hrsg.) (2010): *Internationale Bauausstellung Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010*. Weniger ist Zukunft. 19 Städte – 19 Themen. Berlin.
- Schild, M. (2005): *Verschwindendes*. Temporäre Installationen in der Landschafts- und Freiraumplanung. Ein Beitrag zur Diskussion. Hannover. = Beiträge zur räumlichen Planung 79.
- Selle, K. (1995): *Phasen oder Stufen? Fortgesetzte Anmerkungen zum Wandel des Planungsverständnisses*. In: *RaumPlanung* 71, 237-242.
- Trapp, J. (2012): *Temporäre, urbanistische Interventionen zwischen Kunst, Partizipation und Stadtentwicklung*. Unveröffentlichte Masterarbeit an der Universität Kassel.
- Willinger, S. (2005): *Leerstand als Möglichkeitsraum*. Urbanistische Strategien zur Revitalisierung in den Innenstädten. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 6, 397-407.

## Autor

**Uwe Altrock**, \*1965, Dr.-Ing., BauAss, Dipl.-Ing. Stadt- und Regionalplanung, Dipl.-Math., Professor für Stadtumbau und Stadterneuerung an der Universität Kassel, Mitherausgeber des Jahrbuchs Stadterneuerung und der Buchreihe Planungsrundschau.

Sandra Huning

## Wer plant für wen? Partizipation im Kontext gesellschaftlicher Differenzierung

### Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Partizipation und gesellschaftliche Differenzierung
- 3 Gesellschaftliche Differenzierung in der Planungsprofession
- 4 Neue Partizipationskulturen?

Literatur

### Kurzfassung

Der Beitrag befasst sich mit Partizipation in der Raumplanung und mit den Herausforderungen, die sich (nicht nur) angesichts der gesellschaftlichen Differenzierung ergeben. Als Reaktion auf selektive Beteiligungsmuster wurden zielgruppenorientierte Planungsansätze in den letzten Jahrzehnten ausgebaut. Zielgruppendefinitionen basieren allerdings häufig auf eindimensionalen Identitätszuschreibungen und unterstellen gemeinsame Interessen, auch wenn es kein kollektives Subjekt gibt. Auf der anderen Seite kommen solche Identitätszuschreibungen bei professionell Planenden nur selten zur Sprache. In dem Beitrag wird argumentiert, dass eine Reflexion der gesellschaftlichen Positioniertheit von Planenden Ausschlussmechanismen aufzudecken helfen kann, die eine breitere Beteiligung in Planungsprozessen bislang verhindern. Performative Partizipation als Prozess, in dem sich Subjektpositionen entwickeln und verändern können, könnte eine Möglichkeit darstellen, den Blick weg von Personen und sozialen Gruppen hin zu diesen Mechanismen zu lenken.

### Schlüsselwörter

Partizipation – Gesellschaftliche Differenzierung – Zielgruppenorientierte Planung – Planungstheorie – Planungssoziologie

### Who's Planning for Who? Participation in a Context of Societal Differentiation

#### Abstract

This paper addresses the issue of participation in spatial planning and the challenges which result from an increasing social differentiation. One reaction to selective participation patterns has been the development of target group-oriented planning approaches. Target group definitions are often based on one-dimensional identity attributes and insinuate common interests even when there may be no collective entity. On the other hand, those identity attributes are only rarely discussed with regard to professional planners themselves. The paper argues that a reflection of the positionality of planners may help to discover mechanisms of exclusion which have been preventing a broader parti-

cipation in the past. Performative participation as a process which helps to develop and change individual subjective positions may offer an opportunity to focus on these mechanisms rather than on individuals and social groups as specific target groups.

## Keywords

Participation – social differentiation – target group-oriented planning – planning theory – planning sociology

## 1 Einleitung

Die diesjährige Tagung des Jungen Forums der ARL hatte das Ziel, über „die Zukunft der Raumentwicklung und der räumlichen Planung selbst“ nachzudenken. In diesem Kontext stelle ich einige Überlegungen zur Partizipation in der Raumplanung vor und diskutiere die Herausforderungen, die sich (nicht nur) angesichts der immer weiter zunehmenden Differenzierung der Gesellschaft hierfür ergeben. Denn die Legitimität planerischer Entscheidungen wird häufig mit der Frage verknüpft, inwiefern unterschiedliche Interessen im Planungsprozess berücksichtigt wurden. Die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern spielt dabei eine zentrale Rolle, weil unterstellt wird, dass über eine möglichst umfassende Beteiligung verschiedener Gruppen eine große Bandbreite an Interessen erfasst werden kann. Allerdings lässt sich in der Praxis beobachten, dass Partizipation fast immer selektiv ist, d.h. dass einige soziale Gruppen – identifiziert anhand von Kategorien wie Geschlecht, Alter, Migrationshintergrund, Bildungsstand – sich stärker beteiligen als andere. Diese Selektivität stellt die Legitimität solcher Verfahren ein Stück weit infrage.

Als Reaktion wurde in den letzten Jahren das Instrumentarium der zielgruppenorientierten partizipativen Planung ausgebaut, verknüpft mit Leitbildern wie dem alten-, kinder- oder jugendgerechten Stadtumbau, Gender Planning oder auch Diversity Management, beispielsweise im Rahmen der zielgruppenspezifischen Programme des experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt) des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (vgl. auch Senatsverwaltung für Stadtentwicklung 2011). Kritische Stimmen beklagen allerdings, dass viele Zielgruppendefinitionen auf verkürzten Identitätszuschreibungen beruhen – *die Frauen, die Menschen mit Migrationshintergrund, die Seniorinnen und Senioren* – und dass sie diese stabilisieren, anstatt sie zu durchbrechen und damit auch gesellschaftliche Machtungleichgewichte abzubauen: „The danger in affirming difference is that the implementation of group-conscious policies will reinstate stigma and exclusion“ (Young 2005: 86). In Zeiten gesellschaftlicher Differenzierung erscheint es unmöglich, Zielgruppen entlang eindimensionaler demografischer oder sozialer Merkmale zu definieren. Die Konstruktion von Zielgruppen in Planungs- und Partizipationsprozessen ist deshalb komplex und wird sowohl von Planerinnen und Planern als auch von Beteiligten immer wieder diskutiert.

Während soziale und demografische Merkmale aufseiten der Bürgerinnen und Bürger in Partizipationsprozessen mit Blick auf die Repräsentativität oder Selektivität der Verfahren mehr oder weniger regelmäßig thematisiert werden, spielen diese, so scheint es, im Kreis der Planenden selbst keine Rolle und kommen hier selten zur Sprache. Die Frage, ob eigentlich auch die Community der professionell Planenden immer „vielfältiger“ wird, lässt sich angesichts fehlender Daten kaum beantworten. Aber ist das überhaupt eine relevante Frage, macht es einen Unterschied, wer plant? Spielen körperliche oder soziale Erfahrungen, Alter oder Geschlecht, Bildungshintergrund, Religionszugehörigkeit oder

sexuelle Orientierung eine Rolle bei der Planaufstellung, Programmentwicklung, der Erarbeitung städtebaulicher Entwürfe oder in Partizipationsprozessen?

In diesem Beitrag möchte ich Überlegungen darüber anstellen, wer für wen plant und was daraus für Partizipation im Kontext gesellschaftlicher Differenzierung folgt. Ich beginne mit der Relevanz gesellschaftlicher Differenzierung für Partizipationsprozesse und reflektiere dann die Bedeutung der Person der Planerin/des Planers. Abschließen möchte ich mit einem Plädoyer für eine stärkere Aufmerksamkeit von Planerinnen und Planern für Ausschlussmechanismen, die im Partizipationsprozess wirksam werden, sowie für ihre eigene Positioniertheit, um aktiv zur Erweiterung von Partizipationsräumen beizutragen.

## 2 Partizipation und gesellschaftliche Differenzierung

Die Frage, wie in einer konkreten Planungssituation Betroffenheiten und Interessen verteilt sind, ist häufig nicht leicht zu beantworten. Partizipation soll dazu beitragen, Planungsbetroffene und ihre Interessen sichtbar werden zu lassen. Die tatsächliche Funktion im Planungsprozess dient – je nach Ausgestaltung – von reiner Information und Herstellung von Legitimität bis hin zur Abgabe von Entscheidungsmacht (vgl. z.B. Arnstein 1972; Wendland 2002). Da Partizipationsanlässe in der Regel von denjenigen, die zur Partizipation einladen, vorgegeben werden (im hier behandelten Fall: den Planerinnen und Planern), bleiben deren Deutungs- und Interpretationsmuster häufig im gesamten Prozess dominant und lassen wenig Raum für ein Agenda-Setting vonseiten der Teilnehmenden (vgl. Turnhout/Van Bommel/Aarts 2010). Vielen Partizipationsverfahren wird deshalb Halbherzigkeit vorgeworfen, wenn keine (Entscheidungs-)Macht umverteilt, sondern lediglich vorher festgelegte Planungsprojekte diskutiert werden.

Neben der Funktion und dem Ziel von Partizipation stellt sich die Frage, wer in einem solchen Verfahren angesprochen wird und wer nicht, inwiefern also ein Verfahren Ein- und Ausschlüsse produziert, indem z.B. bestimmte Kommunikationsformen privilegiert und andere abgewertet werden (vgl. Healey 1996, Selle 1996, Turnhout/Van Bommel/Aarts 2010). Gesellschaftliche Machtverhältnisse, die im Planungsprozess wirksam werden, sind u.a. entlang der Verfügung über Ressourcen strukturiert; dazu zählen nicht nur finanzielle Mittel, Immobilien und Grundstücke, sondern auch Bildung, Wissen und soziale Netzwerke. Machtungleichgewichte existieren einerseits zwischen Planenden (Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern) und Beplanten (vgl. z.B. Reuter 2004), andererseits aber auch zwischen beteiligten „Betroffenen“. Planungstheoretisch wurde diese Frage vor allem unter den Stichworten „kommunikative Planung“ oder „collaborative planning“ diskutiert (z.B. Selle 1996; Tewdwr-Jones/Allmendinger 2002; Healey 2006). Darauf aufbauend wurde in der Vergangenheit eine Vielzahl von Partizipationsmethoden – wie Planungs- und Zukunftswerkstätten, Open-Space-Veranstaltungen und World Cafés – und von integrierten Ansätzen wie Quartiersmanagement entwickelt, bei denen zumindest theoretisch keine vorgefertigten Planungen und Entwürfe zur Diskussion gestellt, sondern grundsätzlich Zielstellungen und Leitbilder der Stadtentwicklung sowie Handlungsbedarfe eruiert werden sollen. Eine Methodenvielfalt soll helfen, Machtungleichgewichte zu verringern und den Planungsprozess offener zu gestalten, sodass eine größere Vielfalt von Betroffenen erreicht werden kann (vgl. z.B. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung 2011: 40 ff.).

Trotz aller damit einhergehender Erfolge lässt sich nach wie vor beobachten, dass sich häufig nur bestimmte Gruppen beteiligen und andere Gruppen abwesend bleiben (vgl. z.B. von Alemann/Gehne/Strünck et al. 2002; Groeger 2002; Schmitt 2002). Die „gebil-

deten und artikulierten Mittelklassen“ (Nolte 2011: 11) beteiligen sich immer noch deutlich häufiger als arme und arbeitslose Bevölkerungsgruppen, Frauen seltener als Männer, Menschen mit Migrationshintergrund seltener als Menschen ohne. „Geordnete Bürgerbeteiligungen, methodisch sauber moderiert, grenzen die Bevölkerungsgruppen aus, die sich gar nicht, ungeordnet, lautstark und/oder anarchisch äußern“ (Weitz 2006: 22). Der Stadtsoziologe Hartmut Häußermann hält fehlende Erfolgsaussichten, eigene Vorstellungen umsetzen zu können, für einen zentralen Faktor bei der Selektivität von Partizipation: „Wer nach Partizipation verlangt, tut dies in der Regel wohl aufgrund der Erfahrung, dass er etwas durch eigene Anstrengung erreichen kann. Wer nie etwas erreicht hat, wird auch in Partizipationsangebote keine großen Hoffnungen setzen“ (Häußermann 2005: 301). Und das, so Häußermann, spiegelt sich in der Beteiligung in der Stadtentwicklung.

Diese Selektivität der Gruppe der Beteiligten gilt auch dann, wenn versucht wird, aus der Not eine Tugend zu machen und einzelne Zielgruppen explizit zu beteiligen, z. B. Frauen, Seniorinnen und Senioren, Kinder und Jugendliche, Menschen mit Migrationshintergrund oder Bewohnerinnen und Bewohner sogenannter benachteiligter Quartiere. Solche Zielgruppendefinitionen erfassen die Vielfalt und Heterogenität nicht ansatzweise, die die als einheitlich bezeichneten Gruppen aufweisen. Viele, die auf diese Weise zur Beteiligung motiviert werden sollen, fühlen sich entweder gar nicht angesprochen oder stellen die Kategorien, durch die sie als Zielgruppenmitglied identifiziert werden, massiv in Frage. Schließlich handelt es sich dabei um Fremdzuschreibungen und Essenzialisierungen, die keineswegs dem Selbstbild oder der eigenen Selbstpositionierung entsprechen müssen und die soziale Konstruktion solcher Kategorien ignorieren. Zielgruppendefinitionen sind Markierungen des „Anderen“: „Die sog. allgemeinen Themen können damit weiter behandelt werden wie bisher“ (Bauhardt 1996: 40). Die Hervorhebung von Zielgruppen verdeckt die Möglichkeit, planerische Praxis viel grundsätzlicher zu reformieren und Vielfalt zu einem konstitutiven Moment von Planung zu machen (vgl. auch Huning 2004).

Ähnlich problematisch ist die explizite Einbeziehung von Repräsentantinnen und Repräsentanten bestimmter Gruppen über Quoten oder Beiräte, wenn damit kollektive Gruppeninteressen unterstellt werden. Die Auswahl legitim(iert)er Stellvertreterinnen und Stellvertreter kann Machtungleichgewichte innerhalb der bezeichneten Gruppen verstärken – abgesehen davon, dass auch der Gegensatz zu einem nicht näher definierten „Mainstream“ stabilisiert werden kann. Das zentrale Dilemma solcher Stellvertreterinnen- und Stellvertreter-Ansätze besteht darin, auf der einen Seite Zielgruppen benannt und repräsentiert sehen zu wollen, auf der anderen Seite aber auch Menschen nicht auf die zugrunde gelegten Merkmale zu reduzieren. Die U.S.-amerikanische Politikwissenschaftlerin Iris Marion Young argumentiert, dass politische Strategien eher im Sinne benachteiligter Gruppen wirksam werden, wenn diese Gruppen an deren Entstehung beteiligt gewesen seien: „If oppressed and disadvantaged groups can self-organize in public and have a specific voice to present their interpretation of the meaning of and the reasons for group-differentiated policies, then such policies are more likely to work for than against them“ (Young 2005: 96).

Dahinter steckt der Gedanke des Empowerment, das immer wieder – nicht zuletzt in der sozialen Stadtteilentwicklung – als wichtiges Ziel von Partizipationsprozessen benannt wird: Hilfe zur Selbsthilfe soll Menschen in die Lage versetzen, die eigenen Lebensbedingungen zu verbessern. Doch „um Ohnmachtsgefühle abzubauen, müssen sie als gegeben unterstellt werden. Wem man Bemächtigung verordnet, der wird sie nötig haben [...]. Die Wunde, die es zu heilen verspricht, schlägt es so im gleichen Maße stets

neu. Wie andere Formen professioneller und methodisch angeleiteter Hilfe auch, etabliert sich Empowerment als ein ‚unmögliches‘ Unterfangen, bei dem [...] Stigmatisierungsprozesse den Zuwachs an Selbsthilfekompetenz zu neutralisieren drohen“ (Bröckling 2003: 340). Ausschlussmechanismen werden durch Partizipation nicht notwendigerweise aufgehoben, sondern potenziell sogar stabilisiert (vgl. z.B. Lepofsky/Fraser 2003; Turnhout/Van Bommel/Aarts 2010). Insofern ist es wenig überraschend, wenn Zielgruppen in eigens auf sie zugeschnittenen Verfahren zwar durchaus die Erfahrung machen, durch eigene Anstrengung etwas zu erreichen, wie Häußermann forderte (s. o.), jedoch nicht zwangsläufig in die Lage versetzt werden, ihre strukturelle Benachteiligung – oder zumindest: Ausgrenzung aus dem „normalen“ Planungsalltag – dadurch abzubauen oder auch nur zu thematisieren. Ihre Einbeziehung erfolgt mit Blick auf bestimmte planerische Entscheidungen – z.B. über die Gestaltung des eigenen Wohnquartiers oder von Grünflächen –, ihre „Benachteiligung“ wird damit jedoch ein Stück weit reproduziert und bleibt dennoch unaussprechlich.

Was also tun mit Blick auf den Anspruch, die Legitimität planerischer Entscheidungen durch umfassende Beteiligung zu erhöhen und die Entscheidungen selbst dadurch zu verbessern? Kann Partizipation so gestaltet werden, dass unterschiedliche soziale Gruppen beteiligt werden, ohne dass Klischees und Machtverhältnisse reproduziert werden und die Komplexität des Verfahrens ins Unendliche steigt? Bevor ich darauf zurückkomme, möchte ich die soziale Zusammensetzung der Planungscommunity betrachten.

### 3 Gesellschaftliche Differenzierung in der Planungsprofession

Angesichts fehlender Daten liegen kaum Erkenntnisse darüber vor, wie sich gesellschaftliche Differenzierung in der Planungsprofession, in Planungsämtern oder privaten Planungsbüros niederschlägt. Einen Anhaltspunkt über die Zusammensetzung der „Planerinnen- und Planerschaft“ bietet die „AbsolventInnenbefragung“ der Fakultät Raumplanung an der Technischen Universität Dortmund (Greive/Kreuzer/Terfrüchte et al. 2010), die Aufschluss darüber gibt, wer dort einen Abschluss macht und in die professionelle Praxis entlassen wird. Hier gibt es interessante Ergebnisse insbesondere zu Unterschieden zwischen den Geschlechtern mit Blick auf Karriereverläufe und Tätigkeitsfelder nach dem Berufseinstieg. Schwieriger ist es, Aussagen über einen sogenannten Migrations- oder sozialen Hintergrund der Studierenden zu erhalten. Bei der „AbsolventInnenbefragung“ lag die Zahl derjenigen, die einen Migrationshintergrund angaben, laut Information des Studien- und Projektzentrums unter 5% – was aber auch daran liegen mag, dass Studierende sich der Einordnung durch Nichtbeantwortung der Frage entziehen.

Beobachtungen, die sich in Gesprächen mit Kolleginnen und Kollegen zumindest „gefühlte“ bestätigen, weisen darauf hin, dass sich in der Planungsprofession ungleiche gesellschaftliche Aufstiegsmöglichkeiten ebenso niederschlagen wie in anderen Professionen auch. Diese Selektivität ist höchstwahrscheinlich mindestens zu einem Teil auf die in vielen Professionen zu beobachtenden Schließungsmechanismen im Bildungssystem und auf dem Erwerbsarbeitsmarkt zurückzuführen (vgl. Hartmann 2009). Inwieweit es darüber hinaus professionsspezifische Gründe gibt, wäre eine spannende Forschungsfrage, die hier nicht beantwortet werden kann. Denn an dieser Stelle geht es nicht um Bildungspolitik, sondern um ihr Ergebnis: dass die Planungsprofession selbst offenbar nur langsam „bunter“ und „vielfältiger“ wird.

Weshalb ist das relevant? Man könnte argumentieren, mit den entsprechenden bildungspolitischen Anstrengungen werde sich dies über kurz oder lang automatisch erledigen. Allerdings stecken viele diesbezügliche Anstrengungen noch in den Anfängen,

weil die Relevanz dieser Frage erst allmählich – im Kontext neuer Offensiven wie dem Diversity Management an Universitäten – wahrgenommen wird. Ein zweites Argument lautet, in der Praxis mache es ohnehin keinen Unterschied, wer den Plan zeichnet; mit einer entsprechenden Qualifikation und Sensibilisierung der Planenden könne der Blick für die räumlichen Anforderungen unterschiedlicher Lebensentwürfe geschärft und unabhängig von der Person der Planenden ein gutes Ergebnis für ein Planungsproblem ermittelt werden (vgl. kritisch Bauhardt 1996).

Dem ist insofern zuzustimmen, dass die Planungsausbildung darauf ausgelegt ist, Planende in die Lage zu versetzen, unterschiedliche Interessen im Planungsprozess zu erkennen und zu berücksichtigen. So wäre z.B. die Unterstellung, dass Frauen qua Geschlecht geschlechtergerechter planen als Männer, zweifellos ein Kurzschluss. Doch haben diejenigen Frauen (und auch Männer), die seit den 1960er und 1970er Jahren mit einer feministischen Position Stadtplanung betrieben, die Profession verändert, indem sie auf Raumsprüche für Versorgungsarbeit und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Sicherheitsbedürfnisse oder unterschiedliche Mobilitätsmuster aufmerksam machten. Diese Themen haben inzwischen so weit in den planerischen „Mainstream“ Eingang gefunden, dass Studierende einige Kriterien ehemals als „frauengerecht“ bezeichneter Planung inzwischen als selbstverständlich ansehen und sich gar nicht mehr bewusst sind, wie hart der Kampf um diese Themen einmal gewesen ist. Häufig gelten diese Themen heute – bei allen Einschränkungen – nicht mehr als reine Frauenthemen. Auch die Vielfalt männlicher Lebenslagen und deren unterschiedliche Planungsbetroffenheit werden diskutiert. Im Ergebnis geraten Vorstellungen von „Normalität“ ins Wanken und werden im Idealfall planerische Innovationen angestoßen. Dass es *die* Männer ebenso wenig gibt wie *die* Frauen, zeigt sich erst, wenn Normalitätsvorstellungen des geschlechtslosen Planers hinterfragt werden. Trotzdem beeinflusst die Kategorie Geschlecht Machtverhältnisse nach wie vor. Die Planungsfprofession selbst ist bis heute nach Geschlecht segregiert (vgl. Greiwe/Kreuzer/Terfrüchte et al. 2010). Frauen sind zu mehr oder weniger selbstverständlichen Akteurinnen der Stadtentwicklung geworden, ohne dass Machtungleichgewichte zwischen den Geschlechtern hätten vollständig beseitigt werden können. Die Zielgruppe „Frauen“ erscheint jedoch als Kollektiv mit gemeinsamen raumrelevanten Bedürfnissen und Interessen, gerade für junge Frauen, heute ein Stück weit fragwürdig (vgl. Rodenstein 1998).

Oben habe ich argumentiert, dass die Ernennung von Stellvertreterinnen und Stellvertretern für bestimmte Zielgruppen im Partizipationsprozess mit Legitimitätsproblemen behaftet ist (man denke hier auch an das Beispiel der Deutschen Islamkonferenz und die beharrliche Kritik an der Auswahl der Mitglieder) und dadurch die Vielfalt von Interessen nicht zwangsläufig abgebildet bzw. die Definition der Zielgruppe selbst infrage gestellt wird. Ähnlich möchte ich an dieser Stelle schlussfolgern, dass eine größere Vielfalt von Planerinnen und Planern sicherlich nicht automatisch dazu führt, dass die Interessen bislang wenig vertretener Gruppen im Planungsprozess besser sichtbar werden. Dass eine größere Vielfalt von Planerinnen und Planern dennoch aus meiner Sicht Ziel der Planerausbildung und der Profession sein sollte, hat zwei Gründe. Erstens kann sie zumindest potenziell die Sensibilität für bestimmte Themen in der Profession erhöhen, wenn Routinen und Normalitäten infrage gestellt werden – allerdings nicht automatisch, sondern dann, wenn sie eine fachliche Auseinandersetzung mit den Ein- und Ausschlussmechanismen im Planungs- und Partizipationsalltag anregt. Zweitens geht es darüber hinaus auch hier um gesellschaftliche Chancengleichheit, die sich u. a. in Zugangschancen zu Bildung und Positionen auf dem Erwerbsarbeitsmarkt widerspiegelt. Auf diese beiden Punkte komme ich gleich zurück.

## 4 Neue Partizipationskulturen?

In den letzten Jahren haben Stadtforscherinnen und Stadtforscher argumentiert, dass Städte zu Erlebnis-, Event- und Konsum-Orten geworden sind (vgl. z.B. Bittner 2001; Glaeser/Gottlieb 2006). Gleichzeitig entstanden im Kontext der Stadtentwicklung und des Stadtmarketings Forderungen nach der Gestaltung von „performative urban space“ als Bühnen für die (Selbst-)Darstellung, zum Lernen und für die Generierung von Erfahrungen (vgl. Marling/Jensen/Kiib 2009: 864 f.; auch Huning 2006: 195 ff.). Insbesondere in Städten, die stark vom demografischen Wandel betroffen sind, hat Planung selbst einen performativen Charakter angenommen (vgl. Altrock/Huning/Peters 2006; Altrock in diesem Band). Performative Planung ist kein rationales Handeln, bei dem die Mittel auf den Zweck abgestimmt und durch diesen legitimiert werden. Vielmehr setzt performative Planung den Rahmen für Interventionen unterschiedlicher städtischer Akteure und beteiligt Menschen nicht im traditionellen Sinne, sondern schafft Möglichkeitsräume für ihre Raumeignung und Raumdeutung. Da sich unterschiedliche Schichten von Bedeutungen im Raum überlagern, bringen sich städtische Subjekte hier durch ihr Handeln in Bezug auf die Räume neu hervor, wobei unterschiedliche Identitätsschichten sich überlagern können: „Subjects are multiplicities; everyone represents more than one fixed identity; class, gender and race disrupt and recombine“ (Cupers 2005: 735).

Gerade Partizipation ist ein Prozess, in dem sich Subjektpositionen entwickeln und verändern können (vgl. auch Cupers 2005). „Conceiving of participation as a performative practice emphasizes that identities, knowledge, interests, and needs are not represented but shaped, articulated, and constructed in the participative process itself. Participatory practices involve context-specific interactions between participatory initiatives and the expectations they are imbued with on the one hand, and views they articulate on the other“ (Turnhout/Van Bommel/Aarts 2010: o.S.). Im Partizipationsprozess können unterschiedliche sich überlagernde oder sogar widerstreitende Interessen, Loyalitäten und Zugehörigkeiten zutage treten, die keineswegs immer rational oder stabil sind, sondern sich im Prozess selbst verändern können. Entsprechend kommt dem Verfahren bereits im Moment des Agenda-Settings eine hohe Bedeutung zu, weil der Rahmen die Möglichkeiten von Positionen, sich zu entwickeln, absteckt. Vielfältige Interessenlagen können unterdrückt, geordnet und strukturiert oder aber initiiert und produktiv gewendet werden (vgl. Huning 2004).

Mit Blick auf Zielgruppen von Planung oder eine Verhinderung von Ausschlüssen bestimmter Gruppen bedeutet dies aus meiner Sicht, die soziale Konstruiertheit der gängigen Kategorien wie Geschlecht, Alter, Behinderung oder Migrationshintergrund als Ausgangspunkt zu nehmen. Inwiefern sind scheinbar zielgruppenspezifische Raumbedürfnisse und -aneignungsformen Ergebnis gesellschaftlicher Machtungleichgewichte, gesetzlicher oder kultureller Rahmenbedingungen und damit sozial konstruiert bzw. wandelbar? Durch welche Mechanismen und Prozesse trägt Raumplanung – auch im Rahmen von Partizipationsprozessen – dazu bei, diese zu reproduzieren und damit gesellschaftliche (Macht-)Verhältnisse aufrechtzuerhalten (vgl. auch Becker 1998)? Es gilt, den Blick im Sinne einer Dekonstruktion weg von Personen und sozialen Gruppen hin zu diesen Mechanismen und Prozessen zu lenken (vgl. Rodenstein 2004). Ein Beispiel für einen entsprechenden Politikansatz ist möglicherweise die UN-Behindertenrechtskonvention, die im Jahr 2008 in Kraft trat und sich an einem „sozialen Verständnis von Behinderung“ orientiert (vgl. Riedel o.J.: 1). Die Konvention definiert den Begriff Behinderung nicht abschließend, sondern bezieht „alle Menschen ein, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben,

die sie in Wechselwirkung mit verschiedenen (einstellungs- und umweltbedingten) Barrieren am vollen und gleichberechtigten Gebrauch ihrer fundamentalen Rechte hindern“ (Riedel o.J.: 1). Insofern erkennt die Konvention an, dass unterschiedliche Behinderungen Menschen in verschiedenen Lebenslagen auf unterschiedliche Weise treffen, und sie zielt auf den Schutz vor diesen Behinderungen ab. Darauf Bezug nehmend, plädierte die Rechtswissenschaftlerin Susanne Baer bei einer Veranstaltung im Juni 2012 für ein „postkategoriales Antidiskriminierungsrecht“, das Schutzrechte nicht anhand von Eigenschaften sozialer Gruppen – Frauen, Behinderte, ethnische Gruppen, Homosexuelle – zuschreibt, sondern gegen Prozesse wie Sexismus, Heteronormativität, Rassismus oder Behinderung entwickelt (Baer 2012). Damit wird es wichtiger, diese Prozesse erkenn- und thematisierbar zu machen, als besonders schutzwürdige Zielgruppen mit bestimmten Eigenschaften zu definieren. Feministische und postkoloniale Kritik hat bereits in anderen Kontexten darauf hingewiesen, wie planerische Normen repressiv gewirkt und Ausschlüsse produziert haben (vgl. z.B. Graham/Marvin 2001: 123 ff.; Frank 2003; Kooy/Bakker 2006). Auch heute können Partizipationsprozesse unabsichtlich sexistisch, rassistisch oder behindernd wirken und Ausschlussmechanismen stabilisieren. Die Thematisierung solcher Prozesse ist aufgrund ihrer Komplexität extrem schwierig. Doch gerade wenn Partizipation performativ verstanden werden kann, hat die Gestaltung der öffentlichen „Bühne“, auf der sie stattfindet, erheblichen Einfluss auf den Erfolg eines Verfahrens (vgl. auch Weiske 2003).

Ein möglicher Ansatzpunkt im Rahmen der Stadtplanung, der auf die Beseitigung diskriminierender gesellschaftlicher Strukturen abzielt, ist der Beitrag von Dolores Hayden aus dem Jahr 1981, in dem sie darüber nachdenkt, wie eine nicht-sexistische Stadt aussehen könnte (vgl. Hayden 2005; Rodenstein 1994; Rodenstein 1998). Auch wenn ihre Utopie Kritik hervorruft, ist ihr Ansatz inspirierend, gesellschaftliche Mechanismen der Aufrechterhaltung der Geschlechterungleichheit (geschlechtsspezifische Arbeitsteilung, die Unterscheidung von Öffentlichkeit und Privatheit, Geschlechterstereotype) zu identifizieren und pro-aktiv Gegenvorschläge zu entwickeln. Hayden fragt nicht nach einer frauengerechten Planung, geht also nicht von einer vermeintlich einheitlichen Zielgruppe aus, sondern fragt im Gegenteil, wie eine Stadt aussehen könnte, in der Sexismus überwunden werden könnte. Ähnlich ließe sich fragen: Wie könnte eine nicht-rassistische, nicht-heteronormative, nicht behindernde/barrierefreie Stadt aussehen? Existierende Leitfäden, die einzelne Zielgruppen in den Blick nehmen, sind wertvolle Orientierungshilfen bei der Beantwortung solcher Fragen, die jedoch im Ergebnis vermutlich darüber hinausgehen.

Die Planungsprofession ist – zumindest in ihrer heutigen institutionellen und personellen Organisation – sozial selektiv, und daran wird sich höchstens mittelfristig etwas ändern. Um Veränderungen anzustoßen, kommt es meines Erachtens darauf an, Diskriminierungsprozesse offenzulegen und thematisierbar zu machen. Das Beispiel der Frauenbewegung zeigt, wie sehr Institutionen und Etablierte irritiert werden müssen, um Routinen zu verändern, und wie häufig die Bereitschaft fehlt, die eigene Positioniertheit zu reflektieren. Der frühen Frauenbewegung ist es gelungen, solche Prozesse anzustoßen, weil sie ein mehr oder weniger kollektives Subjekt in den Mittelpunkt stellte. In heutigen postmodernen Zeiten, in denen Individualität und Differenz betont werden, werden soziale Bewegungen kaum noch über eindimensionale Identitätskategorien motiviert. Gerade deshalb werden typische Zielgruppenansätze häufig hinterfragt. Ein Fokus auf Prozesse der Ausgrenzung ist möglicherweise eine Lösung aus diesem Dilemma. Für Planungstheorie und -praxis bedeutet dies, Diskriminierungen in Partizipationsprozessen zu beobachten und zu reflektieren. Betrachtet man Partizipation als eine Arena der (sozial-

räumlichen) Reproduktion von Machtverhältnissen (unter vielen), wird deutlich, welche Möglichkeiten die Gestaltung von (performativen) Partizipationsräumen bietet, um unterschiedliche Ressourcen anzuerkennen, zu mobilisieren oder aber auszugrenzen. Die Frage, wer für wen plant, wird damit nicht obsolet, im Gegenteil: es liegt in den Händen der Planenden, eigene Normalitätsvorstellungen zu hinterfragen und eine Partizipationskultur der Anerkennung zu etablieren. Hier bedarf es weniger neuer rechtlicher Voraussetzungen als vielmehr einer Offenheit und Sensibilität der Planenden selbst.

## Literatur

- Altrock, U.; Huning, S.; Peters, D. (2006): Neue Wege in der Planungspraxis und warum aktuelle Planungstheorien unvollständig bleiben. In: Selle, K. (Hrsg.): Planung neu denken. Band 1: Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Dortmund, 248-263.
- Arnstein, S.R. (1972): Stufen der Bürgerbeteiligung. In: Lauritzen, L. (Hrsg.): Mehr Demokratie im Städtebau. Hannover, 192-218.
- Baer, S. (2012): Rechtlicher Gruppismus – eine Herausforderung für Grund- und Menschenrechte. Keynote-Vortrag bei der Tagung „Kollektivität nach der Subjektkritik“ an der Humboldt-Universität zu Berlin am 28.06.2012.
- Bauhardt, C. (1996): „...also ich plane ja für alle Menschen...“. Zu Universalismus und Differenz in den Planungsdisziplinen. In: RaumPlanung 72, 39-44.
- Becker, R. (1998): Zu kurz gesprungen? Anmerkungen zum vielschichtigen Unbehagen über den Stand feministischer Planung – Überlegungen zu einer Neuorientierung. In: Frei-Räume: Streitschrift der Feministischen Organisation von Planerinnen und Architektinnen 10, 151-170.
- Bittner, R. (2001): Die Stadt als Event. Frankfurt am Main. = Edition Bauhaus 10.
- Bröckling, U. (2003): You are not responsible for being down, but you are responsible for getting up. Über Empowerment. In: Leviathan 31 (3), 323-344.
- Cupers, K. (2005): Towards a Nomadic Geography: Rethinking Space and Identity for the Potentials of Progressive Politics in the Contemporary City. In: International Journal of Urban and Regional Research 29 (4), 729-739.
- Frank, S. (2003): Stadtplanung im Geschlechterkampf. Stadt und Geschlecht in der Großstadtentwicklung des 19. und 20. Jahrhunderts. Opladen. = Stadt, Raum und Gesellschaft 20.
- Glaeser, E.L.; Gottlieb, J.D. (2006): Urban Resurgence and the Consumer City. In: Urban Studies 43 (8), 1275-1299.
- Graham, S.; Marvin, S. (2001): Splintering urbanism. Networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition. London, New York.
- Greiwe, U.; Kreuzer, V.; Terfrüchte, T.; Weller, M.; Wenner, F. (2010): AbsolventInnenbefragung 2009. Zur beruflichen Lage der AbsolventInnen der Abschlussjahrgänge 2004-2008 der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund.
- Groeger, F. (2002): Quartiersöffentlichkeit, Bewohnerbeteiligung und lokale Politik im „Problemviertel“: Eine Fallstudie. In: Walther, U.-J. (Hrsg.): Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur sozialen Stadt? Opladen, 165-178.
- Hartmann, M. (2009): Bildung für alle oder Elitebildung? Wege zu mehr Chancengleichheit im deutschen Schulsystem. Berlin.
- Häußermann, H. (2005): Politisches Vertrauen und Partizipation. In: Forum Wohneigentum 6, 298-301.
- Hayden, D. (2005): What Would a Nonsexist City be Like? Speculations on Housing, Urban Design, and Human Work. In: Fainstein, S.S.; Servon, L.J. (Hrsg.): Gender and Planning. A Reader. New Brunswick, NJ, 47-64.
- Healey, P. (1996): The Communicative Turn in Planning Theory and its Implications for Spatial Strategy Formation. In: Environment and Planning B 23 (2), 217-234.

## ■ Wer plant für wen?

- Healey, P. (2006): Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies. Basingstoke.
- Huning, S. (2004): Der Weg ist das Ziel: Planung als gemeinsames Handeln. In: Altrock, U.; Güntner, S.; Huning, S.; Peters, D. (Hrsg.): Perspektiven der Planungstheorie. Berlin, 45-56.
- Huning, S. (2006): Politisches Handeln in öffentlichen Räumen. Berlin.
- Kooy, M.; Bakker, K. (2006): Zersplitterte Netzwerke? Wasser, Macht und Wissen in Jakarta: 1870-1945. In: Frank, S., Gandy, M. (Hrsg.): Hydropolis: Wasser und die Stadt der Moderne. Frankfurt am Main, 265-292.
- Lepofsky, J.; Fraser, J. C. (2003): Building Community Citizens: Claiming the Right to Place-making in the City. In: Urban Studies 40 (1), 127-142.
- Marling, G.; Jensen, O.; Kiib, H. (2009): The Experience City. Planning of Hybrid Cultural Projects. In: European Planning Studies 17 (6), 863-885.
- Nolte, P. (2011): Von der repräsentativen zur multiplen Demokratie. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 1-2, 7-12.
- Reuter, W. (2004): Planung und Macht – Positionen im theoretischen Diskurs und ein pragmatisches Modell von Planung. In: Altrock, U.; Güntner, S.; Huning, S.; Peters, D. (Hrsg.): Perspektiven der Planungstheorie. Berlin, 57-78.
- Riedel, E. (o.J.): Gutachten zur Wirkung der internationalen Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung und ihres Fakultativprotokolls auf das deutsche Schulsystem. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse.  
[http://www.gemeinsam-leben-nrw.de/sites/default/files/Gutachten\\_Zusammenfassung\\_0.pdf](http://www.gemeinsam-leben-nrw.de/sites/default/files/Gutachten_Zusammenfassung_0.pdf) (10.09.2012).
- Rodenstein, M. (1994): Wege zur nicht-sexistischen Stadt. Architektinnen und Planerinnen in den USA. Freiburg.
- Rodenstein, M. (1998): Von der frauengerechten zur nicht-sexistischen Stadt. Ein Plädoyer für eine neue Perspektive in der feministischen Stadt- und Regionalplanung. In: Frei-Räume: Streitschrift der Feministischen Organisation von Planerinnen und Architektinnen 10, 142-150.
- Rodenstein, M. (2004): Ein Plädoyer für Planung als Dekonstruktion. In: Altrock, U.; Güntner, S.; Huning, S.; Peters, D. (Hrsg.): Perspektiven der Planungstheorie. Berlin, 89-98.
- Schmitt, J. (2002): Stadtteilarbeit als Arbeit an der lokalen ‚Zivilgesellschaft‘? Interaktionistische Betrachtung eines ostdeutschen Prozesses. In: Haus, M. (Hrsg.): Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik. Theoretische Analysen und empirische Befunde. Opladen, 230-254.
- Selle, K. (1996): Von der Bürgerbeteiligung zur Kooperation und zurück. In: Selle, K. (Hrsg.): Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Wiesbaden, Berlin, 61-78.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2011): Handbuch zur Partizipation. Berlin.
- Tewdwr-Jones, M.; Allmendinger, P. (2002): Conclusion: Communicative Planning, Collaborative Planning and the Post-Positivist Planning Theory Landscape. In: Tewdwr-Jones, M.; Allmendinger, P. (Hrsg.): Planning Futures. New Directions for Planning Theory. London, 206-216.
- Turnhout, E.; Van Bommel, S.; Aarts, N. (2010): How Participation Creates Citizens: Participatory Governance as Performative Practice. In: Ecology and Society 15 (4), 26.
- von Alemann, U.; Gehne, D.H.; Strünck, C.; Theus, D. (2002): Kooperative Demokratie im Kiez? Warum sich Menschen in Problemstadtteilen (nicht) an Politik beteiligen. Vier Fallstudien aus Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- Weiske, C. (2003): Städtische Öffentlichkeiten – ihre Akteure und ihre Räume. In: Informationen zur Raumentwicklung 1/2, 21-26.
- Weitz, L. (2006): Bürgerbeteiligung: Handlungsfelder und Qualitätskriterien. In: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg; Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz; Stadt Stuttgart (Hrsg.): Formen der Bürgerbeteiligung für eine nachhaltige Stadt- und Gemeindeentwicklung. Stuttgart, 17-27.
- Wendland, A. (2002): Mitbestimmung oder Beteiligung im Laufstall? Zur Diskussion um Partizipation in der sozialen Stadtteilentwicklung. Bielefeld.

Young, I.M. (2005): Justice and the Politics of Difference. In: Fainstein, S.S.; Servon, L.J. (Hrsg.): Gender and Planning. A Reader. New Brunswick, NJ, 86-103.

### **Autorin**

Dr. **Sandra Huning** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Fakultät Raumplanung der Technischen Universität Dortmund.

Rasmus C. Beck, Ralf Meyer

# Regionale Wirtschaftsförderung und Raumordnung – Impulse für zukünftige Kooperationen und Synergien

## Gliederung

- 1 Zusammenspiel zwischen regionaler Wirtschaftsförderung und Raumordnung in Theorie und Praxis
- 2 Zielkonflikte zwischen Raumordnung und regionaler Wirtschaftsförderung
- 3 Chancen einer engeren regionalen Kooperation
- 4 Gemeinsame Prozesse und Produkte als Entwicklungsziel von Raumordnung und regionaler Wirtschaftsförderung
- 5 Fazit: Vernetzung und kundenorientiertes Handeln sind gefragt

Literatur

## Kurzfassung

Raumordnung und regionale Wirtschaftsförderung sind beispielsweise in der Ansiedlung von Unternehmen oder der Planung von Gewerbeflächen oft eng miteinander verzahnt. Jenseits solcher gemeinsamen Handlungsfelder haben beide Bereiche jedoch sehr unterschiedliche theoretische Bezüge und praktische Funktionsweisen und Aufgaben, die mitunter zu Formen der Zusammenarbeit führen können, die wenig oder nicht effektiv sind. Der Beitrag soll die wesentlichen Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Raumordnung und regionaler Wirtschaftsförderung illustrieren sowie aus der Praxis heraus Ansätze für ein besseres wechselseitiges Verständnis liefern.

## Schlüsselwörter

Raumordnung – Wirtschaftsförderung – Zusammenarbeit

## Regional Economic Promotion and Spatial Planning – Reflections and Inputs for Future Cooperation and Synergy Effects

### Abstract

In various fields of activity, spatial planning and regional economic promotion have become ever more intermeshed, for example, in the settlement strategies of companies or the planning of commercial areas. Beyond such shared action fields, these two domains are, however, characterised by very different theoretical reference points. Likewise, practical tasks have been shown to differ a great deal. This has resulted in ineffective forms of cooperation. This article aims to illustrate the main commonalities and differences between spatial planning and regional economic promotion and draws on practical experience to formulate approaches to promote mutual understanding.

## Keywords

Spatial planning – economic promotion – cooperation

## 1 Zusammenspiel zwischen regionaler Wirtschaftsförderung und Raumordnung in Theorie und Praxis

Raumordnung und regionale Wirtschaftsförderung sind in der Theorie und in der Praxis noch weitgehend voneinander getrennt agierende Systeme. Bereits Schlotböller (2001: 6) weist darauf hin, dass die Hauptaufgabe der Raumordnung zwar die „Koordination der verschiedenen Ansprüche an den Raum [ist], zu denen auch das Ziel einer angemessenen wirtschaftlichen Entwicklung zählt“, dies aber im Sinne teleologischer Zielkonflikte oft in Konflikt mit Interessen der regionalen Wirtschaftsförderung, wie etwa der Ausweisung und Entwicklung von Gewerbeflächen, stehen kann. Obwohl es in der Forschung einen weitgehenden Konsens darüber gibt, dass eine nachhaltige regionale Standortentwicklung und -sicherung ein enges Zusammendenken von Planungs- und Wirtschaftsförderungsaspekten erfordert (vgl. Beiträge in Giffinger 2010), so zeigt gerade die gelebte Praxis, dass die Vorgehens- und Sichtweisen von Raumplanern und Wirtschaftsförderern manchmal sehr unterschiedlich sind.

Dieser Sachverhalt ist sicherlich auch darauf zurückzuführen, dass im Gegensatz zum wissenschaftlich und gesetzlich klar umrissenen Auftrag der Raumordnung die Aufgaben, Instrumente und Ziele regionaler Wirtschaftsförderung konzeptionell relativ weit gefasst sind und uneinheitlich beschrieben werden können (vgl. Schmid/Heinze/Beck 2009; ARL 2011). So zielen zwar die Bemühungen der regionalen Wirtschaftsförderung auf gesamtwirtschaftliche Ziele und die gesetzlich vorgeschriebene Aufgabe zur „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ in vertikalen Teilräumen wie Kommunen, Landkreisen oder auch Bundesländern, aber die Ziele, Instrumente und die dafür zur Verfügung stehenden Ressourcen sind meist von hoher Pfadabhängigkeit sowie Experimentierfreude der Akteure vor Ort geprägt (vgl. Kiese/Schätzl 2008).

Neben Tätigkeitsfeldern mit einer relativ großen Schnittmenge zur regionalen Raumordnung wie Gewerbeflächenvermarktung oder Infrastrukturplanung zählt zu moderner Wirtschaftsförderung heute ebenso

- die Wachstumsbranchenentwicklung,
- die Gründungsförderung,
- die Unternehmensfinanzierung,
- der Netzwerkaufbau zwischen Hochschulen und Wirtschaft,
- der Technologietransfer sowie
- das Standortmarketing,

die allesamt weitgehend losgelöst von der Raumordnung sind und im Gegensatz zur Planung nicht im Kernbereich einer Verwaltung stattfinden.

## 2 Zielkonflikte zwischen Raumordnung und regionaler Wirtschaftsförderung

Darüber hinaus unterliegt das Handlungsfeld der regionalen Wirtschaftsförderung auch einem immanenten und durchaus ernstzunehmenden Zielkonflikt: Denn die zuvor erwähnten wirtschaftspolitischen Maßnahmen zielen stets darauf, eine standortbezogene Wachstumsstrategie umzusetzen, deren Erfolg sich in erster Linie durch eine herausgehobene Attraktivität und ökonomische Prosperität gegenüber regional angrenzenden bzw. konkurrierenden Wirtschaftsräumen zeigt. Dem gegenüber stehen wiederum wirtschaftspolitische Zielsetzungen auf Ebene der Bundesländer und des Bundes, die eine grundlegende Angleichung der ökonomischen wie sozialen Lebensverhältnisse sowie Stabilisierungsziele verfolgen. Aus diesen divergierenden Zielsetzungen ergeben sich folgerichtig nicht nur politische Zielkonflikte im föderalen System der Bundesrepublik, sondern auch definitorische Unschärfen und klare Unterschiede zur Raumordnung, die sowohl Wachstums- als auch Ausgleichsziele aufweist (vgl. Schlotböller 2001: 14 ff.).

Vor dem Hintergrund solcher struktureller Rigiditäten ist auch die gemeinhin in der Praxis vorkommende Situation verständlich, wonach der Wirtschaftsförderer nur Vermarktungsmöglichkeiten von Flächen und Gebäuden in der Region prüft und die Planung hingegen oft auch andere Belange (u. a. soziale und ökologische) in den raumordnerischen Abwägungsprozess mit einbeziehen muss, die möglicherweise einer erfolgreichen Vermarktung entgegenstehen können. Aus Sicht der strukturell recht frei agierenden Wirtschaftsförderung wird daher auch oft von einer „Verhinderungsplanung“ gesprochen. Diese Bezeichnung im Sinne einer einseitigen Schuldzuweisung (z. B. für nicht realisierte Ansiedlungen von Unternehmen) ist aber nur in sehr wenigen Fällen berechtigt. Denn wo die regionale Wirtschaftsförderung weitgehend ohne normative Hürden agieren kann, muss die Raumordnung normative Regelwerke wie etwa Bebauungs- und Flächennutzungspläne sowie raumbedeutsame Fachplanungen berücksichtigen. Der raumordnerische Abwägungsprozess kann daher auch zur Ablehnung von Ansiedlungsinteressen führen, wenn im konkreten Fall andere Belange einen höheren Stellenwert besitzen. Dadurch können Konflikte mit den Interessen der regionalen Wirtschaftsförderung entstehen, wenn keine alternativen Lösungsmöglichkeiten gemeinsam gefunden werden, die beide Seiten zufriedenstellen.

## 3 Chancen einer engeren regionalen Kooperation

Wenn die kaum aufzulösenden Zielkonflikte zwischen den wirtschaftspolitischen Zielsetzungen des Bundes gegenüber denen der regionalen Teilräume außen vor gelassen werden, so zeigen die Handlungsfelder der Regionalplanung und der regionalen Wirtschaftsförderung eine Reihe von wesentlichen Gemeinsamkeiten, die aber in Zukunft noch konsequenter in Kooperation bearbeitet werden müssen. Denn gerade in Zeiten generell knapper werdender Flächenangebote in attraktiven urbanen Verdichtungsräumen ist die Notwendigkeit der intelligenten Weiterentwicklung von Bestandsflächen und der ökonomisch wie auch ökologisch nachhaltigen Ausweisung von neuen Gewerbegebieten für technologie- und wachstumsorientierte Unternehmen höher denn je. Diese Ziele können aber nur erreicht werden, wenn es eine systematische Zusammenarbeit der in der Verwaltung tätigen Akteure im Sinne integrierter und marktorientierter Lösungen gibt, um Standorte für heimische und für ansiedlungsinteressierte Unternehmen attraktiv zu machen (vgl. Gnest/Priebs 2008: 493 f.).

Die notwendige Voraussetzung hierfür ist zunächst der beiderseitige Wille zum Austausch und zur Kooperation – sowohl auf Seite der regionalen Wirtschaftsförderung als auch auf Seite der Raumordnung. Nur durch ein nachhaltiges Verständnis der „Binnenrationalitäten“ beider Systeme kann die einander hemmende Ausgangslage überwunden werden. Hier ist die regionale Wirtschaftsförderung auch durchaus in einer Bringschuld, denn bei ihrem Wunsch, Flächen zu entwickeln und zu vermarkten, sollten die wesentlich engeren normativen Leitplanken der Planung als „strukturell gegeben“ akzeptiert und als ein Anlass zum frühzeitigen Dialog gesehen werden. Im Gegenzug sollte die Planung nicht als technokratisch-reagierender „Verhinderer“ auftreten, sondern gerade bei gestalterischen Fragen vielmehr als vermittelnder „Problemlöser“ agieren (vgl. Schönwandt/Jung 2006: 23). Allein durch diese simplen Schritte zu mehr Prozess- und Kundenorientierung ließe sich sicher ein wesentlich effizienteres Zusammenwirken von Raumordnung und regionaler Wirtschaftsförderung erreichen, die sich im Sinne einer dienstleistungsorientierten Verwaltung sogar zu einem wesentlichen Standortvorteil entwickeln könnte.

#### **4 Gemeinsame Prozesse und Produkte als Entwicklungsziel von Raumordnung und regionaler Wirtschaftsförderung**

Die hier skizzierten ersten Schritte zum besseren Verständnis der „Binnenrationalitäten“ sind allerdings nicht ausreichend, um die Handlungsfelder regionaler Wirtschaftsförderung und Raumordnung in Hinblick auf eine höhere regionale Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität hin auszurichten. Denn aus „Kundensicht“ sind solche Maßnahmen zunächst nur eine Beschäftigung verschiedener Organe der öffentlichen Hand mit sich selbst – für die Unternehmen vor Ort zählen Opportunitäts- und Kostenvorteile durch bessere Dienstleistungen und Produkte der Verwaltung. Der zuvor beschriebene Aufbau von wechselseitigem Verständnis und Vertrauen muss also auch bessere Produkte und Prozesse der Raumplaner wie auch Wirtschaftsförderer für die Wirtschaft und den Standort nach sich ziehen, gerade dort, wo nicht unmittelbar Rechtsnormen (wie beispielsweise in der Bauaufsicht) betroffen sind und gestalterische Freiräume Synergien erlauben (vgl. Frey/Zimmermann 2005: 6 f.).

Eine moderne Wirtschaftsförderung und Raumplanung sollte daher dort, wo sie es formal vertreten kann, unabhängig von festen Gemarkungsgrenzen agieren und die Region als Markt in den Mittelpunkt ihres Handelns rücken sowie eine konsequente Kunden- und Lösungsorientierung gegenüber den Bürgern und den Unternehmen verfolgen. Im immer stärkeren Wettbewerb um Fachkräfte, Neuansiedlungen und Bestandsunternehmen müssen vermeidbare Hürden wie die interkommunale Konkurrenz bei regionalen Flächen genauso überwunden werden wie eine lange und kundenunfreundliche Bearbeitung von Anliegen in einem nur wenig transparenten Verwaltungsapparat. Denn kommunales Kirchturmdenken und ein zu wenig auf die Interessen der Bürger und Unternehmen eingehendes Verwaltungsprozedere sind die häufigsten Faktoren für gescheiterte Ansiedlungsvorhaben, die es dringend zu beheben gilt. Besonders durch Ansätze wie „One-Face-To-The-Customer“ haben einige Verwaltungen bereits gegengesteuert und nach EU-Richtlinien zertifizierte Einrichtungen wie ein regionales „Dienstleistungszentrum Wirtschaft“ als Antwort entwickelt und gute Erfahrungen damit gemacht.

## 5 Fazit: Vernetzung und kundenorientiertes Handeln sind gefragt

Regionale Wirtschaftsförderung und Raumordnung müssen auf Basis der ohnehin gegebenen Schnittmengen in der Gewerbeflächen- und Infrastrukturplanung mehr dienstleistungs- und marktorientierte Geschäftsprozesse für ihre Endkunden entwickeln und so gemeinsam regionale Wachstumsstrategien gestalten (vgl. zur weiteren Diskussion auch Kühn 2008: 239 f.). Aufbauend auf der Flächenausweisung und der Planung von Infrastrukturen könnten dann auch konkret „Baustellen“ wie ein Qualitätsmanagement (z. B. bei der Schnelligkeit der Bearbeitung von Kundenanliegen), die Problemlösungs- und Vermittlungskompetenz in der Verwaltung oder die Umsetzungsmöglichkeiten von interkommunalen Kooperationen bei der Gewerbeflächen- und Gewerbesteuerverteilung gezielt bearbeitet werden.

Um solche Maßnahmen umzusetzen, bedarf es einer neuen und auf regionaler Abstimmung basierenden Kooperationskultur, die rasch vieles anders angeht, als es bisher in einem Großteil der Kommunen und Landkreise gängige Praxis ist. Wirtschaftsförderung und Raumordnung könnten hier gemeinsam vorweg gehen, müssen dazu aber neue Wege hin zu marktgerechten Vorgehensweisen suchen und die Politik davon überzeugen, dass eine überregionale Standortattraktivität für Bürger und Unternehmen meist nur im Rahmen kundenorientierter Prozesse und Produkte (wie z. B. interkommunaler Gewerbeflächenkonzepte) erreicht werden kann (vgl. Fischer/Peer 2012). Dann besteht auch die Möglichkeit, weitere wichtige Maßnahmen zur regionalen Imageförderung, wie z. B. durch das Herausarbeiten „weicher“ Standortfaktoren, anzugehen. Insofern ist die regionale Zusammenarbeit von Raumordnung und Wirtschaftsförderung nicht nur eine periphere Aufgabe, sie dient vielmehr der Standortsicherung im stärker werdenden globalen Kampf von Städten und Regionen um Unternehmen und Arbeitskräfte und sollte daher so schnell und konsequent wie möglich angegangen werden (vgl. Schlotböller 2001).

### Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2011): Strategische Regionalplanung. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 84.
- Fischer, T.; Peer, V. (2012): Zeit und Wissen – zwei zentrale Bestimmungsgrößen in der Raumplanung. In: Ländlicher Raum 1, 1-15.
- Frey, R. L.; Zimmermann, H. (2005): Neue Rahmenbedingungen für die Raumplanung als Chance für marktwirtschaftliche Instrumente. In: disP – The Planning Review 161, 5-18.
- Giffinger, R. (Hrsg.) (2010): Standorte sichern – Standorte entwickeln. Wien. = Forum Raumplanung 17.
- Gnest, H.; Prieb, A. (2008): Raumplanung in der Zukunft. Anforderungen, künftig bedeutsame Themen und Aufgaben aus Sicht der Praxis. In: Raumforschung und Raumordnung 66 (6), 486-497.
- Kiese, M.; Schätzl, L. (Hrsg.) (2008): Cluster und Regionalentwicklung: Theorie, Beratung und praktische Umsetzung. Dortmund.
- Kühn, M. (2008): Strategische Stadt- und Regionalplanung. In: Raumforschung und Raumordnung 66 (3), 230-243.
- Schlotböller, D. (2001): Raumordnung und regionale Wirtschaftsförderung: Konflikte aus ökonomisch-theoretischer und empirischer Sicht. Münster. = Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung 37.

- Schmid, J.; Heinze, R. G.; Beck R. C. (Hrsg.) (2009): Strategische Wirtschaftsförderung und die Gestaltung von High-Tech-Clustern. Beiträge zu den Chancen und Restriktionen von Clusterpolitik. Baden-Baden.
- Schönwandt, W.; Jung, W. (2006): Aufgabenstellung, Ergebnisse und Empfehlungen. In: Schönwandt, W.; Jung, W. (Hrsg.): Ausgewählte Methoden und Instrumente in der räumlichen Planung. Kritische Sondierung als Beitrag zur Diskussion zwischen Planungswissenschaft und -praxis. Hannover, 1-25. = Arbeitsmaterial der ARL 326.

## Autoren

**Rasmus C. Beck**, M.A., studierte bis 2007 Politische Ökonomie in Tübingen (mit Auszeichnung). Danach war er beim dortmund-project der Wirtschaftsförderung Dortmund als Projektleiter für Clusterstrategie und Fachkräfte monitoring tätig. Währenddessen wurde er Lehrbeauftragter für strategische Wirtschaftsförderung und regionale Innovationssysteme an den Universitäten Tübingen und Bochum sowie der Hochschule München. Heute ist er stellv. Geschäftsführer und Prokurist bei der hannoverimpuls GmbH.

**Ralf Meyer**, Dipl. Betriebswirt. Von 1984 bis 1999 hat er verschiedene Unternehmen gegründet und aufgebaut. 1999 erfolgte ein Wechsel in die Wirtschaftsförderung, wo er bis heute verschiedene Führungsfunktionen in Gründungs-, Technologie- und Förderbankgesellschaften ausübt. Schwerpunkt seiner Aufgaben waren hier insbesondere Konzeption und Aufbau der Gesellschaften. Seit 2007 ist er Geschäftsführer der hannoverimpuls GmbH, der gemeinsamen Wirtschaftsentwicklungsgesellschaft der Landeshauptstadt Hannover und Region Hannover.

Dietrich Fürst

## Kann die Regionalplanung die Raumplanung retten?

### Gliederung

- 1 Problem- und Fragestellung
- 2 Acht Thesen
- 3 Fazit: Regionalplanung kann die Raumplanung retten, aber nur wenn sich Raumplanung ändert

Literatur

### Kurzfassung

Möglichkeiten zur „Rettung“ der Raumplanung durch Regionalplanung beruhen auf der Koordinationskraft von Regionen, der Umsetzungsstärke der Regionalplanung (höhere gesellschaftliche Sichtbarkeit über Projekte), der gesellschaftlichen Mehrwertfunktion regionalplanerischer interdisziplinärer Koordination, wirksamen neuen Governance-Arrangements und der wirksameren Emotionalisierbarkeit und gesellschaftlichen Mobilisierbarkeit (place-making, visioning). Unterstützt wird eine Neuorientierung durch günstige gesellschaftliche Rahmenbedingungen (Wissensgesellschaft, Internet, neues Gemeinwohldenken, neue Ethik-Debatten). In diesem Beitrag werden acht Thesen vorgestellt, die ausleuchten sollen, ob die Regionalplanung die wirkungsvollere Ebene ist, um einen Mehrwert der Planung sichtbar zu machen, der letztlich auch die übergeordnete Raumplanung in der politischen Achtung aufwerten kann.

### Schlüsselwörter

Regionalplanung – Koordinationsfunktion – Governance

### Can Regional Planning Save Spatial Planning?

#### Abstract

The potential to “save” spatial planning by means of regional planning depends on the co-ordinating strength of regions, the implementation capacity of regional planning (increased societal visibility through projects), the societal value-added functions of interdisciplinary regional planning coordination, effective and novel governance arrangements, and more concerted attempts to generate emotional attachments and societal mobilisation (place-making, visioning). A reorientation is supported by more conducive societal framework conditions (knowledge society, Internet, new approaches to the public good, novel ethical debates). This article introduces eight hypotheses to examine whether regional planning should be considered a more apt level to make the added value of planning visible. Ultimately, the aim is to direct political attention towards the superordinate realm of spatial planning.

## Keywords

Regional planning – coordination function – governance

## 1 Problem- und Fragestellung

Die Aufwertung der Raumplanung in Politik und Öffentlichkeit hat die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) immer wieder beschäftigt, und zwar seit Jahrzehnten. Dass dieses Thema schwierig ist und keine einfachen Lösungen erlaubt, zeigt die Geschichte dieser Bemühungen. Gleichwohl soll im Folgenden nochmals ein zarter Versuch unternommen werden, die Raumplanung über die Regionalplanung zu „retten“.

Das zentrale Problem liegt darin, dass Raumplanung kein Gut produziert oder anbietet, das politische Begehrlichkeit weckt, und in einer Welt operiert, die sektoral fragmentiert handelt und in der Interessengruppen sich über Fachpolitiken politische Vorteile verschaffen. Erschwert wird ihre Situation dadurch, dass ihre gesellschaftliche Notwendigkeit immer weniger erkannt wird, je mehr sich Fachpolitiken auch räumlich organisieren und „sektorale Raumordnungskonzepte“ vorlegen. Wir finden das beispielsweise in der Wasserwirtschaft (Wassereinzugsgebiete), im Naturschutz, im Verkehrsbereich, im Bereich der Elektrizitätsnetze („Bundesfachplanung für Höchstspannungsleitungen“, Wagner 2011), im Tourismusbereich (touristische Großprojekte). Selbst das Thema der Kulturlandschaftsgestaltung, das eigentlich ein raumplanerisches ist (§ 2 Abs. 2, Ziff. 5 ROG)<sup>1</sup>, wird inzwischen von Organisationen besetzt, in denen die Regionalplanung nur eine Randposition einnimmt – beispielsweise in Nordrhein-Westfalen die „Regionalen“ (vgl. Molitor 2012).

Das hat vielfach zur Folge, dass im Zuge der allgemeinen staatlichen Finanzkrise gerade in der Raumplanung Mittel gekürzt werden – und auch die Hochschulen spüren, dass planerische Fakultäten gegenüber anderen eher ins Hintertreffen geraten (Campbell 2010: 472).

Gleichwohl gehen Raumplaner unerschrocken davon aus, dass die höherrangigen Raumplanungen (Landes-, Bundes-, EU-Ebene) die Idee der Raumplanung stützen werden. So wird der nationalen Raumplanung zugetraut, über Modellvorhaben, Großprojekte, nationale „Schlüsselprojekte“ die Raumordnungspolitik aufzuwerten (Scholl 2012), und sogar als Koordinationsinstrument der EU-Politik wird Raumplanung ins Gespräch gebracht (Faludi 2010).

Im Folgenden soll der umgekehrte Blickwinkel eingenommen werden: Könnte es sein, dass die Regionalplanung die wirkungsvollere Ebene ist, um entscheidende Mehrwert-Elemente der Planung sichtbar zu machen, die letztlich auch die übergeordnete Raumplanung in der politischen Achtung aufwerten könnten? Dem wird nun mithilfe von acht Thesen nachgegangen.

---

<sup>1</sup> „Kulturlandschaften sind zu erhalten und zu entwickeln“ heißt es in § 2 Abs.2, Ziff. 5 ROG.

## 2 Acht Thesen

### **These 1: Der Raum hat als Koordinationssubstrat in den letzten 40 Jahren immer mehr Aufmerksamkeit gewonnen. Davon könnte die Regionalplanung profitieren, mehr als die Landesplanung.**

Die Koordinationskraft des Raumes ist nicht eine Fiktion der Raumplanung, sondern wurde auch von den Wirtschaftswissenschaften und den Geowissenschaften entdeckt. Abgesehen von der sehr früh erkannten Bedeutung von Agglomerationseffekten für die Infrastrukturversorgung (urban economies), die sektorale Arbeitsteilung (localization economies) und für die Vorteile der Massenproduktion (large scale economies) wurde der Raum in den Wirtschaftswissenschaften als Integrations- und Koordinationssubstrat in den 1970er Jahren am Beispiel von Silicon Valley wahrgenommen (Saxenian 1996): Der Schwerpunkt lag hier auf den Kommunikationsströmen und Netzwerken, die mit niedrigen Transaktionskosten gestaltet werden können und Synergie- sowie Innovationseffekte auslösen. In den 1980er Jahren wurde die Aufmerksamkeit auf das „Dritte Italien“ gelenkt (Sabel 1989; Bathelt 1998) – flexible Spezialisierung zwischen Unternehmen, welche die Risikokosten absenken und Umstrukturierungsprozesse erleichtern. In den 1990er Jahren kam die „new economic geography“ ins Gespräch (Krugman 1991): Synergieeffekte und large scope effects wurden stärker in den Blick genommen, die Folge der räumlichen Nähe und der Dichte von Interaktionsströmen in Agglomerationsräumen sind. Daraus wurde die Koordinationskraft des Raumes für unternehmerische Netzwerke und Cluster abgeleitet (Porter 1998). Unterstützt wurde diese Diskussion durch die wachsende Bedeutung von Netzwerken und der intersektoralen Kooperation, durch Untersuchungen über „regional innovation systems“ (Asheim/Lawton Smith/Oughton 2011), die in den Sozialwissenschaften aufkommende Sozialkapital-Debatte (Putnam/Goss 2001) und die „Cultural turn“-Tendenz in den Regionalwissenschaften (vgl. Stephenson 2010), die darauf verweist, in welchem Maße soziale Bindungen und kulturelle Prägungen Interaktionen in Räumen und die Entwicklung von Regionen bestimmen – eine These, die vor allem von der Gruppe „Corporate Culture and Regional Embeddedness“ im Rahmen des von der EU-Kommission geförderten internationalen Forschungskonsortiums CURE („Creative Urban Renewal in Europe“, vgl. <http://www.cure-web.eu>) herausgearbeitet wurde (Dörhöfer/Minnig/Pekruhl et al. 2011; Cooke/Rehfeld 2011; Prud'homme van Reine/Dankbaar 2011). Die „resurgence of the region“ ist vor allem in Europa sehr virulent (Sassen 2008; Paasi 2009).

Auch politisch-administrativ hat die Region an Bedeutung gewonnen: Ein Vergleich von 43 europäischen Ländern im Zeitraum 1950 bis 2006 zeigt, dass 29 Länder dezentralisiert haben (Hooghe/Marks/Schakel 2010: 52 ff.). Die Koordinationskraft von Regionen ist vor allem in Gesellschaften relativ groß, die stärker auf „Korporatismus“ und konsensbetonte Politikmuster ausgerichtet sind wie Deutschland. Nicht zufällig hat die schwedische Gruppe um Göran Lindqvist in ihrem „European Cluster Observatory“ von 100 europäischen Clustern mindestens 30 in Deutschland identifiziert (Economist 2012: 27).

Regionen sind auch die Ebene, auf der für die Spannungsstrukturen zwischen Globalisierung und regionaler Entwicklung Lösungen durch neue Formen der Governance und soziale Interaktionen verschiedener regionaler Akteure gefunden werden müssen. Spannungen dieser Art sind erkennbar: zwischen Internationalisierung und regionalen Clustern, zwischen Zwang zum Wettbewerb und Vorteilen der Kooperation, zwischen „geschlossener Innovation“ (zur Sicherung der Urheberrechte) und „offener Innovation“ (zur

Nutzung der Netzwerkvorteile), zwischen der Vorherrschaft großer Unternehmen und der Förderung von „start-ups“ und „spin-offs“, zwischen den Zwängen neuer Technologien und den Marktkräften der Konsumentenwünsche, zwischen unternehmerischen Zwängen und der Notwendigkeit, in Fachkompetenz zu investieren, zwischen „Shareholder“- und „Stakeholder“-Interessen, zwischen Zwang zu schnellen Entscheidungen und der Notwendigkeit partizipativer Mitbestimmung (Prud'homme van Reine/Dankbaar 2011: 1867 f.)

**These 2: Schwächen der Raumplanung sind teilweise strukturell bedingt. So werden die Herausforderungen unserer Gesellschaft primär über Fachressorts abgearbeitet. Raumplanung wird immer mehr an den Rand gedrängt, weil politisch nicht ergiebig genug.**

Die Herausforderungen, vor denen unsere Gesellschaft steht, sind vielfältig, aber im wesentlichen reduzierbar auf ökonomische (Globalisierung, Euro-Krise, Finanzkrise des Staates), ökologische (Klimawandel, Energiewende, Umweltgifte), soziale („Zwei-Drittel-Gesellschaft“, Integrationsproblematik, regionale Disparitäten, Risiken der Daseinsvorsorge für bestimmte Gruppen und Regionen) sowie gouvernementale (Wandel des Staates in einer globalisierten Welt, Föderalismusreform, Verwaltungsreform, Gebietsreform). Solche Herausforderungen haben zwar sektorübergreifende Wirkungen und bedürfen auch entsprechender Antworten, aber in der Praxis werden sie fragmentiert behandelt: in den jeweiligen Fachressorts, in denen die Herausforderungen Handlungsbedarf auslösen. Dafür wird von der Gesellschaft Geld bereitgestellt, werden Expertisen in Auftrag gegeben, werden Arrangements geschaffen, um organisiert dagegen vorgehen zu können.

Zwar ist die Raumplanung als Querschnitt-Akteur in besonderer Weise davon betroffen (vgl. Fürst 2011). Aber ihre gesellschaftliche Relevanz zur Bearbeitung der Herausforderungen wird als gering erachtet. Das hat mehrere Gründe:

- Das ihr zur Verfügung stehende Instrumentarium ist wenig darauf ausgerichtet: Zwar haben die Herausforderungen eine räumliche Inzidenz, aber sie lassen sich nicht mit raumordnerischen Maßnahmen angehen. Die Stärke der Raumplanung liegt allenfalls darin, durch neue Governance-Arrangements mehr zivilgesellschaftliche Selbsthilfekräfte auf regionaler Ebene zu mobilisieren. Aber auch das funktioniert nur bedingt, abhängig davon, ob die Herausforderungen als Gemeinschaftsaufgabe wahrgenommen und definiert werden können und die Akteure in den Regionen genügend Handlungsmöglichkeiten sehen, darauf einzuwirken.
- Raumplanung hat es auch kaum schaffen können, die notwendige politische Aufmerksamkeit zu bekommen, weil sie als Kollektivgut wahrgenommen wird, das kaum individuelle Vorteile bietet (aber individuelle Kosten erzeugt), sie kann deshalb auch keine Lobby entwickeln und schon gar nicht parteipolitische Vorteile bieten, mit denen Wählerstimmen zu gewinnen wären.
- Eher wird versucht, die Raumplanung aus der Problembearbeitung herauszuhalten, weil sie als „retardierend“ gilt – als „Verhinderungsplanung“, die raumrelevante Entscheidungen mit ihren raum- und umweltbezogenen Einwänden verzögert. Das gilt umso mehr, als die globalisierte Welt mit ihrem schnellen technologischen Fortschritt und den sich schnell wandelnden Problemkulissen schnelle Entscheidungen benötigt und ohnehin das immer mehr auseinanderklaffende Verhältnis von schnellem Entscheidungsbedarf und langsameren politischen Konsensbildungsprozessen

## ■ Kann die Regionalplanung die Raumplanung retten?

auch das demokratische politisch-administrative System vor neue Herausforderungen stellt (Scheller 2012).

- Dazu gehört auch, dass das raumplanerische Instrumentarium asymmetrisch ist: Es ist relativ stark im ordnungsfunktionalen Bereich, aber schwach (weil nur persuasiv) im entwicklungsfunktionalen Bereich.

### **These 3: Raumplanung bietet einen Mehrwert gegenüber Fachressorts, die ihre Probleme fachspezifisch zu eng definieren – auch dann, wenn sie sich um interdisziplinäre Koordination bemühen. Auch deren Koordination wird fach-egoistisch geführt: Man koordiniert sich so weit, wie es aus Ressortinteresse notwendig ist.**

Es liegt in der Natur von Fachressorts, Problemdefinitionen ressort-egozentrisch zu suchen. Das sind solche, die sich mit den Mitteln der Ressorts beherrschen lassen. Sofern weitere Kräfte von anderen Ressorts eingeworben werden müssen, bleiben solche Ansätze darauf beschränkt, was unbedingt notwendig ist – Notwendigkeit definiert aus Sicht des Ressorts. Das ist ressortökonomisch betrachtet konsequent. Denn je mehr man sich auf andere Kräfte abstützt, umso mehr verliert man seine Ressortautonomie. Diese ist aber ein hohes Gut, weil nur sie sicherstellt, dass genügend Ressourcen in den jährlichen Haushaltskämpfen eingeworben werden und sich die Ressorts politisch so profilieren können, dass ihre Relevanz genügend sichtbar gemacht werden kann. Wenn beispielsweise von den Wirtschaftsressorts regionale Entwicklungsprojekte angestoßen werden, so stehen die an wirtschaftlichen Indikatoren messbaren regionalen Erfolge im Vordergrund – ökologische Belange werden nolens-volens berücksichtigt, soziale Belange meist ausgeklammert, es sei denn, starke zivilgesellschaftliche Kräfte können sich durchsetzen. Umweltressorts würden regionale Entwicklungsprojekte primär unter ökologischen Aspekten ansetzen – die wirtschaftliche Seite wird zwar nolens volens mitberücksichtigt, aber häufig auch mit dem Effekt, dass wirtschaftlich suboptimale Lösungen geschaffen werden.

Raumplanung könnte hier weit ausgewogener operieren, zumal sie den gesetzlichen Auftrag zur raumbezogenen Koordination von raumbedeutsamen Maßnahmen hat. In dieser Eigenschaft ist sie eine Art „Meta-Regulierer“ (Einig 2011: 190 f.), die den raumbezogenen Rahmen für das Handeln anderer Behörden setzt. Aber wenn Regionalplaner zu Regionalkonferenzen aufrufen, erreichen sie allenfalls einen Achtungserfolg in der Eingangssitzung (viele Akteure kommen nur mit Kontrollinteressen, um Dinge nicht aus dem Ruder laufen zu lassen). Dagegen sieht man im weiteren Verlauf der Veranstaltungen häufig, dass das Engagement nachlässt, weil unsicher ist, in welchem Maße es über die Regionalkonferenz gelingt, nicht nur schöne Visionen zu erzeugen, sondern sie auch mit Ressourcen zu unterfüttern, um sie in die Praxis umzusetzen.

**These 4: Die Regionalplanung kann eine Lücke in der gesellschaftlichen Problembearbeitung schließen, indem sie Probleme weit genug, mit ausreichendem zeitlichem und sachlichem Horizont definiert, Negativfolgen von Entscheidungen aufdeckt (Raumordnungsverfahren, Umweltverträglichkeitsprüfung, Sozialverträglichkeitsprüfung) und ressortübergreifende Lösungswege aufzeigt („Raumentwicklungskonzepte“).**

Die genannten raumplanerischen Potenziale werden von den Fachressorts gern mit dem Verweis bestritten, dass Regionalplaner nicht über das erforderliche Fachwissen verfügten, lediglich Moderatoren seien und ihrerseits eine eingeschränkte Perspektive hätten, indem sie primär unter Umwelt- und Raumverträglichkeitsaspekten an die Probleme herangingen. Dahinter steht ein besonders deutsches Problem: Regionalplanung ist eine staatlich autorisierte Planung, die vor allem der Umsetzung landesplanerischer Vorgaben gilt. Dafür wird sie über Landesplanungsgesetze ermächtigt. Deshalb werden auch Regionale Planungsverbände vom Staat bezuschusst. Diese hoheitliche Funktion der Regionalplanung führt zum verbindlichen Regionalplan mit restriktiven Wirkungen für Raumnutzer. Daraus resultiert das Image der Regionalplanung, primär Verhinderungsplanung zu sein. Da zudem die Personaldecke der Regionalplaner immer zu kurz ist, wird deren Leistungspotenzial weitgehend durch raumordnerische Aktivitäten aufgefressen: Pläne machen, Planumsetzung kontrollieren, Raumnutzer beraten, Raumnutzungskonflikte bereinigen. Regionalplaner haben viel zu wenig Zeit, sich mit Regionalentwicklungsaufgaben zu befassen.

Das ist ambivalent zu beurteilen. Zum einen fühlen sich Regionalplaner am sichersten im Bereich der Raumordnungspolitik. Dafür wurden sie ausgebildet, darin haben sie die stärksten Instrumente und darin werden sie von den Fachressorts und Gemeinden auch am intensivsten wahrgenommen. Das ist quasi die Grundlage ihrer administrativen Autorität. Zum anderen aber ist Raumentwicklungspolitik noch zu wenig dazu angetan, der Regionalplanung ein positiveres Image zu geben. Nur wenigen Regionalplanungsorganisationen gelang es, bei Gemeinden und Fachressorts für ihre weiterreichenden Entwicklungsaufgaben Akzeptanz zu gewinnen. Das mag mit den Regionalplanern selbst zu tun haben, die sich in diese Bereiche nur zögernd vorwagten, hat aber vor allem seinen Grund in der fehlenden institutionellen Absicherung der Entwicklungsfunktion (asymmetrisches Instrumentarium).

Gleichwohl gibt es immer mehr Regionalplaner, vor allem unter den jüngeren, die der Entwicklungsfunktion gern wesentlich mehr Aufmerksamkeit widmen würden. Aber das können sie meist nur dort, wo Regionalplanung auf Verbände ausgegliedert wurde, die über ausreichend Personal verfügen, um als Quasi-Entwicklungsgesellschaften funktionieren zu können. Sie können Netzwerke mit regionalen Akteuren organisieren, können für bestimmte Projekte die Unterstützung der Wirtschaft gewinnen, können aber auch zivilgesellschaftliches Engagement einbinden. Aber sie müssen diesen Vorteil eines Regionalverbands mit dem Nachteil erkaufen, in der Umsetzung ihrer Visionen auf Dritte (Gemeinden, Fachressorts, Private) angewiesen zu sein, die sie nicht zum proaktiven Handeln veranlassen können.

### **These 5: Die Kluft zwischen Potenzial und Potenzialnutzung lässt sich überwinden, indem Regionalplaner systematischer Funktionen einer Regionalen Entwicklungsagentur übernehmen.**

Regionale Entwicklungsagentur bedeutet zunächst: institutionalisierter regionaler Kümmerer. Eine Entwicklungsagentur gewinnt umso mehr Autorität, je mehr sie etwas bewegen kann. Dafür braucht sie Ressourcen, aber diese können auch projektbezogen eingeworben werden. Deshalb kommt es auf die Transaktionskosten des Zugriffs auf Ressourcen an. Die Transaktionskosten sind am niedrigsten bei Projekten. Mitwirkung in Projekten setzt Akzeptanz voraus. Akzeptanz gewinnt man umso leichter, je mehr man auf Erfolge und Leistungen verweisen kann. Aber aus schwacher Position heraus gelingt das kaum. Deshalb braucht man entsprechende Governance-Arrangements: Netzwerke zu Wirtschaft und Fachressorts, Vertrauen gewinnen durch konstruktive Beratungen, Öffentlichkeitsarbeit mit anschaulicher Darstellung dessen, was Regionalplanung leisten kann.

Aber wesentlich ist vor allem ein Wandel im regionalplanerischen Konzept. Da die Regionalpläne heute weitgehend aufgestellt sind und ihre ökologischen Prioritäten gesetzt haben, ist der Fortschreibungsbedarf eher teilregionaler Natur als gesamthafter Art. Damit kann Arbeitskapazität freigesetzt werden.

Bei der Planumsetzung sollten Regionalplaner sehr konstruktiv mit Raumnutzungsansprüchen umgehen: Statt mittels Raumordnungsverfahren und Umweltverträglichkeitsprüfung Nutzungsansprüche in ihre Grenzen zu verweisen, sollten diese Kontrollinstrumente genutzt werden, um im Gespräch mit den Raumnutzern Lösungen zu suchen, die raum- und umweltverträglich sind, aber auch genügend Beiträge zur Raumentwicklung leisten. Solche Prozesse sind in europäischen Nachbarländern bereits im Gange und laufen dort unter dem Stichwort „strategische Raumentwicklungsplanung“ – in Dänemark, England, Frankreich, den Niederlanden (vgl. Vallée 2012). Einige deutsche Regionalplanungsorganisationen gehen diesen Weg bereits, z.B. die Regionale Planungsgemeinschaft Altmark, der Regionale Planungsverband Westmecklenburg und der Regionalverband Ostwürttemberg, um nur einige zu nennen.

### **These 6: Regionalplanung könnte die Raumplanung retten, indem sie einen gesellschaftlichen Mehrwert anbietet, der erkennbar ist und von den Fachressorts oder Gemeinden nicht gleichermaßen angeboten werden kann.**

Ein solcher Mehrwert liegt in der raumbezogenen Koordinationsfunktion, die aber nicht mehr „negative Koordination“ sein sollte, sondern „positive Koordination“.<sup>2</sup> Wie ein Unternehmen, das traditionelle Geschäftsfelder verliert, sollte sie sich um neue kümmern, eben diese Koordinationsfunktion. Dazu ist sie besonders prädestiniert, weil sie frei von Gruppeninteressen/Partikularinteressen operiert und das breiteste Koordinationswissen mitbringt. Koordination bedeutet aber auch Koordinationsdiplomatie. Die Einladung zu Konferenzen, Runde Tische, Moderation der Konferenzen etc. reichen sicherlich nicht aus. Benötigt werden Inputs, um die Prozesse zu beschleunigen und ihnen inhaltliche Orientierung zu geben.

---

<sup>2</sup> Unter „positiver Koordination“ versteht man einen kooperativen Prozess zur Erzeugung einer koordinierten Problembearbeitung; bei „negativer Koordination“ achten Ressorts lediglich darauf, dass ihre Belange nicht vernachlässigt werden (Scharpf 1993).

Kann die Regionalplanung dabei effektiver sein als die Fachressorts? Vieles spricht dafür:

- Der regionalplanerische Blick und Ansatz ist breiter – sachlich, räumlich, zeitlich und teilweise auch sozial.
- Regionalplanung kann sich eher leisten, ohne fertiges Konzept in die Diskussion zu gehen und aus der Diskussion heraus die Lösung entwickeln zu lassen. Fachressorts würden bei einem solchen Vorgehen riskieren, dass sie als unsicher, handlungsarm oder risikoscheu gelten.
- Diskurse der Raumentwicklung benötigen fachliche Unterstützung. Hier bietet sich das Konzept des bayerischen Teilraumgutachtens an – externe Gutachter entwickeln Lösungsansätze, die in den Regionalgesprächen differenziert und regional angepasst werden (vgl. Haase-Lerch 2005).
- Regionalplanung kann dauerhafte regionale Governance-Arrangements mit Wirtschaft, Gemeinden und Fachressorts aufbauen. Sie sind umso wirksamer, je mehr Bindungskraft zwischen den Partnern hergestellt werden kann. Bindungskraft kommt vor allem aus intrinsischer Motivation<sup>3</sup>, die über geeignete Ideologien, Visionen, emotionale Bindungen intensiviert werden kann.
- Im günstigsten Falle könnte die Regionalplanung dazu beitragen, zivilgesellschaftliches Potenzial zu mobilisieren. Das ist sicherlich nicht leicht, zumal dieses sehr volatil ist – an konkrete Projekte gebunden, nicht dauerhaft verfügbar, leicht erschöpfbar, wenn die schnellen und attraktiven Lösungen sich nicht einstellen. Aber eine alternde Gesellschaft mit einem erheblichen Anteil aktiver Menschen in der Nachberufszeit bietet zunehmend mehr Möglichkeiten, zivilgesellschaftliches Potenzial zu mobilisieren.

### **These 7: Auch wenn manches noch utopisch wirkt, es gibt gute Chancen der Realisierung.**

Ein solcher Wandel kommt nur zustande, wenn an vielen Stellschrauben gleichzeitig gedreht wird und wenn günstige Rahmenbedingungen hinzukommen. Stellschrauben sind insbesondere

- die Planungsphilosophie: Sie müsste sich stärker auf Governance- und Entwicklungsfragen konzentrieren und die ordnungsfunktionalen Aspekte als Rahmenbedingungen der Planung behandeln. Man braucht die Ordnungsfunktion weiterhin als Basis der planerischen Autoritätsgewinnung, aber der praktische Zeitaufwand muss zugunsten der Entwicklungsfunktion reduziert werden. Zudem müsste stärker von Monitoring- und Controlling-Verfahren Gebrauch gemacht werden, um Koordinationsergebnisse verlässlicher und die Steuerungsfunktion der Regionalplanung glaubhafter zu machen;
- die Ausbildung der Regionalplaner: Sie brauchen mehr Kenntnisse und Handlungswissen in Wirtschaft und im Rechtssystem, mehr Know-How in Kommunikationspsychologie und Konfliktmediation, mehr Praxis im Management von Netzwerken;
- die Medien: Sie müssten mehr Fragen der Regionalentwicklung aufgreifen und gute Beispiele wirksamer in die Öffentlichkeit bringen;
- die Verwaltungsreform: Im Zusammenhang mit der für Verwaltungsreformen typischen Tendenz, die Gemeinde- und Kreisebene zu stärken und der interkommuna-

---

<sup>3</sup> Mit „intrinsischer Motivation“ wird eine aus persönlichen Antrieben resultierende Motivation im Gegensatz zur „extrinsischen“, die durch externe Anreize ausgelöst wird, bezeichnet.

## ■ Kann die Regionalplanung die Raumplanung retten?

len Kooperation mehr Gewicht zu geben (Hesse/Götz 2006: 93 ff.), gewinnt die Idee offenbar an Kraft, Regionale Entwicklungsgesellschaften zu schaffen, die einen Teil der interkommunalen Kooperationsarbeit aufnehmen;

- Foren des Erfahrungsaustauschs: Solche Foren werden teilweise von der ARL bereits angeboten, teilweise von den Landesplanungen organisiert, könnten aber noch umfangreicher sein, um informelle Austauschprozesse zu unterstützen. Austauschforen sind ja nicht nur für Informationstransfer geeignet, sondern sind auch wichtige Ideenlieferanten, die Anreize schaffen, neue Ideen in die Praxis umzusetzen.

Auch die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen sind für eine Weiterentwicklung der Regionalplanung günstig. Dazu zählt erstens der Wandel zur Wissensgesellschaft: Die Bereitschaft zur intersektoralen Kooperation wächst aus Einsicht in deren Notwendigkeit. Fachliches Schmalspurdenken wird über eine zunehmende Zahl von Foren mit interdisziplinären Themen aufgebrochen. Zweitens bekommen das Internet und die zahlreichen Möglichkeiten sozialer Netzwerkbildungen ein wachsendes Gewicht. Volkshochschulen und Schulen sind wichtige Transferstellen, um die Internetkommunikation in der Gesellschaft vertrauter zu machen. Auch wenn die bisherigen Versuche, die Beteiligungsverfahren in der Planung über internetbasierte Planungsprozesse zu effektivieren, nicht die gewünschten Erfolge zeigten, so ist auch das eine Frage der Zeit und der damit einhergehenden Lernprozesse. Drittens beobachten wir eine zunehmende Neuentdeckung des Gemeinwohldenken, nicht zuletzt auch in Reaktion auf den Egoismusschub marktwirtschaftlicher Prozesse. In der Betriebswirtschaftslehre wird dem Thema Ethik und „Corporate Social Responsibility“ wachsende Aufmerksamkeit gewidmet, Ethik-Kommissionen sollen den ethischen Normen in der Gesellschaft wieder größeres Gewicht geben, Förderung des Ehrenamtes soll das Gemeinwohldenken in der Bevölkerung bewusster machen. Zudem gibt es immer mehr Studien, die nachzuweisen suchen, dass die Bildung von Sozialkapital durch Kooperation und solidarisches Handeln sich mittelfristig auszahlt.

### **These 8: Regionalplanung hat gute Potenziale für gesellschaftlichen Bedeutungsgewinn, aber deren Sichtbarkeit bleibt hinter dem zurück, was machbar wäre.**

Das Kommunikationsproblem gegenüber der Gesellschaft ist bei einem Politikfeld, das von Natur aus wenig politische Aufmerksamkeit bekommt, gravierender als in anderen Politikfeldern. Schon 1987 hatte Eric Reade sich darüber beklagt: Der Planungszunft sei es zwar gelungen, „to enhance its numbers very considerably, to firmly consolidate its position within the governmental apparatus, and to maintain its perceived legitimacies, and yet all this without making any real progress towards the intellectual clarification of its work“ (Reade 1987: 55).

Die Ebene der Regionalplanung kann leichter die Bedeutung der Raumplanung für die gesellschaftliche Entwicklungssteuerung vermitteln als es die Landesplanung könnte: Sie ist problemorientierter, auf Kooperation der Umsetzungsakteure angewiesen und gewohnt, partizipative Planungsprozesse zu organisieren. Zudem hat sich in der Regionalplanung in den letzten 30 Jahren ein deutlicher Wandel von der eher introvertierten *Raumordnung* zur eher extrovertierten *Regionalentwicklung* vollzogen. Die Vermittlungsaufgabe betrifft auch die Wissenschaft: „We have to be able to translate our research findings in ways that have something to say to the wider world of theory and practice, that say something about the idea of planning. In many ways it is the skills of translation that are most in need right now: to appreciate the essence of planning and be able to translate that in ways which speak to the contemporary world“ (Campbell 2010: 473).

Dazu genügen aber nicht die technisch immer anspruchsvolleren Planungsmethoden und eine immer aufwendigere Öffentlichkeitsbeteiligung. Sondern Regionalplanung muss sich auch emotional vermitteln, sie muss zur Kenntnis nehmen, dass menschliche Entscheidungen sehr stark von affektiven Bezügen gesteuert werden (Kahneman 2011). Ein Hebel, um die emotionalen Bindungen zu aktivieren, ist der Raum als „place“, d.h. die emotionale Bedeutung von Raumwahrnehmungen und „Heimat“ für die individuelle Identifikation. Planer täten deshalb gut daran, sich intensiver mit Fragen des „place-making“ (vgl. Fürst 2010) und der Beziehungen zwischen „people and place“ zu befassen (Stephenson 2010). „Place“ aktiviert dabei emotionale Werte, die in Erinnerungen, Ideen, Phantasien, Vorlieben, zugeschriebenen Bedeutungen etc. mitschwingen. „Even in an increasingly globalised world, the cognitive and behavioural bonds between people and place remain important“ (Stephenson 2010: 15). Einen Ansatz dazu erprobt die Region Hannover (mit Unterstützung des Bundes/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) im Aufstellungsverfahren für das Regionale Raumordnungsprogramm 2015.<sup>4</sup>

### 3 Fazit: Regionalplanung kann die Raumplanung retten, aber nur wenn sich Raumplanung ändert

Ein wichtiger Schritt ist der Wandel der Raumplanung zu einer strategischen Planung, also einem Planungskonzept, das eine längerfristige Entwicklungsvision für die ganze Region konzipiert, aber operativ primär projektbezogen agiert. Strategisch ist die Längerfristorientierung, taktisch-operativ ist das Arbeiten am konkreten Projekt. Die Entwicklungsvision ist wichtig, um den regionalen Akteuren Orientierung zu geben und Projekte regionalpolitisch einordnen zu können. Ferner gehört Planungsdiplomatie dazu, um die Projekte raum- und umweltverträglicher zu machen. Der Vorteil der strategischen Planung liegt darin, dass die Entwicklungsvision nicht operationell-scharf definiert werden muss. Sie soll aber so ausgestaltet sein, dass sie bei den beteiligten Akteuren genügend „Herzblut“ auslöst, dieser Vision über Projekte näher zu kommen. Die Vision muss ausreichende Flexibilität zulassen, um die unterschiedlichen Projekte einzupassen. Dabei kommt es entscheidend auf den Prozess an – nur wenn die zu beteiligenden Akteure kooperativ eingebunden werden und sich den Prozess zu eigen machen, wird daraus strategische Planung: sich verpflichtet zu fühlen, sich an einer gemeinsamen Handlungsorientierung auszurichten.

Das bedeutet aber auch, dass die Stärke der Planer immer mehr im überzeugenden und vertrauensbildenden Prozessmanagement der Planung liegt. In diese Richtung geht Regionalplanung seit den 1980er Jahren, als Raumplanung im Gefolge des massiven wirtschaftlichen Strukturwandels Gefahr lief, jede politische Unterstützung zu verlieren. Es war letztlich die Regionalebene und die „Erneuerung durch die Politik von unten“ (Hesse 1986), die zu einer Neubelebung der Raumplanung führte. Anfangs war es das Thema der „endogenen Entwicklung“, in dem sich Regionalplaner engagierten; dann kamen Moderation und Mediation hinzu (Forester 1989: 82 ff.) – allgemeiner gefasst als „communicative turn in planning“ (Healey 1992); später wurde der Ansatz erweitert zum „Regionalmanagement“, das heute immer mehr in Überlegungen zu regionalen Governance-Arrangements aufgeht. Die Modellvorhaben der Raumordnung sind sehr gute Beispiele dafür, wie sich die Raumplanung zugunsten regionalentwicklungspolitischer Themen stärker engagieren kann: „Modellvorhaben ermöglichen Regionen eine vertiefende Beschäftigung mit neuen Themen“; „Modellvorhaben unterstützen die Entwicklung innovativer Handlungsansätze“; „durch Modellvorhaben entstehen neue Arbeits-

<sup>4</sup> Vgl. <http://www.hannover.de/zukunftsbild> (letzter Zugriff am 14.03.2013).

## ■ Kann die Regionalplanung die Raumplanung retten?

strukturen und Möglichkeiten regionaler Zusammenarbeit“, so die Ergebnisse der MORO-Evaluierung (Wiechmann/Mörl/Vock 2012: 86 f.) – auch wenn Evaluierungen zeigen, dass die Fortsetzung der Prozesse häufig nach Ablauf der Förderung an fehlenden personellen und finanziellen Ressourcen scheitert.

In den Planungswissenschaften wird deshalb als Reaktion auf den starken Einfluss der marktlichen Steuerung und der Individualisierung der Gesellschaft über einen neuen Ansatz nachgedacht, der mit „Nomocracy“ bezeichnet wird. Dieses griechische Wort soll „Herrschaft durch Regeln“ bedeuten und wird in den Gegensatz zu „Teleocracy“ gesetzt, worunter eine von Menschen gesetzte zielorientierte Steuerung verstanden wird (vgl. Alexander/Mazza/Moroni 2012). Die Grundidee, deren praktische Relevanz allerdings noch nicht getestet wurde, ist: Nicht mehr planerische Feinsteuerung betreiben, sondern Regeln setzen, welche die Raumnutzer in ihren Entscheidungen zu berücksichtigen haben und welche verhindern, dass raum-/umwelt-unverträgliche Nutzungen betrieben werden. Das ist quasi eine Minimalplanung, die sich von der proaktiven Raumgestaltung verabschiedet und lediglich darauf hinwirkt, dass die gesellschaftlichen Kosten der Raumnutzungen minimiert werden. Solche Regeln können auch handelbare Flächennutzungszertifikate, Umweltabgaben, Raumnutzungsentgelte oder Zielvereinbarungen sein („parametrische Steuerung“, Cools/Gnest/Fürst 2003).

## Literatur

- Alexander, E. R.; Mazza, L.; Moroni, S. (2012): Planning without plans? Nomocracy or teleocracy for social-spatial ordering. In: *Progress in Planning* 77 (2), 37-87.
- Asheim, B.; Lawton Smith, H.; Oughton, C. (2011): Regional innovation systems. Theory, empirics and policy. In: *Regional Studies* 45 (7), 875-891.
- Bathelt, H. (1998): Regionales Wachstum in vernetzten Strukturen: konzeptioneller Überblick und kritische Bewertung des Phänomens 'Drittes Italien'. In: *Die Erde* 129 (3), 247-271.
- Campbell, H. (2010): The idea of planning: alive or dead – who cares? In: *Planning Theory and Practice* 11 (4), 471-475.
- Cooke, P.; Rehfeld, D. (2011): Path dependence and new paths in regional evolution: In search of the role of culture. In: *European Planning Studies* 19 (11), 1909-1929.
- Cools, M.; Gnest, H.; Fürst, D. (2003): Parametrische Steuerung. Operationalisierte Zielvorgaben als neuer Steuerungsmodus in der Raumplanung. Frankfurt am Main. = Stadt und Region als Handlungsfeld.
- Dörhöfer, S.; Minnig, C.; Pekruhl, U.; Prud'homme van Reine, P. (2011): Contrasting the footloose company: Social capital, organizational fields and culture. In: *European Planning Studies* 19 (11), 1951-1972.
- Economist (2012): What Germany offers the world. In: *The Economist* vom 14. April 2012, 26-28.
- Einig, K. (2011): Regulierung durch Regionalplanung. In: *Die Öffentliche Verwaltung* 64 (5), 185-195.
- Faludi, A. (2010): Cohesion, coherence, cooperation: European Spatial Planning coming of age? London.
- Forester, J. (1989): *Planning in the face of power*. Berkeley.
- Fürst, D. (2011): Politik und Verwaltung im Wandel. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung*. Hannover, 46-73.
- Fürst, D. (2010): Placemaking. In: Henckel, D.; Kuczkowski, K.; Lau, P.; Pahl-Weber, E.; Stellmacher, F. (Hrsg.): *Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch*. Wiesbaden, 361-363.
- Haase-Lerch, C. (2005): Teilraumgutachten. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*. Hannover, 1141-1145.

- Healey, P. (1992): Planning through debate. The communicative turn in planning theory. In: *Town Planning Review* 63 (2), 143-162.
- Hesse, J.J. (1986): Erneuerung der Politik „von unten“? Opladen.
- Hesse, J.J.; Götz, A. (2006): Kooperation statt Fusion? Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern. Baden-Baden. = Staatsreform in Deutschland und Europa 1.
- Hooghe, L.; Marks, G.; Schakel, A. H. (2010): *The rise of regional authority: A comparative study of 42 democracies*. London.
- Kahneman, D. (2011): *Thinking, fast and slow*. London.
- Krugman, P. (1991): *Geography and trade*. Cambridge, Mass.
- Molitor, R. (2012): Regionale 2010 – Kulturlandschaftsnetzwerk in der Region Köln/Bonn. In: Schenk, W.; Kühn, M.; Leibenath, M.; Tzschaschel, S. (Hrsg.): *Suburbane Räume als Kulturlandschaften*. Hannover, 276-285. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 236.
- Paasi, A. (2009): The resurgence of the „region“ and „regional identity“: Theoretical perspectives and empirical observations on the regional dynamics in Europe. In: *Review of International Studies* 35 (51), 121-146.
- Porter, M. (1998): Clusters and the new economics of competition. In: *Harvard Business Review* 42 (6), 77-90.
- Prud'homme van Reine, P.; Dankbaar, B. (2011): A virtuous circle? Co-evolution of regional and corporate cultures. In: *European Planning Studies* 19 (11), 1865-1883.
- Putnam, R. D.; Goss, K. A. (2001): Einleitung. In: Putnam, R. D. (Hrsg.): *Gesellschaft und Gemein-sinn. Sozialkapital im internationalen Vergleich*. Gütersloh, 15-43.
- Reade, E. (1987): *British town and country planning*. Milton Keynes.
- Sabel, C. (1989): Flexible specialization and the re-emergence of regional economics. In: Hirst, P.; Zeithin, J. (Hrsg.): *Reversing industrial decline?* Oxford, 17-70.
- Sassen, S. (2008): *Das Paradox des Nationalen: Territorium, Autorität und Rechte im globalen Zeitalter*. Frankfurt am Main.
- Saxenian, A. (1996): *Regional advantage: Culture and competition in Silicon Valley and Route 128*. Cambridge, Mass.
- Scharpf, F.W. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Windhoff-Héritier, A. (Hrsg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Opladen, 57-83. = *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24*.
- Scheller, H. (2012): Fiscal Governance und Demokratie in Krisenzeiten. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 62 (13), 9-16.
- Scholl, B. (2012): *SAPONI: Spaces and projects of national importance*. Zürich.
- Stephenson, J. (2010): People and place. In: *Planning Theory and Practice* 11 (1), 9-21.
- Valleé, D. (Hrsg.) (2012): *Strategische Regionalplanung*. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 237.
- Wagner, J. (2011): Bundesfachplanung für Höchstspannungsleitungen – rechtliche und praktische Belange. In: *Deutsches Verwaltungsblatt* 126 (23), 1453-1460.
- Wiechmann, T.; Mörl, K.; Vock, A. (2012): Evaluation von Modellvorhaben der Raumordnung. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 1, 79-90.

## Autor

**Dietrich Fürst**, Prof. Dr. rer. pol., Dipl.-Vw., Jahrgang 1940, Studium VWL (Kiel, Köln), wissenschaftlicher Mitarbeiter: 1965-67 im Kommunalwissenschaftlichen Forschungszentrum (heute: Difu), 1967-1974 im Seminar für Finanzwissenschaft Uni Köln, 1968 Promotion, 1974 Habilitation, 1974-1981 Professor in Konstanz, 1981-2003 Professor in Hannover (Landesplanung und Regional-forschung), seit Ende 2003 im Ruhestand.

Axel Priebes

# Die Zukunft der Raumordnung zwischen Deregulierung und öffentlichem Gestaltungsanspruch<sup>1</sup>

## Kurzfassung

Im folgenden Beitrag wird das Spannungsverhältnis zwischen den jüngeren politischen Tendenzen zur Deregulierung insbesondere im Planungsbereich und im öffentlichen Gestaltungsanspruch der Raumordnung aufgezeigt. Es wird die Bedeutung von Rechtssetzung und geordneten demokratischen Verfahren für die Landes- und Regionalentwicklung aufgezeigt. Eine gute Raumordnung muss sowohl einen langen Atem haben, um raumordnerische Ziele beharrlich zu verfolgen, sie muss aber auch flexibel auf neue Entwicklungen reagieren können. In der öffentlichen Wahrnehmung muss die Raumordnung ihre Dienstleistungen und ihre Fähigkeiten als Problemlöser noch stärker betonen.

## Schlüsselwörter

Raumordnung – Deregulierung – öffentlicher Gestaltungsanspruch – Gemeinwohl – Regionalentwicklung – Problemlösung

## The Future of Spatial Planning – Between Deregulation and the Public's Entitlement to Decision-making Influence

### Abstract

The article aims to illustrate the tension between more recent political tendencies to deregulation (with a particular focus on the field of planning) and the public's entitlement to decision-making influence on spatial planning. In doing so, we throw light on the relevance of law-making and well-ordered democratic procedures with regard to federal state and regional development. To be effective, spatial planning must have staying power so as to be able to pursue its goals in a persistent manner. At the same time, however, it has to be able to react flexibly to novel development trends. In respect of public perception, spatial planning is required to better emphasise both its services offered as well as its capacities as a problem-solver.

### Keywords

Spatial planning – deregulation – public's entitlement to decision-making influence – public good – regional development – problem solving

---

<sup>1</sup> Bei diesem Beitrag handelt es sich um die sprachlich leicht überarbeitete Schriftfassung eines Vortrags, den der Autor auf der Jahrestagung des Jungen Forums am 8. Juni 2012 gehalten hat. Der Vortragsstil wurde dabei weitgehend beibehalten.

Wer durch die Innenstadt von Kopenhagen geht und am Nytorv, dem Neumarkt, das imposante Gerichtsgebäude betrachtet, wird dort eine Inschrift finden, die übersetzt etwa bedeutet, dass „das Land mit dem Gesetz aufgebaut werden muss“, und der Präambel zum Jütländischen Gesetz aus dem Jahr 1241 entnommen ist. Mit diesem Satz, der sich in ähnlicher Form auch in der Rechtsgeschichte der anderen nordeuropäischen Länder findet, wird ausgedrückt, dass Recht und Gesetz die Basis eines jeden Staatsaufbaus bilden sollen.

Damit ist der Bogen gespannt zu der Frage, welche Bedeutung die Rechtsstaatlichkeit – die zwangsläufig mit Regulierungen verbunden ist – für die Entwicklung von Staaten und Regionen hat. Hierbei kommt man sehr schnell zu den aktuellen Entwicklungen in denjenigen Ländern, die keine Rechtsstaaten sind – hier drängen die Menschen auf Freiheit und Menschenrechte, fordern eine unabhängige Rechtsprechung und die Abschaffung der Willkür. Und mit Blick auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung können wir noch einen Schritt weiter gehen: Jüngst berichtete SPIEGEL-Online über eine hochinteressante Theorie, mit der die Ursachen für die ungleiche Verteilung von Armut und Reichtum in der Welt erklärt wird. Die Professoren Daron Acemoglu vom Massachusetts Institute of Technology (MIT) und James Robinson, Politikwissenschaftler in Harvard, finden die entscheidende Erklärung in funktionierenden gesellschaftlichen Institutionen und nennen unter anderem unabhängige und faire Gerichte, eine Verwaltung, die nicht korrupt ist, sowie eine Regierung, die sich den Interessen des Volkes verpflichtet fühlt.

Sie sind überzeugt, dass funktionierende Institutionen eine gesellschaftliche Atmosphäre schaffen, in der investiert wird und Innovationen hervorgebracht werden, was wiederum zu einem dauerhaften Wirtschaftswachstum führt. Das bestätigt die Beobachtung, dass auch Länder mit natürlichem Reichtum, aber ohne funktionierende Rechts- und Verwaltungsstrukturen, durch Korruption, Willkür und Terror zugrunde gerichtet werden können.

Die These der beiden Professoren ist deswegen bemerkenswert, weil sich die gesellschaftliche Diskussion in Deutschland in den letzten Jahren gerade unter dem Aspekt des Wirtschaftswachstums eher auf die Deregulierung und den Abbau von gesetzlichen Vorschriften konzentriert hat als dass deren Bedeutung für das Funktionieren der Gesellschaft betont worden wäre. Nur wenn die Dinge aus den Fugen geraten, wenn Banken zusammenbrechen oder das Dach einer Eissporthalle zusammenstürzt, kommt schnell der Ruf nach dem Gesetzgeber oder der Ordnungsverwaltung.

Auch die Raumordnung ist ein Teil des staatlichen Ordnungssystems, sie setzt die Ziele und den Rahmen für die Entwicklung von Regionen, aber sie ist auch Ausdruck räumlich konkretisierter Gesellschaftspolitik, indem sie dem öffentlichen Gestaltungsanspruch in der Raumentwicklung zum Durchbruch verhilft. Dabei hat sie es stets mit unterschiedlichen Interessen und Ansprüchen zu tun, die in einer pluralistischen Gesellschaft offen diskutiert werden müssen. Was soll und was darf auf einer bestimmten Fläche passieren? Ist zum Beispiel ein Erholungsgebiet oder eine neue Autobahntrasse wichtiger? Und wenn Erholung die Präferenz ist – soll sie dann mit aufwendiger Infrastruktur für eine intensive Nutzung verbunden sein oder lieber ruhig und naturnah passieren? Oder soll die Fläche gar nicht genutzt werden? Besitzt sie möglicherweise so großes Entwicklungspotenzial für den Naturschutz, dass dieser den Vorrang bekommt?

Solche grundsätzlichen Fragen können nicht durch Zufall entschieden werden oder durch das Recht des Stärkeren, sondern nur durch demokratisch legitimierte Entscheidungsprozesse, durch Rechtssetzung und Rechtsanwendung. Eine zentrale Aufgabe der Landes- und Regionalplanung ist es in diesem Sinne, Vorränge und Vorbehalte für die

Raumnutzung zu definieren, wobei der nachvollziehbaren Abwägung der unterschiedlichen Belange hohe Bedeutung zukommt. Deswegen gehört es zu den Stärken der Raumordnung, einen Ausgleich zwischen unterschiedlichen Nutzungsansprüchen herbeizuführen und Möglichkeiten zur Lösung entsprechender Konflikte aufzuzeigen – wer sollte dies tun wenn nicht sie?

Es gibt aber natürlich auch die Stimmen der Kritiker: Landes- und Regionalplanung versuche, die Menschen zu gängeln und vergraule Investoren. Raumplanung wolle verhindern statt entwickeln. Sie führe zu Verfahrensverzögerungen und verursache unnötigen Aufwand. Diese Kritik wird beispielsweise seit Jahren an der Durchführung von Raumordnungsverfahren laut. Da diese Verfahren den eigentlichen Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren vorgelagert sind, unterstellen Kritiker immer wieder Doppelarbeit, Zeitverlust und unnötige Bürokratie.

In diesem Sinne hatte sich der hessische Ministerpräsident im Jahr 2006 im Gesetzgebungsverfahren zur Planungsbeschleunigung für Infrastrukturvorhaben im Bundesrat für die Abschaffung des Raumordnungsverfahrens eingesetzt, da dieses durch seine Formalisierung dazu führe, dass sich die Zulassungsverfahren nicht nur verlängern, sondern auch verteuern würden. Deswegen sollten nach seiner Auffassung alle Fragen im Zulassungsverfahren konzentriert werden.

Dass sich Ministerpräsidenten an der Raumordnung reiben, hat durchaus Tradition. In seiner Regierungserklärung vom 6. November 2003 kündigte der Bayerische Ministerpräsident an, die Landesplanung werde auf das bundesrechtlich notwendige Maß reduziert. Ziel sei es, die Regionalplanung radikal zu vereinfachen und die rasche Entscheidung lokaler Konflikte sicherzustellen.

Im selben Jahr versprach der frisch gewählte Niedersächsische Ministerpräsident, dass sich die neue Landesregierung weitestgehend aus dem Bereich der Landesraumordnung zurückziehen werde. Man werde die Zügel ein bisschen lockerer lassen und den Landkreisen und den kreisangehörigen Gemeinden mehr Spielraum für eigene Entscheidungen geben, wo sie etwas ansiedeln und entwickeln wollten. Die größte niedersächsische Tageszeitung griff diesen Ball am nächsten Tag auf, was beispielsweise bei der Regionalplanung der Region Hannover sofort zu Anrufen von Projektentwicklern führte, die nun wissen wollten, wann ihre abgelehnten Projekte erneut bearbeitet würden.

Aber Landesregierungen sind offenbar lernfähig. In Hessen zeigte sich dies schon ein Jahr nach der zitierten Schelte, als die Auseinandersetzungen um die Erweiterung des Kohlekraftwerks Staudinger eskalierten. Derselbe Ministerpräsident ordnete nunmehr die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens an, weil er nur so die Möglichkeit sah, mit dem Widerstand am Standort umzugehen. Als Vorteile des Raumordnungsverfahrens hatte er nun erkannt, dass „mögliche Belastungen für Mensch und Umwelt sowie die Raumverträglichkeit umfassend geprüft werden“, so Roland Koch wörtlich.

Drei weitere Beispiele aus Niedersachsen sollen zeigen, dass auch raumordnungskritische Politiker durchaus die Gestaltungs- und Durchsetzungsmöglichkeit der Raumordnung für ihre jeweiligen Ziele erkennen.

So nutzt die damalige niedersächsische Landesregierung schon im Jahr 1984 das Landesraumordnungsprogramm, um im Landkreis Lüchow-Dannenberg einen Vorrangstandort für die Wiederaufbereitung von bestrahlten Kernbrennstoffen festzulegen. Auch die derzeitige niedersächsische Landesregierung, die ja eigentlich eine Schwächung der Raumordnung angekündigt hatte, nutzte deren Möglichkeiten, um beispielsweise mittels des Landesraumordnungsprogramms in der Lüneburger Heide den Stand-

ort eines Factory-Outlet-Centers durchzusetzen. Und kürzlich unternahm sie den Versuch, im Landschaftsschutz- und Naherholungsgebiet Brelinger Berg zwei Bodenabbaugebiete miteinander zu verbinden. Die langjährigen Pläne eines in der Region Hannover gut bekannten Abbauunternehmers sollten dadurch unterstützt werden, dass diese Verbindung nach Abschluss des Beteiligungsverfahrens noch schnell in das Landesraumordnungsprogramm aufgenommen wurde, was sie aber nach Widerstand sowohl aus Regierungs- als auch aus Oppositionsfractionen wieder aufgeben musste.

Daraus wird deutlich: Deregulierung im Planungsbereich ist eine wohlfeile Forderung, es sollten aber nicht die Signale derer übersehen werden, die – freilich aus einer sehr heterogenen Interessenstruktur heraus – auf die Raumordnung und ihre Regulierung setzen, was die folgenden Beispiele klar verdeutlichen.

Rohstoffwirtschaft, Industrie- und Handelskammern und Wirtschaftsministerien fordern von der Raumordnung sehr massiv die langfristige und verbindliche Sicherung von Lagerstätten gegen andere, dem Rohstoffabbau entgegenstehende Nutzungen. Und weil Flughäfen in hohem Maße auf Garantien für ihren Bestand und ihre Entwicklung drängen und auf eine stringente Siedlungsbeschränkung in ihrem Umfeld angewiesen sind, haben Landes- und Regionalplanung zur Sicherung der Entwicklungsmöglichkeiten des Flughafens Hannover eine klare Siedlungsbeschränkungszone um den dortigen Flughafen festgelegt, in der weder über Bauleitplanung noch über Lückenbebauung neue Wohnbebauung entstehen darf.

Der Niedersächsische Industrie- und Handelskammertag forderte in einem Positionspapier zur Landtagswahl im Jahr 2007, die Landesregierung müsse auch künftig mit der Landesplanung verlässliche Spielregeln für den Wettbewerb um Bevölkerung, Arbeitsplätze und Investitionen bereitstellen. Im selben Papier stellten die Kammern klar, dass Handel, Investoren und Kommunen Planungssicherheit bei Einzelhandelsinvestitionen benötigen. Zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels solle die Landesregierung deswegen eindeutige und widerspruchsfreie Festlegungen im Landesraumordnungsprogramm treffen. Dabei solle der Grundsatz gelten: „Im Zweifel für die Innenstadt“.

Der Deutsche Landkreistag unterstützt mit Nachdruck das Zentrale-Orte-Konzept zur Bündelung der Versorgungseinrichtungen. Angesichts des Rückzuges öffentlicher wie privater Einrichtungen aus der Versorgung des ländlichen Raumes müssten möglichst viele Versorgungseinrichtungen an den zentralen Orten konzentriert werden, um Kundennachfrage zu bündeln und Fahrtwege zu minimieren. Und weil in zahlreichen Kommunen die Grund- oder Nahversorgung nicht mehr gewährleistet ist, bilden sich vor dem Hintergrund der Alterung unserer Gesellschaft Bürgerinitiativen, die sich gegen die Dominanz der Einzelhandelsgroßflächen auf der „grünen Wiese“ und für den Erhalt bzw. die Wiederkehr lebendiger Ortsmitten einsetzen.

Die großen Städte verlangen häufig mehr raumordnerische Regulierung in ihrem Umland. So beklagte sich etwa der frühere Planungsdezernent der Stadt Frankfurt am Main über das angebliche Versagen der Regionalplanung, die nichts anderes als ein Flächenverzehr im Umfeld der großen Städte gewesen sei. Aber auch der Landrat eines niedersächsischen Landkreises am Rande einer Großstadtregion betonte im Zuge der Aufstellung des aktuellen Regionalen Raumordnungsprogramms, dass die schöne Landschaft und historisch gewachsene Dörfer als weiche Standortfaktoren erhalten werden müssten, weswegen der Landkreis nicht zersiedelt werden dürfe.

Nach den verheerenden Hochwasserkatastrophen wurde vor einigen Jahren der Raumordnung als zusätzliche Aufgabe auferlegt, im Binnenland vor allem durch Siche-

rung oder Rückgewinnung von Auen, Rückhalteflächen und Entlastungsflächen den vorbeugenden Hochwasserschutz voranzutreiben.

Die deutsche Umwelthilfe hat kürzlich die Raumordnung, so wörtlich, als Mittel ihrer Wahl erkannt, um den Bau von Kohlekraftwerken zu steuern. In einem Rechtsgutachten hat sie klären lassen, dass es in Nordrhein-Westfalen möglich wäre, Vorranggebiete für den Bau von Großkraftwerken auszuweisen und außerhalb dieser Gebiete deren Bau auszuschließen. Außerdem sei es grundsätzlich möglich, derartige Vorranggebiete auf vorhandene Kraftwerksstandorte mit bereits laufenden Anlagen zu beschränken.

Diese Beispiele machen deutlich: Die Raumordnung soll es richten! Der Wert von verbindlichen Spielregeln wird nicht nur im Sport erkannt, sondern auch von zahlreichen gesellschaftlichen Akteuren bei der Gestaltung von Raum und Umwelt. Die Raumordnung und die mit ihr verbundene Regulierung finden eine breitere Unterstützung als vermutet. Dass sie dabei durchaus für unterschiedliche Interessen und Absichten eingesetzt werden soll, ist nicht verwunderlich, weil wir in einer offenen und pluralistischen Gesellschaft leben. Entscheidend ist jedoch, dass die Arbeit der Raumordnung demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen folgt. Das heißt: Die Grundausrichtung des Planungssystems wird in Gesetzen geregelt. Die konkrete Ausgestaltung der regionalen und lokalen Plansetzungen erfolgt dann ebenfalls durch die hierfür legitimierten Gremien, also durch Gemeinderäte, Kreistage und regionale Planungsversammlungen. Bevor es zum Beschluss über einen Regionalplan oder einen Bebauungsplan kommt, wird häufig leidenschaftlich debattiert – das muss in einem demokratischen Gemeinwesen so sein. Doch wenn die Regeln rechtskräftig sind, müssen sie für alle und jeden gelten.

Angesichts der unterschiedlichen Ansprüche und Erwartungen an die Raumordnung wird deutlich, dass ihre Arbeit alles andere als konfliktfrei ist und sie nicht Everybody's Darling sein kann und sein darf. Das Spannungsfeld zwischen Deregulierung und öffentlichem Gestaltungsanspruch ist ihre aktuell wohl größte Herausforderung. Ihre tägliche Arbeit wird aber durch weitere Spannungsfelder geprägt, die auch den Alltag der Planerinnen und Planer bestimmen. Auf einzelne dieser Spannungsfelder möchte ich im Folgenden vertieft eingehen:

Das Spannungsfeld zwischen *Beharrlichkeit und Beweglichkeit* ist für Raumordnung von zentraler Bedeutung. So gehört es zu den Stärken der Raumordnung, dass sie Standorte und Trassen über Jahrzehnte sichern kann, um diese dem Zugriff anderer Nutzungen zu entziehen. Ein in der Literatur immer wieder genanntes Beispiel ist der Emscherschnellweg, den der damals neue Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk schon in den 1920er Jahren festlegte, der aber erst fünf Jahrzehnte später realisiert werden konnte. Dank der seinerzeitig eingeleiteten Trassensicherung war diese nicht durch Siedlungen verbaut worden. Allerdings trägt diese Beharrlichkeit nicht unbedingt zur Beliebtheit der Raumordnung bei. Wer heute schon unangenehme Entscheidungen für morgen oder gar übermorgen braucht, erwartet manchmal sehr viel von den Entscheidungsgremien. Ebenso mühsam ist die konsequente Anwendung von Siedlungsstrukturkonzeptionen, um etwa wichtige Freiräume vor der Zersiedlung zu bewahren. Gleichwohl ist es insbesondere in dynamischen Räumen mit hohem Siedlungs- und Veränderungsdruck unverzichtbar, Leitplanken zu definieren und einzuhalten. Mit diesem langfristigen Denken schafft die Raumordnung Planungs- und Investitionssicherheit sowohl für die öffentlichen Akteure als auch für die Akteure aus der Privatwirtschaft. Trotzdem ist in einem demokratischen Staat kein Landesentwicklungsplan und kein Regionalplan auf ewig in Stein gemeißelt. Dafür gibt es Zielabweichungsverfahren und förmliche Änderungsverfahren, die eine gewisse Flexibilität ermöglichen. Aufgabe der Fachleute ist es in solchen

Fällen, den Entscheidungsgremien eine gute fachliche Grundlage und Beratung zu geben und für die Einhaltung aller rechtlichen Vorgaben zu sorgen. Dass solche Änderungsverfahren durchaus bundesweite Aufmerksamkeit erzielen können, zeigte sich vor rund 25 Jahren, als die Änderung des Regionalplans Mittlerer Oberrhein für eine Daimler-Benz-Ansiedlung in Rastatt sowohl dem Spiegel als auch der ZEIT mehrere kritische Artikel wert waren. Sofern eine Planänderung rechtskonform erfolgt, ist es die Aufgabe von uns Planerinnen und Planern, bei der Wahl des Mikrostandortes, den Auswirkungen auf die Umwelt, der Bewältigung der Verkehrsströme und natürlich der Öffentlichkeitsbeteiligung auf Qualität zu achten. Manchmal kann auch nur Schlimmeres verhindert werden – aber auch das ist ein Erfolg!

Ein ähnlich breites Spannungsfeld eröffnet sich zwischen *Ordnungs- und Entwicklungsfunktion* der Raumordnung. Fachleute wissen, dass die Raumordnung immer schon mit differenzierten Mitteln und Instrumenten arbeiten musste, um in unterschiedlichen Raumtypen und bei unterschiedlichen Themen zu agieren. Diese Ansätze stehen ganz selbstverständlich nebeneinander. Während es in prosperierenden Räumen darauf ankommt, das Wachstum zu kanalisieren und Leitplanken zu setzen, müssen Landes- und Regionalplanung in Räumen mit Entleerungstendenzen Stabilisierungs- und Entwicklungsperspektiven aufzeigen und Unterstützung bei der Umsetzung leisten. Hier sind manchmal Ideen für Projekte und die Anbahnung von Kooperationen relevanter als Leitplanken. Darin zeigt sich auch eine Schwierigkeit des planerischen Berufsfelds, denn für das Ordnen und das Entwickeln werden sehr unterschiedliche persönliche Eigenschaften gebraucht: sich gegen den Strom stellen zu können auf der einen Seite, an der Spitze der Bewegung stehen auf der anderen; beharrlich nein sagen auf der einen Seite, aufrufen zu mehr Engagement auf der anderen. Manchmal muss man auch mit dem einen Fuß Gas geben und mit dem anderen bremsen – das kann nicht jeder!

Ein weiteres Spannungsfeld besteht zwischen *Rechtsanwendung und Überzeugungsarbeit*. Eingangs habe ich auf das Recht als entscheidende Grundlage für die Raumentwicklung verwiesen. Nur mithilfe des Rechts haben wir die Möglichkeit, die gewünschte Nutzung einer Fläche gegen Beeinträchtigungen zu schützen. Gleichwohl sind Rechtssetzung und Rechtsanwendung allein nicht in der Lage, die Herzen oder zumindest die Köpfe der Menschen zu gewinnen und Einsicht zu erzeugen. Wenn es gelingen soll, dass das Recht nicht nur zähneknirschend anerkannt wird, dann müssen Planerinnen und Planer gerade bei restriktiven planerischen Festlegungen immer versuchen, die Akteure mitzunehmen. Sie müssen erklären, warum bestimmte Regelungen sinnvoll oder gar notwendig sind. Gute Raumordnung beschränkt sich nicht darauf, Planungsrecht zu schaffen, sondern versucht, Unterstützung für ihre Ziele zu finden, Koalitionen zu schmieden und zu überzeugen. Deswegen sind informelle Vorklärungen so wichtig. Häufig kommen Kommunen, die ein größeres Vorhaben aufgleisen wollen, auf die Raumordnung zu, um dessen Realisierbarkeit auszuloten. Nicht selten gelingt es in diesen Gesprächen, die Vorstellungen so zu modifizieren, dass sie in den raumordnerischen Rahmen passen. Dass diese Gespräche nicht an die große Glocke gehängt werden sollten, dürfte selbstverständlich sein, denn zu einer guten Regionaldiplomatie gehört wie in der Weltpolitik eben auch die nötige Diskretion. Deswegen sei hier auch ein Satz zu der Kritik erlaubt, Raumordnung betreibe keine Evaluierung ihrer Planungen. Es mag sein, dass Planerinnen und Planer in diesem Feld noch mehr tun könnten, aber Raumordnung lebt auch von vielen kleinen Erfolgen in vertraulichen Vier-Augen-Gesprächen, die nach meiner Überzeugung einer Evaluierung nur begrenzt zugänglich sind.

Eines der stärksten Spannungsfelder, in denen sich die Raumordnung bewegen muss, liegt schließlich zwischen *Markt und Gemeinwohl*. Schließlich leben wir in einer Gesellschaft, in der dem Markt und den Marktkräften eine zentrale Bedeutung beigemessen wird. Inzwischen hat die daraus resultierende Ökonomisierung des Alltags dazu geführt, dass nahezu jede Tätigkeit taxiert und berechnet wird. Das Interview eines Managers oder ein Zeitungsbericht können den Deutschen Aktienindex in Wallung bringen und der gesenkte Daumen einer Ratingagentur kann Staaten an den Rand des finanziellen Abgrunds bringen. Und nicht nur im öffentlichen Leben, auch im persönlichen Bereich gilt: Was nichts kostet, ist nichts wert; wer etwas tut, was ökonomisch nicht sinnvoll ist, kommt in Erklärungsnot. Die Raumordnung kann diese Entwicklung nur sehr begrenzt beeinflussen. Wenn es aber darum geht, Aktionen und Reaktionen raumrelevanter Akteure einzuschätzen und zu erklären, müssen wir Planerinnen und Planer diese ökonomischen Rahmenbedingungen in ihrer Bedeutung erkennen. Vielleicht wurden ökonomisch motivierte Verhaltensweisen und ökonomische Gesetzmäßigkeiten in der Planungspraxis zu lange ausgeblendet, obwohl „Bodenpreisgebirge“ und „Bodenwerttreppen“ für Planerinnen und Planer keine Fremdworte sind. In Vorträgen der früheren Stadtbaurätin von München, Christiane Thalgott, war häufig die plakative Formel zu hören, dass in den Stadtplanungsämtern Geld gedruckt wird. Das ist zweifelsohne richtig, aber es bedeutet auch, dass die Verantwortlichen im politisch-administrativen Bereich die Mechanismen von Planung und Bodenmarkt auch für öffentliche Zwecke nutzen müssen. Natürlich ist die Raumordnung von diesen materiellen Fragen ein Stück weiter entfernt als die Stadtplanung. Aber auch wir in der Raumordnung müssen uns darüber im Klaren sein, dass wir mit unseren hoheitlichen Instrumenten tief in das Marktgeschehen und die Bodenwertkarten eingreifen. Wo raumordnerische Ziele bestimmte Entwicklungen ausschließen, sind die Grundstücke in der Regel nicht mehr attraktiv für eine Vermarktung. Dort, wo über Regionalpläne Vorranggebiete für Windenergieanlagen mit Ausschlusswirkung im restlichen Planungsgebiet festgelegt werden, wird „Geld gedruckt“ – längst ist die Entwicklung von Windkraftfeldern nicht nur ökologisch sinnvoll, sondern auch ökonomisch interessant für Gemeinden, Grundbesitzer und andere Beteiligte.

Obwohl und weil für die Raumordnung Gemeinwohlaspekte im Vordergrund stehen, müssen Planerinnen und Planer die ökonomischen Implikationen ihrer Entscheidungen vor Augen haben, um die Reaktionen der anderen Akteure vorhersehen und verstehen zu können. Natürlich ist es für die Planung im öffentlichen Bereich erst einmal ohne Belang, wem ein Grundstück gehört. Wenn aber Flächen für ein bestimmtes Ziel oder sogar konkretes Vorhaben ausgewiesen werden, ist es zumindest wichtig zu wissen, ob diese Fläche überhaupt verfügbar und aktivierbar ist. Planerinnen und Planer müssen also ökonomische Zusammenhänge mitdenken und für die öffentliche Hand nutzbar machen. Gleichzeitig müssen sie die Gemeinwohlaspekte in die politischen Entscheidungsprozesse einbringen. Viele Belange haben keine Stimme oder nur eine relativ schwache Interessenvertretung. Ob es um ökologische Belastbarkeit, um Arbeit und Beschäftigung, um wohnungsnaher Erholungsmöglichkeiten, um die Erschließung mit dem Nahverkehr oder um die Belange von Kindern und Jugendlichen geht, im größeren Maßstab um die Ausstattung von Regionen mit Infrastruktur und Einrichtungen der Daseinsvorsorge: Raumordnung muss stets auch die potenziellen „Raumopfer“ – ein Begriff von Frieder Naschold aus den 1970er Jahren – im Blick haben und deren Belange, auch und gerade gegenüber betriebswirtschaftlichen Überlegungen, in die Abwägung einbeziehen und zur Geltung bringen.

Bei allen raumordnerischen Entscheidungen sollte nicht vergessen werden, dass Menschen durch interessierte Marktkräfte zahlreichen Verlockungen und Versprechungen

ausgesetzt sind, die ihr raumwirksames Verhalten beeinflussen. Wenn in der Werbung für ein sportliches Auto gleichzeitig ein Umzug aufs Land empfohlen wird, um dieses Fahrzeug täglich über eine längere Strecke fahren zu können, oder Bausparkassen und Immobiliengesellschaften das Ideal des freistehenden Hauses mit großem Garten zeichnen, dann wird eine Nachfrage geschaffen, die nicht immer mit dem raumordnerischen Ideal der kurzen Wege und der flächensparenden Bauweise kompatibel ist.

Trotz aller Widrigkeiten hat die Raumordnung in den vergangenen Jahrzehnten ihren Teil dazu beigetragen, dass Gegenentwürfe zu problematischen Entwicklungen, die von Teilen der Gesellschaft unterstützt wurden, entwickelt und umgesetzt worden sind:

Hätten die Projektentwickler und Handelsketten die Welt bestimmt, wäre der Handel in noch größerem Umfang an die automobilorientierten Standorte abgewandert und hätte sich der Ladenbestand in den kleinen Städten noch dramatischer verschlechtert. Inzwischen ist zu beobachten, dass raumordnerische Botschaften auch bei den Handelsketten angekommen sind. Innerstädtische Standorte gelten wieder als attraktiv, Nahversorgung ist wieder ein Thema in der Expansionspolitik, auch Märkte unter 800 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche finden sich dort wieder. Das ist eine aus raumordnerischer Sicht erfreuliche Entwicklung, auch wenn der demografische Wandel sicherlich seinen Teil zum Kurswechsel beigetragen hat.

Oder im Falle der Siedlungsentwicklung: Wären nicht durch verbindliche Planzeichen der Siedlungsentwicklung Grenzen gesetzt worden, wäre der ungehemmte „urban sprawl“ auch an den Rändern deutscher Großstädte Realität. In ländlichen Bereichen haben wir über die Raumordnung, nicht zuletzt mithilfe des zentralörtlichen Systems, Schwerpunktsetzungen zum Erhalt der Infrastruktur, etwa von Schulen, erreicht. Planungspraxis und Planungswissenschaft haben in den letzten Jahren gemeinsam erfolgreich den politischen Entscheidungsträgern die finanziellen Folgen neuer Baugebiete sichtbar gemacht. Viel zu lange galt die Ausweisung neuer Baugebiete als Schlüssel zur Verbesserung der kommunalen Einnahmen.

Und über Jahre hat die Raumordnung darauf gedrängt, die Schiene als Alternative zur Straße auszubauen und die neuen Siedlungsgebiete, zumal im Umland der großen Städte, auf die S-Bahnhöfe zu konzentrieren. Auch wenn in diesem Fall nicht alle Bemühungen von Erfolg gekrönt waren, konnten die schlimmsten Fehlentwicklungen, denen häufig ausschließlich rein marktwirtschaftliche und unternehmensorientierte Entscheidungskriterien zugrunde lagen, verhindert werden. Mit den Instrumenten der Raumordnung hat es beispielsweise die bayerische Region Oberland, gestützt auf ein verbindliches Ziel des Regionalplans und mit Rückhalt des Staatsministeriums, sogar geschafft, der Bahn den Rückbau von Gleisen an drei Kreuzungsbahnhöfen an einer eingleisigen Strecke zu untersagen, um deren Leistungsfähigkeit nicht zu reduzieren.

Das Eingangszitat meines Beitrags, dass das Land mit dem Gesetz aufgebaut werden muss, lässt sich aus meiner Sicht bestens auf die Raumordnung übertragen. Denn mit verbindlichen Zielen der Raumordnung wird das Land entwickelt, weil sie für die räumliche Entwicklung und Organisation der Gesellschaft wichtige Säulen und Leitplanken darstellen. Dass die Raumordnung mit ihren Regeln und ihrem Engagement gleichermaßen ein wichtiger Dienstleister für die Entwicklung des Landes und der Regionen ist, möchte ich etwas plakativ mit den folgenden Punkten unterstreichen:

- Raumordnung schafft *Planungssicherheit* und damit auch Investitionssicherheit für Wirtschaft und öffentliche Planungsträger!

## ■ Die Zukunft der Raumordnung

- Raumordnung bietet *Orientierungsmöglichkeiten* z.B. für die Bündelung öffentlicher und privater Infrastruktur!
- Raumordnung ermöglicht die Durchsetzung des *Gemeinwohls* gegenüber Partikularinteressen!
- Raumordnung sichert die *Qualität* des Raumes und der Umwelt (z.B. gegen unkontrollierte Bebauung und Zersiedlung)!
- Raumordnung ermöglicht die *langfristige Sicherung* von Flächen, Standorten und Trassen gegenüber kurzfristigen und kleinteiligen Interessen!
- Raumordnung ist Daseinsvorsorge und erhält Entwicklungsoptionen für *künftige Generationen*!
- Raumordnung leistet *Beratung und Moderation*!

Bei diesem Leistungskatalog bleibt auch in Zukunft viel zu tun. Die Welt verändert sich täglich und für die Raumordnung ergeben sich auch künftig eine Reihe von Herausforderungen.

An erster Stelle möchte ich die Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge nennen, die insbesondere in Regionen mit schrumpfender und alternder Bevölkerung ein zentrales Problem darstellt. Die Raumplanung muss mit ihren Instrumenten sicherstellen, dass auch in solchen Regionen im Sinne der dezentralen Konzentration an geeigneten Standorten die Daseinsvorsorge gesichert ist. Deswegen darf die Garantie gleichwertiger Lebensbedingungen und damit die überregionale Solidarität nicht aus dem Leistungsverzeichnis des Staates gestrichen werden. Zum Sozialstaatsprinzip gehört auch die Aufrechterhaltung eines Mindeststandards an Einrichtungen der Bildung, der Kultur und der Gesundheit sowie im Nahverkehr, es umfasst aber auch die Sorge um private Angebote im Handel, bei den Dienstleistungen und in der medizinischen Versorgung. Deswegen muss das Konzept der Zentralen Orte erhalten, politisch neu belebt und auch finanziell in weiteren Bundesländern unterstützt werden, weil dessen Bündelungsfunktion auch künftig gerade für kleinere Städte in strukturschwachen ländlichen Räumen eine Überlebensvoraussetzung darstellt.

Die Auslastung der Infrastruktur ist aber nicht nur in Rückzugsgebieten ein Problem, sondern betrifft auch Siedlungsbereiche in prosperierenden Regionen. Die Nutzung der vorhandenen Versorgungsleitungen, Schulen, Nahverkehrsangebote und Krankenhäuser muss Vorrang haben vor der Entwicklung teurer neuer Strukturen. Das spricht für die Innenentwicklung, einen sparsamen Umgang mit der Fläche und gegen neue Satellitensiedlungen. Die finanzielle Ausstattung der Kommunen bietet keinen Spielraum für unwirtschaftliche Entwicklungen, umgekehrt aber ergeben sich vielfältige ökologische und volkswirtschaftliche Vorteile durch Verkehrsvermeidung, geringere Versiegelung sowie weniger Eingriffe in den Naturhaushalt.

Der Außenbereich steht im Stress! Noch nie waren die Nutzungsansprüche an die offene Landschaft außerhalb der Siedlungsbereiche so hoch und noch nie wurden Konflikte und Überlastungserscheinungen so deutlich wie heute. Das beginnt mit einer Landwirtschaft, die sich entschlossen hat, den Weltmarkt zu bedienen. Unter dem Schutz der baurechtlichen Privilegierung, also weitgehend ungesteuert und unkoordiniert, stellt sie Gebäude in die Landschaft, die kein gewerblicher Unternehmer ohne aufwendige Planungsverfahren realisieren könnte. Aktuell zeigt sich beispielsweise in Norddeutschland beim Bau großer Tiermast- und Biomasseanlagen, dass weder durch die Raumordnung noch die Bauleitplanung eine wirksame Steuerung möglich ist. Auch der Umgang mit

den Raumansprüchen der konventionellen und erneuerbaren Energieerzeugung einschließlich der Stromleitungstrassen stellt uns vor Herausforderungen. Zudem werden Natur und Landschaft durch Bodenabbau und Baustoffmischanlagen, aber auch durch Freizeit- und Erholungsanlagen für Golfer, Reiter und Mountainbiker unter Druck gesetzt. Gerade die letztgenannten Vorhaben sind sicherlich nicht für das Überleben unserer Gesellschaft notwendig, aber sie werden nachgefragt und wollen realisiert werden. Vor dem Hintergrund all dieser Ansprüche bleibt zu wünschen, dass sowohl die Raumordnung als auch die Bauleitplanung mehr Steuerungs- und Gestaltungsmöglichkeiten gegenüber den bislang noch baurechtlich privilegierten Vorhaben erhält, um die Belastungen zu kanalisieren und öffentlichen Einfluss auf die Entwicklung der Kulturlandschaft zu nehmen.

Der Klimaschutz, die Anpassung an die Folgen des Klimawandels und die Umsetzung der Energiewende haben auch in der tagespolitischen Diskussion einen hohen Stellenwert. Raumordnung ist ein zentraler Akteur bei der Bewältigung dieser Herausforderungen und Zukunftsaufgaben. Denn auch diese gesellschaftlich positiv besetzten Ziele sind bei der Umsetzung vor Ort mit Konflikten und notwendigen Kompromissen verbunden. Beispielsweise führte die zweifelsohne vernünftige und notwendige Ausweisung von Schutzgebieten für Hochwasserereignisse, die statistisch nur alle 100 oder 200 Jahre auftreten, nicht nur zu schmerzhaften Eingriffen in die Planungsvorstellungen vieler Städte und Gemeinden, sondern auch zu einem drastischen Wertverlust privater Immobilien und damit zu Widerständen. Eine klimaneutrale Stadt- und Regionalentwicklung ist ein politisches Ziel, das sympathisch ist. Der Ausbau der erneuerbaren Energien ist eine unumgängliche Folge der beschlossenen Energiewende und der angestrebten Margen der CO<sub>2</sub>-Reduzierung. Auf den damit zwingend verbundenen Ausbau von Standorten für Windkraft-, Photovoltaik- und Biomasseanlagen sowie der Stromnetze ist die Gesellschaft aber nur begrenzt vorbereitet. Die Konflikte, die sich vor Ort aus der Umsetzung dieses Ziels ergeben, lassen sich nur lösen, wenn der Ausbau mit Augenmaß, nach klaren rechtlichen Regelungen und in transparenten Verfahren erfolgt. Daher stellt weder der von der Bundesregierung gewählte Weg zur Beschleunigung des Netzausbaus über die Bundesnetzagentur – an der Raumordnung vorbei – noch die Streichung der regionalplanerischen Steuerungsmöglichkeiten beim Ausbau der Windenergie in Baden-Württemberg einen sinnvollen Weg dar.

Schließlich liegt die vielleicht größte Herausforderung in der Gestaltung künftiger Planungsverfahren. Auch hier steht die Raumordnung in einem Spannungsfeld: einerseits werden schnellere und effizientere Planungsverfahren gefordert, andererseits stoßen die klassischen Planungsverfahren, nicht erst seit „Stuttgart 21“, zunehmend an Grenzen der Akzeptanz in der Bevölkerung. Wie Verfahren und Planungsprozesse transparenter gestaltet werden können, wie sich eine bessere Mitwirkung von Betroffenen erreichen lässt und wie noch nachvollziehbarer mit Anregungen und Einwendungen umgegangen werden kann, gehört zu den vorrangigen Hausaufgaben, die Politik und Verwaltung so bald wie möglich erledigen müssen. Besorgniserregend ist aber aus meiner Sicht auch, wie zunehmend demokratisch legitimierte Verfahren infrage gestellt werden. Immer vorausgesetzt, dass Diskussionsprozesse offen und transparent erfolgen und Entscheidungsprozesse in Parlamenten und Räten rechtmäßig verlaufen, dürfen Staat und Gesellschaft nicht akzeptieren, dass die dort getroffenen Entscheidungen nachträglich infrage gestellt werden und auch Gerichtsentscheidungen nicht mehr akzeptiert werden. Wenn diese Spielregeln infrage gestellt werden, sind Demokratie und Rechtsstaatlichkeit grundsätzlich gefährdet und auch der Raumordnung wird das Koordinatensystem ihrer Arbeit entzogen.

Abschließend möchte ich den Blick wieder stärker nach innen richten und einige Thesen zur Diskussion stellen.

Mit meinen bisherigen Ausführungen wollte ich deutlich machen, dass sich der öffentliche Gestaltungsanspruch der Raumordnung nur auf der Basis eines funktionierenden Rechtssystems und nur im Zusammenspiel zwischen einer leistungsfähigen Verwaltung und verantwortungsvollen politischen Gremien erfolgreich gegenüber Partikularinteressen durchsetzen lässt. Raumordnung kann infolgedessen nicht Everybody's Darling sein, weswegen sie eine breite politische und gesellschaftliche Akzeptanz über ihre formale Legitimation hinaus braucht. Darum müssen wir Planerinnen und Planer immer wieder aktiv werben. Das bedeutet auch, dass wir uns in einer Sprache ausdrücken, die unser Gegenüber versteht, und dass wir uns in seine Denkweise hineinversetzen können. Wenn wir die Funktionen der Raumordnung und ihre Dienstleistungen vermitteln wollen, dann sind Planungs- und Investitionssicherheit sowie Qualitätssicherung sicherlich Begriffe, die für Akzeptanz in der Wirtschaft sorgen, während Gemeinwohl, Umweltqualität und Daseinsvorsorge Dimensionen sind, die wichtig in der Kommunikation mit anderen Beteiligten und politischen Gremien sind.

Mit meinem Beitrag wollte ich verdeutlichen, dass Raumordnung sowohl einen langen Atem braucht als auch Beweglichkeit und Offenheit für neue Entwicklungen. Es darf gar nicht erst der Eindruck entstehen, Raumordnung wolle nur das Bestehende konservieren und lehne alles Neue kategorisch ab. Angeblich hat der Entzug der regionalplanerischen Steuerung für Windenergiestandorte in Baden-Württemberg zu einem guten Teil auch damit zu tun, dass Raumordnung bei manchen Entscheidungsträgern zu sehr als Verhinderer und zu wenig als Problemlöser und Gestalter wahrgenommen wurde. Tatsächlich hat die Raumordnung mit ihrem fachlichen Know-how viele Möglichkeiten, mehr Qualität in die Planung und Umsetzung zu bringen und bei schwierigen Projekten Schlimmeres zu verhindern. Mit ihren Instrumenten, beispielsweise dem Raumordnungsverfahren, ist sie bestens auf neue und unvorhergesehene Projekte vorbereitet. Die Frage ist nicht, ob wir als Planerinnen und Planer formelle *oder* informelle Instrumente brauchen, vielmehr lag in der gut dosierten Verbindung beider Ansätze immer schon das Erfolgsgeheimnis der Raumordnung!

Nichts ist so konstant wie der Wandel. Aufgabe der Raumordnung ist es, den räumlichen Wandel zu gestalten! Raumordnung kann es sich nicht leisten, einem Kulturpessimismus zu erliegen. Natürlich erleben Planerinnen und Planer täglich und hautnah, welche Ideen und Projekte neu auf den Markt kommen, die gelegentlich alle Maßstäbe sprengen und nicht selten auf tönernen Füßen stehen. Wir dürfen uns aber nicht der Fähigkeit berauben lassen, solche Projekte differenziert zu analysieren und die in ihnen liegenden Chancen und Risiken für die Raumentwicklung nüchtern und seriös zu bewerten. Und wenn es politischer Wille ist, auf ein Großprojekt zu setzen, dann ist die Raumordnung als Gestalter für die Integration der neuen Elemente in den Raum gefragt. Da geht es um den geeigneten Mikrostandort, um die Minimierung der Umweltauswirkungen, um die Optimierung der Verkehrsanbindung und die bestmögliche Abstimmung mit anderen Belangen. Die Zukunft ist zwar nicht planbar, aber sie ist gestaltbar – und gerade diesen öffentlichen Gestaltungsanspruch verkörpert die Raumordnung in den Ländern und Regionen.

Möglicherweise gelingt es der Raumordnung nicht immer, sich aus dem Schatten der Bedenkenträgerei zu befreien. Denn es ist natürlich ihre Aufgabe, auf mögliche Fehlentwicklungen hinzuweisen und raumrelevante Probleme aufzuzeigen. Es kommt jedoch künftig auch darauf an, dass sich die Raumordnung noch stärker als Dienstleister und

Problemlöser versteht. Wenn es Auszeichnungen für gute Raumordnung gäbe, dann gäbe es viele Gründe, Beharrlichkeit und Standhaftigkeit und auch dadurch verhinderte unsinnige Projekte zu belohnen. Es wäre aber mindestens genauso wichtig, in gleichem Umfang Auszeichnungen für gelöste Probleme, für aufgezeigte Konsense und erzielte tragfähige Kompromisse zu vergeben!

Und schließlich müssen wir als Planerinnen und Planer darüber nachdenken, ob sich die Raumordnung nicht vielleicht auch beschränken und konzentrieren muss in dem, was sie regeln will. In den Raumordnungsplänen kommt es nicht so sehr darauf an, alles regeln zu wollen, sondern das Wesentliche nachhaltig und gut zu regeln. Dabei muss auf die richtige Mischung von strategischen Perspektiven und praxisrelevanten Festlegungen geachtet werden. Dann wird die Raumordnung auch in Zukunft einen wesentlichen und anerkannten Beitrag zur Gestaltung der Raumentwicklung leisten und vielleicht findet man eines Tages an einem Dienstgebäude der Raumordnung die Inschrift: Mit der Raumordnung werden Länder und Regionen entwickelt!

### **Autor**

**Axel Prieb**s, geboren 1956 in Hamburg. Diplom im Fach Geographie an der Universität Kiel 1983, Promotion 1989. Wissenschaftliche Tätigkeiten an den Universitäten Kiel und Kopenhagen. Planungstätigkeiten beim Landkreis Verden, bei den Senatsverwaltungen in Bremen und Berlin sowie beim Kommunalverband Großraum Hannover. Seit 2001 Dezernent für Umwelt, Planung und Bauen der Region Hannover. Seit 1995 Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, seit 1998 Honorarprofessor an der Universität Kiel.

Martin Krekeler, Thomas Zimmermann

# Politikwissenschaftliche Forschungsheuristiken als Hilfsmittel bei der Evaluation von raumbedeutsamen Instrumenten

## Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Herausforderungen bei der Evaluation kommunikativer Planungsprozesse
- 3 Forschungsrahmen der Policy-Forschung als Werkzeuge für die Prozessbetrachtung
  - 3.1 Akteurzentrierter Institutionalismus
  - 3.2 Institutional Analysis Development Framework
- 4 Diskussion und Schlussfolgerungen

Literatur

## Kurzfassung

Die deutschsprachige Diskussion um Evaluation in der Raumordnung und -entwicklung verweist auf den Nutzen von akteurzentrierten Forschungsrahmen für die Analyse der Wirkungen von raumbedeutsamen Instrumenten. Allerdings werden die Möglichkeiten und Grenzen entsprechender Ansätze bisher nicht thematisiert. Hier setzt der vorliegende Beitrag an, indem er auf dem kommunikativen Planungsverständnis aufbauend Herausforderungen für die Evaluation von kommunikativen Planungsprozessen herausarbeitet. Basierend auf einer sowohl theoretischen Auseinandersetzung mit dem als auch einer forschungspraktischen Annäherung an den Akteurzentrierten Institutionalismus und den Institutional Analysis Development Framework diskutiert das abschließende Fazit die Möglichkeiten und Grenzen akteurzentrierter Forschungsrahmen für die Evaluation raumbedeutsamer Instrumente.

## Schlüsselwörter

Evaluation – raumbedeutsame Instrumente – kommunikative Planung – akteurzentrierte Forschungsrahmen

## Research Heuristics in Political Science as a Tool for the Evaluation of Spatial Instruments

### Abstract

The German discussion on evaluation in spatial planning and development proposes the use of actor centred research frameworks for analysis of effects of instruments with spatial effects. Opportunities and limits have not been part of the debate yet. The article begins with a description of challenges for evaluation of communicative processes. Sub-

sequently the article describes two actor-centred research frameworks, actor-centred institutionalism and analysis development framework. An application to two research questions follows before the conclusion discusses opportunities and limits of actor-centred research frameworks for evaluation of spatial planning instruments.

## Keywords

Evaluation – spatial planning instruments – communicative planning – actor-centred research frameworks

## 1 Einleitung

Die Wirkung der raumplanerischen Steuerung ist aufgrund von bisher kaum durchgeführten Evaluationen meist unklar (Fürst 2001: 264; Hübler 2002: 13; Wiechmann/Siedentop 2009: 207; Fürst 2010: 170). Seit dem Anfang des Jahrtausends werden die Wirkungen von Regionalplänen jedoch verstärkt analysiert. Sowohl das rheinland-pfälzische als auch das hessische Landesplanungsgesetz enthalten mittlerweile Regelungen, welche zur Kontrolle der eingetretenen Ergebnisse der Regionalpläne verpflichten (Zaspel 2011: 103 f.). Damit gewinnen Evaluationen an Bedeutung. Lichfield und Prat folgend (1998: 287) wird darunter das systematische Beobachten, Analysieren und Bewerten sowohl der erwarteten als auch der eingetretenen Ergebnisse von Plänen und Planprozessen verstanden. Einen Rahmen für die Analyse des Erfolgs von Planung bietet Talen (1997: 574 f.). Sie unterscheidet verschiedene Bausteine, die dazu erforderlich sind. Zunächst sind Planung und ihr Erfolg zu definieren. Darauf aufbauend sind Kriterien und Methoden für das Messen des Erfolgs festzulegen. Als nächster Schritt folgt die Identifikation von erfolgreicher Planung, bevor die Ursachen für den Erfolg von Planung analysiert werden können. Einer solchen systematischen Auseinandersetzung mit den Wirkungen raumbedeutsamer Instrumente werden vielfältige Funktionen zugeschrieben, welche ihre Bedeutung für die Raumplanung herausstellen (Lichfield/Prat 1998: 288 f.; Mönnecke 2008: 605; Oliveira/Pinho 2011: 295):

- Vorbereitung von Entscheidungen durch Bewertung von Alternativen
- Optimierung und Qualifizierung von Planung durch Analyse von Planungsprozessen und Identifikation von Implementationsdefiziten
- Wissens- und Erkenntniszuwachs infolge von Lernprozessen
- Legitimation der Planung durch Rechenschaftslegung
- Bereitstellung von Informationen zur Unterstützung von Partizipation

Verschiedene spezifische Herausforderungen für Evaluationen in der Raumplanung bedingen das Missverhältnis zwischen der hohen Relevanz und der geringen praktischen Bedeutung. Zunächst sind die Voraussetzungen für Evaluationen aufgrund von nicht vorhandenen Datengrundlagen und fehlenden Ressourcen schwierig. Insbesondere für die Evaluationen von Raumordnungsplänen im Sinne eines Soll-Ist-Vergleichs der angestrebten Ziele mit den erreichten Ergebnissen kommen methodische Schwierigkeiten hinzu, da es aufgrund der vielfältigen auf die räumliche Entwicklung einwirkenden Faktoren schwierig ist, sie kausal auf die Raumplanung zurückzuführen. Darüber hinaus resultieren bei der Bildung von Indikatoren und damit bei der Definition von Erfolg aus unpräzise formulierten und hinsichtlich des Zeitraums ihrer Umsetzung offenen Zielen Schwierigkeiten (Talen 1996: 254 ff.; Hübler 2002: 11 ff.; Wiechmann/Beier 2004: 387; Wiech-

mann/Siedentop 2009: 207; Fürst 2010: 170 f.; Laurian/Crawford/Day et al. 2010: 746 f., Zaspel 2011: 104 f.).

Das kommunikative Planungsverständnis betont die hohe Bedeutung von Prozessen für die Wirkung der Raumordnung sowohl in der Phase der Planaufstellung als auch der Planumsetzung. Prozesse verändern Ziele und Verhalten von betroffenen Akteuren, sodass Raumplanung auch durch Lernen und Selbstbindung wirkt (Zimmermann 2003: 33 f.). Die Verwirklichung von Planungen hängt dementsprechend maßgeblich vom Handeln der relevanten Akteure ab. Evaluationen von Raumordnungsplänen im Sinne des bereits oben angesprochenen Soll-Ist-Vergleichs bilden die Komplexität der raumordnerischen Steuerung somit nur unzureichend ab (Fürst 2010: 170 f.). Um die Wirkung der raumplanerischen Steuerung umfassend zu evaluieren, sollten Soll-Ist-Vergleiche daher um die Mikroanalyse von ausgewählten Entscheidungsprozessen ergänzt werden (Faludi 2000: 316 f.; Herrmann/Lang 2001: 29 ff.). Zimmermann (2003: 33 f.) und Diller (2012: 13) verweisen dazu auf akteurzentrierte Ansätze aus der Politikfeldforschung, wie den akteurzentrierten Institutionalismus (Mayntz/Scharpf 1995; Scharpf 2000).

Für die Bewertung dieser Entscheidungsprozesse bietet es sich an, Healeys Prämissen einer kommunikativen Planung zu berücksichtigen. Sie beschreibt die Inklusion aller relevanten Stakeholder, den Aufbau gemeinsamen Wissens und Problembewusstseins in sozialen Lernprozessen und die bewusste Gestaltung von Arenen, in denen die kommunikativen Prozesse stattfinden, als wesentliche Merkmale von kommunikativen Prozessen (Healey 1992: 154 ff.). Deren Qualität bemisst sich dann daran, inwieweit die raumgestaltenden Akteure mit ihren Steuerungsressourcen mobilisiert werden (Fassbinder 1996: 147). Fragen, die bei einer solchen prozessbezogenen Betrachtungsweise in den Vordergrund rücken, sind die nach den Foren und Arenen, in denen raumbezogene Strategien entstehen, und wer zu diesen Arenen Zugang erhält. Wie entstehen politische Diskurse, welche Themen und Probleme werden identifiziert und weiterbehandelt? Wie werden Vereinbarungen getroffen und wie wird deren Umsetzung überwacht (vgl. Healey 1996: 225 ff.)?

Der Beitrag diskutiert Möglichkeiten und Grenzen von auf das Akteurshandeln ausgerichteten politikwissenschaftlichen Ansätzen für die Evaluation sowohl erwarteter (Ex-ante) als auch eingetretener (Ex-post) Ergebnisse raumbedeutsamer Instrumente. Aufbauend auf den einleitenden Ausführungen zum kommunikativen Planungsverständnis und der daraus folgenden Notwendigkeit zur Beobachtung, Analyse und Bewertung von Prozessen thematisiert das folgende Kapitel die Schwierigkeiten der Prozessbeobachtung und -analyse und arbeitet damit spezifische Herausforderungen für die Evaluation heraus. Das anschließende Kapitel beschreibt zwei akteurzentrierte Ansätze aus der Politikfeldforschung und diskutiert ihre Anwendbarkeit auf spezifische Fragestellungen. Im Anschluss werden darauf aufbauend die Möglichkeiten und Grenzen von akteurzentrierten Ansätzen für die Evaluation raumbedeutsamer Instrumente diskutiert und daraus Schlussfolgerungen gezogen.

## 2 Herausforderungen bei der Evaluation kommunikativer Planungsprozesse

Als Prozess wird eine Folge logisch zusammenhängender Aktivitäten verstanden, die der Herstellung oder Veränderung der Raumstruktur dienen. Ein definierter Anfangs- und Endpunkt begrenzt ihn (vgl. Mittelstraß 1995). Für den Bereich der Environmental Governance benennen Newig und Voß (2010: 243 ff.) die auf raumplanerische Prozesse übertragbare Vielfalt von Akteuren als charakteristisches Merkmal. Folgt man der oben genannten Definition von Evaluation nach Lichfield und Prat (1998: 287) mit ihren Elementen systematisches „Beobachten“, „Analysieren“ und „Bewerten“, ergeben sich für die Evaluation von Prozessen eine Reihe von zu bewältigenden Aufgaben. Die systematische Beobachtung besteht aus der Aufarbeitung der Akteurszusammenhänge und dem Nachzeichnen von Interaktionsbeziehungen. Die Analyse bezieht sich auf die Identifikation von kausalen Wirkungszusammenhängen und die Bewertung erfordert die Anwendung bestimmter Evaluationskriterien.

Aus den Eigenschaften von Prozessen folgt für das systematische Beobachten, dass Akteurszusammenhänge sorgfältig zu strukturieren sind (Mahoney 2010: 125 ff.). Aus den unterschiedlichen zu beobachtenden Bestandteilen von Prozessen, d.h. Reflektionen, Diskussionen, Debatten und Dialogen (vgl. McNamara 1998), ergibt sich ein hoher Aufwand. Das Nachzeichnen (Ex-post-Evaluation) oder Abschätzen (Ex-ante-Evaluation) von interpretationsbedürftigen (Kommunikations-)Beziehungen zwischen den Akteuren lässt sich oft nicht mit der gleichen Eindeutigkeit bewerkstelligen wie die Evaluation eines gedruckten Planwerks. Dies gilt auch für die Auswertung von Planungsprozessen im Zusammenhang mit formellen Instrumenten, z. B. der Evaluation der Erstellung oder Umsetzung eines Regionalplans. Auch hier gilt es, kommunikative, informelle Prozesse und Methoden zu beleuchten, über die Diller (2008: 273 ff.) schreibt, sie seien höchstens teilstandardisiert und ließen große Spielräume (in Ausgestaltung und Interpretation, Anmerkung der Autoren) zu: Sie „eint, dass ein mehr oder minder großer Kreis von Akteuren aus den Planungsprozessen integraler Bestandteil der Methoden ist; es geht vor allem um die Ausgestaltung der Kommunikationsbeziehungen zwischen den Akteuren. Quantitative Elemente spielen hier eine vergleichsweise geringere Rolle“ (Diller 2008: 278).

Evaluation von kommunikativen Planungsprozessen hat darüber hinaus auch die Existenz und Richtung kausaler Wirkungszusammenhänge zu bestimmen: Wurde Phänomen X durch Y ausgelöst oder umgekehrt? Oder hat eine dritte Variable beide Phänomene verursacht (vgl. Bennett 2010)? Grundsätzlich stehen Evaluationen hier vor dem Problem der nicht gegebenen Laborsituation. Quasi experimentelle Untersuchungsdesigns mit einer Kontrollgruppe sind bei der Evaluation von raumplanerischen Instrumenten nicht möglich (Zaspel 2011: 113 f.). Allgemeiner beschreibt Danielson (2007: 386) das Kernproblem von Policy-Evaluationen, indem sie die Generalisierbarkeit der erzielten Ergebnisse infrage stellt. Grundsätzlich gelten Erkenntnisse aus sozialen Experimenten nur für die Untersuchung selber. Im Vergleich mit einer Kontrollgruppe wird beispielsweise die Frage beantwortet, was geschehen wäre, wenn Programm X nicht eingeführt wird. Gesucht wird gerade in der Gestaltung gesellschaftlicher Prozesse nach gesetzmäßigen Wirkungen der Art „Wann immer X angewendet wird, führt dies zu Y“ (Danielson 2007: 386). Daher muss spekuliert werden, wie ähnlich andere Situationen sein müssen, damit das Beobachtete auch in diesen anderen Situationen eintritt.

Das Bewerten eines Prozesses erfordert ein Verständnis über die Art und Weise der Wirkungen eines Instruments. Die Ausformulierung dessen wird als „program theory“

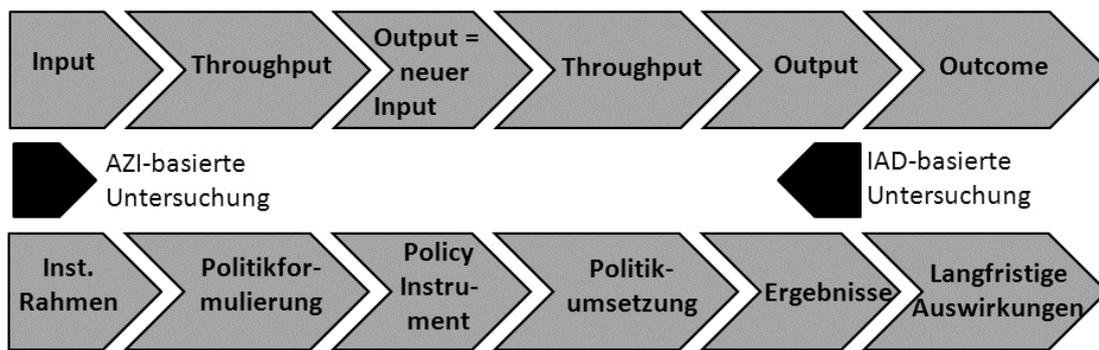
bezeichnet (vgl. Rossi/Lipsey/Freeman 2004: 133 ff.). An diese *program theory* können in einem späteren Schritt dann die Evaluationskriterien angelegt werden. Oft existiert allerdings nur eine vage Vorstellung über die Wirkungsweise eines Instruments. Die „nachträgliche Konstruktion“ der *program theory* birgt dann auch immer die Gefahr einer Missinterpretation. Dies kann dazu führen, dass die Grundlage der Bewertung den Fokus des Evaluierenden in eine falsche Richtung lenkt (AID-EE 2006: 9 ff.).

### 3 Forschungsrahmen der Policy-Forschung als Werkzeuge für die Prozessbetrachtung

Die auf der Mikro- und Mesoebene angesiedelten Forschungsrahmen der Policy-Forschung wie der Akteurzentrierte Institutionalismus und der Institutional Analysis Development Framework von Ostrom (Schneider/Janning 2006: 79) werden im Folgenden als Werkzeuge betrachtet, mit denen den im vorangegangenen Abschnitt herausgearbeiteten Problemen bei der Analyse von Planungsprozessen begegnet werden kann. Beide Forschungsrahmen gehen davon aus, dass strukturelle, systemische und institutionelle Faktoren, Akteur- und Interessenkonstellationen sowie die Interaktionen zwischen den unterschiedlichen Akteuren öffentliche Politiken erklären. Als entscheidend sehen sie die Akteursinteraktionen und institutionellen Kontexte an (Schneider/Janning 2006: 76 ff.).

In den diesem Beitrag zugrunde liegenden Forschungsvorhaben werden die beiden Forschungsheuristiken in unterschiedlichen Planungsphasen und zu unterschiedlichen Zeitpunkten verwendet. Um sie hier näher einzuordnen, wird auf das von Diller (2012: 6) beschriebene logische Wirkungsmodell der Regionalplanung zurückgegriffen, welches die Phasen der Planerstellung und des Planvollzugs systematisch unterscheidet. Die Unterteilung entspricht dem in den Phasenmodellen der Politikfeldanalyse verwendeten Begriffen Politikformulierung und Implementierung (vgl. Blum/Schubert 2009: 102). Darüber hinaus beinhaltet das logische Wirkmodell der Regionalplanung die Bestandteile Input, Throughput, Output und Outcome. In der Phase der Planerstellung/Politikformulierung gelten vor allem die institutionellen Rahmenbedingungen der Regionalplanung als Input für die als Throughput bezeichneten Verhandlungsprozesse zwischen den beteiligten Akteuren. Als Output wird das unmittelbare Ergebnis des Abstimmungsprozesses bezeichnet. Dabei kann es sich z. B. um einen Regionalplan oder um andere Regelungsformen handeln, welche das Handeln zwischen den involvierten Akteuren koordinieren. Diese Regelungsformen bilden in der Phase der Planumsetzung/Implementation den Input für die Umsetzung der getroffenen Vereinbarungen. Am Beispiel der formellen Regionalplanung entspräche das dem Vollzug des Regionalplans. Die entsprechenden Verhandlungsverfahren werden wiederum als Throughput bezeichnet. Der Output in der Phase der Planumsetzung/Implementation besteht wiederum aus den Ergebnissen des Abstimmungsprozesses. In der formellen Regionalplanung wären das die verabschiedeten kommunalen Bauleitpläne. Der Outcome ist die reale Raumentwicklung. Hierbei werden unterschiedliche Reichweiten differenziert, wie realisierte Bauvorhaben sowie der Umfang und das gesamte Muster der Siedlungsentwicklung. Eine ähnliche Unterscheidung zwischen Output und Outcome verwenden Hermans/Haarmann/Dagevos (2011: 808), die für die Bewertung der Effektivität von Beteiligungsprozessen deren Ergebnisse (Output) und Wirkungen (Outcome) unterscheiden (vgl. auch Abb. 1).

Abb. 1: Ansatzpunkt und Blickrichtung der beiden Evaluationsvorhaben



AZI = Akteurzentrierter Institutionalismus

IAD = Institutional Analysis Development Framework

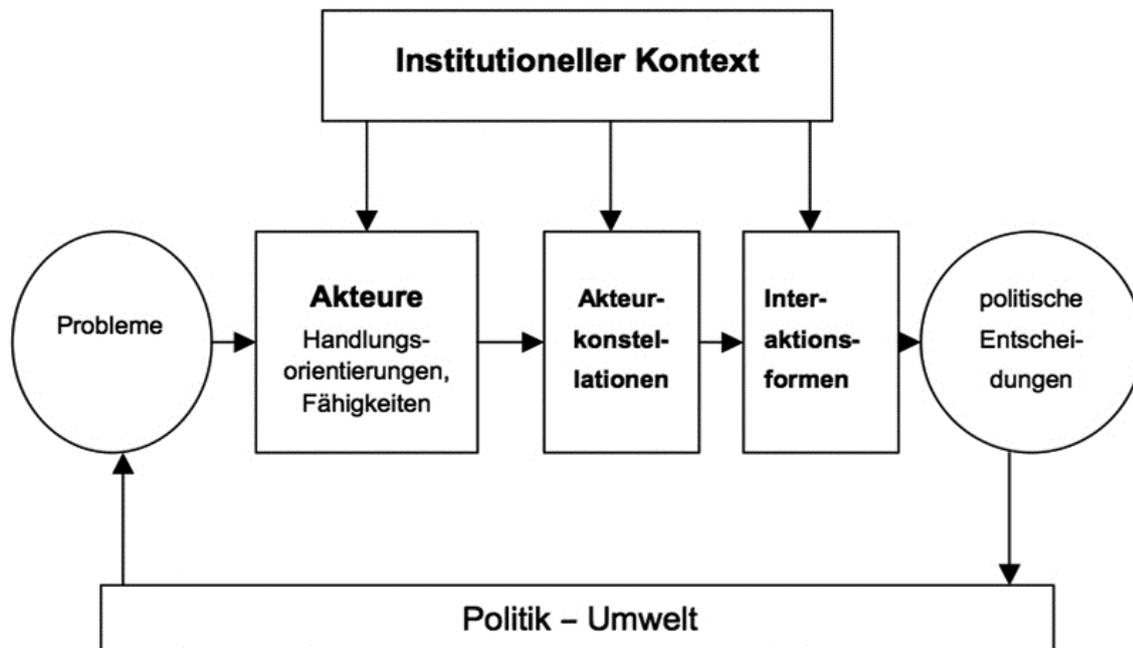
Im Falle der Anwendung des Akteurzentrierten Institutionalismus wird eine Ex-ante-Perspektive gewählt. Es werden verschiedene raumwirksame Instrumente hinsichtlich ihres potenziellen Beitrags zu einer Steigerung der institutionellen Anpassungskapazität untersucht. Die betrachteten Instrumente wurden also noch nicht in der Praxis angewendet bzw. nicht als Instrument zur Regelung von Klimaanpassung eingesetzt. Aus der ex-ante-Perspektive bilden sie jedoch einen möglichen Bestandteil des institutionellen Rahmens für anschließende Aushandlungsprozesse. Sie sind damit Teil des Inputs in der Phase der Politikformulierung. Mithilfe des Akteurzentrierten Institutionalismus wird nun versucht, den Throughput und seine Ergebnisse, d.h. den Output der Phase der Politikformulierung abzuschätzen. Der Prozess wird dann im darauffolgenden Schritt anhand bestimmter Kriterien normativ eingeordnet.

Im Falle der Untersuchung, die auf den Institutional Analysis Development Framework zurückgreift, ist bereits der Output eines vorherigen Planungsprozesses vorhanden, z. B. ein verabschiedeter Regionalplan mit Festlegungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz. Er dient als Input für die folgende Phase der Planumsetzung. Untersucht werden hier die Wirkungen auf den Output anhand der kommunalen Bauleitplanung. Die Fragestellung lautet dabei: Welche Wirkungen haben die regionalplanerischen Festlegungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz auf die kommunale Bauleitplanung?

### 3.1 Akteurzentrierter Institutionalismus

Die bereits im vorhergehenden Abschnitt angerissene „Doppelperspektive auf Akteure und Institutionen“ (Mayntz/Scharpf 1995: 46) des Akteurzentrierten Institutionalismus stellt Abbildung 2 dar. Auf der Mikroebene der beteiligten Akteure stehen individuelle Perspektiven und Interessen (von Mitgliedern, Funktionsträgern oder Repräsentanten) im Mittelpunkt. Die Mesoebene bilden die Beziehungen und Transaktionen zwischen Organisationen (korporativen Akteuren). Die Makroebene beinhaltet durch den institutionellen Kontext geschaffene Regelungen, Handlungsanlässe und Arenen, die Aufgaben zuweisen und Akteure zueinander in definierte Beziehungen setzen (Mayntz/Scharpf 1995: 45 ff.; Schneider/Janning 2006: 92). Im Anschluss werden die wichtigsten Elemente des Akteurzentrierten Institutionalismus vorgestellt.

Abb. 2: Das analytische Modell des Akteurzentrierten Institutionalismus



Quelle: Scharpf (2000: 83)

Der institutionelle Kontext strukturiert die Akteursinteraktion gleich in mehrfacher Hinsicht: „Der institutionelle Rahmen, der die Regeln definiert, deren Einhaltung man von anderen erwarten kann und sich selbst zumuten lassen muss, konstituiert Akteure und Akteurskonstellationen, strukturiert ihre Verfügung über Handlungsressourcen, beeinflusst ihre Handlungsorientierungen und prägt wichtige Aspekte der jeweiligen Handlungssituation, mit der der einzelne Akteur sich konfrontiert sieht“ (Mayntz/Scharpf 1995: 49). Unter Institutionen werden in diesem Zusammenhang folglich Regelsysteme für soziale Interaktionen verstanden (Schneider/Janing 2006: 92). Diese Definition umfasst allerdings nicht nur formale rechtliche Regeln, sondern auch soziale Normen, deren Verletzung sanktioniert werden kann (Scharpf 2000: 77). Folglich gilt der institutionelle Kontext als Sammelbegriff „zur Beschreibung der wichtigsten Einflüsse auf jene Faktoren, die unsere Erklärungen eigentlich bestimmen – nämlich Akteure mit ihren Handlungsorientierungen und Fähigkeiten, Akteurskonstellationen und Interaktionsformen“ (Scharpf 2000: 78).

Scharpf und Mayntz gehen von komplexen Akteuren – also Ansammlungen von Individuen – aus. Bei dem hier verwendeten Verständnis bedeutet der Begriff des komplexen Akteurs, dass „eine Fähigkeit zu intentionalem Handeln oberhalb der beteiligten Individuen vorhanden sein muss“ (Scharpf 2000: 97). Bezüglich der betrachteten Akteure liegt das von Simon ausgearbeitete Konzept der „bounded rationality“ (Simon 1976) zugrunde (Scharpf 2000: 47 ff.). Hier verfügen Akteure weder über die vollständigen und relevanten Informationen der Handlungssituation, noch können sie alle zu beachtenden Handlungsbedingungen und deren Wechselwirkungen antizipieren oder verarbeiten (Schmank 2007: 168). Akteure handeln also nicht vollständig rational, bezüglich ihrer subjektiven Wahrnehmung und der ihnen zur Verfügung stehenden Informationen aber dennoch intentional (Scharpf 2000: 48).

Die Akteure zeichnen sich im Akteurzentrierten Institutionalismus durch ihre Fähigkeiten, (Problem-)Wahrnehmungen und Präferenzen aus. Die beiden Letzteren konstituieren die Handlungsorientierung der Akteure. Mit dem Begriff der Fähigkeit sollen „alle Handlungsressourcen bezeichnet werden, die es einem Akteur ermöglichen, ein Ergebnis in bestimmter Hinsicht und zu einem gewissen Grad zu beeinflussen“ (Scharpf 2000: 86). Demzufolge meint der Begriff die Fähigkeit zu strategischem Handeln. Die Handlungsorientierung einzelner Akteure konstituiert sich aus ihren Wahrnehmungen und Präferenzen. Diese ergeben sich zum Teil aus den ihnen durch den institutionellen Rahmen zugewiesenen Aufgaben und Handlungszielen und aus ihrer Position innerhalb einer bestehenden Akteurskonstellation. Darüber hinaus sind aber auch Werte und Erfahrungen entscheidend, die unabhängig vom untersuchten Kontext sein können. Diese individuellen Handlungsorientierungen können zum einen aus der Organisationszugehörigkeit des jeweiligen Akteurs herrühren, zum anderen aber auch durch individuelle Eigenschaften und Interessen beeinflusst werden (Mayntz/Scharpf 1995: 52).

Neben der Problemwahrnehmung sind insbesondere die handlungsleitenden Interessen und Normen für die Handlungsorientierung von Akteuren von Bedeutung und beeinflussen die Auswahl von Handlungsoptionen. Es kann davon ausgegangen werden, dass Akteure grundsätzlich am eigenen Bestehen, an Ressourcen und an Autonomie interessiert sind. Differenziertere Interessen einzelner Akteure können durch institutionelle Regelungen und den zugeschriebenen Aufgabenbereich mitbestimmt werden. Darüber hinaus können Akteure situationsübergreifende, langfristige und akteurspezifische Interessen verfolgen, aber auch situationsabhängige, eher kurzfristige Handlungsziele. Auch Normen können im Rahmen der Bestimmung von Handlungsorientierungen als systemweit gültig, akteurs- bzw. positionsspezifisch oder situationsabhängig kategorisiert werden. Darüber hinaus spielen auch die Beziehungen zwischen verschiedenen Akteuren eine Rolle. Sie können grob in feindlich, kompetitiv, egoistisch-rational und kooperativ unterschieden werden. Diese Interaktionsorientierungen prägen den Charakter der Akteurskonstellation (s. u.) und spiegeln die subjektive Auslegung der objektiven Interessenkoalitionen zwischen den Akteuren wider (Scharpf 2000: 148 ff.; Jakobi 2007: 17). Unterschiedliche Handlungsorientierungen können dabei in verschiedenen Situationen zu Orientierungskonflikten führen (Mayntz/Scharpf 1995: 53 ff.).

Politische Entscheidungen sind typischerweise Ergebnis von Interaktionen innerhalb einer bestimmten Akteurskonstellation und -situation, die so mitentscheidend für das Gesamtergebnis wird (Scharpf 2000: 87). Zur Analyse der Akteurskonstellationen verwendet Scharpf die Annahmen spieltheoretischer Modelle (vgl. Scharpf 2000). Diese werden in der hier zugrunde gelegten Forschungsarbeit unter anderem wegen der Vielfalt der betrachteten Akteure nicht verwendet. Eine Darstellung ohne Verwendung spieltheoretischer Prämissen muss darauf abzielen, die Handlungssituation möglichst präzise zu beschreiben. Mit Handlungssituation ist hier die handlungsrelevante, soziale und nicht-soziale Gegebenheiten umfassende Umwelt eines einzelnen Akteurs gemeint (Mayntz/Scharpf 1995: 58). Die Handlungsrelevanz bestimmter Situationen ergibt sich aus deren Stimuluscharakter und den sich anbietenden Handlungschancen. „Eine Situation kann zum Handeln herausfordern, indem sie den oder die Akteure mit einem Problem konfrontiert oder ihnen umgekehrt bessere Chancen bietet. Dabei scheinen drohende Verluste nachdrücklicher zum Handeln zu motivieren als mögliche Gewinne“ (Tversky/Kahneman, 1991: 1045 ff.). Die Handlungssituation kann also als ein Sammelbegriff für die Informationen, die über die beteiligten Akteure vorliegen, beschrieben werden.

Die Kategorie der Interaktionsformen dient der schematischen Beschreibung der Interaktion. Die Kategorie soll die verschiedenen Modi sozialer Handlungskoordination darstellen (Mayntz/Scharpf 1995: 60). Eine Analyse dieser komplexen Interaktionsformen wird im Rahmen des Akteurzentrierten Institutionalismus durch die notwendige Beschränkung auf vereinfachte Grundformen sozialer Handlungskoordination möglich. Nach dem Ausmaß der individuellen Autonomie bzw. der kollektiven Handlungsfähigkeit von Akteuren können daher die Interaktionsformen ein- oder wechselseitige Anpassung, Verhandlung, Abstimmung bzw. Mehrheitsentscheidung und hierarchische Entscheidung bzw. Steuerung unterschieden werden (Mayntz/Scharpf 1995: 61; Scharpf 2000: 90 f.). Die Interaktionsformen werden zum einen durch den ihren Einsatz steuernden institutionellen Rahmen beeinflusst, darüber hinaus aber auch von dem weiteren institutionellen Kontext, in dem die Interaktion stattfindet (Scharpf 2000: 91).

Als geeignet für die Evaluation von prozesshaften Vorgängen beim Einsatz bestimmter Regelungsformen der Klimaanpassung lässt der Akteurzentrierte Institutionalismus die Betonung der Handlungssituation erscheinen. Sie ist das Produkt aus Akteurskonstellation und Interaktionsform. Diese beiden analytischen Dimensionen erlauben es, auf spieltheoretische Konzepte (auf die Scharpf (2000) gleichwohl eingeht) und einen rational-choice-lastigen Ansatz bei der Akteursbeschreibung zu verzichten. Gerade in vergleichsweise neuen gesellschaftlichen Regelungsfeldern wie der Klimaanpassung kann die Beschreibung von Konstellationen notwendig werden, in denen die Rollen der Akteure noch nicht vollständig ausgeprägt bzw. bestimmte Situationen durchgehend typisiert sind. Auch Scharpf erwähnt, dass es letztlich um eine abstrakte, aber präzise Beschreibung der Handlungssituation geht, die einen Vergleich mit anderen Handlungssituationen und die Bildung von Hypothesen erlaubt (Scharpf 2000: 88). Genau dies soll z. B. im Rahmen einer Ex-ante-Evaluation geschehen: eine hypothetische Handlungssituation wird entworfen, indem die vorgefundene Akteurskonstellation mit einer neuen oder veränderten angewandten Interaktionsform kombiniert wird.

Die zugrunde liegende Arbeit hat zum Ziel, den potenziellen Beitrag von ausgewählten informellen Regelungsformen zur Erhöhung der institutionellen Anpassungskapazität an den Klimawandel abzuschätzen. Die räumliche Kulisse wird durch ein Modellgebiet des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Forschungsprojektes KLIMZUG NORD gebildet. Es handelt sich um den Einzugsbereich der Krückau, einem Nebenfluss der Unterelbe in Schleswig-Holstein. Das Zusammentreffen von unterschiedlichen Folgen des Klimawandels, nämlich der steigende Meeresspiegel und heftigere Niederschlagsereignisse, erfordern hier eine erweiterte Koordination des Wassermanagements. Um die Auswirkungen neuer Instrumente auf das Akteurshandeln systematisch abschätzen zu können, wurden auf Grundlage des Akteurzentrierten Institutionalismus fünf Analysekategorien abgeleitet. Sie dienten als Gliederung für qualitative Leitfadeninterviews im Modellgebiet. Befragt wurden dabei Akteure, die von den prognostizierten Veränderungen entweder massiv betroffen sind oder deren Handeln die Ausgestaltung des Schutzes vor Sturmfluten und Binnenhochwasser oder die Entwässerung im Modellgebiet beeinflusst. Darunter befanden sich Vertreterinnen und Vertreter der Hafenwirtschaft, der Wasser- und Bodenverbände und des Naturschutzes, Kommunen, private Anlieger und Landwirte. Die Befragung fokussierte die Problemwahrnehmung, Handlungsorientierung und Handlungsressourcen der Interviewpartner. Darüber hinaus waren die Interaktionsformen der kooperativen Akteure und die durch den institutionellen Rahmen geschaffenen Rahmenbedingungen von Interesse. Nach Auswertung der Interviews folgte eine Einschätzung der Wirkung des zu bewertenden Instruments auf das Akteurshandeln: Wie könnten sich Handlungsressourcen und -orientierungen verän-

dern? Werden Voraussetzungen geschaffen, um die Problemwahrnehmung zu beeinflussen? Wie würde die Regulationsform sich in den bestehenden institutionellen Rahmen und das vorhandene Muster an Interaktionsformen einordnen? An diese potenziellen Wirkungen auf die Akteure werden dann im eigentlichen Evaluationsschritt Kriterien angelegt, die Aufschluss darüber geben sollen, ob die induzierten Veränderungen den Anforderungen an eine langfristig robuste und trotzdem flexible Governance der Klimaanpassung entsprechen.

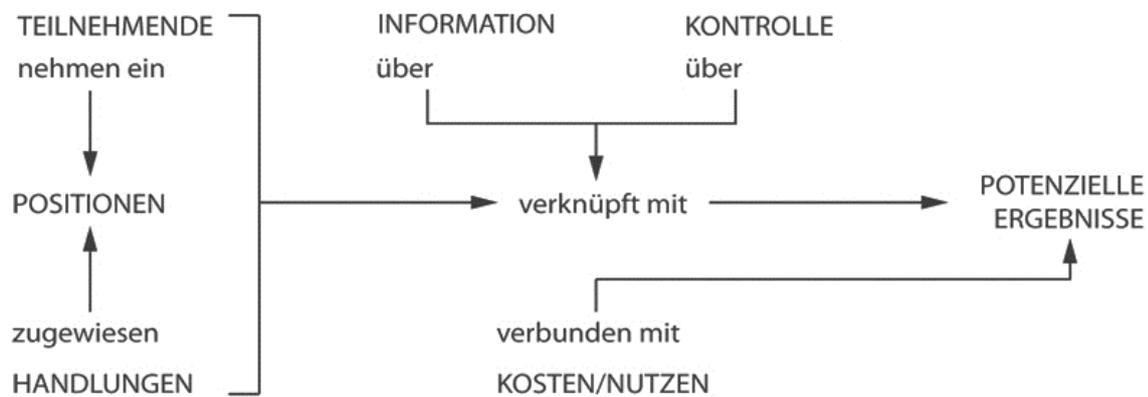
### 3.2 Institutional Analysis Development Framework

Im Institutional Analysis Development Framework interagieren Akteure in von externen Rahmenbedingungen beeinflussten Handlungsarenen, um ein gemeinsames Ergebnis zu erzielen (Ostrom 2005: 13 f.; Schäfer 2008: 119). Kategorien für die Analyse einer Handlungsarena sind Teilnehmende, Positionen, Handlungen, Informationen, Kosten und Nutzen, Kontrolle und potenzielle Ergebnisse. Für die an einer Handlungssituation Teilnehmenden unterscheidet der Institutional Analysis Development Framework vergleichbar mit dem Akteurzentrierten Institutionalismus zwischen Individuen und komplexen Akteuren. Die Teilnehmenden nehmen bestimmte Positionen ein und sind in der Lage, im Entscheidungsprozess aus verschiedenen Alternativen Handlungen auszuwählen. Die Positionen bilden somit das Bindeglied zwischen den Teilnehmenden und ihren Handlungen.

Die potenziellen Ergebnisse einer Handlungssituation umfassen die aus den Handlungen der Teilnehmenden resultierenden physischen Ergebnisse, mit den Handlungen oder den Ergebnissen verbundene materielle Belohnungen bzw. Kosten sowie die Bewertung der beiden Punkte durch die Teilnehmenden. Die mit bestimmten Handlungsweisen der Teilnehmenden verbundenen Kosten und Nutzen können an ihre Handlungen, die potenziellen Ergebnisse und an eine Mischung von beiden geknüpft sein. Dabei unterscheidet der Institutional Analysis Development Framework zwischen den eigentlichen Anreizmechanismen und der Wertschätzung, welche die Teilnehmenden ihnen beimessen.

Auch physische Prozesse beeinflussen die Ergebnisse einer Handlungssituation. Daher wirken Information und Kontrolle auf die Verknüpfung von Positionen und potenziellen Ergebnissen. Die für die Teilnehmenden verfügbaren Informationen über die Verknüpfung von Handlungen mit Ergebnissen können unterschiedlich ausgestaltet sein und reichen von sicher, d. h. direkt mit Handlungen verknüpfte Ergebnisse, über Risiko, d. h. bei einer bekannten Eintrittswahrscheinlichkeit zu unterschiedlichen Ergebnissen führende Handlungen, bis unsicher, d. h. bei einer unbekanntem Eintrittswahrscheinlichkeit zu unterschiedlichen Ergebnissen führende Handlungen. Auch die Kontrolle, über die Teilnehmende bei der Umsetzung ihrer Handlungen in Ergebnisse verfügen, reicht von absolut über partiell bis hin zu keiner Kontrolle. Zu der Analysekategorie zählt auch der Zugang zu Informationen über die vollständige Struktur der Handlungssituation durch die Teilnehmenden (Ostrom 2005: 13 ff.) (vgl. Abb. 3).

Abb. 3: Die Struktur einer Handlungssituation



Quelle: eigene Abbildung nach Ostrom (2005: 33)

Bei den exogenen Rahmenbedingungen, in welche Handlungssituationen eingebettet sind, unterscheidet der Institutional Analysis Development Framework zwischen Regeln und den Eigenschaften der materiellen Umwelt sowie der Gesellschaft. Regeln als zentrale exogene Rahmenbedingung sind von den Teilnehmenden geteilte Vorschriften für bestimmte Klassen von Personen zu zulässigen, vorgeschriebenen oder unzulässigen Handlungen bzw. Ergebnissen, deren Einhaltung überprüft und sanktioniert wird. Für ihre Analyse bietet der Institutional Analysis Development Framework die Institutionen-grammatik mit den fünf Komponenten *attributes* (Angaben über die betroffenen Akteure), *deontic* („soll“, „kann“, „untersagen“), *aim* (Handlungen oder Ergebnisse, auf die sich *deontic* bezieht), *conditions* (Bedingungen, unter denen etwas erlaubt, erforderlich oder verboten ist) und *or else* (aus Missachtung einer Regel resultierende Konsequenzen in Form von Sanktionen) (Crawford/Ostrom 1995: 583 f.; Ostrom 2005: 139 f.; Schäfer 2008: 121; Jonas 2011: 56).

Darüber hinaus klassifiziert der Institutional Analysis Development Framework die Regeln anhand der sieben Analysekatégorien für Handlungssituationen (Ostrom 2005: 186 ff.). Die Regeln, welche die Struktur einer Handlungssituation beeinflussen, sind veränderbar. Aus diesem Grund können Handlungssituationen auf drei unterschiedlichen Ebenen angesiedelt sein:

- Auf der operativen Ebene interagieren die Akteure im Rahmen bestehender Anreize.
- Auf der kollektiven Ebene interagieren die Akteure, um die Struktur einer Handlungsarena zu beeinflussen.
- Auf der konstitutionellen Ebene interagieren die Akteure, um Beteiligungsrechte am Politikprozess und Regeln des Politikprozesses zu beeinflussen (Ostrom 2011: 10 f.).

Bei den Eigenschaften der materiellen Umwelt werden unterschiedlichen Arten von Gütern differenziert, die für die Handlungssituation wichtige Rahmenbedingungen darstellen. Zugrunde gelegt werden dazu der mögliche Ausschluss von der Nutzung des Gutes und die Teilbarkeit der Nutzung des Gutes durch verschiedene Nutzer. Zu den Eigenschaften der Gesellschaft als weitere externe Rahmenbedingung zählen insbesondere kulturelle Aspekte, die einen entscheidenden Einfluss darauf haben, wie die Beteiligten mit den Regeln umgehen (Ostrom 2005: 26 f.).

Im Falle der Umsetzung von regionalplanerischen Festlegungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz durch die kommunale Bauleitplanung bilden die Regelungen des Raumordnungsgesetzes, der Landesplanungsgesetze und des Baugesetzbuches den zentralen institutionellen Rahmen, welcher die Handlungssituation und die an ihr beteiligten Akteure definiert. Die Landes- und Regionalplanung geben im Rahmen des Aufstellungsverfahrens von Bauleitplänen Stellungnahmen ab, mit denen sie die Vereinbarkeit der vorgesehenen kommunalen Planung mit den regionalplanerischen Vorgaben überprüfen. Formal besteht bei einer Nichtübereinstimmung eine Anpassungspflicht der kommunalen Bauleitplanung (Wiechmann 1998: 167). Damit sind die beiden zu untersuchenden Teilnehmenden für die Evaluation der Wirkungen von regionalplanerischen Festlegungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz die Regionalplanung und die Kommunen.

Letzterer ist ein klassischer korporativer Akteur, der in Politik und Verwaltung differenziert werden kann. Die Politik lenkt die bauliche Nutzung des Gemeindegebietes, um Legitimation zu behalten und Gewinn zu erzielen, während die Planer die Ziele der Politik verwirklichen, indem sie Alternativen zur Bewertung ausarbeiten und entschiedene Pläne zur Projektreife bringen. Allerdings folgen sie dabei oft fachlichen Vorstellungen, ohne die Interessen der Politik zu berücksichtigen. Damit bestimmen machtpolitische und verwaltungsinterne Prozesse die Baulandpolitik (Einig 2010: 194 f.) und damit auch Prozesse der Bauleitplanung. Für die Evaluation von regionalplanerischen Festsetzungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz folgt daraus, dass beim korporativen Akteur Kommune sowohl die Verwaltung als auch die Politik in die Analyse der Handlungssituation einzubeziehen ist. Gemeinsam mit der Regionalplanung können beide anhand von konkreten Fällen mithilfe der vom Institutional Analysis Development Framework vorgegebenen Kategorien analysiert werden. Dabei können auch die unterschiedlichen Regeln, welche die einzelnen Analysekatégorien beeinflussen, mit ihren Wirkungen identifiziert werden. Aufgrund der Aufteilung des korporativen Akteurs Kommune in Politik und Verwaltung ist bei den Interaktionen zwischen denjenigen innerhalb des korporativen Akteurs Gemeinde und denjenigen zwischen der Kommune und der Regional- und Landesplanung zu unterscheiden. Stimmen die Inhalte eines geplanten Bauleitplans nicht mit der regionalplanerischen Stellungnahme überein, bietet sich der Kommune die Möglichkeit, auf die kollektive Ebene zu wechseln, um ihre Planung dennoch durchführen zu können.

Allerdings ist das bisher dargestellte Vorgehen stark vereinfacht. Neben durch Lernprozesse in der Phase der Planaufstellung veränderte Positionen der Teilnehmenden sollten in die Analyse auch Vorfeldberatung und Frühkoordination außerhalb der formal definierten Handlungssituation mit betrachtet werden (Wiechmann 1998: 168). Frühzeitige Abstimmung und kontinuierliche Kontaktpflege können dazu führen, dass Kommunen ihre Positionen und damit auch die potenziellen Ergebnisse einer Handlungssituation verändern. Aus diesem Grund werden auch die Auswirkungen von Prozessen der Planaufstellung in die Analyse einbezogen.

## 4 Diskussion und Schlussfolgerungen

Zurückkommend auf die eingangs aufgeworfene Fragestellung nach den Möglichkeiten und Grenzen von politikwissenschaftlichen Forschungsheuristiken für die Evaluation von erwarteten und eingetretenen Ergebnissen von raumbedeutsamen Instrumenten ist zunächst zu klären, welchen Beitrag sie für das Beobachten, Analysieren und Bewerten der Planungsprozesse leisten können. Dabei ist grundsätzlich zwischen den drei Schritten Beobachten, Analysieren und Bewerten zu unterscheiden.

Sowohl der Institutional Analysis Development Framework als auch der Akteurzentrierte Institutionalismus unterstützen die Beobachtung von Planungsprozessen in Form einer den Untersuchungsgegenstand strukturierenden Schablone. Damit strukturieren sie das Forschungsfeld und lenken den Blick des Beobachtenden auf bestimmte Aspekte. Schimank (2004: 292) bezeichnet die entsprechende Funktion von politikwissenschaftlichen Forschungsheuristiken mit Blick auf den Akteurzentrierten Institutionalismus als „Aufmerksamkeitsdirigenten“. Dabei ist die Komplexitätsreduktion beim Akteurzentrierten Institutionalismus aufgrund der geringeren Anzahl von Analysekategorien zunächst einmal stärker, sodass er sich besser für erste Analysen zu eignen scheint. Der Institutional Analysis Development Framework betrachtet den Untersuchungsgegenstand detaillierter, indem er die Handlungssituation mithilfe mehrerer Analysekategorien stärker ausdifferenziert. Vergleichbar ist beispielsweise die Analysekategorie Handlungsorientierung im Akteurzentrierten Institutionalismus mit der Position von Teilnehmenden im Institutional Analysis Development Framework. Die stärkere Ausdifferenzierung verdeutlicht der Vergleich zwischen Handlungsorientierung im Akteurzentrierten Institutionalismus, der im Institutional Analysis Development Framework die Kategorien Information und Kontrolle entsprechen. Im Vergleich zum Akteurzentrierten Institutionalismus legt der Institutional Analysis Development Framework einen größeren Schwerpunkt auf die als Regeln bezeichneten institutionellen Rahmenbedingungen, die jeweils den einzelnen Analysekategorien einer Handlungssituation zugeordnet werden. Damit betont er, dass Regeln jeden Bestandteil einer Handlungssituation beeinflussen. Daraus folgt für die Beobachtung, dass eine im Vergleich zum Akteurzentrierten Institutionalismus systematischere Auseinandersetzung mit den institutionellen Rahmenbedingungen erfolgt. Darüber hinaus bietet der Institutional Analysis Development Framework mit der Institutionengrammatik einen im Akteurzentrierten Institutionalismus nicht vorhandenen Analyserahmen für Institutionen. Der Akteurzentrierte Institutionalismus fokussiert dagegen im Vergleich zum Institutional Analysis Development Framework stärker auf Interaktionsformen, die er in unterschiedliche Formen unterteilt.

Für die Analyse von kommunikativen Prozessen stellt der Beitrag die Auseinandersetzung mit der Kausalität zwischen Input und Output bzw. Outcome heraus. Quantitative Analysen haben hier ihr Schwächen. Dagegen ermöglicht die detaillierte qualitative Analyse von Entscheidungsprozessen eine intensive Auseinandersetzung mit dem Throughput, der Input und Output bzw. Outcome verbindet. Institutional Analysis Development Framework und Akteurzentrierter Institutionalismus unterstützen den Beobachter somit bei der Identifikation von Wirkungszusammenhängen, die für die Analyse von kommunikativen Prozessen zentral ist. Aufgrund der detaillierteren Betrachtung des Beobachtungsgegenstands scheint der Institutional Analysis Development Framework hier für intensive Analysen besser geeignet zu sein.

Für die Bewertung der erzielten Ergebnisse bieten der Institutional Analysis Development Framework nur ansatzweise und der Akteurzentrierte Institutionalismus keine geeigneten Maßstäbe. Da sie auf alle Politikfelder anwendbar sind, thematisieren sie spezi-

elle Herausforderungen der Klimaanpassung oder des vorbeugenden Hochwasserschutzes nicht. Eine abschließende Bewertung der in Planungsprozessen erzielten Ergebnisse ist allein auf ihrer Grundlage nicht möglich. Ihr Nutzen für ein normatives Vorhaben, wie z. B. eine Evaluation von Planungsprozessen, hängt also davon ab, inwieweit bereits Vorstellungen, Maßstäbe, präzise Definitionen und operationalisierbare Kriterien für entsprechende Einschätzungen bestehen.

Für die Entwicklung von Bewertungskriterien für die Evaluation von Entscheidungsprozessen bietet es sich daher an, auf das kommunikative Planungsverständnis zurückzugreifen. Einen Ansatz bietet damit die Diskussion um Performance, die für die Phase der Planumsetzung herausstellt, dass planerische Aussagen erfolgreich sind, wenn die Adressaten sie in Entscheidungssituationen berücksichtigen und sie ihr Verhalten beeinflussen. Dies setzt voraus, dass die Planadressaten mit ihnen vertraut sind und sie als einen ihre Entscheidungen beeinflussenden Rahmen anerkennen (Mastop/Faludi 1997: 824 f.; Faludi 2000: 308 f.). Daneben können auch spezifische Kriterien, die aus den Herausforderungen einzelner Politikfelder abgeleitet sind, einen Ausgangspunkt für die Entwicklung von Bewertungskriterien darstellen. Im Kontext der Klimaanpassung entwickelten Knieling/Fröhlich/Schaerffer (2011: 31 ff.) mit sektoren- und ebenenübergreifenden Aufgaben, langfristiger Ausrichtung, Überschreitung von administrativen Grenzen, dem Umgang mit Unsicherheiten sowie der Berücksichtigung der Interessen vielfältiger Akteure Kriterien, die für die Bewertung von partizipativen Prozessen modifiziert werden können. Inwieweit aus den normativen Vorstellungen der befragten Akteure entsprechende Kriterien entwickelt werden können, ist zu diskutieren.

Insgesamt können die politikwissenschaftlichen Forschungsheuristiken damit Evaluationen von raumwirksamen Instrumenten unterstützen, indem sie für die Analyse von den Outputs bzw. Outcomes zugrunde liegenden Entscheidungsprozessen einen Rahmen bieten. Zurückkommend auf den eingangs erwähnten Analyserahmen für den Erfolg von Planung bilden sie somit den letzten Bestandteil einer umfangreichen Evaluation. Sinnvoll erscheint ihr Einsatz nämlich erst, wenn die Ursachen für Erfolg bzw. Misserfolg von Planung identifiziert werden sollen. Auch für Ex-ante-Evaluationen von kommunikativen Prozessen sind sie hilfreich, da mit ihrer Hilfe Handlungssituationen entwickelt werden können, auf die neue Regelungsformen einwirken. Eine entsprechende „program theory“ ermöglicht fundierte Aussagen darüber, wie Veränderungen des institutionellen Rahmens wirken.

## Literatur

- AID-EE – Active Implementation of the European Directive on Energy Efficiency (2006): Guidelines for the monitoring, evaluation and design of energy efficiency policies. Online unter: <http://www.aid-ee.org/documents/000Guidelinesforthemonitoringevaluationanddesign.PDF> (letzter Zugriff am 22.10.2012).
- Bennett, A. (2010): Process Tracing and Causal Inference. In: Brady, H.; Collier, D. (Hrsg.): Rethinking Social Inquiry: diverse tools, shared standards. Lanham, 207-220.
- Blum, S.; Schubert, K. (2009): Politikfeldanalyse. Wiesbaden.
- Crawford, S.; Ostrom, E. (1995): A Grammar of Institutions. In: The American Political Science Review 89 (3), 582-600.
- Danielson, C. (2007): Social Experiments and Public Policy. In: Fischer, F.; Miller, G. J.; Sidney, M. S. (Hrsg.): Handbook of Public Policy Analysis. Newark, 381-392.

- Diller, C. (2008): Evaluierungen und Regional Governance. Funktionen von Evaluierungen von und in regionalen Steuerungsstrukturen – drei Beispiele. In: Zeitschrift für Evaluation 7 (2), 273-302.
- Diller, C. (2012): Evaluation in der regionalen Raumordnungsplanung – Praxis, Forschung, Perspektiven. In: Informationen zur Raumentwicklung 1/2, 1-15.
- Einig, K. (2010): Korporativer Akteur Kommune: Bedeutung baulandpolitischer Ziele und akteurszentrierter Verhaltensmodelle. In: Klemme, M.; Selle, K. (Hrsg.): Siedlungsflächen entwickeln. Detmold, 169-195.
- Faludi, A. (2000): The Performance of Spatial Planning. In: Planning Practice and Research 15 (4), 299-318.
- Fassbinder, H. (1996): Offene Planung als praxisorientiertes Zukunftskonzept. In: Selle, K. (Hrsg.): Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen. Wiesbaden, Berlin, 143-152.
- Fürst, D. (2001): Steuerung durch räumliche Planung? In: Burth, H.-P.; Görlitz, A. (Hrsg.): Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Baden-Baden, 247-276. = Schriften zur Rechtspolitologie 12.
- Fürst, D. (2010): Raumplanung. Herausforderungen des deutschen Institutionensystems. Detmold. = Planungswissenschaftliche Studien zu Raumordnung und Regionalentwicklung 1.
- Healey, P. (1992): Planning through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory. In: The Town Planning Review 63 (2), 143-162.
- Healey, P. (1996): The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formations. In: Environment and Planning B 23 (2), 217-234.
- Hermans, F.; Haarmann, W.; Dagevos, J. (2011): Evaluation of stakeholder participation in monitoring regional sustainable development. In: Regional Environmental Change 11 (4), 805-815.
- Herrmann, H.; Lang, B. (2001): Zur Perspektive des Sozialen in der Stadt. In: Alisch, M. (Hrsg.): Sozial – Gesund – Nachhaltig. Vom Leitbild zu verträglichen Entscheidungen in der Stadt des 21. Jahrhunderts. Opladen, 29-45.
- Hübler, K.-H. (2002): Erfolgskontrolle und Wirkungsanalysen in der Raumplanung – weshalb Erkenntnisse dazu in Deutschland dringlich sind. In: Keim, K.-D.; Kühn, M. (Hrsg.): Regionale Entwicklungskonzepte: Strategien und Steuerungswirkungen. Hannover, 10-23. = Arbeitsmaterial der ARL 287.
- Jakobi, T. (2007): Konfessionelle Mitbestimmungspolitik. Arbeitsbeziehungen bei Caritas und Diakonie am Beispiel des Krankenhausesektors. Berlin.
- Jonas, A. (2011): Regionale Wohnbauflächenentwicklung. Eine Evaluation regionalplanerischer Steuerungsinstrumente. Bonn. Dissertation an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.
- Knieling, J.; Fröhlich, J.; Schaerffer, M. (2011): Climate Governance. In: Frommer, B.; Buchholz, F.; Böhm, H. (Hrsg.): Anpassung an den Klimawandel – regional umsetzen! Ansätze zur Climate Adaption Governance unter der Lupe. München, 26-43.
- Laurian, L.; Crawford, J.; Day, M.; Kouwenhoven, P.; Mason, G.; Ericksen, N.; Beattie, L. (2010): Evaluating the outcomes of plans: theory, practice, and methodology. In: Environment and Planning B 37 (4), 740-757.
- Lichfield, N.; Prat, A. (1998): Linking ex ante and ex post evaluation in British town planning. In: Lichfield, N.; Barbanente, A.; Borri, D.; Khakee, A.; Prat, A. (Hrsg.): Evaluation in planning. Facing the challenge of complexity. Dordrecht, 283-298.
- Mahoney, J. (2010): After KKV: The New Methodology of Qualitative Research. In: World Politics 62 (1), 120-147.
- Mastop, H.; Faludi, A. (1997): Evaluation of strategic plans: the performance principle. In: Environment and Planning B 24 (6), 815-832.
- Mayntz, R.; Scharpf, F. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, R.; Scharpf, F. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt am Main, 39-72. = Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln 23.

- McNamara, C. (1998): Basic guide to program evaluation.  
[http://www.mapnp.org/library/evaluatn/fnl\\_eval.htm](http://www.mapnp.org/library/evaluatn/fnl_eval.htm) (15.03.2013).
- Mittelstraß, J. (1995): Enzyklopädie Philosophie und Wissenschaftstheorie. Stuttgart.
- Mönnecke, M. (2008): Evaluation in der Planung. In: Fürst, D.; Scholles, F. (Hrsg.): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund, 602-616.
- Newig, J.; Voß, J.-P. (2010): Steuerung nachhaltiger Entwicklung. In: Steurer, R.; Trattnigg, R. (Hrsg.): Nachhaltigkeit regieren. Eine Bilanz zu Governance-Prinzipien und -Praktiken. München, 239-258.
- Oliveira, V.; Pinho, P. (2011): Bridging the gap between planning evaluation and programme evaluation: The contribution of the PPR methodology. In: Evaluation 17 (3), 293-307.
- Ostrom, E. (2005): Understanding institutional diversity. Princeton.
- Ostrom, E. (2011): Background on the Institutional Analysis and Development Framework. In: Policy Studies Journal 39 (1), 7-27.
- Rossi, P. H.; Lipsey, M. W.; Freeman, H. E. (2004): Evaluation: A Systematic Approach. Thousand Oaks.
- Schäfer, A. (2008): Evaluation von Netzwerk-Verfassungen. In: Aulinger, A. (Hrsg.): Netzwerk-Evaluation: Herausforderungen und Praktiken für Verbundnetzwerke. Stuttgart, 111-141.
- Scharpf, F. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.
- Schimank, U. (2004): Der akteurszentrierte Institutionalismus. In: Gabriel, M. (Hrsg.): Paradigmen der akteurszentrierten Soziologie. Wiesbaden, 287-301.
- Schimank, U. (2007): Neo-Institutionalismus. In: Benz, A.; Lütz, S.; Schimank, U.; Simonis, G. (Hrsg.): Handbuch Governance. Wiesbaden, 161-175.
- Schneider, V.; Janning, F. (2006): Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik. Wiesbaden.
- Simon, H. (1976): Administrative Behavior. New York.
- Talen, E. (1996): Do Plans Get Implemented? A Review of Evaluation in Planning. In: Journal of Planning Literature 10 (3), 248-259.
- Talen, E. (1997): Success, failure and conformance: an alternative approach to planning evaluation. In: Environment and Planning B 24 (4), 573-587.
- Tversky, A.; Kahneman, D. (1991): Loss Aversion in Riskless Choice: A Reference-Dependent Model. In: The Quarterly Journal of Economics 106 (4), 1039-1061.
- Wiechmann, T. (1998): Vom Plan zum Diskurs? Anforderungsprofil, Aufgabenspektrum und Organisation regionaler Planung in Deutschland. Baden-Baden.
- Wiechmann, T.; Beier, M. (2004): Evaluationen in der Regionalentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung 62 (6), 387-396.
- Wiechmann, T.; Siedentop, S. (2009): Wirkungsanalyse regionalplanerischer Stellungnahmen zum Freiraumschutz – Empirischer Ansatz und ausgewählte Ergebnisse für die Planungsregion Südwestthüringen. In: Siedentop, S.; Egermann, M. (Hrsg.): Freiraumschutz und Freiraumentwicklung durch Raumordnungsplanung. Bilanz, aktuelle Herausforderungen und methodisch-instrumentelle Perspektiven. Hannover, 206-217. = Arbeitsmaterial der ARL 349.
- Zaspel, B. (2011): Regionale Gewerbeflächenpolitik: Eine Wirkungsabschätzung regionalplanerischer Instrumente. Bonn. Dissertation an der Rheinischen Friedrich-Wilhelm-Universität Bonn.
- Zimmermann, K. (2003): Steuerung in der Regionalplanung. In: Fürst, D.; Löb, S.; Rudolph, A.; Zimmermann, K. (Hrsg.): Steuerung durch Regionalplanung. Baden-Baden, 31-52. = Schriften zur Rechtspolitologie 15.

## Autoren

Dipl.-Ing. **Martin Krekeler** (\*1978) studierte Raumplanung an der Technischen Universität Dortmund. Er ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Promotionsstipendiat am Fachgebiet Stadtplanung und Regionalentwicklung der HafenCity Universität Hamburg. Seine Forschungsschwerpunkte sind die lokale und regionale Governance der Klimaanpassung in der Metropolregion Hamburg sowie die Begleitung und Bewertung partizipativer Instrumente einer klimaangepassten Raumentwicklung. Seine Dissertation befasst sich mit der Abschätzung der Wirkungen informeller und organisationaler Regelungsformen zur Klimaanpassung auf das lokale Akteurshandeln.

Dipl.-Ing. **Thomas Zimmermann** (\*1977) studierte Stadt- und Regionalplanung an der Technischen Universität Berlin. Er ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachgebiet Stadtplanung und Regionalentwicklung der HafenCity Universität Hamburg. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in Instrumenten einer nachhaltigen Siedlungs- und Raumentwicklung und ihrer Evaluation, partizipativen Verfahrensformen sowie im Bereich Klimawandel und Raumentwicklung. Er promoviert zum Thema „Wirkungsanalyse regionalplanerischer Steuerung am Beispiel des vorbeugenden Hochwasserschutzes“.

Pascal Cormont

# Rolle und Perspektive der Regionalplanung in Klimaanpassungsprozessen – dargestellt am Beispiel der KLIMZUG-Fördermaßnahme *dynaklim*

## Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Das Projekt *dynaklim*
- 3 Die Umsetzung von Klimaanpassung in der Emscher-Lippe-Region
- 4 Potenziale und Grenzen der Regionalplanung in der Klimaanpassung
- 5 Die Gestaltung regionaler (Klima-)Governance in der Emscher-Lippe-Region
- 6 Fazit und Ausblick

Literatur

## Kurzfassung

Der Anpassung an den Klimawandel wird aktuell große Bedeutung beigemessen, wobei insbesondere der regionalen Ebene eine entscheidende Rolle zukommt. Das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderte Forschungs- und Netzwerkprojekt *dynaklim* entwickelt in der Emscher-Lippe-Region (Ruhrgebiet) Strategien, um die Auswirkungen des Klimawandels auf Gewässer und Wasserinfrastruktur und die damit verbundenen Folgewirkungen zu bewältigen. *Dynaklim* zeigt dabei einen Weg auf, regionale Handlungsfähigkeit herzustellen, doch weist der informelle Netzwerkprozess auch strukturelle Defizite auf. Die Regionalplanung könnte zu deren Überwindung beitragen und durch Nutzung spezifischer Potenziale die Klimaanpassung ebenso positiv befördern wie auch die (bessere) Wahrnehmung möglicher Chancen regionaler Entwicklung. Für die *dynaklim*-Projektregion wird eine Vision entwickelt, wie unter Führung des Regionalverbandes Ruhr als Träger der Regionalplanung regionale (Klima-)Governance unter Einbindung der *dynaklim*-Projektstrukturen gestaltet werden könnte.

## Schlüsselwörter

Klimaanpassung – Regionalplanung – Regional Governance – Emscher-Lippe-Region – Ruhrgebiet – *dynaklim*

## The Role and Perspectives of Regional Planning in Climate Change Adaptation Processes – the Example of the KLIMZUG Funding Measure *dynaklim*

### Abstract

Great attention is devoted to climate change adaptation today and the regional level can play a particularly important role in this context. For the Emscher-Lippe Region (Ruhr area), the research and network project *dynaklim* (funded by the Federal Ministry for Education and Research) develops strategies for coping with the impacts of climate change on waters and water infrastructures and related knock-on effects. While *dynaklim* shows a path towards promoting regional capacity to act, the informal network process also displays structural weaknesses. It is argued that regional planning could make a useful contribution to overcome these shortcomings. By means of utilizing specific potentials, it could have a positive impact on climate change adaptation measures and make better use of the opportunities for regional development. For the *dynaklim* research region, this project formulates a vision for organising regional (climate-) governance with the involvement of *dynaklim* project structures and under the leadership (i.e. regional planning project management) of the regional association Ruhr.

### Keywords

Climate change adaptation – regional planning – regional governance – Emscher-Lippe Region – Ruhr Area – *dynaklim*

## 1 Einleitung

Die Anpassung an die unausweichlichen Folgen des Klimawandels stellt große technische, gesellschaftliche, planerische und organisatorische Herausforderungen dar. Mit zahlreichen Forschungsprogrammen und Projekten wird derzeit versucht, diesen zu begegnen. Ein starker Fokus wird dabei auf die räumliche Ebene der Region gelegt, da hier ein großes Bewältigungspotenzial für die anstehenden Aufgaben gesehen wird. Allerdings stehen diesem zgedachten Bedeutungsgewinn kaum adäquate politische oder organisatorische Strukturen gegenüber, sodass zunächst – primär informelle – Netzwerke geschaffen und Kapazitäten aufgebaut werden, die eine Vielzahl unterschiedlicher öffentlicher und privater Akteure und Interessengruppen umfassen (sollen).

Im Folgenden wird am Beispiel des Netzwerk- und Forschungsprojektes *dynaklim* beschrieben, wie Klimaanpassung in der Emscher-Lippe-Region und im Ruhrgebiet organisiert wird und sich institutionalisieren kann. Dabei kristallisieren sich einige Aspekte heraus, die für ein starkes Engagement der räumlichen Planung – speziell der Regionalplanung – sprechen. Nach Erörterung möglicher durch Klimaanpassungsprozesse ausgelöster Implikationen für die zukünftige Entwicklung und Aufgaben der Planung soll schließlich ein Ausblick gewagt werden, wie regionale (Klima-)Governance in der Emscher-Lippe-Region und dem Ruhrgebiet gestaltet werden und welche Rolle dabei der Regionalplanung zukommen könnte.

## 2 Das Projekt *dynaklim*

Seit Juli 2009 wird das Forschungs- und Netzwerkprojekt „Dynamische Anpassung regionaler Planungs- und Entwicklungsprozesse an die Auswirkungen des Klimawandels in der Emscher-Lippe-Region (Ruhrgebiet)“ (*dynaklim*) im Rahmen des Forschungsprogramms „KLIMZUG – Klimawandel in Regionen zukunftsfähig gestalten“ durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) als eines von insgesamt sieben Projektverbänden gefördert. Ziel von KLIMZUG ist es, die Anpassungskompetenz an den Klimawandel in Deutschland zu steigern. Hierzu sollen auf regionaler Ebene Netzwerke zur Bündelung und zum Austausch unterschiedlicher Wissensbestände aller relevanten Akteure gebildet werden, um modellhaft für andere Regionen zeitgerechte und praxistaugliche Lösungen zu entwickeln. Explizit vorgesehen ist, dass die geschaffenen Strukturen für einen vorausschauenden Umgang mit dem Klimawandel auch nach Auslaufen der Förderung dauerhaft bestehen bleiben und bedarfsorientierte und innovative Anpassungsschritte von den regionalen Akteuren eigenständig fortgeführt werden (IW Köln 2011: 4)<sup>1</sup>.

Im Mittelpunkt des *dynaklim*-Vorhabens stehen die prognostizierten Auswirkungen des erwarteten Klimawandels auf den Wasserhaushalt sowie die damit verbundenen Folgewirkungen für Bevölkerung, Wirtschaft, Infrastruktur, Natur und Umwelt in der Region Emscher-Lippe bzw. im Ruhrgebiet. Übergeordnetes Projektziel ist, die regionalen Akteure zu befähigen, mögliche Chancen und Risiken des Klimawandels zu antizipieren, um sich darauf vorausschauend und pro-aktiv einstellen zu können (*dynaklim* 2008: 1).

### ***Projektregion und institutionelle Rahmenbedingungen***

Bedingt durch die Fokussierung auf die Ressource Wasser definiert sich die *dynaklim*-Projektregion vorrangig nach natürlichen Gegebenheiten, nämlich den Einzugsgebieten der Oberflächengewässer Emscher und Lippe. Den Ausgangspunkt bildet das Verbandsgebiet von Emschergenossenschaft und Lippeverband, zwei sondergesetzlich gebildeten Wasserverbänden, die in ihrem Zuständigkeitsbereich für Abwasserreinigung, Sicherung des Abflusses, Bewirtschaftung von Grund- und Regenwasser, Hochwasserschutz und Unterhaltung der Gewässer verantwortlich zeichnen.<sup>2</sup> Das *dynaklim*-Vorhaben folgt insofern einem problemorientierten Ansatz statt sich vorrangig an bestehende politisch-administrative Grenzen anzulehnen. Im Norden und Osten umfasst die sogenannte Emscher-Lippe-Region mit dem südlichen Münsterland und der Soester Börde eher ländlich strukturierte Gegenden, im Süden und Westen hingegen den zum Teil hochverdichteten (alt-)industriellen Kern des Ruhrgebiets. Aufgrund der Vielzahl bestehender politischer, ökonomischer, sozialer und administrativer sowie weiterer wasserwirtschaftlicher Verflechtungen werden die Grenzen der Projektregion von Beginn an jedoch als fließend betrachtet, um themenbezogen oder anlassbedingt regionale Zusammenarbeit – da wo es geboten oder nötig erscheint – auch über die engeren funktionalen oder administrativen Grenzen hinaus zu ermöglichen bzw. nicht zu beeinträchtigen.<sup>3</sup>

Das Herstellen regionaler Handlungsfähigkeit stellt im Kontext von *dynaklim* dahingehend eine deutliche Herausforderung dar, als die polyzentral geprägte Emscher-Lippe-

<sup>1</sup> Weitere Informationen finden sich unter <http://www.klimzug.de>.

<sup>2</sup> Weitere Informationen finden sich unter <http://www.eglv.de/wasserportal/ueber-uns> sowie im „Gesetz über die Emschergenossenschaft“ (EmscherGG) und im „Gesetz über den Lippeverband“ (LippeVG).

<sup>3</sup> So schließt beispielsweise der Arbeitsbereich Wirtschaft auch das südliche Ruhrgebiet in seine Betrachtungen mit ein.

Region bzw. das Ruhrgebiet Teil unterschiedlicher Gebietskulissen mit einem jeweils unterschiedlichen räumlichen Bezugsrahmen ist. Neben diversen politisch-administrativen Grenzen verschiedener hierarchischer Ebenen (Regierungsbezirke, Kreise, (kreisfreie) Städte und Gemeinden), der Zugehörigkeit zu den historischen Landschaftsräumen Rheinland, Westfalen und Münsterland sowie Abgrenzungen im (privat-)wirtschaftlichen Bereich<sup>4</sup> existieren zahlreiche informelle Arrangements zwischen regionalen Akteuren und Institutionen (Mielke/Münter 2010: 32 ff.).<sup>5</sup> Sie durchschneiden oder tangieren die Region und bestimmen die Kooperationsmöglichkeiten und Zusammenarbeit im Zusammenspiel mit einer im Ruhrgebiet aus der Montanzzeit nachwirkenden besonderen Konsenskultur<sup>6</sup>, kleinräumig orientierten sozialen Strukturen und einer starken Binnenorientierung (Bogumil/Heinze/Lehner et al. 2012: 14 ff.).

Von besonderer Relevanz für die Region ist dabei der Regionalverband Ruhr (RVR), ein Zusammenschluss von vier Kreisen und elf kreisfreien Städten, der im Rahmen seiner Pflicht- und freiwilligen Aufgaben zentrale Leistungen für die Region im kulturellen, wirtschaftlichen, Umwelt- und planerischen Bereich übernimmt.<sup>7</sup> Seit 2009 ist der RVR zudem Träger der Regionalplanung für das gesamte Ruhrgebiet, welche zuvor bei den drei Regierungsbezirken Arnsberg, Düsseldorf und Münster angesiedelt war.<sup>8</sup>

### **Arbeitsweise und Governance-Konstellation**

Den Projektzielen „Veränderten Wasserhaushalt flexibel nutzen und Anpassungsfähigkeit der Wasserinfrastruktur verbessern“ (W), „Modelle zur Finanzierung und Organisation des Anpassungsprozesses entwickeln und erproben“ (F), „Regionale Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit stärken“ (I) und „Planerisches, politisches und Verwaltungshandeln auf eine verbesserte Anpassungsfähigkeit ausrichten“ (P) entsprechend bilden sogenannte thematische Plattformen die zentralen Arbeitseinheiten in *dynaklim* (vgl. Abb. 1). Hier treten regionale Akteure der (Planungs- und Umwelt-)Verwaltung, der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft, der Politik sowie der Dienstleistungserbringer der Wasserwirtschaft themenspezifisch<sup>9</sup> zusammen, können für bestimmte Probleme sensibilisiert werden, sich austauschen und potenzielle Maßnahmen sowie weitere Schritte ins Auge fassen. Dabei können die Plattformen inhaltlich, räumlich oder in Bezug auf den Teilnehmerkreis oder die Sitzungsfrequenz unterschiedlich weit bzw. eng konzipiert werden. So werden beispielsweise eher allgemeine Fragestellungen von regionsweiter Bedeutung in der Plattform „Wasser“ diskutiert, die spezifische Grundwasserproblematik in trockenen Sommern im Bereich der mittleren Lippe aber in einem ihr untergliederten

---

<sup>4</sup> So gibt es z. B. mehrere Wirtschaftskammerbezirke oder den sogenannten Initiativkreis Ruhr als Zusammenschluss von 60 Wirtschaftsunternehmen mit dem Ziel, zum Strukturwandel beizutragen und die Region zu entwickeln.

<sup>5</sup> Alleine im Bereich der Gewässerbewirtschaftung existieren mehrfach Kooperationen im Rahmen der Erstellung von Masterplänen (z. B. Masterplan Emscher Landschaftspark und Neues Emschertal) oder zur Inwertsetzung des regionalen Wassernetzes (z. B. Initiative Fluss Stadt Land oder das im Rahmen des Kulturhauptstadtjahres 2010 entstandene Kunstprojekt „Über Wasser Gehen“).

<sup>6</sup> Die Konsenskultur basierte auf einem gemeinsamen Problemverständnis und einer großen Verteilungsmasse, welche ausreichend Kooperationsanreize schufen. Dieses Prinzip scheiterte jedoch, als sich infolge des Strukturwandels keine einheitlichen Lösungen für das Ruhrgebiet mehr finden ließen. Vielmehr traten die einzelnen Kommunen bei der Suche nach neuen Wachstumsbereichen und Technologien in gegenseitige Konkurrenz, die (bis heute) eine sinnvolle funktionale Differenzierung innerhalb der Region beeinträchtigt (Bogumil/Heinze/Lehner et al. 2012: 17 ff.).

<sup>7</sup> So u. a. die Raumbewachung oder Sicherung von Grün-, Wasser-, Wald- und sonstigen Freiflächen (§ 4 RVRG), Gesetz über den Regionalverband Ruhr.

<sup>8</sup> § 6 Gesetz zur Übertragung der Regionalplanung für die Metropole Ruhr auf den Regionalverband Ruhr.

<sup>9</sup> So lautete der Titel für die Plattformsitzung des Arbeitsbereichs Planung, Politik und Verwaltung in der Ökologiestation des Kreises Unna am 23.05.2012 „Wassersensible Region – die Rolle von Politik, Verwaltung und gesellschaftlichen Akteuren bei der Klimafolgenanpassung“.



fender Form werden dabei weitere regionale Entwicklungstrends, Handlungsfelder, Rahmenbedingungen und Entwicklungspfade, die über den eigentlichen Fokus „Wasser“ von *dynaklim* hinausgehen (wie Klimaschutz, demografische Entwicklung), berücksichtigt und sichtbar gemacht und es werden Anpassungsszenarien von übersektoraler Geltungskraft abgeleitet. Diese Anschlussfähigkeit und das Aufnahmepotenzial für weitere Themen verleihen der Roadmap als kooperatives Ergebnis des regionalen *dynaklim*-Akteursnetzwerkes insofern auch einen regionalpolitischen Mehrwert.<sup>11</sup>

### 3 Die Umsetzung von Klimaanpassung in der Emscher-Lippe-Region

Mithilfe von *dynaklim* ist es bereits in der ersten Hälfte der Projektlaufzeit gelungen, die Region für mögliche Klimawandelfolgen zu sensibilisieren und regionalen Stakeholdern die Notwendigkeit von Anpassungsmaßnahmen zu vermitteln.<sup>12</sup> Auch konnten im Politikfeld Wassermanagement zusätzliche Handlungsräume und Governancestrukturen durch neue Akteurskonstellationen geschaffen werden. Die Umsetzung von Klimaanpassung in der Emscher-Lippe-Region weist indes – stellvertretend für Anpassungsprozesse in anderen räumlichen Kontexten – einige Besonderheiten auf, die nachfolgend kurz skizziert werden:

Die Anpassung der Region an die Auswirkungen des Klimawandels gestaltet sich noch komplexer als angenommen und erfordert einen umfassenden integrativen Ansatz. Im Rahmen der Plattformarbeit wird (immer) deutlich(er), dass eine Vielzahl von Faktoren als Rahmenbedingungen auf das „System Wasser“ und dessen Infrastrukturen einwirken, auf die die klassischen Entscheidungsstrukturen der Wasserwirtschaft selbst keinen oder kaum Einfluss haben.<sup>13</sup> Gleichzeitig besteht eine enge Verknüpfung mit weiteren aktuellen gesellschaftlichen Entwicklungen (z. B. Klimaschutz, Struktur- oder demografischem Wandel). Diese sind für eine zukünftige Anpassungsstrategie von hoher Relevanz und müssen berücksichtigt werden. So stellt ein kommunaler Siedlungsentwässerer fest: „Die Probleme zur Klimaanpassung sind aus Sicht des ‚Wassers‘ nicht lösbar, wenn die Gestaltung des Umfeldes nicht mit betrachtet wird“. Dies schließt beispielsweise eine enge Abstimmung mit der Landschaftsplanung bei der Umsetzung einer „dezentralen Regenwasserabkopplung“ ebenso ein wie die stärkere Betroffenheit einer alternden Gesellschaft, die in zunehmendem Maße in hoch verdichteten (Innen-)Städten lebt, welche sich leicht zu „Hitzeinseln“ entwickeln können.

Unterschiedliche Zeitskalen und Planungshorizonte erschweren ein einheitliches Anpassungsverständnis und die gemeinsame Verständigung auf ein abgestimmtes Vorgehen. Langfristige Auswirkungen („im Jahre 2050“) und Umsetzungszyklen (z. B. Sanierung der Kanalisation) überfordern oftmals das Vorstellungsvermögen heutiger Entscheidungsträger und stehen in Konkurrenz zu geläufigen Zeitintervallen (z. B. Wahlperioden oder betriebswirtschaftliche Planungsrahmen). Dass die genauen Ausprägungen der Klimawandelfolgen in hohem Maße unsicher sind, hemmt darüber hinaus einerseits die Bereitschaft für eine (jetzige) Festlegung auf bestimmte Anpassungsstrategien, birgt andererseits aber auch die Gefahr einer (verfrühten) Ressourcenallokation auf Bereiche, die

---

<sup>11</sup> Weitere Informationen zur *dynaklim*-Roadmap finden sich bei Birke/Hasse/Lieber et al. (2011).

<sup>12</sup> Die Ausführungen in diesem Beitrag stützen sich auf die im Rahmen der sozialwissenschaftlichen Begleitforschung zu *dynaklim* bis zu diesem Zeitpunkt durchgeführten Erhebungen und gewonnenen Erkenntnisse.

<sup>13</sup> Beispielsweise benötigt die Umsetzung einer dezentralen Regenwasserabkopplung zur Verringerung von Spitzenbelastungen in der Kanalisation nach Starkregenereignissen mehr Flächen, welche sich jedoch häufig nicht im wasserwirtschaftlichen Eigentum befinden. Zusätzlich spielen hier landschaftsplanerische oder -pflegerische Aspekte eine Rolle.

sich mit der Zeit als weniger bedrohlich darstellen als angenommen.<sup>14</sup> Derartige Fehleinschätzungen sind dann potenziell dazu geeignet, in der öffentlichen Wahrnehmung die Glaubwürdigkeit des gesamten Adaptationsvorhabens infrage zu stellen.

Die Analyse von Ansatzpunkten zur Anpassung an Klimawandelfolgen lenkt den Blick oftmals auf Bereiche, die bereits heute durch Missstände oder ein Problemvorhandensein gekennzeichnet sind. Sie beruhen auf Entwicklungen, die in der Vergangenheit – teils wider geltende Planungsgrundsätze – zugelassen wurden und sich nach heutigem Wissen als fehlerhaft oder zumindest suboptimal herausstellen (z. B. Bauvorhaben in ehemaligen Auenbereichen, Flächenversiegelung, Verlust an Grünstrukturen). Erst durch die Überlagerung mit den Auswirkungen des Klimawandels entsteht ein kaum mehr zu vermeidender Handlungsdruck. Der Vertreter einer Unteren Wasserbehörde erkennt demnach: „Der Klimawandel verschärft die [bestehende und bereits problematische] Situation deutlich“. Mit den sich künftig durch den Klimawandel ergebenden Chancen (z. B. Mehrfachernten für die Landwirtschaft) bietet der Handlungsbedarf aber auch das Potenzial, sich nicht nur auf mögliche Folgewirkungen einzustellen, sondern darüber hinaus ursächlich für heutige Probleme verantwortliche Verfahren und Praktiken zu ändern. Ziel wäre demzufolge die Überwindung gängiger Routinen und Denkweisen, um neue (regionale) Entwicklungspfade einzuschlagen.<sup>15</sup> Dieses Anliegen nach gesellschaftlicher Transformation wird insbesondere durch Vertreter der Zivilgesellschaft in den Anpassungsprozess eingespeist. „Wir müssen die Stadt neu denken“ lautet dabei die Aussage eines Stakeholders.

Der im *dynaklim*-Prozess zutage getretene Integrations- und Transformationsbedarf konterkariert den ursprünglichen Projektansatz, sich vor allem an funktional abgegrenzten (Teil-)Räumen zu orientieren. Zwar findet er weiterhin dort seine Berechtigung, wo Anpassung nur geringer Eingriffe in das wasserwirtschaftliche System bedarf und mit verhältnismäßig einfachen (technischen) Mitteln umzusetzen ist (z. B. in Bezug auf die Trinkwassergüte). Die *dynaklim*-Organisationsstruktur ermöglicht es jedoch, eine situativ passende Raum- und Akteurskulisse je nach Bedürfnissen flexibel zu definieren, wobei über die Roadmap die gesamtregionale Strategierichtung gewährleistet bleibt. Indem das Roadmap-Verfahren iterativ und als Lernprozess angelegt ist, sind die kontinuierliche Einspeisung neuen Wissens und zusätzlicher Erfahrungswerte möglich, um Konkretisierungen oder Korrekturen vorzunehmen. Allerdings wird die Roadmap ihre Vorteile im Umgang mit Unsicherheit insbesondere in einem längerfristigen Zeitverlauf ausspielen können. Eine wichtige Voraussetzung ist daher ihr Bestand und ihre Fortführung auch nach Ende des *dynaklim*-Förderzeitraums. Die in der Roadmap enthaltenen Visionen und Zielsetzungen verdeutlichen zudem implizit, dass es beim *dynaklim*-Prozess nicht nur um reine Anpassung an den Status quo geht, sondern dass es sich vielmehr um einen Ansatz aktiver Regionalentwicklung mit einer vielversprechenden Umsetzungsstruktur handelt.

<sup>14</sup> Im *dynaklim*-Arbeitsbereich E4.1 „Lösungen für eine sichere Trinkwasserversorgung“ deuten inzwischen vorliegende erste Ergebnisse darauf hin, dass – anders als zu Projektbeginn angenommen – das Ausmaß gesundheitsrelevanter Beeinträchtigungen im Trinkwasser durch höhere Temperaturen geringer ausfällt (Grobe/Wingender 2011) und sich mit vertretbarem technischem Aufwand lösen lässt. Die hohe Aufmerksamkeit, die diesem Problem von kommunalen Vertretern beigemessen wird, kann somit auf andere und wichtigere Themen gelenkt werden.

<sup>15</sup> Ein Beispiel wäre – hochaktuell – der Energieumbau: Der Umstieg auf dezentrale, regenerative Energiequellen könnte dazu beitragen, Nutzungskonkurrenzen um Flusswasser aufgrund des Kühlungsbedarfs von Großkraftwerken zu minimieren und das Energiesystem durch eine kleinteiligere Struktur resilienter zu gestalten. Die (zunehmend erforderliche) Kühlung von Gebäuden durch alternative Systeme (Wasserkühlung) hingegen trüge zur Einsparung von Energie bei. Beide Ansätze versprechen neben ihrer klimaschonenden und klimaanpassenden Funktion auch positive ökonomische Impulse.

Die Organisations- und Netzwerkstruktur in *dynaklim* weist aber auch einige strukturelle Defizite auf. Dies sind insbesondere:

- Die Akteursbeteiligung erfolgt teilweise sehr selektiv, die Diskursprozesse sind stark sektoral und durch lokale Sichtweisen geprägt. Dies liegt an der hohen Zahl von Teilnehmern, die sich institutionell insbesondere mit Fragestellungen befassen, welche die Ressource „Wasser“ betreffen und dort naturgemäß ihre eigenen Sichtweisen, Interessen und Handlungslogiken einbringen. Somit kann es leicht zu einer Überbewertung der spezifischen Fachbelange kommen, während gleichzeitig wichtige (intersektorale) Zusammenhänge oder regionale Synergien durchaus auch unbeabsichtigt übersehen werden können. Bezeichnend ist die Überzeugung eines Teilnehmers einer Unterarbeitsgruppe der thematischen Plattform Wasser, dass die interdisziplinäre Zusammensetzung der Involvierten in angemessener Weise unterschiedliche Interessen berücksichtige: „In unserem Bereich sind alle relevanten Akteure angesprochen worden“. Dieser Feststellung wird jedoch von dort nicht vertretenen Stakeholdern – teils mit Nachdruck – widersprochen.<sup>16</sup>
- Die Legitimität und Verbindlichkeit möglicher Beschlüsse und Handlungsempfehlungen ist ungeklärt. Da im Rahmen von *dynaklim* (die zur Entscheidungsfindung und Maßnahmenumsetzung erforderlichen) Akteure zur Teilnahme nicht verpflichtet sind, können Ergebnisse auf mangelnde Akzeptanz stoßen oder gegebenenfalls auch nicht umgesetzt werden. Und ein nach Konflikten ausgehandelter Konsens kann möglicherweise nur ein verzerrtes Abbild der Interessenslage widerspiegeln. Dieses typische Problem von Netzwerkansätzen wird auch von den Akteuren selbst hinterfragt, wie eine Plattformteilnehmerin bemerkt: „Für wen stehen eigentlich ‚wir‘?“.
- Der regionale Anpassungsprozess ist abhängig von Rahmenbedingungen übergeordneter Ebenen (z.B. Landesgesetze, Verordnungen) sowie von der Umsetzungsbereitschaft nachgeordneter Ebenen (z.B. den Kommunen), auf die selbst aber kaum Einfluss ausgeübt werden kann. So beklagen kommunale Vertreter immer wieder die mangelnden Umsetzungsmöglichkeiten für Anpassungsmaßnahmen von in der Haushaltssicherung befindlichen Kommunen, da es sich hierbei um keine „Pflichtaufgaben“ handele und Mittelbewilligungen seitens der Bezirksregierungen unterschiedlich restriktiv gehandhabt würden. Ebenfalls problematisch aus Sicht der „Region“ als Handlungsebene ist die Dominanz der großen kreisfreien Städte, die es stärker im Sinne einer regionalen Kooperation einzubinden gilt.

Die Erfahrungen im *dynaklim*-Prozess machen also deutlich, dass über das reine Wassermanagement hinaus weitere Akteure und Strukturen einer umfassenderen Regional Governance erforderlich sind, um adäquat auf die Erfordernisse der Klimaanpassung reagieren zu können und zugleich neue Perspektiven regionaler Entwicklung zu ermöglichen.

---

<sup>16</sup> Beispielsweise wird von Vertretern des Naturschutzes kritisiert, dass bei der Verhandlung von Nutzungskonkurrenzen lediglich eine Orientierung an höchstmöglichen Belastungsgrenzwerten erfolge, nicht jedoch am Optimum aus Sicht der Natur. Diese Sichtweise konnte (bislang) nicht (entsprechend gewichtet) in den Diskursprozess eingebracht werden.

## 4 Potenziale und Grenzen der Regionalplanung in der Klimaanpassung

Viele Arbeitsbereiche und Maßnahmen in *dynaklim* erweisen sich als raumbedeutsam und bedürfen in der Regel einer überörtlichen Abstimmung (z.B. Verbesserung des Stadtklimas, Vorhalten von Infrastrukturleistungen, Lösung von Raumnutzungskonflikten). Darüber hinaus zielt *dynaklim* darauf ab, die regionale Bewältigungsfähigkeit öffentlicher und privater Akteure durch Schaffung eines informellen Netzwerkes zu erhöhen. Die der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung (§ 1 ROG) folgende Regionalplanung erscheint dabei als vielversprechende Institution, die Umsetzung von Klimaanpassung zu unterstützen. Sie hat die Aufgabe, zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Pläne zu erstellen. Ihr stehen gemäß § 8 ROG formelle Instrumente zur Festlegung von Siedlungs- und Freiraumstruktur, Infrastruktur und unterschiedlichen Gebietstypen zu, die Nutzungen ausschließen oder einen besonderen Vorrang einräumen; diese eignen sich auch für einen Einsatz im Handlungsfeld der Klimaanpassung (Kinder 2010: 25). § 13 ROG regt darüber hinaus die regionale Kooperation und Förderung interkommunaler Zusammenarbeit – explizit auch in Netzwerken – mit öffentlichen und privaten Akteuren an. Die Regionalplanung vermag so mit ihrem speziellen regionalen Wissen und Informationen zu einer klimaangepassten Raumentwicklung beizutragen und „aufbauend auf einer Analyse interdisziplinäre und ausgewogene Lösungsvorschläge für die komplexen planerischen Herausforderungen der heutigen Zeit zu unterbreiten“ (Vallée 2012a: 2).<sup>17</sup>

Vor dem Hintergrund der in Kapitel 3 beschriebenen Erkenntnisse werden für die Regionalplanung folgende Funktionen beschrieben:

- *Integrations- und Koordinierungsfunktion:* Sich wechselseitig beeinflussende oder tangierende Belange unterschiedlicher Politik- und Handlungsfelder werden überfachlich zusammengeführt, Synergien und Zielkonflikte aufgedeckt. Die Regionalplanung ist dabei die „entscheidende Instanz zur frühzeitigen Integration aller raumbedeutsamen Belange“ (Scholich 2008: 476). Sie kann außerdem dazu beitragen, (knappe) öffentliche Finanzmittel durch Abwägung effizient einzusetzen, indem prioritäre Handlungsbereiche für einen effektiven Mitteleinsatz definiert und Kostenvorteile durch Synergien genutzt werden (Greiving 2012: 29 f.). Die Regionalplanung bildet ferner das (unerlässliche) vermittelnde Bindeglied zwischen den für die Legislative oder (Fach-)Aufsicht zuständigen übergeordneten Ebenen und der umsetzungsorientierten lokalen Ebene.
- *Impuls-, Orientierungs- und Entwicklungsfunktion:* Die Regionalplanung sensibilisiert für (neue) Herausforderungen und Potenziale, sie zeigt Entwicklungschancen auf, initiiert regionale Diskurse zur Zukunftsgestaltung und bietet regionalen Akteuren Orientierung für die (meist nur mittel- und langfristig wahrnehmbaren) Vorteile regionaler Kooperation (Fürst 2010: 73).
- *Moderations- und Konsensfunktion:* Regional bedeutsame Verständigungsprozesse können überfachlich und unvoreingenommen moderiert werden. Da aufgrund fehlender Erfahrungswerte die zu treffende Auswahl möglicher Handlungsoptionen mit großer Unsicherheit verbundenen ist, stellen Beschlüsse zugleich auch Wertentscheidungen dar. Sofern derartige Vereinbarungen jedoch weitestgehend kon-

<sup>17</sup> Die hohe Bedeutung der Planung für die Klimaanpassung wird auch im Weißbuch der EU-Kommission zur Anpassung an den Klimawandel (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2009: 5) und der Deutschen Anpassungsstrategie (DAS) (BMU 2009: 43 f.) bekräftigt.

sensual erzielt werden, können sie auch eine normgenerierende (und somit allgemein akzeptierte) Wirkung entfalten (Greiving 2012: 46).

- *Legitimationsfunktion*: Die Regionalplanung sorgt als „Anwalt“ auch für die Berücksichtigung von Interessen, die gegenüber stärkeren marktlichen oder besser organisierten Kräften nicht gleichrangig berücksichtigt würden (Fürst 2010: 74). Sie stellt bei Raumnutzungskonflikten durch neutrale, überfachliche Abwägung Verbindlichkeit her und ermöglicht eine hohe Akzeptanz insbesondere informell getroffener Absprachen durch eine in enger Rückkopplung mit demokratisch legitimierten Instanzen (direkt gewählte oder durch kommunale Vertretungen bestimmte regionale Planungsverbände) erreichte Beschlussfassung.
- *Monitoring- und Warnfunktion*: Durch Nutzung der Instrumente der Raubeobachtung ist eine kontinuierliche Überwachung und Bewertung von Prozessen, Zielvorgaben und Maßnahmen möglich, um flexibel Anpassungen oder Änderungen vorzunehmen. Ermöglicht wird dadurch – im Sinne der Resilienz – auch eine schnelle Reaktion auf (neue) Herausforderungen oder Störeinflüsse.
- *Implementationsfunktion*: Über die Regionalplanung und deren Träger werden durch die Nutzung eigener Strukturen wichtige institutionelle Voraussetzungen für regionale Governance gesetzt und vorgehalten. Die formellen Verfahren und Instrumente der Regionalplanung sorgen für eine hoheitliche Rahmung informeller Kooperationsergebnisse, wobei sie gleichzeitig durch den „Schatten der Hierarchie“ auch Kooperationsanreize setzen, indem für die Kommunen individuell vorteilhaftere Ergebnisse durch informelle (Vor-)Abstimmung zu erzielen sind als durch eine (einseitige, ineffizientere und möglicherweise auf einer geringeren Informationsbasis beruhende) formelle regionalplanerische Abwägung. Durch umfassende Partizipationsprozesse, die auch die (Umsetzungs-)Adressaten von Zielen und Maßnahmen integrieren, können Akzeptanz und Umsetzungsbereitschaft gefördert bzw. realistischer eingeschätzt werden. Auch wird die Realisierung bestimmter sektoraler Programme durch Fachplanungsträger durch vorherige Abstimmung erleichtert, indem Umsetzungshemmnisse bereits in einem frühen Stadium erkannt und mit den Anforderungen anderer Fachplanungen und weiteren Interessen synchronisiert werden können.

Um diese Aufgaben erfüllen zu können, muss sich die Regionalplanung jedoch in Ergänzung zu ihrem (klassischen) ordnungsrechtlichen Auftrag zum Manager, Initiator und Prozesssteuerer einer Region wandeln, ihr Aufgabenfeld erweitern und sich stärker prozessual ausrichten (Scholich 2010: 191; Greiving 2012: 46). Sie sollte sich im Sinne „regionaler Führerschaft“ aktiv an regionaler Entwicklung beteiligen und eine regionalstrategische Ausrichtung verfolgen mit der Möglichkeit, Handlungsräume variabler und einzelfallbezogen zu definieren (Fürst 2010: 82 f.). Analog zur Verfahrenspraxis auf Ebene der Europäischen Union wäre zudem eine „Steuerung über strategische Zielvorgaben bei gleichzeitiger Flexibilität der Maßnahmenwahl“ (Greiving 2012: 47) durch Fachplanungsträger oder kommunale Akteure denkbar.

Das Beispiel *dynaklim* zeigt jedoch auch klimaanpassungsrelevante Handlungsbereiche auf, in denen der Regionalplanung Grenzen gesetzt sind. Hierzu zählen Konzepte und Maßnahmen ohne klaren Raumbezug oder solche, die auf zu verändernde Denk- und Verhaltensmuster abstellen (z.B. Bewirtschaftungsstrategien in der Landwirtschaft, höhere Bereitschaft zur Eigenvorsorge, angepasste Finanzierungsmodelle für wasserbezogene Dienstleistungen, Organisationsstruktur der öffentlichen Verwaltung). Zudem schränken die aus § 14 GG (Eigentumsgarantie) resultierende geringe Eingriffstiefe auf

(bauliche) Bestandsstrukturen oder eine bisweilen nicht gegebene Überörtlichkeit ihre Reichweite ein.

Deutlich wird demnach, dass ein Steuerungsansatz benötigt wird, der formell-hierarchische Strukturen und informelle Arrangements zusammenführt. Damit verbunden müssen strategische Partnerschaften gebildet und relevante öffentliche und private Stakeholder sowie die erforderlichen Träger von Umsetzungsaufgaben in einem Netzwerk eingebunden werden. Zudem sind Visionen, Leitbilder und Entwicklungsziele zu formulieren und die Verständigung auf ein Entwicklungs- und Maßnahmenkonzept sollte erreicht werden, das wiederum durch ein permanentes Monitoring begleitet wird. Ein solches Vorgehen stellt im Wesentlichen die Kernelemente des aktuell in Fachkreisen diskutierten Ansatzes einer Strategischen Regionalplanung dar.<sup>18</sup> Diese ähnelt der Verfahrensweise in *dynaklim* sehr stark, wobei im hier vorgestellten Vorhaben auch explizit nicht raumbedeutsame bzw. organisatorische Fragen thematisiert werden. Durch die Kombination beider Ansätze könnten die damit geschaffenen Kooperationsstrukturen und Diskursmodi neben der Bewältigung der durch den Klimawandel erwachsenden Aufgaben nicht nur die Behandlung weiterer planerischer Herausforderungen ermöglichen, sondern auch einen allgemeinen Austausch über Fragestellungen von regionalpolitischer Bedeutung, die über den klassischen Raumbezug hinausgehen.

## 5 Die Gestaltung regionaler (Klima-)Governance in der Emscher-Lippe-Region

Meine These lautet, dass mithilfe der (strategischen) Regionalplanung der durch das *dynaklim*-Vorhaben angestoßene Anpassungsprozess der Emscher-Lippe-Region an die vorrangig wasserbezogenen Auswirkungen des Klimawandels positiv befördert werden könnte. Im Rahmen der bisherigen Projektlaufzeit konnten sehr flexible (Arbeits-)Strukturen geschaffen werden, die kontextangepasste Austauschprozesse ermöglichen. Durch eine enge Anbindung an die Regionalplanung könnte der Anpassungsprozess über den Fokus „Wasser“ hinaus erweitert und in eine umfassendere Regionalentwicklungsstrategie eingebettet werden. Der *dynaklim*-Ansatz könnte dabei als Vorlage für ein zu konzipierendes Regionalmanagement dienen.

Mit Blick auf die regionale Akteurs- und Institutionenlandschaft wäre folgende Vision regionaler (Klima-)Governance vorstellbar:

Der regionale Governance-Prozess wird unter Führung des Regionalverband Ruhr koordiniert und moderiert. Er wäre hierzu besonders geeignet, da er als Kommunalverband die Interessen aller Mitglieder vertritt, als Träger der Regionalplanung darüber hinaus aber dem Allgemeinwohl unter besonderer Berücksichtigung der interdisziplinären Integration verpflichtet ist, eine hohe Neutralität wahren muss und Garant für die Einnahme einer abgestimmten überfachlichen regionalen Perspektive sein kann. Gleichzeitig nimmt er bereits zahlreiche zusätzliche Aufgaben von regionaler Bedeutung wahr. Und nicht zuletzt verfügt er über gute organisatorische (Verwaltungs-)Strukturen.

Regionaler Wissenstransfer und der Austausch zwischen unterschiedlichen Stakeholdern werden themenbezogen und anlassbedingt in thematischen Plattformen ermöglicht. Hierzu könnten die bestehenden *dynaklim*-Plattformen fortgeführt bzw. weiter ausgebaut werden. Der räumliche Bezugsrahmen könnte dabei das Gebiet des Regionalverbands Ruhr, einzelne Teilräume oder auch Teilgebiete, die über die Grenzen des Re-

<sup>18</sup> Vgl. hierzu ausführlich Vallée (2012b).

gionalverband Ruhr hinausgehen, umfassen. Inhaltlich wäre eine funktionale Herangehensweise sinnvoll (z. B. Wasserhaushalt), die aber – wo nötig – Querbezüge und intersektorale Vernetzung ermöglicht. Die verhandelten Themen könnten dabei sowohl von gesamtregionaler als auch nur von inter- oder gar intrakommunaler Relevanz sein. Die Expertise der Regionalplanung könnte durch ihren überfachlichen Blick und die Erfahrung aus formellen Partizipationsverfahren fehlende Teilnehmer vorschlagen, um eine angemessene und ausgewogene Beteiligung relevanter Stakeholder zu gewährleisten.

Über eine kontinuierlich fortgeschriebene Roadmap werden die unterschiedlichen funktionalen Plattformergebnisse gebündelt und untereinander intersektoral abgestimmt. Sie wäre Leitfaden für ein regional abgestimmtes Handeln.

Eine verbindliche Beschlussfassung könnte durch die Verbands- bzw. Regionalversammlung (das „Ruhrparlament“) erfolgen. Raumbedeutsame Aspekte ließen sich im Regionalplan verankern. Darüber hinausgehende Regelungstatbestände, die aber für die Regionalentwicklung ebenfalls von Relevanz sind, könnten in Form politischer Handlungskonzepte, freiwilliger Selbstverpflichtungen durch die Kommunen oder Vereinbarungen mit Privaten verbindlich gemacht werden (Gnest/Priebs 2008: 494). Denkbar wäre auch die kollektive Verabschiedung von Zielvorgaben, die dann von den Kommunen individuell umgesetzt werden (Fürst 2010: 83 f.). Eine höhere Legitimität der Entscheidungen und Bürgernähe könnte zudem erzeugt werden, wenn die Vertreter in der Versammlung nicht von den Kommunen entsandt, sondern direkt vom Volk gewählt werden würden.<sup>19</sup>

Gute Voraussetzungen für die Realisierung eines derartigen Governance-Arrangements liegen insofern vor, als dass der Regionalverband Ruhr „nach frischen Aufgaben [sucht], um das Revier zur Metropole schmieden zu können“ (Korfmann 2012: 4). Aufgrund der neuen Verantwortung für die Regionalplanung soll eine Neuaufstellung des Regionalplans bis zum Jahr 2015 erfolgen, die einen hohen Gestaltungsspielraum zulässt. Der Regionalverband Ruhr selbst führt in diesem Zusammenhang bereits ein vorgeschaltetes informelles Verfahren durch, bei dem explizit strategische Aspekte berücksichtigt werden, nicht-raumbedeutsame jedoch noch weitestgehend ausgeblendet bleiben. Das *dynaklim*-Netzwerk wiederum bietet eine inzwischen bewährte Arbeitsstruktur, bei der sich zwischen vielen Beteiligten hohes Vertrauen herausgebildet hat. Allerdings müsste hier eine Öffnung für Themen erfolgen, die über den Fokus „Wasser“ hinausreichen. Mit der Ausrichtung regionaler Governance auf den Akteur RVR würde zwar eine Verschiebung des Handlungsrahmens auf das Ruhrgebiet erfolgen, wodurch die Erfassung funktionaler Bezüge – wie im Falle von *dynaklim* die Orientierung an Wassereinzugsgebieten – wieder eingeschränkt würde, während gleichzeitig bestehende Verflechtungen des Ruhrgebietes mit seinem Umland ebenfalls ausgeklammert würden. Dieses Problem ließe sich jedoch mit dem Prinzip der „offenen Ränder“, wie es in *dynaklim* praktiziert wird, entschärfen. Die Plattformveranstaltungen brauchen sich aufgrund ihres informellen Charakters nicht an administrativen Grenzen auszurichten und bieten ein niedrigschwelliges Angebot, um mehreren Gebietskulissen zugeordnete Themen zu besprechen und Akteure zu versammeln. Sie gewährleisten auf diese Weise, dass Verflechtungen mit dem Umland berücksichtigt werden können. Eine Verbindlichkeit kann auch dort z. B. über die entsprechenden Regionalplanungsstellen hergestellt werden. Der hier

---

<sup>19</sup> Entsprechende Überlegungen werden immer wieder ins Spiel gebracht. Die Westdeutsche Allgemeine schreibt beispielsweise am 31.05.2012, die Direktorin des Regionalverbands Ruhr zitierend: „Wenn der RVR erst neue Aufgaben habe, dann könne man auch über die Direktwahl des Ruhrparlamentes und der Verbandsspitze durch die Bürger reden“ (Korfmann 2012: 4).

skizzierte Vorschlag käme somit der Forderung entgegen, den Regionalverband Ruhr weiter zu stärken (Greiving 2010: 115) sowie „institutionelle Lösungen zu finden, die zwischen den Städten im und um das Ruhrgebiet herum Arbeitsteilung, Profilbildung und Zusammenarbeit ermöglichen und damit die Steuerung und Koordinierung der ‚Metropolregion‘ Ruhrgebiet deutlich verbessern“ (Bogumil/Heinze/Lehner et al. 2012: 147 f.).

Hemmnisse können hingegen darin bestehen, dass die Bedeutung der regionalen Ebene, der Regionalplanung und ihrer spezifischen Vorteile oftmals (noch) verkannt werden (Scholich 2008: 478), wie sich auch immer wieder in der *dynaklim*-Projektpraxis zeigt. Das mentale Klima im Ruhrgebiet lässt zudem starke Widerstände insbesondere von kommunaler Seite erwarten, die starkem Konkurrenzdenken verhaftet ist und mögliche Macht- und Autonomieverluste fürchtet. Grundsätzlich wären klare politische Signale sowohl der Landes- als auch der kommunalen Ebene nötig, um der regionalen Ebene einen höheren Stellenwert einzuräumen und den Aufbau entsprechend erforderlicher und bislang nicht vorhandener Kapazitäten und Ressourcen zu ermöglichen.

## 6 Fazit und Ausblick

Die Erfahrungen, die im Rahmen der bisherigen Projektlaufzeit von *dynaklim* gemacht worden sind, zeigen auf, dass Klimaanpassung aus sektoraler Sicht und in rein informellen Strukturen nur beschränkt möglich ist. Zwar bildet die Herangehensweise über einen thematisch engeren Fokus einen guten Zugang angesichts der hohen Komplexität des Klimawandels, sie bedarf aber bei weiterer Netzwerkeife einer interdisziplinären Integration, insbesondere auch um mögliche Chancen und Entwicklungsspielräume wahrnehmen zu können. Der Regionalplanung sollte dabei eine zentrale Rolle zukommen: neben der Aufgabe, raumbedeutsame Belange überörtlich zu steuern, kann sie darüber hinaus eine führende Rolle bei Regionalentwicklung und Regionalmanagement einnehmen. Eingebettet in ein Arrangement regionaler Governance können im Zusammenspiel mit weiteren Akteuren und Aufgabenträgern auch – über den Klimawandel und die Raumbedeutsamkeit hinaus – allgemeine Fragen von regionaler Bedeutung thematisiert und moderiert zur Diskussion gestellt sowie umsetzungsorientierte Vereinbarungen getroffen werden.

Die Bildung geeigneter Governance-Strukturen in der Emscher-Lippe-Region bzw. im Ruhrgebiet könnte durch den Regionalverband Ruhr als Kommunalverband und Träger der Regionalplanung sowie durch dessen politisch gewollte Stärkung deutlich begünstigt werden. Die Übernahme der *dynaklim*-Arbeitsweise und -Netzwerkstruktur durch den Regionalverband Ruhr böte dem Netzwerk- und Forschungsprojekt zudem eine Option, auch nach Ende der Projektlaufzeit institutionalisiert nachzuwirken.

Inwiefern dem hier vorgeschlagenen Weg tatsächlich Umsetzungschancen zukommen, bedarf weiterer Konkretisierung und (kritischer) Forschung, vor allem aber einer umfassenden politischen Diskussion und Diskussionsbereitschaft. Er würde aber einen potenziellen Schritt in Richtung einer institutionellen Aufwertung der regionalen Ebene darstellen, welcher angesichts aktueller Herausforderungen, dem Wunsch des Ruhrgebietes nach metropolitaner Bedeutung und einer EU-Politik, die der Region eine zentrale Bewältigungskompetenz zuspricht, nötig erscheint.

## Literatur

- Behrendt, S. (2010): Integriertes Roadmapping. Nachhaltigkeitsorientierung in Innovationsprozessen des Pervasive Computing. Berlin, Heidelberg.
- Birke, M.; Hasse, J.; Lieber, M.; Rauscher, N.; Schwarz, M. (2011): Roadmap 2020. Der Weg zu einer regionalen Anpassungsstrategie.  
[http://dynaklim.ahu.de/dynaklim/dms/templating-kit/themes/dynaklim/pdf/download/Infomaterial/Brosch-ren/Broschuere\\_Roadmap\\_klein/Roadmap%202020%3A%20Der%20Weg%20zu%20einer%20regionalen%20Klimaanpassungsstrategie.pdf](http://dynaklim.ahu.de/dynaklim/dms/templating-kit/themes/dynaklim/pdf/download/Infomaterial/Brosch-ren/Broschuere_Roadmap_klein/Roadmap%202020%3A%20Der%20Weg%20zu%20einer%20regionalen%20Klimaanpassungsstrategie.pdf) (23.07.2012).
- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) (2009): Dem Klimawandel begegnen. Die Deutsche Anpassungsstrategie. Berlin.
- Bogumil, J.; Heinze, R. G.; Lehner, F.; Strohmeier, K. P. (2012): Viel erreicht – wenig gewonnen. Ein realistischer Blick auf das Ruhrgebiet. Essen.
- dynaklim (2008): Antrag auf Förderung des Netzwerkprojektes dynaklim. Aachen.
- Fürst, D. (2010): Modernisierung der Raumplanung. In: Scholich, D.; Müller, P. (Hrsg.): Planungen für den Raum zwischen Integration und Fragmentierung. Frankfurt am Main, 69-94.
- Gesetz zur Übertragung der Regionalplanung für die Metropole Ruhr auf den Regionalverband Ruhr vom 05.06.2007 (GV. NRW. S. 212).
- GG (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) vom 23.05.1949, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11.07.2012 (BGBl. I S. 1478).
- Gnest, H.; Priebes, A. (2008): Raumplanung in der Zukunft. Anforderungen, künftig bedeutsame Themen und Aufgaben aus Sicht der Praxis. In: Raumforschung und Raumordnung 66 (6), 486-497.
- Grobe, S; Wingender, J. (2011): Mikrobiologische Trinkwasserqualität in der Wasserverteilung bei veränderten Temperaturen aufgrund des Klimawandels. Essen. = *dynaklim*-Kompakt 7.
- Greiving, S. (2010): Regionale Flächennutzungsplanung in Nordrhein-Westfalen – ein geeigneter Regionalisierungsansatz? In: Mielke, B.; Münter, A. (Hrsg.): Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen. Hannover, 104-116. = Arbeitsmaterial der ARL 352.
- Greiving, S. (2012): Die integrierte Betrachtung von Klimawandel und demographischem Wandel als zentrale Herausforderung für die Raumplanung. In: Hill, A.; Prosek, A. (Hrsg.): Metropolis und Region. Aktuelle Herausforderungen für Stadtforschung und Raumplanung. Detmold, 27-49.
- IW Köln (Institut der deutschen Wirtschaft Köln) (2011): Klimawandel in Regionen. Anpassungsstrategien für sieben Regionen. KLIMZUG-Informationsbroschüre. Köln.
- Kinder, U. (2010): Planung unter veränderten Vorzeichen. In: Scholich, D.; Müller, P. (Hrsg.): Planungen für den Raum zwischen Integration und Fragmentierung. Frankfurt am Main, 11-33.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2009): Anpassung an den Klimawandel: Ein europäischer Aktionsrahmen. Weißbuch. Brüssel.
- Korfmann, M. (2012): Das Revier will nicht auf dem Teppich bleiben. In: Westdeutsche Allgemeine Zeitung, 31.05.2012, 4.
- Mielke, B.; Münter, A. (2010): Bestandsaufnahme neuer Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen. In: Mielke, B.; Münter, A. (Hrsg.): Neue Regionalisierungsansätze in Nordrhein-Westfalen. Hannover, 32-59. = Arbeitsmaterial der ARL 352.
- ROG (Raumordnungsgesetz) vom 22.12.2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 31.07.2009 (BGBl. I S. 2585).
- RVRG (Gesetz über den Regionalverband Ruhr) in der Fassung der Bekanntmachung der Neufassung vom 03.02.2004 (GV. NRW. S. 96), geändert durch Art. 6 des Gesetzes v. 16.11.2004 (GV. NRW. S. 644), geändert durch Artikel 15 des Fünften Befristungsgesetzes vom 05.04.2005 (GV. NRW. S. 351), geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 05.06.2007 (GV. NRW. S. 212), geändert durch Artikel IV des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung – GO-Reformgesetz vom 09.10.2007 (GV. NRW. S. 380), geändert durch Artikel 5 des Gesetzes über die Zusammenlegung der allgemeinen Kommunalwahlen mit den Europawahlen vom

24.06.2008 (GV. NRW. S. 514), geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 16.03.2010 (GV. NRW. S. 212).

Schulich, D. (2008): Die Rolle der Raumplanung in der Gesellschaft. In: Raumforschung und Raumordnung 66 (6), 475-485.

Schulich, D. (2010): Planungen für den Raum zwischen Integration und Fragmentierung. In: Schulich, D.; Müller, P. (Hrsg.): Planungen für den Raum zwischen Integration und Fragmentierung. Frankfurt am Main, 173-193.

Vallée, D. (2012a): Hintergrund und Ziele. In: Vallée, D. (Hrsg.): Strategische Regionalplanung. Hannover, 2-17. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 237.

Vallée, D. (Hrsg.) (2012b): Strategische Regionalplanung. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 237.

## Autor

**Pascal Cormont** (\*1981) hat Raumplanung in Dortmund und Wien studiert. Seit 2009 arbeitet er am Fachgebiet Stadt- und Regionalsoziologie der Fakultät Raumplanung an der Technischen Universität Dortmund. Im Projekt *dynaklim* ist er an der sozialwissenschaftlichen Begleitforschung beteiligt und untersucht mit qualitativen Methoden Folgewirkungen und Wahrnehmungen des Netzwerk- und Forschungsprojekts sowie die ablaufenden Vernetzungsprozesse innerhalb der Emscher-Lippe-Region. Er interessiert sich für Natur, Gefahr, Risiken und Klimawandel aus planerischer Sicht.

Brigitte Zaspel

# Energiewende in Deutschland – Herausforderungen für die Landesplanung

## Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Energiepolitische Ziele der Länder
- 3 Umsetzung der energiepolitischen Ziele durch die Landesplanung
  - 3.1 Steuerungsinstrumente der Landesplanung
    - 3.1.1 Erfordernisse der Raumordnung
    - 3.1.2 Adressaten
    - 3.1.3 Raumbedeutsamkeit
  - 3.2 Aktueller Einsatz der Steuerungsinstrumente in den Ländern
- 4 Ausblick

Literatur

## Kurzfassung

Die Energiewende stellt die räumliche Planung in Deutschland vor neue Herausforderungen. Bund und Länder formulieren engagierte Ausbauziele für erneuerbare Energien. Dabei übertreffen die Länderziele oft die Zielsetzung des Bundes. Der Ausbau der erneuerbaren Energien ist mit einem weiteren Flächenbedarf verbunden. Landes- und Regionalplanung verfügen mit den Raumordnungsplänen über Instrumente, um die Realisierung der energiepolitischen Ziele zu unterstützen. Es können verbindliche textliche und zeichnerische Festlegungen zu erneuerbaren Energien getroffen werden. Der Einsatz von Instrumenten zur räumlichen Steuerung oder Mengensteuerung setzt allerdings raumbedeutsame Vorhaben voraus. Dieses Kriterium erfüllt nur ein Teil der Energieträger. Fast alle Länder nutzen Instrumente zur Steuerung des Ausbaus der Windenergie. Eine Steuerung von Photovoltaikfreiflächenanlagen erfolgt nur in einzelnen Ländern. Biomasse, Wasserkraft und Geothermie spielen in den Raumordnungsplänen bislang kaum eine Rolle.

## Schlüsselwörter

Landesplanung – Energiewende – formelle Steuerungsinstrumente – Energiekonzepte – Windenergie

## The Energy Transition in Germany – Challenges for Regional Planning

### Abstract

There are new challenges for spatial planning through energy transition. Federal and state governments have committed development goals for renewable energies. Often the objectives of the states go beyond the federal goal. The expansion of renewable energies is connected with new land requirements. National and regional planning can support the implementation of energy policy objectives. In state-wide and regional plans binding textual and graphic determinations on renewable energies can be made. For a spatial or volume control projects have to be regionally significant. Almost all countries use instruments to control the expansion of wind energy. Only few countries control free standing photovoltaic systems. In state-wide and regional plans biomass, water power and geothermal energy are yet hardly relevant.

### Keywords

State-wide planning – energy transition – formal controlling instruments – energy strategy – wind energy

## 1 Einleitung

Die infolge der Atomkatastrophe von Japan in Deutschland beschlossene beschleunigte Energiewende stellt die räumliche Planung vor neue Herausforderungen. Dabei besitzt von den drei Säulen der Energiewende, der Steigerung der Energieeffizienz, dem Einsparen von Energie sowie dem Ausbau der erneuerbaren Energien vor allem die letzte Säule für die räumliche Planung eine erhebliche Relevanz.

Bereits ein halbes Jahr vor der Katastrophe hatte die Bundesregierung mit ihrem Energiekonzept zentrale Weichen für den Ausbau der erneuerbaren Energien gestellt (BMWi/BMU 2010). Das Konzept sieht eine Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Bruttoendenergieverbrauch von 12% im Jahr 2011 auf 18% 2020 und 60% 2050 sowie des Anteils an der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien am Bruttostromverbrauch von 20% 2011 auf 35% und 2020 und 80% 2050 vor. Vor dem Hintergrund der Atomkatastrophe wurde das Energiekonzept im Juni 2011 durch ein Energiepaket ergänzt (Bundesregierung 2011). Dieses schreibt den Verzicht auf Kernenergie als Brückentechnologie ab 2022 sowie die beschleunigte Umsetzung des Energiekonzeptes vor. Der Bund legt dabei keine konkreten Ausbauziele für einzelne erneuerbare Energieträger fest. Für die Umsetzung des Energiekonzeptes des Bundes spielen die Länder eine zentrale Rolle. Diese stellen eigene energiepolitische Ziele auf.

Der Ausbau der erneuerbaren Energien ist mit einem weiteren Flächenbedarf verbunden. So setzt die Energiewende etwa den Bau zahlreicher neuer Windenergieanlagen voraus und kann nicht ohne einen deutlichen Ausbau des Stromnetzes erfolgreich sein. Ein wichtiger Akteur für die Realisierung der energiepolitischen Ziele der Landesregierungen ist die Landesplanung. Sie kann durch verbindliche Festlegungen in den Landesraumordnungsplänen einen Beitrag zur räumlichen Steuerung der Flächeninanspruchnahme erneuerbarer Energien leisten.

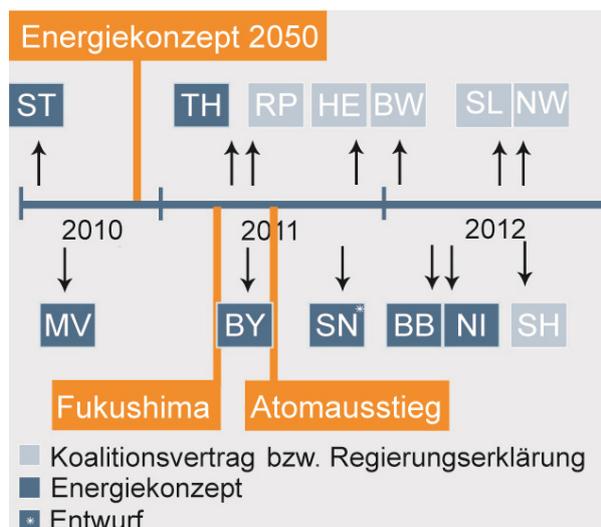
In diesem Beitrag werden Möglichkeiten und Herausforderungen der Landesplanung bei der Umsetzung der Energiewende betrachtet. Zunächst wird ein Überblick über die aktuellen energiepolitischen Ziele der Länder gegeben. Anschließend werden die Steue-

nungsmöglichkeiten der Landesplanung diskutiert, bevor die Ergebnisse einer Auswertung verbindlicher Landesraumordnungspläne sowie -planentwürfe den Einsatz der Steuerungsinstrumente zeigen.

## 2 Energiepolitische Ziele der Länder

In Ergänzung zu den Ausbauzielen des Bundes legen alle Länder eigene energiepolitische Ziele fest (vgl. auch Jonck/Hodsman 2012). Die folgende Auswertung dieser Länderziele stützt sich auf eine Untersuchung der Länderdokumente zum Stand August 2012. Betrachtet werden ausschließlich Flächenstaaten. Die Stadtstaaten, bei denen der Landesraumordnungsplan durch einen Flächennutzungsplan ersetzt wird, bleiben unberücksichtigt. Eine Festlegung energiepolitischer Ziele erfolgt häufig in Energie- oder Klimaschutzkonzepten. Bedingt durch Landtagswahlen und Regierungsumbildungen liegen allerdings derzeit in einigen Ländern keine aktuellen Konzepte vor. In diesen Fällen wurden die Zielsetzungen der Länder Koalitionsverträgen oder Regierungserklärungen entnommen. Vor dem Hintergrund der Wiederwahl der Regierungen in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt werden hier die in der vorangegangenen Legislaturperiode aufgestellten Konzepte berücksichtigt. In über der Hälfte der Länder wurden die energiepolitischen Zielsetzungen nach dem Atomausstieg festgelegt. Lediglich zwei Dokumente sind älter als das Energiekonzept des Bundes (BMWi/BMU 2010) (vgl. Abb. 1).

Abb. 1: Stand der energiepolitischen Ziele (August 2012)



Die Ausbauziele der Länder stützen sich auf unterschiedliche Kennzahlen. So wird unter anderem Bezug auf den Primärenergieverbrauch, den Endenergieverbrauch oder den Stromverbrauch genommen. Um eine weitgehende Vergleichbarkeit der Ziele zu gewährleisten, werden hier vorrangig die Zielsetzungen mit Bezug zum Stromverbrauch betrachtet. In einzelnen Fällen wurden absolute Ziele der Länder zur Stromerzeugung, unter Berücksichtigung des prognostizierten Stromverbrauchs, in relative Werte umgerechnet.

Bis auf Sachsen-Anhalt formulieren alle Länder Ziele zur Entwicklung des Anteils erneuerbarer Energien am Stromverbrauch (vgl. Abb. 2). Die Zielsetzungen sind dabei vielfach deutlich ambitionierter als das Ziel der Bundesregierung, den Anteil der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien am Bruttostromverbrauch bis 2020 auf 35% (2030 50%) zu

erhöhen. Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Hessen und Brandenburg streben eine vollständige Deckung des Bedarfs durch erneuerbare Energien bzw. einen Energieexport an. Deutlich geringer, aber immer noch über dem Bundesziel, sind die angestrebten Anteile in Bayern und Thüringen. Baden-Württemberg, Sachsen und Nordrhein-Westfalen liegen im Umfeld des Bundesziels. Den geringsten Anteil legt das Saarland fest. Ein Vergleich des auf den Anteil erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch bezogenen Ausbauziels von Sachsen-Anhalt mit dem Bundesziel zeigt hier ebenfalls eine etwas höhere Zielsetzung des Landes.

Abb. 2: Energiepolitische Ziele der Länder 2020 – Anteil erneuerbarer Energien am Strom- bzw. Endenergieverbrauch in %

	Stromverbrauch													Endenergiev.	
	SH	NI	MV	RP	BB	HE	BY	TH	BW	BRD	SN	NW	SL	ST	BRD
Erneuerbare Energien	300	150	>100	100	100	100	50	45	38	35	33	30	20	20	18

Das Bezugsjahr weicht in folgenden Ländern ab: Bayern 2021; NRW 2025; Rheinland-Pfalz, Brandenburg 2030; Hessen 2050.

Im Gegensatz zum Bund stellen einzelne Länder Ausbauziele auch für die Energieträger auf. Abb. 3 verdeutlicht die unterschiedliche Bedeutung der Energieträger in den Ländern. Darüber hinaus geben auch in Baden-Württemberg, Hessen, Sachsen und Sachsen-Anhalt Gutachten Auskunft über Potenzial bzw. Entwicklungspfade einzelner Energieträger. Hierbei handelt es sich allerdings nicht um konkrete energiepolitische Ziele. In Zukunft werden weitere Länder konkrete Ausbauziele nennen. So soll in Nordrhein-Westfalen ab 2012 ein auf Basis des Klimaschutzgesetzes erstellter Klimaschutzplan Ziele zum Ausbau erneuerbarer Energien enthalten. Auch der saarländische Koalitionsvertrag kündigt die Festlegung von Ausbauzielen für Wind, Sonne, Biomasse und Geothermie an.

Abb. 3: Energiepolitische Ziele ausgewählter Länder 2020 – Anteil der Träger erneuerbarer Energien am Stromverbrauch in %

	Stromverbrauch			
	MV	RP	NI	BY
Biomasse	22		18	10
Solarenergie	2	25	9	16
(Tiefen-)Geothermie	<0,1			0,6
Wasserkraft	<0,1			17
Windenergie	>100	66	129	21

### 3 Umsetzung der energiepolitischen Ziele durch die Landesplanung

Die Umsetzung der energiepolitischen Ziele setzt einen deutlichen Ausbau der erneuerbaren Energien voraus, der mit einer wachsenden Flächeninanspruchnahme verbunden ist. Die Landesplanung steht vor der Herausforderung einer räumlichen Steuerung der Energiewende unter Beachtung konkurrierender Flächennutzungen sowie einer Förderung des Ausbaustands. Es gilt zum einen, eine Flächenvorsorge bzw. -sicherung für Träger erneuerbarer Energien mit speziellen Standortanforderungen durchzuführen. Zum anderen ist eine gezielte Steuerung (Konzentration, Dekonzentration) auf raumordnerisch sinnvolle Standorte möglich.

### 3.1 Steuerungsinstrumente der Landesplanung

Aufgabe der Raumordnung ist es, den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume „durch zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern“ (§ 1 Abs. 1 S. 1 ROG). In den Raumordnungsplänen werden unter Berücksichtigung der Grundsätze des Raumordnungsgesetzes die unterschiedlichen Ansprüche an den Raum in einen Ausgleich gebracht, ebenso wird Vorsorge für einzelne Raumfunktionen getroffen. Die von der Landesplanung im landesweiten Raumordnungsplan formulierten Vorgaben zur Raum-, Siedlungs-, Freiraum- und Infrastruktur sind dabei von der Regionalplanung in Regionalplänen für den jeweiligen Teilraum zu konkretisieren (Brohm 2002: 642). Innerhalb dieser überfachlichen Planung steht das Thema erneuerbare Energien gleichrangig neben anderen raumrelevanten Aspekten.

In den Raumordnungsplänen werden neben einem Zielsystem für die zukünftige Struktur und Entwicklung des Landes bzw. der Regionen Instrumente festgelegt, durch die die raumplanerischen Ziele erreicht werden sollen. In welchem Maße die Regionalplanung Einfluss auf die Flächennutzung durch erneuerbare Energien nehmen kann, hängt wesentlich von der Steuerungskapazität der Instrumente ab, die ihr durch das Raumordnungsgesetz und die Landesplanung zur Verfügung gestellt werden. Entscheidend ist deren Bindungswirkung gegenüber den Adressaten der Raumordnungspläne, insbesondere den Kommunen. Die einzelnen Instrumente bilden in den Plänen einen Instrumentenverbund. Vielfach werden mit einem Instrument verschiedene Ziele angestrebt.

#### 3.1.1 Erfordernisse der Raumordnung

Das Raumordnungsgesetz unterscheidet drei Typen verbindlicher raumordnungsrechtlicher Instrumente (§ 3 Nr. 1 ROG): Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse. Diese lösen aufseiten der Adressaten unterschiedliche Bindungswirkungen aus.

Bei Zielen der Raumordnung handelt es sich gemäß Legaldefinition in § 3 Nr. 2 ROG um „verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen (§ 7 Abs. 2 ROG) textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes“. Ziele der Raumordnung lösen eine strikte Beachtungspflicht aus und können nicht im Rahmen einer Abwägung oder Ermessensausübung überwunden werden. Demgegenüber sind Grundsätze der Raumordnung „Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen“ (§ 3 Nr. 3 ROG). Sie bedingen eine Begründungspflicht und können im Rahmen einer Abwägung überwunden werden. Zu den sonstigen Erfordernissen der Raumordnung (§ 3 Nr. 4 ROG) zählen unter anderem in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung. Die höchste Bindungswirkung geht von Zielen der Raumordnung aus. Aussagen in Raumordnungsplänen, die keinem der Erfordernisse zugeordnet werden können (z. B. Bestandsdarstellungen, nachrichtliche Übernahmen oder Begründungen), lösen keine Bindungswirkung aus (Runkel 2006: K § 3 Nr. 6).

Verbindliche Festlegungen in Raumordnungsplänen können textlich und/oder zeichnerisch erfolgen. Flächenhafte Festlegungen werden als Raumordnungsgebiete bezeich-

net. Das Raumordnungsgesetz unterscheidet seit 1998 Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete.

Vorranggebiete sind für bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen vorgesehen. Sie schließen andere raumbedeutsame Nutzungen in diesem Gebiet aus, soweit diese mit den vorrangigen Funktionen oder Nutzungen nicht vereinbar sind (§ 8 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 ROG). Vorranggebiete besitzen die Rechtsqualität von Raumordnungszielen (Hendler 1998: 105). Eine Abwägung der Vorrangfestlegungen ist nicht möglich (Schroeder 2000: 54). Vorbehaltsgebiete stellen Gebiete dar, in denen bestimmten raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht beizumessen ist (§ 8 Abs. 7 S. 1 Nr. 2 ROG). Sie sind als Grundsatz der Raumordnung anzusehen (Runkel 2006: K § 4 Rn 185; Heemeyer 2006: 266) und im Rahmen einer Abwägung überwindbar (Runkel 2008: K § 4 Rn 188). Bei Eignungsgebieten handelt es sich um Gebiete, in denen bestimmten raumbedeutsamen Maßnahmen oder Nutzungen, die städtebaulich nach § 35 BauGB zu beurteilen sind, andere raumbedeutsame Belange nicht entgegenstehen, wobei diese Maßnahmen oder Nutzungen an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen sind (§ 8 Abs. 7 S. 1 Nr. 3 ROG). Bei den Eignungsgebieten wird die innergebietliche Eignungswirkung durch eine außergebietliche Ausschlusswirkung ergänzt. Die außergebietliche Wirkung wird unstreitig als Ziel der Raumordnung angesehen (Bartlsperger 2000: 121). Innergebietlich besitzen Eignungsgebiete nach herrschender Meinung den Charakter von Vorbehaltsgebieten und dementsprechend die Wirkung von Grundsätzen der Raumordnung (Bartlsperger 2000: 153). Gemäß § 8 Abs. 7 S. 2 ROG ist zudem eine Kombination von Vorranggebieten mit der Ausschlusswirkung von Eignungsgebieten möglich.

Die Instrumente der Raumordnungspläne können zudem nach ihrer Wirkungsweise klassifiziert werden. Zu unterscheiden sind positiv- und negativplanerische Instrumente (Lendi 1997; Domhardt/Spannowsky 2002; Siedentop 2008; Einig/Jonas/Zaspel 2011). Bei negativplanerischen Instrumenten stehen der Bestandsschutz vorhandener Nutzung bzw. das Verbot bestimmter räumlicher Veränderungen im Vordergrund. Sie können etwa zum Einsatz kommen, um ökologisch sensible Flächen vor einer Inanspruchnahme durch Träger erneuerbarer Energien zu schützen. So kann in Vorranggebieten für Natur und Landschaft die Errichtung von Windenergieanlagen ausgeschlossen werden. Der Standort der Flächennutzung wird hier passiv gesteuert. Demgegenüber werden durch positivplanerische Instrumente (z. B. Vorranggebiet Windenergie) räumliche Veränderungen gefördert oder geboten, um bestimmte räumliche Entwicklungen zu erreichen (Lendi 1997: 127). Bei diesen Instrumenten steht eine aktive Steuerung der Flächen für erneuerbare Energien im Vordergrund. Negativplanerische Instrumente können dabei sowohl auf eine Standort- als auch Mengensteuerung abzielen (Einig 2005). So können standortsteuernde positivplanerische Instrumente genutzt werden, um Träger erneuerbarer Energien auf raumordnerisch sinnvolle Standorte zu lenken und diese Standorte vor konkurrierenden Nutzungen zu schützen. Auf eine Förderung des Umfangs von Flächen für erneuerbare Energien zielen positivplanerische mengensteuernde Instrumente ab. Die Festlegung von Richt- und Orientierungswerten, etwa in Form eines Mindestflächenanteils, der für erneuerbare Energien zur Verfügung gestellt werden soll, ist möglich. Mengenziele können sich auch auf die installierte Gesamtleistung oder den Energieertrag von Anlagen beziehen.

### 3.1.2 Adressaten

Die Bindungswirkung der Erfordernisse der Raumordnung gegenüber den Adressaten wird in Raumordnungsklauseln geregelt (Stüer/Hönig 2002: 333). Im Raumordnungsgesetz sind die allgemeinen Raumordnungsklauseln (§ 4 ROG) zu finden. Demnach sind an die Erfordernisse der Raumordnung in erster Linie öffentliche Stellen, wie Behörden des Bundes und der Länder oder kommunale Gebietskörperschaften, gebunden (§ 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 ROG). Darüber hinaus besteht mittelbar auch eine Beachtens- bzw. Berücksichtigungspflicht der Erfordernisse durch Personen des Privatrechts. Gemäß § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 ROG sind Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts, die der Planfeststellung oder der Genehmigung mit der Rechtswirkung der Planfeststellung bedürfen, an die Vereinbarkeit mit den Erfordernisse gebunden.

Neben diesen allgemeinen Raumordnungsklauseln im Raumordnungsgesetz können spezielle qualifizierte Raumordnungsklauseln in Fachplanungsgesetzen die Bindungswirkung der Erfordernisse ausdehnen (Runkel 2008: K § 4 Rn 259 f.). Für Vorhaben Privater im Außenbereich ist die Raumordnungsklausel § 35 Abs. 3 S. 2 und 3 BauGB relevant. Die Klausel macht Ziele der Raumordnung zur tatbestandlichen Voraussetzung in baurechtlichen Genehmigungsverfahren. Demnach dürfen raumbedeutsame Vorhaben den Zielen der Raumordnung nicht widersprechen. Zudem wird die Landes- und Regionalplanung ermächtigt, durch eine positive Darstellung von Gebieten für privilegierte Vorhaben im Außenbereich entsprechende Vorhaben im übrigen Planungsraum zu verhindern. Zu den privilegierten Vorhaben im Außenbereich gehören Vorhaben, die der Nutzung der Wind- und Wasserenergie dienen (§ 35 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 BauGB), sowie, in engen Grenzen, Vorhaben zur energetischen Nutzung von Biomasse (§ 35 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 BauGB).

### 3.1.3 Raumbedeutsamkeit

Die Steuerung erneuerbarer Energien durch die Landes- und Regionalplanung setzt voraus, dass es sich um raumbedeutsame Planungen oder Maßnahmen im Sinne von § 3 Nr. 6 ROG handelt. Nur bei diesen entfalten Ziele und Grundsätze der Raumordnung ihre Bindungswirkung. Demnach muss eine raumbeanspruchende oder raumbeeinflussende Planung oder Maßnahme vorliegen (Runkel 2006: K § 3 Rn 242). Voraussetzung für eine raumbeanspruchende Planung oder Maßnahme ist, dass diese eine normale Größenordnung überschreitet und daher unter Beachtung der Gegebenheiten des Planungsraumes einer raumordnerischen Einordnung bedarf. Eine konkrete Festlegung eines Schwellenwertes ist nicht möglich. Die Bewertung muss jeweils bereichsbezogen erfolgen. Wichtiger als die Raumbeanspruchung ist in der Praxis allerdings das Kriterium „raumbeeinflussend“. Ein Einfluss kann dabei sowohl auf die räumliche Entwicklung als auch auf die Funktion eines Gebietes entstehen (Runkel 2006: K § 3 Rn 250). Die gleiche Maßnahme kann in verschiedenen Planungsräumen unterschiedlich bewertet werden (Runkel 2006: K § 3 Rn 239).

Die erneuerbaren Energien Wind- und Sonnenenergie, Biomasse, Geothermie und Wasserkraft weisen eine unterschiedliche Raumbedeutsamkeit auf.

Hinweise für die Beurteilung der Raumbedeutsamkeit von Windenergieanlagen sind in einem Großteil der Bundesländer in Windkrafteerlassen zu finden. Diese amtlichen Dokumente stellen für Planungsregionen und Gemeinden Handlungsempfehlungen bei der Planung und Genehmigung von Windkraftanlagen dar. Zudem liegen obergerichtli-

che Aussagen vor, aus denen entsprechende Vorgaben hergeleitet werden können. Zentrale Kriterien für die Beurteilung der Raumbedeutsamkeit sind demnach die Dimensionierung und Anzahl der Anlagen. So legt in Nordrhein-Westfalen der Windenergieerlass vom 11.07.2011 fest, dass beim Vorliegen einer Windfarm im Sinne des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) (mindestens drei Anlagen) grundsätzlich von einer Raumbedeutsamkeit auszugehen ist. Zudem sind demnach in der Regel Einzelanlagen mit einer Gesamthöhe von mehr als 100 Metern als raumbedeutsam anzusehen (vgl. auch OVG Lüneburg, Urteil vom 29.04.2004 - 1 LB 28/04). Die „Hinweise für die Planung und Genehmigung von Windkraftanlagen in Mecklenburg-Vorpommern“ vom 20.10.2004 nehmen vor dem Hintergrund der flachen norddeutschen Landschaft bereits ab 35 m eine Raumbedeutsamkeit an. Eine konkrete Beurteilung einer Windenergieanlage muss allerdings jeweils den Einzelfall betrachten (Spannowsky/Weick/Gouverneur 2004: 161). Abhängig vom Standort der Anlage, seiner Vorbelastung oder auch von den Auswirkungen auf andere Ziele können daher bereits kleinere Einzelanlagen raumbedeutsam sein (vgl. BVerwG, Urteil vom 13.03.2003, AZ 4 C 4.02).

Bei Photovoltaikanlagen sind zwei Typen zu unterscheiden. Während auf oder an Gebäuden angebrachte Photovoltaikanlagen regelmäßig nicht raumbedeutsam sind, da durch sie keine neuen Flächeninanspruchnahme erfolgt, stehen Photovoltaikfreiflächenanlagen aufgrund ihrer hohen Flächenbelegung häufig in Konkurrenz zu anderen Raumnutzungen. Allerdings gibt es auch hier keine allgemeingültige Definition für die Raumbedeutsamkeit der Anlagen. Ausschlaggebend kann vor allem ihre Dimensionierung sein. In den Regionen und Ländern werden unterschiedliche Schwellenwerte genutzt, die eine Spannweite von 1,5 bis 10 ha aufweisen (Günnewig/Koch/Naumann et al. 2006: 22). Abhängig von der Empfindlichkeit des Standortes können im Einzelfall auch Anlagen unter 1 ha raumbedeutsam sein.

Bei Geothermie ist zwischen oberflächennaher und Tiefengeothermie zu unterscheiden. Geothermieanlagen in Form von Erdwärmekollektoren sind in der Regel nicht als raumbedeutsam einzuschätzen (IfAS/Planungsgruppe agl 2010: 69). Sie besitzen einen geringen Flächenbedarf und werden zumeist auf Privatgrundstücken verlegt. Die Raumbedeutsamkeit von Tiefengeothermie, bei der gemäß VDI-Richtlinie 4640 „Thermische Nutzung des Untergrundes“ eine Nutzung der Erdwärme ab einer Tiefe von 400 m erfolgt, ist nicht eindeutig. Die an der Oberfläche zu findenden Anlagenteile erfüllen in der Regel aufgrund ihrer geringen Größe und Raumwirkung nicht das Kriterium der Raumbedeutsamkeit. Allerdings kann die Abhängigkeit der Tiefengeothermie von konkreten Standortverhältnissen (Untergrundverhältnissen und -temperaturen) zu Nutzungskonflikten führen. Zudem kann von der Tiefengeothermie mit Blick auf den auch durch die Raumordnung verfolgten Grundwasserschutz eine erhebliche unterirdische Wirkung ausgehen (Bezirksregierung Arnsberg 2012: 30 f.). Hierdurch kann sich grundsätzlich eine Raumbedeutsamkeit der Tiefengeothermie ergeben. Allerdings ist bislang noch nicht abschließend geklärt, inwieweit die Raumordnung eine Kompetenz zur Steuerung unterirdischer Nutzungskonflikte besitzt (Erbguth 2011).

Die Raumbedeutsamkeit von Wasserkraftwerken ist größen- und typenabhängig. In der Regel keine Raumbedeutsamkeit weisen kleinere Laufwasserkraftwerke (< 1 MW) auf. Demgegenüber kann die deutlich größere Raumbeanspruchung großer Laufwasserkraftanlagen, etwa durch Treibwasserkanäle, im Einzelfall zur Raumbedeutsamkeit führen (BMVBS 2011: 51 f.). Regelmäßig als raumbedeutsam sind Speicherkraftwerke in Form von Pumpspeichern einzuschätzen (Bezirksregierung Arnsberg 2012: 26). Ausschlaggebend

ist hier neben der Größe ihr erheblicher Eingriff in Natur und Landschaft (u. a. Änderung von Strömung, Umsiedlung).

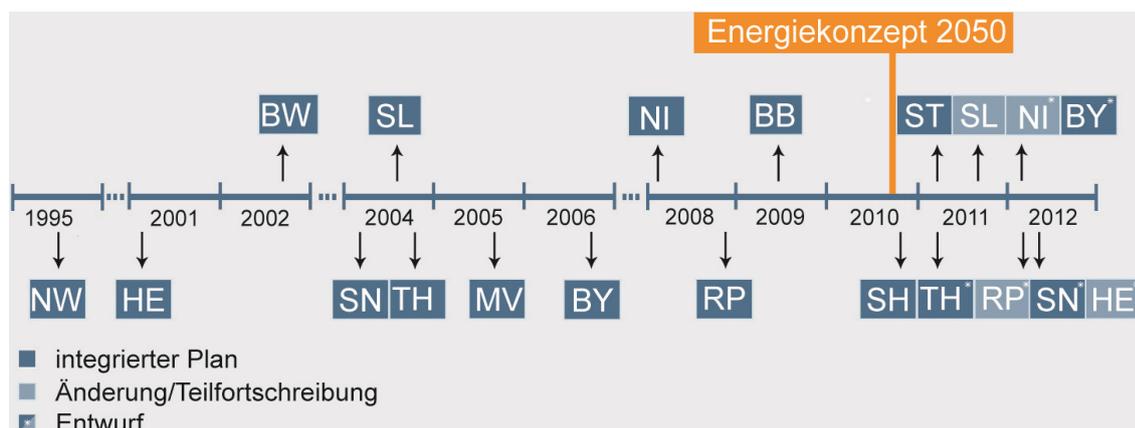
Das Thema Biomasse umfasst drei Bereiche: den Anbau, die Weiterverarbeitung und die eigentliche Energieerzeugung in Bioenergieanlagen. Aufgrund ihrer Ausdehnung sind Anbauflächen für Biomasse in der Regel raumbedeutsam. Während die Raumordnung Forst- und Agrarflächen festlegen kann, hat sie allerdings keinen Kompetenztitel, um Einfluss auf die konkrete Landnutzung zu nehmen (Einig 2011: 385). Die Raumbedeutsamkeit von Biogasanlagen steht im Zusammenhang mit ihrer Einstufung nach § 35 BauGB. Während privilegierte Anlagen in der Regel nicht raumbedeutsam sind, können große, nicht privilegierte Anlagen durch ihre Raumwirkung im Einzelfall eine Raumbedeutsamkeit besitzen (Bezirksregierung Arnsberg 2012: 22).

Die Umsetzung der energiepolitischen Ziele der Länder durch die Landesplanung wird durch die fehlende Raumbedeutsamkeit einzelner relevanter Energieträger eingeschränkt. So können die Instrumente der Raumordnung nicht zur Steuerung gebäudegebundener Photovoltaikanlagen, oberflächennaher Geothermie sowie kleinerer Anlagen in den Bereichen Windenergie, Freiflächenphotovoltaik, Bioenergie und Wasser genutzt werden. Der Einfluss auf Tiefengeothermie ist noch unklar. Zudem kann nur sehr eingeschränkt Einfluss auf den Anbau von Energiepflanzen genommen werden (vgl. Einig 2011).

### 3.2 Aktueller Einsatz der Steuerungsinstrumente in den Ländern

Bei der folgenden Auswertung der Landespläne stehen positivplanerische Instrumente zur Steuerung erneuerbarer Energien im Vordergrund. Die Raumordnungspläne der Länder haben in der Regel einen Geltungszeitraum von 15 bis 20 Jahren. Auf aktuelle Entwicklungen kann durch Änderungen oder Fortschreibungen reagiert werden. Abbildung 4 zeigt den Stand der im August 2012 verbindlichen Landesraumordnungspläne der Flächenstaaten, die die Grundlage für die folgenden Auswertungen bilden. Zudem sind Änderungen und Teilfortschreibungen mit Bezug zum Thema Energie dargestellt.

Abb. 4: Stand der Landesraumordnungspläne (August 2012)



Die jüngsten Landesraumordnungspläne liegen für Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt vor. In allen anderen Flächenstaaten sind die Pläne bereits vor 2010 in Kraft getreten. Die älteste Planungsgrundlage weist derzeit Nordrhein-Westfalen auf. Hier stammt der Plan noch von 1995. Derzeit werden die Landespläne in Thüringen, Sachsen und Bayern fortgeschrieben. Erste Entwürfe liegen bereits vor. Neben den integrierten Plänen befassen sich in fünf Ländern Änderungen bzw. Teilfortschreibungen mit Festlegungen



Festlegungen zur räumlichen Steuerung erneuerbarer Energien im Allgemeinen beinhalten die Landesraumordnungspläne von Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen. So können gemäß Landesraumordnungsprogramm (LROP) Mecklenburg-Vorpommern 2005 in den regionalen Raumordnungsprogrammen „geeignete Standorte für den Ausbau der weiteren Nutzung regenerativer Energieträger“ dargestellt werden (Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern 2005: 66). In Nordrhein-Westfalen ist im Landesentwicklungsplan (LEP) 1995 die Ausweisung von „Bereichen mit Eignung für die Nutzung erneuerbarer Energien“ vorgesehen (Landesregierung Nordrhein-Westfalen 1995: 79). Der Landesentwicklungsplan (LEP) Sachsen 2003 legt fest, dass die Regionalpläne „Festlegungen zur räumlichen Nutzung“ enthalten sollen, sofern dazu konzeptionelle Grundlagen vorliegen (Sächsisches Staatsministerium des Innern 2003: G 11.3). Neben den Vorgaben zur räumlichen Steuerung enthalten die Pläne von Sachsen-Anhalt und Sachsen unkonkrete Mengenvorgaben. Demnach sollen die Träger der Regionalplanung einen wie im Klimaschutzprogramm und Energiekonzept vorgesehenen Ausbau des Anteils der erneuerbaren Energien in Form von Windenergie und zunehmend von Biomasse, Biogas, Solarenergie, Wasserkraft und Geothermie am Energieverbrauch unterstützen. Die als Grundsätze formulierten Festlegungen weisen eine geringe Bindungswirkung auf. Zudem setzen die Festlegungen verbindliche Energiekonzepte voraus, die noch nicht in allen Fällen (u. a. Sachsen) vorliegen.

Als einziger Landesraumordnungsplan weist bislang der aktuelle Entwurf von Thüringen konkrete Mengenziele auf. Als Ziel der Raumordnung wird eine Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch bis 2020 auf 30% und am Nettostromverbrauch auf 45% festgeschrieben (Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr 2011: Z 5.2.4). Der Plan legt die im Energiekonzept genannten Ausbauziele verbindlich fest. Darüber hinaus werden als Grundsatz der Raumordnung konkrete Nettostromverbrauchswerte aus erneuerbaren Energien genannt, für die in Thüringen bis 2020 die räumlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden sollen. Entsprechende Angaben werden für Thüringen insgesamt sowie für die vier Planungsregionen gemacht (Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr 2011: G 5.2.5).

Eine räumliche Steuerung der Solarenergie erfolgt bislang nur in vier Ländern. Allerdings sind die Vorgaben der Landesplanung recht unkonkret. Die jeweils als Grundsatz gekennzeichneten Festlegungen fordern eine Errichtung von Photovoltaikanlagen insbesondere auf Konversionsflächen bzw. auf konfliktarmen Gebieten. Konkrete Standortfestlegungen sehen nur die Entwürfe in Bayern (Vorrang-/Vorbehaltsgebiete für die Errichtung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen) und Thüringen (Vorranggebiete „großflächige Solaranlagen“) vor.

Regelmäßig schreiben die Landespläne der Regionalplanung den Einsatz von Raumordnungsgebieten zur Steuerung der Windenergie vor oder ermöglichen, wie in Bayern, die Nutzung dieser Instrumente (vgl. Abb. 7). Zahlreiche Länder greifen dabei derzeit auf eine abschließende räumliche Steuerung der Windenergie zurück. In Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen wird die Regionalplanung verpflichtet, Eignungsgebiete sowie Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten auszuweisen. Hierdurch ist die Errichtung raumbedeutsamer Windenergieanlagen im übrigen Planungsraum ausgeschlossen. Der Landesentwicklungsplan (LEP) Schleswig-Holstein legt dabei bereits Ausschlussgebiete fest, in denen die Regionalplanung keine Eignungsgebiete ausweisen darf. In Baden-Württemberg erfolgt derzeit

in den Regionalplänen eine abschließende Festlegung der für die Windenergienutzung bereitstehenden Flächen durch die kombinierte Festlegung von Vorrang- bzw. Vorbehaltsgebieten sowie Ausschlussgebieten. Die Festlegungen des Landesentwicklungsplans 2002 wurden allerdings inzwischen durch eine Änderung des Landesplanungsgesetzes aufgehoben. Die Änderung lässt in Baden-Württemberg einen zunehmenden Steuerungsverzicht des Landes erkennen. Seit Mai 2012 ist nur noch die Festlegung von Vorranggebieten zulässig. Die bestehenden regionalplanerischen Festlegungen wurden zum 1. Januar 2013 aufgehoben. Die Regelung soll zu einer vermehrten Flächenbereitstellung für die Windenergie durch die Kommunen führen. Quantitative Festlegungen zum Umfang der Flächen für die Windenergie sind nicht vorgesehen. In Rheinland-Pfalz erfolgt keine abschließende Steuerung durch die Regionalplanung. Anders als derzeit in Baden-Württemberg werden nur Teile der außerhalb der Vorrang- bzw. Vorbehaltsgebiete gelegenen Gebiete als Ausschlussgebiet ausgewiesen. Die Landesplanung in Niedersachsen stellt es der Regionalplanung frei, eine vollständige Steuerung der Flächen durch die Ausweisung von Vorranggebieten mit der Wirkung von Eignungsgebieten vorzunehmen oder sich auf die Festlegung von Vorranggebieten zu begrenzen. Demgegenüber verzichten die Länder Hessen und Bayern durch den Rückgriff auf Vorranggebiete bzw. Vorrang- oder Vorbehaltsgebiete auf eine räumliche Konzentration der Windenergieanlagen durch die Regionalplanung. Seit 2011 erfolgt auch im Saarland keine konkrete räumliche Steuerung mehr. Durch die 1. Änderung des Landesentwicklungsplans wurde die Ausschlusswirkung der Vorranggebiete aufgehoben.

Abb. 7: Steuerungsinstrumente der Landesplanung – Windenergie (August 2012)

	BW	BY	BB	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
Vorranggebiet	×	×		×		×		×	×				
Vorbehaltsgebiet		×						×					
Eignungsgebiet					×						×	×	
Vorrang-/Eignungsgebiet				×		×				×	×		×
Ausschlussgebiet, Regionalpläne								×					
Ausschlussgebiet, Landesraumordnungsplan												×	

— × Veränderungen durch aktuelle Entwürfe

Durch den Einsatz von Raumordnungsgebieten mit Ausschlusswirkung oder die Festlegung von Ausschlussgebieten erfolgt auf der Ebene der Regionalplanung mittelbar auch eine quantitative Steuerung der Flächen für Windenergienutzung. Die Landesplanung überlässt die Entscheidung über den konkreten Umfang der Flächen zumeist der Regionalplanung. Ausnahmen stellen bislang Niedersachsen und Schleswig-Holstein dar. So legt das Landesraumordnungsprogramm von Niedersachsen für einzelne Kreise in besonders windhöffigen Landesteilen fest, welche Leistung durch Windenergieanlagen in den Raumordnungsgebieten mindestens gewährleistet sein muss. Der Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein zieht Flächenkennzahlen zur quantitativen Steuerung heran. So sind durch die Regionalplanung insgesamt ca. 1,5% der Landesfläche als Eignungsgebiete für die Windenergienutzung festzulegen (Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein 2010: 3.5.2 Z 3).

Untersuchungen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) zeigen, dass der Umfang der derzeit in Raumordnungsplänen ausgewiesenen Raumordnungsgebiete für Windenergie für eine Umsetzung der Länderziele nicht ausreicht (Einig/Heilmann/Zaspel 2011). Vor diesem Hintergrund lassen unter anderem der 2010 in Kraft getretene Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein sowie die Änderung 2011 im

Saarland eine verstärkte Bemühung zur Bereitstellung weiterer Flächen erkennen. Diese Tendenz ist auch in den meisten der aktuellen Fortschreibungs- bzw. Änderungsentwürfe zu sehen. Dabei wird deutlich, dass die Länder hinsichtlich der Nutzung des Steuerungspotenzials der Landes- und Regionalplanung unterschiedliche Wege beschreiten. Vergleichbar mit Schleswig-Holstein schreiben Rheinland-Pfalz und Hessen einen für Windenergienutzung zur Verfügung stehenden Flächenanteil fest. Beide Länder sehen hierfür 2% der Landesfläche bzw. der Planungsregionen vor. Die Steuerungswirkung der geplanten Änderung des hessischen Landesentwicklungsplans wird allerdings durch die Festlegung als Grundsatz eingeschränkt. Gleichzeitig erhält die Regionalplanung durch die Änderung einen deutlich höheren Einfluss auf die Standortsteuerung der Windenergieanlagen, da die neuen Festlegungen nicht mehr den Einsatz von Vorranggebieten, sondern von Vorranggebieten mit der Wirkung von Eignungsgebieten vorsehen. Eine solche abschließende Steuerung ist in der Teilfortschreibung in Rheinland-Pfalz nicht vorgesehen. Das Flächenziel soll hier durch regional- und kommunalplanerische Festlegungen erreicht werden. Die Regionalplanung soll dabei nur nicht mehr zur Ausweisung von Vorbehaltsgebieten berechtigt sein. In Nordrhein-Westfalen liegt zwar derzeit noch kein aktueller Entwurf des neuen Landesentwicklungsplans vor. Allerdings sieht der Koalitionsvertrag in den Regionalplänen die Festlegung von Vorranggebieten für Windenergienutzung mit einem Umfang von 2% der Landesfläche vor.

Auf die Möglichkeit der konkreten Einflussnahme auf den Umfang der Flächen für Windenergie verzichtet die Landesplanung in Sachsen. Der Entwurf des Landesentwicklungsplans Sachsen 2012 nennt weder ein Flächenziel noch eine Stromerzeugungszahl. Als Ziel der Raumordnung ist vorgesehen, dass in den Regionalplänen „die räumlichen Voraussetzungen zum Erreichen des für die Nutzung der Windenergie geltenden Zieles der Sächsischen Staatsregierung in der jeweils geltenden Fassung entsprechend dem Flächenanteil der jeweiligen Planungsregion an der Gesamtfläche des Freistaates Sachsen (regionaler Mindestenergieertrag) zu sichern“ (Sächsisches Staatsministerium des Innern 2012: Z 5.1.3) sind. Die Entscheidung über den Flächenumfang wird vollständig ausgelagert. Ob diese Festlegung zu einem Ausbau der Windenergie beitragen kann, ist fraglich. Zudem liegt derzeit kein geltendes Ziel der Sächsischen Staatsregierung vor. Obwohl auch der Entwurf des Landesentwicklungsprogramms Bayern keine quantitativen Festlegungen enthält, ist mit der Fortschreibung ein Bedeutungsgewinn der Regionalplanung verbunden. Während die Festlegung von Raumordnungsgebieten bislang freiwillig erfolgte, sollen die Regionen nun verpflichtet werden, Vorranggebiete für die Errichtung von Windkraftanlagen auszuweisen. Die ergänzende Festlegung von Vorbehaltsgebieten bleibt freiwillig. Damit wird allerdings weiterhin nicht die Konzentration der Windenergieanlagen auf konkrete Standorte verfolgt, ebensowenig ein Mindestumfang der Ausweisungsflächen. Die Entwürfe der Änderung des niedersächsischen Landesraumordnungsprogramms sowie des Landesentwicklungsprogramms Thüringen führen zu keiner gravierenden Veränderung des Steuerungsansatzes. Vorgesehen ist jeweils eine ergänzende Festlegung von Raumordnungsgebieten für Repowering-Maßnahmen.

Sowohl der Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002 als auch das Landesentwicklungsprogramm von Rheinland-Pfalz weisen Festlegungen zur Wasserkraft auf. Die allgemein gehaltenen Grundsätze fordern zu einem Ausbau der Energiegewinnung durch Wasserkraft bzw. zur Erschließung vorhandener Potenziale auf. In Baden-Württemberg wird zudem die Sicherung geeigneter Standorte gefordert. Ein Adressat dieser Aussage wird allerdings nicht genannt.

Die Themen Biomasse und Geothermie werden in den aktuellen Landesplänen nicht aufgegriffen. Bislang enthält nur der Entwurf des Landesentwicklungsplans Sachsen 2012 entsprechende Festlegungen. Damit ist allerdings keine räumliche oder quantitative Steuerung verbunden. So sieht der Plan hinsichtlich der Biomasse vor, dass Flächen für Anlagen zur Erzeugung von Strom aus Biomasse durch den Bebauungsplan nur festgesetzt werden dürfen, „wenn die entstehende Abwärme zur Wärmeversorgung genutzt und der Bedarf an Biomasse überwiegend aus demselben oder einem anliegenden Landkreis gedeckt werden kann“ (Sächsisches Staatsministerium des Innern 2012: Z 5.1.8). Mit Blick auf die Geothermie wird bestimmt, dass die Träger der Regionalplanung darauf hinwirken, „die regionalen Potenziale zur Nutzung der oberflächennahen Geothermie und der Nutzung von Grubenwässern zur Berücksichtigung in der Bauleitplanung aufzuzeigen“ (Sächsisches Staatsministerium des Innern 2012: G 5.1.9).

#### 4 Ausblick

Der flächenintensive Ausbau erneuerbarer Energien stellt die Landesplanung vor neue Herausforderungen bei der Schaffung eines verträglichen Ausgleichs zwischen konkurrierenden Raumnutzungen. Ihr stehen für die Steuerung des in der Regel raumbedeutsamen Ausbaus der Energieträger Windkraft, Solarenergie (Photovoltaikfreiflächenanlagen) und Wasserkraft effektive Instrumente zur Verfügung. Durch Mengenvorgaben sowie den Einsatz von Raumordnungsgebieten für erneuerbare Energien kann sie einerseits auf die Bereitstellung ausreichender Flächen hinwirken und andererseits die Entwicklung auf geeignete Flächen lenken. Ein Verzicht auf die raumordnerische Steuerung zur Beschleunigung der Energiewende (wie in Baden-Württemberg und im Saarland im Hinblick auf Windenergien), ist daher kritisch zu sehen. Erst sehr wenige Länder nutzen die Möglichkeiten einer konkreten räumlichen Steuerung der Photovoltaikfreiflächenanlagen. Eine intensivere regionale Steuerung wäre möglich. Bislang wird die Steuerung vielfach der Bauleitplanung überlassen (Karl 2010: 36). Allerdings ist der Einsatz von Ausschlussregelungen umstritten, da es sich nicht um privilegierte Vorhaben im Außenbereich gemäß § 35 BauGB handelt (BMVBS 2011: 5). Zudem gilt es zu überprüfen, inwieweit durch die Raumplanung auch bei anderen Energieträgern eine disperse Entwicklung (Biomasse) sowie negative unterirdische Wirkungen (Tiefengeothermie) verhindert werden können. Sofern keine raumbedeutsamen Vorhaben vorliegen und somit keine normative Steuerung durch die Landes- und Regionalplanung möglich ist, können informelle Konzepte, regionale Entwicklungsstrategien oder raumordnerische Verträge das Instrumentarium der Regionalplanung ergänzen.

Eine Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Stromverbrauch setzt den Ausbau der Stromnetze voraus (dena 2010). Der Aspekt des Netzausbaus wird in diesem Beitrag nicht näher betrachtet. Grundsätzlich können Landes- und Regionalplanung auf Ebene der Verteilnetze Einfluss auf den Netzausbau nehmen, während ländergrenzenüberschreitende Planungen in die Planungskompetenz des Bundes (Bundesbedarfsplan nach § 12e EnWG) fallen. Auch hier gilt es, ungenutzte Steuerungskapazitäten zu erschließen.

## Literatur

- Bartlsperger, R. (2000): Raumordnungsgebiete mit besonderer Funktion (Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete). In: ARL – Akademie für Landesplanung und Raumforschung (Hrsg.): Zur Novellierung des Landesplanungsrechts aus Anlass des Raumordnungsgesetzes 1998. Hannover, 119-158. = Arbeitsmaterial der ARL 266.
- Bezirksregierung Arnsberg (2012): Leitlinien Regionalplan Arnsberg sachlicher Teilabschnitt „Energie“.  
<http://www.bezreg-arnsberg.nrw.de/themen/r/regionalplan/leitlinien-energie.pdf> (22.08.2012).
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2011): Strategische Einbindung Regenerativer Energien in Regionale Energiekonzepte. Folgen und Handlungsempfehlungen aus Sicht der Raumordnung. Berlin. = BMVBS-Online-Publikation 23/11.  
[http://www.bbsr.bund.de/cIn\\_032/nn\\_629248/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2011/DL\\_ON232011,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/DL\\_ON232011.pdf](http://www.bbsr.bund.de/cIn_032/nn_629248/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2011/DL_ON232011,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/DL_ON232011.pdf) (22.08.2012).
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie; BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2010): Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung, 28. September 2010. Berlin.
- Brohm, W. (2002): Öffentliches Baurecht. Bauplanungs-, Bauordnungs- und Raumordnungsrecht. München.
- Bundesregierung (2011): Der Weg zur Energie der Zukunft – sicher, bezahlbar und umweltfreundlich. Eckpunktepapier der Bundesregierung zur Energiewende.  
[http://www.bmu.de/energiewende/beschluesse\\_und\\_massnahmen/doc/47465.php](http://www.bmu.de/energiewende/beschluesse_und_massnahmen/doc/47465.php) (21.08.2012).
- dena – Deutsche Energie-Agentur (2010) dena-Netzstudie II. Integration erneuerbarer Energien in die deutsche Stromversorgung im Zeitraum 2015–2020 mit Ausblick auf 2025. Berlin.  
[http://www.dena.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/Erneuerbare/Dokumente/Ergebniszusammenfassung\\_dena-Netzstudie.pdf](http://www.dena.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Erneuerbare/Dokumente/Ergebniszusammenfassung_dena-Netzstudie.pdf) (27.08.2012).
- Domhardt, H.-J.; Spannowsky, W.(2002): Aufgaben und Möglichkeiten der Steuerung der regionalen Siedlungsentwicklung – Anforderungen an die Instrumente der Landes- und Regionalplanung. In: Spannowsky, W.; Mitschang, S. (Hrsg.): Fach- und Rechtsprobleme der Nachverdichtung und Baulandmobilisierung. Köln, Berlin, Bonn, München, 107-124.
- Einig, K. (2005): Integration des Marktmechanismus in die Regionalplanung. In: Informationen zur Raumentwicklung 4/5, 281-295.
- Einig, K. (2011): Kapazität der Regionalplanung zur Steuerung der Produktion und Nutzung von Biomasse. In: Informationen zur Raumentwicklung 5/6, 369-389.
- Einig, K.; Heilmann, J.; Zaspel, B. (2011): Wie viel Platz die Windkraft braucht. In: Neue Energien 8, 34-37.
- Einig, K.; Jonas, A.; Zaspel, B. (2011): Evaluierung von Regionalplänen. In: Bizer, K.; Einig, K.; Köck, W.; Siedentop, S. (Hrsg.): Raumordnungsinstrumente zur Flächenverbrauchsreduktion. Baden-Baden, 65-125.
- Erbguth, W. (2011): Unterirdische Raumordnung – zur raumordnungsrechtlichen Steuerung untertägiger Vorhaben. In : Zeitschrift für Umweltrecht 22 (3), 121-126.
- Günnewig, D.; Koch, B.; Naumann, J.; Peters, J.; Wachter, T. (2006): Kriterien und Entscheidungshilfen zur raumordnerischen Beurteilung von Planungsanfragen für Photovoltaik-Freiflächenanlagen. Im Auftrag der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg. Hannover, Eberswalde, Würzburg.
- Heemeyer, C. (2006): Flexibilisierung der Erfordernisse der Raumordnung. Aktuelle Rechtslage und Ausblick auf alternative Steuerungsmodelle. Berlin. = Beiträge zur Raumplanung 229.

- Hendler, R. (1998): Systematische Aspekte der Raumordnungsgebiete und die Bindungswirkung von Raumordnungszielen. In: Jarass, H.D. (Hrsg.): Raumordnungsgebiete (Vorbehalts-, Vorrang- und Eignungsgebiete) nach dem neuen Raumordnungsgesetz. Münster, 88-116. = Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen 183.
- IfaS – Institut für angewandtes Stoffstrommanagement; Planungsgruppe agl (2010): Erarbeitung von Handlungsempfehlungen zur strategischen Einbindung regenerativer Energien zur Fortschreibung des Energiekonzepts für die Region Trier. Im Rahmen des Modellvorhabens der Raumordnung (MORO) – Abschlussbericht. Birkenfeld.  
[http://www.bbsr.bund.de/nn\\_497690/BBSR/DE/FP/MORO/Studien/EinbindungEnergiekonzepte/Downloads/DL\\_Trier\\_Energiekonzept,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/DL\\_Trier\\_Energiekonzept.pdf](http://www.bbsr.bund.de/nn_497690/BBSR/DE/FP/MORO/Studien/EinbindungEnergiekonzepte/Downloads/DL_Trier_Energiekonzept,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/DL_Trier_Energiekonzept.pdf) (22.08.2012).
- Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein (2010): Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010. Kiel.
- Jonck, J.; Hodsmann, M. (2012): Ziele der Erneuerbaren-Energien-Politik in den Bundesländern. In Solarzeitalter 24 (1), 50-56.
- Karl, F. (2006): Ist neben der Windenergie eine raumordnerische Steuerung auch anderer erneuerbarer Energien notwendig und machbar? In: Karl, F. (Hrsg.): Erneuerbare Energien als Gegenstand von Festlegungen in Raumordnungsplänen. Hannover, 36-37. = Arbeitsmaterial der ARL 319.
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen (1995): Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW). Düsseldorf.
- Lendi, M. (1997): Recht und Politik der Raumplanung. Zürich.
- Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern (2005): Landesraumordnungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin.
- Runkel, P. (2006): K § 3. In: Bielenberg, W.; Runkel, P.; Spannowsky, W. (Hrsg.): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Kommentar und Textsammlung. Stand 11/2006, 1-114.
- Runkel, P. (2008): K § 4. In: Bielenberg, W., Runkel, P.; Spannowsky, W. (Hrsg.): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Kommentar und Textsammlung. Stand 2008, 1-250.
- Sächsisches Staatsministerium des Innern (2003): Landesentwicklungsplan Sachsen 2003. Dresden.
- Sächsisches Staatsministerium des Innern (2012): Landesentwicklungsplan 2012, 2. Entwurf. Dresden.
- Schroeder, W. (2000): Die Wirkung von Raumordnungszielen. In: Umwelt- und Planungsrecht 20 (2), 52-58.
- Siedentop, S. (2008): Anforderungen aus raumplanerischer Sicht. In: Köck, W.; Bizer, K.; Hansjürgens, B.; Einig, K.; Siedentop, S. (Hrsg.): Handelbare Flächenausweisungsrechte. Anforderungsprofil aus ökonomischer, planerischer und juristischer Sicht. Baden-Baden, 110-158.
- Spannowsky, W.; Weick, T.; Gouverneur, H. (2004): Raumordnerische Steuerung der Windenergienutzung im Lichte aktueller Rechtsprechung. In: Umwelt- und Planungsrecht 24 (5), 161-168.
- Stürer, B.; Hönig, D. (2002): Raumordnung und Fachplanung im Widerstreit. In: Umwelt- und Planungsrecht 22 (9), 333-337.
- Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr (2011): 1. Entwurf Landesentwicklungsprogramm LEP Thüringen 2025. Erfurt.

### **Autorin**

Dr. **Brigitte Zaspel**, (\*1981), Diplom-Geographin, seit 2006 wissenschaftliche Mitarbeiterin im Referat Raumentwicklung im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Bonn. Studium der Geographie an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn bis 2006; 2011 Promotion (Dr. rer. nat.) zum Thema „Regionale Gewerbeflächenpolitik – Eine Wirkungsabschätzung regionalplanerischer Instrumente“. Forschungsschwerpunkte: Instrumente der Raumordnung, vergleichende empirische Plananalyse, Monitoring von Raumordnungsplänen (ROPLAMO).

Christian Albert, Johannes Hermes

# Abschätzung von Ökosystemleistungen auf Basis von Daten der Landschaftsfunktionsanalyse am Beispiel des Wasserdargebots

## Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Ziel und Methodik
- 3 Ergebnisse
  - 3.1 Flächengrößen je Bewertungsklasse
  - 3.2 Menge an produzierbarem Grundwasser
- 4 Diskussion und Schlussfolgerungen

Literatur

## Kurzfassung

Dieser Beitrag beschäftigt sich mit der Frage der Quantifizierung von Ökosystemleistungen auf der Basis von Daten aus der Landschaftsfunktionsanalyse. Am Beispiel der Grundwasserneubildungsrate wird aufgezeigt, wie aus vorhandenen Daten quantitative Werte für erbrachte Ökosystemleistungen gewonnen werden können. Das Fallstudiengebiet ist die Region Hannover.

## Schlüsselwörter

Ökosystemleistungen – Landschaftsfunktionen – Grundwasserneubildung

## Assessment of Ecosystem Services on the Basis of Data from Landscape Function Analysis – the Example of Water Yield

### Abstract

This paper addresses the question of how ecosystem services provision can be quantified on the basis of existing data from German landscape function analysis. The paper focuses on the groundwater recharge function. The case study area is the region of Hannover.

### Keywords

Ecosystem services – landscape functions – groundwater recharge

# 1 Einleitung

Das international vieldiskutierte Konzept der Ökosystemdienstleistungen erfasst die Leistungen von Natur und Landschaft und beschreibt ihren Nutzen für die Menschen. Vornehmlich durch die Darstellung des ökonomischen Wertes von Ökosystemdienstleistungen sollen das öffentliche Bewusstsein geschärft und Beiträge zu einer langfristigen Sicherung des Dargebots an Ökosystemdienstleistungen geleistet werden. Als Ökosystemdienstleistungen werden eine Reihe von Leistungen von Natur und Landschaft bezeichnet, die sich vier Gruppen zuordnen lassen: Versorgungsleistungen, Regulationsleistungen, Lebensgemeinschaften/Unterstützende Dienstleistungen und Kulturelle Leistungen (vgl. Millennium Ecosystem Assessment (2005); Sukhdev/Wittmer/Schröter-Schlaack et al (2010); vgl. Tab. 1).

Tab. 1: Ökosystemdienstleistungen

## Versorgungsleistungen

-  - Nahrungsmittel
-  - Rohstoffe
-  - Süßwasser
-  - Rohstoffe für Arzneimittel



- Bestäubung



- Biologische Schädlingsbekämpfung

## Lebensräume/Unterstützende Leistungen



- Habitats (Lebensräume) für Tier- und Pflanzenarten



- Erhaltung der genetischen Vielfalt

## Regulationsleistungen

-  - Regulierung des lokalen Klimas und der Luftqualität
-  - Kohlenstoffabscheidung und -speicherung
-  - Abschwächung von Extremereignissen
-  - Abwasserreinigung
-  - Erosionsvermeidung und Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit

## Kulturelle Leistungen



- Erholung sowie geistige und körperliche Gesundheit



- Tourismus



- Ästhetischer Genuss und Anregung für künstlerische und kulturelle Leistungen



- Spiritualität und Vertrautheit

Quelle: Sukhdev/Wittmer/Schröter-Schlaack et al. (2010: 34); Übersetzung: Christian Albert  
Copyright der Piktogramme: Jan Sasse für TEEB

Wichtige Initiativen, die zur Popularität des Konzepts der Ökosystemdienstleistungen beitragen, waren Arbeiten von De Groot (1992), Costanza/d'Arge/de Groot et al. (1997) und Daily (1997) zur Klassifikation, Quantifizierung und ökonomischen Bewertung der Leistungen von Ökosystemen. Verstärkte Aufmerksamkeit erhielt das Konzept durch das Millennium Ecosystem Assessment (2005), einer groß angelegten Studie, die erstmals

einen globalen Überblick über den Zustand und Nutzen der Ökosysteme für den Menschen bot. In den folgenden Jahren stieg die Zahl an Publikationen enorm (vgl. Fisher/Turner/Morling 2009). Ein wichtiger Meilenstein war die 2010 erschienene sogenannte TEEB-Studie (Kumar 2010), die darauf abzielte, den ökonomischen Wert von Leistungen der Biodiversität und Ökosysteme für die Politik besser erfassbar zu machen.

Ökosystemdienstleistungen werden in der wissenschaftlichen Diskussion bisher nicht einheitlich definiert. Aktuell scheint sich jedoch das sogenannte Kaskaden-Konzept (vgl. Haines-Young/Potschin 2010; Sukhdev/Wittmer/Schröter-Schlaack et al. 2010) durchzusetzen, nach dem Ökosystemdienstleistungen als direkte und indirekte Beiträge von Ökosystemen zum menschlichen Wohlergehen verstanden werden. Das Konzept differenziert zwischen Ökosystemdienstleistungen und dem Nutzen und den Werten für das menschliche Wohlbefinden (vgl. de Groot/Alkemade/Braat et al. 2010). Ökosystemdienstleistungen werden danach durch Ökosystemfunktionen erbracht, die auf das Vorhandensein bestimmter biophysikalischer Prozesse und Strukturen angewiesen sind. Ökosystemfunktionen sind diejenigen Untergruppen von biophysikalischen Prozessen und Strukturen, die Dienstleistungen erbringen. Werden Ökosystemdienstleistungen tatsächlich genutzt, so stiften sie Nutzen (z.B. Ernährung, Gesundheit und Vergnügen). Dieser Nutzen kann (ökonomisch) bewertet werden (vgl. Kumar 2010).

Auch in Deutschland erfährt das Konzept der Ökosystemdienstleistungen zunehmendes Interesse aus Politik und Wissenschaft. Es liegen bereits erste wissenschaftliche Publikationen zu Ökosystemdienstleistungen vor, u. a. Arbeiten von Grunewald und Bastian (2010) aus landschaftsökologischer Perspektive, Plieninger/Bieling/Gerdes et al. (2010) im Hinblick auf Kulturlandschaften und Kienast (2010) mit Bezug auf Landschaftsleistungen. Zugleich gibt es derzeit zahlreiche Forschungs- und Erprobungsprojekte, die sich mit der praktischen Anwendung des Ökosystemdienstleistungs-Konzepts in Deutschland und seiner Integration in die Landschaftsplanung und das -management befassen. Insbesondere das laufende Projekt „TEEB-DE Naturkapital Deutschland“ wird dabei eine wichtige Rolle spielen sowie die von der EU geforderte Erstellung einer nationalen Erfassung von Ökosystemdienstleistungen bis zum Jahr 2014.

Albert/von Haaren/Galler (2012) zeigen auf, welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen dem deutschen Ansatz der Landschaftsfunktionsanalyse und der Erfassung von Ökosystemleistungen bestehen. Sie argumentieren, dass das Konzept der Ökosystemdienstleistungen anschlussfähig an die deutsche Landschaftsplanung ist, welche auf ordinalen Skalen die Leistungsfähigkeit von Landschaften zur Erfüllung menschlicher Ansprüche (sogenannte Landschaftsfunktionen) erfasst. Aufgrund großer Überschneidungen kann die Landschaftsplanung zu einer Trägerin des Ökosystemleistungsansatzes auf den unteren Planungsebenen werden. Dazu ist jedoch eine Weiterentwicklung der Methoden zur Landschaftsfunktionsanalyse in Richtung einer Quantifizierung erbrachter Leistungen notwendig (vgl. von Haaren/Albert 2011; Albert/von Haaren/Galler 2012). Die quantitativen Ergebnisse könnten in der Folge Grundlagen für ökonomische Abschätzungen des Nutzens der Leistungen für die Gesellschaft leisten.

## 2 Ziel und Methodik

Ziel dieses Beitrags ist es zu untersuchen, inwieweit aus bestehenden Daten eines Landschaftsrahmenplans bereits quantifizierbare Mengen an erzeugten Ökosystemleistungen abgeleitet werden können. Als Fallstudie wurde die Region Hannover gewählt, da hier unterschiedliche Landschaftstypen und Bodengroßlandschaften (Lössbörde und Höhenzug im Süden, Weser-Aller-Flachland/Talsandniederungen und Urstromtäler sowie

## ■ Abschätzung von Ökosystemleistungen

Geestplatten und Endmoränen mit Grünland- und Moorlandschaften im Norden) vorkommen, an denen die Anwendung der Methoden getestet werden kann. Darüber hinaus liegen für dieses Gebiet aktuelle Datengrundlagen vor. Als beispielhafte Landschaftsfunktion wurde die Abschätzung der Bedeutung der Landschaft für die Wasserdargebotsfunktion bzw. die Ökosystemleistung Wasser gewählt.

Die methodischen Arbeitsschritte sind die folgenden:

**Schritt 1: Quantifizierung der Flächengrößen je Bewertungsklasse innerhalb des Fallstudiengebiets.** Dabei wird Bezug genommen auf das in Niedersachsen zur Berechnung der Grundwasserneubildung verwendete GROWA-Modell (GROßräumiges Wasserhaushaltsmodell) (vgl. Kunkel/Wendland 2002). GROWA basiert auf empirischen Daten und hat einen GIS-gestützten Erfassungsansatz. Es dient der flächendifferenzierten Bestimmung verschiedener mittlerer mehrjähriger Wasserhaushaltsgrößen auf der Grundlage hoch aufgelöster digitaler Daten. Die wesentlichen Grundlagen sind die Daten der Bodenkundlichen Übersichtskarte 1:50 000, der Landnutzung und der Topographie. Als klimatische Eingangsdaten werden die regionalisierten Klimadaten der Jahre 1961–1990 verwendet (vgl. Wendland/Tetzlaff/Kunkel et al. 2001).

Für die vorliegende Studie wurde die mit GROWA erzeugte neunstufige Bewertung der Grundwasserneubildung in eine fünfstufige Skala übertragen, wie sie traditionell in der Erfassung von Landschaftsfunktionen verwendet wird. Die Skala gliedert sich in Stufen der Grundwasserneubildungshöhe von 100 mm/a, wobei die unterste Stufe die nicht bewerteten Flächen und Siedlungsgebiete darstellt. Eine Grundwasserneubildungshöhe von mehr als 200 mm/a wird als hoch bezeichnet (vgl. Tab. 2). Diese Skala wird bei der räumlichen Analyse des Untersuchungsgebiets hinsichtlich der jeweiligen Landschaftsfunktion angewandt. Abschließend werden mittels einer Abfrage in einem Geographischen Informationssystem die Flächengrößen innerhalb der Region mit Bezug auf die Zuordnung zu den fünf Bewertungsstufen bestimmt.

Tab. 2: Zuweisung der Wertstufen

Bedeutung für das Wasserdargebot	Höhe der Grundwasserneubildung nach GROWA
sehr hoch	> 300 mm/a
hoch	201 - 300 mm/a
mittel	101 - 200 mm/a
gering	< 101 mm/a
nicht bewertet	k. A.

**Schritt 2: Bestimmung von Schätzwerten zur Erbringung von Ökosystemleistungen pro Flächeneinheit und in Abhängigkeit von der Bewertungsstufe der Landschaftsfunktion.** In dieser Untersuchung konnte direkt auf bestehende Spannweiten der Menge an produzierbaren Ökosystemleistungen zurückgegriffen werden: in unserem Beispiel die Grundwasserneubildung. Das in Niedersachsen bei der Landschaftsfunktionsanalyse zum Einsatz kommende GROWA-Modell liefert unter anderem mittlere, mehrjährige Grundwasserneubildungshöhen für Flächen. Die Grundwasserneubildungshöhe wird dabei in mm/a angegeben. Diese Einheit kann direkt in eine Abschätzung der Grundwasserneubildung pro Flächeneinheit umgerechnet werden, da die Angabe 1 mm/a den Werten  $1 \text{ l/m}^2 \cdot \text{a}$  bzw.  $10 \text{ m}^3/\text{ha} \cdot \text{a}$  entspricht.

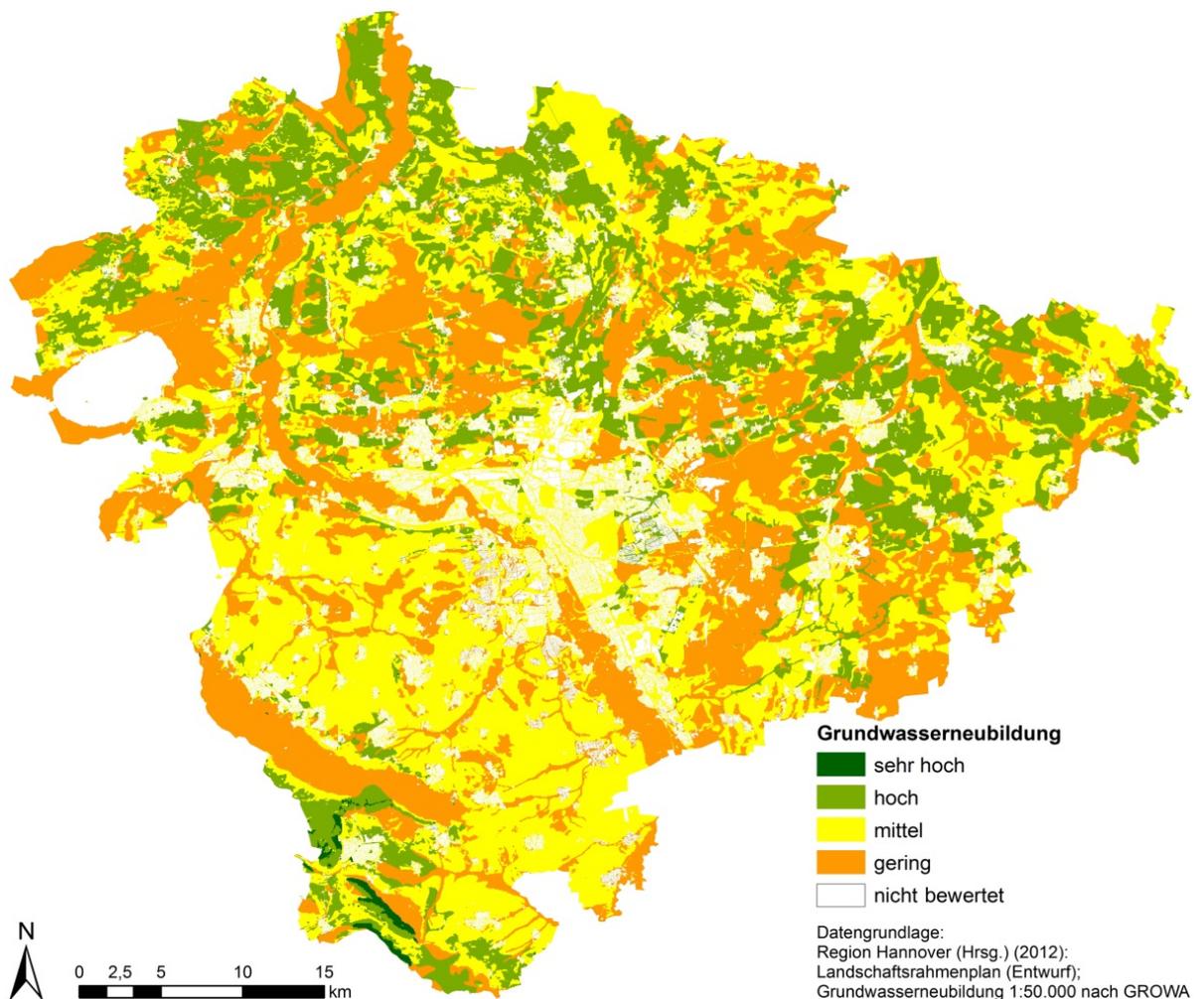
**Schritt 3: Multiplikation der Flächengrößen mit der Menge der pro Flächeneinheit zu erbringenden Ökosystemleistungen.** Dazu wurden entsprechende Rechenoperationen in einem Tabellenkalkulationsprogramm durchgeführt.

Unberücksichtigt blieben in der Analyse die möglichen Beeinträchtigungen der Landschaftsfunktion und der Erbringung von Ökosystemleistungen, die sich aus menschlichen Einflussnahmen ergeben (z. B. Einschränkungen der Infiltration durch Verdichtung).

### 3 Ergebnisse

Die Analyse der räumlichen Verteilung der Wertstufen in der Region Hannover zeigt, dass mit „sehr hoch“ bewertete Flächen lediglich ganz im Süden der Region und auch nur in sehr geringem Umfang auf der Südseite des Höhenzugs vorkommen (vgl. Abb. 1). Die hoch bewerteten Flächen erstrecken sich dagegen überwiegend auf den nördlichen Teil der Region. Die Nordflanke des Deister-Höhenzugs ist gering bewertet, da hier aufgrund des starken Gefälles mit hohem Abfluss gerechnet werden muss. Die Lössbörde hat eine mittlere Bedeutung für die Wasserdargebotsfunktion. Von geringer Bedeutung sind die Leineaue und die Mooregebiete im nördlichen Teil der Region. Bei den unbewerteten Flächen handelt es sich überwiegend um Siedlungsgebiete und Stillgewässer.

Abb. 1: Wasserdargebot in der Region Hannover



### 3.1 Flächengrößen je Bewertungsklasse

Die Berechnung der Flächenumfänge für die einzelnen Wertstufen (vgl. Tab. 3) zeigt einen geringen Anteil (0,3% bzw. 576,87 ha) an Flächen, die mit sehr hoher Bedeutung für die Wasserdargebotsfunktion bewertet wurden. Eine hohe Bedeutung wurde für 20% der Fläche (ca. 46.000 ha) festgestellt. Flächen mit mittlerer (37,5%) und geringer Bedeutung (30,1%) machten mit gut zwei Drittel der Gesamtfläche den größten Anteil der Region aus. Die Flächen mittlerer Bedeutung sind also mit rund 86.000 ha fast doppelt so groß wie die mit hoher Bedeutung. Circa 12% der Gesamtfläche der Region wurde nicht bewertet.

Tab. 3: Flächengröße und -anteil der Wertstufen und der Menge an produzierbarem Grundwasser

Wertstufe	Fläche		Grundwasserneubildung pro Flächeneinheit (mindestens)	Menge (mindestens)
	ha	Anteil		
<b>sehr hoch</b>	576,87	0,3%	3010 m <sup>3</sup> /ha*a	1,7 Mio. m <sup>3</sup> /a
<b>hoch</b>	46.028,28	20,0%	2010 m <sup>3</sup> /ha*a	92,5 Mio. m <sup>3</sup> /a
<b>mittel</b>	86.191,11	37,5%	1010 m <sup>3</sup> /ha*a	87,1 Mio. m <sup>3</sup> /a
<b>gering</b>	69.056,74	30,1%	0 m <sup>3</sup> /ha*a	0 Mio. m <sup>3</sup> /a
<b>nicht bewertet</b>	27.873,89	12,1%	k.A.	k.A.
gesamt:	229.726,90			181,3 Mio. m <sup>3</sup> /a

### 3.2 Menge an produzierbarem Grundwasser

Zur Berechnung der Menge an produzierbarem Grundwasser innerhalb der Wertstufen wurde die Flächengröße mit der pro Flächeneinheit produzierbaren Wassermenge multipliziert. Bei den Angaben zur produzierbaren Wassermenge pro Flächeneinheit wurde von der Mindestmenge ausgegangen, die der jeweiligen ordinalen Klasse zugeordnet ist. Aufgrund dieses konservativen Vorgehens werden Überschätzungen vermieden (vgl. Tab. 3).

Die Ergebnisse aus Tabelle 3 zeigen, dass der größte Anteil an der Grundwasserneubildung von Flächen geleistet wird, die eine mittlere oder hohe Bedeutung aufweisen. Bemerkenswert ist, dass auf den hoch bewerteten Flächen pro Jahr mindestens 92,5 Mio. m<sup>3</sup> Grundwasser produziert werden, also mehr als auf der annähernd doppelt so großen Fläche mittlerer Bedeutung (mindestens 87,1 Mio. m<sup>3</sup>/a).

In der Summe ergibt sich für die gesamte Region Hannover eine jährliche Produktionsmenge von mindestens 181,3 Mio. m<sup>3</sup> Grundwasser. Zum Vergleich: Bei einem durchschnittlichen täglichen Trinkwasserverbrauch pro Person von 128 l ergibt sich für die Region Hannover mit ihren knapp 1,4 Mio. Einwohnern ein Trinkwasserverbrauch von etwa 53 Mio. m<sup>3</sup>/a.

## 4 Diskussion und Schlussfolgerungen

Die vorliegende Untersuchung hat gezeigt, dass bestehende Datengrundlagen zur Erfassung von Landschaftsfunktionen teilweise bereits eine ausreichende Informationsbasis zur Abschätzung des raumspezifischen Erzeugungspotenzials von Ökosystemleistungen darstellen können. Am Beispiel der Wasserdargebotsfunktion wurde illustriert, dass für bestimmte Landschaftsfunktionen Zuordnungen zwischen den auf ordinalen Skalen bewerteten Landschaftsfunktionen und der Quantität an potenziell erbringbaren Ökosystemleistungen bestehen. Aufgrund verschiedener Einflussfaktoren sind die hier dargestellten Ergebnisse als nur eingeschränkt valide zu bewerten.

Grundsätzlich ist die Erfassung von der Genauigkeit und dem Detaillierungsgrad der Grundlagendaten sowie der Angemessenheit der gewählten Methode zur Beantwortung der jeweiligen Forschungsfrage und Maßstabsebene abhängig. Da bei der Analyse mögliche Beeinträchtigungen unberücksichtigt blieben, ist davon auszugehen, dass die eigentliche Kapazität der Landschaft zur Erbringung von Grundwasserneubildung aufgrund dieser Einwirkungen geringer ausfällt. Unberücksichtigt blieben weiterhin Aspekte der Wasserqualität. Die Ergebnisse erfassen die Potenziale zur Neubildung von Grundwasser, machen jedoch keine Aussagen über die Qualität des gebildeten Wassers, beispielsweise inwieweit eine Aufbereitung des Wassers notwendig ist, um Trinkwasserqualitätsstandards zu erfüllen.

Schließlich ergeben sich durch die Zuordnung von ordinalen Skalenstufen zu kardinalen Messwerten Ungenauigkeiten aufgrund der Stufenschritte, die die Realität zwar im Durchschnitt adäquat beschreiben können, jedoch in Einzelsituationen zu verfälschten Ergebnissen führen können. Abschließend kann festgestellt werden, dass die Landschaftsfunktionsanalyse eine wertvolle Datengrundlage für eine raumspezifische Erfassung von Ökosystemleistungen, insbesondere auf Gemeinde- oder Landkreisebene, bereitstellt. Zukünftige Quantifizierungen von Ökosystemleistungen sollten auf diese Datengrundlagen Bezug nehmen.

Forschungsbedarf besteht insbesondere dahingehend, dass die bestehenden Bewertungsmethoden auf ordinalen Skalen so weiterzuentwickeln sind, dass sie – auf der Basis vorhandener empirischer Daten – Schätzwerte für den quantitativen Abfluss oder die Bereitstellung von Landschaftsleistungen pro Hektar und Zeiteinheit liefern. Dazu müssen geeignete Indikatoren und Berechnungsansätze entwickelt werden. Wie in diesem Beitrag gezeigt, bestehen für bestimmte Landschaftsfunktionen bereits Zuordnungsregeln zwischen kardinalen Messwerten und den ordinalen Skalenstufen. Bei anderen Landschaftsfunktionen, so z. B. dem Landschaftsbild, stellen quantitative Bewertungen eine größere Herausforderung dar. Hier könnten standardisierte Punktesysteme erarbeitet werden. Erfahrungen mit Methoden zur Bestimmung von Ersatzgeld im Rahmen der Eingriffsregelung oder bei der Berechnung von Kosten und Finanzierungsmöglichkeiten für Landschaftspflegemaßnahmen (vgl. Albert/von Haaren/Mahnkopf 2008) könnten praxistaugliche Hinweise liefern.

### Danksagung

Die Autoren danken Frau Prof. Dr. Christina von Haaren für ihre Unterstützung und die Zusammenarbeit bei der Entwicklung der diesem Artikel zugrunde liegenden Überlegungen.

## Literatur

- Albert, C.; von Haaren, C.; Galler, C. (2012): Ökosystemdienstleistungen: Alter Wein in neuen Schläuchen oder ein Impuls für die Landschaftsplanung? In: Naturschutz und Landschaftsplanung 44 (5), 142-148.
- Albert, C.; von Haaren, C.; Mahnkopf, B. (2008): Potenzialanalyse für Landschaftspflege und Naturschutzprodukte: Ermittlung des Flächen- und Finanzierungsbedarfs sowie des Erzeugungspotenzials anhand der Landschaftsrahmenplanung. In: Naturschutz und Landschaftsplanung 40 (11), 373-378.
- Costanza, R.; d'Arge, R.; de Groot, R.; Farber, S.; Grasso, M.; Hannon, B.; Limburg, K.; Naeem, S.; O'Neill, R.V.; Paruelo, J.; Raskin, R.G.; Sutton, P.; van den Belt, M. (1997): The value of the world's ecosystem services and natural capital. In: Nature 387 (6630), 253-260.
- Daily, G.C. (1997): Nature's Services. Societal dependence on natural ecosystems. Washington, DC.
- De Groot, R.S. (1992): Functions of nature: evaluation of nature in environmental planning, management and decisionmaking. Groningen, Netherlands.
- De Groot, R.S.; Alkemade, R.; Braat, L.; Hein, L.; Willemen, L. (2010): Challenges in integrating the concept of ecosystem services and values in landscape planning, management and decision making. In: Ecological Complexity 7 (3), 260-272.
- Fisher, B.; Turner, R.K.; Morling, P. (2009): Defining and classifying ecosystem services for decision making. In: Ecological Economics 68 (3), 643-653.
- Grunewald, K.; Bastian, O. (2010): Ökodienstleistungen analysieren – begrifflicher und konzeptioneller Rahmen aus landschaftsökologischer Sicht. In: Geo-Öko 31 (1-2), 50-82.
- Haines-Young, R.; Potschin, M. (2010): The links between biodiversity, ecosystem services and human well-being. In: Raffaelli, D.G.; Frid, C.L.J. (Hrsg.): Ecosystem Ecology – A New Synthesis. Cambridge, 110-139.
- Kienast, F. (2010): Landschaftsdienstleistungen: ein taugliches Konzept für Forschung und Praxis? In: Landolt, R. (Hrsg.): Landschaftsqualität. Konzepte, Indikatoren und Datengrundlagen. Birmensdorf, 7-12. = Forum für Wissen 2010.
- Kumar, P. (Hrsg.) (2010): The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Ecological and Economic Foundations. London.
- Kunkel, R.; Wendland, F. (2002): The GROWA98 model for water balance analysis in large river basins – the river Elbe case study. In: Journal of Hydrology 259 (1-4), 152-162.
- Millennium Ecosystem Assessment (2005): Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis. Washington, DC.
- Plieninger, T.; Bieling, C.; Gerdes, H.; Ohnesorge, B.; Schaich, H.; Schleyer, C.; Trommler, K.; Wolff, F. (2010): Ökosystemleistungen in Kulturlandschaften. Konzept und Anwendung am Beispiel der Biosphärenreservate Oberlausitz und Schwäbische Alb. In: Natur und Landschaft 85 (5), 187-192.
- Sukhdev, P.; Wittmer, H.; Schröter-Schlaack, C.; Nesshöver, C.; Bishop, J.; ten Brink, P.; Gundimeda, H.; Kumar, P.; Simmons, B. (2010): The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Mainstreaming the Economics of Nature. A synthesis of the Approach, Conclusions and Recommendations of TEEB. o. O.
- von Haaren, C.; Albert, C. (2011): Integrating ecosystem services and environmental planning: limitations and synergies. In: International Journal of Biodiversity Science, Ecosystem Services & Management 7 (3), 150-167.
- Wendland, F.; Tetzlaff, B.; Kunkel, R.; Dörhöfer, G. (2001): GIS-basierte Grundwasserneubildung von Niedersachsen. In: Arbeitsheft Wasser 1, 37-42.

## Autoren

Dr. **Christian Albert** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter (PostDoc) und Dozent am Institut für Umweltplanung der Leibniz Universität Hannover. Darüber hinaus ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Department für Umweltpolitik, Helmholtz Zentrum für Umweltforschung – UFZ, Leipzig.

**Johannes Hermes**, derzeit Masterstudiengang Umweltplanung, ist wissenschaftliche Hilfskraft am Institut für Umweltplanung der Leibniz Universität Hannover.

Nils Leber

# **Shut Down. Restart!?**

## **Auf dem Weg zur Raumplanung 3.0!?**

### **Gliederung**

- 1 Zwischen Anspruch und Wirklichkeit? Einige einleitende Worte zum Wesen und zur Aufgabe von räumlicher Planung und zu den allgemeinen Rahmenbedingungen
- 2 Ausgewählte Beispiele zur Situation der räumlichen Planung
- 3 Hypothesen und Befunde zur Situation der räumlichen Planung
- 4 Shut Down. Restart? – Ein Blick nach vorne auf eine Raumplanung 3.0

Literatur

### **Kurzfassung**

Die Raumentwicklung zeichnete sich in den zurückliegenden Dekaden durch eine zunehmende Dynamisierung und Heterogenisierung aus und tut dies auch weiterhin. Resultat dieser Entwicklung ist und war neben spezifischen räumlichen Mustern die Zunahme der Komplexität von Planungsaufgaben. Die räumliche Planung selbst verfügt, was ihre theoretische Fundierung, aber auch was ihre Instrumente angeht, über eine lange Tradition. In der zunehmend komplexer werdenden Planungspraxis stellt sich die Frage, ob die räumliche Planung und die ihr zugrunde liegenden Theorien ebendiese noch handlungsfähig halten. Oder macht es Sinn, die räumliche Planung, einem Computer gleich, herunterzufahren und neu zu starten? Der Erörterung dieser Frage geht der Beitrag nach.

### **Schlüsselwörter**

Planung und Gesellschaft – Planungstheorie – Raumentwicklung – Raumentwicklungspolitik – Zukunft der Raumplanung

### **Shut Down. Restart!? On the Way to Spatial Planning!?**

#### **Abstract**

Spatial development in the past few decades was generally characterized by a growing and more dynamic heterogeneity. This trend will continue. A result of this development is – besides specific spatial patterns – the increased complexity of planning tasks. Spatial planning itself has a long tradition concerning its theoretical foundation but also its instruments. In this increasingly complex planning practice an urgent and fundamental question arises – whether planning theory and planning models are still able to give answers to complex challenges? Or would it make sense to shut down planning like a computer, and reboot? Discussing this issue will be the core task of this essay.

## Keywords

Planning and society – planning theory – spatial development – spatial development policy – future of planning

### 1 Zwischen Anspruch und Wirklichkeit? Einige einleitende Worte zum Wesen und zur Aufgabe von räumlicher Planung und zu den allgemeinen Rahmenbedingungen

Die räumliche Planung verfügt in Deutschland, und nicht nur hier, über eine lange Tradition (vgl. u. a. Mäding/Strubelt 2009). Hier ließe sich ohne Probleme in der übergreifenden Betrachtung der Bogen von der Antike bis in die Gegenwart spannen. In der Bundesrepublik Deutschland wird seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs sehr intensiv über räumliche Planung, ihre Möglichkeiten und ihre Rolle diskutiert. Der Diskurs zeichnet sich vom Grundsatz her durch seinen Wellenverlauf aus. So folgten intensiven Phasen (Stichwort „Planungseuphorie“) in der Regel wieder Phasen, in denen der öffentliche Diskurs über Planung abflachte oder aber in einen eher negativen Kontext einschwenkte. Aktuellstes Beispiel ist hier die Thematik des Infrastrukturprojekts „Stuttgart 21“, das mittlerweile enorme zweifelhafte Berühmtheit erlangt hat (vgl. u. a. Tenz 2011). Die Grenzen von Planung sind im Rahmen dieses großen Infrastrukturprojektes deutlich zutage getreten. Ebenso wurden die Defizite von Planung sichtbar (Tenz 2011: 6 f.).

Nun muss man sich aus der gegebenen wissenschaftlichen Distanz heraus nahezu zwangsläufig die Frage stellen, woran die Planung, nicht nur bezogen auf das genannte Paradestück „Stuttgart 21“ – hier könnten noch viele weitere Beispiele verschiedener Größenklassen angeführt werden – zu scheitern droht und welche Faktoren und Rahmenbedingungen hierfür möglicherweise bedeutsam sind.

Auf der Seite der Rahmenbedingungen lassen sich, um chronologisch und funktional strukturiert zu beginnen, einige klare Befunde treffen. So ist es nicht weiter schwer, die enorm gewachsene Dynamik und die daraus erwachsende bzw. dadurch anwachsende Heterogenität und Komplexität der zentralen ökonomischen, gesellschaftlichen, demografischen und ökologischen Entwicklungen im Einzelnen, aber vor allem auch im Zusammen- und Wechselspiel zu konstatieren. Stichworte wie der demografische Wandel, der Wandel in der Erwerbstätigkeit, die ausufernde Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, aber auch die Zunahme der räumlichen Verflechtungen und Aspekte des Umwelt- und Klimaschutzes sowie neuerdings, aktueller denn jemals, Aspekte der Energiewende, gehören zum täglichen Vokabular und dominieren den gesellschaftlichen, wissenschaftlichen und politischen Diskurs. Viele Aspekte lassen sich dabei am Spannungsfeld von Wachstum und Schrumpfung festmachen. Planung sieht sich hier, allgemein betrachtet, einigen grundsätzlichen Tendenzen und Gegebenheiten gegenüber, die vor allem struktureller Natur sind. So zeichnen sich raumplanerische Probleme zumeist durch unterschiedliche zeitliche und funktionale Dynamiken innerhalb eines sachlichen oder räumlichen Kontextes aus. Ebenso können ohne Weiteres unterschiedliche funktionale Ausprägungen, ein räumliches Nebeneinander von Ambivalenzen, aber auch Persistenzen und Transistenzen von spezifischen Entwicklungen innerhalb einer konkreten raumplanerischen Fragestellung und innerhalb eines Problemzusammenhangs vorkommen. Resultat dieser Umstände ist die horrende Zunahme der Komplexität von Planungsaufgaben und Planungsprozessen. An dieser Stelle ist man sehr rasch geneigt, die Planung in der Komplexitätsfalle zu wähen. Aus den genannten Entwicklungen ergeben sich wie-

derum sehr spezifische räumliche Muster, die sowohl planerisch als auch gestalterisch nur noch schwer durch die Planung zu handhaben sind. Ein Zustand, der sich vermutlich in Zukunft noch weiter ausprägen und verschärfen könnte.

Setzt man die grob beschriebenen Entwicklungen nun mit den theoretisch definierten Funktionen und Aufgaben von Planung in Verbindung, so entsteht ein erster nachdrücklicher Eindruck über den Spagat, den die räumliche Planung vollführen muss. Fürst (2010: 27) nennt hier fünf mögliche „Spannungslagen“ der Raumplanung, die sich zwischen „(...)

- marktrechtlicher Selbstregulierung und staatlicher Regulierung,
- territorialer Gesamtplanung und funktionaler/sectoraler Raumnutzung,
- Zentralisierung der Raumordnung zwecks Vereinheitlichung der Regelungen und Dezentralisierung der Raumentwicklung wegen zunehmender Pluralisierung und Heterogenisierung der sozio-ökonomischen Strukturen,
- Verschlankung der Verwaltung und zunehmender Komplexität der Aufgaben,
- größerräumiger Aufgabenverflechtungen und Autonomie der Gebietskörperschaften“

ergeben.

Darüber hinaus ist es sinnvoll, sich zunächst damit zu beschäftigen, was Planung an sich ausmacht und welche Aufgaben sie hat, oder vielmehr welche Aufgaben mit Planung verknüpft werden. Ritter definiert die Planung und Steuerung der Raumentwicklung als politische Aufgabe, die dem Ziel verpflichtet ist, über leitbildhafte Vorstellungen von einer gerechten, möglichst ausgeglichenen Entwicklung aller Räume und Regionen zu einer ausbalancierten Entwicklung beizutragen und diese zu gewährleisten (Ritter 2009: 14). Die Betonung der Planung und Steuerung der Raumentwicklung als politische Aufgabe bedingt zudem, Planung als Steuerungs-, Kommunikations- und Konsensbildung zugleich zu verstehen.

Der Blick in die Literatur legt dabei grundsätzlich betrachtet durchaus eine klare Unterscheidung zwischen „Grundfunktionen“ von Planung und darüber hinausgehenden, eher prozessualer Funktionen nahe. Die Grundfunktionen werden von Mäding (2011: 12 f.) wie folgt definiert:

- Ordnungsfunktion
- Entwicklungsfunktion
- Schutzfunktion
- Ausgleichsfunktion

In einer früheren Publikation definiert Fürst zudem noch weitere Funktionen von Planung die, wie beschrieben, eher prozessualer Natur sind (Fürst 2010: 17 ff., ergänzt durch den Autor):

- Orientierungsfunktion
- Frühwarnfunktion
- Moderationsfunktion
- Organisationsfunktion

- Koordinations-/Konfliktregelungsfunktion
- Integrationsfunktion

Diese Funktionen sind sowohl potenziell, also von den Möglichkeiten von Planung her gedacht, als auch normativ zu verstehen, was nicht alleine die Brüche in der inneren Logik von Planung verdeutlicht, sondern auch den oftmals wahrzunehmenden Anspruch an Planung, diese sei quasi die sprichwörtliche „eierlegende Wollmilchsau“. Hier zeigt sich ganz eklatant ein Missverhältnis von Anspruch, Potenzial und Wirklichkeit. An diesem Missverhältnis lässt sich nachvollziehen, warum die Kritik an der klassischen Raumplanung so stark zugenommen hat und dass die Frage nach dem Wozu von Raumplanung in der Summe durchaus berechtigt an Gewicht gewonnen hat (vgl. u. a. Danielzyk 2004).

## 2 Ausgewählte Beispiele zur Situation der räumlichen Planung

„Egal, was Du planst – es wird teurer und dauert länger“, so betitelt Kähler einen Beitrag aus dem Jahr 2010 (Kähler 2010) und bringt damit einen sehr wichtigen Vorbehalt gegenüber der gängigen Planungspraxis präzise auf den Punkt.

Abb. 1: Planung zwischen Anspruch und Wirklichkeit – Ein kurzes mediales Echo



Abbildung 1 ist eine kleine Zusammenstellung von medialen Echos auf Planungsprozesse bzw. auf Planungen. Diese Zusammenstellung kratzt mit hoher Wahrscheinlichkeit an der Oberfläche der Planungspraxis, denn die Zahl der Planungsfehler, seien diese nun ökonomischer, funktionaler oder prozessualer Natur, geht vermutlich jedes Jahr in die Tausende. Beispiele für Projekte, auf die sich mittlerweile des Volkes Missfallen fokussieren, lassen sich in Masse ausfindig machen und benennen, hierfür genügt ein Blick die Tagespresse oder die neuen Medien. Das Bild, das dieser zweifellos begrenzte, aber dennoch aussagekräftige Blick auf die Planung erzeugt, legitimiert die Frage danach, ob Planung sich in der Krise befindet und wenn ja warum. Dabei geht es in erster Linie nicht um die Klärung einer etwaigen Schuldfrage, denn Planungsfehler sind überwiegend auf ein Konglomerat aus unterschiedlichen Ursachen und deren Zusammenwirken zurückzuführen. Eine Differenzierung der Ursachen für Planungsfehler ist jedoch als besonders

wichtig hervorzuheben. Eine solche Differenzierung fehlt jedoch sowohl auf der Ebene der Wahrnehmung als auch auf der analytischen Ebene. Das nachfolgende Kapitel widmet sich der Frage, ob sich die Planung in der Krise befindet, und nähert sich zudem einer Differenzierung der Ursachen von Planungsfehlern.

### 3 Hypothesen und Befunde zur Situation der räumlichen Planung

Die Frage, ob Planung in der Krise steckt, ist durchaus legitim, ist doch die Diskrepanz zwischen Theorie und Praxis mehr als eklatant. Dennoch muss man zunächst klar relativieren, denn diese Frage lässt sich zunächst allenfalls mit einem „Jein“ beantworten. Dies resultiert zuvorderst aus dem Umstand, dass das deutsche Planungssystem – den zweifellos vorhandenen Reform- und Modifikationsbedarf einmal außen vor gelassen – zu den weltweit differenziertesten Planungssystemen gehört. Es scheint angesichts der zu konstatierenden Diskrepanz zwischen Anspruch und Realität und der offenkundig zu identifizierenden Defizite jedoch nicht alles Gold zu sein, was glänzt. Grund zu einer erneuten Planungseuphorie scheint folgerichtig nicht gegeben zu sein, hierzu stechen die Defizite zu sehr ins Auge. Namentlich sind dies vor allem Aspekte

- der Legitimation und der Akzeptanz von Planung (Kosten vs. Nutzen),
- der Kommunikation und des Diskurses von und über Planung,
- der Instrumentalisierung,
- der inhaltlichen Ausgestaltung,
- des Gestaltungsanspruchs und des Gestaltungswillens von Planung sowie
- des Images von Planung.

Zudem stellt sich in diesem Kontext die Frage, ob es überhaupt einer neuen Planungseuphorie bedarf. Vielmehr ist es von großer Bedeutung, nach dem Status quo von Planung zu fragen und damit die potenziellen Gründe für die benannten Missstände zu erfahren.

Die Betrachtung der geschilderten Gegebenheiten verleitet schnell dazu, der Planung Rückständigkeit vorzuwerfen. Wirkt es doch in der Tat oftmals so, als stecke Planung in einem Korsett aus überkommenen Handlungs- und Denkweisen fest. Dieser Vorwurf ist nicht gänzlich von der Hand zu weisen und lässt sich an drei Spannungsfeldern sehr pragmatisch nachvollziehen. Zunächst einmal findet sich Planung generell im Spannungsfeld zwischen dem Anspruch auf Rationalität von Planung und der vielmals zu beobachtenden Praxis der „Wissenschaft des Durchwurstelns“ (vgl. Lindblom 1959). Offenkundig kollidiert der Anspruch auf umfassende Regelungen und Planungen hier deutlich mit der gestiegenen Komplexität. Schimank führt in einem Beitrag aus dem Jahre 2009 bezüglich der Rolle von Planung aus: „Planung kann erstens als Rationalitätsfassade erhalten. Eine Rationalitätsfassade aufzubauen bedeutet generell, dass ein Akteur durch geeignetes ‚impression management‘ (Goffman 1956) auf der ‚frontstage‘ der Problembearbeitung hochgradige Rationalität vortäuscht, um ‚backstage‘ auf viel niedrigerem Rationalitätsniveau das zu tun, was er selbst für angemessen hält bzw. aufgrund anderer Restriktionen zu tun genötigt ist. Speziell mit Blick auf Planung heißt das: Wer behauptet, sich nicht bloß ‚durchzuwursteln‘, sondern dem jeweiligen Problem mit einem durchdachten, langfristig angelegten Plan zu Leibe zu rücken, kann hoffen, dass ihm das geglaubt wird, und dann unter diesem Deckmantel das tun, was überhaupt zu tun möglich ist, ohne dabei durch die Entrüstung derjenigen gebremst zu werden, die Wunderdinge verlangen“ (Schimank 2009: 68).

Was Schimank in diesem Zusammenhang als „Rationalitätsfassade“ durchaus als positiven Mechanismus und als Chance für Planung auffasst, ist möglicherweise jedoch bereits zu einem klaren Nachteil von Planung geworden. Zu eklatant und zum Teil entlarvend ist der Blick von Gesellschaft und Medien auf die Planung. Dieser Blick hat den beschriebenen Zwiespalt der Planung wahrnehmbar hervorgehoben.

Eng mit dem Spannungsfeld des Anspruchs nach Rationalität und der „Wissenschaft des Durchwurschtelns“ verwoben ist der Zwiespalt zwischen einem „Gott-Vater-Modell“ und einem offenen konsensorientierten Modell der Planung (Siebel 2006: 207). Siebel betont in diesem Kontext ganz klar die Zwangsläufigkeit des Scheiterns des „Gott-Vater-Modells“ an den Stellen, an denen es um Innovation und Motivation, also vom Grundsatz her um Erneuerungsstrategien innerhalb vorhandener gesellschaftlicher Strukturen geht. Besonders am Projekt „Stuttgart 21“ zeigt sich, dass die Planung an dieser Stelle noch kein probates Profil gebildet hat und scheinbar genau zwischen den genannten Polen nach Orientierung sucht (Tenz 2011: 2 ff.).

Des Weiteren zeigt sich sehr eindrucksvoll, dass Planung bislang vom Grundsatz her noch nicht den notwendigen Perspektivenwechsel von einer wachstumsorientierten Planung hin zu einer schrumpfungorientierten Planung vollzogen hat (vgl. Müller 2004: 172). Hier scheint Planung sich vordergründig – allen partiellen Neujustierungen zum Trotz – nach wie vor dem Wachstumsparadigma verpflichtet zu sehen, ohne eine notwendige Differenzierung vorzunehmen.

Es ist demzufolge klar ersichtlich, dass Planung durchaus in einem Dilemma steckt, das vor allem durch ein überwiegend überkommenes Planungsverständnis, und zwar sowohl von innen als auch von außen, und durch einen Spagat zwischen Anspruch, Potenzialen und Wirklichkeiten charakterisiert wird.

Zusammenfassend lassen sich – neben anderen Beobachtungen – die nachfolgenden vier Befunde formulieren:

- Grundsätzlich ist das System der Planung breit ausdifferenziert und gut aufgestellt. Insofern sind die grundsätzlichen Rahmenbedingungen als gut zu bewerten.
- Dieses System benötigt jedoch ob der steigenden Komplexität von Planungsaufgaben an der einen oder anderen Stelle Modifikationen (Instrumente und Regelungen), die ein hohes Maß an Rationalität bei gleichzeitiger Gewährleistung von Flexibilität und Handlungs- und Problemorientierung von Planung erlauben bzw. möglich machen (Stichwort Planung in der Komplexitätsfalle).
- Planung steckt zudem in einem ambivalenten (Selbst-)Verständnis, bestehend aus dem Umstand einer starken, zum Teil erschöpfenden Auseinandersetzung mit sich selbst auf der Projektebene und einer Vernachlässigung der Auseinandersetzung mit sich selbst auf der übergeordneten theoretischen und philosophischen Ebene (Stichwort Planung in der Identitätsfalle).
- Planung befindet sich in einem weiteren ambivalenten Verhältnis, bestehend aus dem Anspruch der Bürger an die Planung auf der einen Seite und begrenzten Rechten, die der Planung von den Bürgern zugestanden werden, auf der anderen Seite (Stichwort Planung in der Legitimations- und Imagefalle).

Die Faktenlage macht die Frage „Shut Down. Restart?“ sinnvoll, lässt sich der Status quo der Planung, trotz der generell sehr differenzierten Rahmenbedingungen, sowohl aus Sicht der Planung selbst als auch aus der Außensicht nicht unbedingt als zufriedenstellend bewerten. Auf der einen Seite sieht sich die Planung einer stetig wachsenden

Komplexität gegenüber, der sie mit ihren traditionellen Theorien, Modellen und Instrumenten nur noch teilweise gerecht werden kann, auf der anderen Seite steigen parallel die Erwartungen und die Enttäuschungen der an der Planung beteiligten Akteure. Dies kommt im Prinzip einem Teufelskreis gleich. Man kann der Planung nun nicht vorwerfen, sie beschäftige sich nicht auch mit sich selbst und ihren Fundamenten. Sie tut dies zuweilen jedoch zu unausgewogen und mit überwiegend wenig Erkenntnisgewinn.

Im abschließenden Kapitel werden, ausgehend von den konstatierten Befunden und der Frage „Braucht Planung einen ‚Shut-Down‘ mit anschließendem ‚Restart‘“, einige zentrale Aspekte der Zukunftsperspektive von Planung benannt.

#### **4 Shut Down. Restart? – Ein Blick nach vorne auf eine Raumplanung 3.0**

Bedarf es nun wirklich eines „Shut Down“ mit anschließendem „Restart“? Brauchen wir nach dem Zeitalter 2.0 nun, sozusagen als Weiterentwicklung auf dem Feld der Raumplanung, eine Raumplanung 3.0? Diesen Fragestellungen gilt es nun abschließend noch einmal nachzugehen, denn daraus lassen sich auch etwaige künftige Modifikationsbedarfe ableiten.

Zunächst einmal darf bezweifelt werden, ob es bereits eine Raumplanung 2.0 gibt oder gab. Vielmehr muss an dieser Stelle grundsätzlich festgestellt werden, dass – so man Raumplanung 2.0 analog zur IT- und Kommunikationsentwicklung (Stichwort Web 2.0) verstehen will – sich die Raumplanung hier potenziell noch im Übergang zur Raumplanung 2.0 befindet. Insofern macht es zunächst wenig Sinn, von der Raumplanung 3.0 zu sprechen. Ein Blick nach vorne auf eine Raumplanung 3.0 stellt insofern – der Versionierungslogik der IT-Branche folgend – eher einen Blick zurück auf die Raumplanung in der Version 1.0 dar. Dies wird, den Erkenntnissen der Auseinandersetzung mit der Thematik folgend, auch als zweckmäßig und sinnvoll erachtet.

Generell lässt sich dabei der Standpunkt vertreten, dass es keines fundamentalen „Shut Down“ der Planung in Deutschland bedarf. Ist doch das System der Planung durchaus – kleinere Ausnahmen einmal ausgenommen – problemadäquat ausdifferenziert. Eines „Shut Down“ mit anschließendem „Restart“ – an dieser Stelle geht der Autor Klaus Selle konform, dessen Titel eines Beitrags aus dem Jahr 2006 Pate für den abgewandelten Titel des vorliegenden Beitrags stand (Selle 2006) – bedarf es jedoch auf der Seite des Denkens von Planung und des Denkens über Planung. Dies steht außer Frage und ist vielfach dem allgemeinen Diskurs zu entnehmen (vgl. u. a. Selle 2006: 577; Prieb 2006: 101; Gnest/Prieb 2008: 493 ff.). Diese Einschätzung spiegelt sich passend und präzise in Friedmanns Aussage „(...) planning is in constant need of rethinking (...)“ (Friedmann 1998: 250).

Nun würde ein solcher Abschluss der Betrachtungen jedoch ein zu offenes und vor allem auch ein „unbestelltes“ Feld hinterlassen, sodass dieser Beitrag nicht enden soll, ohne einige signifikante Aspekte zu benennen, die für den künftigen Diskurs als elementar zu bewerten sind.

Dies sind im Wesentlichen die nachfolgend aufgeführten Aspekte, die in einem „Umdenkprozess“ von besonderer Bedeutung sind:

- dynamische Theorien und umsetzungsorientierte Instrumente und Verfahren
- ein starkes Fundament aus Werten und Zielen
- Legitimation durch Konsens (Verhältnis von Planung und Akteuren)
- Kommunikation, Diskurs und Teilhabe (nach innen und außen)
- Evaluation und Selbstreflexion
- der Wille von Planung zur Gestaltung und zur Integration
- das Verhältnis von Planung und Akteuren
- Handlungs- und Problemorientierung sowie Strategiefähigkeit von Planung

Diese Aspekte weisen auf die Komplexität des zu initiiierenden „Umdenkprozesses“ hin. Damit gehen enorme Anforderungen an die Wandlungsfähigkeit von Planung einher. So gilt es sozusagen mit der eigenen inneren Unlogik umzugehen, die beispielsweise aus dem Spannungsfeld der Notwendigkeit von dynamischen Theorien und umsetzungsorientierten Instrumenten und Verfahren und einem starken Fundament aus Werten und Zielen resultiert. Daneben spiegeln die Aspekte auch die Dimension der inneren Identität und der Eigenwahrnehmung von Planung wider. Und letztlich ist das Außenverhältnis von Planung – vor allem in der Konstellation von Planung und Akteuren – besonders zu betonen.

Es sollte damit nicht erst jetzt klar sein, dass es sich bei diesem „Umdenkprozess“ um einen tief greifenden und vor allem sehr wichtigen Prozess handelt. Hier kommt der Gesellschaft und der Politik, aber auch der Planung selbst eine verantwortungsvolle Aufgabe zu, die vor allem auch aus der Planung selbst heraus mit wichtigen Inhalten versorgt werden muss. Hierfür macht es Sinn, die eigene Rolle zu hinterfragen und grundsätzlich zu klären. Für diesen Diskursstrang ist eine fundamentale Anmerkung Lendis, die durchaus auch als grundlegende Richtschnur verstanden werden darf, von großem Interesse: „Raumplanung ist bewahrende und gestalterische Auseinandersetzung mit dem politischen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Geschehen im Raum als dem Gefäß des vielgestaltigen Lebens und der Lebensvoraussetzungen – über die Zeiten hinweg in die Zukunft hinein“ (Lendi 2004: 1).

## Literatur

- Danielzyk, R. (2004): Wozu noch Raumplanung? In: Müller, B.; Löb, S.; Zimmermann, K. (Hrsg.): Steuerung und Planung im Wandel. Festschrift für Dietrich Fürst. Wiesbaden, 13-28.
- Friedmann, J. (1998): Planning theory revisited. In: European Planning Studies 6 (3), 245-253.
- Fürst, D. (2010): Raumplanung. Herausforderungen des deutschen Institutionensystems. Detmold.
- Gnest, H.; Priebes, A. (2008): Raumplanung in der Zukunft. Anforderungen künftig bedeutsamer Themen und Aufgaben aus der Sicht der Praxis. In: Raumforschung und Raumordnung 66 (6), 486-496.
- Kähler, G. (2010): „Egal was Du planst – es wird teurer und dauert länger“. In: PNDonline III, 1-4.

## ■ Shut Down. Restart!?

- Lendi, M. (2004): Ein Vorwort als Einführung. In: Lendi, M.; Hübler, K.-H. (Hrsg.): Ethik in der Raumplanung. Zugänge und Reflexionen. Hannover, I-II. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 221.
- Lindblom, C. E. (1959): The Science of „Muddling Through“. In: Public Administration Review 19 (2), 79-88.
- Mäding, H. (2011): Raumplanung als öffentliche Aufgabe. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover, 11-45.
- Mäding, H.; Strubelt, W. (Hrsg.) (2009): Vom Dritten Reich zur Bundesrepublik. Beiträge einer Tagung zur Geschichte von Raumforschung und Raumplanung. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL 346.
- Müller, B. (2004): Neue Planungsformen im Prozess einer nachhaltigen Raumentwicklung unter veränderten Rahmenbedingungen – Plädoyer für eine anreizorientierte Mehrebenensteuerung. In: Müller, B.; Löb, S.; Zimmermann, K. (Hrsg.): Steuerung und Planung im Wandel. Festschrift für Dietrich Fürst. Wiesbaden, 161-176.
- Priebs, A. (2006): Planung neu denken! In: Selle, K. (Hrsg.): Planung neu denken, Band 2: Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen. Dortmund, 101-106.
- Ritter, E.-H. (2009): Europäische Raumentwicklungspolitik. Inhalte, Akteure, Verfahren, Organisation. Detmold.
- Schimank, U. (2009): Wichtigkeit, Komplexität und Rationalität von Entscheidungen. In: Weyer, J.; Schulz-Schaeffer, I. (Hrsg.): Management komplexer Systeme, München, 55-71.
- Selle, K. (2006): Shutdown. Restart ... Vorschläge zur Wiederaufnahme der Diskussion über die Entwicklung von Städten und Regionen und den möglichen Beitrag öffentlicher Akteure. In: Selle, K. (Hrsg.): Planung neu denken, Band 2: Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen. Dortmund, 557-577.
- Siebel, W. (2006): Wandel, Rationalität und Dilemmata der Planung. In: Selle, K. (Hrsg.): Planung neu denken, Band 1: Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Dortmund, 195-209.
- Tenz, E. M. (2011): Lehren aus Stuttgart 21: Von der Basta-Politik zur deliberativen Demokratie. In: PNDonline IV, 1-7.

## Autor

**Nils Leber** (\*1978) studierte an der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund und schloss sein Studium im Jahr 2006 ab. Von September 2006 bis Mai 2012 arbeitete er als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Professur für Städtebau und Bodenordnung der Universität Bonn. Im Rahmen dieser Tätigkeit konnte er erfolgreich sein Promotionsverfahren abschließen. Seit Mai 2012 ist er als Forschungs koordin ator am Schwerpunkt Transformation urbaner Landschaften (TuL) der Ruhr-Universität Bochum beschäftigt. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören vor allem Fragestellungen aus dem Bereich der Raum- und Regionalentwicklung.

Tobias Federwisch

## Steuerung von Metropolregionen. Konsequenzen einer politischen Beschleunigungsinitiative

### Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Zeitkrise des Politischen
- 3 Degenerierung der Regionalpolitik
- 4 Metropolregionen im „Rasenden Stillstand“
- 5 Abschluss

Literatur

### Kurzfassung

Mit dem Konzept der Metropolregionen hat die bundesdeutsche Raumordnung ein Instrument geschaffen, mit dem die verstädterten Regionen auf den internationalen Wettbewerb vorbereitet werden sollen. Der damit einhergehende Auf- und Ausbau metropolregionaler Governance*Regimes* soll dabei helfen, diesen Anpassungsprozess zu beschleunigen bzw. schneller und flexibler zu bewältigen. Der Artikel setzt sich kritisch mit dem landesweit zu beobachtenden Auf- und Ausbau metropolregionaler Governance*Regimes* auseinander und fragt nach den Konsequenzen der damit einhergehenden Beschleunigungsoffensive. Im Zuge dessen wird argumentiert, dass die metropolregionalen Governance*Regimes* vielfach nur auf einem vergleichsweise niedrigen Gestaltungsniveau operieren können und das Problem des „Rasenden Stillstandes“ fördern.

### Schlüsselwörter

Metropolregionen – Metropolitane Governance – Zeitkrise des Politischen – Degenerierung der Regionalpolitik – Beschleunigung – Rasender Stillstand

### Governance of Metropolitan Regions. Consequences of a Policy Acceleration Initiative

#### Abstract

With the concept of metropolitan regions, the German Regional Planning Policy has created an instrument to prepare the urbanized regions for international competition. The creation of metropolitan governance regimes is supposed to support a faster and more flexible coping with this adjustment process. The article critically deals with the creation of metropolitan governance regimes and asks for the consequences of the acceleration accompanying this process. By this the article argues that metropolitan governance regimes can often operate only on a comparatively low level and therefore support the degeneration of regional policy, and) lead to the paradox of a “hyperaccelerated standstill”.

## Keywords

Metropolitan regions – metropolitan governance – degeneration of regional policy – acceleration – hyperaccelerated standstill

## 1 Einleitung

Noch bis vor wenigen Jahren hat die bundesdeutsche Raumordnung die Bedeutung von Stadtregionen weitgehend ignoriert. Stattdessen interessierte man sich für hierarchisch geordnete Städtesysteme bzw. die Zentralen Orte oberer, mittlerer und unterer Stufe, mit deren landesweitem Ausbau die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Teilräumen der Bundesrepublik gewährleistet werden sollte (Blotevogel 2000: 162; Langhagen-Rohrbach 2005: 29). Erst mit dem Einsetzen des Globalisierungs- und Metropolendiskurses verschob sich die Perspektive zugunsten der städtischen Zentren. Zwar konnte man im Gegensatz zu anderen Nationalstaaten und mit Ausnahme der Finanzmetropole Frankfurt am Main keine dominante World City oder Global City ausfindig machen, wohl aber ein über Deutschland verteiltes Netz von verstädterten Regionen (BBR 2005; Sinz 2006; Häußermann/Läpple/Siebel 2008: 168).

Mit dem Konzept der Metropolregionen hat die bundesdeutsche Raumordnung ein Instrument geschaffen, mit dem die verstädterten Regionen auf den internationalen Wettbewerb vorbereitet werden sollen (vgl. Abb. 1). Dem liegt die Einsicht zugrunde, dass dort die Rahmenbedingungen für Wachstum und Wettbewerb geschaffen werden sollen, wo angeblich die meisten Potenziale vorhanden sind und am aussichtsreichsten gestaltet werden können.<sup>1</sup> Der damit einhergehende Aufbau metropolregionaler Governance*Regimes* soll dabei helfen, diesen Anpassungsprozess schneller und flexibler bewältigen zu können.<sup>2</sup> In diesem Sinne können diese Governance*Regimes* auch als Ausdruck einer politischen Beschleunigungsoffensive verstanden werden, die dem neoliberalen Zeitgeist der Spätmoderne entspricht.<sup>3</sup>

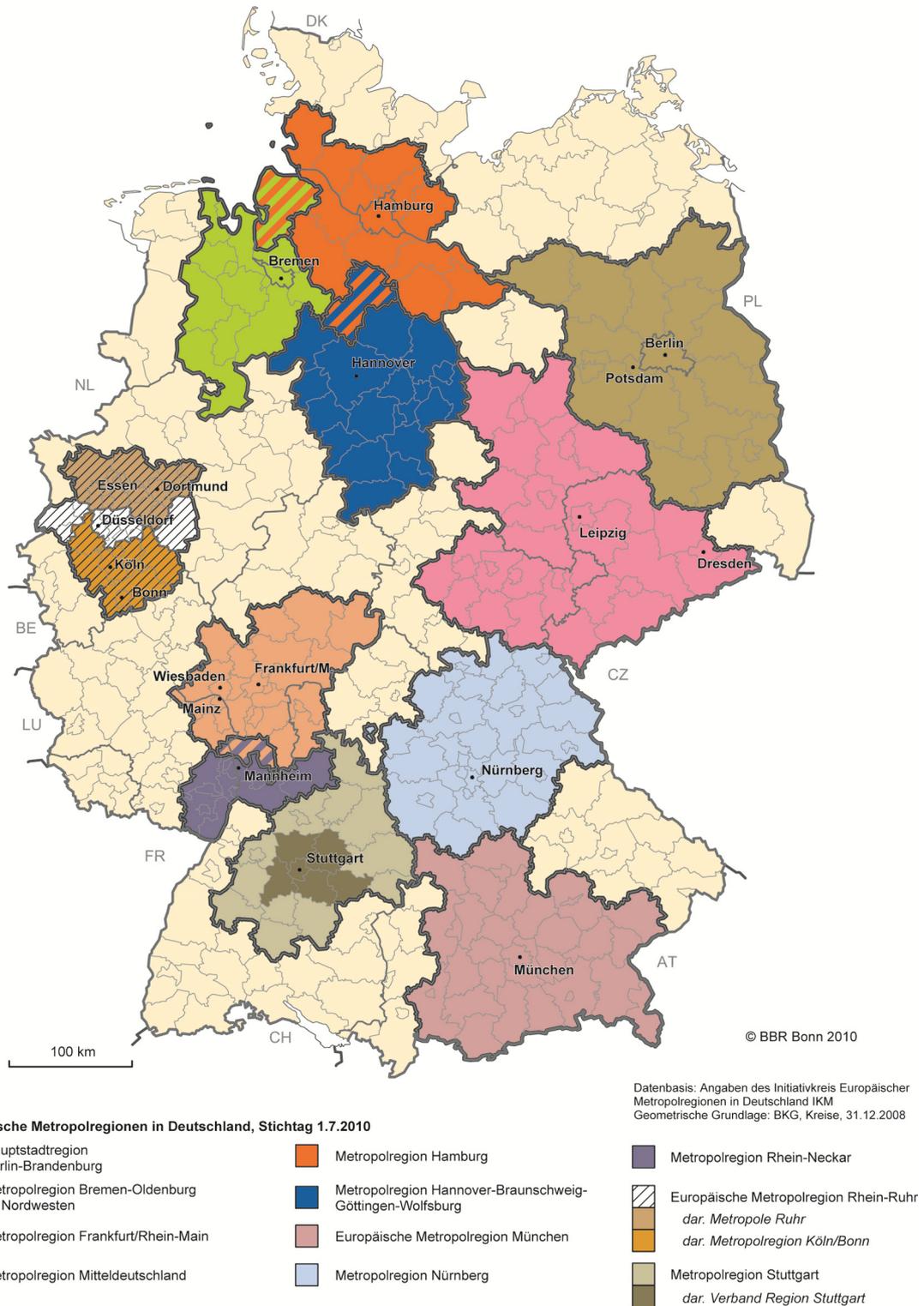
---

<sup>1</sup> Das Konzept der „Europäischen Metropolregionen“ gehört seit mehr als einer Dekade zum strategischen und informellen Instrumentarium der bundesdeutschen Raumordnungspolitik. Auf dieser Basis hat die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) im Verlaufe der letzten 15 Jahre elf verstädterte Regionen als Metropolregionen ernannt. Nachdem in der ersten Phase sechs deutsche Großstadtregionen den Kreis der „Europäischen Metropolregionen in Deutschland“ bildeten (Hamburg, Berlin-Brandenburg, Rhein-Ruhr, Frankfurt-Rhein/Main, München und Stuttgart), wurden in den Jahren von 1997 bis 2005 fünf weitere Stadtregionen aufgenommen (Sachsendreieck, Nürnberg, Bremen-Oldenburg, Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg sowie Rhein-Neckar). Derzeit bewerben sich weitere Initiativen mit zum Teil breiter regionaler Unterstützung um eine Mitgliedschaft im Kreis der Metropolregionen, wobei die Region Oberrhein mit ihrem organisatorischen Kern der Oberrheinkonferenz zu den prominentesten Anwärtern gehört.

<sup>2</sup> Da sich die Governance-Forschung nicht auf eine Disziplin oder gar eine Fragestellung beschränkt, besitzt sie – je nach Forschungsinteresse – einen institutions-, organisations-, regulations- oder regimetheoretischen Unterbau. Unter Governance*Regimes* wird hier ein Konglomerat aus spezifischen Governancestrukturen (Organisation zumeist korporativer Akteure), Governanceprogrammen (politische Ziele und Programme) sowie Governanceprozessen (Formen und Abläufe der Zusammenarbeit) verstanden.

<sup>3</sup> Der Begriff der Spätmoderne wurde vor allem vom britischen Soziologen Anthony Giddens (1990) geprägt. Für ihn bezeichnet die Spätmoderne die aktuelle Phase der Moderne, die in erster Linie durch internationale politische Regimes, einen „radikalisierten“ (neoliberalen) Kapitalismus, globalisierte Gesellschaftsformen, individualisierte Lebensstile sowie – in Anlehnung an Ulrich Beck (1986) – grenzüberschreitende (Umwelt-)Risiken gekennzeichnet ist. Damit grenzt sich Anthony Giddens stark von der poststrukturalistischen (französischsprachigen) Version einer Postmoderne ab, welche die Institutionen der Moderne als überholt und überkommen ansieht.

Abb. 1: Metropolregionen in Deutschland



Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010)

In diesem Beitrag setze ich mich kritisch mit dem landesweit zu beobachtenden Aufbau metropolregionaler Governance*Regimes* auseinander und frage nach den Konsequenzen der damit einhergehenden Beschleunigungsoffensive.<sup>4</sup> Hierzu werde ich zunächst die Frage klären, wozu diese Governance*Regimes* überhaupt nötig sind und von den Entscheidungsträgern vorangetrieben werden. Anschließend werde ich behaupten, dass die metropolregionalen Governance*Regimes* vielfach nur auf einem vergleichsweise niedrigen Gestaltungsniveau operieren können und somit eine „Degenerierung der Regionalpolitik“ (Federwisch 2012: 217 ff.) fördern. Abschließend werde ich zeigen, dass eine solche politische Beschleunigungsoffensive auch in der paradoxen Erfahrung des „Rasenden Stillstandes“ (Rosa 2005: 422 ff.) münden kann, wonach auch in der metropolregionalen Politik nichts bleibt, wie es ist, ohne dass sich am Ende der Entwicklung inhaltlich etwas Wesentliches verändert hat.

## 2 Zeitkrise des Politischen

Wenn wir wissen möchten, wozu die metropolregionalen Governance*Regimes* nötig sind, dann sollten wir uns zunächst mit der vermeintlichen „Zeitkrise des Politischen“ beschäftigen.<sup>5</sup> Dabei können wir auf die Gesellschaftsdiagnose des Soziologen Hartmut Rosa (Rosa 2005: 403; vgl. auch Korte 2011) zurückgreifen, für den sich die Zeitstrukturen der Politik mittlerweile von den Zeitstrukturen anderer sozialer Systeme wie der Wirtschaft oder der Interessenverbände entfernt haben. Einer der Hauptgründe für diese Entwicklung besteht darin, dass mit zunehmender gesellschaftlicher Komplexität auch die Prozesse der politischen Meinungs- und Entscheidungsfindung immer schwieriger werden. In der Folge scheint die Politik vergleichsweise langsam zu operieren und sich von den Zeitstrukturen der anderen Systeme zu entkoppeln.

Folgt man Hartmut Rosa, dann suchen die politischen Akteure nun nach Mitteln und Wegen, um diese vermeintliche „Zeitkrise des Politischen“ zu überwinden. Sie wollen ihre traditionelle Rolle als gestaltende Akteure nicht einfach aufgeben und die Rahmenbedingungen der gesellschaftlichen Entwicklung auch weiterhin gestalten und kontrollieren. Diesem Steuerungsanspruch folgend, greifen die politischen Akteure auf drei zentrale Strategien zurück, um die Politik mit den beschleunigten sozialen Systemen zu synchronisieren. Dabei gehen sie nach Hartmut Rosa in drei möglichen Schritten vor: erstens mittels der Minimierung der politischen Regulierungsbereiche zur Begünstigung der intersystemischen Selbstregulierung („Verschlankung“; Rosa 2005: 409 f.); zweitens mittels eines Eingriffs in die Entwicklungsautonomie der anderen sozialen Systeme zum Zwecke der Entschleunigung dieser Systeme („Zwangsentschleunigung“; Rosa 2005:

---

<sup>4</sup> Der vorliegende Beitrag entspricht in weiten Teilen dem Vortragsmanuskript zur 15. Tagung des Jungen Forums der ARL „Raumentwicklung 3.0 – Gemeinsam die Zukunft der räumlichen Planung gestalten“ vom 06.06.-08.06.2012 in Hannover. Eine umfängliche kritische Auseinandersetzung mit dem deutschen Metropolisierungsprozess erfolgt in Federwisch (2012). Darin wird dezidiert auf die Hintergründe, die konkreten Ausprägungen und die paradoxen Nebeneffekte des deutschen Metropolisierungsprozesses eingegangen.

<sup>5</sup> Aufgrund der weitgehenden Entkopplung der sozialen Aspekte des Lebens von ihren unmittelbaren räumlichen Gegebenheiten scheinen die politischen Praktiken der sozialen Ordnungsbildung gegenwärtig nicht nur aus der „Zeit“, sondern auch aus dem tradierten Ensemble politischer Handlungs-„räume“ – also: aus der administrativen Gliederung des Staates zu fallen (Werlen 2008: 22 ff.). Die damit einhergehende „Raumkrise des Politischen“ hat zur Folge, dass die politischen Akteure neue Wege zur Bewältigung der scheinbaren „Raumanomalien“ gehen (müssen). So werden ganz im „raumtherapeutischen“ Sinne in vielen westlichen Nationalstaaten neuartige sozialräumliche Phänomene geschaffen, die bei der politischen Regulierung und Steuerung der globalisierten Gesellschaften behilflich sein sollen. Dabei können die Metropolregionen in Deutschland als ein prominentes Beispiel dieser Bestrebungen angesehen werden, die einen Beitrag zur Bewältigung spätmoderner Herausforderungen leisten sollen (vgl. Federwisch 2012).

409); oder drittens mittels einer Anpassung an das beschleunigte Innovationstempo in anderen sozialen Systemen („Beschleunigung“; Rosa 2005: 410).<sup>6</sup>

Übertragen auf den hier verfolgten Zusammenhang möchte ich behaupten, dass der Aufbau metropolregionaler Governance*Regime* unter anderem in der Absicht geschieht, auf die vermeintliche „Zeitkrise des Politischen“ zu reagieren. Diese Behauptung begründet sich meines Erachtens vor allem damit, dass diese Governance*Regimes* dabei helfen können, die politischen Prozesse maßgeblich zu beschleunigen. So werden in der Praxis nicht selten bestimmte Handlungsfelder – wie beispielsweise Teile der gemeinsamen Struktur- und Wirtschaftsentwicklung – in den vermeintlich schneller und flexibler arbeitenden Bereich der metropolregionalen Governance ausgelagert und somit einige langwierige Hürden der parlamentarischen Demokratie umgangen.<sup>7</sup> Die Politik macht sich somit den vergleichsweise wenig regulierten Bereich der metropolregionalen Governance zunutze, um erstens dem Beschleunigungsdruck der Wirtschaft zu entsprechen und zweitens die Entwicklungspfade der jeweiligen Metropolregionen in temporärer Hinsicht beeinflussen zu können.

Gemäß dieser Argumentation kann der Aufbau metropolregionaler Governance*Regimes* also als ein Versuch verstanden werden, die Politik an das beschleunigte Innovationstempo der anderen sozialen Systeme anzupassen. Dabei werden zahlreiche politische Aktivitäten auf die Institutionen des „vorparlamentarischen“ Raumes übertragen, um mit den Akteuren aus anderen sozialen Systemen im Gleichklang arbeiten zu können. Insofern kann der Aufbau von metropolregionalen Governance*Regimes* auch als zeitbezogene „Coping-Strategie“ (vgl. Redepenning 2006; Redepenning 2008) betrachtet werden, worüber die politischen Akteure auch ihren Einfluss auf die beschleunigten sozialen Systeme zurückgewinnen, bewahren oder gar ausbauen möchten. So ist die an Autoritätsgewinnen interessierte Politik bestrebt, die Überlegungen der wirtschaftlichen Akteure unmittelbar zu beeinflussen bzw. auf bestimmte Entscheidungen zügig reagieren zu können.

---

<sup>6</sup> Empirisch lassen sich derartige Bestrebungen zur Resynchronisation in vielerlei Hinsicht belegen, wobei die politischen Akteure stets von der Überzeugung geleitet sind, dass für die Steuerung komplexer gesellschaftlicher Sachverhalte schlichtweg nicht mehr genügend Zeitressourcen zur Verfügung stehen (Rosa 2005: 407 ff.). So sind politische Maßnahmen im Sinne der „Zwangentschleunigung“ vor allem im kontrovers diskutierten Bereich der Stammzellen- und Klonforschung sowie auf dem datenschutzrechtlich sensiblen Gebiet des Informationstransfers beobachtbar, wo politische Verbote oder Beschränkungen die wissenschaftlichen und ökonomischen Aktivitäten maßgeblich ausbremsen können. Darüber hinaus gibt es auch zahlreiche empirische Belege für die politische Strategie der „Verschlankung“, so etwa die Initiative der Bayerischen Staatsregierung zur Streichung politischer und angeblich wirtschaftsfeindlicher Regulierungen. Die Politik zur Erhöhung des Innovationstempos zeichnet sich wiederum durch diverse Beschleunigungsinitiativen aus, wie sie beispielsweise vom Schweizer Parlament im Jahre 2000 zur Beseitigung schleppender plebiszitärer Entscheidungsverfahren durchgeführt worden sind (Rosa 2005: 403, 409).

<sup>7</sup> Dies zeigt sich beispielsweise an der Metropolregion Rhein-Neckar, in der wesentliche Bereiche der regionalen Struktur- und Wirtschaftsentwicklung in das metropolregionale Governance*Regime* ausgelagert worden sind. Hierüber versprechen sich die öffentlichen und privaten Akteure eine schnellere und flexiblere – und insgesamt unkompliziertere Zusammenarbeit. In der politikwissenschaftlichen Forschung wird davor gewarnt, dass sich derartige Governance*Regimes* von der parlamentarischen Demokratie emanzipieren können. Die Parlamente werden zu einem denkbar frühen Zeitpunkt – nämlich im Prozess der Strategie- und Maßnahmenentwicklung – übergangen, da die Entscheidungen in den (auf Personalunion basierenden) Gremien der Metropolregionen erarbeitet und schließlich getroffen werden. Somit besteht (auch für die Metropolregion Rhein-Neckar) die realistische Gefahr, dass sich derartige Konglomerate zu Clubs formieren und korruptive Aktionen fördern.

### 3 Degenerierung der Regionalpolitik

In Anbetracht dieser soziologisch inspirierten Interpretation ist eine erste Antwort auf die Frage gegeben worden, wozu eine metropolregionale Steuerungsebene überhaupt nötig ist und gerade von den politischen Akteuren vorangetrieben wird. Kurz gesagt lässt es sich auf das implizite Versprechen zurückführen, dass mit den metropolregionalen Steuerungsmodalitäten die „Zeitkrise des Politischen“ überwunden und die Gestaltungsmacht der politischen Akteure gestärkt werden kann. Bedauerlicherweise kommt ein solcher Beschleunigungsversuch jedoch nicht ohne unbeabsichtigte Handlungsfolgen oder gar negative Folgekosten aus. So ist er meines Erachtens leider nur auf einem relativ niedrigen Gestaltungsniveau möglich und untergräbt die Politik als gesellschaftsgestaltendes Projekt.

Konkret: Zu den zentralen Kennzeichen eines niedrigen Gestaltungsniveaus und der damit verbundenen Untergrabung des Politischen kann die vielerorts zu beobachtende Konzentration auf metropolregionale Marketingmaßnahmen gezählt werden. Dabei tritt die anspruchsvolle Gestaltung komplexer gesellschaftlicher Zusammenhänge hinter die marketingstrategische Generierung eines positiven Images zurück. Das sich hieraus ergebende Problem liegt in der Verkehrung des langwierigen politischen Wettbewerbs um Argumente in einen schnelllebigen Kampf um Aufmerksamkeit. Dabei droht die metropolregionale Politik auf ein bloßes Forum für Marketingaufgaben reduziert zu werden, das Fragen der Entwicklung in erster Linie mithilfe von Marketingstrategien beantwortet.<sup>8</sup>

Dass eine solche „Degenerierung der Regionalpolitik“ – also das „Eindampfen“ von (Regional-)Politik auf (Regions-)Marketing – tatsächlich ein Problem darstellt, zeigt sich beispielsweise an der Metropolregion Mitteldeutschland (Federwisch 2012: 139 ff.). Nachdem die verantwortlichen Akteure in den Jahren 1997 bis 2007 einige politisch interessante Entwicklungsmöglichkeiten (wie die Verschränkung mit der Wirtschaftsinitiative für Mitteldeutschland) ungenutzt gelassen und die Metropolregion (wie zuletzt im Namensfindungsprozess) mehrfach an den Rand des Scheiterns gebracht haben, rücken sie die Metropolregion nun in Richtung einer Marketingplattform mit den dazugehörigen Maßnahmen in den Bereichen des Lobbying und der Werbung. Schlimmer noch: Das mitteldeutsche Governance*Regime* kaschiert die mangelhafte Substanz seiner Aktivitäten damit, dass es niedrigschwellige Marketingprojekte wie einen Wissenschaftsatlas, eine Imagebroschüre zur Familienfreundlichkeit, einen Online-Kulturkalender oder einen gemeinsamen Ausstellungsstand auf der Messe „Exporeal“ als große Erfolge bewertet. Letztlich wird sogar so weit gegangen, dass genuin kommunale Maßnahmen wie ein Familienbüro im Leipziger Rathaus, eine Spielplatzinitiative der Stadt Dessau-Roßlau, ein Qualitätssiegel für kinderfreundliche Gastronomie in Halle oder ein Wohnprojekt in Jena als herausragende (familienfreundliche) Maßnahmen der Metropolregion ausgewiesen werden.

---

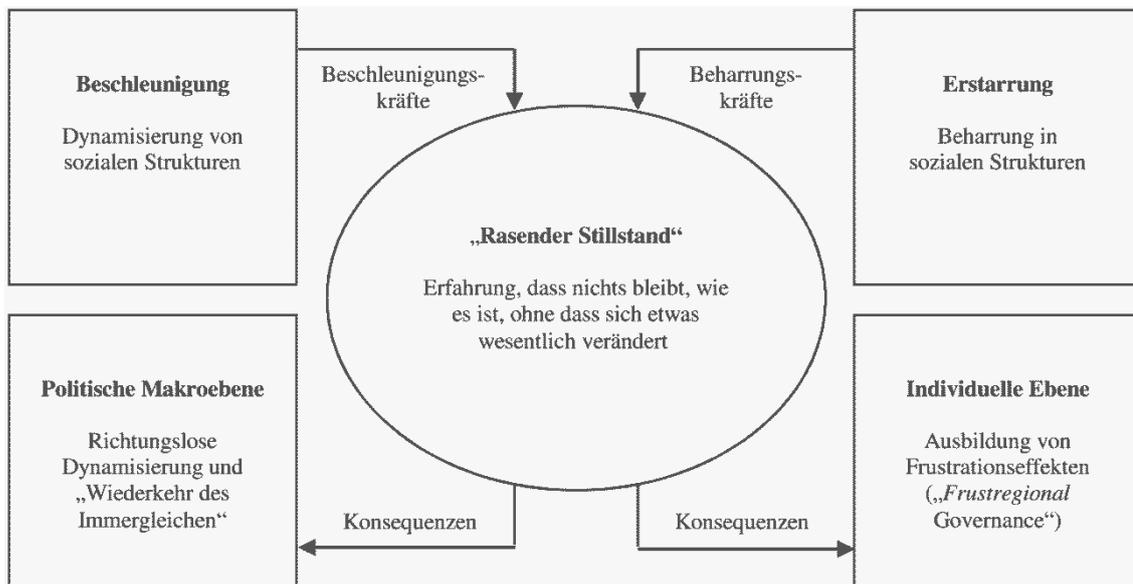
<sup>8</sup> Petrin und Knieling (2009: 302) weisen in einem der wenigen kritischen Beiträge zu den Metropolregionen in Deutschland darauf hin, dass das metropolitane „upgrading“ – also die marketingstrategische Anpassung an die Raumsemantiken der Metropole – in einer wenig Erfolg versprechenden Überanpassung an die „Ökonomie der Aufmerksamkeit“ (Franck 1999), die „Ökonomie der Zeichen“ (vgl. Helbrecht 2004) oder die „Ökonomie der Faszination“ (Schmid 2009) resultieren kann. Dabei können die zunehmende „Eventisierung“ der Stadt (vgl. Bittner 2002), die „Festivalisierung der Stadtpolitik“ (Häußermann 1993), das Abzielen auf möglichst gute Positionen im Standortranking oder die Produktion von vermarktbareren Medienbildern (vgl. Meyer zu Schwabedissen/Miggelbrink 2005) als Indizien für eine eng geführte Regionalpolitik bewertet werden.

Mit diesen Bemerkungen möchte ich festhalten, dass mit der politischen Beschleunigungsoffensive die Gefahr einer marketingzentrierten metropolregionalen Politik gestiegen ist. Im Folgenden möchte ich meine Argumentation dahingehend zuspitzen, dass mit der politischen Beschleunigungsoffensive auch die Gefahr eines „Rasenden Stillstandes“ (Rosa 2005: 422) gestiegen ist. Dieser ist von der Erfahrung der Vor-Ort-Akteure geprägt, dass trotz der Steigerung der politischen Aktivitäten keine anspruchsvolle Entwicklung erkennbar ist. Oder besser: Dass in der metropolregionalen Politik nichts bleibt, wie es ist, ohne dass sich jedoch inhaltlich etwas Wesentliches verändert hat.

#### 4 Metropolregionen im „Rasenden Stillstand“

Zum besseren Verständnis sollten wir uns zunächst klar machen, dass ein „Rasender Stillstand“ (Rosa 2005: 422 ff.; Rosa 2009: 110; vgl. auch Virilio 1992) das Ergebnis der Gleichzeitigkeit von politischer Beschleunigung und struktureller Erstarrung ist (vgl. Abb. 2). Dabei wird im Kontext der Metropolregionen der Aspekt der politischen Beschleunigung häufig in den Vordergrund gestellt und die Geschichte der deutschen Metropolregionen als eine (erfolgreiche) Beschleunigungsgeschichte erzählt. Dies scheint auf den ersten Blick auch einige Relevanz zu besitzen: Irgendwie regen sich die Metropolregionen im etablierten Geflecht des vertikalen Staatsaufbaus, irgendwie bewegen sich die sozialen Beziehungen in den bestehenden regionalen Netzwerken, irgendwie verändern sich die tradierten Handlungsorientierungen der Akteure, und irgendwie dynamisieren sich die herkömmlichen Praxisformen zugunsten neuartiger Modalitäten.

Abb. 2: Konsequenzen sozialer Beschleunigung und struktureller Erstarrung



Quelle: Eigene Darstellung (in Anlehnung an Rosa 2005)

Auf der anderen Seite scheint in der Diskussion um die Metropolregionen in Deutschland der Aspekt der strukturellen Erstarrung tendenziell in den Hintergrund zu geraten. Dies ist insofern problematisch, als sich die politische Ordnung nur soweit verändern kann, wie es die etablierten Geographien der Macht – also die Strukturen des vertikalen Staatsaufbaus – auch erlauben. So gesehen kann der metropolregionalen Beschleunigungsgeschichte auch eine der strukturellen Erstarrung entgegengestellt werden: Irgendwie erstarren die Metropolregionen in dem etablierten Geflecht des vertikalen

Staatsaufbaus, irgendwie verhärten die sozialen Beziehungen in den alten Maschen der Macht, irgendwie verharren die regionalen Akteure in den herkömmlichen Entwicklungsprogrammen, und irgendwie beharren sie letztlich doch auf den wenig inspirierenden Praxisformen der Regionalpolitik (Federwisch 2012: 220 f.).

Für den hier verfolgten Zusammenhang ist entscheidend, dass sich die Metropolregionen in einen „Rasenden Stillstand“ – also eine Dialektik aus politischer Beschleunigung und struktureller Erstarrung – verstricken können. Dieser „Rasende Stillstand“ verweist darauf, dass sich im Zuge des allseits beobachtbaren Aktionismus zwar die regionalpolitische Ordnung verändert, zugleich aber auf eine erstaunliche Weise keine politisch gerichtete Entwicklung stattfindet. „Rasender Stillstand“ bedeutet somit, dass sich im Zuge des Aufbaus metropolregionaler Governance*Regimes* zwar vieles, aber inhaltlich eben nichts Wesentliches verändert hat. In Anlehnung an Hartmut Rosa könnte man sagen: Die Politik verändert sich, aber sie entwickelt sich nicht; es gibt zwar unzählige Initiativen, Programme und Maßnahmen, aber keine Weiterentwicklung. Die Politik wird zunehmend ziellos und kontingent; als degenerierte Praxis verliert sie ihre Richtung.

Akzeptiert man diesen soziologischen Befund, dann sollten auch die Konsequenzen dieser Entwicklung auf der politischen Makroebene in den Blick genommen werden (vgl. Abb. 2). So kommt die Krise der Metropolregionen vor allem darin zum Ausdruck, dass deren Entwicklung sich in der „Wiederkehr des Immergleichen“ (Rosa 2005: 437) erschöpft. Nicht anders ist die Durchführung einer weiteren Marketingstrategie, einer weiteren Werbekampagne oder einer weiteren Lobbyaktion zu interpretieren, welche für die metropolregionale Politik kennzeichnend ist. So gesehen scheinen die Vor-Ort-Akteure zwar recht umtriebig zu sein – sie treffen jedoch keine richtungweisenden Entscheidungen, da es für sie im Rahmen der Metropolregionen allzu häufig nur (degenerierte) Entscheidungen hinsichtlich des (Regions-)Marketings zu treffen gibt (vgl. Kapitel 3).

Aus dieser quasi richtungslosen Dynamisierung kann sich eine zweite krisenverstärkende Konsequenz ergeben, die nunmehr allerdings auf der individuellen Ebene angesiedelt ist (vgl. Abb. 2). So kann die individuelle Wahrnehmung eines „Rasenden Stillstandes“ auch zu Frustrationseffekten führen. Diese Effekte zeigen sich beispielsweise an der mitteldeutschen Metropolregion, in der sich neben der „Metropolisierungslust“ einzelner Kommunalpolitiker auch ein „Metropolisierungsfrust“ von Akteuren aus der Verwaltungsebene eingestellt hat. Dabei bezieht sich deren Frustration häufig auf die Richtungslosigkeit der politischen Steuerung sowie die Perspektivlosigkeit der Projektaktivitäten, die in den Phänomenen des „Netzwerksfrustes“ oder der „*FrustregionalGovernance*“ ihren Ausdruck gefunden hat.

## 5 Abschluss

Mit diesen kritischen Überlegungen zur „Degenerierung der Regionalpolitik“ und zum „Rasenden Stillstand“ soll meine hier verfolgte Argumentation zu einem vorläufigen Ende gebracht werden. Dabei ging es mir nicht nur darum, den Aufbau metropolregionaler Governance*Regimes* in den Zusammenhang mit der „Zeitkrise des Politischen“ zu stellen. Vielmehr hatten meine soziologisch inspirierten Ausführungen zum Ziel, auf einige unbeabsichtigte Handlungsfolgen und negative Folgekosten dieser politischen Beschleunigungsoffensive hinzuweisen. Vor diesem Hintergrund scheinen meines Erachtens weitere Überlegungen in der Tradition der sozialwissenschaftlichen Aufklärung nötig, für die mein Beitrag nur einen möglichen Ausgangspunkt darstellen kann.

## Literatur

- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2005): Raumordnungsbericht 2005. Bonn.
- Beck, U. (1986): Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt am Main.
- Bittner, R. (Hrsg.) (2002): Die Stadt als Event. Zur Konstruktion urbaner Erlebnisräume. Frankfurt am Main, New York. = Edition Bauhaus 10.
- Blotevogel, H.H. (2000): Gibt es in Deutschland Metropolen? Die Entwicklung des deutschen Städtesystems und das Raumordnungskonzept der „Europäischen Metropolregionen“. In: Matejovski, D. (Hrsg.): Metropolen. Laboratorien der Moderne. Frankfurt am Main, New York, 139-167.
- Federwisch, T. (2012): Metropolregion 2.0. Konsequenzen einer neoliberalen Raumentwicklungspolitik. Stuttgart.
- Franck, G. (1999): Ökonomie der Aufmerksamkeit. Ein Entwurf. München.
- Giddens, A. (1990): Konsequenzen der Moderne. Frankfurt am Main.
- Häußermann, H. (Hrsg.) (1993): Festivalisierung der Stadtpolitik. Stadtentwicklung durch große Projekte. Opladen.
- Häußermann, H.; Läßle, D.; Siebel, W. (2008): Stadtpolitik. Frankfurt am Main.
- Helbrecht, I. (2004): Stadtmarketing. Vom Orakel zum Consulting. Identitätspolitik in der Stadt. In: Hilber, M.L.; Ergez, A. (Hrsg.): Stadtidentität. Der richtige Weg zum Stadtmarketing. Zürich, 165-174.
- Korte, K.-R. (2011): Eine Zeitkrise des Politischen. Über die Zeitkrise im Superwahljahr 2011. <http://www.regierungsforschung.de/dx/public/article.html?id=142> (17.02.2012).
- Langhagen-Rohrbach, C. (2005): Raumordnung und Raumplanung. Darmstadt.
- Meyer zu Schwabedissen, F.; Miggelbrink, J. (2005): Wo der Standort trompetet, geht die Freiheit flöten. Bilder interurbanen Wettbewerbs am Beispiel der Bewerbung Leipzigs zur „Candidate City“ für die Olympischen Spiele 2012. In: Social Geography 1 (1), 15-27.
- Petrin, J.; Knieling, J. (2009): Das Bildversprechen der Metropolregion. Potenziale und Risiken einer bildmächtigen Raumkategorie. In: Knieling, J. (Hrsg.): Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Hannover, 300-322. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 231.
- Redepenning, M. (2006): Wozu Raum? Systemtheorie, critical geopolitics und raumbezogene Semantiken. Leipzig. = Beiträge zur Regionalen Geographie 62.
- Redepenning, M. (2008): Eine selbst erzeugte Überraschung: Zur Renaissance von Raum als Selbstbeschreibungsfelme der Gesellschaft. In: Döring, J.; Thielmann, T. (Hrsg.): Spatial Turn. Das Raumparadigma in den Kultur- und Sozialwissenschaften. Bielefeld, 317-340.
- Rosa, H. (2005): Beschleunigung. Die Veränderung der Zeitstrukturen in der Moderne. Frankfurt am Main.
- Rosa, H. (2009): Kapitalismus als Dynamisierungsspirale. Soziologie als Gesellschaftskritik. In: Dörre, K.; Lessenich, S.; Rosa, H. (Hrsg.): Soziologie – Kapitalismus – Kritik. Eine Debatte. Frankfurt am Main, 87-125.
- Schmid, H. (2009): Economy of Fascination: Dubai and Las Vegas as themed urban landscapes. Berlin, Stuttgart. = Urbanization of the Earth 11.
- Sinz, M. (2006): Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung. Anmerkungen zu einem politischen Diskurs. In: Informationen zur Raumentwicklung 11/12, 605-612.
- Virilio, P. (1992): Rasender Stillstand. München.
- Werlen, B. (2008): Sozialgeographie. Eine Einführung. Bern, Stuttgart, Wien.

### **Autor**

**Tobias Federwisch** hat an den Universitäten Jena und Edinburgh Geographie, Politikwissenschaften und Soziologie studiert. 2011 wurde er mit einer Dissertation zum deutschen Metropolisierungsprozess promoviert. Im Zentrum seiner wissenschaftlichen Arbeit stehen Beiträge zur Regionalisierungsforschung.

Felix Hartenstein, Tobias Preising

# Zwischen Markt und Moral: Unternehmerisches Engagement in der Raumentwicklung

## Gliederung

- 1 Einführung
- 2 Ursprünge und Begrifflichkeiten
- 3 Externe Megatrends und ihre Auswirkungen
  - 3.1 Herausforderungen für Unternehmen
  - 3.2 Herausforderungen für Städte und Gemeinden
- 4 Beispiele
  - 4.1 Siemens in Erlangen
  - 4.2 Metropolregion Rhein-Neckar
- 5 Gründe für das Engagement / Systematisierung
- 6 Potenziale und Gefahren

Literatur

## Kurzfassung

Bereits seit langem setzen sich Unternehmen für ihr räumliches Umfeld ein. Während der Industrialisierung fand dieses Engagement im Bau von Arbeitersiedlungen einen Höhepunkt. Derzeit ist eine Verschiebung von individuellen und meist betriebswirtschaftlich bedingten Maßnahmen hin zu strategisch ausgerichteten Projekten zu beobachten, welche die explizite Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Umfeldes zum Ziel haben. Bedingt wurde diese Entwicklung durch eine Reihe von Faktoren, wie dem demografischen Wandel, der Globalisierung und dem Klimawandel, die private und öffentliche Akteure gleichermaßen betreffen und ein gemeinsames Handeln erforderlich machen. Das Engagement der Unternehmen kann durch eine Einordnung entlang der Kategorien *place making* und *place framing* sowie *policy making* und *policy framing* systematisiert werden. Der direkte und indirekte Einfluss des privaten Sektors auf die Raumentwicklung birgt neben einem Entwicklungspotenzial auch Gefahren der Einflussnahme auf öffentliche Entscheidungsprozesse.

## Schlüsselwörter

Unternehmerisches Engagement – corporate responsibility – Stadtentwicklung – place making – place framing – policy making – policy framing

## Between Market and Morals: Entrepreneurial Commitment in Spatial Planning

### Abstract

Since pre-industrial times businesses have been supporting their spatial environment. During the industrialization their efforts culminated in the construction of working class quarters. In recent times a shift from traditional individual and mostly business-related efforts towards strategically oriented projects can be observed that are explicitly targeted at strengthening the competitive position of the local region. This development was caused by a number of external factors, such as demographic change, globalization and climate change, which equally affect the private and public sector and that necessitate collaborative efforts from both sides. The commitment by the private sector can be categorized along the lines of place making and place framing as well as policy making and policy framing. Next to potential for regional development, the direct and indirect influence of businesses on the local spatial development bears the risk of pressure on public decision making processes.

### Keywords

Corporate responsibility – urban development – place making – place framing – policy making – policy framing

## 1 Einführung

Es ist seit einiger Zeit zu beobachten, dass die öffentliche Planung zunehmend von unternehmerischen Zusammenschlüssen (z. B. Kammern, Vereinen) und unternehmensnahen Initiativen beeinflusst wird. Engagement privatwirtschaftlicher Akteure bei der Gestaltung von öffentlichem Raum ist zwar keinesfalls neu, allerdings scheinen sich Unternehmen mittlerweile nicht nur auf den engeren Standort zu beziehen, sondern einen wesentlich größeren Wirkungsbereich – bezogen auf den Gegenstand (themenübergreifend) und den räumlichen Zuschnitt (gesamstädtisch oder stadtreional) – im Fokus zu haben. Dies zeigen privatwirtschaftlich beeinflusste Entwicklungsprozesse in Wolfsburg (Wolfsburg AG), Köln und Hamburg (Master Plan bzw. Entwicklungskonzept federführend erstellt von der IHK) sowie in der Metropolregion Rhein-Neckar (Metropolregion Rhein-Neckar GmbH) (vgl. Knieling/Othengrafen/Preising 2012).

Der vorliegende Beitrag hinterfragt die Rahmenbedingungen dieser Entwicklung kritisch. Übernehmen Unternehmen und andere privatwirtschaftliche Akteure freiwillig Verantwortung für die Gesellschaft und den lokalen oder regionalen Standort (Moral) oder folgen privatwirtschaftlich beeinflusste Entwicklungsprozesse doch nur betriebswirtschaftlichen Motiven, die die Fähigkeiten und Ressourcen des Unternehmens an den betrieblichen „Nutzenpotenzialen“ ausrichten (Markt)? Zur besseren Einordnung des aktuellen unternehmerischen Engagements in der Raumentwicklung wird dies zunächst von früheren Initiativen der „privaten“ Stadtentwicklung abgegrenzt. Anschließend werden die Hintergründe der gesellschaftlichen Megatrends kurz umrissen, die sowohl Unternehmen als auch Kommunen in ihren Entscheidungen beeinflussen, bevor dann anhand der Beispiele Siemens in Erlangen und der Metropolregion Rhein-Neckar eine grobe Systematisierung der verschiedenen Einflusstategien vorgenommen wird. Abschließend werden die mit den privaten Initiativen verbundenen Chancen und Risiken für die Raumentwicklung aufgezeigt.

## 2 Ursprünge und Begrifflichkeiten

Die systematische Betrachtung unternehmerischen Engagements für eine räumliche Einheit – meist eine Stadt oder Region – ist erst in den vergangenen Jahren vermehrt in den wissenschaftlichen Fokus getreten (vgl. u. a. Albers 2011). Entstanden ist dieses Themenfeld ursprünglich in den Wirtschaftswissenschaften im Rahmen der Nachhaltigkeitsdebatte und der dortigen Analysen von *corporate social responsibility*, d. h. der Einbeziehung sozialer und ökologischer Aspekte in das wirtschaftliche Handeln über das ökonomische Kerngeschäft hinaus (vgl. z. B. Kuhlen 2005; Jonker/Stark/Tewes 2011). Die betriebswirtschaftliche Auseinandersetzung mit unternehmerischem Engagement bleibt allerdings zumeist auf die betriebsnahen Felder Mitarbeiter, Kunden und Zulieferer beschränkt (vgl. u. a. Austmann 2009).

Es ist jedoch immer öfter zu beobachten, dass Unternehmen sich ganz bewusst Aktivitäten zuwenden, die auch die Stärkung und den Ausbau ihres räumlichen Umfeldes bzw. ihres Standortes zum Ziel haben. In Anlehnung an den ursprünglichen Ansatz der Wirtschaftswissenschaften werden diese Initiativen auch unter den Begriffen *corporate regional/spatial/urban responsibility* subsumiert (vgl. Albers 2011; Knieling/Othengrafen/Preisling 2012). Obwohl eine allgemeingültige Definition dieser Termini noch aussteht, ist all diesen Konzepten gemein, dass sie sich mit Projekten, Initiativen und Aktivitäten auseinandersetzen, die von Unternehmen einzeln oder in Gruppen initiiert und finanziert werden und eine räumliche Ausprägung über das direkte betriebliche Umfeld hinaus finden.

Ursprünge unternehmerischen Engagements für die Raumentwicklung finden sich in Deutschland bereits in der vorindustriellen Zeit. Unter dem althergebrachten Leitbild des ehrbaren Kaufmanns war es üblich, dass sich wohlhabende Unternehmer an einen Verhaltenskodex hielten, der das Wohlergehen der Gesellschaft zum Ziel hatte. Aus praktischen Gründen waren die resultierenden Aktivitäten häufig auf das direkte räumliche Umfeld beschränkt. Klassische Beispiele beinhalten den Kirchen- und Spitalbau oder auch die Stiftung von Museen und Universitäten. Die Motivation für das karitative Verhalten lag meist in einer humanistischen Grundeinstellung und war weniger auf die ökonomischen Belange des Unternehmens ausgerichtet. Jedoch gab es bereits eine ausgeprägte Erwartungshaltung innerhalb des Unternehmerstandes und seitens breiter gesellschaftlicher Schichten an die Unternehmer, sich diesem Kodex zu unterwerfen und entsprechend zu agieren (vgl. z. B. Kieß 1991; Hiß 2006; Backhaus-Maul/Biedermann/Nährlich et al. 2010).

Mit der voranschreitenden Ausbreitung industrieller Produktionsstätten wurde vielerorts eine betriebswirtschaftliche Notwendigkeit für unternehmerisches Engagement im Raum offenbar: Werke schnell wachsender Großunternehmen, wie z. B. Krupp in Essen, Bayer in Leverkusen oder Volkswagen in Wolfsburg, wurden oftmals auf der „grünen Wiese“ errichtet und bedingten dadurch die Bereitstellung einer grundlegenden Infrastruktur durch die Betriebe, die die räumliche Entwicklung der neu erschlossenen Standorte stark prägte. Zu diesen privatwirtschaftlich erbrachten Investitionen gehörten typischerweise die verkehrstechnische Erschließung durch Straße und Schiene, die Errichtung von Arbeitersiedlungen sowie eine Grundversorgung in den Bereichen Gesundheit (Betriebskrankenhäuser) und Erholung (Sportstätten), Bildung (Arbeiterschulen) und Versorgungsstrukturen des täglichen Bedarfs (Siedlungsläden).

Die heutigen Ausprägungen von *corporate spatial responsibility* unterscheiden sich von ihren historischen Vorbildern durch eine starke strategische Ausrichtung, die sich weni-

ger auf die Grundversorgung vor Ort als auf eine Positionierung des Standorts im internationalen Wettbewerb bezieht. Die typischen Themenfelder des Engagements orientieren sich dementsprechend an den „weichen Standortfaktoren“ und an Faktoren, die zur Gewinnung der „kreativen Klasse“ (vgl. Florida 2002) als bedeutsam angesehen werden. Die Themen umfassen neben Standortmarketing und der klassischen Wirtschaftsförderung auch Aspekte der (Aus)Bildung, der Gesundheit(svorsorge), der Freizeitgestaltung (Kultur/Sport/Soziales), aber auch Infrastruktur und Verkehr sowie Wohnen.

### 3 Externe Megatrends und ihre Auswirkungen

Unternehmen aber auch Städte und Gemeinden sehen sich in zunehmendem Maße einer Reihe externer Faktoren ausgesetzt, auf die sie keinen direkten Einfluss nehmen können, die jedoch einen beträchtlichen Einfluss auf ihre Zukunftsfähigkeit haben. Obwohl sich die konkreten Ausprägungen zum Teil stark unterscheiden, sind private und öffentliche Akteure von recht ähnlichen Entwicklungen betroffen (vgl. Kleine-König/Schmidpeter 2010). Gemeinsame Handlungsstrategien zur Abmilderung der drohenden Auswirkungen bergen daher ein großes Potenzial für Win-win-Situationen. Gleichzeitig steigt durch die verstärkte Einbindung privater Partner in die kommunalen Aufgaben der Raumentwicklung aber die Gefahr einer illegitimen Einflussnahme der partizipierenden Unternehmen auf öffentliche Entscheidungsprozesse.

#### 3.1 Herausforderungen für Unternehmen

Im Rahmen der voranschreitenden Globalisierung finden sich Unternehmen vermehrt im weltweiten Wettbewerb um Produktionsfaktoren und Ressourcen. In den vergangenen Jahren ist vor allem der ansteigende Fachkräftemangel in den Fokus der öffentlichen Betrachtung geraten. Besonders Firmen hochtechnologischer Branchen (z.B. Maschinen-, Anlagen- und Automobilbau, Chemie, Pharmazie) fällt es anscheinend zunehmend schwerer, geeignetes Fachpersonal für ihre Produktions- und Forschungsstätten zu finden. Bedingt durch den demografischen Wandel sehen sich viele Branchen zudem den speziellen Anforderungen einer alternden Belegschaft gegenüber. Zahlreiche Betriebe greifen daher zu proaktiven Maßnahmen zur Akquise und langfristigen Bindung von hochqualifiziertem Personal (Kinderbetreuung, flexible Arbeitszeitmodelle, attraktive Aufstiegschancen). Dazu zählt vermehrt auch die Schaffung eines attraktiven Lebensumfeldes für die aktuellen und zukünftigen Mitarbeiter beispielsweise durch die Bereitstellung von ansprechendem Wohnraum und hochwertigen Freizeit- und Bildungsangeboten. Es lässt sich also festhalten, dass der private Sektor ein intrinsisches Interesse an der objektiven Qualität sowohl seiner räumlichen Umgebung als auch des Images hat, das der Standort und das städtische Umfeld ausstrahlen (vgl. Kleine-König/Schmidpeter 2010).

Weitere Herausforderungen für Unternehmen liegen in den Bereichen Energie und Klima. Steigende Energiepreise und ein wachsendes Bewusstsein für klimatische Veränderungen erfordern innovative Lösungsansätze vonseiten der Wirtschaft, um dem hohen Preisdruck und den ökologischen Ansprüchen der Kunden gerecht zu werden. Die eingeleiteten Maßnahmen schlagen sich häufig auch in stark raumprägender Form nieder: Beispiele sind unter anderem privater (Bio)Kraftwerkbau, Lärm- und Emissionsschutz, Konzepte zur energieautarken Stadt, energetischer Gebäudebau.

Eine alternde Verkehrsinfrastruktur und die Notwendigkeit einer effizienten Einbindung in das internationale Logistiknetzwerk können ebenfalls Anlässe für raumbezogenen Einfluss von Unternehmen sein. Dies kann zum einen durch den privatwirtschaftlich

(teil)finanzierten Bau von Infrastrukturmaßnahmen geschehen (z.B. im Rahmen von public-private-partnerships), oder zum anderen durch den Neubau oder die Verlagerung von Produktionsstätten in besser erschlossene Regionen.

### 3.2 Herausforderungen für Städte und Gemeinden

Auch Städte und Gemeinden befinden sich im zunehmenden weltweiten Wettbewerb. Es gilt, ansässige Unternehmen durch die Befriedigung ihrer Bedürfnisse vor Ort zu halten und neue Firmen anzuwerben, die sich am Standort niederlassen. Erfolg versprechen sich die Kommunen von Maßnahmen wie der Bereitstellung geeigneter Flächen und der entsprechenden Infrastruktur, aber auch von der Einbindung der Betriebe in die lokalen Entwicklungsprozesse. Durch ein wachsendes Regionalbewusstsein und eine lokale Verantwortungskultur können Unternehmen längerfristig und nachhaltig an den Standort gebunden werden (vgl. Thierstein 2007).

Im Rahmen einer sich wandelnden Gesellschaftsstruktur sehen sich die Städte mit einer Vielzahl von unterschiedlichen Herausforderungen konfrontiert. Der demografische Wandel und starke Zu- und Abwanderungsbewegungen erfordern eine gezielte Anpassung des urbanen Umfeldes (Aus-, Neu- und Rückbau). Zu den zusätzlichen aktuellen Aufgaben der Städte zählen außerdem unter anderem der Kita-Ausbau, der Ausbau des Bildungsangebotes (Ganztagsschulen), die Grundversorgung sozial schwacher Bevölkerungsschichten, der Ausgleich lokaler Disparitäten sowie die Bereitstellung der allgemeinen Daseinsvorsorge.

Angesichts der prekären Haushaltslage vieler Städte lässt sich die Fülle an Aufgaben vielfach nur noch schwer bewältigen. Der Privatsektor gilt in diesem Zusammenhang als ein möglicher Partner, der durch sein Engagement Teile der öffentlichen Aufgaben unterstützen, komplementieren oder teilweise sogar ganz übernehmen kann (vgl. Kleinkönig/Schmidpeter 2012).

## 4 Beispiele

### 4.1 Siemens in Erlangen

Als ein Beispiel für eine eher passive Einflussnahme von Unternehmen auf politische und planerische Entscheidungen kann das Verhältnis des Siemens-Konzerns zur Stadtentwicklung Erlangens bezeichnet werden. Die Stadt wollte 1947 eine drohende Abwanderung des erst kurz zuvor aus Berlin nach Erlangen verlagerten Konzerns verhindern und stellte daher ein Gelände für den Bau eines neuen, repräsentativen Verwaltungsgebäudes zur Verfügung. Als Gegenleistung sicherte Siemens nicht nur die für die Stadt wichtigen Arbeitsplätze, sondern errichtete auch firmeneigene Wohnsiedlungen und unterstützte lokale Wohnungsunternehmen, um vor allem der Siemens-Belegschaft Wohnraum anbieten zu können (vgl. Förster 1995). Siemens veränderte damit nicht nur das städtische Erscheinungsbild, sondern auch die Wirtschafts- und Sozialstruktur Erlangens: Die Einwohnerzahl verdreifachte sich innerhalb von drei Jahrzehnten von rund 36.000 (1939) auf über 100.000 im Jahr 1974 (Feldenkirchen 2004: 144 ff.) und es entstand wirtschaftlich eine gewisse Abhängigkeit Erlangens vom Konzern. Diese kam in den 1980er und 1990er Jahren in einer Phase der Konflikte zwischen dem Konzern und der damals regierenden SPD zum Tragen, was dazu führte, dass Siemens erneut Szenarien entwickelte, den Standort Erlangen teilweise oder ganz aufzugeben. Erst mit einem politischen Wechsel (1996) gab es wieder eine Annäherung zwischen der Kommunalpolitik und Siemens. Seitdem stehen eine „konstruktive Zusammenarbeit und schnelle Entschei-

„dungsfindung von Stadtverwaltung, Unternehmen und Bürgern“ im Vordergrund (Büttner 2009: 136). Die Stadt scheint letztendlich die „Macht“ des Global players Siemens zu akzeptieren und unterstützt die Unternehmensentwicklung, indem das sogenannte *Medical Valley*<sup>1</sup> als top-down verordnetes strategisches Projekt aufgebaut wird, bei dem die Siemens-Medizintechnik das Rückgrat ist. Die Abhängigkeitsstruktur der Stadt bezüglich Steuereinnahmen und Arbeitsplätzen konnte hierdurch allerdings nicht aufgelöst werden sondern steigt weiter (Greiner 1995).

## 4.2 Metropolregion Rhein-Neckar

Als weitaus proaktiver als im Fall Erlangen kann die Einflussnahme der privaten und organisierten Wirtschaft in der Region Rhein-Neckar angesehen werden (vgl. auch Preisling 2013). Zwar handelt es sich um eine historisch gewachsene und schon seit langem durch einen Verband getragene regionale Kooperation (vgl. Schmitz 2005), doch die Anerkennung als Europäische Metropolregion im Jahr 2005 erfolgte vor allem durch das beharrliche Bestreben der Initiative Zukunft Rhein-Neckar-Dreieck und den damaligen Vorstand der BASF (vgl. Sarcinelli/König/König 2009: 164). Dieses außergewöhnliche Engagement eines einzelnen Akteurs bzw. Unternehmens und das Wohlwollen der beteiligten Ministerpräsidenten führte dann zur formalen Gründung der organisatorischen Strukturen der heutigen Metro-polregion Rhein-Neckar per Staatsvertrag (Schmitz 2005: 363; Mandel 2008: 134). Die Strukturen bestehen aus dem Verband Region Rhein-Neckar (VRRN) als öffentliche Körperschaft, der Metropolregion Rhein-Neckar GmbH zur strategischen Umsetzung von regional bedeutsamen Projekten und dem gemeinnützigen Verein Zukunft Metropolregion Rhein-Neckar e.V. (ZMRN e.V.) als Forum des öffentlichen Dialogs. Das Organisationsmodell baut auf einer vom (früheren) Raumordnungsverband Rhein-Neckar, der Handelskammer Rhein-Neckar und der Handwerkskammer Mannheim Rhein-Neckar-Odenwald beauftragten Studie auf (Schmitz 2005: 362). Damit wurden bereits die Anfänge der heutigen Metropolitan Governance nicht nur vonseiten der öffentlichen Akteure, sondern auch maßgeblich von Vertretern der Handelskammern und der BASF geprägt (Mandel 2008: 133; Federwisch 2012: 211). Da nach wie vor hochrangige Wirtschaftsvertreter in den Gremien der Metropolregion sitzen und damit die Entscheidungsorgane beeinflussen (können), wird teilweise von der Existenz eines „potenziellen Eliten- bzw. Entscheiderkartells“ gesprochen (Sarcinelli/König/König 2009: 165 f.). Innerhalb der GmbH ist der Einfluss der öffentlichen Hand allerdings sichergestellt, da die Anteile der GmbH zur Hälfte dem Verband Region Rhein-Neckar gehören und gegen dessen Willen keine Beschlüsse gefasst werden können (Sarcinelli/König/König 2009: 166; Zimmermann/Heinelt 2012: 98 f.). Durch diese enge Verknüpfung von öffentlicher Hand und Privatwirtschaft kann die Region auch als regionale Public-Private-Partnership verstanden werden (Schmitz 2005: 362 f.; Mandel 2008: 131). Die Motivation der BASF, sich stark bei der Grundfinanzierung der Metropolregion (der GmbH) zu engagieren, liegt laut Vertretern aus der Region darin, dass die Industriestadt Ludwigshafen allein nicht das nötige Image bietet, um ausreichend hoch qualifizierte Arbeits- und Führungskräfte anzulocken bzw. dauerhaft zu binden.

---

<sup>1</sup> In einer Kooperation der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, dem Siemens-Geschäftsbereich *Healthcare* sowie von über 100 mittelständischen Unternehmen wurde ein Cluster für Medizin, Medizintechnik und Pharma aufgebaut. Beinahe jeder vierte Arbeitnehmer ist inzwischen in den Bereichen Medizintechnik und Gesundheit angestellt und der Bereich soll zukünftig weiter ausgebaut werden. Die Stadt hat sich das Ziel gesetzt, die „Bundeshauptstadt der medizinischen Forschung, Produktion und Dienstleistung“ zu werden.

Inhaltlich bedeutet die enge Verknüpfung von Verband und Privatwirtschaft, dass für regional bedeutsame Projekte auf Ressourcen der in der GmbH organisierten Unternehmenschaft zurückgegriffen werden kann. Hier ist allerdings durchaus eine Selektivität der Themen beobachtbar, da ausschließlich die BASF projektungebundene Mittel zur Verfügung stellt und beispielsweise bislang keine privaten Gelder für nicht-wirtschaftsorientierte Projekte wie beispielsweise den Regionalpark Rhein-Neckar gewonnen werden konnten (Preisling 2013: 105). Die Public Private Partnership in der Metropolregion Rhein-Neckar zeigt sich vor allem in vielen kleineren Maßnahmen mit Bezug zu alltäglichen Problemen: Zu nennen sind hier Lösungen wie der einheitliche Parkausweis für Handwerker oder die regionsweite Koordination von Aufträgen, die im Rahmen des Projektes „Wirtschaft trifft Verwaltung“ über die Grenzen der Bundesländer verwirklicht werden konnten. Die Projekte ermöglichen eine länderübergreifende Ausstellung von Sonderparkausweisen für Handwerker und eine internetgestützte Vergabe von öffentlichen Aufträgen an regionale Handwerksbetriebe (vgl. VRRN 2012: 20 ff.). Auf der strategischen Ebene konnten ein koordiniertes Handeln bezüglich des Arbeitsmarktes (gemeinsames Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialmonitoring, Vereinbarkeit von Familie und Beruf) und ein gemeinsamer Ansatz für die Bewältigung des demografischen Wandels erreicht werden (vgl. VRRN 2012: 28f.). Vorteile der regionalen Public Private Partnership – auch zwischen Wissenschaft und Wirtschaft – zeigen sich in den Erfolgen im Wettbewerb um die Spitzencluster der Exzellenzinitiative der Bundesregierung, die neben einer Stärkung von einzelnen Wirtschaftszweigen auch die raumbezogenen Cluster „Energie- und Umwelt“ sowie „StoREgio“ (Energiespeichersysteme zur zukunftsfähigen regionalen Energieversorgung) umfassen. Diese Initiativen wurden maßgeblich in der Rhein-Neckar GmbH entwickelt und unterstützt und sind daher über die organisatorischen Verknüpfungen eng mit den metropolregionalen Gremien des Verbands Region Rhein-Neckar abgestimmt (vgl. VRRN 2012: 12 ff.).

## 5 Gründe für das Engagement / Systematisierung

Die privatwirtschaftlichen Beeinflussungsstrategien und die damit verbundene Gestaltung von Raum sollen anhand der Theorie des *place making* diskutiert werden. Dabei geht es vor allem um die Frage, ob und mit welchen Motiven private Unternehmen Ansätze des *place making* oder *place framing* nutzen und welche Folgen eine mögliche Überlappung bzw. Konkurrenz von (öffentlichen und privaten) „Räumen“ und strategischen Konzepten für die Rolle der öffentlichen Raumplanung in diesen Prozessen hat (vgl. Abb. 1).

Raum soll hier nicht nur als geographischer Ort (*place*), sondern vor allem auch als ein räumlich-soziales Konstrukt (*space*) gesehen werden, das durch die in ihm handelnden Akteure erzeugt und definiert wird. Zur einfacheren Lesbarkeit wird im Folgenden der Begriff *place* für beide Raumverständnisse verwendet. *Place making* kann vor diesem Hintergrund auch als Prozess beschrieben werden, der einen (öffentlichen) Raum mit seinen Werten, Attributen und Regeln definiert und die Aufgabe hat, eine dauerhafte und von vielen (öffentlichen und privaten) Akteuren akzeptierte kollektive *meaning of place* zu erzeugen (Schürmann 2006: 11 f.). Allerdings handelt es sich bei *place making* um einen Prozess, der nicht nur (physische) Räume definiert, sondern auch die Normen und Regeln beeinflusst, unter denen *place making* stattfindet. Diese Beeinflussung der Aushandlungsprozesse bzw. des (Werte-)Rahmens, ohne jedoch auf den Raum direkt einzuwirken, wird als *place framing* bezeichnet (Pierce/Martin/Murphy 2011: 60).

Abb. 1: Unterschiedliche Formen der Raumproduktion: *Place making* und *place framing*, *policy making* and *policy framing*

	Direkte Einflüsse / Projektebene	indirekte Einflüsse / Werte, Normen und Regeln
Raumbezogene strategische Planungen und Maßnahmen	<p><b>Place making</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– (Kollektiver) Prozess der Raumgestaltung/-aneignung</li> <li>– Direkte (ggf. bauliche) Beeinflussung des Raums</li> <li>– Raumproduktion durch „ortsgebundene Identitätsbildung“</li> <li>– Konkrete, lokalisierbare Projektebene</li> </ul> <p>z. B.: Öffentlich-Private Partnerschaften / Sponsoring / Business Improvement Districts</p>	<p><b>Place framing</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Beeinflussung der Rahmenbedingungen für die Wahrnehmung von Raum, ohne jedoch den Raum direkt zu beeinflussen</li> <li>– Beeinflussung künftiger Investitionen und Maßnahmen durch Festlegung von Normen, Zielsetzungen und Wertvorstellungen</li> <li>– Kein lokalisierbarer Raumbezug in Form konkreter physischer Orte</li> </ul> <p>z. B.: Positionen von (Wirtschafts-) Verbänden zur Raumentwicklung</p>
Strategische Beeinflussung der politischen Entscheidungsfindung	<p><b>Policy making</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Aktive Teilnahme an der politischen Entscheidungsfindung</li> <li>– „Agenda-setting“: direkte Beeinflussung von räumlichem Verhalten, z. B. durch arbeitsmarktpolitische und fiskalische Instrumente</li> <li>– Projekt- und Sachinteresse</li> <li>– zielt auf Problemdefinitionen und (kollektive) Lösung/Entscheidungsfindung</li> </ul> <p>z. B.: Internationalisierungsstrategien / Öffentlich-Private-Partnerschaften / Lobbyarbeit</p>	<p><b>Policy framing</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Beeinflussung der politischen Agenda, ohne direkt an den (politischen) Entscheidungen beteiligt zu sein</li> <li>– Einfluss auf gesellschaftliche Meinungen zum Thema „Raum“</li> <li>– Schaffen von Rahmenbedingen für politische Entscheidungen über die aktive Herausbildung von bestimmten Normen, Wertvorstellungen und Regeln</li> </ul> <p>z. B.: Medienarbeit/Kampagnen</p>

Quelle: Knieling/Othengrafen/Preising (2012: 458)

Eine weitere Möglichkeit der Raumbeflussung stellt *policy making* dar. Dabei handelt es sich nicht mehr um konkret raumbezogene Interventionen, sondern um übergeordnete kollektive Entscheidungsfindungsprozesse, in denen gesellschaftliche (und damit auch räumliche) Probleme und Herausforderungen gelöst werden sollen (vgl. Jann/Wegrich 2009; Schubert/Bandelow 2009). *Policy making* zielt auf die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung öffentlicher, privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure zur Verwirklichung vorher festgelegter Zielsetzungen. Eine große Rolle spielen hierbei die den einzelnen Akteuren zur Verfügung stehenden Instrumente und Machtpositionen. Macht wird in diesem Zusammenhang nicht nur als unmittelbare Entscheidungskompetenz verstanden, sondern bezieht sich, in Verbindung mit dem Agenda Setting, auch auf die Fragen, wer öffentliche Debatten (an)führt und wer thematische und

räumliche Zielsetzungen formuliert. *Policy making* unterliegt allerdings politischen, institutionellen, normativen, kognitiven und ideologischen Regeln (vgl. auch Schubert/Bandelow 2009: 4 f.). Diese Normen, Wertvorstellungen und Regeln bilden den Rahmen für die Entscheidungsfindung und werden als *policy frames* bezeichnet (Schön/Rein 1994: 23). Durch das Einbringen (unternehmerischer) kognitiver und normativer Elemente in Entscheidungsprozesse handelt es sich bei *policy framing* um eine weitere Strategie zur Beeinflussung von Prozessen der Rauman eignung und -produktion (z. B. Metropolregion Rhein-Neckar, Stadtentwicklung Erlangen).

Unternehmen können also auf verschiedene Weise in stadtre gionale Entwicklungsprozesse eingreifen. Eine Mitverantwortung der Wirtschaft für öffentliche Aufgaben ist zwar erkennbar, allerdings scheint der Fokus vermutlich meist doch in erster Linie auf der Verwirklichung wirtschaftsbezogener Partikularinteressen zu liegen. Mit Blick auf die Frage nach Markt oder Moral muss jedoch festgehalten werden, dass die Motive privatwirtschaftlicher Akteure noch ausführlich analysiert werden müssen, um empirisch zu klären und zu belegen, ob das privatwirtschaftliche raumbezogene Engagement primär unternehmerischen Interessen folgt oder inwieweit tatsächlich eine regionale Verantwortung erkennbar ist. Es kann aber festgehalten werden, dass die Agenda von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden (der *policy frame*) mit Blick auf Stadt- und Regionalentwicklungsprozesse nicht so umfassend ausgerichtet ist wie die der öffentlichen Hand. Das gesellschaftliche und raumbezogene Engagement von Unternehmen erfolgt anscheinend vorrangig dann, wenn es (1) den Unternehmenszielen nicht entgegensteht und (2) zur Steigerung des Betriebsergebnisses und zur Imageförderung bzw. Reputation des Unternehmens beiträgt.

## 6 Potenziale und Gefahren

Die skizzierten Entwicklungen eröffnen sowohl Chancen als auch Risiken für die Stadt- und Regionalentwicklung. Aus Sicht komplementärer Interessen von öffentlicher Hand und Wirtschaft, wie der Förderung von Stadt und Region als Wirtschaftsstandort oder als Lebens- und Wohnort für hochqualifizierte Arbeitskräfte, erscheint eine engere Zusammenarbeit naheliegend (vgl. auch Kaib 2011). Die Agenda der öffentlichen Stadt- und Regionalentwicklung ist allerdings deutlich weiter gefasst, sodass Politik und Verwaltung gewährleisten müssen, dass Entscheidungsprozesse die nötige Transparenz, Fairness und Legitimation garantieren und sich alle Interessen und Akteure vertreten sehen. Folglich läuft die unmittelbare Mitwirkung der Wirtschaft in der Stadt- und Regionalentwicklung (Agenda-Setting durch Unternehmen, bilaterale Verhandlungen zwischen Unternehmen und öffentlicher Hand etc.) Gefahr, diesbezügliche Qualitäten infrage zu stellen und thematisch zu selektiv zu agieren (vgl. Knieling/Othengrafen/Preisung 2012).

Für die Herausforderungen der Städte und Gemeinden bezüglich des demografischen Wandels und der Bereitstellung der sozialen Grundversorgung bedeutet ein stärkeres Engagement wirtschaftlicher oder wirtschaftsnaher Akteure aber auch, dass öffentliche Haushalte entlastet und soziale Dienstleistungen effizient, zielgerichtet und in größerem Maße zur Verfügung gestellt werden können. Die so entstehenden Win-win-win-Situationen kommen den öffentlichen, privaten und zivilen Sektoren gleichermaßen zugute. Davon unabhängig ergibt sich ein potenzielles Legitimitätsdefizit, wenn der Privatsektor in zunehmendem Maße eine direkte Einflussnahme auf ehemals rein öffentliche Bereiche gewinnt. Es gilt daher sicherzustellen, dass eine Zunahme des unternehmerischen Engagements nicht zu einer Aushöhlung der demokratischen Entscheidungsprozesse führt.

Darüber hinaus besteht auch bei Projekten mit privat-öffentlicher Mischfinanzierung die Notwendigkeit einer kritischen Betrachtung der Kosten-Nutzen-Verhältnisse. So sollten Maßnahmen, bei denen ein Unternehmen zwar die Investitionskosten trägt, die öffentliche Hand jedoch für die Betriebs- und Folgekosten aufkommt, auch auf ihre Langzeitwirkungen hin betrachtet werden (vgl. auch Thierstein 2007). So kann vermieden werden, dass sich der Mehrwert für das Unternehmen zwar positiv darstellt, die Kommune jedoch durch die anhaltenden Ausgaben in der Summe schlechter gestellt ist als ohne die Maßnahme.

## Literatur

- Albers, H.-H. (2011): Corporate Urban Responsibility. Die gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen in der Stadtentwicklung. Frankfurt am Main.
- Austmann, H. (2009): Corporate Social Responsibility und nachhaltige Entwicklung: Indigene Strategie-Typen und Gestaltungsansätze am Beispiel philippinischer CSR-Pioniere. Hamburg.
- Backhaus-Maul, H.; Biedermann, C.; Nährlich, S.; Polterauer, J. (Hrsg.) (2010): Corporate Citizenship in Deutschland. Gesellschaftliches Engagement von Unternehmen. Bilanz und Perspektiven. Wiesbaden.
- Büttner, K. (2009): Stadtentwicklung durch Großkonzerne – zur Koevolution von Raum und Wissen am Fallbeispiel Siemens und Erlangen. In: Matthiesen, U.; Mahnken, G. (Hrsg.): Das Wissen der Städte. Neue stadregionale Entwicklungsdynamiken im Kontext von Wissen, Milieus und Governance. Wiesbaden, 133-146.
- Federwisch T. (2012): Metropolregion 2.0. Konsequenzen einer neoliberalen Raumentwicklungs politik. Stuttgart. = Sozialgeographische Bibliothek 15.
- Feldenkirchen, W. (2004): Eine unerwartete Zukunft: Siemens und der wirtschaftliche Aufstieg Erlangens. In: Blessing, W.; Pehle, H. (Hrsg.): Die Zukunftsfähigkeit der Stadt in Vergangenheit und Gegenwart. Erlangen, 137-156. = Erlanger Forschungen, Sonderreihe, 10.
- Florida R. (2002): The Rise of the Creative Class. And How It's Transforming Work, Leisure Community and Everyday Life. New York.
- Förster, R. (1995): Nicht mit offenen Armen empfangen. Suche nach Privatunterkünften verstärkte die anfänglich ohnehin negative Einstellung zu den „Siemens-Preußen“. Erlangen.  
<https://w9.siemens.com/cms/regionalreferat-erlnbg/de/suafm/downloads/aufbruch/Documents/Teil2.pdf> (25.06.2012).
- Greiner, U. B. (1995): Schattenseiten. Nicht alles Gold am Siemens-Glanz. Erlangen.  
<https://w9.siemens.com/cms/regionalreferat-erlnbg/de/suafm/downloads/aufbruch/Documents/Teil4.pdf> (25.06.2012).
- Hiß, S. (2006): Warum übernehmen Unternehmen gesellschaftliche Verantwortung? Ein soziologischer Erklärungsversuch. Frankfurt, New York.
- Jann, W.; Wegrich, K. (2009): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In: Schubert, K.; Bandelow, N. C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0. München, 75-114.
- Jonker, J.; Stark, W.; Tewes, S. (2011): Corporate Social Responsibility und nachhaltige Entwicklung – Einführung, Strategie und Glossar. Berlin, Heidelberg.
- Kaib, W. (2011): Governance oder kommunale Selbstverwaltung? Wer steuert die Entwicklung der europäischen Metropolregionen? In: Frey, O.; Koch, F. (Hrsg.): Positionen zur Urbanistik II. Gesellschaft, Governance, Gestaltung. Wien, 187-202. = Stadt- und Raumplanung 9.
- Kieß, W. (1991): Urbanismus im Industriezeitalter – Von der klassizistischen Stadt zur Garden City. Berlin.
- Kleine-König, C.; Schmidpeter, R. (2012): Gesellschaftliches Engagement von Unternehmen als Beitrag zur Regionalentwicklung. In: Schneider, A.; Schmidpeter, R. (Hrsg.): Corporate Social

- Responsibility. Verantwortungsvolle Unternehmensführung in Theorie und Praxis. Berlin, 681-700.
- Kleine-König, C.; Schmidpeter, R. (2010): Gesellschaftliches Engagement von Unternehmen gestaltet die Region. Theoretische Perspektiven und regionalwissenschaftliche Verortung von Corporate Social Responsibility. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Verantwortungspartner. Unternehmen. Gestalten. Region. Ein Leitfaden zur Förderung und Vernetzung des gesellschaftlichen Engagements von Unternehmen in der Region. Gütersloh, 70-74.
- Kuhlen, B. (2005): Corporate Social Responsibility (CSR). Die ethische Verantwortung von Unternehmen für Ökologie, Ökonomie und Soziales: Entwicklung, Initiativen, Berichterstattung, Bewertung. Baden Baden.
- Knieling, J.; Othengrafen, F.; Preising, T. (2012): Privatisierung von Stadt- und Regionalentwicklung: Gesellschaftlicher Nutzen oder Verwirklichung von Unternehmenszielen? „Corporate Spatial Responsibility“ oder „Corporate Spatial Strategy“?. In: Raumforschung und Raumordnung 70 (5), 451-464.
- Mandel, K. (2008): Regional Governance – Made by Rhein-Neckar: Das neue Organisationsmodell für die Region. In: Ludwig, J.; Mandel, K.; Schwieger, C.; Terizakis, G. (Hrsg.): Metropolregionen in Deutschland. 11 Beispiele für Regional Governance. Baden-Baden, 130-142.
- Preising, T (2013): MetropolRegionalPlanung. Chancen und Risiken einer Zusammenführung von Metropolregionen und Raumplanung. Detmold.
- Pierce, J., Martin, D.G.; Murphy, J.T. (2011): Relational place-making: the networked politics of place. In: Transactions of the Institute of British Geographers 36 (1), 54-70.
- Sarcinelli, U.; König, M.; König, W. (2009): Die Europäische Metropolregion Rhein-Neckar als Beispiel für wirtschaftsinitiierte Verwaltungskooperation. In: Czerwick, E.; Lorig, W.; Treutner, E. (Hrsg.): Die öffentliche Verwaltung in der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden, 157-176.
- Schmitz, G. (2005): Metropolregion Rhein-Neckar – Modellregion für einen kooperativen Föderalismus. In: Raumforschung und Raumordnung 63 (5), 360-366.
- Schön, D.A.; Rein, M. (1994): Frame Reflection. Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies. New York.
- Schubert, K.; Bandelow, N.C. (2009): Politikfeldanalyse: Dimensionen und Fragestellungen. In: Schubert, K.; Bandelow, N. C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0. München, 1-24.
- Schürmann, T. (2006): Placemaking als Konzept ökonomisch effizienter Standortaufwertung. Eine Analyse englischsprachiger Literatur. Dortmund.
- Thierstein, A. (2007): Public Private Partnerships für Wirtschaftsförderung unter dem Blickwinkel der Raumentwicklung. In: Brandt, A.; Bredemeier, S.; Lange, J.; Jung, H.-U. (Hrsg.): Public Private Partnership in der Wirtschaftsförderung: Herausforderungen, Chancen und Grenzen. Stuttgart, 167-173.
- VRRN – Verband Region Rhein-Neckar (2012): Zusammen wachsen durch Vernetzung. Jahresbericht 2011 zur gemeinschaftlichen Regionalentwicklung. Mannheim.
- Zimmermann, K.; Heinelt, H. (2012): Metropolitan Governance in Deutschland. Wiesbaden.

## Autoren

**Felix Hartenstein**, Technische Universität Berlin, Zentralinstitut El-Gouna, felix.hartenstein@tu-berlin.de

Dr. **Tobias Preising**, ehemaliger Mitarbeiter der HafenCity Universität Hamburg, Stadtplanung und Regionalentwicklung, jetzt: Geschäftsstelle Netzwerk Erweiterter Wirtschaftsraum Hannover, tobias.preising@region-hannover.de

Maria-Valerie Schegk, Christina Schraml, Martina Schwab

# People, Places and Networks: Vernetzung und Verortung der Digital- und Kreativszene in Manchester

## Gliederung

- 1 Einführung
- 2 Theoretische Ansätze
  - 2.1 Kreativwirtschaft
  - 2.2 Netzwerkgesellschaft
  - 2.3 Vernetzung und Kommunikation
  - 2.4 Ort versus Raum
- 3 Analyse der Fallstudie
  - 3.1 Organisation
  - 3.2 Vernetzung und Verortung
  - 3.3 Zusammenfassende Ergebnisse
- 4 Schlussgedanken und Zukunftsperspektive

Literatur

## Kurzfassung

Dieser Artikel analysiert die Vernetzung und Verortung der Digital- und Kreativszene in Greater Manchester. Anhand der qualitativen Untersuchung des digitalen Netzwerkes CING, welches 2008 in Manchester gegründet wurde, wird insbesondere die ambivalente Beziehung zwischen physischem Ort und virtuellem Raum untersucht. Im Fokus der Analyse steht die Frage, inwieweit der virtuelle Raum eine Gefahr für den physischen Ort darstellt unter der Berücksichtigung möglicher Folgen für die moderne Raumplanung. Die Analyse der Fallstudie soll zeigen, dass Menschen (*people*) in Zeiten modernster Kommunikation, die stark durch soziale Netzwerke beeinflusst wird, miteinander vernetzt sind (*networks*), ohne dabei ihre Verortung (*places*) zu verlieren.

## Schlüsselwörter

Virtueller Raum – Vernetzung – Verortung – Netzwerkgesellschaft – Kreativwirtschaft – Identität – Manchester

## People, Places and Networks: The Interconnectedness and Situatedness of the Digital and Creative Scene in Manchester

### Abstract

This article analyses the interconnections as well as the situatedness of the digital and creative scene in Greater Manchester. Based on qualitative research on the digital network CING, which was founded in Manchester in 2008, a key aim is to explore the ambivalent relation between physical place and virtual space. Most notably, the analysis focuses on the extent to which virtual space poses a threat to physical space – especially with regard to possible consequences for contemporary spatial planning. The case study's analysis serves to illustrate that in these times of advanced communication technologies, *people* strongly influenced by social networks are linked together in these *networks* without losing their particular situatedness (*places*).

### Keywords

Virtual space – networking – situatedness – network society – creative industries – identity – Manchester

## 1 Einführung

Die Wege der Kommunikation haben sich durch soziale Netzwerke wie Facebook und Twitter geändert. So wurde der Brief weitestgehend zuerst durch die E-Mail und schließlich immer mehr, gerade unter Heranwachsenden, durch die Facebook-Nachricht ersetzt. Erzählte man sich früher beim Friseur oder im Café die neuesten Geschehnisse, so postet man heute auf Facebook oder schreibt einen kurzen Tweet. *People* bewegen sich tagtäglich im virtuellen Raum und müssen sich am Ende des Tages fragen, wann sie zum letzten Mal mit einer anderen Person face-to-face kommuniziert haben. Sind Orte wie Cafés, Bars oder Parks obsolet geworden? Brauchen wir Räume wie Straßen nur noch als Transportraum? Was passiert mit *places* im 21. Jahrhundert? Werden sie durch virtuelle *networks* ersetzt?

Diese und andere Fragen bilden die Grundlage des vorliegenden Artikels, der auf einer im Jahr 2011 in Manchester entstandenen Forschungsarbeit basiert.<sup>1</sup> Manchester ist eine Plattform für mehrere Netzwerke der Digital- und Kreativszene. Nach der Deindustrialisierung hat Manchester durch diese Netzwerke eine neue wirtschaftliche Identität gefunden und sein Image als Arbeiter- und Industriestadt durch das einer Stadt für digitale ‚geeks‘ ersetzt. Die digital-kreativ Schaffenden<sup>2</sup> sind in der nordenglischen Stadt aber nicht nur virtuell miteinander vernetzt, sondern auch gleichermaßen in der Stadt physisch verortet. Manchester spielt als Ort eine Rolle für dieses Milieu.

Der Fokus der Forschungsarbeit liegt auf einem der angesprochenen Netzwerke der Digital- und Kreativszene, dem Netzwerk CING (Creative Industry Networking Group).

---

<sup>1</sup> An dieser Stelle möchten wir uns bei Kaija-Luisa Kurik und Olivia Sandri bedanken, die gemeinsam mit uns die Feldforschung im Frühjahr 2011 in Manchester durchgeführt haben. Ebenso zu Dank verpflichtet sind wir unseren Interviewpartnern für ihre Bereitschaft und Offenheit, sowie Stephan Flowers, Robert Grimm und Katie Milestone für ihre Unterstützung und den fachlichen Input. Abschließend möchten wir noch den Teilnehmern der Tagung des Jungen Forums 2012 für ihr Feedback zu einem früheren Entwurf dieses Artikels danken.

<sup>2</sup> Eine genauere Beschreibung der Gruppe der digital-kreativ Schaffenden und deren Zusammensetzung, insbesondere in einem der aktiven Netzwerke in Manchester (CING) findet sich in Kapitel 3.1.

Untersuchungsgegenstand sind sowohl die virtuelle Vernetzung von CING als auch die Verortung des Netzwerks in Manchester und Nordengland. Vor Ort wurden Daten mithilfe von Interviews und partizipierenden Beobachtungen erhoben. Diese bilden den Grundstein, um CING anhand dreier Blickwinkel zu analysieren: der Organisation, der Netzwerkstruktur und des Ortes, an dem CING ansässig ist. Gerade der dritte Analysepunkt hat die Frage aufgeworfen, welche Rolle der physische Ort im Zeitalter von Twitter und Co noch spielt, beziehungsweise ob der neu entstandene virtuelle Raum nicht sogar eine Gefahr für den physischen Ort darstellt.

In der vorliegenden Arbeit wird folgende These diskutiert: Der virtuelle Raum stellt keine Gefahr für den physischen Ort dar, denn virtueller Raum braucht physische Orte!

Nachfolgend werden die Begriffe Raum und Ort klar voneinander unterschieden verwendet: Mit dem Begriff Raum beschreibt dieser Artikel vor allem den virtuellen Raum, wohingegen der Ort auf die materielle, physische Umwelt verweist. In den meisten theoretischen Arbeiten sowie im täglichen Sprachgebrauch verwendet man auch für die materielle Welt immer wieder den Raumbegriff (vgl. z.B. de Certeau 1988). Um hier aber eine klare Trennung von virtueller und materieller Welt zu erhalten, ist für diese Arbeit der Raumbegriff ausschließlich der virtuellen Welt vorbehalten. Ist vom Ort die Rede, bezieht sich dies immer auf die materielle Umwelt.

Zunächst werden die Begriffe Kreativwirtschaft, Netzwerkgesellschaft, Kommunikation und virtueller Raum versus physischer Ort theoretisch erläutert. Im zweiten Teil folgt die Darstellung der Ergebnisse aus der Analyse der Fallstudie. Diese Ergebnisse werden schließlich in Relation zur vorangestellten These betrachtet. Darüber hinaus versucht dieser Artikel konkrete Handlungsempfehlungen für die moderne Raumplanung zu geben und mithilfe der diskutierten These darzustellen, wie Planung auf die neue Situation, ja vielleicht sogar die neue Konzeption von Raum, eingehen muss. Ziel soll es hierbei sein, aufzuzeigen, wie Raumplanung 3.0 aussehen muss, um Orte für die nächsten Jahre „fit“ zu machen.

## 2 Theoretische Ansätze

Der Soziologe Manuel Castells hat in seiner Triologie „The Information Age: Economy, Society and Culture“ (1996; 1997; 1998) aktuelle gesellschaftliche Prozesse unter dem Begriff der Netzwerkgesellschaft vereint. Angewandt auf die vorliegende Fallstudie über digital-kreativ Schaffende in Manchester, ermöglicht Castells Theorie einen interessanten Blick auf die sozialräumlichen Praktiken dieses Netzwerks. Zunächst aber soll das Phänomen der Kreativwirtschaft näher erläutert werden. Der letzte Abschnitt beleuchtet die der Vernetzung zugrunde liegenden Kommunikationsprozesse.

### 2.1 Kreativwirtschaft

Seit einigen Jahren wird der Kreativwirtschaft aufgrund ihrer wirtschaftlichen Rentabilität große Bedeutung zugeschrieben. Ursprünglich bezeichnete der von den Anhängern der Frankfurter Schule in den 1940er Jahren entwickelte Begriff „Kulturindustrie“ eine kritische Haltung, um die negativen Konsequenzen der Verschmelzung von Kultur und Wirtschaft zu verdeutlichen, im Sinne der Kommodifizierung von Kultur (Horkheimer/Adorno 1947: 128 ff.). Wie Peter Hall erklärt, ist es allerdings heutzutage schwierig, eine präzise Definition des Begriffs Kreativwirtschaft zu liefern, da die Abgrenzungen zu verwandten Sektoren, wie beispielsweise der Freizeitindustrie oder dem Tourismus, zusehends verschwimmen. Während der Begriff von manchen Theoretikern ausschließlich

für die Bezeichnung der Kernsektoren (z. B. Rundfunk, Film, Musik und Presse) verwendet wird, beziehen andere auch Randgebiete, wie beispielsweise Sport, in den Begriff mit ein (Hall 1999: 54 f.). Um eine breite Definition von Kreativwirtschaft zu liefern: Kreativwirtschaft bezieht sich auf die Produktion und den Konsum von Produkten, welche „kulturelle Texte“ sind, die gesellschaftliche Bedeutung tragen und an ein Massenpublikum verteilt werden (Hesmondhalgh 2002: 146).

Die Kreativwirtschaft ist zweifelsohne in den letzten Jahren zu einem zentralen wirtschaftlichen Sektor geworden, innerhalb dessen dem kulturellen beziehungsweise kreativen Wert ein kommerzieller Wert zugeschrieben wird (Hall 1999: 55). Dies spiegelt sich beispielsweise in der Entwicklung des Konzerns Walt Disney wider, dessen Produkte („kulturelle Texte“) weltweit zirkulieren (Hesmondhalgh 2002: 113 ff.). Aber die Kreativwirtschaft spielt auch innerhalb der lokalen Stadtkulturpolitik eine zunehmend bedeutende Rolle. Die öffentliche Hand hat das (wirtschaftliche) Potenzial dieses Sektors erkannt: Kulturgeleitete Stadtentwicklungs- beziehungsweise Regenerationsstrategien erfreuen sich höchster Beliebtheit, um eine höhere Positionierung im internationalen Stadtranking zu erreichen (Hesmondhalgh 2002: 145). Vor allem ehemalige Industriestädte wie Manchester, die mit den negativen Folgen der Deindustrialisierung kämpfen, verfolgen seit Mitte der 1990er Jahre diese Revitalisierungsstrategie als Quelle neuer Identitätsbildung und als Imageaufbesserung sowie zur Herstellung kreativer und innovativer Milieus (z. B. Implementierung eines top-down Kreativclusters, European Capital of Culture) (Hall 1999: 48; Hesmondhalgh 2002: 145).

Im folgenden Abschnitt soll auf die Notwendigkeit der (in)formalen Vernetzung der Kreativwirtschaft eingegangen werden.

## 2.2 Netzwerkgesellschaft

In ersten Teil seiner Trilogie „The Information Age: Economy, Society and Culture“ postuliert Castells (1996), dass Vernetzung in unserer Gesellschaft eine immer größere Rolle spielt. Er bezeichnet unsere Epoche als Informationszeitalter und erklärt die Gesellschaft des 21. Jahrhunderts als Netzwerkgesellschaft, innerhalb derer vorherrschende Funktionen und Prozesse zunehmend über Netzwerke organisiert werden.

Das letzte Viertel des 20. Jahrhunderts war geprägt durch den Übergang vom nationalstaatlichen Industrialismus zum globalen Informationismus, in dem Wissen das neue Kapital und daher die Hauptquelle von Macht darstellt. Dieser Prozess, begleitet von Flexibilisierung und Dezentralisierung, rief eine neue dominierende Sozialstruktur ins Leben, nämlich den Wandel von der Industriegesellschaft zur Netzwerkgesellschaft, in der die Nutzung von modernen Informations- und Kommunikationstechnologien selbstverständlich geworden ist. Abgesehen von der neuen vorherrschenden Wirtschaftsform (informationelle/globale Ökonomie), analysiert Castells fundamentale Veränderungen von Kommunikation und Kultur, die er als „Kultur der realen Virtualität“ bezeichnet, und die vor allem durch Beschleunigung gekennzeichnet sind (Castells 1998: 384).

Netzwerke, die durch innovative Entwicklungen in der Technologie zustande gebracht werden, bestehen aus mehreren untereinander verbundenen Knoten, über die Kommunikationsflüsse stattfinden. Sie werden wie folgt definiert: „a specific type of relation linking a defined set of persons, objects, or events“ (Knoke/Kuklinski 1982: 12) oder „a set of interconnected nodes“ (Castells 1996: 501). Diese Netzwerke konstituieren „the new social morphology of our societies and the diffusion of networking logic substantially modifies the operation and outcomes in the processes of production, experience, power and culture. While the networking form of social organisation has existed in other times

and spaces, the new information technology paradigm provides the basis for its pervasive expansion throughout the entire social structure" (Castells 1996: 500). Folglich gewinnt die Macht der Ströme („flows“) Vorrang gegenüber den Strömen der Macht. Zu den Vorteilen der Netzwerkgesellschaft zählen ihre grenzenlose Expansionsmöglichkeit, ihre offene und hochgradig dynamische Struktur und die Ermöglichung von Gleichzeitigkeit – ohne dabei geographische Nähe vorauszusetzen (Castells 1996: 500).

Vernetzung findet heutzutage in vielen, wenn nicht allen Sektoren statt. Der wesentliche Grund dafür liegt darin, dass innerhalb des steigenden Wettkampfes auf dem freien Markt Vernetzung dazu beiträgt, die Transaktionskosten und ökonomische Risiken enorm zu verringern (Evans 2004: 80). Evans zufolge zeigt sich die zunehmende Bedeutung der Vernetzung innerhalb des kreativen Milieus, da kreative Leute sehr stark zu lokalen Networking-Events tendieren, um miteinander zu arbeiten. Der wechselseitige Austausch durch die Vernetzung generiert ein kreatives Milieu, das letztlich zu Innovation führt (Evans 2004: 91).

### 2.3 Vernetzung und Kommunikation

In Kapitel 2.2 wurde dargelegt, dass Vernetzung in unserer Gesellschaft zu einem dominanten Organisationsprinzip geworden ist. Vernetzung aber ist nur möglich, wenn die verschiedenen Netzwerkteilnehmer miteinander in irgendeiner Form kommunizieren. Gerade weil ein Großteil der Kommunikation heutzutage über das Internet abläuft, scheint es logisch, dass Netzwerke immer mehr auf den virtuellen Raum als Kommunikationsraum zurückgreifen. Dennoch hat die Forschungsarbeit in Manchester gezeigt, dass die virtuelle Kommunikation ein Treffen im physischen Ort keineswegs ersetzt.

Dass sich virtuelle und face-to-face Kommunikation unterscheiden, scheint kaum verwunderlich. Aber worin genau liegt dieser Unterschied? Abhängig von der Betrachtungsweise, beinhaltet ein Kommunikationsakt im Grunde immer eine doppelte Kommunikation: Da ist zunächst die eigentliche, zwischenmenschliche Kommunikation. Es kommuniziert aber auch das jeweilige Kommunikationsmilieu mit den einzelnen Individuen. Kommunikationsmilieus innerhalb der vorliegenden Forschung sind physischer Ort und Körperlichkeit einerseits und virtueller Raum andererseits. Der zweite hier beschriebene Kommunikationsakt fällt in den Bereich der Semiotik, die Umberto Eco versteht als „Wissenschaft, welche *alle* Kulturphänomene so untersucht, *als ob* sie Zeichensysteme wären – wobei sie von der Hypothese ausgeht, (...) daß Kultur im wesentlichen Kommunikation ist“ (Eco 1968: 275). Eco hat in seinem Essay „Funktion und Zeichen (Semiotik der Architektur)“ weiterhin bemerkt, dass es natürlich „befremdlich erschiene, etwas um jeden Preis als Kommunikationsakt ansehen zu wollen, was sich doch ebenso gut und ohne Problem als Funktionsmöglichkeit begreifen läßt“ (Eco 1968: 276). Wenn man jedoch verstehen möchte, warum es einen Unterschied macht, ob eine Aussage bei Twitter gepostet wird oder ob dieselbe Aussage face-to-face mitgeteilt wird, scheint es sinnvoll zu untersuchen, was neben der eigentlichen Aussage vom virtuellen Raum beziehungsweise physischen Ort selbst jeweils kommuniziert wird.

Was aber teilt der physische Ort mit, was kommuniziert der virtuelle Raum und wie beeinflussen diese Reize zwischenmenschliche Kommunikation? Hier ist zunächst ein kurzer Blick auf das Zustandekommen zwischenmenschlicher Kommunikation notwendig. Laut Tim Edensor setzt zwischenmenschliche Kommunikation ein gemeinsames Set an Referenzpunkten voraus. „A structure of feeling seems to suggest a communal way of seeing the world in consistent terms, sharing a host of reference points which provide the basis for everyday discourse and action“ (Edensor 2002: 19). Notwendige Voraussetzung

dafür, dass etwas Referenzpunkt wird, ist das Bestehen dieses Punktes in unserer geistigen und/oder körperlichen Erfahrung – man muss von diesem „affected“ sein (Massumi 2002: 18). Es scheint naheliegend, dass Kommunikation unter Menschen, die möglichst viele gemeinsame Referenzpunkte haben, einfacher funktioniert als unter Menschen, die nur sehr wenige gemeinsame Referenzpunkte haben. Auch das, was uns ein gemeinsam genutzter virtueller Raum oder ein gemeinsam genutzter physischer Ort mitteilt, wird potenziell zu einem gemeinsamen, geteilten Referenzpunkt. Vor allem in der physischen Welt ist jeder permanent auch unbewusst Reizen ausgesetzt, die verschiedenste menschliche Sinne in jedem Einzelnen ansprechen (der Geruch eines Raumes, der Klang der Stimmen im Raum etc.). Die Anzahl und Vielfalt gemeinsamer Referenzpunkte ist somit potenziell größer als bei Referenzpunkten, die sich aus Reizen der virtuellen Welt ergeben, die – vor allem wenn wir von sozialen Internet-Plattformen sprechen – lediglich unsere visuellen und geistigen Sinne ansprechen. Bei der Kommunikation im virtuellen Raum kommt außerdem hinzu, dass jeder Kommunikationsteilnehmer von einem anderen physischen Ort umgeben und beeinflusst wird. Bei einer Chat-Konversation zwischen zwei Teilnehmern sind also immer gleich drei Kommunikationsmilieus vorhanden: einmal der geteilte virtuelle Raum und dann die jeweiligen physischen Orte der Chat-Teilnehmer, die komplett unterschiedlich sein können. Während einer beispielsweise in der U-Bahn, eingeklemmt zwischen zwei Rucksäcken und Kindergeschrei, mühselig eine Nachricht auf seinem Smartphone eingibt, sitzt sein Gesprächspartner entspannt zu Hause am Schreibtisch und tippt gemächlich eine Antwort in den Rechner.

## 2.4 Ort versus Raum

Vorangehend wurde dargelegt, dass die immer stärker werdende virtuelle Vernetzung nicht zu vernachlässigende Vorteile mit sich bringt. Zum einen senkt sie die Transaktionskosten, macht Kommunikation also per factum billiger und auch leichter durchführbar. Des Weiteren argumentiert Evans, dass der Austausch durch Vernetzung ein kreatives Milieu generiert, welches Innovation zur Folge hat (Evans 2004: 91). Ohne Zweifel ist Vernetzung *das* dominante Organisationsprinzip der heutigen Zeit und ohne moderne Kommunikationswege – den virtuellen Raum – wäre diese in solch einer Art und Weise nicht möglich. Im sozialen Netzwerk Facebook kann sich jeder virtuell genauso einer bestimmten Gruppe anschließen – beispielsweise der Uniabgänger eines bestimmten Jahrganges einer Universität –, wie es einem in der Stammkneipe möglich ist, sich an den Stammtisch zu setzen und sich dort der Gruppe von „Stammtischbrüdern“ zugehörig zu fühlen. Dieser Vergleich mag etwas hinken, aber er zeigt, dass jeder Raum Referenzpunkte bietet, egal ob er virtueller Natur ist oder einen physischen Ort darstellt. Wie viel Ort braucht dann der Raum überhaupt noch? Ist Verortung noch notwendig oder macht es wirklich keinen Unterschied mehr, ob man nur noch virtuell miteinander vernetzt ist?

Die Argumentation soll zeigen, dass es durchaus einen Unterschied macht: Raum braucht Orte. Folgt man der Definition von Ort nach Doreen Massey, so ist der Ort „integrated as authentic, as ‘home’, as a secular retreat; of space as somehow originally regionalised“ (Massey 2005: 6). Die menschliche Vorstellung, die Konzeption von Ort, besteht für Massey aus „turning space into time“ (Massey 2005: 7). Der physische Ort bietet die Möglichkeit, in einem kulturellen und zeitlichen Rahmen verortet, physisch manifestiert zu sein. Mit anderen Worten: Der Ort beinhaltet im Gegensatz zum

virtuellen Raum einen *genius loci*<sup>3</sup>, eine Palette von ortsspezifischen Eigenschaften, die den speziellen Platz zu etwas Einzigartigem machen. Darüber hinaus sind bestimmte Orte kulturell sehr stark verfestigt, man denke nur an die bereits erwähnte Stammkneipe oder den Sandkasten im Hinterhof, der jahrelang Zentrum der eigenen Kindheit war. Die Frage ist hier, ob ein Facebook-Freund auf Dauer wirklich die Sandkastenliebe ersetzen kann? Der Ort bietet etwas, was der virtuelle Raum nicht bieten kann: Vielschichtigkeit. Der Ort erzeugt vielschichtige Sinneserfahrungen und spricht eben nicht nur visuelle und geistige Sinne an, wie es der virtuelle Raum tut. Er bietet das Gefühl des authentischen Zuhauses, das Gefühl geerdet zu sein. Zudem teilen Kommunikationspartner diese Sinneserfahrungen, die dann, wie oben bereits erwähnt, zu potenziellen gemeinsamen Referenzpunkten werden. Darüber hinaus ist der Ort ein Platz des „secular retreat“, er bietet Erholung und Reproduktion (Massey 2005: 6). Unumstritten ist der virtuelle Raum leichter erreichbar und vernetzt schneller als der physische Ort, aber Emotionen im virtuellen Raum sind standardisiert. Der *like-button* vermisst einen *dislike-button*.

Ort und Raum brauchen sich gegenseitig. Der Ort benötigt den Raum, um der Netzwerkesellschaft und ihrem schnellen Handeln eine geeignete Plattform bieten zu können. Des Weiteren kann der virtuelle Raum das Treffen am physischen Ort entlasten, da er ein erstes Kennenlernen, eine erste Kommunikation im leicht zugänglichen Netzwerk möglich macht. Nach diesem ersten Kennenlernen im virtuellen Raum wird aber in den meisten Fällen ein tatsächliches Treffen angestrebt. Einziger Zweck vieler virtueller Räume ist es, sich am physischen Ort zu treffen, man denke nur an Online-Partner-Portale.

### 3 Analyse der Fallstudie

Soziale Praktiken sind immer auch räumliche Praktiken. Vorangehend wurde versucht, die räumlichen Bezüge des sozialen Phänomens der Vernetzung nachzuzeichnen. Dieses Kapitel stellt nun das sozial-räumliche Gefüge eines konkreten Netzwerkes dar: CING – ein Netzwerk, welches eine Plattform für digital-kreativ Schaffende bietet.

#### 3.1 Organisation

CING steht für „Creative Industries Networking Group“ und wurde im Juni 2008 als Non-Profit-Organisation von zwei jungen Kreativen im Alter von Anfang beziehungsweise Mitte Dreißig in Manchester gegründet. Die ursprüngliche Mitgliederzahl von sechs wuchs innerhalb von vier Jahren auf über 1.000. Die Mitgliedschaft sowie alle von CING organisierten Aktivitäten sind kostenfrei. Dem Mitgründer Phil Northall zufolge ist es nicht das Ziel der Organisation, damit Geld zu verdienen, denn das würde das zugrunde liegende Konzept der Niederschwelligkeit zerstören. Abgesehen von den monatlichen Treffen in einer Bar, bei denen die Mitglieder die Möglichkeit haben, Ideen auszutauschen und neue Geschäftskontakte zu knüpfen, organisiert CING alle drei Monate Vorträge und Workshops zu verschiedensten Business-Hilfestellungen, z. B. Marketing oder rechtliche Beratung. Wie Northall berichtet, finden alle Aktivitäten in einer informellen und freundlichen Atmosphäre statt. Dies wurde seitens der Teilnehmer in den durchgeführten offenen Interviews bestätigt: Sie nutzen diese Treffen, um aus dem Büro und unter Leute zu kommen und ein Bier in einer angenehmen Atmosphäre zu trinken. Vor al-

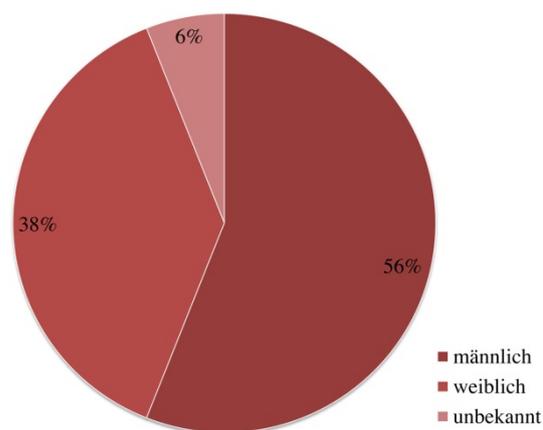
---

<sup>3</sup> Im alten Rom wurde unter *genius loci* die Spiritualität eines Ortes (von Tempelanlagen) verstanden. Heutzutage bezeichnet der *genius loci* eine Palette von Eigenschaften, die einen Ort einzigartig machen. Neben Eigenschaften, die die virtuellen und geistigen Sinne ansprechen, gehören auch spezielle Gerüche und Geräusche zum *genius loci* eines Ortes (vgl. z. B. Majunke 2003).

lem für Selbstständige, die vorwiegend von zu Hause aus arbeiten, bieten diese monatlichen Treffen eine gute Gelegenheit „to get out“ (Northall 2011), ihre Arbeit mit Gleichgesinnten zu diskutieren und sich auf diese Art und Weise von anderen Kreativen inspirieren zu lassen.

Vergleicht man die unterschiedlichen Hintergründe der Mitglieder, lässt sich feststellen, dass CING neben dem digitalen Sektor auch zahlreiche Teilnehmer aus dem „classical cultural sector“ hat (Northall 2011). Demzufolge nehmen auch „traditional“ Künstler und Handwerker an den CING-Treffen teil. Northall erklärt in diesem Zusammenhang, dass darin die Einzigartigkeit von CING im Unterschied zu den anderen zwei großen Netzwerken in Manchester (Northern Digital und Social Media Café) liegt, deren Zielgruppe sich auf die digitalen Kreativen beschränkt. Eine weitere Besonderheit an CING ist, dass im Unterschied zu den anderen beiden Netzwerken, die Mitglieder von CING nicht „digitally bonded“ (Northall 2011) sind. Das heißt, obwohl sich CING digital präsentiert (E-Mail, Website, Twitter), ist nach wie vor die „Mouth-to-mouth“-Propaganda für den starken Zuwachs an neuen Mitgliedern ausschlaggebend (Northall 2011). Nicht nur die Professionen der CING-Mitglieder deuten auf eine große Diversität, auch das Alter der Teilnehmer umspannt die gesamte Bandbreite, auch wenn ein „slightly younger vibe“ (Northall 2011) bei den Veranstaltungen spürbar ist. Es sind deutlich mehr Männer am CING-Netzwerk beteiligt als Frauen (vgl. Abb. 1).

Abb. 1: CINGs Mitgliederverteilung nach Geschlecht



### 3.2 Vernetzung und Verortung

Zwar ist die Entstehung des Netzwerkes CING vor allem auf die Initiative der beiden jungen Männer aus Manchester zurückzuführen, dennoch basiert die Gründung von CING auf einer real gegebenen Nachfrage: Eine gute Anbindung und eine Bekanntheit innerhalb der Kreativszene ist notwendig für das Geschäft. Zudem kombinieren Netzwerke verschiedenste Ressourcen, die sich gegenseitig befruchten und zu innovativen Projekten führen können. Dies wurde von Northall bestätigt, der vor allem in der Kombination aus professionellem Wissen und kreativer Kompetenz einen großen Nutzen für den Kreativsektor sieht. Interviews mit CING-Mitgliedern haben außerdem gezeigt, dass – neben dem Socializing-Effekt und dem Austausch von Ideen mit anderen Kreativen – vor allem das Kontaktnüpfen und die Aussicht, darauf aufbauend ein gemeinsames Projekt zu entwickeln, die Hauptmotive für eine Teilnahme im Netzwerk bilden. „CING is brilliant. It’s a great way of doing informal networking in an easy-going environment and meeting like-minded people for information sharing and discussing collaborations“



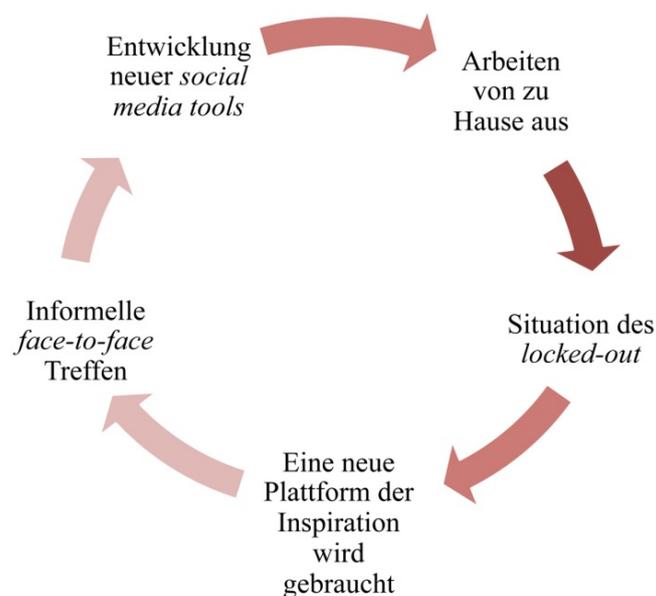
Kommunikationsräume verbreitet, ist CING eindeutig lokal eingebettet, wenn auch nicht darauf beschränkt. Die Mehrheit der Mitglieder (75%) sind in Manchester oder im Umkreis verortet, es gibt jedoch auch regionale und einige wenige internationale Mitglieder (vgl. Abb. 2).

### 3.3 Zusammenfassende Ergebnisse

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass, obwohl CING ein digitales Netzwerk ist, es vor allem durch die monatlichen physischen Zusammentreffen am Leben gehalten wird. Wie aus der Analyse hervorging, bietet CING seinen Mitgliedern die Möglichkeit, sich untereinander zu vernetzen, Ideen auszutauschen, sich kreativ zu beeinflussen und gemeinsam neue geschäftliche Partnerschaften zu knüpfen und innovative Projekte zu entwickeln. Bezüglich der Dialektik von physischem Ort und virtuellem Raum konnte gezeigt werden, dass die zunehmende Verwendung von sozialen Netzwerktools im Internet keine Gefahr für Face-to-face-Kommunikation darstellt, diese nicht ersetzt, sondern vielmehr unterstützt und steigert. Die Ergebnisse bestätigen, dass Vernetzung innerhalb der Kreativwirtschaft eine wesentliche Rolle spielt.

Demzufolge konnte die Entstehung eines „Engelskreises“ identifiziert werden. Technologische Prozesse (Entwicklung von social media tools) ermöglichen ein Arbeiten von zu Hause aus. Dies birgt jedoch die Gefahr einer Locked-out-Situation – das Fehlen kritischen Inputs aufgrund von Isolation. Um diese Entwicklung zu überwinden, bedarf es neuer Plattformen für Inspiration. Aus diesem Grund kommt Face-to-face-Treffen eine bedeutende Rolle zu. Anstatt in einer formalen Umgebung zusammenzukommen, sind vor allem diese neuen Formen des informellen Treffens positiv beeinflussend, denn durch den persönlichen Austausch entstehen neue Ideen, die innovative Prozesse befördern. Daraus resultierend entsteht ein „Engelskreis“, in dem sich Entwicklungen gegenseitig beeinflussen und durch eine positive Rückkoppelung verstärken (vgl. Abb. 3).

Abb. 3: Engelskreis durch Vernetzung



## 4 Schlussgedanken und Zukunftsperspektive

In der Einführung dieses Artikels wurde die Frage aufgeworfen, ob physische Orte (*places*) im modernen Zeitalter obsolet geworden sind, weil *people* sich nur noch im virtuellen Raum bewegen und diesen zur gemeinsamen Kommunikation nutzen. Die klare Antwort lautet: Nein, der physische Ort ist nicht obsolet geworden. Er ist auch nicht reiner Transportraum oder wird durch virtuelle Netzwerke ersetzt, im Gegenteil, er wird durch sie ergänzt. Kommunikation, sowohl face-to-face als auch virtuell, ist immer eine doppelte Kommunikation. Doppelt in dem Sinne, dass einerseits zwischen den einzelnen Personen kommuniziert wird, andererseits aber auch eine Kommunikation zwischen dem physischen Ort beziehungsweise virtuellen Raum und der Körperlichkeit der einzelnen Personen stattfindet. Der physische Ort aber hat gegenüber dem virtuellen Raum einen klaren Vorteil: Sein Set an Referenzpunkten ist stärker (da hier mehr Sinne angesprochen werden), beziehungsweise dieses Set löst stärkere Emotionen bei Besuchern oder Nutzern des Ortes aus. Um es mit prägnanten, ja fast klischeehaften Beispielen aus dem alltäglichen Leben auszudrücken: Ein Sandkasten aus Kindertagen, die Stammkneipe oder der Baum, unter dem man zum ersten Mal jemanden geküsst hat, können nicht durch standardisierte Emotionen im virtuellen Raum ersetzt werden. Auf der anderen Seite brauchen die oben genannten *Treff-Orte* jedoch die Geschwindigkeit und Offenheit des virtuellen Raumes, um in Zeiten der Abhängigkeit von zunehmender Vernetzung bestehen zu können. Physischer Ort und virtueller Raum ergänzen sich, haben eine ambivalente Beziehung zueinander, ja manchmal sind sie sogar schwer voneinander zu trennen, da eine gewisse Verschmelzung beobachtet werden kann.

Der physische Ort und der virtuelle Raum müssen zur Deckung gebracht werden, denn schließlich kann, ja muss sogar der virtuelle Raum als ein Layer des physischen Ortes verstanden werden. Menschen, die sich im virtuellen Raum aufhalten und vernetzen, befinden sich gleichzeitig auch immer an einem physischen Ort; andersherum ist dies nicht der Fall. Dieser Ort kann überall sein: zu Hause, am Arbeitsplatz oder in der Öffentlichkeit. Der physische Ort muss gewappnet sein für Menschen, die sich zur selben Zeit auch im virtuellen Raum „bewegen“, d.h. miteinander kommunizieren und sich begegnen. Dieses Übereinanderlegen des physischen und virtuellen Layers von Raum, dieses „Platzschaffen“ im physischen Ort für das virtuelle Moment ist eine der neuen Aufgaben der modernen Raumplanung, der Raumplanung 3.0. Es müssen Orte geschaffen werden, die für *alle* Kommunikationsmilieus der Netzwerkgesellschaft Platz bieten. Hierzu müssen Planer Prozesse und nicht Ergebnisse planen, denn „space is always under construction (...), because space is a product of relations-between (...) space is never finished, never closed, it is always in the process of being made“ (Massey 2005: 9). Anders ausgedrückt: Die Planung muss sich der neuen Geschwindigkeit des virtuellen Raumes anpassen und darf niemals stillstehen. Eine fortlaufende Evaluation des Geplanten ist nötig. Wie dargelegt, bietet der physische Ort ein mit Emotionen verbundenes Set an Referenzpunkten. Diese dürfen von der Planung nicht ignoriert werden. Nicht das Design eines Ortes steht an erster Stelle, sondern seine Existenz, verbunden mit seiner Einzigartigkeit; seinem *genius loci* und wie sich dieser mit der Zeit verändert. Es ist demnach wichtig, dass der Planer den Ort begleitet anstatt ihn einfach nur zu beplanen. Benutzer des Ortes und ihre Bedürfnisse, ihre Referenzpunkte, die sie mit dem Ort verbinden, müssen in die Planung miteinbezogen werden. Raumplanung 3.0 sollte eine interaktive, partizipatorische Planung sein, die vielleicht sogar den virtuellen Raum als Planungs-

werkzeug benutzt.<sup>4</sup> Darüber hinaus sollten Planer in Möglichkeiten denken und eine stabile Hardware bieten anstelle einer inflexiblen Software. Raum und Ort zur Deckung bringen, das muss das Ziel der modernen Raumplanung sein.

## Literatur

- Castells, M. (1996): *The Rise of the Network Society. The Information Age: Economy, Society and Culture. Vol. 1.* Cambridge.
- Castells, M. (1997): *The Power of Identity. The Information Age: Economy, Society and Culture. Vol. 2.* Malden.
- Castells, M. (1998): *End of Millennium. The Information Age: Economy, Society and Culture, Vol. 3.* Cambridge.
- de Certeau, M. (1988): *Die Kunst des Handelns.* Berlin.
- Eco, U. (1968): *Funktion und Zeichen (Semiotik der Architektur).* In: Hauser, S.; Kamleithner, C.; Meyer, R. (2011): *Architekturwissen. Grundlagentexte aus den Kulturwissenschaften. Band 1: Zur Ästhetik des sozialen Raumes.* Bielefeld, 275-286.
- Edensor, T. (2002): *National Identity, Popular Culture and Everyday Life.* Oxford.
- Evans, G. (2004): *Cultural Industry Quarters: From Pre-Industrial to Post-Industrial Production.* In: Bell, D.; Jayne, M. (Hrsg.): *City of Quarters: Urban Villages in the Contemporary City.* Aldershot, 71-92.
- Fleming, T. (2004): *Supporting the Cultural Quarter? The Role of the Creative Intermediary.* In: Bell, D.; Jayne, M. (Hrsg.): *City of Quarters: Urban Villages in the Contemporary City.* Aldershot, 93-108.
- Hall, P. (1999): *The Creative City in the Third Millennium.* In: Verwijnen, J.; Lehtovuori, P. (Hrsg.): *Creative Cities: Cultural Industries, Urban Development and the Information Society.* Helsinki, 36-57.
- Hesmondhalgh, D. (2002): *The Cultural Industries.* London.
- Horkheimer, M.; Adorno, T.W. (1947): *Dialektik der Aufklärung.* Amsterdam.
- Knoke, D.; Kuklinski, J.H. (1982): *Network Analysis.* Newbury Park.
- Majunke, C. (2003): *Der Genius loci: Geist des Ortes oder verorteter Geist. Landschaftsplanung zwischen dem Wunsch nach Ganzheit und moderner Subjektivität.* Freising. = Beiträge zur Kulturgeschichte der Natur 12.
- Massey, D. (2005): *For Space.* London.
- Massumi, B. (2002): *Parables for the Virtual. Movement, Affect, Sensation.* Durham.
- Interview mit Phil Northall, Mitbegründer von CING. (März 2011) Manchester.
- Interviews mit Netzwerkteilnehmern von CING. (März 2011) Manchester.

## Autorinnen

**Maria-Valerie Schegk**, M.A. M.A. (\*1983), lebt und arbeitet in München. Sie studierte Politikwissenschaft, Geschichte, Soziologie und European Urban Cultures in München, Triest (Italien), an der VUB in Brüssel, an der Tilburg Universität (NL), an der Manchester Metropolitan University und schließlich an der Estonian Academy of Arts in Tallinn. Momentan arbeitet sie als politische Referentin für den Bayerischen Landtag. Ihr wissenschaftlicher Fokus liegt auf der physischen und

---

<sup>4</sup> Man denke an das Werkzeug der Fokusgruppen, die bei einem partizipatorischen Planungsansatz zum Einsatz kommen. Diese könnten in Zukunft beispielsweise auch über Online-Umfrage-Portale platziert werden.

## ■ People, Places and Networks

psychischen Zugänglichkeit von öffentlichem Raum und seiner Rolle für Integration. E-Mail: [valerie@schegk.de](mailto:valerie@schegk.de)

**Mag.a Christina Schraml**, M.A. (\*1985), lebt und arbeitet in Wien. Nach ihrem Philosophie- und Anglistik-Studium an der Universität Wien und der Royal Holloway University of London absolvierte sie den Joint-Masterstudiengang „European Urban Cultures“ an der VUB Brüssel, Tilburg University, Manchester Metropolitan University und Estonian Academy of Arts. Ihre Forschungsschwerpunkte sind u. a. Cultural-Creative Clusters und Milieus, urbane Interventionen und Kunst im öffentlichen Raum, Creative Industries, Urban Cultural Policy und Urban Governance. E-Mail: [christina.schraml@hotmail.com](mailto:christina.schraml@hotmail.com)

**Martina Schwab**, M.A. (\*1985), lebt und studiert in Berlin. Geprägt durch ihr Studium (Architektur an der Kunstakademie Stuttgart, European Studies (B.A.) an der Maastricht University, European Urban Cultures (M.A.) an der VUB in Brüssel, an der Tilburg University, der MMU in Manchester, und an der EKA in Tallinn), gilt ihr besonderes Interesse der gebauten Umwelt und deren Rolle innerhalb von Politik und Gesellschaft. Zurzeit bereitet sie sich auf eine Promotion vor. Hierbei soll der Zusammenhang zwischen Mobilität, Verkehrsraum und virtuellem Raum ethnographisch analysiert werden. E-Mail: [martinab.schwab@gmail.com](mailto:martinab.schwab@gmail.com)

Martina Stepper

# Stärkung der innerstädtischen Einzelhandelslagen vor dem Hintergrund des zunehmenden Online-Einkaufs

## Gliederung

- 1 Innenstadt und stationärer Einzelhandel
  - 1.1 Bedeutung des stationären Einzelhandels für die Innenstadt
  - 1.2 Bedeutung der Innenstadt für den stationären Einzelhandel
- 2 Aktuelle Situation des innerstädtischen Einzelhandels
- 3 Entwicklung der Nutzung digitaler Medien
- 4 Einfluss digitaler Medien auf das Einkaufsverhalten
  - 4.1 Veränderung der Zeitstrukturen
  - 4.2 Stärkung der Konsumentenstellung
  - 4.3 Zunehmende Aktivierung und Einbindung der Konsumenten
- 5 Mögliche Konsequenzen für den innerstädtischen Einzelhandel und die Innenstädte
- 6 Chancen des innerstädtischen Einzelhandels

Literatur

## Kurzfassung

Stationärer Einzelhandel und die Entwicklung der Innenstädte stehen seit jeher in vielfältigen, wechselseitigen Beziehungen. Als eine Leitfunktion der Innenstadt trägt der Einzelhandel neben der Versorgungsfunktion zur Attraktivität und zum Image der Innenstadt bei. Die Innenstadt wiederum ist bis heute wesentlicher Handelsstandort des stationären Einzelhandels. Durch die zunehmende Nutzung digitaler Medien verändert sich jedoch das Einkaufsverhalten der Konsumenten, der Online-Einkauf wird in vielen innenstadtrelevanten Segmenten zu einer ernst zu nehmenden Konkurrenz. Insbesondere der stationäre Einzelhandel problembehafteter Innenstädte wird, wenn er nicht mit entsprechenden Konzepten wie Multi-Channel-Retailing reagiert, zunehmend unter Druck geraten. Unter der Prämisse des Erhalts der Innenstadt als Einzelhandelsstandort ist daher die Attraktivierung der Innenstadt essenziell. Dabei müssen die gewandelten Bedürfnisse der Konsumenten an erster Stelle stehen und entsprechend mit einbezogen werden.

## Schlüsselwörter

Innenstadt – stationärer Einzelhandel – innerstädtischer Einzelhandel – Online-Shopping – digitale Medien – Einkaufsverhalten – Bürgerbeteiligung

## **Strengthening Inner-city Retail Business Locations in the Context of Increasing Online-shopping**

### **Abstract**

The inner-city and the stationary retail have always been in a special relationship. As a guiding role of the city center the retail – besides the supply function – contributes significantly to the attractiveness and image of the inner-city. The inner-city is in turn the essential trading location of the retail trade until now. However, the increasing use of digital media is changing the purchasing behavior of consumers; in many segments that are relevant for the inner-city online-shopping becomes a serious competitor. In particular, the stationary retail of problematic inner cities will be under increasing pressure, if it does not react with corresponding concepts such as multi-channel retailing. Based on the premise of maintaining downtown as a retail location, it is therefore essential to enhance the attractiveness of the inner-city. In this case, the changed needs and demands of consumers are paramount and should be included accordingly.

### **Keywords**

Inner-city – stationary retail – inner-city retail – online-shopping – digital media – purchasing behavior – civic participation

## **1 Innenstadt und stationärer Einzelhandel**

Die Innenstadt und der stationäre Einzelhandel stehen seit dem frühen Mittelalter – in jener Zeit bildete sich der Handel als dauerhafter und regelmäßiger Austausch von Waren und Dienstleistungen an einem Standort heraus – in einem besonderen Verhältnis. „Städte ohne funktionierenden Handel sind ebenso undenkbar, wie ein Handel ohne Städte mit einer entsprechenden Wohn- und Lebensqualität sowie Infrastruktur“ (Steinebach 2002: 45). So ist die Innenstadt bis heute einer der wichtigsten Einzelhandelsstandorte des stationären, d.h. ortsgebundenen Einzelhandels. Mit der Verbreitung und zunehmenden Nutzung digitaler Medien und der Möglichkeit des Online-Einkaufs büßt die Innenstadt jedoch zunehmend an Attraktivität ein. Bevor auf diese Entwicklung näher eingegangen wird, wird zunächst die wechselseitige Bedeutung von Innenstadt und stationärem Einzelhandel geklärt und die aktuelle Situation des innerstädtischen Einzelhandels dargestellt.

### **1.1 Bedeutung des stationären Einzelhandels für die Innenstadt**

Der innerstädtische Einzelhandel hat eine Leitfunktion für die Innenstadt. So weist er neben der Versorgungsfunktion eine „besondere zentrumsbildende Magnetfunktion“ auf (Heinritz/Klein/Popp 2003: 201). Viele Bürger besuchen die Innenstadt maßgeblich wegen des Einzelhandelsangebots. Die Frequentierung und Belebung der Innenstadt während der allgemeinen Geschäftszeiten gehen folglich vornehmlich auf den innerstädtischen Einzelhandel zurück.

Daneben sind die Baustruktur und damit das Stadtbild wesentlich durch den stationären Einzelhandel geprägt. „Seit der Antike waren Handelsbauten auch immer repräsentative Bauten, die eine besondere Stellung in der Stadt einnahmen“ (Mayer-Dukart 2010: 5). Die Vielfalt der Handelsbauten – heute mischen sich kleinteilige Ladenlokale mit den dominanten Bauten von Passagen, Markthallen, Warenhäusern und Stadtgalerien – geht

vor allem auf die verschiedenen Nutzungen und die veränderten Anforderungen der Konsumenten zurück (Walzel/Trabzadah/Wittig 2011: 481).

Neben dem Beitrag zur Zentrumsbildung und der Prägung des Stadtbildes hat der innerstädtische Einzelhandel eine wichtige soziale Funktion für die Innenstadt: zum einen als Arbeitgeber – Ende 2012 waren knapp drei Millionen Menschen im gesamten Einzelhandel<sup>1</sup> beschäftigt (HDE 2013) – und zum anderen als Treffpunkt und Ort der Kommunikation. Viele Besucher verknüpfen das Einkaufen in der Innenstadt mit anderen Terminen oder treffen beim Stadtbummel zwangsläufig auf bekannte und fremde Leute.

Die belebende Wirkung, die besondere gestalterische Prägung sowie die soziale Funktion des innerstädtischen Einzelhandels tragen zur urbanen Qualität und damit zum Wesen einer Stadt bei. Der innerstädtische Einzelhandel ist folglich ein wesentlicher Garant für den Charakter, die Bedeutung und das Image der Innenstadt. Dies schlägt sich auch auf die anderen innerstädtischen Leitfunktionen wie Dienstleistungen, Gastronomie und Wohnen nieder. Sie profitieren von einem attraktiven innerstädtischen Einzelhandel, solange dieser nicht als Monostruktur die Innenstadt dominiert.

## 1.2 Bedeutung der Innenstadt für den stationären Einzelhandel

Der Erfolg des stationären Einzelhandels hängt wesentlich von der Attraktivität seines Geschäftsstandorts ab. „Gesunde Innenstädte“<sup>2</sup> haben in diesem Bereich viel zu bieten. Sie verfügen über eine hohe Zentralität und Dichte, einen Bedeutungsüberschuss in politischer, gesellschaftlicher, historischer und infrastruktureller Hinsicht sowie über eine große Multifunktionalität, d. h. sowohl Wohn- und Arbeits- als auch Freizeitfunktionen, bzw. eine hohe Nutzungsmischung. In Konsequenz weisen „gesunde Innenstädte“ eine hohe Aufenthaltsqualität auf und ermöglichen die Verknüpfung von Einkäufen mit anderen Tätigkeiten, welche vor dem Hintergrund des knapper werdenden Zeitbudgets des Einzelnen immer wichtiger wird. Im günstigsten Fall sind Innenstädte folglich Orte der Identität einer Stadt. Dies ist zweifelsohne ein sehr idealisiertes Bild deutscher Innenstädte, bei dem bestehende negative Entwicklungen, wie Leerstände, einseitige Nutzungen und Mängel in der Aufenthaltsqualität, an dieser Stelle bewusst ausgeblendet werden, aber im folgenden Kapitel Gegenstand sind.

## 2 Aktuelle Situation des innerstädtischen Einzelhandels

Der innerstädtische Einzelhandel befindet sich – beeinflusst durch handelsexogene und handelsendogene Faktoren – seit vielen Jahren in einem strukturellen Wandel. Die wichtigsten Auswirkungen werden nachfolgend dargestellt:

- **Filialisierung – Verdrängung inhabergeführten Einzelhandels:** Der kleinteilige, inhabergeführte Einzelhandel in der Innenstadt wird aufgrund der mangelnden Konkurrenzfähigkeit gegenüber Filialisten zunehmend in abgewertete Nebenlagen verdrängt oder zur Geschäftsaufgabe getrieben. So schreitet der Filialisierungsgrad insbesondere in den 1A-Lagen – unterstützt durch die zunehmende Nachfrage neuer Handelsformate aus dem Ausland – eingebremst voran (o.V. 2012a).

<sup>1</sup> Ohne Kraftfahrzeuge, Brennstoffe und Apotheken.

<sup>2</sup> „Gesunde Innenstädte“ bezeichnet all diejenigen Innenstädte, die dem Idealbild der „Europäischen Stadt“, welches in der „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ (o.V. 2007) verankert ist, entsprechen. Zu ihren Merkmalen zählen Funktionsvielfalt und Nutzungsmischung, Zentralität und Bedeutungsüberschuss, Dichte, Kompaktheit, Heterogenität, kurze Wege sowie die Polarität von Öffentlichkeit und Privatheit.

- **Zunehmende Leerstände vor allem in Nebenlagen:** Durch strukturelle Veränderungen und individuelle Standortfaktoren, wie überzogene Mietpreissteigerungen, sind Leerstände in Innenstädten aller Stadtgrößen und Standorte allgegenwärtig (Mandac 2011: 11). Besonders betroffen von hohen Leerständen sind kleinere Mittelstädte (Hirsch 2011: 21). Da sich die Filialisten auf die umsatzstarken 1A-Lagen konzentrieren, erfahren vor allem die Nebenlagen der Innenstädte eine zunehmende Abwertung (BMVBS 2011a: 35).
- **Verkaufsflächenwachstum:** Das Verkaufsflächenwachstum im innerstädtischen Einzelhandel hält ungeachtet sinkender Umsätze und des demografischen Wandels an. So hat sich der Anteil der Verkaufsflächen im innerstädtischen Einzelhandel an der Gesamtfläche von 55% 1990 auf 63% im Jahr 2010 erhöht (HDE 2010). Die Folge sind eine zunehmende Monostrukturierung der Innenstädte sowie Probleme, der Nachfrage nach größeren Verkaufsflächen gerecht zu werden. So verfügen viele Innenstädte vor dem Hintergrund der historischen Struktur der Gebäude oftmals lediglich über sehr kleine Ladenlokale und sind damit nur eingeschränkt konkurrenzfähig.
- **Vermischung von Branchengrenzen:** Die Vermischung der Branchengrenzen ist nicht nur im Lebensmitteleinzelhandel allgegenwärtig. Auch im innerstädtischen Einzelhandel ist aufgrund der Erlebnisorientierung eine Aufweichung der klaren Grenzen zwischen Einzelhandel, Unterhaltung und Kultur zu beobachten. Beispiele für die zunehmende Integration innerstädtischer Nutzungen sind Buchhandlungen, die über eigene Cafés verfügen, oder Bekleidungsgeschäfte, in denen parallel (Kunst-)Ausstellungen stattfindenden (Fahle/Bark/Burg 2008: 105).
- **Sinkende Umsätze:** Der Einzelhandel verzeichnet seit Jahren sinkende Umsätze. Von der Trendwende, welche sich im vergangenen Jahr mit dem größten Umsatzanstieg im Einzelhandel seit der Wiedervereinigung andeutete – nominal setzen die Einzelhändler knapp 3% mehr um als im Vorjahr (o.V. 2012b) –, konnte der innerstädtische Einzelhandel nicht profitieren. Er büßte im vergangenen Jahrzehnt jährlich etwa 1,5 Mrd. Euro Umsatz ein (Mandac 2011: 10).

### 3 Entwicklung der Nutzung digitaler Medien

Die Nutzung von PC und (mobilem) Internet gehört für die Mehrheit der deutschen Bevölkerung heute zum Alltag. Gemäß der „ARD/ZDF-Onlinestudie 2011“ verfügten 77% der deutschen Haushalte 2011 über einen stationären PC, 73,3% der Deutschen waren online und von allen Internetnutzern nutzen bereits 20% mobiles Internet über Handys und Smartphones (van Eimeren/Frees 2011: 338). Möglich gemacht wird die verstärkte Nutzung der „neuen“ Medien einerseits durch den Rückgang an Zugangsbeschränkungen. Die Zugangs-, Nutzungs- und Hardwarekosten haben sich stark verringert und die Zugangsgeräte sind „anwenderfreundlicher, absturzsicherer und leichter in der Bedienung“ (Burgdorff/Getzmann/Heinze et al. 2000: 35) geworden. Auch das digitale „Potential“ der Bevölkerung ist vor dem Hintergrund der Dauer der Verbreitung der „neuen“ Technologien deutlich gestiegen. So werden PC und Internet verstärkt in Arbeit und Freizeit eingebunden und PC- und Internetkurse für den nicht technikaffinen Teil der Bevölkerung angeboten und nachgefragt.

Zudem hat sich die Übertragungsgeschwindigkeit, die vor allem für das Online-Shopping wichtig ist, durch Breitbandverbindungen massiv verbessert und so die Nutzung des Internets attraktiver gemacht. Allerdings gibt es bis heute räumliche Unterschiede bei der Versorgung mit schnellen Verbindungen. Während die Stadtstaaten be-

reits die Vollversorgung erreicht haben, weisen insbesondere ländliche Räume aufgrund der geringen Rentabilität für die Netzbetreiber, der hohen Auftragszahlen, der fehlenden Tiefbaukapazitäten sowie der ungleichen Förderpolitik Versorgungsdefizite auf (Seitel 2011: 5).

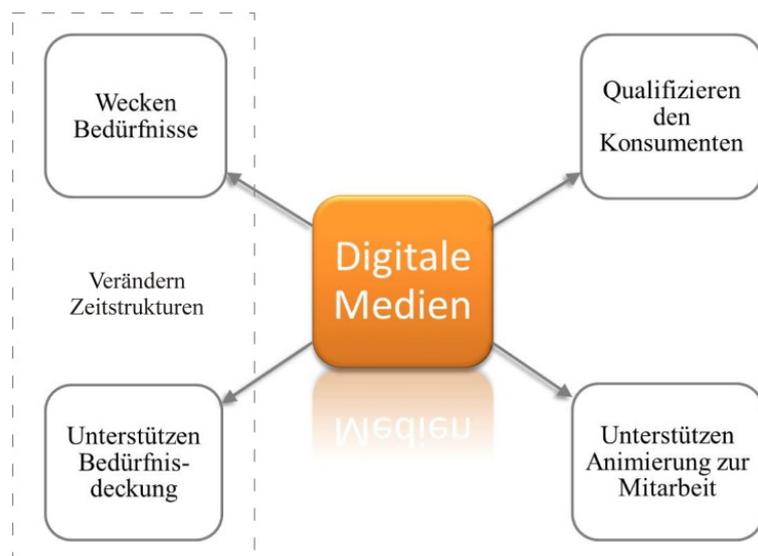
Einhergehend mit der zunehmenden Internetnutzung hat sich auch die Anzahl der Online-Käufer stark erhöht. Kaufen 2004 45% der Deutschen mehr oder weniger regelmäßig online ein, waren es 2010 bereits 68% (Schneller 2010). Dies schlägt sich auch im Umsatzwachstum nieder. Während der Online-Handel von 2000 bis 2010 ein Wachstum um rund 1000% verzeichnen konnte, ist der Umsatz im stationären Einzelhandel im selben Zeitraum nur um 1,6% angestiegen. Allerdings hat der Online-Handel am gesamten Umsatz bis heute nur einen Anteil von 5% (o.V. 2011a). Vor dem Hintergrund des massiven Anstiegs des mobilen Online-Handels – 2011 kaufte bereits jeder dritte Deutsche über das Handy im Internet ein, 2010 war es nur jeder zehnte (Mohr/Sauthoff-Bloch 2011: 5) – ist jedoch davon auszugehen, dass der Anteil des Online-Handels weiter zunehmen wird und die Konkurrenz für die Innenstadt wächst.

In Reaktion auf diese Entwicklungen kombinieren immer mehr Einzelhändler ihr Ladengeschäft mit einem Online-Shop. 2010 waren es 15% der Einzelhändler, die Hälfte von ihnen mittelständische Facheinzelhändler (HDE 2011a). Dass dieses Multi-Channel-Retailing, also die Verbindung mindestens eines „klassischen“ Vertriebskanals, wie dem stationären Ladengeschäft, mit dem Internet-Vertriebskanal, eine große Zukunft hat, zeigen auch die Zahlen der sogenannten „Multichannel-Enthusiasten“: Studenten, Azubis und gut verdienende Alleinlebende. Sie wickeln 2010 bereits ein Fünftel aller Non-Food-Käufe im Zusammenspiel von Online- und Ladengeschäft ab. Generell wird dem Multi-Channel-Handel im Non-Food-Handel von 2009 bis 2015 ein Zuwachs der Umsatzanteile von 78% prognostiziert, während beim reinen stationären Einzelhandel von einem Rückgang der Umsatzanteile um 13% ausgegangen wird (Dörmer 2010: 32).

#### 4 Einfluss digitaler Medien auf das Einkaufsverhalten

Die verstärkte Nutzung digitaler Medien wirkt sich, wie in Abbildung 1 dargestellt, in vielfacher Hinsicht aus. Einerseits weckt sie (neue) Bedürfnisse, andererseits unterstützt sie die Bedürfnisdeckung, da aufgrund anderer Entwicklungen digitale Medien verstärkt als Hilfsmittel genutzt werden und damit gewisse Verhaltensweisen erst möglich machen. Weiterhin qualifizieren digitale Medien die Konsumenten und unterstützen die Animierung des Kunden zur Mitarbeit.

Abb. 1: Einfluss digitaler Medien auf das Einkaufsverhalten



## 4.1 Veränderung der Zeitstrukturen

Das Wecken bzw. die Deckung von Bedürfnissen soll an dieser Stelle am Beispiel der Veränderung der allgemeinen Zeitstrukturen der Bürger dargestellt werden. So verändern sich die Zeitstrukturen durch technologische Umbrüche und gesellschaftliche Umwälzungen in Form von vier Einzelkomponenten: Beschleunigung, Flexibilisierung, Ausdehnung sowie Verdichtung (Henckel 2011: 599). Diese zeitlichen Veränderungen lassen sich auch beim Kaufverhalten feststellen:

- **Beschleunigung:** Die verfügbare Zeit des Einzelnen wird nach Hartmut Rosa, Soziologe und Beschleunigungsforscher, aufgrund der technischen Beschleunigung, dem sozialen Wandel sowie der Beschleunigung des Lebenstempos nicht nur gefühlt, sondern real knapp (vgl. Rosa 2005). In Konsequenz wird das Einkaufen verstärkt in Wegekettens eingebunden, um die Zeit durch Einsparung von Wegezeiten optimal auszunutzen. Eine noch freiere Zeiteinteilung ermöglicht die Verwendung des Internets: die Verfügbarkeit von Informationen online ermöglicht einen gezielteren Kauf im Geschäft und der Online-Einkauf ist nebenher zu jeder Tageszeit und von jedem Ort aus mit Lieferung nach Hause möglich. Das Internet trägt folglich zur Deckung des Bedürfnisses nach Zeiteinsparung bei. Andererseits wird das Bedürfnis nach Schnelligkeit durch die „neuen“ Medien erst geweckt und Schnelligkeit – hinsichtlich der Verfügbarkeit von Waren etc. – und, daraus resultierend, ständige Neuerungen von den Verbrauchern auch im stationären Einzelhandel erwartet. Dies schlägt sich auf die Kaufentscheidungen nieder; sie werden heute auch im stationären Einzelhandel extrem kurzfristig getroffen. Die Mehrheit der Konsumenten braucht von der ersten Kaufidee bis zum Kauf maximal zwei Tage (Interone GmbH 2011: 4). Insgesamt ist davon auszugehen, dass mit der Verbreitung des mobilen Internets die Geschwindigkeit im Einkaufsvorgang weiter zunehmen wird, sodass Einzelhändlern noch weniger Zeit bleibt, um ihre Kunden von sich und ihren Produkten und Dienstleistungen zu überzeugen.
- **Flexibilisierung und Verdichtung:** Die durch die zunehmende Verwendung digitaler Medien ausgelöste Flexibilisierung in der Zeiteinteilung führt zu einer Fragmentierung des Einkaufsvorgangs in räumlicher, zeitlicher und modaler Hinsicht (Lenz 2011: 612). Das heißt, der Einkaufsvorgang fällt – entgegen dem ursprünglichen Ablauf – räumlich und zeitlich auseinander und virtuelle und räumliche Grenzen vermischen sich zunehmend. Beispielsweise erfolgt die Information über ein Produkt oder eine Dienstleistung online, der Kauf aber offline im Ladengeschäft und umgekehrt. Oder der Kauf und Erhalt der Ware fallen zeitlich und räumlich auseinander. Insgesamt ermöglichen die digitalen Medien somit eine neue zeitliche und räumliche Flexibilität beim Einkaufen und decken zugleich das Bedürfnis nach Zeiteinsparung. Die Folge der gewonnenen Flexibilität ist nicht nur die Zeitersparnis, sondern auch die zeitliche Verdichtung bzw. Zeitvertiefung. Der heutigen Anforderung des „Multitasking“ entsprechend werden Aktivitäten zunehmend gleichzeitig ausgeführt (Henckel 2011: 600). So ermöglicht die Verwendung des Internets beispielsweise den Kauf eines Produkts nebenher von zu Hause oder vom Arbeitsplatz aus und kommt damit zugleich wiederum dem Bedürfnis nach Zeiteinsparung entgegen.
- **Ausdehnung:** Das Online-Shopping ermöglicht ferner einen Einkauf zu bisher geschützten Zeiten wie dem Abend und der Nacht. Die Konsumenten können ohne zeitliche Beschränkung 24 Stunden am Tag einkaufen. Gemäß der aktuellen Studie „Global Online Shopper Report“ tätigen die meisten Konsumenten in Europa ihre Einkäufe um 20:40 Uhr (WorldPay 2012: 8), d.h. außerhalb der allgemeinen Laden-

öffnungszeiten in den deutschen Innenstädten. Dies wäre ohne die digitalen Medien nicht möglich, somit handelt es sich um eine Bedürfnisweckung – die digitalen Medien lösen das ausgedehntere Einkaufen aus –, aber auch um eine Bedürfnisdeckung, da die Konsumenten durch die Ausdehnung – wie gewünscht – flexibler in ihrer Zeiteinteilung werden.

## 4.2 Stärkung der Konsumentenstellung

Die zunehmende Nutzung digitaler Medien führt, neben der Veränderung der Zeitstrukturen beim Einkaufen, zu einer Stärkung der Konsumentenstellung. Dies äußert sich in zweierlei Hinsicht:

- **Internetnutzer als Konsumexperten:** Durch die wachsende Zugänglichkeit und Nutzung des Internets im privaten Bereich wird das Warenangebot für den Konsumenten transparenter. Er kann sich über Suchmaschinen, Preisvergleich- und Waren-testseiten, Homepages von Herstellern und Händlern sowie über soziale Medien selbstständig informieren und austauschen sowie selbst Empfehlungen aussprechen. Die einstige Informationsasymmetrie verschiebt sich somit zugunsten des Konsumenten (Michelis 2010: 26). Internetnutzer werden gewissermaßen zu Konsumexperten.
- **Steigende Souveränität und abnehmende Loyalität:** Durch die gestiegene Informiertheit können Konsumenten heute einerseits zunehmend auf Augenhöhe mit den Anbietern der Waren und Dienstleistungen verhandeln sowie Einfluss auf Produkte und Dienstleistungen nehmen. Sie können folglich souveräner agieren. Andererseits sind sie jedoch durch das zunehmende Wissen auch wesentlich kritischer und den Anbietern gegenüber weniger loyal (Tegeeder 2004: 121). Werden ihre Bedürfnisse nicht erfüllt, wechseln sie den Anbieter. Die Folge ist eine Machtverschiebung, welche als Wandel vom Verkäufer- zum Käufermarkt beschrieben wird (Fleisch 2001: 18 f.).

## 4.3 Zunehmende Aktivierung und Einbindung der Konsumenten

Die bisherigen Beschreibungen des Einflusses digitaler Medien auf das Einkaufsverhalten zeichnen ein sehr positives Bild. Die Konsumenten erlangen neue Freiheiten in der Zeitgestaltung und können ihre Stellung gegenüber den Einzelhändlern durch die größere Informiertheit verbessern. Allerdings gibt es auch Entwicklungen, die kritisch zu sehen sind. So wird oft vergessen, dass das Mehr an Wissen der Konsumenten aus zusätzlicher Eigenleistung entstanden ist. Das heißt, sie übernehmen Tätigkeiten, die zuvor in der Hand der Mitarbeiter des jeweiligen Unternehmens lagen (Lewis/Bridger 2001: 135). Diese Leistungen erbringen sie aufgrund spezieller Anreize bzw. eines Mehrwerts, den sie aus der Einbindung in den Verkaufsvorgang erhalten. Drei dieser Anreize werden im Folgenden detaillierter dargestellt:

- **Anreiz: (vermeintlicher) Zusatznutzen:** Immer mehr Einzelhändler bieten zusätzlich zu ihrem lokalen Ladengeschäft eine Homepage mit Informationen zu ihrem Geschäft oder einen ergänzenden Online-Shop an. Beides stellt für den Konsumenten einen zusätzlichen Service dar, die Nutzung erfordert jedoch auch Eigenleistung. Deutlich unausgeglichener ist das Verhältnis von Mehrwert zu Eigenleistung bei dem Einsatz von Selbstbedienungskassen. Sie werden mit kürzeren Wartezeiten sowie einem individuell angepassten Bezahlvorgang beworben. Die Werbung scheint aufzugehen. So nehmen die Konsumenten laut einer empirischen Untersuchung Selbstbedienungskassen sehr ähnlich wie traditionelle Kassen wahr, sprechen Selbstbe-

dienungskassen aber einen größeren Nutzwert zu (Boslau 2009: 197). Der Mehrwert ist für das jeweilige Unternehmen jedoch deutlich höher einzuschätzen. Die Kunden übernehmen mit der eigenständigen Durchführung des Bezahlvorgangs eine elementare Aufgabe. Die Unternehmen sparen damit Personalkosten ein.

- **Anreiz: (vermeintliche) Wertschätzung:** Ein weiterer Anreiz zur Aktivierung von Kunden ist in der (vermeintlichen) Wertschätzung zu sehen. Insbesondere bei Online-Bestellungen werden die Konsumenten zunehmend aufgefordert, ihre Zufriedenheit mit dem bestellten Produkt zu bewerten und Empfehlungen zu geben. Damit wird dem Kunden Interesse entgegengebracht, er soll sich ernst genommen fühlen. Für den Händler bzw. das Unternehmen rechnet sich die Meinungsabfrage doppelt. Die Kunden werden unentgeltlich Teil der betrieblichen Qualitätskontrolle (Voß 2011: 5) und werben im günstigen Fall für das jeweilige Produkt und den Verkäufer.
- **Anreiz: (vermeintliche) Aufwertung zum „Prosumenten“:** Immer mehr Unternehmen bieten ihren Kunden die Möglichkeit, Alltagsprodukte, wie Müslis, Tees, Liköre und Hundefutter, nach eigenen Vorstellungen hinsichtlich Geschmack und Verträglichkeit der Inhaltsstoffe individuell zusammenzustellen (Wirth 2009). Diese „Mass Customization“ wertet den Konsumenten durch die individualisierte (Massen-)Anfertigung jedoch nicht nur auf, sondern rechnet sich vor allem für die Unternehmen. Im günstigsten Fall kreieren sich die Konsumenten ein Produkt oder eine neue Mischung, die für das Unternehmen gleichermaßen interessant ist und gesondert als Massenware vermarktet werden kann (Voß 2011: 5).

Wie dargestellt, hat die zunehmende Nutzung digitaler Medien einen großen Einfluss auf das Einkaufsverhalten. Es ist davon auszugehen, dass sich der Einfluss mit der wachsenden Verbreitung und Nutzung des mobilen Internets via Smartphone und Tablet-PC zukünftig weiter verstärken wird (Dörmer 2010: 30).

## **5 Mögliche Konsequenzen für den innerstädtischen Einzelhandel und die Innenstädte**

Der Leitfunktion des stationären Einzelhandels für die Innenstadt entsprechend, ist davon auszugehen, dass das veränderte Einkaufsverhalten und der zunehmende Online-Einkauf nicht spurlos am innerstädtischen Einzelhandel und damit an den Innenstadtbereichen vorbeigehen werden. Da die Bedeutung des stationären Einzelhandels für die Innenstadt jedoch immer von ihrem jeweiligen Zustand bzw. ihrer Attraktivität abhängt, sollen an dieser Stelle die möglichen Konsequenzen nach dem ‚Gesundheitsgrad‘ der Innenstadt dargestellt werden. Sie werden sowohl für ‚gesunde Innenstädte‘, wie sie in Kapitel 2.2 definiert wurden, als auch für Innenstädte mit strukturellen Problemen aufgezeigt.

- **Problembehaftete Innenstädte:** Insbesondere Innenstädte in Klein- und Mittelzentren, die aus ihrer Funktion heraus die Grundversorgung der Bevölkerung für den kurz- und mittelfristigen Bedarf sicherstellen sollen und über eine geringe Zentralität und geringen Zulauf aus dem Umland verfügen sowie häufiger mit Problemen wie Kaufkraftverlusten, Monofunktionen, unvollständigen oder minderwertigen Sortimenten, Lücken in der Nahversorgung, leer stehenden Ladenlokalen und Wohnhäusern sowie infolgedessen einer geringen Aufenthaltsqualität zu kämpfen haben (Hirsch 2011: 19), haben es schwer, mit dem nahezu unbegrenzten und jederzeit erreichbaren Angebot des Internets zu konkurrieren. Es ist daher davon auszugehen,

dass die Attraktivität dieser Innenstädte mit der zunehmenden Bedeutung digitaler Medien für die Konsumenten langfristig eher noch weiter sinken wird. Die Folge wären eine sinkende Loyalität mit den lokalen Geschäften und eine abnehmende Verweildauer in den Innenstädten und damit ein Rückgang der Belebung, der sich derzeit bereits abzeichnet. Es ist daher anzunehmen, dass der innerstädtische Einzelhandel – neben der Konkurrenz durch benachbarte Oberzentren und neue Einzelhandelsformen auf der Grünen Wiese – zusätzlich unter Druck gerät. Ein mögliches Konzept, diesem Druck entgegenzuwirken, stellt der Einsatz von Multi-Channel-Retailing dar, auf den im nachfolgenden Kapitel noch näher eingegangen wird.

- **„Gesunde Innenstädte“:** „Gesunde Innenstädte“ mit einem hohen Grad an Nutzungsmischung, urbaner Dichte, Zentralität, Bedeutungsüberschuss, kurzen Wegen etc. werden hingegen wesentlich weniger durch das veränderte Einkaufsverhalten und den zunehmenden Online-Einkauf betroffen sein. Auch sie bieten im Vergleich zum Online-Handel zwar nicht die gleiche zeitliche Flexibilität, haben kein unbegrenztes Angebot und nicht alle Neuerungen in „Echtzeit“ verfügbar, bieten dafür aber durch ihre Authentizität und Aufenthaltsqualität den geforderten Mehrwert beim Einkaufen. Diesen wissen vor allem diejenigen, die das Internet für ihre Einkäufe nutzen, zu schätzen. So hatten, gemäß einer empirischen Erhebung des Instituts für Europäische Urbanistik der Bauhaus-Universität Weimar, „Onliner“<sup>3</sup> eine deutlich höhere Neigung zum Einkauf in den untersuchten Innenstädten Hannover und Leipzig als „Offliner“<sup>4</sup> (Tegeder 2004: 116 ff.).<sup>5</sup> Tegeder erklärt dieses scheinbar paradoxe Ergebnis mit der Veränderung der Wahrnehmung des physischen Raums. „Atmosphäre und zentrales Erleben werden ein zentrales Moment im Leben der vernetzten Konsumenten. Es findet eine Besinnung auf den realen Raum statt“ (Tegeder 2004: 118). Überdies kann davon ausgegangen werden, dass die Veränderung des Einkaufsverhaltens und der zunehmende Online-Handel nicht nur keine Gefahr für „gesunde Innenstädte“ darstellen, sondern diese im Gegenteil sogar unterstützen. Kulke geht davon aus, dass an attraktiven Standorten die Angebotsqualität durch ergänzende virtuelle Einrichtungen gesteigert werden kann (Kulke 2003: 62). Insbesondere Navigations- und Lokalisierungsanwendungen ergeben für den innerstädtischen Einzelhandel „neue Möglichkeiten, ihre Kunden auch unterwegs direkt anzusprechen, um sie dann in ihren Räumen und Geschäften zu bedienen“ (Hanekop 2010: 145).

Unabhängig vom „Gesundheitsgrad“ der Innenstädte zeichnet sich eine Erweiterung von Selbstbedienung und Selbstberatung ab. Schon heute werden die Konsumenten in immer mehr Ladengeschäften in den Verkaufsvorgang eingebunden und qualifiziertes Verkaufspersonal<sup>6</sup> wird reduziert (HDE 2011b: 3), da die Händler den Missbrauch der Beratung durch „Trittbrettfahrer“, die sich im Geschäft beraten lassen, aber das jeweilige Produkt später online erwerben, fürchten (van Baal/Hudetz 2005: 166). In Konsequenz wird der Kontakt der Kunden zum Personal immer weniger, sodass die Innenstadt einen Teil ihrer sozialen Funktion einbüßt.

<sup>3</sup> Menschen, die das Internet regelmäßig zum Einkaufen nutzen.

<sup>4</sup> Menschen, die das Internet nicht zum Einkaufen nutzen.

<sup>5</sup> An dieser Stelle sei unterstellt, dass es sich bei Hannover und Leipzig um „gesunde Innenstädte“ handelt.

<sup>6</sup> Sowohl die Zahl der in Teilzeit als auch der geringfügig Beschäftigten ist von 2004 bis 2010 deutlich angestiegen, während die Anzahl der Vollbeschäftigten nahezu gleichgeblieben ist (HDE 2011b: 3).

## 6 Chancen des innerstädtischen Einzelhandels

Unter der Prämisse des Erhalts der Innenstadt als Einzelhandelsstandort muss insbesondere eine Attraktivierung der problembehafteten Innenstädte im Sinne des in der „Leipzig Charta“ formulierten Idealbilds der europäischen Stadt des 21. Jahrhunderts erfolgen. Dabei müssen die sich immer schneller ändernden Bedürfnisse und Verhaltensweisen, welche u. a. durch die zunehmende Nutzung digitaler Medien ausgelöst und im veränderten Einkaufsverhalten sichtbar wurden, durch die kontinuierliche und transparente Einbindung der Bürger berücksichtigt werden. Wird den Bürgern die Möglichkeit zur Mitgestaltung der innenstadtrelevanten Entscheidungsprozesse gegeben, kann die Gestaltung und Entwicklung der Innenstadt den Bedürfnissen entsprechend ausgerichtet werden.

Insgesamt bestehen unter anderem folgende Verbesserungsmöglichkeiten:

- **Baulich-räumlich:** Eine ansprechende Gestaltung der Innenstadt hinsichtlich Begrünung, Möblierung, Sauberkeit etc. kann beispielsweise mithilfe einer Gestaltungssatzung sichergestellt werden. Unattraktive und imageschädigende Leerstände können mithilfe eines aktiven Leerstandmanagements eingedämmt werden. Beides trägt zugleich zu einer Verbesserung des subjektiven Sicherheitsempfindens der Innenstadtbesucher bei. Des Weiteren müssen die Voraussetzungen für die sich abzeichnende Umwandlung von Verkaufsflächen zu Ausstellungsflächen innerhalb der Innenstädte (Mokhtarian 2003: 226) geschaffen werden, die mit einer Reduzierung der Ladenflächen (Hatzelhoffer/Lobeck/Müller et al. 2011: 582) sowie zunehmendem Anlieferungsverkehr (Neiberger 2011: 624) einhergehen wird.
- **Verkehrlich:** Vor dem Hintergrund des immer geringeren Zeitbudgets des Einzelnen sind kurze Wege innerhalb der Innenstädte unerlässlich. Insbesondere eine gute innere Erreichbarkeit, d. h. kurze Wege und eine barrierefreie Erschließung innerhalb der Innenstadt, sowie eine gute äußere Erreichbarkeit, also eine hohe Qualität und Leistungsfähigkeit der Wege und Erschließungen im Einzugsgebiet der Innenstadt (Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie 2011: 9), sind mit entsprechenden Verkehrskonzepten sicherzustellen.
- **Technisch:** Um die digitalen Medien in Form von Navigations- und Lokalisierungsanwendungen in den innerstädtischen Einzelhandel einbinden zu können, ist über die Bereitstellung eines (kostenlosen) WLAN-Netzes in der Innenstadt nachzudenken.
- **Nutzungsbezogen:** Das ursprüngliche räumliche Nebeneinander von Einkaufen, Wohnen, Arbeiten und Freizeit in den Innenstädten gilt es wieder verstärkt in den Fokus der Planung zu rücken, da nur ein stationärer Einzelhandel, der in eine nutzungsgemischte Innenstadt eingebunden ist, zur Attraktivität derselben beiträgt (Hassenpflug/Tegeeder 2004: 67). „Kommunen sollten [daher] die Möglichkeiten des Baurechts zur Erhaltung und Stärkung kleinteiliger Nutzungsmischung voll ausschöpfen“ (BMVBS 2011b: 23) und die „standortverträgliche Nutzungsmischung in innerstädtischen Lagen (...) im Rahmen von Stadtentwicklungskonzepten gezielt“ (BMVBS 2011b: 26) ausweisen.
- **Kooperativ:** Eine weitere Möglichkeit zur Attraktivierung von Innenstädten mit strukturellen Problemen ist die verstärkte Kooperation des stationären Einzelhandels mit Akteuren der Planung, des Stadtmarketings und der Werbegemeinschaften. Diese ermöglicht einerseits eine Vereinheitlichung von Öffnungszeiten, Beleuchtung, Auf-

stellern etc. und andererseits eine gemeinsame Vermarktung der Innenstadt über verkaufsfördernde Veranstaltungen oder die Kundenbindung durch Citycards und Ähnliches.

All diese Maßnahmen erhöhen die Aufenthaltsqualität einer Innenstadt und damit ihre Attraktivität. Überdies ist es insbesondere für innerstädtische Einzelhändler in Klein- und Mittelzentren sinnvoll, Multi-Channel-Konzepte zu fokussieren. So hat sich gezeigt, dass Geschäfte mit einem erfolgreich umgesetzten Multi-Channel-Konzept aufgrund des geschaffenen zweiten Standbeins seltener von Insolvenz betroffen sind (o. V. 2011b: 2). Viele Einzelhändler benötigen hierbei jedoch Unterstützung bei der technischen Umsetzung. Es wäre daher ratsam, beispielsweise über die Wirtschaftsförderung Schulungen anzubieten oder über den Einzelhandelsverband oder eine Werbegemeinschaft eine gemeinsame Homepage oder einen Online-Shop zu initiieren.

## Literatur

- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur Verkehr und Technologie (2011): Innerstädtischer Verkehr und Handel in bayerischen Klein- und Mittelstädten.  
<http://www.verwaltung.bayern.de/egov-portlets/xview/Anlage/4031307/Innerst%E4dtischer%20Verkehr%20und%20Handel%20in%20bayerischen%20Klein-%20und%20Mittelst%E4dten.pdf> (19.04.2012).
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2011a): Aktive Stadt- und Ortsteilzentren – drei Jahre Praxis. Erster Statusbericht zum Zentrenprogramm der Städtebauförderung. Berlin.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2011b): Weißbuch Innenstadt. Starke Zentren für unsere Städte und Gemeinden. Berlin, Bonn.
- Boslau, M. (2009): Kundenzufriedenheit mit Selbstbedienungskassen im Handel. Der Erklärungsbeitrag ausgewählter verhaltenswissenschaftlicher Theorien. Wiesbaden.
- Brockhoff & Partner Immobilien GmbH (2012): Filialisierungsgrad und Branchenzugehörigkeit.  
<http://www.brockhoff.de/images/stories/Filialisierungsgrad.pdf> (24.01.2012).
- Burgdorff, F.; Getzmann, S.; Heinze, M.; Steinmüller, K. (2000): Online-Shopping und die Stadt. Auswirkungen des Internet-Handels im Privatkundengeschäft auf räumliche Strukturen. Gelsenkirchen.
- Dörmer, B. (2010): Mehr Umsatz mit Multichannel-Strategie. In: Niedersächsische Wirtschaft 11, 30-33.
- Fahle, B.; Bark, H.; Burg, S. (2008): Fokus Innenstadt. Innenstadtentwicklung in baden-württembergischen Mittelstädten. Ludwigsburg.
- Fleisch, E. (2001): Das Netzwerkunternehmen. Strategien und Prozesse zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit in der „Networked economy“. Berlin.
- Hanekop, H. (2010): Mobiles Internet und lokaler Raum. Alltag zwischen lokaler Präsenz und „Always Online“. In: Die Alte Stadt 37 (2), 135-144.
- Hassenpflug, D.; Tegeder, G. (2004): Städtischer Einzelhandel in vernetzten Zeiten. Forschungsbericht des Projekts „E-commerce and urban trade“. Weimar.
- Hatzelhoffer, L.; Lobeck, M.; Müller, W.; Wiegandt, C.-C. (2011): Verändern die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien die europäische Stadt? In: Informationen zur Raumentwicklung 10/11, 579-588.
- HDE – Handelsverband Deutschland (2010): Entwicklung der Einzelhandelsflächen.  
<http://www.einzelhandel.de/pb/site/hde/node/1276942/Lde/index.html> (20.01.2012).
- HDE – Handelsverband Deutschland (2011a): Mittelstand goes Internet.  
<http://www.einzelhandel.de/pb/site/hde/node/1368972/Lde/index.html> (13.01.2012).

## ■ Stärkung der innerstädtischen Einzelhandelslagen

- HDE – Handelsverband Deutschland (2011b): Basisdaten Einzelhandel 2010.  
<http://www.einzelhandel.de/pb/site/hde/node/33454/Lde/index.html> (21.05.2012).
- HDE – Handelsverband Deutschland (2013): Beschäftigte im Einzelhandel. Januar 2013.  
<http://www.einzelhandel.de/pb/site/hde/node/1257227/Lde/index.html> (21.03.2013).
- Heinritz, G.; Klein, K. E.; Popp, M. (2003): Geographische Handelsforschung. Berlin, Stuttgart.
- Henckel, D. (2011): Beschleunigung. Effizienzsteigerung oder Zeitverlust? In: Informationen zur Raumentwicklung 10/11, 599-608.
- Hirsch, J. (2011): Quo vadis, Einzelhandel in Mittelstädten? Kommunale Umfrage in Mittelstädten zur Bedeutung des Handels für eine nachhaltige Stadtentwicklung. Regensburg.
- Interone GmbH (2011): The Retail Revolution. How digital technologies change the way we shop. München.
- Kulke, E. (2003): Voraussetzungen, Merkmale und Entwicklung des elektronischen Einzelhandels. In: Jessen, J.; Lenz, B.; Roos, H. J.; Vogt, W. (Hrsg.): B2C Elektronischer Handel – eine Inventur. Unternehmensstrategien, logistische Konzepte und Wirkungen auf Stadt und Verkehr. Opladen, 52-63.
- Lenz, B. (2011): Verkehrsrelevante Wechselwirkungen zwischen Mobilitätsverhalten und Nutzung von IuK-Technologien. In: Informationen zur Raumentwicklung 10/11, 609-618.
- Lewis, D.; Bridger, D. (2001): Die Neuen Konsumenten. Was sie kaufen – warum sie kaufen – wie man sie als Kunden gewinnt. Frankfurt am Main, New York.
- Mandac, L. (2011): Handel als prägender Faktor der Innenstadt. In: der städtetag 64 (2), 10-12.
- Mayer-Dukart, A. (2010): Handel und Urbanität. Städtebauliche Integration innerstädtischer Einkaufszentren. Detmold. = Schriftenreihe Stadt + Landschaft 2.
- Michelis, D. (2010): Social Media Modell. In: Michelis, D.; Schildhauer, T. (Hrsg.): Social Media Handbuch. Theorien, Methoden, Modelle. Baden-Baden, 19-30.
- Mohr, N.; Sauthoff-Bloch, A.-K. (2011): Mobile Web Watch 2011 Deutschland, Österreich, Schweiz. Die Chancen der mobilen Evolution. o. O.
- Mokhtarian, P. (2003): Auswirkungen von E-Commerce (B2C) auf Verkehr und Stadtentwicklung. Eine konzeptionelle Analyse. In: Jessen, J.; Lenz, B.; Roos, H. J.; Vogt, W. (Hrsg.): B2C Elektronischer Handel – eine Inventur. Unternehmensstrategien, logistische Konzepte und Wirkungen auf Stadt und Verkehr. Opladen, 206-232.
- Neiberger, C. (2011): Verkehrsrelevante Kundenwünsche? Kundenanforderungen und IuK-Technologie in Logistik und Verkehr. In: Informationen zur Raumentwicklung 10/11, 619-626.
- o. V. (2007): Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt.  
<http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/34480/publicationFile/518/leipzig-charta-zur-nachhaltigen-europaeischen-stadt-angenommen-am-24-mai-2007.pdf> (21.03.2013).
- o. V. (2011a): Onlinehandel macht zehn Prozent des Einzelhandelsumsatzes aus. Bis 2020 wird jeder fünfte Euro online ausgegeben.  
<http://www.internetworld.de/Nachrichten/E-Commerce/Handel/Onlinehandel-macht-zehn-Prozent-des-Einzelhandelsumsatzes-aus-Bis-2020-wird-jeder-fuenfte-Euro-online-ausgegeben> (21.03.2013).
- o. V. (2011b): Einzelhandel verzeichnet leichte Einbußen.  
<http://www.derhandel.de/news/finanzen/pages/Einzelhandel-verzeichnet-leichte-Einbussen-7782.html> (03.03.2013).
- o. V. (2012a): Internationale Händler drängen auf den deutschen Immobilienmarkt.  
[http://www.derhandel.de/news/finanzen/pages/Mehr-8273.html?;\\_searchworld=filialisierungsgrad%20innenst%E4dte](http://www.derhandel.de/news/finanzen/pages/Mehr-8273.html?;_searchworld=filialisierungsgrad%20innenst%E4dte) (22.03.2013).
- o. V. (2012b): Größter Umsatzanstieg seit der Wiedervereinigung.  
<http://www.derhandel.de/news/finanzen/pages/Groesster-Umsatzanstieg-seit-der-Wiedervereinigung-8123.html> (21.03.2013).
- Rosa, H. (2005): Beschleunigung. Die Veränderung der Zeitstrukturen in der Moderne. Frankfurt am Main.

- Schneller, J. (2010): ACTA 2010. Zukunftstrends im Internet.  
[http://www.ifd-allensbach.de/fileadmin/ACTA/ACTA\\_Praesentationen/2010/ACTA2010\\_Schneller.pdf](http://www.ifd-allensbach.de/fileadmin/ACTA/ACTA_Praesentationen/2010/ACTA2010_Schneller.pdf) (21.03.2013).
- Seitel, H.-P. (2011): Lücken in der Netzversorgung. Viele Kunden in der Pfalz warten auf schnelle Internet-Verbindung. In: Die Rheinpfalz 219, 20.09.2011, 5.
- Steinebach, G. (2002): Unsere Innenstädte haben noch eine Überlebenschance. Mehr Leben in die City holen. In: der städtetag 55 (12), 42-45.
- Tegeder, G. (2004): Konsumenten im Netz der Möglichkeiten. Zum Einfluss des Internet auf den städtischen Einzelhandel. In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie 48 (2), 111-123.
- van Baal, S.; Hudetz, K. (2005): Multi-Channel-Effekte. Wechselwirkungen zwischen stationärem Geschäft und Internet. In: Hudetz, K. (Hrsg.): E-Commerce im Handel. Status quo und Perspektiven. Gernsbach, 135-180.
- van Eimeren, B.; Frees, B. (2011): Drei von vier Deutschen im Netz – ein Ende des digitalen Grabens in Sicht? In: Media Perspektiven 7/8, 334-349.
- Voß, G. G. (2011): Ohne Lohn – der arbeitende Kunde.  
<http://www.swr.de/swr2/programm/sendungen/wissen/-/id=7793866/property=download/nid=660374/f2n1ud/swr2-wissen-20110501.pdf> (21.05.2012).
- Walzel, B.; Trabzadah, M.; Wittig, S. (2011): Bauten für Handel. In: Schulte, K.-W. (Hrsg.): Immobilienökonomie. Band III: Stadtplanerische Grundlagen. München, 481-516.
- Wirth, S. (2009): Individuelle Massenware kommt aus dem Internet.  
<http://www.welt.de/wirtschaft/article4625748/Individuelle-Massenware-kommt-aus-dem-Internet.html> (04.03.2012).
- WorldPay (2012): Are you giving your customers what they really, really want? A global research project exploring consumer attitudes towards online shopping.  
<http://www.worldpay.com/globalshopper/reportshopper.pdf> (21.03.2013).

## Autorin

**Martina Stepper**, geb. Hengst (\*1983), Studium der Raum- und Umweltplanung an der TU Kaiserslautern von 2004 bis 2010 (Dipl.-Ing.) sowie Masterabschluss (M.Sc.) im Studiengang „European Spatial Planning and Regional Development“ an der BTH Karlskrona (Schweden) im Jahr 2010. Seit September 2010 Promotionsstipendiatin am Lehrstuhl Stadtplanung an der TU Kaiserslautern. Fachliche Schwerpunkte sind Stadtentwicklungspolitik, innerstädtischer Einzelhandel, Online-Handel, Migration und Integration, Immobilienwirtschaft und -recht sowie städtebaulicher Entwurf.

Stefan Fritzsche

# Vernetzte Gesundheit planen – Internet als Werkzeug, Entwicklungsimpuls und Forschungsgegenstand im ländlichen Raum

## Gliederung

- 1 Einstieg: Raumplanung und Internet
- 2 Die verwirrende Bezeichnung „virtuell“
- 3 Internet-Infrastruktur für Praxisstandorte – Beispiel Landkreise Dithmarschen und Steinburg
- 4 Internetgestützte ambulante Gesundheitsversorgung und räumliche Einflüsse
- 5 Der Einfluss von Telemedizin auf den Raum und das Konzept der Zentralen Orte
- 6 Raumplanung und Daseinsvorsorge

Literatur

## Kurzfassung

Der Beitrag stellt Möglichkeiten der Internetinfrastruktur zur konkreten Verbesserung der ländlichen, ambulanten Gesundheitsversorgung dar. Mit den beschriebenen telemedizinischen Anwendungen wird die Aufmerksamkeit von Stadt- und Raumplanung auf die Ressource Internet abseits von etablierten Anwendungsbereichen wie Online-Bürgerdialogen oder webbasierten Karten gelenkt. Wege zum Arzt und die ambulante medizinische Versorgung sind in ländlichen Regionen wie Dithmarschen und Steinburg in Schleswig-Holstein nur noch schwer zu halten. Der Bevölkerungsrückgang, die Alterung und der Mangel an medizinischem Personal bringt das ohnehin dünne Versorgungsnetz weiter unter Druck. Die Themen Raumüberwindung, Implikationen für das Konzept der Zentralen Orte und Handlungsmöglichkeiten der Raumplanung werden dazu diskutiert.

## Schlüsselwörter

Raumplanung – Zentrale Orte – Telemedizin – internetgestützte ambulante Gesundheitsversorgung – Daseinsvorsorge – ländlicher Raum – Dithmarschen – Steinburg

## Planning Networked Health – The Internet as a Tool, Development Impetus and Research Topic in Rural Areas

### Abstract

This article introduces the potential contributions of Internet infrastructures to improving outpatient health care in rural areas. Going beyond already established fields of application such as online-dialogues between citizens or web-based maps, the presented tele-

medical applications aim to draw the attention of urban and regional planners to other uses of the Internet. For rural regions like Dithmarschen and Steinburg in Schleswig-Holstein, bridging distances to the nearest doctor and guaranteeing outpatient medical care have become a serious problem today. Population shrinkage, ageing and a lack of medical staff put further pressure on the already deficient supply network. Against this background, the article discusses issues such as overcoming space, implications for the concept of 'central places' and the scope for action in spatial planning.

### Keywords

Spatial planning – central places – telemedicine – internet-based outpatient medical care – public services – rural areas – Dithmarschen – Steinburg

## 1 Einstieg: Raumplanung und Internet

Die Möglichkeiten sowie die Nutzung des Internets und neuer Medien wirken in allen gesellschaftlichen Bereichen. Sie beeinflussen die Wahrnehmung und Theorie von Raum sowie die planerische Praxis. Allerdings widmet die Stadt- und Raumplanung im deutschsprachigen Raum dem Themenfeld nur mangelnde Aufmerksamkeit (u.a. Lobeck/Müller/Wiegandt 2008: 1). Diese Zurückhaltung ist angesichts der Schwierigkeiten möglicher Aussagen zum Einfluss des Internets auf Raum nachvollziehbar. Die verschiedenen Einflussparameter auf ein Untersuchungsfeld überlagern sich und sind keinesfalls geradlinig dem Einsatz des Internets zuzuschreiben (Zoche 2000: 29). In diesem Sinne begreift der Autor die Nutzung des Internets und neuer Medien sowie die zugrunde liegende Internet-Infrastruktur als Impuls für die räumliche Entwicklung, für die Entwicklung neuer Planungswerkzeuge und als Wissensquelle für Stadt- und Raumforschung, um Raum (z. B. durch die Einbeziehung sozialer Medien) besser zu verstehen. Es gilt dabei, die „digitalen Informationsschichten“ (Berchtold/Zeile 2011: 23) zu entdecken und mit bestehendem Wissen und verfügbaren Materialien sinnvoll zu verschalten.

Anregungen für die Raumplanung können beispielsweise durch folgende Themenbereiche erfolgen: Erstellung von räumlichen Karten und Auswertung von digitalen Daten, Theorie zur Beschreibung und Wahrnehmung von Raum, neue Formen von Öffentlichkeit (Fritzsche/Krauskopf/Markmann 2011: 27), Nutzung und Aufbau von Online-Communities, internetbasierte Wirtschaft im Raum, Bürgerbeteiligung, Kommunikation in Quartieren, Arbeitsorganisation im Beruf. Nachfolgend wird der Ansatz verfolgt, Potenziale von Infrastrukturausstattung und medizinischer Nutzung zu untersuchen und für Stadt- und Raumplanung aufbereitet zu diskutieren.

## 2 Die verwirrende Bezeichnung „virtuell“

Vielfach wird der Vergleich von realen Räumen und virtuellen Räumen im Internet herangezogen, um Einflüsse des Internets und neuer Medien zu erklären. Angesichts der breiten gesellschaftlichen Wirkung durch Internetinfrastruktur und dessen Gebrauch scheint diese Gegenüberstellung nicht mehr zutreffend. Es ist zu fragen: Beschreibt das Gegensatzpaar überhaupt noch unsere alltägliche Realität? „Real“ (lateinisch: *realis*) wird im Deutschen als „dinglich“, „sachlich“ und „wirklich“ verwendet. „Virtuell“ (lateinisch: *virtualis*) meint „der Kraft oder Möglichkeit nach vorhanden, aber nicht wirklich existierend“. Zur präziseren Beschreibung der Einflüsse bieten sich möglicherweise Begriffe wie „digital“, „online“ oder „internetgestützt“ an. In einigen Fällen, z. B. bei der Nutzung von

internetfähigen Mobiltelefonen, wird der Online-Zugang erweitert und jederzeit verfügbar – Sphären oder das vermeintlich Reale und Virtuelle vermischen sich. Nichts desto trotz bestehen virtuelle Realitäten. In bestimmten Computerspielen werden räumliche Scheinwelten vorgespielt. Diese Scheinwelten existieren allerdings auch bei Rollenspielen ohne Computereinsatz. Die nachfolgenden Beispiele veranschaulichen die reale Internetnutzung im Gesundheitsbereich. Es sei vorweg angemerkt, dass das Internet dabei nicht als Ort oder Raum, sondern eher als Übermittlungstechnologie oder Datenbank thematisiert wird.

### **3 Internet-Infrastruktur für Praxisstandorte – Beispiel Landkreise Dithmarschen und Steinburg**

Grundsätzlich ist von einer weniger leistungsstarken Internetversorgung im ländlichen Raum als in der Großstadt auszugehen (BBSR 2012: 6). Diese Annahme wird der Untersuchung in Dithmarschen und Steinburg, zwei Landkreise nordöstlich von Hamburg in Schleswig-Holstein, zugrunde gelegt. Die deutlich höheren Pro-Kopf-Kosten beim Aufbau der Infrastruktur, d.h. Glasfaserkabel im Boden und technische Ausstattung der Verteilerkästen im dünn besiedelten Raum, hemmen den Ausbau. Dieser wird deshalb durch staatliche Intervention vorangetrieben, z. B. durch das Verbinden von Mobilfunklizenzenrechten für lukrative städtische Räume mit Ausbauvorgaben in ländlichen Räumen. Zum Netzinfrastrukturaufbau durch Energie- und Telekommunikationsunternehmen müssen Teile der bestehenden Kupferkabel durch Glasfaserkabel ersetzt werden und Verteiler- oder Schaltkästen bedürfen einer technischen Aufrüstung. Abbildung 1 zeigt, dass bei zunehmender Übertragungsrate der Versorgungsunterschied zwischen Stadt und Land besonders deutlich wird. 1 oder 2 Mbit/s (Megabit pro Sekunde) als Minimum reichen zur umfassenden Internetnutzung oft nicht aus. Negativ betroffen sind neben den privaten Nutzern vor allem auch Unternehmen, Dienstleister oder Ärzte. Die Bildübermittlung, der Zugriff auf Bilddatenbanken im Bereich der Telemedizin oder das Streamen von Filmen funktioniert nur reibungslos mit einer größeren Datenübertragungsrate (Büllingen/Stamm 2008: 45). Beispielsweise benötigt man für eine Videokonferenz eine Kapazität von etwa 16 Mbit/s. In einer bundesweiten Umfrage des Allensbach-Instituts schätzten 60% der niedergelassenen Ärzte die Bedeutung der Telematik (Mittel der Verknüpfung von Informationssystemen mithilfe von Telekommunikationssystemen und Datenverarbeitung) und 48% die Bedeutung der Telemedizin als zunehmend wichtig ein (Institut für Demoskopie Allensbach 2010: 28). In ihren Antworten sind die befragten Krankenhausärzte noch deutlich optimistischer. Mittlerweile führt für die niedergelassenen Ärzte trotz möglicher Skepsis gegenüber Chancen und Möglichkeiten des Internets kein Weg mehr an dessen Nutzung vorbei. Seit 2011 ist die Online-Abrechnung mit den Kassenärztlichen Vereinigungen verpflichtend.

Abb. 1: Regionalstruktur der Versorgung mit ausgewählten Bandbreiten

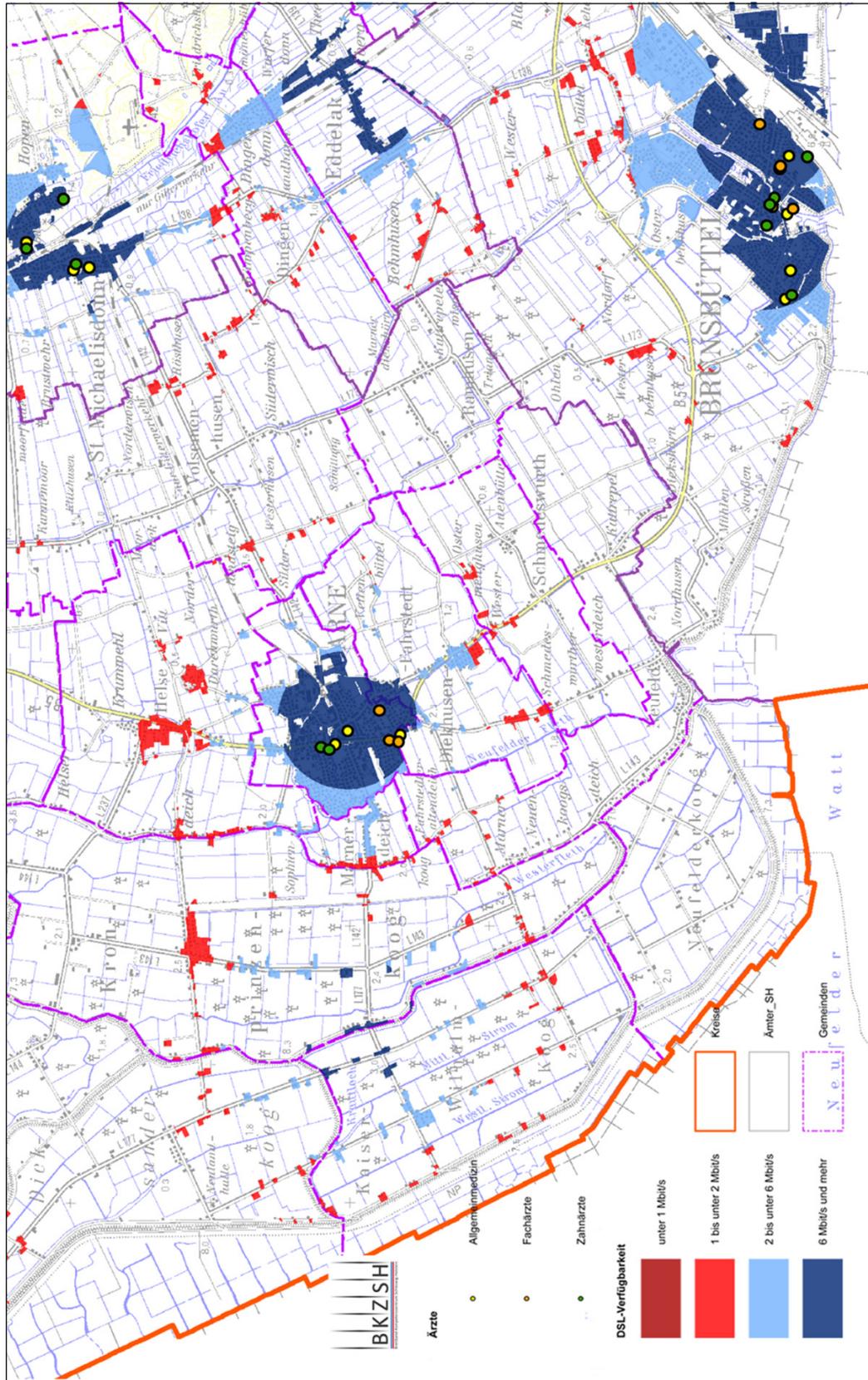
Regionstypen / Alte und neue Länder / Deutschland	Breitbandversorgung		Einwohner- dichte 2009 Einw./km <sup>2</sup>	Breitbandversorgung	
	> 2 Mbit/s Zahl der versorgbaren Haushalte in Mio., Ende 2010	> 50 Mbit/s		> 2 Mbit/s Anteil der versorgbaren Haushalte in %, Ende 2010	> 50 Mbit/s
<b>Alte Länder</b>	29,5	13,6	263	94,2	43,4
Agglomerationsräume	16,8	10,1	523	96,7	58,4
Verstädterte Räume	10,0	3,4	193	91,6	30,9
Ländliche Räume	2,7	0,1	114	88,8	3,3
<b>Neue Länder</b>	7,7	2,1	151	90,1	25,1
Agglomerationsräume	3,7	2,0	286	95,2	51,8
Verstädterte Räume	2,5	0,1	156	87,4	4,3
Ländliche Räume	1,5	0,0	76	83,5	0,3
<b>Deutschland</b>	<b>37,2</b>	<b>15,8</b>	<b>229</b>	<b>93,3</b>	<b>39,5</b>

Quellen: Bundesamt für Kartographie und Geodäsie, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, TÜV Rheinland - Eigene Berechnungen

Quelle: BBSR (2012: 6)

In der diesem Beitrag zugrunde liegenden Abschlussarbeit „Vernetzte Gesundheit planen“ (Fritzsche 2011) hat eine GIS-Auswertung zur Internetversorgung als Basis für die internetgestützten Anwendungen ein unerwartet gutes Resultat ergeben. 95% der niedergelassenen Ärzte im Planungsraum Dithmarschen und Steinburg können eine Internetverbindung von mindestens 2 Mbit/s nutzen (221 untersuchte Praxis-Standorte, Daten von 2010). Immerhin 87% können eine Kapazität von 6 Mbit/s oder mehr nutzen. Nur fünf Standorte sind bei der potenziellen medizinischen Internetnutzung durch ihre schlechte Verbindung deutlich benachteiligt (vgl. auch Abb. 2). Der Unterschied zwischen den Praxen von Allgemeinmedizinern und Fachärzten ist dabei eher unbedeutend.

Abb. 2: DSL-Verfügbarkeit für Fach- und Allgemeinärzte



Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung in Kooperation mit dem Breitbandkompetenzzentrum Schleswig-Holstein

## 4 Internetgestützte ambulante Gesundheitsversorgung und räumliche Einflüsse

Der Oberbegriff Telemedizin für internetgestützte Anwendungen im Gesundheitsbereich ist nicht neu. Allerdings haben sich die Rahmenbedingungen für die Telemedizin und ihre Konzepte verbessert. Standardlösungen zum Datenaustausch, höhere Technikakzeptanz, Projekte und Förderprogramme u. a. im Pflegebereich (z. B. Ambient Assisted Living) und die Einführung der elektronischen Gesundheitskarte sind dafür als Beleg zu nennen. In Schleswig-Holstein konnten 2010 neun Telemedizin-Projekte recherchiert werden, darunter zwei im untersuchten Planungsraum: Gesundheitskarte Westküste und die Integrationsplattform 5K zum Austausch von Patientendaten (Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein 2009: 5, 75). Die Beispiele im Untersuchungsbereich zeigen insbesondere die Praxisbezogenheit der sogenannten Digitalisierung im Gesundheitsbereich.

Die drei nachfolgenden Telemedizinprojekte aus Deutschland illustrieren Anwendungen, die exemplarisch für die entscheidenden Verfahren stehen. „Partnership for the Heart“ ist der Titel einer Studie, an der 710 Patienten mit Herzleiden zwischen 2008 und 2010 teilgenommen haben (E-Health-Com 2010). Es handelt sich um ein medizinisches Frühwarnsystem auf Basis der Fernüberwachung von Patienten mittels Internet und Mobiltelefonie. Patienten übermitteln mit geeigneten Endgeräten von zu Hause oder unterwegs die eigenen Vitaldaten wie Blutdruck oder EKG an ein medizinisches Datenzentrum. Von dort bekommen sie bei Bedarf qualifizierte Rückmeldung und im Notfall kann direkt ein Notarzt zum Patienten geschickt werden. Diese neuen medizinischen Zentren werden damit Teil des Akteursnetzes von Hausarzt, Fachärzten und Patient. Die abgestimmte Beratung erhöht die Leistungsfähigkeit der Behandlung und das Wohlbefinden der Patienten. Die körperliche Belastbarkeit z. B. beim Treppensteigen kann gesteigert werden. Die Patienten können durch Telemonitoring (länger) zu Hause verbleiben und werden befähigt, ihren Alltag im Wohnumfeld besser zu bewerkstelligen. „Partnership for the Heart“ setzt auf Arbeitsteilung der Mediziner und ein neuer Akteur entsteht. Unnötige Besuche beim Facharzt und der Austausch von Daten via Post fallen weg.

Im Beispiel AgnES (arztentlastende, gemeindenaher, eHealth-gestützte, systemische Intervention) kommt die Technik zu den Patienten nach Hause. Zur Entlastung der Ärzte übernehmen speziell geschulte, nichtärztliche Praxismitarbeiter Hausbesuche. Sie werden dabei in ihren hausärztlichen Tätigkeiten durch Technik unterstützt. Bei Bedarf kann der Hausarzt telefonisch dazugerufen werden und hat dabei Zugriff auf die digital erfassten Patientenwerte. Später können die Untersuchungsergebnisse in das Praxissystem übertragen werden. Eine hohe Patientenzufriedenheit konnte in den Brandenburger Pilotbereichen ermittelt werden. 90% der beteiligten Hausärzte bescheinigten dem Projekt nach der Testphase mit rund 10.000 Hausbesuchen, dass es im Vergleich zu den normalen Tätigkeiten zu einer Entlastung führte (MUGV 2010). Die auf AgnES beruhende Anwendung wurde 2009 in den Leistungskatalog der Krankenkassen aufgenommen.

Eine gängige Anwendung des Internets sind Teleradiologie-Netzwerke, wie z. B. in Flensburg. Die Ärzte der Flensburger Klinik befanden für eine Sylter Klinik Computertomografien (CTs) aus der Ferne und für Husum werden Röntgen- und Mammografieaufnahmen bewertet. Die Daten werden verschlüsselt und strukturiert ausgetauscht. Ergänzend werden sie in Videokonferenzen diskutiert. Bilder und Befunde sind durch die Übertragung im Internet schnell für Diagnosen verfügbar (Warnecke 2008: 2). Kurierversand, haptische Archivierung bzw. alte Formen der Berichtslegung und ungesicherter Datenaustausch via Fax oder E-Mail werden durch diese standardisierten Verfahren ab-

gelöst. Bemerkenswert ist die gezielte Akutversorgung von Hirninfarkten oder -blutungen durch das Netzwerk der Dresdner Universitätsklinik. Mithilfe von speziellen Untersuchungseinheiten an kleineren Kliniken in Ostsachsen, Tonübermittlungen, Live-Bildern einer Webcam und ergänzenden CT- oder MRT-Aufnahmen können die Ärzte des Dresdner Schlaganfallzentrums den Kollegen bei der Untersuchung aus der Ferne „beiwohnen“ und für diese zeitkritischen Fälle gemeinsam das weitere Vorgehen bestimmen (Bodechtel 2011). Diese von den Krankenkassen getragene Versorgung und ebenso die Teleradiologie insgesamt machen deutlich, dass kleine Krankenhäuser auf die elektronische Fernunterstützung angewiesen sind. Die Krankenhäuser sind dabei die Vorreiter, allerdings nutzen auch Fachärzte in der ambulanten Versorgung diese Möglichkeiten.

Das Telemonitoring, die internetgestützten Hausbesuche und die Teleradiologie werden durch eine elektronische Gesundheitsverwaltung ermöglicht. Sie setzt auf elektronische Formulare, Datenbanken, Falldokumentation, abgestimmtes Behandlungsmanagement (Trill 2009: 6) und die schnelle Verfügbarkeit von Gesundheitsdaten an verschiedenen Orten. Schon länger gibt es eine elektronische Verwaltung in Praxen oder im Krankenhaus, aber mit den neuen Verfahren werden die Daten standardisiert und austauschbar. Für die Patienten werden erste Schritte in diese Richtung durch die Ausgabe der elektronischen Gesundheitskarte als Ersatz für die bisherige Krankenkarte greifbar: Noch werden darauf nur Basis- bzw. Stammdaten erfasst, später soll die Möglichkeit eröffnet werden, Notfalldaten, Arztbriefe etc. zu speichern.

## 5 Der Einfluss von Telemedizin auf den Raum und das Konzept der Zentralen Orte

Die beschriebenen Anwendungen bzw. die durch Internetinfrastruktur vermittelten Dienstleistungen in der Patientenversorgung oder Gesundheitsverwaltung machen deutlich, dass die Digitalisierung und die Internetnutzung voranschreiten. Patientendaten und Untersuchungsergebnisse sowie Beratung sind zukünftig schneller und auch zeitgleich über Distanz verfügbar. Dies ist und wird voraussichtlich verstärkt mit Auswirkungen für das Angebot an Gesundheitsdienstleistungen und deren Nutzung durch Patienten verbunden sein.

In der Raumforschung wurden Einflüsse des Internets und seiner Nutzung in wenigen Studien hauptsächlich im Bereich Einzelhandel und Geschäftsprozesse untersucht. Über den Interneteeinfluss auf den Raum und speziell auf den ländlichen Raum lässt sich keine eindeutige Position identifizieren. Dohse/Laaser/Schrader et al. (2004: 104) haben im Bereich von eCommerce eher die Verschärfung von räumlichen Disparitäten und die Stärkung der ohnehin starken Standorte festgestellt – ein Argument für die konzentrations- oder trendverstärkende These, die auch von Floeting und Oertel (2002: 27) vertreten wird. Allerdings wird eine positive ländliche Entwicklung durch die Nutzung von Technologie nicht ausgeschlossen (Floeting/Oertel 2002: 27). Eher positiv hinsichtlich der Entwicklung ländlicher Räume ist der Ansatz der Dekonzentrations- oder Ausgleichsthese. Das Sowohl-als-Auch ist Kern der Ambivalenzthese, die in der Studie „Auswirkung neuer Medien auf die Raumstruktur“ (Zoche 2000) vertreten wird. Die Studie konstatiert, dass immer mehr technische und gesellschaftliche Entwicklungsoptionen eine Vorhersage erschweren und Gestaltungsmöglichkeiten von Akteuren in regionalen sowie gesellschaftlichen Zusammenhängen sehr wohl bestehen (Zoche 2000: 39). Eindeutig ist der Trend zu Netzwerken aus lokalen aber auch überörtlichen Bezügen, welcher durch die neuen Technologien erst ermöglicht werde (Zoche 2000: 38). Vom „Tod der Distanz“ durch neue Technologien kann nach den Ergebnissen der Studie keine Re-

de sein und der ländliche Raum ist aus Perspektive der Studien nach wie vor von den Agglomerationen abhängig. Fraglich bleibt, ob die Logik der Großstadt bzw. der Konzentration produktiv und maßgeblich für das Handeln im ländlichen Raum sein kann.

Im Artikel „Aktuelle Entwicklungen der IuK-Technologien – Konsequenzen für räumliche Entwicklung und Raumplanung“ (Langhagen-Rohrbach 2006) wurden Folgen der Telemedizin im Kontext anderer gesellschaftlicher Bereiche konkret diskutiert. Darin wird der Trend der Konzentration bestätigt. Allerdings ist der Gesundheitsbereich sehr komplex und der Einfluss des Internets wird z. B. von marktwirtschaftlichen Prozessen oder der Gesetzgebung noch überlagert (Langhagen-Rohrbach 2006: 279). In diesem Sinne werden der Telemedizin bzw. dem Telemonitoring wenig Chancen eingeräumt, soziale Infrastrukturen zu kompensieren und praktisch raumrelevant zu werden. Die hier angeführten Beispiele aus Telemonitoring, internetgestützten Hausbesuchen und der Teleradiologie stellen aktuelle Entwicklungen dar und relativieren die umrissenen Ergebnisse von Langhagen-Rohrbach.

Mit den vorgestellten Anwendungen erweitern sich für Patienten und Ärzte die räumlichen Gesundheitsbezüge. Damit werden auch Überlegungen zum Konzept der Zentralen Orte beeinflusst. Das Konzept hat als raumordnerisches Instrument im ländlichen Raum eine wichtige Orientierungsfunktion, insbesondere bei der Sicherung der Daseinsvorsorge (Einig 2008: 27; BMVBS 2010: 62). Zur Veranschaulichung: Die Wege zu spezialisierten Ärzten werden weiter, aber durch neue Netzwerke und Internetunterstützung weniger. Für die Mediziner verfestigt sich der Trend der Arbeitsteilung und neue Akteure kommen hinzu (telemedizinische Zentren wie bei „Partnership fort he heart“). In der Einschätzung des Autors bleibt die Bedeutung der Haus- und Allgemeinmediziner vor Ort eher unangetastet. Diese Gruppe ist zur Sicherung der medizinischen Grundversorgung elementar und vorrangig. Sie werden von den neuen Modellen benötigt und eingebunden, ein Hinweis auf die Ausgleichsthese (s. o.) wird hier offenkundig. Es wird auch deutlich, dass die Möglichkeiten der Telemedizin an bestehende Strukturen andocken. Das heißt auch, neue Servicecenter orientieren sich an bestehenden Standorten wie Krankenhäusern oder Ärztezentren, worin ein Hinweis auf die Evidenz der Konzentrationsthese erkennbar ist. Durch die häusliche Unterstützung mit den beschriebenen medizinischen Leistungen und Projekten werden dezentrale Versorgungskonzepte auf Basis bestehender Standorte und ihrer Funktion unterstützt (z. B. mobile, internetgestützte Hausbesuche). Darüber hinaus können durch erhöhte Selbstständigkeit der Patienten und durch medizinische Versorgungssicherheit der Alltag im Wohnumfeld und die häusliche Pflege gestärkt werden. Es wird darin eher eine Stärkung für den Ansatz der gleichwertigen Lebensverhältnisse gesehen. Die Erreichbarkeit von hochwertigen medizinischen Leistungen wird insbesondere in Hinblick auf die stationäre Versorgung in der Fläche aufrechterhalten, möglicherweise sogar qualitativ verbessert. Diese Entwicklung ist allerdings nicht für alle Arztgruppen gleich zu bewerten. Fachärzte sind durch die neuen Modelle und den möglichen Zugang zu überregionalen medizinischen Angeboten eher mit einer veränderten Situation konfrontiert. Umso stärker sollten sich die Ziel- und Grundsatzaussagen der Raumplanung auf die Hausärzte und Krankenhäuser konzentrieren oder Ärztenetzwerke einfordern.

Die Nutzung der neuen Modelle stellt die bisherige Trennung von ambulanter und stationärer Gesundheitsversorgung sowie separierter Pflege infrage. Internetnutzung bzw. die neue Gesundheitsverwaltung ist dafür ein Katalysator. Exemplarisch sei dafür an die medizinischen Servicecenter erinnert. Sie bieten, orientiert am Patienten, eine Gesundheitsplattform für alle an der Therapie Beteiligten an. In diesem neuen Feld trifft die von

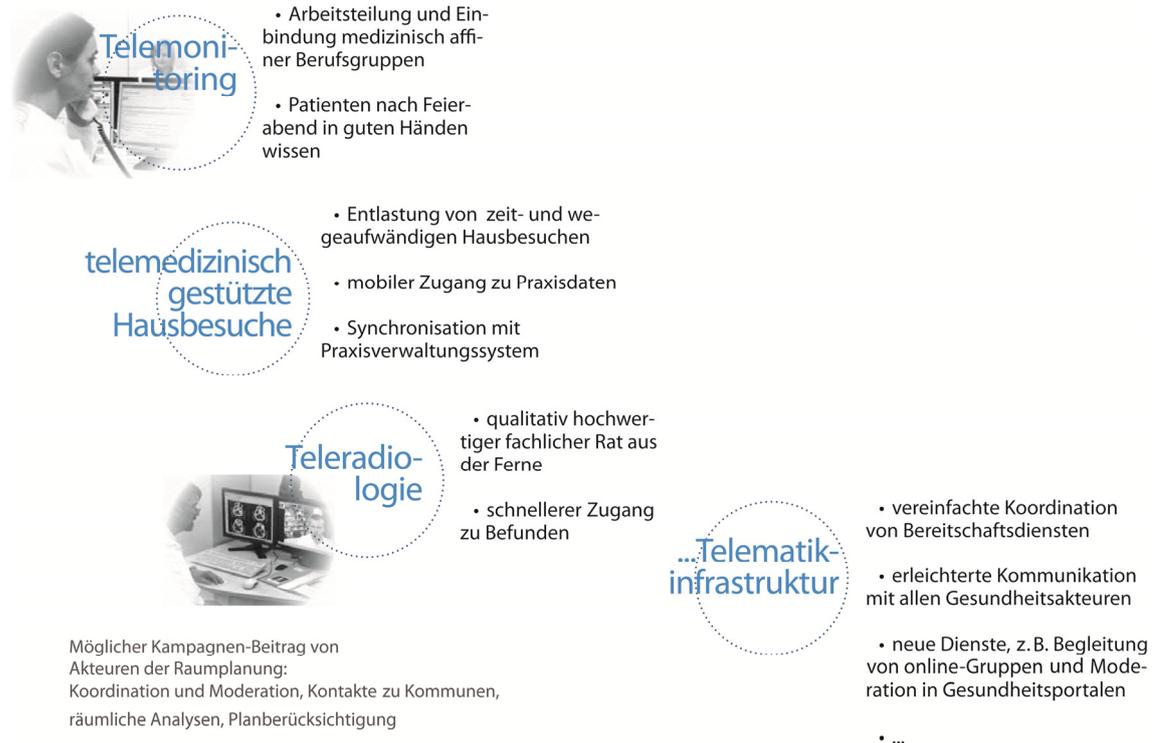
Zoche (2000: 39) beschriebene Offenheit der Entwicklung zu. Telemedizinische Zentren sollten raumplanerisch Berücksichtigung finden.

## 6 Raumplanung und Daseinsvorsorge

Gesundheit ist keine originäre Aufgabe der Stadt- und Raumplanung. Stattdessen ist die ambulante Gesundheitsversorgung stark durch die Selbstorganisation von Ärzten und Krankenkassen und die Gesetzgebung des Bundes geprägt. Dennoch stehen Kommunen gerade in diesem Bereich vor Problemen. Die räumlichen Bezüge sind dazu dargestellt worden: Wo sich Ärzte niederlassen und wie die Patienten diese Angebote erreichen, oder wie medizinische Dienstleistungen die Patienten erreichen, ist auch eine planerische Frage. Mit dem Auftrag „Daseinsvorsorge sichern“ (Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung 2006) und den Bestimmungen in § 2 ROG wird der planerische Rahmen deutlicher. Fürst (2004) bereitete mit dem Management der Bearbeitung von Gemeinschaftsaufgaben planungstheoretisch dafür einen Weg. Raumplanung kann durch Analyse, Unterstützung bei Entscheidungen und Zusammenarbeit sowie durch den Einsatz von Moderation, Mediation, Visualisierung und Regionalmanagement dem Auftrag Daseinsvorsorge gerecht werden und die Entwicklung der Gemeinden in diesem Sinne positiv begleiten. Es muss nicht dabei bleiben, in abstrakten Plänen Ziele oder Handlungsfelder zu benennen. In Landesentwicklungs- und Regionalplänen ist das Thema Gesundheit ohnehin nicht wegzudenken. Bleibt es beim Benennen von Zielen oder werden planerische Akteure auch aktiv? Die regionale Ebene bietet sich für konkrete Handlungsansätze an, um Gesundheit praktikabel zu thematisieren und ganzheitliche Ansätze zu beschreiben sowie das Wer, Was, Wo und die Finanzierung zu klären. Das Internet kann hier ein Katalysator sein, der es Akteuren vereinfacht, Netzwerke und räumlich angepasste Versorgungsmodelle, wie oben beschrieben, anzustoßen und beispielsweise Weiterbildung und mobile medizinische Dienstleistungen zu fördern. Darüber hinaus zeigen Initiativen aus Hessen und Bayern, dass die Domäne der gesundheitlichen Selbstorganisation durch kommunale Initiativen zu beeinflussen ist. In diesen Bundesländern gab es beispielsweise konkrete Vereinbarungen, dem ambulanten Mangel entgegenzutreten. Aus diesem Auftrag wurden längst Projekte zu vielfältigen Themen um die Daseinsvorsorge und es wurde ein Programm zur Städtebauförderung „Kleine Städte und Gemeinden“ aufgelegt, welches Analysen zur Daseinsvorsorge und bauliche Maßnahmen zu Infrastrukturanpassung unterstützt.

Dieser Beitrag möchte mit der Vorstellung der Untersuchung von Potenzialen des Internets im Gesundheitsbereich anregen, Internetinfrastruktur mit einer Nutzungsperspektive auszubauen. Internetgestützte Modelle könnten bei der Neustrukturierung der Daseinsvorsorge stärker einbezogen werden, so z.B. für Dialoge zwischen Verwaltung und Einwohnern oder für die Organisation von Mitfahr- und Ehrenamtsbörsen, Einkaufsgenossenschaften oder Vereinsarbeit.

Abb. 3: Anregung zum Einsatz des Internets zum Nutzen von Landärzten



## Literatur

- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2012): Leistungsfähige Breitbandversorgung für ländliche Räume. Bonn. = BBSR-Analysen KOMPAKT 04/2012.
- Berchtold, M.; Zeile, P. (2011): Von Wolken, Wüsten, Hotspots und Heatmaps – Digitale Dichte. In: Planerin 5, 23-25.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2010): Sicherung der Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzepte – gesellschaftspolitische Ziele und räumliche Organisation in der Diskussion. Berlin. = BMVBS-Online-Publikation 12/2010.
- Bodechtel, U. (2011): Sachsen: Telemedizinische Versorgung im ostsächsischen Schlaganfall-Netzwerk SOS-NET.  
[http://ehealth.gvg.org/cms/medium/1413/Praesentation\\_Bodechtel.pdf](http://ehealth.gvg.org/cms/medium/1413/Praesentation_Bodechtel.pdf) (22.03.2013).
- Büllingen, F.; Stamm, P. (2008): Breitband für jedermann – Infrastruktur für einen innovativen Standort. Studie für das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz. Bad Honnef.  
[http://www.dehnsen-online.de/uploads/media/breitbandkonzeption\\_RLP\\_Gesamttext\\_Stand\\_27\\_2\\_081.pdf](http://www.dehnsen-online.de/uploads/media/breitbandkonzeption_RLP_Gesamttext_Stand_27_2_081.pdf) (22.03.2013).
- Dohse, D.; Laaser, C-F.; Schrader, J.-V.; Soltwedel, R. (2004): Räumlicher Strukturwandel im Zeitalter des Internets – Eine Untersuchung der raumwirtschaftlichen Folgen des Vordringens des Internets als Transaktionsmedium. In: Wüstenrot Stiftung (Hrsg.): Räumlicher Strukturwandel im Zeitalter des Internets. Neue Herausforderungen für Raumordnung und Stadtentwicklung. Wiesbaden, 11-143.
- E-Health-Com (2010): News und Link.  
<http://www.e-health-com.eu/details-news/telemedizin-partnership-for-the-heart-legt-studienergebnisse-vor/ab17b6405a57f7250df941d37353545f/> (26.03.2013).

## ■ Vernetzte Gesundheit planen

- Einig, K. (2008): Regulierung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat. In: Informationen zur Raumentwicklung 1/2, 17-40.
- Floeting, H.; Oertel, B. (2002): Neue Medien und Stadtentwicklung – Virtualisierung und Entstehung neuer Raummuster in der Stadt. Berlin.
- Fritzsche, S. (2011): Vernetzte Gesundheit planen. Diplomarbeit an der HafenCity Universität Hamburg.
- Fritzsche, S.; Krauskopf, T.; Markmann, A. (2011): Neue Formen von Öffentlichkeit und öffentlichem Raum. In: RaumPlanung 154, 27-31.
- Fürst, D. (2004): Regionalplanung – erhöhte Koordinationsanforderung durch IuK-Technologie? In: Wüstenrot Stiftung (Hrsg.): Räumlicher Strukturwandel im Zeitalter des Internets. Neue Herausforderungen für Raumordnung und Stadtentwicklung. Wiesbaden, 215-225.
- Institut für Demoskopie Allensbach (2010): Der Einsatz von Telematik und Telemedizin im Gesundheitswesen. Ergebnisse einer Repräsentativbefragung von niedergelassenen und Krankenhausärzten im April/Mai 2010. Allensbach.
- Langhagen-Rohrbach, C. (2006): Aktuelle Entwicklungen der IuK-Technologien – Konsequenzen für räumliche Entwicklung und Raumplanung. In: Raumforschung und Raumordnung 64 (4), 270-283.
- Lobeck, M.; Müller, W.; Wiegandt, C.-C. (2008): Gedanken zum Zusammenhang von Stadtentwicklung und Informations- und Kommunikationstechnologien. In: PNDonline IV, 1-11.
- Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes-Schleswig-Holstein (2009): Gesundheitsland Schleswig-Holstein. Jahrbuch 2009/2010 – Vernetzte Gesundheit. Kiel.
- MUGV – Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz Brandenburg (2010): Die Modellprojekte nach dem AGnES-Konzept in den Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt.  
<http://www.mugv.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.186175.de#3> (27.03.2013).
- Trill, R. (2009): Telematik, was ist das? In: Lohmann, H.; Preusker, U. (Hrsg.): Kollege Computer: Moderne Medizin durch Telematik. Heidelberg, 1-9.
- Warnecke, C. (2008): Teleradiologie als wesentlicher Bestandteil des PACS.  
[http://www.visus.com/fileadmin/download/05\\_Userreports/DE/SC\\_Anwenderbericht\\_Diakonissenanstalt\\_Flensburg.pdf](http://www.visus.com/fileadmin/download/05_Userreports/DE/SC_Anwenderbericht_Diakonissenanstalt_Flensburg.pdf) (22.03.2013).
- Zoche, P. (2000): Auswirkungen neuer Medien auf die Raumstruktur. Endbericht an das Sächsische Staatsministerium des Innern. Karlsruhe.

## Autor

**Stefan Fritzsche** hat zum Thema „Vernetzte Gesundheit planen“ 2011 sein Diplom im Studiengang Stadtplanung an der HafenCity Universität Hamburg abgelegt. Nach wie vor beschäftigt er sich mit dem Einfluss des Internets auf den Raum. Dazu bloggt er unregelmäßig unter [www.clubvirtuel.de](http://www.clubvirtuel.de). Er lebt und arbeitet in Hamburg. Im Stadtplanungsbüro nutzt Stefan Fritzsche die Möglichkeiten des Internets zur Organisation von Arbeitsprozessen, u. a. für Online-Beteiligung in der Bauleitplanung und zur Kartenerstellung. Er ist Mitglied im IfR.

Frank Buchholz

# Der Runde Tisch – ein geeignetes Dialoginstrument bei Großinfrastrukturvorhaben zur Energiewende. Das Beispiel eines geplanten Pumpspeicherwerks im Südschwarzwald

## Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Runde Tische als Dialog- und Beteiligungsinstrument
- 3 Der Runde Tisch Atdorf
- 4 Erfolgsfaktoren und Bewertung des Runden Tisches
- 5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Literatur

## Kurzfassung

Anhand einer Fallstudie wird im vorliegenden Beitrag das Format des Runden Tisches als ein Informations-, Konsultations- und Vermittlungsinstrument hinsichtlich seiner Eignung bei großen Infrastrukturvorhaben der Energiewende analysiert. Anhand von 15 Kriterien – hierunter Aspekte wie die Legitimation des Veranstalters, Fragen nach der Zielbestimmung oder der begleitenden Öffentlichkeitsarbeit – wird am Beispiel des Runden Tisches Atdorf zum geplanten Bau eines Pumpspeicherwerks im Südschwarzwald herausgearbeitet, unter welchen Voraussetzungen Dialoge erfolgreich verlaufen können. Der Beitrag endet mit Handlungsempfehlungen für die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großinfrastrukturvorhaben.

## Schlüsselwörter

Kommunikative und kooperative Planung – Energiewende – Konfliktmoderation und -mediation – Öffentlichkeitsbeteiligung – Zulassung von Großinfrastrukturvorhaben

## The Round Table – an Appropriate Instrument of Dialogue for Large Infrastructure Projects Occurring in the Context of the German Energy Transition. The Example of a Planned Pumped-storage Plant in the Southern Black Forest

### Abstract

With reference to a case study, this article assesses the format of “round tables” as an information-, consultation-, and mediation-instrument. In particular, the article examines the suitability of round tables in the field of large infrastructure projects within the context of the German energy transition. Based on 15 criteria – including aspects like the organiser’s legitimacy, questions related to the definition of goals or accompanying public relations – the round table in Atdorf on the planned construction of a pumped-storage

plant in the southern Black Forest is used to discuss the conditions in which dialogues are likely to be successful. The paper closes with some recommendations related to public participation possibilities in large infrastructure projects.

## Keywords

Communicative and cooperative planning – German energy transition – conflict mediation and moderation – public participation – approval of large infrastructure projects

## 1 Einleitung

Vielerorts gab es in der jüngeren Vergangenheit öffentlichen Protest gegenüber Großinfrastrukturvorhaben. Bekannte Beispiele umfassen Bahnprojekte (Stuttgart 21), Flughäfen (Nachtflugverbot in Frankfurt und Berlin, Bau einer dritten Landebahn in München) und die Energiewende (Bau neuer Stromtrassen).

Mit dem Artikel „Volk der Widerborste“ wurde diese Bewegung in einem Spiegel-Artikel von Bartsch/Becker/Bode (2010: 64 ff.) auf den Punkt gebracht. Antworten auf die zunehmend aufbegehrende Bürgerschaft gegenüber raumrelevanten Infrastrukturvorhaben suchten die Jahrestagung der einschlägigen Berufsvereinigung Informationskreis für Raumplanung (IfR) 2011 zum Thema „Planung, Beteiligung, Medien“ und verschiedene Autoren in einem Sonderheft der Zeitschrift „Politische Ökologie“ unter der Überschrift „Beteiligung 3.0“.<sup>1</sup> Die Wissenschaft hat sich des Themas angenommen und in juristischen Kreisen wird über neue Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großinfrastrukturvorhaben diskutiert.

Mit der Kritik einer unzureichenden Beteiligung an dem Vorhaben zum Bau eines Pumpspeicherwerks sah sich auch der Vorhabenträger, die Schluchseewerk AG, zu Beginn des Jahres 2011 konfrontiert. Um eine weitergehende Eskalation eines sich zuspitzenden Konfliktes zu vermeiden, wurde durch die Schluchseewerk AG im Jahr 2011 ein Runder Tisch ins Leben gerufen. Ziel war es, mehr Information und Transparenz in einem frühen Planungsstadium des Vorhabens zu schaffen und in einer strukturierten Diskussion Argumente des Für und Wider auszutauschen.

Der Runde Tisch stellt ein bekanntes Format zur Informationsbereitstellung, Konsultation und Vermittlung zwischen divergierenden Interessen bei Großinfrastrukturvorhaben dar. In Zeiten der Forderung nach mehr Mitsprache und den aus der Energiewende resultierenden Infrastrukturentscheidungen (mit Gewinnern und Verlierern) dürften entsprechende Formate in der Zukunft an Bedeutung gewinnen. Der vorliegende Beitrag wird zunächst Grundsätzliches zum Format „Runder Tisch“ als Beteiligungsinstrument sowie Erfolgsfaktoren zur Durchführung von Runden Tischen ausführen. Im Anschluss wird der Runde Tisch zum geplanten Bau eines Pumpspeicherwerks in Atdorf vorgestellt und anhand der zuvor definierten Erfolgsfaktoren bewertet. Die Analyse basiert auf Interviews und einer teilnehmenden Beobachtung, die im Rahmen der Evaluation und Begleitforschung des Runden Tisches zum Pumpspeicherwerk Atdorf für das Land Baden-Württemberg durchgeführt wurde. Aus der zusammenfassenden Analyse werden abschließend übergeordnete Handlungsempfehlungen abgeleitet.

---

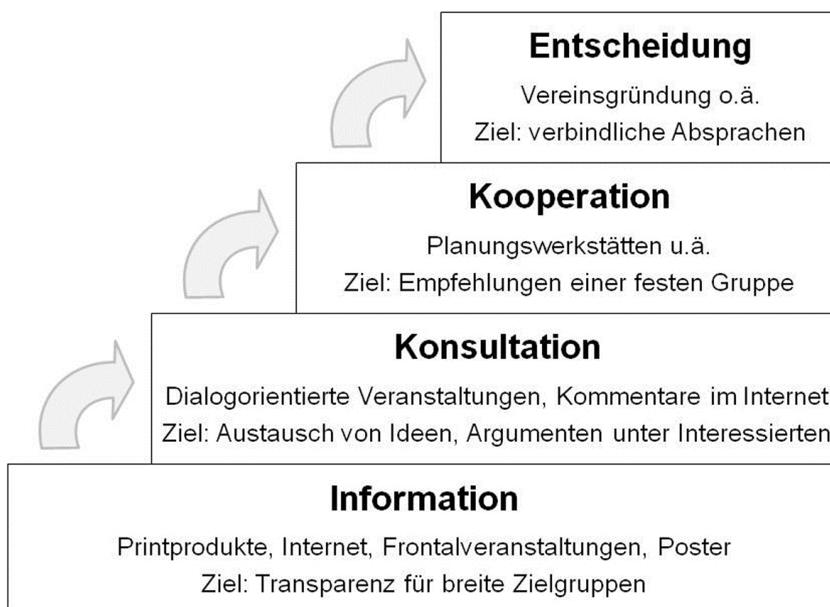
<sup>1</sup> Heft 127, Dezember 2011.

## 2 Runde Tische als Dialog- und Beteiligungsinstrument

Thomsen/Steets/Nashat (2010: 14) verstehen unter einem Runden Tisch „eine Organisationsform, bei der die Teilnehmer-/innen, die nach Möglichkeit alle Interessen repräsentieren, gleichberechtigt und kooperativ einen gemeinschaftlichen Diskurs über eine bestimmte Themenstellung führen, um eine positive Veränderung in Bezug auf den Konflikt oder die identifizierten Probleme, die die jeweilige Themenstellung betreffen, zu bewirken“. Der Dialog über Sachprobleme und die Suche nach konsensorientierten Lösungen sind nach Bischoff/Selle/Sinning (2001: 73) die zwei zentralen Ziele von Runden Tischen. An einem Runden Tisch sollen die wesentlichen, von einer Planung betroffenen bzw. mit Lösungskompetenzen ausgestatteten Personen bzw. Institutionen zur Beratung zusammenkommen. Runde Tische können unterschiedlichen Zwecken dienen. Thomsen/Steets/Nashat (2010: 20 ff.) unterscheiden zwischen der Vernetzung von Akteuren, der Beratung bei unterschiedlichen Wissensständen, der Entwicklung von Projekten sowie der Vermittlung bei der Lösungssuche politischer bzw. gesellschaftlicher Probleme. Runde Tische helfen wesentlich dabei, Expertise-Defizite, Kapazitäts- und Integrationsdefizite sowie Beteiligungs- und Legitimationsdefizite abzubauen (Thomsen/Steets/Nashat 2010: 10 f.). Sie leisten demnach einen erheblichen Beitrag für eine gelebte Demokratie.

Die Beteiligungsliteratur unterscheidet in Anlehnung an die „Partizipationsleiter“ von Arnstein (1969: 218 ff.) unterschiedliche Stufen der Beteiligung. Demnach können die Stufen Information, Konsultation, Kooperation und (Mit-)Entscheidung (vgl. Abb. 1) unterschieden werden. Je höher die Stufe, desto stärker ist das Ausmaß der Einbeziehung, die die Beteiligten zulassen, und desto höher ist der Grad der Möglichkeiten der Einflussnahme seitens der Beteiligten.

Abb. 1: Stufen der Beteiligung im Rahmen von Planungsverfahren



Quelle: team ewen (Christoph Ewen) in Anlehnung an NABU (2008), Rau/Zoeller/Nolting et al. (2011) und BMVBS (2012).

Die „100 Prozent Erneuerbar Stiftung“ fokussiert in ihrem Leitfaden „Akzeptanz und Beteiligung: Zwei Seiten einer Medaille“ weniger die Reichweite als die Reihenfolge der

Beteiligung von Stakeholdern bei der Projektplanung erneuerbarer Energieanlagen<sup>2</sup> und stellt eine Typologie kooperativer Planung, bedingter Beteiligung und Antizipation auf (Haug/Mono 2012: 8). Demnach erfolgt bei der kooperativen Planung zunächst die Willensbildung der Stakeholder und erst danach die konkrete Planung durch den Vorhabenträger. Dieser Typus ist in der bisherigen Praxis kaum – und wenn dann bei Projekten, die durch Bürgerenergiegenossenschaften realisiert werden – anzutreffen. Weitaus verbreiteter sind die Typen der bedingten Beteiligung, wonach erst geplant und dann in Form von Konsultationen Stakeholder und Betroffene beteiligt werden, sowie die Antizipation. Bei Letzterer erfolgt durch einen Vorhabenträger keine direkte Beteiligung. Vielmehr versucht dieser, seine Planung auf antizipierte Bedürfnisse der Stakeholder und potenziell Betroffene auszurichten.

Die Auswahl von Beteiligungsformen sollte sich projektbezogen am Ausmaß des Konfliktpotenzials sowie der Unsicherheit eines Projektes orientieren, so der NABU (2008: 10 ff.) in seinem Kommunikationsratgeber zum Ausbau erneuerbarer Energien.

Wie diese Typisierungen in der praktischen Einschätzung des Runden Tisches zum Bau eines Pumpspeicherwerkes zu bewerten sind – auch im Hinblick auf Erfolgskriterien – und wie sich der Runde Tisch Atdorf darin einordnet, ist Gegenstand des folgenden Kapitels.

### 3 Der Runde Tisch Atdorf

Zwischen Juni und November 2011 wurde der Runde Tisch zum geplanten Pumpspeicherwerk Atdorf im Südschwarzwald durchgeführt. Um einen sich zuspitzenden Konflikt zwischen Vorhabenträger (der Schluchseewerk AG) und Akteuren vor Ort (vom Bau betroffene Bürger, organisiert in einer Bürgerinitiative, Lokalpolitiker und Umwelt- und Naturschutzverbände) zu entschärfen, wurde der Runde Tisch Atdorf ins Leben gerufen und in Form von fünf thematischen Sitzungen<sup>3</sup> durchgeführt. Die Sinnhaftigkeit des Einsatzes eines solchen Dialoginstrumentes hatte sich bereits 2010 infolge turbulenter Bürgerinformationsveranstaltungen im Kontext des Raumordnungsverfahrens zum Bau des Pumpspeicherwerkes angedeutet.

Der Anstoß zur Durchführung des Runden Tisches erfolgte durch den NABU-Landesverband sowie die Landtagsfraktion der Grünen Baden-Württemberg. Mit der Durchführung des Runden Tisches wurde ein externes Moderationsbüro beauftragt. Teilnehmer waren landes- und lokalpolitische Vertreter aller Fraktionen, Umweltverbände, der Vorhabenträger, die Genehmigungsbehörde sowie das für das Raumordnungsverfahren zuständige Regierungspräsidium Freiburg, Vertreter der Tourismusverbände und der örtlichen Kurkliniken sowie eine Bürgerinitiative gegen und eine Unternehmerinitiative für das Projekt.<sup>4</sup> Die Teilnehmersauswahl erfolgte nach verschiedenen Vor-Ort-

---

<sup>2</sup> Zwar handelt es sich bei Pumpspeicherwerken im Gegensatz zu Wasserkraftwerken nicht im engeren Sinne um die Nutzung erneuerbarer Energien. Mit der – Pumpspeicherkraftwerken eigenen – Speicherkapazität kann jedoch ein wesentlicher Beitrag zur Energiewende geleistet werden. Zudem weisen die Probleme bei der Planung und Errichtung solcher Anlagen sehr viele Parallelen zur Planung und Errichtung erneuerbarer Energieanlagen auf.

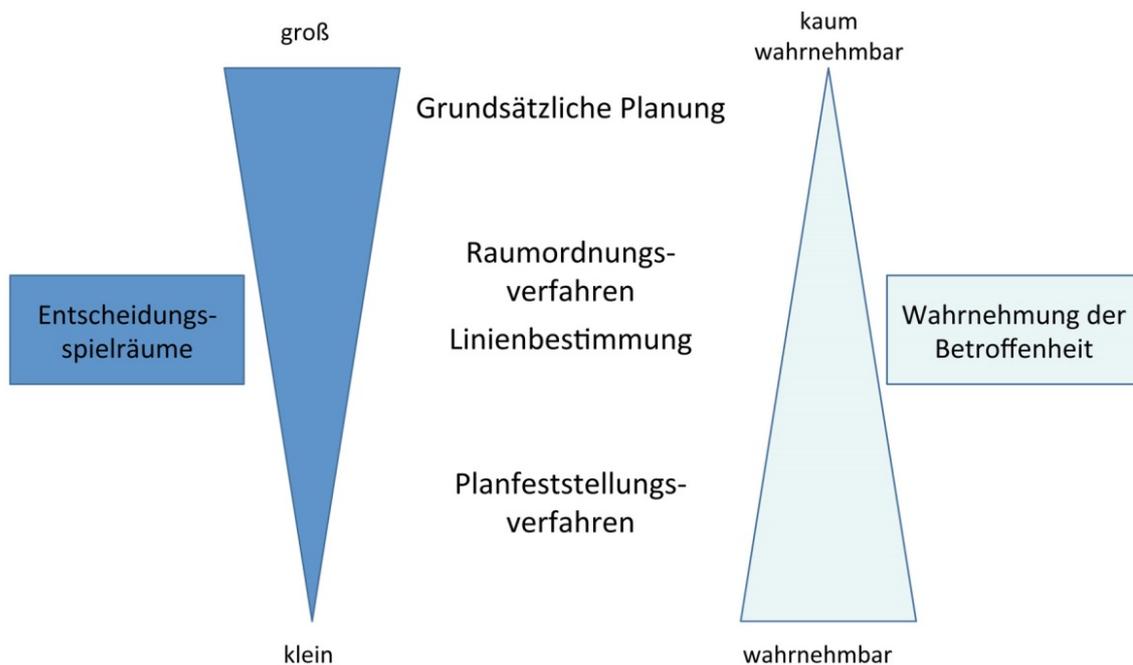
<sup>3</sup> Es gab folgende Sitzungen: 1. RT (25.06.2011) – Debatte zur Grundstruktur (Spielregeln, Teilnehmer) Vorstellung der Begleitforschung, Eingangsstatements der Teilnehmer; 2. RT (25.07.2011) – Debatte über Standortalternativen, Varianten aus dem Raumordnungsverfahren und zusätzliche Alternativen; 3. RT (20.09.2011) – Grundsatzdebatte zur energiepolitischen Notwendigkeit, Thema Erdbebensicherheit; 4. RT (10.10.2011) – Themen: Lärm, Verkehr, Erschütterungen, A 98, Arsen; 5. RT (08.11.2011) – Themen: Tourismus und Wirtschaft, Natur- und Artenschutz, Abschlussstatements der Teilnehmer. Zusätzlich fand eine Veranstaltung zum Thema „Luftqualität und Kurortstatus“ am 14.02.2012 statt, die am Runden Tisch Atdorf verabredet worden war.

<sup>4</sup> Die detaillierten Teilnehmerlisten zu den jeweiligen Sitzungen können der Website <http://www.runder-tisch-atadorf.de/teilnehmer.htm> entnommen werden (Stand 23.08.2012).

Gesprächen zur Bestandsaufnahme durch die externe Moderatorin in Absprache mit dem Vorhabenträger, der auch die mit dem Runden Tisch verbundenen Kosten übernahm.

Zeitlich war der Runde Tisch Atdorf im Zulassungsverfahren zwischen dem vorgelagerten Raumordnungsverfahren und dem Planfeststellungsverfahren, das die eigentliche Zulassung beinhaltet, verortet. Der Runde Tisch sah sich mit einer klassischen Schwierigkeit in Bezug auf die Beteiligung bei Großinfrastrukturvorhaben konfrontiert. Diese leiden oft unter dem Paradox, dass zu Beginn der Planung erhebliche Entscheidungsspielräume zur Ausgestaltung des Vorhabens bestehen, das öffentliche Interesse sich jedoch zu diesem Zeitpunkt in Grenzen hält. Je konkreter die Planung (über ein Raumordnungsverfahren bis hin zum Planfeststellungsverfahren) voranschreitet, desto kleiner werden jedoch die Entscheidungsspielräume, da zahlreiche Vorleistungen in Form von Kosten für Planungen, Gutachten o.Ä. bereits durch den Vorhabenträger erbracht worden sind. Die wahrgenommene Betroffenheit von Anliegern und Stakeholdern nimmt in der Regel jedoch erst mit der Konkretisierung der Planungen zu (vgl. Abb. 2).

Abb. 2: Beteiligungsparadox: Diskrepanz von Entscheidungsspielräumen und wahrgenommener Betroffenheit bei großen Infrastrukturvorhaben



Quelle: team ewen (Frank Buchholz) in Anlehnung an BMVBS (2012: 14).

Folgende Zielsetzungen wurden auf der ersten von insgesamt fünf thematischen Sitzungen des Runden Tisches vereinbart:<sup>5</sup>

- Eine Diskussion über die bedeutsamen Aspekte des geplanten Pumpspeicherwerkes einschließlich der Frage nach der grundsätzlichen Notwendigkeit,
- die Herstellung von Transparenz über die Entscheidungsgrundlagen,
- ein Kompetenzzuwachs bei allen Dialogpartnern,

<sup>5</sup> <http://www.runder-tisch-atdorf.de/Spielregeln.htm> (23.08.2012).

- eine Versachlichung der Diskussion,
- die Schaffung verbesserter Grundlagen als Voraussetzung für die weiteren Entscheidungsprozesse und
- wenn möglich, die Erarbeitung von Lösungs- und Kompromissvorschlägen in Einzelpunkten.

Der definierten Zielstellung folgend, verfolgte der Runde Tisch einerseits das Ziel, über die Planung dezidiert zu informieren und über unterschiedliche Wissensstände zu beraten. Zudem wurden durch die Einladung und Präsentation externer Gutachter bei den Sitzungen des Runden Tisches ganz wesentliche Elemente der Konsultation erfüllt. Die als Teilziele definierten Punkte „Versachlichung der Diskussion“ und „Erarbeitung von Lösungs- und Kompromissvorschlägen in Einzelpunkten“ verweisen zudem auf die vermittelnde Funktion des Runden Tisches. Der oben vorgestellten Typologie der Stakeholderbeteiligung folgend, ist der Runde Tisch Atdorf eindeutig der bedingten Beteiligung zuzuordnen. Demnach wurde mit dem Runden Tisch zusätzlich zu den formalen Optionen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Raumordnungsverfahren sowie der Erörterung im Planfeststellungsverfahren eine zwischengelagerte Beteiligung ermöglicht. An dem Grundproblem, dass erst geplant und dann in Form von Konsultationen Stakeholder und Betroffene beteiligt werden, wurde hierdurch jedoch nichts verändert. Als positives Ergebnis des Runden Tisches wurde im Nachhinein bewertet, dass die für die Planfeststellung einzureichenden Planunterlagen noch durch essenzielle Beiträge und Anregungen aus den Sitzungen des Runden Tisches ergänzt werden konnten. So wurde eine stärkere Berücksichtigung von Belangen ermöglicht, die ohne einen Runde Tisch erst im Rahmen des Erörterungstermins beim Planfeststellungsverfahren zu Tage getreten wären, was nicht selten zu gerichtlichen Auseinandersetzungen führt. Zwar ist dies auch im Fall von Atdorf nicht ausgeschlossen. Die Wahrscheinlichkeit, dass es hierzu kommt, hat sich jedoch möglicherweise durch die Berücksichtigung von Belangen im Rahmen des Runden Tisches verringert.

#### 4 Erfolgsfaktoren und Bewertung des Runden Tisches

Wüst (2003: 249 ff.) und Thomsen/Steets/Nashat (2010: 29 ff.) haben – basierend auf der Analyse zahlreicher Runder Tische – Erfolgsfaktoren für Runde Tische herausgearbeitet. Diese sind in Tabelle 1 zusammenfassend dargestellt.

Tab. 1: Erfolgsfaktoren für Runde Tische

Erfolgsfaktoren	Erläuterung
1. Legitimation der Veranstalter	Grundvoraussetzung ist, dass die organisierende Institution in den Augen der Betroffenen für die Bearbeitung des Themas legitimiert ist.
2. Entscheidungsträger	Die politischen Entscheidungsträger müssen auf jeden Fall mit am Tisch sitzen.
3. Anbindung an politische Entscheidungsprozesse	Wie die politischen Entscheidungsgremien die Ergebnisse des Runden Tisches berücksichtigen, sollte zu Beginn des Runden Tisches geklärt sein.
4. Ergebnisoffenheit	Um den Charakter einer Alibiveranstaltung zu vermeiden, ist Ergebnisoffenheit wichtig.
5. Klarheit über finanzielle Mittel	Zu Beginn sollte offengelegt werden, welches Budget zur Durchführung bereitsteht, wer das Budget zur Verfügung stellt und wo die Einflussnahme der Finanziers endet.

6. Begrenzung auf Themen	Ein Runder Tisch sollte auf zu bewältigende Themenbereiche begrenzt sein.
7. Teilnehmerauswahl	Die Besetzung des Runden Tisches hat ausgewogen zu erfolgen.
8. Klare Zielbestimmung	Eine klare gemeinsame Zielbestimmung ermöglicht eine ergebnisorientierte Perspektive. Die Zielformulierung sollte positiv, eindeutig, realistisch und überprüfbar formuliert sein.
9. Zeitliche Begrenzung	Ein zeitlicher Rahmen diszipliniert bei der Länge der Redebeiträge.
10. Faire Prozessgestaltung	Methodenkompetenz ist zum Gelingen des Prozesses wichtig.
11. Professionelle administrative Umsetzung	Eine gute Vorbereitung, Durchführung (einschließlich Zeitplanung) und Dokumentation sowie angemessene Räumlichkeiten sind wichtig.
12. Teilnehmermotivation	Eine hohe Motivation sowie eine regelmäßige Teilnahme derselben Akteure sind wichtig.
13. Einbindung von Sachkompetenz	Sachkenntnis ist wichtig, um Konflikte nachhaltig zu lösen bzw. zweckmäßige Empfehlungen zu erarbeiten. Sie kann von den Teilnehmern selbst oder externen Experten kommen.
14. Begleitende Öffentlichkeitsarbeit	Die Information Nichtbeteiligter über die Arbeit des Runden Tisches sorgt für Transparenz und kann damit die Legitimation der Ergebnisse des Runden Tisches erhöhen.
15. Projektnachsorge	Über die Frage, was funktioniert und was nicht funktioniert hat, sollte reflektiert werden. Teilnehmer sollten Feedback bekommen, was mit ihren Ergebnissen geschieht.

Quelle: eigene Zusammenstellung in Anlehnung an Wüst (2003) und Thomsen/Steets/Nashat (2010).

In Form einer qualitativen Bewertung werden die einzelnen Erfolgsfaktoren für den Runden Tisch Atdorf nachfolgend erörtert.

### ***Legitimation der Veranstalter***

Die Schluchseewerk AG (50%ige Tochter der RWE AG) ist als regionales Unternehmen vor Ort seit Jahrzehnten etabliert. Sie wird – eine Projektzulassung in Form eines Planfeststellungsbeschlusses vorausgesetzt – über den Bau des Pumpspeicherwerkes entscheiden. Mit der Moderation der Sitzungen des Runden Tisches wurde Michaela Hustedt, CPC Berlin, als externe Person beauftragt. Die Situation, dass sie von 2008 bis 2012 stellvertretende Vorsitzende des Beirats von RWE Innogy (100%ige Tochter der RWE AG) war, hat ihr vonseiten einzelner Kritiker zu Beginn den Vorwurf eingebracht, dass sie kaum glaubwürdig zu einer neutralen Vermittlung und Lösungsfindung im Konflikt um den Bau des Pumpspeicherwerkes beitragen kann. Diese kritischen Stimmen haben jedoch im Verlauf des Verfahrens an Bedeutung verloren.

### ***Entscheidungsträger***

Durch die Teilnahme aller vier Bürgermeister der vom geplanten Standort betroffenen Kommunen, Politiker aller Kreisverbände aus dem Landkreis Waldshut sowie aller Fraktionen aus dem Landtag Baden-Württemberg war gewährleistet, dass sowohl auf kommunaler, regionaler als auch auf Landesebene die politischen Entscheidungsträger aktuell informiert waren. Durch die relativ große Anzahl der Politiker an den Teilnehmenden des Runden Tisches war der Anteil politischer Debatten im Vergleich zu der Zeit der sachlichen Klärung von Fachfragen in Teilen zu groß.

### ***Anbindung an politische Entscheidungsprozesse***

Im Rahmen der Sitzung des dritten Runden Tisches hat sich Franz Untersteller, Umweltminister in Baden-Württemberg, deutlich zum Bau eines Pumpspeicherwerks im Südschwarzwald positioniert und das mit der Notwendigkeit als Beitrag zur Energiewende begründet. Auch die Bürgermeister der betroffenen Kommunen haben sich im Rahmen des durchgeführten Runden Tisches unter bestimmten Voraussetzungen (z. B. Erhalt des Heilbadstatus für Bad Säckingen) mehrheitlich für den Bau eines Pumpspeicherwerks ausgesprochen. Rein formal-rechtlich bedarf ein einzureichendes Vorhaben allein der Erfüllung geltender rechtlicher Bestimmungen, um in einem Planfeststellungsverfahren eine Bauzulassung zu erfahren. Eine politische Unterstützung vor Ort ist in der Regel jedoch einer beabsichtigten Projektrealisierung förderlich.

### ***Ergebnisoffenheit***

De facto war der Runde Tisch Atdorf nicht ergebnisoffen. Dies hätte zu Beginn des Runden Tisches klarer kommuniziert werden müssen. Es ging zwar am Runden Tisch noch um die Frage nach dem *Wie* der Bauausführung (z. B. Erdbebensicherheit) und dem Baustellenablauf (z. B. Optimierung der Baulogistik), nicht jedoch um die Frage des generellen *Ob*. Kritiker haben die Vorfestlegung insbesondere durch das politische Statement zugunsten des Baus eines Pumpspeicherwerks vonseiten des Umweltministers bei der dritten Sitzung stark kritisiert. Die Bürgerinitiative hat das Verlassen des Runden Tisches ernsthaft erwogen, da sie von einem ergebnisoffenen Prozess ausgegangen ist. Für den Punkt der Ergebnisoffenheit müssen die einzelnen Beteiligungsstufen jedoch differenziert betrachtet werden. Ergebnisoffen im eigentlichen Sinne müssen allein Dialogprozesse der Beteiligungsstufen Entscheidung und Kooperation sein. Für die Stufen Information und Konsultation ist die Ergebnisoffenheit nicht zwingend erforderlich.

### ***Klarheit über finanzielle Mittel***

Zwar wurde zu Beginn deutlich gemacht, dass der Vorhabenträger die Kosten für die Durchführung des Runden Tisches einschließlich der Moderation und für die während der Zeit des Runden Tisches zu vergebenden Gutachten trägt. Über die Höhe des Betrages wurde jedoch nichts offiziell bekannt gegeben. Auch wurde von Gegnern des Projektes kritisiert, dass bei der Vergabe von externen Gutachten immer eine Rückkopplung zwischen Moderatorin und Vorhabenträger erfolgen musste, durch die wertvolle Zeit in dem eng gestrickten Zeitplan für die inhaltliche Arbeit der Gutachter verloren gegangen ist.

### ***Begrenzung der Themen***

Die Themenblöcke für die Sitzungen wurden zu Beginn festgelegt. Die Moderatorin betonte eingangs, dass es wichtig sei, Themen vorab gut zu strukturieren. Hierzu wurden gesonderte Arbeitsgruppen ins Leben gerufen, die zwischen den Sitzungen tagten und im Vergleich zu den Sitzungen mehr Zeit für ausgiebigere Diskussionen zuließen.

### ***Besetzung des Runden Tisches***

Die Zusammensetzung der Teilnehmer am Runden Tisch wurde als ausgewogen wahrgenommen. Die Anzahl der Teilnehmer wurde jedoch kritisch gesehen. Mit 40 Teilnehmern war die Runde zu groß, um Lösungsansätze angemessen diskutieren zu können.

### ***Klare Zielbestimmung***

Mit den oben genannten und in der ersten Sitzung des Runden Tisches formulierten Zielen wurde transparent gemacht, was der Runde Tisch leisten sollte und wo seine Grenzen waren. Wer sich von dem Runde Tisch einen grundsätzlichen Richtungswechsel im Sinne der Frage nach der Diskussion des Ob erhofft hatte, wurde enttäuscht (vgl. Punkt Ergebnisoffenheit).

### ***Zeitliche Begrenzung***

Mit der Begrenzung auf ein halbes Jahr und insgesamt fünf Sitzungen sowie zwischengeschaltete Arbeitsgruppen war durch die Moderatorin ein enger und ehrgeiziger Zeitplan vorgegeben, der von den Teilnehmenden eingehalten wurde.

### ***Faire Prozessgestaltung***

Die Sitzungen wurden souverän durch die Moderatorin geleitet. Kritik wurde seitens der Teilnehmer insofern laut, dass aufgrund des engen Zeitplans kein bzw. kaum Raum für Diskussionen blieb. Vereinzelt wurde kritisiert, dass die Gesprächsführung durch die Moderatorin eher der Leitung einer parlamentarischen Arbeitsgruppe glich als einem dialogischen Ansatz zur Findung gemeinsamer Lösungsansätze für identifizierte Probleme. Das vereinzelt Duzen von Teilnehmern des Runden Tisches muss als ein methodisches Manko gewertet werden.

### ***Professionelle administrative Umsetzung***

Die Moderatorin war vor Ort mit einem unterstützenden Team tätig, sodass ein reibungsloser Ablauf garantiert war. Es gab die Möglichkeit, Protokolle entweder unmittelbar zum Ende der Sitzung oder im Zeitraum zwischen den Sitzungen zu ergänzen und zu kommentieren. Änderungswünsche wurden dann zu Beginn der kommenden Sitzung zur Diskussion gestellt. Kritisiert wurde, dass Hintergrundmaterial wie z.B. Gutachten zu kurzfristig vor den Sitzungen versandt worden sind, sodass den Teilnehmern zu wenig Zeit für die Vorbereitung blieb.

### ***Teilnehmermotivation***

Zwischen Zustimmung und Ablehnung des Projektes äußerten die Interessenvertreter eine Vielfalt von Haltungen und Erwartungen am ersten Runde Tisch. Alle Teilnehmer erklärten jedoch zu Beginn des Runden Tisches, dass sie diesen unterstützen. Eine Fluktuation der Teilnehmer war de facto nicht gegeben. Potenziell betroffene Bürger kamen jedoch neben der Bürgerinitiative gegen den Bau des Pumpspeicherwerks erst zur vierten Sitzung des Runden Tisches hinzu.

### ***Einbindung von Sachkompetenz***

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Einbindung von Sachkompetenz eher mangelhaft gelungen ist. So wurde kritisiert, dass es kein Gleichgewicht zwischen den Experten der jeweiligen Seite gab. Auch wurde Kritik laut, dass externe Gutachter in Teilen zu wenig Zeit hatten, sich mit der komplexen Materie auseinanderzusetzen, um eine ausreichend tiefgründige Position zu entwickeln. Insbesondere das externe Gutachten zur Umweltverträglichkeit zeigte Nachhol- und Verbesserungsbedarfe auf. Kritisiert wurde, dass Gutachterpositionen, wie beispielsweise die zur energiepolitischen Notwendigkeit des Vorhabens, sich nicht in den Ergebnissen des Runden Tisches widerspiegeln.

### ***Begleitende Öffentlichkeitsarbeit***

Es kann festgehalten werden, dass die regionale Presse (Badische Zeitung und Südkurier) ausführlich über den Runden Tisch und den geplanten Bau des Pumpspeicherwerkes berichtet haben. Es war so den interessierten Bürgern vor Ort gut möglich, sich ein differenziertes Bild zu dem Bauvorhaben und den einzelnen Positionen zu machen. Neben der Presseberichterstattung erfolgte die Direktübertragung der Sitzungen im Internet. Als Download sind diese, genauso wie die Sitzungsprotokolle, bis heute<sup>6</sup> abrufbar.

### ***Projektnachsorge***

Die Moderatorin organisierte, unterstützt durch die Kurkliniken und betroffene Gemeinden, im Februar 2012 einen Folgetermin zum Runden Tisch mit der Themenstellung „Luftqualität und Kurortstatus Bad Säckingen“. Dieser dringende Bedarf hatte sich abgezeichnet, da ein ausgewiesener Experte des Deutschen Wetterdienstes erst zu diesem Zeitpunkt verfügbar war. Die Moderatorin nutzte die Gelegenheit dieses gesonderten Termins, um den Nachfolgeprozess zum Runden Tisch vertrauensvoll an die Bürgermeister zu übergeben und verwies hierbei auch auf die vereinbarte Arbeitsteilung.

Im Abschlussbericht des Forschungsvorhabens (Ziekow/Gabriel/Remer-Bollow et al. 2013: 175) wird herausgearbeitet, dass ein Erfolg von Dialogprozessen dann erreicht ist, wenn es ihnen gelingt, eine destruktive Konfliktdynamik in Richtung einer konstruktiven Regulierung des Konfliktes zu verändern. Dies bedeutet, dass sich bei den Beteiligten am Runden Tisch, aber auch bei den „zuschauenden“ Akteuren in der interessierten Öffentlichkeit, in den Medien, in der Verwaltung und in der Politik, etwas verändert haben muss. Auf der Basis empirischer Erhebungen bei Teilnehmenden, Einwohnern der vier betroffenen Gebietskörperschaften und bei nicht Involvierten konnte festgestellt werden, dass sich zwar die Polarisierung (pro und contra zum Bau des Pumpspeicherwerks) im Vergleich (vor und nach der Durchführung des Runden Tisches) nicht wesentlich verändert hat, dass aber das Maß an Ambivalenz zugenommen hat: Das heißt, dass man bei seiner Meinung bleibt, dass aber das Verständnis für die entgegengesetzte Meinung zugenommen hat. Dies kann als Indikator dafür gelten, dass eine konstruktivere Konfliktregulierung wahrscheinlicher geworden ist.

## **5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen**

Entsprechend den angesetzten Erfolgskriterien (vgl. Tab. 1) können beim Runden Tisch Atdorf insbesondere die unklare Vorfestlegung bezüglich der nicht vorhandenen Ergebnisoffenheit sowie in Teilen die Prozessgestaltung (Zeitmangel bei der Debatte und gemeinsamen Lösungsfindung, Duzen einzelner Teilnehmer) kritisch bewertet werden. Durch die mangelnde Ergebnisoffenheit und den damit einhergehenden Vorwurf einer „Alibi-Veranstaltung“ wurde Kritikern trotz eines überwiegend guten Prozessmanagements ein einfacher Ansatz für eine negative Bewertung gegeben. Trotz dieser Mängel bei der Durchführung des Runden Tisches Atdorf kann konstatiert werden, dass der Runde Tisch bei der Mehrzahl der Teilnehmer zu einer Versachlichung und Strukturierung der Debatte geführt hat und durch die Berichterstattung in den Medien sowie durch die Website<sup>7</sup> mehr Transparenz in Bezug auf das Bauvorhaben und die hiermit einhergehenden Risiken (Lärm, Erschütterung etc.) ermöglicht worden ist. Durch die größere Transparenz konnten sich Stakeholder sowie potenziell Betroffene ein sehr viel

---

<sup>6</sup> vgl. <http://www.runder-tisch-atdorf.de> (26.08.2012).

<sup>7</sup> vgl. <http://www.runder-tisch-atdorf.de> (29.08.2012).

differenzierteres Bild machen, als es bei vergleichbaren Bauvorhaben bisher üblich ist. In dem erhöhten Maß an Ambivalenz der Teilnehmenden nach der Durchführung des Runden Tisches spiegelt sich das gut wider. Die Verbesserung der Argumentationsfähigkeit der Betroffenen wurde somit eindeutig erhöht. Erreicht worden sind am Runden Tisch die Optimierung der Baustellenabläufe sowie des Massenguttransportes, die mögliche Etablierung eines freiwilligen Kompensationsfonds für Tourismus und Naherholungszwecke sowie zusätzliche Untersuchungen in den Bereichen Natur- und Artenschutz, Erdbebensicherheit und Standortvarianten. Durch den Vorhabenträger haben diese zusätzlichen Untersuchungen Eingang in die Planfeststellungsunterlagen gefunden. Mit einem halben Jahr Verzögerung wurden die Planfeststellungsunterlagen durch die Schluchseewerk AG beim zuständigen Landratsamt Waldshut Ende Juni 2012 eingereicht. Trotz der oben erwähnten positiven Effekte sammelt die Bürgerinitiative, die das Vorhaben immer noch verhindern möchte, weiterhin Geld ein, um Gutachter und Sachverständige bzw. spezielle Rechtsanwälte einschalten zu können.

Abstrahiert man die Ergebnisse des Runden Tisches Atdorf und entwickelt generalisierbare Handlungsempfehlungen für eine zukünftige Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großinfrastrukturvorhaben, so kann aus Sicht des Autors Folgendes konstatiert werden:

- Die Legitimation durch formale Verfahren (wie das Raumordnungsverfahren und das Planfeststellungsverfahren und die darin enthaltenen Pflichten zur Beteiligung der Öffentlichkeit) sollte durch zusätzliche Informations- und Dialogveranstaltungen ergänzt werden.
- Runde Tische sind ein geeignetes Dialoginstrument für eine frühzeitige Einbindung der Öffentlichkeit und ergänzen die formal-rechtlichen Genehmigungsverfahren in sinnvoller Weise. Sie sollten bereits zu einem Zeitpunkt eingesetzt werden, zu dem die wesentlichen Entscheidungen, insbesondere solche zur Auswahl zwischen mehreren Varianten, noch nicht getroffen worden sind. Nur so kann der grundsätzlichen Kritik der mangelnden Ergebnisoffenheit (wie beim Runden Tisch Atdorf) in Beteiligungsverfahren Rechnung getragen werden.
- Ein verändertes Rollenverständnis (im Sinne einer gelebten Beteiligungskultur) ist bei allen Beteiligten erforderlich: Genehmigungsbehörden dürfen demnach die Beteiligung der Öffentlichkeit nicht als ein notwendiges Übel begreifen, sondern müssen diese als einen essenziellen Beitrag zu einer besseren und nachhaltigeren Planung verstehen. Hierfür sind Weiterbildungen und Schulungen des Personals außerordentlich wichtig.
- Die Behörden sollten demnach frühzeitig und proaktiv Vorhabenträger zur Beteiligung der Öffentlichkeit auffordern und durch eine fach- und sachgerechte Prüfung jeden Hinweis auf eine Interessenallianz zwischen Vorhabenträger und Genehmigungsbehörde von sich weisen.
- Vorhabenträger sollten eine zu frühzeitige Vorfestlegung vermeiden, für Projektalternativen offenstehen und Ressourcen für Kommunikationsmaßnahmen einplanen. Zudem sollten sie Prämissen bzw. getroffene Entscheidungen verständlich aufarbeiten und öffentlich (wiederkehrend) begründen. Das ist eine Grundvoraussetzung, um für Verständnis (und gegebenenfalls später auch Vertrauen) bei betroffenen Bürgern und Stakeholdern zu werben.
- Die Raumplanung kann durch die ihr zur Verfügung stehenden Rauminformationen eine förderliche Rolle bei der Variantenprüfung einnehmen und im Fall einer Konflikthanbahnung schnell eine neutrale Moderation vorschlagen.

- Nicht zuletzt sollten regionale Medien (wie Presse, Lokalradio etc.) verständlich und ausgewogen über das Vorhaben und den Konflikt informieren.

Ein frühzeitiger Dialog zu einem geplanten Vorhaben zwischen Vorhabenträger, Vertretern der lokalen Politik, den Interessenverbänden und potenziell betroffenen Bürgern in einer Region führt zu mehr Transparenz und kann eine Optimierung der Planung von Großinfrastrukturvorhaben ermöglichen. Diese Transparenz ist wichtig, um für die Akzeptanz eines Großinfrastrukturvorhabens zu werben und damit die Wahrscheinlichkeit von Konfrontationen in einem späten Planungsstadium zu verringern. Wichtig für den Dialog ist ein übergeordnetes Konzept oder Strategiepapier, welches den Bedarf und die Notwendigkeit des beabsichtigten Infrastrukturvorhabens rechtfertigt und die dem Konzept bzw. der Strategie zugrunde liegende Annahme transparent macht.

Ein Runder Tisch – als ein mögliches Dialoginstrument – kann unter den skizzierten Voraussetzungen einen wesentlichen Beitrag zu einer frühzeitigen Planungstransparenz leisten und zur Findung von Kompromissen zwischen Vorhabenträger, Stakeholdern und Betroffenen beitragen. Ob es in Zukunft zu einer kooperativen Planung von Großinfrastrukturvorhaben kommt, wird sich in der Zukunft zeigen.

## Literatur

- Arnstein, S.R. (1969): A Ladder of Citizen Participation. In: Journal of the American Institute of Planners 35 (4), 216-224.
- Bartsch, M.; Becker, S.; Bode, K.; Friedmann, J.; Hollersen, W.; Kaiser, S.; Kurbjuweit, D.; Müller, P.; Popp, M.; Schmid, B. (2010): Volk der Widerborste. In: Der Spiegel 35, 30.08.2010, 64-72.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2012): Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor. Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung, Entwurf. Berlin.
- Bischoff, A.; Selle, K.; Sinning, H. (2001): Kommunikation in Planungsprozessen. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren, Methoden und Techniken. Dortmund.
- Haug, S.; Mono, R. (2012): Akzeptanz für Erneuerbare Energien: Akzeptanz planen, Beteiligung gestalten, Legitimität gewinnen. Berlin.
- NABU – Naturschutzbund Deutschland (2008): Kommunikationsratgeber zum Ausbau Erneuerbarer Energien. Berlin.
- Rau, I.; Zoellner, J.; Nolting K.; Rupp, J.; Keppler, D. (2011): Aktivität und Teilhabe – Akzeptanz Erneuerbarer Energien durch Beteiligung steigern. Projektabschlussbericht. Magdeburg.
- Thomsen, K.; Steets, J.; Nashat, B. (2010): Runde Tische erfolgreich durchführen. Bonn.
- Wüst, J. (2003): Runder Tisch. In: Ley, A.; Weitz, L. (Hrsg.): Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch. Bonn, 249-254. = Arbeitshilfen für Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen 30.
- Ziekow, J.; Gabriel, O.; Remer-Bollow, U.; Buchholz, F.; Ewen, C. (2013): Evaluation und Begleitforschung „Runder Tisch Pumpspeicherwerk Atorf“. Forschungsbericht BWPLUS. Karlsruhe.

## Autor

Dipl.-Ing. **Frank Buchholz** hat an der TU Berlin Stadt- und Regionalplanung studiert. Er war zwei Jahre als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für ökologische Wirtschaftsforschung in Berlin und danach dreieinhalb Jahre als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachgebiet Raum- und Infrastrukturplanung der TU Darmstadt tätig. Fragen zur Kommunikation und Kooperation bei Planungsprozessen spielten hier stets eine wichtige Rolle. Seit Oktober 2011 ist er als Moderator für das Darmstädter Büro team ewen für Konflikt- und Prozessmanagement in den Bereichen Stadt-, Regional- und Landschaftsentwicklung aktiv.

Carsten Stimpel

## Die lernende Region!

### Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Emotionen in der räumlichen Planung
- 3 Praxisbeispiele
  - 3.1 Das Beispiel Schutzgebietsausweisung
  - 3.2 Gläserne Konversion in der Samtgemeinde Barnstorf
  - 3.3 Verbunddorferneuerung Wistedorfer
- 4 Kontinuität in der Partizipation
- 5 Fazit

Literatur

### Kurzfassung

Der Beitrag „Die lernende Region!“ versteht sich als These und als Aufforderung, diese These umzusetzen. Die Ausführungen wurden durch Abduktion aus Praxiserfahrungen gewonnen. Regionen verfügen über einen eigenen Charakter und eine spezifische Lernfähigkeit, die unterschiedlich auf Bürgerbeteiligungsarten und -themen reagieren. Hier ist vor allem die emotionale Reaktion der Akteure auf den Prozess bzw. das behandelte Thema von Bedeutung. Unterschieden wird nach Prozessen, die als interessensmotivier- te Win-win-Situationen und solchen, die als betroffenheitsmotivierte Win-loose-Situationen empfunden werden. Das große Potenzial von Bürgerbeteiligungsprozessen wird momentan noch nicht voll ausgeschöpft, da sich die Beteiligungsprozesse an den Sachinhalten orientieren und nicht an der Region. Daher plädiert der Autor für eine systematische Verstetigung der Bürgerbeteiligung durch einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess, der sich an den Akteuren orientiert.

### Schlüsselwörter

Partizipation – Bürgerbeteiligung – Emotionen – Nachhaltigkeit – Kontinuität – Leitbild – Regionalentwicklung

### The Learning Region!

#### Abstract

The article “The learning region!” is to be seen as a theory and a demand for a more qualified participation. The statements were obtained from abduction of practical experience. Regions have their own character and specific learning skills that respond specifically to different types of citizen participation and topics. Especially the emotional reaction of the players in the process and the treated topic is of importance. A distinction is

made between interest motivated processes with win-win situations and the concern motivated processes with win-loose situations. In public participation the high potential of self-determination is not fully used yet, because participation processes are based on the factual contents and not on the region. Therefore, the following items plead for a systematic perpetuation of participation processes through a continuous improvement process accommodating the stakeholders.

## Keywords

Public participation – emotions – sustainability – continuity – overall concept – regional development

## 1 Einleitung

„Die lernende Region!“ wird sowohl als These als auch als Forderung dargestellt. Die hier dargestellten Hypothesen stammen ausschließlich aus einer Abduktion praxisbasierter Erfahrungen unterschiedlicher Beteiligungsverfahren, die im Laufe der Zeit im Rahmen der Arbeit im Büro „mensch und region“ in Hannover gesammelt wurden. In diesem Sinne stellen sie keine wissenschaftlich fundierte Theorie dar.

Zuvor sind jedoch die verwendeten Begrifflichkeiten zu klären und die oft unscharfen Begriffe genauer zu beschreiben.

Unter „Region“ wird im Folgenden kein administrativer Begriff verstanden, sondern die Idee der Region, die sich aus der Regionalisierung ableitet, also einer vom jeweiligen Betrachtungskontext abhängigen Region (Leser 2001: 692). Im folgenden Zusammenhang ist die Betrachtung der Region immer von der jeweiligen räumlichen Planung abhängig. Eine Region kann somit sowohl eine einzelne Siedlung als auch mehrere Landkreise umfassen, ist also unabhängig von Gebietskörperschaften zu sehen.

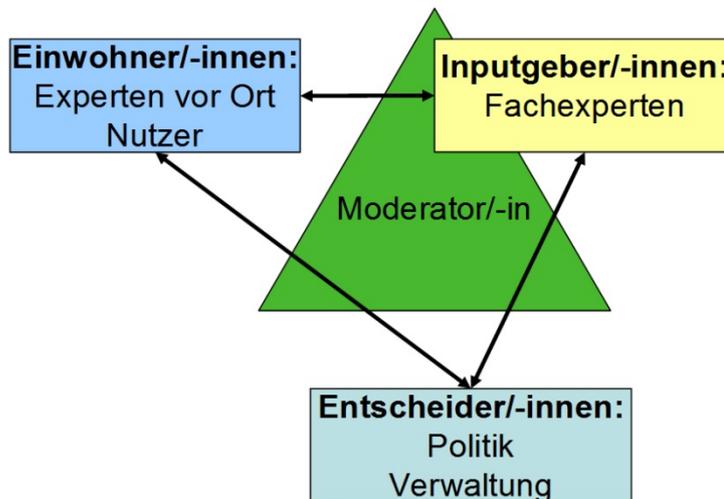
Regionen werden zudem anhand einer Aufgabenstellung sowie durch den einzelnen Betrachter definiert. So wird durch die Aufgabenstellung beispielsweise das Dorf für die Dorferneuerung als Region definiert, während bei einem Regionalen Entwicklungskonzept ein Zusammenschluss von Kommunen, die sich auf eine solche Konzepterstellung geeinigt haben, eine Region darstellt. Der einzelne Akteur kann wiederum eine abweichende Vorstellung von dieser Region haben. Im Rahmen räumlicher Planung sind daher oft Friktionen zu erwarten, die sich aus den Differenzen des in der Aufgabenstellung der räumlichen Planung definierten Regionsbegriffes und dem zumeist intuitiven Regionsbegriff der Akteure ergeben.

Der zuvor verwendete Begriff der „räumlichen Planung“ wird vom Autor als jedwede Planung mit Raumbezug verstanden. Er ist in diesem Sinne nicht gleichzusetzen mit den förmlichen Instrumenten der räumlichen Planung, wie sie beispielsweise das Raumordnungsgesetz vorsieht, sondern orientiert sich an einer allgemeineren Definition des Begriffes Raumplanung (vgl. Birkmann/Böhm/Buchholz et al. 2011: 16).

Dem hier verwendeten Grundverständnis von Partizipation liegt ein definiertes Rollenverständnis (vgl. Abb. 1) zugrunde. Hierin versteht sich der Moderator oder das Moderationsteam als Mittler zwischen der zu beteiligenden Bevölkerung und den Entscheidungsträgern aus Politik und Verwaltung. Um diese Position effektiv einzunehmen, ist häufig ein methodischer und inhaltlicher Input in den Prozess notwendig, der es allen Akteuren ermöglicht, auf einem dem Planungsinhalt entsprechenden Niveau zu kom-

munizieren. So müssen häufig sowohl die Methoden der Zusammenarbeit und die rechtlichen Grenzen der Bürgerbeteiligung erläutert als auch fachliche Einführungen in das zu bearbeitende Thema und die Nachhaltigkeit als Leitidee gegeben werden. Die Rolle des Inputgebers kann dabei sowohl von der Moderation selber als auch durch externe Experten wahrgenommen werden.

Abb. 1: Rollenverteilung in Partizipationsprozessen



Die Partizipation ist nach dem vorliegenden Verständnis kein Selbstzweck, sondern eine Methode zur Erreichung folgender Ziele:

- Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtung zur Partizipation
- Herstellen eines Konsenses der Akteure
- Erhebung des Wissens der Akteure
- Bildung

Ein besonderer Stellenwert liegt in diesem Beitrag in der Bildung, einem oftmals vernachlässigten Aspekt von Beteiligungsverfahren. Der Bildungsaspekt beinhaltet dabei sowohl methodische Kenntnisse zur Partizipation als auch Aspekte der politischen Bildung und das Erlernen thematischer Sachverhalte.

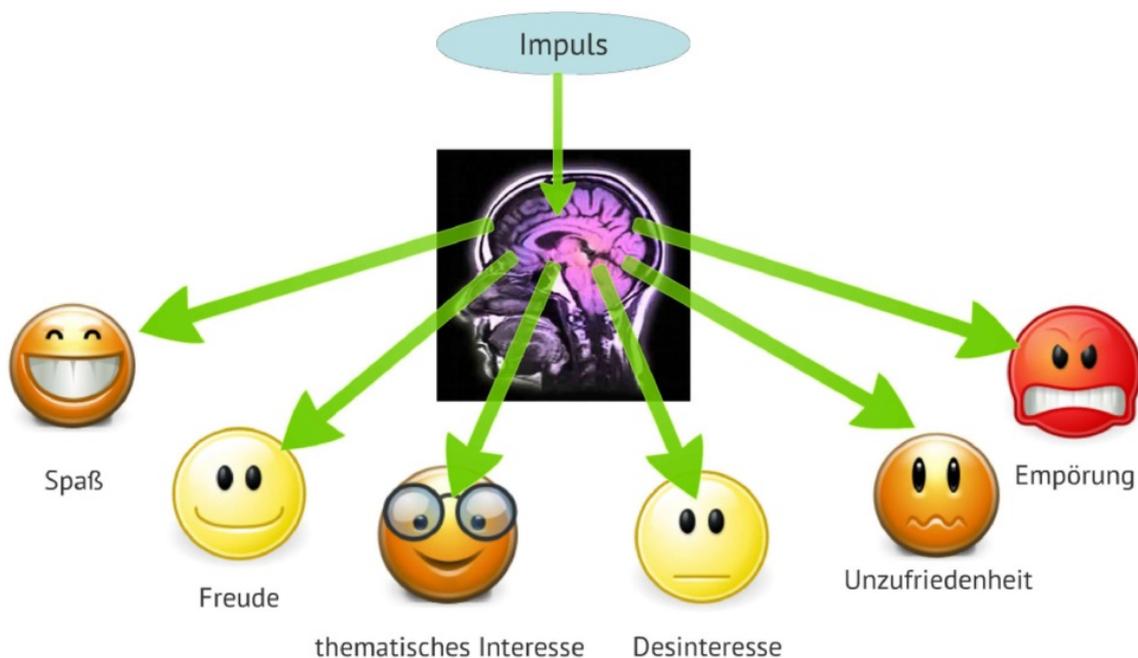
Hervorzuheben ist vor allem die Vermittlung der Nachhaltigen Entwicklung gemäß dem Brundtland-Bericht (vgl. Hauff 1987: 46). Bürgerbeteiligungsprozesse sind häufig die einzigen „Bildungsangebote“ zur Nachhaltigkeit, die auch Erwachsenen zur Verfügung stehen.

## 2 Emotionen in der räumlichen Planung

In Partizipationsprozessen ist das Thema „Emotionen“ nicht zu unterschätzen. Alle Akteure sind neben ihrer Rolle in der Gruppe auch als Individuen mit ihren jeweiligen emotionalen Besonderheiten wahrzunehmen. Jeder Impuls, den eine Person erfährt, wird emotional besetzt. Die hervorgerufene Emotion bestimmt die eingenommene Rolle im Prozess mit. Der Hauptimpuls zu Beginn eines Beteiligungsverfahrens ist das Thema oder Ziel des Verfahrens bzw. das Thema oder Ziel, das die jeweilige Person aus den ihr zur Verfügung stehenden Informationen erschließt.

Die emotionale Bandbreite reicht hierbei von positiven Emotionen wie Spaß und Freude über thematisches Interesse, Desinteresse bis hin zu einer Unzufriedenheit oder Empörung (vgl. Abb. 2).

Abb. 2: Emotionale Reaktionen in der Bürgerbeteiligung



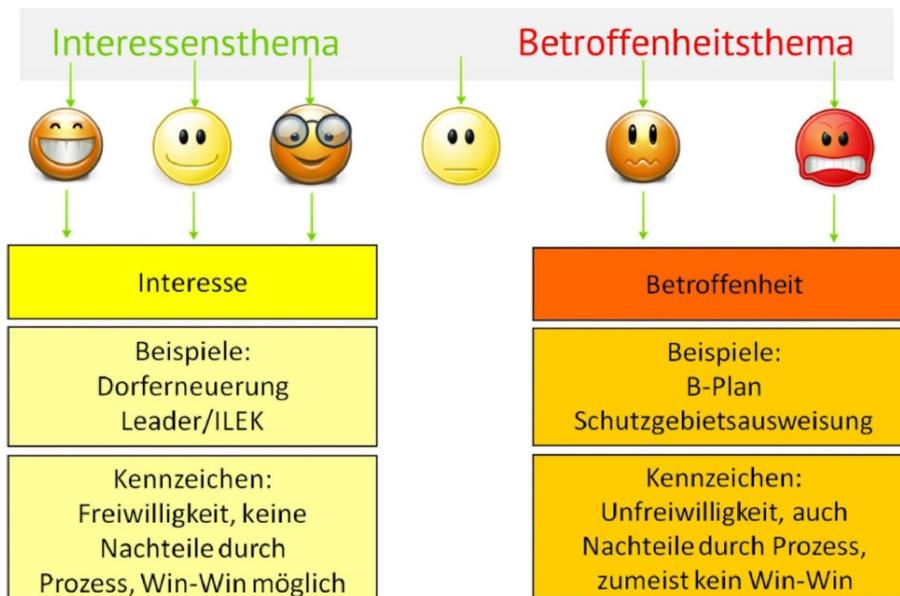
Die emotionale Reaktion auf den ersten Kontakt mit dem Beteiligungsverfahren und dessen Thema ist ein wichtiger Faktor zur Bereitschaft, am Prozess teilzunehmen. Eine solche emotionale Reaktion wird beispielsweise durch die Einladung, das Plakat oder einen Pressebericht hervorgerufen (vgl. Rothermund/Eder 2011: 176 ff.).

Auch wenn die emotionale Reaktion einzelner Personen zu einem bestimmten Thema unterschiedlich ausfällt, so lassen sich aus der Praxis doch Themenfelder ableiten, die jeweils bei einem Großteil der Bevölkerung der zu beteiligenden Region ähnliche Emotionen hervorrufen. Diese werden im Folgenden als Interessenthema auf der einen und Betroffenheitsthema auf der anderen Seite bezeichnet. Diese Trennung ist nicht absolut zu sehen und in vielen Themen gestaltet sich der Übergang fließend. Die Trennung ist als Vereinfachung zur Veranschaulichung des Modells zu verstehen.

Als Interessenthemen werden im Folgenden solche Themen gewertet, die von der Mehrheit der Akteure emotional positiv besetzt sind, während die Betroffenheitsthemen zu einer Beteiligung der Akteure durch das Hervorrufen negativer Emotionen geführt hat.

Abbildung 3 stellt die grundsätzlichen Kennzeichen der beiden unterschiedlichen Themenfelder dar und gibt Beispiele.

Abb. 3: Emotionale Reaktionen und Anlassthemen für Beteiligungsverfahren



Es wird deutlich, dass die mehrheitlich positiv besetzten Themen solche sind, bei denen die Akteure etwas für sie Positives erreichen können, ohne befürchtete Verschlechterungen hinnehmen zu müssen. Die Teilnahme am Prozess wird als freiwillig empfunden. Es handelt sich zumeist um Prozesse, die auf Win-win-Situationen abzielen. Beispielhaft anzuführen sind hier Dorferneuerungen oder Leader-Prozesse. Die Akteure in diesen Prozessen nehmen zumeist teil, da sie sich Vorteile erhoffen, z. B. die Förderung einer Haussanierung oder organisatorische Unterstützung.

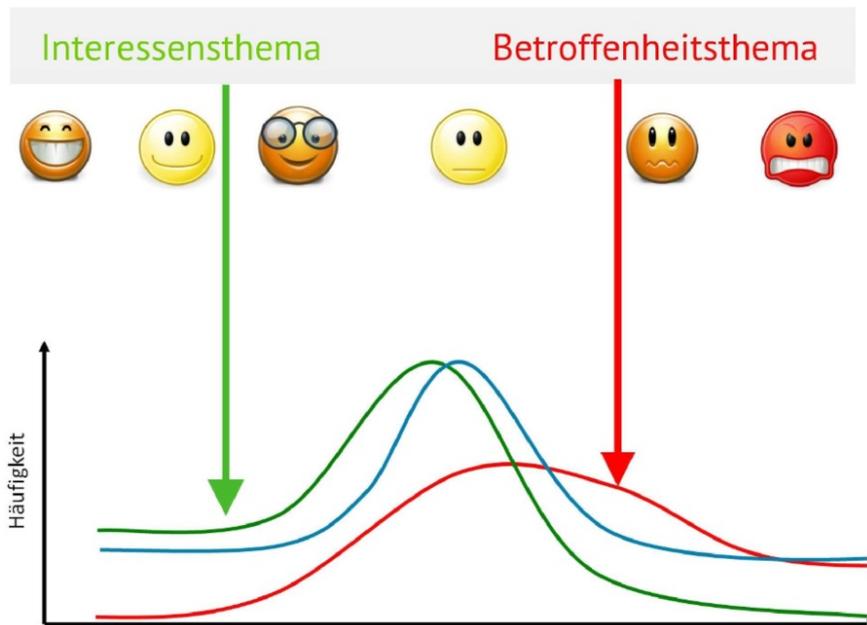
Dem entgegengesetzt stehen die Betroffenheitsthemen. Die an der Partizipation teilnehmenden Personen befürchten negative Auswirkungen des Prozesses, falls sie diese durch ihre eigene Beteiligung nicht verhindern. Die Akteure sehen sich gezwungen teilzunehmen, da sonst Nachteile drohen. Dies ist beispielsweise bei Bebauungsplanverfahren oder Trassenplanungen der Fall, bei denen den Anwohnern der Blick genommen werden könnte oder mit verstärktem Durchgangsverkehr zu rechnen ist. Auch bei Schutzgebietsausweisungen, bei denen den jeweiligen Flächennutzern und Eigentümern Einschränkungen auferlegt werden, kommt es zur Beteiligung durch Betroffenheit. Das „Sich-betroffen-Fühlen“ ist dabei als emotionale Reaktion zu betrachten, die aus dem Verständnis des Beteiligungsanlasses herrührt. So können durchaus Personen im juristischen Sinne betroffen sein, die dies jedoch nicht wahrnehmen, weil ihnen beispielsweise der Zusammenhang zwischen ihrer Lebenswelt und dem Planungsverfahren unklar ist. Daher ist es im Rahmen der Beteiligung bedeutsam, die Betroffenheit zu vermitteln.

Die Erfahrung mit einer Vielzahl durchgeführter, thematisch unterschiedlicher Partizipationsprozesse gibt Aufschluss über die grobe Verteilung der hervorgerufenen emotionalen Reaktionen zu den unterschiedlichen Themen. Abbildung 4 stellt diese schematisch dar. Die Verteilungskurve der Interessenthemen ist grün, die der Betroffenheitsthemen rot dargestellt. Die blaue Kurve gibt ein Thema an, das zwischen den beiden Positionen anzusiedeln ist.

## ■ Die lernende Region!

Auffallend ist vor allem, dass unabhängig vom Thema der weit überwiegende Teil der Bevölkerung mit Desinteresse reagiert und dem Prozess fernbleibt. Die Beteiligung ist bei „Betroffenheitsthemen“ häufig höher, aber auch hier ist die größte Gruppe die der Desinteressierten. Die Beteiligungsquote hängt erfahrungsgemäß stärker mit der Größe der Region zusammen als mit dem Thema. Je kleiner die Region für den Prozess ist, desto lebensnäher werden die Auswirkungen der Prozesse und damit ein Interesse oder Betroffenheit empfunden.

Abb. 4: Verteilungskurven der emotionalen Reaktionen auf Bürgerbeteiligungsthemen



### 3 Praxisbeispiele

In den nachstehend aufgeführten Beispielen soll kurz verdeutlicht werden, wie sich die abstrahierten Beobachtungen des vorangegangenen Kapitels in der Praxis wiederfinden. Ein Augenmerk liegt auf der Individualität der jeweiligen Region und des Prozesses. Jede Region hat einen eigenen Charakter, der sich aus der Geschichte und den Erfahrungen der Region ergibt. Analog zu einer einzelnen Person kann aber auch dieser Charakter sich entwickeln. Regionen können lernen.

#### 3.1 Das Beispiel Schutzgebietsausweisung<sup>1</sup>

Im Falle einer Schutzgebietsausweisung geht es um die partizipative Erarbeitung der Gebietskulisse für neue Naturschutzgebiete und die Absprache der genauen Regelungen für diese Flächen. Im Rahmen des zuvor geschilderten Schemas handelt es sich um ein Betroffenheitsthema, da die Eigentümer und Nutzer Einschränkungen und Wertverluste für ihre Flächen befürchten. Die Akteure beteiligen sich daher hauptsächlich, um Flächenkulissen zu finden, von denen sie selber nicht betroffen sind, oder Regelungen zu finden, die sie selber nicht an der Nutzung hindern.

<sup>1</sup> Der konkrete Planungsprozess, dem diese Ausführungen zugrunde liegen, muss aus projektinternen Gründen hier ungenannt bleiben.

Die Region, die diesem Beispiel zugrunde liegt, hat nur wenig Erfahrung mit Beteiligungsprozessen aufzuweisen und ist zudem durch eine Vorgeschichte von Einschränkungen emotional stark betroffen. Die Anzahl der sich beteiligenden Personen war höher als in den nachfolgenden Beispielen. Zudem zeigte sich ein erhöhter Bedarf an Vermittlung von Methoden und Grenzen von Bürgerbeteiligung insgesamt.

Die zentralen Herausforderungen des Prozesses waren daher, Vertrauen in Beteiligungsprozesse generell zu schaffen und darüber hinaus einen Konsens in einer klaren Win-loose-Situation zu erzeugen. Das Beispiel steht für eine Region, die bereits in der ersten Phase eine Win-loose-Situation bearbeitet, und den sich daraus ergebenden Herausforderungen.

### 3.2 Gläserne Konversion in der Samtgemeinde Barnstorf

Im Rahmen des REFINA-Forschungsvorhabens „Gläserne Konversion“ ging es nicht nur darum, für den von der Bundeswehr aufgegebenen Kasernenstandort Barnstorf eine Nachnutzung zu finden. Dieser konkrete Anlass wurde auch genutzt, um gemeinsam mit den Bürgern einen Prozess der Ausrichtung aller Flächenentscheidungen der Samtgemeinde am Gedanken der Nachhaltigkeit zu initiieren (DifU 2009:2).

Aus Sicht der beteiligten Akteure stand zuerst die Kaserne im Fokus. Über die Nachnutzung der Kaserne wurde der Öffentlichkeit die Frage nach einem generell sparsamen Umgang mit Fläche nähergebracht.

Bei einem direkten Aufruf zur Beteiligung zum Thema Flächensparen wäre zu erwarten gewesen, dass nur wenige sich am Prozess beteiligt hätten, da der Bevölkerung der direkte Bezug zum Thema fehlte. Durch Aktionen auf dem Kasernengelände und umfangreiche Bildungs- und Informationsveranstaltungen am Beispiel der Kaserne konnte die Bevölkerung an das Thema herangeführt werden. Es etablierte sich zunehmendes Verständnis und somit Interesse am Thema, das immer mehr Menschen motivierte und sie für die Notwendigkeit sensibilisierte, einen auf Nachhaltigkeit und den nachhaltigen Umgang mit der Ressource Fläche ausgerichteten Prozess politisch zu installieren.

Dieses Vorgehen wurde im Rahmen des Forschungsvorhabens erprobt und gezielt eingesetzt, da in der Samtgemeinde Barnstorf wenig Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung vorlagen und das Thema „Flächensparen“ nicht auf Resonanz gestoßen wäre, während das Thema „Kaserne“ attraktiver war (Böhm/Holzförster/Krawczyk et al. 2009: 109 ff.).

Das Projekt konnte nach rund drei Jahren Laufzeit mit Erfolg beendet werden. Als positive Resultate sind neben der Vermarktung der Kaserne als Gewerbegebiet vor allem der Ratsbeschluss für einen nachhaltigeren Umgang mit Fläche und das seitdem bestehende Bürgerforum sowie ein auf Nachhaltigkeit ausgerichtetes Leitbild der Samtgemeinde zu werten. Die Samtgemeinde hat auch nach dem Forschungsvorhaben das Thema weiter verfolgt und sich in anderen Nachhaltigkeitsbereichen engagiert sowie das Flächenthema vertieft. Inzwischen gilt die Samtgemeinde Barnstorf als EU-weites Best-Practice-Beispiel (Europäische Kommission 2012: 15).

### 3.3 Verbunddorferneuerung Wistedörfer

Bei der Verbunddorferneuerung Wistedörfer handelt es sich um ein Projekt im Rahmen des niedersächsischen Dorferneuerungsprogramms (NML 2010: 16), mit der Besonderheit, dass fünf Dörfer einer Gemeinde gemeinsam ein Konzept erarbeiten.

Es geht hier daher um eine gefühlte Win-win-Situation, weil mit der Durchführung der Dorferneuerung zumeist keine negativen Emotionen verbunden sind. Der Prozess unterscheidet sich von den zuvor geschilderten durch die ausgeprägte Erfahrung mit Partizipation, die in der Region vorhanden ist. Die Gemeinde Reeßum ist seit Jahren aktiv eingebunden in partizipative Regionalentwicklungsprozesse. Die Gemeinde ist Teil der Leader-Gesundregion Wümme-Wieste-Niederung und der Kräuterregion Wiesteniederung (Kleine-Limberg/Henckel 2010: 24 ff.).

Viele der in der Dorferneuerung aktiven Personen waren oder sind auch in die anderen Prozesse integriert und haben die Methoden, Chancen und Grenzen eines Bürgerbeteiligungsprozesses erlernt. Somit konnte der Prozess sofort mit der Erarbeitung des Themas beginnen.

Es zeigte sich aber auch, dass einige der in den anderen Prozessen aktiven Personen zwar Interesse an der Dorferneuerung signalisierten, aber das damit verbundene zusätzliche Arbeitspensum nicht mehr bewältigen konnten oder wollten. Sichtbar wurde hier die Belastungsgrenze einer Region und ihrer Akteure in Bezug auf Beteiligung.

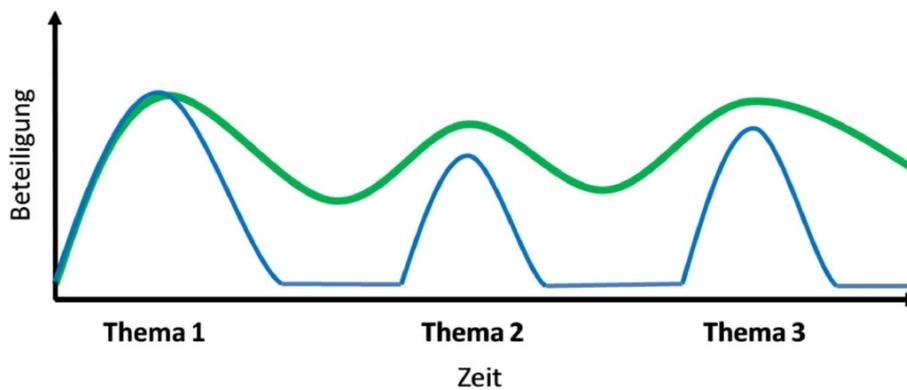
#### **4 Kontinuität in der Partizipation**

Wie an den Praxisbeispielen ersichtlich, spielt die Erfahrung einer Region mit Bürgerbeteiligung eine große Rolle. Jede Region hat eine Vorgeschichte und eine emotionale Vorbelastung, die entweder eine Partizipation begünstigt, da die beteiligten Bürger an eine erfolgreiche Einflussnahme auf Entscheidungen glauben, oder sie kann diese durch schlechte Erfahrungen behindern.

Zudem erfordert Bürgerbeteiligung unterschiedliche Kompetenzen, hauptsächlich in der Diskussions- und Arbeitskultur, dem projekt- und prozessorientierten Denken sowie der Selbstorganisation. Diese Kompetenzen sind von einem überwiegenden Teil der Bevölkerung nicht erlernt worden, da sie in der Ausbildung und der Arbeitswelt der meisten Menschen nicht gefordert sind. Daher ist im Rahmen einer Partizipation immer auch ein Anteil an Bildung der zu Beteiligten enthalten. Eine Region erlernt damit diese Fähigkeiten und kann sie auf viele andere Prozesse übertragen, wenn ausreichend Routine erreicht wurde.

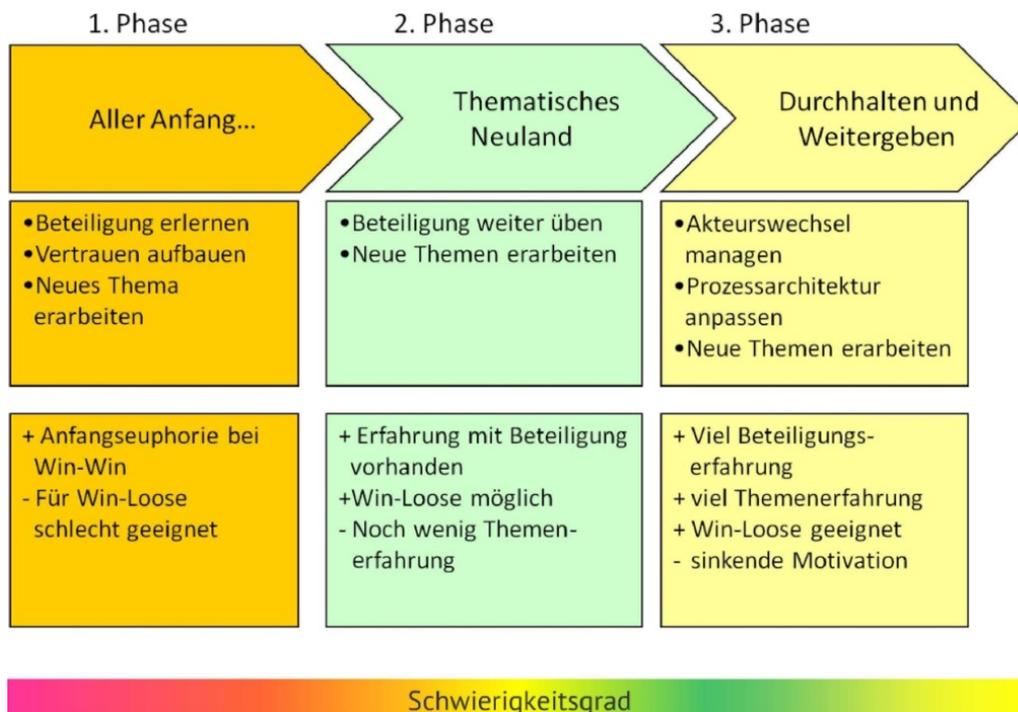
Partizipationsprozesse werden häufig begonnen, wenn ein konkreter Planungssachverhalt oder ein Problem es erfordert, und beendet, wenn das Partizipationsziel erreicht ist. Dadurch ist eine starke Themenzentriertheit in der Beteiligung vorzufinden. Eine Kontinuität in der Beteiligung ergibt sich damit nur selten. In den zeitlichen Lücken zwischen den Prozessen geht ein Großteil der Erfahrungen verloren. Abbildung 5 stellt diesen Sachverhalt in der blauen Kurve dar. Die Steigung der Kurve steht dabei für den Aufwand, der betrieben werden muss, um einen Prozess überhaupt durchzuführen; je steiler die Kurve ansteigt, desto schwieriger wird es auch für die Bürger, gleichzeitig an der Lösung von Planungsaufgaben zu arbeiten. Anzustreben ist daher die grüne Kurve. Hier rücken die Prozesse so weit zusammen, dass die Beteiligung nie ganz abfällt und damit der Einstieg in ein neues Thema erleichtert wird, weil auf Strukturen und Kompetenzen aufgebaut werden kann, die noch vorhanden sind.

Abb. 5: Kontinuität in der Partizipation



Wenn diese Kontinuität hergestellt wird, ist es möglich, die in Abbildung 6 gezeigten Phasen zu durchlaufen. Die erste Phase bildet den ersten Beteiligungsprozess in einer Region. Hier muss Vertrauen in der Bevölkerung gewonnen werden und die Methoden der Beteiligung werden vermittelt. Diese Phase eignet sich hauptsächlich zur Lösung von Win-win-Situationen. In diesen kann häufig eine Aufbruchstimmung und Anfangseuphorie genutzt werden. In der zweiten Phase, dem „Thematischen Neuland“, sind die Methodenkenntnisse vorhanden; die Akteure haben Vertrauen aufgebaut, es geht darum, sich in eine neue Fragestellung und neue Themen einzuarbeiten.

Abb. 6: Drei Phasen der Partizipationserfahrung



Die dritte Phase baut hierauf auf, es muss wiederum ein neues Thema erarbeitet werden. Zudem kommt ab dieser Phase zum Tragen, dass es zu Akteurswechseln kommt; sei es, dass das neue Thema nicht für alle aus dem ehemaligen Prozess interessant ist, sei es aus persönlichen Gründen. Wichtig ist es, die Prozessarchitektur darauf abzustimmen.

Neue Akteure müssen schnell eingegliedert werden können, alte Erfahrungen jedoch im Prozess präsent bleiben. Hierbei ist die Durchmischung aus alten und neuen Akteuren wichtig. Zudem muss in die Motivation der Akteure investiert werden.

In den nächsten Prozessen kommt es damit zu einer Mischung aus den Phasen zwei und drei, da einige Beteiligte über große Erfahrung verfügen, aber eventuell die Motivation sinkt, während neue Akteure wenig Erfahrung, aber neue Motivation mitbringen. Diese Situation ist im Rahmen eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses zu lösen (Fischermanns 2006: 373 ff.).

## 5 Fazit

Einer der Gründe für die Zunahme an Bürgerbeteiligungen sind die immer komplexer werdenden Aufgabenstellungen, mit denen sich die jeweiligen Planungsträger und die Politik konfrontiert sehen. Neben dem Wunsch vieler Bürger, stärker an politischen Entscheidungen beteiligt zu werden, besteht also auch der Wunsch der Politik und der Verwaltungen, die Bürger stärker in Prozesse einzubinden, da hierdurch bessere Lösungen erhofft werden.

Der Bürger mit seinen Kompetenzen ist damit stärker in den Fokus zu rücken, er ist eine wichtige „Ressource“ zur Entwicklung nachhaltiger Lösungen und Entscheidungen geworden. Mit dieser Ressource ist zukünftig schonend umzugehen und ihr Einsatz effizienter zu planen.

Hierzu ist es aus Sicht der Praxis notwendig, von der Themenzentriertheit zur Bürgerzentriertheit in der Beteiligung zu kommen. Die Abfolge und Durchführung von Beteiligungsprozessen ist also weniger an den Bedürfnissen der jeweiligen Themen und den damit verbundenen Planungsprozederen zu orientieren, sondern verstärkt an den Bürgern im Sinne eines kontinuierlichen Beteiligungsprozesses. Diese sind zu Beginn anhand eines Win-win-Themas zur Partizipation zu befähigen, bevor sich „zufällig“ als erster Anlass eine Win-loose-Situation ergibt, die eine Region in der ersten Phase überfordert und damit alle weiteren Beteiligungsprozesse im Falle eines Scheiterns negativ beeinflusst. Ebenso sind Überschneidungen von gleichzeitig stattfindenden Prozessen zu vermeiden, da die Akteure häufig dieselben sind und bei Einbindung in mehrere Planungsfragen überbeansprucht werden.

Eine Möglichkeit ist die Einführung eines Beteiligungs-Metaplans, in dem die unterschiedlichen in Zukunft anstehenden Prozesse aufeinander abgestimmt sind. Dies lässt jedoch wenig Platz für Flexibilität und entspricht nicht den Anforderungen der Kommunen, für die sich die Planungsaufgaben und die Beteiligung ebenfalls oft kurzfristig ergeben.

Die zweite Möglichkeit ist die Loslösung der Beteiligung von konkreten Planungsaufgaben, hin zu einer leitbildorientierten Partizipation. Gemeinsam mit den Bürgern werden die zukünftigen Leitlinien und Ziele einer Region definiert, die den zukünftigen Orientierungsrahmen für Politik und Verwaltung für einzelne Planungsvorhaben bilden. Somit werden wiederholte Diskussionen ähnlicher Sachverhalte vermieden und die Bürger entlastet, während Politik und Verwaltung eine konkrete Planung von vorneherein am Leitbild orientieren können. Die konkreten Planungsentwürfe können dann in einem deutlich verkürzten Prozess durch die Bürger anhand der im Leitbild selbst erarbeiteten Kriterien überprüft werden. Abhängig vom Beteiligungsprozess kann eine einzelne Veranstaltung schon ausreichen.

## Literatur

- Birkmann, J.; Böhm, H. R.; Buchholz, F.; Büscher, D.; Daschkeit, A.; Ebert, S.; Fleischhauer, M.; Frommer, B.; Köhler, S.; Kufeld, W.; Lenz, S.; Overbeck, G.; Schanze, J.; Schlipf, S.; Sommerfeldt, P.; Stock, M.; Vollmer, M.; Walkenhorst, O. (2011): Glossar Klimawandel und Raumentwicklung. Hannover. = E-Paper der ARL 10.
- Böhm, B.; Holzförster, B.; Krawczyk, O.; Meyer-Glubrecht, T.; Rasenack, K. (2009): Flächenmanagement im ländlichen Raum oder: Wie kommt ein neues Thema auf die politische Agenda? Gläserne Konversion in Niedersachsen. In: Bock, S.; Hinzen, A.; Libbe, J. (Hrsg.): Nachhaltiges Flächenmanagement – in der Praxis erfolgreich kommunizieren. Ansätze und Beispiele aus dem Förderschwerpunkt REFINA. Berlin, 109-120.
- DifU (Projektübergreifende Begleitung REFINA – Deutsches Institut für Urbanistik) (2009): „Gläserne Konversion“: Wie Flächensparen den Stammtisch erobert. Berlin. = Flächenpost – nachhaltiges Flächenmanagement in der Praxis 06/2009.  
<http://edoc.difu.de/edoc.php?id=CM23F5R7> (25.03.2013).
- Europäische Kommission (2012): Leitlinien für bewährte Praktiken zur Begrenzung, Milderung und Kompensierung der Bodenversiegelung. Brüssel.  
<http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/guidelines/DE%20-%20Sealing%20Guidelines.pdf> (25.03.2013).
- Fischermanns, G. (2006): Praxishandbuch Prozessmanagement. Gießen. = ibo Schriftenreihe Organisation 9.
- Hauff, V. (Hrsg.) (1987): Unsere gemeinsame Zukunft. Weltkommission für Umwelt und Entwicklung. Greven.
- Kleine-Limberg, W.; Henckel, I. (2010): Dorferneuerungsbericht. Verbunddorferneuerung Wiestedörfer Gemeinde Reeßum in vier Teilen, verabschiedet durch Gemeinderat am 17.05.2010, Teil 1 Beschreibende Darstellung. Hannover.
- Leser, H. (Hrsg.) (2001): Wörterbuch Allgemeine Geographie. München/Braunschweig.
- NML – Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010): ZILE. Zuwendungen zur integrierten ländlichen Entwicklung.  
[http://www.ml.niedersachsen.de/ps/tools/download.php?file=/live/institution/dms/mand\\_7/psfile/docfile/28/ZILE\\_Faltb4b86b60c661bf.pdf&name=ZILE\\_Informationfaltblatt&disposition=attachment](http://www.ml.niedersachsen.de/ps/tools/download.php?file=/live/institution/dms/mand_7/psfile/docfile/28/ZILE_Faltb4b86b60c661bf.pdf&name=ZILE_Informationfaltblatt&disposition=attachment) (10.08.2012).
- Rothermund, K.; Eder, A. (2011): Motivation und Emotion. Wiesbaden.

## Autor

**Carsten Stimpel** (\*1980) studierte Kultur- und Sozialgeographie, Stadt-, Raum- und Landesplanung sowie Kartographie und Geoinformatik (Diplom) in Hannover. Seit 2006 ist er für das Büro „mensch und region“ in Hannover in der nachhaltigen Regional- und Prozessentwicklung tätig. Die Schwerpunkte liegen in partizipativen Verfahren der informellen Planung.

Michael Rehberg, Anna Hoffmann

# Methoden räumlicher Planung und partizipative Technologievorausschau – Chancen einer interdisziplinären Anknüpfung?

## Gliederung

- 1 Planung und gesellschaftlicher Wandel
- 2 Die Frage nach Beteiligung
- 3 Technologievorausschau als Instrumentarium
- 4 Partizipationserfahrungen in der räumlichen Planung
- 5 Chancen einer interdisziplinären Anknüpfung?

Literatur

## Kurzfassung

Ineinandergreifende und komplexe Akteurskonstellationen beeinflussen in zunehmendem Maß die Umsetzung und die Akzeptanz von projektierten Großvorhaben. An vielen Planungsprozessen fühlen sich zivilgesellschaftliche Akteure nicht ausreichend beteiligt und wollen ihre Lebensumwelt mitgestalten. Gleichzeitig wird das strategische Agenda-Setting der Raumentwicklung von technologiegetriebenen Transformationen beeinflusst. Aus dieser Perspektive diskutiert dieser Beitrag mögliche Anknüpfungschancen zwischen den Methoden der räumlichen Planung und der partizipativen Technologievorausschau. Nach einer einführenden Erläuterung raumplanerischer Entscheidungsmodelle und des Instruments der Technologievorausschau werden Erfolgsbedingungen von Partizipation erläutert. Abschließend werden beide Perspektiven zusammengeführt und drei mögliche Schnittstellen aufgezeigt.

## Schlüsselwörter

Partizipation – Technologievorausschau – Entscheidungsmodelle – Partizipationsparadox – Beteiligungsmethoden – Transformative Innovationen

## Methods of Spatial Planning and Participatory Technology Foresight – Opportunities for an Interdisciplinary Approach?

### Abstract

Today, interdependent and complex actor constellations have come to exert increasing influence on the implementation and acceptance of planned large projects. In many cases, civil society actors are determined to participate actively in shaping their environment, yet feel insufficiently involved in planning processes. At the same time, technology-driven transformations exert influence on the strategic agenda setting of spatial development. From this perspective, this article discusses potential opportunities for establishing links between the methods of spatial planning on the one hand and participatory

technology foresight on the other hand. After an introductory note on decision models in spatial planning and the instrument of technology foresight, this article explicates conditions for successful participation. Finally, we will bring together both perspectives and highlight three possible points of intersection.

## Keywords

Participation – technology foresight – decision-making models – participation paradox – participation methods – transformative innovations

## 1 Planung und gesellschaftlicher Wandel

Wie die Diskussion um den Bahnhofsneubau in Stuttgart zeigt, ist ein unreflektiertes technologie- sowie verwaltungsgetriebenes Agenda-Setting in der strategischen Raumentwicklungspolitik nicht zeitgemäß. Zukünftig ist es gleichzeitig Herausforderung und Legitimation des deutschen Raumplanungssystems, die Gesellschaft breitenwirksam in die strategische Ausrichtung der Raumentwicklungspolitik einzubeziehen (vgl. Selle 2011a). Dabei stellt trotz aktueller Diskussion Partizipation weiterhin ein „Nischenthema“ dar, das sich zumeist auf das gesetzlich geforderte Maß bei Einzelprojekten und einen kleinen Ausschnitt der Gesellschaft beschränkt (Rösener 2011: 1). Neben den gängigen Partizipationsmethoden der kleinräumlichen Planung (vgl. Fürst/Scholles 2008) fehlt es bisher an einem wirksamen Ansatz, um zukünftige Projektprozesse vorab auf übergeordneter strategischer Ebene mit der planungsinteressierten, aber fachfernen Öffentlichkeit zu diskutieren.

Aufgrund komplexer gesellschaftlicher Austauschbeziehungen (vgl. Gibbons/Limoges/Nowotny et al. 1994) erwächst insbesondere die Frage nach wirksamer Beteiligung und damit einer zunehmenden Orientierung an gesellschaftlichen Bedürfnissen. Diesbezüglich dienen in dem Paradigma einer nutzerzentrierten Innovationsgenerierung (vgl. Smits 2002) zukünftig „Bedürfnisse als Innovationsmotoren“ (Edler 2007). Zur Erhebung derselben ist die Technologievorausschau (vgl. Cuhls/Ganz/Warnke 2009) und insbesondere der „social shaping approach to technology foresight“ ein bevorzugtes Instrumentarium (Jørgensen/Jørgensen/Clausen 2009). Diesem Ansatz werden evolutionär entwickelte Akteurskonstellationen zugrunde gelegt, die ebenso in gleichartigen Prozessen der Raumentwicklung im Sinne von „Shaping Places“ handlungsleitend sind (vgl. Healey 1999). In diesen Ansätzen werden Strategien, die eindimensional und gesellschaftlich unreflektiert sind, nicht mehr als legitim wahrgenommen. Zukünftig erfordern derartige Entscheidungen gleichermaßen von Technik- und damit verbundener Raumentwicklung eine reflexive Beteiligung breiter Akteursgruppen. In einem kontinuierlichen Lernprozess wollen die Stakeholder ihre Bedürfnisse artikulieren (von Hippel 2005: 94 ff.). Zukünftig kann dieser Interaktionsfluss gleichzeitig im Sinne eines Teilhabe- und Zustimmungsprinzips die generative Technik- und damit Raumentwicklung begründen. Gleichfalls bedingt dies ein transformatives Verständnis von Innovationen, das Nutzer systemisch als die zentralen Akteure betrachtet und einbindet. Transformative Prozesse erfordern kollaboratives Lernen verschiedener Akteure und benötigen hierfür partizipative Aushandlungsprozesse, die den reflexiven Austausch befördern (Steward 2012).

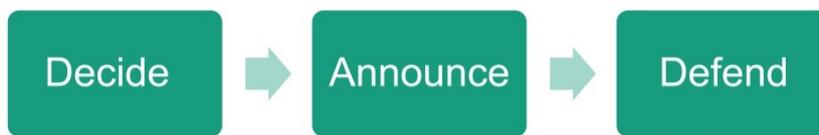
Mit dieser Vorstellung von bedürfnisorientierter Zukunftsgestaltung diskutiert der Beitrag, inwiefern Partizipationsprozesse und die Vorausschau-Methodik als strategisches Instrumentarium eine wirksame Chancenpartizipation im Themenfeld Raum und Tech-

nik ermöglichen. Einführend werden Partizipationsprozesse in der Raumentwicklung dargestellt und mit Elementen der Technologievorausschau verknüpft. Das aus dieser Analyse gefolgerte Ergebnis wird im Sinne einer Anschlussfähigkeit von partizipativen Vorausschau-Prozessen für die strategische Raumentwicklung und ihre Methodik diskutiert.

## 2 Die Frage nach Beteiligung

Zur Einführung in das Thema „Partizipation“ werden in diesem Kapitel zunächst zwei Modelle der Entscheidungsfindung vorgestellt und diskutiert. Selle (2011a: 128) beschreibt zwei Grundtypen der Entscheidungsfindung, in denen die prozessualen Aspekte vereinfachend dargestellt werden. Abbildung 1 zeigt das DAD-Modell, welches den Weg einer hierarchischen Entscheidungsfindung veranschaulicht.

Abb. 1: Das DAD-Modell



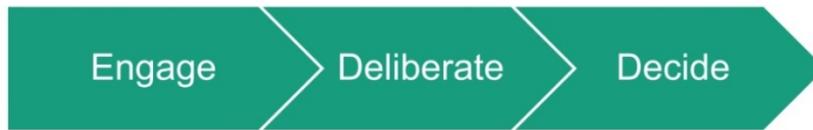
Quelle: eigene Darstellung nach Selle (2011a)

In der ersten Phase des Modells findet eine interne Abstimmung über zukünftige Projekte statt („decide“). Die Teilnehmer sind Personen aus Politik, Verwaltung sowie Investoren. Auf eine öffentliche und offene Auseinandersetzung über potenzielle Projekte und deren Ausgestaltung wird in dieser Phase verzichtet. Damit reduziert der Teilnehmerkreis Unsicherheit, denn erst nachdem die ersten Vorfestlegungen getroffen sind, wird das Projekt der Öffentlichkeit vorgestellt („announce“). Hierbei handelt es sich um eine reine Information. Die Bürger können keine Ideen mehr einbringen und oftmals wird das Projekt als alternativlos dargestellt. Das „Ob“ und „Wie“ steht zu diesem Zeitpunkt nicht mehr zur Debatte (Selle 2011a: 128). Sollte sich die Öffentlichkeit gegen das Projekt aussprechen, müssen die Personen, die an der Entscheidungsfindung beteiligt waren, das Projekt verteidigen und durchsetzen („defend“), da es gegebenenfalls zu einer zeitlichen Verzögerung mit erhöhtem Finanzierungsbedarf kommen kann. Im schlimmsten Fall muss das Projekt abgebrochen werden (Breitfuss 2011; Selle 2011a: 128). Nachträglich eine Beteiligungsphase in diesen Entscheidungsprozess einzubauen, bringt keinen Erfolg, weil Entscheidungsspielräume durch konkrete Vorentwürfe vorab eingeschränkt wurden. Dies ruft bei den vorgeblich „Beteiligten“ Frust hervor (Breitfuss 2011). Nachträglich wird die Beteiligung nur als Legitimation des ex-ante festgelegten Projektes missbraucht und das Engagement der Bürger konterkariert. Diese Vorgehensweise macht sie misstrauisch gegenüber zukünftigen Beteiligungen bzw. verspielt das Vertrauen zwischen der Zivilgesellschaft und der gewählten Exekutive. In diesem Konflikt kann es ein Lösungsansatz sein, diesen Entscheidungsweg abzuändern und den Ablauf des Entscheidungsprozesses transparent zu kommunizieren sowie die Bürger frühzeitig in den Planungsprozess einzubinden.

Ein solches kooperatives Vorgehen beschreibt das zweite Modell der Entscheidungsfindung (EDD-Modell, vgl. Abb. 2). Darin sind die Phasen offen und transparent gestaltet und die Bürger werden von Beginn an in den Entscheidungsprozess eingebunden. Bei diesem Vorgehen tritt durch die offenere Gestaltung einerseits eine erhöhte Unsicherheit auf (Fürst/Scholles 2008: 163), andererseits besteht aber ein größerer Entschei-

dungsspielraum. Dies fasste Karl Ganser im folgenden Satz zusammen: „Man muss Prozesse gestalten, deren Ausgang man nicht kennt“ (Ganser zitiert in Selle 2005: 373).

Abb. 2: Das EDD-Modell

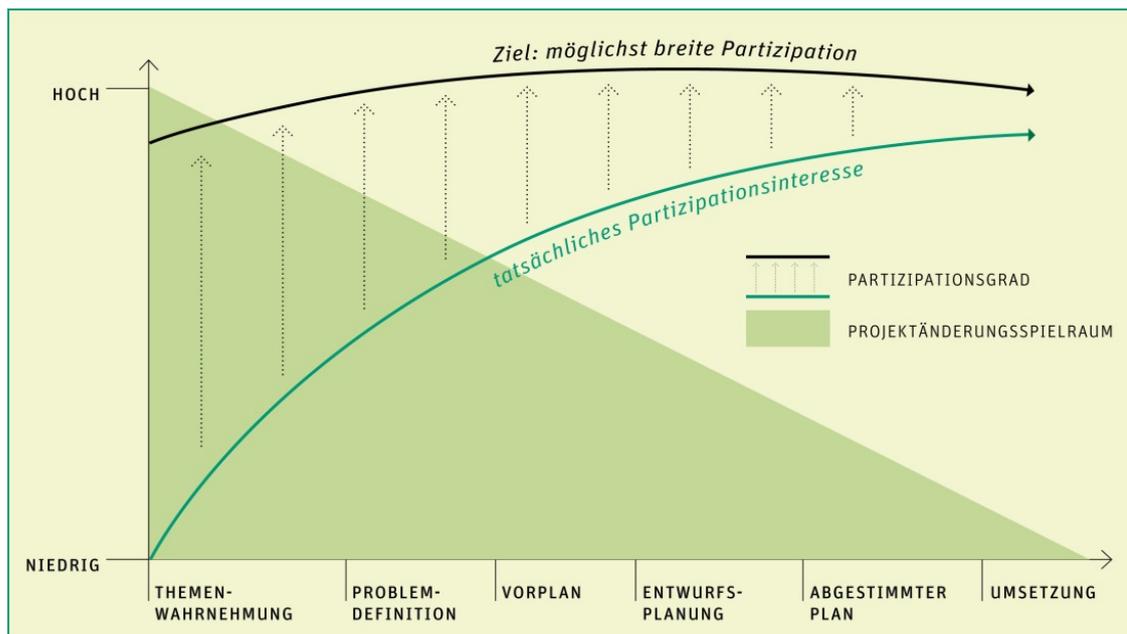


Quelle: eigene Darstellung nach Selle (2011a)

In den ersten zwei Phasen werden die relevanten Akteure identifiziert und zu einer Zusammenarbeit bewogen („engage“). Dies kann durch den Einsatz verschiedener Partizipationsmethoden (vgl. Tab. 1) geschehen, in denen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft einbezogen werden. Die Akteure beraten gemeinsam, welche zukünftigen Projekte angegangen werden („alle an einen Tisch, alles auf einen Tisch“). Erst nachdem die gemeinsame Analyse und Beratung abgeschlossen ist („deliberate“), wird eine Entscheidung getroffen („decide“). Diese ergibt sich dann aus einem Konsens oder einer Mehrheitsentscheidung (Selle 2011a: 128). In diesem Modell ist im Vorfeld der Entscheidung eine aktive Beteiligung der Öffentlichkeit vorgesehen. Das Ziel ist es, den Entscheidungsweg unter Einbezug der Bürger nachvollziehbar und transparent zu gestalten. Da die Entscheidung über ein Projekt erst am Ende des Prozesses fällt, können daran im Vorfeld Veränderungen vorgenommen werden. Somit wird Planung als offener Prozess angesehen, in dem iterativ mit Alternativen und Reflexion gearbeitet wird (Breitfuss 2011; Selle 2011a: 128).

Ein Ziel des kooperativen Vorgehens ist es, Bürger frühzeitig in die räumliche Planung einzubeziehen. Dass dies gleichzeitig Notwendigkeit und Herausforderung ist, wird anhand des Partizipationsparadoxes verdeutlicht (vgl. Abb. 3).

Abb. 3: Das Partizipationsparadox



Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (2011: 83)

Auf der horizontalen Achse ist der zeitliche Verlauf eines Planungsprozesses abgebildet. Die vertikale Achse zeigt den Spielraum der Bürger, auf ein Projekt Einfluss zu nehmen. Zu Beginn eines Verfahrens ist dieser Spielraum relativ hoch. Während des Projektfortschritts sinken die Möglichkeiten der Öffentlichkeit, eine Änderung des Projektes herbeizuführen. Paradoxe Weise ist zu Beginn eines Projektes das Interesse und Engagement der Bürger, auf ein Projekt einzuwirken, noch recht gering. Das Vorhaben liegt oftmals in weiter Zukunft und ist für die Öffentlichkeit in ihrer Lebensumwelt nicht „greifbar“. Das Interesse und das Engagement steigen im Laufe des Verfahrens mit der persönlichen Betroffenheit deutlich an und sind in der Umsetzungsphase am größten. Zu diesem Zeitpunkt können die Bürger aber kaum mehr Einfluss auf die Vorhabengestaltung nehmen und damit kommen Kritik und Beschwerden über eine „Nicht-Beteiligung“ auf (Reinert 2003: 37; Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2011: 83). Ziel ist es, schon zu Beginn des Verfahrens eine möglichst breite Partizipation zu gewährleisten und die Bürger für die räumliche Mitgestaltung ihrer Lebensräume zu begeistern.

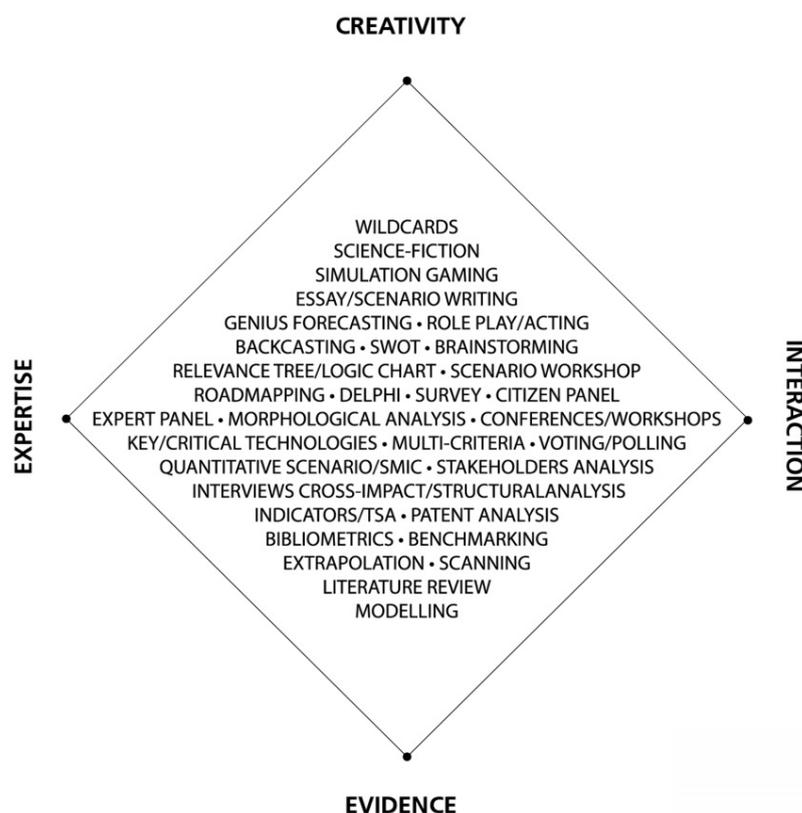
### 3 Technologievorausschau als Instrumentarium

Das Verständnis von Partizipation als ein Symptom des sich beschleunigenden gesellschaftlichen Wandels knüpft an das von Etzkowitz und Leydesdorff (2000) gezeichnete Bild einer Helix im Sinne ineinandergreifender Akteurskonstellationen an. Diese wechselseitigen Beziehungen erzeugen aufgrund ihrer Komplexität Unwägbarkeiten für zu projektierende Gestaltungs- und Innovationsvorhaben (Hufnagl 2010: 65). Im Umgang mit diesem Unsicherheitsfaktor systematisiert die Innovationsforschung die Instrumente unter den Aspekten „Distribution“, „Regulation“ und „Information“ (Hufnagl 2010: 76 f.). Dabei wird die „Technologievorausschau“ den Instrumenten der Information zugeordnet (Hufnagl 2010: 96).

Die Vorausschau möglicher Zukünfte fasziniert die Menschen bereits seit der Antike. Synonym hierfür ist der Erfolg griechischer Orakel in der Stadt Delphi. Dabei soll diese begriffshistorische Einordnung nicht darüber hinwegtäuschen, „dass die Zukunft nicht vorhersagbar ist, sondern lediglich Entwicklungen eingeschätzt bzw. Alternativen zu derzeitigen Denk- und Entwicklungsrichtungen etabliert werden können“ (Cuhls 2009: 57). Insbesondere in der Innovations- und Technologiepolitik sind die Methoden der Vorausschau in Deutschland mit der „First Comprehensive German Study“ seit 1993 als ein Politikinstrument zur Identifikation von innovativen Technologie- und Forschungsfeldern etabliert (Cuhls 2008b: 134). Der gezielte Einsatz dieses Instrumentariums evaluiert mögliche Unsicherheiten im Vorfeld der Innovationsgenese und kann analog eine zukünftige Forschungs- und Entwicklungspolitik priorisieren (Schoen/Könnölä/Warnke et al. 2011: 235 f.). Hierfür legt der Vorausschau-Prozess ein Technikverständnis zugrunde, das auf einer „Ko-Evolution“ von Technik und Gesellschaft beruht (vgl. Hekkert/Suurs/Negro et al. 2007; Jørgensen/Jørgensen/Clausen 2009). Stellvertretend für diese Perspektive definiert Coates (1985: 30) den Begriff „Technologievorausschau“ wie folgt: „Foresight is the overall process of creating an understanding and appreciation of informative generated by looking ahead. Foresight includes qualitative and quantitative means for monitoring clues and indicators of evolving trends and developments and is best and most useful when directly linked to the analysis of policy implications. Foresight prepares us to meet the needs and opportunities of the future. Foresight in government cannot define policy, but it can help condition policies to be more appropriate, more flexible, and more robust in their implementation, as times and circumstances change. Foresight is, therefore, closely tied to planning. It is not planning – merely a step in planning.“

In der angewandten Technologievorausschau wird das zugrunde liegende Methodenset hinsichtlich der Zugänge zu Kreativität, Interaktion, Expertise und Evidenz unterschieden (vgl. Abb. 4). Unter dem Aspekt der Kreativität werden Methoden zusammengefasst, welche ergebnisoffen die subjektive Perspektive einer Entwicklung antizipieren. Dabei werden insbesondere Kleingruppen und Einzelpersonen adressiert, die imaginativ Zukunftsvorstellungen entwickeln. Ergänzt um partizipative und interaktive Elemente werden in Diskussionen Szenarien beschrieben. Hiermit können gleichfalls interessierte Laien als Experten ihrer Lebensumwelt einbezogen werden. Dabei stehen diskursive Elemente im Fokus. Im Gegensatz dazu werden Teilnehmer durch Methoden, die auf dem wissenschaftsspezifischen Expertenwissen einzelner beruhen, gezielt ausgewählt. Die Auswahlkriterien beruhen auf den fachlichen Fähigkeiten und der damit verbundenen Expertise. Mit diesem Spezialwissen soll aus der Perspektive des Forschenden auf zukünftige Entwicklungen geschlossen und diese antizipiert werden. Evidenzbasierte Methoden hingegen minimieren subjektive Einflüsse und extrapolieren zukünftige Entwicklungen auf Grundlage von objektiven Daten, die probabilistisch einer systematisierenden Analyse unterzogen werden (Popper 2008: 71 ff.). Somit kann das zur Verfügung stehende Methodenset auch klassisch hinsichtlich qualitativer, quantitativer und semi-quantitativer Methoden unterschieden werden (Popper 2008: 54 ff.). Die variantenreichen Methoden der Technologievorausschau kategorisiert Abbildung 4 hinsichtlich ihrer Einordnung. Für die vertiefende Diskussion dieser Methoden und ihrer Kombinationsmöglichkeiten in Prozessen der Technologievorausschau sei aufgrund des Umfangs auf Popper (2008) verwiesen.

Abb. 4: Methoden der Technologievorausschau



Quelle: eigene Darstellung nach Popper (2008: 71)

In der Praxis haben Studien der Technologievorausschau bisher insbesondere Experten sowie entscheidungstragende Akteure und institutionelle Arrangements unter Anwendung einer semi-quantitativen Methodik eingebunden (Cuhls/Ganz/Warnke 2009). Mit diesem technologiegetriebenen Ansatz wurden in der vom Bundesministerium für Bildung und Forschung beauftragten Technologievorausschau zwischen 2007 und 2009 Zukunftsfelder neuen Zuschnitts identifiziert, welche über die üblichen Fachgrenzen hinausgehen und deshalb einen neuen Erkenntnisgewinn in Wissenschaft und Technologie versprechen (BMBF 2012). Diese Felder überspannen mehrere Forschungs- und Innovationsbereiche und fordern zukünftig entgegen der Expertenorientierung eine reflexive, also eine nutzerzentrierte, verschiedenste Perspektiven differenzierende Technikentwicklung ein, die einen intensiven gesellschaftlichen Diskurs beinhaltet (Cuhls/Ganz/Warnke 2009: 15; Erikson/Weber 2008: 466). In diesem Prozess sollen die partizipativen Elemente Bedürfnisse von technologischen Nichtexperten in einem Lernprozess mit regelmäßiger Rückkopplung aufgreifen (Boon/Moors/Kuhlmann et al. 2011).

Ausgehend von diesem Innovationsverständnis knüpft die partizipative Technologievorausschau an den Ansatz des „social shaping approach to technology foresight“ an (Jørgensen/Jørgensen/Clausen 2009). Diesbezüglich erscheinen die methodisch angewendeten Instrumente einer partizipativen Technologieentwicklung noch in einem frühen Entwicklungsstadium (Warnke/Weber/Leitner 2008; Boon/Moors/Kuhlmann et al. 2011). Eingesetzt wurden bisher Kreativitätsverfahren, Panels, Delphi-Befragungen und Szenarien (Cuhls 2008a: 154). Hier bietet insbesondere die Kreativitätsmethodik unter Einbezug von partizipativen Elementen durch ihre offene und suchende Ausrichtung die Chance, technikinteressierte Nichtexperten in die Technologievorausschau einzubeziehen (Cuhls 2008a: 151 ff.). Damit können Nichtexperten in einem kontinuierlichen Lernprozess ihre Bedürfnisse artikulieren und in Form von Ideenrohlingen konstant reflektieren. Dieser Interaktionsfluss kann gleichzeitig im Sinne eines Teilhabe- und Zustimmungsprinzips die Forschungs- und Technologieentwicklung legitim unterstützen (von Hippel 2005: 1 ff.; Popper 2008: 72; Loveridge/Saritas 2009: 1208 f.).

Hierfür werden im vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) finanzierten und von der Fraunhofer-Gesellschaft durchgeführten Projekt „Shaping Future“, unter Beachtung der von van der Helm (2007) diskutierten Herausforderungen des „Participatory Foresight“, Instrumente entwickelt und mit technikinteressierten Nichtexperten in Kreativ-Workshops getestet (Schraudner/Rehberg/Kimpel 2012). Die diesem Vorgehensmodell zugrunde liegende Methodik wurde in Kooperation mit Designforschern realisiert (Schraudner/Rehberg/Kimpel 2012) und ist als partizipative Technologievorausschau im Fallstudiendesign (vgl. Popp 2009) organisiert. Ziel war es, ein Instrumentarium zu entwickeln, das es technikinteressierten Laien ermöglicht, ihr lebensumweltliches Expertenwissen zu antizipieren und zu artikulieren. Dabei knüpft dieses Verständnis von Partizipation an eine gemeinschaftlich wirkende Wissensgenerierung an. Hierbei befähigen „Möglichkeitsräume“ (Peschl 2007) zu einer aktiven und zugleich gestaltenden Teilhabe. Im Kontext dieses Zuganges erlaubt die Wechselwirkung zwischen der aktiven Veränderung dieser Umgebung durch die Teilnehmer (mittels Kreativtechniken und -werkzeuge) und des Ortes per se eine Beteiligung interessierter Laien (Schraudner/Rehberg/Kimpel 2012).

Mittels ihres objektbezogenen Zuganges bietet die angewandte Designforschung im Kontext der „Actor-Network-Theory“ (Callon 1986; Latour 1986) einen weiteren präferierten Zugang. Gerade das Methodenset der Designforschung mit ihrem besonderen Fokus auf „Design-Prototypen“ (Mogensen 1992) eröffnet neue Formen der Kommunika-

tion abseits rein sprachlicher Artikulation. Die Haptik eines Objektes bietet einen erweiterten Imaginationsraum, der innovativ anleitet, im Sinne Polanyis (1962) implizites Wissen neu zu denken und in eine objekthafte Symbolik zu transformieren. Damit werden alltägliche Handlungsartefakte der Nutzer schon im Vorfeld der Technologiegenese konkret artikulierbar und somit diskutierbar (Schraudner/Rehberg/Kimpel 2012).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die Methoden einer partizipativen Technologievorausschau noch in der Entwicklung befinden. Einen Beitrag hierfür leistet das von der Fraunhofer-Gesellschaft durchgeführte Projekt „Shaping Future“. In dem von Schraudner/Rehberg/Kimpel (2012) entwickelten Methodenset werden Kreativ- mit Interaktionsmethoden kombiniert, um innovative Beteiligungsformen für komplexe Thematiken zu gestalten. Mit diesem Ansatz erscheint es möglich, bisher noch nicht abschließend definierte Projektvorhaben am Beginn ihres (technologischen) Lebenszyklus zu diskutieren und somit vorab die Zivilgesellschaft an der sich konkretisierenden Projektentwicklung zu beteiligen. Dabei muss trotz des bisherigen Erfolgs einschränkend konstatiert werden, dass es notwendig erscheint, interdisziplinär in der Praxis erprobte Beteiligungsformate und die hierauf aufbauenden Erfahrungen zu integrieren. Hier kann an das Methodenset und das Erfahrungsspektrum aus Beteiligungsprozessen der räumlichen Planung angeschlossen werden.

#### 4 Partizipationserfahrungen in der räumlichen Planung

Um Bürger in die Gestaltung ihrer Lebensräume einzubeziehen, stehen der räumlichen Planung eine Reihe von Partizipationsmethoden zur Verfügung (vgl. Tab. 1). Der Einsatz dieser Methoden hängt von der Problemstellung des Projektes, den zur Verfügung stehenden Ressourcen sowie der Zusammensetzung der Beteiligten ab. Eine Kombination mehrerer Methoden (Methodenmix) kann in manchen Fällen sinnvoll sein.

Tab. 1: Auswahl an Partizipationsmethoden

<b>Agendakonferenz</b>	<b>Aktivierende Befragung</b>	<b>Brainstorming</b>
Brettspiel	Bürgerpanel	Bürgerversammlung
<b>Charretteverfahren</b>	<b>Fantasiereise</b>	<b>Fish-Bowl</b>
Fokusgruppen	Ideenworkshop	Kartenabfrage
<b>Onlinedialog</b>	<b>Open Space</b>	<b>Planning for Real</b>
Planspiel	Planungswerkstatt	Planungszelle
<b>Runder Tisch</b>	<b>Stadtspaziergang</b>	<b>Vernissage</b>
World Café	Zukunftskonferenz	Zukunftswerkstatt

Quelle: eigene Darstellung nach Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (2011: 321 ff.)

Durch die Anwendung von Methoden werden – zumeist jedenfalls – Planungs- und Entscheidungsprozesse transparenter und nachvollziehbarer gestaltet, da die Methoden ein systematisches Vorgehen bedingen. Gerade aber bei der Durchführung von Partizipationsprozessen bestehen noch Unsicherheiten. In der Literatur finden sich zahlreiche Artikel über die Gestaltung von Partizipationsprozessen. Munzinger (2011: 894 f.) hat 20

Erfolgsbedingungen<sup>1</sup> für die Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung von Bürgerbeteiligungen formuliert. Diese geben eine Orientierung, da bei den informellen Beteiligungsprozessen Verfahrensregeln fehlen und die Ergebnisse dieser Prozesse nicht rechtlich verankert sind (Friesecke/Munzinger 2012: 70). Rösener (2011: 3) empfiehlt, ein besonderes Augenmerk auf die Vorbereitung von Beteiligungsprozessen zu legen und diese anhand von Fragen<sup>2</sup> zu strukturieren und zu organisieren. Kubicek und Lippa (2011: 210) haben zwölf Online-Beteiligungsangebote anhand von zehn Erfolgsfaktoren evaluiert. Dabei waren die Faktoren „klare Zielsetzung“, „Dringlichkeit des Themas“ und „ausreichende Ressourcen“ die ausschlaggebenden.

Damit ein Beteiligungsprozess gelingt, muss eine partnerschaftliche Beziehung zwischen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft aufgebaut und Vertrauen hergestellt werden (Fürst/Scholles 2008: 175; Rösener 2011: 4). Um einen Beteiligungsprozess zu verstetigen, müssen die Bürger die Erfahrung machen, dass sie mit ihrem Engagement etwas bewirken können und ernst genommen werden. Wichtig ist, dass ihnen eine Begründung gegeben wird, ob und in welchem Maße ihre Vorschläge Eingang in die Planung gefunden haben. Je mehr Transparenz bei der Durchführung der Planung erzielt werden kann, umso akzeptierter und weniger angreifbar wird diese später sein (Hoffmann 2011: 76 ff.). Zum Gelingen eines Beteiligungsprozesses trägt eine verständliche Kommunikation bei, die Planer müssen sich auf die Öffentlichkeit einstellen (Fürst/Scholles 2008: 175; Hoffmann 2011: 86). Beim Methodeneinsatz sollte beachtet werden, dass die Methoden nicht in einer schematischen und starren Weise angewendet, sondern flexibel auf den Einzelfall angepasst werden. Um Partizipation erfolgreich durchzuführen, muss sie als selbstverständlicher Teil im Verwaltungsablauf verankert werden (Fürst/Scholles 2008: 175; Friesecke/Munzinger 2012: 71). Diesbezüglich besteht die Schwierigkeit darin, dass formales Verwaltungshandeln parallel zu den Beteiligungsverfahren läuft und es zwischen diesen beiden Prozessen keine Schnittstellen oder Absprachen gibt (Selle 2011b: 6).

Als eine Barriere wird der erhöhte zeitliche, personelle und finanzielle Einsatz gesehen, auch wenn sich dieser „Mehraufwand“ – zumeist jedenfalls – am Ende des Prozesses auszahlt (Hoffmann 2011: 61 ff.). Eine Schwierigkeit von Beteiligungsprozessen besteht darin, dass sie sozial selektiv wirken. Migranten, Kinder und Jugendliche, Ältere sowie untere Einkommenschichten werden durch Beteiligungsangebote oftmals nicht erreicht (Reinert 2003: 37). Aber auch höher Gebildete partizipieren wenig, da sie wenig Zeit haben und es für sie andere Formate gibt, auf denen sie ihre Interessen vertreten können (Selle 2011b: 7).

Das grundsätzliche Problem besteht darin, dass eine Unsicherheit aufseiten der Verwaltung, Politik und der Zivilgesellschaft besteht, wie ein partizipativer Prozess gestaltet werden und was er bewirken kann. Daran ist zu erkennen, dass sich noch keine Partizipationskultur ausgebildet hat. Ein Schritt in diese Richtung ist es, die Menschen schon frühzeitig für Partizipationsmöglichkeiten zu sensibilisieren (Reinert 2003: 35).

---

<sup>1</sup> Munzinger (2011: 894 f.) verweist auf folgende Erfolgsbedingungen: „Richtiger Zeitpunkt, Ziele bestimmen, Zielgruppen definieren, Beteiligungsform wählen, Fahrplan erstellen, Schnittstellen definieren, Finanzierung sichern, Spielregeln definieren, Informationsfluss sichern, Einflussmöglichkeiten darstellen, Zielgruppen einbinden, neutrale Moderatoren, Sachkompetenz einbinden, Sofortmaßnahmen durchführen, Öffentlichkeitsarbeit betreiben, Prozessergebnisse vermitteln, Prozess dokumentieren, Anerkennung aussprechen, Projektevaluation, Beteiligungsprozess verstetigen“.

<sup>2</sup> Was ist der Gegenstand der Beteiligung? Was sind Ziele und Leitfragen? Wer soll in die Kommunikation einbezogen werden? Welche Ressourcen stehen zur Verfügung? Welche Rahmenbedingungen gibt es? Wie ist die Kommunikation zu gestalten? Welche Methoden setzen wir ein?

## 5 Chancen einer interdisziplinären Anknüpfung?

Ein Ziel der Verknüpfung partizipativer Technologievorausschau mit der räumlichen Planung ist es, Bürger frühzeitig in Planungsprozesse einzubinden. Um die Öffentlichkeit bei den Themen zukünftiger Entwicklungen (z. B. Energie und Wohnen, Mobilität und Verkehr), die vor allem auch Fragen technologischer Gestaltung adressieren, einzubeziehen, können Partizipationsmethoden der Technologievorausschau integriert und auf die räumliche Planung übertragen werden. Dabei geht es zunächst um strategische Vorstellungen der Raumentwicklung, die auch Koschatzky (2005) in der Diskussion um „Regional Foresight“ skizziert.

Getrieben durch aktuelle Ereignisse wird der Diskussion über Beteiligungsprozesse nicht nur in der räumlichen Planung, sondern auch in der Technologieentwicklung ein zunehmend größerer Stellenwert eingeräumt. Abgesehen von den an prominenter Stelle diskutierten städtebaulichen Großvorhaben werden aus Perspektive der Zivilgesellschaft die hierarchisch orientierten Entscheidungspraktiken hinterfragt. In den Vordergrund rücken die Bedürfnisse der Nutzer. Gleichfalls dienen in diesem Kontext Bedürfnisse als Innovationsmotoren, die transformative Prozesse antreiben. Zukünftige Problemlösungen sind auch in hohem Maße von technologischen Innovationen abhängig und wirken sich unmittelbar auf die Lebensumwelt der Bürger aus. Stellvertretend hierfür ist die Energiewende zu nennen, die technologiefeldübergreifend raumwirksame Transformationsprozesse antreibt und nur unter Beteiligung aller Stakeholder zu realisieren ist.

Um schon zu Beginn einer Projektinitiative kollektiv getragene Strategien zu initiieren und die damit verbundene Allokation von verfügbaren Ressourcen einzuleiten, können Vorausschauprozesse eingesetzt werden. Hierbei sind in Deutschland insbesondere die Methoden der Technologievorausschau etabliert, welche in der aktuellen Forschung um partizipative Elemente erweitert werden. Unter Anwendung dieses Instrumentariums werden Themen nicht nur aus der wissenschaftlich-technologischen Perspektive wahrgenommen, sondern frühzeitig mit interessierten Laien diskutiert. Gleichfalls erfordert diese Interaktion neue Beteiligungsformen, um den Bürgern Werkzeuge der Kommunikation anzubieten. Aus Perspektive der angewandten Designforschung eignen sich hierfür Kreativmethoden, die neben der sprachlich-verbale Ebene haptische Elemente einbeziehen. Designprototypen bieten allen Beteiligten als Alltagsexperten ihrer Lebensumwelt die Chance, sich auf nonverbale Art und Weise auszudrücken und implizite Handlungsartefakte präzise anhand von Objekten zu artikulieren. Dieser Prozess eröffnet eine neue Ebene der Kommunikation.

Die Entwicklung von Methoden einer partizipativen Technologievorausschau befindet sich in einem frühen Entwicklungsstadium, welches es zulässt, interdisziplinär Praktiken und Erfahrungen zu integrieren. Insbesondere bieten sich für diesen Zweck die Methoden der räumlichen Planung an. Es liegen umfangreiche Erfahrungen in der Generierung von Beteiligungsmethoden vor, die in Partizipationsprozessen auf unterschiedlichen Planungsebenen praktisch angewandt wurden. Dabei sensibilisiert diese Synthese in Bezug auf eine Partizipationsdidaktik, welche die Zivilgesellschaft hinsichtlich latenter Bedürfnisse einbindet und den Projektinitiatoren akzeptierte Entscheidungsspielräume bietet. Hierbei ist Partizipation als eine Wissenskultur zu verstehen, die reflexive Lernprozesse generiert und eine aktive Beteiligung aller Stakeholder erfordert. Letztlich mehr partizipative Aushandlungsprozesse durch ihre offene Anlage nicht die Unsicherheit unprognostizierbarer Auskommen, sondern gestalten gemeinschaftlich getragene Transformationen.

## Literatur

- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2012): BMBF-Foresight-Prozess im BMBF. <http://www.bmbf.de/de/12673.php> (25.03.2013).
- Boon, W.; Moors, E.; Kuhlmann, S.; Smits, R. (2011): Demand articulation in emerging technologies. Intermediary user organisations as co-producers? In: *Research Policy* 40 (2), 242-252.
- Breitfuss, A. (2011): Partizipation stört – lassen wir es zu! <http://www.partizipation.at/standpunkt-breitfuss.html> (25.03.2013).
- Callon, M. (1986): The sociology of an actor-network: The case of the electric vehicle. In: Callon, M.; Law, J.; Rip, A. (Hrsg.): *Mapping the dynamics of science and technology*. London, 19–34.
- Coates, J. F. (1985): Foresight in Federal Government Policymaking. In: *Futures Research Quarterly* 1, 29-53.
- Cuhls, K. (2008a): *Methoden der Technikvorausschau – eine internationale Übersicht*. Stuttgart.
- Cuhls, K. (2008b): Foresight in Germany. In: Georghiou, L.; Harper, J. C.; Keenan, M.; Miles, I.; Popper, R. (Hrsg.): *The handbook of technology foresight: concepts and practice*. Cheltenham, 131-153.
- Cuhls, K. (2009): Foresight- bzw. Vorausschau-Prozesse. In: Heinen, A.; Mai, V.; Müller, T. (Hrsg.): *Szenarien der Zukunft: Technikvisionen und Gesellschaftsentwürfe im Zeitalter globaler Risiken*. Berlin, 57-80.
- Cuhls, K.; Ganz, W.; Warnke, P. (2009): *Foresight-Prozess im Auftrag des BMBF – Zukunftsfelder neuen Zuschnitts*. Karlsruhe/Stuttgart.
- Edler, J. (Hrsg.) (2007): *Bedürfnisse als Innovationsmotor. Konzepte und Instrumente nachfrageorientierter Innovationspolitik*. Berlin.
- Erikson, E. A.; Weber, K. M. (2008): Adaptive Foresight. Navigating the complex landscape of policy strategies. In: *Technological Forecasting and Social Change* 75 (4), 462-482.
- Etzkowitz, H.; Leydesdorff, L. (2000): The dynamics of innovation: from National Systems and „Mode 2“ to a triple Helix of university-industry-government relations. In: *Research Policy* 29 (2), 109-123.
- Friesecke, F.; Munzinger, T. (2012): Partizipation in der Stadtentwicklung – Praxiserfahrungen, Erfolgsbedingungen und Weiterentwicklungsbedarf. In: *Flächenmanagement und Bodenordnung* 74 (2), 63-71.
- Fürst, D.; Scholles, F. (2008): Partizipative Planung. In: Fürst, D., Scholles, F. (Hrsg.): *Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung*. Dortmund, 161-178.
- Gibbons, M.; Limoges, C.; Nowotny, H.; Schwartzman, S.; Scott, P.; Trow, M. (1994): *The New Production of Knowledge. The dynamics of science and research in contemporary societies*. London.
- Healey, P. (1999): Institutional Analysis, Communicative Planning, and Shaping Places. In: *Journal of Planning Education and Research* 19 (2), 111-121.
- Hekkert, M. P.; Suurs, R. A. A.; Negro, S. O.; Kuhlmann, S.; Smits, R. (2007): Functions of innovation systems. A new approach for analysing technological change. In: *Technological Forecasting and Social Change* 74 (4), 413-432.
- Hoffmann, A. (2011): *Einfluss von Planungsmethoden auf planerische Entscheidungsprozesse*. Unveröffentlichte Diplomarbeit. Justus-Liebig-Universität Gießen, Institut für Geographie.
- Hufnagl, M. (2010): *Dimensionen von Policy-Instrumenten – eine Systematik am Beispiel Innovationspolitik*. Karlsruhe.
- Jørgensen, M. S.; Jørgensen, U.; Clausen, C. (2009): The social shaping approach to technology foresight. In: *Futures* 41 (2), 80-86.
- Koschatzky, K. (2005): Foresight as a Governance Concept at the Interface between Global Challenges and Regional Innovation Potentials. In: *European Planning Studies* 13 (4), 619-639.
- Kubicek, H.; Lippa, B. (2011): Wodurch zeichnen sich erfolgreiche Beteiligungsprojekte aus? In: *Forum Wohnen und Stadtentwicklung* 4, 207-210.

- Latour, B. (1986): The powers of association. In: Law, J. (Hrsg.): Power, action and belief. A new sociology of knowledge? London, 264-280. = Sociological Review Monograph 32.
- Loveridge, D.; Saritas, O. (2009): Reducing the democratic deficit in institutional foresight programmes. A case for critical systems thinking in nanotechnology. In: Technological Forecasting and Social Change 76 (9), 1208-1221.
- Mogensen, P. (1992): Towards a Prototyping Approach in Systems Development. Aarhus.
- Munzinger, T. (2011): Warum Bürgerbeteiligung sinnvoll ist – 20 Bedingungen für den Erfolg. In: BWGZ – Die Gemeinde II, 894-895.
- Peschl, M. F. (2007): Enabling Spaces – epistemologische Grundlagen der Ermöglichung von Innovation und knowledge creation. In: Gronau, N. (Hrsg.): 4. Konferenz Professionelles Wissensmanagement. Erfahrungen und Visionen, Band 1. Berlin, 362-372.
- Polanyi, M. (1962): Personal knowledge: towards a post-critical philosophy. London.
- Popp, R. (2009): Partizipative Zukunftsforschung in der Praxisfalle? Zukünfte wissenschaftlich erforschen – Zukunft partizipativ gestalten. In: Popp, R.; Schüll, E. (Hrsg.): Zukunftsforschung und Zukunftsgestaltung. Beiträge aus Wissenschaft und Praxis. Berlin/Heidelberg, 131-144.
- Popper, R. (2008): Foresight Methodology. In: Georghiou, L.; Harper, J. C.; Keenan, M.; Miles, I.; Popper, R. (Hrsg.): The Handbook of Technology Foresight: Concepts and practice. Cheltenham, 44-90.
- Reinert, A. (2003): Bürger(innen)beteiligung als Teil der lokalen Demokratie. In: Ley, A.; Weitz, L. (Hrsg.): Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch. Bonn, 33-40. = Arbeitshilfen für Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen 30.
- Rösener, B. (2011): Bürger beteiligen – Worauf es ankommt. In: PNDonline III, 1-5.
- Schoen, A.; Könnölä, T.; Warnke, P.; Barré, R.; Kuhlmann, S. (2011): Tailoring Foresight to field specificities. In: Futures 43 (3), 232-242.
- Schraudner, M.; Rehberg, M.; Kimpel, K. (2012): Participatory foresight at the intersection of design and technology. Presentation. European Forum for Studies of Policies for Research and Innovation. 13. Juni 2012. Karlsruhe.
- Selle, K. (2005): Planen, Steuern, Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Dortmund.
- Selle, K. (2011a): Große Projekte – nach Stuttgart. Herausforderungen der politischen Kultur. In: RaumPlanung 156/157, 126-132.
- Selle, K. (2011b): Particitainment oder: Beteiligen wir uns zu Tode? In: PNDonline III, 1-19.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2011): Handbuch zur Partizipation. Berlin.
- Smits, R. (2002): Innovation studies in the 21st century. Questions from a user's perspective. In: Technological Forecasting and Social Change 69 (9), 861-883.
- Steward, F. (2012): Transformative innovation policy to meet the challenge of climate change: sociotechnical networks aligned with consumption and end-use as new transition arenas for a low-carbon society or green economy. In: Technology Analysis & Strategic Management 24 (4), 331-343.
- van der Helm, R. (2007): Ten insolvable dilemmas of participation and why foresight has to deal with them. In: Foresight 9 (3), 3-17.
- von Hippel, E. (2005): Democratizing innovation. Cambridge, MA.
- Warnke, P.; Weber, M.; Leitner, K.-H. (2008): Transition pathways towards user-centric innovation. In: International Journal of Innovation Management 12 (3), 489-510.

## Autoren

Dipl.-Geogr. **Michael Rehberg**, M.A. (\*1982) absolvierte ein Doppelstudium der Wirtschaftsgeographie und der Politischen Ökonomie. Seit 2011 ist er in der Zentrale der Fraunhofer-Gesellschaft am Standort Berlin tätig und entwickelt Methoden der partizipativen Technologievorausschau. Zudem promoviert er in der Arbeitsgruppe für Wirtschaftsgeographie, JLU Gießen, über die „Internationalisierungsprozesse kleiner und mittlerer Unternehmen der Optischen Technologien“. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Management Geography und Technologiepolitik.

Dipl.-Geogr. **Anna Hoffmann** (\*1984) hat Geographie in Gießen studiert. Seit 2011 ist sie wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Geographie der JLU Gießen, Arbeitsgruppe Kommunale und Regionale Planung. Ihr Forschungsschwerpunkt liegt im Bereich Planungsmethoden. Sie promoviert zum Thema „Hemmnisse beim Planungsmethodeneinsatz und Strategien zu deren Überwindung“.

Ulrike Mackrodt

## **Bürgerbeteiligung im urbanen öffentlichen Raum – Reflexionen über eine Neuerung in der Beteiligungspraxis**

### **Gliederung**

- 1 Bürgerbeteiligung im öffentlichen Raum als Neuerung in der Planungspraxis
- 2 Überwindung von Beteiligungsbarrieren durch Präsenz im öffentlichen Raum
- 3 Motive für den Einsatz von Bürgerbeteiligung im öffentlichen Raum
- 4 Partizipation im öffentlichen Raum als performative Bürgerbeteiligung
- 5 Folgerungen für das Planungsverständnis

Literatur

### **Kurzfassung**

Der Artikel identifiziert einen strukturell neuen Typ der Bürgerbeteiligung, der seit einiger Zeit in der Planungspraxis zu beobachten ist und sich von gängigen kommunikativen Methoden unterscheidet. Dieser neue Beteiligungstyp zeichnet sich durch seine Verortung im urbanen öffentlichen Raum und seine Handlungsorientierung aus. In anwohner- oder expertengeleiteten Interventionen wird dabei der öffentliche Raum unmittelbar gestaltet. Obwohl diese Beteiligungsform zunehmend zur Anwendung kommt, fehlen bisher weitestgehend eine begriffliche Fassung dieses Phänomens sowie eine planungstheoretische Einordnung. Vor diesem Hintergrund fragt der Artikel nach den Vorteilen und Einsatzbereichen dieser Partizipationsform und entwickelt ein gegenstandsbezogenes Theorieangebot. Hierfür wird der Begriff der performativen Bürgerbeteiligung eingeführt, um mithilfe der Performanztheorie den Aufführungscharakter partizipativer Interventionen im öffentlichen Raum jenseits des kommunikativen Paradigmas fassbar zu machen.

### **Schlüsselwörter**

Bürgerbeteiligung – Performanztheorie – öffentlicher Raum – Planungstheorie – performative Bürgerbeteiligung

### **Citizen Participation in Urban Public Space – Reflections on an Innovation in the Practice of Participation**

#### **Abstract**

This article identifies a type of citizen participation that has recently made its way into planning practice and represents a structurally novel type of citizen participation in that it differs from well-established communicative methods. This new type of participation is characterised by its situatedness in urban public space and its particular kind of action orientation. Accordingly, public space is shaped directly by means of resident- and ex-

part-led interventions. While this form of participation is being applied ever more frequently today, the conceptualisation of this phenomenon still remains underdeveloped. The same is true for its classification in terms of planning theory. Against this background, the article assesses the advantages of this form of participation as well as its fields of application and, on this basis, proposes a certain set of theories. For these purposes, this contribution introduces the concept of performative citizen participation. Going beyond the communicative paradigm, it draws on the theory of performance to render the performative character of participatory interventions in public space more tangible.

## Keywords

Participation – performance theory – public space – planning theory – performative participation

## 1 Bürgerbeteiligung im öffentlichen Raum als Neuerung in der Planungspraxis

Die Durchführung von Stadtplanungsprozessen ist heutzutage ohne eine Beteiligung der städtischen Öffentlichkeit nicht mehr denkbar. Neben der gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligung gemäß § 3 BauGB kommen in der kommunalen Planungspraxis vielfach informelle Beteiligungsformen wie Planungszellen, Runde Tische und Bürgerversammlungen zum Einsatz. Das Repertoire an Beteiligungsformen ist groß (vgl. Bischoff/Selle/Sinning 1995) und nimmt – nicht zuletzt durch den informationstechnologischen Fortschritt – weiterhin zu (vgl. Märker/Wehner 2011). Durch eine Intensivierung der Beteiligungsangebote versuchen Kommunen, den wachsenden Forderungen nach einer zivilgesellschaftlichen Teilhabe an Stadtentwicklungsfragen Rechnung zu tragen. Für die Planungspraxis bedeutet dies, dass die Durchführung von Beteiligungsangeboten zum Alltagsgeschäft von Planern geworden ist.

In diesem Alltagsgeschäft – so die Ausgangsbeobachtung meiner Überlegungen – zeichnen sich in der jüngeren Vergangenheit signifikante qualitative Neuerungen ab, die bisher kaum Eingang in den planungstheoretischen Partizipationsdiskurs gefunden haben. Die etablierten Formen der Bürgerbeteiligung, die im Sinne des „communicative turn“ vor allem auf argumentativem Austausch zwischen verschiedenen Interessensgruppen beruhen (vgl. Healey 1992; Sager 1994), werden durch Methoden ergänzt, die einen anderen Beteiligungsansatz verfolgen. Wodurch zeichnet sich dieser von mir als neu identifizierter Beteiligungsansatz im Vergleich zu kommunikativen Methoden aus?

In kommunikativ ausgerichteten Partizipationsformen diskutieren Planer und interessierte Bürger gemeinsam über zukünftige Nutzungen eines urbanen Standorts. Austragungsort dieser Treffen ist in der Regel ein kommunaler Veranstaltungsraum ohne zwingenden räumlichen Bezug zu dem Stadtraum, dessen zukünftige Gestaltung dort diskutiert wird. Die räumliche Erfahrbarkeit des urbanen Ortes wird selten in das Verfahren einbezogen und stellt ein ausschließlich abstraktes Objekt der verbalen Aushandlung dar. Demgegenüber wird in der von mir als neu markierten Partizipationsform der zu beplanende Ort selbst zum Aushandlungsort von Bürgerbeteiligung. Praxisbeispiele dieses Beteiligungsansatzes sind in der jüngeren Planungsliteratur zunehmend beschrieben worden (vgl. Rodenstein 2004; Altrock/Huning/Peters 2006; BMVBS/BBSR 2009: 84 ff.; Kremer 2010; Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2010; Becker 2012). In Form von experten- oder anwohnergeleiteten Interventionen tragen Planungsverantwortliche

ihre Beteiligungsangebote in die Sphäre des öffentlichen Raums und zielen damit auf eine stärker ortsbezogene und handlungsorientierte Partizipation ab. Die Beteiligung der Bürger geht infolgedessen über die Benennung von späteren Gestaltungswünschen hinaus und umfasst eine aktive Teilhabe an der Herstellung des geplanten urbanen Raumes. Das Tätigkeitsfeld von Partizipation verschiebt sich dabei von einem gemeinsamen Erörtern zukünftiger Gestaltungsideen zu einem gemeinsamen unmittelbaren Gestalten eines Stadtraums durch das Wirken vor Ort. Der urbane öffentliche Raum wird so zur Arena von Bürgerbeteiligung und seine Gestaltung wird *in situ* ausgehandelt. Besonders in der Freiraumplanung ist diese Tendenz zu beobachten (als Überblick vgl. Becker 2012), sie wird in der Literatur als „Koproduktion von Freiräumen“ (Becker 2012: 98) und „erwünschte Selbstermächtigung der Bürger als handelnde Raumproduzenten“ (Willinger 2007: 734) beschrieben.

Ein Beispiel aus der Planungspraxis soll dies verdeutlichen: In der von innerstädtischen Brachflächen geprägten Stadt Dietzenbach wurde im Rahmen des Projektes „Dietzenbach 2030 – definitiv unvollendet“ (vgl. Rodenstein 2004, BMVBS/BBR 2008) nach Nutzungsmöglichkeiten für die brachliegenden Freiflächen gesucht. In der Projektdarstellung heißt es dazu (BMVBS/BBR 2008: 20): „Um die Potenziale der Freiflächen zu nutzen, sollte interessierten Bürgern eine brachliegende Fläche von jeweils 100 m<sup>2</sup> zur Verfügung gestellt werden. Der Projektstart wurde mittels einer Aufreihung von 2.500 Steilen, die quer durch die Stadtmitte verliefen, bekannt gemacht. Die Holzstelen waren zwei Meter hoch und am oberen Ende in den Stadtfarben gelb und blau bemalt. [...] Die vielen Anfragen für Zwischennutzungen markierten den Erfolg des mit plastischen Mitteln und nicht primär mit Sprache arbeitenden Vermittlungsprozesses. Flugblätter, die ebenfalls auf die Aktion aufmerksam machen sollten, fanden nur wenig Resonanz. Der Großteil der Anregungen stammte von Menschen mit Migrationshintergrund und beteiligungsfernen Bevölkerungsschichten.“

Das skizzierte Beispiel verdeutlicht einen Beteiligungsansatz, der die Bühne des urbanen öffentlichen Raumes nutzt und dadurch eine größere öffentliche Wahrnehmung von und potenzielles Interesse an Planungsprozessen generiert, als dies kommunikative Beteiligungsformen vermögen. Aus diesem am Beispiel Dietzenbach illustrierten Wandel in der Planungspraxis resultiert für die Planungstheorie die Aufgabe, sich eingehender mit diesem strukturell neuen Planungsphänomen auseinanderzusetzen. Dieser Forderung möchte ich im Folgenden nachkommen und wende mich dafür drei zentralen Fragen zu, die der planungspraktischen wie auch planungstheoretischen Reflexion dieser Beteiligungsform dienen.

- Welchen Mehrwert bieten Partizipationsformen, die als Interventionen im öffentlichen Raum konzipiert sind, gegenüber kommunikativen Beteiligungsformen? (Kapitel 2)
- Welche Motive können seitens der Stadtplanung für den Einsatz von Bürgerbeteiligung im öffentlichen Raum ausgemacht werden? (Kapitel 3)
- Wie kann diese Beteiligungsform jenseits des kommunikativen Paradigmas theoretisch gefasst werden? (Kapitel 4)

Ziel des Aufsatzes ist einerseits, die Funktionsweise und den Nutzen dieses handlungsorientierten und im öffentlichen Raum verorteten Beteiligungsansatzes zu beleuchten (Kapitel 2 und 3). Andererseits wird für diesen Beteiligungstypus ein gegenstandsbezogenes Begriffs- und Theorieangebot entwickelt, das es erlaubt, ihn analytisch fassbar zu machen (Kapitel 4). Dafür schlage ich den Begriff der performativen Bürgerbeteiligung

vor. Mit der Bezugnahme auf den kultur- und sozialwissenschaftlich informierten Performanzdiskurs rückt der Aufführungscharakter partizipativer Interventionen im öffentlichen Raum in das Zentrum des Erkenntnisinteresses. Der von kommunikativen Theorieansätzen dominierte Partizipationsdiskurs wird so perspektivisch erweitert und trägt damit der Diversifizierung der Planungslandschaft unter den Bedingungen der postindustriellen Gesellschaft Rechnung.

## 2 Überwindung von Beteiligungsbarrieren durch Präsenz im öffentlichen Raum

Sollen handlungsorientierte Beteiligungsverfahren im öffentlichen Raum eine sinnvolle Neuerung in kooperativen Planungsprozessen darstellen, gilt es zunächst zu klären, welchen Mehrwert sie mit sich bringen. Im Vergleich zu kommunikativen Methoden lassen sich diesbezüglich drei Vorteile identifizieren. Diese umfassen erstens das Aktivierungspotenzial von Anwohnern für Stadtplanungsaufgaben durch den Vor-Ort-Bezug, zweitens die Überwindung von Artikulationsbarrieren im Beteiligungsprozess sowie drittens die Überwindung eines zeitlichen Partizipationsparadoxes. Diese Charakteristika der als neu markierten Beteiligungsverfahren resultieren aus ihrem alternativen Handlungs- und Beteiligungsansatz und sind in der Lage, inhärente Defizite kommunikativer Methoden zu überwinden.

Der erste Mehrwert besteht in dem hohen Aktivierungspotenzial einer im öffentlichen Raum agierenden Partizipation. Beteiligungsverfahren in Stadtplanungsprozessen finden in der Regel nicht auf dem Planungsareal selbst statt, sondern in Planungsämtern und lokalen Veranstaltungsräumen. Auch die Ankündigungen der Beteiligungsveranstaltungen werden nicht am zu beplanenden Standort, sondern in Presse und Amtsblättern bekannt gegeben. Der diskutierte Stadtraum wird in seiner räumlichen Erfahrbarkeit somit weder bei der Ankündigung noch bei der Durchführung der Bürgerbeteiligung in das Verfahren einbezogen. Dieser fehlende Vor-Ort-Bezug der Bürgerbeteiligung repräsentiert ein Informations- und Motivationshemmnis. Beteiligungsformen im öffentlichen Raum hingegen fungieren durch ihre Präsenz im städtischen Raum als Informationsträger für die Teilnahmemöglichkeit an einem Planungsprozess. Gleichzeitig stellt der klare Vor-Ort-Bezug des Partizipationsangebots einen wichtigen Motivationsfaktor für die lokale Bevölkerung dar. Aus motivationspsychologischer Sicht kann konstatiert werden, dass „[f]ür raumbezogene Planungsprozesse die Verbundenheit der Akteure mit der jeweiligen Stadt/Region eine wichtige Größe [darstellt], weil in diesen Fällen tendenziell eine hohe Volitionsstärke zu Aktivitäten für diesen Raum zu erwarten ist“ (Pollermann 2008: 160).

Ein zweiter Mehrwert der Vor-Ort-Partizipation beruht darauf, dass sie bekannte Zugangsbarrieren der kommunikativen Methoden zu überwinden vermag (vgl. Selle 2005: 473 ff.). Diskursiv-kommunikative Verfahren begünstigen artikulationsstarke, gebildete Gruppen, die ihrem Anliegen rhetorisch besser Ausdruck verleihen können. Weniger artikulationsstarken Personen wird durch diese konzeptionelle Prägung die Teilnahme an Stadtplanungsprozessen erschwert oder gar verwehrt. Die Beteiligung an einem Planungsprozess durch das Handeln vor Ort kann diese Selektivität teilweise überwinden. Kreative und niedrigschwellige Teilnahmemöglichkeiten wie gärtnerisches und künstlerisches Handeln können die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen ebenso fördern, wie durch Sprachbarrieren bedingten Ausschluss mildern. Im Rahmen der IBA Stadtbau Sachsen-Anhalt 2010 wurde dieses Potenzial bereits diskutiert: „Unlike communica-

tive forms of collaboration, performative planning<sup>1</sup> eases the integration of groups that are otherwise marginalised in communicative planning processes (children, migrants and people without higher education); performative planning does not rely on rhetorical skills or competences in public representation“ (Kremer 2011: 82).

Der dritte Vorteil der Vor-Ort-Partizipation besteht in der Überwindung des zeitlichen Partizipationsparadoxes (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2011: 83). Während zu Beginn eines Planungsverfahrens die Beteiligungsmöglichkeiten recht groß sind, wird diese Möglichkeit aufgrund des fehlenden öffentlichen Wissens um das Planungsvorhaben nur wenig wahrgenommen. Im Laufe des Planungsprozesses nimmt die öffentliche Wahrnehmung des Planungsvorhabens und damit das Beteiligungsinteresse stetig zu, während die Partizipationsangebote seitens der Planung geringer werden und mit weniger Mitentscheidungsmöglichkeiten verbunden sind. Der große zeitliche Abstand zwischen der Unterbreitung von Partizipationsangeboten und der letztlichen Umsetzung des Vorhabens kann somit Partizipationsmöglichkeiten stark einschränken. Die frühzeitige Präsenz von Aktivitäten und Interventionen vor Ort kann hingegen eine andere und intensivere Form der öffentlichen Aufmerksamkeit für ein Planungsprojekt evozieren. So werden über Beteiligungsverfahren im urbanen öffentlichen Raum in einer frühen Phase des Planungsprozesses Informationen zu dem Planungsvorhaben übermittelt, wodurch eine stärkere Handlungsmotivation ausgelöst werden kann.

Die drei dargestellten Vorteile weisen auf die Leistungsfähigkeit dieser Form der Bürgerbeteiligung hin. Wie in dem eingangs zitierten Praxisbeispiel aus Dietzenbach evident wurde, verfügen handlungsorientierte Beteiligungsangebote im öffentlichen Raum über ein hohes Aktivierungspotenzial und besitzen die Fähigkeit, Sprach- und Informationsbarrieren zu überwinden. Dieser Mehrwert legt eine Ergänzung des planerischen Beteiligungsverständnisses um solche Verfahren nahe.

### **3 Motive für den Einsatz von Bürgerbeteiligung im öffentlichen Raum**

Vor dem Hintergrund der skizzierten Vorteile gegenüber kommunikativen Methoden stellt sich die Frage, warum erst seit einigen Jahren eine zunehmende Nutzung und Thematisierung solcher Beteiligungsverfahren zu verzeichnen ist. Die Vermutung liegt nahe, dass es sich bei diesen partizipativen Innovationen um eine Reaktion der Stadtplanung auf neue Problemlagen und die damit verbundenen Planungsaufgaben handelt. Diese Problemlagen, die aus einem Wandel der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen resultieren, veranlassen die Planungsverantwortlichen zum Einsatz experimenteller Beteiligungsverfahren im öffentlichen Raum. Drei zentrale Motive lassen sich benennen: erstens die quantitative Zunahme an urbanen Freiflächen durch den Strukturwandel, zweitens der wachsende Stellenwert öffentlicher Räume in der Stadtentwicklung sowie drittens der wachsende Beteiligungsanspruch der städtischen Bevölkerung an der Gestaltung des städtischen Raums.

Der Strukturwandel in heutigen Städten hat zu einer quantitativen Zunahme innerstädtischer Brach- und Freiflächen geführt. In diesem Zusammenhang stehen die Kommunen der Aufgabe gegenüber, die brach gebliebenen Industrie- und Verkehrsflächen einer neuen Nutzung zuzuführen, die in der Regel mit einer Umgestaltung einhergeht. Insbeson-

---

<sup>1</sup> Kremer nutzt in ihren Ausführungen über die neu beobachteten Beteiligungsmethoden ebenfalls den Begriff des Performativen (vgl. Kapitel 4) und meint damit „a collaborative method that integrates everyday actions and citizens’ engagement“ (Kremer 2011: 83).

dere in schrumpfenden Städten stellt dies die Stadtplanung vor große Herausforderungen. Denn dem wachsenden Handlungsdruck stehen abnehmende Gestaltungsmöglichkeiten gegenüber. Altrock/Huning/Peters (2006: 259 f.) stellen hierzu fest: „[I]n schrumpfenden Städten fehlt es sowohl an öffentlichen als auch an privaten Finanzmitteln [...], so dass die Entscheidungsträger *gezwungen* sind, *neue kreative Wege* in der Planung zu beschreiten [...]. Je *aussichtsloser* und *schwieriger* sich den Entscheidungsträgern die Situation darstellt, umso höher ist deren Bereitschaft, sich auf *neue* und *innovative* Lösungsversuche einzulassen“ [eigene Hervorhebungen]. Vor dem Hintergrund fehlender Handlungsalternativen setzen die Planungsverantwortlichen demnach zunehmend auf experimentelle Vor-Ort-Interventionen, die Aufmerksamkeit für einen neu zu gestaltenden Stadtraum generieren sollen. Obwohl die Mehrzahl der bisher beobachteten Praxisbeispiele im Kontext schrumpfender Städte und entsprechender Förderprogramme zu finden ist,<sup>2</sup> findet handlungsorientierte Bürgerbeteiligung im öffentlichen Raum auch in stärker ökonomisch motivierten Revitalisierungsprozessen statt. Ein prominentes Beispiel hierfür sind die Zwischennutzungen auf dem Tempelhofer Feld in Berlin. Hier sollen sogenannte Pioniernutzer auf dem ehemaligen Flughafen „als Treiber einer prozessualen und partizipativen Stadtentwicklung“ (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2010: 2) wirken. Den Pioniernutzern wird dafür gegen eine (verhältnismäßig geringe) Pacht eine Fläche auf dem ehemaligen Flughafen zur Verfügung gestellt, auf der sie für einen Zeitraum von drei bis fünf Jahren ihre Nutzungsideen umsetzen können. Diese Nutzungsideen, die von bürgerschaftlichen Initiativen entworfen und von den Planungsverantwortlichen ausgewählt wurden, umfassen vor allem gärtnerische, pädagogische sowie künstlerische Projekte. Neben dem partizipatorischen Ansatz, der den Mitgestaltungsanspruch der lokalen Bevölkerung für den ehemaligen Flughafen auffängt (vgl. Motiv 3), dienen die Zwischennutzungen auch der Aufwertung und Identitätsbildung eines neuen urbanen Entwicklungsstandorts. Denn die Zwischennutzungen sind auf Flächen angesiedelt worden, die nach Plänen der Stadtverwaltung einer späteren Bebauung zugeordnet sind.

Als zweites zentrales Motiv für eine stärkere planerische Bespielung urbaner Freiräume kann ihr wachsender Stellenwert in der Stadtentwicklung betrachtet werden. Denn „in der postindustriellen Stadt [gewinnt] die Dimension des Landschaftlichen an Bedeutung“ und es kommt zu „einer verstärkten Korrespondenz von Stadt- und Freiraum“ (Giseke 2004: 670). Restflächen der industriellen Stadt werden so zunehmend zum Objekt planerischen Handelns, mit dem Ziel, auf diesen Arealen neue Stadträume mit urbaner Erlebnisqualität entstehen zu lassen (vgl. Hassenpflug 2004). Dies trifft sowohl auf Projekte mit hohem ökonomischem Entwicklungspotenzial, wie beispielsweise die HafenCity Hamburg, zu als auch auf Projekte in Schrumpfungskontexten, wie das oben zitierte Projekt in Dietzenbach. Die frühzeitige Bespielung von Freiflächen in Form von Vor-Ort-Interventionen – mit unterschiedlich stark ausgeprägtem Partizipationsgrad – ist zu einem Baustein planerischen Handelns unter den Bedingungen der postindustriellen Stadtentwicklung geworden.

Der dritte Beweggrund für den Einsatz von Beteiligungsangeboten im öffentlichen Raum ist in dem zunehmenden Mitgestaltungsanspruch der städtischen Bevölkerung für ebendiesen öffentlichen Raum zu sehen. Harlander und Kuhn (2005: 237) konstatieren in Deutschland „seit den 1990er Jahren eine fast schubartig anwachsende Vielfalt an Nutzungs- und Aneignungsformen städtischer Räume“. Dabei repräsentieren insbesondere

---

<sup>2</sup> Beispiele: IBA Sachsen-Anhalt Stadtumbau: BMVBS/BBSR (2009), Kremer (2010) sowie ExWoSt-Programm „Stadt 2030“: Rodenstein (2004).

die frei zugänglichen öffentlichen Räume Begegnungs- und Vergemeinschaftungsorte, „to which [the public] attributes symbolic significance and asserts claims“ (Goheen 1998: 479). Neben den zunehmenden Vor-Ort-Nutzungen finden die Ansprüche der Urbaniten an ihr direktes Lebensumfeld Ausdruck in Initiativen zur eigenständigen Gestaltung von Stadträumen (Groth/Corijn 2005; Rostalski 2010) sowie in Protesten gegen Um- bzw. Neugestaltungen öffentlicher Räume (Lehtovuori 2010). Planungsprozesse, die sich mit städtischen Frei- bzw. Brachflächen befassen, stehen daher oft einem großen öffentlichen Interesse und Mitwirkungsanspruch gegenüber und sind somit prädestiniert für die Implementierung von handlungsorientierten Partizipationsformen. Der Einsatz gestalterischer Partizipationsmethoden im öffentlichen Raum kann diesem zivilgesellschaftlichen Anspruch Rechnung tragen.

#### 4 Partizipation im öffentlichen Raum als performative Bürgerbeteiligung

Die bisherigen Ausführungen belegen, dass der urbane öffentliche Raum intensiver als bisher zur Bühne und damit zum Austragungsort von Bürgerbeteiligung wird. Bei dieser planerischen Neuerung handelt es sich nicht im Sinne von „Participation“ (Selle 2011) um eine Modeerscheinung in einer sich diversifizierenden und wachsenden Partizipationslandschaft. Vielmehr weist dieser handlungsorientierte Partizipationsansatz strukturelle Vorteile gegenüber kommunikativen Methoden auf: er ist einerseits in der Lage, bekannte Beteiligungsbarrieren zu überwinden und so eine integrative und partizipative Stadtplanung zu befördern. Andererseits können Beteiligungsangebote im öffentlichen Raum als sinnvolle Planungsinstrumente zur Bewältigung der aktuellen Herausforderungen der postindustriellen Stadtentwicklung betrachtet werden.

Vor diesem Hintergrund ist es zwingend notwendig, für die als neu markierte Partizipationsform sowohl eine begriffliche als auch eine theoretische Fassung zu finden. Denn die bisherige Planungsliteratur beschränkt sich bis auf wenige Ausnahmen (vgl. Altrock/Huning/Peters 2006; Kremer 2010) auf die deskriptive Darstellung von Fallstudien. Für den in diesem Artikel skizzierten neuen Typus von Partizipation schlage ich daher den Begriff der *performativen Bürgerbeteiligung* vor. Darunter verstehe ich Beteiligungsformen, die im öffentlichen Raum verortet sind und durch ihre physisch-materielle Präsenz einen handlungsorientierten Beteiligungsanreiz im Rahmen eines Stadtentwicklungsprozesses schaffen. Die unmittelbare Präsenz der Beteiligungsangebote im öffentlichen Raum trägt dabei direkt zur Gestaltung des zu beplanenden Ortes bei.

Mit der Bezugnahme auf die Performanztheorie steht ein Theorieangebot im Zentrum, das den Aufführungscharakter sozialer Handlungen in den Mittelpunkt der Betrachtung stellt (als Überblick vgl. Thrift 2004; Dirksmeier 2009). Der aus den Theaterwissenschaften stammende Begriff der Performanz bzw. „performance“ wurde von dem amerikanischen Soziologen Erving Goffman (1969) zur Analyse sozialen Rollenverhaltens adaptiert. Er bediente sich der Terminologie der Theaterwelt, um mit Begriffen wie Bühne, Kulisse und Requisite, Darsteller, Ensembles und Publikum das aufführende Element in sozialen Interaktionen greifbar zu machen. Der Begriff der Performanz verweist auf die „Ausführung sozialer Wirklichkeit durch *Aufführung*“ (Strüver/Wucherpfeffig 2009: 108; Hervorhebung im Original). Das bedeutet, dass jede Form sozialer Praktiken durch die gegenseitige Anwesenheit der beteiligten Interaktionspartner als Aufführung vor Publikum betrachtet werden kann. So wird im Moment des Handlungsvollzugs Wirklichkeit hergestellt. Gleichzeitig schärft sich durch die Konzeption von Handlungen als Performanzen der Blick für das räumliche Arrangement und die Körperlichkeit der Aufführungen. Denn

die Darbietung einer Performanz hängt, wie auf einer Theaterbühne, maßgeblich von den hierfür verwendeten materiellen Requisiten und den körperlichen Ausdrucksformen der agierenden Personen ab. Für Interaktionen im urbanen öffentlichen Raum, für den die Figur des anwesenden Fremden konstituierend ist, ist diese Betrachtungsweise besonders indiziert. Jedes alltägliche Ereignis, speziell im öffentlichen Raum, kann so als Performanz verstanden und analysiert werden. Damit unterscheidet sich ein sozialwissenschaftliches Begriffsverständnis von einem allein auf die Performance-Kunst rekurrierenden Performanzbegriff, in dem „performances“ als geplante Inszenierungen des Außergewöhnlichen und mit dem Alltag Brechenden betrachtet werden.<sup>3</sup>

Wie kann nun eine solche Auffassung von darstellendem sozialen Handeln einen Mehrwert für die Planungstheorie darstellen? Wenn in der Planungspraxis das gestalterische Handeln im öffentlichen Raum vermehrt zum Bestandteil von Bürgerbeteiligung wird, bedarf es eines theoretischen Ansatzes, der sowohl die Handlungsorientierung wie auch die Verortung dieses Partizipationsprozesses im öffentlichen Raum zu erfassen vermag. Dies ist mit den bisher gängigen kommunikativen Erklärungsmodellen (vgl. Healey 1992; Sager 1994) nicht möglich. Denn im Zentrum kommunikativer Ansätze steht der argumentative Austausch zwischen verschiedenen Interessengruppen, um zu einer gemeinsamen Lösung eines Planungsproblems zu finden – oder anders formuliert: „[the] reasoning formed within intersubjective communication“ (Healey 1992: 147). Den Mehrwert eines solchen kommunikativen Planungsprozesses sieht Healey darin, dass das kommunikative Handeln über ein Veränderungspotenzial verfügt, das in der Kraft des besseren Arguments begründet liegt (vgl. Healey 1992: 152) und rekurriert damit auf Habermas' Gesellschaftstheorie des kommunikativen Handelns. Wenn in der planerischen Beteiligungspraxis aber nicht mehr nach besseren Argumenten für eine *zukünftige* Gestaltung öffentlicher Räume gesucht wird, sondern Beteiligung als sichtbare gestalterische Interventionen im urbanen öffentlichen Raum und *im Jetzt* stattfindet, ist die Eignung kommunikativer Erklärungsansätze infrage gestellt. Des Weiteren ist die räumliche Erfahrbarkeit und Materialität eines zu beplanenden Ortes in der kommunikativen Planung von untergeordneter Bedeutung. Der theoretische Fokus liegt allein auf den planenden und kooperierenden Subjekten.

Durch eine performative Lesart hingegen werden Beteiligungsprozesse im öffentlichen Raum zu einem Bestandteil der urbanen Lebenswelt und so zu Elementen der alltäglichen sozialen wie physischen Raumproduktion. Neben dem spazierenden Hundebesitzer, der verweilenden Wohnungslosen, der Familie beim Grillen oder der Erwerbstätigen auf dem Nachhauseweg ist die planerische Intervention – wie beispielsweise im zitierten Projekt in Dietzenbach – eine gestalterische Nutzungsform von vielen, die durch ihren Handlungsvollzug unmittelbar zur Gestaltung wie auch Wahrnehmung des öffentlichen Raumes beiträgt. Denn „[ö]ffentlicher Raum ist keine eigenständige Kategorie, die unabhängig von den Menschen existiert“ (Schubert 1999: 17). Erst im Moment des Handlungsvollzugs der sich gegenseitig wahrnehmenden Urbaniten entsteht der urbane öffentliche Raum und mit ihm das Momentum, für das in der Stadtforschung der Begriff der Urbanität geprägt wurde (vgl. Bahrdt 1961). Wenn partizipative Planungsformen Teil des öffentlichen städtischen Alltags werden und sich in die Nutzungsvielfalt im öffentlichen Raum einreihen, ist eine andere Verhandlung über und Produktion von Stadtraum möglich. Der öffentliche Raum wird zur Bühne der Beteiligung und die materiellen Arrangements der Partizipationsangebote – wie die 2.500 Stelen in der Innenstadt von Dietzenbach –

---

<sup>3</sup> Diese theaterwissenschaftliche Lesart von Performanz dominiert bisher die planungswissenschaftlichen Auseinandersetzungen mit diesem Phänomen (vgl. Altröck/Huning/Peters 2006).

werden zur Requisite für zivilgesellschaftliche Gestaltungen der urbanen Umwelt. Das Potenzial einer performanztheoretischen Betrachtung dieser Beteiligungsform resultiert somit aus ihren beiden strukturellen Eigenschaften der Verortung im öffentlichen Raum und der Handlungsorientierung.

## 5 Folgerungen für das Planungsverständnis

Wenn performative Beteiligungsformen zunehmend Teil der Planungspraxis werden, zieht dies Konsequenzen für das bisherige Verständnis von Stadtplanung nach sich, die abschließend skizziert werden sollen. So stellt sich für die Planungspraxis die Frage, welche Funktion performative Beteiligung innerhalb des Planungsprozesses einnehmen soll. Einerseits können performative Beteiligungsformen als eine vorgelagerte Phase vor dem Beginn des eigentlichen Planungsprozesses verstanden werden. Performative Instrumente fungieren so als Katalysator für nachfolgende kommunikative Prozesse, wie dies von Altrock/Huning/Peters (2006) für die von ihnen dargestellten Fallbeispiele zweier IBA Stadtumbau-Projekte interpretiert wird: „Es zeigte sich erst mit Hilfe dieser [performativen] Projekte, dass vor Ort tatsächlich eine mobilisierbare Grundlage vorhanden ist, auf der ein Kommunikationsprozess aufbauen kann. Daher schufen diese Projekte notwendige Voraussetzungen für die erfolgreiche Durchführung kommunikativer Planungsprozesse“ (Altrock/Huning/Peters 2006: 259).

In einer divergierenden Lesart gehe ich jedoch vielmehr davon aus, dass performative Beteiligungsformen die gedankliche und zeitliche Trennung von Planung und Umsetzung überwinden. Durch den Einsatz performativer Beteiligung steht die Nutzung und Gestaltung eines urbanen Ortes durch die Anwohner gedanklich nicht mehr am Ende eines Planungsprozesses, sondern bildet ein zentrales Element der Planung selbst. Denn wenn das aktive Gestalten vor Ort als Teil des Beteiligungsprozesses verstanden wird, ist die Umsetzung dem Planungsprozess nicht mehr nachgeschaltet, sondern findet parallel dazu statt. Die Entwicklung eines urbanen Ortes wird dann als iterativer Prozess verstanden, dessen Grundlage das sich wiederholende soziale Handeln im öffentlichen Raum ist. Diese Perspektive stellt für das planerische Selbstverständnis eine große Herausforderung dar. Denn die Einsicht, Stadtentwicklung als kooperativen und gleichzeitig iterativen Prozess vor Ort zu betrachten, geht mit einer großen Offenheit (und damit einer potenziellen Unsicherheit) des Ergebnisses einher. Planung hingegen legitimiert sich durch den Anspruch eines rationalen, transparenten Abwägens und eines abschließenden Entscheidens. Der Einzug performativer Beteiligungsformen stellt somit die Planungsverantwortlichen vor die Aufgabe, bisherige Verfahrensweisen zu prüfen und gegebenenfalls zu modifizieren.

Als weitere zentrale Erkenntnis ist festzuhalten, dass performanztheoretische Ansätze wichtige Anknüpfungspunkte für die Planungstheorie bieten. Denn mit den Begriffen des Performativen und der Performanz kann eine sich neu etablierende Planungspraxis begrifflich und analytisch gefasst werden. Dieser neue Theorieansatz, der als Ergänzung der bisher dominanten kommunikativen Beteiligungsmodelle zu betrachten ist, erlaubt es, die spezifische Wirkungsweise dieser Beteiligungsform als performatives Handeln im öffentlichen Raum und die damit einhergehende Logik der Raumproduktion zu reflektieren. Durch die Berücksichtigung des Aufführungscharakters von Partizipation im öffentlichen Raum stehen nicht mehr nur die an der Planung beteiligten Personengruppen mit ihren Interaktions- und Verhandlungsformen im Mittelpunkt des planungstheoretischen Interesses. Stattdessen fokussiert das Erkenntnisinteresse nun den spezifischen urbanen Raum, der Gegenstand des jeweiligen Stadtplanungsprozesses ist. Es findet somit eine

Perspektivenverschiebung von der Planungstätigkeit zur Raumproduktion statt. Das Konzept der performativen Bürgerbeteiligung ermöglicht so ein neues Verständnis kooperativer urbaner Stadtentwicklung und erweitert die Partizipationsdebatte um eine genuin handlungs- und ortsbezogene Dimension.

## Literatur

- Altrock, U.; Huning, S.; Peters, D. (2006): Neue Wege in der Planungspraxis und warum aktuelle Planungstheorien unvollständig bleiben. In Selle, K. (Hrsg.): *Planung neu denken*, Band 1. Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte, Theorien, Impulse. Dortmund, 248-263.
- Bahrtdt, H.-P. (1961): *Die moderne Großstadt. Soziologische Überlegungen zum Städtebau*. Hamburg.
- Becker, C.W. (2012): Mit Freiraum Stadt machen – aber wie? In: *Informationen zur Raumentwicklung* 3/4, 91-102.
- Bischoff, A.; Selle K.; Sinning, H. (1995): *Informieren, Beteiligen, Kooperieren: Kommunikation in Planungsprozessen*. Dortmund.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung); BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hrsg.) (2008): *Zwischennutzungen und Nischen im Städtebau als Beitrag für eine nachhaltige Stadtentwicklung*. Bonn. = Werkstatt: Praxis 57.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung); BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (Hrsg.) (2009): *Renaturierung als Strategie nachhaltiger Stadtentwicklung*. Bonn. = Werkstatt: Praxis 62.
- Dirksmeier, P. (2009): Performanz, Performativität und Geographie. In: *Berichte zur deutschen Landeskunde* 83 (3), 241-259.
- Giseke, U. (2004): Die zentrale Stellung der Freiraumplanung bei der sozialen und kulturellen Ausgestaltung der postindustriellen Stadt. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 11/12, 669-678.
- Goffman, E. (1969): *Wir alle spielen Theater. Die Selbstdarstellung im Alltag*. München.
- Goheen, P.G. (1998): Public Space and the geography of the modern city. In: *Progress in Human Geography* 22 (4), 479-496.
- Groth, J.; Corijn, E. (2005): Reclaiming Urbanity: Indeterminate Spaces, Informal Actors and Urban Agenda Setting. In: *Urban Studies* 42 (3), 503-526.
- Harlander, T.; Kuhn, G. (2005): Renaissance oder Niedergang? Zur Krise des öffentlichen Raums im 20. Jahrhundert. In: Bernhardt, C. (Hrsg.): *Geschichte der Planung des öffentlichen Raums*. Dortmund, 225-241. = *Dortmunder Beiträge zur Raumplanung* 122.
- Hassenpflug, D. (2004): Stadtplanung als Raumbild- und Erlebnismanagement. In: Altrock, U.; Güntner, S.; Huning, S.; Peters, D. (Hrsg.): *Perspektiven der Planungstheorie*. Berlin, 79-87.
- Healey, P. (1992): Planning Through Debate. The Communicative Turn in Planning Theory. In: *Town Planning Review* 63 (2), 143-162.
- Kremer, E. (2010): *Stadtspark in Bewegung. Eine Perspektive für die Dessauer Mitte*. Halle/Saale.
- Kremer, E. (2011): Performative Planning as a Method of Initiating Change. In: *Scientific Journal of Riga Technical University* 2, 81-84.
- Lehtovuori, P. (2010): *Experience and conflict. The Production of Urban Space*. Farnham.
- Märker, O.; Wehner, J. (2011): Online-Bürgerbeteiligung in Kommunen. Anfänge – Aktuelle Verfahren – Weiterführende Fragen. In: *Forum Wohnen und Stadtentwicklung* 4, 201-206.
- Pollermann, K. (2008): Motivation der Akteure in kooperativen Prozessen. Empirische Befunde aus motivationspsychologischer Sicht. In: *RaumPlanung* 138/139, 159-163.

- Rodenstein, M. (2004): Ein Plädoyer für Planung als Dekonstruktion. In: Altrock, U.; Güntner, S.; Huning, S.; Peters, D. (Hrsg.): Perspektiven der Planungstheorie. Berlin, 89-98.
- Rostalski, M. (2010): Gelebte Orte – geplante Stadt. Weimar.
- Sager, T. (1994): Communicative planning theory. Aldershot.
- Schubert, H. (1999): Urbaner öffentlicher Raum und Verhaltensregulierung. In: disP 35 (136/137), 17-24.
- Selle, K. (2005): Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Dortmund.
- Selle, K. (2011): „Participation“ oder: Beteiligen wir uns zu Tode? In: PNDonline III, 1-19.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2010): Zwischen- und Pioniernutzungen im Tempelhofer Park. Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2011): Handbuch zur Partizipation. Berlin.
- Strüver, A.; Wucherpfennig, C. (2009): Einführung: Performativität als diskursive Praxis der Produktion von Realität. In: Glasze, G.; Mattisek, A. (Hrsg.): Handbuch Diskurs und Raum. Bielefeld, 107-127.
- Thrift, N. (2004): Performance and performativity: a geography of unknown lands. In: Duncan, J.S.; Johnson, N. C.; Schein, R. H. (Hrsg.): A companion to cultural geography. Malden, 121-136.
- Willinger, S. (2007): Bilder von Aneignung und Gebrauch. Die soziale Produktion urbaner Freiräume. In: Informationen zur Raumentwicklung 12, 731-739.

## Autorin

**Ulrike Mackrodt** (\*1981) ist Diplom-Geographin und promoviert am Lehrstuhl Kulturgeographie der Humboldt-Universität zu Berlin zum Thema „Neue Formen der Partizipation bei der Planung öffentlicher Räume“ am Fallbeispiel des Tempelhofer Feldes in Berlin. Neben ihrem Forschungsfokus in der Stadtplanung beschäftigt sie sich mit sozialer Stadtentwicklung, Wohnungspolitik und Neuer Kulturgeographie.

Patrick Küpper, Meike Levin-Keitel, Friederike Maus, Peter Müller, Sara Reimann, Martin Sondermann, Katja Stock, Timm Wiegand

## Raumentwicklung 3.0 – Thesen zur Zukunft der räumlichen Planung

### Präambel

Die folgenden Thesen wurden im Anschluss an die Jahrestagung 2012 des Jungen Forums der ARL von den Organisatoren der Tagung gemeinsam erarbeitet. Im vorausgegangenen Call for Papers waren die Mitglieder des Jungen Forums aufgerufen worden, sich mit ihren Beiträgen zum Thema „Raumentwicklung 3.0 – Gemeinsam die Zukunft der räumlichen Planung gestalten“ einzubringen. Aus den Bewerbungen heraus wurden vier Arbeitsgruppen zusammengestellt, deren Struktur auch in diesem Papier aufgegriffen wird. Die Themen der Tagung wurden durch dieses Vorgehen maßgeblich von den Teilnehmern bestimmt. Die folgenden Thesen gewähren somit einen Einblick in die Arbeitsfelder, Beweggründe und Gedanken der Menschen, die das Junge Forum 2012 gestaltet haben. Ziel der Thesen ist es,

- die Nachwuchsgeneration zur Diskussion untereinander und mit anderen Generationen aufzufordern,
- sie dazu anzuregen, sich mit ihrem Selbstverständnis auseinanderzusetzen, und
- Impulse zu einer aktiven Positionierung von Planern sowie Wissenschaftlern, die sich mit räumlicher Planung beschäftigen, zu geben.

Am Anfang der beruflichen Laufbahn können die vielen Herausforderungen des komplexen Tätigkeitsfeldes der räumlichen Entwicklung einschüchternd wirken. Austausch und Unterstützung in einem Netzwerk wie dem Jungen Forum der ARL tragen dazu bei, die Herausforderungen selbstbewusst anzugehen und Verantwortung für die Gestaltung von Raum und Region, von Prozessen und Projekten zu übernehmen.

### Herausforderungen für die räumliche Planung

***(1) Die Energiewende wird die Raumentwicklung in erheblichem Maße beeinflussen und zu neuen Raumnutzungskonflikten führen, deren Lösung im Sinne der Nachhaltigkeit v. a. auch vom proaktiven planerischen Entscheiden und Handeln abhängt.***

Die nach der Atomkatastrophe in Japan beschlossene Energiewende stellt die räumliche Planung vor große Herausforderungen. Die im Energiekonzept der Bundesregierung angestrebten Ziele – u. a. soll der Anteil erneuerbarer Energien am Bruttoendenergieverbrauch bis 2050 auf 60% steigen – sind ambitioniert und der damit verbundene flächenintensive Ausbau der erneuerbaren Energien und des Stromnetzes wird zu neuen Raumnutzungskonflikten führen. Planer im politisch-administrativen Bereich sind daher aufgefordert, zwischen konkurrierenden Raumnutzungsansprüchen zu vermitteln und abzuwägen, um auf der einen Seite Flächen vor unangemessenen Eingriffen zu schützen und auf der anderen Seite geeignete Flächen für den Ausbau erneuerbarer Energien sowie der Netze zu sichern. Zudem sollten sie auch aktiv zum Erfolg der Energiewende beitra-

gen, indem sie bei der Suche nach Standorten für erneuerbare Energien (z. B. Windkraft, Freiflächenphotovoltaik, Biomassenutzung), für konventionelle Ersatzanlagen (z. B. Gas- und Kohlekraftwerke) sowie nach Speicherstandorten (z. B. Pumpspeicherkraftwerke) mitwirken. Im Rahmen des Ausbaus des Stromnetzes sollten sie bei der Ermittlung von notwendigen und geeigneten Trassenkorridoren und der späteren Festlegung des exakten Trassenverlaufs aktiv werden. Darüber hinaus sollten sie ihre Expertise in die Entwicklung von Energiekonzepten einbringen, die sich dem Umgang mit Strom, Wärme und Verkehr widmen.

***(2) Der Klimawandel stellt die Gesellschaft in den nächsten Jahren vor eine große Aufgabe, zu deren Bewältigung die räumliche Planung einen wichtigen Beitrag leisten kann, wenn sie ihren Gestaltungsauftrag aktiver wahrnimmt und sich stärker in Governance-Prozesse einbringt.***

Der Klimawandel ist ein Fakt. Nach den Prognosen des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) findet bis zum Jahr 2100 eine globale Erwärmung von 1,1° bis 6,4°C statt, die unsere Gesellschaft vor enorme Herausforderungen stellt. Im Umgang mit dem Klimawandel sind zwei Handlungsfelder zu berücksichtigen: zum einen der Klimaschutz, um die globale Erwärmung zu begrenzen (Reduzierung der Emission von Treibhausgasen, Sicherung und Entwicklung von natürlichen CO<sub>2</sub>-Senken), zum anderen aber auch die Anpassung an die Folgen des Klimawandels, die aufgrund der bereits emittierten Treibhausgase nicht mehr abwendbar sind. Die Anpassung umfasst den Umgang sowohl mit „schleichenden“ Veränderungsprozessen als auch mit Extremereignissen (z. B. Hochwasser, Hitzewellen, Starkregen, Stürme), deren Eintrittswahrscheinlichkeit in Zukunft steigt. Die räumliche Planung kann eine wichtige Rolle bei der Bewältigung dieser Aufgaben übernehmen. Die Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel und der Aktionsplan zu deren Umsetzung betonen beispielsweise die Relevanz der Raumplanung bei der Entwicklung und Implementierung von integrativen, regionalen Strategien. Dies setzt jedoch voraus, dass Planer auf der einen Seite ihren Gestaltungsauftrag aktiver wahrnehmen und sich stärker in Governance-Prozessen einbringen, aber auf der anderen Seite auch die notwendige politische Unterstützung dazu erhalten, um den Auftrag in angemessener Art und Weise wahrnehmen zu können.

***(3) Der immer dringlicher werdende Schutz der Biodiversität und von Ökosystemdienstleistungen kann nur dann gelingen, wenn die Instrumente der räumlichen Planung noch stärker als bisher genutzt werden.***

Ohne die biologische Vielfalt ist kein menschliches Leben auf der Erde möglich. Die Reinigung von Luft und Wasser, aber auch die Fruchtbarkeit von Böden ist vom Zusammenwirken von Tieren, Pflanzen, Pilzen und Mikroorganismen abhängig und für den Menschen von existenzieller Bedeutung. Weltweit und auch in Deutschland findet ein dramatischer Rückgang der Biodiversität statt, der v. a. auf menschliches Handeln zurückzuführen ist. Zudem wird das Angebot von Ökosystemdienstleistungen (z. B. die Speicherung von Treibhausgasen, die Bereitstellung von sauberem Trinkwasser, die Bildung von Humus, die Bestäubung von Nutzpflanzen) durch menschliches Handeln erheblich beeinträchtigt. Ökosysteme besitzen zwar eine gewisse Regenerationsfähigkeit, sie sind aber nicht beliebig belastbar. Manche Beeinträchtigungen führen zu irreversiblen Schäden. Um die in der „Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt“ angestrebten Ziele zum Schutz der Biodiversität zu erreichen, sind in Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft noch größere Anstrengungen als bisher vonnöten. Insbesondere die

Landschaftsplanung und die Raumplanung bieten unterschiedliche Instrumente, um den Schutz von Natur und Landschaft räumlich zu steuern. Sie müssen jedoch noch stärker als bisher genutzt werden, um dem Nachhaltigkeitspostulat gerecht zu werden. Der Einsatz der Instrumente kann zudem nur dann erfolgreich sein, wenn es auch gelingt, politische Entscheidungsträger, Mitarbeiter von Verwaltungen und Verbänden, die Massenmedien, aber v. a. auch die Bürger frühzeitig und kontinuierlich in den Planungsprozess einzubeziehen und vom Wert des Schutzes der biologischen Vielfalt für das eigene Leben und das Leben künftiger Generationen zu überzeugen. Aufgabe der Raumordnung ist es, für einen fairen und nachvollziehbaren Abwägungsprozess zu sorgen, damit trotz der Wichtigkeit der ökologischen Belange auch die sozialen und wirtschaftlichen Belange angemessen berücksichtigt werden.

## **Räumliche Planung im (Werte-)Wandel**

***(4) Die Legitimation und Relevanz der räumlichen Planung muss auch aufgrund wachsender Bürgeremanzipation und des Einflusses der Privatwirtschaft neu diskutiert und begründet werden.***

Besonders Großprojekte, wie das viel diskutierte „Stuttgart 21“, mit ihren langen Planungs-, Genehmigungs- und Realisierungszeiten entziehen sich in ihrer Entwicklung häufig dem Blickfeld der Öffentlichkeit. Erst bei einschneidenden Ereignissen, wie Abrissen oder Rodungen, erlangen die Vorhaben die öffentliche Aufmerksamkeit, auch wenn bereits im Rahmen frühzeitiger Bürgerbeteiligung (die dann bereits Jahre zurückliegt) darüber entschieden wurde. Daher müssen sich die für die räumliche Planung Verantwortlichen darüber bewusst sein, dass die Beteiligung der Öffentlichkeit besonders frühzeitig erfolgen und auch wiederholt über das gesamte Verfahren verteilt erfolgen sollte. In Projekten muss auf neue Entwicklungen reagiert werden können, es müssen aber auch „points of no return“ deutlich gemacht werden. Dieses Vorgehen erfordert eine modifizierte Art der Projektplanung: Neben der Beachtung gesetzlicher Vorgaben sollte das Augenmerk der Planenden immer auch auf sinnvollen Kommunikations- und Beteiligungsformen liegen.

***(5) Die räumliche Planung muss einen Mittelweg finden zwischen relativ langwierigen Planungsprozessen mit einer adäquaten Beteiligung der Öffentlichkeit und den viel schnelleren Entwicklungs- und Entscheidungserfordernissen und -möglichkeiten in Wirtschaft und Medien.***

Die räumliche Planung muss auf verschiedenste gesellschaftliche Anforderungen reagieren: Im Rahmen von Globalisierungs- und Liberalisierungsprozessen drängt die Wirtschaft auf immer größere Freiräume zur Wahrung von Flexibilität und Wettbewerbsfähigkeit. Entwicklungen in den Bereichen „Demografie“ und „Migration“, aber auch Veränderungen der Lebensstile als Auswirkungen einer veränderten, pluralisierten Gesellschaft führen zu immer weniger berechenbaren Planungsparametern. Die bereits oben genannte Energiewende und der Klimawandel stellen hohe Ansprüche an eine gerechte und nachhaltige Raumnutzung. Daher muss die Moderationskompetenz der Raumplanung genutzt werden, um im kooperativen Diskurs mit den Bürgern eine Position im Sinne des Gemeinwohls zu entwickeln. Damit ist ein Zeitproblem verbunden, da fachlich fundierte, mit einer Vielzahl von Akteuren abgestimmte Planung langwierige Prozesse erfordert, die inkongruent sind mit schnellen unternehmerischen Entscheidungen, gesellschaftlichen Modeerscheinungen, den Themenkonjunkturen in den Medien oder dem rasanten technischen Fortschritt. Diesen Spagat zu vollziehen, ist eine kontinuierli-

che Herausforderung der räumlichen Planung. Planer müssen daher gegenüber den politisch Verantwortlichen, Investoren, Interessengruppen und der Öffentlichkeit für ausreichend Zeit werben und ihr Vorgehen entsprechend begründen.

***(6) Die räumliche Planung ist von einer Ökonomisierung gekennzeichnet, durch die andere gesellschaftliche Ziele in den Hintergrund gedrängt werden.***

Die politischen Akteure möchten in der Regel möglichst optimale Rahmenbedingungen für Unternehmen in der eigenen Stadt oder Region – also Standortvorteile – schaffen. Dem Wachstumsziel wird häufig vieles untergeordnet. Unternehmen, Unternehmensverbände und Kammern nutzen ihren politischen Einfluss (Lobbying), ihre finanziellen Mittel (Sponsoring, Kofinanzierung) sowie ihre Kompetenzvorsprünge (eigene Gutachten, Managementenerfahrungen, Informationsvorsprünge privatisierter Daseinsvorsorgeanbieter), um auf die Entwicklung von Städten und Regionen Einfluss zu nehmen. Vor diesem Hintergrund fällt es Planern immer schwerer, soziale, kulturelle und ökologische Belange gegenüber wirtschaftlichen abzuwägen und im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung in Einklang zu bringen.

## **Bedeutung des Digitalen – Kultur der virtuellen Realität**

***(7) Schnelle Internetanbindungen haben als wichtige Infrastrukturen an Bedeutung gewonnen.***

Internetbasierte Dienstleistungen bzw. Angebote ergänzen bisher überwiegend stationäre bzw. konventionelle Angebote, Dienstleistungen und Infrastrukturen, ersetzen diese aber nur teilweise. Ein Bedeutungsverlust des physischen Raumes zeichnet sich nicht ab, da sich auch Aktivitäten des virtuellen Raumes im physischen Raum niederschlagen – sei es durch Treffen und Termine, die nach Kontaktaufnahme im Internet an einem realen Ort stattfinden oder beispielsweise durch Transporte, die infolge von Produktbestellungen via Internet realen Straßenverkehr verursachen. Internetbasierte Infrastrukturen können dabei einen wesentlichen Beitrag zur Daseinsvorsorge leisten, beispielsweise durch telemedizinische Angebote im ländlichen Raum, die vorhandene stationäre Angebote aufwerten. Das Internet verfügt einerseits über eine performative Komponente, die dazu anregt, Aktivitäten online zu entwickeln, die sich auch offline niederschlagen, andererseits ist es ein harter Standortfaktor und ein klarer Beitrag zur Daseinsvorsorge.

***(8) Interaktivität, on- und offline, schafft neue Spielräume für Partizipation.***

Die Möglichkeit der Einbeziehung der Nutzer über internetbasierte Anwendungen schafft neue Möglichkeiten und Formen der Beteiligung. Dabei muss beachtet werden, dass diese noch selektiv wirken und sich nur Teile der Nutzergruppen, die einen Internetzugang haben, einbringen (können). Internetanwendungen stellen hierbei Plattformen für den Datentransfer, Ausstellungsräume von Planungen und Ergebnissen, Raum für Simulationen und Diskussionsforen dar. Wichtig ist es, die im Netz stattfindenden Aktivitäten an Prozesse im analogen Raum anzubinden und den Austausch zwischen On- und Offline-Prozessen zu fördern und zu nutzen. Die „aufsuchende“ Beteiligung, die aktiv auf von der Planung berührte Bevölkerungsgruppen zugeht, erhält einen weiteren Ort, an dem sich Zielgruppen aufhalten: das Internet. Voraussetzung dafür, diese Potenziale nutzen zu können, ist eine entsprechende personelle und materielle Ausstattung der für die räumliche Planung zuständigen Verwaltungen.

***(9) Planungsprozesse werden zukünftig noch stärker in einem Neben- und Miteinander sowohl digitaler als auch analoger Bestandteile ablaufen.***

Das planerische Instrumentarium wird in allen Bereichen seit Langem durch Computeranwendungen ergänzt und seit der allgemeinen Zugänglichkeit des Internets auch durch dieses vernetzt. Allerdings bestehen sehr unterschiedliche Qualifikationen bezüglich des Wissens über Vorteile von digitaler Datenverarbeitung und -vernetzung und der Fähigkeiten, damit umzugehen. Hochspezialisierte Wissenschaftler sowie Praktiker nutzen den Werkzeugkasten der Internetanwendungen mit hoher Virtuosität, während in manchen Verwaltungsstellen keine oder nur wenige Kenntnisse über die aktuellen technologischen Möglichkeiten bestehen. Diese Lücke muss geschlossen werden.

Um die positiven Effekte von Digitalisierung und Vernetzung zu steigern und negative Auswirkungen (z. B. Exklusion ungenügend geschulter Akteure und nicht internetaffiner Bevölkerungsgruppen) zu minimieren, ist mehr Offenheit gegenüber neuen Technologien notwendig, aber auch eine bessere Aufklärung über ihre Chancen. Die Privatwirtschaft hat das Web 3.0 längst für sich entdeckt, d. h. dass internetgestützte Datenverarbeitung, die georeferenziert ist, räumlichen Koordinaten zugeordnet wird. Beispielsweise können Nutzer mit verschiedenen frei zugänglichen Programmen im Internet auf einfachste Art Karten selbst entwerfen, teilen und somit Daten räumlich darstellen. Bezüglich des Einsatzes von GIS-Programmen oder internetgestützten Anwendungen bestehen in Wissenschaft und Verwaltung dagegen oft noch Hindernisse, auch Kenntnisse über Umgang und Nutzen sind weniger ausgeprägt.

***(10) Sowohl digitale als auch analoge Prozesse müssen flexibel, integrativ, partizipativ und transparent gestaltet sein.***

Viele Ansprüche, die an die Aufbereitung von Planungsprozessen im Internet gestellt werden, sind so auch schon längst an die herkömmlichen Verfahrensweisen gestellt worden: Prozesse müssen flexibel, integrativ und partizipativ gestaltet sein. Dabei stellt eine verständliche Sprache einen wichtigen Grundsatz dar. Die im Internet weit verbreitete Kultur der Interaktivität von Konsumenten, die auch gleichzeitig Produzenten sind (sogenannte Prosumenten), stellt einen neuen Impuls für diesen Anspruch dar, der sich auch auf Offline-Prozesse übertragen lässt. Planung könnte sich stärker an Konzepte wie „Open Source“ anlehnen: Die Quellcodes von Programmen werden offengelegt und jeder bastelt mit, wenn er Zeit und die entsprechenden Fähigkeiten hat. Produkte werden organisch weiterentwickelt, indem jederzeit Updates gemacht werden, und nicht erst nach längeren Zeiträumen. Übersetzt für die Planung heißt das: Offenlegen der Entscheidungsfindungen und von Absprachen in einem transparenten, gut organisierten Prozess, der immer wieder verbindliche Meilensteine festhält, aber nie als fertig und somit unveränderlich gilt, sondern wo gerade der Entwicklungscharakter von Raumnutzungen betont wird. Erste Beispiele sind lernende Prozesse, die immer wieder an sich verändernde Rahmenbedingungen angepasst werden.

**Dimensionen eines zeitgemäßen, kooperativen Planungsverständnisses**

***(11) Das Übertragen praktischer und theoretischer Ansätze anderer Disziplinen in die räumliche Planung ist eine Grundlage für ein zeitgemäßes, kooperatives Planungsverständnis.***

Ein zeitgemäßes Planungsverständnis ist eines, das neue Praktiken und Denkweisen annimmt, diese inkorporiert und gegebenenfalls auch mit gewohnten Blickwinkeln, Denk-

und Handlungsmustern bricht. In diesem Sinne sind nicht mehr allein nur die herkömmlichen Beteiligungsverfahren von Belang, sondern vielmehr innovative Beiträge einer engagierten Bürgerschaft, einer offenen und flexiblen Verwaltung und einer verantwortungsbewussten Wirtschaft zur gemeinsamen räumlichen Entwicklung. Zentrale Aufgaben beziehen sich auf die Gestaltung des Umgangs der Planungsverwaltung mit zivilgesellschaftlichen Bottom-up-Initiativen und umgekehrt auf das Überdenken des Planungsverständnisses mittels kultur- und sozialwissenschaftlicher sowie psychologischer Zugänge und Methoden. Vor allem sollten Planer die Möglichkeit und den Willen haben, ihr eigenes planerisches Denken und Handeln zu reflektieren. Dazu gehört auch das Einbringen einer ganzheitlichen Denk- und Sichtweise in Politik, Verwaltung und Gesellschaft, denn dies ist eine ihrer wesentlichen Stärken, von denen andere Disziplinen profitieren können.

***(12) Die Etablierung einer zeitgemäßen Beteiligungskultur in der räumlichen Planung kann nur gelingen, wenn Planerinnen und Planer auf einer gesamtgesellschaftlich gelebten Demokratie aufbauen können.***

Die Umsetzung theoretischer Ansätze zur gemeinsamen, kooperativen Planung stößt in der Praxis immer wieder an ihre Grenzen. Das liegt u. a. an einem selektiven Engagement bestimmter Gruppen, an der Komplexität und Langwierigkeit von Planungsprozessen, an Interessenskonflikten und ungleichen Machtverteilungen. Gerade die Ausbildung von Planern sollte hierauf Bezug nehmen und die Planungskommunikation und die Rolle der Planer als Moderatoren stärker in den Fokus nehmen. Zukünftige Planer sollten sich bereits in der Ausbildung einerseits selbst als handelnde Subjekte (mit individuellen Werten) und andererseits als moderierende Mittler begreifen. Das impliziert eine Reflexion der eigenen (fachlichen) Position, um diese in der Moderatorenrolle klar vom fachlich-inhaltlichen Planungsprozess zu trennen. Nur so kann es gelingen, breite zivilgesellschaftliche Gruppen anzusprechen, „mitzunehmen“ und gemeinsam eine Kultur der Beteiligung durch das gemeinsame Erlernen demokratischen Handelns zu entwickeln. Grundlage für eine solche Beteiligungskultur in der räumlichen Planung ist zum einen eine Sensibilisierung dafür, wer beteiligt ist und wer nicht bzw. wem eine Planung nützt oder wem nicht. Zum anderen müssen gewisse Rahmenbedingungen, wie die Schaffung von Transparenz, eine zielgruppengerechte Aufbereitung von Informationen, die Versachlichung von Diskussionen, die Fähigkeit zur Übersetzung zwischen Fach- und Alltagssprachen sowie eine Bereitschaft zum gemeinsamen Lernen sowie zu einem gesellschaftlichen Diskurs gegeben sein.

***(13) Bestehende Planungsinstrumente und -verständnisse bedürfen einer Überprüfung und Anpassung an sich verändernde Rahmenbedingungen.***

Die Instrumente der räumlichen Planung müssen auf den Prüfstand gebracht und gegebenenfalls an die neuen Rahmenbedingungen (Herausforderungen und Möglichkeiten) angepasst werden (vgl. Thesen 1 bis 10). Aus dem Anspruch an ein zeitgemäßes, kooperatives Planungsverständnis und die Entwicklung einer Beteiligungskultur ergibt sich auch die Erforderlichkeit einer kontinuierlichen Weiterentwicklung von Methoden und Instrumenten der räumlichen Planung. Dies impliziert nicht das Einführen neuer Instrumente und Methoden, sondern die Ergänzung und Modifikation bestehender Ressourcen (z. B. die Ergänzung des Baugesetzbuchs um § 9 Abs. 2 – Baurecht auf Zeit als eine Anpassung des Rechts an die Praxis der Zwischennutzung). Zugleich gilt es, bisher existierende Strategien, Instrumente, Initiativen, Projekte und Programme zu verstetigen, um eine Langfristigkeit und Überschaubarkeit der Ressourcen (z. B. von Fördermitteln) zu

gewährleisten. Durch die Verbindung von Kontinuität mit Anpassungsfähigkeit und einer interdisziplinären Betrachtungs- und Arbeitsweise kann die räumliche Planung eine Schlüsselposition in einer zukunftsfähigen, gemeinsamen und generationengerechten räumlichen Entwicklung einnehmen.

## Autorinnen und Autoren

Dr. **Patrick Küpper** (\*1983) studierte Geographie an der Universität Trier und promovierte im Rahmen eines Stipendiums am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V. (IÖR) bzw. an der TU Dresden. Seit 2009 arbeitet er am Thünen-Institut für Ländliche Räume in Braunschweig. Zu seinen Forschungsthemen gehören Herausforderungen des demografischen Wandels und Strategien der Daseinsvorsorge. Im Jahr 2011 wurde er für fünf Monate ans Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) ins Referat 416 „Entwicklung ländlicher Räume“ abgeordnet.

**Meike Levin-Keitel** (\*1980) ist Diplom-Ingenieurin der Landschafts- und Freiraumplanung. Sie hat in Hannover und Tours studiert und ist derzeit wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Umweltplanung der Leibniz Universität Hannover. Dort promoviert sie zum Thema „Die Renaissance innerstädtischer Flusslandschaften im Spiegel der lokalen Planungskultur“.

**Friederike Maus**, geb. Schüle, (\*1979), Diplom-Ingenieurin, ist seit 2011 am Lehr- und Forschungsgebiet Freiraumpolitik und Planungskommunikation der Leibniz Universität Hannover tätig. Dort promoviert sie zum Thema „Widerborstige Projekte – Identifikation potenzieller Konflikte in der Planung“. Sie hat Raum- und Umweltplanung an der TU Kaiserslautern studiert. Vor dem Antritt der Promotionsstelle war sie im Verbandswesen tätig.

**Peter Müller** (\*1979) ist Diplom-Ingenieur und leitet seit Mitte 2010 das Wissenschaftliche Referat „Natürliche Ressourcen, Umwelt, Ökologie“ in der Geschäftsstelle der ARL. Er promoviert zum Thema „Emotionen in der räumlichen Planung“. Nach seinem Studium in Hannover und Bristol (Großbritannien) war er zunächst in der kommunikativen Stadt- und Regionalentwicklung beim Planungsbüro KoRiS, Hannover, tätig, bevor er 2007 eine Stelle als wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Geschäftsstelle der ARL antrat. Seit 2009 hat er einen Lehrauftrag zum Thema „Raum- und Umweltpolitik/Planungskommunikation“ am Institut für Freiraumentwicklung der Leibniz Universität Hannover.

**Sara Reimann** (\*1977) ist seit 2009 wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Geschäftsstelle der ARL und promoviert zum Thema „Methodik des internationalen Vergleichs von Stadtplanungssystemen“. Nach ihrem Studium der Stadtplanung in Hamburg, Valladolid (Spanien) und Weimar war sie zunächst im Quartiersmanagement in Programmgebieten der Sozialen Stadt tätig. Für die ARL leitete sie das Programm „Europäisches Junges Forum“ und beschäftigt sich mit der Online-Datenbank COMMUN. Online-Profil unter: [www.xing.com/profile/Sara\\_Reimann](http://www.xing.com/profile/Sara_Reimann)

**Martin Sondermann** (\*1983) ist Diplom-Geograph. Er hat Geographie, Geologie und Gartenbauwissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin studiert und ist derzeit wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Umweltplanung der Leibniz Universität Hannover. Dort promoviert er zum Thema „Planungskulturen in der kooperativen Stadtgrünentwicklung“.

**Katja Stock** (\*1978), Dipl.-Ing. Landschafts- und Freiraumplanung, seit 2009 wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung Planungs- und Architektursoziologie der Leibniz Universität Hannover, engagiert in der Forschungsinitiative TRUST. Befasst sich in Forschung und Lehre mit Planungstheorie sowie gesellschaftlichen Wandlungsprozessen und ihren Auswirkungen auf urbane Landschaften. War bereits tätig bei: Internationale Bauausstellung IBA Hamburg/büro lucherhandt, Hamburg/PlanKom, Hannover.

**Timm Sebastian Wiegand**, (\*1985), Diplom-Geograph, seit 2012 wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand in der Geschäftsstelle der ARL. Studium der Geographie am Institut für Wirtschafts- und Kulturgeographie der Leibniz Universität Hannover und an der School of City and Regional Planning der Cardiff University, Wales bis 2011; 2011 bis 2012 wissenschaftlicher Mitarbeiter in dem Baltic Sea Region Programme Projekt „BalticClimate – Challenges and Chances for local and regional development generated by Climate Change“.

# Programm des Jungen Forums in Hannover

**Raumentwicklung 3.0 – Gemeinsam die Zukunft der räumlichen Planung gestalten**

**ARL** AKADEMIE  
FÜR RAUMFORSCHUNG  
UND LANDESPLANUNG  
LEIBNIZ-FORUM FÜR RAUMWISSENSCHAFTEN

Junges Forum 2012 | 06. bis 08. Juni in Hannover

## Arbeitsgruppe 1

### **Virtuelle Räume**

Markus Maicher | Wien

Public Interspaces

Valerie Schegk | München | Christina Schraml | Berlin | Martina Schwab | Wien

People, Places, Networks – Vernetzung und Verortung der Digital- und Kreativszene in Manchester

Martina Hengst | Technische Universität Kaiserslautern

Umgang mit den Innenstädten vor dem Hintergrund des zunehmenden Online-Einkaufs

Stefan Fritzsche | HafenCity Universität Hamburg

Vernetzte Gesundheit planen – Internet als Werkzeug, Entwicklungsimpuls und Forschungsgegenstand in der Raumplanung

#### Moderation:

Sara Reimann | Geschäftsstelle der ARL, Hannover

Friederike Schüle | Institut für Freiraumentwicklung, Leibniz Universität Hannover

## Arbeitsgruppe 2

### **Räumliche Planung im (Werte-)Wandel**

Nils Leber | Universität Bonn

Shut down. Restart!? Auf dem Weg zur Raumplanung 3.0!?

Tobias Federwisch | Berlin

Steuerung von Metropolregionen – Konsequenzen einer politischen Beschleunigungsoffensive

Tobias Preising | HafenCity Universität Hamburg

Privatisierung von räumlicher Planung – Gibt es eine Corporate Spatial Responsibility?

Felix Hartenstein | Essen

Unternehmerisches Engagement in der Raumentwicklung – Entwicklungen und Perspektiven

#### Moderation:

Katja Stock | Institut für Geschichte und Theorie der Architektur, Leibniz Universität Hannover

Patrick Küpper | Johan Heinrich von Thünen-Institut, Braunschweig

## Raumentwicklung 3.0 – Gemeinsam die Zukunft der räumlichen Planung gestalten



Junges Forum 2012 | 06. bis 08. Juni in Hannover

Arbeitsgruppe 3

### Perspektiven der Partizipation

Michael Rehberg | Anna Hoffmann | beide Justus-Liebig-Universität Gießen

Raumentwicklung und partizipative Technologievorausschau – Chancen einer interdisziplinären Anknüpfung?

Frank Buchholz | team ewen, Darmstadt

Der Runde Tisch als Konfliktregulierungsinstrument bei Großinfrastrukturvorhaben – ein Erfahrungsbericht

Carsten Stimpel | mensch und region, Hannover

Die lernende Region!

Ulrike Mackrodt | Humboldt-Universität zu Berlin

Überbrückung von Beteiligungsbarrieren durch Vor-Ort-Interventionen – Plädoyer für eine performative Bürgerbeteiligung in der Freiraumplanung

Moderation:

Maike Levin-Keitel | Institut für Umweltplanung, Leibniz Universität Hannover

Martin Sondermann | Institut für Umweltplanung, Leibniz Universität Hannover

Arbeitsgruppe 4

### Klimawandel, Energiewende und Ökosystemdienstleistungen

Christian Albert | Leibniz Universität Hannover

Ökosystemdienstleistungen – Potenziale und Grenzen zur Integration in die Landschaftsplanung sowie exemplarische Untersuchungen in der Region Hannover

Pascal Cormont | Technische Universität Dortmund

Rolle und Perspektive der Regionalplanung in Klimaanpassungsprozessen

Martin Krekeler | Thomas Zimmermann | beide HafenCity Universität Hamburg

Evaluation von raumbedeutsamen Instrumenten (der Klimaanpassung?)

Brigitte Zaspel | Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Bonn

Energiewende in Deutschland – Herausforderungen für die Landesplanung

Moderation:

Peter Müller | Geschäftsstelle der ARL, Hannover

Timm Wiegand | Geschäftsstelle der ARL, Hannover

## Teilnehmer des Jungen Forums in Hannover

Nachname	Vorname	Akade- mischer Grad/Titel	Institution	Ort
Albert	Christian	Dr.	Leibniz Universität Hannover	Hannover
Altrock	Uwe	Prof. Dr.-Ing.	Universität Kassel	Kassel
Blaumann	Carolin	Dipl.-Ing.	Mensch und Region	Hannover
Bornhorst	Judith	Dipl.-Ing.	ARL	Hannover
Buchholz	Frank	Dipl.-Ing.	Team Ewen	Darmstadt
Cormont	Pascal	Dipl.-Ing.	TU Dortmund	Dortmund
Ebert	Sebastian	Dipl.-Ing.	ARL	Hannover
Federwisch	Tobias	Dr.	IQ - Consult	Potsdam
Flex	Florian	Dipl.-Ing.	TU Dortmund	Dortmund
Flormann	Tanja	Dipl.-Ing.	Umweltamt Stadt Bielefeld	Bielefeld
Fritzsche	Stefan	Dipl.-Ing.		Hamburg
Fürst	Dietrich	Prof. Dr.	Professor für Landesplanung und Raumforschung	Hannover
Grotheer	Swantje	Dr.-Ing.	TU Kaiserslautern	Kaisers- lautern
Growe	Anna	Dr.	TU Dortmund	Dortmund
Haber	Marlit	Dipl.-Ing.	TU Dortmund	Dortmund
Habermann- Nieße	Klaus	Dr.-Ing.	planzwei Hannover	Hannover
Hamann	Corinna	Dipl.-Geogr.	TU Dortmund	Dortmund
Hartenstein	Felix	M.Sc.	Universität Duisburg-Essen	Essen
Hengst	Martina	Dipl.-Ing.	TU Kaiserslautern	Kaisers- lautern
Hoffmann	Anna	Dipl.-Geogr.	Justus-Liebig Universität Gießen	Gießen
Huning	Sandra	Dr.	Technische Universität Dortmund	Dortmund

Kaufmann	Carina	Dipl.-Ing.	BEG NRW	Essen
Klee	Andreas	Dr.	ARL	Hannover
Krekeler	Martin		HCU	Hamburg
Küpper	Patrick	Dr.	Johann Heinrich von Thünen-Institut	Braunschweig
Lamker	Christian	Dipl.-Ing.	TU Dortmund	Dortmund
Leber	Nils	Dipl.-Ing.	Universität Bochum	Bochum
Levin-Keitel	Meike	Dipl.-Ing.	Leibniz Universität Hannover	Hannover
Mackrodt	Ulrike	Dipl.-Geogr.	Humboldt-Universität zu Berlin	Berlin
Maicher	Markus	M.A.	TU Wien	Wien
Meyer	Ralf		hannoverimpuls	Hannover
Mießner	Michael	Dipl.-Geogr.	Institut für Humangeographie	Frankfurt/M.
Müller	Peter	Dipl.-Ing.	ARL	Hannover
Neubert	Lena	Dipl.-Geogr.	ARL	Hannover
Nienaber	Birte	Dr.	Universität des Saarlandes	Saarbrücken
Noltemeyer	Svenja	Dipl.-Ing.	Büro für Möglichkeitsräume	Dortmund
Paßlick	Sandra	Dipl.-Ing.	Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung	Dortmund
Preising	Tobias	Dipl.-Ing.	HCU	Hamburg
Priebs	Axel	Prof. Dr.	Region Hannover	Hannover
Rehberg	Michael	Dipl.-Geogr.	Fraunhofer-Gesellschaft e.V.	Berlin
Reimann	Sara	M.Sc.	ARL	Hannover
Reuter	Ruth	Dipl.-Ing.	Stadt Dinslaken	Dinslaken
Roos	Nikolaus	Dipl.-Geogr.	Lehrstuhl für Wirtschaftsgeographie	Tübingen
Scheck	Christoph	Dr.-Ing.	Regionalverband Mittlerer Oberrhein	Karlsruhe
Schegk	Mana-Valerie	M.A.	Schegk Landschaftsarchitekten und Stadtplaner	Haimhausen
Schlote	Maike		ARL	Hannover

■ Teilnehmer des Jungen Forums in Hannover

Schmidt	Moritz	Dipl.-Ing.	LAG 21 NRW	Dortmund
Scholich	Dietmar	Prof. Dr.-Ing.	ARL	Hannover
Schraml	Christina	Mag. M.A.	Kunst für den öffentlichen Raum	Wien
Schüle	Friederike	Dipl.-Ing.	Leibniz Universität Hannover	Hannover
Schwab	Martina	M.A.	TU Berlin	Berlin
Schwöbel	Arne	Dipl.-Ing.	Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz/TU Kaiserslautern	Kaiserslautern
Sondermann	Martin	Dipl.-Gorg.	Leibniz Universität Hannover	Hannover
Staacke	Gerald	Dipl.-Geogr.	Institut für Geographie	Münster
Stechow	Karsten	Dipl.-Ing.	TU Dortmund	Dortmund
Steinmüller	Lena	Dipl.-Ing.	Regionaler Planungsverband MM/R	Rostock
Stimpel	Carsten	Dipl.-Geogr.	Mensch und Region	Hannover
Stock	Katja	Dipl.-Ing.	Leibniz Universität Hannover	Hannover
Trautmann	Lina	B.Sc.	ARL	Hannover
Volgmann	Kati	Dipl.-Ing.	Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung	Dortmund
Wätzig	Daniel	M.Sc.		Berlin
Wiegand	Timm Sebastian	Dipl.-Geogr.	ARL	Hannover
Witte	Sebastian Marcel	Dipl.-Ing.	Stadt Arnsberg	Arnsberg
Wyszynski	Tamara	M.A.	Gertec GmbH Ingenieurgesellschaft Berlin	Berlin
Zaspel	Brigitte	Dr.	BBSR	Bonn
Zimmermann	Thomas	Dipl.-Ing.	HCU	Hamburg

## Kurzfassung / Abstract

### **Raumentwicklung 3.0 – Gemeinsam die Zukunft der räumlichen Planung gestalten**

Die Tagung des Jungen Forums der ARL vom 6. bis 8. Juni 2012 in Hannover setzte sich mit dem Leitgedanken „Raumentwicklung 3.0 – Gemeinsam die Zukunft der räumlichen Planung gestalten“ auseinander. Ziel war es, Perspektiven für die Zukunft der räumlichen Planung aufzuzeigen.

Der Hintergrund für die thematische Ausrichtung der Jahrestagung ist, dass sich digitale soziale Netzwerke und zahlreiche andere Möglichkeiten der Interaktion im Web immer stärker auf die Raumentwicklung auswirken. Die neuen Möglichkeiten der Information, Kommunikation und Partizipation verändern das Verhalten der Menschen und infolgedessen auch die Raumentwicklung in ihrer Mehrdimensionalität in erheblichem Maße.

Die Folgen der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien sind aber nur eine von vielen aktuellen und zukünftig absehbaren Herausforderungen, die Auswirkungen auf die räumliche Planung und Entwicklung haben werden. Daher sind nicht nur die Neuen Medien Thema, sondern auch die Zukunft der Raumentwicklung sowie der räumlichen Planung selbst und die Chancen, diese Zukunft mitzugestalten.

Ausgangspunkt der Beiträge in diesem Band sind folgende Leitfragen:

- Was sind die Herausforderungen und Chancen, vor denen die Raumentwicklung in Zukunft stehen wird? Welche Trends reizen Planerinnen und Planer zu ungewöhnlichen Herangehensweisen und zur Entwicklung unkonventioneller Lösungswege?
- Welche (normativen) Konzepte der räumlichen Planung sind geeignet, um einerseits die heutigen Anforderungen zu erfüllen und andererseits den künftigen Herausforderungen gewachsen zu sein? Wie sollten und könnten Prozesse der räumlichen Planung künftig gestaltet werden, um die anstehenden Herausforderungen bewältigen zu können?
- Warum überhaupt planen? Was ist der Zweck der räumlichen Planung? Welchen Leitvorstellungen und Planungsmaximen soll und kann sie folgen?

Diese Fragen bildeten den Schwerpunkt des gemeinsamen Austauschs auf der Tagung des Jungen Forums in Hannover, mit denen sich die Teilnehmer in ihren Vorträgen und in anschließenden Diskussionen auseinandersetzten. Die Ergebnisse der Tagung fließen in die Beiträge dieser Veröffentlichung ein.

### **Schlüsselwörter**

Raumentwicklung – Informations- und Kommunikationstechnologien – Planungspraxis – Planungsinstrumente – Partizipation – Regionalplanung – Klimawandel – Energiewende – Ökosystemdienstleistungen – Wertewandel – virtuelle Räume

## **Spatial Development 3.0 – Shaping the Future of Spatial Planning Together**

The ARL Young Professionals' Forum met in Hannover from 6th to 8th June 2012 to discuss "Spatial development 3.0 – Shaping the future of spatial planning together". The goal was to illustrate perspectives for the future of spatial planning.

The background for the thematic focus of the annual conference is that digital social networks and the many other forms of interaction on the internet are increasingly affecting spatial development. The new possibilities for information, communication and participation are changing people's behaviour and thus also significantly are impacting spatial development in all its multidimensionality.

The consequences of the new information and communication technologies are, however, only one of many current and foreseeable challenges that will affect spatial planning and development. Therefore the focus is not only on New Media but rather on the future of spatial development and planning itself and on the possibilities of helping shape that future.

The starting point for the papers in this volume are the following central questions:

- What are the challenges and opportunities that spatial planning will face in the future? What trends are provoking planners to implement unusual approaches and develop unconventional solutions?
- Which (normative) spatial planning concepts are suitable, firstly, to satisfy current requirements and, secondly, to cope with future challenges? How should and could processes of spatial planning be designed in the future in order to manage the challenges at hand?
- Why plan at all? What is the purpose of spatial planning? Which guiding visions and planning maxims should and can spatial planning follow?

These questions formed the focus of exchanges at the conference of the Young Professionals' Forum in Hannover, and participants grappled with them both in presentations and in the discussions that followed. The findings of the conference are contained in the papers of this publication.

### **Keywords**

Spatial development – information and communication technologies – planning practice – planning instruments – participation – regional planning – climate change – energy transition – ecosystem services – changing values – virtual spaces



ISBN 978-3-88838-385-4  
(PDF-Version)

ISBN 978-3-88838-386-1  
(Print-Version)



9 783888 383861

[www.arl-net.de](http://www.arl-net.de)