

Grotheer, Swantje (Ed.); Schwöbel, Arne (Ed.); Stepper, Martina (Ed.)

Research Report

Nimm's sportlich - Planung als Hindernislauf: 16. Junges Forum der ARL, 29. bis 31. Mai 2013 in Kaiserslautern

Arbeitsberichte der ARL, No. 10

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Grotheer, Swantje (Ed.); Schwöbel, Arne (Ed.); Stepper, Martina (Ed.) (2014) : Nimm's sportlich - Planung als Hindernislauf: 16. Junges Forum der ARL, 29. bis 31. Mai 2013 in Kaiserslautern, Arbeitsberichte der ARL, No. 10, ISBN 978-3-88838-389-2, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-38926>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/102849>

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-nd/3.0/de/>



Nimm's sportlich – Planung als Hindernislauf

Swantje Grotheer, Arne Schwöbel, Martina Stepper (Hrsg.)

Nimm's sportlich – Planung als Hindernislauf

16. Junges Forum der ARL
29. bis 31. Mai 2013 in Kaiserslautern

Swantje Grotheer, Arne Schwöbel, Martina Stepper (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 10
ISBN 978-3-88838-389-2 (PDF-Version)
ISSN 2193-1283 (PDF-Version)
Die PDF-Version ist unter shop.arl-net.de frei verfügbar (Open Access).
CC-Lizenz BY-ND 3.0 Deutschland

ISBN 978-3-88838-390-8 (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:
Grotheer, Swantje; Schwöbel, Arne; Stepper, Martina (Hrsg.) (2014):
Nimm's sportlich – Planung als Hindernislauf.
Hannover. = Arbeitsberichte der ARL 10.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-38926>

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, www.arl-net.de

Inhalt

Teil 1: Chancen und Grenzen der Beteiligung

<i>Makbule Engelhardt, Nadine Schrader-Bölsche</i>	Einführung Arbeitsgruppe 1: Chancen und Grenzen der Beteiligung	1
<i>Frank Buchholz, Antonia Hüge</i>	Beteiligung – ein Mittel, um die Bürger bei der Energiewende mitzunehmen? Ein aktueller Zwischenbericht zur Wind- energieplanung in Baden-Württemberg	4
<i>Lisa Buttenberg, Anja Müller</i>	Raumunternehmen – nutzerbasierte Stadt- entwicklung als neue Form der Beteiligung	18
<i>Christina Schraml, Emilie Kleinszig</i>	From Obstacle to Opportunity: Bürgerbetei- ligung in der lebenswertesten Stadt der Welt	31

Teil 2: Grenzen im Raum überwinden

<i>Julia Anslinger, Micha Kronibus, Christoph Scheck</i>	Einführung Arbeitsgruppe 2: Grenzen im Raum überwinden	45
<i>Friedericke Weber, Florian Weber</i>	Naturparke als Regionalmanager – Instrumente einer grenzüberwindenden und „nachhaltigen“ Regionalentwicklung?!	48
<i>Carola Fricke</i>	Grenzüberschreitende Governance in der Raumplanung. Organisations- und Kooperationsformen in Basel und Lille	62
<i>Franziska Sielker</i>	Soft borders als neues Raumkonzept in der EU? Das Beispiel der Makroregionalen Koopera- tionen	79

Teil 3: Grenzen der räumlichen Anpassungsfähigkeit

<i>René Fleschurz, Susanne Tschirschky</i>	Einführung Arbeitsgruppe 3: Grenzen der räumlichen Anpassungsfähigkeit	95
<i>Tobias Federwisch</i>	Soziales Unternehmertum im ländlichen Raum. Perspektiven einer neuen Anpassungsstrategie	98
<i>Anne-Karin Krämer</i>	LeerstandsOFFENSIVE – ein interkommunales Projekt zur Leerstandsbewältigung	110

■ Inhalt

<i>Anja Schmotz, Daniel Wätzig</i>	Lebensqualität und grenzüberschreitende Verflechtungen im sächsisch-polnischen Grenzraum	125
--	--	-----

Teil 4: Planerische Instrumente: Hindernis oder Weg zum Ziel?

<i>Lukas Esper, Benjamin Herrmann</i>	Einführung Arbeitsgruppe 4: Planerische Instrumente – Hindernis oder Weg zum Ziel?	140
<i>Christian Lamker</i>	Die Dichotomie von formell und informell überwinden – planerische Instrumente als Bausteine strategischer Navigation	143
<i>Lena Neubert</i>	Integration von Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel in die ländliche Regional- entwicklung – mit informellen Instrumenten ans Ziel?	159
<i>Meike Levin-Keitel, Martin Sondermann</i>	Planerische Instrumente in lokalen Kontexten – Einblicke in die Vielfalt von Planungskulturen	172
<i>Susanne Schubert</i>	Räumliche Energieplanung in der Schweiz	192

Anhang

Programm des Jungen Forums in Kaiserslautern	208
Teilnehmer des Jungen Forums in Kaiserslautern	212
Kurzfassung / Abstract	214

Makbule Engelhardt, Nadine Schrader-Bölsche

Einführung Arbeitsgruppe 1: Chancen und Grenzen der Beteiligung

Themenstellung

Das Thema Beteiligung und Partizipation hat in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen. Dabei erstreckt sich die Mitwirkung, Teilhabe und Mitbestimmung verschiedener Akteure nicht nur auf die klassische und obligatorische Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungsprozessen. Vielmehr lässt sich erkennen, dass auch zunehmend die öffentliche Hand sich im Rahmen von Entwicklungskonzeptionen der Beteiligung von Akteuren abseits vorgeschriebener Einbindung bedient, um mögliche Konfliktbereiche frühzeitig auszuloten und/oder sich endogener Potenziale im Sinne von lokalem Wissen, mentaler, finanzieller und personeller Unterstützung zu bedienen und diese effizient zu nutzen. Diese Strömung kann in engem Zusammenhang mit den aktuellen kommunalen Herausforderungen gesehen werden. Neben dem demografischen Wandel und seinen Folgen, den Auswirkungen der wirtschaftlichen Entwicklung, der Energiewende sowie der Forderung der Bürger nach einem Mehr an Mitwirkungs- und Entscheidungskompetenz im Rahmen der zukünftigen Entwicklung ihres Lebensumfeldes erscheinen Beteiligungsprozesse, die über das vorgeschriebene Maß hinausgehen, unabdingbar. Beispielsweise erscheint es schwierig, das ehrenamtliche Engagement für freiwillige kommunale Aufgaben zu fördern, wenn der ortsansässigen Bevölkerung kein Handlungsspielraum bezüglich Mitbestimmung und Ausgestaltung der Aufgaben zugestanden wird.

Vorträge und Diskussion

Die Bandbreite des Themas „Chancen und Grenzen der Beteiligung“ eröffnet viele Diskussionsfelder. Dies verdeutlichen ebenfalls die eingereichten Beiträge der Arbeitsgruppe „Chancen und Grenzen der Beteiligung“. Dabei spiegeln die nachstehenden Aufsätze die Heterogenität der davon betroffenen Themenbereiche, wie Stadt- und Quartiersentwicklung, Energiewende und ländliche Räume, ebenso wider wie die verschiedenen Formen von Beteiligungsprozessen und deren Grad der Teilhabe, die von Konsultationen bei Stadtentwicklungsprozessen bis hin zur Selbstorganisation, beispielsweise bei den Unternehmen, reichen.

Trotz der thematischen Bandbreite der Vorträge zeigten sich im Rahmen der abschließenden Diskussionsrunde der Tagung des Jungen Forums vom 29. bis 31. Mai 2013 in Kaiserslautern viele Übereinstimmungen bezüglich der Chancen und Grenzen der Beteiligung sowie der daraus resultierenden künftigen Herausforderungen. Wie in den Vorträgen mehrfach deutlich wurde, können Beteiligungsverfahren als Instrument der Auslotung und Vermittlung unterschiedlicher Interessen dienen. Allerdings erscheint das Ziel, Einvernehmen aller Betroffenen in einer ausdifferenzierten Gesellschaft mit unterschiedlichen Lebensstilen und Wertvorstellungen durch Beteiligungsverfahren zu erreichen, illusorisch.

Schon allein die Abgrenzung des „betroffenen Personenkreises“ stellt ein erstes Hemmnis dar. Wer wird in welcher Intensität von Planungen berührt? Mittels welcher Beteiligungsform lassen sich diese, zumeist unterschiedlichen, Adressaten erreichen?

Wie muss ein Beteiligungsprozess konzipiert sein, damit er einen möglichst repräsentativen Querschnitt an Meinungen der Betroffenen auch wirklich abbildet? Oder legitimiert schon das Beteiligungsangebot die Ergebnisse aus dem Partizipationsprozess? Insbesondere der letzte Aspekt erscheint besonders diskutabel, denn gerade Planungen auf lokaler oder Quartiersebene weisen einen hohen Grad an Interesse in der Bürgerschaft auf, wobei sowohl aufseiten der Beteiligten wie auch aufseiten der Beteiligten oftmals die Frage nach zeitlichen, monetären und personellen/persönlichen Ressourcen den Beteiligungsprozess und -ablauf maßgeblich mitbestimmen. Insbesondere können sich sowohl die Komplexität von Planungsverfahren als auch langfristige Planungszeiträume als limitierende Faktoren für die Beteiligung herausstellen.

Trotz all dieser angeführten Argumente, die den Kritikern von Beteiligungsprozessen in die Hand spielen, sind im Rahmen der Diskussion besonders die Chancen und Möglichkeiten, welche Beteiligungsprozesse bieten, hervorgehoben worden. So wird Beteiligung in Planungsprozessen als unverzichtbarer Demokratiebeitrag gesehen. Partizipationsangebote liefern einen Beitrag zu einer aktiven Bürgergesellschaft und einem Mehr an Demokratie abseits der politischen Legitimation durch Wahlen. Frühzeitige Impulse aus der Zivilgesellschaft können, sofern mit ihnen „fair“ umgegangen wird, neue Ideen aktivieren und potenzieller Motor für Innovationen sein, die nicht zuletzt zur Wertschöpfung und/oder Verbesserung der Lebensqualität beitragen. Hierfür gibt es eine Vielzahl von erfolgreichen Projekten insbesondere auf kleinräumiger Ebene, wie beispielsweise „die Raumunternehmen“, auf die in einem der nachfolgenden Beiträge näher eingegangen wird. Eine frühzeitige Beteiligung kann zu einer Steigerung der Akzeptanz gegenüber den Planungsergebnissen in der Gesellschaft führen. Allerdings bedarf es hierbei einer entsprechenden Prozess- und Ergebnistransparenz. Entsprechend lassen sich Entscheidungen nachvollziehen, wenn sowohl die eingebrachten Argumente der Beteiligten und Beteiligten aufgearbeitet als auch die Entscheidungskriterien mittels zielgruppengerechter Darstellungsmethoden unter Berücksichtigung von Planungsalternativen transparent gemacht werden. Dementsprechend können Beteiligungsprozesse auch als ein unverzichtbares Instrument zur Qualitätssicherung für Planungsentscheidungen gesehen werden.

Um von all den Vorteilen der Beteiligung profitieren zu können, ist es wichtig, die künftigen Trends und Herausforderungen rechtzeitig zu erkennen, denn nur dann lassen sich Hindernisse bestmöglich überwinden. Die Entwicklungen in den vergangenen Jahren zeigten eine Zunahme der Beteiligungsverfahren und -prozesse zu den unterschiedlichsten Planungs- und Entwicklungsprojekten. Dabei gilt es kritisch zu hinterfragen, inwiefern es sich bei diesen Prozessen um echte Beteiligungen, also Formate mit Mitwirkungs- und Gestaltungsspielraum durch die Bürger, oder um Informationsveranstaltungen handelt. Insbesondere Informationsveranstaltungen, die als Partizipationsmöglichkeit angekündigt werden und durch einen einseitigen Kommunikationsfluss gekennzeichnet sind, können möglichen Erwartungshaltungen der Beteiligten nicht standhalten und zu einer Beteiligungsmüdigkeit von Akteuren beitragen. Diesbezüglich sollten die Beteiligten immer ein angemessenes Partizipationsformat in Abhängigkeit von der Zielsetzung des Beteiligungsprozesses wählen. Ferner gilt es in jedem Beteiligungsverfahren den Gestaltungsspielraum klar zu umgrenzen und entsprechend zu artikulieren, um falsche Erwartungen und Enttäuschungen bei den Beteiligten zu vermeiden sowie der geforderten Transparenz gerecht zu werden.

Die Komplexität des Themas und der dynamische Wandel der gesellschaftlichen, planerischen Trends lösen einen hohen Diskussionsbedarf aus und erfordern eine Weiter-

entwicklung der Instrumente und Theorien der Beteiligung in der Planung. Insbesondere erscheint es notwendig, dass der Bereich der Kommunikation sowie die oben angeführte Zielgruppenproblematik und entsprechende Legitimation der Ergebnisse aus den Beteiligungsprozessen weiter erforscht werden.

Autoren

Makbule Engelhardt, Kaiserslautern

Nadine Schrader-Bölsche, Kaiserslautern

Frank Buchholz, Antonia Hüge

Beteiligung – ein Mittel, um die Bürger bei der Energiewende mitzunehmen?

Ein aktueller Zwischenbericht zur Windenergieplanung in Baden-Württemberg

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Begriffsbestimmungen und Funktionen der Beteiligung
- 3 Planungs- und Genehmigungsverfahren von Windenergieanlagen
- 4 Weg der Errichtung einer Windenergieanlage in Ingersheim
- 5 Änderungsbedarf der Öffentlichkeitsbeteiligung und die Rolle der finanziellen Teilhabe
- 6 Schlussfolgerungen

Literatur

Kurzfassung

Anhand von zwei Ausgangsthesen wird basierend auf der Planung und Genehmigung einer Windenergieanlage in der Gemeinde Ingersheim in der Region Stuttgart diskutiert, ob – und wenn ja, wie – es gelingen kann, die Öffentlichkeit bei der Energiewende „mitzunehmen“. Der Aufsatz beschreibt die unterschiedlichen Formen und Stufen der rechtlichen Beteiligung bei der Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen. Dabei wird der Unterschied zwischen der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung herausgearbeitet und die finanzielle Teilhabe, als ein Mittel zur Steigerung der Akzeptanz gegenüber rechtlichen Entscheidungen, vorgestellt. Im Anschluss wird das Planungs- und Genehmigungsverfahren von Windenergieanlagen dezidiert präsentiert und dabei auf baden-württembergische Spezifika eingegangen. Schließlich werden die Thesen beziehend auf das Fallbeispiel erörtert.

Schlüsselwörter

Kommunikative Planung – Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Windenergieplanung – Planung und Genehmigung erneuerbarer Energieanlagen – Konfliktmoderation und Mediation

Participation – a means of getting people on board for the energy transition? An up-to-date interim report on wind energy planning in Baden-Württemberg

Abstract

With reference to two initial hypotheses, the paper discusses whether, and if so how, it is possible to get the public on board for the energy transition. The example of the planning and authorisation of a wind energy development in the municipality of Ingersheim in the Stuttgart region is used as a case study. The various forms and levels of legal participation in the planning and authorisation of wind energy developments are discussed. The difference between civic and public participation is elaborated and financial participation is discussed as a means of increasing acceptance of legal decisions. There follows a detailed presentation of the planning and authorisation procedures for wind energy developments with discussion of the specifics of the situation in Baden-Württemberg. Finally, the hypotheses are debated with reference to the case-study.

Keywords

Communicative planning – public participation in wind energy planning – planning and authorisation of renewable energy developments – conflict management and mediation

1 Einleitung

Im „Fahrplan Energiewende“ (IFEU/Fraunhofer-Institut für Bauphysik/Hochschule Regensburg 2012: 12) werden Beteiligung und Akzeptanz als zwei wesentliche gesellschaftliche Grundvoraussetzungen für das Gelingen der Energiewende skizziert. Vielerorts ist jedoch feststellbar, dass die übergeordneten politischen Zielstellungen zum Ausbau der erneuerbaren Energien mit einer fehlenden Akzeptanz vor Ort kollidieren (vgl. Hübner/Pohl 2011; Hildebrand/Rau 2012; Hildebrand/Schweizer-Ries/Ehrenstein et al. 2012; Zschiesche 2012). Die Gründe hierfür sind vielfältig und reichen von der Angst vor Gesundheitsschäden und Immobilienwertverlusten über belästigende Lärm- und Geruchsmissionen bis hin zur Zerstörung der Umwelt und des Landschaftsbildes. Hierbei sind unterschiedliche politische Werthaltungen, irrationale Ängste, persönliche Interessen, subjektive Einschätzungen und faktische materielle Beeinträchtigungen von Bewohnern vor Ort voneinander zu unterscheiden.

Durch transparente Planungs- und Genehmigungsverfahren von Vorhaben zur Energiewende, wie beispielsweise der Planung, Genehmigung und Errichtung von Windenergieanlagen, und Möglichkeiten der Beteiligung – so eine gängige Annahme – kann die Akzeptanz der Vorhaben erhöht werden. Hierfür bedarf es der frühzeitigen Kommunikation und Möglichkeiten zur Beteiligung. Nicht zuletzt können Möglichkeiten der finanziellen Teilhabe die Akzeptanz entsprechender Vorhaben vor Ort steigern (Schweizer-Ries/Rau 2010; Bachmann 2013).

Dies als Ausgangssituation annehmend, werden dem Aufsatz zwei Thesen vorangestellt, die am Ende erörtert werden:

1. Formelle Planungs- und Genehmigungsverfahren zur Errichtung von erneuerbaren Energieanlagen bedürfen – je nach Konfliktrichtigkeit der Planung – der Ergänzung und der Verknüpfung mit informellen Formen der Beteiligung. Die Ergänzung und Verknüpfung formeller und informeller Beteiligung gilt es vorhabenspezifisch zu konzipieren.

2. Neben der Beteiligung Dritter im Planungs- und Genehmigungsverfahren kann die finanzielle Teilhabe an einem Projekt zu erneuerbaren Energien die Akzeptanz hinsichtlich der Planungs- und Genehmigungsentscheidungen stärken.

Im Folgenden werden zunächst einige Begriffsbestimmungen erläutert sowie die Funktionen der Beteiligung dargestellt. Im Anschluss erfolgt eine kurze Darstellung des Planungs- und Genehmigungsverfahrens von Windenergieanlagen. Schließlich wird anhand des Fallbeispiels Ingersheim dargestellt, welche Konflikte bei der Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen auftreten können und welche Rolle die Beteiligung sowie die finanzielle Teilhabe hierbei spielen. In einem abschließenden Kapitel werden die oben genannten Thesen kritisch hinterfragt.

2 Begriffsbestimmungen und Funktionen der Beteiligung

Der Begriff „Beteiligung“ wird in den unterschiedlichsten Zusammenhängen benutzt. Eine allgemeingültige konsensuale Definition dieses Begriffs ist dennoch nicht zu finden (Grotefels/Schoen 2005: 86; Regener 2009: 46). „Beteiligung“ ist vom Begriff „Partizipation“ abzugrenzen. Der Terminus „Partizipation“ wird zwar in der Literatur häufig in Zusammenhang mit rechtlich vorgeschriebenen Beteiligungsverfahren verwendet, er findet seinen Ursprung und seine Definition aber in den Sozial- und Politikwissenschaften und bezeichnet weit gefasst die Einflussnahme, Teilnahme oder Mitbestimmung von Bürgern an politischen Entscheidungen. Der Begriff „Beteiligung“ wird hingegen im rechtlichen Sprachgebrauch angewandt und kann als Teil der Partizipation verstanden werden (Steinbrecher 2009: 25 ff.; Hafner 2012: 316).

Entscheidungsprozesse zu Planungs- und Genehmigungsverfahren finden auf mehreren Ebenen des staatlichen Handelns statt: auf der Ebene der Raumplanung (Landes- und Regionalplanung), der Bauleitplanung (Flächennutzungsplanung und Bebauungsplanung) sowie bei konkreten Vorhabengenehmigungen von Windenergieanlagen. Damit verbundene Beteiligungsprozesse kommen somit auf allen Ebenen staatlichen Handelns zum Einsatz (Arbter/Handler/Purker et al. 2005: 8). Beteiligung lässt sich ferner in verschiedene Formen und Ausprägungen differenzieren. So ist die Beteiligung von Bürgern grundsätzlich als „Bürgerbeteiligung“ zu bezeichnen. Beteiligen sich hingegen mehrere Akteursgruppen, wie beispielsweise juristische und natürliche Personen sowie Vertreter bestimmter Interessensgruppen, bezeichnet man diese Form der Beteiligung als „Öffentlichkeitsbeteiligung“ (Arbter/Handler/Purker et al. 2005: 6). Folglich ist das Vorliegen einer Öffentlichkeitsbeteiligung zu bejahen, sobald unterschiedliche Akteursgruppen von der Beteiligung erreicht werden sollen.

Unterschieden wird ferner zwischen formeller und informeller Öffentlichkeitsbeteiligung (Danielzyk/Knieling/Hanebeck et al. 2003: 21; Arbter/Handler/Purker et al. 2005: 10). Die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung muss auf Grundlage rechtlicher Vorschriften durchgeführt werden.¹ Bei ihr sind daher der Ablauf und die Rechtsfolgen gesetzlich geregelt. Die Durchführung der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung ist im Gegensatz dazu gesetzlich nicht zwingend vorgeschrieben. So wird sie beispielsweise zunehmend als Ergänzung zur formellen Öffentlichkeitsbeteiligung eingesetzt, um die Akzeptanz einer Planung oder eines bestimmten Vorhabens in der Bevölkerung zu stärken (Märker/Wehner 2008: 84; Berghäuser/Berghäuser 2009: 766).²

¹ So z. B. in der Raumplanung § 10 ROG, in der Bauleitplanung gemäß § 3 BauGB sowie im immissionschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren § 10 BImSchG.

² So z. B. in der Bauleitplanung § 4b BauGB.

In Literatur und Politik wird häufig eine Unterscheidung hinsichtlich der Beteiligungsformen Information, Konsultation, Kooperation und Mitentscheidung vorgenommen (vgl. Arnstein 1969: 216 f.; Arbter/Handler/Purker et al. 2005: 9; Schweizer-Ries/Rau 2010: 17; BMVBS 2012: 13; Ewen/Gabriel/Ziekow 2013: 20). Im Rahmen der Information wird die Öffentlichkeit über die Planung oder das Vorhaben sowie die Entscheidung informiert, ohne dass sie einen Einfluss auf die Planung oder Entscheidung nehmen kann. Die Information kann unter anderem durch die Presse, das Internet oder das Radio erfolgen. Die Information über Vorhaben bildet die Basis für jede weitergehende Form der Kommunikation und der Öffentlichkeitsbeteiligung. Denn nur eine informierte Öffentlichkeit kann am weiteren Verfahren teilnehmen, da ihr überhaupt bewusst gemacht wurde, dass ein Verfahren in Gang gesetzt wurde (Meunier 2006: 4; Regener 2009: 58).

Die Konsultation ist eine aktive Form der Öffentlichkeitsbeteiligung. Sie findet im Austausch beispielsweise durch die Abgabe von Stellungnahmen oder in Diskussionsprozessen statt. Zweck der Konsultation ist es, dem Entscheidungsträger Informationen zu kommen und Kritiker zu Wort kommen zu lassen, damit dieser in seiner Entscheidung alle Belange und Stellungnahmen berücksichtigen kann (Nanz/Fritsche 2012: 34). Die Öffentlichkeit kann somit durch die abgegebenen Stellungnahmen indirekt Einfluss auf die Planung oder das Vorhaben nehmen. Unklar ist aber, wie weit dieser Einfluss reicht. Denn der Belang muss erst einmal von der zuständigen öffentlichen Stelle Berücksichtigung finden, damit dieser zur Verbesserung eines Plans oder Vorhabens beitragen kann. Ob ein vorgetragener Belang berücksichtigt wird, unterliegt der behördeninternen Abwägung, basierend auf den geltenden gesetzlichen Regelungen.

Die dritte Form der Öffentlichkeitsbeteiligung bildet die Kooperation. Als interaktive Beteiligungsform kann die Öffentlichkeit – das heißt Vertreter bestimmter Interessensgruppen – bei der Entscheidung über eine Planung oder ein Vorhaben mitreden und mitgestalten. Die Form des Mitredens reicht von der gemeinsamen Erarbeitung von Lösungsvorschlägen bis hin zur vierten Stufe, der Mitentscheidung über bestimmte Planungen und Vorhaben (Bischoff/Selle/Sinning 2005: 98; Regener 2009: 58).

Während die Stufen der Information und Konsultation im formellen Verfahren rechtlich in Form von Mindestanforderungen verankert sind, ist dies in der Regel bei den Beteiligungsstufen Kooperation und Mitentscheidung nicht der Fall. Hier kommen informelle Verfahren wie beispielsweise Planungswerkstätten oder Verhandlungen an runden Tischen zum Einsatz, um einvernehmliche Lösungen bei oftmals divergierenden Interessen zu finden. Sind größere Konflikte zu einem geplanten Vorhaben absehbar, empfiehlt es sich, frühzeitig informelle Beteiligungsverfahren zu initiieren. Die jüngere Vergangenheit hat gezeigt, dass hiervon bei Planungen von Infrastrukturvorhaben sowie der Planung von dezentralen Energieerzeugungsanlagen zunehmend Gebrauch gemacht wird.

Neben den beschriebenen Beteiligungsformen besteht die Möglichkeit, dass Dritte durch finanzielle Teilhabe ein konkretes Vorhaben mitgestalten können. Sie sind dann nicht die zu beteiligenden Dritten, sondern agieren beispielsweise in Form einer Bürgerenergiegenossenschaft als Vorhabenträger. Diese spielt aufgrund der garantierten Einspeisevergütung durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz eine nicht unerhebliche Rolle. Die finanzielle Teilhabe kann ferner ein Mittel zur Steigerung der Akzeptanz einer behördlich getroffenen Entscheidung darstellen (von Kaler/Kneuper 2012: 791 ff.). In der Beteiligungsliteratur ist diese Dimension bisher weniger beleuchtet, zumal mit ihr auch Probleme hinsichtlich der Verteilungsgerechtigkeit verknüpft sind. Die Rolle der finanziellen Teilhabe wird später erneut aufgenommen.

Jedes Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren benötigt ein gewisses Maß an Nutzen und Relevanz für alle Beteiligten. Damit dieses Maß erreicht wird, muss die Öffentlichkeitsbeteiligung bestimmte Funktionen erfüllen (vgl. (mit weiteren Nachweisen) BMVBS 2012: 11 f.; Nanz/Fritsche 2012: 32 ff.; Ziekow 2012: 33 ff.). Sie dient in erster Linie dem Informationstransfer. Das bedeutet einerseits, dass die Bürger über die Planung oder geplante Vorhaben informiert werden. Andererseits erhalten Entscheidungsträger Informationen über betroffene Belange und Interessen der Bürger (*Informationstransferfunktion*). Im oft durch den Planungs- oder Vorhabenträger dominierten Verfahren hat die Öffentlichkeitsbeteiligung eine *Ausgleichsfunktion*. Sie kann bei einer breiten Beteiligung ein nicht unerhebliches Gegengewicht zum Planungs- oder Vorhabenträger darstellen (Appel 2012: 1362).

Die Öffentlichkeitsbeteiligung kann bei frühzeitiger Durchführung durch das Einbringen entscheidungserheblicher Informationen zur Akzeptanzsteigerung der behördlichen Entscheidung beitragen und Konflikte frühzeitig lösen. Von der Akzeptanz der behördlichen Entscheidung ist die Akzeptanz gegenüber der Anlage zu unterscheiden. Ist Ersteres gegeben, muss Letzteres nicht automatisch der Fall sein (*Akzeptanzsicherungsfunktion*) (Regener 2010: 97). Eng mit der Akzeptanzsicherungsfunktion verbunden ist die Effektivierungsfunktion. Denn eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung und der damit verbundene Dialog können zur Lösung komplizierter Konflikte beitragen und somit sachgerechte Entscheidungen fördern. Durch diese Konfliktbeilegung können langwierige gerichtliche Auseinandersetzungen vermieden werden (*Effektivierungsfunktion*) (Pünder 2005: 73).

Entscheidungen über Planungen und Vorhaben werden von den dafür zuständigen Verwaltungseinheiten getroffen. Die Öffentlichkeit bestimmt ihre Vertreter im Rahmen von Kommunal-, Landtags- oder Bundestagswahlen. Diese haben grundsätzlich keinen direkten Einfluss auf die Entscheidung über spezifische Planungen oder Vorhaben. Somit lässt sich bei der Planung und Entscheidung über bestimmte Vorhaben ein Demokratiedefizit identifizieren. Die Öffentlichkeitsbeteiligung trägt zur Beseitigung dieses Defizits bei (Bachof 1972: 279 ff.; Roßnagel 2010: § 10 Rn. 60).

Die Öffentlichkeitsbeteiligung fördert ferner die Transparenz von Verwaltungsverfahren. Mit dieser *Transparenzfunktion* geht eine *Kontrollfunktion* einher. Sie ermöglicht den Betroffenen, den Planungs- und Entscheidungsprozess nachzuvollziehen und zu kontrollieren. Darüber hinaus werden die Betroffenen in den Planungs- und Entscheidungsprozess integriert (*Integrationsfunktion*). Die Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung greifen schließlich ineinander und können nicht losgelöst voneinander betrachtet werden (Böhm 2011: 615; Appel 2012: 1362).

Die Formen und Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung werden im Rahmen des Fallbeispiels Ingersheim erneut aufgegriffen und analysiert. Im Folgenden werden aber zunächst die rechtlichen Rahmenbedingungen der Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen dargestellt. Dabei spielt je nach Genehmigungsverfahren auch die Öffentlichkeitsbeteiligung eine wichtige Rolle.

3 Planungs- und Genehmigungsverfahren von Windenergieanlagen

Windenergieanlagen sind grundsätzlich im Außenbereich privilegierte Vorhaben (im Sinne des § 35 BauGB). Deswegen besteht seitens der Träger der Regionalplanung oder der Kommunen in Bezug auf Windenergieanlagen ein Planungsvorbehalt, der es ihnen in der Regionalplanung und der Flächennutzungsplanung ermöglicht, durch positive

Standortausweisung an einer oder mehreren Stellen im Plangebiet den übrigen Planungsraum für privilegierte Anlagen freizuhalten (§ 35 Abs. 3 S. 3 BauGB) (Scheidler 2012: 367).

Die überörtliche Planung und Steuerung raumbedeutsamer Windenergieanlagen erfolgt im Rahmen der Raumplanung (vgl. (mit weiteren Nachweisen) Hentschel 2010: 165 ff.). Anhaltspunkte für die Festlegung der Raumbedeutsamkeit einer Windenergieanlage geben unter anderem die Windenergieerlasse der einzelnen Bundesländer. In Baden-Württemberg ist eine Raumbedeutsamkeit zu bejahen, wenn eine einzelne Windkraftanlage die Höhe von 50 Metern überschreitet oder wenn mehr als drei Anlagen, unabhängig von ihrer Größe, einen Windpark bilden (Landtag Baden-Württemberg 2001: 5).

Die planerische Steuerung von Windenergieanlagen erfolgt im Rahmen der Raumordnung auf regionaler Ebene durch die Ausweisung von Vorbehalts-, Vorrang- und Eignungsgebieten sowie durch Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten (§ 8 Abs. 7 ROG). In einem Vorbehaltsgebiet soll einer bestimmten raumbedeutsamen Nutzung besonderes Gewicht beigemessen werden (§ 8 Abs. 7 S. 1 Nr. 2 ROG). Es ist jedoch nicht gewährleistet, dass sich die in Bezug genommene Nutzung gegenüber konkurrierenden Nutzungen durchsetzt (Scholich 2005: 1262). Vorranggebiete dienen dazu, standortgebundene Nutzungen oder Funktionen des Raums zu sichern. Vorranggebiete beschränken sich in ihrer Steuerungswirkung auf das Gebietsinnere (§ 8 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 ROG). Somit fehlt es ihnen an einer außergebietlichen Ausschlusswirkung, in dem Sinne, dass die vorrangige Nutzung im weiteren Plangebiet ausgeschlossen wird (Scheidler 2009: 751; Finkelnburg/Ortloff/Kment 2011: 312). Eignungsgebiete sind Gebiete, die sich für bestimmte raumbedeutsame Maßnahmen eignen, die städtebaulich zu beurteilen sind und an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen werden können (§ 8 Abs. 7 S. 1 Nr. 3 ROG). Sie dienen der raumordnerischen Steuerung des Außenbereichs und entfalten somit die Wirkung, die Vorranggebieten fehlt. Soll ein Vorranggebiet auch eine außergebietliche Wirkung entfalten, kann dies durch Festlegung von Vorranggebieten mit der Wirkung von Eignungsgebieten (§ 8 Abs. 7 S. 2 ROG) erfolgen (Finkelnburg/Ortloff/Kment 2011: 313). Auf örtlicher Ebene erfolgt die Steuerung durch die Ausweisung von Konzentrationszonen für die Windenergienutzung in Flächennutzungsplänen. In Baden-Württemberg findet aufgrund der Aufhebung der Ausschlusszonen auf Regionalplanungsebene im Jahr 2012 eine Steuerung der Windenergieanlagen derzeit in erster Linie über die Ausweisung von Konzentrationszonen in Flächennutzungsplänen statt. Eine Steuerung auf regionalplanerischer Ebene wird aufgrund der Neufassung des Landesplanungsgesetzes erforderlich und derzeit in den einzelnen Planungsräumen verfolgt. Mit rechtsgültigen Regionalplänen ist jedoch nicht vor 2015 zu rechnen.

Sowohl bei der Aufstellung von Regionalplänen als auch bei der Aufstellung von Bauleitplänen ist die Öffentlichkeit zu beteiligen. Dies geschieht durch die Planauslegung und die Eröffnung der Möglichkeit, Stellung zu den Planungsunterlagen zu nehmen (§ 10 Abs. 1 ROG; § 3 Abs. 1 BauGB). Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung von Bauleitplänen, das heißt auch bei Flächennutzungsplänen, geht über das im Raumordnungsrecht bekannte Beteiligungsverfahren hinaus und fordert eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung. Dabei ist die Öffentlichkeit frühzeitig über die Ziele und Zwecke der Planung zu unterrichten (§ 3 Abs. 1 S. 1 BauGB).

Errichtung und Betrieb von Windenergieanlagen bedürfen der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung nach § 6 BImSchG. Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung ist eine gebundene Entscheidung mit Konzentrationswirkung (§ 13 BImSchG). Das be-

deutet zum einen, dass beim Vorliegen aller Genehmigungsanforderungen die Genehmigung zu erteilen ist. Zum anderen prüft die Genehmigungsbehörde vor Genehmigungserteilung neben den immissionsschutzrechtlichen Anforderungen auch andere öffentlich-rechtliche Vorschriften, wie beispielsweise des Baurechts oder des Naturschutzrechts.

Genehmigungsbedürftigkeit und Genehmigungsverfahren bestimmen sich nach Nr. 1.6 des Anhangs 1 der 4. BImSchV. Anlagen zur Nutzung von Windenergie mit einer Gesamthöhe von mehr als 50 Metern sind demnach genehmigungspflichtig. Sollen mehr als 20 Anlagen dieser Art genehmigt werden, ist ein förmliches Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 10 BImSchG durchzuführen.

Vorhaben, die weniger als 20 Windkraftanlagen umfassen, unterliegen grundsätzlich einem vereinfachten Genehmigungsverfahren (§ 19 BImSchG) ohne Öffentlichkeitsbeteiligung. Etwas anderes kann sich jedoch aufgrund des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung ergeben. Je nach Anlagenzahl ist eine standortbezogene oder allgemeine Vorprüfung (§ 3c i. V. m. Nr. 1.6 Anhang 1 UVPG) durchzuführen. Kommt diese zu dem Ergebnis, dass eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist, wird die Umweltverträglichkeitsprüfung als unselbstständiger Teil in ein förmliches Genehmigungsverfahren nach § 10 BImSchG integriert. Bei weniger als drei Windenergieanlagen verbleibt es jedoch stets beim Grundsatz des vereinfachten Genehmigungsverfahrens ohne Öffentlichkeitsbeteiligung.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des förmlichen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens ist eine Jedermannbeteiligung. Sie dient der Information der Behörde und lässt sich in der Regel in drei Beteiligungsschritte untergliedern: die Bekanntmachung des Vorhabens, die Auslegung der Antragsunterlagen und – je nach Ermessensentscheidung der zuständigen Behörde – den Erörterungstermin (Koch 2014: 274 f.; Roßnagel 2010: § 10 Rn. 146 ff.). Bis zwei Wochen nach der Auslegung kann jedermann schriftlich Einwendungen gegen das Vorhaben erheben. Mit Ablauf dieser Einwendungsfrist sind jedoch alle Einwendungen ausgeschlossen, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen. Dieser Ausschluss wird als materielle Präklusion bezeichnet (BVerwGE 60: 297).

Zunehmend wird an der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung Kritik geäußert. Vor allem muss sie sich dem Vorwurf stellen, jeweils zu spät im Planungs- und Genehmigungsverfahren zur Anwendung zu gelangen und die Stufe der Information nur selten zu überschreiten. So wird beispielsweise kritisiert, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung in strittigen Zulassungsentscheidungen eher eine Informationsbeteiligung und nicht selten die Vorstufe für eine anschließende gerichtliche Auseinandersetzung darstellt (Sperfeld/Zschesche 2013: 63). Oft wird darüber hinaus vorgebracht, dass bereits Vorfestlegungen durch den Planungs- und Vorhabenträger erfolgt sind und erforderliche Gutachten in Auftrag gegeben wurden. Infolgedessen ist der Planungs- oder Vorhabenträger weniger bereit, von einer getroffenen Festlegung abzuweichen, da hiermit nicht selten erhebliche finanzielle Mehraufwendungen verbunden sind (vgl. Beirat Verwaltungsverfahrenrecht 2011: 859). Die Öffentlichkeitsbeteiligung wird in einem solchen Fall häufig als „reine Alibiveranstaltung“ wahrgenommen, bei der die Beteiligten weder mitgestalten noch mitentscheiden können und nur noch eine bereits getroffene unumstößliche Entscheidung „abnicken“ können. Diese Kritik wird mehr und mehr im Zusammenhang mit dem Ausbau der Windenergienutzung vorgebracht und führt damit zu Akzeptanzproblemen. Das im Anschluss folgende Fallbeispiel greift diese Problematik auf.

4 Weg der Errichtung einer Windenergieanlage in Ingersheim

Die Windenergieanlage Ingersheim steht in der Gemeinde Ingersheim im Ballungsraum Stuttgart. Sie zeichnet sich unter anderem dadurch aus, dass sie vollständig durch eine Bürgerwindenergiegenossenschaft aus der Region finanziert und errichtet wurde. Errichtung und Betrieb waren und sind jedoch nicht unumstritten. Deshalb soll hier das Planungs- und Genehmigungsverfahren als ein Beispiel für Konflikte bei der Planung und Nutzung dieses Energieträgers vorgestellt werden. Als Quellen dienten eine Medienanalyse, die vorliegende immissionsschutzrechtliche Genehmigung sowie ein Telefoninterview mit der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsbehörde des zuständigen Landratsamtes.

Der Verband Region Stuttgart hat im Jahr 2004 Vorranggebiete (mit Ausschlusswirkung) für regionalbedeutsame Windenergieanlagen im Rahmen der Teilfortschreibung des Regionalplans (VRS 2010: 280) festgelegt. Die Teilfortschreibung wurde in der Regionalversammlung beschlossen und durch das Regierungspräsidium Stuttgart genehmigt. Bestandteil dieses Regionalplanes ist ein Vorranggebiet mit Ausschlusswirkung zur Nutzung der Windenergie im Landkreis Ludwigsburg, das auch die Gemarkung der Gemeinde Ingersheim beinhaltet.

Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung für die Errichtung und den Betrieb der 2-MW-Windenergieanlage mit einer Gesamthöhe von 180 m wurde am 11. Mai 2010 durch die Energiegenossenschaft Ingersheim und Umgebung eG auf der Gemarkung der Gemeinde Ingersheim beim Landratsamt Ludwigsburg beantragt. 3,6 Mio. Euro kostete die Anlage, in die 350 Mitglieder der Energiegenossenschaft Ingersheim investierten, die in überwiegender Anzahl aus Ingersheim und der näheren Umgebung stammen.

Die Genehmigung wurde im vereinfachten immissionsschutzrechtlichen Verfahren, welches in der Regel ohne Öffentlichkeitsbeteiligung ergeht, erteilt. Neben der Standortgemeinde Ingersheim konnten die vom Vorhaben berührten Behörden Stellungnahmen im Sinne des § 10 Abs. 5 BImSchG abgeben. Darüber hinaus wurden die Flugsportvereinigung Pleidelsheim e. V., ein benachbarter Betreiber eines Aussiedlerhofs und zwei Parteien aus dem Husarenhof im Verfahren als vom Vorhaben Betroffene informiert und angehört.

In einer öffentlichen Veranstaltung wurde zudem die Öffentlichkeit über das Vorhaben informiert. Diese Informationsveranstaltung übertrifft die im vereinfachten Genehmigungsverfahren gestellte Anforderung an die Beteiligung der Betroffenen und der Öffentlichkeit. Ferner wurde auf Grundlage von § 3 Abs. 2 UIG (Umweltinformationsgesetz) jedem das Recht gewährt, in die Unterlagen Einsicht zu nehmen. Am 16. Juni 2010 bestätigte der Planungsausschuss des Verbandes Region Stuttgart die Übereinstimmung des Vorhabens mit den regionalplanerischen Zielsetzungen. Am 6. Juli 2010 erteilte der Rat der Gemeinde Ingersheim sein Einvernehmen. Nach eingängiger Prüfung und zahlreichen Auflagen unter anderem aus immissionsschutz- und naturschutzrechtlicher Sicht sowie aus Gründen der Flugsicherheit wurde am 13. Januar 2011 die immissionsschutzrechtliche Genehmigung durch das Landratsamt Ludwigsburg erteilt.

Dass das Vorhaben jedoch nicht nur Freunde fand, wurde durch nahezu 1.400 Unterschriften deutlich, die im zweiten Halbjahr 2010 durch die Bürgerinitiative „Gegenwind Husarenhof“ gesammelt und dem Landrat im Dezember 2010 übergeben wurden. Die Bürgerinitiative argumentierte gegen die Errichtung der Windenergieanlage, dass diese die Landschaft verschandle, die Anwohner belaste und eine Gefahr für Vögel darstelle. Nach der Genehmigung der Anlage erhob die Bürgerinitiative im Januar 2011 Wider-

spruch beim Regierungspräsidium Stuttgart und reichte zeitgleich sowohl eine Petition beim baden-württembergischen Landtag als auch im Juni 2011 beim Deutschen Bundestag ein. Ferner klagte die Bürgerinitiative vor dem Stuttgarter Verwaltungsgericht gegen die Genehmigung und beantragte einen sofortigen Baustopp. Diese Rechtsbehelfe blieben jedoch erfolglos. Die Windenergiegenossenschaft beantragte den sofortigen Vollzug der Genehmigung und begann im September 2011 mit dem Bau der Anlage. Im April 2012 fand die offizielle Einweihung der Windenergieanlage trotz der vor Ort verhärteten Fronten statt. Im Juli 2013 urteilte das Verwaltungsgericht Stuttgart, dass die Windenergieanlage alle rechtlichen Anforderungen erfülle. Der Klage eines Bewohners des Husarenhofes, eines etwas mehr als 700 m vom Windrad entfernten Weilers, wurde somit nicht stattgegeben, sie blieb erfolglos.

Das hier skizzierte Beispiel ist kein Einzelfall. Konflikte um die Errichtung von Windenergieanlagen sind infolge der Aufhebung der Ausschlusszonen auf Regionalplanungsebene im Jahr 2012 aktuell in Baden-Württemberg eher die Regel denn eine Ausnahme. Die Regionalplanung kann fortan Festlegungen zu Standorten für regionalbedeutsame Windenergieanlagen nur noch in Form von Vorranggebieten treffen. Die Festlegung von Ausschlussgebieten ist nicht mehr gegeben. Insofern kann auf landesplanerischer Ebene keine Steuerung mehr über Konzentrationszonen im Sinne des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB erfolgen. Mit der Änderung des Landesplanungsgesetzes 2012 haben jedoch sowohl Städte als auch Gemeinden weiterhin die Möglichkeit, geeignete Flächen für Windenergieanlagen im Rahmen ihrer Flächennutzungspläne auszuweisen und andere, nicht geeignete Flächen von einer Nutzung auszuschließen (Land Baden-Württemberg 2012: 8). Von dieser Option machen aktuell viele Gemeinden Gebrauch. Im Windenergieerlass heißt es unter der Überschrift „Bürgerbeteiligung“ allgemein (Land Baden-Württemberg 2012: 6): „Lokale Initiativen auf der kommunalen Ebene sind sehr gut dazu geeignet, eine positive Grundstimmung zugunsten der Windenergienutzung herzustellen. Skepsis und Vorbehalte lassen sich sehr viel leichter abbauen, wenn die Bürgerinnen und Bürger vor Ort direkt und unmittelbar in das Projekt mit einbezogen werden. Das gilt selbstverständlich für alle Phasen eines planerischen Ablaufs von Beginn der Planung selbst, bis hin zu Ausführung und Betrieb.“

Damit greift der Windenergieerlass einige der gegen die Öffentlichkeitsbeteiligung bisher eingewandten Punkte auf und versucht, der Behörde einen Handlungsrahmen an die Hand zu geben. Für die kommunale Planungsebene in Baden-Württemberg heißt das, dass sie oder die Bürgerwindgenossenschaft bereits im Besitz der relevanten Flächen sein muss, um dieses Ziel verfolgen zu können. Oft ist das jedoch nicht der Fall oder entsprechend gut geeignete Flächen sind bereits durch Optionsverträge mit den Eigentümern vonseiten der Projektentwickler und Projektierer gesichert, sodass die Kommunen oft nicht mehr in der Lage sind, lokale Initiativen zu unterstützen, bzw. die Bürgerwindgenossenschaften das Nachsehen haben. Im Ingersheimer Beispiel war die Genossenschaft frühzeitig im Besitz der Fläche. Die Regel ist das jedoch nicht.

Für die Vorhabenebene bietet § 19 Abs. 3 BImSchG die Möglichkeit für den Vorhabenträger, auf Antrag in ein förmliches Genehmigungsverfahren zu wechseln und sich somit freiwillig einer Öffentlichkeitsbeteiligung zu stellen. Auf diese Option weist der Windenergieerlass ausdrücklich hin (Land Baden-Württemberg 2012: 24): „Der Antragsteller kann nach § 19 Abs. 3 BImSchG den Antrag stellen, dass statt des vereinfachten Verfahrens ein förmliches Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wird. ... Soweit der Antragsteller sich nicht für das förmliche Verfahren entscheidet, soll ihm die Geneh-

migungsbehörde nahelegen, aus Gründen der Akzeptanz die Pläne auf kommunaler Ebene in einer Informationsveranstaltung zu präsentieren.“

Von dieser Möglichkeit wurde im Ingersheimer Fall kein Gebrauch gemacht, obwohl in einer Informationsveranstaltung das Vorhaben präsentiert wurde und offene Fragen beantwortet wurden. Ferner wurde zu einer abschließenden Pressekonferenz geladen, in der die immissionsschutzrechtliche Genehmigungsbehörde ihre Genehmigungsentcheidung begründet hat.

5 Änderungsbedarf der Öffentlichkeitsbeteiligung und die Rolle der finanziellen Teilhabe

Kann die politische Beteiligung und finanzielle Teilhabe der Öffentlichkeit sowie der Bürger zur konfliktärmeren Realisierung von erneuerbaren Energieanlagen beitragen? Diese Frage muss sicherlich einzelfallbezogen je nach Vorhaben beantwortet werden. Zudem werden unterschiedliche Akteure auch unterschiedliche Sichtweisen vorbringen. In einer heterogenen Gesellschaft mit unterschiedlichen Werthaltungen kann ein Konsens oft nur schwer herbeigeführt werden. Transparente, nachvollziehbare und deswegen akzeptable Entscheidungen sollten weiterhin Ziel eines Gemeinwesens sein.

Formelle Planungs- und Genehmigungsverfahren zum Bau von erneuerbaren Energieanlagen und -infrastrukturen bedürfen – je nach Konflikträchtigkeit der Planung – der Ergänzung und der Verknüpfung mit informellen Formen der Beteiligung. Diese eingangs erwähnte These wird nachfolgend diskutiert. Fakt ist, dass umfangreiche und ausgewogene Informationen zu einem Planungs- und Genehmigungsvorhaben in der regionalen Presse und im Internet sowie die Vorstellung eines Vorhabens und eine nachvollziehbare Darlegung der Standortauswahl im Rahmen einer Bürgerinformations- oder Dialogveranstaltung eher dem gemeinsamen Miteinander förderlich sind denn intransparente Verfahren und zu späte Beteiligungsangebote.

Der Ablauf eines vereinfachten immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens – wie auch für die Windenergieanlage Ingersheim – sieht rechtlich kein Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren der Bürger vor. Die Genehmigungsbehörde ist allein verpflichtet, die Stellungnahmen der vom Vorhaben betroffenen Behörden einzuholen, wodurch die *Informations- und Integrationstransferfunktion* der Beteiligung allein vonseiten der betroffenen Behörden wahrgenommen werden konnte. Aufgrund der Nichtbeteiligung der Bürger im Sinne einer Konsultation oder Erörterung konnte die *Informations- und Integrationstransferfunktion* demzufolge nur eingeschränkt und die *Kontroll-, Akzeptanzsicherungs- und Effektivierungsfunktion* nicht erfüllt werden. Die verfahrensführende Behörde, das Landratsamt Ludwigsburg, war in Übereinstimmung mit dem Vorhabenträger um *Transparenz* durch Organisation einer Informationsveranstaltung, während des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens, bemüht.

Für das beschriebene Ingersheimer Beispiel muss konstatiert werden, dass bei so gegensätzlichen Motivationen von Akteursgruppen mit großer Wahrscheinlichkeit auch eine Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne des § 10 BImSchG keine anderen Ergebnisse als die beschriebenen hervorgebracht hätte. Gegebenenfalls wäre es im Rahmen zusätzlicher informeller Verfahren (einschließlich Dialogangeboten zur Vermittlung zwischen den Konfliktparteien) möglich gewesen, den Entscheidungsprozess anhand von nachvollziehbaren Kriterien besser und öffentlichkeitswirksamer darzulegen und nicht allein in einer Pressekonferenz zu begründen. Hierzu hätten aber auch die zeitlichen Spiel-

räume gegeben sein müssen. Modifikationen des Vorhabens, beispielsweise mit Betroffenen zu verhandeln, hätte auch dieses Verfahren nicht geboten.

Dem Grundproblem, dass zunehmend mehr Bürger einfordern, über die Planung von erneuerbaren Energieanlagen nicht nur informiert zu werden, sondern auch mitreden zu können, ist mit der derzeitigen Planungs- und Genehmigungspraxis nicht Rechnung getragen. Hier müssten gesetzliche Änderungen erfolgen, die transparentere Verfahren einerseits und frühzeitigere und ergebnisoffene Beteiligungsangebote andererseits erlauben. Wahrscheinlich nur dann werden Dritte Entscheidungen besser akzeptieren. In Bezug auf die These zur finanziellen Teilhabe ist festzustellen, dass die Akzeptanz von Windkraftvorhaben vor Ort nicht zwangsläufig steigt, wenn die Bürger sich finanziell am Vorhaben beteiligen können. Das Modell der finanziellen Beteiligung von Bürgern wird durch Energiegenossenschaften bereits vielfach (vgl. Berg 2010; Schmid/Zimmer 2012) erfolgreich praktiziert. Auch die Windenergieanlage in Ingersheim ist ein Beispiel hierfür. Der Windenergieerlass (Land Baden-Württemberg 2012: 6 f.) greift diese Problematik auf und sieht vor, dass bei Konkurrenzen um die Vergabe landeseigener Grundstücke die Investitionen der Bürger im Umfeld des Standorts sowie die regionale und kommunale Wertschöpfung als Kriterien zu berücksichtigen sind. Dass hierdurch zugleich auch die Akzeptanz der Anlagen in einer Region steigt, ist, wie am Beispiel von Ingersheim dargestellt, nicht immer der Fall. Für die 1.400 Unterschriftsgeber wiegen mögliche Beeinträchtigungen der Lebensqualität in Form eines intakten Landschaftsbildes oder mögliche Gesundheitsrisiken schwerer (Perez-Carmona 2013: 148) als Renditen oder ein Vor-Ort-Beitrag zum Ressourcenschutz und zur Energiewende. Diesen Aspekt gilt es bei dem Versuch, finanzielle Beteiligungsoptionen zukünftig noch stärker zur Akzeptanzsteigerung bei Windenergievorhaben einzusetzen, zu beachten.

6 Schlussfolgerungen

Die Beteiligung der Bürger im Rahmen der Planung und Genehmigung von Windenergievorhaben – so zeigt es die aktuelle Praxis in Baden-Württemberg – ist zur großen Bühne von Windkraftgegnern und -befürwortern geworden. Inwieweit die dargestellten Maßnahmen einen wirksamen Beitrag zur Steigerung der Akzeptanz oder zumindest der Akzeptabilität gegenüber Vorhaben zur Errichtung von Windenergieanlagen leisten, wird die Zukunft im Detail noch zeigen.

Anhand des beschriebenen Falls der Windenergieanlage Ingersheim wurde deutlich, dass ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren nach § 19 BImSchG nicht ausreicht, um eine breite Akzeptanz gegenüber Windenergieanlagen in einer Gemeinde zu erreichen. In Ingersheim wurde die Öffentlichkeit im Rahmen einer Bürgerinformationsveranstaltung informiert und es wurden Unterlagen zur Einsicht ausgelegt. Diese Verfahrensweise geht zwar über das rechtlich Geforderte hinaus. Nichtsdestotrotz sind weitergehende Beteiligungsformen nötig, denn Teile der Bevölkerung wollen bei der Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen kooperativ eingebunden werden.

In Bezug auf die finanzielle Teilhabe liegen ortsabhängig unterschiedliche Erfahrungen vor. Sie reichen von hoher Akzeptanz und Identifikation mit den Anlagen durch Möglichkeiten der finanziellen Teilhabe bis hin zum Gegenteil. Die These, dass finanzielle Beteiligungsmöglichkeiten an Windenergieanlagen nahezu automatisch eine erhöhte Akzeptanz der Anlagen vor Ort auslösen – so zeigt es das präsentierte Beispiel in Ingersheim – ist somit nicht zwangsläufig zutreffend.

Literatur

- Appel, I. (2012): Staat und Bürger in Umweltverwaltungsverfahren. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 31 (21), 1361-1369.
- Arbter, K.; Handler, M.; Purker, E.; Tappeiner, G.; Trattnigg, R. (2005): Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Zukunft gemeinsam gestalten. Wien. = ögut-news 01/2005.
- Arnstein, S.R. (1969): A Ladder of Citizen Participation. In: Journal of the American Institute of Planners 35 (4), 216-224.
- Bachmann, T. (2013): Konflikte und Handlungsempfehlungen beim Ausbau der Windenergie in Baden-Württemberg – konkretisiert an einem Fallbeispiel. Masterarbeit im Studiengang Umweltschutz, ein Modell der Hochschulen Esslingen, Nürtingen, Reutlingen, Stuttgart. Nürtingen.
- Bachof, O. (1972): Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung. In: Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Hrsg.): Grundrechte im Leistungsstaat. Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung. Berlin, 245-306.
- Beirat Verwaltungsverfahrenrecht (2011): Für mehr Transparenz und Akzeptanz – frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Genehmigungsverfahren. Beirat Verwaltungsverfahrenrecht beim Bundesministerium des Innern zur Diskussion um mehr Bürgerbeteiligung bei Großvorhaben. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 30 (14), 859-860.
- Berg, T. (2010): Vertrieb Energiegenossenschaften: Entwicklungspotenzial, regionale Wertschöpfung und Multiplikation der Energiegenossenschaften. In: George, W.; Bonow, M. (Hrsg.): Regionales Zukunftsmanagement. Band 4: Kommunale Kooperation. Lengerich, 279-290.
- Berghäuser, K.; Berghäuser, M. (2009): E-Partizipation und frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 28 (12), 766-769.
- Bischoff, A.; Selle, K.; Sinning, H. (2005): Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Kommunikation in Planungsprozessen. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren und Methoden. Dortmund.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2012): Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung, Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor. Berlin.
- Böhm, M. (2011): Bürgerbeteiligung nach Stuttgart 21: Änderungsbedarf und -perspektiven. In: Natur und Recht 33 (9), 614-619.
- Danielzyk, R.; Knieling, J.; Hanebeck, K.; Reitzig, F. (2003): Öffentlichkeitsbeteiligung bei Programmen und Plänen der Raumordnung – Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Wohnungswesen, vertreten durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Bonn. = Forschungen 113.
- Ewen, C.; Gabriel, O.; Ziekow, J. (2013): Bürgerdialog bei der Infrastrukturplanung: Erwartungen und Wirklichkeit. Baden-Baden.
- Finkelnburg, K.; Ortloff, K.M.; Kment, M. (2011): Öffentliches Baurecht. Band I: Bauplanungsrecht. München.
- Grotefels, S.; Schoen, H. (2005): Beteiligungsverfahren. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 86-89.
- Hafner, S. (2012): Die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Anpassung an die Folgen des Klimawandels. In: Natur und Recht 34 (5), 315-321.
- Hentschel, A. (2010): Umweltschutz bei Errichtung und Betrieb von Windkraftanlagen. Baden-Baden.
- Hildebrand, J.; Rau, I. (2012): Konflikte und Konfliktlösungsmöglichkeiten beim Netzausbau. In: Die Wirtschaftsmediation 2, 32-37.
- Hildebrand, J.; Schweizer-Ries, P.; Ehrenstein, U.; Strauch, S. (2012): Konflikte bei Biogasanlagen – Ursachen und Lösungsstrategien. In: Die Wirtschaftsmediation 2, 43-46.
- Hübner, G.; Pohl, J. (2011): Jein zum Netzausbau! In: Erneuerbare Energien 21 (9), 30-33.

■ Beteiligung bei der Energiewende

- IFEU – Institut für Energie- und Umweltforschung; Fraunhofer-Institut für Bauphysik; Hochschule Regensburg (2012): Fahrplan Energiewende. Technische und gesellschaftliche Stationen auf dem Weg zu einem nachhaltigen Energiesystem – ein Diskussionsimpuls. Regensburg.
- Koch, H.-J. (2014): Immissionsschutzrecht. In: Koch, H.-J. (Hrsg.): Umweltrecht. München, 201-295.
- Land Baden-Württemberg (2012): Windenergieerlass Baden-Württemberg, Gemeinsame Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft, des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz, des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur und des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft. Stuttgart.
- Landtag Baden-Württemberg (2001): Ausweisung von Vorranggebieten für Windkraftanlagen. Stuttgart. = Drucksache 13/567.
- Märker, O.; Wehner, J. (2008): E-Partizipation – Bürgerbeteiligung in Stadt- und Regionalplanung. In: Standort 32 (3), 84-89.
- Meunier, C. (2006): Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung. Bedeutung der Aarhus-Konvention und der ihrer Umsetzung dienenden EU-Richtlinien – Öffentlichkeitsbeteiligung in Berlin-Brandenburg im Praxistest. Dortmund.
- Nanz, P.; Fritsche, M. (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung, Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bonn. = Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe 1200.
- Perez-Carmona, A. (2013): Widerstand gegen Infrastrukturprojekte besser verstehen. In: Töpfer, K.; Volkert, D.; Mans, U. (Hrsg.): Verändern durch Wissen. Chancen und Herausforderungen demokratischer Beteiligung: von „Stuttgart 21“ bis zur Energiewende. München, 148-158.
- Pünder, H. (2005): „Open Government leads to Better Government“ – Überlegungen zur angemessenen Gestaltung von Verwaltungsverfahren. In: Natur und Recht 27 (2), 71-79.
- Regener, M. (2009): Der Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung auf das Ergebnis der Umweltprüfung von Bebauungsplänen. Kaiserslautern.
- Regener, M. (2010): Umweltbelange in der Öffentlichkeitsbeteiligung – eine Bestandsaufnahme. In: Standort 34 (3), 97-102.
- Roßnagel, A. (2010): Kommentierung § 10 BImSchG. In: Koch, H.-J.; Pache, E.; Scheuing, D. (Hrsg.): Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (GK-BImSchG), Band 1, 28. Ergänzungslieferung. Köln.
- Scheidler, A. (2009): Die Steuerung von Windkraftanlagen durch die Raumordnung. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht 32 (8), 750-753.
- Scheidler, A. (2012): Gemeindliche Steuerung der Windenergienutzung. In: Kommunaljurist 9 (10), 367-373.
- Schmid, S.I.; Zimmer, R. (2012): Akzeptanz von Windkraftanlagen in Baden-Württemberg. Studie im Rahmen des UfU-Schwerpunktes „Erneuerbare Energien im Konflikt“. Berlin. = UfU-Paper 2/2012.
- Schlich, D. (2005): Vorbehalts-, Vorrang- und Eignungsgebiete. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 1261-1265.
- Schweizer-Ries, P.; Rau, I. (2010): Aktivität und Teilhabe – Akzeptanz Erneuerbarer Energien durch Beteiligung steigern. Projektabschlussbericht, gefördert vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Magdeburg.
- Sperfeld, F.; Zschiesche, M. (2013): Spielräume für partizipatives Handeln im Klimaschutz. Möglichkeiten und Grenzen. In: Zschiesche, M. (Hrsg.): Klimaschutz im Kontext. Die Rolle von Bildung und Partizipation auf dem Weg in eine klimafreundliche Gesellschaft. München, 57-73.
- Steinbrecher, M. (2009): Politische Partizipation in Deutschland. Baden-Baden.
- von Kaler, M.; Kneuper, F. (2012): Erneuerbare Energien und Bürgerbeteiligung. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 31 (13), 791-796.
- VRS – Verband Region Stuttgart (2010): Regionalplan Region Stuttgart. Stuttgart.

- Ziekow, J. (2012): Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement in der verfassten Demokratie. In: Beck, K.; Ziekow, J. (Hrsg.): Mehr Bürgerbeteiligung wagen. Wege zur Vitalisierung der Demokratie. Wiesbaden, 33-44.
- Zschesche, M. (2012): Energiewende, Netzausbau und Öffentlichkeitsbeteiligung – Wie geht das zusammen? Bonn. = eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 3/2012 vom 5. Oktober 2012.

Autoren

Dipl.-Ing. **Frank Buchholz** hat an der TU Berlin Stadt- und Regionalplanung studiert. Er hat sich in der Vergangenheit intensiv mit kooperativen Planungsprozessen beschäftigt und ist aktuell im Forschungsprojekt „Dezent Zivil – Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft“ tätig. Gegenstand des Projektes sind Konflikte und Lösungsansätze bei der Planung und Genehmigung von dezentralen erneuerbaren Energievorhaben. Seit 2011 ist er für das Darmstädter Büro team ewen in der angewandten Forschung sowie als Konflikt- und Prozessmanager in den Bereichen Räumliche Planung, Energie, Umwelt und Verkehr aktiv. Zuvor war er zwei Jahre als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für ökologische Wirtschaftsforschung in Berlin und dreieinhalb Jahre als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachgebiet Raum- und Infrastrukturplanung der TU Darmstadt beschäftigt.

Antonia Hüge (*1988) hat Umweltrecht und Wirtschaftsrecht (LL.M.) an der Universität Kassel und der Lazarski University Warschau studiert. Seit April 2013 ist sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Drittmittelprojekt „Dezent Zivil – Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft“ unter der Leitung von Prof. Dr. Alexander Roßnagel tätig. Sie beschäftigt sich im Projekt vorwiegend mit den Rechtsfragen der Planung und Genehmigung dezentraler Energieanlagen.

Lisa Buttenberg, Anja Müller

Raumunternehmen – nutzerbasierte Stadtentwicklung als neue Form der Beteiligung

Gliederung

- 1 Einführung
- 2 Raumunternehmen: ein neuer Begriff
- 3 Forschungsstand und Forschungsvorhaben
 - 3.1 Forschungsstand
 - 3.2 Hintergrund und Methodik des Forschungsvorhabens
 - 3.3 Erste Ergebnisse aus den Fallstudien
 - 3.4 Fallbeispiel Gängeviertel in Hamburg
 - 3.5 Fallbeispiel Schieblock in Rotterdam
- 4 Raumunternehmen als neue Form der Beteiligung und Teilhabe – Stadt durch Akteure
- 5 Potenziale der Raumunternehmen für die Stadtentwicklung

Literatur

Zusammenfassung

„Raumunternehmen“ nutzen brachliegende Immobilien, die aus den herkömmlichen Verwertungszyklen gefallen sind, um ihre eigenen Ideen umzusetzen. Bei dieser nutzerbasierten Stadtentwicklung steht nicht die Renditeerwartung, sondern die Realisierung ihrer Visionen von lebenswerter Stadt und Gemeinschaft im Vordergrund. Ausgehend von einem umfassenden Verständnis von Partizipation können solche informellen Raumanweisungen durch zivilgesellschaftliche Gruppen als eine neue Beteiligungsform verstanden werden. Im klassischen Verständnis der Beteiligung werden die Bürger „aktiviert“, um an vorstrukturierten Planungsprozessen teilzuhaben. Raumunternehmen hingegen werden selbst aktiv, um lokal wahrgenommene Probleme zu beheben. Der Beitrag beleuchtet diese neue Beteiligungsform und diskutiert die positiven Effekte auf das Umfeld sowie mögliche Impulse für die Stadtentwicklungspraxis.

Schlüsselwörter

Beteiligungswende – nutzergetragene Entwicklung – Stadt durch Akteure – Stadtentwicklung – Raumunternehmen – Raumanweisung

Spatial enterprises – user-based urban development as a new form of participation

Abstract

“Spatial enterprises” use derelict property that has dropped out of the usual cycles of exploitation to implement their own ideas. The focus of this user-based urban development is not the expected returns but rather the realisation of visions of a liveable city and community. Based on a comprehensive understanding of participation, such informal appropriations of space by civil society groups can be seen as a new form of participation. Classical understandings of participation envisage citizens being “activated” in order to take part in pre-structured planning processes. Spatial enterprises, in contrast, become active themselves in order to tackle locally perceived problems. This paper sheds light on these new forms of participation and discusses their positive effects on the environment and possible impulses for urban development practices.

Keywords

Participation transition – user-led development – city through actors – urban development – spatial enterprise – spatial appropriation

1 Einführung

Die klassische Bürgerbeteiligung befindet sich seit längerem in einer Umbruchphase. Formelle Bürgerbeteiligungsverfahren werden durch informelle oder webbasierte Formate ergänzt. Zudem treten vermehrt Proteste der Bürger bei Großvorhaben auf. Dabei wird auch aus wissenschaftlicher Perspektive hinterfragt, ob die Potenziale der Beteiligung für eine effektive Stadtentwicklung ausreichend genutzt werden (vgl. Selle 2013). Raumunternehmen können als Teil einer Beteiligungswende verstanden werden.

Der Beitrag „Raumunternehmen – nutzerbasierte Stadtentwicklung als neue Form der Beteiligung“ stellt erste Ergebnisse des Forschungsvorhabens „Raumunternehmen – nutzergetragene Stadt- und Projektentwicklung“ der Bergischen Universität Wuppertal vor. Der Beitrag gliedert sich in vier Abschnitte: Im ersten Teil wird der Begriff Raumunternehmen erläutert, im zweiten das Forschungsvorhaben kurz vorgestellt und mit der Kurzvorstellung zweier Fallstudien wird ein Einblick in die Empirie gegeben. In den beiden letzten Abschnitten wird der Bogen zum Thema der Arbeitsgruppe „Chancen und Grenzen der Beteiligung“ und darüber hinaus zur Stadtentwicklung geschlagen.

Das Ziel des Beitrags ist es, Raumunternehmen als neue Form der Beteiligung vorzustellen und deren Potenziale für die Stadtentwicklung zu diskutieren.

2 Raumunternehmen: ein neuer Begriff

Raumunternehmen sind Projekte und Initiativen, die bislang noch kaum wissenschaftlich untersucht sind. Im Rahmen eines Forschungsvorhabens an der Bergischen Universität Wuppertal wurden die folgenden Kernaussagen erarbeitet, die Attribute und Handlungslogiken von Raumunternehmen beschreiben. Sie bilden die Arbeitsdefinition von Raumunternehmen innerhalb des Forschungsprojektes (Buttenberg/Overmeyer/Spars 2014).

Raumunternehmen sind Do-it-yourself-Projektentwickler

Als Protagonisten einer nutzergetragenen Projektentwicklung vereinen Raumunternehmen Nutzer und Entwickler in gemeinsamen Projekten. Ohne einen externen Auftraggeber treten sie als selbstinitiierte und selbstorganisierte Projektentwickler auf. Das notwendige Fachwissen wird aus der Nutzungserfahrung heraus erworben, das heißt mittels einer Trial-and-Error-Vorgehensweise sowie mithilfe von Beratern autodidaktisch angeeignet.

Raumunternehmen betreiben Stadtentwicklung von unten, wachsen organisch und haben eine langfristige Nutzungsperspektive

Ihre Protagonisten eignen sich selbstbestimmte Räume an und suchen nach Modellen, die eine langfristige Projektperspektive ermöglichen. Dabei sind sie lokal verankert. Das Programm der Raumunternehmen entwickelt sich sukzessive und adaptiv in der Auseinandersetzung mit dem Ort. So entsteht mit der Zeit ein organisch gewachsener Nutzungsmix, der an gemeinschaftlicher Raumproduktion, lokalen Bedürfnissen und Ressourcen ausgerichtet ist. Sie sind auf eine gewisse Planungssicherheit angewiesen, um eine Basis für Investitionen in das Projekt zu ermöglichen.

Raumunternehmen initiieren Debatten über Stadt

In den Projekten der Raumunternehmen kristallisieren sich gesellschaftliche Fragen heraus. In ihnen verbinden sich gesellschaftliche Themen und Grundsatzfragen mit konkreten lokal-räumlichen Projekten. Raumunternehmen können aus einer Debatte hervorgehen und sich im 1:1-Modell dazu positionieren oder sie lösen Debatten aus. In der Verknüpfung von gesellschaftlichen Fragen mit einem konkreten Projekt werden sie zu Laboren zukünftiger Stadtentwicklung.

Ihre Vision ist ein selbstbestimmter Ort, sie handeln stark wertorientiert

In Raumunternehmen agieren zivilgesellschaftliche Akteure, die einen konkret räumlichen Bezugspunkt als Aktionsfeld für ihre Projekte wählen und sich damit an der Schnittstelle von Zivilgesellschaft und Stadtentwicklung positionieren. Diese organisieren sich selbstermächtigt, nicht-formalisiert und unabhängig – das heißt nicht an Institutionen gebunden – und verfolgen als lokal-räumliche Initiativen das Ziel, selbstbestimmte, unabhängige Orte zu schaffen. Damit entwickeln sie öffentliche Orte, Gemeinschaftsstrukturen, Dienstleistungen und Programme, die durch staatliche Institutionen und privatwirtschaftliche Unternehmen in dieser Form nicht geschaffen werden können.

Raumunternehmen experimentieren Räume

Die Projektentwicklung von Raumunternehmen fußt auf Raumexperimenten. Die Akteure probieren aus, was möglich ist, testen das Zusammenspiel von Ort, Bestand, Nutzungsideen und Programm. Aus diesen Experimenten entstehen sukzessiv tragfähige Konzepte.

Raumunternehmen bauen Netzwerke auf und suchen Partner für ihre Projekte

Sie nutzen intensiv Netzwerke und verbünden sich. Raumunternehmen brauchen Partner, um ihre Projekte zu verwirklichen und schaffen mit ihren Projekten Netzwerke, die neue Anknüpfungspunkte bieten. Ihre Akteure weisen häufig ein hohes soziales Kapital und bereits eine gute Vernetzung auf. Diese nutzen sie, um für ihre Projekte eine kriti-

sche Masse von Mitstreitern und Unterstützern zu aktivieren. In den Netzwerken und mittels der Verknüpfung der Kompetenzen verschiedener Akteure gleichen sie fehlendes Wissen aus, arrangieren Beratungen und Know-how-Transfer. Das Kompetenznetzwerk der Akteure ist eine wesentliche Ressource von Raumunternehmen.

Raumunternehmen gründen Organisationen

Raumunternehmen entstehen häufig als informelle Zusammenschlüsse, gründen mit fortschreitendem Projektverlauf jedoch verbindliche Organisationsformen. Diese sollen unternehmerisches Agieren ermöglichen, den institutionellen, externen Verhandlungspartnern ein Gegenüber bieten (das sie einordnen können und das Vertragsabschlüsse ermöglicht) sowie nach innen Strukturen aufbauen, die dauerhaft tragfähig sind und einen Generationswechsel bei den Schlüsselpersonen ermöglichen. Die Organisationsformen werden dabei stark an den verfolgten Werten ausgerichtet, was zur Gründung gemeinnütziger GmbHs, Stiftungen und Genossenschaften führt.

Raumunternehmen verhandeln

Raumunternehmen sind kommunikationsintensive Projekte. Um langfristigen Zugriff auf Grund und Boden zu gewährleisten, sind sie häufig in intensive Verhandlungen eingebunden. Dabei geht es einerseits darum, als Investor wahrgenommen zu werden und von der Tragbarkeit des Konzeptes zu überzeugen. Andererseits muss vor allem die öffentliche Hand und die Öffentlichkeit von der Bedeutung des Projektes und einer entsprechenden finanziellen und politischen Unterstützung überzeugt werden.

Raumunternehmen arbeiten wirtschaftlich: mit Geld und „Muskelhypotheken“

Sie richten ihr Handeln an wirtschaftlichen Grundsätzen aus. Dabei ist Gewinnmaximierung und individuelle Gewinnausschüttung nicht das prioritäre Ziel, ebenso wichtig sind die Weiterentwicklung und Nachhaltigkeit des Projektes. Raumunternehmen bedienen sich multipler, nicht nur monetärer Ressourcen. Die Bandbreite umfasst Recycling von physischen Beständen, Umwertung und Upcycling, „Muskelhypothek“ und Eigenengagement, soziales Kapital sowie Netzwerke; sie bilden lokale Allianzen.

Raumunternehmen generieren neue Öffentlichkeiten und ermöglichen Teilhabe durch Ko-Produktion

Raumunternehmen brauchen und schaffen offene Orte. Mit der Zeit entsteht ein organisch gewachsener Nutzungsmix, der an gemeinschaftlicher Raumproduktion, lokalen Bedürfnissen und Ressourcen ausgerichtet ist. Über ihre Entwicklung von Raum und Ort schaffen sie Möglichkeiten der Teilhabe auf verschiedenen Ebenen: Sie schaffen Anknüpfungspunkte und Schnittstellen für weitere Nutzungen und andere Projekte, sie bieten Bewohnern die Teilnahme als Nutzer und Kunde des angebotenen Programms, sie bieten externen Unterstützern die Möglichkeit der Ko-Finanzierung (Crowdfunding und Fördermitgliedschaft).

Sie entfalten Wirkung auf ihr Umfeld

Raumunternehmen positionieren sich nicht als abgeschottete Inselprojekte, sondern suchen die Schnittstellen in das Quartier. Über die eigenen Projektziele hinaus schaffen sie einen Mehrwert für das Quartier. Die Dimensionen der Wertschöpfung gehen dabei über die rein monetären hinaus und umfassen verschiedene Wirkebenen – stadträumliche, immateriell-gesellschaftliche sowie lokal-ökonomische. Ist das Projekt erfolgreich in

Gang gekommen, wird die gewonnene Kompetenz von den Protagonisten in neue Projekte weitergetragen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass Raumunternehmen über die temporäre Inwertsetzung von Räumen hinausgehen und versuchen, leer stehende oder untergenutzte Immobilien und Liegenschaften, die aus den herkömmlichen Verwertungszyklen gefallen sind, langfristig wirtschaftlich tragfähig für sich und andere Nutzer herzurichten. Im Gegensatz zu Zwischennutzungen und Raumpionieren entwickeln Raumunternehmen eine langfristige, passgenaue Nutzungsperspektive, die ihnen Planungssicherheit und Investitionsmöglichkeiten schafft und suchen dementsprechend nach sukzessiven Entwicklungs- und Finanzierungsstrategien. Sie sind häufig keine Fachleute der Stadtentwicklung und der Immobilienwirtschaft und werden entweder vom Nutzer zum Eigentümer oder schließen langjährige Miet- oder Pachtverträge ab. Dabei steht nicht die Renditeerwartung, sondern die Realisierung ihrer Vorstellungen von lebenswerter Stadt und Gemeinschaft im Vordergrund.

In diesem Zusammenhang bezieht sich „Raum-“ einerseits auf Potenziale des Raumes bei der Nutzungsauswahl und Projektentwicklung, andererseits auf die positiven Effekte für das Quartier (oder je nach Standort für die Region), in der die Raumunternehmen agieren. Ein Raumbezug der Tätigkeit kann sowohl von Beginn an von den Protagonisten intendiert sein als auch erst im Laufe der Projektentwicklung erwachsen.

Mit den Projekten schaffen sie dabei häufig auch einen ideellen Mehrwert für Stadt und Quartier und eröffnen Plattformen für Teilhabe und Mitbestimmung. So kann der Stadtbewohner zum Ko-Produzenten (wie auch Ko-Investor) seiner Stadt werden. Durch Ko-Produktion und Ko-Investition entstehen neue Werte und Möglichkeiten der Partizipation und der aktiven Mitgestaltung auf dem Weg zu einer zukunftsfähigen, nachhaltigen Stadt.

3 Forschungsstand und Forschungsvorhaben

An der Bergischen Universität Wuppertal wurde im Jahr 2012 ein Forschungsvorhaben in Eigenforschung initiiert, um den jungen Forschungsgegenstand „Raumunternehmen“ auf Basis eines explorativen Forschungsansatzes zu untersuchen. Mittels der empirischen Analyse von sechs Fallstudien und durch eine Expertenwerkstatt konnte das Themenfeld der Raumunternehmen wissenschaftlich breiter aufgestellt werden.

3.1 Forschungsstand

Bei den Raumunternehmen handelt es sich um ein junges Forschungsfeld, das erstmals im Sommer 2010 in einem Workshop der Montag Stiftung Urbane Räume (2010) umrissen wurde. Es knüpft an wissenschaftliche Debatten um Zwischennutzung und Raumpioniere, Social Entrepreneurship und Civic Economy, Raumaneignung und Bottom-up-Prozesse der Stadtentwicklung an (vgl. Hackenberg/Emptner 2011; Ziehl/Oßwald/Hasemann et al. 2012; Oswald/Overmeyer/Misselwitz 2013; Ring/AA projects/Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2013).

Erste empirische Erkenntnisse liefert eine Studie des Instituts für Arbeit und Technik (IAT) zu Raumunternehmen in strukturschwachen Quartieren und deren Potenzial für die Entwicklung des Quartiers. Raumunternehmen werden interpretiert als „auf Wirtschaftlichkeit ausgerichtete Organisationen, die ihre Geschäftsidee auf Basis von unzureichend in Wert gesetzten räumlichen Ressourcen entwickeln und deren Erfolg sich an dem sozi-

alen Nutzen für diesen Raum messen lässt“ (Gärtner/Flögel 2011: 42). Dabei wird zu mehreren Raumunternehmen innerhalb eines Quartiers/einer Region geforscht.

3.2 Hintergrund und Methodik des Forschungsvorhabens

Das Forschungsvorhaben „Raumunternehmen – nutzergetragene Stadt- und Projektentwicklung“ an der Bergischen Universität Wuppertal verfolgt seit Juni 2012 ein exploratives Vorgehen, um das Phänomen der Raumunternehmen anhand von sechs Fallstudien und im Rahmen einer Expertenwerkstatt umfassend zu beleuchten. Ziel ist es, relevante Forschungsfragen und -thesen herauszukristallisieren, die zukünftig auf einer breiteren empirischen Basis untersucht werden sollen.

Die Erkenntnisse zu den sechs Fallstudien basieren zum einen auf Auswertungen von Dokumenten zu den einzelnen Raumunternehmen (Entwicklungskonzepte, Homepage, Zeitschriftenartikel), zum anderen auf Experteninterviews mit den Akteuren vor Ort und einer Ortsbesichtigung. Die Forschungsfragen beziehen sich auf folgende Themen:

- Entstehungsgeschichte der Projekte
- Gewählte Nutzungen und Nutzungsmischungen
- Akteurskonstellationen
- Parallelen zwischen der Do-it-yourself-Projektentwicklung und klassischer Projektentwicklung
- Finanzierung und Organisation
- Wirkungen der Projekte

Anschließend an die Fallstudienanalyse wurden in einer Expertenwerkstatt mit Fallstudienvertretern und Experten aus den Bereichen Immobilienwirtschaft, Bürgerbeteiligung, Stadtentwicklung, Finanzierung und Organisation der Ergebnisstand hinsichtlich relevanter Forschungsfragen und -thesen diskutiert. Begleitend wurde eine Ausstellung konzipiert, in der die Fallstudien anschaulich aufgearbeitet und vermittelt werden. Eine Publikation (geplante Veröffentlichung 2014) bereitet den Forschungsstand auf und soll das noch weitgehend unbekannte Forschungsthema einer breiten Öffentlichkeit bekannt machen.

3.3 Erste Ergebnisse aus den Fallstudien

Die sehr heterogene Auswahl der sechs Fallstudien verdeutlicht die Spannweite des Phänomens „Raumunternehmen“: Fünf der Projekte sind in Deutschland angesiedelt, zudem wurde ein Projekt in den Niederlanden betrachtet. Sie befinden sich sowohl in wachsenden als auch in schrumpfenden Räumen, im ländlichen und im (groß-)städtischen Umfeld. Sie reichen von bundesweit medienwirksamen bis hin zu intrinsisch ausgerichteten Projekten. Sie wurden initiiert und werden getragen sowohl von Gruppen als auch von wenigen Schlüsselpersonen, die entweder zuerst eine Nutzungsidee besaßen und einen adäquaten Raum suchten oder ausgehend von einem leer stehenden oder untergenutzten Standort Nutzungsideen entwickelten. Gleichwohl ist allen Projekten gemein:

- das Streben nach einer gewissen ökonomischen Tragfähigkeit; aufgrund der teilweise kurzen Projektlaufzeit war zum Untersuchungszeitpunkt jedoch unklar, ob diese auch dauerhaft gesichert sein wird

- die Anwendung von werteorientierten Finanzierungs- und Organisationsmodellen wie die Gründung (gemeinnütziger) GmbHs, Vereine, Genossenschaften oder Stiftungen oder die Zusammenarbeit mit gemeinwohlorientierten oder sozial-ökologisch ausgerichteten Finanzinstituten und Stiftungen
- die kontinuierlichen Lernprozesse, die zu einer sukzessiven Professionalisierung der Akteure im Laufe der Projektentwicklung führten

Die beiden Projekte Gängeviertel (Hamburg) und Schiebblock (Rotterdam/Niederlande) haben einen besonderen Impuls in die lokale Debatte um Stadtentwicklung mit sich gebracht. Im Folgenden wird anhand dieser beiden Projekt geschildert, wie die Öffentlichkeit in den Prozess eingebunden wurde und die Projekte eine weite Ausstrahlungskraft entfalten konnten.

3.4 Fallbeispiel Gängeviertel in Hamburg

Das in der Hamburger Innenstadt gelegene historische Gängeviertel (vgl. Abb. 1) ist durch die Medien deutschlandweit bekannt geworden und bildet eine historische Enklave, umgeben von modernen Bürogebäuden. Entstanden aus einer Protestaktion mehrerer Aktivisten gegen die Stadtplanungspraxis der Stadt Hamburg wird das Ziel verfolgt, in dem historischen Gebäudeensemble bezahlbare Räume für Kunst, Kultur und sozialverträgliches Wohnen zu schaffen. Das schwer inwert zu setzende Ensemble wird somit nicht nur erhalten, sondern auch einer gemeinwohlorientierten Nutzung zugeführt. Die Kritik der Engagierten bezieht sich auf eine investorengetriebene Stadtentwicklung und richtet sich gegen den Abriss historischer Bausubstanz für den Neubau von Bürogebäuden oder Luxuswohnungen.

Abb. 1: Steckbrief des Gängeviertels in Hamburg

Ort	Hamburger Innenstadt
Initiatoren	Initiative „Komm in die Gänge“
Organisationsform	Gängeviertel Genossenschaft 2010 eG, Gängeviertel e. V., offene Vollversammlungen
Raumverfügbarkeit	Nutzungsvereinbarung (aktuell), Erbpachtvertrag zwischen der Stadt Hamburg und der Gängeviertel Genossenschaft 2010 eG nach Sanierung wird angestrebt
Fläche	Grundstück 3.800 m ² , Gebäude 8.000 m ²
Laufzeit	seit 2009
Nutzungen	Sozialwohnungen (z. T. Wohnateliers) in den Obergeschossen, gewerbliche Nutzungen in den Erdgeschossflächen, Ausbau der Fabrik als soziokulturelles Zentrum mit Veranstaltungsflächen, offenen Projekträumen und Werkstätten geplant
Mietpreise	Derzeit mietfrei, nach Sanierung 5,80 €/m ² für die Wohnflächen (entspricht der höchstzulässigen Nettokaltmiete für geförderte Sozialwohnungen)

Das untersuchte städtische Grundstück wird seit 2002 von der Stadt vermarktet. Als ein potenzieller Investor im Jahr 2009 in finanzielle Schwierigkeiten geriet, reagierte die Initiative „Gängeviertel“ und organisierte die Besetzung des Geländes mittels eines Hof-festes im August 2009. In dessen Folge wurde das Ziel einer „Übernahme in Eigenverant-wortung“ konkretisiert und mit einem integrierten Entwicklungskonzept, das eine Sanierung des Geländes für 20 Mio. Euro vorsieht, untermauert. Die Initiative organisiert sich sowohl in einem Verein als auch in einer Genossenschaft mit der Absicht, das sanierte Ensemble in Erbpacht von der Stadt zu übernehmen und zu betreiben. Seit 2009 wird durchgängig ein kulturelles Veranstaltungsprogramm auf dem Gelände realisiert.

Das Gängeviertel bietet eine Plattform für Protest, sodass bereits bestehende Initiati-ven in der Stadtgesellschaft Hamburgs wie das Bündnis „Recht auf Stadt“ oder das Mani-fest „Not in our name, Marke Hamburg“ zusammenarbeiten und eine öffentliche Debat-te um Stadtentwicklungs- und Beteiligungspraxis weiter angeregt wird.

3.5 Fallbeispiel Schieblock in Rotterdam

In Rotterdam wird der zentral am Hauptbahnhof gelegene Schieblock, ein seit 20 Jahren leer stehendes Bürogebäude, zum Ausgangspunkt für einen anderen Ansatz der Quar-tiersentwicklung (vgl. Abb. 2). Dahinter steht das junge Planungsbüro ZUS – Zones Ur-baines Sensibles. Am Schieblock zeigt ZUS beispielhaft, welche Alternativen der Projekt- und Quartiersentwicklung sich für einen von der Finanzkrise stark betroffenen Immobi-lien- und Bausektor bieten. Dabei spielen der Umbau des Bürogebäudes, das Zusam-menspiel lokaler Akteure und eine radikale Strategie der Öffentlichkeitsbeteiligung eine besondere Rolle.

Abb. 2: Steckbrief des Schieblocks in Rotterdam

Ort	Rotterdammer Innenstadt
Initiatoren	Elma van Boxel und Kris Koremann, Landschaftsarchitekten
Organisationsform	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Raumverfügbarkeit	Zwischennutzungsvertrag für fünf Jahre, 2002–2009 Anti-Squat ¹ , 2010–2015 Zwischennutzungsvertrag
Fläche	Grundstück 0,9 ha, Gebäude 8.000 m ²
Laufzeit	seit 2001
Nutzungen	Gewerbe, Büros, Gemeinschaftsgarten, Werkstatt, öffentliche Promenade, Ausstellungsraum
Mietpreise	10 €/m ² Miete einschließlich Nebenkosten für Gewerbeflächen, öffentliche Nutzungen sind mietfrei

¹ Anti-Squat entstand in Zeiten der Immobilienkrise in den Niederlanden (dort Anti-Kraak genannt) als ein Instrument zur Belegung von leer stehenden Immobilien. Bei dem „Anti-Squat“-Konzept werden vormals besetzte Gebäude („squats“) unter sehr günstigen Bedingungen an solche Personen (wie Künstler, Studie-rende) vermietet, die bereit sind, die Immobilien innerhalb kurzer Zeit „auf Zuruf“ (oftmals nach nur zwei Wochen) wieder zu verlassen.

Der Schieblock wandelt sich vom Abrisskandidaten zum vitalen Stadtraum. In einer Mischung aus informellen und aus vertraglich abgesicherten Nutzungen gelingt es den Projektmachern, ein vernachlässigtes Bürogebäude hinter dem Hauptbahnhof durch eine neue öffentliche Verbindung zum Lieblingsort der Rotterdamer zu machen.

Durch eine breit angelegte Crowdfunding-Aktion gelangt das Gebiet ins öffentliche Bewusstsein. Mit ihrer Spende werden die Unterstützer zu Ko-Produzenten des öffentlichen Raums. Auf viele Rotterdamer Institutionen, Initiativen und Unternehmen übt das Projekt eine große Anziehungskraft aus. Die Verbindung an einem Ort schafft den Nährboden für ressortübergreifende Innovationen.

4 Raumunternehmen als neue Form der Beteiligung und Teilhabe – Stadt durch Akteure

Lokale Akteure und deren Aktivierung von Räumen gewinnen derzeit in der Frage um die Mitgestaltung von Stadt zunehmend an Bedeutung. Dabei tritt ein neuer Typus von Raumaktivisten auf den Plan: unkonventionelle, selbst tätig werdende und selbstorganisierte Projektentwickler. Sie eignen sich Räume für die Umsetzung eigener Nutzungsideen an, sind lokal verankert und suchen nach Modellen, um eine langfristige Perspektive für ihre Projekte zu ermöglichen.

In dieses Feld lassen sich auch Raumunternehmen einordnen. Sie entwickeln sukzessiv eine eigene Nutzungsidee oder passen diese und den Ort in wechselseitiger Auseinandersetzung aneinander an. Über die Entwicklung von Raum und Ort schaffen sie Anknüpfungspunkte für weitere Nutzungen und Nutzer. So entsteht mit der Zeit ein organisch gewachsener Nutzungsmix, der an gemeinschaftlicher Raumproduktion, lokalen Bedürfnissen und Ressourcen ausgerichtet ist. Bei den Fallstudien zeigen sich unterschiedliche Intensitäten von Beteiligung innerhalb der Projektentwicklung und der Stadtöffentlichkeit. Bei der Expertenwerkstatt wurde beispielsweise die Frage aufgeworfen, inwieweit ein zeitlich befristetes „Abgeschottetsein“ eine Voraussetzung für den Projekterfolg darstellt.

Raumunternehmen sind Plattformen der Teilhabe – hier wird Beteiligung nicht über Bürgerinformationsveranstaltungen legitimiert, sondern durch aktives Engagement für ein Projekt ermöglicht. Raumunternehmen stehen beispielhaft für ein gestiegenes Interesse der Bürger an „Stadt“. Gesellschaftliche Themen und Grundsatzfragen – z. B. „Wie wollen wir zukünftig leben?“ – werden mit konkreten lokal-räumlichen Projekten im eigenen Wohnumfeld verknüpft. Auffällig ist dabei, dass der Trend zu mehr Teilhabe sich häufig nicht in der Teilnahme an formellen Beteiligungsverfahren, sondern in der Initiierung und Umsetzung eigener Projekte widerspiegelt. Dies zeigt sich zum Beispiel auch im Wohnungssektor an dem zunehmenden Auftreten von Baugemeinschaften und Baugruppen oder mit den deutschlandweit entstehenden Urban-Gardening-Projekten.

Teilhabe wird verknüpft mit direktem Engagement und der Möglichkeit zur Verwirklichung eigener Visionen in konkreten Projekten. Statt einer „von oben aufgesetzten“ Beteiligung geht es ums Selbermachen und Selbstbestimmen sowie die Möglichkeit zur persönlichen, praktischen und räumlichen Teilnahme an Stadt- und Freiraumentwicklung – um die Ko-Produktion von Stadt.

Im Schatten der jahrzehntealten Debatte um Beteiligungsformate „haben sich neue Umgangsformen der Bürger mit ihrer Stadt herausgebildet, die durchaus auch als Partizipationen an Stadtentwicklung verstanden werden können“ (Willinger 2012: 204). Bei diesen neuen Umgangsformen handelt es sich um eine direkte und intensive Einfluss-

nahme auf Raumproduktion, die ganz praktisch aus den Interessen der Nutzer selbst entsteht und die sich auch bei Raumunternehmen wiederfindet. Mit Blick auf nutzergetragene Raumeignung fragt Willinger (2012: 205): „Was sieht man, wenn man die Perspektive von Bürgerbeteiligung wechselt und einmal nicht mit dem Blick der Verwaltung, sondern aus der Richtung der Stadtbewohner schaut? Wenn man Beteiligung nicht so instrumentell und ausschließlich auf Stadtplanungsverfahren gerichtet versteht, sondern umfassender – als allerlei alltägliche und außergewöhnliche Aktivitäten, mit denen Menschen an ihrer Stadt teilhaben – dann werden aus einer von oben betriebenen und oft genug mühevollen Beteiligung an den formellen und informellen Prozessen der Stadtplanung vielfältige praktische und virtuelle, öffentliche und persönliche, diskursive und performative Partizipationen an Stadtentwicklung.“ Das würde bedeuten, dass Stadtbewohner nicht mehr Planungs-betroffene sind, sondern Ko-Produzenten der Stadt, keine Beteiligten an Planungen, die zu von Fachleuten aufgeworfenen Fragen Lösungen erarbeiten sollen, sondern selbst aktiv werden.

Es steht zur Debatte, unter welchen Umständen Raumunternehmen als Plattform für Teilhabe fungieren können und Raumunternehmen als Beteiligungsmodelle einzuordnen sind. Diese neuen Formen der aktiven Beteiligung verdeutlichen ein grundlegend anderes Rollenverhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft. „Es ist geprägt von nicht-formalisierten und selbstermächtigten Möglichkeiten des bürgerschaftlichen Engagements und der eigenmächtigen (Mit-)Gestaltung des lokalen Lebensumfelds, das einen konkreten räumlichen Bezugspunkt als Aktionsfeld wählt“ (Halemba 2012: 2).

Ein Kritikpunkt an der Beteiligungspraxis der Raumunternehmen liegt in ihrem stark nach innen gerichtetem Fokus. So können diese neuen räumlichen Teilhabekulturen der Raumunternehmen auch den Ausschluss von Nicht-Projektbeteiligten bedeuten: Das Engagement einiger Bürger in Form konkreter Projekte ist nur um den Preis des Ausschlusses anderer möglich, denn durch die Aneignung des Raumes durch Einzelne kommt es zu einer Quasi-Privatisierung des Bodens, der dann für andere Nutzer nicht mehr frei zur Verfügung steht.

Im klassischen Verständnis der Beteiligung werden die Bürger „aktiviert“, um an vorkonstruierten Planungsprozessen zu partizipieren. Raumunternehmen hingegen werden selbst aktiv, um lokal wahrgenommene Probleme zu beheben und eigene Visionen umzusetzen. Orientiert an der häufig verwendeten Partizipationsleiter mit den vier Stufen Information, Mitwirken, Mitentscheiden, Selbstverwalten (vgl. Arnstein 1969; Lüttringhaus 2000) können die Raumunternehmen der obersten Stufe der Selbstverwaltung zugeordnet werden. Die Akteure in den Raumunternehmen engagieren sich für ein Projekt und bauen dabei eine Selbstverwaltung unabhängig von öffentlichen Institutionen auf. Andere Stufen der Partizipationsleiter kommen nur selten zum Tragen: Bei einigen Raumunternehmen wurde eine Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren durchgeführt. So verbleibt die Liegenschaft des Gängeviertels in Hamburg im städtischen Eigentum, um so langfristig in Erbpacht von den Aktiven übernommen zu werden.

5 Potenziale der Raumunternehmen für die Stadtentwicklung

Ausgehend von der Annahme, dass Raumunternehmen eine aktive Form der Beteiligung sind, stellen sich folgende Fragen: Was können Raumunternehmen für die Stadtentwicklung leisten? Wo liegen die Grenzen dieser Projekte? Wie können Stadtplaner mit ihnen umgehen bzw. sie gar unterstützen? Diese Fragen können aufgrund der kurzen Forschungshistorie zu diesem Phänomen hier nur angerissen werden.

Bereits die untersuchten Fallstudien zeigen diverse positive Wirkungen auf die Stadtentwicklung. Neben der Wiedernutzung leer stehender Flächen bzw. Gebäude (wie in Erfurt mit der Saline 34), dem Erhalt historischer Bausubstanz (wie ExRotaprint in Berlin oder das Gängeviertel in Hamburg), der Schaffung günstigen Mietraums für Künstler und andere Nutzer können durch das zivilgesellschaftliche Engagement der Raumunternehmen auch positive Quartierseffekte entstehen. So werden häufig die neu geschaffenen Angebote nicht nur an den Visionen der Initiatoren, sondern explizit an den Bedürfnissen der Quartiersbewohner bzw. im ländlichen Raum an denen der Regionsbewohner ausgerichtet. Beispielhaft seien innovative Yogaangebote in Stephanskirchen, das stadtweit bekannte Kulturprogramm des Gängeviertels oder die Nutzungsdrittelerung aus Arbeit, Kultur und Soziales von ExRotaprint genannt. Die Orientierung an der lokalen Nachfrage sichert den „Unternehmern“ auch eine wirtschaftliche Tragfähigkeit der Projekte.

Ein weiterer Aspekt ist die persönliche Entwicklung der Initiatoren von Raumunternehmen. Durch die andauernden Lernprozesse erfolgt eine sukzessive Professionalisierung der Akteure, die – in häufig zeitaufwendigen Prozessen – gleichzeitig die Kompetenzen der Bürger stärken. So kann der Stadtbewohner zum Ko-Produzenten (wie auch Ko-Investor) seiner Stadt werden. Eine hieran anknüpfende Frage ist, inwieweit durch die aktive Beteiligung in eigenen Projekten ein Verantwortungsgefühl für sonstige Stadtentwicklung steigt und ob hiervon formelle Beteiligungsprozesse profitieren könnten. Wie die Beispiele Gängeviertel und Schieblock zeigen, können die Raumunternehmen auch als Inkubator für Debatten auf gesamtstädtischer Ebene dienen, um die „richtige“ Stadtentwicklungspraxis auf kommunaler, administrativer Ebene zu erörtern.

Zudem stellt sich die Frage, welche (öffentlichen) Aufgaben Raumunternehmen übernehmen wollen, können und sollten. Müssen Raumunternehmen zwingend am Gemeinwohl orientiert sein und wie könnte ein Gemeinwohlanatz in solchen Projekten realisiert werden? „Der gesellschaftliche Mehrwert dieser Initiativen ist subjektiv und von Partikularinteresse geleitet, geht aber grundsätzlich von einem kollektiven Ansatz und sozialer Interaktion im Stadtraum aus“ (Halemba 2012: 2). Inwiefern ist die öffentliche Hand gefordert, zwischen Einzel- und Gemeinwohlinteresse abzuwägen (z.B. Schaffung öffentlicher Angebote/Nutzungen) oder ihr Abwägungsverständnis auf die Form der Teilhabe einzustellen? In den Fallstudien wurde deutlich, dass sich die Raumunternehmen häufig auf lokale Einzelfragen in ihrem Interessenbereich konzentrieren, weshalb komplexe Problembereiche weiterhin durch die öffentliche Hand koordiniert werden müssen.

Nach derzeitigem Kenntnisstand handelt es sich bei den Raumunternehmen um zivilgesellschaftliche Initiativen, die mit dem Anspruch verknüpft sind, „unternehmerisch“ tätig zu sein und somit langfristig zumindest ein ausgeglichenes Verhältnis aus Ausgaben und Einnahmen zu erreichen – im Sinne einer Nachhaltigkeit und Langfristigkeit ihrer Projekte. Die gewählten Nutzungen sollen im Gesamtpaket zumindest schwach rentierbar sein, um ein eigenständiges Fortbestehen ohne Fördermittel zu ermöglichen. Dabei kann ein finanzieller Ausgleich zwischen ertragreichen Teilprojekten gegenüber unrentablen, jedoch für das Gesamtprojekt relevanten Teilprojekten stattfinden. Zum Teil sind die untersuchten Raumunternehmen in einer Übergangsphase, in der sie auf Fördermittel angewiesen sind (z.B. Saline 34 in Erfurt). Ziel ist jedoch die unabhängige Bewirtschaftung der Gebäude. Erst in einem aufbauenden Schritt, sozusagen als Kür, wird ein Gewinn angestrebt, um eine dauerhafte Existenzgrundlage für die Akteure zu schaffen.

Die dargestellten positiven Aspekte der Raumunternehmen können eine Forderung nach Unterstützung durch die Politik und Verwaltung mit sich bringen. Generell wird die

Unterstützung von bürgerschaftlichen Initiativen vonseiten der Politik zunehmend als Aufgabenfeld entdeckt. Eine Unterstützung auf kommunaler Ebene könnte etwa in Form von finanziellen Mitteln, z. B. im Rahmen bestehender Förderprogramme, durch Beratungsleistungen bei der Wahl der „richtigen“ Organisations- und Finanzierungsform, durch die Schaffung von adäquatem Planungsrecht oder durch einen Grundstückserwerb bzw. einen Grundstücksbehalt in öffentlicher Hand erfolgen. Übergreifend wäre eventuell ein Erfahrungsaustausch zwischen den bestehenden Raumunternehmen und neuen Initiativen eine gute Möglichkeit, um nachfolgenden Projekten die Entwicklung zu erleichtern. Teilweise sind die Projekte gut miteinander vernetzt. Es ist fraglich, inwieweit eine Formalisierung des Austausches überhaupt Anklang finden würde. Ein erster wichtiger Schritt stellt jedoch eine Sensibilisierung von Verwaltung und Politik für Raumunternehmen und die damit verbundenen Potenziale für Teilhabe und Stadtentwicklung dar.

Literatur

- Arnstein, S.R. (1969): A ladder of citizen participation. In: *Journal of the American Institute of Planners* 35 (4), 216-224.
- Buttenberg, L.; Overmeyer, K.; Spars, G. (Hrsg.) (2014): *Raumunternehmen. Wie Nutzer selbst Räume entwickeln*. Berlin.
- Gärtner, S.; Flögel, F. (2011): *Raumunternehmen als Raumkapital: Welches monetäre Kapital benötigen sie?* In: Institut für Arbeit und Technik (IAT) (Hrsg.): *Geschäftsbericht 2010/2011*. Gelsenkirchen, 41-48.
- Hackenberg, H.; Empter, S. (Hrsg.) (2011): *Social Entrepreneurship – Social Business: Für die Gesellschaft unternehmen*. Wiesbaden.
- Halemba, L. (2012): *Der Raumspirant – Eine Erkundung performativer Planung*. Diplomarbeit im Fach Stadtplanung an der HafenCity Universität Hamburg.
- Lüttringhaus, M. (2000): *Stadtentwicklung und Partizipation. Fallstudien aus Essen-Katernberg und der Dresdener Äußeren Neustadt*. Bonn.
- Montag Stiftung Urbane Räume (2010): *Nutzerbasierte Projektentwicklung und „Raumunternehmer“*. Ergebnisprotokoll des Workshops bei der Montag Stiftung Urbane Räume am 28. Juni 2010. Bonn.
http://www.montag-stiftungen.de/fileadmin/Redaktion/Urbane_Raeume/PDF/Projekte/Nachbarschaften_und_Wohnr%C3%A4ume/MUR_RaUn_Workshopdokumentation.pdf
 (07.02.2014).
- Oswald, P.; Overmeyer, K.; Misselwitz, P. (Hrsg.) (2013): *Urban Catalyst. Mit Zwischennutzungen Stadt entwickeln*. Berlin.
- Ring, K.; AA projects; Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2013): *Selfmade city Berlin. Stadtgestaltung und Wohnprojekte in Eigeninitiative*. Berlin.
- Selle, K. (2013): *Über Bürgerbeteiligung hinaus. Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte*. Detmold.
- Willinger, S. (2012): *Wilde Partizipationen – Was informelle Raumnutzung mit Bürgerbeteiligung zu tun hat*. In: Ziehl, M.; Oßwald, S.; Hasemann, O.; Schnier, D. (Hrsg.): *Second hand spaces. Über das Recyceln von Orten im städtischen Wandel*. Berlin, 204-212.
- Ziehl, M.; Oßwald, S.; Hasemann, O.; Schnier, D. (Hrsg.) (2012): *Second hand spaces. Über das Recyceln von Orten im städtischen Wandel*. Berlin.

Autoren

Lisa Buttenberg (M.Sc.) studierte Stadtplanung und Stadtentwicklung an der HafenCity Universität Hamburg und am Dublin Institute of Technology. Seit 2011 arbeitet sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl Landschaftsarchitektur (Prof. Overmeyer) der Bergischen Universität Wuppertal und ist dort derzeit für das Forschungsvorhaben „Raumunternehmen – nutzergetragene Stadt- und Projektentwicklung“ tätig. Sie ist Mitbegründerin des freien Kollektivs spacedepartments und Mitherausgeberin des Magazins „urban spacemag – Stadt in Seiten“.

Anja Müller (Dipl.-Ing. Raumplanung) arbeitet seit Mai 2010 am Lehrstuhl „Ökonomie des Planens und Bauens“ an der Bergischen Universität Wuppertal. Als wissenschaftliche Mitarbeiterin war sie in diversen Forschungsprojekten zur Stadtentwicklung tätig, u.a.: Wachstums- und Beschäftigungswirkungen des Investitionspakts zur energetischen Sanierung im Vergleich zur Städtebauförderung, Betriebskonzepte für die Nordbahntrasse in Wuppertal unter Beteiligung von Bürgern, Wirkungen neuer Finanzinvestoren in Quartieren in Nordrhein-Westfalen.

Christina Schraml, Emilie Kleinszig

From Obstacle to Opportunity: Bürgerbeteiligung in der lebenswertesten Stadt der Welt

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 1.1 Warum Beteiligung?
 - 1.2 Stufen der Beteiligung
- 2 Schauplatz Wien
 - 2.1 Rahmenbedingungen und Kontext der Fallbeispiele
 - 2.2 Fallbeispiel Umgestaltung Schwedenplatz-Morzinplatz
 - 2.3 Fallbeispiel Neugestaltung Mariahilfer Straße
 - 2.4 Optimierungspotenziale der Beteiligungsstrategien
- 3 Das Partizipationstool Urban Re:view
 - 3.1 Vorbemerkungen
 - 3.2 Zum Ursprung des Urban Re:view
 - 3.3 Der Ablauf
- 4 Schlussfolgerungen und zentrale Handlungsempfehlungen

Literatur

Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund aktueller Diskurse um die zunehmende Bedeutung von kollektiven Entscheidungsprozessen bzw. um die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in urbanen Planungsprozessen versucht dieser Beitrag einen Zusammenhang zwischen gegenwärtigen Beteiligungsstrategien und „smarter“, nachhaltiger und demokratischer Stadtentwicklung herzustellen. Anhand zweier konkreter Wiener Fallbeispiele wird untersucht, welchen Nutzen und welche Schwierigkeiten die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger mit sich bringt, sowie der Frage nachgegangen, wie man Beteiligungsprozesse so gestalten kann, dass ein gemeinsamer Dialog zwischen Bürgerinnen und Bürgern, als „lokale Expertinnen und Experten“ mit verschiedenen sozio-kulturellen Hintergründen und diversen Bedürfnissen, und Planungsexpertinnen und -experten angeregt wird. Ein Verständnis von Planungsprozessen als gemeinschaftliche Aufgabe trägt zu Transparenz, Offenheit und Akzeptanz bei, was wiederum die effizienteste Form der Konfliktprävention darstellt. Ein Schwerpunkt des Beitrags liegt auf dem partizipativen Urban Re:view Place Assessment Tool.

Schlüsselwörter

Partizipation – Partizipationstools – Wien – Urban Re:view Place Assessment Tool – demokratische Stadtentwicklung

From Obstacle to Opportunity: Engaging the Public in the World's most Livable City

Abstract

Against the background of increasing participation processes in urban planning, this contribution explores the relationship between contemporary participation processes and smart, sustainable, and democratic city development. Participatory planning is increasingly gaining importance in urban discourse as collective decision-making has the potential to diminish traditional power structures. Public engagement at an early stage of the development process can increase the value of public contribution and reduce the likelihood of public rejection of eventual proposals. By describing two examples of Viennese participation processes this contribution outlines some major advantages, shortcomings and challenges of public participation. Furthermore, the Urban Re:view Place Assessment Tool is presented as a low-tech, low-cost, highly inclusive method of urban analysis which can foster public participation.

Keywords

Public participation – participation tools – Vienna – Urban Re:view Place Assessment Tool – democratic city development

1 Einleitung

Vor dem Hintergrund aktueller Diskurse um die zunehmende Bedeutung von kollektiven Entscheidungsprozessen bzw. die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in urbanen Entwicklungs- und Planungsprozessen, versucht dieser Beitrag den Zusammenhang zwischen gegenwärtigen Beteiligungsstrategien und „smarter“, nachhaltiger und demokratischer Stadtentwicklung zu beleuchten bzw. der Frage nach den Chancen und Grenzen der Partizipation nachzugehen. Neben der Veranschaulichung von zwei Wiener Fallbeispielen, die als Partizipationsmethoden die „Dialog Box“ und „e-Partizipation“ verwenden, wird das kürzlich entwickelte Partizipationstool Urban Re:view als mögliche (ergänzende) Alternative vorgestellt.

1.1 Warum Beteiligung?

Diversität und Komplexität sind für Städte und urbane Sozialsysteme des postmodernen Zeitalters kennzeichnend. Diese Charakteristika spiegeln sich in den verschiedenen Interessen und Anforderungen der Stadtbewohnerinnen und -bewohner an Stadträumen wider. Nicht immer werden Stadträume den Bedürfnissen aller Menschen, die in der jeweiligen Stadt wohnen oder diese nutzen, gerecht. Ganz im Gegenteil, der urbane Raum ist von sozialer Ungleichheit und von Machtstrukturen geprägt.

Genau jene, die ohnehin an den Rand der Gesellschaft gedrängt werden, sind häufig von der Teilhabe an Beteiligungsverfahren ausgeschlossen. Dazu zählen vor allem sozio-ökonomisch schwächere Gruppen und jene Personen, die von sozialem und politischem Ausschluss betroffen oder bedroht sind. Diese Exklusion sogenannter Randgrup-

pen wirkt sich negativ auf die Förderung einer demokratischen Gesellschaft aus und muss daher als ernst zu nehmende Herausforderung positioniert werden – denn Beteiligung hat das Potenzial, Entscheidungen über Ressourcen demokratischer durchzuführen und damit Umverteilungen im urbanen Machtgefüge anzukurbeln. Kurz: Partizipationsprozesse bieten die Chance, soziale Schieflagen aufzubrechen.

Allgemeines Ziel von Partizipation ist die Abbildung eines möglichst breiten Spektrums der Interessen und Bedürfnisse der Bevölkerung. Durch eine frühzeitige Erfassung der Anforderungen und Präferenzen der Bevölkerung und offene transparente Einbindung kann Beteiligung zu einer konstruktiven und zukunftsweisenden Prävention möglicher Konfliktpunkte beitragen.

1.2 Stufen der Beteiligung

Ein Modell, welches in Zusammenhang mit Partizipation häufig Verwendung findet, ist Sherry Arnsteins 1969 entwickelte „Partizipationsleiter“ (Arnstein 1969; vgl. Abb. 1). Aus diesem Modell geht hervor, dass unterschiedliche Stufen der Beteiligung, abhängig vom jeweiligen Ausmaß an Entscheidungsmöglichkeiten, unterschieden werden können. In Anlehnung an das Modell kann Partizipation als Teilhabe an der Entscheidungsmacht beschrieben werden. Im Detail werden folgende Partizipationsstufen voneinander unterschieden:

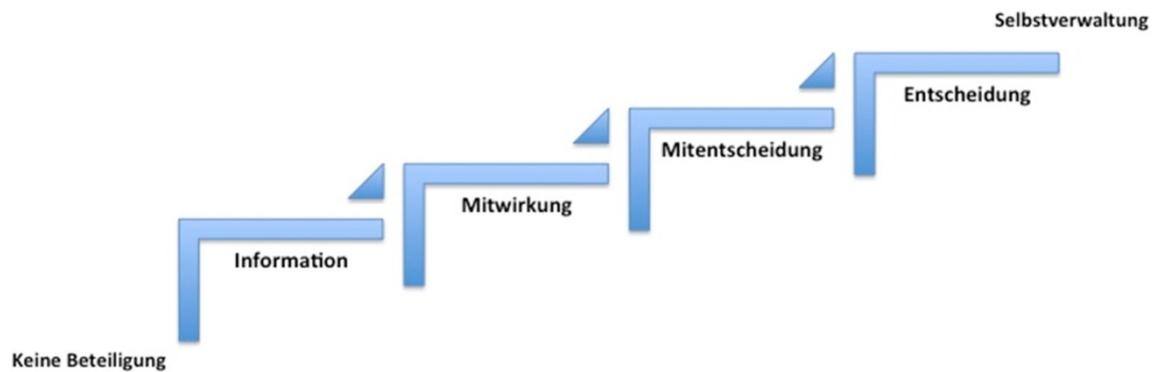
Auf der untersten Partizipationsstufe „Information“ werden Interessierte und Betroffene eingeladen, sich über ein geplantes Vorhaben zu informieren und sich über die damit in Verbindung stehenden Auswirkungen aufklären zu lassen. Häufig verwendete Informationsmittel auf dieser Stufe sind Aushänge oder Wurfsendungen.

Auf der zweiten Stufe der „Mitwirkung“ bzw. „Konsultation“ können sich Interessierte informieren und darüber hinaus Stellung zu den vorgelegten Plänen vornehmen. Das heißt, „Betroffene“ erhalten die Möglichkeit, ihre Interessen, Bedürfnisse und Ideen im Sinne einer Anregung für die geplante Umsetzung einzubringen, können jedoch nicht über Inhalte entscheiden. Die Wahrung der Interessen und Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger ist nicht zwingend gegeben.

Die nächste Partizipationsstufe „Mitentscheidung“ bzw. „Kooperation“ ist erreicht, wenn Interessierte und „Betroffene“ bei Entwicklungsvorhaben mitbestimmen können. Gemeinsam mit den Verantwortlichen können Ziele ausgehandelt und deren Ausführung und Umsetzung geplant werden. Interessierte haben einen sehr großen Einfluss auf die geplanten Maßnahmen und können ihre Meinungen, Wünsche und Bedürfnisse explizit einbringen.

„Entscheidung“ bis hin zur „Selbstverwaltung“ liegt vor, wenn Bürgerinnen und Bürger oder Anrainerinnen und Anrainer ihre Stimme abgeben und damit eine verbindliche, gemeinsame und von vielen legitimierte Entscheidung treffen. Die Entscheidungsmacht über eine Sache wird also aktiv geteilt (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt 2012).

Abb. 1: Partizipationsleiter in Anlehnung an Sherry Arnsteins „ladder of participation“



Quelle: Eigene Darstellung nach Lüttringhausen (2000: 66 ff.)

In der Praxis bestimmen leider oft politischer Wille oder finanzielle Möglichkeiten den Grad der Beteiligung. Wünschenswert wäre es, dass stattdessen Inhalte und bestmögliche Umsetzung des Projekts die Wahl der Stufe der Partizipationsleiter definieren.

2 Schauplatz Wien

In diesem Kapitel werden die zunehmende Bedeutung von Governance, Dezentralität, Transparenz und das „Smart City Wien“-Projekt in Wien skizziert, um die Rahmenbedingungen und den Kontext für die nachfolgenden Wiener Fallbeispiele darzustellen.

2.1 Rahmenbedingungen und Kontext der Fallbeispiele

In Wien gewinnen die Themen „Dezentralität“ und „Governance“ zusehends an Bedeutung. Seit 1988 zeichnet sich die Wiener Stadtverwaltung durch einen Trend in Richtung Dezentralisierung aus: Die Wiener Bezirksorgane werden, je nach Bereich, in unterschiedlichem Ausmaß in Entscheidungsprozesse eingebunden.

Ähnlich lässt sich eine Tendenz von Government to Governance ablesen: Die Stadt setzt seit mehreren Jahren vermehrt auf die Wahrung und Vertretung der Interessen der Bürgerinnen und Bürger. So wurden in Wien in den letzten Jahren mehrere Volksbefragungen und Volksabstimmungen über zentrale Themen der Stadt(entwicklung) durchgeführt. Beispielsweise befragte die Stadt im März 2013 ihre Bürgerinnen und Bürger zur Parkplatzsituation in der Stadt, ob öffentliche Dienstleistungen privatisiert werden sollen, ob sich die Stadt um die Austragung der Olympischen Sommerspiele 2028 bemühen soll und ob Investment in erneuerbare Energie auch fortan getätigt werden soll.¹ Die Resultate der Volksbefragungen sind jedoch für die Stadt nicht bindend.

Transparenz ist ein weiterer immer wichtiger werdender Bestandteil der Wiener Stadtverwaltung. Stadtdaten unter anderem in den Bereichen Bevölkerung, Verkehr, Wirtschaft werden online zur Verfügung gestellt. Der Stadtverwaltung zufolge soll durch diese Open-Data-Initiative Wissen über die Stadt breit und demokratisch verteilt werden. Auf diesem Weg soll ein Dialog zwischen der Stadtverwaltung und der Bevölkerung initiiert werden. Zudem soll Open Data auch die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an politischen Entscheidungen und Entscheidungsprozessen fördern.²

¹ Vgl. <http://www.wien.gv.at/politik/wahlen/volksbefragung/2013/> (10.02.2014).

² Vgl. <http://data.wien.gv.at> (10.02.2014).

Abb. 2: Open-Data-Initiative der Stadt Wien



Quelle: https://smartcity.wien.at/site/wp-content/blogs.dir/3/files/2013/08/Open-Government-Logo_OG_Wien_RGBO.jpg (03.03.2014)

Weltweit bekennen sich mehr und mehr Städte zum „Smart City“-Prinzip. Die Definition und die Indikatoren einer „Smart City“ sind vielfältig und spezifisch zugleich. Knapp zusammengefasst steht neben dem Ziel der Optimierung der ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Leistungsfähigkeit die Partizipation – also die demokratische Einbindung einer Vielzahl von Meinungen und das Engagement jeder und jedes Einzelnen für ein partnerschaftliches Zusammenleben – im Entwicklungsprozess zur intelligenten Stadt („Smart City“) im Mittelpunkt. Verschiedene Perspektiven formen so einen gemeinsamen Blick in die Zukunft einer Stadt.³

Diesem Motto folgend setzt auch die Stadt Wien vermehrt den Fokus auf Partizipationsprozesse, um demokratische, nachhaltige und smarte Stadtplanung unter Einbezug der Bürgerinnen und Bürger vorzunehmen und sich so zu einer intelligenten, zukunftsfähigen und chancenorientierten Stadt zu entwickeln (vgl. Abb. 3).

Unter diesem Gesichtspunkt stellt sich die Frage, welche unterschiedlichen Formen zivilgesellschaftlichen Engagements die Stadt Wien anstreben soll. Zudem muss diskutiert werden, welche Chancen und Risiken damit verbunden sind und welche Instrumente und Methoden am besten geeignet sind, um partizipativer Stadtplanung und Stadtentwicklung einerseits einen höheren Stellenwert zu verleihen, andererseits diese erfolgreich umzusetzen.

Im folgenden Teil werden zwei Beispiele aus dem Stadtraum Wien, mit denen die Stadt für die zunehmende Bedeutung der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern wirbt, exemplarisch dargestellt. Die Wiener Fallbeispiele werden hinsichtlich Nutzen und Schwierigkeiten von Beteiligung untersucht. Insbesondere wird, wie zuvor dargestellt, darauf eingegangen, wie transparent die Projekte sind, wie „smart“ dabei vorgegangen wird, und wie stark dabei die Aspekte der Governance und Dezentralität zum Tragen kommen. Zudem wird festgestellt, welches Partizipationstool Verwendung findet, ob es eine Methodenvielfalt gibt, ob die definierten Zielgruppen erreicht wurden und auf welcher Stufe der Beteiligungsleiter die jeweiligen Projekte einzuordnen sind.

³ Vgl. <https://smartcity.wien.at/site/> (10.02.2014).

Abb. 3: Werbeplakat Smart City Wien



Quelle: Stadt Wien

2.2 Fallbeispiel Umgestaltung Schwedenplatz-Morzinplatz

Mit der Umgestaltung des Bereichs Schwedenplatz-Morzinplatz, einem geschichtsträchtigen Ort und wichtigen Verkehrsknotenpunkt in der Wiener Innenstadt, setzte die Stadt Wien neue Maßstäbe im Hinblick auf die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern bei Planungsprozessen. Da der Platz Tag und Nacht viele Funktionen erfüllt, wird er auch von unterschiedlichsten Personengruppen genutzt. Ziel ist es, den Platz in den kommenden Jahren unter Berücksichtigung der Nutzungswünsche der verschiedenen Gruppen umzugestalten.

Im Juni 2012 wurde in der ersten Phase des Beteiligungsprozesses eine Dialogbox vor Ort initiiert, in welcher Bürgerinnen und Bürger ihre Bedürfnisse und Ideen zur Umgestaltung des Bereichs Schwedenplatz-Morzinplatz mit Post-its einbringen konnten. Gleichzeitig wurde e-Partizipation angeboten. Über eine eigene Webseite wurden die Beiträge der Wienerinnen und Wiener gesammelt (vgl. Abb. 4).

Im Fokus standen dabei laut Angaben der Stadt Wien die Sammlung von Nutzen und Qualitäten, aber auch von vorhandenen Mängeln und Lücken vor Ort.⁴ Insgesamt wurden über die Tools Dialogbox und e-Partizipation rund 1.150 Beiträge von den Bürgerinnen und Bürger eingebracht.

Die gesammelten Ideen und Möglichkeiten wurden anschließend in Kategorien zusammengefasst. Diese Selektion konnte in einer zweiten Phase wiederum vor Ort und online gewichtet werden. Anhand dieser Sammlung und Wertung der Bedürfnisse und Verbesserungsideen wird von einem ressortübergreifenden Team der Stadt Wien ein Leitbild erarbeitet, welches die Basis des Umgestaltungsprozesses bildet. An der Erarbeitung des Leitbildes sind Expertinnen und Experten, z. B. aus dem Bereich Verkehrsplanung, beteiligt. Das Leitbild, welches die Grundlage für den geplanten Gestaltungswett-

⁴ Vgl. <http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/projekte/schwedenplatz/> (10.02.2014).

bewerb bildet, soll die ausgearbeiteten Qualitätskriterien und Nutzungsanforderungen der Bürgerinnen und Bürger beinhalten.

Abb. 4: Umgestaltung Schwedenplatz



Quelle: <https://schwedenplatz.wien.gv.at/ppr19/schwedenplatz/> (10.02.2014)

2.3 Fallbeispiel Neugestaltung Mariahilfer Straße

Die Mariahilfer Straße im 6. Wiener Gemeindebezirk hat als eine der wichtigsten Einkaufsstraßen Wiens mit rund 10% des gesamten Wiener Einzelhandelsumsatzes eine zentrale Bedeutung für die Stadt. Im August 2013 wird diese teilweise in eine Fußgängerzone umgewidmet und mittels eines umfassenden Beteiligungsverfahrens neu gestaltet, um vor Ort eine Steigerung der Aufenthaltsqualität zu erzielen. Kernelemente des neuen Verkehrskonzeptes sind Begegnungszonen mit einer gemeinsamen Nutzung, Fußgängerzonen, Zonen für Radfahrer und neue „Tempo 30“-Bereiche (vgl. Abb. 5).

In einem vergleichbaren Verfahren wie beim Beispiel „Umgestaltung Schwedenplatz-Morzinplatz“ wurden Bürgerinnen und Bürger angehalten, ihre Bedürfnisse, Ideen und Wünsche durch eine Dialogbox vor Ort einzubringen. Darüber hinaus gab es mehrere Dialogveranstaltungen sowie über die Webseite www.dialog-mariahilferstrasse.at die Möglichkeit, über ein Online-Formular mitzureden und Ideen einzubringen, was von insgesamt rund 950 Teilnehmerinnen und Teilnehmern, vor allem Kundinnen, Kunden, Anrainerinnen, Anrainern und Wirtschaftstreibenden genutzt wurde. Der beschriebene Dialogprozess über das Online-Tool und die Dialogbox, der laut Stadt Wien Klarheit über die Bedürfnisse und Interessen der Beteiligten brachte, bildet nun die Grundlage des neuen Verkehrskonzeptes. Besonders der Wunsch nach mehr Raum für den nicht-motorisierten Individualverkehr wurde häufig geäußert. Die neuen Regelungen sollen nun mehrere Monate getestet werden, danach soll eine erneute Befragung der Bürgerinnen und Bürger erfolgen.⁵

⁵ Vgl. <http://www.dialog-mariahilferstrasse.at/> (10.02.2014).

Abb. 5: Neugestaltung Mariahilfer Straße



Quelle: http://www.dialog-mariahilferstrasse.at/wp-content/uploads/2013/07/0711_folder_mahue_PRINT_2.jpg

2.4 Optimierungspotenziale der Beteiligungsstrategien

Grundsätzlich verfolgen beide Beispiele durch das aktive Einbeziehen der Bürgerinnen und Bürger den Ansatz „From Government to Governance“. Ein Kritikpunkt des Beispiels „Schwedenplatz-Morzinplatz“ ist, dass trotz des durchaus ambitionierten Ansatzes das Leitbild zwar als Grundlage für den weiteren Entwicklungsprozess gilt, die Verbesserungsvorschläge der Bürgerinnen und Bürger aber nicht notwendigerweise direkt umgesetzt werden. Mit anderen Worten: Es wird auf der Partizipationsleiter die Stufe der „Mitentscheidung bzw. Kooperation“ nicht erreicht. Die Beteiligung bleibt auf der zweiten Stufe („Mitwirkung und Konsultation“) stehen. Vergleichbar ist auch das Beispiel „Mariahilfer Straße“ auf der zweiten Stufe der Partizipationsleiter einzuordnen. Beide Beispiele erfüllen den Anspruch an Transparenz. Auf den eigens eingerichteten Webseiten können sich Interessierte jederzeit im Detail über Inhalte und Projektstatus informieren oder Berichte, die als Download zur Verfügung stehen, nachlesen.

Beim Beispiel „Mariahilfer Straße“ ist jedoch die undefinierte Dauer der Testphase zu kritisieren. Im Sinne der Transparenz wären genaue Informationen zur Dauer, zur weiteren Vorgehensweise und zur Evaluierung wünschenswert. Entsprechend dem „Smart City“-Prinzip setzen sich beide Projekte zum Ziel, folgende Aspekte einfließen zu lassen: Nachhaltigkeit, Optimierung unterschiedlicher Mobilitätsformen, Verbesserung der Infrastruktur und der allgemeinen Lebensqualität.

Beide Beispiele verwenden zwar vielfältige Methoden, was grundsätzlich die Erreichbarkeit diverser Zielgruppen erhöht. Allerdings ist anzumerken, dass das Tool e-Partizipation bestimmte Gruppen nicht inkludiert, z. B. technisch unversierte (häufig ältere) Menschen. Darüber hinaus ist, was hier als Dialog (Dialogbox) bezeichnet wird, oftmals eine einseitige Kommunikationsform, da Bürgerinnen und Bürger keine direkte Rückmeldung erhalten (Webseite). Nach wie vor zeigen oft nur die „üblichen Verdächtigen“ an dem Beteiligungsangebot Interesse. Die breite Bevölkerung bzw. alle Zielgruppen werden jedoch nicht erschlossen.

3 Das Partizipationstool Urban Re:view

3.1 Vorbemerkungen

Wie beide Fallbeispiele deutlich zeigen, setzt die Stadt Wien vermehrt auf Beteiligungsprozesse. Ziel ist es, durch einen Dialog die Bürgerinnen und Bürger für Stadtentwicklungsthemen zu sensibilisieren bzw. eine Debatte über die Stadt zu eröffnen. Wie demonstriert, steckt einiges Potenzial in den eingesetzten Methoden der Dialogbox oder dem bereits sehr gängigen Tool der e-Partizipation, jedoch haben diese, wie diskutiert, auch Schwächen.

Dies wirft die Frage nach einer ergänzenden Methode auf, deren Zielsetzung es ist, insbesondere auf die „schwer erreichbaren“ Zielgruppen zuzugehen und eine gemeinsame Diskussion mit den verschiedenen Akteuren zu eröffnen. Es stellt sich die Frage, wie die Stadt integrierend auf die Bedürfnisse der diversen Bewohnerinnen und Bewohner reagieren kann. Dazu braucht es „smarte“ partizipative Tools, die es ermöglichen, dass Bewohnerinnen und Bewohner zu aktiven, selbstbestimmten Bürgerinnen und Bürgern werden. Sie werden so zu Akteurinnen und Akteuren ihrer urbanen Umwelt. Ein „smartes“ Partizipationstool nutzt die Diversität einer Stadt und involviert Personen aus den verschiedensten Stakeholder-Gruppen. Eine smarte Stadtentwicklung setzt neben technologischen Innovationen auch das Wissen über und Verständnis für die eigene Stadt als Ressource ein. In diesem erweiterten Verständnis bedeutet „smart“, den Wert

vorhandener Ressourcen durch die Förderung von urbanen Dialogen oder Kooperationen zu maximieren.

Dieses Kapitel widmet sich dem Urban Re:view Place Assessment Tool als Beispiel eines smarten und integrativen Partizipationstools. Das Urban Re:view Place Assessment Tool, welches entwickelt wurde, um neben herkömmlichen Partizipationsmethoden ergänzend oder alternativ eingesetzt zu werden, bezieht lokale Akteurinnen und Akteure als lokale Expertinnen und Experten mit ein. Aktuell befindet sich das Urban Re:view Place Assessment Tool in der Pilotphase.

Basierend auf der in nordamerikanischen Städten weit verbreiteten Methode der „Walkability Audits“ (vgl. Kapitel 3.2) wurde das Urban Re:view Place Assessment Tool von Grigsby/Kleinszig/Hatz (2013) für den europäischen Kontext adaptiert und weiterentwickelt. Urban Re:view versteht sich als Analyse- und Bewertungsinstrumentarium eines Ortes unter Einbezug aller Aspekte, die diesen Ort ausmachen, beispielsweise Mobilität, aber auch emotionale, symbolische, historische und ästhetische Komponenten von Raumqualität. Abgesehen von der aktiven Beteiligung unterschiedlicher Interessensgruppen (Kinder, Erwachsene, ältere Menschen, Anrainerinnen und Anrainer, Stadtplanerinnen und Stadtplaner, Menschen mit besonderen Bedürfnissen etc.) und der Integration der damit einhergehenden diversen Anforderungen und Bedürfnisse dieser Akteurinnen und Akteure sowie Nutzerinnen und Nutzer an Räume („respective viewpoints“) zeichnet es sich vor allem durch seine Niederschwelligkeit aus. Beispielsweise erfordert es, im Unterschied zur gängigen Methode der e-Partizipation, weder komplexes technisches Equipment noch spezielles Know-how oder aufwendige finanzielle Ressourcen. Urban Re:view kann daher als integratives und smartes Partizipationstool für die Stadtanalyse und Stadtplanung ganz im Sinne nachhaltiger Stadtentwicklung mit hoher Lebensqualität angesehen werden (vgl. Grigsby/Kleinszig/Hatz 2013).

3.2 Zum Ursprung des Urban Re:view

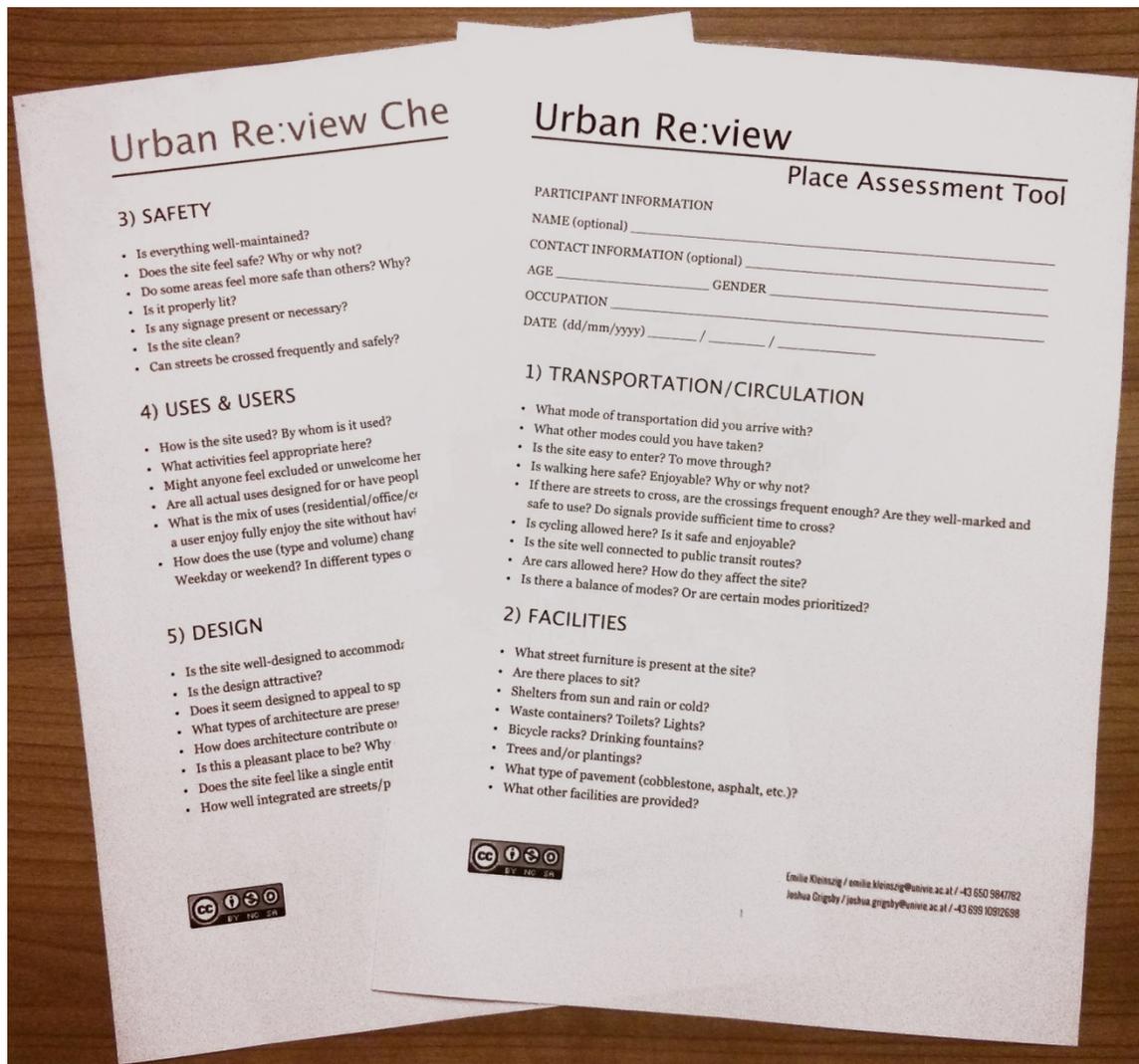
„Walkability Audits“ oder kurz „Walk Audits“ sind ein Instrument der Stadtraumanalyse, welches derzeit vor allem in nordamerikanischen Städten praktiziert wird. In diesen urbanen Räumen wird Mobilität vor allem vom motorisierten Individualverkehr dominiert und es stellt sich daher die Frage, ob Stadträume überhaupt „begehbar“ sind. In US-amerikanischen Städten beachten „Walk Audits“ vor allem Sicherheit und Schutz der Fußgängerinnen und Fußgänger und zielen darauf ab, von Autos dominierte Räume fußgängerfreundlicher zu gestalten (Burden/Litman 2011: 36). Im Gegensatz dazu steht im europäischen Kontext, insbesondere im Fall von Innenstädten und Zentren, nicht die Frage der „Begehbarkeit“ des Stadtraums im Vordergrund, sondern vielmehr die Frage danach, wie sich die Erfahrung des urbanen Raums für unterschiedliche Akteure gestaltet. Ausgehend von solchen „Walk Audits“ wurde das Konzept für europäische Städte rekontextualisiert.

Urban Re:view ist ein ergänzendes Analyseinstrument für komplexe urbane Systeme, welches nicht nur planerische Aspekte, sondern auch ästhetische und soziale Komponenten von Raumqualität berücksichtigt.

3.3 Der Ablauf

Eine möglichst vielfältig zusammengesetzte Gruppe, bestehend aus verschiedenen lokalen Expertinnen und Experten, Planerinnen und Planern, Architektinnen und Architekten sowie Stadtforscherinnen und Stadtforschern, begeht eine Örtlichkeit oder eine geplante Route. Während der Begehung wird durch Observierung und mittels einer eigens vorbe-

Abb. 6: Exemplarische Darstellung der Kategorien und Fragestellungen einer Urban Re:view-Checkliste



Quelle: Eigene Darstellung nach Grigsby/Kleinszig/Hatz (2013: 163)

reiteten Checkliste das räumliche Umfeld evaluiert. Die Checkliste bedient sich diverser Komponenten des öffentlichen Raums (vgl. Abb. 6). So wird beispielsweise in der Kategorie Mobilität evaluiert, ob die vorhandene Infrastruktur für Fußgängerinnen und Fußgänger, Menschen mit Kinderwagen, Rollstuhlnutzerinnen und -nutzer oder Fahrradfahrerinnen und Fahrradfahrer adäquat ausgestattet und ob ein sicheres Fortbewegen gewährleistet ist. Abgehandelt werden aber auch andere Aspekte, die zur Qualität des Ortes beitragen, wie beispielsweise Straßenmöblierung, Grünflächen, verschiedene Nutzungsmöglichkeiten oder Architektur. Die Checkliste ermöglicht, stadt- oder viertelspezifische Themen aufzunehmen, und wird entsprechend der Lokalität erstellt. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Urban Re:views werden eingeladen, sich verschiedene Situationen vorzustellen und unterschiedliche Perspektiven einzunehmen, z. B. „Welche Schwierigkeiten ergeben sich hier für Menschen mit Behinderung?“, „Wie nutzbar ist der Ort für 8- oder 80-Jährige?“ oder „Wie sicher fühle ich mich hier nachts alleine?“. Unmittelbar nach der Begehung erfolgen die gemeinsame Auswertung der Antworten

und eine Diskussion positiver und negativer Aspekte in Form eines „Round Tables“, der von neutralen Mediatorinnen und Mediatoren moderiert wird. Außerdem werden Verbesserungsmöglichkeiten und erforderliche Maßnahmen zu deren Umsetzung besprochen. In diesem Sinne wird eine Möglichkeit zum Dialog geboten, in dem Fragen direkt beantwortet werden, anstatt undiskutiert im Raum stehen zu bleiben.

Da weder technisches Equipment noch spezielles Know-how benötigt werden, kann jeder an einem Urban Re:view teilnehmen oder seinen eigenen Urban Re:view durchführen. Der Urban Re:view stellt somit ein partizipatives und integratives Instrumentarium der Stadtanalyse und Stadtplanung dar, dessen finanzieller Aufwand sehr gering ist. Themen und Fragestellungen können individuell angepasst werden, um auf verschiedene standortspezifische Problemstellungen und Perspektiven einzugehen. Darüber hinaus kann der Urban Re:view in mehreren Sprachen abgehalten werden.

4 Schlussfolgerungen und zentrale Handlungsempfehlungen

Aus der vorangegangenen Darstellung und Analyse der Partizipationstools und Fallbeispiele können folgende Chancen und Grenzen – wobei hier das Wort „Grenzen“ besser durch „Herausforderungen“ ersetzt werden sollte – zusammengefasst werden.

Zielgruppen

Bezüglich der Zielgruppen haben sich zwei Problemstellungen herauskristallisiert. Die gängigen Beteiligungsmethoden ziehen einerseits oft nur Personen an, die von sich aus an stadtspezifischen Themen interessiert sind und zudem über ausreichende Ressourcen verfügen, um sich zu beteiligen. Man spricht von den „üblichen Verdächtigen“. Andererseits ist oft die Rede von besonders „schwer zu beteiligenden Gruppen“, wie beispielsweise Seniorinnen und Senioren oder auch Gruppen von Jugendlichen, vor allem männlichen.

Zusammengefasst setzen sich schwer erreichbare Gruppen aus folgenden Kategorien zusammen (Breitfuss 2013):

- Menschen mit geringen persönlichen Ressourcen (Zeit, Geld, Bildung, Kontakte)
- Menschen, die sich von „Beteiligung“ nichts erwarten, weil sie entweder schlechte Erfahrungen gemacht haben oder keine Erfahrung darin haben, „gehört“ zu werden
- Menschen, deren Fokus (zurzeit) auf anderen Themen liegt

Um der Zielgruppenproblematik entgegenzuwirken, ist es sinnvoll, am Beginn eines Beteiligungsprozesses eine Analyse der betroffenen und damit zu beteiligenden Gruppen zu machen. Zudem sollten verschiedene Kommunikationsarten gewählt werden, um entsprechend genau jene Bevölkerungszielgruppen zu erreichen (Breitfuss 2013).

Zu wenige und zu einseitige Kommunikationswege bergen das Risiko, dass auf die schwer erreichbaren Gruppen nicht genug eingegangen wird und diese folglich nicht erreicht werden. Dies ist häufig darin begründet, dass zu wenig Zeit und/oder monetäre Ressourcen vorhanden sind (Breitfuss 2012: 24).

Darüber hinaus wird die persönliche Kontaktaufnahme mit den Betroffenen, wenn auch kostenaufwendig, als effektivstes Mittel beschrieben. Hier ist es wichtig, den Dialog sensibel zu gestalten und eine Begegnung auf Augenhöhe zwischen Planerinnen, Planern und Bevölkerung zu initiieren, um eine gegenseitige Vertrauensbasis zu schaffen (vgl. Breitfuss 2012: 21).

Partizipationstools

Die Verwendung des richtigen Tools ist entscheidend für die positive Umsetzung des Partizipationsprozesses. Entsprechend dem spezifischen Ziel des Projektes und des Beteiligungsprozesses muss ein Tool gewählt werden, welches die besten Resultate liefert und nicht nach einem starren Prozessdesign agiert. Ob online oder offline, ob großangelegte Umfrage oder intensive Workshops mit einer Fokusgruppe, die richtige Methode muss je nach Projekt sorgfältig abgewogen werden. Egal welche Form der Beteiligung gewählt wird, wichtig sind in jedem Fall Transparenz und Offenheit, um den Beteiligungsprozess nachvollziehbar zu gestalten. Empfehlenswert wäre ein ausgewogener Mix (Methodenvielfalt), um ein möglichst breites Spektrum an Beteiligung zu bieten.

Mediatorinnen und Mediatoren

Ein gelungener Partizipationsprozess und das erfolgreiche Erreichen der Zielgruppen sind zudem abhängig von professioneller Organisation und Moderation. Moderation ist vor allem wichtig, um den Dialog zwischen den verschiedenen Kulturen von Bürgerinnen und Bürgern, Fachleuten, Politik und Verwaltung am Laufen zu halten bzw. zu „übersetzen“. Zudem ist es die Rolle der Organisatorinnen, Organisatoren, Moderatorinnen und Moderatoren, als Medium zwischen den Parteien zu agieren und neutrale Kommunikationsräume zu schaffen, in denen Entscheidungen ausgehandelt werden können. Ein transparenter Prozess und ein kontinuierliches Sichtbarmachen der (Zwischen-)Ergebnisse sind ein weiterer Erfolgsfaktor (vgl. Breidfuss 2012). In diesem Sinne bieten intermediäre Institutionen große Chancen für Beteiligungsverfahren.

Probleme und Grenzen

Trotz der Potenziale von Beteiligungsverfahren zeichnen sich auch Grenzen und Limitationen ab. So ist es beispielsweise illusorisch, einen allgemeinen Konsens zwischen allen Beteiligten und Parteien herstellen zu wollen. Manche Mega-Projekte erlauben aufgrund ihrer hohen Komplexität oder der großen Anzahl verschiedener Akteurinnen und Akteure nur limitiert Beteiligung. Zudem sind knappe Ressourcen, unter anderem finanzieller, personeller oder struktureller Natur, ein Problem, durch das Beteiligungsprojekte zu einer negativen Erfahrung für die Bevölkerung werden können. Bei zu knappen Ressourcen ist es daher ratsam, die Art der Beteiligung genau zu planen oder sogar gänzlich darauf zu verzichten.

Fazit: „Betroffene“ zu Beteiligten machen

Obwohl Partizipation, wie im Beitrag gezeigt wurde, oftmals an ihre Grenzen stößt und zahlreiche Herausforderungen mit sich bringt, ist sie dennoch förderungswert im Sinne einer demokratischen, smarten und somit nachhaltigen Stadtentwicklung. Eine frühzeitige aktive Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern und die Entwicklung eines Verständnisses für Planungsprozesse als gemeinschaftliche Aufgabe trägt zu Transparenz, Offenheit und Akzeptanz bei, was wiederum die effizienteste Form der Konfliktprävention darstellt.

Literatur

- Arnstein, S. R. (1969): A Ladder of Citizen Participation. In: Journal of the American Institute of Planners 35 (4), 216-224.
- Breitfuss, A. (2012): Zukunftsdialog Partizipation. Wien.
http://www.neuundkuehn.at/fileadmin/_migrated/files/Ergebnisse_Zukunftsdialog_Partizipation_20120504.pdf (10.02.2014).
- Breitfuss, A. (2013): Die Gebietsbetreuung Wien – Programm für schwer erreichbare Gruppen? Erfahrungen aus dem 11. Bezirk. Vortrag im Rahmen der Veranstaltung der Arbeiterkammer Wien: BürgerInnenbeteiligung in der Stadt. Zwischen Demokratie und Ausgrenzung? Wien.
- Burden, D.; Litman, T. (2011): America needs complete streets. In: ITE Journal (Institute of Transportation Engineers) 81 (4), 36-43.
- Grigsby, J.; Kleinszig, E.; Hatz, G. (2013): Emotion statt Emission. In: Widmann, H. (Hrsg.): Smart City – Wiener Know-how aus Wissenschaft und Forschung. Wien, 154-165.
- Lüttringhausen, M. (2000): Stadtentwicklung und Partizipation. Fallstudien aus Essen Katernberg und der Dresdner Äußeren Neustadt. Bonn.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2012): Handbuch zur Partizipation. Berlin.

Autorinnen

Emilie Kleinszig, (*1985), Master of Arts in Urban Studies, Bachelor of Arts in Arts Management, lebt und arbeitet in Wien. Mitglied und Mitbegründerin des Urban Research Kollektivs Re:act. Co-Autorin von „Smart City“ (Schmid Verlag, 2013), zahlreiche Vorträge, u. a. Masakrycznie Konferenz in Breslau, Polen (2012), Urban Commons, Berlin (2013). Seit 2012 Mitarbeit am Institut für Geographie und Raumforschung an der Universität Wien im Bereich „Angewandte Stadtforschung“. E-mail: emilie.kleinszig@univie.ac.at

Christina Schraml, (*1985), Master of Arts in European Urban Cultures (POLIS) und Magister der Philosophie. Schwerpunkte: Stadtforschung, Kulturtheorie und Kulturmanagement. Mitarbeit bei Kunst im öffentlichen Raum Wien (2011) und *dérive* – Zeitschrift für Stadtforschung (2012). Seit 2012 Mitarbeit im MA Social Design_Arts as Urban Innovation am Institut für Kunst und Gesellschaft, Universität für angewandte Kunst Wien. Seit 2013 freie Mitarbeit/Projektmanagement bei art:phalanx. E-mail: christina.schraml@hotmail.com

Julia Anslinger, Micha Kronibus, Christoph Scheck

Einführung Arbeitsgruppe 2: Grenzen im Raum überwinden

Themenstellung

Grenzen und Hindernisse im Raum sind so unterschiedlich wie die Aufgaben, denen sich Planende stellen müssen. Sowohl immaterielle als auch materielle Grenzen beeinflussen die räumliche Entwicklung, da sich durch sie der Abstimmungsaufwand im Rahmen von Planungsprozessen erhöht. Das Spektrum immaterieller, also rechtlicher, administrativer, politischer oder kultureller Grenzen reicht dabei vom Grundstück oder Baugebiet in der Stadtplanung über Kommunal-, Regions- und Ländergrenzen in der Regionalentwicklung bis hin zu den Grenzen einzelner Nationalstaaten. Materielle Trennlinien in Form physischer Barrieren, wie flächenhafte Nutzungen, Flüsse oder bandartige Infrastrukturen, bilden ebenfalls schwer zu überwindende Grenzen im Raum.

Die Arbeitsgruppe ging der Frage nach, wie sich diese Grenzen auf die räumliche Entwicklung auswirken und welche Herausforderungen sich in diesem Zusammenhang an die Planung stellen. Das Themenspektrum reichte dabei von den Wirkungen unterschiedlicher Strukturen beiderseits einer Grenze auf die aktuelle und die angestrebte Raumnutzung bis hin zur Diskussion der Vor- und Nachteile des Überschreitens von Grenzen bzw. der hierzu notwendigen Kooperation und Abstimmung.

Vorträge

Die eingereichten Beiträge spannen einen weiten Bogen von Governance-Strukturen und Outputs der grenzüberschreitenden Metropolregionen Basel und Lille (*Carola Fricke*) über makroregionale Kooperationen im Donau- und Alpenraum (*Franziska Sielker*) hin zur Rolle von Naturparks in der Regionalentwicklung (*Friederike Weber, Florian Weber*).

Der Beitrag von *Carola Fricke* beschäftigt sich analytisch mit der grenzüberschreitenden Raumplanung in europäischen Metropolregionen und deren räumlichen Auswirkungen. Im Mittelpunkt steht dabei der Vergleich zwischen dem Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) in Lille und dem Mehrebenensystem des Trinationalen Eurodistricts Basel im Dreiländereck Deutschland–Frankreich–Schweiz. Dabei zeigt sich, dass bereits der Prozess der Aufstellung eines gemeinsamen räumlichen Leitbilds sehr aufwendig ist und viel Zeit in Anspruch nimmt. Administrativ-rechtliche Grenzen werden dabei weniger überwunden bzw. ersetzt, sondern vielmehr werden auf ihnen übergeordnete Ebenen zur Koordination aufgebaut.

Franziska Sielker beschreibt in ihrem Beitrag die Entstehung und die Rolle von Soft Borders und daraus resultierenden Soft Spaces als Teil des Konzepts der EU-Makroregionen. Diese neuen Grenzen entstehen durch sich überlagernde, flexible Raumzuschnitte, die durch Kooperationen über verschiedene Ebenen, Sektoren und Akteursgruppen entstehen. Zwar gewinnen funktionale Verflechtungen mit der Bildung von Makroregionen an Bedeutung, jedoch sind Makroregionen gleichzeitig auch das Ergebnis politischer Aushandlungsprozesse, in denen aus Sicht der Autorin bestimmte

Strategien und Interessen verfolgt werden – nicht zuletzt mit dem Ziel, Kompetenzen zu erhalten.

Friederike Weber und *Florian Weber* setzen sich im Rahmen eines Praxisberichts mit den Möglichkeiten einer Übernahme von Regionalmanagementfunktionen durch Naturparke auseinander. Naturparke sind bislang selten umfassend in der Regionalentwicklung tätig geworden, obwohl ihnen das Bundesnaturschutzgesetz dahingehende Möglichkeiten explizit bietet. Da Naturparke sich oftmals über Landkreisgrenzen hinweg erstrecken, sehen die Autoren hierin große Potenziale. Aufgrund ihrer guten Vernetzung mit anderen regionalen Akteuren und mit der Einbindung der Bevölkerung könnten regionale Entwicklungen „von unten“ initiiert und begleitet werden. Eine damit einhergehende Verschiebung der Steuerung von Government zu Governance könnte einen großen Schritt zu einer weiterhin handlungsfähigen Planung darstellen.

Diskussion

In der Diskussion wurden zunächst die verschiedenen Arten von Grenzen beleuchtet. Grenzen können sich vielgestaltig darstellen: als administrative Grenzen, finanzielle Grenzen, kulturräumliche Grenzen, Grenzen der Handlungsmöglichkeit oder der demokratischen Legitimation sowie weitere themenspezifische Grenzen. Der Umgang mit ihnen ist dabei so verschieden wie die Grenzen selbst. Manche können überwunden werden, manche können nur verschoben werden, sowohl unter räumlichen als auch thematischen Gesichtspunkten. Deutlich wurde, dass jede Grenzüberschreitung oder Grenzverschiebung zu neuen Grenzen jenseits der alten führt. Gleichzeitig können Grenzen auch positive Effekte haben. Durch sie kann Komplexität reduziert und politisches bzw. planerisches Handeln fokussiert werden.

Die Chancen grenzüberschreitender Zusammenarbeit ergeben sich in erster Linie durch den Austausch und die Aktivierung von Akteuren zur Mitwirkung, sodass durch die Kooperation Denkanstöße gegeben werden und Impulse entstehen können. Das Erkennen positiver Effekte der Zusammenarbeit führt zu einem Bewusstseinswandel bei den Beteiligten. Durch Kooperationen können im Idealfall gemeinsame Ziele verfolgt und gemeinsame Probleme gelöst werden, sodass ein Mehrwert geschaffen werden kann und am Ende ein besseres „Produkt“ entsteht. Manche Ziele können auch nur gemeinsam erreicht werden, weil sie die Möglichkeiten und Kapazitäten Einzelner übersteigen. Unter Umständen lassen sich durch Kooperation Fördermittel gewinnen und Kosten Einzelner senken. Die Chancen einer Kooperation werden auch darin gesehen, dass durch die Überwindung von Grenzen eine Atmosphäre von Gemeinschaft und Internationalität entsteht.

Die Hindernisse grenzüberschreitender Zusammenarbeit lassen sich in drei Kategorien einteilen: räumliche und kulturelle Hindernisse, Hindernisse in der Zusammenarbeit und hoher Aufwand. Aus räumlich-kultureller Sicht sind Grenzen meistens historisch im Raum und im Bewusstsein verwurzelt. Räumliche Grenzen bedeuten dabei oft auch Sprachgrenzen. Die räumliche Struktur des Raumes wie Polyzentralität oder daraus resultierendes „Kirchturmdenken“ der Akteure führen oftmals ebenfalls zu Schwierigkeiten. Ist eine Kooperation entstanden, fehlt es häufig an Verbindlichkeit. Dabei spielt teilweise auch die Entstehungsgeschichte eine Rolle, wenn z. B. falsche Instrumente eingesetzt wurden, die für den Interessensausgleich und die Konfliktlösung nicht geeignet sind oder Kooperationen als „Kopfgeburt“ und reine Verwaltungsstrukturen eingesetzt werden. In weichen Kooperationsstrukturen wie Netzwerken kann die ungleiche „Augenhöhe“ der Akteure zum Problem werden, gleichzeitig sind diese weichen Formen meistens nur

wenig oder indirekt demokratisch legitimiert. In manchen Fällen wiederum besitzen die Netzwerkmitglieder keine eigene Handlungskompetenz oder Akteure blockieren sich untereinander durch Beharren auf starken Eigeninteressen. Darüber hinaus sind Kooperationen, vor allem mit europäischen Partnern, oft kostspielig und aufwendig, da zum Beispiel die Transaktionskosten steigen. Dies kann die Dauer eines Prozesses zusätzlich verlängern. Durch finanzielle Engpässe von Akteuren wird teilweise die Zusammenarbeit verhindert, aber auch später ist Kooperation stark von durchgängiger Finanzierung und finanziellen Anreizen abhängig. Erhöhten Aufwand verursacht auch eine fehlende Kontinuität, z. B. durch Personalwechsel oder Wechsel von Zuständigkeiten.

Erfolgsfaktoren von Kooperationen lassen sich in externe und interne Einflüsse kategorisieren. Ein externer Parameter ist die Bereitschaft zum Informationsaustausch zwischen den Akteuren und der Wille zu einer gemeinsamen Kommunikation sowohl nach innen als auch nach außen. Oftmals werden erfolgreiche Kooperationen von einer weithin respektierten Persönlichkeit geführt bzw. repräsentiert. Diese Faktoren sind demnach stark von der Form und dem Wesen der Akteure abhängig und lassen sich innerhalb der Kooperation nur wenig beeinflussen. Die innere Organisation einer Kooperationsstruktur führt dann eher zum Erfolg, wenn alle Akteure auf dem gleichen Kenntnisstand gehalten werden. Dazu ist ein umfassendes Wissens- und Know-how-Management notwendig, nicht zuletzt auch in Bezug auf die Verwaltungsstrukturen der Kooperationspartner, wie z. B. des Nachbarlandes. Zu Anfang der Kooperation muss zunächst die gemeinsame Definition der Probleme, Ziele und Lösungsansätze stehen. Die Maßnahmen sollten möglichst konkret und in der Region „sichtbar“ sein, ein schnelles erstes Erfolgserlebnis erhöht die Motivation der Beteiligten. Dabei müssen die Instrumente der Situation entsprechend flexibel eingesetzt werden. Veränderungen durch die Einbeziehung weiterer, wichtiger Akteure können zu diesem Zeitpunkt noch vorgenommen werden. Bereits am Anfang müssen klare Regeln zur Entscheidungsfindung, zum Interessensausgleich und zur Konfliktlösung vereinbart werden.

Die Ergebnisse der Diskussion zeigen, dass es keine umfassenden Erfolgsrezepte für grenzüberschreitende Kooperationen gibt. Je nach zu lösendem Problem, je nach zu überschreitender oder zu verschiebender Grenze müssen unterschiedliche Instrumente mit ihren spezifischen Vorteilen und Schwierigkeiten zum Einsatz kommen. Dennoch steht in Wissenschaft und Praxis bereits ein breiter Erfahrungsschatz zur Verfügung, auf dem sich aufbauen lässt.

Autoren

Julia Anslinger, Kaiserslautern

Micha Kronibus, Kaiserslautern

Christoph Scheck, Karlsruhe

Friedericke Weber, Florian Weber

Naturparke als Regionalmanager – Instrumente einer grenzüberwindenden und „nachhaltigen“ Regionalentwicklung?!

Gliederung

- 1 Einleitung: Naturparke vor neuen Herausforderungen
- 2 Die Aufgabe der nachhaltigen Regionalentwicklung in Naturparks
 - 2.1 Entwicklung und Kernaspekte der nachhaltigen Regionalentwicklung
 - 2.2 Nachhaltige Regionalentwicklung entsprechend dem Verband Deutscher Naturparke
- 3 Grenzen einer nachhaltigen Regionalentwicklung in Naturparks
 - 3.1 Hört Regionalentwicklung an der Bundesländergrenze auf?
 - 3.2 Landkreise und ihre „Kirchtürme“
 - 3.3 „Grenzen“ überwinden – das Beispiel der Regionalmarke Eifel
- 4 Naturparke als Manager einer grenzüberwindenden Regionalentwicklung
 - 4.1 Einführende Bemerkungen zu Regionalmanagements
 - 4.2 Naturparke als Regionalmanager – Potenziale und „Grenzen“
- 5 Abschließende Bemerkungen zu Naturparks als grenzüberschreitende Regionalentwickler

Literatur

Kurzfassung

Naturparke bilden die älteste Schutzgebietskategorie in Deutschland. Neben Aufgaben wie Naturschutz und Erholung wurde ihnen als relativ neue und zentrale Aufgabe die nachhaltige Regionalentwicklung, verankert im Bundesnaturschutzgesetz sowie den meisten Landesnaturschutzgesetzen, zugesprochen. Gerade die Umsetzung dieser Aufgabe setzt ein grenzüberschreitendes Handeln und Agieren voraus bzw. die Möglichkeit hierzu. Im Beitrag wird aufgezeigt, welche Probleme mit administrativen Grenzen bei der Wahrnehmung der nachhaltigen Regionalentwicklung durch Naturparke verbunden sind, aber auch, wie diese Grenzen überwunden werden könn(t)en. Ein skizzierter möglicher Weg liegt in der Weiterentwicklung zu Regionalmanagern.

Schlüsselwörter

Naturparke – Regionalentwicklung – ländliche Räume – Regionalmanagement

Nature parks as regional management – an instrument for transcending borders and “sustainable” regional development?!

Abstract

Nature parks are the oldest type of conservation area in Germany. Alongside their longstanding conservational and recreational tasks, they have recently been entrusted with a major new area of responsibility – sustainable regional development. The effective implementation of this task calls for the ability to communicate and act across established bureaucratic borders. The present paper outlines the problems of administrative competency associated with concepts of sustainable regional development in the framework of nature parks, and suggests ways in which these problems might be overcome. One of these ways is to take the onward step to fully fledged regional management structures.

Keywords

Nature parks – regional development – rural areas – regional management

1 Einleitung: Naturparke vor neuen Herausforderungen

Anfang des 20. Jahrhunderts treffen in der Lüneburger Heide unterschiedliche Nutzungsinteressen aufeinander. Im Zuge der Industrialisierung werden Teile der Heidelandschaften zum Standort von Industriebetrieben. Das Ackerland wird ausgeweitet, um dem gestiegenen Bedarf an Agrarprodukten zu begegnen. Gleichzeitig wird die Lüneburger Heide zum Ort von Freizeit und Erholung. Zudem planen amerikanische Millionäre, Bereiche der Lüneburger Heide als Jagdgebiete zu kaufen (Barthelmeß 1988: 134 f.). Diese in Teilen konfligierenden Raumsprüche führen dazu, dass sich die Idee des Schutzes der Heidelandschaften entwickelt. Im Jahr 1909 wird der Naturschutzpark e. V. gegründet, der das Ziel verfolgt, Schutzgebiete zur Bewahrung der Tier- und Pflanzenwelt einzurichten (Lommel 1974: 96 f.). Allerdings erleben die Naturparke erst in den 1960er Jahren einen markanten Aufschwung. Zahlreiche Parke werden eingerichtet, bei denen neben Naturschutzinteressen verstärkt Freizeit- und Erholungsnutzung im Mittelpunkt stehen (Lommel 1974: 101; VDN 2003: 5). In Deutschland bestehen heute über 100 Naturparke, die mehr als ein Viertel der Landesfläche umfassen – Tendenz steigend (vgl. Forst/Scherfose 2010; Stakelbeck 2011). Dennoch sind sie in einer schwierigen Situation. Im Vergleich zu Nationalparks und Biosphärenreservaten werden sie häufig in der Öffentlichkeit weniger wahrgenommen und haben auch nicht das gleiche Prestige. Oftmals sind auch die Unterschiede zwischen den Schutzgebieten für viele unklar.

In Deutschland werden je nach Schutzziel und Aufgaben Nationalparke, Biosphärenreservate und Naturparke als Großschutzgebiete unterschieden (Mehnen/Mose/Strijker 2010: 382). Nationalparke verfolgen einen sehr strengen Naturschutz. Im Sinne ihres Mottos „Natur Natur sein lassen“ sollen sich diese zu „Wildnisgebieten“ entwickeln (Ssymank 1999: 4; Blab 2006; Europarc Deutschland 2006: 6; Job 2010). Während in Nationalparks damit eine wirtschaftliche Nutzung so gut wie ausgeschlossen ist, schließen Biosphärenreservate die anthropogene Nutzung explizit mit ein: Die Reservate sollen einen aktiven Beitrag zur Entwicklung von Kulturlandschaften leisten und sich zu Modellräumen der Nachhaltigkeit entwickeln (Erdmann 1997: 52; Blab 2006: 9). Naturparke wiederum bilden die älteste Kategorie der Großschutzgebiete in Deutschland und haben das breitgefächertste Aufgabenprofil (Verein Naturschutzpark 1926: 16). Neben Na-

turschutz und Tourismus zählen bereits seit Langem Erholung, Umweltbildung und Landschaftspflege zu den Naturpark-Aufgaben. Diesen allerdings gerecht zu werden, gestaltet sich in Anbetracht häufig stark angespannter finanzieller und personeller Engpässe als schwierig (vgl. ausführlich Weber 2013).

Trotz der problematischen Lage erhielten die Naturparke zusätzlich zu den bestehenden Aufgaben den gesetzlichen Auftrag der nachhaltigen Regionalentwicklung.¹ In diesem Zuge wird seitens der Naturpark-Akteure, wie dem Verband Deutscher Naturparke (VDN) – der Interessensvertretung der Parke – und den Naturpark-Geschäftsführern, ihre gezielte Aufwertung durch eine „nachhaltige Regionalentwicklung“ postuliert (vgl. VDN 2003: 11; Weber 2013: 49 ff.).

Inwieweit die Umsetzung der Aufgabe vor dem Hintergrund der angedeuteten Probleme allerdings gelingen kann, ist nicht einfach zu beantworten und zudem von Fall zu Fall unterschiedlich. Gleichzeitig sind verschiedene Rahmenbedingungen, wie politische Unterstützung oder Fördermöglichkeiten, zu beachten. Warum bringen wir nun aber Naturparke und die Umsetzung der nachhaltigen Regionalentwicklung ins Spiel, wenn wir einen Beitrag zum Thema „Grenzen und Hindernisse im Raum überwinden“ leisten wollen?

Naturparke, die oftmals als große und zusammenhängende „Naturräume“ beschrieben werden, wie zum Beispiel der Naturpark Bayerischer Wald oder der Naturpark Altmühltal, werden von Wissenschaft und Praxis vielfach als „ideale“ Gebietskulisse erachtet, um Regionalentwicklung zu betreiben (vgl. Weber 2013). Allerdings erstrecken sich die meisten der 104 Naturparke in Deutschland über Landkreisgrenzen, manche auch, wie der Naturpark Saar-Hunsrück, über Bundesländergrenzen hinweg. Damit werden die nach außen recht einheitlich wirkenden Naturparke durch unterschiedliche Grenzen in politische Teilräume zerschnitten. Entsprechend eignen sich Naturparke auch nur theoretisch zur Umsetzung einer ganzheitlich gedachten nachhaltigen Regionalentwicklung über Grenzen hinweg, denn administrative Grenzen können – wie wir noch genauer zeigen werden – blockierend wirken. Der recht schnell gefasste Gedanke einer „grenzüberschreitenden“ nachhaltigen Regionalentwicklung in Naturparks ist in der Praxis nicht so einfach zu realisieren, wie gewünscht (vgl. Weber 2013).

Vor diesem Hintergrund gehen wir im vorliegenden Beitrag der Frage nach, ob – und wenn ja, wie – Naturparke Instrumente einer grenzüberwindenden und nachhaltigen Regionalentwicklung darstellen können. Nach einer kurzen Vorstellung des Konzepts der nachhaltigen Regionalentwicklung und der Einbettung in die Entwicklung der deutschen Naturparke wird beleuchtet, wieso „Grenzen“ die Umsetzung dieser Aufgabe erschweren. Ebenfalls wird durch die Beschreibung eines Naturpark-Regionalmanagements aufgezeigt, welche Potenziale Naturparke für eine grenzübergreifende Regionalentwicklung bieten. Der Beitrag endet mit einem kurzen Fazit und Ausblick.

¹ Nachhaltige Regionalentwicklung ist als Konzept zur Entwicklung von Regionen zu verstehen, bei dem soziale, ökonomische und ökologische Aspekte beachtet und miteinander verbunden werden sollen. Was im Detail unter das Konzept subsumiert wird, wird im weiteren Verlauf des Beitrags ausführlicher dargestellt.

2 Die Aufgabe der nachhaltigen Regionalentwicklung in Naturparks

2.1 Entwicklung und Kernaspekte der nachhaltigen Regionalentwicklung

Durch die Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes (§ 27) in den Jahren 2002 und 2010 wurde die nachhaltige Regionalentwicklung in das Gesetz mit aufgenommen und zur Kernaufgabe der Naturparke (Liesen/Köster/Porzelt 2008: 27). Die Aufnahme ist unter anderem auf die Diskussion um Nachhaltigkeit seit der Konferenz in Rio de Janeiro und auf das gewandelte Verständnis des Schutzgedankens vom Schützen zum Nutzen der Landschaft zurückzuführen (Bätzing 1997: 166; Erdmann 1998: 90; vgl. dazu auch Weber 2013: 36 ff.). Neben diesen drei Aspekten spielen auch die Entwicklungen in den französischen Naturparks, den *parcs naturels régionaux*, eine Rolle: Im Jahr 1967 wurde der erste *parc naturel régional* gegründet mit dem Ziel, durch die regionalwirtschaftliche Förderung und die Erschließung endogener Potenziale, periphere und ländliche Räume aufzuwerten. Die *parcs naturels régionaux* sollten zu Vorbildlandschaften für die Entwicklung von marginalisierten Räumen in Frankreich werden (Job 1993b: 110 f.; Weixlbaumer 2010: 17).

Diese Ausrichtung kommt auch in Deutschland zum Tragen: Naturparke sollen zu Vorbildern für eine „nachhaltige Regionalentwicklung“ (Kaether 1994: 13) beziehungsweise zu „Ideallandschaften“ werden, die „Prototypen einer integralen Inwertsetzung strukturschwacher, ländlich-peripherer Räume sein können, die auf Naturraumpotenzialen, den kulturhistorischen und den sozialen Gegebenheiten basieren“ (Job 1993a: 130). Bereits in einem Forschungsvorhaben des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit wurde hervorgehoben, dass Naturparke durchaus das Potenzial hätten, auch im regionalwirtschaftlichen Sinn Vorbildlandschaften zu sein (BMU 1994: 27). Entsprechend wurde im Jahr 1994 empfohlen, dass sich die Parke verstärkt der „Regionalentwicklung“ zuwenden sollen, um zu „Instrumente[n] zur Entwicklung strukturschwacher ländlicher Räume“ zu werden (BMU 1994: 164). In diesem Zusammenhang sollen sie „zu einer Verbesserung der ökonomischen, ökologischen und sozialen Situation in den ländlichen Regionen [beitragen], die auch den kommenden Generationen zugute kommt“ (Liesen/Köster/Porzelt 2008: 31).

Es zeigen sich damit entscheidende Aspekte, die heute unmittelbar mit dem Konzept der „nachhaltigen Regionalentwicklung“ verknüpft sind. Dieses zielt, vereinfachend dargestellt, darauf ab, ländliche Räume durch die Nutzung endogener Potenziale, also bisher nicht genutzter vor Ort vorhandener Potenziale, unter Einbindung der Bevölkerung zu reaktivieren. Dabei spielt auch das Denken und Handeln in Netzwerken eine Rolle (vgl. z.B. Thoss 1984; Mose 1989; Stiens 1992; Ermann 1998; Schäfer 1998; Job/Metzler/Vogt 2003: 12; Böcher 2009; Weber 2013: Kapitel 2.5.2).

Nachhaltige Regionalentwicklung zeichnet sich vor allem dadurch aus, dass die ökonomische, soziale und ökologische Dimension berücksichtigt wird und diese dann zusammen gedacht werden. Die ökonomische Dimension soll eine Entwicklung beinhalten, die langfristig tragbar ist, sich an einer intergenerationellen Verteilungsgerechtigkeit orientiert und regionale Wirtschaftskreisläufe schafft. Die soziale Dimension hat zum Ziel, eine gesellschaftliche und politische Entwicklung anzustreben, die auf Stabilität und sozialen Ausgleich setzt. Dazu zählen auch die Bewahrung und Weiterentwicklung von regionsspezifischen Lebensformen, Traditionen und Kulturlandschaften. Die ökologische Dimension soll unter anderem zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen

und der Ökosysteme und zur umweltverträglichen Entwicklung beitragen (vgl. u. a. Mose 1989; Mose 2009: 12; Kühne 2010).

Entsprechend diesen drei Dimensionen setzt die nachhaltige Regionalentwicklung eine Wirtschafts- und Gesellschaftsform voraus, die sich nicht ihrer eigenen ökologischen, ökonomischen und soziokulturellen Grundlagen beraubt (Hahne/von Stackelberg 1994; Erdmann 1998: 90; ARL 2000; Hammer 2002). Es sollen die Bedürfnisse der heutigen Generation befriedigt werden, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu vermindern. Dazu sollen die drei Dimensionen ausbalanciert verbunden werden (ARL 2000). Nachhaltige Regionalentwicklung ist als ein Bündel von Leitideen zu verstehen, das an die Probleme und Potenziale der jeweiligen Regionen angepasst wird (Mose 1989; Mühlinghaus 2002: 128). Dabei wird versucht, für die ländlichen Räume spezifische Entwicklungsstrategien abzuleiten – die *eine* und „richtige“ Regionalentwicklung kann es nicht geben (Mose/Weixlbaumer 2003: 35). Unter dem Leitgedanken der „Hilfe zur Selbsthilfe“ (vgl. u. a. Glatz/Scheer 1987: 555) wird das Konzept einer nachhaltigen Regionalentwicklung als informelles Instrument abseits formaler Programme und Pläne bezeichnet (Domhardt/Benzel/Kiwitt et al. 2011: 225).

2.2 Nachhaltige Regionalentwicklung entsprechend dem Verband Deutscher Naturparke

Im Zuge einer Neuformulierung der Aufgaben und Ziele der Naturpark-Arbeit wurden 2009 auch verschiedene Aspekte einer nachhaltigen Regionalentwicklung ausdifferenziert. Im Fokus steht die Stärkung der „regionalen Identität“, mit der das Heimatgefühl erhöht werden soll, wie beispielsweise durch die Vermarktung regionaler Produkte und die Schaffung regionaler Marken. Die Stärkung der „kulturellen Identität“ (VDN 2009: 14) durch Förderung der Mundart, der Pflege von traditionellem Handwerk und traditionellen Bauweisen sowie die Förderung der landestypischen Architektur sollen zum Erhalt von kulturellem Erbe beitragen. Darüber hinaus wird auf Kooperation und Aktivierung der Bevölkerung gesetzt. Naturparke werden zudem als Kulisse gesehen, um die Ziele der Förderprogramme der ländlichen Entwicklung von Bund, Ländern und EU umzusetzen und die regionale Koordinierungsfunktion zu übernehmen (VDN 2009: 14, 31). Die Naturparke sollen hierbei auch die „Rolle von Motoren und Moderatoren für die ländliche Regionalentwicklung wahrnehmen“ (VDN 2009: 14). Durch die Zusammenarbeit mit „Landnutzern, Gastronomie, Hotellerie, Handwerk, Gewerbe und weiteren Akteuren“ sollen sie den ländlichen Raum stärken (VDN 2009: 31).

Die Bereiche „kulturelles Angebot“, „regionales Wirtschaften und regionale Produkte“, „Naturpark-Partner Netzwerke“, „Siedlungsentwicklung und Baukultur“, „umweltverträgliche Mobilität“ und „erneuerbare Energien“ werden vom Verband Deutscher Naturparke als die zentralen aktuellen Elemente einer nachhaltigen Regionalentwicklung angesehen und im Kriterienkatalog der Qualitätsoffensive aus dem Jahr 2010 aufgegriffen (VDN 2010: 84 ff.).

Wie sich an den Ausführungen zeigt, sollen Naturparke also eine recht komplexe Aufgabe wahrnehmen: Entwicklungsstrategien erarbeiten, die Bevölkerung und netzwerkend verschiedenste Entscheidungsträger einbinden. Vom Konzept her argumentiert, wird Naturparken diese Aufgabe auch und gerade über administrative Grenzen hinweg zugesprochen.

Wenn wir uns jetzt aber jenseits schöner Formulierungen und idealtypischer Beschreibungen die Praxis in Naturparken anschauen, dann stellen wir fest, dass räumliche Be-

grenzungen sehr wohl entscheidende Hindernisse darstellen können. Auf diese Problematik wird nun eingegangen, um im Anschluss zu zeigen, wie diese Grenzen auch überwunden werden könnten. Ein Lösungsansatz liegt gerade darin, Naturparke zu Regionalmanagern weiterzuentwickeln.

3 Grenzen einer nachhaltigen Regionalentwicklung in Naturparks²

Administrative Grenzen sind oftmals tief verankert und bilden damit feste, handlungsrelevante Strukturen, die sich auf die praktische Naturpark-Arbeit auswirken. Innerhalb der deutschen Naturparke verlaufen verschiedene Verwaltungsgrenzen, wie Staats-, Bundesländer-, Landkreis- und Regierungsbezirksgrenzen – und dies trifft für einen Großteil der Parke zu. Dabei können unterschiedliche Grenzen verschiedene Problemlagen nach sich ziehen, wie sich anhand der Problematik von Bundesländer- und Landkreisgrenzen in Naturparks exemplarisch zeigt (vgl. im Detail Weber 2013: 213 ff.).

3.1 Hört Regionalentwicklung an der Bundesländergrenze auf?

Für Probleme, die Bundesländergrenzen bereiten können, nehmen wir Bezug auf den Spessart. Im Spessart gibt es zwei Naturparke: auf der hessischen Seite den „Naturpark Hessischer Spessart“ und auf der bayerischen Seite den „Naturpark Bayerischer Spessart“. Die beiden Naturparke haben mit dem Grünlandprojekt ein gemeinsames, grenzüberschreitendes Projekt der Grünlandbewirtschaftung und der Vermarktung von regionalem Weidefleisch umgesetzt, also ein Projekt der nachhaltigen Regionalentwicklung. Insbesondere die Finanzierung dieses grenzüberschreitenden Naturpark-Projekts gestaltete sich schwierig: Vor allem die unterschiedlich „gestrickten“ Förderprogramme der beiden Bundesländer Bayern und Hessen hätten das Projekt beinahe zum Scheitern gebracht. Aufgrund verschiedener Förderrichtlinien konnte das Projekt nicht als Ganzes über die eine oder andere Landesförderung finanziert werden. Mühsam wurde letztendlich doch eine Finanzierung gefunden, die für den hessischen und den bayerischen Teil deutlich unterschiedlich ausfällt. Eine länderübergreifende Zusammenarbeit von Naturparks unterschiedlicher Bundesländer ist nur schwer zu realisieren, weil viele Ministerien in der Kategorie „Bundesländergrenzen“ denken. Verwaltungsgrenzen erfordern bei bundesländerübergreifenden Naturpark-Projekten einen höheren bürokratischen und verwaltungstechnischen Aufwand.

Anhand des Grünlandprojektes kann noch eine weitere Problematik der Grenzen aufgezeigt werden: Für die vermarkteten Regionalprodukte musste ein System mit Qualitätskriterien aufgebaut werden. Jedoch passen diese aus Hessen nicht zu jenen aus Bayern. Da die Vereinheitlichung der Kriterien zur Umsetzung der Regionalmarke keine einfache Aufgabe sei, habe dies, so ein Projektbeteiligter, den Prozess der Markenentwicklung unnötig in die Länge gezogen. Aufgrund dieser Schwierigkeiten könnte der Eindruck entstehen, so ein Experte im Bereich der Großschutzgebiete, dass eine Zusammenarbeit von Naturparks unterschiedlicher Bundesländer politisch nicht gewollt sei. Nach Meinung eines Naturpark-Geschäftsführers fällt es (Regional-)Politikern relativ schwer, „Richtlinien so aus[zul]egen oder so [zu] gestalten, dass ... eine länderübergreifende Zusammenarbeit“ stattfinden könne. Verwaltungsgrenzen erfordern immer – wie auch das

² Mit der Doktorarbeit von Friedericke Weber (2013) wurden erstmals detailliert Naturparke unter anderem zur Problematik administrativer Grenzen untersucht. Die Ausführungen in diesem Teilkapitel basieren auf Ergebnissen von Befragungen, die mit Naturpark-Akteuren von Herbst 2010 bis Sommer 2011 geführt wurden.

Grünlandprojekt zeigt – einen höheren bürokratischen und verwaltungstechnischen Aufwand, was Zeit und Personal kostet.

3.2 Landkreise und ihre „Kirchtürme“

Neben Bundesländergrenzen wirken sich vor allem auch die in Naturparks häufig vorkommenden Landkreisgrenzen hinderlich auf die Umsetzung der nachhaltigen Regionalentwicklung aus. Dabei spielen vor allem die Vorsitzenden der Naturparke, die Landräte, eine entscheidende Rolle. Da, wie eingangs bereits erwähnt, die meisten Parke über Landkreisgrenzen hinweggehen, sind fast immer mehrere Landräte bei der Entwicklung der Naturparkgebiete beteiligt. Landräte haben zunächst politisch das Ziel, ihren eigenen Landkreis zu entwickeln. Aufgrund der Landkreisgrenzen in Naturparks besteht zwischen den Landräten eine gewisse Konkurrenzsituation, weil die Parke fast immer nur einen Teil der Landkreise umfassen. Naturparke sind eben kein homogenes Konstrukt. Bei den Landräten innerhalb des Naturparks herrscht häufig ein starkes „Kirchturmdenken“ vor – bildlich gesprochen möchte jeder Landrat im Naturpark seinen eigenen „Kirchturm höher bauen“ beziehungsweise die Vorteile des Naturparks für die eigenen Zwecke nutzen. Dieser Gedanke des eigenen „Kirchturms“ orientiert sich entsprechend nicht am Parkgebiet, also gerade nicht über Grenzen hinweg. Es fällt den Politikern schwer, Kompetenzen und Gelder in den Naturpark zu geben oder ihn als „Motor der Regionalentwicklung“ zu sehen, weil auch immer der andere oder die anderen Landkreise davon profitieren könnten. Die Unterstützung der Landräte ist in vielen Fällen davon abhängig, welcher Anteil der Landkreisfläche zum Naturpark-Gebiet gehört. Insgesamt zeigt sich, dass der Naturpark tendenziell vom Landrat dann positiv wahrgenommen wird, wenn er dem eigenen Landkreis dient, ganz nach dem Motto: „[Ist die Entwicklung] bei mir, dann ist es gut, ist [sie] bei dem [– also dem anderen Landkreis –] ist [sie] nicht gut“ (Aussage eines interviewten ehemaligen Naturpark-Geschäftsführers aus Bayern). Eine entsprechende Denkweise kann sich absolut hinderlich auf Projekte der nachhaltigen Regionalentwicklung auswirken. Um die gesamte Gebietskulisse der Naturparke zu fördern und damit zu stärken, müssten die Landräte vom „Kirchturmdenken“ abrücken, was allerdings als schwierig eingeschätzt wird. Dies hängt damit zusammen, dass Landräte nur selten unabhängig von Wählerstimmen entscheiden können und immer auch an die nächste Landratswahl beziehungsweise Legislaturperiode denken.

3.3 „Grenzen“ überwinden – das Beispiel der Regionalmarke Eifel

Es zeigt sich in der Praxis jedoch auch, dass es möglich ist, dieses Grenzdenken zu überwinden. Dazu möchten wir auf das Beispiel der Regionalmarke Eifel eingehen. Vor ihrer Umsetzung befand sich der Landrat des Landkreises Bitburg altersbedingt in seiner letzten Wahlperiode und konnte recht frei von Wählerstimmen agieren. Zudem standen aus einem Förderprogramm ausreichend Gelder zu Verfügung, um eine Regionalmarke aufzubauen. Da allerdings ein einzelner Landkreis dazu flächenmäßig zu klein ist, sollte diese, so die Idee des Bitburger Landrats, auf weitere Landkreise erweitert werden. Dies hat auf politischer Ebene zu heftigen Diskussionen geführt. Der Landrat setzte sich jedoch gegen den Gegenwind aus dem eigenen Landkreis durch. Damit konnte die Regionalmarke Eifel unter zentraler Beteiligung der Naturparke umgesetzt werden. Heute gilt sie als Paradebeispiel und hat überregionale Bekanntheit und Bedeutung erlangt. Sie ist ein Beispiel, wie Landräte auch positiv auf Naturparke und eine grenzüberschreitende Regionalentwicklung einwirken können. Exemplarisch zeigt sich hieran, welche Bedeutung Landräten regional zukommt – sie können als entscheidende Akteure der Naturparke angesehen werden.

Welche Schlussfolgerungen können aus den bisherigen Ausführungen gezogen werden? Auch wenn regionale Entwicklungen nicht an Landkreisgrenzen aufhören sollten, gehören grenzüberschreitende Kooperationen und Aufgabenteilung bis heute nicht zum Standard der Naturpark-Arbeit. Ansätze einer großräumigen Regionalentwicklung stoßen immer wieder auf Hindernisse, weil diese überwiegend kleinräumig, auf Ebene der Landkreise, ansetzen. Damit werden großräumige Ansätze, wie die der Naturpark-Regionen, eher konterkariert. Bei allen Problemlagen sollten mögliche Lösungsmöglichkeiten allerdings nicht unterbewertet werden. Naturparke bieten durchaus Potenziale, um Grenzen im Raum zu überwinden.

4 Naturparke als Manager einer grenzüberwindenden Regionalentwicklung³

Die Aufgabe, Grenzen zu überschreiten, können Naturparke besonders dann wahrnehmen, wenn sie sich zu Regionalmanagern weiterentwickeln beziehungsweise ihnen dazu die Möglichkeit gegeben wird (vgl. ausführlicher Weber 2013: Kapitel 7).

4.1 Einführende Bemerkungen zu Regionalmanagements

Generell zeichnen sich Regionalmanagements durch eine querschnittsorientierte Herangehensweise aus, setzen auf die Problemlösung durch die Aktivierung von Selbsthilfepotenzialen und haben zum Ziel, möglichst alle regionalen Akteure zu beteiligen (vgl. u. a. Maier/Obermaier/Beck 2000; Schlangen 2010). Dabei bedient sich das Regionalmanagement der Prinzipien, die auch bei der nachhaltigen Regionalentwicklung gelten, wie beispielsweise regionale Vernetzung, Partizipation oder Aufwertung endogener Potenziale (vgl. Fürst 1995: 9 f.; Troeger-Weiß 1998: 152; Langhagen-Rohrbach 2005: 89). Das Regionalmanagement sollte den Überblick über die „regionale Projektlandschaft“ (Heintel 2005: 83) behalten, Abstimmungsarbeit leisten und eine Koordinationsfunktion übernehmen. Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, ist es erforderlich, die Planungs- und Umsetzungsprozesse regionaler Entwicklung zu kennen sowie diese zu steuern und weiterzuentwickeln. Das Regionalmanagement als handlungsorientierte Institution soll die regionalen Akteure bezüglich ihrer Projekte unterstützen, Prozesse der Regionalentwicklung moderieren und verhärtete Fronten zwischen Akteuren aufweichen (Heintel 2005: 83 f.). Als Besonderheit übernimmt das Regionalmanagement auch dort Aufgaben, wo „staatliche Steuerung, marktwirtschaftliche Mechanismen sowie regionale Selbststeuerung ... versagt haben“ (Heintel 2005: 84). In diesem Fall fungiert es als Koordinator, denn es kann mit Kommunen kooperieren und Steuerungsaufgaben übernehmen. Demnach agiert ein Regionalmanagement in einem komplexen Umfeld, denn es werden von sehr unterschiedlichen Interessensgruppen, wie beispielsweise vom Bundesland, der Region oder Wirtschaft, von Vereinen und Planern, verschiedene Anforderungen gestellt. Diese verschiedenen Lobbys gleichermaßen zufriedenzustellen, ist eine anspruchsvolle Aufgabe in der Abstimmung von Interessen und Zielen. Netzwerkaufbau und -administration bilden die Kernaufgaben eines Regionalmanagements. Es erfüllt in der Region eine Doppelaufgabe: Es unterstützt Akteure in der Region und ist zugleich Akteur und kann zur Gestaltung einer Region beitragen (Heintel 2005: 86, 90). Neben der Aufgabe des Koordinators kann ein Regionalmanagement weitere Aufgaben in der

³ Nachfolgende Ausführungen basieren auf Ergebnissen der Doktorarbeit von Friedericke Weber (2013), die mittels einer quantitativen Befragung aller Naturpark-Geschäftsführer in Deutschland sowie qualitativer Interviews gewonnen wurden.

Praxis wahrnehmen, wie den Aufbau eines Regionalmarketings, das Akquirieren von Finanz- und Fördermitteln oder Öffentlichkeitsarbeit.

Die Entstehung der Idee von Regionalmanagements wird häufig auch in den Wandel von Government zu Governance eingeordnet (Sedlacek 2003: 1 f.). Damit sind Regionalmanagements im Kontext von neuen Governance-Strukturen zu verstehen: Governance beziehungsweise „regional governance“ versteht sich als schwach institutionalisierte, eher netzwerkartige Kooperationsform regionaler Akteure für Aufgaben der Regionalentwicklung. Beim „regional governance“-Ansatz steht das Potenzial von Netzwerken und Kooperationen regionaler Akteure im Zentrum. Kooperationen auf horizontaler und vertikaler Ebene spielen eine Rolle, bei denen Partnerschaften, Vertrauen, Konsens, gemeinsame Visionen und Zielvorstellungen zentral sind (Seimetz 2009; Benz/Dose 2010: 29; Fürst 2010: 52). Vor dem Hintergrund von „regional governance“ werden auch Regionen als Handlungsräume und dynamische Kooperationsräume sozialer Akteure verstanden, womit sie gerade nicht mehr durch administrative Grenzen und Raumordnungskonzepte definiert werden. Eine Region ist aus dieser Sichtweise heraus weniger ein klar abgegrenzter Raum, sondern wird als ein offenes Konzept beziehungsweise System, das kontextabhängig unterschiedlich zu fassen ist, angesehen (Klemme 2002: 66; Böcher 2006: 122).

4.2 Naturparke als Regionalmanager – Potenziale und „Grenzen“

Was bedeutet dies nun für Naturparke und die Überwindung von Grenzen zur Umsetzung der nachhaltigen Regionalentwicklung? Regionalmanagements zeichnen sich durch zentrale regionale Akteure aus, die Kooperations- und Netzwerkfunktionen übernehmen sollen. Um nachhaltige Regionalentwicklung sinnvoll und zielführend betreiben zu können, müssten sich Naturparke also genau in diese Richtung weiterentwickeln (vgl. Weber 2013: Kapitel 8). Wenn sie es schaffen, sich stärker als relevante „Player“ zu positionieren, könnte es auch gelingen, grenzübergreifend Einfluss zu nehmen und zu handeln. Die bayerischen Regionalmanagements beispielsweise sind vor allem landkreisbezogen eingerichtet worden, was in der Praxis immer wieder als hinderlich angesehen wird und gerade der Idee einer umfassenden, an Problemlagen orientierten Regionalentwicklung zuwiderläuft. Naturparke sind häufig viel großräumiger aufgestellt. Somit können Projekte, die die ganze Naturpark-Region betreffen, aber auch solche, die den einzelnen Kommunen zweckdienlich sind, umgesetzt werden. Dies bedeutet, dass Naturparke dem gesamten Parkgebiet, aber auch den einzelnen Gemeinden gerecht werden können. Der Park kann demnach der Regionalentwickler über Landkreisgrenzen hinweg sein und eine Art „Klammer“ bilden. Gerade weil Regionalmanagements, die sich an Landkreisgrenzen orientieren, von verschiedenen Akteuren als überholt angesehen werden, bestehen für Naturparke hier Chancen. Zudem bieten sie entscheidende Potenziale für eine grenzüberschreitende nachhaltige Regionalentwicklung (vgl. im Detail Weber 2013: Kapitel 7.2).

Naturparke können als dauerhaft bestehende Einheiten bezeichnet werden, die über mehrere Jahre in der übergreifenden Naturpark-Region Kooperationen und Netzwerke über die Grenzen hinweg koordinieren können. In diesem Kontext bieten sie sich gerade an, weil sie durch die Kenntnis von regionalen Problemen und Potenzialen über die Einbindung der Bevölkerung einen Bottom-up-Prozess der Regionalentwicklung initiieren und begleiten können.

Naturparke haben aufgrund ihres integrativen Ansatzes und der unterschiedlichen Aufgaben wie Naturschutz, Tourismus, nachhaltige Regionalentwicklung – wie bei Regi-

onalmanagements häufig gefordert – bereits eine querschnittsorientierte Herangehensweise. Aufgrund dessen sind sie auch gut geeignet, interdisziplinäre Nischen zu besetzen und eine fachübergreifende Koordination zu übernehmen. Damit können solche Projekte, die für ein Regionalmanagement zentral sind, umgesetzt werden. Darüber hinaus besteht der Vorteil darin – wenn die Geschäftsstellen mit qualifizierten und interdisziplinär denkenden und handelnden Geschäftsführern beziehungsweise Mitarbeitern besetzt sind –, dass unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen und Akteure leichter am Regionalmanagementprozess beteiligt werden können und ein Park-Leiter die Kooperation zwischen den Akteuren der Regionalentwicklung koordinieren kann. Auch haben die Naturparke durch ihre Organisation Kontakte und Beziehungen zu unterschiedlichen Organisationsebenen, zum Beispiel zur Bevölkerung, zu Bürgermeistern, zu Landräten oder zu den Ministerien. Sie können also als Mittler zwischen den verschiedenen Akteuren der unterschiedlichen administrativen Ebenen fungieren. Der Geschäftsführer kann als Regionalmanager Informations- und Austauschprozesse anstoßen und Impulsgeber sein sowie Akteure beziehungsweise Einzelinitiativen in der Region vernetzen.

Zudem haben die Mitarbeiter in den Naturparks aufgrund ihrer meist langjährigen Erfahrung in der Region – viele Naturparke existieren bereits seit Jahrzehnten – das nötige Fachwissen und die nötigen Kontakte, um Regionalmanagement zu betreiben. Durch die Partizipation von Akteuren und den Aufbau von problem- und lösungszentrierten Netzwerken – also Governance-Strukturen – bieten sich Naturparke als Regionalmanager an. Enge Kooperationen als Kernkompetenz eines Regionalmanagements könnten folglich realisiert werden. Damit können Naturparke auch als dynamische Kooperationsräume unterschiedlicher sozialer Akteure verstanden werden.

All diese Aspekte setzen aber grundsätzlich voraus, dass die Rolle von Naturparks aufgewertet wird, das heißt, dass sie stärker „gehört“ und wahrgenommen werden. Aktuell findet gerade bei den Naturparks ein Generationenwechsel statt. Viele junge Geschäftsführer sehen Naturparke nicht mehr nur als Naturschutz- und Freizeitgebiete, sondern verstehen sie als planungs- und entscheidungsrelevante Gebietskulisse. Sie fordern aktiv eine zentralere Rolle ein – gerade auch in der Regionalentwicklung. Dies zeigt sich beispielsweise im Naturpark Spessart oder im Naturpark Saar-Hunsrück. Die Naturpark-Geschäftsführer werden immer mehr zu Impulsgebern. Sie stoßen Informations- und Austauschprozesse an und können Ansätze der nachhaltigen Regionalentwicklung über Landkreisgrenzen hinweg miteinander vernetzen. Verschiedene Beispiele zeigen, dass bei aktivem und entschlossenem Handeln, bei dem der Nutzen deutlich wird, auch Landräte bereit sind, von ihren Haltungen abzurücken. Naturparke können dann als „übergeordnete Gebietskulisse“ beziehungsweise „Klammer“ Regionalmanagement betreiben und zur Regionalentwicklung beitragen. Eine „geeignete Organisationseinheit“ stellen sie grundsätzlich dar.

5 Abschließende Bemerkungen zu Naturparks als grenzüberschreitende Regionalentwickler

Naturparke nehmen bisher in der öffentlichen Wahrnehmung und der räumlichen Planung nicht gerade eine zentrale Rolle ein. Sie rangieren als Label hinter den Nationalparks und Biosphärenreservaten. Sie sind zwar Träger öffentlicher Belange, aber befanden sich seit den ersten Gründungen vor rund hundert Jahren häufig in einem Dornröschenschlaf. Optimistisch formuliert findet seit ein paar Jahren ein Erwachen statt. Dies hat gerade auch mit der Aufgabe der nachhaltigen Regionalentwicklung zu tun, die ihnen

per Gesetz zugesprochen wurde, wodurch der Einfluss auf die Planung und Regionalentwicklung vom Grundsatz her erhöht wird.

In der Praxis zeigen sich aber unterschiedliche Hindernisse, die der Idee der nachhaltigen Regionalentwicklung zuwiderlaufen. Im weit gefassten Sinne stehen Naturparke vor finanziellen und personellen Grenzen, die nicht einfach zu überwinden sind. Im engeren Sinne sind es die Probleme administrativer Grenzen – auf die im vorliegenden Beitrag fokussiert wurde –, die Schwierigkeiten darstellen. Wenn das Denken an Landkreisgrenzen oder Bundesländergrenzen aufhört, dann wird es zur entscheidenden Herausforderung, Regionalentwicklung zu betreiben. Ein Beispiel dafür ist das Grünlandprojekt der beiden Naturparke im Spessart, wie gezeigt wurde. Die Grenzüberwindung hat zwar letztendlich funktioniert, allerdings mit hohem Aufwand. Es ist daher nachvollziehbar, dass landkreisbezogene Regionalmanagements viel einfacher sind und häufig, wie sich an den bayerischen Regionalmanagements zeigt, auch so implementiert werden. Die theoretisch-konzeptionellen Ausführungen in vielen Artikeln zu „regional governance“ müssten damit in Teilen kritisch hinterfragt werden. So negativ wollen wir aber nicht enden. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit gelingt bereits in Teilen und könnte ausgeweitet werden, wenn eine übergeordnete Ebene die Koordinierungs- und Vernetzungsfunktion übernimmt. Eine mögliche Kulisse bieten, wie dargestellt, Naturparke. Erste Beispiele zeigen, dass sie zu handlungsfähigen Akteuren der Regionalentwicklung werden können und sie sich dabei häufig in die Richtung von Regionalmanagern entwickeln. Die Herausforderung für die Planung liegt nun darin, Naturparke zum einen stärker zu fördern und zum anderen mehr zu fordern. Das heißt, Naturparke muss die Möglichkeit gegeben werden, eine aktivere Rolle einzunehmen und gleichzeitig muss diese aktive Rolle auch noch stärker eingefordert werden.

Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2000): Nachhaltigkeitsprinzip in der Regionalplanung: Handreichung zur Operationalisierung. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 212.
- Barthelmeß, A. (1988): Landschaft – Lebensraum des Menschen: Probleme von Landschaftsschutz und Landschaftspflege geschichtlich dargestellt und dokumentiert. Freiburg/München. = Orbis academicus Sonderband 2/5.
- Bätzing, W. (1997): Kleines Alpenlexikon: Umwelt, Wirtschaft, Kultur. München.
- Benz, A.; Dose, N. (2010): Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, A.; Dose, N. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung. Wiesbaden, 13-36.
- Blab, J. (2006): Schutzgebiete in Deutschland – Entwicklung mit historischer Perspektive. In: Natur und Landschaft 81 (1), 8-11.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (1994): Naturparke als Instrument von Naturschutz und Landschaftspflege: Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit – Abschlussbericht. Berlin.
- Böcher, M. (2006): Regional Governance – Ein Konzept im Spannungsverhältnis zwischen Anspruch und Wirklichkeit. In: von Blumenthal, J.; Bröchler, S. (Hrsg.): Von Government zu Governance: Analysen zum Regieren im modernen Staat. Hamburg, 119-141.
- Böcher, M. (2009): Faktoren für den Erfolg einer nachhaltigen und integrierten ländlichen Regionalentwicklung. In: Friedel, R.; Spindler, E. A. (Hrsg.): Nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume: Chancenverbesserung durch Innovation und Traditionspflege. Wiesbaden, 127-138.

- Domhardt, H.-J.; Benzel, L.; Kiwitt, T.; Proske, M.; Scheck, C.; Weick, T. (2011): Konzepte und Inhalte der Raumordnung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover, 203-278.
- Erdmann, K.-H. (1997): Biosphärenreservate der UNESCO: Schutz der Natur durch eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung. In: Erdmann, K.-H.; Spandau, L. (Hrsg.): Naturschutz in Deutschland: Strategien – Lösungen – Perspektiven. Stuttgart, 51-69.
- Erdmann, K.-H. (1998): Nachhaltige Entwicklung als regionale Perspektive. In: Heinritz, G.; Wießner, R.; Winiger, M. (Hrsg.): Nachhaltigkeit als Leitbild der Umwelt- und Raumentwicklung in Europa. Stuttgart, 90-95.
- Ermann, U. (1998): Regionale Wirtschaftsverflechtungen fränkischer Brauereien: Perspektiven für eine eigenständige und nachhaltige Regionalentwicklung. Erlangen. = Erlanger Geographische Arbeiten, Sonderband 25.
- Europarc Deutschland (Hrsg.) (2006): Wild und schön: Nationalparks in Deutschland. Berlin.
- Forst, R.; Scherfose, V. (2010): Naturschutzmaßnahmen und -aktivitäten in deutschen Naturparken. Bonn-Bad Godesberg. = Naturschutz und Biologische Vielfalt 104.
- Fürst, D. (1995): Regionalmanagement zwischen Regionalkonferenz und Regionalplanung. In: Seeber, J. (Hrsg.): Regionalmanagement. Oldenburg, 9-24.
- Fürst, D. (2010): Regional Governance. In: Benz, A.; Dose, N. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung. Wiesbaden, 49-68.
- Glatz, H.; Scheer, G. (1987): Regionalpolitik in Österreich: Ansätze zu neuen Strategien? In: Geographische Rundschau 39 (10), 554-562.
- Hahne, U.; von Stackelberg, K. (1994): Regionale Entwicklungstheorien. Konkurrierende Ansätze zur Erklärung der wirtschaftlichen Entwicklung in Regionen. Ein Überblick. Freiburg. = EURES discussion paper 39.
- Hammer, T. (2002): Das Biosphärenreservat-Konzept als Instrument nachhaltiger Regionalentwicklung? Beispiel Entlebuch, Schweiz. In: Mose, I.; Weixlbaumer, N. (Hrsg.): Naturschutz: Großschutzgebiete und Regionalentwicklung. Sankt Augustin, 111-135. = Naturschutz und Freizeitsgesellschaft 5.
- Heintel, M. (2005): Regionalmanagement in Österreich: Professionalisierung und Lernorientierung. Wien. = Abhandlungen zur Geographie und Regionalforschung 8.
- Job, H. (1993a): Braucht Deutschland die Naturparke noch? Eine Stellungnahme zur Diskussion um Großschutzgebiete. In: Naturschutz und Landschaftsplanung 25 (4), 126-132.
- Job, H. (1993b): Naturparks in Frankreich: „Parcs naturels régionaux“ und Erfahrungen für deutsche Naturparke. In: Naturschutz und Landschaftsplanung 25 (3), 105-111.
- Job, H.; Metzler, D.; Vogt, L. (2003): Interwertsetzung alpiner Nationalparks: Eine regionalwirtschaftliche Analyse des Tourismus im Alpenpark Berchtesgaden. Kallmünz/Regensburg. = Münchner Studien zur Sozial- und Wirtschaftsgeographie 43.
- Job, H. (2010): Welche Nationalparke braucht Deutschland? In: Raumforschung und Raumordnung 68 (2), 75-89.
- Kaether, J. (1994): Großschutzgebiete als Instrumente der Regionalentwicklung. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL 210.
- Klemme, M. (2002): Interkommunale Kooperation und nachhaltige Entwicklung. Dortmund. = Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 110.
- Kühne, O. (2010): Das UNESCO-Biosphärenreservat Bliesgau – Entwicklungen, Beteiligungen und Verfahren in einer Modellregion. In: Standort. Zeitschrift für Angewandte Geographie 34 (1), 27-33.
- Langhagen-Rohrbach, C. (2005): Raumordnung und Raumplanung. Darmstadt.
- Liesen, J.; Köster, U.; Porzelt, M. (2008): 50 Jahre Naturparke in Deutschland: Das Petersberger Programm der Naturparke setzt internationale Ziele zum Erhalt der biologischen Vielfalt. In: Naturschutz und Landschaftsplanung 40 (1), 26-32.

- Lommel, E. (1974): Naturparke in Deutschland. In: Stöhr, R. (Hrsg.): Ideen und Taten: Festschrift für Alfred Toepfer zum 80. Geburtstag. Hamburg, 95-112.
- Maier, J.; Obermaier, F.; Beck, R. (2000): Regionalmanagement in der Praxis. Erfahrungen aus Deutschland und Europa. Chancen für Bayern. Bayreuth/München.
- Mehnen, N.; Mose, I.; Strijker, D. (2010): Wer kennt den Begriff „Großschutzgebiete“? Deutschsprachige Fachtermini als Gefahr für den internationalen Wissenschaftsdiskurs – ein Essay. In: Naturschutz und Landschaftsplanung 42 (12), 382-383.
- Mose, I. (1989): Eigenständige Regionalentwicklung – Chancen für den peripheren ländlichen Raum? In: Geographische Zeitschrift 77 (3), 154-167.
- Mose, I. (2009): Akzeptanz, Einstellung und Image als Einflussgrößen von Großschutzgebieten. Einige theoretische und methodische Vorüberlegungen. In: Mose, I. (Hrsg.): Wahrnehmung und Akzeptanz von Großschutzgebieten. Oldenburg, 9-35. = Wahrnehmungsgeographische Studien 25.
- Mose, I.; Weixlbaumer, N. (2003): Grossschutzgebiete als Motoren einer nachhaltigen Regionalentwicklung? Erfahrungen mit ausgewählten Schutzgebieten in Europa. In: Hammer, T. (Hrsg.): Großschutzgebiete – Instrumente nachhaltiger Entwicklung. München, 35-95.
- Mühlinghaus, S. (2002): Eigenständige Regionalentwicklung als Strategie für periphere ländliche Räume? Eine Untersuchung aus dem Schweizer Berggebiet. In: Geographica Helvetica 57 (2), 127-134.
- Schäfer, B. (1998): Von der eigenständigen zur nachhaltigen Regionalentwicklung? Drei Ansichten und ein Ausblick. In: Danielzyk, R.; Deppe, H. C.; Mose, I. (Hrsg.): Von der eigenständigen zur nachhaltigen Regionalentwicklung: Dokumentation der Tagung vom 26. bis 28. Juni 1997. Bremen, 19-23.
- Schlangen, K. (2010): Regionalmanagement. Ein Governance-Konzept zur Steuerung regionaler Akteure. Hamburg.
- Sedlacek, P. (2003): Regionalmanagement – ein Konzept zwischen Region und Organisation. In: Schenkhoff, H.J. (Hrsg.): Regionalmanagement in der Praxis: Beispiele aus Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Hannover, 1-10. = Arbeitsmaterial der ARL 298.
- Seimetz, H.-J. (2009): Regional Governance: Voraussetzungen für eine zukunftsweisende Regionalentwicklung. Kaiserslautern. = Sonderheft der Materialien zur Regionalentwicklung und Raumordnung 28.
- Ssymank, A. (1999): Naturschutzkategorien nach dem Bundesnaturschutzgesetz. In: Konold, W.; Böcker, R.; Hampicke, U. (Hrsg.): Handbuch Naturschutz und Landschaftspflege: Kompendium zu Schutz und Entwicklung von Lebensräumen und Landschaften. Landsberg am Lech, 1-16.
- Stakelbeck, F. (2011): Vorbilder für die umweltgerechte Landnutzung: Naturparke können Motoren einer nachhaltigen Regionalentwicklung sein. In: Unser Bayern (Beilage der Bayerischen Staatszeitung) 60 (8/9), 18-21.
- Stiens, G. (1992): Regionale Entwicklungspotentiale und Entwicklungsperspektiven. In: Geographische Rundschau 44 (3), 139-142.
- Thoss, R. (1984): Potentialfaktoren als Chance selbstverantworteter Entwicklung der Regionen. In: Informationen zur Raumentwicklung 1/2, 21-27.
- Troeger-Weiß, G. (1998): Regionalmanagement: Ein neues Instrument der Landes- und Regionalplanung. Augsburg. = Schriften zur Raumordnung und Landesplanung 2.
- Verein Naturschutzpark (1926): Naturschutzparke. Stuttgart. = Mitteilungen des Vereins Naturschutzpark e.V. 1.
- VDN – Verband Deutscher Naturparke (2003): 40 Jahre Verband Deutscher Naturparke: 1963-2003. Bisingen.
- VDN – Verband Deutscher Naturparke (2009): Naturparke in Deutschland: Aufgaben und Ziele. Bonn.
- VDN – Verband Deutscher Naturparke (2010): Qualitätsoffensive Naturparke. Bonn.

- Weixlbaumer, N. (2010): Großschutzgebiete in Europa – Ansprüche, Entwicklungen und Erfolgsfaktoren. In: VNÖ – Verband der Naturparke Österreichs (Hrsg.): Neue Modelle des Natur- und Kulturlandschaftsschutzes in den Österreichischen Naturparks. Graz, 14-23.
- Weber, F. (2013): Naturparke als Manager einer nachhaltigen Regionalentwicklung. Probleme, Potenziale und Lösungsansätze. Wiesbaden.

Autoren

Dr. rer. nat. **Friedericke Weber** hat an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg Diplomgeographie studiert und danach am Institut für Geographie in Erlangen zum Thema „Naturparke als Manager einer nachhaltigen Regionalentwicklung“ promoviert. Seit September 2012 ist sie Geschäftsführerin des Naturparks Rhein-Westerwald e.V. (f.weber@naturpark-rhein-westerwald.de), Dierdorfer Straße 62, 56564 Neuwied.

Dr. rer. nat. **Florian Weber** hat an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz Diplomgeographie studiert und danach am Institut für Geographie in Erlangen zu einem deutsch-französischen Vergleich quartiersbezogener Stadtpolitiken promoviert. Nach Tätigkeiten bei der Region Mainfranken GmbH im Bereich Standortmarketing und Regionalentwicklung arbeitet er seit September 2013 als Referent für die „Universität der Großregion“ an der TU Kaiserslautern (fdweber@verw.uni-kl.de), Gottlieb-Daimler-Straße 47, 67663 Kaiserslautern.

Carola Fricke

Grenzüberschreitende Governance in der Raumplanung. Organisations- und Kooperationsformen in Basel und Lille

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Grenzüberschreitende Governance in der Raumplanung als Rescaling?
- 3 Idealtypen grenzüberschreitender Governance
- 4 Grenzüberschreitende Institutionen in Basel und Lille im Vergleich
 - 4.1 Grenzüberschreitende Organisationen in Basel und Lille
 - 4.2 Grenzüberschreitende Governance in Basel als Mehrebenensystem
 - 4.3 Transformation der grenzüberschreitenden Governance in Lille
- 5 Zusammenarbeit in der Stadt- und Raumplanung in Basel und Lille
 - 5.1 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Raumplanung in Basel
 - 5.2 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Raumordnung in Lille
- 6 Vergleich und Fazit

Literatur

Kurzfassung

In europäischen Verflechtungsräumen existieren verschiedene Formen der Zusammenarbeit, um die nationalstaatliche Grenze als Hindernis einer gemeinsamen Raumentwicklung zu überwinden. Da ein gemeinsamer planerischer Handlungsrahmen und Handlungsraum fehlt, beruht Zusammenarbeit in der Regel auf Freiwilligkeit und hat somit einen Empfehlungs- und Informationscharakter. Im Hinblick auf die Hindernisse der Raumplanung über nationale Grenzen hinweg ist es daher erstaunlich, dass grenzüberschreitende Regionen als „ungewöhnliche“ Regionen oder als Ergebnisse von Rescaling-Prozessen bezeichnet werden, in denen existierende administrative Territorien überwunden werden. Dieser Beitrag betrachtet die Organisationen der grenzüberschreitenden Raumplanung und Stadtentwicklung in den Grenzstädten Basel und Lille. Im Hinblick auf die Ergebnisse räumlicher Planung ergibt der Vergleich, dass weiterhin administrativ-rechtliche Grenzen bedeutend bleiben und die Zusammenarbeit bestehende Territorien weniger ersetzt als auf diesen aufbaut.

Schlüsselwörter

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit – grenzüberschreitende politische Organisationen – europäische Verflechtungsräume – grenzüberschreitende Raumordnung – Mehrebenen-Governance

Cross-border Governance in Spatial Planning. Forms of Organisation and Cooperation in Basel and Lille

Abstract

In European metropolitan regions there exist various forms of cooperation in order to overcome a national border as an obstacle to an integrated spatial development. This cooperation is characterized by its voluntary basis and limited to exchange of information and suggestions as there does not exist a legal basis for planning. Therefore it is rather astonishing that cross-border regions have been classified as “unusual” regions or examples of rescaling overcoming existing administrative territories. This contribution analyses the organization of cross-border spatial planning in the border cities of Basel and Lille. Regarding the spatial output the comparison shows that legal and administrative borders remain important and cooperation rather builds on than replaces existing territories.

Keywords

Cross-border cooperation – cross-border political organizations – European functional urban areas – cross-border spatial planning – multi-level governance

1 Einleitung

Die Bedeutung von nationalstaatlichen Grenzen für die gemeinsame Raumentwicklung in Europa hat sich durch fortschreitende europäische Integration und grenzüberschreitende Zusammenarbeit verändert. Politisch-administrative Grenzen sind dabei zunächst als Hindernis von gemeinsamer Planung und Politik zu verstehen, sodass die Zusammenarbeit zwischen Akteuren entlang einer nationalstaatlichen Grenze häufig darauf abzielt, politisch-administrative Unterschiede zu überwinden und Nachteile der peripheren Lage auszugleichen. Dazu wurden zum einen auf europäischer Ebene der rechtliche und politische Rahmen gestärkt (Europäisches Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften des Europarates 1980), zum anderen erschienen verschiedene Studien und Handbücher zu diesem Thema (AGEG 2000; Committee of the Regions 2001; Ricq 2006; Council of Europe/Mission Opérationnelle Transfrontalière 2006). Neben der Raumentwicklungspolitik auf europäischer Ebene bestehen verschiedene Formen der bi-, tri- oder multilateralen Zusammenarbeit. Einerseits existieren Anreize „von oben“, beispielsweise durch die INTERREG-Förderung der Europäischen Union und Regierungsabkommen zwischen Nationalstaaten. Andererseits gibt es heute verschiedene subnationale Initiativen der Zusammenarbeit „von unten“ (Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen 2004), die als grenzüberschreitende Regionen (Gualini 2003; Perkmann 2003), zum Teil auch als Grenzregionen (Gabbe/von Malchus 2008; Lambertz 2010) bezeichnet werden.

In Verdichtungsräumen, die sich über nationale Grenzen hinweg erstrecken, ist die Abstimmung der grenzüberschreitenden Raum- und Stadtentwicklung ein Kernbereich der Zusammenarbeit (ESPON Metroborder 2010a; BBSR 2011). Oft steht die funktionale Verflechtung von grenzüberschreitenden europäischen Metropolen dabei dem Fehlen eines gemeinsamen rechtlichen Rahmens sowie politischen Handlungsraums gegenüber (Sohn/Reitel/Walther 2009; Decoville/Durand/Sohn et al. 2010). Da eine Abstimmung der räumlichen Entwicklung administrative, politische, aber auch sprachliche und (planungs-)kulturelle Grenzen überwinden muss, beruht die Zusammenarbeit in der Regel

auf Freiwilligkeit und Konsens und hat oft einen Empfehlungs- und Informationscharakter (URBACT 2010). Grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf regionaler oder lokaler Ebene ist dabei im Kontext der europäischen Integration sowie dem Mehrebenen-System der Europäischen Union zu betrachten (Benz 2009; Deppisch 2012).

Dieser Beitrag versteht unter grenzüberschreitender Zusammenarbeit verschiedene Formen der Handlungskoordination über nationalstaatliche Grenzen hinweg. Dabei werden vor allem subnationale und lokale Initiativen der lokalen und regionalen Ebene in den Blick genommen. Des Weiteren werden aus forschungspraktischen Gründen nur politische Organisationen in den Vergleich einbezogen, die eine gewisse Formalisierung und Kontinuität aufweisen und über eine Ad-hoc-Zusammenarbeit hinausgehen. Der in diesem Beitrag vorgenommene Vergleich von Governance in grenzüberschreitenden Metropolregionen bildet damit nur einen Ausschnitt der bestehenden Zusammenarbeit zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen, räumlichen Gebietszuschnitten sowie unterschiedlichen politischen Arenen ab.

In politikwissenschaftlichen Betrachtungen stehen die Bedeutung von politischen Institutionen – im Sinne von unterschiedlichen Formen der Handlungskoordination – und das Zusammenwirken von unterschiedlichen Ebenen im politischen Prozess – verstanden als Regieren im Mehrebenen-System – im Vordergrund. So betrachtet auch dieser Beitrag grenzüberschreitende Raumplanung als eine Form von räumlich-politischer Steuerung (vgl. auch Fricke 2014). Gegenstand der Untersuchung sind dabei die politischen Organisationen und Ergebnisse der grenzüberschreitenden Raumplanung und Stadtentwicklung in den grenzüberschreitenden Metropolregionen Basel und Lille. Hier stellt sich die Frage, welche Rolle die unterschiedlichen organisatorischen und räumlichen Merkmale von grenzüberschreitender Governance für die Ergebnisse im Bereich der räumlich relevanten Kooperation haben. Die Abstimmung von Raum- und Stadtplanung auf beiden Seiten der Grenze kann dabei als Zielsetzung und Ergebnis von Governance gesehen werden, wobei die Umsetzung und Wirkung der Handlungskoordination sowie Arbeitsweise innerhalb einzelner Organisationen hier nicht betrachtet werden kann. Methodisch beruht der Vergleich auf einer strukturierten Dokumentenanalyse nach Mayring (2002), wobei insbesondere kartographische (Plan-)Darstellungen berücksichtigt werden. Der Vergleich ist dabei synchron angelegt und bildet die Situation 2000 bis 2010 ab, sodass Entstehungsgeschichte und mögliche Pfadabhängigkeiten nicht berücksichtigt werden können. Darüber hinaus stellt sich vor dem Hintergrund von Regionalisierungstendenzen in Europa die Frage, inwiefern grenzüberschreitende politische Organisationen zur Bildung von neuen „ungewöhnlichen“ Regionen beitragen (Deas/Lord 2006) oder als Rescaling-Prozesse bezeichnet werden können, in denen existierende Formen von territorial gebundener Staatlichkeit überwunden werden (Brenner 2004; Jones/Jessop 2010; zu Rescaling in Grenzregionen vgl. Perkmann 2007; Johnson 2009; Nelles/Durand 2014). In diesem Beitrag wird daher der Frage nachgegangen, ob durch grenzüberschreitende Governance im Bereich der Raumplanung neue politische Räume geschaffen werden, um so den Vergleich in einen theoretischen Zusammenhang zu setzen.

Das Vorgehen gliedert sich in drei Schritte. Zunächst werden politische Organisationsformen beschrieben, die Probleme der grenzüberschreitenden Raumentwicklung adressieren. Der Vergleich erfolgt auf der Grundlage eines analytischen Rahmens, der an die Debatte über verschiedene Formen von metropolitaner Governance anknüpft. In den Fallstudien wird sodann untersucht, welche räumlichen Merkmale diese Organisationen bezüglich der beteiligten territorialen Ebenen und des Mandatsgebietes aufweisen. Ab-

schließlich werden die Ergebnisse der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Bereich der Raumplanung verglichen.

2 Grenzüberschreitende Governance in der Raumplanung als Rescaling?

Zunächst sollen die wichtigsten konzeptionellen Begriffe geklärt werden, um im dritten Abschnitt dann den analytischen Rahmen des Vergleichs zu erläutern.

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Der Begriff der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bezieht sich, wie bereits in der Einleitung erläutert, auf die Kooperation über nationalstaatliche Grenzen hinweg. Grenzen können dabei als materielle sowie immaterielle Hindernisse verstanden werden, wobei sie politisch-administrativ festgelegt und damit an einen bestimmten räumlichen Verlauf gebunden sind. In jüngerer Zeit wurde verstärkt auf die soziale Konstruktion von Grenzen und Grenzräumen hingewiesen (Paasi 1998; Anderson/O'Dowd 1999; Anderson/O'Dowd/Wilson 2003). Daneben lässt sich mithilfe von empirischen Indikatoren wie der Pendlerverflechtung (ESPON Metroborder 2010a) oder der wirtschaftlichen Verflechtung (Topaloglou/Kallioras/Manetos et al. 2005) weiterhin die materielle Bedeutung von Grenzen ablesen. Insbesondere in der grenzüberschreitenden Raumplanung stellen nationalstaatliche Grenzen auch immer eine Begrenzung des Anwendungsgebiets von Planungsrecht dar (URBACT 2010). Die Zielsetzung, politisch-administrative Grenzen zu überwinden, stellt damit die Kernaufgabe und den kleinsten gemeinsamen Nenner der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit dar. Die Zusammenarbeit zwischen lokalen und subnationalen Akteuren mit unmittelbarer Grenzlage ist dabei nur eine Form von grenzüberschreitender Zusammenarbeit, auf die sich der folgende Beitrag beschränkt.

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit an europäischen Grenzen wird in jüngerer Zeit aus einer Vielzahl von Perspektiven untersucht (vgl. Scherhag 2008; Beck 2010). Zum einen wird die Intensivierung und Formalisierung der Zusammenarbeit als ein in verschiedene Phasen untergliederter, historischer Prozess aufgefasst (Gabbe/von Malchus 2008; OECD 2009). Damit geht häufig die Annahme einher, dass stärkere Formalisierung auch zu einer erfolgreichen Zusammenarbeit führt. Andere Untersuchungen betrachten grenzüberschreitende Governance als unterschiedliche, institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen (und privaten) Akteuren (Blatter 2000; Perkmann 2003), die über eine gewisse Problemlösungsfähigkeit oder „governance capability“ (Deppisch 2012: 322) verfügen. Unter einer solchen Definition von grenzüberschreitender Governance fallen die im Folgenden beschriebenen politischen Organisationsformen wie beispielsweise Euroregionen, Eurodistrikte oder auch EVTZ (Europäischer Verbund für Territoriale Zusammenarbeit), nicht jedoch Makroregionen oder INTERREG-Programme der Europäischen Union.

Grenzüberschreitende Governance

Als Grundlage des Vergleichs von grenzüberschreitender Raumplanung soll des Weiteren der Governance-Begriff spezifiziert werden. Governance wird hier institutionell verstanden, als organisatorische und rechtliche Grundlage für den Kooperationsprozess. Risse (2012: 7) definiert Governance als „various institutionalised modes of social coordination to produce and implement collectively binding rules, or provide collective goods“. Dabei wird zwischen verschiedenen Akteurskonstellationen (Hierarchie, Markt, Netzwerk, Anarchie) und Formen der Handlungskoordination unterschieden. Der Rah-

men für planerisches oder politisches Handeln besteht somit aus formellen und informellen Institutionen wie Regeln, Normen oder Gesetzen (Mayntz/Scharpf 1995; Schimank 2007). Politische Organisationsformen, die im Folgenden untersucht werden, fungieren dabei als Rahmen, innerhalb dessen Koordinationsprozesse stattfinden, können aber auch als deren Ergebnisse gesehen werden.

Institutionelle Strukturen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sind dabei in unterschiedlichen Organisationsformen verkörpert. Ähnlich wie auch bei Governance in Metropolregionen bietet es sich an, grenzüberschreitende politische Organisationen anhand von Idealtypen zu untersuchen (vgl. Blatter 2007). Handelt es sich bei Governance in Stadtregionen meist um Zusammenarbeit über die administrative Grenze zwischen Kernstadt und Umland, so müssen im Fall von grenzüberschreitenden Metropolregionen hinzu auch nationalstaatliche Grenzen überwunden werden. Zusätzlich zum gesetzlichen Rahmen der Nationalstaaten sind dabei auch Staatsverträge als rechtliche Institutionen der Zusammenarbeit zu berücksichtigen (URBACT 2010).

Raumplanung als Ergebnis von Governance

Raumplanung wird hier als ein mögliches Themenfeld der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit verstanden, wobei die Koordination unterschiedlicher Planungsdokumente und -prozesse ein mögliches Governance-Problem darstellt, welches gelöst werden soll. Damit fallen unter den Begriff der grenzüberschreitenden Raumplanung alle Aktivitäten von grenzüberschreitenden politischen Organisationen, die sich über nationalstaatliche Grenzen hinweg auf die räumliche Entwicklung beziehen.

Die Ergebnisse von grenzüberschreitender Governance werden hier als direkter, kurzfristiger Output des politisch-planerischen Prozesses aufgefasst. Die Umsetzung (outcome) und langfristige Wirkung (impact) von grenzüberschreitender Zusammenarbeit sind dabei jedoch nicht erfasst, da diese sich erst in einem zeitlichen Abstand zeigen (Knippschild 2009: 231).

Die Ergebnisse im Bereich der grenzüberschreitenden Raumplanung werden im Folgenden anhand eines qualitativen Maßstabs bewertet. Es ist zunächst festzustellen, ob und in welchem Umfang gemeinsame Planungsdokumente vorliegen. Eine inhaltliche Auswertung kann im Rahmen dieses Beitrags nicht erfolgen, da diese immer auch von Kontextfaktoren wie beispielsweise Kompetenzen und Zuständigkeiten der beteiligten Akteure abhängig ist. Aufgrund des Empfehlungs- und Informationscharakters der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Raumplanung sind auch nicht bindende, informelle Dokumente oder Verfahren zu berücksichtigen, „selbst in Fällen, wo es formale Übereinkünfte gibt“ (URBACT 2010: 798). Gemäß Scott (1999: 146) können unter anderem Belege für eine gemeinsame strategische Planung herangezogen werden, die der Konsensbildung dienen sowie der Ausarbeitung von Entwicklungsleitbildern und -visionen. Weitere Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Bereich der räumlichen Planung sind gemäß Clev und Clev (1999: 132 und 137 f.) die gegenseitige Information und Beteiligung an Planaufstellungsverfahren, das Nebeneinanderstellen von vorhandenen Plänen unter Kompilation ihrer Inhalte, aber auch grenzüberschreitende räumliche Konzepte, z. B. Leitbilder, Orientierungsrahmen, Entwicklungskonzepte, Raumordnungsstudien, die jedoch meist unverbindliche, informelle Dokumente bilden. Daneben werden Karten, die die räumliche Ausdehnung von politischen Organisationen darstellen, als visuelle Repräsentationen und Festlegung von Governance-Räumen ausgewertet.

Grenzüberschreitende Raumordnung als Rescaling

Neben den direkten Ergebnissen von grenzüberschreitender Planung ist darüber hinaus infrage zu stellen, inwiefern neue räumliche Skalen konstituiert werden. Denn trotz ihrer unterschiedlichen theoretischen Ausgangspunkte lassen sich der Governance-Ansatz sowie die Rescaling-Debatte über die veränderte Rolle von Städten und Regionen (vgl. Brenner 2004; Gualini 2006) im Fall von grenzüberschreitenden politischen Institutionen und ihrer räumlichen Konstituierung gewinnbringend miteinander verknüpfen. Brenner (2004: 77 ff.) unterscheidet dabei zwischen staatlichem Raum im engeren Sinne einerseits, der sich durch territorialen Bezug und gebietskörperschaftliche Abgrenzungen auszeichnet, und staatlichem Raum im weiteren Sinne andererseits, der verschiedene räumliche Formen von staatlichem Handeln einschließt. Entsprechend werden grenzüberschreitende Regionen häufig als Formen von Rescaling bezeichnet (Perkmann 2007; Johnson 2009; Chilla/Evrard/Schulz 2012). Dabei stellt sich im Folgenden die Frage, inwiefern ein Rescaling-Prozess durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich der Raumplanung stattfindet.

3 Idealtypen grenzüberschreitender Governance

Ausgangspunkt für den Vergleich ist der Ansatz des Regierens in Mehrebenen-Systemen. Dieser geht davon aus, dass politische Steuerung in verschiedenen Formen auf mehreren, interdependenten Ebenen stattfindet, wobei Ebenen im Sinne von „levels“ zunächst als politisch-administrative territorial definierte Körperschaft zu verstehen sind (Marks 1993: 392). Der Begriff der Gebietskörperschaft impliziert dabei, dass politische Einheiten über ein räumlich begrenztes Gebiet verfügen und aufgrund des Territorialitätsprinzips politische Entscheidungen treffen können. In föderalen Staaten sind Gebietskörperschaften häufig in einen hierarchischen Aufbau eingebunden. Diesem territorial definierten Typ wird hier ein funktional organisiertes Modell von Governance gegenübergestellt, das beispielsweise in Zweckverbänden seine organisatorische Entsprechung findet. Im Folgenden wird die dichotome Typisierung von Hooghe und Marks (2003) in Anlehnung an Blatter (2004: 534) weiterentwickelt und auf grenzüberschreitende politische Organisationsformen angewandt. Des Weiteren knüpft das Analyseschema an die Kategorisierung der ESPON Metroborder Studie (ESPON Metroborder 2010a: 52 ff.) an, die organisatorische Eigenschaften, räumliche Reichweite sowie institutionelle Ebene der beteiligten Akteure unterscheidet, ähnlich wie auch bei Perkmann (2003: 159).

Tabelle 1 stellt das angepasste Analyseschema dar, wobei die unterschiedlichen Merkmale so definiert wurden, dass sie sich auf unterschiedliche Formen der grenzüberschreitenden Governance anwenden lassen. Der Akteurstyp betrachtet die Verfasstheit der Mitglieder der Organisation, wobei öffentliche Akteure auf einen territorialen Typen von Governance hindeuten, während das Vorkommen von privaten Akteuren als Ausprägung von funktionaler Governance gewertet wird. Ähnlich verhält es sich mit dem rechtlichen Status der Organisation, der auf Grundlage der Verfasstheit eingeordnet wurde. Die Komplexität der internen Struktur spiegelt sich in der Anzahl und Verknüpfung von verschiedenen Gremien wider. Beim Merkmal des Entscheidungsmodus wurde auf die Annahme des Governance-Ansatzes zurückgegriffen, dass bei territorialer Governance vor allem in hierarchischen Formen kooperiert wird bzw. Verhandlungen zwischen hierarchisch organisierten Mitgliedern stattfinden. Diese drücken sich dann in den vorgegebenen Entscheidungsmechanismen wie dem Konsensprinzip, Quoren oder Vetos aus. Dahingegen ist in funktionalen Governance-Typen von gleichberechtigten Mitgliedern auszugehen, was sich in Mehrheitsentscheidungen zeigt. Die Art der Mitglied-

schaft wiederum deutet auf die Kontinuität bzw. Flexibilität der Governance-Organisation hin.

Tab. 1: Analyseschema für den Vergleich von politischen Organisationsformen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

Merkmale	Definition	Territorialer Typ	Funktionaler Typ
Akteurstyp	Verfasstheit der Mitglieder	Öffentlich	Auch privat
Rechtlicher Status	Rechtliche Grundlage der Zusammenarbeit	Öffentlich-rechtlich	Privatrechtlich
Organisationsstruktur	Verschiedene interne Organe	Komplex	Einfach
Entscheidungsmodus	Interne Regelung	Konsens, Quoren, Vetos	Einfache Mehrheit
Mitgliedschaft	Schwierigkeit des Ein- und Austritts	Geschlossen oder begrenzt	Flexibel
Funktionale Ausrichtung	Thematische Bandbreite	Breit, mehrere Sektoren	Begrenzt auf spezifische Sektoren
Räumliche Reichweite	Ebenen der formellen Mitglieder	Einheitliche Ebene	Verschiedene Ebenen

Quelle: Verändert nach Hooghe/Marks (2003) und Blatter (2004)

Ein gemeinsamer Nenner von Organisationen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist die Zielsetzung, Nachteile der Grenzlage zu überwinden sowie Probleme zu lösen, die über die Grenzlinie hinweg reichen, darunter auch Koordination der Stadt- und Raumentwicklung in Verdichtungsräumen. Dennoch haben die Organisationen sehr unterschiedliche funktionale Ausrichtungen, das heißt, sie führen unterschiedliche Politik- und Themenfelder in ihrem Aufgabenkatalog. Einige sind begrenzt auf wenige Bereiche und entsprechen daher eher einer funktional orientierten Governance, während manche grenzüberschreitenden Organisationen breit aufgestellt sind und somit eher einer allumfassend zuständigen, territorial organisierten Gebietskörperschaft ähneln (vgl. funktionale Ausrichtung in Tabelle 1). Die räumliche Dimension von grenzüberschreitender Governance wird hier zunächst als Ebene der politischen Organisation verstanden. Sie wird damit über das Mandatsgebiet der Organisation erfasst, aber auch über die territoriale Ebene der zugehörigen Mitglieder. Über die endogen definierten Mandatsgebiete wird sodann die Territorialität von grenzüberschreitender Governance bestimmt. Gemäß Chilla/Evrard/Schulz (2012: 964) bezieht sich grenzüberschreitende Zusammenarbeit häufig auf das „secondary, pooled territory of the respective institutions“.

Bezüglich der räumlichen Konstituierung von grenzüberschreitender Governance stellt sich die Frage, welchen Einfluss organisatorische und räumliche Merkmale auf die Ergebnisse von grenzüberschreitender Governance der Raumplanung haben. Die hier entwickelten Annahmen beziehen sich daher auf den Zusammenhang zwischen der räumlichen Konstituierung von politischen Organisationsformen, wobei dieser Gover-

nance-Raum-Nexus explorativ-deskriptiv erfasst werden soll. In den Fallstudien wird daher untersucht, welche räumlichen Muster in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vorzufinden sind (URBACT 2010: 798). Erstens geht der Vergleich davon aus, dass Mandatsgebiete von grenzüberschreitenden Organisationen als Patchwork bestehender territorialer, also politisch-administrativ definierter Gebietskörperschaften erfasst werden. Diese Annahme ist zum einen durch die Auswahl von politischen Organisationen im Bereich der grenzüberschreitenden Raumplanung als Untersuchungsgegenstand bedingt. Wie bezüglich der räumlichen Dimension von Governance erläutert, werden grenzüberschreitende Organisationen meist durch den Zusammenschluss mehrerer öffentlicher, territorial verfasster Körperschaften gebildet. Diese Annahme bezieht sich damit auf territoriale Verfasstheit von politischem Handeln, also auf ein Rescaling im engeren Sinne. Als ein Rescaling im weiteren Sinne werden zweitens räumliche Strategien und Dokumente interpretiert, die von grenzüberschreitenden Organisationen produziert wurden. Diese werden als Indizien für die Entstehung von gemeinsamen Raumbildern und -konzeptionen in der grenzüberschreitenden Raumplanung gewertet, wobei der Konstruktionsprozess durch die beteiligten Akteure im Folgenden nicht untersucht wird.

4 Grenzüberschreitende Institutionen in Basel und Lille im Vergleich

Im Fall von Metropolräumen, die sich über eine nationalstaatliche Grenze hinweg erstrecken und in denen eine erhöhte Abstimmungsnotwendigkeit zu vermuten ist, kommt der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Raum- und Stadtentwicklung eine besondere Bedeutung zu. Für die Abgrenzung der Untersuchungsräume greift der Beitrag auf die Daten der ESPON Metroborder-Studie (ESPON Metroborder 2010a) und der vergleichenden Untersuchung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR 2010) zurück. Die Abgrenzung von grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen beruht hier auf dem Merkmal „Pendlerbeziehungen“ bzw. auf funktionalen Stadt-Umland-Beziehungen (ESPON 2007; ESPON Metroborder 2010a).

In beiden ausgewählten Fallstudien bestehen im weitesten Sinne ähnliche Rahmenbedingungen. Trotz unterschiedlicher Intensität wurden in beiden Fällen beispielsweise grenzüberschreitende Interdependenzen aufgrund von Pendlerverflechtungen festgestellt, in beiden Fällen sind sowohl zentralistisch als auch föderal geprägte Staaten beteiligt. Die Verwaltungskulturen in den beteiligten Staaten und auch die Traditionen und Zuständigkeiten in Bereich der Stadt- und Raumplanung sind zwar unterschiedlich, doch bestehen ähnlich komplexe Rahmenbedingungen in fast allen europäischen grenzüberschreitenden Metropolräumen.

4.1 Grenzüberschreitende Organisationen in Basel und Lille

Für beide grenzüberschreitenden Metropolräume werden zunächst Organisationen erfasst, die grenzüberschreitende Probleme der Stadt- und Raumentwicklung adressieren. Tabelle 2 vergleicht politische Organisationen, die im Untersuchungszeitraum 2000–2010 bestanden und eine gewisse Formalisierung aufwiesen. Organisationen, die institutionell reformiert wurden und in anderen aufgingen, sind nicht gesondert aufgeführt. Anhand des theoretisch abgeleiteten Analyserahmens vergleicht Tabelle 2 die jeweiligen Organisationen auf der Grundlage einer qualitativen Dokumentenanalyse der legalen Kooperationsgrundlagen.

Tab. 2: Übersicht der politischen Organisationen grenzüberschreitender Zusammenarbeit in Basel und Lille

	Basel				Lille
	metrobasel	Regio-TriRhena	Trinationaler Eurodistrict	Oberrhein-konferenz	Eurométropole
Akteurstyp	Öffentlich/privat/gesellschaftlich	Öffentlich/privat/zivilgesellschaftlich	Öffentlich (andere assoziiert)	Öffentlich	Öffentlich
Rechtlicher Status	Verein	Verein	Verein	Abkommen	EVTZ
Organisationsstruktur	Einfach	Einfach	Komplex	Komplex	Komplex
Entscheidungsmodus	Einfache Mehrheit	Einfache Mehrheit/Konsens	Einfache Mehrheit/Nationales Veto	n/a	Nationale Mehrheiten/Konsens
Mitgliedschaft	Flexibel	Flexibel	Begrenzt (öffentlich)	Geschlossen	Begrenzt/flexibel
Funktionale Ausrichtung	Multifunktional, u. a. Raumentwicklung	spezifische Themen	Multifunktional, u. a. Raumentwicklung	Multifunktional, u. a. Raumentwicklung	n/a
Räumliche Ebene	Regional/lokal	Regional/lokal	Lokal	Regional	National/regional/lokal

Anmerkung: n/a = nicht verfügbar

Quellen: Organisationsreglement metrobasel, <http://www.metrobasel.ch> (10.03.2014); Vereinsatzung RegioTriRhena, <http://www.regiotriRhena.org> (10.03.2014); Vereinsatzung sowie Geschäftsordnung Trinationaler Eurodistrict Basel, <http://www.eurodistrictbasel.eu> (10.03.2014); Geschäftsordnung Oberrhein-konferenz, <http://www.oberrhein-konferenz.org> (10.03.2014); Statute Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, <http://fr.eurometropolis.eu> (10.03.2014)

Aufgrund des codierten Vergleichs lassen sich nun die grenzüberschreitenden Organisationen den beiden Governance-Typen zuordnen. Während der Verein metrobasel und die RegioTriRhena als funktionale Governance-Organisationen eingeordnet werden, zeigen die Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai und noch deutlicher die Oberrhein-konferenz Merkmale des territorialen Typs. Der Trinationale Eurodistrict Basel vereint Ausprägungen beider Governance-Typen. Für die untersuchten grenzüberschreitenden Organisationen ist nun zu klären, welche räumlichen Merkmale diese bezüglich der beteiligten Ebenen und des Mandatsgebietes aufweisen.

4.2 Grenzüberschreitende Governance in Basel als Mehrebenen-System

Durch seine verkehrsbedeutsame Lage am Rheinknie erstreckt sich der funktionale Verflechtungsraum von Basel sowohl auf die Nordwestschweiz, über die Kantone Basel Stadt und Basel Land, als auch auf das Südschweiz und Baden-Württemberg. Die grenzüberschreitende Metropolregion ist monozentrisch auf den Kern von Basel ausgerichtet und zählte 2006 952.139 Einwohner (ESPON Metroborder 2010b: 94). Grenzüberschreitende Zusammenarbeit hat in Basel eine lange Tradition. Bereits 1963 gründete sich die Regio Basiliensis als eine private Initiative, seit den 1990er Jahren beteiligen sich öffentliche Akteure in der RegioTriRhena (vgl. Jakob 2011). Diese wurde zusammen mit der Trinationalen Agglomeration Basel 2007 zum Trinationalen Eurodistrict Basel. Daneben existiert der Verein metrobasel. Als jüngste Gründung ist die Metropolitankonferenz Basel mit den Kantonen Aargau und Solothurn zu nennen, die für diese Untersuchung jedoch nicht berücksichtigt wurde. Auf regionaler Ebene kooperieren in der Oberrheinkonferenz vor allem administrative Akteure, im Oberrheinrat gewählte bzw. parlamentarische Vertreter. Die Trinationale Metropolregion Oberrhein existiert seit 2010 und ist eng mit der Oberrheinkonferenz verknüpft, daher wird sie nicht gesondert aufgeführt.

In der Governance-Architektur von Basel existieren sowohl formalisierte als auch flexiblere politische Organisationen nebeneinander. Die grenzüberschreitende Governance am Oberrhein wird daher als asymmetrisches Mehrebenen-System beschrieben (Nagelschmidt 2005). Aufgrund des unterschiedlichen Staatsaufbaus arbeiten innerhalb der Organisationen Akteure mit verschiedenen Zuständigkeiten und Kompetenzen zusammen.

4.3 Transformation der grenzüberschreitenden Governance in Lille

Lille liegt in der heutigen Region Nord-Pas-de-Calais und war die Hauptstadt der historischen Region Flandern. Der grenzüberschreitende Verflechtungsraum umfasste 2006 1.846.699 Einwohner (ESPON Metroborder 2010b: 94) und weist eine polyzentrische Struktur auf, die sich über die französisch-belgische Grenze hinweg erstreckt. Der Verflechtungsraum umfasst nicht nur eine nationale Grenze, sondern auch die innerbelgische Grenze zwischen der flämischen und wallonischen Region. Ein wichtiger Schritt zur Formalisierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit war 1991 die Schaffung der COPIT (Conférence Permanente Intercommunale Transfrontalière), ein Zusammenschluss von französischen und belgischen kommunalen Verbänden, Métropolitaine Communauté Urbaine (LMCU) als Zusammenschluss von französischen Gemeinden, sowie Tournai (IDETA), Mouscron-Comines (IEG), Courtrai (LEIEDAL) und Ypres/Roulers (WVI)). 2001 wurde die COPIT in einen Verein umgewandelt und an die städtische Entwicklungsagentur von Lille angegliedert. Auf Vorschlag der interparlamentarischen Gruppe 2005 wurde auf Grundlage der Europäischen Verordnung (Verordnung 2006/1082/EG) der erste Europäische Verband für Territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) gegründet. Mitglied darin sind alle französischen und belgischen Regierungsebenen (vgl. Tab. 2, räumliche Ebene), also nationale, regionale sowie interkommunale Akteure, wobei aufgrund der formalisierten Organisation ein größerer Einfluss der nationalen Regierungsvertreter gegeben ist.

Die Schaffung des EVTZ und die damit verbundene Veränderung der grenzüberschreitenden Organisationsform werden als ein Rescaling-Prozess bezeichnet (Nelles/Durand 2014: 114). Problematisch für die Zusammenarbeit sind hier die geringen Kompetenzen und Ressourcen (URBACT 2010: 59) sowie die große Anzahl der beteiligten Akteure (van

Staeven 2010). Hinzu kommt, dass die französischen Kommunen in einer eigenen organisatorischen Struktur zusammenarbeiten.

5 Zusammenarbeit in der Stadt- und Raumplanung in Basel und Lille

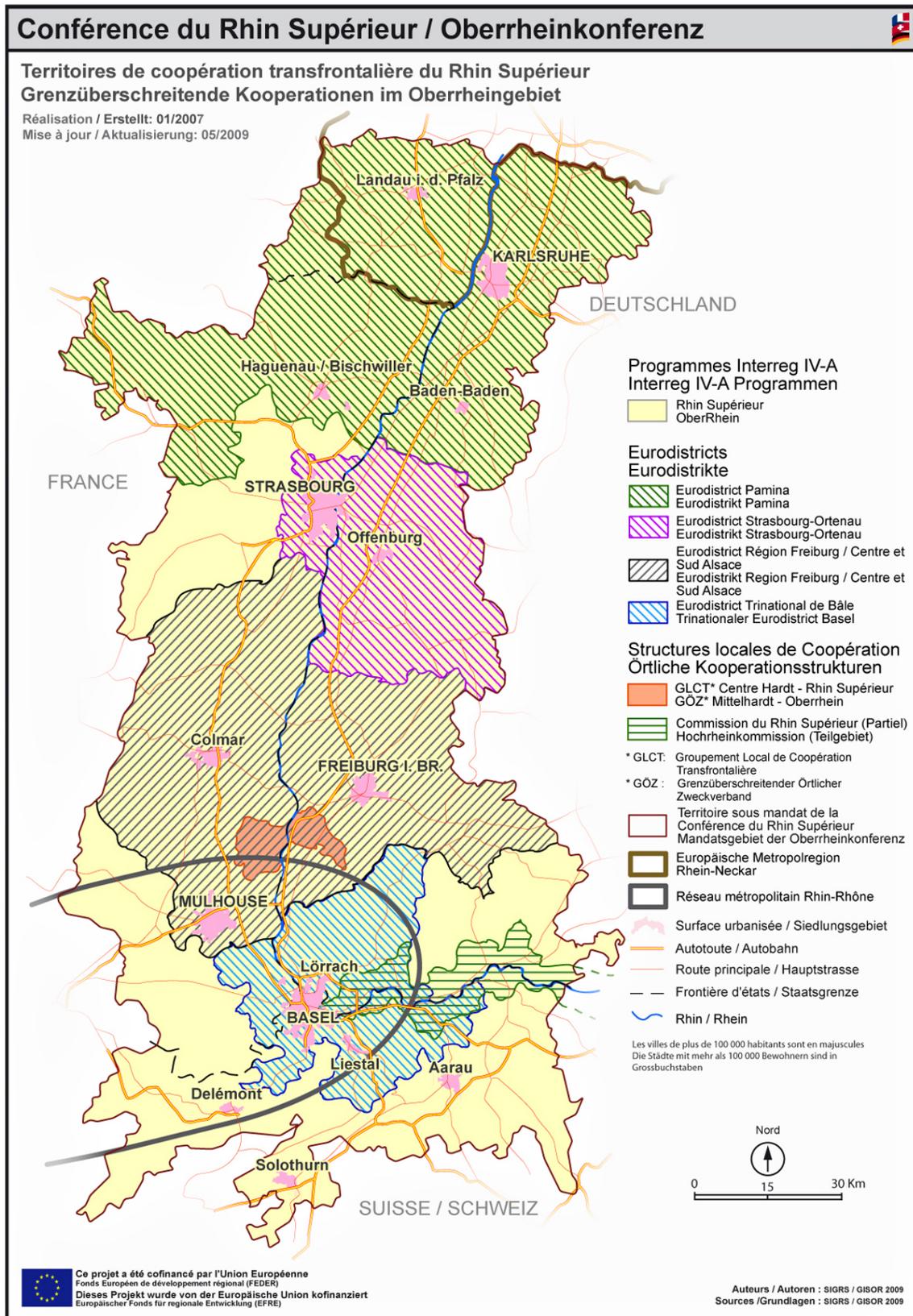
Dieser Abschnitt betrachtet die Ergebnisse der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Bereich der Raumplanung. Methodisch beruht die Darstellung auf einer strukturierten Dokumentenanalyse, wobei raumplanerische Dokumente und kartographische Darstellungen berücksichtigt werden. Sie stehen für einen kurzfristigen Output grenzüberschreitender Zusammenarbeit, langfristige Auswirkungen lassen sich nur schwer erfassen (Knippschild 2009: 231).

5.1 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Raumplanung in Basel

Bezüglich der Ergebnisse der grenzüberschreitenden Raumplanung lassen sich für das Gebiet von Basel die Aktivitäten vor allem auf zwei unterschiedlichen Ebenen beobachten. Bezogen auf das Gebiet des Oberrheins besteht auf regionaler Ebene bereits seit den 1970er Jahren ein Austausch im Rahmen der Konferenz Oberrheinischer Regionalplaner. Auch zwischen 2000 und 2010 fanden verschiedene Aktivitäten in Bezug auf die gegenseitige Information und Abstimmung in der Raumordnung statt. So veröffentlichte die Oberrheinkonferenz 2001 das „Räumliche Leitbild für das Mandatsgebiet der Oberrheinkonferenz“. Ergebnis der Zusammenarbeit ist weiterhin ein Leitfaden zur grenzüberschreitenden Beteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben sowie Plänen und Programmen 2010. Aus der Zusammenarbeit in Bezug auf eine gemeinsame Raumbeobachtung (GISOR) entstanden zahlreiche Karten, darunter auch eine fortlaufend aktualisierte Karte der geltenden Raumplanungsdokumente und Planungsträger in den Teilgebieten.

Bezogen auf den Verflechtungsraum Basel sind im Bereich der Stadtentwicklung vor allem die Aktivitäten des Trinationalen Eurodistrict Basel zu nennen. Von diesem wurde 2001 ein Entwicklungskonzept und 2009 eine räumliche Entwicklungsstrategie mit drei Bänden veröffentlicht, die konkrete Ziele in der Siedlungsentwicklung definiert. Der Verein metrobasel thematisierte als grenzüberschreitender Think-Tank zwar die ökonomische Positionierung von Basel, nahm jedoch weniger Bezug auf raumplanerische Aspekte. Insgesamt zeigt sich, dass im Bereich der grenzüberschreitenden Raumplanung zwar keine bindenden Dokumente vorliegen, jedoch zahlreiche grenzüberschreitende Strategien und Programme mit regionalem als auch städtischem Bezug. Hinzu kommen einzelne Projekte und Anhörungen zu spezifischen Plänen, die hier im Einzelnen jedoch nicht aufgeführt werden können. In der Darstellung der Mandatsgebiete im Oberrhein (vgl. Abb. 1) bzw. im funktionalen Verflechtungsraum Basel zeigt sich, dass die politischen Organisationen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eine verschachtelte Struktur bilden, die nicht konzentrisch organisiert ist. Bezüglich der räumlichen Verteilung von grenzüberschreitenden Mandatsgebieten ist im Raum Basel eine Überlappung zu erkennen.

Abb. 1: Grenzüberschreitende Kooperation im Oberrheingebiet



Quelle: http://sigrs-gisor.org/Cartes/04_2009_0058.pdf (10.03.2014)

5.2 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Raumordnung in Lille

Auch im Fall von Lille findet die Zusammenarbeit in der Raumordnung zum Teil auf informeller Ebene statt, wobei der Austausch von Informationen und die Entwicklung gemeinsamer Strategien im Vordergrund stehen (van Staeyen 2010: 252). Beispielsweise erstellte die COPIT 2002 eine „Stratégie pour une métropole transfrontalière“ (COPIT 2002), die grenzüberschreitende Raumplanung nur am Rande berührt. Aus dieser nicht-bindenden Strategie entstand jedoch ein operationelles Programm (2003). Des Weiteren wird territoriale Kohärenz im Statut in Artikel 2, Absatz 2 als eine zentrale Zielsetzung des EVTZ in Lille-Kortrijk-Tournai formuliert, bis 2010 konnte er jedoch relativ wenige Ergebnisse in der Raumplanung vorweisen. So existierte bislang keine gemeinsame Strategie mit raumplanerischem Schwerpunkt. Daneben findet die grenzüberschreitende Dimension über Anhörungen und andere Wege Eingang in die nationalen Planungsdokumente. So berücksichtigte beispielsweise das SCOT (schéma de cohérence territoriale) für Lille grenzüberschreitende Aspekte. Darüber hinaus entstand 2009 ein Atlas des Verflechtungsraums, der Informationen zu den verschiedenen nationalen Planungsdokumenten beinhaltet.

Auch die Governance-Architektur der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Lille bildet ein „emboîtement d'échelles“ (Paris 2002: 2), wobei sich die Mandatsgebiete der grenzüberschreitenden und nationalen Organisationen zum Teil überlappen bzw. in Konkurrenz zueinander stehen.

6 Vergleich und Fazit

Bei dem Vergleich der grenzüberschreitenden Governance im Bereich der Raumplanung in Basel und Lille fallen zunächst die unterschiedlichen historischen Rahmenbedingungen und Entwicklungspfade auf. Die Tradition der Zusammenarbeit auf regionaler und städtischer Ebene in Basel steht dabei der relativ jungen grenzüberschreitenden Governance in Lille gegenüber. Betrachtet man nun die Governance-Konstellationen, so zeigt sich, dass in Basel eine flexible Struktur aus mehreren Organisationen auf verschiedenen Ebenen besteht, während in Lille eine politische Organisation alle Gebietsebenen – die kommunale Ebene allerdings nur indirekt – einbezieht. In Basel sind die territorialen Ebenen getrennt organisiert, eine Ausnahme bildete die mittlerweile inaktive RegioTri-Rhena. In Bezug auf die organisatorische Struktur verfügt Basel daher über ein Mehrebenen-System, während in Lille eine Mehrebenen-Organisation alle Ebenen umfasst.

Die in Kapitel 5 dargestellten Ergebnisse der Zusammenarbeit im Bereich der Stadt- und Raumplanung spiegeln damit die organisatorischen Kapazitäten und Traditionen wider: In Basel existieren auf lokaler und regionaler Ebene gemeinsame Dokumente, die zwar die Bedürfnisse der Beteiligten berücksichtigen, jedoch auch einige Fortschritte aufweisen. In Lille besteht dahingegen eher eine unilaterale Kooperation, wobei gemeinsame Dokumente nicht immer durch die grenzüberschreitenden Organisationen selbst erstellt werden. Gerade in kartographischen Darstellungen werden die Teilgebiete der territorial verfassten Mitglieder weiterhin als Patchwork und weniger als ein kohärenter Governance-Raum dargestellt. Der Vergleich von Mandatsgebieten sowie von raumplanerischen Dokumenten ergibt, dass sowohl in stärker formalisierten als auch in flexibleren Governance-Systemen die Grenzen bestehender politisch-administrativer Gebietskörperschaften nicht überwunden, sondern in grenzüberschreitenden Entscheidungsstrukturen zu neuen Governance- bzw. Handlungsräumen verbunden werden. Im Hinblick auf die räumlichen Merkmale der Zusammenarbeit in der Raumplanung zeigt der Beitrag, dass administrativ-rechtliche Grenzen weiterhin bedeutend bleiben und die

Zusammenarbeit bestehende Territorien weniger ersetzt als auf diese aufbaut. Damit kommt insbesondere im Bereich der verbindlichen Raumplanung nationalen Planungssystemen sowie nationalstaatlichen Akteuren eine zentrale Rolle zu. Während in anderen Politikfeldern zum Teil eine engere Zusammenarbeit denkbar wäre, so bleiben die Interessen und die territoriale Verfasstheit der nationalen Teilgebiete maßgeblich für die Zusammenarbeit in der Raumordnung. Räumlich beruhen politische Organisationen zur grenzüberschreitenden Abstimmung der Raumplanung auf beiden Seiten der Grenze weiterhin auf Gebietszuschnitten der nationalstaatlichen Planungs- und Verwaltungssysteme.

Bezogen auf die grenzüberschreitende Governance in der Raumordnung lässt sich in diesen beiden Fällen also kein Rescaling des staatlichen Territoriums im engeren Sinne feststellen, da die Konstituierung und die Handlungsformen der grenzüberschreitenden Raumplanung weiterhin von den national organisierten Mitgliedern abhängt. Ein Rescaling im weiteren Sinne, also von Policy-Räumen, kann in dieser Untersuchung nur zum Teil festgestellt werden (unter anderem durch Untersuchungsdesign und Fallauswahl geschuldet). Die Governance-Struktur scheint hier eng mit der Verteilung von Kompetenzen und Interessen auf verschiedenen Ebenen verknüpft: Während also im Fall von Lille die Zusammenarbeit in einem fest definierten und formalisierten Governance-Raum stattfindet, in dem vor allem die nationalstaatliche und regionale Ebene vertreten ist, so konnte sich in Basel ein flexibleres Mehrebenen-System herausbilden. Der Vergleich zeigt daneben, dass ein stark formalisierter Rahmen wie im Europäischen Verbund für Territoriale Zusammenarbeit in Lille nicht immer zu weitreichenderen Ergebnissen führt und auch das flexible Mehrebenen-System im Raum Basel zur Koordination beiträgt.

Lohnenswert wäre es, über Dokumente und Darstellungen hinaus die raumpolitische Relevanz der grenzüberschreitenden Dimension sowie Raumkonstruktionen durch die beteiligten Akteure oder in gemeinsamen Projekten zu untersuchen. Neben Fragestellungen der Akteursbeziehungen im Sinne einer Netzwerkanalyse wäre darüber hinaus die Bedeutung einzelner Akteure im Sinne von Leadership von Interesse. Auch über die formelle organisatorische Verfasstheit hinausgehende informelle Mechanismen der Kooperation konnte dieser Beitrag nicht genauer beleuchten. Aufgrund der zahlreichen Einflussfaktoren auf grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Raumordnung, wie beispielsweise Aufbau und Kompetenzverteilung innerhalb der politisch-administrativen Systeme oder Finanzierung durch europäische Programme, lassen sich über die Fallstudien hinaus kaum eindeutige Erklärungsmuster für eine erfolgreiche Zusammenarbeit bestimmen. Neben dem Vergleich von Entwicklungspfaden und organisatorischen Konstellationen in Einzelfällen wäre hier eine vergleichende Untersuchung fortzuführen.

Literatur

- AGEG – Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (2000): LACE – PHARE CBC. Praktisches Handbuch. o. O.
- Anderson, J.; O'Dowd, L. (1999): Borders, Border Regions and Territoriality. Contradictory Meanings, Changing Significance. In: *Regional Studies* 33 (7), 593-604.
- Anderson, J.; O'Dowd, L.; Wilson, T.M. (Hrsg.) (2003): *New borders for a changing Europe. Cross-Border Cooperation and Governance*. London, Portland.
- Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (2004): *Aktionsprogramm zur Umsetzung der Charta der Grenz- und grenzübergreifenden Regionen*. Gronau.

- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010): Metropolräume in Europa. Bonn = BBSR-Berichte kompakt 4/2010.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2011): Metropolitane Grenzregionen. Abschlussbericht des Modellvorhabens der Raumordnung (MORO) „Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen“. Berlin.
- Beck, J. (2010): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit als Gegenstand interdisziplinärer Forschung: Konturen eines wissenschaftlichen Arbeitsprogramms. In: Wassenberg, B. (Hrsg.): *Vivre et penser la coopération transfrontalière (Volume 1): Les régions frontalières françaises*. Stuttgart, 21-48. = Studien zur Geschichte der Europäischen Integration 5.
- Benz, A. (2009): Politik in Mehrebenensystemen. Wiesbaden. = Governance 5.
- Blatter, J. (2000): Entgrenzung der Staatenwelt? Politische Institutionenbildung in grenzüberschreitenden Regionen in Europa und Nordamerika. Baden-Baden. = Weltpolitik im 21. Jahrhundert 5.
- Blatter, J. (2004): From ‘Spaces of Place’ to ‘Spaces of Flows’? Territorial and Functional Governance in Cross-border Regions in Europe and North America. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 28 (3), 530-548.
- Blatter, J. (2007): Governance – theoretische Formen und historische Transformationen. Politische Steuerung und Integration in Metropolregionen der USA (1850 - 2000). Baden-Baden.
- Brenner, N. (2004): *New state spaces. Urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford, New York.
- Chilla, T.; Evrard, E.; Schulz, C. (2012): On the Territoriality of Cross-Border Cooperation: “Institutional Mapping” in a Multi-Level Context. In: *European Planning Studies* 20 (6), 961-980.
- Clev, H.-G.; Clev, K. (1999): Grenzüberschreitende Raumordnungsaktivitäten. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Grundriß der Landes- und Regionalplanung*. Hannover, 130-144.
- Committee of the Regions (2001): *Trans-European Cooperation between Territorial Authorities. New challenges and future steps necessary to improve cooperation*. Brüssel.
- COPIT – Conférence Permanente Intercommunale Transfrontalière (2002): *Stratégie pour une métropole transfrontalière*. Lille.
- Council of Europe; Mission Opérationnelle Transfrontalière (2006): *Guide Pratique de la Coopération Transfrontalière*. o. O.
- Deas, I.; Lord, A. (2006): From a New Regionalism to an Unusual Regionalism? The Emergence of Non-standard Regional Spaces and Lessons for the Territorial Reorganisation of the State. In: *Urban Studies* 43 (10), 1847-1877.
- Decoville, A.; Durand, F.; Sohn, C.; Walther, O. (2010): *Spatial integration in European cross-border metropolitan regions. A comparative approach*. Differdange. = CEPS Working Paper 2010-40.
- Deppisch, S. (2012): Governance Processes in Euregios. Evidence from Six Cases across the Austrian-German Border. In: *Planning Practice and Research* 27 (3), 315-332.
- ESPON Metroborder (2010a): *Cross-border Polycentric Metropolitan Regions. Targeted Analysis 2013/2/3 Final Report*. Luxemburg.
- ESPON Metroborder (2010b): *Cross-border Polycentric Metropolitan Regions. Targeted Analysis 2013/2/3. Interim Report*. Luxemburg.
- ESPON (2007): *ESPON Project 1.4.3. Study on Urban Functions. Final Report*. Luxemburg.
- Fricke, C. (2014): *Spatial Governance across Borders Revisited. Organisational Forms and Spatial Planning in Metropolitan Cross-Border Region*. In: *European Planning Studies*. DOI:10.1080/09654313.2014.887661.
- Gabbe, J.; von Malchus, V. (2008): *Zusammenarbeit Europäischer Grenzregionen. Bilanz und Perspektiven*. Baden-Baden.
- Gualini, E. (2003): Cross-border Governance: Inventing Regions in a Trans-National Multi-level Policy. In: *disP* 152, 43-52.

- Gualini, E. (2006): The rescaling of governance in Europe: New spatial and institutional rationales. In: *European Planning Studies* 14 (7), 881-904.
- Hooghe, L.; Marks, G. (2003): Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. In: *The American Political Science Review* 97 (2), 233-245.
- Jakob, E. (2011): Der Oberrhein – ein Governancemodell für andere Grenzregionen? In: Wassenberg, B. (Hrsg.): *Vivre et penser la coopération transfrontalière (Volume 1): Les régions frontalières françaises*. Stuttgart, 213-232. = *Studien zur Geschichte der Europäischen Integration* 5.
- Johnson, C. (2009): Cross-border regions and territorial restructuring in Central Europe: room for more transboundary space. In: *European Urban and Regional Studies* 16 (2), 177-191.
- Jones, M.; Jessop, B. (2010): Thinking State/Space Incomposably. In: *Antipode* 42 (5), 1119-1149.
- Knippschild, R. (2009): Außer Spesen nichts gewesen? Nutzen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender Kooperation in der Stadt- und Regionalentwicklung im deutsch-polnisch-tschechischen Dreiländereck. In: *Raumforschung und Raumplanung* 67 (3), 228-238.
- Lambertz, K.-H. (2010): Die Grenzregionen als Labor und Motor kontinentaler Entwicklungen in Europa. Berichte und Dokumente des Europarates sowie Reden zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa. Baden-Baden. = *Schriften zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit* 4.
- Marks, G. (1993): Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In: Cafruny, A.W.; Rosenthal, G.G. (Hrsg.): *The Maastricht debates and beyond*. Boulder, Burnt Mill, Harlow, 391-409. = *The State of the European Community* 2.
- Mayntz, R.; Scharpf, F.W. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, R.; Scharpf, F.W. (Hrsg.): *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*. Frankfurt am Main, 39-72. = *Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln* 23.
- Mayring, P. (2002): *Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zu qualitativem Denken*. Weinheim.
- Nagelschmidt, M. (2005): *Das oberrheinische Mehrebenensystem: institutionelle Bedingungen und funktionale Herausforderungen grenzübergreifender Zusammenarbeit in Europa*. Basel.
- Nelles, J.; Durand, F. (2014): Political rescaling and metropolitan governance in cross-border regions: comparing the cross-border metropolitan areas of Lille and Luxembourg. In: *European Urban and Regional Studies* 21 (1), 104-122.
- OECD (2009): *Trans-border Urban Co-operation in the Pan Yellow Sea Region*. Paris.
- Paasi, A. (1998): Boundaries as social processes: Territoriality in the world of flows. In: *Geopolitics* 3 (1), 69-88.
- Paris, D. (2002): Lille, de la métropole à la région urbaine. In: *Mappemonde* 66 (2), 1-7.
- Perkmann, M. (2003): Cross-Border Regions in Europe. Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-Operation. In: *European Urban and Regional Studies* 10 (2), 153-171.
- Perkmann, M. (2007): Construction of New Territorial Scales. A Framework and Case Study of the EUREGIO Cross-border Region. In: *Regional Studies* 41 (2), 253-266.
- Ricq, C. (2006): *Handbook of Transfrontier Co-operation*. Genf.
- Risse, T. (2012): *Governance Configurations in Areas of Limited Statehood. Actors, Modes, Institutions, and Resources*. Berlin. = *SFB-Governance Working Paper Series* 32.
- Scherhag, D. (2008): *Europäische Grenzraumforschung*. Hannover. = *E-Paper der ARL* 2.
- Schimank, U. (2007): Elementare Mechanismen. In: Benz, A.; Lütz, S.; Schimank, U.; Simonis, G. (Hrsg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden, 29-45.
- Scott, J. (1999): Grenzüberschreitende Planungsorganisationen. In: *ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriß der Landes- und Regionalplanung*. Hannover, 145-154.
- Sohn, C.; Reitel, B.; Walther, O. (2009): Cross-border metropolitan integration in Europe: the case of Luxembourg, Basel, and Geneva. In: *Environment and Planning C* 27 (5), 922-939.

■ Grenzüberschreitende Governance in der Raumplanung

Topaloglou, L.; Kallioras, D.; Manetos, P.; Petrakos, G. (2005): A Border Regions Typology in the Enlarged European Union. In: *Journal of Borderlands Studies* 20 (2), 67-89.

URBACT – European Programme for Sustainable Urban Development (2010): *Expertising Governance for Transfrontier Conurbations*. Handbook on the governance of cross-border conurbations. o.O.

van Staeyen, J. (2010): Les collectivités locales, acteurs de la coopération transfrontalière. L'exemple des intercommunalités de l'eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai. In: Wassenberg, B. (Hrsg.): *Vivre et penser la coopération transfrontalière (Volume 1): Les régions frontalières françaises*. Stuttgart, 247-260. = *Studien zur Geschichte der Europäischen Integration* 5.

Autorin

Carola Fricke, M.A., ist seit Juni 2012 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Stadt- und Regionalplanung, Technische Universität Berlin. Sie studierte Politikwissenschaft, Geographie und öffentliches Recht in Münster, Freiburg und Lille. Ihre Interessen liegen im Vergleich von grenzüberschreitender und stadt-regionaler Zusammenarbeit, europäischer Raumentwicklung sowie der europäischen Dimension in städtischen Entwicklungsstrategien.

Franziska Sielker

***Soft borders* als neues Raumkonzept in der EU? Das Beispiel der makroregionalen Kooperationen**

Gliederung

- 1 Makroregionale Strategien und *soft borders* in der EU?
 - 2 Makroregionen und Grenzen – Begriffsbestimmung und Aufbau des Beitrages
 - 3 Grenzen und *soft spaces* in europäischen Integrationsprozessen
 - 3.1 Grenzen
 - 3.2 *Soft spaces* und *soft borders*: territoriale vs. relationale Räume
 - 3.3 Europäische Integration und die Rolle von Grenzen
 - 4 Makroregionale Strategien in der EU – Konzept und Governance
 - 4.1 Entstehung, Ideen und Konzept
 - 4.2 Governance- und Entscheidungsstrukturen
 - 5 Grenzen und Makroregionen – Ein multiperspektivischer Erklärungsansatz
- Literatur

Kurzfassung

Mit den neuen, an funktionalen Verflechtungen orientierten Makroregionen sind neue politische Räume entstanden, die sich in vielfacher Hinsicht auf das Territorium, die Territorialität und die Entwicklung der europäischen Integration auswirken. Makroregionen, die durch nationalstaatliche Vertreter parallel zu existierenden Grenzen gebildet werden, stellen eine neue Form der Kooperation dar. Das Neue ist, dass sie ein Trend innerhalb des europäischen Integrationsprozesses sind, der die Frage nach dem Entstehen einer neuen Ebene in der EU aufkommen lässt. In diesem Beitrag wird die Frage nach der Funktion innereuropäischer Grenzen in makroregionalen Kooperationen gestellt. In einem multiperspektivischen Erklärungsansatz werden die durch den makroregionalen Trend denkbaren Entwicklungen für „Grenzen“ in Europa aufgezeigt. Vier Entwicklungspfade werden diskutiert: Makroregionen könnten sich erstens als eigene supranationale Ebene mit Entscheidungsbefugnis etablieren und neue Grenzen bilden oder zweitens eine Übergangsform darstellen, die langfristig zu einer weiteren EU-Integration und Stärkung der EU-Ebene führen würde und damit zur Auflösung der Binnengrenzen. Eine dritte Möglichkeit wäre, dass sich Makroregionen als intergouvernemental organisierte Ebene verstetigen. In diesem Fall würden die aktuellen Binnengrenzen erhalten bleiben. Ein vierter Entwicklungspfad würde zu *soft borders* führen. Makroregionen wären dann parallel zu bestehenden Grenzen liegende Kooperationen mit flexiblen Grenzen.

Schlüsselwörter

Grenzen – Makroregionen – makroregionale Strategien – europäische Integration – *soft spaces* – Reterritorialisierung

Soft borders as a new spatial concept in the EU? – The example of macro-regional cooperations

Abstract

With the development of macro-regions new political spaces arose that are influencing the territory, territoriality and the development of European integration. Macro-regions are built alongside existing borders and spaces. The novelty of the discussions is that macro-regions are considered to be the first cooperation that could develop into a new level. This article aims at questioning the function of borders within macro-regional cooperations. Four possible development paths are presented in this contribution: First, macro-regions could develop towards a new supra-national level with hard competences, which would lead to new borders within the EU. Second, macro-regions could be a first step into a more integrated Europe finally strengthening the EU level. In this case the inner European borders would devolute. A third possible pathway is the development of an intergovernmental cooperation which would not change the existing borders. Finally macro-regions could come along with soft borders, which are flexible and develop in parallel to existing borders.

Keywords

Borders – macro-regions – macro-regional strategies – European integration – soft spaces – reterritorialisation

1 Makroregionale Strategien und *soft borders* in der EU?

Initiiert durch eine interfraktionelle Arbeitsgruppe des Europäischen Parlamentes entstand die Idee zur Entwicklung einer makroregionalen Strategie im nördlichen Raum der EU, der EU-Ostseestrategie. Im Juni 2007 gab das Europäische Parlament den Auftrag an die Europäische Kommission, diese erste Strategie zu entwickeln. Zugleich wurde die Kommission zur Erstellung einer zweiten makroregionalen Strategie für den Donaauraum aufgefordert.

Das Neue, und aus Sicht der Raumentwicklung Spannende an Makroregionen ist, dass sie ein Trend sind, durch den die Frage nach dem Entstehen einer neuen Ebene in der EU aufgekommen ist. Makroregionen, die durch nationalstaatliche Vertreter parallel zu existierenden Grenzen gebildet werden, stellen eine neue Form der Kooperation innerhalb des europäischen Integrationsprozesses dar. Diese treffen aufgrund der entstandenen Eigendynamik auf großes Interesse bei Politikern aller Ebenen und Akteuren verschiedenster Sektoren (vgl. Sielker 2012a). Infolge der ersten beiden Strategien haben sich viele weitere Initiativen, z. B. in der Alpenregion, gebildet. Nach der erfolgreichen Evaluation der ersten beiden Strategien im Juni 2013 ist davon auszugehen, dass Makroregionen in der kommenden EU-Förderperiode zunehmend an Bedeutung gewinnen werden. Anlass genug, die Frage nach dem möglichen Einfluss von Makroregionen auf die zukünftige Raumentwicklung Europas zu stellen. Zum jetzigen Zeitpunkt kann noch keine Aussage darüber gemacht werden, in welcher Hinsicht sich Makroregionen entwickeln, in-

stitutionalisieren, verstetigen oder wieder auflösen werden. Sicher ist lediglich, dass „Makroregionalisierung“ (Kern/Gänzle 2013) ein Anzeiger für ein sich veränderndes Grenzverständnis innerhalb der EU ist und sich auf Grenzen auswirken wird. Im vorliegenden Beitrag werden diese möglichen Entwicklungen diskutiert.

2 Makroregionen und Grenzen – Begriffsbestimmung und Aufbau des Beitrages

Makroregionale Strategien „sind ein auf zentrale Herausforderungen eines staatenübergreifenden Raumes zugeschnittenes Konzept, das verschiedene Sektoren und Politiken in einer Strategie integriert“ (Sielker 2012a: 1). In einem Orientierungspapier greift die Europäische Kommission die Definition von Makroregionen des Interimskommissars Samecki auf, die im Rahmen der Ostseeraumstrategie entwickelt wurde: Demnach sind Makroregionen „an area including territory from a number of different countries or regions associated with one or more common features or challenges“ (Samecki 2009: 1). Der Definition entsprechend verbinden Makroregionen Nationalstaaten oder subnationale Gebietskörperschaften, die gemeinsame Entwicklungsherausforderungen infolge funktionaler, geophysischer Zusammenhänge haben. Die beiden bestehenden Makroregionen haben sich um die Wasserräume Ostsee und Donau gebildet. Makroregionale Strategien sollen der EU und den Nationalstaaten ermöglichen, gemeinsame Herausforderungen zu identifizieren und verfügbare Ressourcen zu allokatieren. „Ziel ist eine koordinierte Reaktion auf Fragen, die besser gemeinsam als getrennt in Angriff genommen werden sollten“ (Europäische Kommission 2013b: 1).

Zahlreiche Autoren befassen sich vor dem Hintergrund von vier Zielsetzungen mit Makroregionen:

- Verständnis des Instruments
- Frage nach der zukünftigen Bedeutung von Makroregionen
- Fallstudien zur Implementierung einzelner Strategien sowie zu Herausforderungen für einzelne Strategieräume, Länder oder Themenbereiche
- Bedeutung für die EU-Außenpolitik

(vgl. Bengtsson 2009; Dubois/Hedin/Schmitt et al. 2009; Ágh/Kaiser/Koller 2010; Görmar 2010; Dühr 2011; Schneidewind 2011; Schymik 2011; Stratenschulte/Setzen 2011; Görmar/Kurnol 2012; Stead 2013).

Unter konzeptionellen Gesichtspunkten wurden Makroregionen in der Wissenschaft vor allem als eine neue Handlungsebene innerhalb der EU in Zusammenhang mit einem *new regionalism* (Antola 2009) bzw. mit Regionalisierungen und Reskalierungen (Bialasiewicz/Giaccaria/Jones et al. 2013; Stead 2013) oder als transnationale *soft spaces* diskutiert (Faludi 2010a; Stead 2011; Metzger/Schmitt 2012; Sielker 2012a). *Soft spaces* beschreiben informelle, flexible Raumzuschnitte, die durch Kooperationen über verschiedene Ebenen, Sektoren und Akteursgruppen entstehen (Allmendinger/Haughton 2009). All diesen Diskussionen ist gemein, dass sie entweder implizit oder explizit den existierenden Grenzen in der Region eine neue Bedeutung zuschreiben, ohne jedoch darauf einzugehen, welche dies sein könnte. Aufbauend auf der Diplomarbeit der Autorin (Sielker 2012a), in der Makroregionen in die Debatte um *soft spaces* eingeordnet werden, setzt sich der vorliegende Beitrag mit der Dimension der Grenze auseinander. So argumentiert die Autorin, dass Makroregionen eine Form der territorialen Redimensionierung in Ergänzung zu den harten existierenden Grenzen darstellen. Vor dem Hintergrund

einer möglicherweise neu entstehenden Ebene stellt sich die Frage nach der europäischen Integration und der Rolle einer „makroregionalen Grenze“. Diskussionen zur Regionalisierung werfen die Frage nach neuen Grenzen, die durch Reskalierungsprozesse zu harten Grenzen werden können, auf. *Soft spaces* dagegen fragen nach sanften Grenzen, die flexibel sind und parallel zu den existierenden Grenzen sich ständig verändern oder auflösen.

In diesem Beitrag wird die Frage nach der Funktion innereuropäischer Grenzen in makroregionalen Kooperationen gestellt. In einem multiperspektivischen Erklärungsansatz werden denkbare Entwicklungen für „Grenzen“ in Europa aufgezeigt.

Führen diese neuen Geographien zu „neuen“ Binnengrenzen in der EU? Inwiefern sind diese *soft* oder unterliegen einem Prozess des *hardening*, wie Metzger und Schmitt (2012) argumentieren? Sind diese Grenzen flexibel oder *fuzzy* in der Art, wie das Konzept der *soft spaces* es annimmt? Es stellt sich darüber hinaus die Frage, ob neue Grenztypen entstehen und was die makroregionalen Grenzen über ein verändertes Grenzverständnis in der EU aussagen. Welche Auswirkungen haben diese Grenzen? Schließlich, wie entwickelt sich die europäische Integration weiter? Mit welcher Denkfamilie der europäischen Integrationstheorien lassen sich diese Ereignisse erklären? Konkret stellt dieser Beitrag die aktuellen Geschehnisse dar und diskutiert unter besonderer Berücksichtigung der Frage nach der Rolle von Grenzen vier mögliche Entwicklungspfade von Makroregionen. Für die Auseinandersetzung mit der Frage nach der neuen Rolle von Grenzen werden daher zunächst die konzeptionellen Grundlagen eines territorialen und relativen Raumverständnisses dargelegt sowie *soft spaces* vorgestellt. Schließlich werden die zwei wesentlichen Formen der europäischen Integration und ihre Rolle für Grenzen zusammengefasst. Danach wird das Konzept der Makroregionen mit seinen Entscheidungs- und Governance-Strukturen vorgestellt. Im Anschluss werden mögliche Entwicklungspfade diskutiert und die mögliche Rolle von Grenzen auf Grundlage der konzeptionellen Reflexion eingeordnet.

3 Grenzen und *soft spaces* in europäischen Integrationsprozessen

3.1 Grenzen

Im deutschen Sprachgebrauch steht der Begriff „Grenze“ für drei Bedeutungen, die im Englischen unterschieden werden in *border*, *boundary* und *frontier*. Während *frontier* Räume, die an der Grenze liegen, im Sinne von *borderland* beschreibt, versteht man unter dem Begriff *boundary* eine Trennlinie. Diese kann sowohl real oder imaginär als auch scharf oder unscharf abgegrenzt sein. Der Begriff „Grenze“, wie er in diesem Beitrag verstanden wird, kommt am ehesten dem nahe, was im Englischen als *borders* bezeichnet wird. Nach Sack (1986) klassifizieren, kommunizieren und kontrollieren Grenzen ein Territorium in dem Sinne, dass sie Dinge einem bestimmten Raum zuordnen (Haselsberger 2010: 6). Haselsberger (2010: 6) definiert Grenzen wie folgt: „A ‘border’ confines or limits the outer edge of something; most typically it separates entities, such as nation states or provinces from another in the form of a clear and ‘fixed’ line on the map as well as the territory“. Eine Grenze umfasst demnach z. B. einen geographischen Raum, ein Staatsterritorium. Dem Staat wird demgegenüber die Schlüsseleigenschaft der geographischen Gebundenheit zugeschrieben. Er regiert über die Akteure in diesem Gebiet. Im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses verändern sich nun die Territorialität, die Souveränität, die Legitimität und das Governance-Monopol (Nugent 2006: 548 f.) – und damit letztlich Grenzen und ihre Funktionen.

3.2 *Soft spaces* und *soft borders*: territoriale vs. relationale Räume

Das Konzept der *soft spaces* wurde in der Vergangenheit verschiedentlich, z. B. durch Faludi (2010b), genutzt, um das Phänomen „Makroregionen“ zu beschreiben. Um Veränderungen von Grenzen zu diskutieren, bedarf es einer vertieften Auseinandersetzung mit *soft spaces*.

Soft spaces lassen sich theoretisch zwischen einem relationalen und einem territorialen Verständnis von Räumen einordnen (vgl. Tab. 1; Haughton/Counsell/Allmendinger et al. 2007; Haughton/Allmendinger/Counsell et al. 2010; Allmendinger/Chilla/Sielker 2014). Dem territorialen Raumverständnis liegt das Territorium als Organisationsprinzip für Staatsgewalt und öffentliche Autorität zugrunde. Der Hauptakteur ist der Nationalstaat, dessen Territorium durch Grenzen festgelegt ist (vgl. Tab. 1). Auf sich durch Globalisierung und Europäisierung verändernde Anforderungen reagiert der Staat mit Reskalierungen und Kompetenzverlagerungen zwischen verschiedenen Ebenen. So kommt es zu Reterritorialisierungsprozessen.

Seit Castells (2000) seine Idee der Netzwerkgesellschaft mit *spaces of flows* entwickelt hat, haben wissenschaftliche Diskussionen um relationale Räume, die das territoriale Verständnis von Raum infrage stellen, an Bedeutung gewonnen. Man spricht von einem *relational turn in theory*. Die Idee einer Netzwerkgesellschaft, in der es letztlich zu einer Auflösung des Nationalstaates und seiner Grenzen kommt, wurde unter anderem maßgeblich von Jessop (2000) weiterentwickelt. Er spricht von der Krise des *national spatial-temporal fix* als Folge des Globalisierungsprozesses. Den Ausgangspunkt für Akteursnetzwerke als Organisationsprinzip stellt für Jessop der *spatial fix* im Sinne Harveys (1985: 51 ff.) dar. Im relationalen Raumverständnis wird von einer Deterritorialisierung ausgegangen. Das relationale Raumverständnis wurde in der jüngeren Literatur zunehmend infrage gestellt, da die Politik ihren territorialen Fokus nicht verändert hat (Cochrane 2012). So sind in der wissenschaftlichen Debatte zunehmend Ansätze zu finden, die versuchen, territoriale und relationale Ansätze miteinander zu verbinden. Ein prominenter Ansatz sind die für die stadtreionale Ebene entwickelten *soft spaces* (vgl. Tab. 1).

Den *soft spaces* stehen *hard spaces* gegenüber. Die Urheber des Konzeptes der *soft spaces* (Haughton/Allmendinger 2007) verstehen unter *hard spaces* „formal, visible arenas and processes, often statutory and open to democratic processes and local political influence“ (Haughton/Allmendinger 2007: 306). Demgegenüber definieren sie *soft spaces* als „fluid areas between such formal processes where implementation through bargaining, flexibility, discretion and interpretation dominate“ (Haughton/Allmendinger 2007: 306). *Soft spaces* sind „multiple spaces of governance alongside other devices for policy integration“ (Haughton/Allmendinger/Counsell et al. 2010: 23 f.). Sie entstehen aufgrund der Notwendigkeit, über bestehende Grenzen hinweg zu kooperieren, überlagernd mit anderen Räumen. Dieser Definition liegt, wie den relationalen Geographien, ein Verständnis von Raum außerhalb politischer und administrativer Grenzen zugrunde (Haughton/Counsell/Allmendinger et al. 2007: 3; Haughton/Allmendinger/Counsell et al. 2010: 230). Als informelle Raumkonzepte, die funktionale Verflechtungen in den Mittelpunkt räumlicher Abgrenzungen stellen, entstehen *soft spaces* temporär parallel zu bestehenden administrativen Räumen. *Hard spaces* sind dem territorialen Verständnis von Raum zuzuordnen.

Tab. 1: Raum- und Grenzverständnisse

	Territoriales Raum- und Grenzverständnis	Verbindende Ansätze	Relationales Raum- und Grenzverständnis
Akteure	Nationalstaat als Souverän, <i>government</i>	Dialektische Beziehung zwischen öffentlichen Autoritäten und Interessensgruppen, <i>governance</i>	Netzwerke, Interessensgruppen und <i>stakeholder</i>
Räumliche Konfiguration	Festgelegtes Territorium im Sinne eines „Containerraumes“ (Taylor 1994)	Parallelität der Wahrnehmungen von Territorium, zeitlich begrenzt gebildete Räume	Deterritorialisierung, Netzwerkgesellschaft im Sinne von „spaces of flows“ (Castells 2000: 376)
Eigenschaft	Statisch	Dynamisch	Dynamisch
Grenzen	Harte Grenzen, die durch das Territorium bestimmt werden (<i>spatial fix</i>)	Flexible oder <i>fuzzy</i> Grenzen	Auflösung von Grenzen
Zitate zur Rolle von borders	Agnew (2008: 176) fasst in einem Literaturüberblick zusammen: “sovereignty that ends/begins at a border” “borders matter as facts on the ground” “territorial statehood as geography of power” Sassen (2013: 22): “securing the sovereign’s authority over its territory”	(Sassen 2013: 22): “though still rare, we now have a developing scholarship that constructs more complex relation between territory and state” (Allmendinger/Chilla/Sielker 2014): “A number of studies ... explored the emergence of so called soft spaces as attempts to create hybrids of territorial and relational spaces” “More recently there have been attempts to overcome the territorial-relational standoff through the notion of assemblage”	Agnew (2008: 175) fasst in einem Literaturüberblick zusammen: “Thinking about borders should be opened up to consider territorial spaces as ‘dwelling’ rather than national states and to see political responsibility for pursuit of a ‘decent life’” “[borders] are complex human creations” Sassen (2013: 22): “stretching ... of the boundaries ... or deregulation of national borders” Jessop (2004: 49): “Actor-Networks”
Zusammenfassung	Territorium als Organisationsprinzip für Staatsgewalt und öffentliche Autorität	Komplementäre Funktion von harten und sanften Formen von Territorium	Territorium als soziales Konstrukt und Verhandlungsobjekt in ständig wechselnden Konstellationen
Autoren (beispielhaft)	<i>Krassni, Heileiner, Cerny, Weiss</i>	<i>Mamadouh, Jones, Painter, Taylor, Paasi, Cochrane, Allmendinger, Haughton, Gill, Teubner</i>	<i>Sack, Massay, Amin, Brenner, Harvey, Faludi, Murphy, Jessop, Castells, Agnew, Elden, Raustialia</i>

Quelle: eigene Darstellung, angelehnt an Idee Chilla/Reimer/Nienaber (2013: 14)

Soft spaces sind Kooperationsräume, die flexibel oder *fuzzy* sind in Bezug auf Geographien, Ebenen, Sektoren, Akteursgruppen und auf den zeitlichen Rahmen.

Das Konzept wird in einem Atemzug genannt mit der Idee der *fuzzy boundaries*, also verschwommenen Grenzen. Das Charakteristikum *fuzziness* hat eine doppelte Bedeutung: Es beschreibt erstens eine durchlässige, fragmentierte unscharfe Struktur und zweitens unscharfe, verschiebbare Grenzen (Sielker 2012a: 65 f.). *Soft borders* werden in diesem Beitrag verstanden als Pendant zu *soft spaces*, deren Eigenschaften auf Grenzen

übertragen werden: *Soft borders* sind flexibel und entstehen parallel zu bestehenden Grenzen.

3.3 Europäische Integration und die Rolle von Grenzen

Dieser Beitrag analysiert makroregionale Strategien an der Schnittstelle von europäischer Integration und der Veränderung des Verhältnisses von Grenzen zueinander. Man unterscheidet zwischen zwei Denkschulen, die Formen des europäischen Integrationsprozesses beschreiben. Der Supranationalismus beschreibt „europäische Integration“ als einen Prozess zur Entwicklung einer supranationalen Institution und einer eigenständigen Ebene mit Entscheidungsbefugnis. Die zweite Denkschule wird als Intergouvernementalismus bezeichnet. Die Nationalstaaten bleiben Entscheidungsträger, die in einer intergouvernemental organisierten Form gemeinsam entscheiden. Diese zwei Denkschulen beschreiben Eigenschaften der europäischen Kooperationen. Daneben wird in der Wissenschaft unterschieden zwischen den sogenannten *grand theories* und den *middle range theories*. Letztere versuchen, die Ursachen und Wirkfolgen zu theoretisieren (vgl. Holzinger/Knill/Peters et al. 2005; Nugent 2006). Paasi (2012: 2309) argumentiert, dass trotz der Gewinne aus der territorialen und relationalen Betrachtung die Aufgabe bestehen bleibt, Grenzen und die komplexen Modalitäten, die politischen und sozialen Praktiken sowie ihre Effekte zu betrachten. Im europäischen Integrationsprozess stellt das Verständnis der komplexen Grenzen eine wesentliche Grundlage für das Handeln der Akteure dar.

Der Integrationsprozess geht einher mit Reskalierungs- und Reterritorialisierungsprozessen sowie Deterritorialisierungsprozessen, die sich auf die Funktion der Grenzen in der EU auswirken. Da ist beispielsweise das Schengenabkommen, innerhalb welchem die nationalstaatlichen Grenzen für Teilbereiche aufgelöst, also deterritorialisiert wurden, und zugleich auf eine supranationale Ebene reskaliert und reterritorialisiert wurden. Innerhalb der territorialen Kooperationsprogramme, wie beispielsweise INTERREG, entscheiden Nationalstaaten intergouvernemental über gemeinsam finanzierte Projekte. So hat sich in der EU ein komplexes Governance-System, das Mehrebenensystem, entwickelt, welches zu vielen sich überlagernden Grenzen geführt hat. Mit den Makroregionen sind nun erstmals in der europäischen Geschichte politische Kooperationen entstanden, denen das Potenzial zugesprochen wird, sich langfristig als eigenständige Ebene entwickeln zu können.

4 Makroregionale Strategien in der EU – Konzept und Governance

4.1 Entstehung, Ideen und Konzept

Makroregionale Strategien sind ein auf zentrale Herausforderungen eines staatenübergreifenden Raumes zugeschnittenes Instrument, das verschiedene Sektoren und Politiken in einer Strategie integriert. Sie sind Bottom-up-Ansätze, bei denen der Wunsch nach einer staatenübergreifenden Koordinierung von den Staaten ausgeht (Görmar 2010: 583 ff.). Unterstützt vom Europäischen Rat und Parlament werden Makroregionen nach den vier Grundsätzen „Integration“, „Zusammenarbeit“, „Multi-Level-Governance“ und „Partnerschaft“ entwickelt (Europäische Kommission 2013b: 9). Das Konzept der makroregionalen Strategien wird in verschiedenen europäischen Politikdokumenten unter dem Aspekt ihres Beitrages zum Ziel der territorialen Kohäsion sowie der Koordinierung von Politiken aufgegriffen (vgl. ausführlich Dubois/Hedin/Schmitt et al. 2009). In den makroregionalen Strategien werden einerseits die übergeordneten europäischen Strategien (z. B. Europa-2000-Strategie, die Lissabon- und die Göteborg-Strategie) sowie

andererseits die vorangegangenen regionalen Initiativen der EU zusammengefasst (z. B. die transnationalen INTERREG-Kooperationen) (vgl. Tab. 2; vgl. ausführlich Sielker 2012a).

Die zuvor angeführte Definition, nach der Makroregionen Gebiete sind, die durch Länder und Regionen mit einer oder mehreren gemeinsamen Eigenschaften und Herausforderungen gekennzeichnet sind, wurde durch den Evaluierungsbericht der Europäischen Kommission (2013b) bestätigt. Das Europäische Parlament bezeichnete in der Entschließung zur Donauraumstrategie Makroregionen als ein „Modell für die Koordinierung der EU-Maßnahmen und der Finanzierung in geopolitischen Gebietseinheiten“ (Europäisches Parlament 2010: C). In den Verordnungen für den Zeitraum 2014–2020 werden drei Punkte hervorgehoben: Die Strategien sollen „einen Gesamtrahmen für Mitgliedstaaten und Drittstaaten im selben geografischen Raum“ geben, der „Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen dienen“ und „eine verstärkte Zusammenarbeit im Hinblick auf den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt“ fördern (Europäische Kommission 2013b: 2).

Auslöser für den Vorstoß der interfraktionellen Arbeitsgruppe für die Ostseeregion des Europäischen Parlaments war neben der stagnierenden Zusammenarbeit im Ostseeraum infolge der veränderten geopolitischen Konfiguration durch die EU-Erweiterungen die Eutrophierung (vgl. Tab. 2). Gemeinsam mit der schwedischen Regierung, dem Nordischen Rat und dem Rat der Ostseestaaten griff die Arbeitsgruppe die Idee zur Entwicklung einer strategischen Zusammenarbeit in der Entschließung zur Nördlichen Dimension auf (vgl. Tab. 2; Faludi 2010a: 167; Schymik 2011: 11). Nach Vorbild der Ostseestrategie forderte die Kommissarin Danuta Hübner auf Initiative der Regierungen Rumäniens, Österreichs, Serbiens und der Landesregierung Baden-Württembergs die EU-Donauraumstrategie (Schymik 2011: 12). Der Europäische Rat validierte den Vorschlag der Kommission im April 2011. Die Staats- und Regierungschefs verabschiedeten diesen im Juni 2011. Basis der Abgrenzung der Regionen sind physiogeographische Grundlagen. Für die Umsetzung sind die Nationalstaaten und im Falle Deutschlands die Bundesländer verantwortlich (vgl. Tab. 2).

Dem Evaluierungsbericht zufolge ist es das Ziel, „neue Projekte und Initiativen zu mobilisieren und ein Gefühl der gemeinsamen Verantwortung zu schaffen“ (Europäische Kommission 2013b: 2). Es soll eine bessere Koordinierung von Politiken und Aktionen auf dreierlei Weise ermöglicht werden (Dühr 2011: 26):

- geographisch über die nationalen Grenzen hinweg
- horizontal über verschiedene Sektorpolitiken
- vertikal über verschiedene Governance-Level

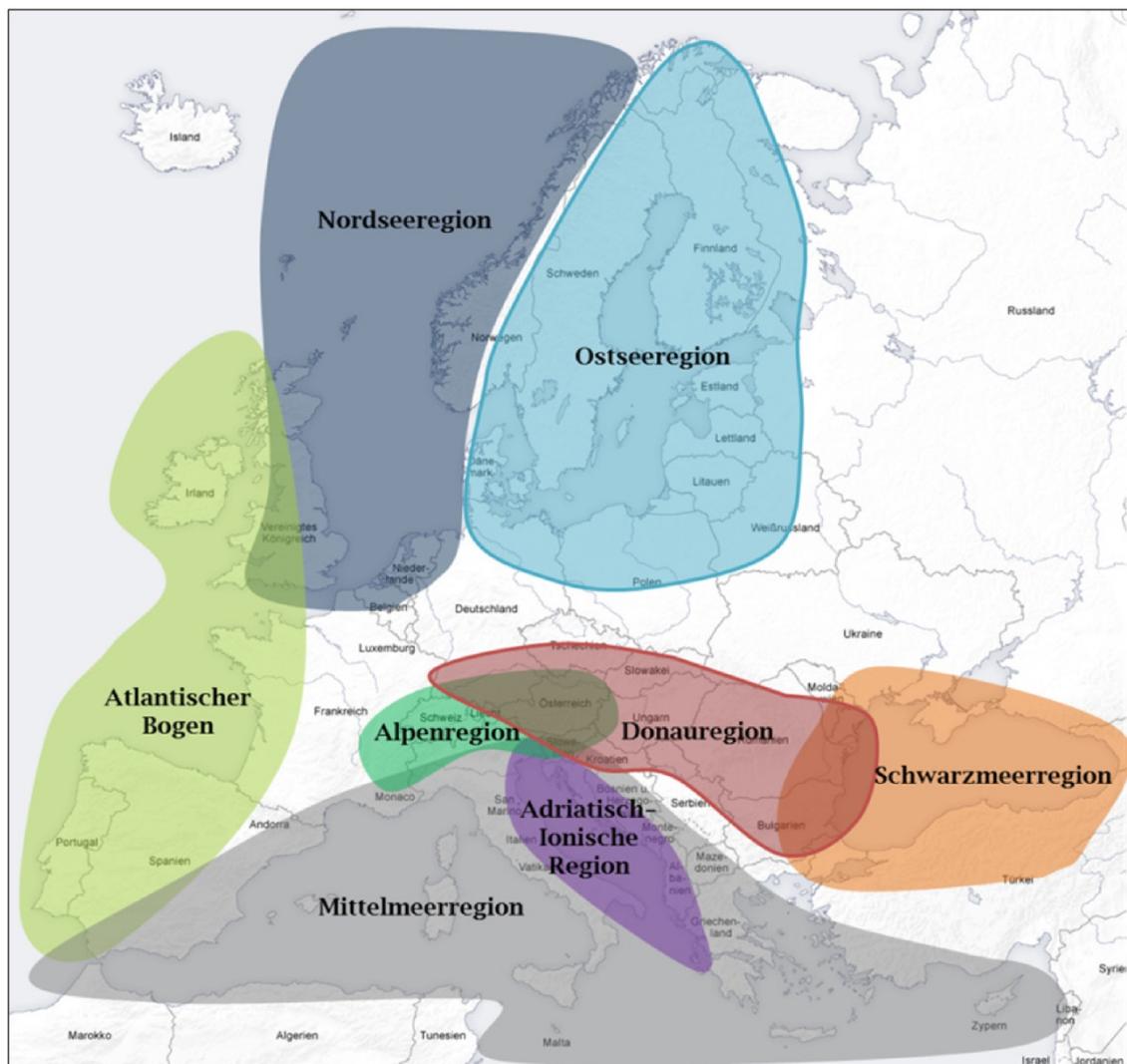
Ohne neue finanzielle Ressourcen, legislative Grundlagen oder institutionelle Reformen (die sogenannten „drei Neins“) soll zu einer besseren Koordinierung der bestehenden Ressourcen sowie zu einer kohärenten Implementierung bestehender Regularien beigetragen werden. Dabei stellen die Strategien einen „stabilen, integrierten Rahmen für Länder und Regionen zur Thematisierung von Herausforderungen dar, die von einem Land allein nicht zufriedenstellend bewältigt werden können, sondern transnationale strategische Ansätze, Projekte und Netze erfordern“ (Europäische Kommission 2013a: 2). Zugleich ist die außenpolitische Bedeutung der bestehenden Strategien augenscheinlich. Mit Russland ist im Ostseeraum ein strategisch wichtiger Partner eingebunden. Die Donauregion umfasst mit den Balkanstaaten einen wichtigen Erweiterungsraum.

Tab. 2: Kurzprofile makroregionaler Strategien

	Ostseestrategie	Donauraumstrategie	Alpenraumstrategie
Jahr	2009	2011	Beginn der Diskussionen 2010, Annahme voraussichtlich 2015
Geltungsbereich	“The extent depends on the topic: for example ... on water quality issues it would involve the whole catchment area”	“The Danube Region is a functional area defined by its river basin”	Diskussionen um Geltungsbereich: Peripherie ohne Metropole oder Einbezug der Metropolen
Anlass	Eutrophierung der Ostsee und stagnierende Kooperation	Beispiel des Ostseeraumes und geopolitische Veränderungen, die EU-Erweiterung, Schifffahrtsziele	Beispiele im Ostseeraum und in der Donauregion
Initiierende Akteure	Nördliche Dimension, Schweden	Baden-Württemberg	CIPRA (Internationale Alpenschutzkommission); Alpenkonvention
Politikfelder	Maritime Umwelt, Innovation und Handelsbarrieren, Transport und Energie, Sicherheit	Transport, Schifffahrt, Mobilität und Energie, Umwelt und Biodiversität, Kultur und Tourismus, Bildung und institutionelle Kapazität, Wettbewerbsfähigkeit, Sicherheit	Abhängig von aktuellen Diskussionen, Nationalstaaten legen unterschiedliche Schwerpunkte
Vorläufer und Initiativen	Council of the Baltic Sea States, Nördliche Dimension, Baltic Sea commission, Baltic Sea Chambers of Commerce, Ostseeraum, Mitteleuropa (INTERREG)	Danube Cooperation Process, Arge Donauländer, Internationale Kommission zum Schutz der Donau, Danube Chambers of Commerce Association, Südosteuropa-East Europe, Alpenraum, Mitteleuropa (INTERREG)	CIPRA Alpenkonvention Alpenraum (INTERREG)

Die makroregionale Diskussion in der EU unterliegt einer hohen Dynamik, in deren Folge bereits viele weitere Initiativen entstanden sind (vgl. Abb. 1). Im Juni 2013 jährte sich die Annahme der ersten makroregionalen Strategie zum vierten und die der Donauraumstrategie zum zweiten Mal – ein Anlass für die Europäische Kommission, das Konzept der makroregionalen Strategien auf den Prüfstand zu stellen. Bevor sich die Europäische Kommission in der Koordinierung weiterer Strategien engagierte, wartete sie den Erfolg ab. Es stand den Mitgliedstaaten frei, währenddessen strategisch zusammenzuarbeiten. Auf der Grundlage der positiven Evaluation besteht nun die Möglichkeit, weitere Strategien mit Unterstützung der Europäischen Kommission zu entwickeln. Die Kommission fordert in ihrem Evaluierungsbericht eine stärkere Führungsrolle der Mitgliedstaaten (Europäische Kommission 2013b: 9).

Abb. 1: Bestehende und potenzielle makroregionale Strategieräume



Kartengrundlage: http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Template_europe_map_de.png (18.03.2014)

Griechenland und Irland haben sich zum Ziel gesetzt, die adriatisch-ionische Strategie 2014 während ihrer Ratspräsidentschaft zu beschließen und die Implementierung auf den Weg zu bringen. Auch die Diskussionen um eine Alpenstrategie sind weit vorangeschritten. Seit Mai 2013 wird ein Entwurf für eine makroregionale Strategie für den Alpenraum unter Leitung der französischen Organisation DATAR (Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale) vorbereitet. Im April 2012 wurde die Nordseestrategie als maritime Strategie bereits angenommen. Die Nordsee-Kommission und eine interregionale Arbeitsgruppe der Versammlung der europäischen Regionen koordinierte diese. Neben diesen sehr konkreten Initiativen gibt es eine Aufforderung Spaniens, Portugals, Irlands und Frankreichs an das Parlament, eine Strategie in Auftrag zu geben. Aufgrund der Entwicklungen des „Arabischen Frühling“ spricht das Europäische Parlament den mediterranen Regionen eine besondere geopolitische Bedeutung zu (Europäisches Parlament 2012). Die Größe und externe Dimension in der Mittelmeeregion bringt jedoch Herausforderungen mit sich (Bialasiewicz/Giaccaria/Jones et al. 2013). Die Schwarzmeersynergie kann als ein erster Schritt in Richtung einer möglichen Makroregion interpretiert werden.

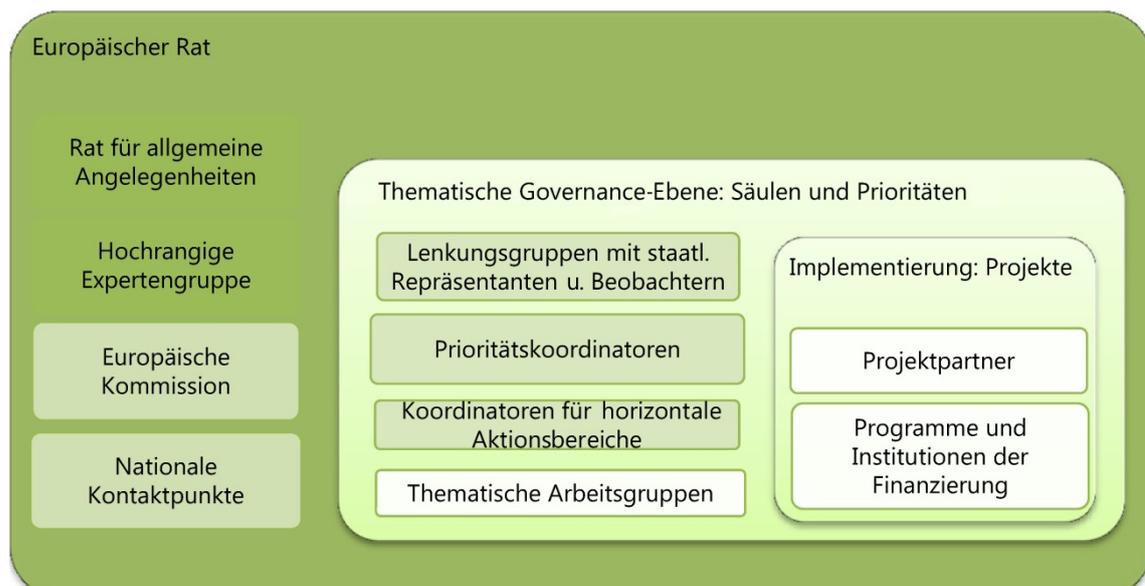
Da neben dem Konzept von Makroregionen die Governance-Strukturen Hinweise für die Reflexion über die den Makroregionen zugrunde liegenden Integrationsprozesse und die Funktionen von Grenzen geben, wird nachfolgend in diese Strukturen eingeführt. Für die Beantwortung der Fragestellung kann auf die detaillierte Vorstellung der Aufgaben einzelner Akteure verzichtet werden; es sei auf die umfassende Darstellung bei Sielker (2012a; 2012b) hingewiesen.

4.2 Governance- und Entscheidungsstrukturen

Entscheidungen in der Strategie unterliegen dem konsensualen Prinzip und werden mithilfe eines Aktionsplanes umgesetzt. Dieser unterteilt die Themenbereiche in Säulen, denen Prioritätsbereiche zugeordnet sind. In der Donauregion sind dies elf, in der Ostseeregion 17. Für die Aktionen sind illustrative Beispiel- oder Flaggschiffprojekte ausgewiesen (vgl. Sielker 2012a).

An den Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen ist eine Vielzahl von Akteuren und Gremien beteiligt (vgl. Abb. 2). Man kann diese vereinfacht in drei Ebenen aufteilen. Die übergeordnete Koordination wird auf der Metagovernance-Ebene organisiert. Diese umfasst unter anderem die Nationalen Kontaktpunkte und die Europäische Kommission, welche die alltägliche Koordination übernehmen, sowie den Europäischen Rat, die Gruppe hochrangiger Vertreter sowie den Rat für allgemeine Angelegenheiten. Diese werden tätig, wenn grundlegende Veränderungen und Revisionen der Strategiepapiere anstehen. Die thematische Governance-Ebene, die die Koordination der Säulen und Prioritäten umfasst, wird aus Lenkungsgruppen für jeden Prioritätsbereich, aus ihren Koordinatoren und denen für horizontale Aktionsbereiche (in der Ostseeregion) sowie aus den thematischen Arbeitsgruppen gebildet. Da die Lenkungsgruppen verantwortlich für die Entscheidungen innerhalb eines Prioritätsbereiches sind und damit große Bedeutung für die einzelnen Politikfelder haben, wird auf diese detaillierter eingegangen. Die dritte Ebene ist die Umsetzungsebene, die sich aus den einzelnen Projekten und den beteiligten Akteuren sowie den Finanzprogrammen zusammensetzt.

Abb. 2: Governance-Struktur makroregionaler Strategien



In den bestehenden Makroregionen werden bestimmten Politikfeldern, wie Umwelt, Verkehr, Energie, Bildung oder Sicherheit, übereinstimmend Prioritätsbereiche zugeordnet, sodass davon ausgegangen werden kann, dass für diese eine makroregionale Kooperation einen Mehrwert hat. Da sich in diesen Prioritätsbereichen mit ihren Lenkungsgruppen die zukünftigen Entwicklungen abzeichnen, werden Beispiele für die drei Strategieräume Donau-, Ostsee- und Alpenregion aus diesen Bereichen vorgestellt.

Die Entscheidungsstrukturen sind intergouvernemental organisiert. Entscheidungsträger in den Lenkungsgruppen sind lediglich die nationalstaatlichen Vertreter, obwohl auch die Europäische Kommission sowie mitunter Nationale Kontaktpunkte an den Sitzungen teilnehmen. Zusätzlich werden Beobachter eingeladen, zumeist Vertreter öffentlicher oder halböffentlicher Institutionen, die Experten für bestimmte Themen sind (vgl. Tab. 2). Die Lenkungsgruppen ermöglichen sowohl der Kommission als auch den Beobachtern eine Einflussnahme.

Für die Ostseeregion sei das Beispiel HELCOM (Übereinkommen zum Schutz der Ostsee) herausgegriffen. HELCOM ist eine zwischenstaatliche Kommission, die durch die Anrainer der Ostsee gegründet wurde und deren Grundlage die Helsinki-Konvention ist. Stead (2013) hat dargestellt, dass HELCOM für den Bereich „Umweltschutz“ großen Einfluss auf die Entscheidungen des Prioritätsbereiches nehmen konnte. In der Donauregion ist ein prominentes Beispiel der Beobachter Internationale Kommission zum Schutz der Donau (IKSD) aus Wien. Der vor der Entstehung der Donauraumstrategie in Zusammenarbeit mit den Donaustaaten entwickelte Aktionsplan zum Schutz der Donau wurde nun im Rahmen der Donauraumstrategie offiziell verabschiedet und in die Umsetzung gebracht. Der Prioritätsbereich ist maßgeblich daran beteiligt, die Ziele der IKSD umzusetzen. Für den Alpenraum lässt sich für die allererste Diskussionsphase konstatieren, dass die Alpenkonvention Einfluss auf Inhalte und den geographischen Bezugsraum hatte. Im Oktober 2013 konnte der tatsächliche Einfluss noch nicht abgeschätzt werden. Weitere Beispiele für nichtstaatliche, einflussreiche Akteure lassen sich in allen Strategien finden (vgl. Tab. 2) Die Entscheidungen sowohl in den Prioritätsbereichen als auch im Europäischen Rat sowie in der Gruppe der hochrangigen Vertreter werden jedoch zwischen nationalstaatlichen Vertretern getroffen.

Mit Makroregionen entwickeln sich neue politische Handlungsräume. Es verändern sich die beteiligten Akteure und ihre Ziele. Ihnen bietet sich ein neues Forum, was zu neuen Priorisierungen oder auch zu neuen Zielen führen kann. Welchen Einfluss die Entscheidungsprozesse in den Strategien auf die politischen Entscheidungen der EU-Ebene, aber auch auf die der nationalstaatlichen Ebene haben, lässt sich nicht für alle Prioritätsbereiche gleichermaßen konstatieren. Fest steht jedoch, dass die geschaffenen Arbeitsstrukturen zur Findung der politischen Zielsetzung der Länder beitragen. Die Entscheidungen der makroregionalen Gremien haben in vielen Bereichen schon jetzt großen Einfluss, da eine Nichtbeachtung die Kooperation ganz infrage stellen würde. Als nicht zu unterschätzen gilt auch die identitätsstiftende Wirkung – mit den Regionen wurde ein „Fleck auf der Karte“ benannt. Dies wird unterstützt durch die starke geophysische Komponente, durch die naturräumliche Bezugsräume geschaffen werden. Langfristig besteht die Chance, dass diese als Bezugsräume zur Mittelvergabe dienen, wie es das Beispiel des Donaoraumes für die Periode 2014+ zeigt. Auffällig ist im Vergleich aller drei Strategien, dass die Politiken, die auf rechtlichen Grundlagen der EU aufbauen, in Makroregionen Berücksichtigung finden. Der Trend einer zunehmenden Makroregionalisierung wird davon abhängen, ob und von wem diesem Forum ein Mehrwert zugesprochen

wird und inwiefern gemeinsame Ziele in der Implementierung erreicht werden (vgl. Sielker 2012a).

5 Grenzen und Makroregionen – Ein multiperspektivischer Erklärungsansatz

Durch Makroregionen entstehen neue Räume, die sich in vielfacher Hinsicht auf das Territorium, die Territorialität und die Entwicklung der Europäischen Kooperation auswirken. Zugleich sind sie ein neues Phänomen der europäischen Integration. Einige sehen hierin den Trend zu einer neuen Form der intergouvernementalen Zusammenarbeit. Andere sehen einen weiteren Schritt zu einer zunehmend supranational organisierten EU, deren Kompetenzen zunächst *soft* sein mögen, sich schließlich aber in der Übertragung von Kompetenzen auf die EU-Ebene äußern. Neben der Reskalierung auf die supranationale Ebene der EU, bei der Makroregionen nur als Zwischenschritt gesehen werden, besteht die Möglichkeit, dass sich Makroregionen auf einer supranationalen Ebene zwischen dem Nationalstaat und der EU-Ebene als eigene Entscheidungsebene etablieren. Ein weiterer Aspekt ist, dass Makroregionen auf transnationaler Ebene das Phänomen von *soft spaces* repräsentieren. In diesem Zusammenhang wären Makroregionen flexible Governance-Strukturen, die ständigen Veränderungen unterliegen. Jede dieser Entwicklungen würde verschiedene Veränderungen der Funktionen für die innereuropäischen Grenzen mit sich bringen. Welche Entwicklungen sind nun als Folge der aktuellen Prozesse denkbar und inwiefern würden sich dadurch Grenzen in Europa verändern?

Der erste Erklärungsansatz trägt sowohl der relationalen Sichtweise auf Grenzen Rechnung, für die innereuropäische Organisation, als auch der territorialen Sichtweise für die Abgrenzung nach außen. Die makroregionale Kooperation ist demnach ein weiterer Schritt in Richtung einer EU-Integration. Bei fortschreitender Makroregionalisierung würden dann die Binnengrenzen der EU weiter aufgelöst. Makroregionen, die sich in ganz Europa entwickeln, wären nur ein Zwischenschritt zu einer vollständigen EU-Kooperation, in der der Netzwerkcharakter und zugleich die supranationale Ebene zunehmend an Bedeutung gewinnen. Dies hätte Reterritorialisierungsprozesse zur Folge.

Im zweiten Erklärungsansatz wird die Entwicklung einer neuen Ebene in der EU angenommen. Würden die Akteure diese Ebene zunehmend für die Umsetzung bestimmter Themenbereiche als geeignet wahrnehmen, könnten die aktuellen Makroregionen Vorläufer darstellen, die sich verstetigen und einem Prozess des *hardening* folgen (Metzger/Schmitt 2012). Dies würde ebenfalls einer weiteren Integration der EU entsprechen, die zu Kompetenzverschiebungen führen und somit einer supranational organisierten EU entsprechen würde. Die Makroregionen würden dann zur Entwicklung neuer Grenzen innerhalb der EU führen und somit zu einer Reterritorialisierung.

Der dritte Erklärungsansatz geht davon aus, dass Makroregionen, wie sie sich aktuell entwickeln, als eine intergouvernementale Kooperation erhalten bleiben, deren Territorialität unverändert bleibt. Die Entscheidungen obliegen den Nationalstaaten, weil durch die Kooperation ein Legitimationsdruck entsteht. Wenn Makroregionen erhalten bleiben, würden die Binnengrenzen de jure erhalten bleiben. De facto hätte die makroregionale Kooperation Einfluss auf die Rolle von Grenzen, jedoch lediglich im Rahmen der intergouvernemental gewünschten Kooperation.

In einem vierten Erklärungsansatz wird davon ausgegangen, dass sich die entsprechend den in der Literatur als relationalen und verbindenden Ansätzen diskutierten Raumkonzepte durchsetzen und so flexible Grenzen entstehen, die zunehmend auf

Netzwerken aufbauen. In diesem Fall würden sich in der EU sich überlagernde Räume mit flexiblen Grenzen entwickeln, die sich an funktionalen Gegebenheiten orientieren würden. Da diese flexiblen Grenzen sich parallel zu den existierenden Nationalstaaten und der EU weiterentwickeln würden, würden sich diese als *soft borders* äußern. Die Kooperationsräume wären flexibel und könnten sich verschieben, aber sich auch ganz auflösen, sodass die Politikkoordinierung wieder auf die Nationalstaaten zurückfallen könnte.

Die entscheidenden Akteure sind Nationalstaaten, weshalb es wahrscheinlich erscheint, dass bestehende Grenzen erhalten bleiben, sie jedoch eine flexiblere Gestaltung annehmen können. Dies würde zu einer zunehmenden Integration führen – wie schon so häufig in der Geschichte der EU. Die Kommission fordert explizit eine stärkere Führungsrolle der betroffenen Regionen, was den intergouvernementalen Erklärungsansätzen entsprechen würde. Da, wie die drei Beispiele gezeigt haben, auch nichtstaatliche Akteure an Bedeutung gewinnen, nimmt der Netzwerkcharakter von funktionalen Verflechtungen augenscheinlich zu, was zu sich überlagernden Grenzen führen könnte. Für die noch jungen Strategien erscheinen zum jetzigen Zeitpunkt alle Entwicklungspfade möglich. Kurzfristig entsprechen Makroregionen zunächst dem vierten Erklärungsansatz und bringen neue *soft borders* mit sich.

Literatur

- Ágh, A.; Kaiser, T.; Koller, B. (Hrsg.) (2010): Europeanization of the Danube Region: The Blue Ribbon Project. Budapest.
- Agnew, J. (2008): Borders on the mind: re-framing border thinking. In: Ethics & Global Politics 1 (4), 175-191.
- Allmendinger, P.; Chilla, T.; Sielker, F. (2014): Europeanizing territoriality: towards soft spaces? In: Environment and Planning A, angenommen im Mai 2014.
- Allmendinger, P.; Haughton, G. (2009): Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway. In: Environment and Planning A 41 (3), 617-633.
- Antola, E. (2009): Baltic Sea Strategy: A Pilot Project for Macro-Regionalisation in the EU. Brüssel.
- Bialasiewicz, L.; Giaccaria, P.; Jones, A.; Minca, C. (2013): Re-scaling 'EU'rope: EU macro-regional fantasies in the Mediterranean. In: European Urban and Regional Studies 20 (1), 59-76.
- Bengtsson, R. (2009): An EU Strategy for the Baltic Sea Region: Good Intentions Meet Complex Challenges. Stockholm. = European Policy Analysis 9-2009.
- Castells, M. (2000): The rise of the network society. Oxford, Malden.
- Cochrane, A. (2012): Making up a region: the rise and fall of the 'South East of England' as a political territory. In: Environment and Planning C 30 (1), 95-108.
- Chilla, T.; Reimer, E.; Nienaber, B. (2013): Die räumliche Perspektive der Europäischen Union: Territorialität, Subsidiarität, Finalität? In: Mitteilungen der Österreichisch Geographischen Gesellschaft 155 (12), 9-26.
- Dubois, A.; Hedin, S.; Schmitt, P.; Sterlin, J. (2009): EU macro-regions and macro-regional strategies. Stockholm. = Nordregio Electronic Working Paper 4.
- Dühr, S. (2011): Baltic Sea, Danube and macro-regional strategies: a model for transnational cooperation in the EU? Paris. = Notre Europe Studies & Research 86.
- Europäische Kommission (2013a): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Strategie der Europäischen Union für den Donaauraum. COM (2013) 181. Brüssel.

- Europäische Kommission (2013b): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zum Mehrwert makroregionaler Strategien. COM (2013) 468 final. Brüssel.
- Europäisches Parlament (2010): Europäische Strategie für den Donauraum. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 21. Januar 2010 zu einer europäischen Strategie für den Donauraum. Brüssel.
- Europäisches Parlament (2012): The evolution of EU macro-regional strategies: present practice and future prospects, especially in the Mediterranean (2011/2179(INI)). Brüssel.
- Faludi, A. (2010a): Cohesion, coherence, cooperation. European spatial planning coming of age? London.
- Faludi, A. (2010b): Beyond Lisbon: Soft European Spatial Planning. In: *disP* 46 (182), 14-24.
- Görmar, W. (2010): Makroregionale Strategien: eine neue Dimension europäischer Zusammenarbeit? In: *Informationen zur Raumentwicklung* 8, 577-589.
- Görmar, W.; Kurnol, J. (2012): Verkehrskonzepte im Rahmen makroregionaler Strategien – ein ausbaufähiger Ansatz? In: *Informationen zur Raumentwicklung* 7/8, 389-400.
- Harvey, D. (1985): *The Urbanization of Capital*. Oxford.
- Haughton, G.; Allmendinger, P.; Counsell, D.; Vigar, G. (2010): *The new spatial planning. Territorial management with soft spaces and fuzzy boundaries*. London, New York.
- Haughton, G.; Allmendinger, P. (2007): Soft spaces in planning. In: *Town and Country Planning* 76 (9), 306-308.
- Haughton, G.; Counsell, D.; Allmendinger, P.; Vigar, G. (2007): Integrated spatial planning, multi-level governance and state rescaling. Project paper 13, final report to ESRC. <http://www2.hull.ac.uk/science/pdf/geogESRCreport1.pdf> (18.03.2014).
- Haselsberger, B. (2010): *Reshaping Europe. Borders' Impact on Territorial Cohesion*. Dissertationsschrift an der Technischen Universität Wien.
- Holzinger, K.; Knill, C.; Peters, D.; Rittberger, B.; Schimmelfennig, F.; Wagner, W. (2005): *Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte*. Paderborn.
- Jessop, B. (2000): The Crisis of the National Spatio-Temporal Fix and the Tendential Ecological Dominance of Globalizing Capitalism. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 24 (2), 323-360.
- Jessop, B. (2004): Multi-level Governance and Multi-level Metagovernance. Changes in the European Union as Integral Moments in the Transformation and Reorientation of Contemporary Statehood. In: Bache, I.; Flinders, M. V. (Hrsg.): *Multi-level governance*. Oxford, New York, 49-74.
- Kern, K.; Gänzle, S. (2013): 'Macroregionalisation' as a New Form of European Governance: the EU Strategies for the Baltic Sea and the Danube Region. Paper präsentiert im Rahmen des Internationalen Workshops 'Macro-Regions' and Multi-level Governance in Europe: Theoretical Approaches and Empirical Evidence, 13./14. Juni 2013. Potsdam.
- Metzger, J.; Schmitt, P. (2012): When soft spaces harden: the EU strategy for the Baltic Sea Region. In: *Environment and Planning A* 44 (2), 263-280.
- Nugent, N. (2006): *The government and politics of the European Union*. Basingstoke, New York.
- Paasi, A. (2012): Border studies reanimated: going beyond territorial/relational divide. In: *Environment and Planning A* 44 (10), 2303-2309.
- Sack, R. (1986): *Human Territoriality, its Theory and History*. Cambridge.
- Samecki, P. (2009): Macro-regional strategies in the European Union. A Discussion Paper presented in Stockholm on the 18th of September 2009. Brüssel.
- Sassen, S. (2013): When Territory Deborders Territoriality. In: *Territory, Politics, Governance* 1 (1), 21-45.
- Schneidewind, P. (2011): EU Kraftakt mit Phantasie. Makro-regionale Strategien. In: *Raum* 82, 46-49.

■ Soft borders als neues Raumkonzept in der EU

- Schymik, C. (2011): Blueprint for a macro region. EU strategies for the Baltic Sea and Danube regions. Berlin.
- Sielker, F. (2012a): Makroregionale Strategien der EU und Soft Spaces. Perspektiven an der Donau. Dortmund.
<http://hdl.handle.net/2003/29755> (14.03.2014).
- Sielker, F. (2012b): Makroregionale Strategien in Europa. Eine Einführung in die EU-Donauraumstrategie. In: RaumPlanung 165 (6), 46-50.
- Stead, D. (2011): Policy and Planning Brief. In: Planning Theory and Practice 12 (1), 163-167.
- Stead, D. (2013): European Integration and Spatial Rescaling in the Baltic Region: Soft Spaces, Soft Planning and Soft Security. In: European Planning Studies. DOI: 10.1080/09654313. 2013. 772731.
- Stratenschulte, E.; Setzen, F. (Hrsg.) (2011): Der europäische Fluss: Die Donau und ihre Regionen als Strategieraum. Berlin. = Schriften der Europäischen Akademie Berlin 2.
- Taylor, P.J. (1994): The state as container: territoriality in the modern world-system. In: Progress in Human Geography 18 (2), 151-162.

Autorin

Franziska Sielker (*1986) hat Raumplanung an der TU Dortmund studiert (Dipl.-Ing. Raumplanung). Sie ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Geographie der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg in der Arbeitsgruppe von Prof. Dr. Tobias Chilla. Sie verfasst ihre Dissertationsschrift zum Thema „European integration and soft spaces – Macro-regional reterritorialisation and new governance structures“ (Arbeitstitel). Ihre Forschungsinteressen liegen in der Europäischen territorialen Kohäsion, im Besonderen in makroregionalen Strategien und grenzüberschreitenden Kooperationen sowie in transnationalen soft spaces und in der Governance-Forschung.

René Fleschurz, Susanne Tschirschky

Einführung Arbeitsgruppe 3: Grenzen der räumlichen Anpassungsfähigkeit

Themenstellung

Die Megatrends der Raumentwicklung – wie die Globalisierung oder der demographische Wandel – sind an vielen Orten deutlich spür- und sichtbar. Während zahlreiche Standorte von einer oder auch von mehreren dieser Entwicklungen profitieren, ist die Zahl derer, die davon benachteiligt sind, zumindest ähnlich groß. Doch ganz gleich, ob es sich um „Gewinner“ oder „Verlierer“ dieser Entwicklungstrends handelt, die bestehenden Strukturen müssen an die neuen Erfordernisse und Rahmenbedingungen angepasst werden. Doch wo liegen die Grenzen der Anpassungsfähigkeit und wie lassen sich diese überwinden?

Antworten auf diese Frage wurden im Rahmen der Arbeitsgruppe „Grenzen der räumlichen Anpassungsfähigkeit“ anhand der vorgestellten Projekte diskutiert und erörtert. Dabei lag der Fokus der Vorträge vor allem auf spezifischen Lösungsansätzen zur strukturellen Anpassung ländlicher Räume und der Entwicklung neuer Arbeitsplätze abseits der großen Branchen.

Vorträge

Anhand der präsentierten Projekte wurden Lösungen für die klassischen Probleme der Infrastrukturauslastung, des Wohnungs- und Immobilienmarktes und der fehlenden Beschäftigungsmöglichkeiten in dünn besiedelten Räumen dargestellt.

In ihrem Beitrag zur Verflechtung im deutsch-polnischen Grenzraum der Kreise Görlitz und Zgorzelec beschreiben *Anja Schmotz* und *Daniel Wätzig* die Chancen zur Anpassung von Infrastruktureinrichtungen durch die Öffnung dieser Einrichtungen für Nutzer aus dem benachbarten Ausland. Hierdurch kann nicht nur die Auslastung verbessert werden, sondern es können auch Potenziale genutzt werden, die anderen Regionen ohne Grenzlage nicht zur Verfügung stehen. Dabei zeigt sich in der durchgeführten Befragung zur Lebensqualität auf beiden Seiten der Grenze, dass insbesondere die wirtschaftliche Entwicklung und die medizinische Versorgung derzeit als problematisch eingestuft werden und hier Verbesserungspotenzial besteht.

Das von *Anne-Karin Krämer* vorgestellte Projekt „Leerstandsoffensive“ gibt Einblicke in die aktuelle und die zukünftige Problemlage der Immobilienmärkte in ländlichen Räumen. Anhand dieses Projektes werden in insgesamt elf Gemeinden in der Oberpfalz die zukünftigen Aufgaben für Planung und Planer deutlich gemacht. Dabei zeigt sich, wie heterogen die Problemstellungen in den einzelnen Projektgemeinden sind und dass der sensible Umgang mit Immobilienbesitzern und kommunalpolitischen Entscheidungsträgern eine der wesentlichen Herausforderungen darstellt. Darüber hinaus wird deutlich, dass sich trotz der finanziellen Förderung durch Bund und Länder die Finanzierung spezifischer Projekte vor Ort immer wieder als schwierig erweist.

Aus einem anderen Blickwinkel wird das Problem der ländlichen Räume im Beitrag von *Tobias Federwisch* betrachtet. Hier geht es vor allem um die oft unzureichenden Be-

schäftigungsmöglichkeiten in ländlichen Gebieten und um das Modell der „Social Entrepreneurship“ als möglichem Lösungsansatz. Dabei handelt es sich um ein Geschäftsmodell, bei dem mit unternehmerischen Mitteln aktuelle soziale und ökologische Probleme bewältigt werden. In strukturschwachen Regionen werden auf diese Weise maßgeschneiderte Produkte entwickelt, die dann lokal oder in einem Netzwerk vermarktet werden.

Die vorgestellten Beispiele zeigen Anpassungserfordernisse und -möglichkeiten im Bereich der Politik und Verwaltung, der Wirtschaft, der Bevölkerung, aber auch bei den zuständigen Planern auf.

Diskussion

Die Gründe, warum räumliche Strukturen angepasst werden müssen, sind vielfältig: Neben geopolitischen Ereignissen wie der EU-Osterweiterung oder wirtschaftlichen Zwängen, wie sie durch die jüngste Finanzkrise entstanden, ist sicherlich der demographische Wandel ein wesentlicher Beweggrund. Dabei unterscheiden sich die einzelnen Anpassungsstrategien zum Teil deutlich. Während in einigen Fällen lediglich administrative Strukturen verändert werden, wird in anderen Fällen grundsätzlich über die Rolle des Staates diskutiert.

Generell wurde vom Plenum eine stärkere Eigenverantwortung bei der Ausgestaltung und Umsetzung ganzheitlicher Strategien gefordert. Der Bürger selbst sowie die lokale und regionale Wirtschaft sind in den Prozess mit einzubeziehen. Hierbei sind die Grenzen des vom Ehrenamt Leistbaren zu berücksichtigen und auf die unterschiedlichen Grade der Betroffenheit einzelner Bevölkerungsgruppen zu achten. Oftmals gibt es bei Bürgern „Berührungängste“, sich mit fachplanerischen Themen auseinanderzusetzen, und wichtige Fragestellungen werden nicht bürgernah kommuniziert. Darüber hinaus sind vielerorts Themen wie Schrumpfung, Leerstand und Abwanderung bis heute eine kommunalpolitische Tabuzone. Probleme werden nicht beim Namen genannt und in den politischen Gremien fehlt oftmals der nötige „Mut zur Veränderung“. Diese „politische Beharrlichkeit“ in Verbindung mit den immer geringer werdenden finanziellen und institutionellen Gestaltungsmöglichkeiten erschweren die Umsetzung lokaler und regionaler Veränderungsprozesse erheblich. Letztendlich sind es jedoch immer einzelne Persönlichkeiten, die Entwicklungsstrategien tragen und vor Ort mit Leben füllen. Wo Menschen zusammenkommen, da gibt es jedoch auch zwischenmenschliche Konflikte, die mühsam angestoßene Veränderungsprozesse schnell ins Stocken geraten lassen.

Jeder, der schon einmal einen starken beruflichen oder persönlichen Einschnitt erlebt hat, weiß, dass sich anzupassen, sich zu verändern stets auch bereichernd ist – ja manchmal sogar gewinnbringend sein kann. So birgt auch der vorwiegend als Problem wahrgenommene demographische Wandel Chancen: Die erforderliche Anpassung bestehender Strukturen führt beispielsweise zu einer Veränderung der Nachfrage nach Dienstleistungen. Neue Erwerbs- und Nebenverdienstmöglichkeiten erschließen sich. Die regionale Ebene wird zunehmend ökonomisch und politisch an Bedeutung gewinnen.

Aber worauf sollten wir achten, wenn wir bestehende Strukturen an die veränderte Nachfragesituation anpassen möchten? Wo liegen die Handlungsschwerpunkte? Die spezifischen raumstrukturellen Voraussetzungen erfordern individuelle Lösungsansätze, bei deren Entwicklung die jeweiligen endogenen Potenziale mit einzubeziehen sind. Planungsverfahren sind flexibler und offener zu gestalten, die räumliche Planung sollte noch stärker mit der lokalen bzw. regionalen Wirtschaft(sförderung) zusammenarbeiten

und ehrenamtliches Engagement binden. Bestehende Förderinstrumente sind besser aufeinander abzustimmen, um integrierte, kommunalfreundliche Förderinstrumente, die an die Bedürfnisse kleinerer ländlicher Gemeinden angepasst sind, zu ergänzen. Einen möglichen Lösungsansatz stellt beispielsweise die Einführung eines regionalen Fonds zur Strukturentwicklung dar.

Abschließend wurden die in den Kurzvorträgen vorgestellten Handlungsansätze mit den zuvor erarbeiteten Erkenntnissen verknüpft. Dabei wurde deutlich, dass die vorgestellten Projekte einen Bewusstseinswandel der Bürger voraussetzen bzw. angestoßen haben. Insbesondere in der Anfangsphase wurde jedoch „Hilfe zur Selbsthilfe“ benötigt, um die neuen Strukturen zu etablieren und zu festigen. Um Veränderungsprozesse zu initiieren, wird an der Schnittstelle zwischen der Bevölkerung und den politischen bzw. institutionellen Akteuren eine neutrale Verbindungsperson, ein „Kümmerer“ benötigt. Zudem stellt die Angst vor Misserfolgen beim Beschreiten neuer Wege ein zentrales Hemmnis für die Einbindung von Wirtschaft und politischen Entscheidungsträgern dar. Mit der Darlegung von „Exit-Strategien“ zu Beginn des Prozesses können diese Berührungspunkte gemindert werden.

Für die Planungspraxis in ländlichen Gebieten ist die Arbeit mit der ortsansässigen Bevölkerung besonders bedeutsam. Für die vor Ort tätigen Planer ergeben sich spezielle Herausforderungen in Bezug auf den Verfahrensablauf und die Vorgehensweise. Diese speziellen Anforderungen sollten bereits in der Ausbildung zukünftiger Planergenerationen berücksichtigt werden.

Autoren

René Fleschurz, Kaiserslautern

Susanne Tschirschky, Kaiserslautern

Tobias Federwisch

Soziales Unternehmertum im ländlichen Raum. Perspektiven einer neuen Anpassungsstrategie

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Soziales Unternehmertum in Deutschland
- 3 Soziales Unternehmertum im ländlichen Raum
- 4 Unterstützung von Sozialunternehmen im ländlichen Raum
- 5 Potenzialentwickler im ländlichen Raum
- 6 Abschluss

Literatur

Kurzfassung

Viele ländliche Räume sind geprägt durch eine wechselseitige Verstärkung von strukturellen, wirtschaftlichen und demographischen Herausforderungen. Interessanterweise gibt es seit einiger Zeit Bestrebungen, diese Herausforderungen auch mit unternehmerischen Mitteln zu bewältigen. Infolgedessen lassen sich zahlreiche sozialunternehmerische Initiativen beobachten, deren Protagonisten gesellschaftliche Verantwortung übernehmen und Veränderungsprozesse initiieren wollen. Dabei erlangen sogenannte Potenzialentwickler eine besondere Bedeutung, da sie innovative Lösungsansätze entwickeln und das Leistungsvermögen der Menschen vor Ort systematisch fördern.

Schlüsselwörter

Social Entrepreneurship – Ashoka – entersocial – Potenzialentwickler – Dorfkümmerner – Empowerment

Social enterprise in rural areas. Prospects of a new strategy of adaptation.

Abstract

Many rural areas are affected by economic, social and demographic challenges which partly even intensify each other. For some time now, efforts have been made to meet these challenges also by means of entrepreneurship. Today, a number of initiatives based on social entrepreneurship want to assume social responsibility and initiate processes of change. In this process, particular importance should be attached to players (such as village caretakers) who develop innovative approaches and systematically support the capabilities of the rural population.

Keywords

Social Entrepreneurship – Ashoka – entersocial – village caretaker – empowerment

1 Einleitung

Viele ländliche Räume sind geprägt durch eine wechselseitige Verstärkung von strukturellen, wirtschaftlichen und demographischen Herausforderungen. Dabei entfernen sich vor allem peripher gelegene und/oder von Transformationsprozessen besonders betroffene Regionen weiter von den gesamtdeutschen Entwicklungen. In der Folge wird es vielerorts zusehends unsicherer, ob die wichtigsten Funktionen der Daseinsvorsorge sichergestellt werden können. Hierzu gehören beispielsweise die Nahversorgung mit Lebensmitteln, die Grundversorgung mit Dienstleistungen oder die Gefahrenabwehr.

Im Rahmen (inter-)nationaler Förderprogramme wird versucht, die dargestellten Entwicklungen positiv zu beeinflussen. Wenngleich die Förderpolitik zum Abbau von Defiziten beigetragen hat, bestehen die strukturellen, wirtschaftlichen und demographischen Herausforderungen vielerorts fort. Daher wird diesen Herausforderungen immer häufiger mit neuen Anpassungsstrategien begegnet. In der Folge lassen sich auch sozial innovative Projekte und sozialunternehmerische Aktivitäten beobachten, deren Protagonisten nachhaltige Veränderungsprozesse initiieren wollen.

Der vorliegende Beitrag setzt sich – aus Sicht der Praxis – mit den jüngsten sozialunternehmerischen Entwicklungen im ländlichen Raum auseinander und fragt nach den Perspektiven dieser neuen Anpassungsstrategie. Zu diesem Zweck wird zunächst auf die „Neue Soziale Ökonomie“ in Deutschland eingegangen, die sich durchaus von der klassischen Sozialwirtschaft unterscheidet. Im zweiten Schritt werden konkrete sozialunternehmerische Aktivitäten im ländlichen Raum vorgestellt, mit denen die Herausforderungen bewältigt, Erwerbsperspektiven geschaffen und die Lebensbedingungen gesteigert werden können. Im dritten Schritt wird das Pilotprojekt „entersocial“ thematisiert, mit dem erstmals sozialunternehmerische Aktivitäten im ländlichen Raum Brandenburgs systematisch unterstützt werden. Abschließend wird die Bedeutung von Potenzialentwicklern erörtert und deren Aktivitäten am Beispiel der Dorfkümmerner in Brandenburg verdeutlicht.

2 Soziales Unternehmertum in Deutschland

Beginnen wir also mit dem sozialen Unternehmertum in Deutschland, das auf den ersten Blick gar nicht so neu erscheint. Immerhin gibt es die klassische Sozialwirtschaft mit ihren Genossenschaften, Wohlfahrtsorganisationen, Stiftungen oder ideellen Vereinigungen schon seit dem Beginn der industriellen Revolution in Deutschland (vgl. Birkhölzer 2011). Im Verlauf des 20. Jahrhunderts kamen vielfältigste Integrationsunternehmen, Freiwilligenagenturen oder Qualifizierungsgesellschaften hinzu, mit deren Hilfe nicht zuletzt die Transformation zur postindustriellen Gesellschaft gelingen sollte (vgl. Birkhölzer 2011; Ehrlich/Lang 2012: 9 f.). Gemeinsam ist all diesen Institutionen, dass sie ein starkes Band zwischen sich, dem Staat, der Kirche oder einzelnen Großunternehmen geknüpft und somit die soziale Ökonomie in Deutschland jahrzehntelang maßgeblich geprägt haben.

Interessanterweise entwickelt sich seit einigen Jahren neben der klassischen (und dominierenden) Sozialwirtschaft aber auch eine „Neue Soziale Ökonomie“. Dies begründet sich vor allem damit, dass die neuen Krisen und Katastrophen – wie beispielsweise die aktuelle Finanzkrise, die geopolitischen Herausforderungen oder die Risiken des Klimawandels – ein Umdenken bei vielen Menschen befördert haben. So stellen immer mehr Menschen kritische Fragen an das etablierte System der internationalen, neoliberalen Politischen Ökonomie (vgl. Jessop 1997) und beginnen, sich für sozial innovative Lösungsansätze sowie Social Entrepreneurship und Social Business zu interessieren (vgl. Yunus 2008; Spiegel 2011a; Spiegel 2011b; Hackenberg/Empter 2011; Jähne/Christmann/Balgar 2011; Genisis Institute/Vodafone Stiftung 2012). Vor allem junge Menschen stellen ihre beruflichen Ziele häufig in einen neuen Kontext und suchen nach sozial innovativen und problemlösenden Geschäftsmodellen sowie nach sinnvollen Beschäftigungsmöglichkeiten in der „Neuen Sozialen Ökonomie“.

Das Besondere an dieser „Neuen Sozialen Ökonomie“ ist, dass deren Protagonisten einige Probleme spätmoderner Gesellschaften mit *marktfähigen* Produkten und Dienstleistungen bewältigen möchten (vgl. Abb. 1). Dabei orientieren sich die Akteure gar nicht so sehr an den gesetzlich geregelten „Quasi-Märkten“ (vgl. Stiftung Mercator 2012: 5), die für die wohlfahrtsstaatliche Leistungserbringung der klassischen Sozialwirtschaft notwendig sind. Im Gegenteil: Sie machen sich einen Wertewandel im Konsumverhalten vieler Menschen zunutze, die zunehmend die ökologische Verträglichkeit und die soziale Gerechtigkeit von Produkten und Dienstleistungen sowie die Transparenz in der Herstellung von Produkten und die Partizipation bei der Produktgestaltung in den Blick nehmen (vgl. Stehr 2007; Schmid/Gäbler 2012). Somit ist die „Neue Soziale Ökonomie“ vor allem dadurch gekennzeichnet, dass sie soziale Innovationen zur Marktreife bringt und erfolgreich auf „Freien Märkten“ anbietet.

Abb. 1: Soziale Ökonomie in Deutschland (vereinfachte Darstellung)

Klassische Sozialwirtschaft (Auswahl)		Neue Soziale Ökonomie (Auswahl)	
Wohlfahrts- unternehmen	Integrations- unternehmen	Soziale Entrepreneure	Beratungs- unternehmen
Bsp.: Altenheime, Pflegeheime etc.	Bsp.: Behinderten- werkstätten etc.	Bsp.: Dialog im Dunkeln, co2-online	Bsp.: Social Impact betterplace.org
Finanzierung über „Quasi-Märkte“ / Innovationen über Intrapreneurship		Finanzierung über Spenden, Corporate Social Responsibility, „Freie Märkte“ / Innovationen über Entrepreneurship	

Dass die „Neue Soziale Ökonomie“ einige empirische Relevanz besitzt, zeigt sich nicht zuletzt am wachsenden Netzwerk deutscher Ashoka-Fellows.¹ Dabei können Ashoka-Fellows als herausragende Sozialunternehmer verstanden werden, die drängende gesellschaftliche Probleme mit unternehmerischen Mitteln und unter Verwendung

¹ Ashoka versteht sich als die „älteste und größte Organisation zur Förderung von Sozialunternehmern (oder englisch Social Entrepreneurs). Sie ist eine überkonfessionelle, überparteiliche Organisation mit Hauptsitz in Washington und gemeinnützigen Tochtergesellschaften rund um die Welt. Ashoka wurde 1980 vom Sozialunternehmer Bill Drayton gegründet. Ashoka ist heute in knapp 70 Ländern aktiv und fördert mehr als 2.800 Sozialunternehmer (sogenannte Ashoka Fellows). Die ersten Fellows wurden 1980 in Indien ausgewählt“. Übrigens: Der Begriff „Ashoka“ kommt aus dem Sanskrit und bedeutet „das aktive Überwinden von Missständen“ (<http://germany.ashoka.org>; 07.04.2014).

neuer Ressourcen lösen können (vgl. Oldenburg 2011; Ashoka 2012; Genis Institute/Vodafone Stiftung 2012). In Deutschland gibt es mittlerweile 51 Ashoka-Fellows (Stand: Oktober 2012), die allesamt eindrucksvoll zeigen, dass sich ökonomische und soziale Aktivitäten nicht gegenseitig ausschließen müssen. Vielmehr zeigen die drei nachfolgenden Beispiele, dass ökonomische und soziale Aktivitäten eine Symbiose eingehen und bürgerschaftliches Engagement begünstigen können:

Beispiel 1: So gestaltet und organisiert Andreas Heinecke seit dem Jahr 2000 Ausstellungen, Seminare und Veranstaltungen, die mit dem „Dialog im Dunkeln“, dem „Dialog im Stillen“ und dem „Dialog mit der Zeit“ ein viel beachtetes Format gefunden haben. Dabei führt er die (zumeist gesunden) Besucher in die Welt von Menschen mit spezifischen Behinderungen ein und sensibilisiert sie für die Herausforderungen und Potenziale (sic!) eines Lebens mit Behinderungen. Mit außergewöhnlichem Erfolg: Rund 650 Mitarbeiter begeistern jährlich mehr als 700.000 Besucher in Afrika, Asien, Europa, Nord- und Südamerika und dem mittleren Osten. Darüber hinaus haben bereits 7.000 behinderte Menschen gesellschaftliche Anerkennung erhalten und ihr Einkommen nachhaltig gesichert (vgl. Ashoka 2012: 34 f.).

Beispiel 2: Der promovierte Politologe Johannes Hengstenberg reagiert mit „co2-online“ auf die Herausforderungen des Klimawandels sowie das damit verbundene Energie- und Kostenproblem. So ist für private Haushalte, Handel und Gewerbe nicht nur die Hälfte des Kohlendioxidausstoßes vermeidbar, sondern auch die mit den steigenden Energiepreisen verbundene Kostenspirale. Johannes Hengstenberg nimmt diesen Aspekt zum Anlass, um mithilfe von „co2-online“ in sechs Ländern (Deutschland, Österreich, Italien, Spanien, Griechenland, Schweiz) über den jeweiligen Energieverbrauch und die Sparmöglichkeiten zu informieren. Im Zuge dessen wurden zwischen 2004 und 2012 erstaunliche 4.500.000 Online-Beratungen abgeschlossen sowie signifikante Energie- und Kostenersparnisse erzielt (vgl. Ashoka 2012: 36 f.).

Beispiel 3: Mit seiner Online-Plattform „betterplace.org“ reagiert Till Behnke auf drei zentrale Probleme im Bereich des Spendens: erstens auf die hohen Kosten beim Fundraising, zweitens auf die mangelnde Spendenbereitschaft jüngerer Menschen, drittens auf die fehlende Transparenz und die immer wiederkehrenden Skandale bei vielen gemeinnützigen Organisationen. Mithilfe von „betterplace.org“ gelingt es Till Behnke, den Spendensektor maßgeblich zu vereinfachen, deutlich zu verjüngen und die Beziehung zwischen Spendern und Begünstigten insgesamt transparenter zu machen. So fließen 100 % der – über die Online-Plattform generierten – Spenden an die Projektträger, die bislang 26.000 Projekte in 122 Ländern realisieren konnten (vgl. Ashoka 2012: 14 f.).

Inspiziert von den neuen Sozialunternehmern wie beispielsweise Andreas Heinecke, Johannes Hengstenberg oder Till Behnke kann man konstatieren, dass bestimmte soziale Probleme tatsächlich auf marktnahe Weise bearbeitet werden können. Auch wenn viele der neuen Sozialunternehmen zumeist (noch) recht klein, (noch) lokal begrenzt und somit (noch) ein Nischenphänomen mit geringen Umsätzen und Mitarbeiterzahlen sind (vgl. Stiftung Mercator 2012: 7): Die Social Entrepreneurs stoßen zweifelsohne vielversprechende soziale Innovationen an und fördern – quasi nebenbei – die deutsche Engagementkultur und das unternehmerische Denken vieler junger Menschen. Interessanterweise lassen sich sozialunternehmerische Aktivitäten aber auch fernab der urbanen Zentren mit ihren kreativen Milieus und gut ausgebildeten Menschen – oder genauer: in der Peripherie des ländlichen Raumes – beobachten. Angesichts der strukturellen, wirtschaftlichen und demographischen Herausforderungen ist nämlich gerade der ländliche Raum prädestiniert für ein neues sozialunternehmerisches Handeln und für bürgerschaftliches Engagement.

3 Soziales Unternehmertum im ländlichen Raum

Und tatsächlich: Der ländliche Raum benötigt sozialunternehmerische Antworten auf die aktuellen strukturellen und wirtschaftlichen Herausforderungen.² So reicht die Dynamik der ländlichen Wirtschaft häufig (und insbesondere in Ostdeutschland, vgl. Willisch 2012) nicht aus, um eine hinreichende Anzahl von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen zur Verfügung zu stellen. Infolgedessen pendeln viele Menschen mit erheblichen Zeitverlusten zwischen ihren Wohnorten im ländlichen Raum und ihrem Arbeitsort im verstädterten Raum. Mehr noch: Vor allem junge und gut qualifizierte Menschen verlassen die ländlichen Räume dauerhaft – zurück bleiben ältere Menschen und viele jener jungen Menschen, die weniger gut qualifiziert sind.

Der demographische Wandel mitsamt der damit verbundenen Schrumpfung untermauert den Bedarf an sozialunternehmerischen Antworten: So wird es in vielen ländlichen Räumen zusehends unsicherer, ob die Nahversorgung mit Lebensmitteln oder die Grundversorgung mit Dienstleistungen gewährleistet werden kann (vgl. BBR 2009). Demgegenüber fordert eine kontinuierlich älter werdende Bevölkerung ein dichtes Netz an Versorgungseinrichtungen, die über die öffentlichen Haushalte jedoch kaum noch finanziert werden können. In der Folge wird eine Abwärtsspirale in Gang gesetzt, die nicht nur die Daseinsvorsorge, sondern vor allem die Attraktivität und langfristige Entwicklung des ländlichen Raumes insgesamt gefährdet.

Problematisch ist, dass trotz einer intensiven Förderpolitik keine Wende in den oben dargestellten Entwicklungen erkennbar ist. So ist es nach Ansicht kritischer Beobachter auch mit der jahrzehntelangen Förderpolitik nicht gelungen, die wirtschaftliche Dynamik von peripher gelegenen ländlichen Räumen anzukurbeln, maßgebliche Beschäftigungseffekte für die ländliche Bevölkerung zu entfalten oder nachhaltige Antworten auf den demographischen Wandel zu entwickeln (vgl. Dullinger 2011).³ Vor diesem Hintergrund finden sich immer mehr Menschen, die drängende Herausforderungen im ländlichen Raum mit unternehmerischen Mitteln lösen möchten. Infolgedessen lassen sich zahlreiche sozialunternehmerische Initiativen beobachten, deren Protagonisten gesellschaftliche Verantwortung übernehmen und Veränderungsprozesse im ländlichen Raum initiieren wollen (vgl. Pezzeri 2012).

Beispiel 4: So gelingt es beispielsweise Heinz Frey, mithilfe seines „DorV e.V.“ die Versorgung und die Lebensqualität auch in der ländlichen Peripherie deutlich zu verbessern. Den Weg dorthin bestreitet Heinz Frey mit den Menschen vor Ort, die ebenfalls am Zugang zu Produkten (wie Lebensmitteln), Dienst- und Versorgungsleistungen (wie Friseuren, Ärzten oder Rechtsberatern), Kultur- und Kommunikationsangeboten sowie lokalen Arbeitsplätzen interessiert sind. Die hierdurch entstehenden DorV-Zentren sind somit mehr als klassische „Tante-Emma-Läden“, welche auf die Grundbedürfnisse der Menschen ausgerichtet sind.

² In der wissenschaftlichen und fachöffentlichen Literatur finden sich zahlreiche Publikationen, welche die Situation in peripher gelegenen ländlichen Räumen umfassend(er) darstellen. An dieser Stelle sei exemplarisch auf die Aktivitäten der Deutschen Gesellschaft für Demographie (DGD), des Bundesinstitutes für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) sowie der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) verwiesen, die sich explizit auch Themen der ländlichen Entwicklung und der Daseinsvorsorge im ländlichen Raum widmen (vgl. u. a.: Bucher/Flöthmann 2009; BBSR/BMVB 2009; BBSR 2010; Küpper/Küttner/Luther et al. 2008).

³ Auch das Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung kommt zu dem gleichen Ergebnis: „Gegenwärtig dominieren ständig wechselnde, befristete Programme zur Förderung der baulichen und sozialen Infrastruktur des ländlichen Raumes. Diese wirken häufig nur als Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und sind weder finanziell noch in den Köpfen der Menschen nachhaltig“ (Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung 2011: 136).

Vielmehr sind sie umfassende Nahversorgungszentren, in deren Planung, Entwicklung und Betrieb die lokale Bevölkerung von Anfang an einbezogen wird (vgl. Ashoka 2012: 20 f.).

Beispiel 5: Christian Hiß löst mit seiner „Regionalwert AG“ drei wesentliche Probleme der landwirtschaftlichen Betriebe: erstens die Abhängigkeit von den überregionalen Finanzmärkten, zweitens den fortschreitenden Konzentrationsprozess in der globalen Lebensmittelindustrie und drittens die damit verbundene Entfremdung der Nahrungsmittelproduktion von den Konsumenten. Dabei ist der Kerngedanke der „Regionalwert AG“ ganz einfach: Die Bürger stellen als Aktionäre einer Art Holdinggesellschaft Kapital bereit und beteiligen sich somit an landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Betrieben. Im Gegenzug verpflichten sich die Unternehmer zur Schaffung regionaler Wirtschaftskreisläufe sowie zur Einhaltung von sozialen und ökologischen Nachhaltigkeitsstandards (vgl. Ashoka 2012: 38 f.).

Beispiel 6: Mit dem Regionalmanagement „Xper-Regio“ befähigt Franz Dullinger innovative Kommunalpolitiker und unternehmerisch denkende Bürger, die Entwicklung ihrer Region selbst in die Hand zu nehmen. Dies gelingt ihm nicht nur durch den Aufbau von strategischen Netzwerken und eigenständigen Regionalfonds, sondern auch durch eine eigens initiierte Revolution im Vergabeprozess von EU-Geldern. So ist es Franz Dullinger gelungen, dass die Bürger in Ostbayern direkt und ohne kontraproduktive Interventionen der übergeordneten Politikebenen einen Projektantrag an die EU stellen konnten. Mit diesem Modell konnten private Investitionen und Unternehmergeist gefördert sowie Fehlallokation und die Verschwendung von Steuergeldern verhindert werden.⁴

Mit Blick auf die sozialunternehmerischen Initiativen von Heinz Frey, Christian Hiß oder Franz Dullinger kann man festhalten, dass immer mehr Akteure auch unkonventionelle Antworten auf drängende Probleme im ländlichen Raum finden (vgl. Dannenberg/Köhler/Lang et al. 2009; Jähne/Christmann/Balgar 2011). Dabei profitieren die neuen Sozialunternehmer von einem Wertewandel innerhalb der städtischen und ländlichen Bevölkerung, die immer offener für sogenannte Stadt-Land-Verantwortungsgemeinschaften wird. Dennoch sind auch die neuen Sozialunternehmer im ländlichen Raum mit konzeptionellen, formellen, organisatorischen und/oder betriebswirtschaftlichen Herausforderungen konfrontiert. Daher stellt sich die Frage, wie man diese neuen Sozialunternehmer in den peripheren ländlichen Räumen stärken kann.

⁴ Vgl. <http://www.germany.ashoka.org/fellow/franz-dullinger> (13.04.2014).

4 Unterstützung von Sozialunternehmen im ländlichen Raum

Um die Idee des sozialen Unternehmertums insgesamt bekannter zu machen und engagierte soziale Pioniere auch im ländlichen Raum bei ihrer Arbeit zu unterstützen, hat das Beratungsunternehmen Social Impact im Jahr 2010 die Projektfamilie „entersocial“ ins Leben gerufen.⁵ Ziel der – vom Europäischen Sozialfonds, dem Land Brandenburg und vom Generali Zukunftsfonds geförderten – Projektfamilie ist es, Menschen in Nordbrandenburg (Prignitz, Ostprignitz-Ruppin, Oberhavel, Uckermark, Barnim, Märkisch-Oderland, Oder-Spree) in ihrem sozialunternehmerischen Vorhaben zu unterstützen und somit einen aktiven Beitrag zur Verbesserung der regionalen Erwerbssituation sowie zur Bewältigung des demographischen Wandels zu leisten. Dabei werden vor allem potenzielle Changemaker – also: Akteure, die in ihren Sozialräumen gesellschaftliche Verantwortung übernehmen wollen – identifiziert und in ihren sozialunternehmerischen Aktivitäten mittels Beratung zur Ideenentwicklung und zu Themen wie Recht, Steuern, Finanzierung, Marketing und Kommunikation unterstützt. Insgesamt können somit über „entersocial“ regionale Nahversorgerstrukturen geschaffen, Wertschöpfungsketten ermöglicht, Vertriebssysteme initiiert, touristische Angebote erzeugt sowie neue Finanzierungsmodalitäten (wie beispielsweise die Schwarmfinanzierung) erprobt werden.

Beispiel 7: Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels wird es in vielen ländlichen Räumen zusehends schwieriger, die wichtigsten Funktionen der Daseinsvorsorge zu gewährleisten. Darüber hinaus untergraben die massiven Investitionen von ortsunabhängigen Lebensmittelketten das Geschäftsmodell der wenigen verbliebenen Nahversorgungseinrichtungen. Mithilfe von „entersocial“ soll aktuell in drei ausgewählten Dörfern Nordbrandenburgs diese Abwärtsspirale durchbrochen und der Aufbau von Nahversorgungsstrukturen kostenlos unterstützt werden. Dabei werden die Bürger frühzeitig über das Vorhaben und dessen Mehrwert informiert sowie in den Entwicklungsprozess und den Betrieb der Nahversorgung (beispielsweise über Genossenschaften) integriert.

Beispiel 8: Gerade die ostdeutsche Landwirtschaft ist geprägt durch agroindustrielle Strukturen, in der kleinbäuerliche und naturnahe Aktivitäten nach wie vor ein Schattendasein führen. Diese Entwicklungen haben nicht nur verstärkte Konzentrationsprozesse (z. B. Landgrabbing) zur Folge, sondern münden auch in einer fortschreitenden Entfremdung von landwirtschaftlichen Produkten. Vor diesem Hintergrund wird im Rahmen von „entersocial“ bereits heute das Modell „Community Supported Agriculture“ (CSA) erfolgreich erprobt, das kleine landwirtschaftliche Betriebe über die systematische Entwicklung von regionalen Wertschöpfungsketten stärkt. Im Zuge dessen werden auch Stadt-Land-Verantwortungsgemeinschaften initiiert, mit deren Hilfe sich Entfremdungseffekte minimieren lassen.

⁵ Social Impact (vormals iq consult) wurde 1994 gegründet und ist eine international tätige Agentur für soziale Innovationen. Social Impact entwickelt Projekte in den Bereichen Social und Inclusive Entrepreneurship, Regionalentwicklung sowie europäische Netzwerkarbeit. Viele der Projekte wurden als europäische Best Practices ausgezeichnet. Der Gründer und Geschäftsführer Norbert Kunz ist Ashoka-Fellow, Social Entrepreneur des Jahres 2010 der Schwabfoundation, Member of the Global Agenda Council on Social Innovation und Member of the European Commission Expert Group on Social Business. Mit ihrem Programm unterstützt Social Impact vielfältige sozialunternehmerische Initiativen in Berlin, Hamburg, Walldorf bei Mannheim, Wien und Zürich. Dabei bieten die Programme von Social Impact genau die Angebote, die Sozialunternehmer zur Entwicklung und Verbreitung ihrer Ideen und Konzepte benötigen: den Ort, an dem Sozialunternehmer, Initiativen und Förderer an sozial innovativen Ideen und Projekten arbeiten können, die individuelle Betreuung, die angehende Sozialunternehmer gerade in der Startphase benötigen, und die Unterstützung, die etablierte Sozialunternehmer bei der Verbreitung und Skalierung ihrer innovativen Ideen gut gebrauchen können (vgl. Genesis Institute/Vodafone Stiftung 2012: 154 ff.).

Beispiel 9: Das Land Brandenburg – mit seinen vielen kleinen Dörfern und Kleinstädten in einem dünn besiedelten Gebiet – verfügt leider nicht über die kreativen Milieus der dominierenden Metropole Berlin. Dennoch gibt es auch in Brandenburg interessante Hochschulstandorte (z.B. Eberswalde), in denen mutige Unternehmensgründer und engagierte Bürger an der Zukunft des Landes arbeiten. Im Rahmen von „entersocial“ können diese Unternehmensgründer und gesellschaftliche Initiativen zusammengebracht und gemeinsame Strukturen entwickelt werden. Dabei liegt das Hauptaugenmerk auf dem sogenannten „Co-Working“, in dem nicht nur die Infrastruktur (z. B. Arbeitsplätze) vorhanden ist, sondern auch die Gemeinschaft (z. B. über Veranstaltungen) gestärkt wird.

Doch auch wenn mithilfe der Projektfamilie „entersocial“ das soziale Unternehmertum bekannter gemacht und engagierte soziale Pioniere im ländlichen Raum Nordbrandenburgs mittels Beratung und Coaching unterstützt werden können: Soziale Innovationen und soziales Unternehmertum benötigen vor allem einen Einstellungswandel innerhalb der ländlichen Bevölkerung sowie der politisch-administrativen Entscheidungsträger. So müssen zweifelsohne noch viele tradierte Denkstrukturen durchbrochen werden, die allzu häufig irrationale (und ressourcenaufwendige) Handlungsmuster nach sich ziehen. Dieser Aufgabe können sich allerdings nicht nur die professionellen (externen) Fachberater widmen. Vielmehr muss der Einstellungswandel auch von Potenzialentwicklern vor Ort – wie beispielsweise von den Dorfkümmerern in Brandenburg – vorangetrieben werden.

5 Potenzialentwickler im ländlichen Raum

Damit soll abschließend die Frage erörtert werden, welche Bedeutung den Potenzialentwicklern vor Ort zukommt und durch welche Aktivitäten sie sich auszeichnen können. Dabei kann zunächst konstatiert werden, dass sich die Potenzialentwickler um die *Entwicklung endogener Potenziale* bemühen. So sind es die Potenzialentwickler, welche die Herausforderungen vor Ort identifizieren (z. B. fehlende Nahversorgung) und die Chancen für eine sozialunternehmerische Bewältigung erkennen (z.B. durch ein genossenschaftlich getragenes Dorfzentrum). Dabei kommt ihnen nicht zwingend die Aufgabe der Projektentwicklung oder gar der Projektträgerschaft zu, sondern vielmehr die Bereitstellung von wichtigen Kontakten zu politisch-administrativen, wirtschaftlichen und/oder bürgerschaftlichen Akteuren mit ihrem entsprechenden Fachwissen sowie allokativen und autoritativen Ressourcen (vgl. Giddens 1988: 86).

Darüber hinaus bemühen sich die Potenzialentwickler – ganz im Sinne der Sozialen Arbeit – aber auch um die *Entwicklung des Leistungsvermögens* der Mitmenschen. Sie sind es, welche die Mitmenschen für neue (sozial innovative oder sozialunternehmerische) Wege interessieren und zur Gestaltung des unmittelbaren Lebensumfeldes motivieren können. Dabei helfen ihnen nicht zuletzt die Instrumente des Empowerments, worunter man Strategien und Maßnahmen zur Förderung der Selbstkompetenz der Bürger und somit zur Erhöhung ihrer Autonomie und Selbstbestimmung subsumiert. Mithilfe dieser Instrumente kann es den Potenzialentwicklern somit durchaus gelingen, Gemeinschaften zu formieren sowie zum eigenmächtigen, selbstverantwortlichen und selbstbestimmten Handeln zu führen.

Vor dem Hintergrund der besonderen Bedeutung von Potenzialentwicklern wurde 2012 das – vom Generali Zukunftsfonds geförderte – Modell des „Dorfkümmerers“ in das Projekt „entersocial“ integriert. Dabei wird grundlegend davon ausgegangen, dass nachhaltige sozialunternehmerische Problemlösungen nur unter Einbindung der

Menschen vor Ort und mit starken Potenzialentwicklern aus der Dorfgemeinschaft – den Dorfkümmern – funktionieren können. Zu diesem Zweck wurden im Verlauf des Jahres 2012 bundesweit erstmalig acht Personen als Dorfkümmern in verschiedenen Kommunen Nordbrandenburgs (Uckermark, Barnim, Oberhavel) benannt, umfassend qualifiziert (unter anderem im Empowerment) und als verlässliche Partner mit einem monatlichen Honorar in Höhe von bis zu 400 Euro vor Ort etabliert. Dies geschah auch vor dem Hintergrund der Erfahrung, dass verlässliche Kooperationsstrukturen vor Ort den nachhaltigen Einsatz von (öffentlichen) Beratungs- und Investitionsmitteln maßgeblich befördern können.

Beispiel 10: Kurt Glowe lebt in Brüssow (nördliche Uckermark) und ist dort als Dorfkümmern für „entersocial“ tätig. Sein Ziel ist es, dem dramatischen Strukturwandel in der nördlichen Uckermark zu begegnen und Mitmenschen für sozialunternehmerische Initiativen zu gewinnen. Mit Erfolg: Im Rahmen des von ihm begleiteten Projektes „Lebens-Energie für das Dorf“ werden drei Geschäftsfelder (Dorfküche, Dorfatelier, Gemeinschaftsgärten) zu einem sozialunternehmerischen Gesamtvorhaben kombiniert. Da dieser Ansatz auf die Neuorganisation der dörflichen Strukturen, die Revitalisierung brachliegender Potenziale und die Schaffung von Arbeitsplätzen abzielt, wurde das Projekt Anfang 2013 auch in das Programm „Neulandgewinner“ der Robert-Bosch-Stiftung aufgenommen.

Beispiel 11: Hans-Jürgen Bewer lebt in Altkünkendorf (südliche Uckermark) und ist dort als Ortsvorsteher, als Initiator des bekannten Schorfheidelaufes sowie als Dorfkümmern für „entersocial“ tätig. Sein Ziel ist es, das bislang ungenutzte Potenzial des UNESCO-Weltnaturerbes Buchenwald Grumsin für die Dorfbewohner und die Region besser nutzbar zu machen. Hierzu hat er nicht nur den Aufbau eines Informationspunktes für das UNESCO-Weltnaturerbe in Altkünkendorf befördert (Eröffnung am 03.05.2013). Vielmehr ist er an der Entwicklung eines ganzheitlichen Bildungszentrums interessiert, das vielfältige Bildungsangebote miteinander kombiniert und hierüber die Möglichkeit für eine breite (sozial-)unternehmerische Entwicklung schafft.

Beispiel 12: Dr. Ursula Macht lebt in Flieth-Stegelitz – einem idyllischen Ort am Eselwanderweg. Als Betreiberin des Artemishofes bietet sie schon heute ein breites Bildungs- und Freizeitangebot an. Infolgedessen setzt sich die Dorfkümmern auch stark für die Entwicklung eines nachhaltigen und wissensorientierten Tourismus in Flieth-Stegelitz ein. So ist es mit ihrer Hilfe gelungen, das touristische Angebot der „Alten Schule“ maßgeblich zu erweitern und den Aufbau einer Gemüse-Versorgungsgemeinschaft im Sinne der Solidarischen Landwirtschaft zu realisieren. Im Ergebnis macht die engagierte Uckermärkerin nicht nur endogene Potenziale sichtbar, sondern stärkt auch die Kommunikation und Kooperation zwischen den Dörfern der Amtsgemeinde.

Zweifelsohne profitieren die sozialunternehmerischen Projekte in den Dörfern vom Engagement der Dorfkümmern sowie von ihrem regionalen Wissens- und Informationsaustausch. Aufgrund des Pilotcharakters ist zudem ein bundesweiter Aufmerksamkeitsschub zu verzeichnen, der das nationale fachöffentliche und mediale Interesse auf die Dorfkümmern und die Projekte gelenkt hat (ARD, ZDF, WDR, RBB, Neue Zürcher Zeitung, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Berliner Zeitung). Erfreulicherweise wird damit auch ein Transfer des Konzeptes der Dorfkümmern befördert, wie man an den Diskussionen hierzu in vielen anderen Landkreisen der Bundesrepublik beobachten kann. Darüber hinaus wird aber auch der Transfer von sozialunternehmerischen Ideen, Konzepten und Best Practices befördert, durch die

sozialunternehmerische Initiativen wie beispielsweise die Regionalwert AG nach Brandenburg gebracht oder umgekehrt, brandenburgische Initiativen in andere Regionen transferiert werden können.⁶

6 Abschluss

Der Beitrag hatte das Ziel, über die jüngsten sozialunternehmerischen Entwicklungen in Deutschland zu informieren sowie eine ganze Reihe von erfolgreichen Sozialunternehmern vorzustellen. Mittlerweile setzen viele Menschen auf soziale (und nicht technische) Innovationen, um einer ökonomisch stabileren, ökologisch verträglicheren und sozial gerechteren Welt näher zu kommen. In ihrem Tun schaffen sie Neues in den Bereichen der Bildung (wie beispielsweise „Rock Your Life“, „Teach First“ oder „ArbeiterKind“), der Jugend (wie beispielsweise „Projektfabrik“ oder „Off Road Kids“), der Gesundheit (wie beispielsweise „Wellcome“ oder „Discovering Hands“), der Arbeit (wie beispielsweise „Dialog im Dunkeln“ oder „Berufsparcours“) oder der Integration (wie beispielsweise „Sozialhelden“ oder „Chancenwerk“). Die neuen sozialen Entrepreneurs gehen aber auch neue Wege in der Regionalentwicklung, wie die Beispiele von DorV e.V. und Regionalwert AG gezeigt haben.

Keine Frage: Die „Neue Soziale Ökonomie“ in Deutschland benötigt professionelle Unterstützung beim Reifen und Wachsen. Im Gegensatz zur klassischen Sozialwirtschaft kann sie nämlich nicht darauf vertrauen, dass ihr gesetzlich geregelte sowie staatlich oder kirchlich finanzierte „Quasi-Märkte“ (Stiftung Mercator 2012: 8) in Milliardenhöhe geschaffen werden. Insofern ist auch auf politischer Ebene die Einsicht nötig, dass soziale Innovationen und ein marktnahes sozialunternehmerisches Engagement einen wichtigen Beitrag zur Lösung gesellschaftlicher Probleme leisten können. Und die Hoffnung auf Einsicht ist berechtigt: In der nächsten EU-Förderperiode wird das neue sozialunternehmerische Handeln über die „Social Business Initiative“ grundsätzlich aufgewertet – ein Grund, weshalb auch in den nächsten Jahren viel über dieses Thema gesprochen und geschrieben werden wird.

Literatur

Ashoka (2012): Wissen was wirkt. Wirkungsanalysen 2012 der Ashoka Fellows. http://www.germany.ashoka.org/sites/germany.ashoka.org/files/Ashoka_Wirkungsanalysen_2012_web.pdf (07.04.2014).

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2009): Masterplan Daseinsvorsorge – Regionale Anpassungsstrategien. Bonn. = MORO-Informationen 4/1 und 4/2. http://www.bbsr.bund.de/nn_23558/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/MORO/4/moro4.html (07.04.2014).

⁶ Doch soziale Innovationen profitieren auch vom internationalen Austausch: So sind soziale Innovationen und soziales Unternehmertum kein spezifisch deutsches, sondern vielmehr ein europaweites Phänomen. Dies begründet sich damit, dass auch andere (ländliche) Regionen der Europäischen Union mit ganz ähnlichen Herausforderungen der Transformation, des demographischen Wandels oder der Verarmung zu kämpfen haben. Vor diesem Hintergrund wird mit „entersocial – Good Practice Transfer“ beabsichtigt, sozialunternehmerische Ideen aus anderen Ländern der Europäischen Union kennenzulernen und zu transferieren. In diesem Sinne erhalten engagierte Bürger, Unternehmen und Multiplikatoren aus Brandenburg die Möglichkeit, sich bei Studienreisen nach Spanien, Polen, Österreich und Irland mit erfolgreichen Beispielen aus anderen Ländern auseinanderzusetzen. Mehr noch: Der Erfahrungsaustausch beinhaltet auch Fachveranstaltungen, bei denen sich neue Sozialunternehmer und Wissenschaftler mit bereits erfolgreichen Sozialunternehmern wie Heinz Frey (DorV e.V.) und Christian Hiß (Regionalwert AG) austauschen können (vgl. Knaack/Federwisch/Miram 2012).

- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010): Vielfalt des Demografischen Wandels. Eine Herausforderung für Stadt und Land. Bonn. = BBSR-Online-Publikation 06/2010.
http://www.bbsr.bund.de/nn_187592/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2010/ON062010.html (07.04.2014).
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung; BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2009): Ländliche Räume im demografischen Wandel. Bonn. = BBSR-Online-Publikation 34/09.
http://www.bbsr.bund.de/nn_187592/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2009/ON342009.html (07.04.2014).
- Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2011): Die demographische Lage der Nation. Was freiwilliges Engagement für die Region leistet. Berlin.
- Birkhölzer, K. (2011): Internationale Perspektiven sozialen Unternehmertums. In: Jähnke, P.; Christmann, G.; Balgar, K. (Hrsg.): Social Entrepreneurship. Perspektiven für die Raumentwicklung. Wiesbaden, 23-36.
- Bucher, H.; Flöthmann, E.-J. (Hrsg.) (2009): Demographische Alterung auf kommunaler Ebene. Norderstedt. = Schriftenreihe der Deutschen Gesellschaft für Demographie 4.
- Dannenberg, P.; Köhler, H.; Lang, T.; Utz, J.; Zakirova, B.; Zimmermann, T. (Hrsg.) (2009): Innovationen im Raum – Raum für Innovationen. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL 348.
- Dullinger, F. (2011): Regionalentwicklung durch Mobilisierung der unternehmerischen Menschen. In: Elbe, S.; Langguth, F. (Hrsg.): Finanzierung regionaler Entwicklung. Oder: Geld ist schon wichtig. Aachen, 195-204.
- Ehrlich, K.; Lang, T. (2012): Soziale Unternehmen und Initiativen in Deutschland – auf dem Weg zu einer neuen sozialen Ökonomie? Leipzig. = Forum Ifl 17.
- Genesis Institute; Vodafone Stiftung (2012): Denk die Welt weiter. 25 Ideen, die selbst die Zukunft gestalten. Berlin.
- Giddens, A. (1988): Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung. Frankfurt am Main, New York.
- Hackenberg, H.; Empter, S. (Hrsg.) (2011): Social Entrepreneurship – Social Business: Für die Gesellschaft unternehmen. Wiesbaden.
- Jähnke, P.; Christmann, G.; Balgar, K. (Hrsg.) (2011): Social Entrepreneurship. Perspektiven für die Raumentwicklung. Wiesbaden.
- Jessop, B. (1997): Die Zukunft des Nationalstaates: Erosion oder Reorganisation? Grundsätzliche Überlegungen zu Westeuropa. In: Becker, S.; Sablowski, T.; Schumm, W. (Hrsg.): Jenseits der Nationalökonomie? Weltwirtschaft und Nationalstaat zwischen Globalisierung und Regionalisierung. Berlin, 50-95.
- Knaack, E.; Federwisch, T.; Miram, L. (2012): Sozialunternehmer als Unterstützer für soziale Pioniere in ländlich geprägten Regionen. In: IRS aktuell (72), 7-8.
- Küpper, P.; Küttner, L.; Luther, J.; Strauß, C. (Hrsg.) (2008): Erkennen – Steuern – Handeln: Antworten auf den demographischen Wandel. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL 341.
- Oldenburg, F. (2011): Social Entrepreneurship: Ein politisches Programm zur Innovationsförderung im Sozialsektor. In: Jähnke, P.; Christmann, G.; Balgar, K. (Hrsg.): Social Entrepreneurship. Perspektiven für die Raumentwicklung. Wiesbaden, 155-160.
- Pezzei, K. (2012): Verkaufen können wir selber! Wie sich Landmenschen ihren Laden zurück ins Dorf holen. Marburg.
- Schmid, H.; Gäbler, K. (2012): Perspektiven sozialwissenschaftlicher Konsumforschung. Stuttgart.
- Spiegel, P. (2011a): Eine bessere Welt unternehmen. Wirtschaft im Dienst der Menschheit – Social Impact Business. Freiburg im Breisgau.
- Spiegel, P. (2011b): Social Business – Perspektive der innovativen Versöhnung von Ökonomie und sozialen Anliegen. In: Jähnke, P.; Christmann, G.; Balgar, K. (Hrsg.): Social Entrepreneurship. Perspektiven für die Raumentwicklung. Wiesbaden, 55-74.
- Stehr, N. (2007): Die Moralisierung der Märkte. Eine Gesellschaftstheorie. Frankfurt am Main.

Stiftung Mercator (2012): Sozialunternehmer – Chancen für soziale Innovationen in Deutschland. Möglichkeiten der Förderung. Essen.

Willisch, A. (2012): Wittenberge ist überall. Überleben in schrumpfenden Regionen. Berlin.

Yunus, M. (2008): Die Armut besiegen. Das Programm des Friedensnobelpreisträgers. München.

Autor

Tobias Federwisch hat an den Universitäten Jena und Edinburgh Geographie, Politikwissenschaften und Soziologie studiert. 2011 wurde er mit einer kritischen Betrachtung des deutschen Metropolisierungsprozesses promoviert. Seit 2012 ist er Projektleiter und Berater bei iq consult – einer international operierenden Agentur für soziale Innovationen, Social Entrepreneurship und Social Business.

Anne-Karin Krämer

LeerstandsOFFENSIVE – ein interkommunales Projekt zur Leerstandsbewältigung

Gliederung

- 1 Die Projektidee LeerstandsOFFENSIVE
 - 1.1 Projektregion in Grenzlage
 - 1.2 Gebäude und Flächen stehen leer
 - 1.3 Finanzierung
- 2 Von der Idee zur Projektumsetzung
 - 2.1 Projekte für leerstehende Gebäude
 - 2.2 Projekte zur Bewusstseinsbildung
- 3 Zukunft der Kooperation

Literatur

Kurzfassung

2011 starteten elf Gemeinden in peripherer Lage in der Oberpfalz die LeerstandsOFFENSIVE, um auf öffentlichkeitswirksame Weise ein unpopuläres Thema zu bearbeiten. Zunehmendem Leerstand, insbesondere in Ortskernen, kann nur in Zusammenarbeit mit Eigentümern und lokalen Akteuren begegnet werden, so der Konsens. Neben der Kartierung der Leerstände und der Ideenentwicklung sind vor allem Bewusstseinsbildung sowie die Beteiligung wesentlicher Akteure die Projektaufgaben. Erste Konzeptideen greifen fehlende Angebote der Kommunen auf. Die Umsetzung eines genossenschaftlichen Dorfladens wird ebenso in die Wege geleitet wie die Umnutzung leerstehender Gebäude zu barrierefreien Wohnungen. Eine Umsetzung wird zuerst in Bestandsgebäuden und erst nachrangig im Neubau gesucht. Aufgrund teilweise schwieriger Rahmenbedingungen werden die Projekte nur langsam zur Durchführung gebracht. Den Projektinitiatoren und Akteuren begegnen Vorbehalte gegenüber den für ländliche Räume neuen Ansätzen.

Schlüsselwörter

Innenentwicklung – Leerstand – interkommunale Zusammenarbeit – Daseinsvorsorge – Strukturwandel – demographischer Wandel

LeerstandsOFFENSIVE – intercommunal struggle against vacancy

Abstract

In 2011 eleven municipalities located in peripheral regions of the Upper Palatinate started a project named LeerstandsOFFENSIVE. Measures with an effect on the public are used to deal with the unpopular issue of vacancy. The consensus: The problem of increasing vacancy rates, mainly in the centers of municipalities, can only be solved in cooperation with owners and local actors. Essential project tasks are the mapping of vacancies, increasing the awareness of all stakeholders, participation, brainstorming, information and networking. First concepts include missing offers in the municipalities. Currently, the most successful projects are a cooperative village shop and the conversion of vacant buildings to barrier-free apartments. An implementation is mainly aimed for existing buildings, and only subordinated to new construction. Due to difficult conditions, the realisation of the projects runs slowly. The initiators and actors of the projects are confronted with reservations about new approaches for rural areas.

Keywords

Inner development – vacancy – inter-municipal cooperation – public services – structural change – demographic change

1 Die Projektidee LeerstandsOFFENSIVE

Dass Leerstand und das Aussterben der Ortskerne ernst zu nehmende Themen in schrumpfenden Regionen sind, ist in Fachkreisen bekannt. In der Bevölkerung, aber auch in politischen Gremien bestehen hierzu oft nur für das direkte Wohnumfeld Kenntnisse. Dieser Beitrag zeigt an dem Projekt LeerstandsOFFENSIVE beispielhaft auf, wie diesem mangelnden Bewusstsein und der „Herausforderung Leerstand“ vor Ort begegnet wird.

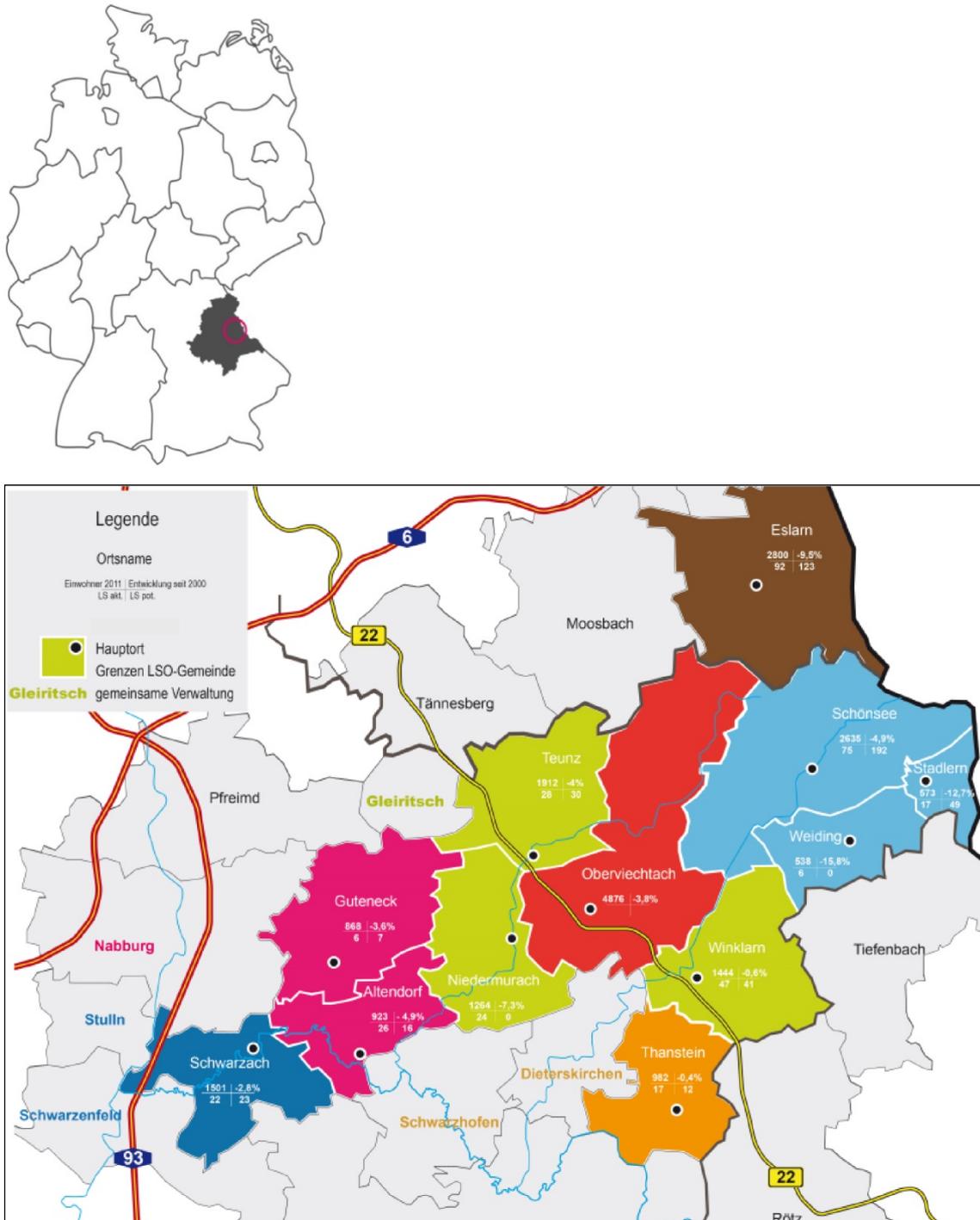
Nach der ersten Projektidee 2009 starteten bereits 2011 elf Gemeinden in peripherer Lage in der Oberpfalz das Projekt LeerstandsOFFENSIVE, um auf öffentlichkeitswirksame und zugleich etwas ungewöhnliche Weise dieses unpopuläre Thema zu bearbeiten. Zunehmendem Leerstand, vor allem in den Ortskernen, kann nur in Zusammenarbeit mit Eigentümern und lokalen Akteuren begegnet werden, so der Konsens.

In der Startphase 2011 waren vier Hochschulabsolventen unterschiedlicher Fachdisziplinen und Herkunftsregionen Zwischennutzer eines leerstehenden Objektes im Ortskern – als Projektbearbeiter vor Ort und Bewohner eines solchen Problemfalls. Neben der Kartierung der Leerstände und der Ideenentwicklung waren vor allem Bewusstseinsbildung in vielfältiger Form sowie die Beteiligung aller wesentlichen Akteure die Aufgaben der Absolventen. Durch diese intensive Startphase sollte das Thema auch in der Öffentlichkeit und bei den Eigentümern platziert werden. Koordiniert und nach dieser intensiven Startphase fortgeführt wird die Arbeit durch das Stadtentwicklungsbüro u. m. s. GmbH in Leipzig. Seit der Projektverstetigung 2012 werden bereits angestoßene Projekte weitergeführt sowie neue entwickelt und die Netzwerkarbeit, themenspezifische Beteiligung sowie Öffentlichkeitsarbeit fortgesetzt.

1.1 Projektregion in Grenzlage

Das Projektgebiet erstreckt sich südöstlich des Autobahnkreuzes Oberpfälzer Wald bis zur tschechischen Grenze. Der interkommunale Verbund reicht über eine Landkreisgrenze, beinhaltet sieben Verwaltungen und seit 2013 zwölf Projektgemeinden (vgl. Abb. 1).

Abb. 1: Der Kooperationsraum der LeerstandsOFFENSIVE: Lage (oben), Mitgliedsgemeinden und Verwaltungseinheiten (unten)



Quelle: LeerstandsOFFENSIVE

Die in Größe, Ausstattung und Finanzkraft ungleichen Kommunen sind Mitgliedsgemeinden der „Lokalen Aktionsgruppe Brückenland Bayern-Böhmen“. Hier entstand die Idee eines Projektes zum gezielten Umgang mit der Leerstandsproblematik. Unter der Federführung der Gemeinde Altendorf führen die zwölf Gemeinden der Lokalen Aktionsgruppe die LeerstandsOFFENSIVE durch.

Die Gemeinden haben mit der Abwanderung gut ausgebildeter, vor allem junger Menschen zu kämpfen. Auch Senioren ziehen in Wohneinrichtungen in der nächstgrößeren Stadt, jedoch erst, wenn sie ihren Alltag nicht mehr vor Ort bewältigen können. Die hohe Zahl kleiner Handwerksbetriebe, von der auch die Gastronomie profitierte, hat sich auf wenige größere Betriebe reduziert. Zahlreiche Arbeitsplätze der wenigen modernen Dienstleistungsunternehmen sind abhängig von der Heimatverbundenheit der Gründer. Ob sich diese auf die nächste Generation in der Betriebsführung überträgt oder harte Standortfaktoren wie ein nahe gelegener Autobahnanschluss als wichtiger erachtet werden, ist heute noch nicht zu beantworten. Impulse von außen gibt es in den Gemeinden wenige. Nach der Grenzöffnung ist der Region beispielsweise der über Jahrzehnte treue Tourismus aus Westberlin weggebrochen.

1.2 Gebäude und Flächen stehen leer

Als ein Resultat der beschriebenen Entwicklungen stehen von 5.200 Wohngebäuden 340 leer und 490 werden innerhalb der nächsten Jahre hinzukommen, wenn sich nichts verändert bzw. wenn Gemeinden und Bewohner die Folgen ihres (Bau-)Verhaltens nicht reflektieren und Konsequenzen daraus ziehen.

Vor allem Wohngebäude sind betroffen, darüber hinaus aber auch ehemalige Brauereigebäude, die nach der Betriebsaufgabe ebenso leer stehen wie denkmalgeschützte Pfarrhöfe nach der Vergrößerung der Pfarrgemeinden und der damit einhergehenden Reduzierung der benötigten Pfarrsitze.

Eine einheitliche Leerstandssituation gibt es in den Gemeinden nicht, in jedem Ort sowie in den Ortsteilen stellt sie sich sehr spezifisch dar. Eine deutliche Zunahme der Leerstandsquote ist zur Grenze nach Tschechien hin zu erkennen. Gleiches gilt für das Durchschnittsalter der Bevölkerung und die prozentuale Bevölkerungsabnahme. Die Gemeinde Guteneck im Westen der Projektregion ist nur sieben Kilometer entfernt von der A93 und hat eine Leerstandsquote von nur 1,9%. Das an der Grenze gelegene Stadlern hat bereits jetzt 6,5% Leerstand der Wohnbebauung.

Die leerstehenden Gebäude entsprechen auf den ersten Blick zum Großteil nicht mehr heutigen Wohnanforderungen junger Familien. Häufig fehlt Interessenten die Vorstellungskraft dafür, was mit den Gebäuden möglich ist. So können kleinteilige Grundstücksstrukturen möglicherweise nach Abbruch ungenutzter Nebengebäude neu aufgeteilt und gestaltet werden, oder ein hinter dem Wohngebäude existierender Innenhof ist von der eng bebauten Straße gar nicht sichtbar. Dies sind Einzelfallbetrachtungen, die jedoch sehr wichtig sind, um die Individualität der Ortskerne kennenzulernen und Lösungsansätze zu formulieren (vgl. Abb. 2).

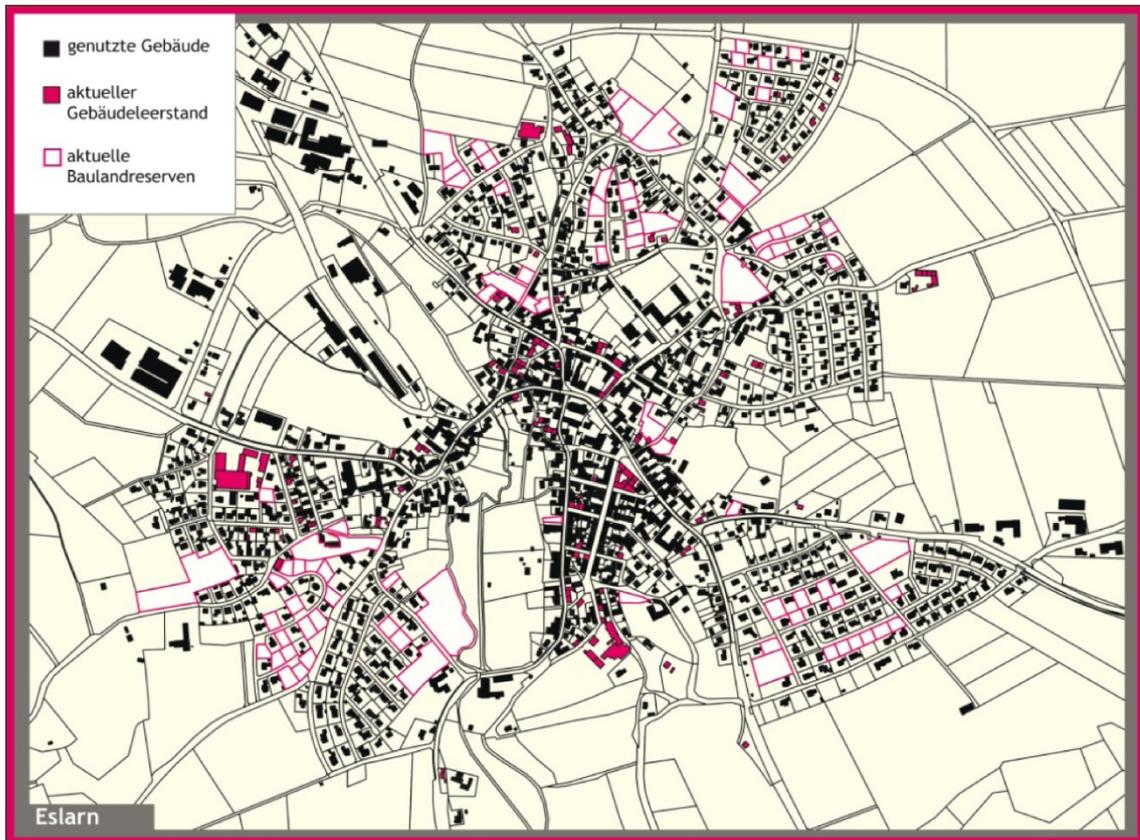
Abb. 2: Zu groß, zu klein? Dimensionen der Leerstandsgebäude



Quelle: Eigene Fotos, LeerstandsOFFENSIVE

Neben der Leerstandssituation wurden auch vorhandene Baulandpotenziale (in Gemeinde- und in Privatbesitz) ermittelt und in den Leerstandskarten dargestellt (vgl. Abb. 3). In der Gemeinde Schwarzach zeichnet sich ein besonders scharfes Bild: Bei aktueller und gleichbleibender Anfragenzahl deckt das vorhandene Baulandpotenzial die Anfragen der nächsten 80 Jahre, die leerstehenden Gebäude nicht berücksichtigt. Die Privateigentümer horten jedoch Grundstücke auch auf Nachfrage häufig (noch) für ihre Kinder. Es ist jedoch davon auszugehen, dass nur wenige aus ihren Studienorten in den Heimatort zurückkommen werden. Hier ist es eine herausfordernde Aufgabe für die Gemeinde, nicht weiter Bauland auf Vorrat zu erschließen, sondern den Kontakt zu den Eigentümern bereits erschlossener Grundstücke zu suchen, um die Anfragen aus dem Bestand bedienen zu können. Diese Situation ist in den Projektgemeinden, unabhängig von der Grenznähe, in unterschiedlichem Ausmaß zu finden.

Abb. 3: Leerstände und Baulandpotenziale im Markt Eslarn



Quelle: LeerstandsOFFENSIVE, Markt Eslarn

1.3 Finanzierung

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung reagiert seit 2010 mit dem Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden – Überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ auf die veränderten Herausforderungen in kleinen Gemeinden. In der Programmumsetzung wird besonderes Augenmerk auf die Sicherung der Daseinsvorsorge und auf überörtliche Kooperationen gelegt. Die Projektinhalte der LeerstandsOFFENSIVE stimmen mit diesen Anforderungen überein, weshalb seit 2010 eine Projektförderung stattfindet.

Die Finanzierung der Umsetzungsprojekte muss je nach Gemeinde und Projektinhalt individuell ermittelt werden. Öffentliche und private Sanierungs-, Abbruch- oder Gestaltungstätigkeiten können sowohl in den Programmgemeinden der Städtebauförderung als auch im Rahmen der Dorferneuerungsprozesse gefördert werden. Die unterschiedlichen Förderkulissen stellen dabei spezifische Anforderungen. Maßnahmen der Städtebauförderung erfordern zudem eine kommunale Beteiligung auch für private Maßnahmen.

In dem Kooperationsprojekt kommt erschwerend hinzu, dass die Gemeinden Unterstützung aus unterschiedlichen Förderkulissen (Dorferneuerung oder Städtebauförderung) erhalten und damit abweichenden Reglements unterliegen bzw. zum Teil keine dieser Förderungen nutzen können. Hiervon sind derzeit sechs Projektgemeinden betroffen.

2 Von der Idee zur Projektumsetzung

In ersten Konzeptideen der LeerstandsOFFENSIVE ist die Verbesserung des Angebotes in den Gemeinden ein wesentlicher Inhalt. Die Einrichtung eines Dorfladens wird ebenso in die Wege geleitet wie die Umnutzung leerstehender Gebäude zu barrierefreien Wohnungen, um älteren Bevölkerungsgruppen die Möglichkeit zu bieten, bei abnehmender Mobilität möglichst lange in ihrer Heimat zu leben.

Die Ortsmitte kann als passender Standort für diese Projekte identifiziert werden. Die Kirche, insbesondere für ältere Bewohner ein wichtiger Ort, liegt zentral. Sonstige noch bestehende Angebote sind hier gebündelt. Durch jede Angebotserweiterung im historischen Orts-/Stadtkern kann dieser wieder ein stärkerer Mittelpunkt des Gemeinschaftslebens werden.

Aufgrund von zum Teil schwierigen Rahmenbedingungen werden die Projekte in unterschiedlicher Geschwindigkeit zur Durchführung gebracht bzw. befinden sich noch auf dem Weg. Während der gesamten Projektarbeit begegnen den Projektinitiatoren und -akteuren starke Vorbehalte gegenüber neuen Ansätzen für ländliche Räume. Spezielle Rahmenbedingungen sind bei der Projektentwicklung und den Eigentümerkontakten maßgebend.

So besteht entsprechend der engen Bindung an den Heimatort seitens der Eigentümer eine starke Identifikation mit einzelnen Gebäuden. Sie werden nur selten als reine Immobilie wahrgenommen. Der eigentliche Wert steckt in der Geschichte des Hauses sowie in der Arbeit, die oft in Form von Eigenleistung in Errichtung und Erhalt des Gebäudes gesteckt wurde. Damit verbunden sind häufig unrealistische Preisvorstellungen bei Eigentümern, die nicht die aktuelle Marktlage der Region berücksichtigen, sofern diese überhaupt bekannt ist. Bei einem Verkauf interessiert jedoch nicht nur der Preis, sondern auch Nachnutzung und Nachnutzer. Dass in einem ehemaligen Wohngebäude der eigenen Familie ein Jugendtreff einziehen soll, ist nur schwer vorstellbar, denn so wird das ehemals Private zum Öffentlichen. Gebäude mit historischem (städte-)baulichem Wert im Sinne des Denkmalschutzes haben gegenüber sonstigen Gebäuden nicht immer einen höheren emotionalen Wert für eine Ortsgemeinschaft. So wird beispielsweise innerhalb der Bevölkerung bei einem seit einigen Jahren leerstehenden Einzeldenkmal eher über Abbruch diskutiert als bei einem ungenutzten Wohngebäude der 1970er Jahre, errichtet von dem letzten Pfarrer mit Sitz in der Gemeinde.

Im Vergleich zu städtischen Räumen führt dies zum Teil zu wesentlich längeren Entscheidungsprozessen. Hinzu kommt, dass aufgrund der Gemeindegroßen die „kritische Masse“ an Beispielen als Diskussionsgrundlage fehlt.

Der lange Weg des Analysierens der Leerstandssituation über die Konzeptentwicklung bis zu einer Machbarkeitsprüfung oder ersten Benennungen von Verkaufspreisen zeigt die Komplexität der Entscheidungsprozesse. Doch nach zweieinhalb Jahren Projektlaufzeit werden erste bauliche Umsetzungen greifbar. Der Projektstand der LeerstandsOFFENSIVE stellt damit keinen Sonderfall dar. Thematisch benachbarte Projekte ziehen vergleichbare Bilanzen. Dies zeigt der regelmäßige Austausch mit anderen interkommunalen Allianzen.

2.1 Projekte für leerstehende Gebäude

Durch die interkommunale Zusammenarbeit ist es erst möglich geworden, dass Projekte der aktuellen Größenordnung und thematischen Vielfalt in den kleinen Gemeinden und

Städten denkbar werden und die Umsetzung mancherorts näher rückt. Die anlaufenden Projekte zeigen auf, dass Leerstand immer auch Innenentwicklungspotenzial bedeutet, also eine Möglichkeit, Angebote zu platzieren. Zunächst gehen die Gemeinden mit gutem Beispiel voran und hoffen auf Nachahmer und Unterstützer, die bedeutende Gebäude sanieren und beweisen, dass auch diese modernen Ansprüchen gerecht werden können.

Die Projekte sollen sich, nachdem sie von kommunaler Seite initiiert wurden, langfristig selbst tragen. Von Beginn an werden die Projekte durch Öffentlichkeitsarbeit unterstützt, um Projektpartner zu gewinnen und die Bevölkerung einzubinden.

Folgende Projekte zeigen Beispiele möglicher Nutzungen von leerstehenden Gebäuden (vgl. Abb. 4):

Abb. 4: Leerstand als Umsetzungsort für verschiedene Nutzungen: Projektlogos „Dorfladen“, „Seniorenwohnen“ und „Pilgerherberge“



Quelle: LeerstandsOFFENSIVE

Seniorenwohnen

Nach der ersten Diskussionsrunde mit Senioren und der thematisch sehr offenen Ideenwerkstatt 2011 wurde das Thema „Altengerechtes Wohnen auf dem Land“ von den Teilnehmern als ein erwünschtes Ziel der LeerstandsOFFENSIVE formuliert.

Ein Vortrag von Henning Scherf (prominenter Bewohner einer Hausgemeinschaft) mit anschließenden, offenen Gesprächen bewies, wie groß einerseits der Wunsch nach alternativen Wohnformen auch in diesem ländlich geprägten Raum ist. Andererseits war auch die Überforderung, diese Aufgabe aktiv zu gestalten, festzustellen. Eine Informationsveranstaltung zu einem generationenübergreifenden Wohnprojekt zeigte, dass die älteren Anwesenden noch Vorbehalte gegenüber dieser gemeinschaftlichen Wohnform haben, während Zuhörer mittleren Alters offen sind, die Vorteile des generationenübergreifenden Wohnens auch außerhalb der eigenen Familie zu nutzen (vgl. Abb. 5).

Zur Bedarfsermittlung wurden lokale Pflegedienstleister interviewt, die Meinung der Ärzte vor Ort eingeholt und bestehende Einrichtungen besucht. Parallel erfolgte eine Überprüfung der Ortskerne hinsichtlich ihrer Versorgungsstruktur. In einigen Gemeinden wurden gute Standortfaktoren vorgefunden, da gastronomische Einrichtungen und Lebensmittelversorger sowie zum Teil auch Allgemeinmediziner im Ortskern angesiedelt sind. Mithilfe der eigens eingerichteten Leerstandsdatenbank konnten in einigen Gemeinden geeignete Immobilien gefunden werden.

In mehreren Gemeinden der LeerstandsOFFENSIVE werden aktuell bedeutende Gebäude (hinsichtlich der Dimension zu groß für einen einzelnen Eigentümer oder Mieter) einer Machbarkeitsprüfung für barrierefreies Wohnen unterzogen. Ziel ist es, Senioren innerhalb der Heimatgemeinde die Möglichkeit zu bieten, in eine kleinere Wohnung umzuziehen und seniorengerecht zu wohnen, statt in die Vollversorgung eines Seniorenwohnheims in die nächstgrößere Stadt ziehen zu müssen. Die Umsetzung solcher niedrigschwelliger Wohnangebote für Senioren auf kommunaler Ebene wird in dem Seniorenpolitischen Gesamtkonzept des Landkreises Schwandorf empfohlen (Landratsamt Schwandorf 2010).

Abb. 5: Die Zeitung berichtet zum aktuellen Projektstand

Freitag, 14. Juni 2013

Aus der Region

Zentraler Wohnraum für Senioren

In drei Kommunen der Leerstandsinitiative laufen dazu derzeit intensive Bemühungen

Oberviechtach/Winklarn. (kö)
Gemeinschaftliches Leben im Alter: Nach einem spannenden Abend zu diesem Thema mit Henning Scherf, dem ehemaligen Bürgermeister Bremens und seit 20 Jahren Bewohner einer Hausgemeinschaft, verschwindet das Thema in den Gemeinden der Leerstandsinitiative nicht in den Schreibtischen.

Im Gegenteil: derzeit untersuchen drei Gemeinden die Möglichkeit barrierefreien, zentral gelegenen Wohnraum für Senioren zu schaffen an konkreten Immobilien.

Das ist kein einfaches Unterfangen, wie sich am Beispiel im Markt Winklarn zeigt. Hier wird ein denkmalgeschütztes Gebäude am Marktplatz untersucht. Die bauliche Umsetzung ist dabei, entgegen zahlreicher Vorbehalte, nicht das Problem. Gespräche und Besichtigungstermine mit dem Denkmalpfleger hinsichtlich der möglichen zukünftigen Nutzungen verliefen positiv. Offen ist die Finanzierung des Projektes.

Passgenaues Angebot

Ein Grund hierfür ist, dass das Gebäude mit dem barrierefreien Wohnraum nicht voll ausgelastet wäre. Es soll kein Heim, in der Dimension vergleichbar mit dem in Oberviechtach geschaffen werden, sondern ein Angebot, das in die Gemeinde passt.



Einen zentral gelegenen Wohnraum für Senioren zu schaffen wird in diesem denkmalgeschützten Gebäude am Marktplatz in Winklarn untersucht. Ähnliche Bemühungen laufen auch in weiteren Kommunen der Leerstandsinitiative.
Bild: hzf

Es gilt also, weitere Nutzungen und Nutzer zu finden, die zu Gebäude, (zukünftigen) Nachbarn sowie Lage passen und auf längere Sicht bestehen. Eine Pilotpraxis für wechselnde medizinische Dienstleister wird ebenso in Betracht gezogen wie die Vermietung an Interessenten aus sonstigen Dienstleistungsbereichen oder die Unterbringung fehlender öffentlicher Nutzungen.

Dabei muss immer die Finanzierung im Auge behalten werden. Es können seitens möglicher Fördergeber noch keine konkreten Aussagen getroffen werden. Erst wenn Nutzungen und damit die möglichen Einnahmen und konkretere Anforderungen an das Gebäude feststehen, können genauere Berechnungen durchgeführt werden.

Der Markt Winklarn nimmt diese Aufgabe ernst wie auch die sonstigen Gemeinden der Leerstandsinitiative. Weitere Abstimmungsgespräche sind geplant, um Kostenaufwand, vor allem aber weitere Nutzungs- und Finanzierungsmöglichkeiten zu ermitteln oder zu konkretisieren. Der Markt Winklarn ist als aktueller Eigentümer, offen für viele Möglichkeiten. Beispielsweise sollen im Falle einer Umsetzung die barrierefreien Wohnungen gekauft aber auch gemietet werden können.

Gute Förderung

Dass auch die Städtebauförderung hinter der Leerstandsinitiative steht, beweist die Förderung durch das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Netzwerke“. In die Oberpfalz fließen aus diesem

Programm heuer 2 060 000 Euro an Fördermitteln in insgesamt zwölf Kommunen. Allein 530 000 Euro entfallen davon auf die „Leerstandsinitiative“ im „Brückenland Bayern-Bohmen“.

Für das Projektmanagement gehen an die federführende Gemeinde Altdorf 72 000 Euro; 60 000 Euro erhält Eslarn und über 398 000 Euro darf sich Schwarzbach freuen. Darüber hinaus gibt es auch noch Finanzmittel aus dem Städtebauförderprogramm „Stadtumbau West“. Oberpfalzweit sind es rund drei Millionen Euro für 23 Städte und Gemeinden.

Aus dem Landkreis Schwandorf profitieren drei Kommunen: Oberviechtach mit 120 000 Euro, Altdorf mit 60 000 und Winklarn mit 30 000 Euro.

Quelle: Der Neue Tag, 14. Juni 2013, Oberviechtach/Winklarn

Das ist kein einfaches Vorhaben, wie sich an einem Beispiel im Markt Winklarn zeigt. Hier wird ein denkmalgeschütztes Gebäude am Marktplatz untersucht. Die bauliche Umsetzung stellt sich dabei, entgegen zahlreicher Vorbehalte, als nicht problematisch dar: Gespräche und Besichtigungstermine mit dem Denkmalpfleger hinsichtlich der möglichen zukünftigen Nutzungen verliefen positiv. Offen ist die Finanzierung des Projektes. Ein Grund hierfür ist, dass das Gebäude mit dem barrierefreien Wohnraum nicht voll ausgelastet sein wird. Es soll kein Heim entstehen, sondern ein für die kleine Gemeinde geeignetes Seniorenwohnangebot. Weitere Nutzungen und Nutzer werden gesucht, die zu dem Gebäude, den (zukünftigen) Nachbarn sowie der zentralen Lage pas-

sen und auf längere Sicht dort bleiben. Eine Filialpraxis für wechselnde medizinische Dienstleister wird ebenso in Betracht gezogen wie die Vermietung an Interessenten aus sonstigen Dienstleistungsbereichen oder die Unterbringung von bislang fehlenden öffentlichen Angeboten.

Die Machbarkeitsprüfungen dienen einerseits als Entscheidungshilfe für oder gegen eine Umsetzung (sowohl für private als auch für öffentliche Eigentümer), andererseits bieten sie die Möglichkeit, gezielt für bestimmte Objekte mit Finanzierungsmodellen unterlegte Nutzungskonzepte zur Vermarktung zu entwickeln.

Dorfladen

Vor allem in den kleineren Projektgemeinden besteht ein hohes Interesse an der Verbesserung des Nahversorgungsangebotes. Ein Dorfladen in einer leerstehenden, zentral gelegenen Immobilie im Ortskern soll den täglichen Bedarf an Lebensmitteln, unter anderem mit regionalen Produkten, vor Ort decken. Zusätzliche Dienstleistungen wie ein Café, eine Postagentur und eine Zentrale für Nachbarschafts- oder Einkaufshilfe für ältere Menschen werden dort mit eingebunden.

Nachdem in der Gemeinde Altendorf in den letzten Jahren mehrere privat betriebene Läden geschlossen haben, wird dort, nach zweijähriger Vorbereitungszeit, ein genossenschaftlicher Laden in einen Leerstand einziehen. Hierzu haben über 100 Bewohner Anteile gezeichnet. Die Bereitschaft, das Projekt finanziell zu unterstützen, zeigt das starke Interesse der Bewohner an einem Laden im eigenen Ort.

Nach einer ersten Informationsveranstaltung 2011 hatte sich bereits ein Arbeitskreis aus Bewohnern gegründet, der über die Eröffnung hinaus tätig bleiben wird. In diesem Arbeitskreis werden Personalentscheidungen getroffen, die Öffnungszeiten an lokale Bedürfnisse angepasst und die gewünschte Produktpalette über einen Fragebogen ermittelt. So soll gewährleistet sein, dass der Bedarf von weniger mobilen Bevölkerungsgruppen (vor allem Senioren, aber auch Kinder und Jugendliche) abgedeckt ist und der Laden ebenso von Bewohnern, die mobil sind und Alternativen außerhalb des Ortes nutzen können, angenommen wird.

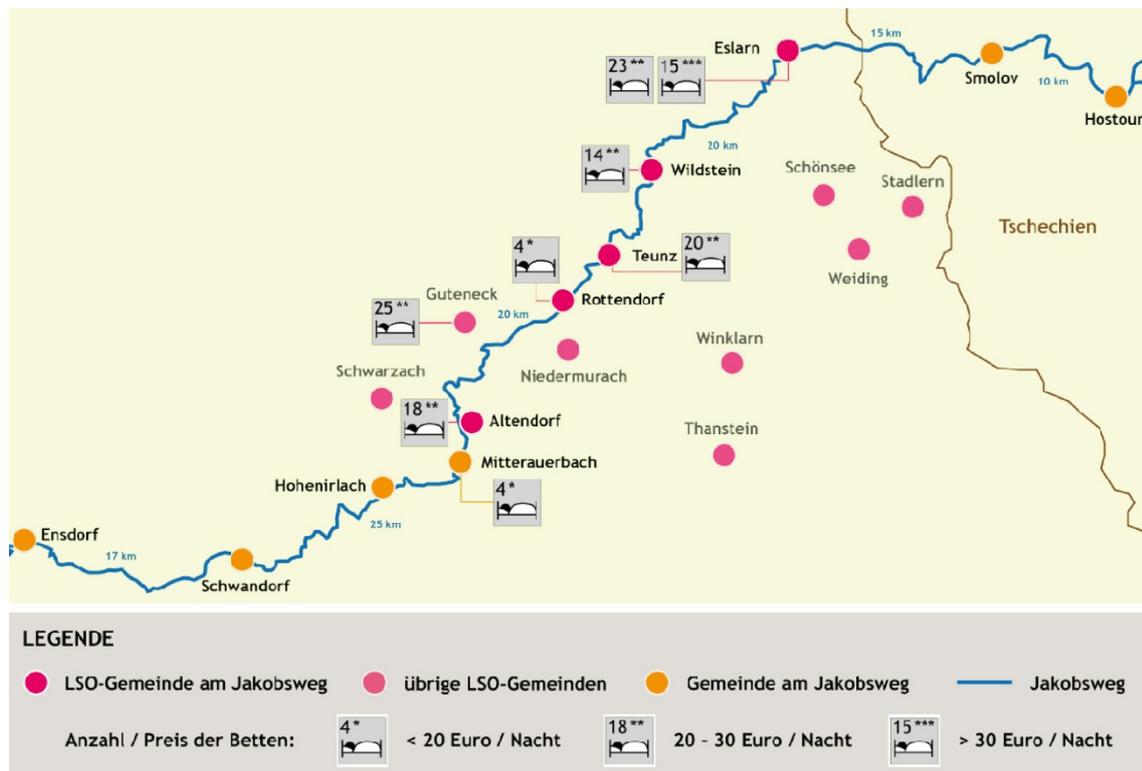
Pilgerherbergen

Der Jakobsweg aus Prag Richtung Nürnberg verläuft im Projektgebiet durch die Gemeinden Eslarn, Teunz und Altendorf (vgl. Abb. 6). Dort sieht eine Projektidee vor, Pilgerherbergen als niedrigpreisige Übernachtungsmöglichkeit für die wachsende Zahl der Jakobspilger in leerstehenden Gebäuden mit günstiger Lage zu Versorgungseinrichtungen und zur Ortskirche zu schaffen. Der Betrieb soll ehrenamtlich durch begeisterte Pilgerfreunde bzw. in Zusammenarbeit mit der örtlichen Gastronomie erfolgen.

Es gibt derzeit zwar kostengünstige Übernachtungsmöglichkeiten in den Gemeinden, jedoch keine, die der Einfachheit des Pilgerwanderns gerecht wird. Zudem wird bei der Buchung von nur einer Übernachtung häufig ein Aufschlag verlangt.

Die Umsetzung des Projektes stellt sich als schwierig dar. Lokale Gastronomen und Eigentümer geeigneter Leerstände sind mit den Anliegen der Pilger kaum vertraut und sehen nicht die Notwendigkeit, weitere Unterkünfte zu schaffen, da die aktuellen Übernachtungszahlen stagnieren und zum Teil auch abnehmen.

Abb. 6: Streckenführung des Jakobsweges durch das Projektgebiet



Quelle: LeerstandsOFFENSIVE

LSO = LeerstandsOFFENSIVE

Eine Projektwerkstatt wurde darum diesem Projekt gewidmet. Zunächst wurde mit möglichen Akteuren über Immobilien, Hindernisse und nächste Schritte diskutiert. Im Anschluss wurde der Film „Pilgern auf Französisch“ öffentlich vorgeführt. Dieser vermittelt die Facetten des Pilgerns auf humorvolle Weise. So konnte ein persönlicher Zugang der Akteure zu dem Thema erreicht werden. Die Schaffung einer Pilgerherberge ist der schwierigste Baustein innerhalb des Gesamtangebotes auf den Pilgerwegen (Beschilderung, Flyer etc.). Insbesondere dieses Angebot ist im interkommunalen Kontext sinnvoll. Bei der Projektumsetzung in allen drei Gemeinden wäre erstmals in Deutschland ein Pilgerweg über vier Tagesdistanzen mit Herbergen ausgestattet und könnte entsprechend vermarktet werden.

Mietraum auf dem Land

Insbesondere in den Projektgemeinden mit größeren Unternehmen fehlt Wohnraum zur Miete für junge Familien und Alleinstehende. Auch diesem Thema widmen sich die Gemeinden gemeinsam. Ein bisher nicht transparenter Mietmarkt soll verständlicher werden. Für Eigentümer leerstehender Objekte soll einschätzbar werden, ob sich eine Investition in das eigene Gebäude als Mietobjekt rechnen kann.

Bei fehlendem Angebot ziehen auch Interessenten mit Bindung an den Heimatort zwangsläufig in die nächstgrößere Stadt. Denn gerade junge Familien und Arbeitnehmer suchen berufsbedingt vermehrt die Flexibilität des Mietverhältnisses, statt Verpflichtungen und langfristige Bindungen einzugehen, die Eigentum mit sich bringt. Finden sie andernorts ein Mietangebot, kann der Pendelweg irgendwann jedoch Anlass für eine er-

neute Stellensuche geben. Dann stehen die lokalen Unternehmer erneut vor der Herausforderung, Fachpersonal zu finden.

Doch wie kann ein Angebot geschaffen werden? In Einzelfällen, beispielsweise bei besonders ortsbildprägenden Gebäuden, die nicht zu vermitteln sind, ist es durchaus sinnvoll, dass Gemeinden und Städte mit gutem Beispiel vorangehen. Mietraum für die „breite Masse“ zu schaffen, kann aber nicht alleinige Aufgabe der Gemeinden sein. Um hierauf individuell reagieren zu können, gibt es während des Projektes einen kontinuierlichen direkten Kontakt zu Eigentümern und Interessenten.

Es bleibt jedoch eine Herausforderung, zu vermitteln, warum Eigentümer ungenutzte Gebäude vermieten sollen, kommt die ortsübliche Miete in der Region doch eher einer Aufwandsentschädigung gleich. Die Vorteile liegen jedoch auf der Hand: Ein Gebäude, das derzeit nicht genutzt wird, weil beispielsweise weder Kaufnachfrage noch Eigenbedarf bestehen, wird bei Nutzung beheizt, belüftet und die sogenannten Leerstandskosten entfallen. Die Belebung durch eine Nutzung des Gebäudes ist auch ein Gewinn für das Ortsbild. Meist muss für eine Vermietung jedoch zumindest das Gebäude geräumt und renoviert werden. Hierzu fehlt bei einigen Besitzern der „Leidensdruck“. Die Kosten für den Leerstand halten sich noch in einem tragbaren Rahmen und der Aufwand sowie die Kosten für eine Instandsetzung werden gescheut. Bereitet zudem in einer Gemeinde mit 500 Einwohnern ein Mieter einem Vermieter Kummer, bietet dies im oft noch einzigen Gasthaus des Ortes eher Gesprächsstoff als seit Jahren im Stillen bestehende und funktionierende Mietverträge. Darum bestehen – zum Großteil unbegründete – Vorbehalte gegenüber Mietverhältnissen.

Diese Hintergründe müssen bekannt sein, um zu verstehen, warum ein transparenter Mietmarkt wie etwa in städtischen Räumen (noch) nicht existiert. Eine Systematisierung und Beobachtung ist darum notwendig: Wie viel Mietraum gibt es in der Gemeinde bereits? Wie hoch ist die an Bürgermeister und Verwaltung gerichtete Nachfrage? Wer sind die Nachfrager? Welche Immobilien und Wohnungen in welcher Lage und Qualität werden nachgefragt? Diese Systematisierung soll für Eigentümer nachvollziehbar aufzeigen, welche Objekte nachgefragt sind und welche Mindestanforderungen seitens der Nachfrager an Mietangebote gestellt werden.

2.2 Projekte zur Bewusstseinsbildung

Öffentlichkeitsarbeit und direkter Eigentümerkontakt sind kein „Projektluxus“. Eigentum verpflichtet sowohl die öffentlichen als auch die privaten Eigentümer der 340 Leerstände. Die Haushaltssituation der zwölf Kommunen erlaubt es nur in besonderen Fällen, dass die Gemeinde weiteres Eigentum bildet und dieses entwickelt oder mit einem Konzept vermarktet. Der Eindruck, dass die Verantwortung im Umgang mit Leerstand in Gänze an die Kommunen abgetreten werden kann und private Eigentümer auf eine Lösung ohne Haken warten können, darf durch Leerstandsprojekte nicht entstehen.

Zur Verringerung von zum Teil unbegründeter Vorbehalte sind Öffentlichkeits- und Informationsarbeit unabdingbar, das hat sich in dem Projekt LeerstandsOFFENSIVE bereits erwiesen. Im Laufe des ersten Jahres gab es häufig Kritik daran, dass die Bürgermeister durch die LeerstandsOFFENSIVE ein Problem so öffentlich thematisieren und damit die Gemeinden in ein schlechtes Licht rücken. Schon nach kürzester Zeit hat das Projekt Aufmerksamkeit auf sich gezogen: Zeitungsartikel informierten über den aktuellen Projektstand (vgl. Abb. 7), das Bayerische Fernsehen stellte die Projektidee in einer Sendung vor und im Regionalradio wurde auf Veranstaltungen hingewiesen. Nach der ersten Ernüchterung, dass das Problem Leerstand nicht in kurzer Zeit zu bewältigen ist, stieg die

Akzeptanz gegenüber dem Projekt und es sind erste Anzeichen des Umdenkens in der Bevölkerung zu erkennen.

Der Kontakt zu Eigentümern ist eine Daueraufgabe innerhalb des Projektes. Dies ist erforderlich, da diese oft nicht den Zusammenhang zwischen ihrer leerstehenden Immobilie und der Situation in der Projektregion erkennen. Die angebotene und kostenfreie Leerstandsbörse auf der Projekthomepage der LeerstandsOFFENSIVE füllt sich nur langsam. Der Verkauf ist aufgrund der zu erwartenden geringen Verkaufspreise nicht attraktiv. Auch bei den Banken und Sparkassen bieten nur wenige Leerstandseigentümer ihr Objekt zum Kauf oder zur Miete an, obwohl sich die Gebäudesubstanz und damit auch der zu erzielende Preis stetig verschlechtern.

Abb. 7: Hinweis in der Lokalpresse zum Angebot der Leerstandsbörse

Noch Leere in Leerstandsbörse

Wichtiges Instrument der Vermarktung – Bereits gute Erfolge erzielt – Eintrag kostenfrei

Oberviechtach/Altendorf. (kö) Trotz derzeit fast 350 leerstehenden Gebäude in den elf Mitgliedsgemeinden der „Leerstandsinitiative“ beinhaltet die Leerstandsbörse nur 25 Immobilien und sieben Suchanfragen. Diese Relation zwischen Suchenden und Bietenden bietet kein realistisches Bild. Dabei hat die Börse bei der Vermarktung (dieser wenigen veröffentlichten Immobilien) bereits Erfolge gezeigt. Deshalb gilt der Appell, das Angebot der Leerstandsbörse (www.leerstandsinitiative.eu) noch intensiver zu nutzen.

Viele Leute und vor allem junge Personen suchen vorwiegend im Internet nach Wohnungen und Immobilien. Ältere Eigentümer stehen neuen Medien und damit der Nutzung der Leerstandsbörse etwas reservierter gegenüber. Am Gebäude angebrachte Tafeln bringen oft nicht die erhoffte Aufmerksamkeit. Da aktuell und



Für das Kommunbrauhaus in Eslarn (Bild) sind die Tage des Leerstands gezählt. Viele andere Gebäude suchen jedoch nach neuen Eigentümern und Nutzungen. Dabei bietet die Leerstandsbörse eine gute Plattform. Bild: Köppl

Quelle: Der Neue Tag, 19./20. Mai 2012, Oberviechtach/Altendorf

Beteiligungsprozesse innerhalb des Projektes werden neben der Ideen- und Projektentwicklung genutzt, um die Individualität der Leerstände erlebbar zu machen und Netzwerke aufzubauen. Vier Ideen- und Projektwerkstätten fanden in Leerständen unterschiedlicher Dimension und Vornutzung statt. Allein die Neugierde auf das Innenleben der ortsbildprägenden Gebäude brachte zahlreiche Teilnehmer und Projektinteressierte zusammen (vgl. Abb. 8). Einige bleiben über die Werkstatt hinaus wichtige Ansprechpartner für die Projektakteure.

Neben den Werkstätten finden weitere Veranstaltungen in Leerständen statt. Eine im September 2013 anstehende Kinoreihe („Wanderkino“) in geeigneten Leerständen wird das Thema in den Köpfen aktiv halten und aufzeigen, welche (Zwischen-) Nutzungsmöglichkeiten die Räume neben der bekannten, aber nun weggefallenen Nutzung bieten.

Abb. 8: Markierung einer leerstehenden Hofstelle (links), Innenhof eines Leerstandes als Veranstaltungsort einer Ideenwerkstatt (rechts)



Quelle: Eigene Fotos, LeerstandsOFFENSIVE

3 Zukunft der Kooperation

Die Aufgabe kleiner, schrumpfender Kommunen ist es, Aktivitäten räumlich und thematisch zu konzentrieren, das heißt mit gleichen oder geringeren Mitarbeiterkapazitäten mehr Einzelfälle abzuwägen als in Zeiten des stetigen Wachstums von Bevölkerung und Bauanfragen. Um identitätsstiftende Objekte in den Stadt- und Ortskernen mit einer neuen, zeitgemäßen, dem Gebäude gerecht werdenden Nutzung wieder zu aktivieren, müssen sich neue Angebote modernen Anforderungen stellen. Hierzu sind zum Teil unbequeme, langwierige Wege zu bestreiten. Nur so können Fehlinvestitionen vermieden werden.

Leerstand ist kein eigenständiges, von anderen Themen isoliertes Problem. Zusammenhänge zwischen Entwicklungen unterschiedlicher Ressorts (z. B. Gewerbe und Wohnen) werden von Entscheidungsträgern häufig zu spät erkannt: z. B. die abnehmende Wohnqualität im Ortskern nach der Ansiedlung eines Supermarkts am Ortsrand, der die spätere Schließung des Dorfladens zur Folge hat.

Die beschriebenen Projekte der LeerstandsOFFENSIVE beinhalten neben der Innenentwicklung bereits die Themen Daseinsvorsorge, Demographie und Tourismus. Vor diesem Hintergrund werden seit 2013 neben dem Projektmanagement und der Öffentlichkeitsarbeit intensiv weitere Kooperationsfelder geprüft und bereits mit ersten Projektideen unterlegt. Die Weiterführung der erprobten Zusammenarbeit soll so auf längere Sicht vorbereitet werden.

Die Gemeinden formulieren gemeinsame Zielsetzungen, unterlegt mit konkreten Maßnahmen für die nächsten Jahre. Dies ermöglicht ihnen zum einen, interkommunale Projekte zu ermitteln, die ohne Förderung umsetzbar sind (z. B. gegenseitiger Wissensaustausch der Verwaltungen), zum anderen können sie kurzfristig auf neue Förderangebote reagieren, wenn ein passendes Projekt bereits vorgesehen ist.

Literatur

Landratsamt Schwandorf (2010): Seniorenpolitisches Gesamtkonzept für den Landkreis Schwandorf. Fortschreibung 2010.

http://www.landkreis-schwandorf.de/media/custom/1901_227_1.PDF?1296717337
(07.04.2014).

Autorin

Anne-Karin Krämer (*1984), 2003–2010 Studium der Raum- und Umweltplanung, TU Kaiserslautern, seit 2011 freiberuflich tätig, unter anderem im Stadtentwicklungsbüro u. m. s. GmbH, Leipzig, Bearbeiterin des Projektes LeerstandsOFFENSIVE seit der Startphase vor Ort bis Anfang 2014, 2011 Teilnahme am Sommercamp der Schader-Stiftung als Gewinn des internationalen Wettbewerbs „Nachbarschaften in kleinen Städten und Kreisen“.

Anja Schmotz, Daniel Wätzig

Lebensqualität und grenzüberschreitende Verflechtungen im sächsisch-polnischen Grenzraum

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Der Begriff „Lebensqualität“ in der sozialwissenschaftlichen Forschung, in Politik und Raumordnung
- 3 Kernannahmen und Untersuchungsdesign des Projekts
 - 3.1 Zentrale Annahmen und Projektziele
 - 3.2 Untersuchungsdesign
- 4 Lebensqualität und Verflechtungen im Grenzraum – ausgewählte Ergebnisse
 - 4.1 Kurzcharakterisierung des Untersuchungsraums
 - 4.2 Lebensqualität im Grenzraum und grenzraumspezifische Lebensqualität
 - 4.3 Grenzüberschreitende Verflechtungen: Ursachen und Reichweite
- 5 Ausblick

Literatur

Kurzfassung

Der vorliegende Beitrag stellt zentrale Annahmen, das Untersuchungsdesign und erste Erkenntnisse des EU-geförderten sächsisch-polnischen Projekts „Lebensqualität im Grenzraum – Stärkung grenzüberschreitender Verflechtungen für eine nachhaltige Regionalentwicklung und -planung“ vor. Dabei wird das Konzept der funktionalen Räume auf Grenzüberschreitende Verflechtungen angewendet und angenommen, dass grenzüberschreitende Verflechtungen zur Erhöhung der Lebensqualität in einem Grenzraum beitragen. Die Ergebnisse einer 2012/2013 durchgeführten Befragung von Einwohnern des Landkreises Görlitz und des Kreises Zgorzelec vermitteln Anhaltspunkte zur Einschätzung des Einflusses der Grenzlage auf die subjektiv wahrgenommene Lebensqualität sowie Motivationen und Zielorte grenzüberschreitender Interaktionen.

Schlüsselwörter

Grenzraum – Lebensqualität – Daseinsvorsorge – grenzüberschreitende Verflechtungen – grenzüberschreitende Zusammenarbeit – Strategieentwicklung – Sachsen – Niederschlesien – Polen

Quality of life and cross-border interweaving in the Saxon-Polish border area

Abstract

This article exposes key assumptions, research design and first findings of the Saxon-Polish project on “Quality of life – Strengthening cross-border interweaving for a sustainable regional development and planning”. It applies the concept of functional areas to border regions and supposes that cross-border interweaving may contribute to the improvement of quality of life in border regions. Results from a survey among residents of the Görlitz and Zgorzelec districts realized in 2012/2013 provide evidence in order to appreciate the impact of the location near a state’s border on subjective perceptions of quality of life as well as motivations and destinations of cross-border interactions.

Keywords

Border region – quality of life – services for the public – cross-border interweaving – cross-border cooperation – development strategy – Saxony – Lower Silesia – Poland

1 Einleitung

Im Jahre 2014 jährt sich der Beitritt Polens zur Europäischen Union zum zehnten Mal. Der 1. Mai 2004 war jedoch nur ein Schritt der Integration Polens in die EU: 2007 trat der Staat dem Schengen-Raum bei und seit 2011 gilt die Arbeitnehmerfreizügigkeit auch für seine Bürger. Physische Barrieren für Ströme von Gütern und Personen über die deutsch-polnische Grenze wurden schrittweise abgebaut. Doch wie weit ist diese Art der europäischen Integration nun, nach einem Jahrzehnt, fortgeschritten? Dieser Frage widmete sich das Projekt „Lebensqualität im Grenzraum – Stärkung grenzüberschreitender Verflechtungen für eine nachhaltige Regionalentwicklung und -planung“, das aus Mitteln des Operationellen Programms der grenzübergreifenden Zusammenarbeit „Sachsen-Polen 2007–2013“ finanziert wurde. Der Untersuchungsraum umfasste dabei die Kreise Görlitz und Zgorzelec. Lead-Partner war der Lehrstuhl für Qualitäts- und Umweltmanagement (*Katedra Zarządzania Jakością i Środowiskiem*) der Wirtschaftsuniversität Breslau (*Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*). Die Professur für Raumordnung an der Technischen Universität Dresden beteiligte sich als Projektpartner. Das Projekt wurde im Zeitraum von April 2012 bis März 2014 realisiert und war inhaltlich in zwei große Arbeitspakete unterteilt: die Untersuchung der Lebensqualität in beiden Landkreisen und der Verflechtungen zwischen ihnen.

Im Folgenden soll zunächst auf die Verwendung des Begriffs „Lebensqualität“ in der sozialwissenschaftlichen Forschung, Politik und Raumordnung eingegangen werden. Im Anschluss werden zentrale Annahmen und das Untersuchungsdesign des Projekts erläutert und es wird auf erste Ergebnisse eingegangen.

2 Der Begriff „Lebensqualität“ in der sozialwissenschaftlichen Forschung, in Politik und Raumordnung

In der Sozialforschung haben Wolfgang Glatzer und Wolfgang Zapf erstmals 1984 eine umfangreiche Untersuchung zur Lebensqualität in der damaligen Bundesrepublik veröffentlicht (Glatzer/Zapf 1984). Sie stellten dabei die beobachtbaren Lebensverhältnisse dem subjektiven Wohlbefinden, den „von den Betroffenen selbst abgegebenen Einschätzungen über spezifische Lebensbedingungen und über das Leben im allgemeinen“

(Zapf 1984: 23) gegenüber. Diese Herangehensweise war somit ganzheitlicher als die zuvor oft angewandten Ansätze, die Lebensqualität jeweils ausschließlich entweder anhand objektiver Indikatoren (Makrodaten zu Lebensbedingungen wie Wohn- oder Arbeitsverhältnissen) oder auf Basis der subjektiven Zufriedenheit bzw. dem Wohlbefinden definierten und erhoben.

Dieser integrative Ansatz, der aggregierte Daten aus offiziellen Statistiken durch Ergebnisse aus Personenbefragungen ergänzt, dient dem vorliegenden Projekt als Grundlage. Lebensqualität wird hier als das übergeordnete Ziel der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Entwicklung gesehen (vgl. UEW 2012: 5).

Auch in der Politik wird Lebensqualität immer wieder thematisiert. So gab es in der 2013 zu Ende gegangenen Legislaturperiode im Deutschen Bundestag eine Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“. Schon im – gemeinsam von den Fraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen eingebrachten – Antrag zu ihrer Einsetzung wurde die Entwicklung eines „ganzheitlichen Wohlstands- bzw. Fortschrittsindikators“ gefordert. Dabei wurden die folgenden thematischen Schwerpunkte vorgegeben (Deutscher Bundestag 2010: 3):

- „der materielle Lebensstandard;
- Zugang zu und Qualität von Arbeit;
- die gesellschaftliche Verteilung von Wohlstand, die soziale Inklusion und Kohäsion;
- intakte Umwelt und Verfügbarkeit begrenzter natürlicher Ressourcen;
- Bildungschancen und Bildungsniveaus;
- Gesundheit und Lebenserwartung;
- Qualität öffentlicher Daseinsvorsorge, sozialer Sicherung und politischer Teilhabe;
- die subjektiv von den Menschen erfahrene Lebensqualität und die Zufriedenheit.“

In Dokumenten der Raumplanung findet der Begriff „Lebensqualität“ ebenfalls Verwendung, so zum Beispiel im aktuellen Entwurf des neuen Landesentwicklungsplans (LEP) Sachsen. Bei der Analyse fällt auf, dass Lebensqualität als Ziel oft im Zusammenhang mit der Daseinsvorsorge angeführt wird.

Daseinsvorsorge bedeutet gemäß Landesentwicklungsplan zunächst: „Zur Daseinsvorsorge zählen die technische Infrastruktur, die zur Sicherstellung der Grundversorgung mit Energie, Wasser und Telekommunikation sowie der Abfall- und Abwasserentsorgung dient, der öffentliche Nah- und Fernverkehr sowie die Post. Im sozialen Bereich werden neben Einrichtungen und Diensten im Gesundheits-, Sozial-, Erziehungs- und Bildungswesen, der Kinder- und Jugendhilfe, Sport- und Kulturangeboten und dem Wissenschaftsbereich auch die Einrichtungen und Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung, der Gerichtsbarkeit, der Sicherheit und Ordnung sowie im weiteren Sinne auch der Verteidigung zur Daseinsvorsorge gerechnet“ (SMI 2012: 159).

Es wird jedoch betont, dass der „Katalog der Daseinsvorsorge“ nicht „abschließend geregelt“ ist und „auch den sich wandelnden Bedürfnissen der Gesellschaft“ unterliegt. Außerdem wird auf den flächendeckenden Anspruch der Daseinsvorsorge hingewiesen (SMI 2012: 159).

Betrachtet man nun, in welchen Zusammenhängen der Begriff „Lebensqualität“ erwähnt wird, fällt die Schnittmenge zwischen beiden Begriffen ins Auge. Im aktuellen

■ Lebensqualität und grenzüberschreitende Verflechtungen

Entwurf des Landesentwicklungsplans Sachsen wird der Begriff „Lebensqualität“ wie folgt verwendet:

- effiziente Verkehrsinfrastruktur (Leitbild „Sachsen 2025“) (SMI 2012: 9);
- nachhaltige Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen, die langfristige Nutzbarkeit der natürlichen Ressourcen (Boden, Wasser, Luft, biologische Vielfalt) (Leitbild „Sachsen 2025“) (SMI 2012: 9);
- funktionale Ergänzung der Teilräume (Grundsatz/G 1.1.1) (SMI 2012: 22);
- „Die Bewahrung und Stärkung lokaler und regionaler Identität ... trägt zur Sicherung und Verbesserung der Lebensqualität in allen Teilräumen bei.“ (G 1.1.n) (SMI 2012: 22);
- „Schaffung und Erhaltung von naturnahen Lebensräumen und Grünflächen innerhalb des Siedlungsgefüges“ (G 2.2.2.4) (SMI 2012: 65);
- Erhaltung des historischen Siedlungsgefüges (Begründung zu G 2.2.2.2) (SMI 2012: 66);
- kurze Wege für Stadtbewohner (Begründung zu G 2.2.2.2) (SMI 2012: 66) und „Gewährleistung zusammenhängender, sicherer und barrierefreier Fußwegeverbindungen“ als „wichtiges Element der Daseinsvorsorge“ (Begründung zum Punkt 3.7) (SMI 2012: 102);
- flächendeckendes Vorhandensein von Kommunikationssystemen auch im ländlichen Raum (Begründung zu Ziel/Z 5.3.1) (SMI 2012: 156);
- Infrastruktur (Schulen, Kindergärten, Straßen, ÖPNV) als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge (Begründung zu Z 6.1) (SMI 2012: 159);
- Versorgung mit Waren des kurzfristigen Bedarfs (Begründung zu Z 6.2) (SMI 2012: 160);
- flächendeckende Abwasserentsorgung (Begründung zu G 6.5) (SMI 2012: 162);
- Gesundheits-, Sozial- und Pflegedienstleistungen als „Kernbereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge“ in zumutbarer Entfernung (Begründung zu G 6.1.1) (SMI 2012: 163);
- „Pflege von Kunst und Kultur“ und die „Gewährleistung eines vielfältigen qualitäts- und publikumsorientierten kulturellen Angebotes für die Bevölkerung“ (Begründung zu G 6.3.1) (SMI 2012: 171);
- „ausgewogene räumliche Verteilung der Behörden, Gerichte und anderen Organe der Justiz in allen Teilräumen“, öffentliche Sicherheit und Ordnung (objektive Sicherheitslage und subjektives Sicherheitsgefühl), „die Polizei wird an den bisherigen Standorten auch im ländlichen Raum, einschließlich der Grenzregionen, festhalten und lageangepasst präsent sein“ (Begründung zu G 6.4.2) (SMI 2012: 174).

Die den polnischen Teil des Untersuchungsraums betreffenden raumordnerischen Dokumente gehen ebenso auf Lebensqualität ein. In der Entwicklungsstrategie der Wojewodschaft Niederschlesien, zu der auch der Landkreis Zgorzelec gehört, wird Lebensqualität als eines von sieben Zielen der strategischen Raumentwicklung benannt (UMWD 2005: 62 f.). Sie ist außerdem Ziel in allen analysierten Stadtentwicklungskonzepten der Wojewodschaft (UMWD 2005: 49).

Der Raumbewirtschaftungsplan bezieht sich auf diese Ziele der Entwicklungsstrategie (auf deren Version aus dem Jahr 2000) (WBU 2002: 5). Darüber hinaus lassen beide Dokumente keine Rückschlüsse auf ein bestimmtes Verständnis von Lebensqualität zu.

Der Regionalbericht der Wojewodschaft, im Auftrag des Marschallamtes erarbeitet, widmet der Lebensqualität einen Gliederungspunkt. Darin werden behandelt:

- der Bereich „Gesundheit“, unter anderem mittels der Indikatoren „Lebenserwartung“ und „Zahl der Todesfälle pro Jahr und 100.000 Einwohner“ (Zaleski/Korf/Lisowiec 2011: 92 ff.),
- der Bereich „Kultur und kulturelles Erbe“, unter anderem mittels der Anzahl historischer Objekte sowie von Museen und Kulturzentren, Nutzer öffentlicher Bibliotheken (Zaleski/Korf/Lisowiec 2011: 94 ff.),
- der Bereich „Tourismus“, z. B. durch die Anzahl der Übernachtungsplätze und der Übernachtungen (Zaleski/Korf/Lisowiec 2011: 97 f.) und
- der Umweltschutz, z. B. Flächennutzung und Schutzgebiete (Zaleski/Korf/Lisowiec 2011: 98 ff.).

Es zeigt sich, dass nicht im gesamten Untersuchungsraum von einem gleichen Verständnis des Begriffs „Lebensqualität“ ausgegangen werden kann, es allerdings thematische Überschneidungen gibt – so werden z. B. Umweltaspekte beiderseits der Grenze betrachtet. Das Projekt wählt einen Ansatz, der vom sogenannten Nachhaltigkeitsdreieck ausgeht und somit ökonomische, ökologische und soziale Belange berücksichtigt.

3 Kernannahmen und Untersuchungsdesign des Projekts

3.1 Zentrale Annahmen und Projektziele

Grenzüberschreitende Räume werden oft als durch die periphere Lage benachteiligte Regionen wahrgenommen. Insbesondere in der Raumordnung dominiert eine Sichtweise, die „Peripherie“ als Räume mit geringer Bevölkerungsdichte weitab von den jeweiligen Zentren im Zentrale-Orte-System betrachtet. Ausgehend vom Konzept der funktionalen Räume ist zu vermuten, dass potenzielle funktionale Räume durch eine Staatsgrenze durchschnitten werden (vgl. Abb. 1). Hierdurch entstehende Nachteile, wie schlechte Erreichbarkeiten von Strukturen und Einrichtungen der Daseinsvorsorge, tragen zusätzlich zum negativen Bild von grenznahen Standorten bei.

Benachteiligung durch geographische Lage muss jedoch kein „geographisches Schicksal“ sein, wie das Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung mit seinem Peripherisierungskonzept veranschaulicht (Kühn/Weck 2013: 41). Peripherisierung wird hierbei nicht als Zustand, sondern als dynamischer und relationaler Prozess betrachtet, der Veränderungspotenzial birgt.¹

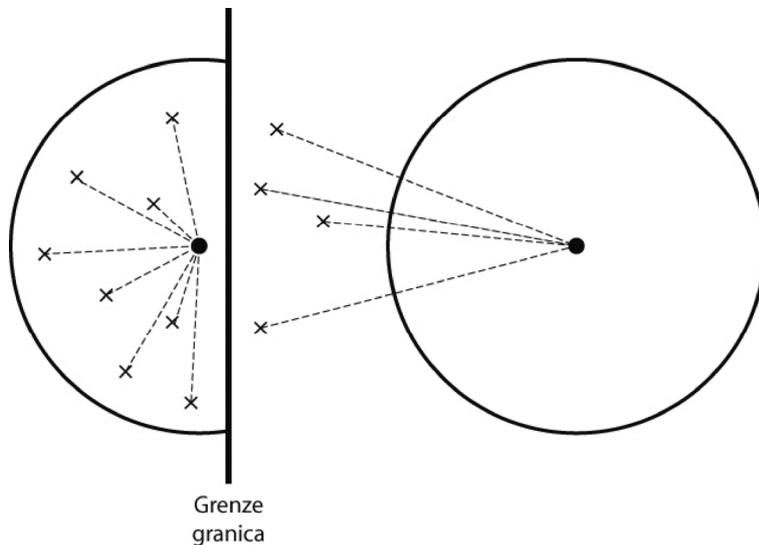
Die Entwicklung von grenzübergreifenden Verflechtungen, verstanden als Ströme von Personen und Gütern über eine Staatsgrenze hinweg, könnte dementsprechend dazu beitragen, die Lebensqualität im Sinne eines flächendeckenden Zugangs zur Daseinsvorsorge im Grenzraum zu verbessern und negative Folgen der räumlichen Distanz zu den Zentren der jeweiligen Nationalstaaten auszugleichen. Grenzüberschreitende Verflechtungen

¹ Zur Definition von Peripherisierung wurden vier Merkmale herangezogen: Abwanderung, Abkopplung, Abhängigkeit und Stigmatisierung (vgl. Kühn/Weck 2013).

■ Lebensqualität und grenzüberschreitende Verflechtungen

tungen verbessern Lebensqualität demnach auf zwei Wegen – indem sie Nachteile der Grenzlage ausgleichen und zudem zusätzliche Möglichkeiten bieten, die Akteuren im Landesinneren verschlossen sind.

Abb. 1: Durchtrennte Einzugsbereiche



Quelle: TU Dresden (2013)

In Grenzräumen treffen nicht nur mehrere Nationalstaaten zusammen, sondern oft auch verschiedene Rechts- und Verwaltungssysteme, Sprachen und Kulturen. Die Strukturunterschiede und Komplementaritäten der nationalen Teilräume müssen sich jedoch nicht zwingend nur negativ oder hinderlich auf Regionalentwicklung und grenzübergreifende Kooperation auswirken. Sie liefern unter Umständen auch Anreize für die Entwicklung von grenzüberschreitenden Verflechtungen. Als Anreize können wirtschaftliche Gründe wie Kosten- und Zeitersparnisse durch bessere Erreichbarkeit, günstigere Preise oder höhere Qualität, aber auch „weiche“ Faktoren wie kulturelle Vielfalt gelten.

Für die Europäische Union sind Grenzräume von besonderer Bedeutung, da hier im kleinen Rahmen Lösungen für die große, gesamteuropäische Ebene erprobt werden können. Folglich ist häufig von „Laboren des Zusammenwachsens in Europa“ die Rede (so z. B. Danielzyk/Ernste/Jung 2004: 110). In der Territorialen Agenda 2020 ist die „Territoriale Integration in grenzüberschreitenden und transnationalen funktionalen Regionen“ daher als eine von sechs Prioritäten benannt: „Auf diese Weise können Potenziale wie ein wertvolles Natur-, Landschafts- und Kulturerbe, durch Grenzen geteilte Stadtnetze und Arbeitsmärkte besser genutzt werden. ... Durch territoriale Integration und Kooperation kann eine kritische Masse für die Entwicklung, die Verringerung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Fragmentierung sowie für den Aufbau von gegenseitigem Vertrauen und von Sozialkapital geschaffen werden“ (Europäische Kommission 2011: 7).

Schließlich wird zu einer besseren Zusammenarbeit aufgerufen: „Die Europäische Territoriale Zusammenarbeit sollte besser in nationale, regionale und lokale Entwicklungsstrategien eingebunden werden“ (Europäische Kommission 2011: 7).

In der 2014 beginnenden neuen EU-Förderperiode ist daher nun erstmals das Instrument der Integrierten Territorialen Investitionen (ITI) vorgesehen. Mit ihrer Hilfe können

Mitgliedsstaaten der EU „operationelle Programme sektorübergreifend umsetzen und die Finanzmittel aus mehreren Prioritätenachsen eines oder mehrerer operationeller Programme nutzen, um die Umsetzung einer integrierten Strategie für Regionen mit spezifischer geografischer Ausprägung sicherzustellen“ (Europäische Kommission 2012). Ein zentraler Punkt einer Integrierten Territorialen Investition ist ein festgelegtes Gebiet und eine integrierte territoriale Entwicklungsstrategie (Europäische Kommission 2012).

Hier setzt das Projekt „Lebensqualität im Grenzraum – Stärkung grenzüberschreitender Verflechtungen für eine nachhaltige Regionalentwicklung und -planung“ an. Es konzentriert sich auf das Fallbeispiel des sächsisch-polnischen Grenzraums und verfolgt drei Ziele:

1. die Untersuchung grenzüberschreitender Verflechtungen als Grundlage zur Definition eines funktionalen Raumes,
2. die Erarbeitung von Anhaltspunkten für eine gemeinsame Strategieentwicklung im sächsisch-niederschlesischen Grenzraum sowie
3. die Entwicklung eines Modells zur Erhebung grenzüberschreitender Verflechtungen.

Zielgruppen des Projekts sind daher vor allem Akteure der Regionalentwicklung beiderseits der Grenze, die im Projektverlauf in die Diskussion der Untersuchungsergebnisse einbezogen wurden.

Für die Untersuchung im Rahmen des Projekts wurden daher folgende Ausgangsfragen formuliert:

- Wie wirkt sich die Grenze auf Lebensqualität – subjektiv empfunden und objektiv messbar – aus?

Zum einen werden die subjektive Wahrnehmung, zum anderen objektiv-statistisch messbare Unterschiede zwischen den nationalen Teilgebieten innerhalb des Grenzraums hinsichtlich der Lebensbedingungen untersucht.

- Wie stark sind grenzüberschreitende Verflechtungen in verschiedenen Themenbereichen ausgeprägt?

Ein Ziel des Projekts besteht in der Abgrenzung des grenzüberschreitenden funktionalen Raumes. Angesichts der noch sehr schwachen Datenbasis kann hier nur ein erster Versuch unternommen werden, anhand der vorhandenen Kenntnisse über die Ausprägung von Verflechtungen eine Abgrenzung von Grenträumen abzuleiten.

- Welche Barrieren, welche Anreize existieren bezüglich der zu entwickelnden Verflechtungen?

Die Annahme, dass starke grenzüberschreitende Verflechtungen es ermöglichen, regionale Benachteiligung zu kompensieren, kann nur im Zeitverlauf analysiert werden. Im Rahmen dieses Projekts beschränken wir uns auf die Fragen nach Barrieren und Anreizen für grenzüberschreitende Verflechtungen in verschiedenen Untersuchungsbereichen.

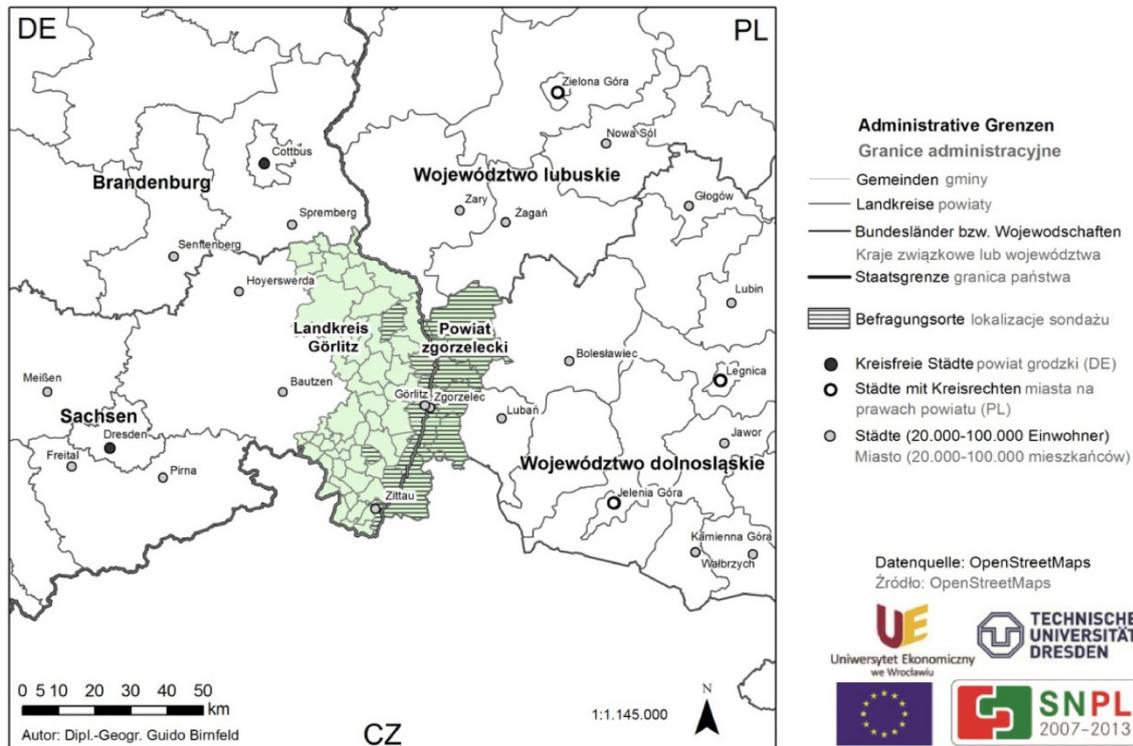
3.2 Untersuchungsdesign

Die inhaltliche Projektarbeit gliedert sich in zwei Arbeitspakete: die Erhebung von Lebensqualität und die Untersuchung grenzüberschreitender Verflechtungen. Da in beiden Themenkomplexen für den sächsisch-polnischen Grenzraum kaum bzw. keine gemeinsam nach gleichen Standards erhobenen empirischen Daten existieren, stellt das Projekt eine Pilotstudie dar. Als Kernuntersuchungsraum dienen die (Land-)Kreise Görlitz

■ Lebensqualität und grenzüberschreitende Verflechtungen

und Zgorzelec (vgl. Abb. 2), jedoch werden insbesondere bei der Datenrecherche zu grenzüberschreitenden Verflechtungen auch angrenzende Kreise bis hin zur Ebene des Bundeslandes bzw. der Wojewodschaft mit einbezogen.

Abb. 2: Einordnung des Untersuchungsraums



Quelle: TU Dresden (2013), Darstellung: Guido Birnfeld

Von November 2012 bis Februar 2013 wurde eine Befragung von insgesamt 867 Bewohnern des sächsisch-polnischen Grenzraums durchgeführt. Die Befragungen fanden auf deutscher Seite in sechs ausgewählten Orten des Landkreises Görlitz (393 Personen) und auf polnischer Seite in allen sieben Kommunen des Kreises Zgorzelec (474 Personen) statt.² Die standardisierten Interviews beinhalteten Fragen sowohl zur Bewertung der Lebensbedingungen vor Ort in verschiedenen Themenbereichen als auch zur Einschätzung des Einflusses der Grenze auf das tägliche Leben sowie zur Nutzung von Angeboten auf der anderen Seite der Staatsgrenze durch die befragten Personen.

Parallel hierzu erarbeiteten die Projektpartner ein Indikatorenset, mithilfe dessen die subjektiv wahrgenommene Lebensqualität offiziellen statistischen Daten zur Ausprägung der (objektiven) Lebensbedingungen gegenübergestellt werden soll. Die statistischen Daten zur Beschreibung der objektiv messbaren Lebensbedingungen dienen zugleich als Grundlage zur Interpretation von Projektergebnissen über die Intensität von Verflechtungen.

² Die Befragten wurden mittels eines Quotenverfahrens nach den Kriterien Alter, Geschlecht und Wohnort (Stadt/Land) gemäß der Verteilung in der zu untersuchenden Population ausgewählt. Der höchste Bildungsabschluss sowie die berufliche Situation der Interviewten wurde erfasst, konnte jedoch bei der Auswahl der Stichprobe nicht berücksichtigt werden. Dadurch ergibt sich eine Verzerrung der Stichprobe, die bei der Interpretation der Ergebnisse beachtet werden muss. Beispielsweise verfügen 38% der polnischen Befragten über einen Hochschulabschluss, auf deutscher Seite sind dies jedoch nur 23% der Befragten.

Im Rahmen des Arbeitspakets „Grenzüberschreitende Verflechtungen“ steht die Recherche vorhandener statistischer Daten aus offiziellen Quellen (statistische Ämter) sowie von privaten Trägern (z. B. Verbände) im Mittelpunkt. Damit soll ein Überblick über vorhandene statistische Daten zu grenzüberschreitenden Verflechtungen in verschiedenen Bereichen entstehen, der als Basis für zukünftige Forschungsvorhaben und – je nach Umfang des recherchierten Datenmaterials – gegebenenfalls für erste Analysen genutzt werden kann. Ein Projektergebnis stellt ein Datenraster dar, in dem die Qualität der vorhandenen Daten bewertet wird (vgl. Tab. 1).

Tab. 1: Überblick über die Untersuchungsbereiche zu grenzüberschreitenden Verflechtungen

▪ Aus- und Weiterbildung	▪ Umwelt- und Naturschutz
▪ Arbeitsmarkt	▪ Politik und Verwaltung
▪ Wirtschaft, Handel und Finanzen	▪ Öffentliche Sicherheit und Krisenmanagement
▪ Naherholung, Sport und Tourismus	▪ Wohnen
▪ Verkehr, Mobilität	▪ Medien
▪ Zivilgesellschaft	▪ Private und öffentliche Infrastruktur
▪ Einkaufen und Dienstleistungen	▪ Gesundheit und soziale Absicherung
▪ Kultur und Religion	

Quelle: TU Dresden, UE Wrocław (2013)

Während der Projektlaufzeit werden Zwischenergebnisse mit regionalen und lokalen Entscheidungsträgern aus Politik und Verwaltung in Workshops und Einzelgesprächen diskutiert und Indikatorensets infolge des Feedbacks ergänzt. Die Kommunikation mit den Praxisvertretern stellt ein Kernelement des Projekts dar, das sich zum Ziel gesetzt hat, der grenzübergreifenden Regionalentwicklung empirische Grundlagen zu liefern.

4 Lebensqualität und Verflechtungen im Grenzraum – ausgewählte Ergebnisse

Im Folgenden sollen einzelne ausgewählte Ergebnisse dargestellt werden, die zum Zeitpunkt der Redaktion dieses Beitrags vorlagen.

4.1 Kurzcharakterisierung des Untersuchungsraums

Die untersuchten Landkreise befinden sich im Süden des deutsch-polnischen Grenzraums. Nach der sächsischen Kreisreform von 2008 nimmt der Landkreis Görlitz nun den gesamten Osten Sachsens zwischen brandenburgischer und tschechischer Grenze ein. Auf einer Fläche von 2.106 km² leben etwa 271.400 Einwohner (Stand: 31.07.2012), was einer Einwohnerdichte von etwa 130 Einwohnern pro Quadratkilometer entspricht.³ Dieser Durchschnittswert täuscht jedoch über die Heterogenität der Siedlungsstruktur hinweg, der Süden des Landkreises ist weitaus dichter besiedelt als der Norden.

³ http://www.kreis-goerlitz.de/city_info/webaccessibility/index.cfm?region_id=349&waid=393&item_id=852639&oldrecord=43038&oldmodul=5&olddesign=0&oldkeyword=0&oldeps=20&oldaz=all&oldcat=0&fsi ze=1&contrast=0 (11.04.2014).

Der polnische Teil des Untersuchungsraums, der Kreis Zgorzelec, ist wesentlich kleiner als der Landkreis Görlitz. Auf einer Fläche von 838 km² (entspricht in etwa der Fläche Berlins) leben 94.205 Einwohner, das entspricht einer Bevölkerungsdichte von 112 Einwohnern pro Quadratkilometer (Urząd Statystyczny we Wrocławiu 2012: 1).

Bis 2025 soll die Bevölkerungszahl im Landkreis Görlitz auf – je nach Szenario – 226.000 bis 232.000 Einwohner sinken (Scheibe 2011: 13). Der Anteil jener, die 60 Jahre und älter sind, steigt auf 45 bis 46,3% (Statistisches Landesamt Sachsen 2010: 3). Für den Kreis Zgorzelec wird ebenfalls von einer Schrumpfung ausgegangen, allerdings in schwächerem Maße als im Landkreis Görlitz: Das Statistische Zentralamt Polen prognostiziert für das Jahr 2025 84.500 Einwohner, wovon 30% älter als 60 Jahre sein werden (2011: 20%) (GUS 2011).⁴

Für die Region kann diese Entwicklung zur Folge haben, dass bisherige, die Lebensqualität in erheblichem Maße bestimmende Angebote künftig nicht mehr aufrechterhalten werden können. Es gilt daher, die vorhandenen Kräfte zu bündeln, auch über die nationalstaatliche Grenze hinweg, und so die Daseinsvorsorge unter den sich wandelnden Rahmenbedingungen sicherzustellen.

4.2 Lebensqualität im Grenzraum und grenzraumspezifische Lebensqualität

Hinsichtlich des Terminus „Lebensqualität im Grenzraum“ sind zwei Aspekte zu unterscheiden: Zum einen geht es um die Bewertung der Lebensbedingungen im Grenzraum als dem Untersuchungsraum, der sich aus zwei Gebieten zusammensetzt, die jeweils einem anderen Staat zugehören. Dabei rückt die Unterscheidung zwischen den nationalen Teilgebieten in den Vordergrund. Zum anderen geht es um die Beschreibung einer grenzraumspezifischen Lebensqualität, die nach Besonderheiten der Lebensqualität im Grenzraum, also auf beiden Seiten der Grenze, sucht.

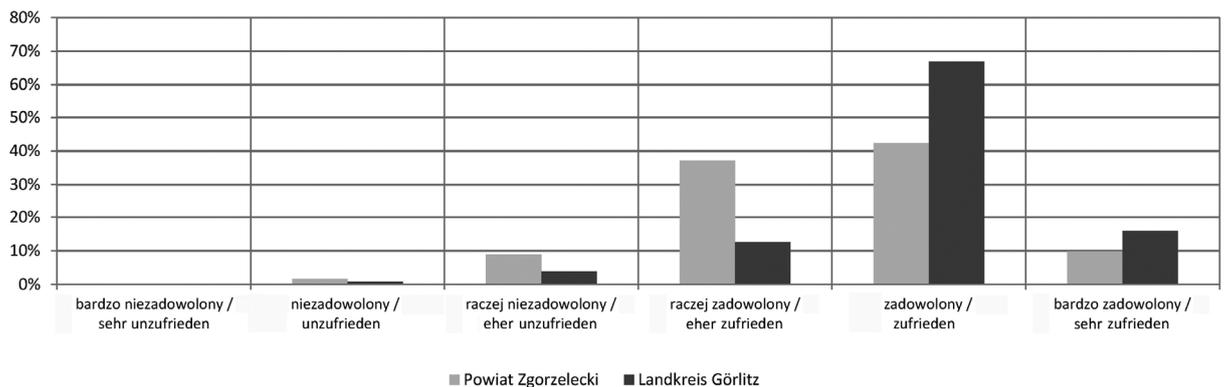
Die im Rahmen des Projekts im Landkreis Görlitz und Kreis Zgorzelec durchgeführte Befragung gibt Anhaltspunkte zu beiden Aspekten.

Die Bewertung der Lebensqualität im Untersuchungsraum

Auf die zusammenfassende Frage „Sind Sie mit Ihrem Leben zufrieden?“ zeigt sich im Antwortverhalten eine größere Lebenszufriedenheit der deutschen Befragten im Vergleich zu den polnischen (vgl. Abb. 3). Ähnlich gestaltet sich dies in den Antworten auf weitere Fragen nach der Zufriedenheit mit der eigenen Gesundheit, mit Bildung und Ausbildung, der Sicherheit des Wohnorts sowie Kultur- und Sportangeboten. Die polnischen Befragten gaben hierbei meist mehrheitlich an, „eher zufrieden“ zu sein, während die deutschen Interviewten sich im Durchschnitt als „zufrieden“ bezeichneten.

⁴ Die sächsische Prognose schließt 60-Jährige in die genannte Gruppe mit ein, die polnische Prognose geht von über 60-Jährigen aus.

Abb. 3: Antworten auf die Frage „Sind Sie mit Ihrem Leben zufrieden?“



Quelle: UE Wrocław, TU Dresden (2013)

Des Weiteren wurde für verschiedene Einzelaspekte der Daseinsvorsorge (z. B. Gesundheitsversorgung, Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten, Zugang zu Dienstleistungen, Verkehrsinfrastruktur) nach der Bedeutung für das eigene Leben des Interviewten sowie nach der Einschätzung des Zustands im Untersuchungsgebiet gefragt. Diese Einschätzung erfolgte auf einer Skala von 1 (unwichtig bzw. sehr schlecht) bis 5 (unverzichtbar bzw. sehr gut). Mittels dieser Angaben lassen sich Handlungsprioritäten für die Lokal- und Regionalentwicklung ableiten, da beispielsweise Bereiche und Themen aufgezeigt werden können, die die Befragten als überdurchschnittlich wichtig bewerten, deren Zustand jedoch gleichzeitig als schlecht eingeschätzt wird.

Für unsere Untersuchung trifft dies unter anderem auf folgende Punkte zu, die sowohl von polnischen als auch von deutschen Befragten als wichtig, sehr wichtig oder unverzichtbar betrachtet, jedoch als in schlechtem bis sehr schlechtem Zustand eingeschätzt werden:

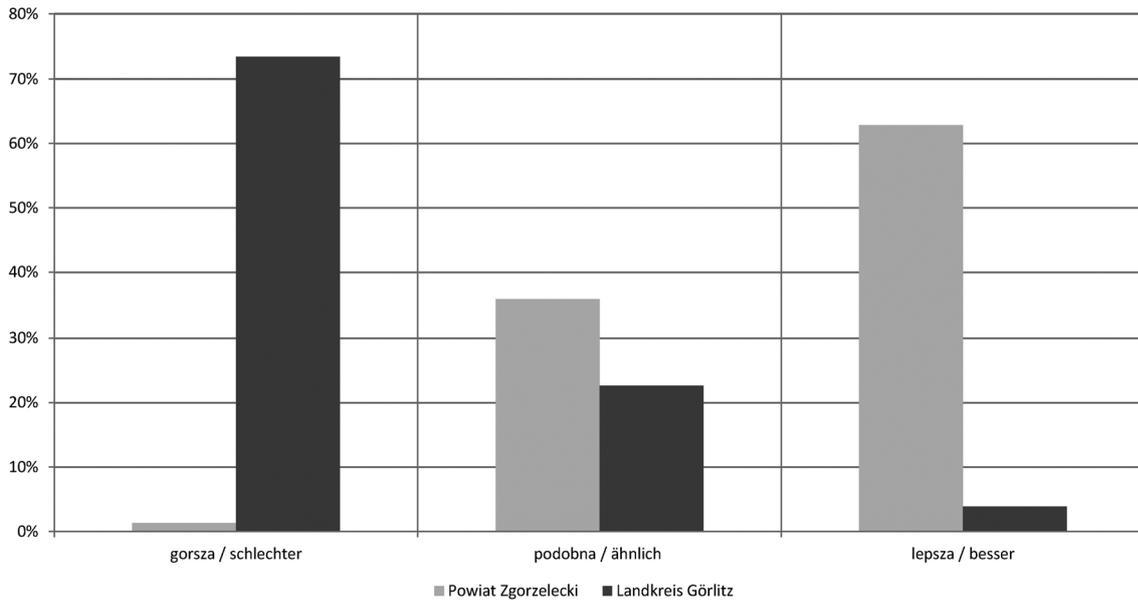
- Möglichkeit, eine neue attraktive Arbeit zu finden,
- Zugang zu Fachärzten,
- Umgang mit Krisensituationen.

Auf deutscher Seite wird zudem die Sicherheit des Eigentums sowie der Zugang zu Internet und Mobiltelefonie als problematisch beurteilt. Auf polnischer Seite ergibt sich des Weiteren der Bedarf, den Zugang zu ärztlicher Grundversorgung sowie Unterstützung bei sozialen Problemen, wie etwa bei häuslicher Gewalt, zu verbessern. Die aufgeführten Themen veranschaulichen, dass Fragen der Lebensqualität die Entscheidungsbefugnisse verschiedener räumlicher Ebenen betreffen. Im vorliegenden Projekt liegt der Fokus auf der lokalen bzw. regionalen Ebene.

Grenzraumspezifische Lebensqualität

Die bisher behandelten Fragen bezogen sich auf die Lebenszufriedenheit, die nicht zwingend an lokale Gegebenheiten gebunden sein muss. Demgegenüber adressierte die Frage „Glauben Sie, dass die Lebensqualität auf der anderen Seite der Grenze besser/ähnlich/schlechter ist?“ grenzraumspezifische Merkmale. An dieser Stelle zeigt sich, dass die Mehrheit der Befragten auf beiden Seiten der Ansicht ist, die Lebensqualität im Landkreis Görlitz sei höher als im Kreis Zgorzelec (vgl. Abb. 4).

Abb. 4: Verteilung der Antworten auf die Frage „Glauben Sie, dass die Lebensqualität auf der anderen Seite der Grenze besser/ähnlich/schlechter ist?“



Quelle: UE Wrocław, TU Dresden (2013)

Die Interviews beinhalteten darüber hinaus eine offene Frage nach dem Einfluss der Grenze auf die Lebensqualität der Befragten. Die Reaktionen der Interviewten zeigen ein breites Spektrum von Einschätzungen und Wahrnehmungen der grenznahen Lage. Die häufigsten Nennungen bezogen sich auf ökonomische Aspekte wie Einkaufs- und Arbeitsmöglichkeiten. An zweiter Stelle fanden sich Aspekte des gesellschaftlichen Austauschs, z. B. das Kennenlernen einer anderen Kultur und Sprache, persönliche Kontakte über die Grenze hinweg sowie Möglichkeiten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Einen dritten wichtigen Komplex stellt die Inanspruchnahme von Angeboten in den Bereichen Tourismus, Sport und Erholung dar. Negativnennungen der deutschen Befragten konzentrieren sich weitestgehend auf Kriminalität, das heißt Einbrüche und Diebstähle im Grenzraum. Auf polnischer Seite wurde der Einfluss der Grenze generell positiver gesehen. Eine geringe Anzahl negativ konnotierter Einzelnennungen bezieht sich hier auf ökonomische und soziale Folgen der Grenzöffnung, wie erhöhte Preise im grenznahen Raum oder das Auseinanderbrechen von Familien infolge der Arbeitsmigration.

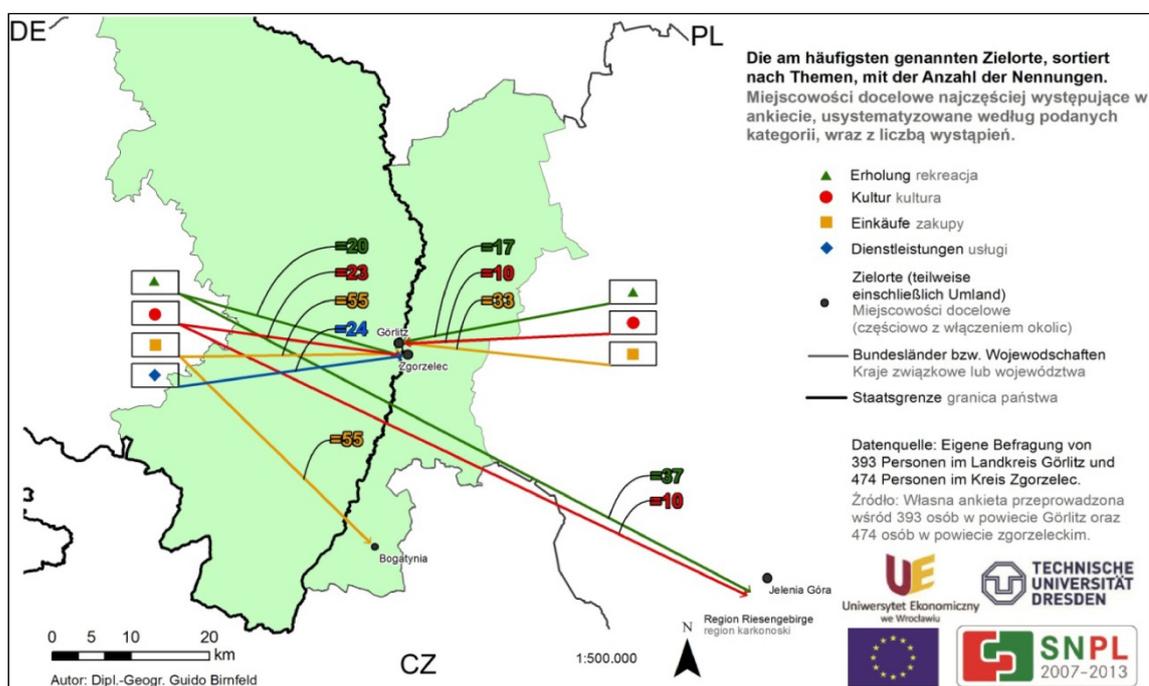
4.3 Grenzüberschreitende Verflechtungen: Ursachen und Reichweite

Die oben erwähnten Antworten in Bezug auf den Einfluss der Grenze auf die individuelle Lebensqualität der Befragten geben zugleich Anhaltspunkte für Barrieren und Anreize für Verflechtungen. Zum einen werden wirtschaftliche Faktoren wie niedrigere Preise, bessere Erreichbarkeit, Verfügbarkeit von bestimmten Produkten und Dienstleistungen sowie vermutete höhere Qualität als Einflüsse der Grenze auf das Alltagsleben wahrgenommen. Zum anderen spielen soziokulturelle Faktoren wie die kulturelle Vielfalt und persönliche Begegnungen mit Menschen einer anderen Kultur eine Rolle und werden in der Mehrzahl der Fälle als positiv bis sehr positiv wahrgenommen. Das Bedrohungsgefühl durch Grenzkriminalität erscheint hier als eine der markantesten Barrieren für grenzüberschreitende Verflechtungen.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt liegen noch keine umfassenden Daten zu grenzüberschreitenden Verflechtungen vor, daher soll hier nur ein Anhaltspunkt für die Reichweite von Verflechtungen und den Umfang funktionaler Räume im sächsisch-polnischen Grenzraum erläutert werden. Die Interviews beinhalteten die Frage „Zu welchem Zweck und wie häufig überqueren Sie die deutsch-polnische Grenze?“, für die mehrere Bereiche bzw. Zwecke vorgeschlagen wurden (vgl. Abb. 5).

Generell ist anzumerken, dass von den Befragten selten konkrete Orte mitgeteilt wurden. Die häufigsten Nennungen betrafen die Bereiche „Einkäufen“, „Erholung/Sport“, „Kultur“ sowie die Inanspruchnahme von Dienstleistungen.

Abb. 5: Zweck und Reichweite grenzüberschreitender Verflechtungen zwischen Sachsen und Polen in vier ausgewählten Bereichen



Quelle: TU Dresden (2013), Darstellung: Guido Birnfeld

Abbildung 5 veranschaulicht die Reichweite der genannten Zielorte sowie die absolute Häufigkeit der Nennungen. Es wird deutlich, dass für touristische und kulturelle Zwecke insbesondere von den deutschen Befragten weitere Strecken zurückgelegt werden als für Einkäufe und die Inanspruchnahme von Dienstleistungen. Vor allem das polnische Riesengebirge wurde als Urlaubs- und Erholungsgebiet deutscher Touristen aus dem Landkreis Görlitz erwähnt. Bei Einkäufen bevorzugten die interviewten Personen die unmittelbaren Grenzorte, darunter vornehmlich Görlitz und Zgorzelec.

5 Ausblick

Das Projekt „Lebensqualität im Grenzraum – Stärkung grenzüberschreitender Verflechtungen für eine nachhaltige Regionalentwicklung und -planung“ hat sich die Aufgabe gestellt, eine Datengrundlage für eine gemeinsame Regional- und Wirtschaftsentwicklung im sächsisch-niederschlesischen Grenzraum zu schaffen. Erkenntnisse und Analysen im Rahmen des Projekts beziehen sich zunächst auf diesen Untersuchungsraum. Zum Zeitpunkt der Redaktion dieses Beitrags befinden sich die sächsischen, polnischen und

tschechischen Landkreise des Dreiländerecks in einem Prozess der Strategieentwicklung, in den Ergebnisse der Untersuchung einfließen werden.

Darüber hinaus bietet das Projekt eine Vielzahl von Ansatzpunkten für künftige Forschungsvorhaben, die insbesondere die ersten Erkenntnisse hinsichtlich der Ausprägung von grenzüberschreitenden Verflechtungen vertiefen sollten. Zudem können das Untersuchungsraster einschließlich der Indikatorensets für Analysen anderer Grenzräume eingesetzt und somit Vergleichsmöglichkeiten geschaffen werden.

Literatur

- Danielzyk, R.; Ernste, H.; Jung, H.-U. (2004): Fallstudien für deutsch-niederländische Grenzräume. In: Thormählen, L. (Hrsg.): Entwicklung europäischer Grenzräume bei abnehmender Bedeutung nationaler Grenzen. Deutsch-dänische und deutsch-niederländische Grenzräume im europäischen Integrationsprozess. Hannover, 78-115. = Arbeitsmaterial der ARL 308.
- Deutscher Bundestag (2010): Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Einsetzung einer Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“, Drucksache 17/3853, 23.11.2010. Berlin.
- Europäische Kommission (2011): Territoriale Agenda der Europäischen Union 2020. Für ein integratives, intelligentes und nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen. Gödöllő.
- Europäische Kommission (2012): Integrierte Territoriale Investitionen.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_de.pdf (11.04.2014).
- Glatzer, W.; Zapf, W. (Hrsg.) (1984): Lebensqualität in der Bundesrepublik. Objektive Lebensbedingungen und subjektives Wohlbefinden. Frankfurt am Main.
- GUS – Główny Urząd Statystyczny [etwa: Statistisches Zentralamt] (2011): Prognoza dla powiatów i miast na prawie powiatu oraz podregionów na lata 2011–2035 [etwa: Prognose für die Kreise und kreisfreien Städte sowie Unterregionen für die Jahre 2011–2035]. Warschau.
http://www.stat.gov.pl/gus/5840_11752_PLK_HTML.htm, Zugriff auf Kreisdaten Zgorzelec über „0225 zgorzelecki“ (11.04.2014).
- Kühn, M.; Weck, S. (2013): Peripherisierung – ein Erklärungsansatz zur Entstehung von Peripherien. In: Bernt, M.; Liebmann, H. (Hrsg.): Peripherisierung, Stigmatisierung, Abhängigkeit? Deutsche Mittelstädte und ihr Umgang mit Peripherisierungsprozessen. Wiesbaden, 24-46.
- Scheibe, B. (2011): Ergebnisse der 5. Regionalisierten Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen in ausgewählten Altersgruppen nach Kreisfreien Städten und Landkreisen bis 2025. In: Statistik in Sachsen 17 (1), 12-17.
- SMI – Sächsisches Staatsministerium des Innern (2012): Landesentwicklungsplan 2012. Geänderter Entwurf für das Beteiligungsverfahren gemäß §§ 9 und 10 ROG in Verbindung mit § 6 Abs. 2 SächsLPIG (Kabinettsbeschluss vom 25. September 2012). Dresden.
- Statistisches Landesamt Sachsen (2010): Landkreisinformation Landkreis Görlitz. Kamenz.
http://www.statistik.sachsen.de/download/010_GB-Bev/LK_Goerlitz.pdf (11.04.2014).
- UEW – Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu [Wirtschaftsuniversität Breslau], Katedra Zarządzania Jakością i Środowiskiem [Lehrstuhl für Qualitäts- und Umweltmanagement] (2012): Raport z badań „Desk Research“ – Jakość życia w obszarze przygranicznym – wzmocnienie ponadgranicznych przepływów dla wspólnego zrównoważonego rozwoju i planowania regionalnego [etwa: Desk Research – Bericht über den Forschungsstand – Lebensqualität im Grenzraum – Stärkung grenzüberschreitender Verflechtungen für eine nachhaltige Regionalentwicklung und -planung]. Jelenia Góra.
<http://zj.ae.jgora.pl/plsندرkr.pdf> (11.04.2014).

- UMWD – Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego [Marschallamt der Wojewodschaft Niederschlesien] (2005): Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku. Załącznik [etwa: Entwicklungsstrategie der Wojewodschaft Niederschlesien bis 2020. Anhang]. Breslau.
- Urząd Statystyczny we Wrocławiu [Statistisches Amt in Breslau] (2012): Statystyczny Vademecum Samorządowca. Powiat Zgorzelecki [etwa: Statistischer Leitfaden der Selbstverwaltung. Kreis Zgorzelec]. Breslau.
http://www.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_dolnoslaskie/portrety_powiatow/powiat_zgorzelecki.pdf (11.04.2014).
- WBU – Wojewódzkie Biuro Urbanistyczne we Wrocławiu [etwa: Planungsbüro der Wojewodschaft, d. h. die für die Regionalplanung zuständige Stelle in der Wojewodschaft Niederschlesien] (2002): Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego [Raumbewirtschaftungsplan der Wojewodschaft Niederschlesien]. Breslau.
- Zaleski, J.; Korf, T.; Lisowiec, G. (2011): Raport Regionalny. Województwo Dolnośląski [Regionalbericht. Wojewodschaft Niederschlesien]. Breslau.
- Zapf, W. (1984): Individuelle Wohlfahrt: Lebensbedingungen und wahrgenommene Lebensqualität. In: Glatzer, W.; Zapf, W. (Hrsg.): Lebensqualität in der Bundesrepublik. Objektive Lebensbedingungen und subjektives Wohlbefinden. Frankfurt am Main, 13-26.

Autoren

Anja Schmotz, M.A. (*1986), Studium der Politikwissenschaft an der KU Eichstätt-Ingolstadt und dem Institut d'Etudes Politiques Rennes (Frankreich). Seit Juli 2012 wissenschaftliche Mitarbeiterin im EFRE-geförderten Projekt „Lebensqualität im Grenzraum – Stärkung grenzüberschreitender Verflechtungen für eine nachhaltige Regionalentwicklung und -planung“ an der TU Dresden. Forschungs- und Tätigkeitsschwerpunkte sind grenzüberschreitende Zusammenarbeit innerhalb der EU, insbesondere im deutsch-polnischen Grenzraum, sowie wissenschaftliche Politikberatung.

Daniel Wätzig, M.Sc. (*1985), Studium der Stadt- und Regionalplanung an der BTU Cottbus sowie der Politechnika Wroclawska (Polen). Seit Juli 2012 wissenschaftlicher Mitarbeiter im EFRE-geförderten Projekt „Lebensqualität im Grenzraum – Stärkung grenzüberschreitender Verflechtungen für eine nachhaltige Regionalentwicklung und -planung“ an der TU Dresden, begleitend seit Oktober 2012 Studium der Polonistik und Geschichte an der TU Dresden.

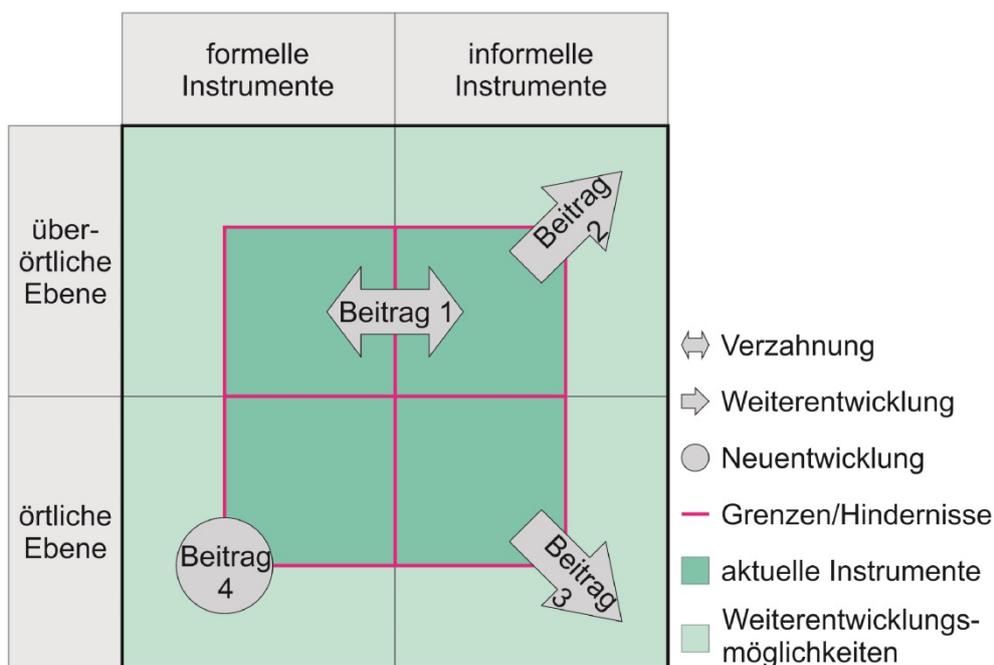
Lukas Esper, Benjamin Herrmann

Einführung Arbeitsgruppe 4: Planerische Instrumente – Hindernis oder Weg zum Ziel?

Aktuelle Entwicklungen, wie der Klimawandel oder demographische Veränderungen, die kaum beeinflussbar sind, aber auch Aspekte wie die Energiewende oder das 30-ha-Ziel stellen die Raumplanung momentan vor neue Herausforderungen, was durch die angespannte Lage vieler öffentlicher Haushalte weiter verschärft wird. Die Planung versucht sowohl auf die aktuellen Entwicklungen zu reagieren, um die negativen Auswirkungen auf den Raum abzumildern, als auch eine nachhaltige räumliche Entwicklung auf Basis von Erkenntnissen aus Forschung, Wissenschaft und Praxis proaktiv voranzutreiben. Hierfür stehen der Raumplanung verschiedene informelle und formelle Instrumente auf überörtlicher und örtlicher Ebene zur Verfügung.

Diese Instrumente stoßen jedoch in der Praxis häufig an „Grenzen“ und „Hindernisse“. In der Arbeitsgruppe 4 der Tagung des Jungen Forums sind diese Grenzen aufgezeigt und erörtert worden. Zur Überwindung dieser Grenzen und Hindernisse wurden verschiedene Lösungsmöglichkeiten dargelegt, die in den jeweiligen Vorträgen anhand vielfältiger Beispiele verdeutlicht und anschließend diskutiert wurden. Die Lösungsvorschläge der Referenten in der Arbeitsgruppe reichen von einer stärkeren Verzahnung formeller und informeller Instrumente über potenzielle Weiterentwicklungsmöglichkeiten bestehender Planungsinstrumente bis hin zur Entwicklung neuer formeller Instrumente (vgl. Abb. 1).

Abb. 1: Inhaltliche Ausrichtung der Beiträge in der Arbeitsgruppe 4



Die Vielfalt und Unterschiedlichkeit der thematischen Beiträge in der Arbeitsgruppe 4 zeigt, dass die Schwierigkeiten beim Einsatz formeller und informeller Instrumente, insbesondere in ihrer Verzahnung, verschiedene räumliche und planerische Ebenen betreffen können.

Christian Lamker erörtert in seinem Beitrag „Die Dichotomie von formell und informell überwinden – planerische Instrumente als Bausteine strategischer Navigation“ (Beitrag 1) die Unterschiede zwischen formellen und informellen Instrumenten der Planung und zeigt eine neue Sichtweise zur Überwindung dieses scheinbaren Gegensatzes auf. Er nimmt dabei Bezug auf das Beispiel der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen und leitet folgende These ab:

Planung sollte sich als Management von Unsicherheiten durch strategische Navigation verstehen, den scheinbaren Gegensatz zwischen formellen und informellen Instrumenten auflösen und diese als flexiblen Baukasten sehen und einsetzen.

In ihrem Aufsatz „Integration von Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel in die ländliche Regionalentwicklung – mit informellen Instrumenten ans Ziel?“ (Beitrag 2) beleuchtet *Lena Neubert* hemmende Faktoren in Bezug auf die Integration von klimaschutzrelevanten Aspekten sowie von Aspekten zur Anpassung an den Klimawandel in informelle Instrumente auf der regionalen Planungsebene. Vor diesem Hintergrund diskutiert sie Lösungen zur Überwindung dieser Hemmnisse und stellt Folgendes fest:

Damit informelle Instrumente den Ansprüchen bezüglich einer Umsetzung von Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel besser gerecht werden können, könnte eine stärkere Lenkung der Instrumente „von oben“ in Betracht gezogen werden.

Meike Levin-Keitel und *Martin Sondermann* haben in ihrem Beitrag „Planerische Instrumente in lokalen Kontexten – Einblicke in die Vielfalt von Planungskulturen“ (Beitrag 3) folgenden inhaltlichen Schwerpunkt gesetzt:

Inwieweit planerische Instrumente ein Hindernis oder einen Weg zum Ziel darstellen, hängt vom Planungsverständnis und der Prozessgestaltung ab. In diesem Beitrag wird diesbezüglich die Bedeutung lokaler Besonderheiten herausgearbeitet und die Anwendung von Planungsinstrumenten als Ausdruck lokaler Planungskulturen verstanden.

Für ihre kulturelle Betrachtung der Planungspraxis ziehen sie das Fallbeispiel der Stadtgrünentwicklung in Düsseldorf heran und zeigen auf, wie unterschiedlich formelle wie auch informelle Instrumente im regionalen oder lokalen Kontext verstanden und eingesetzt werden können. Die Autoren appellieren abschließend für ein besseres Verständnis unterschiedlicher Planungskulturen.

Eine differenzierte Untersuchung eines schweizerischen Planungsinstrumentes nimmt *Susanne Schubert* in ihrem Beitrag „Räumliche Energieplanung in der Schweiz“ (Beitrag 4) vor. Sie untersucht dabei das formelle Instrument der räumlichen Energieplanung, welches in schweizerischen Kantonen und Kommunen in der Planungspraxis Anwendung findet. Ziel des Instrumentes ist es, die städtische Wärmeversorgung zu optimieren und Energieversorgung und Stadtentwicklung stärker aufeinander abzustimmen. Der Beitrag beleuchtet Vor- und Nachteile und zieht einen Vergleich zu Deutschland, wo bisher kein vergleichbares formelles Instrument zur Verfügung steht. Susanne Schubert kommt dabei zu folgendem Ergebnis:

Ein formelles Instrument zur Planung der städtischen Energieversorgung, wie es die „räumliche Energieplanung“ nach dem Vorbild der Schweiz ist, kann dazu beitragen, eine klima-

freundlichere Energieversorgung zu erreichen und es kann zugleich den Wechselwirkungen zwischen Energie und baulich-räumlicher Struktur Rechnung tragen.

Alle Beiträge zeigen deutlich auf, dass sowohl formelle als auch informelle Instrumente sehr spezifische Stärken in ihrem Einsatz in der Planungspraxis haben. Sie machen aber auch deutlich, dass eine Vielzahl von Hindernissen besteht, die es insbesondere bei der Schnittstelle zwischen „formell“ und „informell“ zu überwinden gilt. Abhängig von vielfältigen Rahmenbedingungen und eingebettet in unterschiedliche Planungskulturen müssen neue Lösungsansätze gefunden werden, um die oben beschriebenen anstehenden Aufgaben auf den unterschiedlichen räumlichen Ebenen bewältigen zu können. Auch die Rolle des Planers muss vor diesem Hintergrund neu diskutiert und bestimmt werden. Die folgenden Beiträge liefern hierzu auf unterschiedliche Art und Weise einen wichtigen Beitrag und lassen Einblicke in unterschiedliche Ideenspektren zur Lösungsfindung zu.

Autoren

Lukas Esper, Kaiserslautern

Benjamin Herrmann, Kaiserslautern

Christian Lamker

Die Dichotomie von formell und informell überwinden – planerische Instrumente als Bausteine strategischer Navigation

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Formelle und informelle planerische Instrumente
- 3 Planung als kollektives Management von Unsicherheiten
- 4 Strategie und strategische Navigation
- 5 Fallbeispiel: Landesentwicklungsplan NRW
- 6 Strategische Navigation am Beispiel Landesentwicklungsplan NRW
- 7 Fazit: Planerische Instrumente als Bausteine strategischer Navigation?!

Literatur

Kurzfassung

Formelle und informelle planerische Instrumente finden sich in der wissenschaftlichen Debatte und der planerischen Praxis häufig als zwei unterschiedliche Herangehensweisen oder gar als Gegenpole wieder. Im Licht aktueller Herausforderungen und des Erhalts der Steuerungs-, Koordinierungs- und Entwicklungsaufgabe der räumlichen Planung erscheint eine neue Sichtweise erforderlich. Dieser Beitrag blickt aus der Perspektive der strategischen Navigation auf das Feld planerischer Instrumente und verknüpft sie mit einem Blick auf die Landesplanung in Nordrhein-Westfalen. Daraus werden Rückschlüsse gezogen, wie planerische Instrumente – formell wie informell – als Bausteine strategischer Navigation sortiert und angewandt werden könnten.

Schlüsselwörter

Landesplanung – Planungstheorie – planerische Instrumente – strategische Navigation – Unsicherheit

Breaking through the dichotomy between formal and informal – planning instruments as tools of strategic navigation

Abstract

Formal and informal planning instruments appear in both, scientific discourse and planning practice, commonly as two different approaches or even opposite poles. A new perspective seems necessary in light of current challenges and the preservation of planning's steering, coordinating and development functions. This contribution takes the perspective of strategic navigation to look into the field of spatial planning and link this

magnifier with a view on state planning in North Rhine-Westphalia. Inferences are then drawn on the question how planning instruments, both formal and informal, can be organised and used as a tool of strategic navigation.

Keywords

State planning – planning theory – planning instruments – strategic navigation – uncertainty

1 Einleitung

Die Diskussion planerischer Instrumente ist vielfach gekennzeichnet durch die Darstellung eines Gegensatzes von formellen und informellen Instrumenten. Neue und komplexe Herausforderungen wie die Anpassung an die Folgen des Klimawandels oder des demographischen Wandels werden in Verbindung mit flexiblen informellen Instrumenten gebracht. Die verbindliche Erledigung von kurz- bis mittelfristigen Alltagsaufgaben ebenso wie die rechtliche Fixierung eines informell erreichten Konsenses wird im Gegenzug häufig als Stärke der formellen Instrumente dargestellt.

Dennoch ist klar, dass formelle wie informelle Instrumente jeweils individuelle Grenzen haben. Diese Erkenntnis spiegelt sich in Vorschlägen zur Vorschaltung von informellen Leitbildprozessen, Entwicklungskonzepten oder ähnlichen Formaten vor formelle Festlegungen wider, aber auch in der nachgelagerten Unterstützung der Umsetzung eines Plans und zur Konkretisierung und Steigerung der Akzeptanz getroffener Entscheidungen. In den meisten Perspektiven sind es entweder formelle Instrumente, die auf informelle Hilfsinstrumente zurückgreifen oder umgekehrt informelle Instrumente, die formelle Festlegungen vorbereiten oder die Realisierung unterstützen. Hinzu kommen knappe Kassen in der öffentlichen Verwaltung, die zu einem Rückzug auf das notwendige Mindestmaß führen können. Informelle Instrumente und umfangreiche Kommunikations- und Beteiligungskonzepte sind dann vor allem projektbezogen im Rahmen von Fördermaßnahmen zu finden.

Wie können also formelle und informelle Instrumente effektiv und „auf Augenhöhe“ zusammenkommen? Diese Frage stellt sich auch und gerade vor dem Hintergrund von Trends wie dem demographischen Wandel oder dem Klimawandel. Diese haben einen sehr langen Zeithorizont, es gibt eine sehr große Bandbreite von möglichen Zukünften und dementsprechend eine große Zahl potenzieller planerischer Handlungen. Weder die aktuelle Prognose ist dabei sicher noch die möglichen Auswirkungen jetzt getroffener planerischer Entscheidungen – und noch weniger die Wechselwirkungen zwischen beidem. Auch die immer öfter geäußerte Forderung nach mehr Selbstorganisation lässt sich nicht konfliktfrei mit einer absichtsvollen (und mit formellen Instrumenten agierenden) Planung in Übereinstimmung bringen.¹

Dieser Beitrag verfolgt einen planungstheoretischen Ansatz und legt folgende These, die zugleich den Charakter einer Empfehlung hat, zugrunde: *Planung sollte sich als Management von Unsicherheiten durch strategische Navigation verstehen, den scheinbaren Ge-*

¹ Selbstorganisation sei hier zunächst verstanden als der Verzicht auf Vorgaben, hier vonseiten der Landesplanung, für nachfolgende Entscheidungsebenen und Akteure. Viele Definitionen sehen Selbstorganisation grundlegender als Bottom-up-Ansatz, bei dem eine Ordnung aus einzelnen Reaktionen entsteht, die zwar bestimmten Regeln, aber keinem Plan folgen (vgl. von Hayek 1969: 38 f.; Wiechmann 2008: 39).

gensatz zwischen formellen und informellen Instrumenten auflösen und diese als flexiblen Baukasten sehen und einsetzen.

Der dargelegte Ansatz besteht darin, auf Basis eines veränderten Verständnisses von Planung den scheinbaren Gegensatz zwischen formellen und informellen Instrumenten aufzulösen. Es geht nicht mehr darum, innerhalb eines Instruments ein Ziel zu entwickeln und mit dessen Hilfe umzusetzen, oder darum, neue Instrumente zu erfinden. Vielmehr geht es darum, anhand eines (abstrakten) Ziels geeignete Instrumente zu kombinieren und zu nutzen. Planung wird dabei verstanden als Management von Unsicherheiten durch strategische Navigation (vgl. Hillier 2011; Wilkinson 2011). Dabei sollen Ansatzpunkte geschaffen werden, wie von Visionen und entfernten Zielvorstellungen ausgehend der Blick auf planerische Instrumente als Bausteine verändert werden kann. Aus einem Baukasten werden dann je nach Bedarf durch Planer, in diesem Fall strategische Navigatoren, geeignete Instrumente entnommen und verwendet. Der Ansatz geht von Planung als Akteur mit ihren Instrumenten aus und erlaubt auch die bewusste Entscheidung der Planung, nicht selbst aktiv zu werden. In diesen Beitrag fließen dabei Erkenntnisse aus der Beschäftigung mit der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen im Rahmen des Jungen Forums Nordrhein-Westfalen (NRW) der ARL ein. Die Landesplanung beschäftigt sich bei der Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans (LEP) derzeit aktiv mit vielen aktuellen Herausforderungen und setzt sich intensiv mit den Grenzen und Möglichkeiten des formellen Instrumentariums auseinander.

2 Formelle und informelle planerische Instrumente

Die Unterscheidung zwischen formeller und informeller Planung ist aus einer theoretischen Perspektive nicht so einfach, wie es auf den ersten Blick erscheint. Zumeist beziehen sich theoretische Positionierungen allgemein auf „Planung“, ohne eine instrumentenbezogene Unterscheidung vorzunehmen. Das gilt für die meisten Theorien aus dem anglo-amerikanischen Raum, die sich mit überörtlicher Planung beschäftigen² – die zumeist geringer institutionalisiert ist und eine schwächere rechtliche Legitimation hat als in Deutschland. Zusätzlich existieren vielfältige Wechselwirkungen zwischen formellen und informellen Instrumenten, aber ebenso Überlappungen und Widersprüche. Das wird insbesondere in Deutschland als Land mit einem sehr hohen Grad an Institutionalisierung der örtlichen und überörtlichen Planung deutlich. Erforderlich ist eine Sichtweise, bei der weiche und harte Governance-Formen als komplementäre Handlungstypen verstanden werden (Blotevogel 2012: 17). Eine Dichotomie im Sinne einer Zweiteilung oder zweigliedrigen Einteilung planerischer Instrumente kann diesem nicht gerecht werden.

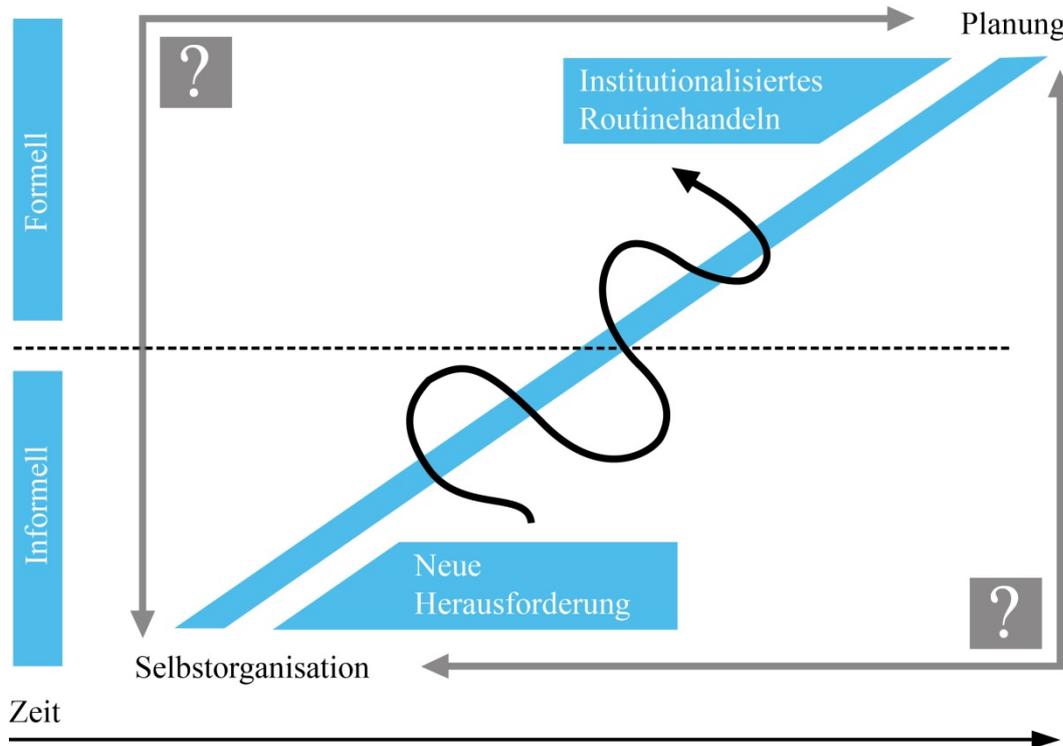
Wenn man von einer (für die Planung) neuen oder als neu empfundenen Herausforderung ausgeht, so finden sich zunächst vielfältige Verweise auf informelle Instrumente und eine informelle Behandlung des Themas. Neue Themen sind dabei oft schwer für formelle Instrumente fassbar, da nur unzureichende Daten vorhanden sind, die ein Handeln rechtfertigen oder weil die Legitimation (noch) nicht eindeutig gegeben ist. Kment (2011: 127) weist in diesem Kontext darauf hin, dass Unsicherheiten unserem folgenorientierten Recht grundsätzlich Schwierigkeiten bereiten. Umso mehr gilt dies, wenn Unsicherheiten verbleiben, exakte Wirkungszusammenhänge nicht geklärt werden können und damit staatliches Eingreifen schwer zu rechtfertigen ist (Fröhlich/Knieling/Schaerffer et al. 2011:

² Beispielsweise machen die Theorien aus dem Bereich der kommunikativen Planung keine explizite Unterscheidung zwischen formellen und informellen Instrumenten. Vielmehr geht es um eine bestimmte Sichtweise auf die Planung, bei der diese als interaktiver und kommunikativer Prozess definiert wird (vgl. Healey 2003: 104; Innes 1995: 183).

■ Die Dichotomie von formell und informell überwinden

24). Das gilt in den zurückliegenden Jahren beispielsweise in besonderer Weise für große Bereiche der Themen „Klimawandel“, „Klimaschutz“ und „Klimaanpassung“, aber auch für Fragen der Umsetzung der Energiewende.

Abb. 1: Von informeller Selbstorganisation zu formeller Planung?



Quelle: Abb. erstellt von Konstantin Langenscheidt

Es werden viele Anstrengungen unternommen, diese Lücken zu schließen und ein Thema auch für formelle Instrumente handhabbar zu machen (vgl. Abb. 1). Die Herausforderung wird mehr und mehr in formelle Verfahren und Instrumente integriert und entwickelt sich zum institutionalisierten Routinehandeln, teilweise auch unterstützt durch Änderungen bestehender Gesetze und Verordnungen bis hin zu eigens geschaffenen Gesetzen und Instrumenten. Hierzu kann man in Nordrhein-Westfalen das Klimaschutzgesetz und den auf dieser Basis entwickelten Klimaschutzplan NRW zählen, aber auch die Bundesfachplanung nach Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) zum Ausbau des Höchstspannungsnetzes in Deutschland und der dafür notwendigen zusätzlichen Trassen vorrangig aus dem Norden Richtung Süden. Dieser Prozess verläuft in Form einer Schlangenlinie und mit Umwegen, aber grundsätzlich in Richtung einer stärkeren Planung und Formalisierung. Interessant ist der Punkt, an dem die Herausforderung die Sphäre von informell zu formell wechselt, was einem Thema direkt eine andere Bedeutung verschafft und auch dazu führt, dass es in anderen Kontexten mitdiskutiert werden muss. In komplexen Systemen, in denen Planung arbeitet, gibt es eigentlich kein echtes Routinehandeln, das eine einfache, klare, geordnete und rationale Planungssituation darstellen könnte (Christensen 2012: 75). Man muss vielmehr davon ausgehen, dass Planung zur gleichen Zeit ständig aus neuen Herausforderungen und aus Routinehandeln besteht. Aus einer weiteren Perspektive kann der oben dargestellte Verlauf auch als Weg von der Selbstorganisation zur organisierten Planung gesehen werden. Die Kunst der Planung sollte also darin liegen, diese beiden Gegenpole fortlaufend und immer

wieder neu miteinander zu verknüpfen und die Stärken beider Herangehensweisen dort zu nutzen, wo diese jeweils am effektivsten und effizientesten eingesetzt werden können.

Wie sieht also die Verknüpfung „zurück zum Anfang“ aus? Wie kann man eine planerische Herausforderung so „zerlegen“, dass sie sowohl durch Selbstorganisation und informelle Instrumente wie durch Planung und formelle Instrumente bearbeitet wird? Eine klare Schnittkante zwischen formell/informell oder Selbstorganisation/Planung ist dabei kaum definierbar. Vielmehr geht es primär um ein zielgerichtetes Handeln. Während informelle Instrumente „harte“ Probleme oft nicht endgültig lösen können (Prieb 1999: 621; Danielzyk 2005: 467), fehlt formellen Instrumenten trotz ihrer rechtlichen Bindungswirkung immer häufiger die notwendige öffentliche Akzeptanz (Zimmermann 2012).

3 Planung als kollektives Management von Unsicherheiten

Planung im Sinne dieses Beitrags bedeutet das kollektive Management von Unsicherheiten: „kollektiv“, weil es ein gemeinsamer Prozess ist, in dem Planung nur einer unter vielen Akteuren ist, „Management“, weil es um ein organisiertes und zielgerichtetes Handeln unter unsicheren Bedingungen geht und nicht um die Beseitigung aller erkannten Unsicherheiten.

Planung hat einerseits viel Erfahrung und geeignete Instrumente zur Verfügung, um die räumliche Entwicklung zu steuern. Andererseits kann Planung allein unsere gesellschaftlichen Herausforderungen nicht bewältigen. Weiterhin sind viele Instrumente wichtig für die räumliche Entwicklung, die außerhalb des Fokus der formellen Planung oder vieler informeller Planungen liegen. Dazu gehören beispielsweise ökonomische Instrumente oder Instrumente aus Management und Organisationsentwicklung (Fröhlich/Knieling/Schaerffer et al. 2011: 12). Außerdem ist klar, dass viele Umsetzungsressourcen außerhalb der Planung liegen. Schließlich haben nicht zuletzt die Diskussionen um „Stuttgart 21“ und andere (Infrastruktur-)Großprojekte gezeigt, dass Planung nur als Gemeinschaftswerk erfolgreich sein kann (Selle 2013a: 45 ff.).

Unsicherheit bedeutet hier „a perceived lack of knowledge, by an individual or group, that is relevant to the purpose or action being undertaken“ (Abbott 2005: 238). Dabei gilt eine Unterscheidung in Umwelt- oder Umgebungsunsicherheiten (*uncertainty of planning*) und Prozessunsicherheiten (*uncertainty from planning*). Die Erkenntnis ist nicht neu, dass Unsicherheit ein Kernelement von Planung ist und sich daraus besonders hohe Anforderungen an das Wissen von Planern über die Probleme selbst, aber auch über politische und gesellschaftliche Verhältnisse und Prozesse ergeben (Christensen 1985). Unsicherheit in diesem Verständnis ist aber bewusst mehr als eine reine Lücke zwischen vorhandenem und notwendigem Wissen, wie es in der Vergangenheit vielfach artikuliert wurde (Mack 1971: 1). Es geht vielmehr darum, vielfältige Dimensionen von Unsicherheit anzuerkennen. Dazu gehört sowohl die Unsicherheit über die Rahmenbedingungen, aber auch die Unsicherheit, die sich aus jedem planerischen Handeln ergibt (Abbott 2005: 238). Unter Bezugnahme auf den Klimawandel, Planung für die Zukunft und den Strategen Helmuth von Moltke führt Eduard Kaeser in der Neuen Zürcher Zeitung aus: „Die Zukunft – das sind immer nur Erstkontakte“ (Kaeser 2013).

Statt eines Ursache-Wirkungs-Denkens müssen Elemente der Prozessgestaltung, kollektives Lernen und emergente Strategien eine höhere Bedeutung und Wertschätzung erhalten (Wiechmann/Hutter 2008: 105). Das gilt für räumliche Planung allgemein, aber

insbesondere auch für die überörtliche Planung und Raumordnung. Raumordnung muss sich dabei stärker wandeln hin zu einem Prozessmanagement, um ihr Gewicht unter dem Einfluss von Deregulierung und ökonomischen Argumenten zu erhalten (ARL 2009: 10).

4 Strategie und strategische Navigation

Der Begriff „Navigation“ hat in diesem Feld eine mehrfache Bedeutung. Nimmt man die Metapher aus der Seefahrt, so steht das Ziel der Reise in der Regel schon beim Auslaufen aus dem Hafen fest. Es braucht dann aber einen Steuermann oder Navigator, der mit seiner Fachkenntnis über Meeresströmungen, Wetterverhältnisse oder sonstige Hindernisse das Schiff zum Ziel bringt. Dabei muss er flexibel auf die äußeren Bedingungen reagieren können und seinen Spielraum bestmöglich nutzen. An Engstellen, beispielsweise im Ärmelkanal, in Hafeneinfahrten oder gar im Panama- oder Suezkanal, ist der Rahmen eng gesteckt. Oder das Ruder wird sogar zeitweise an andere Lotsen weitergegeben. Auf der offenen See hingegen ist der eigene Spielraum sehr viel größer. In jedem Fall gibt es aber Grenzen, zwischen denen navigiert werden kann, ohne das Erreichen des Ziels zu gefährden. Und wenn sich das Schiff in die gewünschte Richtung bewegt, ist auch gar kein Eingreifen erforderlich.

An diese Überlegungen anknüpfend werden hier für weitergehende Schlussfolgerungen zwei Bausteine zugrunde gelegt: Den ersten bildet ein theoretisches Fundament aus der Planungstheorie, wonach Planung als strategische Navigation interpretiert werden kann. Das ist eine Sichtweise, die sich als Idee gut auf die Praxis der Landesplanung anwenden lässt.³ Hierbei werden Elemente aus der Managementtheorie auf die Planung übertragen und mit der Sichtweise verknüpft, dass sich nicht alles mit formellen Festlegungen regeln lässt, aber trotzdem eine koordinierende Stelle erforderlich ist. Den zweiten Baustein bildet die Übertragung der Ideen auf die Landesplanung.

Festlegungen können selten abschließend und unmissverständlich definiert werden. Abbildung 2, aufgenommen in Hamburg, soll beispielhaft verdeutlichen, dass selbst scheinbar eindeutige Formulierungen immer wieder neu verstanden werden können. Dabei kann das Verständnis sowohl zwischen verschiedenen Akteuren wie auch für jeden Akteur im zeitlichen Verlauf Veränderungen unterworfen sein. Die Aufforderung „Plakate ankleben verboten“ wird üblicherweise interpretiert als ein Verbot jeder Art von Werbung an einer Fläche. Wörtlich genommen ist aber damit das Anbringen von Kacheln nicht zweifelsfrei verboten – und kann damit als erlaubt interpretiert werden.

Um praktisch wirksam zu werden, braucht eine Festlegung also mehr als ihren reinen Text (oder, in der überörtlichen Planung, ihre nicht flächenscharfe zeichnerische Darstellung). Bezogen auf die Raumordnung und das Mehrebenensystem der räumlichen Planung bestehen so alle Ziele aus „aus einem bindenden Kern und einem zu konkretisierenden Rahmen“ (Bunzel 2012: 59). Wenn informellen Instrumenten nachgesagt wird, dass sie keine „harten“ und abschließenden Festlegungen treffen können, so sollte dieser Anspruch auch für formelle Instrumente zumindest mit einer gewissen Vorsicht betrachtet werden. Das hat in Nordrhein-Westfalen nicht zuletzt eine Reihe von Gerichtsprozessen gezeigt, in der Ziele der Regional- oder Landesplanung im Bereich von Kraftwerkstandorten (Datteln IV) oder dem großflächigen Einzelhandel (FOC Ochtrup) thematisiert wurden (vgl. Junker/Kruse 2011: 7).

³ Die zugrunde gelegte Typisierung ist einem Vortrag von Günzel/Lamker (2012) entnommen und in überarbeiteter Form für eine Veröffentlichung in Vorbereitung.

Abb. 2: Kacheln erlaubt?



Quelle: flickr.com, FOTOKIOSK Hamburg (Lizenz: CC BY-NC-ND 2.0)

Von der Raumordnung und der Raumordnungspolitik wird vielfach ein strategischeres Vorgehen gefordert, das zur gleichen Zeit auch pragmatischer, vernetzter und kommunikativer sein soll (Blotevogel 2012: 38) – ein anspruchsvolles Ziel angesichts einer knappen Finanz- und Personalausstattung vieler Planungsstellen. Strategie in der realen Welt ist dabei eher ein emergentes Muster als eine vorher fest definierbare und bewusste Absicht (Wiechmann 2008: 27). Aus emergenten Strategien wird ein Muster realisierter Strategien, die in eine Richtung zielen. Die Aufgabe für Planer ist dabei das Erkennen dieser emergenten Strategien und das Aufgreifen neuer Möglichkeiten der Strategieentwicklung neben der formellen Planung (Wiechmann 2008: 28). Wiechmann (2008: 28) nennt dabei unter anderem organisiertes Lernen, Versuch und Irrtum sowie das „schrittweise Zusammenfügen von Einzelentscheidungen zu einem konsistenten Muster“. Während des Prozesses von kollektivem und strategischem Lernen muss dabei die Möglichkeit für die Entstehung neuer Strategien geschaffen werden (Wiechmann/Hutter 2008: 105).

Die Metapher der „strategischen Navigation“ soll dafür genutzt werden, einen Weg aus dem Dilemma der Planung zwischen Flexibilität und Sicherheit zu entwickeln (Steele/Ruming 2012: 173). Planung kann keine vollständige Sicherheit schaffen. Sie muss formelle und informelle Instrumente verbinden und dabei kollektives Handeln und Selbstorganisation fördern – ohne ihre eigene Rolle zu verlieren. Es geht also nicht um ein Entweder-oder, sondern um ein Sowohl-als-auch (Wiechmann 2008: 249). Strategische Navigation gibt es auch außerhalb der Planung – hier geht es aber um die Bedeutung und Übertragung auf die überörtliche Planung. In der Planungstheorie wurde der Begriff der „strategischen Navigation“ von Hillier (2011: 503 ff.) und Wilkinson (2011: 595 ff.) auf Basis von Ideen aus dem Management von Hames (2007: 227 ff.) entwickelt. Übertragen auf das oben genutzte Bild bedeutet Navigation in der Planung, die eigenen Spielräume ge-

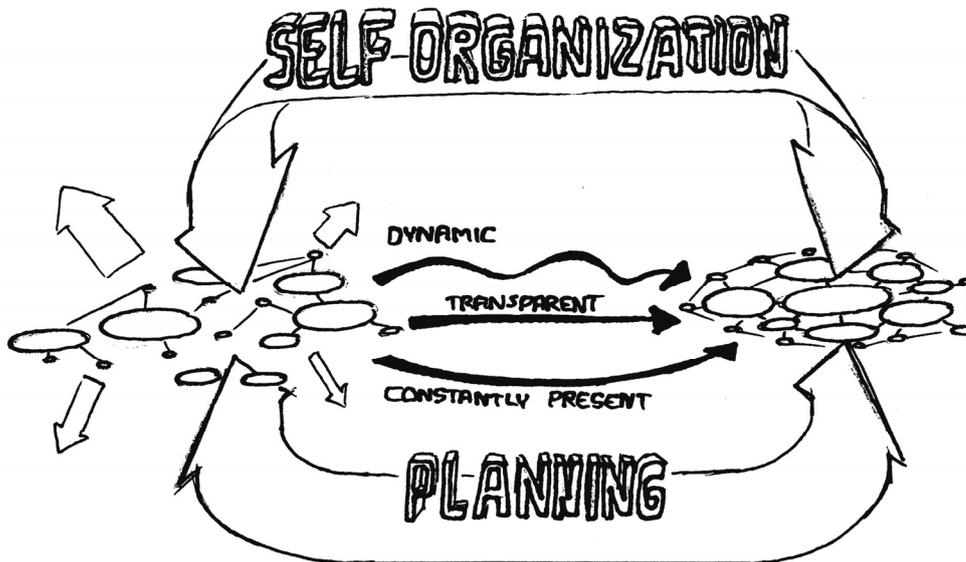
nau zu kennen und sich in ihnen bestmöglich zu bewegen, aber auch, vorab bei der Ziel festlegung beteiligt zu sein und ebenso, an bestimmten Stellen bewusst das Steuer auch an andere weitergeben zu können oder offen dafür zu sein, nicht Einsatzzwecke für vorhandene Instrumente zu suchen, sondern von den Zielen her die geeigneten Instrumente auszuwählen. Die Metapher der „Navigation“ wird nicht nur in der englischsprachigen Literatur verwendet, sondern findet sich in ähnlichen Formulierungen unter anderem auch bei Wiechmann (2008: 11) – hier als „kompetente Lotsen“ – sowie bei Marion Klemme und Klaus Selle als zwischen Zielen und Orientierungen navigierende Planer (Klemme/Selle 2010: 324). Albrechts (2004: 750) weist darüber hinaus darauf hin, dass Planung nicht nur navigiert, sondern auch bei der Festlegung des Kurses beteiligt ist. In Konfliktfällen erscheint es aber wichtig, die Gestaltung des Prozesses vom konkreten Planinhalt zu trennen (Selle 2013b). Planung hat weder nur die Aufgabe, einen Plan zu erstellen, noch nur die Aufgabe, als Moderator tätig zu sein – sondern als Navigator konstant an der Entwicklung beteiligt zu sein, in Diskussion mit anderen zu bleiben, den Kurs bei Bedarf anzupassen und stetig die geeigneten Instrumente einzusetzen, um das gesteckte Ziel zu erreichen.

Strategische Navigation kann also ein Mittel zum Management von Unsicherheiten sein, das nicht auf deren Auflösung zielt. Die Übertragung aus dem Management ist jedoch nicht konfliktfrei machbar. Schwierig wird die Anwendung auf Planung an der Stelle, wo es um das Thema *leadership* geht. Wer ein Unternehmen führt, kann mit dem Begriff der Führung sicher ganz anders umgehen als räumliche Planung in einem demokratischen Staat. Während Führung also in einem Unternehmen stark auch auf die inhaltliche Zielrichtung abzielt, kann sie sich in der Planung in erster Linie nur auf die Prozessgestaltung beziehen. In eine ähnliche Richtung deutet auch John Friedmann, der für die strategische Planung von „skilful leadership with a gloved hand“ (Friedmann 2004: 65) spricht. Ohne Wertorientierungen und Ziele geht es dabei sicher nicht (Krüger 2013: 15), diese dürfen aber nicht als gesetzt gesehen oder anderen aufgezwungen werden. Vielmehr geht es darum, den strategischen Fokus auch unter vielfältigem externem Druck nicht aus den Augen zu verlieren (Wilkinson 2011: 605). Notwendig sind dafür Themen-, Methoden- und Prozesskompetenz. Planung sucht dabei nicht danach, jede einzelne Entscheidung zu kontrollieren. Eine „Strategie des Nicht-Entscheidens“ (Siebel 2006: 15) darf aber auch nicht das Ergebnis einer flexiblen und projektorientierten Planung sein. Es geht darum, zentrale Ansatzpunkte zu finden, die das Gesamtsystem beeinflussen können (Meadows 1999: 19; Wilkinson 2011: 607). Für Hames (2007: 229) geht es um *out-imagining* statt *out-manoeuving* von anderen. Im Idealfall passiert dann vieles auch ganz ohne zusätzliche Interventionen durch Planung in selbstorganisierter Form innerhalb des gesteckten Rahmens.

Strategische Navigation bewegt sich also zwischen Selbstorganisation und festgelegter Planung (vgl. Abb. 3). Beides hat seinen Platz und seine Berechtigung. Planung darf weder ihre Aufgabe abgeben und auf die Kräfte der Selbstorganisation nachfolgender Ebenen und Akteure vertrauen, noch darf sie versuchen, alles zu regeln, alle Themen aufzugreifen und allen Akteuren möglichst konkrete Vorgaben zu machen. Von einem diffusen Ausgangszustand mit losen Verknüpfungen und vielfältigen Richtungen soll eine Entwicklung dynamisch, transparent und vor allem kontinuierlich in Richtung eines angestrebten Zustands vorangetrieben werden (vgl. Abb. 3). Wobei der Idealzustand nie erreichbar ist, sondern das Pendel auch über die beiden Pole von Planung und Selbstorganisation immer wieder zurückschwingt, z.B. aufgrund veränderter Wertvorstellungen oder neuer äußerer Bedingungen. Dabei geht es an dieser Stelle nicht um die Frage, wie ein Ziel entwickelt und definiert werden kann. Es geht um den Prozess, wie vielfältige

Entwicklungen bestmöglich in Richtung dieses Ziels gelenkt werden können. Der Kern strategischer Navigation liegt damit im Zentrum der obenstehenden Grafik, d.h. zwischen Ausgangs- und Zielzustand sowie zwischen Selbstorganisation und Planung.

Abb. 3: Strategische Navigation



Quelle: Abb. erstellt von Konstantin Langenscheidt

5 Fallbeispiel: Landesentwicklungsplan NRW

Die Landesplanung in Nordrhein-Westfalen gibt eine gute Möglichkeit, in einen aktuellen Prozess der Aufstellung eines formellen Raumordnungsplans zu blicken und diesen in das hier verwendete theoretische Gerüst einzuordnen. Dem neuen Landesentwicklungsplan (LEP) NRW geht ein langer Weg voraus (vgl. Abb. 4). Der derzeit noch gültige LEP datiert zurück auf das Jahr 1995. Bereits 2007 fand die erste Auftaktveranstaltung zum LEP 2025 statt. Danach wurde es in Nordrhein-Westfalen politisch turbulenter und nach Minderheitsregierung und Neuwahlen wurde der Aufstellungsprozess mehrfach unterbrochen. Erst 2012 wurde dann der erste Referentenentwurf fertiggestellt und in die Resortabstimmung gegeben.

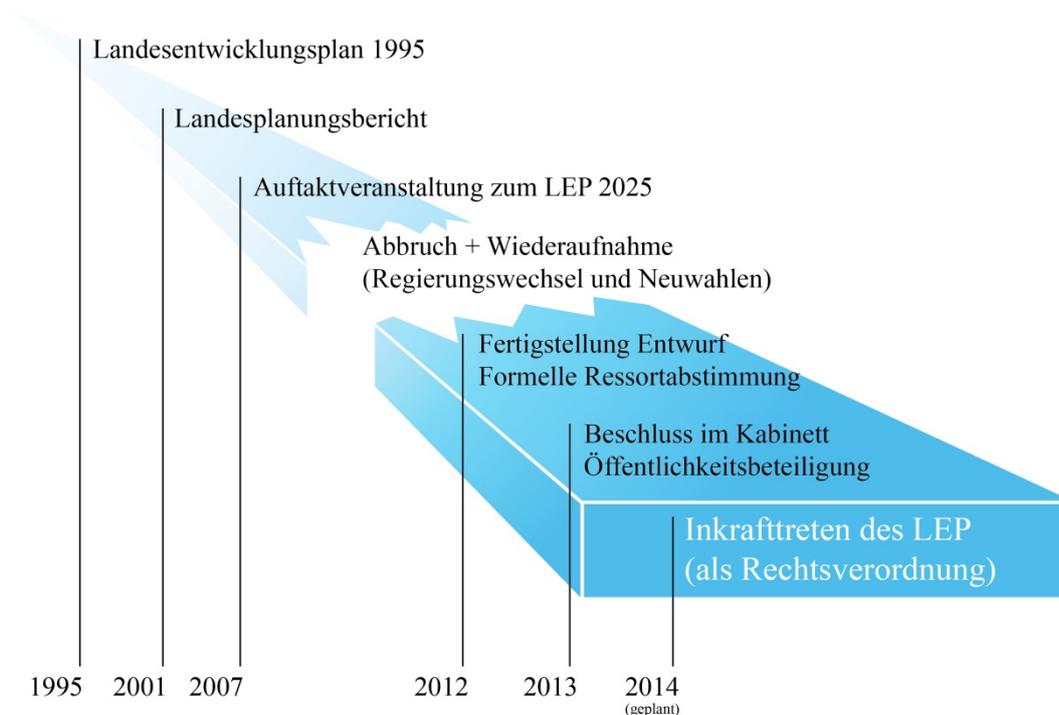
Der LEP-Entwurf aus Nordrhein-Westfalen wird hier weder als idealtypisches noch als besonders kritikwürdiges Beispiel herangezogen. Vielmehr kann davon ausgegangen werden, dass alle Landesentwicklungspläne mindestens in Teilen den Charakter eines Baukastens haben, der einer Abwägung zugänglich gemacht wird. Der LEP-Entwurf aus Nordrhein-Westfalen soll aber dazu dienen, die planungstheoretischen Überlegungen aus den Kapiteln 3 und 4 anhand eines aktuellen Fallbeispiels zu prüfen und zu diskutieren. Dieses Kapitel gibt einen kurzen Einstieg, während Kapitel 6 verstärkt auf die Aspekte strategischer Navigation aus Kapitel 4 zurückgreift.

Der neue LEP soll den bisherigen ersetzen und das Ende 2012 ausgelaufene Landesentwicklungsprogramm (LEPro) von 1989, den LEP Schutz vor Fluglärm sowie den Sachlichen Teilplan Großflächiger Einzelhandel integrieren. 2013 erfolgten der Beschluss im Kabinett und die anschließende Veröffentlichung des Entwurfs mit Beginn der Öffentlichkeitsbeteiligung. Der zeichnerische Teil wurde im Maßstab 1:300.000 aufgestellt. Der

■ Die Dichotomie von formell und informell überwinden

Beschluss im Kabinett wurde am 25. Juni 2013 gefasst und der Entwurf des LEP mit textlichen und zeichnerischen Festsetzungen sowie dem Umweltbericht online veröffentlicht. Zum Zeitpunkt dieses Beitrags befand sich der Entwurf in der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung. Nach Abschluss der Beteiligung ist für 2014 das Inkrafttreten des LEP als Rechtsverordnung geplant.

Abb. 4: Der Weg zum Landesentwicklungsplan NRW



Quelle: Abb. erstellt von Konstantin Langenscheidt

Wesentliche aktuelle Themen im LEP sind (Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen 2013a; Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen 2013b):

- Demographischer Wandel und Bevölkerungsrückgang
- Flächensparende Siedlungsentwicklung
- Klimaschutz und Klimaanpassung
- Nutzung erneuerbarer Energien
- Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland⁴
- Kulturlandschaftsentwicklung
- Stärkung der Innenstädte und Regelungen zum großflächigen Einzelhandel⁵

Der neue LEP greift die wesentlichen Themen auf, die derzeit in der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion präsent sind. Allerdings werden auch einige Themen eher zurückhaltend behandelt. So wird auf eine Zonierung des Landesgebiets ebenso verzich-

⁴ Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung im Jahr 2006 (vgl. BMVBS 2006).

⁵ Regelungen zum großflächigen Einzelhandel sind als Sachlicher Teilplan erarbeitet worden, gelten zunächst auf Basis dieses Plans und werden mit Veröffentlichung des LEP integriert (Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen 2013a).

tet werden wie auf die Ausweisung von Siedlungsachsen oder Höchst- und Hochspannungsleitungstrassen. Neu oder umfassender aufgenommen wurden hingegen die Themen „Kulturlandschaftsentwicklung“, „Flächensparende Entwicklung“, „Nutzung von Windenergie“ sowie „Klimaschutz und Klimaanpassung“ (Lamker/Mayr/Pelka 2012: 50; Lamker/Pelka 2013: 52). Über vielen Themen steht auch die Frage, wie das Verhältnis zur Regionalplanung und zur kommunalen Planung sowie zu den Fachplanungen und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen neu austariert werden kann (Lamker/Pelka 2013: 53).

Vor dem Hintergrund unsicherer Prognosen, zurückliegender gerichtlicher Auseinandersetzungen zum großflächigen Einzelhandel und der abstrakten Ebene des Bundeslandes gilt als sicher, dass nicht alle Themen in einen LEP textlich oder zeichnerisch aufgenommen und nicht alle Themen vollständig abgedeckt werden können. Der LEP muss an vielen Stellen deshalb bewusst eher den Charakter eines Baukastens haben, der für nachfolgende Entscheidungen genutzt werden kann. Im Rahmen eines Korridors und prozeduraler Vorgaben kann die Regionalplanung beispielsweise die Verfahrensschritte zur Ausweisung von Siedlungsflächen anwenden (Lamker/Pelka 2013: 53). Die Landesplanung gibt damit ein Stück weit den Anspruch auf, die Landesentwicklung in möglichst vielen Bereichen materiell vorgeben zu wollen. Der Praxistest in den Jahren wird zeigen, welche Bedeutung die Landesplanung dann für die nachfolgenden Ebenen hat und wie sie auch in Prozesse der nachgelagerten Ebenen eingebunden wird.

Parallel zum LEP wird aktuell auf Basis des am 23. Januar 2013 verabschiedeten Klimaschutzgesetzes in Nordrhein-Westfalen ein Klimaschutzplan erarbeitet. Dieser strebt eine enge Verknüpfung von Landesplanung mit Klimaschutz und Klimaanpassung an (Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen 2011: 1). In der Aufstellung stehen LEP und Klimaschutzplan hingegen getrennt da und werden auch von unterschiedlichen Stellen erarbeitet. Ein Bezug wird im LEP unter dem Punkt „Ziel Klimaschutzplan“ hergestellt, wonach „Raumordnungspläne ... diejenigen Festlegungen des Klimaschutzplans NRW um[setzen], die ... für verbindlich erklärt worden sind“ (Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen 2013b: 22). Der Klimaschutzplan wird dabei stärker in informelle Prozesse und frühzeitige Beteiligungsverfahren eingebunden, während sich der LEP zumindest bisher eher auf die gesetzlich notwendige Beteiligung zu beschränken scheint. Das ist sicher sehr verständlich angesichts fehlender empfundener Betroffenheit von Bürgern und einer knappen Personalausstattung. Die Beantwortung der Herausforderung „Klimawandel“ durch ein eigenes Gesetz und ein eigenes formelles Instrument stärkt zweifelsohne die Bedeutung dieses Themas. Die Zielrichtung muss aber mit dem LEP übereinstimmen und nicht vergessen werden dürfen die Rückbezüge zu informellen Instrumenten und zur Selbstorganisation (vgl. Kap. 2).

6 Strategische Navigation am Beispiel Landesentwicklungsplan NRW

Einfluss auf die Landesentwicklung in Nordrhein-Westfalen nehmen formelle und informelle Instrumente sowie Entwicklungen und Instrumente außerhalb der Planung. In diesem Feld muss sich die Landesplanung als Ganzes und muss sich der LEP als ihr formelles Instrument neu positionieren. Bereits 2005 hat Konrad Goppel in einer Definition der Landesplanung eine Vielfalt „interner und externer, informeller und informativer Aktivitäten zur Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Koordinationsaufgabe“ (Goppel 2005: 566) zugestanden. Er sieht die Fachkompetenz der Landesplanung gerade auch außerhalb ihres formellen Instrumentariums als gefragt an und erweitert ihr Tätigkeitsfeld über die

formellen Instrumente mit Bindungswirkung hinaus. Vielmehr spricht er sich für ein en- ges Zusammenspiel von formellen und informellen Instrumenten aus (Goppel 2005: 568).

In Teilen unklar bleiben aber die Bezüge zwischen dem formellen Instrument LEP und den vielfältigen informellen Instrumenten auf Landesebene sowie insbesondere die Ver- knüpfung zu den Bereichen außerhalb der Planung, in denen oft konkrete Umsetzungen stattfinden können. Die Planung kann ihre Aufgabe gerade in einer Zeit, in der es nicht mehr um Flächenexpansion geht, nur durch mehr Aktivitäten zur Vernetzung insbeson- dere auch in den „dritten Bereich“ des Marktes oder der Zivilgesellschaft wahrnehmen. Verweise auf informelle Instrumente enthält der Entwurf des LEP in einzelnen Bereichen in Form von Grundsätzen, unter anderem des Klimaschutzes (Grundsatz Klimaschutz- konzepte), der regionalen und grenzübergreifenden Zusammenarbeit (Grundsatz Regio- nale Konzepte in der Regionalplanung) oder des Einzelhandels (Grundsatz Regionale Einzelhandelskonzepte). Diese sind dann jeweils in der Abwägung zu berücksichtigen (Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen 2013b). Nicht abschließend beantwortet ist die Fra- ge, welche Rolle der LEP übergreifend für investive und raumwirksame Maßnahmen des Landes einnehmen soll und wie er aktiv auch mit Instrumenten beispielsweise der Fach- planungen verknüpft werden kann – und das zielorientiert und flexibel zugleich im Sinne des o. g. Verständnisses strategischer Navigation.

Die Aufstellung des neuen LEP ist unter der oben dargestellten Perspektive unter- schiedlich zu beurteilen. Einerseits folgt die Aufstellung dem sehr klassischen Muster eines formellen Instruments, bei dem nach langer interner Vorarbeit an einem Zeitpunkt X der Planentwurf beschlossen und in die Öffentlichkeitsbeteiligung gegeben wird. Auf der anderen Seite zeigen die Diskussionen um den LEP, dass es sowohl den Bedarf als auch Anstrengungen gibt, eine stärker prozessbezogene Komponente in den LEP einzu- bringen. Insbesondere dem Thema „Flächenverbrauch“ soll mit einem restriktiven Ver- fahren („Hürdenlauf“) zur Rücknahme von Flächenreserven und zur Neuausweisung von Flächen begegnet werden statt mit festen Ausweisungen im Rahmen des Plans. Hierfür ist zugleich eine dauerhafte und intensivere Arbeit der Landesplanung gefragt, wenn es um die Begleitung des Prozesses unter anderem durch die fortlaufende Bereitstellung und Aktualisierung von Daten geht.

Für die Zukunft könnte aber überlegt werden, wie die Landesplanung als offener Pro- zess stärker in andere Kommunikations- und Beteiligungswege eingebunden werden kann, sodass eine Beteiligung im Rahmen der LEP-Aufstellung gar nicht mehr die derzei- tige hohe Bedeutung zukommt. Denn: „Strategische Navigation“ bedeutet auch kontinu- ierliches Feedback und fortlaufende Offenheit. Eine Möglichkeit dazu könnte sicher ein übergreifender, offener, dynamischer und transparenter „Planungsdialog NRW 2050“ sein, wie ihn Nils Leber in seiner Dissertation fordert (Leber 2012: 288).

7 Fazit: Planerische Instrumente als Bausteine strategischer Navigation?!

Zusammenfassend gesagt gibt es also drei Folgen für die räumliche Planung insbesonde- re auf Landesebene:

- Ein höheres Gewicht für die Planung als Akteur,
- mehr Verantwortung für einzelne Planer und
- aktives Denken in Alternativen, Prozessen und Prozessbegleitung.

Wenn Planung stärker als bisher strategisch denkt und mehr (adaptiv) navigiert als (linear) plant, steigt damit automatisch ihr Gewicht als Akteur. Sie kann sich nicht nur treiben lassen zwischen den Wertvorstellungen, Zielen und Handlungsorientierungen anderer. Sie kann auch nicht eine rein moderierende Rolle einnehmen und den Moment abwarten, in dem sich ein Konsens unter allen Akteuren einstellt. Vielmehr ist sie aktiv gefordert, was wiederum auch eine gestiegene Verantwortung für einzelne Planer bedeutet. Es ist kontraintuitiv zu glauben, dass Planung losgelöst von den individuell Planenden ausschließlich ein Ergebnis von Entscheidungen der Politik (oder des Marktes) ist. Dieser Verantwortung müssen sich Planer wieder stärker bewusst werden, auch wenn die eigene Arbeit hierdurch nicht einfacher wird. Verantwortung muss vielmehr auch bedeuten, im Lichte unsicherer Entwicklungen und unsicherer Ergebnisse zu handeln (Gunder/Hillier 2007: 62).

Planer sind vielmehr strategische Navigatoren in einem Meer von Unsicherheiten, die einen großen und vielfältigen Baukasten flexibel einsetzen. Schwer fassbare und komplexe Herausforderungen fordern zu mehr Navigation zwischen formellen und informellen Instrumenten sowie zwischen Selbstorganisation und Planung auf, ohne dass ein langfristiges Ziel aus den Augen gerät. Zur Verfügung steht der Planung hierbei ein flexibler Instrumentenkasten aus formellen und informellen Instrumenten. Planer sind diejenigen, die hierüber den Überblick bewahren müssen. Möglicherweise ist dafür das Neuordnen bestehender Instrumente wichtiger als neue zu erfinden oder zu fixieren. Wichtig ist in jedem Fall, dass dabei alle Entscheidungen und Maßnahmen das strategische Ziel berücksichtigen. Planung sollte sich dabei immer bewusst machen, dass sie lediglich einen Rahmen, d.h. Regeln, formulieren kann, nicht aber konkrete räumliche Erscheinungen, d.h. Ordnungen (von Hayek 1969: 44).

Der Gestaltungs- und Koordinierungsauftrag der Planung muss dabei in jeder Entscheidung mitgedacht werden, weit über ein Planaufstellungsverfahren hinaus. Statt die Grenzen der planerischen Handlungsfähigkeit angesichts unsicherer Entwicklungen, leerer Kassen und öffentlicher Proteste gegen Entscheidungen immer wieder in den Vordergrund zu rücken, sollte der Blick zuerst auf das Ziel gelenkt werden und nicht das Denken starr durch die Instrumente beschränkt werden. Prozessbezogene Elemente sind schwer in formelle Pläne zu integrieren – ohne sie werden formelle Pläne aber zunehmend inhaltsleer. Für einen LEP bedeutet das, die (potenziellen) Adressaten im Aufstellungsprozess einzubeziehen und frühzeitig die Stellung des Plans innerhalb der Landespolitik und der Landesregierung zu klären und zu fixieren.

Bezogen auf die zu Beginn dieses Beitrags vorgestellte These würde es der Planung guttun, sich stärker als Management von Unsicherheiten durch strategische Navigation zu begreifen. Insbesondere auf Landesebene stößt das formelle Instrumentarium ansonsten zu schnell an seine Grenzen. Ein möglicher Weg kann dabei das Verständnis strategischer Navigation sein, das statt von einem einzelnen Instrument vom langfristigen Ziel ausgeht und geeignete Instrumente – seien sie formell oder informell – je nach Situation einsetzt. Wenn der Gesamtprozess offen und ehrlich ist, kann damit auch die Gefahr von als Willkür empfundener Intransparenz verringert werden. Ohne formelle Festlegungen wird es dabei nicht gehen, aber ebenso wenig ohne informelle Instrumente. Planung muss diesen Baukasten zusammenstellen und dann flexibel und situationsgerecht einsetzen, um ihrem gesamtträumlichen und überfachlichen Auftrag auch zukünftig noch mit Gewicht nachkommen zu können.

Vielen Dank an Konstantin Langenscheidt (TU Dortmund, Fakultät Raumplanung) für die Erstellung und Bereitstellung der Abbildungen 1, 3 und 4 für diesen Beitrag.

Literatur

- Abbott, J. (2005): Understanding and Managing the Unknown: The Nature of Uncertainty in Planning. In: *Journal of Planning Education and Research* 24 (3), 237-251.
- Albrechts, L. (2004): Strategic (spatial) planning reexamined. In: *Environment and Planning B* 31 (5), 743-758.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2009): Klimawandel als Aufgabe der Regionalplanung. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 81.
- Blotevogel, H. H. (2012): Herausforderungen für die Raumordnungsplanung heute – Neue Zielsetzungen, harte und weiche Steuerungsmodi. In: Steger, C. O.; Bunzel, A. (Hrsg.): *Raumordnungsplanung quo vadis? Zwischen notwendiger Flankierung der kommunalen Bauleitplanung und unzulässigem Durchgriff*. Wiesbaden, 11-41. = Schriftenreihe der Freiherr-vom-Stein-Akademie für Europäische Kommunalwissenschaften 2.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2006): *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland*. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.06.2006. Berlin.
- Bunzel, A. (2012): Grenzen und Gestaltungsmöglichkeiten der Raumordnungsplanung im Lichte der kommunalen Planungshoheit. In: Steger, C. O.; Bunzel, A. (Hrsg.): *Raumordnungsplanung quo vadis? Zwischen notwendiger Flankierung der kommunalen Bauleitplanung und unzulässigem Durchgriff*. Wiesbaden, 42-62. = Schriftenreihe der Freiherr-vom-Stein-Akademie für Europäische Kommunalwissenschaften 2.
- Christensen, K. S. (1985): Coping with Uncertainty in Planning. In: *Journal of the American Planning Association* 51 (1), 63-73.
- Christensen, K. S. (2012): Planning in Complexity. In: de Roo, G.; Hillier, J.; van Wezemael, J. (Hrsg.): *Complexity and planning. Systems, assemblages and simulations*. Farnham, 75-91.
- Danielzyk, R. (2005): Informelle Planung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*. Hannover, 465-469.
- Friedmann, J. (2004): Strategic spatial planning and the longer range. In: *Planning Theory & Practice* 5 (1), 49-67.
- Fröhlich, J.; Knieling, J.; Schaerffer, M.; Zimmermann, T. (2011): *Instrumente der regionalen Raumordnung und Raumentwicklung zur Anpassung an den Klimawandel*. Hamburg.
- Goppel, K. (2005): Landesplanung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*. Hannover, 561-573.
- Gunder, M.; Hillier, J. (2007): Problematising responsibility in planning theory and practice: On seeing the middle of the string? In: *Progress in Planning* 68 (2), 57-96.
- Günzel, M.; Lamker, C. (2012): *Managing Complexity. The Collaborative Rationale and Strategic Discourses Discussed by the Example of the German Energy Turnaround*. Groningen. Vortrag beim Meeting of AESOP's Thematic Workgroup on Complexity & Planning.
- Hames, R. D. (2007): *The five literacies of global leadership. What authentic leaders know and you need to find out*. Chichester, Hoboken.
- Healey, P. (2003): Collaborative Planning in Perspective. In: *Planning Theory* 2 (2), 101-123.
- Hillier, J. (2011): Strategic navigation across multiple planes: Towards a Deleuzean-inspired methodology for strategic spatial planning. In: *Town Planning Review* 82 (5), 503-527.
- Innes, J. E. (1995): Planning Theory's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice. In: *Journal of Planning Education and Research* 14 (3), 183-189.

- Junker, R.; Kruse, S. (2011): Grundlagen für die Erarbeitung einer neuen landesplanerischen Regelung zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels. Untersuchung im Auftrag der Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen, Referat III B 2 – Regionalentwicklung, Regionalräte, Raumbearbeitung. Dortmund.
- Keaser, E. (2013): Warum alles so kompliziert ist. Im Zeitalter der tückischen Probleme. In: NZZ Online, 17.05.2013.
<http://www.nzz.ch/aktuell/feuilleton/uebersicht/im-zeitalter-der-tueckischen-probleme-1.18081789> (04.04.2014).
- Klemme, M.; Selle, K. (2010): Zuspitzungen: Siedlungsflächenentwicklung als Gegenstand der Stadtforschung. Thesen zum Schluss. In: Klemme, M.; Selle, K. (Hrsg.): Siedlungsflächen entwickeln. Akteure, Interdependenzen, Optionen. Detmold, 314-333.
- Kment, M. (2011): Raumplanung unter Ungewissheit. In: Zeitschrift für Umweltrecht 24 (3), 127-132.
- Krüger, T. (2013): Alles Management? Fortgesetzte Anregungen aus der Managementforschung für die Planungstheorie. In: RaumPlanung 167, 14-19.
- Lamker, C.; Mayr, A.; Pelka, K. (2012): Neuer Landesentwicklungsplan in NRW. Junges Forum NRW der ARL. In: Planerin 6, 50.
- Lamker, C.; Pelka, K. (2013): Neues aus der Landesplanung. Der Landesentwicklungsplan NRW. In: RaumPlanung 166, 51-53.
- Leber, N. (2012): Entwicklungsperspektiven metropolitaner Peripherien im Rahmen stadtregionaler Planungs- und Entwicklungsprozesse am Beispiel Nordrhein-Westfalen. Dissertation an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.
- Mack, R.P. (1971): Planning on uncertainty. Decision making in business and government administration. New York.
- Meadows, D.H. (1999): Leverage Points. Places to Intervene in a system. Hartland.
http://www.fraw.org.uk/files/limits/meadows_1999.pdf (04.04.2014).
- Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2011): Eckpunkte für den Klimaschutzplan Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- Priebs, A. (1999): Die Region ist die Stadt! Ein Plädoyer für dauerhafte und verbindliche Organisationsstrukturen für die Stadtregion. In: Informationen zur Raumentwicklung 9/10, 617-628.
- Selle, K. (2013a): Über Bürgerbeteiligung hinaus. Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte. Detmold.
- Selle, K. (2013b): Chancen und Grenzen der Beteiligung. Vortrag bei der Jahrestagung des Jungen Forums der Akademie für Raumforschung und Landesplanung in Kaiserslautern.
- Siebel, W. (2006): Wandel, Rationalität und Dilemmata der Planung. In: PND online 4/2006, 1-22.
http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/siebel_lang.pdf (04.04.2014).
- Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen (2013a): Erarbeitung eines neuen Landesentwicklungsplans für Nordrhein-Westfalen. Begründung. Entwurf Stand 25.06.2013. Düsseldorf.
- Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen (2013b): Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen. Zeichnerische Festlegungen. Entwurf Stand 25.06.2013. Düsseldorf.
- Steele, W.; Ruming, K.J. (2012): Flexibility versus Certainty: Unsettling the Land-use Planning Shibboleth in Australia. In: Planning Practice and Research 27 (2), 155-176.
- von Hayek, F.A. (1969): Freiburger Studien. Gesammelte Aufsätze. Tübingen.
- Wiechmann, T. (2008): Planung und Adaption. Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken. Dortmund.
- Wiechmann, T.; Hutter, G. (2008): Die Planung des Unplanbaren. In: Hamedinger, A.; Breitfuss, A.; Dangschat, J.S.; Frey, O. (Hrsg.): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat. Wiesbaden, 104-121.

■ Die Dichotomie von formell und informell überwinden

Wilkinson, C. (2011): Strategic navigation: in search of an adaptable mode of strategic spatial planning practice. In: Town Planning Review 82 (5), 595-613.

Zimmermann, K. (2012): Zwischen Wutbürger und direkter Demokratie: Steckt die Bürgerbeteiligung in der Krise? In: Flächenmanagement und Bodenordnung 74 (4), 155-161.

Autor

Christian Lamker (*1984) studierte Raumplanung (Dipl.-Ing.) in Dortmund und Auckland. Seit 2010 arbeitet er als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund. Seine Funktion umfasst die Studienkoordination für den Masterstudiengang Raumplanung. Forschungsinteressen liegen in den Bereichen Regional- und Landesplanung, Planungstheorie und Klimaanpassung.

Lena Neubert

Integration von Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel in die ländliche Regionalentwicklung – mit informellen Instrumenten ans Ziel?

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Informelle Instrumente der Raumplanung vor dem Hintergrund des Klimawandels
- 3 Hindernisse auf dem Weg zum Ziel
 - 3.1 Mögliche Hindernisse
 - 3.2 Möglichkeiten zur Überwindung
- 4 Fazit: Weiterentwicklung informeller Instrumente – mehr „Top-down“ erforderlich?

Literatur

Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund des Klimawandels und der damit verbundenen Maßnahmen des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel werden die verschiedenen formellen und informellen Instrumente der räumlichen Planung und Entwicklung diskutiert. Bei der Integration von Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel in die informellen Instrumente der ländlichen Regionalentwicklung können einige „Hindernisse“ ausgemacht werden. Am Beispiel der Rahmenbedingungen, die durch die Förderprogramme definiert werden, und akteursbezogener Faktoren werden die Grenzen der Integration von Klimaschutz und Anpassung deutlich. Eine Möglichkeit zur Überwindung dieser Hindernisse könnte in der stärkeren Steuerung dieser Instrumente liegen. Wird diese Form der Weiterentwicklung der informellen Instrumente gewählt, sollte aber das gesamte Instrumentarium der räumlichen Planung betrachtet werden.

Schlüsselwörter

Klimaschutz – Anpassung an den Klimawandel – ländliche Regionalentwicklung – LEADER – ILE

Integration of climate protection and adaptation to climate change in rural regional development – using informal instruments to achieve goals?

Abstract

Against the background of climate change and therefore the need of climate change mitigation and adaption different instruments of the statutory (formal) and non-statutory (informal) spatial planning and development are under discussion. When it comes to the

mainstreaming of climate change mitigation and adaptation into the instruments of rural development, which are considered to be among the informal instruments, some hindering factors can be identified. The framework conditions of these instruments (for instance the funding programs) and actor related factors are some examples that show the limits of the mainstreaming of climate change mitigation and adaptation. One possible solution could be a stricter control or regulation of these instruments. But the further development of spatial planning and development against the background of climate change should consider all instruments.

Keywords

Climate change mitigation – climate change adaptation – rural development – LEADER – ILE

1 Einleitung

Ist für die Integration von Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel in informelle Instrumente der Raumentwicklung eine stärkere Steuerung „von oben“ notwendig? Diese Frage bedarf im Kontext der Weiterentwicklung des Instrumentariums der räumlichen Planung und Entwicklung der weiteren Diskussion. Der Umgang mit dem Klimawandel stellt eine Herausforderung für die räumliche Planung und Entwicklung dar. Dabei meint Klimaschutz „Vermeidung weiterer anthropogener Klimaänderungen durch Verringerung von Treibhausgasemissionen und Erhalt oder Schaffung von Kohlenstoffsinken ...“ (Fleischhauer/Bornefeld 2006: 162). Die Anpassung an den Klimawandel bzw. an die Folgen des Klimawandels wird definiert als der „Schutz der Gesellschaft vor Klimawirkungen und Verringerung der gesellschaftlichen Verwundbarkeit ...“ (Fleischhauer/Bornefeld 2006: 162). Als Maßnahmen für den Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel werden in diesem Beitrag daher alle Aktivitäten verstanden, die zur Reduktion von Treibhausgasemissionen, zur Entwicklung von Senken und zur Verringerung der Vulnerabilität beitragen. Klimaschutz- und anpassungsbezogene Maßnahmen lassen sich daher in verschiedenen Sektoren und auf verschiedenen Handlungsebenen finden. Der Klimawandel wird, wenn auch in unterschiedlichem Maße, alle Regionen betreffen. Die konkreten Auswirkungen vor Ort sind dabei auch von der regionalen Vulnerabilität abhängig. Diese hängt nicht nur von den Eigenschaften von Systemen und Räumen ab, die sich durch die Auswirkungen des Klimawandels als nachteilig erweisen können, sondern auch von den Handlungskapazitäten vor Ort (vgl. Birkmann/Böhm/Buchholz et al. 2013: 25).

In ländlichen Räumen besteht in vielen Sektoren ein Erfordernis für Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel. Obwohl der Land- und Forstwirtschaft nicht mehr die dominierende Rolle zukommt, prägt sie dennoch die ländlichen Räume. Andere wichtige Handlungsfelder für Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel in ländlichen Räumen sind in den Bereichen Natur und Landschaft, Wassermanagement, Tourismus und Verkehr zu sehen. Für die ländlichen Räume ergibt sich die Notwendigkeit von Klimaschutz und Anpassung aber nicht nur aus der eigenen, direkten Betroffenheit: Sie übernehmen auch wichtige Funktionen für Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel für andere Räume, so z. B. im Bereich des Ausbaus der erneuerbaren Energien und in der Hochwasservorsorge. Für ländliche Räume ergibt sich die Notwendigkeit von Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel auch aus einem praktischen Grund: Der „Health Check“ der EU zählt den Klimawandel zu einer der

neuen Herausforderungen (vgl. Tietz 2010: 1) und die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU – und hier der Bereich „Entwicklung des ländlichen Raumes“ – zeigt einen hohen Stellenwert der Thematiken „Klimawandel“, „Klimaschutz“ und „Anpassung an den Klimawandel“ (vgl. KOM 2013). Somit wird dieser Themenkomplex auch seinen Niederschlag in der Förderung der ländlichen Räume über diese Politiken finden.

Vor dem Hintergrund der Integration von Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel in die ländliche Regionalentwicklung soll in diesem Beitrag diskutiert werden, ob zur Erreichung dieses Ziels eine stärkere Einflussnahme auf regionale Kooperationen sinnvoll ist. Dazu soll zunächst aufgezeigt werden, welche Herausforderungen Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel für das Instrumentarium der räumlichen Planung mit sich bringen. Danach wird auf die informellen Instrumente der räumlichen Planung eingegangen und die ländliche Entwicklung eingeordnet. Ein spezieller Fokus liegt hier auf den Instrumenten der ländlichen Entwicklung LEADER und ILE. Anhand ausgewählter möglicher Hindernisse wird diskutiert, ob im Zuge einer Weiterentwicklung des informellen Instrumentariums der räumlichen Planung eine stärkere Einflussnahme auf informelle Instrumente eine Option wäre.

Der Beitrag gründet sich auf die Untersuchungen der Autorin im Zuge ihres Promotionsvorhabens.

2 Informelle Instrumente der Raumplanung vor dem Hintergrund des Klimawandels

Informelle Instrumente haben in der räumlichen Planung vielgestaltige Formen. Als „Formen der Zusammenarbeit“ nach §13 ROG sollen „zur Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumordnungsplänen oder von sonstigen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen ... die Träger der Landes- und Regionalplanung mit den hierfür maßgeblichen öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts einschließlich Nichtregierungsorganisationen und der Wirtschaft zusammenarbeiten oder auf die Zusammenarbeit dieser Stellen und Personen hinwirken“ (§13 Abs.1 S.1 ROG). Hierzu zählen vertragliche Vereinbarungen, regionale Entwicklungskonzepte, regionale Foren, interkommunale Kooperationen, Raumbeobachtung und anderes mehr (vgl. §13 Abs. 2 ROG). Ebenso wie hier keine abschließende Definition dieser „Formen von Zusammenarbeit“ vorgenommen wird, gibt es keine genaue Definition, die den Begriff „informelle Instrumente“ bzw. „informelle (Planungs-)Ansätze“ beschreibt (vgl. Danielzyk/Knieling 2011: 476). Merkmale von informellen Instrumenten bzw. Ansätzen sind laut Danielzyk (2005: 466):

- flexible, situationsgerechte Planung (Verfahren und Ergebnisse)
- unmittelbare Einbeziehung umsetzungsrelevanter Akteure
- Verbindlichkeit und Umsetzung aus Selbstbindung der Akteure
- keine Vorgaben aus dem öffentlichen Recht zu Verfahren, Produkten, beteiligten Akteuren
- Verfahren nicht formlos: Akteure geben sich selbst Verfahrensregeln oder Vorgaben von übergeordneten Ebenen
- dialogisch und umsetzungsorientiert

Ein Nachteil wird in der Regelungskraft in Konfliktfällen gesehen: So können Ergebnisse nicht erzwungen werden und Akteure die Kooperation verlassen (vgl. Danielzyk 2005: 467).

Die Bedeutung von informellen Instrumenten in der räumlichen Planung hat über die Jahre immer weiter zugenommen (vgl. Danielzyk/Knieling 2011: 473). Diese Entwicklung spiegelt sich auch in der laufenden Debatte um Klimawandel und Raumplanung wider. Klimawandel sowie Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel werden seit einigen Jahren als Themen der Raumplanung diskutiert. Dabei werden ein klarer räumlicher Bezug (Fleischhauer/Bornefeld 2006: 162) und eine raumplanerische Relevanz festgestellt (Greiving/Fleischhauer 2008: 62). Bei der Untersuchung der raumplanerischen Instrumente werden sowohl die Möglichkeiten ihrer Weiterentwicklung hinsichtlich der Herausforderungen des Klimawandels (z.B. neue Kategorien in Raumordnungsplänen; vgl. Ritter 2007) als auch neue Instrumente und Ansätze (z.B. Climate Proofing; vgl. Birkmann/Fleischhauer 2009) in den Blick genommen. Häufig geht es in diesem Zusammenhang um die Frage, inwieweit formelle und informelle Instrumente den Belangen des Klimawandels Rechnung tragen. Neben einem Verweis auf die Defizite informeller Instrumente (z.B. fehlende rechtliche Bindung und Sanktionsmöglichkeiten; vgl. u.a. Mitschang 2009; ARL 2011; Rannow/Finke 2008) wird auch auf die Notwendigkeit informeller Instrumente aufgrund bestimmter Schwächen des formalrechtlichen Instrumentariums verwiesen (vgl. u.a. Roggema 2009; Schlipf/Herlitzius/Frommer 2008; Birkmann/Böhm/Büscher et al. 2010; Greiving/Fleischhauer 2008). Diese begründen sich beispielsweise in den weitreichenderen Möglichkeiten zur Beteiligung von Akteuren und der fehlenden Einflussmöglichkeit formalrechtlicher Instrumente auf bestimmte Themenbereiche (z.B. Landwirtschaft, Tourismus). Tabelle 1 gibt einen Überblick über informelle Instrumente auf regionaler Ebene, die für die Implementation von Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen in Betracht kommen können.

Zu den in Tabelle 1 aufgeführten informellen Instrumenten (auf regionaler Ebene) gehören auch LEADER („Liaison entre actions de développement de l'économie rurale“) und ILE („Integrierte ländliche Entwicklung“). Diese entstammen ursprünglich nicht der Raumordnung, sondern sind aufgrund ihrer Wurzeln in der Agrarstrukturpolitik dem Bereich der raumrelevanten Fachplanungen zuzuordnen (vgl. Tab. 1). Ihre Finanzierung erfolgt aus dem ELER (Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums) auf Ebene der Europäischen Union und der GAK (Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz) auf nationaler Ebene. Beide Instrumente basieren auf einem regionalen Entwicklungskonzept. Dieses wird gemeinsam mit lokalen und regionalen Akteuren erarbeitet und über Projekte umgesetzt. LEADER und ILE zeichnen sich daher durch eine Umsetzungsorientierung und die Beteiligung von lokalen und regionalen Akteuren aus. Die Durchführung dieser beiden Instrumente ist freiwillig und die Umsetzung basiert auf der Selbstbindung der Akteure. LEADER und ILE tragen somit Merkmale informeller Instrumente bzw. Ansätze. Zwar sind LEADER und ILE nicht im engsten Sinne als informelle Instrumente der Raumplanung zu sehen, sind aber im weiteren Sinne aufgrund ihres Raumbezugs zu den Instrumenten der räumlichen Entwicklung zu zählen. Im Bereich der informellen Instrumente bzw. Planungsansätze zählen ILE und LEADER zu denjenigen der endogenen Regionalentwicklung (auch als eigenständige Regionalentwicklung bezeichnet). Laut Grabski-Kieron und Kötter (2012) ist die endogene Regionalentwicklung durch die Region als Handlungsebene gekennzeichnet, in der ein Netzwerk aus unterschiedlichen Akteuren aus verschiedensten Sektoren des öffentlichen und privaten Bereichs besteht.

In einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit sollen die Potenziale der Region aktiviert und Projekte sektorübergreifend erarbeitet werden. Wie bei ILE und LEADER werden die Prozesse der endogenen Regionalentwicklung häufig durch Förderprogramme von außen initiiert (vgl. Grabski-Kieron/Kötter 2012: 95 f.). Aufgrund der beschriebenen Merkmale sind beide Instrumente eng mit dem Bottom-up-Ansatz verknüpft.

Tab. 1: Kategorisierung der Instrumente einer regionalen Klimaschutz- und Klimaanpassungsstrategie

Instrumente	Räumliche Gesamtplanung	Raumbezogene Fachplanungen	Weitere Akteure / Planungen
	Regionalplanung	z. B. Wasserwirtschaft, Landschaftsplanung, Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Verkehrsplanung, ...	z. B. Tourismus, Katastrophenschutz, Naturschutz, ...
Informelle Instrumente (§ 13 ROG) <i>(weitere Möglichkeiten, die zum Teil bereits genutzt werden, aber im Hinblick auf den Klimawandel Ausbaupotenzial besitzen)</i>	Beratung/Information und Moderation <ul style="list-style-type: none"> • Informationsbasierte Instrumente (GIS, Entscheidungsfindungssysteme) • Moderation von Regionalen Prozessen Mitwirkung bei Regionalkonferenzen, Regionalen Entwicklungskonzepten (REK) und Regionalmanagement Räumliche Leitbilder und Szenarien Raumordnerische Verträge	Klimaverträgliche regionale Energiekonzepte Regionale Siedlungs- und Verkehrskonzepte Klimaverträgliche Konzepte für Korridore (Energie, Verkehr) Mitwirkung bei Agrarstruktureller Entwicklungsplanung (AEP) bzw. Integrierten ländlichen Entwicklungskonzepten (ILEK) LEADER Biotopverbundkonzepte Klimaschutz in Berggebieten (Protokolle der Alpenkonvention) (Risiko-) Managementpläne	Tourismuskonzepte Artenschutz- und Biodiversitätsstrategien: Freiraumkonzepte, Biotop- und Lebensraumkorridore

Quelle: Eigene Darstellung nach BMVBS/BBSR (2009: 12), ergänzt

Aufgrund der Ansprüche, die in der Klimawandeldebatte an informelle Instrumente gestellt werden, ist die Frage nun, ob und wie informelle Instrumente Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel aufgreifen können. Dies soll an den in den ländlichen Räumen weitverbreiteten Instrumenten LEADER und ILE untersucht werden. Das Junge Forum der ARL hat sich auf seiner Jahrestagung 2013 mit der Planung „als Hindernislauf“

beschäftigt. Gemäß dem Tagungsthema sollen mögliche „Hindernisse“ identifiziert werden und es soll auch diskutiert werden, wie eine Überwindung gelingen könnte.

3 Hindernisse auf dem Weg zum Ziel

Im Alltag und im Planungshandeln sind wir mit unterschiedlichsten Hindernissen konfrontiert. Was wir als Hindernis bezeichnen ist dabei immer abhängig von unserer Zieldefinition. Laut Duden ist ein Ziel „... etwas, worauf jemandes Handeln, Tun o. Ä. ganz bewusst gerichtet ist, was jemand als Sinn und Zweck, angestrebtes Ergebnis seines Handelns, Tuns zu erreichen sucht ...“ (Bibliographisches Institut 2013a). Ein Hindernis wird definiert als „hindernder Umstand, Sachverhalt, Hemmnis, Schwierigkeit[;] etwas, was das direkte Erreichen eines Ziels, das Weiterkommen be- oder verhindert ...“ (Bibliographisches Institut 2013b). In der räumlichen Planung taucht der Begriff „Ziel“ in unterschiedlichen Zusammenhängen auf: das „Ziel“ als Festlegung in Raumordnungsplänen, das Ziel als Ergebnis eines Planungsprozesses usw. Ganz wesentlich ist, dass durch die Definition eines Ziels, eines künftig gewollten Zustandes (Soll), ein normativer Schritt vollzogen wird (vgl. Scholles 2008: 247). Hindernisse zeigen sich also erst mit dem Blick auf ein Ziel. Für diesen Beitrag heißt das nun, dass die entdeckten Hindernisse sich auf das Ziel beziehen, Klimaschutz und Anpassung in die ländliche Entwicklung zu integrieren.

3.1 Mögliche Hindernisse

Im Folgenden sollen nun ausgewählte „hemmende Faktoren“ aufgezeigt werden, die Hindernisse für die Integration von Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel in die ländliche Entwicklung darstellen können. Mögliche fördernde Faktoren und Stärken der informellen Instrumente werden an dieser Stelle ausgeklammert. Die Daten wurden durch eine Dokumenten- und Literaturanalyse sowie durch Interviews mit Akteuren der ländlichen Entwicklung in vier Fallstudien gewonnen. Die Fallstudien beschreiben je zwei Regionen, die einen LEADER- bzw. ILE-Prozess durchführen. Sie liegen in verschiedenen Bundesländern, repräsentieren verschiedene Typen ländlicher Räume und weisen Unterschiede in ihren Entwicklungstendenzen, ihrer Raumstruktur und Betroffenheit durch den Klimawandel auf. Durch sie soll eine möglichst große Bandbreite an Kooperationsformen und der sie beeinflussenden Faktoren abgebildet werden. Theoretisch-konzeptionelle Grundlage hierfür bildet die analytische Sichtweise des Regional-Governance-Begriffes von Benz und Fürst (2003). Nach Seimetz (2009: 4) beschreibt „Regional Governance“ „einen Prozess der eigenverantwortlichen Organisation von Regionen und ihren Akteuren. Er steht für neue regionale Selbststeuerungsformen, die im Wesentlichen auf netzwerkartigen Kooperationen basieren. Das Zusammenspiel kommunaler und regionaler Akteure, das Zusammenspiel von Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung entscheidet über Erfolg oder Misserfolg von Regionalentwicklung“. Nach Fürst/Lahner/Pollermann (2005: 331) „stehen dabei Prozesse und Regelsysteme [im Vordergrund], die ein kollektives Handeln unterschiedlicher Akteure ermöglichen und dadurch unterschiedliche Handlungslogiken verbinden können“. Die Verwendung des Begriffs „Regional Governance“ ist sowohl in einer normativen als auch in einer analytischen Weise möglich (vgl. Benz/Fürst 2003: 12). Die analytische Sichtweise stützt sich auf den von Mayntz und Scharpf entwickelten „akteurzentrierten Institutionalismus“ und benennt Faktoren, „die die Kooperation grundsätzlich positiv oder negativ beeinflussen können“ (Benz/Fürst 2003: 35 f.). Der Struktur des „akteurzentrierten Institutionalismus“ folgend umfassen die Faktoren, die regionale Kooperationen beeinflussen,

- Probleme und situative Rahmenbedingungen,
- Akteure und ihre Handlungsorientierungen,
- Akteursstruktur und Machtverhältnisse,
- institutionelle Rahmenbedingungen sowie
- prozessendogene Faktoren (vgl. Benz/Fürst 2003: 36).

Für die Analyse der Integration von Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel in die regionalen Kooperationsformen LEADER und ILE werden mithilfe dieser Struktur die beeinflussenden Faktoren untersucht. Die hier dargestellten Faktoren sind eine Auswahl, die einerseits die institutionelle und andererseits die akteursbezogene Seite zeigen soll.

Rahmenbedingungen: Förderprogramme

Die externen Rahmenbedingungen für LEADER und ILE werden auf unterschiedlichen Ebenen definiert. Auf Ebene der EU sind die „ELER-Verordnung“ und die „Strategischen Leitlinien der Gemeinschaft“ wichtige Dokumente. Die EU-Förderung sieht vor, dass diese Vorgaben auf den weiteren Ebenen konkretisiert werden. Daher enthalten auf nationaler Ebene in Deutschland die „Nationale Rahmenregelung“ sowie der Nationale Strategieplan die weiteren Vorgaben. Die Programme für die Entwicklung des ländlichen Raums liegen auf der Ebene der Bundesländer, die auch die Richtlinien erarbeiten. Die ILE-Förderung ist über die GAK und die Programme für die Entwicklung des ländlichen Raums sowie die entsprechenden Richtlinien geregelt.

Der Klimawandel bzw. Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel werden im Health Check der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) (2008) als eine der neuen Herausforderungen benannt (vgl. Tietz 2010: 1). Folglich findet das Thema „Klimawandel“ auch im ELER seinen Niederschlag. Die Regelungen auf nationaler Ebene und die Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum auf Ebene der Bundesländer lassen Bezüge zu Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel erkennen. Wie die Analyse von Stratmann (2008: 25) zeigt, enthält der ELER zahlreiche Möglichkeiten, um Klimaschutz und Anpassung umzusetzen. Auch in den Programmen der Bundesländer zur Entwicklung des ländlichen Raums finden Klimaschutz und Anpassung Berücksichtigung. Diese variiert von Bundesland zu Bundesland und viele Maßnahmen haben nicht unmittelbar Klimaschutz oder Anpassung an den Klimawandel zum Ziel (vgl. Stratmann 2008: 25). Eine explizite Aufnahme von Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel in die für die Arbeit in den LEADER- und ILE-Regionen maßgeblichen Richtlinien lässt sich kaum ausmachen. Allenfalls werden Klimaschutz und Anpassung indirekt thematisiert. Hier muss man sich die Frage stellen, inwieweit diese „Rahmenbedingungen“ geeignet sind, um klimaschutz- oder anpassungsbezogene Aktivitäten in den Regionen initiieren zu können. Obwohl die externen Rahmenbedingungen, d.h. die Vorgaben aus den Richtlinien und Förderprogrammen, nicht als offensichtliche Hindernisse auf dem Weg zu mehr Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel in der ländlichen Entwicklung angesehen werden können, kann bei ihnen aber auch keine explizit fördernde Wirkung konstatiert werden.

Instrumente: Ausrichtung und Ziele

Als horizontale Achse im ELER soll LEADER zur Umsetzung der drei anderen Achsen (Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft, Verbesserung der

Umwelt und Landschaft, Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung der Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft) beitragen. Über die Ausgestaltung der Förderprogramme können Schwerpunkte gesetzt werden. Hier steht vor allem die Achse 3 „Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung der Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft“ im Vordergrund (vgl. DVS o.J.). Die ILE-Förderung hat sich aus der Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung entwickelt. Obwohl mit dieser integrierten Förderung die „ländlichen Räume als Lebens-, Arbeits-, Erholungs- und Naturraum gefördert werden [sollen] ...“, hat die Entwicklung der Agrarstruktur im Rahmen der GAK naturgemäß einen besonderen Stellenwert“ (Grabski-Kieron/Kötter 2012: 98). Auch in der Praxis sind mit der ländlichen Entwicklung durch LEADER und ILE vor allem die Erhaltung und Schaffung von Lebensqualität über die wirtschaftliche Entwicklung sowie über den Erhalt des kulturellen und natürlichen Erbes verbunden. Hiermit sind Aktivitäten in den verschiedensten Bereichen verbunden.

Die oben genannten Aspekte zeigen sich in der thematischen Ausrichtung der regionalen Entwicklungskonzepte und Projekte in den untersuchten Regionen: Die hauptsächliche Ausrichtung liegt in den Bereichen Infrastruktur, Stärkung der Wirtschaft und Entwicklung des Tourismus. Es gibt einige Projekte, die zu Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel beitragen können, diese liegen vorwiegend im Bereich Energie (alternative Energieformen, Energieeinsparung und -effizienz) und Naturschutz/Landschaftspflege. Schutz und Anpassung werden aber zumeist nicht direkt intendiert, hier scheinen andere Interessen und Einflussfaktoren zu überwiegen (z.B. ökonomische Interessen). Insgesamt zeigt die aktuelle Ausrichtung der Regionen, dass Klimaschutz gegenüber Anpassung zu überwiegen scheint und Klimaschutz vor allem im Bereich Energie gesehen wird.

Akteure: Wissen über Klimaschutz und Anpassung sowie Prioritätensetzung

Dass die strikte Trennung zwischen Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel eher auf akademischer Ebene vorgenommen wird, ist keine neue Erkenntnis. Dies zeigte sich auch schon in anderen Projekten und Untersuchungen, in denen Maßnahmen des Klimaschutzes und der Anpassung im praktischen Umfeld diskutiert wurden (vgl. u.a. Greiving/Fleischhauer 2008: 62; Kemper/Schlipf 2011: 235). Wie die ersten eigenen Erkenntnisse aus den Fallstudien deutlich machen, zeigt sich aber auch, dass neben einer fehlenden Abgrenzung und einer Vermischung der Themenfelder auch eine Fokussierung der Thematik auf den Klimaschutz stattfindet. Anpassung an den Klimawandel bzw. Klimaanpassung ist nicht allen Akteuren ein Begriff (oder wird auf den Klimaschutz bezogen) und kann nicht sofort auf die entsprechenden Maßnahmen bezogen werden. Was allerdings nicht heißt, dass zur Anpassung Maßnahmen wie Hochwasserschutz, Waldumbau, Wassermanagement, Frischluftzufuhr u.v.m. unbekannt sind. Diese Themenfelder sind vielen Akteuren bekannt, nicht immer allerdings unter dem Stichwort „Anpassung an den Klimawandel“. Der Klimaschutz scheint für die meisten Akteure ein wesentlich einfacher zu bespielendes Feld zu sein. Gleichwohl muss aber festgestellt werden, dass hier häufig eine Verengung der Thematik auf Energiefragen vorgenommen wird. Zwar bildet der Energiebereich einen wichtigen Teil des Klimaschutzes, es dürfen aber dennoch nicht Fragen des Erhalts und der Schaffung von Treibhausgasenken und weitere Maßnahmen der Emissionseinsparung oder -verhinderung außerhalb des Energiesektors (z.B. im Bereich der Landnutzung) vergessen werden. Wie die Interviews zeigen, ist ein weiterer wichtiger Aspekt die Informationslage zu Klimaschutz und Anpassung bzw. der Transfer des Wissens über Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel in die Regionen: Ein großer Mangel an

Informationen wird durch die meisten befragten Akteure nicht gesehen. Hier lässt sich also eine Diskrepanz bei dem Informationsangebot und dem Wissen der Akteure feststellen (besonders öffentliche Akteure aus dem Bereich Umwelt und Planung erhalten häufig über entsprechende E-Mail-Verteiler klimarelevante Informationen). Das Problem ist daher nicht im Mangel an Informationen, sondern in anderen Gründen zu finden. In den Interviews konnten ein Mangel an Zeit und ein geringerer Stellenwert von Klimaschutz und Anpassung im Vergleich zu anderen Problematiken (s.u.) identifiziert werden.

Generell muss die Frage gestellt werden, welches Wissen die Akteure mitbringen müssen, um Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel in der regionalen Entwicklung umsetzen zu können. Auch unbewusst und ohne die explizite Zuordnung zu den beiden Themenbereichen können und werden teilweise schon Maßnahmen umgesetzt. Es müssen nicht alle klimaschutz- und anpassungsbezogenen Maßnahmen unter den Labeln „Klimaschutz“ und „Anpassung“ geführt werden. Es dürfte aber unstrittig sein, dass ohne klares Wissen sowohl ein bewusster Umgang mit der Thematik als auch die Aufdeckung von Synergien und Konflikten mit anderen Themenbereichen und auch zwischen einzelnen Schutz- und Anpassungsmaßnahmen nicht gegeben sein dürfte. Das Wissen der Akteure lässt sich also als ein mögliches Hindernis ausmachen.

Aber auch das Wissen allein bedingt noch keine Berücksichtigung der Thematik. Die Gewichtung der Themen „Klimaschutz“ und „Anpassung an den Klimawandel“ ist ein weiterer Aspekt, der für die Integration dieser Themenbereiche eine Rolle spielt. Andere Entwicklungen wie demographischer Wandel und Strukturwandel wurden von vielen befragten Akteuren als wichtiger eingestuft. Von den Auswirkungen dieser Prozesse geht für viele Akteure eine wesentlich höhere und unmittelbarere Betroffenheit aus, wie Bevölkerungsrückgang durch Abwanderung oder fehlendes natürliches Wachstum mit den entsprechenden Konsequenzen für die Nahversorgung, das Dorfbild oder anderes. Hiergegen ist der Klimawandel eher unsichtbar. Die meisten Akteure nehmen ihn zwar über Extremereignisse wahr, wie Hitzeperioden und Starkregenereignisse. Die „Haltbarkeit“ dieser episodischen Ereignisse im Bewusstsein der Akteure ist aber gegenüber den ständig präsenten Veränderungsprozessen anscheinend eher kurz. Das Wissen ist zwar ein grundlegender Faktor, am Ende ist aber die Gewichtung von Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel im Vergleich zu anderen Problematiken der entscheidende Faktor.

3.2 Möglichkeiten zur Überwindung

Ist es nun erklärtes Ziel, die Bedeutung von Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel in den LEADER- und ILE-Regionen zu stärken, d.h. vor allem den Anteil von Projekten mit Klimaschutz- und Anpassungsbezug zu erhöhen, muss man sich die Frage stellen, wie man dies erreichen kann. Bei den hier skizzierten Hindernissen lassen sich verschiedene Möglichkeiten finden. Viele der regionalen Kooperationen in ländlichen Räumen werden durch Förderprogramme initiiert, die durch ihre Regularien bereits einen Einfluss auf die Instrumente ausüben, z.B. in Bezug auf Inhalt und Verfahren (vgl. Fürst 2010: 63). Zu diesen Instrumenten gehören auch LEADER und ILE. Bei dieser „Staatlichen Anreizsteuerung von Regional Governance“ können nach Diller (2006: 275) institutionelle und akteursbezogene Ressourcen herangezogen werden. Zu den institutionellen („harten“) Ressourcen zählt er Recht und Geld, zu den akteursbezogenen („weichen“) Ressourcen Information, Kooperation, Moderation und Kommunikation (Diller 2006: 275). An den harten Ressourcen ansetzend, könnten zum Beispiel über die

Förderprogramme klare Vorgaben betreffend der Mittelverwendung für Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel ausgegeben werden. Ein anderer Ansatz liegt in der Schaffung finanzieller Anreize über die Erhöhung der Fördersätze bei der Umsetzung von Klimaschutz und Anpassung. Betrachtet man die weichen Ressourcen, muss bezweifelt werden, ob Informationen allein helfen. Denn schließlich sind nach Aussage vieler Akteure genügend Informationen vorhanden (s.o.). Hier sind weitere Untersuchungen über die Wissensvermittlung notwendig. Kooperation und Kommunikation sind weitere Ansätze der weichen, akteursbezogenen Ressourcen, die die Integration von Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel unterstützen könnten. Der Einbezug von Experten oder anderen Netzwerken und Institutionen zu den Themen „Klimaschutz“ und „Anpassung“ könnten zu der Beförderung dieser Thematiken beitragen. Gerade im Klimaschutz- bzw. Energiebereich gibt es zahlreiche Netzwerke, Institutionen und Personen (z.B. Regionale Energiekonzepte, Energieberater, Klimaschutzmanager in Landkreisen und Kommunen), von denen die LEADER- und ILE-Regionen profitieren könnten. Auch im Bereich der Anpassung an den Klimawandel gibt es einige Aktivitäten, die häufig auf Forschungsprojekten basieren (z.B. KLIMZUG, KlimaMORO). Ganz wesentlich ist es, das Zusammenspiel von harten und weichen Ressourcen zu beachten: Durch die Vorgaben in den Rahmenbedingungen ließen sich über die Ressourcen Recht und Geld, also durch Zwang bzw. Anreize, die regionale Kooperation und die Prioritätensetzung der Akteure beeinflussen. Aber ob Zielvorgaben und finanzielle Anreize wirklich bewirken können, dass sich Akteure aktiv mit der Thematik auseinandersetzen oder ob bestimmte Dinge nur in Richtung Klimaschutz und Anpassung umgedeutet werden, ist offen. Es ist also zusätzlich nötig, das Wissen über Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel in den Regionen zu stärken. Ein Ansatz hierfür könnte sein, gezielt Experten in die Kooperation einzubeziehen. Daran zeigt sich, dass es bei der Frage nach der Überwindung der hemmenden Faktoren nicht um entweder „harte“ oder „weiche“ Ressourcen gehen kann, sondern nur um ein „Sowohl-als-auch“. Die Frage stellt sich eher nach der Gewichtung der Ansätze. An den „harten“, institutionellen Ressourcen ansetzend würde eine stärkere Einflussnahme der übergeordneten Ebenen und somit eine stärkere Gewichtung von „Top-down“ bedeuten. Über die „weichen“, akteursbezogenen Ressourcen würde eine größere Gestaltungsmöglichkeit bei den Akteuren vor Ort verbleiben. Schließlich könnte auch keine weitere Einflussnahme hinsichtlich Klimaschutz und Anpassung vorgenommen und darauf gebaut werden, dass über eine Erhöhung der Betroffenheit durch die Auswirkungen des Klimawandels und durch weitere Einflussfaktoren (z.B. Steigerung der Energiekosten, Endlichkeit fossiler Brennstoffe) Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel mit der Zeit eine höhere Bedeutung zukommen werden. Für ein proaktives Vorgehen könnte aber eine stärkere Steuerung oder Einflussnahme über konkrete Vorgaben und finanzielle Anreize der schnellere Weg zum Ziel bedeuten.

4 Fazit: Weiterentwicklung informeller Instrumente – mehr „Topdown“ erforderlich?

„Bottom-up“ ist eines der Schlagwörter, mit denen LEADER und ILE verbunden wird. Wird der Weg einer stärkeren Beeinflussung „informeller“ Instrumente auf dem Weg zu mehr Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel beschritten, stellt sich unweigerlich die Frage, wie viel „Bottom-up“ dann noch in einem solchen Prozess verbleibt. Wie oben dargestellt, gehen die Anreize für regionale Kooperationen häufig von Förderprogrammen aus. Daher wäre es nur konsequent, wenn Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel als Ziele der Politiken eine stärkere Berücksichtigung

erfahren würden. Hier gibt es aber Folgendes zu bedenken: Die Schaffung bestimmter Rahmenbedingungen ist die eine Seite. Die andere sind die Akteure, die mit ihrem Wissen, ihren Werten und Handlungsorientierungen innerhalb dieser Rahmenbedingungen operieren. Diese Faktoren können sich zwar im Laufe der Zeit ändern oder durch sich verändernde Rahmenbedingungen beeinflusst werden. Für eine vorausschauende Berücksichtigung von Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel nur an den Schrauben der Rahmenbedingungen (Förderprogramme) zu drehen, wäre aber zu verkürzt. Hierzu müssen auch die handelnden Akteure mit ihren spezifischen regionalen und lokalen Kontexten Beachtung finden. Zudem müssen die Akteure zum Umgang mit dieser komplexen Thematik befähigt werden. Dass dazu das alleinige Zur-Verfügungstellen von Informationen nicht ausreicht, ist im vorangegangenen Kapitel bereits dargestellt worden. Mehr „Top-down“ kann daher nur mit einer Befähigung der Akteure vor Ort realisiert werden (z.B. Kooperation mit Experten, Netzwerken; Ressourcenausstattung).

Und schließlich muss man sich unweigerlich die Frage stellen, ob ein solches Vorgehen noch den Merkmalen eines informellen Instrumentes entspricht, welches auf dem Bottom-up-Ansatz basiert und ein wesentliches Charakteristikum von LEADER und ILE darstellt. Wie anfangs beschrieben, gibt es idealtypische Bottom-up-Prozesse zwar kaum. Diese Prozesse, die durch einen Anstoß „von oben“ initiiert und „von unten“ weiter ausgestaltet werden, ließen sich eher als „Down-up“ bezeichnen (vgl. Behrens/Dehne/Kaether et al. 2002: 40). Dieses Spannungsfeld zwischen „Top-down“ und „Bottom-up“ bedarf aber in Zukunft der weiteren Diskussion. Wie viel Einfluss sollte ausgeübt werden, damit „Bottom-up“ nicht nur auf dem Papier existiert? Hier ist zwischen den verschiedenen informellen Instrumenten zu unterscheiden (ob z. B. durch ein Förderprogramm initiiert oder nicht). LEADER und ILE zählen zu den von oben initiierten und durch die Politiken auf EU- und nationaler Ebene programmierten Instrumenten. Die Durchsetzung von politischen Zielen über diese Instrumente wäre also nur folgerichtig.

Darüber hinaus ist generell die Weiterentwicklung informeller Instrumente auf Ebene der räumlichen Planung und Entwicklung nicht losgelöst von der Weiterentwicklung des formalrechtlichen Instrumentariums zu sehen: Informelle Instrumente können nicht automatisch Schwächen formeller Instrumente ausgleichen. Hierdurch läuft man Gefahr, die informellen Instrumente zu überfordern. Man sollte sich daher auch der Grenzen informeller Instrumente bewusst sein, die akzeptiert werden sollten. In der Diskussion um Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel ist daher genau zu überlegen, welchen Nutzen informelle Instrumente bringen können und welchen Stellenwert sie im Gesamtkanon der räumlichen Planung einnehmen können. Räumliche Planung und Entwicklung sowie ihre Instrumente befinden sich in einem stetigen Prozess der Weiterentwicklung. Dies gilt daher auch für das informelle Instrumentarium. Für eine abschließende Diskussion reicht es aber nicht aus, nur die „Hindernisse“ solcher informellen Instrumente zu betrachten. Hierzu müssten auch die Stärken von ILE und LEADER, die Möglichkeiten und Chancen, die sie für eine Umsetzung von Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel besitzen, mitberücksichtigt werden. Dies soll durch die weitere Arbeit im Promotionsvorhaben geleistet werden.

Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2011): Strategische Regionalplanung. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 84.
- Behrens, H.; Dehne, P.; Kaether, J.; Schmidt, E. (2002): Managementleitfaden für regionale Kooperationen. Berlin.
- Benz, A.; Fürst, D. (2003): Region – „Regional Governance“ – Regionalentwicklung. In: Adamaschek, B.; Pröhl, M. (Hrsg.): Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie. Gütersloh, 11-66.
- Bibliographisches Institut (2013a): Ziel, das. In: Duden online. <http://www.duden.de/rechtschreibung/Ziel> (23.05.2013).
- Bibliographisches Institut (2013b): Hindernis, das. In: Duden online. <http://www.duden.de/rechtschreibung/Hindernis> (23.05.2013).
- Birkmann, J.; Fleischhauer, M. (2009): Anpassungsstrategien der Raumentwicklung an den Klimawandel: „Climate Proofing“ – Konturen eines neuen Instruments. In: Raumforschung und Raumordnung 67 (2), 114-127.
- Birkmann, J.; Böhm, H. R.; Büscher, D.; Fleischhauer, M.; Frommer, B.; Janssen, G.; Overbeck, G.; Schanze, J.; Schlipf, S.; Stock, M.; Vollmer, M. (2010): Planungs- und Steuerungsinstrumente zum Umgang mit dem Klimawandel. Berlin. = Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, Interdisziplinäre Arbeitsgruppe Globaler Wandel – Regionale Entwicklung, Diskussionspapier 8.
- 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. (2013): Glossar Klimawandel und Raumentwicklung (2., überarbeitete Fassung). Hannover. = E-Paper der ARL 10.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2009): Entwurf eines regionalen Handlungs- und Aktionsrahmens Klimaanpassung („Blaupause“). Ein Zwischenergebnis der Vorstudie für Modellvorhaben zu Raumentwicklungsstrategien zum Klimawandel. Bonn. = BBSR-Online-Publikation 17/2009. <http://d-nb.info/995750548/34> (04.04.2014).
- Danielzyk, R. (2005): Informelle Planung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 465-469.
- Danielzyk, R.; Knieling, J. (2011): Informelle Planungsansätze. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover, 473-498.
- Diller, C. (2006): „Governance by Government“. Welchen Einfluss haben unterschiedliche staatliche Anreizmodi auf die Ergebnisse von Regional Governance? In: Kleinfeld, R.; Plamper, H.; Huber, A. (Hrsg.): Regional governance. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens. Band 2. Göttingen, 273-288.
- DVS – Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume (o.J.): Leader 2007–2013. <http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/regionen/leader/leader-2007-2013/> (04.04.2014).
- Fleischhauer, M.; Bornefeld, B. (2006): Klimawandel und Raumplanung. Ansatzpunkte der Raumordnung und Bauleitplanung für den Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel. In: Raumforschung und Raumordnung 64 (3), 161-171.
- Fürst, D. (2010): Regional Governance. In: Benz, A.; Dose, N. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, 49-68.
- Fürst, D.; Lahner, M.; Pollermann, K. (2005): Regional Governance bei Gemeinschaftsgütern des Ressourcenschutzes: das Beispiel Biosphärenreservate. In: Raumforschung und Raumordnung 63 (5), 330-339.

- Grabski-Kieron, U.; Kötter, T. (2012): Regionalisierte Entwicklungsansätze und zentrale Handlungsfelder. In: Kummer, K.; Frankenberger, J. (Hrsg.): Das deutsche Vermessungs- und Geoinformationswesen. Themenschwerpunkt 2013: Landesentwicklung für ländliche Räume – Analysen und Antworten zu Demographiewandel, Planungszielen und Strukturveränderung: Regionalentwicklung, Entwicklung von Dörfern und Städten, Bodenordnung und Landmanagement, Arbeitsprozess Flurbereinigung. Berlin, Offenbach, 81-132.
- Greiving, S.; Fleischhauer, M. (2008): Raumplanung: in Zeiten des Klimawandels wichtiger denn je! Größere Planungsflexibilität durch informelle Ansätze einer Klimarisiko-Governance. In: RaumPlanung 137, 61-66.
- Kemper, T.; Schlipf, S. (2011): Integration des Themas „Klimaanpassung“ in regionale Entwicklungsprozesse am Beispiel der Dorferneuerung in Südhessen. In: Frommer, B.; Buchholz, F.; Böhm, H.R. (Hrsg.): Anpassung an den Klimawandel – regional umsetzen! Ansätze zur Climate Adaption Governance unter der Lupe. München, 217-238.
- KOM – Europäische Kommission (2013): GAP-Reform – Erläuterung der wichtigsten Aspekte. Brüssel.
http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-621_de.htm (04.04.2014).
- Mitschang, S. (2009): Klimaschutz und Energieeinsparung als Aufgaben der Regional- und Bauleitplanung. In: Mitschang, S. (Hrsg.): Klimaschutz und Energieeinsparung in der Stadt- und Regionalplanung. Frankfurt am Main, 15-66. = Berliner Schriften zur Stadt- und Regionalplanung 7.
- Rannow, S.; Finke, R. (2008): Instrumentelle Zuordnung der planerischen Aufgaben des Klimaschutzes. In: Klee, A.; Knieling, J.; Scholich, D.; Weiland, U. (Hrsg.): Städte und Regionen im Klimawandel. Hannover, 44-67. = E-Paper der ARL 5.
- Ritter, E.-H. (2007): Klimawandel – eine Herausforderung an die Raumplanung. In: Raumforschung und Raumordnung 65 (6), 531-538.
- Roggema, P. (2009): Adaptation to Climate Change: A Spatial Challenge. Dordrecht.
- Schlipf, S.; Herlitzius, L.; Frommer, B. (2008): Regionale Steuerungspotenziale zur Anpassung an den Klimawandel. Möglichkeiten und Grenzen formeller und informeller Planung. In: RaumPlanung 137, 77-82.
- Scholles, F. (2008): Planungsmethoden in der Praxis. Entwicklungsplanungen versus Folgenprüfungen – Verfahren und Planungsmethoden. In: Fürst, D.; Scholles, F. (Hrsg.): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund, 245-264.
- Seimetz, H.-J. (2009): Regional Governance – Voraussetzung für eine zukunftsweisende Regionalentwicklung. Antrittsvorlesung. Kaiserslautern. = Materialien zur Regionalentwicklung und Raumordnung 28.
- Stratmann, U. (2008): Klimaschutz und Klimaanpassung: Was bietet ELER? Was machen die Länder? In: LandInForm 2, 25.
- Tietz, A. (2010): Auswirkungen von Health Check und EU-Konjunkturprogramm auf die ländlichen Entwicklungsprogramme der deutschen Bundesländer. Braunschweig. = Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 3/2010.
http://literatur.vti.bund.de/digbib_extern/bitv/zi044148.pdf (04.04.2014).

Autorin

Lena Neubert (*1984), Dipl. Geogr., Studium der Geographie mit den Nebenfächern Politikwissenschaften und Landschaftsökologie an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Derzeit wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Geschäftsstelle der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) in Hannover und Promotionsstudentin am Institut für Geographie der Universität Münster (betreut durch Prof. Dr. Ulrike Grabski-Kieron).

Meike Levin-Keitel, Martin Sondermann

Planerische Instrumente in lokalen Kontexten – Einblicke in die Vielfalt von Planungskulturen

Gliederung

- 1 Einleitung und Zielstellung
- 2 Planerische Instrumente in der integrierten Stadtentwicklung
 - 2.1 Leitbilder und Stadtentwicklungskonzepte als planerische Instrumente
 - 2.2 Leitbilder und Konzepte in der Stadtgrünentwicklung
 - 2.3 Fallbeispiel Stadtgrünentwicklung in Düsseldorf
 - 2.3.1 Stadtentwicklungskonzept und räumliches Leitbild
 - 2.3.2 Praxis der Stadtgrünentwicklung
 - 2.3.3 Zum Verhältnis von Konzept und Praxis
- 3 Lokale Kontexte und Planungskulturen
 - 3.1 Kulturelle Betrachtung der Planungspraxis
 - 3.2 Planungskultur als analytischer Ansatz
- 4 Fazit und Ausblick

Literatur

Kurzfassung

Inwieweit planerische Instrumente ein Hindernis oder einen Weg zum Ziel darstellen, hängt von den lokalen Kontexten ab, in denen sie entstanden sind bzw. angewendet werden. Obwohl der rechtliche Rahmen der räumlichen Planung in allen deutschen Städten prinzipiell gleich ist, werden die Handlungsspielräume und Planungsinstrumente – formelle wie informelle – ganz unterschiedlich genutzt. Dies führen wir auf die Existenz lokaler Planungskulturen zurück. Planungskulturen kennzeichnen sich unter anderem durch die spezifischen Wahrnehmungen, Werte und Bewertungen, Traditionen und Handlungen der Akteure vor Ort. Diese gestalten Instrumente und Verfahren auf bestimmte Art und Weise und unterscheiden sich damit von den Planungspraktiken in anderen räumlichen Kontexten. Ziel dieses Beitrags ist es, ein analytisches Verständnis von (lokalen) Planungskulturen und damit eine neue Perspektive auf die Theorie und Praxis räumlicher Planung zu aufzuzeigen.

Schlüsselwörter

Planungskultur – lokale Kontexte – Planungsinstrumente – Leitbilder – integrierte Stadtentwicklungskonzepte

Planning instruments in local contexts. Insights into the diversity of planning cultures

Abstract

Planning instruments can be supportive tools for spatial planning and they can be rather ineffective, respectively. This depends on the local contexts from which they evolved and where they are applied. Although the legal framework of spatial planning in German cities is everywhere the same, the scope of action varies and so do the ways of application of planning instruments, both formal and informal. We argue that this is related to local planning cultures. These can be characterized by particular characteristics of the local actors and their institutions, such as specific perceptions, values and valuations, traditions and actions. The local actors create and apply planning instruments in certain ways regarding to their own local culture of planning. Therefore the aims of this contribution are to conceptualize an analytical approach to local planning cultures and to present a new (cultural) perspective on theory and practice of spatial planning.

Keywords

Planning cultures – local contexts – planning instruments– urban development models – integrated urban development concepts

1 Einleitung und Zielstellung

Was kann die Stadtplanung mit ihren Instrumenten zu einer integrierten Stadtentwicklung beitragen? Diese Frage ist angesichts der zahlreichen planerischen Instrumente gar nicht einfach zu beantworten. Hinzu kommt, dass Instrumente in den jeweiligen lokalen Kontexten unterschiedlich angewandt werden und daher auch zu ganz verschiedenen Ergebnissen führen. Was beinhaltet zum Beispiel ein integriertes Stadtentwicklungskonzept in Dortmund oder in Düsseldorf? Wie detailliert ist es und für welchen Bereich gilt es? Auf welche Art und Weise werden die einzelnen Themen (wie Wohnen, Freizeit, Arbeiten und Verkehr) miteinander verbunden? Und inwieweit wird solch ein informelles Konzept in verbindliche Bauleitpläne überführt?

Die Anwendung bestimmter Ansätze, Strategien, Methoden und Instrumente ist kein Garant für eine erfolgreiche Planung und die Übertragung von Good-Practice-Beispielen auf andere Situationen ist nicht ohne Weiteres möglich. Auch zwischen planungstheoretischen Idealen (wie dem der kooperativen Planung) und alltäglicher Planungspraxis bestehen nach wie vor große Diskrepanzen (Deutscher Städtetag 2013; Selle 2007; Marx 2008). Wie lassen sich diese Beobachtungen erklären?

Betrachtet man das Ergebnis von Planungen, also die gebaute Umwelt einer Stadt, wird schnell eine große Bandbreite an lokalen, aber auch historischen Unterschieden deutlich. Mit anderen Worten: „Jede gesellschaftliche Epoche schafft sich ihre eigenen Städte. Dies geschieht durch das Bauen der Stadt aus Holz, Stein und Beton. Und es vollzieht sich durch die Praxis einer kulturellen Haltung, einer Gesellschafts- und Gemeinschaftsform, die die Stadt mit Leben füllt“ (Helbrecht 2001: 28). Die Frage ist also: Welchen Einfluss haben kulturelle Haltungen auf die Praxis der räumlichen Planung?

Um diese Fragen zu beantworten, werden in diesem Beitrag die unterschiedlichen Anwendungen von formellen und informellen planerischen Instrumenten betrachtet und die Bedeutung kultureller Kontexte herausgearbeitet. Hiermit wird die aktuelle Dis-

kussion um Planungskulturen aufgegriffen (vgl. Fürst 2007; Ernste 2012; Othengrafen/Reimer 2013). Dieser Ansatz begreift räumliche Planung als „Teil der Kultur einer Gesellschaft“ bzw. als eine „kulturelle Ausdrucksform“ (Nuissl 2008: 11) und eröffnet neue Sichtweisen auf die räumliche Planung: Unterschiedliche Planungspraktiken können auf lokale Besonderheiten zurückgeführt werden, also darauf, dass die jeweiligen Instrumente und ihre spezifischen Anwendungen jeweils Elemente einer spezifischen (nationalen, regionalen oder lokalen) Planungskultur sind.

Hierzu wird im Folgenden die Vielfalt planerischer Instrumente und ihrer Anwendungen in der integrierten Stadtentwicklung vorgestellt. Die Frage ist aber: Welche Bedeutung haben diese zahlreichen Instrumente in der Planungspraxis? Diese Frage wird am Beispiel der Stadtgrünentwicklung in Düsseldorf erörtert (Kapitel 2). Dort hat das Thema „Stadtgrün“ eine große Bedeutung in der Planungspraxis, obwohl es im Stadtentwicklungskonzept de facto nicht berücksichtigt wurde.¹ Aus diesen Erkenntnissen werden Schlüsse zur Bedeutung lokaler Kontexte der Planung gezogen und Planungskultur als analytischer Ansatz vorgestellt (Kapitel 3). Die zentralen Erkenntnisse werden abschließend zusammengefasst und es wird ein Ausblick auf die weitere Erforschung von Planungskulturen gegeben (Kapitel 4).

2 Planerische Instrumente in der integrierten Stadtentwicklung

2.1 Leitbilder und Stadtentwicklungskonzepte als planerische Instrumente

Die heute allgemein anerkannte Leitvorstellung einer nachhaltigen Entwicklung zielt auf menschliches Handeln in Verantwortung gegenüber zukünftigen Generationen ab, welches gleichermaßen die sozialen, kulturellen, wirtschaftlichen, ökologischen, klimatischen sowie ästhetischen Belange berücksichtigt (Weiland 2010: 343 ff.). Auf der Handlungsebene der Stadtentwicklung spiegelt sich dies im derzeit hegemonialen Leitbild der „Nachhaltigen Europäischen Stadt“ wider, welches in der Leipzig Charta (2007), einem zentralen Grundsatzpapier für Stadtentwicklung in der Europäischen Union, formuliert wurde. Zur Umsetzung dieses Leitbilds wird in Deutschland eine „Integrierte Stadtentwicklungspolitik“ verfolgt (BMVBS/BBR 2007: 17 f.). Zentrale Bausteine einer integrierten Stadtentwicklung sind (vgl. BMVBS/BBR 2007: 17 f.; Leipzig Charta 2007: 3):

- die Verknüpfung aller Handlungsbereiche
- die aktive Einbeziehung von Bürgern
- eine Orientierung lokaler Vorhaben an gesamtstädtischen und regionalen Ansätzen
- die Berücksichtigung der spezifischen Probleme und Potenziale vor Ort

Neben diesem normativen Ziel einer integrierten Stadtentwicklung sollen zugleich auch anpassungsfähige Strukturen geschaffen werden: „Die Raumplanung kann mit der Entwicklung von Leitbildern für anpassungsfähige und belastbare (resiliente) Raumstrukturen eine Vorreiterrolle übernehmen, die gegenüber den Auswirkungen aller gesellschaftlichen Veränderungsprozesse auf die Raumstruktur robust und flexibel reagiert“ (Bundesregierung 2008: 42; vgl. auch BMVBS 2011: 45; Fleischhauer 2008: 26; Kuder 2008: 183 f.).

¹ Grundlage dieses Aufsatzes sind Analysen aktueller Planungskultur-Fachliteratur und qualitativer Experteninterviews, die mit Vertretern der Düsseldorfer Planungsverwaltung geführt wurden. Es wurden drei teilstandardisierte, leitfadengestützte Experteninterviews geführt und mittels einer Qualitativen Inhaltsanalyse (vgl. Mayring 2010) ausgewertet. Für die Veröffentlichung wurden die Interviews anonymisiert und werden im Folgenden als Interviews 1–3 als Quellen angegeben.

Das planerische Instrument der Leitbilder wird also ganz aktuell für eine nachhaltige, integrierte und anpassungsfähige Raumentwicklung benötigt. Zugleich sind sie ein „Klassiker“ unter den planerischen Instrumenten: Angefangen bei den antiken Idealstädten über die Gartenstadt bis hin zur postmodernen Europäischen Stadt – Leitbilder dienen stets dazu, auf Veränderungen in Gesellschaft und Wirtschaft zu reagieren, neue Ansätze in Stadtplanung und Städtebau aufzuzeigen und Städte an neue Rahmenbedingungen und Vorstellungen anzupassen. Der nicht einheitlich definierte Leitbildbegriff umfasst eine Bandbreite an formulierten Zielen, informellen Konzepten und Plänen sowie allgemeinen Prinzipien in Städtebau, Stadtplanung und Stadtentwicklung (vgl. Knieling 2006: 475; Becker 2010: 308; Kuder 2008: 183). Als ein Instrument zur Steuerung von Stadtentwicklungsprozessen beinhalten Leitbilder strategische Entwicklungsziele sowie räumliche Ordnungs- und Gestaltungsprinzipien und damit Kriterien für die angestrebte Entwicklung. In der Stadtentwicklungs- und Planungspraxis dienen sie der Orientierung, der Koordination unterschiedlicher Interessen der verschiedenen Akteure und der Motivation für ein gemeinsames Handeln (vgl. Becker 2010: 308). Die Inhalte von Leitbildern werden in der Gegenwart – basierend auf einer Beurteilung vergangener Entwicklung – für die Zukunft generiert. Sie müssen daher immer wieder flexibel an veränderte Bedingungen und Vorstellungen angepasst werden, also entsprechend anpassungsfähig und zukunfts offen sein (vgl. Knieling 2006: 480; Becker 2010: 311; BMVBS 2011: 48).

Die in Leitbildern formulierten strategischen Ziele und Ordnungsprinzipien können nicht direkt in verbindliche Bauleitpläne überführt werden, da sie in der Regel keine konkreten Aussagen zur Nutzung oder Gestaltung bestimmter Räume in der Stadt machen. Vielmehr bedarf es informeller Stadtentwicklungskonzepte, die als Zwischenschritt fungieren. Dabei ist vor allem auf „Strategische“ bzw. „Integrierte Stadtentwicklungskonzepte“ zu verweisen, welche Leitbildvorstellungen aufnehmen (oder formulieren), alle Handlungsbereiche der Stadtentwicklung abdecken, strategische Ziele aufstellen und daraus konkrete Handlungsvorschläge für die Entwicklung einer Stadt und ihrer Teilräume ableiten (Brake 2010: 510). Diese Konzepte zeichnen sich dabei durch ihre Komplexität aus, da sie die einzelnen Handlungsbereiche zusammenführen, was eine intensive Kooperation der verschiedenen Fachbereiche der öffentlichen Verwaltung miteinander und mit privaten Akteuren erfordert. Dies dient zugleich der Koordination verschiedener Akteure und ihrer Belange (vgl. Brake 2010: 510) und entspricht damit dem Anspruch einer kooperativen Stadtentwicklung (vgl. Selle 1994: 77 ff.). Welche Bandbreite an Formen und Anwendungsmöglichkeiten Leitbilder und Konzepte in der Planungspraxis haben, wird im Folgenden am Beispiel der Stadtgrünentwicklung aufgezeigt.

2.2 Leitbilder und Konzepte in der Stadtgrünentwicklung

Eine Teilstrategie integrierter Stadtentwicklung ist es, Stadtgrün (grüne Freiräume und begrünte Gebäude in der Stadt) zu schützen, zu fördern und zu qualifizieren. Stadtgrün erfüllt zugleich mehrere Funktionen,² welche den Zielen der integrierten Stadtentwicklung entsprechen (Fox-Kämper/Sondermann 2013; Bläser/Danielzyk/Fox-Kämper et al. 2012: 14 f.; Swanwick/Dunnett/Woolley 2003: 97 f.). Die funktionale Bedeutung von Stadtgrün für eine integrierte Stadtentwicklung wird trotz hinreichender Belege auf der

² Hierzu gehören z. B. die Erhöhung der Wohn- und Lebensqualität, das Verweilen und Erholen (gesellschaftliche Funktionen), die Aufwertung von Standorten (wirtschaftliche Funktion), die Regulation von Temperatur und Wasser sowie die Schaffung von Lebensräumen (ökologische und klimatische Funktionen) und schließlich die Verbesserung des städtischen Erscheinungsbilds und die Spiegelung von (Garten-)Baukultur (ästhetische Funktionen) (Bläser/Danielzyk/Fox-Kämper et al. 2012: 16 ff.; Byrne/Sipe 2010: 7 ff.; DRL 2006: 6 ff.).

politischen Ebene erst sukzessive (wieder-)erkannt, was sich in den entsprechenden Leitbildern, Konzepten, Strategien und Programmen widerspiegelt:

- Auf EU-Ebene wird eine grüne bzw. ökologische Stadterneuerung angestrebt, welche den Schutz grüner Infrastrukturen, die stadt-regionale Freiraumvernetzung und eine Wiederbegrünung der Stadt beinhaltet (Toledo Declaration) (Spanish Presidency 2010: 1 f.).
- Im Rahmen der integrierten Stadtentwicklungspolitik sollen zur Wohnumfeldverbesserung unter anderem „Einrichtungen für Sport, Spiel, Erholung und Begegnung“, wie Mietergärten (BMVBS/BBR 2007: 30) und „Maßnahmen zur Verbesserung des Kleinklimas und zum Ausgleich ökologischer Defizite“ gefördert werden, welche die Entsiegelung und Renaturierung von Flächen, „gemeinschaftliche Pflanzaktionen und Übernahme von Patenschaften“ sowie Dach- und Fassadenbegrünungen umfassen (BMVBS/BBR 2007: 30).

Neben und mit diesen übergeordneten Zielen werden zunehmend kommunale Strategien und Konzepte entwickelt, welche Stadtgrün gezielt fördern und mit anderen Themen der Stadtentwicklung verknüpfen. Um die Bedeutung und die Rolle integrierter Leitbilder und Konzepte für die Stadtgrünentwicklung zu verstehen, werden an dieser Stelle kurz die relevanten planerischen Instrumente vorgestellt. Dabei kann zwischen informellen und formellen sowie zwischen integrierten und fachplanerischen (sektoralen) Instrumenten unterschieden werden (vgl. Tab. 1).

Tab. 1: Planerische Instrumente der strategischen Stadtgrünentwicklung

	Räumliche Gesamtplanung (Stadt- und Regionalplanung)	Fachplanung
Informelle Instrumente	Leitbilder und Masterpläne Integrierte Entwicklungskonzepte	Stadtgrün-Masterpläne Stadtgrün-Entwicklungskonzepte
Formelle Instrumente	Flächennutzungspläne Bebauungspläne	Landschaftspläne Grünordnungspläne

Quelle: Eigene Darstellung nach Bläser/Danielzyk/Fox-Kämper et al. (2012: 39, 134 f.) und DRL (2006: 26 ff.)

Als informelle Instrumente der räumlichen Gesamtplanung haben Leitbilder und integrierte Stadtentwicklungskonzepte die Funktion, Stadtgrün mit anderen Themen und Handlungsbereichen inhaltlich zu verknüpfen. Daneben gibt es die informellen Instrumente der Fachplanung, welche ganz unterschiedliche Bezeichnungen, inhaltliche Detaillierungsgrade und Wirkungsbereiche haben können. Als Beispiele können der Strukturplan Grün (Bielefeld), das Grünordnungs- und Freiraumentwicklungskonzept (Duisburg), das Freiraumentwicklungsprogramm und die StadtgrünPläne (Dortmund) sowie der Masterplan:grün (Köln) angeführt werden (Bläser/Danielzyk/Fox-Kämper et al 2012: 135).

Diese fachplanerischen Instrumente können als Grundlage und als Konkretisierung der integrativen Instrumente dienen. Eine behörden- bzw. rechtsverbindliche Umsetzung dieser informellen Instrumente muss über die formellen Instrumente erfolgen. Das

sind die Flächennutzungspläne und Bebauungspläne als Instrumente der kommunalen Bauleitplanung sowie Landschaftspläne und Grünordnungspläne (DRL 2006: 26 ff.; von Haaren 2004: 57 f.).

Am Beispiel von vier nordrhein-westfälischen Städten kann dabei eine ausgesprochene Vielfalt an lokal angewandten Instrumenten nachvollzogen werden (vgl. Tab. 2). Es wurden diejenigen Planungsinstrumente betrachtet, welche die zentrale Handlungsgrundlage in der Planungspraxis darstellen. Diese unterscheiden sich in spezifische Instrumente der Fachplanungen und integrierte Instrumente der Stadtplanung. Fachplanerische Instrumente werden auf vielen unterschiedlichen Ebenen angewandt, in Bielefeld und Duisburg mit gesamtstädtischem Geltungsbereich, während Dortmund auf Ebene der Stadtbezirke plant. In Düsseldorf werden Grünordnungspläne hingegen auf drei Ebenen erarbeitet, welche unterschiedlich detailliert und verbindlich sind (vgl. Interview 2): Die Grünordnungspläne (GOP) werden entweder behördenverbindlich im Flächennutzungsplan berücksichtigt (GOP I) oder informell in städtebaulichen Rahmenplänen (GOP II) oder allgemeinverbindlich in Bebauungsplänen (GOP III). Die Integration der Grünentwicklung in die Stadtentwicklung vollzieht sich wiederum über Instrumente der räumlichen Gesamtplanung, welche ihrerseits auch auf unterschiedlichen Maßstabsebenen gelten (vgl. Tab. 2; Bläser/Danielzyk/Fox-Kämper et al. 2012).

Tab. 2: Vielfalt der Instrumente in der Stadt(grün)entwicklung (Beispiele)

	Räumliche Gesamtplanungen Räumliche Ebene	Fachplanungen (Stadtgrün) Räumliche Ebene
Bielefeld	Räumliches Stadtentwicklungskonzept Gesamtstadt	Strukturplan Grün Gesamtstadt
Dortmund	Integriertes Stadtbezirkentwicklungskonzept Stadtbezirke	StadtgrünPlan Stadtbezirke
Duisburg	Teilräumliche Strategiekonzepte Gesamtstadt und Teilräume	Grünordnungs- und Freiraumentwicklungskonzept Gesamtstadt
Düsseldorf	Stadtentwicklungskonzept 2020+ Gesamtstadt	Grünordnungspläne (GOPI, II, III) Gesamtstadt, Stadtbezirke und Quartiere

Quelle: Eigene Darstellung nach Bläser/Danielzyk/Fox-Kämper et al. (2012: 70 ff., 86 ff., 99 ff., 110 ff.)

2.3 Fallbeispiel Stadtgrünentwicklung in Düsseldorf

Betrachtet man die tatsächliche Grünentwicklung in Düsseldorf, so gilt die Stadt als vorbildliches Beispiel (Bläser/Danielzyk/Fox-Kämper et al. 2012: 108 ff.). Ein detaillierter Blick in das aktuelle Stadtentwicklungskonzept und Leitbild von Düsseldorf jedoch lässt erkennen, dass die Stadtgrünentwicklung hier keinerlei explizite Berücksichtigung findet

(Levin-Keitel/Sondermann 2012: 10). Wie lässt sich dieser Widerspruch erklären? Und was lässt sich daraus für den spezifischen Umgang mit Stadtgrün in der Düsseldorfer Stadtplanung folgern? Um diese Fragen zu beantworten, werden zunächst einmal das Stadtentwicklungskonzept und das Leitbild (2.3.1) sowie die Praxis der Stadtgrünentwicklung (2.3.2) einzeln betrachtet und anschließend in ihren Wechselbeziehungen analysiert (2.3.3).

2.3.1 Stadtentwicklungskonzept und räumliches Leitbild

Im Jahr 2006 beschloss der Düsseldorfer Stadtrat, ein Leitbild zur nachhaltigen Stadtentwicklung erarbeiten zu lassen, um die bauliche Umwelt von Düsseldorf an aktuelle Herausforderungen anzupassen und zu einem lebenswerten Wohnort und attraktiven Arbeitsstandort zu entwickeln (Landeshauptstadt Düsseldorf 2009: 14). Ergebnis war das querschnittsorientierte und fachübergreifende „Stadtentwicklungskonzept Düsseldorf 2020+ – Wachstum fördern, Zukunft gestalten“ (STEK 2020+). Dieses Entwicklungskonzept dient als Orientierungsrahmen zur Steuerung von Stadtentwicklungsprozessen und entspricht in diesem Sinne einem funktionalen Leitbild. Dabei wird das STEK 2020+ als ein „dynamischer Prozess“ verstanden, der den Dialog und Diskurs der Stadtentwicklung befördern soll und in diesem Sinne stets überprüft, neu formuliert und weiterentwickelt (Landeshauptstadt Düsseldorf 2009: 10). Somit ist das Leitbild nicht nur als Dokument von Relevanz für die Stadtentwicklung, sondern auch die damit verbundenen Leitbildprozesse.

Das STEK 2020+ umfasst einen analytischen und einen konzeptionellen Teil. Die Analyse zeigt Ausgangslagen, Bedarfe und Potenziale in den unterschiedlichen Sektoren auf und leitet daraus Handlungsbedarfe ab. Der konzeptionelle Teil basiert auf einem „räumlichen Leitbild“, welches in Textform sowie mittels einer schematischen Darstellung näher erläutert wird. Das räumliche Leitbild „Innen- vor Außenentwicklung“ kann hierbei als gemeinsame Handlungsmaxime und somit zentrale Strategie charakterisiert werden (Landeshauptstadt Düsseldorf 2009: 149; Interview 3). Inhaltliche Schwerpunkte werden in Form von drei „Integrierten Projekten“ gesetzt, titulierte als „Wohnen und Wohnumfeld“, „Wettbewerbsfähigkeit“ und „Bewegung“. Zur Implementierung und Erreichung der Zielsetzung wurden 53 konkrete Projekte formuliert. Derzeit befindet sich das STEK 2020+ nach eingehender Evaluation in der Fortschreibung.

2.3.2 Praxis der Stadtgrünentwicklung

Obwohl im STEK 2020+ das Thema „Stadtgrün“ ausgeklammert ist, findet in der Stadt eine umfangreiche Stadtgrünentwicklung statt, welche über verschiedene formelle Instrumente umgesetzt wird. Die Entwicklung, Sicherung und Pflege von Stadtgrün wird in Düsseldorf vor allem über Landschaftspläne im Außenbereich und Grünordnungspläne (GOP) im Innenbereich realisiert.

Die Grünordnungspläne werden als Fachgutachten in den Abwägungsprozessen der Bauleitplanung berücksichtigt und in entsprechender Detaillierungstiefe für drei Maßstabsebenen (Flächennutzungsplan, Städtebauliche Rahmenpläne und Bebauungspläne) erarbeitet (vgl. Kapitel 2.2, Interview 2). Mithilfe dieser Planungsinstrumente werden auch Ziele des räumlichen Leitbilds umgesetzt – etwa der Schutz des Außenbereichs sowie die Vernetzung und Entwicklung innerstädtischer Grün- und Freiflächen (Landeshauptstadt Düsseldorf 2009: 191). Hierzu gehört beispielsweise die schrittweise Realisierung eines (zweiten) Grünen Rings über mehrere Einzelprojekte. Strategisch verzahnt werden die Grünordnungspläne mit anderen fachplanerischen Instrumenten, wie einer

Stadtklimaanalyse, was von einem integrierten Verständnis von Stadtentwicklung zeugt. Über die Grünordnungspläne hinaus werden in Düsseldorf grünrelevante Umweltaspekte in der Bauleitplanung umgesetzt (Interview 2 und 3). Hervorzuheben sind hier:

- Förderung von Dachbegrünungen seit 20 Jahren über Festschreibung in Bebauungsplänen (entsprechend §9 [1], Satz 25 BauGB) sowie über finanzielle Anreize durch Förderprogramme und eine Ermäßigung der Niederschlagswassergebühr (vgl. Hack 2011).
- Bewusster Verzicht auf das beschleunigte Verfahren zur Innenentwicklung nach §13a BauGB, welches in der Fallgruppe der Bebauungspläne unter 20.000 m² Grundfläche einen Wegfall von Ausgleichsmaßnahmen beinhaltet und zur innerstädtischen „Entgrünung“ führen kann (von Zahn 2007: 49 f.).
- Städtebauliche Verträge mit Investoren, welche diese zur Anlage und Pflege öffentlich zugänglicher Grünanlagen auf Neubaustandorten verpflichten (Interview 3).

Diese Beispiele stehen exemplarisch für eine generell große Bedeutung von Stadtgrün in der Düsseldorfer Stadtplanungspraxis.

2.3.3 Zum Verhältnis von Konzept und Praxis

Es kann festgestellt werden, dass sich die fachplanerischen Ressourcen zur Grünentwicklung in ihrer Bedeutung für die Planungspraxis nicht entsprechend im STEK 2020+ widerspiegeln, was auch den verantwortlichen Akteuren bewusst ist (Interviews 1–3). Dass das STEK 2020+ die Realisierung von Stadtgrün-Projekten jedoch nicht einschränkte und teilweise sogar beförderte, ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen: Zunächst einmal ergab die Auswertung der Dokumente und Interviews, dass in der Düsseldorfer Verwaltung ein integriertes Planungsverständnis vorherrscht. In diesem Sinne wurde auch innerhalb konkreter Projekte des STEK 2020+ die Grünentwicklung beispielsweise im Rahmen des Schwerpunktthemas „Wohnen und Wohnumfeld“ gefördert, indem Begrünungen zur Verbesserung der Wohnumfelder bzw. zur Aufwertung von Wohnstandorten gefördert wurden (Interviews 1 und 3). Dass Stadtgrün im STEK 2020+ nicht explizit berücksichtigt wurde, erkannten die beteiligten Akteure bereits im Leitbildprozess und hielten daher für die Fortschreibung fest, dass das Thema „Freiraum und Umwelt“ einen eigenen Schwerpunkt im Folge-STEK bekommen wird (Interview 1 und 3; Landeshauptstadt Düsseldorf 2009: 219).

Die Bedeutung von Stadtgrün wurde also bereits im Leitbildprozess erkannt und folglich auch in der Praxis integriert, noch bevor es zum strategischen Bestandteil des STEK 2020+ wurde. Es handelt sich hierbei also um eine Berücksichtigung *avant la lettre*. Inwieweit Grün in der Stadtentwicklung letztlich integriert und umgesetzt wird, hängt also von den handelnden Akteuren, ihrer Sensibilisierung für das Thema und ihrer Einstellung ab. Darüber hinaus müssen die Akteure über ein entsprechendes Wissen verfügen, welche vielfältigen Funktionen Stadtgrün hat und wie man es entwickeln kann, die Bereitschaft haben, Stadtgrün strategisch in die Stadtentwicklung zu integrieren und letztlich ihre (planerischen) Ressourcen darauf abstimmen bzw. entsprechend einsetzen (Levin-Keitel/Sondermann 2012: 10 ff.).

Diese drei Aspekte sollen nun eingehender betrachtet werden, weil sie erste Anhaltspunkte für eine analytische Beschäftigung mit lokalen Planungspraktiken liefern.

Zunächst einmal geht es um das Wissen der Akteure: Was wissen sie über die Bedeutungen und Funktionen von Stadtgrün in der Stadtentwicklung? Ist ihnen bekannt, dass

Grün in der Stadt das Mikroklima verbessert, dass Grün mittlerweile als weicher Standortfaktor für Hochqualifizierte und Kreative gilt (vgl. Bläser/Danielzyk/Fox-Kämper et al. 2012: 16 ff.)? Erst dann sind die Grundvoraussetzungen einer Integration von Grün in andere Schwerpunkte der Stadtentwicklung gegeben. Dieses generelle Wissen wird auf einer zweiten Bewusstseinssebene im speziellen Kontext verortet, d.h. das jeweilige Fachwissen wird auf den Stadtraum angewandt. Fragen hierzu sind beispielsweise: Welche Flächen sind in der jeweiligen Stadt explizit für ein optimiertes Mikroklima zu begrünen, welche Wohnstandorte können auf welche Weise grün aufgewertet werden? Und mit welchen anderen Nutzungen konkurrieren Grünflächen?

Diese theoretischen Annahmen über Notwendigkeiten und Möglichkeiten der Grünintegration müssen in Ressourcen für das praktische Handeln übersetzt und diese angewandt werden. Inwieweit das Wissen umgesetzt wird, hängt dabei von der Bereitschaft der Akteure ab. Diese spiegelt wider, inwieweit Individuen und Gruppen fähig sind, sich flexibel auf Veränderungen einzustellen und dabei z. B. mit eingespielten Denkweisen und Routinen zu brechen, Eigeninteressen zurückzustellen und neue Prioritäten zu setzen (Levin-Keitel/Sondermann 2012: 10 ff.). Praktischer Ausdruck einer Handlungsbereitschaft sind z. B. die Anpassungen von Flächennutzungsplänen zugunsten des Freiraumschutzes oder das Fördern von Dachbegrünungen mittels eines Förderfonds.

Die praktische Umsetzung erfolgt über Ressourcen, wie Fachkompetenzbereiche, zeitliche, finanzielle und personelle Ausstattungen sowie politische und planerische Instrumente (vgl. Levin-Keitel/Sondermann 2012). Allein innerhalb der städtischen Verwaltung trifft eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure mit eigenen, spezifischen Handlungslogiken und Strategien, unterschiedlichen Herangehensweisen und Fachsprachen aufeinander. So müssen Grünflächen von den Grünflächenämtern gepflegt und unterhalten werden. Diese können andere Einstellungen und Selbstverständnisse haben als die Akteure der räumlichen Gesamtplanung. So sehen Mitarbeiter in Grünflächenämtern ihre Aufgabe in Schutz und Pflege des Bestandsgrüns und weniger als Beitrag zu einer integrierten Stadtentwicklung. Es gibt in Grünflächenämtern teilweise auch Widerstand gegen neue Projekte, weil diese mit zusätzlichen Kosten verbunden sind, welche zu Lasten der Pflege des Bestandsgrüns gehen könnten (Interview 2; Fox-Kämper/Sondermann 2013: 49).

Zusammenfassend betrachtet wird deutlich, dass die Integration von Stadtgrün in die Stadtentwicklungspraxis nicht nur von planerischen Instrumenten abhängt, sondern vor allem auch von den handelnden Akteuren, ihren Einstellungen, Rollen- und Selbstverständnissen.

3 Lokale Kontexte und Planungskulturen

Insbesondere aus dem Düsseldorfer Beispiel lässt sich folgern, dass eine gelungene Stadtgrünentwicklung nicht allein darauf zurückzuführen ist, dass alle Verwaltungsstellen auf ein Leitbild als zentrales Handlungspapier zurückgreifen. Vielmehr geht es um den Leitbildprozess und das gemeinsame Erarbeiten solcher planerischer Instrumente, also der gemeinsamen, inhaltlichen Auseinandersetzung mit einem Thema. In diesem Sinne kommt den handelnden Akteuren eine zentrale Rolle zu. Die Handlungen der Akteure sind dabei nur im Rahmen ihrer lokalen Kontexte zu verstehen. Im Fall von Düsseldorf ist der lokale Planungskontext beispielsweise dadurch gekennzeichnet, dass die Bedeutung von Stadtgrün allgemein anerkannt wird – ohne dass diese im STEK 2020+ explizit dargestellt wird. So stehen individuelle Entscheidungen stets im Bezug zu den Strukturen, innerhalb derer sie ablaufen: dem institutionellen System der Planung. Dieses System kennzeichnet sich einerseits durch geltende Gesetze und politisch-administrativen Auf-

bau und andererseits auch durch Rollen- und Selbstverständnisse, Gewohnheiten und Traditionen (Reimer/Blotevogel 2012: 14 f.; Ernste 2012: 89 ff.) – im Falle von Düsseldorf ist Stadtgrün also als Teil der lokalen Planungstradition zu sehen und zugleich als ein Ausdruck des planerischen Selbstverständnisses, welches die integrierte Behandlung von Stadtgrün miteinschließt. Es kommen also auch kulturelle Elemente zum Vorschein: So können die lokalen Kontexte als Ausdruck lokaler (Planungs-)Kulturen verstanden werden.

Welche Perspektiven eine kulturelle Betrachtung der Planungspraxis (3.1) und der Ansatz der Planungskultur (3.2) eröffnen, wird im Folgenden aufgezeigt.

3.1 Kulturelle Betrachtung der Planungspraxis

Eine kulturelle Betrachtung planerischen Handelns wird in der Theorie bisher kaum abgebildet, ist aber derzeit in der Diskussion um einen *cultural turn* in der Planungstheorie (vgl. Fürst 2007). Um das Kulturelle der räumlichen Planung zu verstehen, lohnt zunächst ein Blick auf den Begriff der Kultur. Dieser kann in einer ersten Annäherung in Abgrenzung zur Natur betrachtet werden: Natur ist das natürlich Gegebene, also die Sphäre der lebenden Umwelt und ihrer Naturgesetze. Kultur umfasst bei dieser Unterscheidung die Sphäre menschlicher Tätigkeiten. Über Sprache und Symbole können Wissen erschlossen, Werte vermittelt und Traditionen weitergegeben werden. Über Handlungen wird sich die Natur zunutze gemacht, Tiere werden gezüchtet, Böden kultiviert und dergleichen mehr (vgl. Zierhofer 2011: 1081 ff.). Anders formuliert kann Kultur verstanden werden als die „Werte, Normen und Handlungsweisen von Menschen und ihre materiellen und immateriellen Ausprägungen, welche von Generation zu Generation tradiert und modifiziert werden und sich von anderen Kulturen unterscheiden“ (Gullestrup 2009: 4, übersetzt).

Wie ein *cultural turn* in der Planungstheorie aussehen könnte, zeigt eine Betrachtung des *cultural turns* in der Humangeographie, welcher in den 1980er Jahren begann und als *Kulturalisierung des Raums* (im Gegensatz zur *Verräumlichung von Kultur*) verstanden werden kann. Sukzessive setzte sich damals die Erkenntnis durch, dass Räume nicht objektiv gegeben sind und dementsprechend eindeutig identifiziert und abgegrenzt werden können, sondern dass sie über Sprache, Symbole und Alltagspraktiken konstruiert werden (vgl. Lossau 2007: 31). Aus dem *cultural turn* in der Geographie lässt sich lernen, dass Räume nicht per se gegeben sind, sondern von Subjekten und Gruppen auf kulturelle Art und Weise wahrgenommen, bewertet und durch Handlungen hergestellt werden. Die Ergebnisse menschlichen Handelns können dementsprechend durch eine „kulturelle Brille“ betrachtet werden: So kann z. B. gefragt werden, welches Wissen und welche Fähigkeiten einer geplanten Bodennutzung zugrunde liegen. Die verschiedenen kulturellen Ausdrucksformen können identifiziert, zusammengefasst und miteinander verglichen werden. So lassen sich Gemeinsamkeiten und Unterschiede feststellen, also Kulturen erkennen bzw. konstruieren (Wardenga 2006: 31).

Überträgt man diese Gedanken auf die räumliche Planung, können einige Lücken geschlossen werden, die bisherige Ansätze zur Erforschung von Planungspraktiken offen gelassen haben. So geht es nicht mehr allein um Planungssysteme und Planungspraktiken, sondern auch um deren kulturelle Kontexte, welche man zusammenfassend als „Planungskulturen“ bezeichnen kann. Dieser Ansatz ist vor allem aus zwei Gründen interessant:

Erstens sensibilisiert die Beschäftigung mit Planungskulturen für die kulturelle Vielfalt räumlicher Entwicklungen, welche prinzipiell an jedem Ort und in jeder Region unter-

schiedlich sein können: So gibt es immer spezifische institutionelle Kontexte, Traditionen und Werte, die sich von anderen räumlichen Kontexten unterscheiden (Ernste 2012: 88 f.).

Zweitens trägt eine Betrachtung der Kultur von räumlicher Planung dazu bei, die in Planungsprozessen involvierten Akteure als bewusst handelnde Subjekte zu verstehen, welche die Fähigkeit haben, Regeln und Normen entsprechend eigener Motivationen zu interpretieren. Diese individuellen Unterschiede liegen in den spezifischen biographischen Hintergründen, Fähigkeiten, dem Wissen, den Einstellungen, Talenten, Motiven und Kompetenzen der Akteure begründet, welche folglich in der Analyse miteinbezogen werden können (Ernste 2012: 88 f.).

Diese Gedanken sollen nun zu einem Planungskultur-Modell zusammengeführt werden, welches als analytischer Ansatz dazu dienen kann, die Planungspraxis auf eine kulturelle Weise zu betrachten und zu verstehen.

3.2 Planungskultur als analytischer Ansatz

Planungskultur als einen analytischen Forschungsansatz zu verstehen, heißt Planungssysteme und -praktiken als Teil der Kultur einer Gesellschaft zu betrachten (Nuisl 2008: 11) und die verschiedenen planerischen Ansätze, Instrumente und Strategien als spezifische Ausprägungen einer nationalen, regionalen oder lokalen Kultur zu sehen. Dabei geht es explizit nicht um eine Bewertung der jeweiligen Planungskultur (im Sinne einer Best-Practice-Analyse), sondern um das Verstehen der Besonderheiten.

Bisher gibt es allerdings keine einheitliche Definition von Planungskultur, ebenso wenig wie eine Verankerung des Begriffs in der Planungstheorie. Die unterschiedlichen Facetten der bisherigen Verwendung des Begriffs dienen beispielsweise

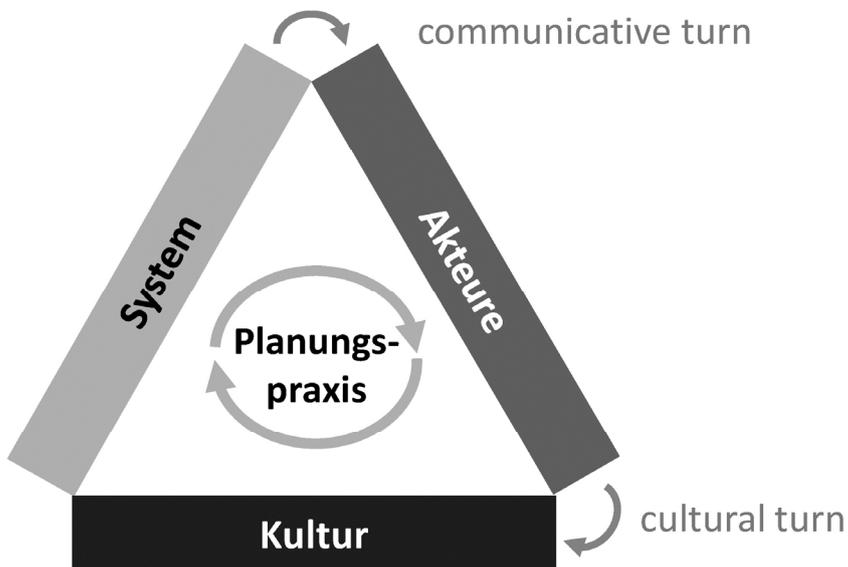
- zur Darstellung nationaler Besonderheiten unterschiedlicher politischer Systeme (Nadin 2012),
- zur Unterscheidung von Planungssystemen und (kulturellen) Planungspraktiken (Reimer/Blotevogel 2012),
- als Erklärungsversuch der unterschiedlichen Ergebnisse von Planung („different outcomes of particular spatial planning processes“, Ernste 2012: 87),
- zur Beschreibung der Umsetzung von Planungen (Friedmann 2005) und letztlich
- zum besseren Verstehen von Planungsprozessen, die sich als Praktiken innerhalb eines Systems vollziehen (Fürst 2007).

Deutlich wird, dass dem Begriff „Planungskultur“ kein homogenes, fachinternes Verständnis zugrunde liegt und dementsprechend Planungskultur als analytisches Untersuchungskonzept keinem allgemein anerkannten System oder Modell folgt. Dennoch scheint die kulturelle Betrachtung von Planungsprozessen das Potenzial zu bergen, einem bisher unerreichten Ziel näher zu kommen, nämlich planerisches Handeln besser zu verstehen. Oder, wie in diesem Beitrag, der lokalspezifischen Kultur der Stadtgründentwicklung in Düsseldorf auf die Spur zu kommen.

Um zu einem entsprechenden Planungskultur-Modell zu kommen, widmen wir uns zunächst einmal der Planungspraxis. Diese kann aus verschiedenen Blickwinkeln theoretisiert werden (vgl. Abb. 1). In vereinfachter Form kann man das System der räumlichen Planung, ihre Akteure und deren Kultur betrachten. Diese Perspektiven ergänzen und

überlagern sich, wobei jede neue Perspektive zugleich einen *turn* in der Planungstheorie repräsentiert.

Abb. 1: Theoretische Perspektiven auf die Planungspraxis



Das System der räumlichen Planung ist die Grundlage jeder planungsrelevanten Analyse. Hier werden die rechtlichen, politisch-administrativen und organisatorischen Elemente betrachtet, welche den Kontext planerischer Handlungen bilden (Ernste 2012: 88; Hohn 2002: 702; Keller/Koch/Selle 1993: 75). Die Systemebene wird seit Beginn der Planungsforschung betrachtet.

Mit dem *communicative turn* (Healey 1996) wurde diese Perspektive erweitert: Hier werden die Akteure und Akteurskonstellationen, ihre Handlungen und Interaktionen stärker in den Fokus genommen. Diese theoretische Perspektive entspricht dem Ideal kommunikativ-kooperativer Planung in der Praxis. In der Planungsforschung werden diese Aspekte insbesondere im Rahmen von Governance-Ansätzen erforscht und dargestellt (Nuisl/Heinrichs 2011; Fürst 2007: 3 f.; Kilper 2010).

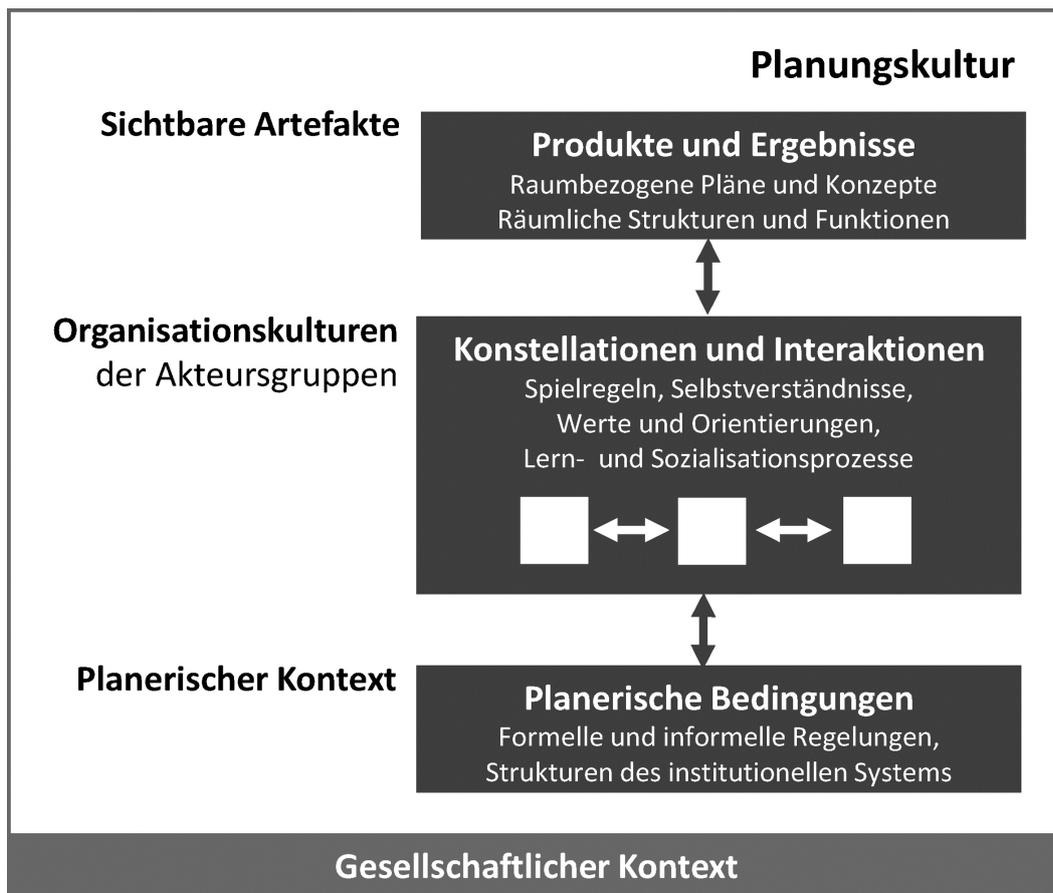
Eine dritte Perspektive auf die Planungspraxis ist die Kultur als omnipräsente Matrix, welche sowohl das System als auch die Akteure durch eine „kulturelle Brille“ betrachtet. Im Sinne eines *cultural turn* werden die Wahrnehmung, Planung und Herstellung von Räumen in ihren Abhängigkeiten von kulturellen Einflüssen und deren Wirkungsgefügen betrachtet (Ernste 2012: 89; Knieling/Othengrafen 2009: 55 f.).

Natürlich ist es nicht zielführend, nur eine der drei Perspektiven auf die Planungspraxis zu verfolgen, im Gegenteil, alle drei Perspektiven haben ihre Berechtigung und müssen im Sinne einer ganzheitlichen Analyse von Planungsprozessen mit in Betracht gezogen werden. Dementsprechend gilt es, alle drei Ebenen (System, Akteure, Kultur) zu integrieren.

Im Mittelpunkt der Analyse von Planungskulturen stehen die Akteure mit ihren Konstellationen und Interaktionen (vgl. Abb. 2). Auf dieser Ebene geht es vor allem um das Zusammenspiel von verschiedenen Organisationen (z. B. Stadtplanungsämter, Fachplanungsstellen und zivilgesellschaftliche Gruppen) und ihren spezifischen Organisationskulturen. Innerhalb dieser Organisationskulturen haben die verschiedenen Individuen

eine gemeinsame Kultur von bestimmten Werten, Traditionen, Sprachen (etc.) entwickelt, welche sie von den anderen Organisationskulturen unterscheiden. Im Zusammenspiel, also in der spezifischen Konstellation und Interaktion der verschiedenen Organisationen mit ihren Kulturen entsteht im planerischen Kontext eine spezifische Planungskultur. Diese Organisationskulturen werden im planerischen Kontext analysiert und in Beziehung zu den Ergebnissen kultureller Aushandlungen, nämlich den sichtbaren Artefakten, gesetzt. Die Analyse der Planungskulturen kann auf verschiedenen räumlichen, zeitlichen und inhaltlichen Ebenen erfolgen (lokal – national, früher – heute, Fachplanung – räumliche Gesamtplanung), wobei sich diese Ebenen vielfältig überschneiden.

Abb. 2: Analytisches Modell der Planungskultur



Selbstverständlich basieren Planungskulturen immer auf der Kultur einer Gesellschaft (vgl. Abb. 2), beziehungsweise sie sind ein Teil davon. Da hier jedoch Planungskultur als analytischer Forschungsansatz für die räumliche Planung betrachtet wird, ist die Betrachtungsebene des gesellschaftlichen Kontexts zwar von Bedeutung, jedoch eher als rahmengebend für die räumlichen Planungen. Sie zählt somit nicht zur Planungskultur im engeren Sinne und wird entsprechend fallbezogen mitberücksichtigt.

Zusammenfassend kann Planungskultur also wie folgt definiert werden: Planungskulturen sind kulturelle Systeme, die sich im Zusammenspiel von Organisationskulturen (der beteiligten Akteursgruppen) im Kontext der räumlichen Planung herausbilden. Sie werden durch kulturelle Artefakte sichtbar und lassen sich durch räumliche, zeitliche und inhaltliche Kriterien von anderen Planungskulturen abgrenzen.

Im Folgenden wird nun das analytische Modell von Planungskultur (vgl. Abb. 2) in seinen drei Betrachtungsebenen charakterisiert.

Sichtbare Artefakte

Die Bedeutung sichtbarer Artefakte für die jeweilige Planungskultur ist (im wahrsten Sinne) offensichtlich: Die heutigen räumlichen Strukturen und Funktionen sind kulturelle Artefakte und als Ergebnisse von Planungen zu deuten. Zugleich sind sie Ausgangspunkte neuer räumlicher Planungen. So erfordert beispielsweise die Struktur einer mittelalterlichen Stadt mit engen Gassen und denkmalgeschützter Bausubstanz eine andere Grünentwicklung als ein Wohnquartier der 1970er Jahre mit großflächigen Grünanlagen. Die sichtbaren Artefakte beinhalten nicht nur räumliche Strukturen sowie Funktionen und Nutzungen, sondern darüber hinaus auch raumbezogene Pläne und Konzepte, also Produkte und Ergebnisse räumlicher Planungen, welche *vor* der konkreten baulichen Umsetzung entstehen. Hierzu gehören auch planerische Instrumente wie z.B. Masterpläne oder integrierte Stadtentwicklungskonzepte. Auf dieser Ebene können direkte Bezüge zu den wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Entwicklungen der Stadt hergestellt werden.

Wie bereits erwähnt, ist Düsseldorf ein Good-Practice-Beispiel für die kommunale Grünentwicklung, was sich unter anderem an zahlreichen Grünanlagen im verdichteten Innenbereich und dem gezielten Einsatz planerischer Instrumente zur Förderung des Stadtgrüns nachvollziehen lässt. Dies ist einerseits auf die Wertschätzung von Stadtgrün durch die Planenden zurückzuführen, aber auch auf die exzellenten wirtschaftlichen Ausgangsbedingungen: So verfügt die wachsende Stadt Düsseldorf über einen ausgeglichenen Haushalt und eine hohe Nachfrage auf dem Immobilienmarkt. Dementsprechend verfügt sie über eine vergleichsweise günstige Verhandlungsposition gegenüber Investoren und hat entsprechende Handlungsspielräume. Dies zeigt sich beispielsweise an den Auflagen zur Grünentwicklung in städtebaulichen Verträgen, welche von den Investoren erfüllt werden müssen (vgl. Kapitel 2.3.2).

Organisationskulturen der Akteursgruppen

Die Ebene der Akteure umfasst alle Individuen und Gruppen, welche auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene in räumliche Planungen involviert sind. Hierzu gehören die für räumliche Planung zuständigen Ämter und Behörden (z.B. Stadtplanungsämter, Grünflächenämter und Bauministerien), zivilgesellschaftliche Akteursgruppen (z.B. Bürgerinitiativen) und wirtschaftliche Akteure, insbesondere aus der Immobilienwirtschaft. Auf dieser Ebene werden die spezifischen Konstellationen und Interaktionen der Akteure betrachtet (vgl. Nuissl/Heinrichs 2011; Fürst 2007: 3 f.), wobei der Schwerpunkt auf den Wahrnehmungen, Bewertungen und daraus resultierenden Handlungen der Akteure liegt. Die Betrachtung von Akteuren in Planungsprozessen im Kontext der räumlichen Planung ist allerdings keineswegs neu, sondern wird sowohl theoretisch hergeleitet (insbesondere durch den „Akteurszentrierten Institutionalismus“; Scharpf 2000) als auch praktisch im Rahmen von Governance-Analysen angewandt (Fürst 2007; Nuissl/Heinrichs 2011). Das „Neue“ und spezifisch „Kulturelle“ am Planungskultur-Ansatz besteht vielmehr darin, die unterschiedlichen Akteursgruppen als Organisationen zu verstehen, welche sich durch spezifische Organisationskulturen kennzeichnen. Organisationen werden dabei als organisierte Zusammenschlüsse von Akteuren aufgefasst, welche mehr oder weniger stark institutionalisiert sind. In diesem Sinne handelt es sich sowohl

bei Stadtplanungsämtern als auch bei Bürgerinitiativen um Organisationen mit jeweils eigener Kultur.

Organisationskultur wird hier als ein Ergebnis von Sozialisierungs- und Lernprozessen verstanden, welche innerhalb einer Organisation ablaufen. Diese basieren auf unsichtbaren *concepts* (wie Werte und Philosophien) und führen zur Herausbildung gemeinsamer Orientierungsmuster, die zu Handlungsprämissen gemacht werden, zur Entwicklung gemeinsamer (informeller) Spielregeln und prägen das Selbstverständnis einer Organisation.

Von Außenstehenden wird eine Organisationskultur vor allem durch die beobachtbaren *perceptas* wahrgenommen, welche in dieser Arbeit als sichtbare Artefakte (s. o.) bezeichnet werden.

Das Konzept der Organisationskultur basiert auf dem kulturtheoretischen Ansatz von Schein (2003). Dieser Ansatz wurde von Faust (2003: 69 ff.) auf öffentliche Verwaltungen und von Othengrafen (2012: 60 ff., 186 ff.) auf die räumliche Planung übertragen und dargestellt. Da öffentliche Verwaltungen auf diversen Ebenen für räumliche Planungen verantwortlich sind, erscheint dieser Ansatz als besonders geeignet zur kulturellen Analyse der räumlichen Planung.

Auf das Fallbeispiel bezogen, kennzeichnet sich die Düsseldorfer Planungspraxis durch drei Aspekte:

- Die Verwaltungsakteure weisen eine hohe Bereitschaft auf, sich an integrierten Stadtentwicklungskonzepten und ihrer Umsetzung zu beteiligen, haben also ein gemeinsames Orientierungsmuster entwickelt.
- Sie haben sich im Vorfeld auf gemeinsame Spielregeln geeinigt und setzen diese auch gemeinsam um, indem sie z. B. das Stadtentwicklungskonzept als fortlaufenden und offenen Prozess betrachten und gestalten (Interviews 1 und 3).
- Die Umsetzung des Stadtentwicklungskonzeptes erfolgt mittels konkreter Projekte (*perceptas*/Artefakte), was von einer hohen praktischen Relevanz des Konzepts zeugt und dieses zugleich für Außenstehende erfahrbar macht.

Diese Faktoren scheinen ausschlaggebend dafür zu sein, dass Düsseldorf eine umfangreiche Stadtgrünentwicklung betrieben hat, obwohl das Thema im Stadtentwicklungskonzept (STEK 2020+) – der zentralen Handlungsgrundlage in der Stadtplanung – ausgeklammert wurde. Dies führen wir auf eine lokale Planungskultur zurück, die gekennzeichnet ist durch eine Bereitschaft und Fähigkeit zum gemeinsamen Lernen und Handeln sowie zum flexiblen und offenen Umgang mit Veränderungen und Unsicherheiten (Levin-Keitel/Sondermann 2012).

Planerischer Kontext

Die Konstellationen und Interaktionen der Akteure sind eingebettet in einen planerischen Kontext, welcher die formellen und informellen Regelungen (z. B. Gesetze) und die Strukturen des institutionellen Planungssystems (z. B. Regelung von Zuständigkeiten und Befugnissen) beinhaltet. Während die sichtbaren Artefakte nicht allein der räumlichen Planung zugeordnet werden können, da es auch ungeplante Entwicklungen gibt, umfasst der planerische Kontext ganz konkret die spezifischen Rahmenbedingungen der räumlichen Planung. Schlüsselfragen sind beispielsweise: Wie wird die räumliche Planung organisiert, welche Spielregeln müssen beachtet werden, welchen Stellenwert hat Planung in der kommunalen Politik und Verwaltung? Welche Planungsinstrumente wer-

den wie angewandt und welche Gültigkeit besitzen diese? Zum planerischen Kontext zählen somit rechtliche Rahmenbedingungen wie das Baurecht oder fachplanerische Rechtsgrundlagen, administrative und organisatorische Regelungen wie hierarchische Stellungen und zu beteiligende Akteure sowie Verfahrensabläufe (vgl. Ernste 2012: 88; Reimer/Blotevogel 2012: 13 f.; Keller/Koch/Selle 1993: 75). Der planerische Kontext ist der zentrale Ausgangspunkt von Akteuren und ihren spezifischen Wahrnehmungen, Bewertungen und Handlungen.

Die Düsseldorfer Stadtgrünentwicklung zeichnet sich auf dieser Ebene beispielsweise durch ein traditionell stark verankertes Verständnis von integrierter Stadtentwicklung aus. Daraus folgt eine kreative und anwendungsorientierte Umsetzung planerischer Möglichkeiten. Dies wird in der Anwendung bestimmter Paragraphen des Baugesetzbuches zur Grünsicherung und -entwicklung deutlich (vgl. Kapitel 2.3.2).

4 Fazit und Ausblick

Ausgehend von der Beobachtung, dass dieselben planerischen Instrumente in verschiedenen lokalen Kontexten unterschiedlich angewandt werden, lanciert der Beitrag die Idee, dies als Ausdruck vielfältiger lokaler Planungskulturen zu deuten und skizziert anhand des Beispiels der Düsseldorfer Stadtgrünentwicklung ein analytisches Verständnis von Planungskultur.

So kann am Fallbeispiel nachvollzogen werden, wie stark die praktische Umsetzung eines Themas von der lokalen Planungskultur abhängt. Der planerische Kontext (z. B. das Baugesetzbuch) wird von den handelnden Akteuren entsprechend ihrer spezifischen Wahrnehmungen, Bewertungen und Handlungen in konkrete Artefakte (z. B. Stadtgrün-Projekte) übersetzt (vgl. Kapitel 2.3.3). Die Akteursgruppen, welche hier als Organisationen mit spezifischen Kulturen verstanden werden, handeln dabei entsprechend ihrer jeweiligen Traditionen und Verständnisse. So dominiert in Düsseldorf beispielsweise ein planerisches Selbstverständnis, was auf die Integration aller Belange abzielt. Dementsprechend ist auch das „Fehlen“ von Stadtgrün im Stadtentwicklungskonzept kaum von Bedeutung, da Stadtgrün traditionell ohnehin berücksichtigt wird. Ein weiteres Kennzeichen der Düsseldorfer Planungskultur ist die Bereitschaft von verschiedenen Verwaltungseinheiten, sich an kollektiven Planungsprozessen zu beteiligen, diese offen zu gestalten und gemeinsam zu lernen (vgl. Kapitel 3.3).

Abstrahiert man die Erkenntnisse aus der Theorie und der Fallstudie, kann zusammenfassend gefolgert werden, dass planerische Instrumente ihre Wirkung in Abhängigkeit von der lokalen Planungskultur entfalten. Um diese zu verstehen, bedarf es fallspezifischer Betrachtungen der Planungspraxis aus einer kulturellen Perspektive. In diesem Sinne kann sich auch ein *cultural turn* in der Planungstheorie vollziehen. Hierzu scheinen drei Schritte notwendig zu sein:

1. *Verständnis*: Es bedarf eines grundlegenden Verständnisses von räumlicher Planung als kultureller Aushandlung räumlicher Entwicklung. Die räumliche Planung „als institutionelles System und als Praxis“ wird dabei als eine „kulturelle Ausdrucksform“ verstanden (Nuissl 2008: 11).
2. *Perspektive*: Betrachtet man räumliche Planung mit einer „kulturellen Brille“, stehen die Akteure im System der räumlichen Planung und Entwicklung im Vordergrund der Betrachtung. Ihre Wahrnehmungen, Bewertungen und ihr (gemeinsames) Handeln in spezifischen Kontexten werden als essentielle Bestandteile einer Planungskultur

verstanden (vgl. auch Healey 2012a; Healey 2012b; Knieling/Othengrafen 2009: 43, 51ff.; Fürst 2007: 1; Huning 2004).

3. *Analyse*: Um einen *cultural turn* in den Planungswissenschaften praktisch umzusetzen, bedarf es analytischen Auseinandersetzungen mit der Kultur der Planung, also fallspezifischen Analysen von Planungskulturen.

Die Schwierigkeit einer wissenschaftlichen Analyse der kulturellen Ebene von Planungsprozessen liegt nicht nur in der wenig greifbaren Materie (im Gegensatz zu planungsrechtlichen Grundlagen), sondern auch in der komplexen Überlagerung von Ebenen (Individuum-Gruppe, Lokal-National etc.). Es sind daher empirische Fallstudien notwendig, um den hier skizzierten Planungskultur-Ansatz weiterzuentwickeln und zugleich Erkenntnisse über unterschiedliche Planungskulturen zu erlangen.

Das Ziel, Planungskulturen zu analysieren, ist dabei nicht die Identifizierung von guten, neuen, kommunikativen Planungskulturen, sondern findet seinen eigenen Sinn im Verstehen der kulturellen Strukturen und Prozesse der räumlichen Planung. Im Ergebnis von analytischen Vergleichen der Planungspraxis können einerseits die Vielfalt parallel existierender Planungskulturen und andererseits der Wandel von Planungskulturen im Laufe der Zeit dargestellt werden (vgl. Reimer/Blotevogel 2012: 7 f.; Keller/Koch/Selle 2006: 279 f.). Praktische Ziele solcher Analysen können die Überbrückung von kulturellen Differenzen und Problemen der Planungspraxis sein. Indem für die Existenz und Beschaffenheit örtlich-spezifischer Planungskulturen sensibilisiert wird, können auch planerische Instrumente vor Ort erarbeitet werden, welche ebendieser Planungskultur entsprechen. Auch mit auftretenden Problemen oder Konflikten zwischen unterschiedlichen Akteursgruppen kann besser umgegangen werden, wenn man sich bewusst macht, wer wo warum wie handelt (vgl. Ernste 2012: 89; Knieling/Othengrafen 2009: 54).

Als analytischer Forschungsansatz birgt Planungskultur das Potenzial, Diskrepanzen zwischen Theorie und Praxis und zwischen unterschiedlichen Umsetzungen planerischer Ansätze, Strategien etc. zu erklären und die kulturelle Vielfalt räumlicher Planungen in Zeit und Raum zu verstehen.

Literatur

- Becker, H. (2010): Leitbilder. In: Henckel, D.; Kuczkowski, K.; Lau, P.; Pahl-Weber, E.; Stellmacher, F. (Hrsg.): Planen – Bauen – Umwelt: Ein Handbuch. Wiesbaden, 308-312.
- Bläser, K.; Danielzyk, R.; Fox-Kämper, R.; Funke, L.; Rawak, M.; Sondermann, M. (2012): Urbanes Grün in der integrierten Stadtentwicklung. Strategien, Projekte, Instrumente. Forschungsbericht im Auftrag des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2011): Klimawandelgerechte Stadtentwicklung: Ursachen und Folgen des Klimawandels durch urbane Konzepte begreifen. Berlin. = Forschungen 149.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): Integrierte Stadtentwicklung als Erfolgsbedingung einer nachhaltigen Stadt. Hintergrundstudie zur „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ der deutschen Ratspräsidentschaft. Bonn. = BBR-Online-Publikation 08/07.
- Brake, K. (2010): Strategische Stadtentwicklungskonzepte. In: Henckel, D.; Kuczkowski, K.; Lau, P.; Pahl-Weber, E.; Stellmacher, F. (Hrsg.): Planen – Bauen – Umwelt: Ein Handbuch. Wiesbaden, 509-511.

- Bundesregierung (2008): Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel. Beschluss des Bundeskabinetts vom 17.12.2008.
http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/das_gesamt_bf.pdf (16.04.2014).
- Byrne, J.; Sipe, N. (2010): Green and open space planning for urban consolidation – A review of the literature and best practice. Brisbane. = Issues Paper 11 – Urban Research Program, Griffith University.
- Deutscher Städtetag (2013): Beteiligungskultur in der integrierten Stadtentwicklung. Arbeitspapier der Arbeitsgruppe Bürgerbeteiligung des Deutschen Städtetages. Berlin/Köln.
- DRL – Deutscher Rat für Landespflege (2006): Durch Doppelte Innenentwicklung Freiraumqualitäten erhalten. In: DRL – Deutscher Rat für Landespflege (Hrsg.): Freiraumqualitäten in der zukünftigen Stadtentwicklung. Bonn, 5-38. = Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege 78.
- Ernste, H. (2012): Framing Cultures of Spatial Planning. In: *Planning Practice & Research* 27 (19), 87-101.
- Faust, T. (2003): Organisationskultur und Ethik: Perspektiven für öffentliche Verwaltungen. Berlin.
- Fleischhauer, M. (2008): Kritische Reflexion. In: BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2008): Raumentwicklungsstrategien zum Klimawandel. Dokumentation der Fachtagung am 30. Oktober 2007 im Umweltforum Berlin. Bonn, 25-26. = BBR-Online-Publikation 11/2008.
- Fox-Kämper, R.; Sondermann, M. (2013): Strategie Grüne Stadt. Ansätze kommunaler Grünentwicklung. In: *RaumPlanung* 169 (4), 47-51.
- Friedmann, J. (2005): Planning Cultures in Transition. In: Sanyal, B. (Hrsg.): *Comparative Planning Cultures*. New York, 29-44.
- Fürst, D. (2007): Planungskultur. Auf dem Weg zu einem besseren Verständnis von Planungsprozessen? In: *PND-Online* 3/2007, 1-15.
- Gullestrup, H. (2009): Theoretical Reflections on Common European (Planning-) Cultures. In: Knieling, J.; Othengrafen, F. (Hrsg.): *Planning Cultures in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*. London, 3-21.
- Hack, J. (Umweltamt Düsseldorf) (2011): Düsseldorf von oben – die Gründachkarte der Stadt. Präsentation auf dem Workshop „Klimawandel und die Bedeutung des Öffentlichen Grüns für die städtische Wohn- und Lebensqualität“ der Natur- und Umweltschutzakademie NRW am 6. April 2011 in Recklinghausen.
- 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.
- Healey, P. (2012a): Performing Place Governance Collaboratively. Planning as a Communicative Process. In: Gottweis, H.; Fischer, F. (Hrsg.): *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice*. Durham/London, 58-82.
- Healey, P. (2012b): Re-enchanting democracy as a mode of governance. In: *Critical Policy Studies* 6 (1), 19-39.
- Helbrecht, I. (2001): Planungskultur und die Urbanität des Sokrates: Von der Beteiligung zur Begegnung. In: SRL (Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung) (Hrsg.): *Planung – Prozess – Kultur. Planungskultur und Produktionsbedingungen von Stadt. Tagungsdokumentation der SRL Halbjahrestagung 2001*. Berlin, 27-35. = SRL Schriftenreihe 50.
- Hohn, U. (2002): Planungsstrukturen und Steuerungsformen in der japanischen Stadtplanung – Gegen-, Neben- und Miteinander von Top-down- und Bottom-up-Strategien. In: Mayr, A.; Meurer, M.; Vogt, J. (Hrsg.): *Stadt und Region. Dynamik von Lebenswelten*. Leipzig, 701-712.
- 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.
- Keller, D.A.; Koch, M.; Selle, K. (1993): „Entweder-Oder“ und „Und“. Erste Impressionen der Erkundungen zum Thema Planungskultur in vier Ländern. In: *disP* 115, 74-84.

- Keller, D.A.; Koch, M.; Selle, K. (2006): Verständigungsversuche zum Wandel der Planungskulturen. Ein Langzeit-Projekt. In: Selle, K. (Hrsg.): Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Planung neu denken 1. Dortmund, 279-291.
- Kilper, H. (2010): Government und Governance. In: Henckel, D.; Kuczkowski, K.; Lau, P.; Pahl-Weber, E.; Stellmacher, F. (Hrsg.): Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch. Wiesbaden, 203-209.
- Knieling, J. (2006): Leitbilder und strategische Raumentwicklung. Planungstheoretische Einordnung und Diskussion der neuen Leitbilder für die deutsche Raumentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung 64 (6), 473-485.
- Knieling, J.; Othengrafen, F. (2009): En route to a theoretical model for comparative research on planning cultures. In: Knieling, J.; Othengrafen, F. (Hrsg.): Planning Cultures in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning. London, 39-62.
- Kuder, T. (2008): Leitbildprozesse in der strategischen Planung. In: Hamedinger, A.; Breitfuss, A.; Dangschat, J.S.; Frey, O. (Hrsg.): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat. Wiesbaden, 178-192.
- Landeshauptstadt Düsseldorf (Stadtplanungsamt) (Hrsg.) (2009): Stadtentwicklungskonzept Düsseldorf 2020+ – Wachstum fördern, Zukunft gestalten. Düsseldorf. = Beiträge zur Stadtplanung und Stadtentwicklung in Düsseldorf 20.
- Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt (2007). Angenommen anlässlich des Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24./25. Mai 2007.
<http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/34480/publicationFile/518/leipzig-charta-zurnachhaltigeneuropaeischen-stadt-angenommen-am-24-mai-2007.pdf> (16.04.2014).
- Levin-Keitel, M.; Sondermann, M. (2012): Die anpassungsfähige Stadt. Wunsch, Leitbild und Planungspraxis. In: RaumPlanung 164 (5), 8-13.
- Lossau, J. (2007): Räume von Bedeutung. Spatial turn, cultural turn und Kulturgeographie. In: Csáky, M.; Leitgeb, C. (Hrsg.): Kommunikation – Gedächtnis – Raum. Kulturwissenschaften nach dem „Spatial Turn“. Bielefeld, 29-43.
- Marx, S.-P. (2008): Stadtplanung zwischen Umbruch und Kontinuität. In: Hamedinger, A.; Breitfuss, A.; Dangschat, J.S.; Frey, O. (Hrsg.): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat. Wiesbaden, 87-101.
- Mayring, P. (2010): Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken. Weinheim.
- Nadin, V. (2012): International Comparative Planning Methodology: Introduction to the Theme Issue. In: Planning Practice & Research 27 (1), 1-5.
- Nuissl, H. (2008): Umfrage zur „Planungskultur“. In: PND Online 1/2008, 11.
- Nuissl, H.; Heinrichs, D. (2011): Fresh Wind or Hot Air – Does the Governance Discourse Have Something to Offer to Spatial Planning? In: Journal of Planning Education and Research 31 (1), 47-59.
- Othengrafen, F. (2012): Uncovering the Unconscious Dimensions of Planning. Using Culture as a Tool to Analyse Spatial Planning Practices. Farnham.
- Othengrafen, F.; Reimer, M. (2013): The embeddedness of planning in cultural contexts: theoretical foundations for the analysis of dynamic planning cultures. In: Environment and Planning A 45 (6), 1269-1284.
- Reimer, M.; Blotevogel, H.H. (2012): Comparing Spatial Planning Practice in Europe: A Plea for Cultural Sensitization. In: Planning Practice & Research 27 (1), 7-24.
- Scharpf, F.W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.
- Schein, E.H. (2003): Organisationskultur – The Ed Schein Corporate Culture Survival Guide. Bergisch-Gladbach.
- Selle, K. (1994): Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum Kooperativen Handeln. Ein Werkbuch. Dortmund. = Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 69.

- Selle, K. (2007): Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung. Auf dem Weg zu einer kommunikativen Planungskultur? Alltägliche Probleme, neue Herausforderungen. In: Informationen zur Raumentwicklung 1, 63-71.
- Swanwick, C.; Dunnett, N.; Woolley, H. (2003): Nature, Role and Value of Green Space in Towns and Cities: An overview. In: Built Environment 29 (2), 94-106.
- Spanish Presidency (2010): Toledo Informal Ministerial Meeting on Urban Development Declaration. <http://www.eukn.org/dsresource?objectid=159556> (16.04.2014).
- Wardenga, U. (2006): Raum- und Kulturbegriffe in der Geographie. In: Dickel, M.; Kanwischer, D. (Hrsg.): TatOrte. Neue Raumkonzepte didaktisch inszeniert. Berlin, 21-47. = Praxis Neue Kulturgeographie 3.
- Weiland, U. (2010): Nachhaltige Stadtentwicklung. In: Henckel, D.; Kuczkowski, K.; Lau, P.; Pahl-Weber, E.; Stellmacher, F. (Hrsg.): Planen – Bauen – Umwelt: Ein Handbuch. Wiesbaden, 343-347.
- von Haaren, C. (2004): Werthintergrund, Ziele und Aufgaben der Landschaftsplanung. In: von Haaren, C. (Hrsg.): Landschaftsplanung. Stuttgart, 32-70.
- von Zahn, K. (2007): Bebauungspläne der Innenentwicklung. Eine kritische Würdigung aus kommunaler Sicht. In: Planerin 6, 49-50.
- Zierhofer, W. (2011): Natur und Kultur als Konstruktionen. / Natur und Kultur in der Moderne. In: Gebhardt, H.; Glaser, R.; Radtke, U.; Reuber, P. (Hrsg.): Geographie. Physische Geographie und Humangeographie. Heidelberg, 1080-1084.

Autoren

Meike Levin-Keitel ist Dipl.-Ing. der Landschafts- und Freiraumplanung und arbeitet als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Umweltplanung der Leibniz Universität Hannover. Derzeit promoviert sie zum Thema „Innerstädtische Flusslandschaften im Spiegel der lokalen Planungskultur“.

Martin Sondermann ist Dipl.-Geograph und arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Umweltplanung der Leibniz Universität Hannover. Derzeit promoviert er zum Thema „Planungskulturen in der kooperativen Stadtgrünentwicklung“.

Susanne Schubert

Räumliche Energieplanung in der Schweiz

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Wärmeversorgung als Infrastruktursektor
- 3 Wärmeversorgung als Thema räumlicher Planung
 - 3.1 Raumstruktur und Wärmeversorgung
 - 3.2 Handlungsmöglichkeiten über Instrumente räumlicher Planung in Deutschland
- 4 Das Instrument der räumlichen Energieplanung in der Schweiz
 - 4.1 Rechtliche Verankerung
 - 4.2 Inhalte und Ziele
 - 4.3 Vorgehen bei der Planerstellung
 - 4.4 Beteiligte Akteure
 - 4.5 Umsetzung
- 5 Schlussfolgerungen, offene Fragen und Ausblick

Literatur

Kurzfassung

Thema dieses Beitrags ist die räumliche Energieplanung, wie sie in einigen Schweizer Kantonen und Kommunen als Form formeller Energiefachplanung aufgestellt wird und die sich nicht zuletzt durch die Verankerung als formelles Planungsinstrument von informellen Energiekonzepten in Deutschland unterscheidet. Die Hauptanliegen dieses Instruments sind die Planung der zukünftigen städtischen Wärmeversorgung mit möglichst hohem Einsatz erneuerbarer Energien und Abwärme sowie die bessere Koordination zwischen Energieversorgung und Stadtentwicklung. Ziel dieses Beitrags ist die Formulierung von Hypothesen zu Chancen, die dieses Planungsinstrument eröffnet, aber auch zu möglichen Grenzen in dem kleinteiligen und von vielen Akteuren geprägten Infrastruktursektor der Wärmeversorgung.

Schlüsselwörter

Räumliche Energieplanung – städtische Wärmeversorgung – kommunale Energiekonzepte – Energiefachplanung – Schweiz

Spatial energy planning in Switzerland

Abstract

This article focuses on spatial energy planning, as it is established as a formal planning instrument in several Swiss cantons and municipalities. Its main purpose is strategic planning of future urban heat supply, based on renewable energies or waste heat as far as possible, and coordination of energy supply and urban development. Confronted with the German planning instruments, the article aims to develop hypotheses on chances of the instrument, as well as limits, arising from the fragmented structure and manifold stakeholders, which form the sector of heat supply.

Keywords

Spatial energy planning – urban heat supply – local energy concepts – sectoral energy planning – Switzerland

1 Einleitung

Die Rolle, die der räumlichen Planung im Zuge der Energiewende zukommt, wurde in den vergangenen Jahren bereits viel diskutiert. Betont wurden neue Herausforderungen, die sich durch Veränderungen in der Struktur der Stromerzeugung, der Integration erneuerbarer Energien und im Stromnetzausbau ergeben (u. a. Monstadt 2004; Monstadt 2008; Fromme 2007; Wickel 2009; Kment 2010; Bosch 2013). Daneben wurden die regionale Ebene und ihr Handlungsspielraum über die Regionalplanung und regionale Energiekonzepte betrachtet – und dabei vor allem das Thema des Windenergieanlagenbaus diskutiert – sowie das Potenzial für regionale Wertschöpfung (u. a. BMVBS 2011; Klagge/Arbach 2013).

Auch räumliche Planung auf lokaler Ebene ist in den letzten Jahren stärker in den Fokus der Debatten um die Energiewende geraten. Mit den kommunalen Handlungsmöglichkeiten vor dem Hintergrund von Klimaschutz und Energiewende (Kern/Niederhafner/Rechlin et al. 2005; Longo 2009) und konkret über die Bauleitplanung (Difu 2011; Otting 2011) oder städtische Energiekonzepte (Bohenschäfer 2006; Libbe/Porsche 2011; Koziol/Walther/Koritkowski et al. 2012) haben sich verschiedene Autoren und Forschungsprojekte auseinandergesetzt. Hier spielten Themen der Gebäudeenergieeffizienz sowie der Wärmeversorgung eine größere Rolle.

Während sich für den Stromnetzausbau in den letzten Jahren Zuständigkeiten in der Planung verschoben haben und neue Instrumente geschaffen wurden (Klaus/Weisensee 2011), besteht auf lokaler Ebene eine große Vielfalt informeller Energiekonzepte mit unterschiedlichen inhaltlichen Schwerpunkten, Methoden, adressierten Akteuren, Maßnahmenkatalogen und räumlichem Konkretisierungsgrad, deren systematische Kategorisierung bisher nur in Ansätzen besteht (Rüdiger/Fleischhauer 2010). Dies muss kein Nachteil sein, aber dennoch lohnt es sich angesichts der Herausforderungen, die sich auf lokaler Ebene durch die Energiewende insbesondere in Fragen der Wärmeversorgung stellen, einen Blick auf die Schweiz zu werfen. Hier besteht in einigen Kantonen mit dem Instrument der „räumlichen Energieplanung“ eine Form formeller Energiefachplanung auf städtischer (und kantonaler) Ebene.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, was der Nutzen eines Instruments wie der schweizerischen räumlichen Energieplanung sein kann. Ziel dieses Beitrags ist es,

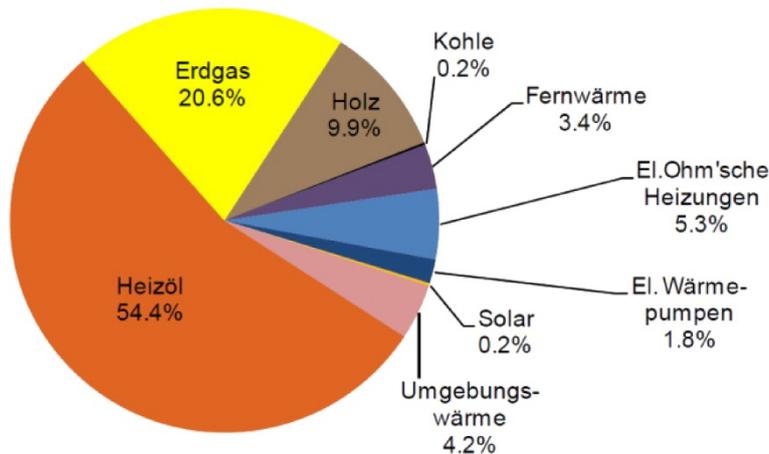
Thesen zu formulieren, welche Chancen das Instrument der räumlichen Energieplanung hat, Einfluss auf städtische Wärmeversorgung zu nehmen, aber auch welche Grenzen zu beachten sind. Dafür wird zunächst kurz der Infrastruktursektor der Wärmeversorgung umrissen, um zu verdeutlichen, in welchem Themen- und Akteursfeld das Instrument betrachtet werden muss. Anschließend wird beschrieben, warum Wärmeversorgung ein bedeutsames Thema für räumliche Planung auf lokaler Ebene sein sollte und knapp dargestellt, welche Handlungsmöglichkeiten Kommunen in Deutschland haben, um sich diesen Aufgaben zu stellen. Anschließend wird das Instrument der räumlichen Energieplanung der Schweiz mit seinen Inhalten, Verfahren und beteiligten Akteuren sowie seinem Verhältnis zur räumlichen Gesamtplanung vorgestellt und es werden Thesen zu seinen Chancen und Grenzen entworfen. Am Ende werden Schlussfolgerungen gezogen, offene Fragen thematisiert und ein Ausblick auf weiteren Forschungsbedarf gegeben. Methodisch stützt sich dieser Beitrag dabei auf die Auswertung von Plandokumenten sowie Arbeitshilfen und Dokumenten überkommunaler Stellen zum Instrument der räumlichen Energieplanung.

2 Wärmeversorgung als Infrastruktursektor

Die Wärmeversorgung als Infrastruktursektor ist nicht leicht zu erfassen, denn es handelt sich eigentlich um mehrere Infrastruktursysteme mit sehr unterschiedlichen Eigenschaften. Anders als im Stromsektor besteht kein homogenes Verteilnetz – etwa 40% der Haushalte in Deutschland erzeugen ihre Wärme selbst, überwiegend mit Öl-Einzelheizungen, zunehmend ergänzt um Solarthermieanlagen, Wärmepumpen, oder mit Pelletfeuerungen (AG Energiebilanzen 2011: 22). Ein Großteil der Haushalte, insbesondere in Städten, ist mit Erdgas versorgt und bezieht daher die Primärenergieträger netzgebunden, aber erzeugt Wärme dezentral im Gebäude. Knapp 14% der deutschen Haushalte sind an die Fernwärme angeschlossen, das bedeutet, die Wärme wird zentral erzeugt und als Endenergie an die Haushalte verteilt (Fischedick/Schüwer/Venjakob et al. 2007).

Allein bei Wärmenetzen besteht wiederum eine große Bandbreite von zentralen Fernwärmenetzen mit großen, fossil befeuerten Heizkraftwerken als Wärmelieferanten bis hin zu kleinen Nahwärmenetzen mit holzbetriebenen Blockheizkraftwerken oder Wärmenutzung aus Abwasser oder Grundwasser auf niedrigem Temperaturniveau. Die Vielfalt der zum Einsatz kommenden Energieträger, Erzeugungs- und Verteiltechnologien korreliert dabei mit der baulich-räumlichen Struktur (vgl. Kapitel 3). Energieträger und Wärmeerzeugungstechnologien sind zwischen Deutschland und der Schweiz vergleichbar – jedoch gibt es Unterschiede in ihren Anteilen. Hier zeigt sich auch eine Schnittstelle mit der Struktur der Stromerzeugung, denn da die Schweiz etwa 50% ihres Stroms aus Wasserkraft gewinnt und weitere 35% aus Atomkraft, gibt es nur einen sehr geringen Anteil thermischer Stromerzeugung und daher weniger für Fernwärme nutzbare Abwärme als dies in Deutschland mit einem großen Anteil thermischer Stromerzeugung der Fall ist. Andererseits gibt es in der Schweiz noch deutlich mehr Öl-Einzelheizungen (Bundesamt für Energie 2010: 32) (vgl. Abb. 1).

Abb. 1: Energieträgereinsatz zur Wärmeerzeugung in Schweizer Haushalten



Quelle: Bundesamt für Energie (2010:33)

So vielfältig die Technikstrukturen der verschiedenen Wärmeversorgungssysteme sind, so vielfältig sind auch die in die Bereitstellung und Nutzung von Wärme involvierten Akteure. In der Gas- und Fernwärmewirtschaft sind private Energieversorgungsunternehmen und Stadtwerke zentral. Letztere spielen gerade in der Schweiz eine große Rolle im Hinblick auf die unten skizzierte räumliche Energieplanung. Durch die zahlreichen Einzelanlagen ist aber auch das Handwerk von großer Bedeutung: Heizungsinstallateure, die unterschiedlichen Branchen der erneuerbaren Energien, Schornsteinfeger, Contractoren und nicht zuletzt Hauseigentümer und die Wohnungswirtschaft (Koziol/Walther/Koritkowski et al. 2012; BMVBS 2010). Zudem kann die Wärmeversorgung nicht losgelöst von der Nachfrageseite betrachtet werden, sodass auch die Gebäudeenergieeffizienz und damit die Baubranche eine Rolle spielt. Damit ist die Wärmeversorgung durch ein sehr heterogenes und teilweise kleinteiliges Akteursspektrum charakterisiert, das zudem durch Veränderungen wie der Entwicklung der erneuerbaren Energiebranche, aber auch der Transformation von klassischen Energieversorgern zu Energiedienstleistern geprägt wird.

Energiepolitische Ziele haben daher für die Wärmeversorgung sehr viele und unterschiedliche Adressaten. Dem Energiekonzept der Bundesregierung folgend, soll der Anteil erneuerbarer Energie an der Wärmeversorgung bis 2020 auf 14% gesteigert werden (Bundesregierung 2010: 5). Das Leitszenario des Bundesumweltministeriums geht sogar von einem möglichen Anteil von 18% in 2020, knapp 38% in 2030 und über 50% in 2050 aus (Nitsch/Pregger/Schulz et al. 2010: 59, 61). Die Schweiz verfolgt das langfristige Ziel, den Energiebedarf und CO₂-Ausstoß pro Kopf auf 2.000 Watt und 1 Tonne CO₂/Jahr zu reduzieren (UVEK/BAFU/BFE 2011: 1). Dieses Ziel wird auf Kantonsebene in einzelne Bereichsziele und zeitliche Zwischenziele heruntergebrochen. Der Kanton Bern verfolgt beispielsweise das Ziel, bis zum Jahr 2035 70% der Energie für Raumwärme aus erneuerbaren Energien zu gewinnen. (Regierungsrat des Kantons Bern 2006: 27). Da sowohl Deutschland als auch die Schweiz heute erst über einen durchschnittlichen Anteil von rund 10% erneuerbarer Energien in der Wärmebereitstellung verfügen, sind noch viele Anstrengungen zur Zielerreichung nötig.

In Deutschland besteht dazu ein Regelungsrahmen auf nationaler Ebene. Das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG) fordert einen Anteil erneuerbarer Energien an der Wärmebereitstellung im Neubau, den die Länder auch auf den Bestand ausdeh-

nen dürfen. Das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG) fördert insbesondere kleine und effiziente Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen sowie die Errichtung von Wärmenetzen, und in der Energieeinsparverordnung (EnEV) sind Anforderungen an die Energieeffizienz von Neubauten und bei Sanierungen klar formuliert. Flankiert werden die gesetzlichen Vorgaben von unterschiedlichen Förder- und Kreditprogrammen für Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien oder Investitionen in Gebäudeenergieeffizienz.

In der Schweiz hingegen ist die Wärmeversorgung als Bereich der Energiepolitik in der Verantwortung der Kantone, sodass sich Vorgaben und Regelungen hier im Detail unterscheiden. Mit dem MINERGIE-Standard gibt es dennoch einen schweizweit geltenden, energietechnischen Bau- und Sanierungsstandard. In den – zwischen den Kantonen abgestimmten – Mindestinhalten der kantonalen Energiegesetze findet sich auch ein geforderter Anteil von 20% erneuerbarer Energien für die Wärmebereitstellung im Neubau, der alternativ (wie auch in Deutschland nach EEWärmeG) durch die Nutzung von Abwärme aus Kraft-Wärme-Kopplung, der Müllverbrennung oder durch höhere Effizienzstandards kompensiert werden kann (Energiedirektorenkonferenz 2008: Art. 1.20). Ein dem KWKG ähnliches Gesetz hingegen existiert nicht. Dafür haben einige Kantone in ihren Energiegesetzen die räumliche Energieplanung verankert, die in dieser Form kein Pendant in Deutschland findet. Auch in der Schweiz gibt es zudem Förderprogramme von Bund, Kantonen und Kommunen, beispielsweise das Gebäudeprogramm.

Die Wärmeversorgung ist somit ein Handlungsfeld zahlreicher energiepolitischer Maßnahmen und bei der Betrachtung von Nutzen und Grenzen eines Instruments wie der räumlichen Energieplanung muss der hier skizzierte Hintergrund der Technik, Wirtschaft und politischen Regelung der Wärmeversorgung mitbeachtet werden.

3 Wärmeversorgung als Thema räumlicher Planung

Die ambitionierten energiepolitischen Ziele haben das Thema der Wärmeversorgung auch auf die Agenda räumlicher Planung gesetzt, gerade auf lokaler Ebene. Zugleich haben Städte aber auch selbst die Bedeutung des Themas auf ihrer Handlungsebene erkannt. Denn Wärmeversorgung ist ein hochgradig raumrelevantes Thema. Wo und in welcher Form die skizzierte Vielfalt der Energieträger und Versorgungsstrategien sowohl ökonomisch als auch ökologisch sinnvoll zum Einsatz kommen können, hängt von der lokalen, baulich-räumlichen Struktur und der Nutzung ab.

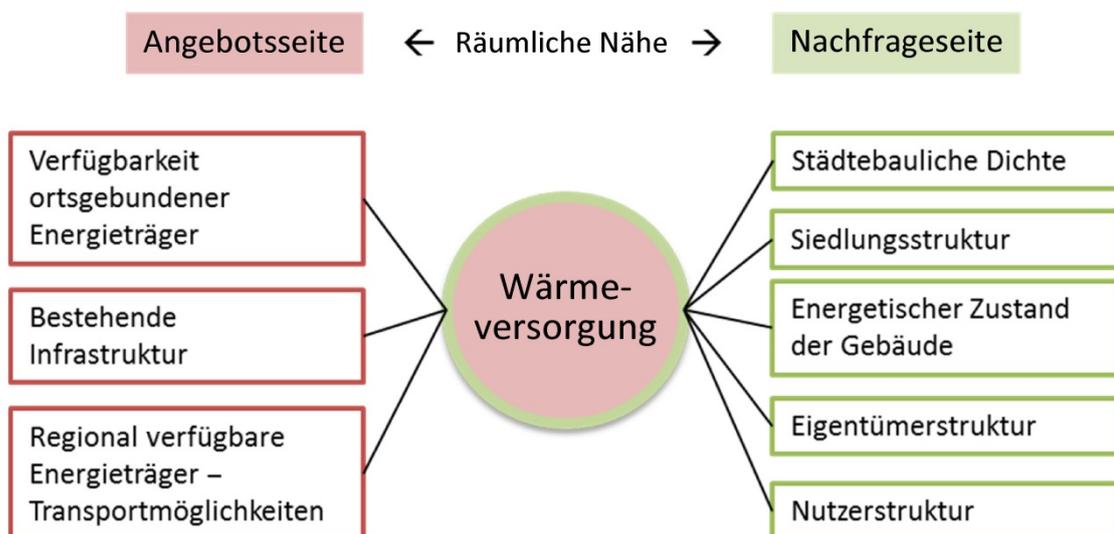
3.1 Raumstruktur und Wärmeversorgung

Wärme lässt sich im Gegensatz zu Strom nicht über weite Strecken transportieren und muss daher nah am Ort des Verbrauchs erzeugt werden. Das macht Wärme zu einem Thema auf lokaler Ebene und die Integration erneuerbarer Energien in die Wärmeversorgung zu einer großen Herausforderung für Städte. Gerade potenzielle, erneuerbare Energiequellen, wie Wärme aus Grundwasser, Abwasser oder oberflächennaher Geothermie, sind ortsgebunden und stehen gleichzeitig nicht überall zur Verfügung. Auch nicht ortsgebundene, erneuerbare Energieträger, wie Energieholz, sind aus Gründen des Immissionsschutzes und durch die Verursachung von Anlieferungsverkehr nicht problemlos in dicht besiedelten Gebieten einzusetzen. Die örtliche Verfügbarkeit und Einsatzfähigkeit erneuerbarer Energiequellen spielt daher eine wichtige Rolle und hat eine starke räumliche Dimension (Dodd 2008; Jenssen 2010). Aber auch einige der etablierten, teilweise fossilen Wärmequellen, wie Abwärme aus der Stromerzeugung oder Müllverbrennung, sind nur standortgebunden verfügbar. Für die Wahl der Wärmeversorgung

spielt zudem die Lage einer bestehenden Netzinfrastruktur (Wärmenetze oder Gasnetze) eine wichtige Rolle.

Komplexer werden die lokalen räumlichen Zusammenhänge, wenn auch die Nachfrageseite und ihre, aus der baulich-räumlichen Struktur resultierenden, Implikationen für die Wärmeversorgung mitbetrachtet werden. Schon ein Gasnetz ist mit hohen Investitionen verbunden und lohnt sich nur in städtischen Strukturen mit vielen Nutzern. Ein Wärmenetz ist noch deutlich teurer, im Durchschnitt verursacht es je Trassenmeter in etwa achtmal so hohe Kosten wie ein Gasnetz (Körber 2011: 15), wobei es große Unterschiede gibt, die von der Auslegung des Netzes, dem Temperaturniveau und anderen Faktoren abhängen. Ein weiter Transport von Wärme ist zudem mit hohen energetischen Verlusten verbunden. Daher brauchen Wärmenetze, mehr noch als Gasnetze, eine hohe Verbrauchsdichte und damit eine hohe städtebauliche Dichte sowie eine Siedlungsstruktur, die den Anschluss vieler Nutzer mit möglichst kurzer Trasse ermöglicht. Klassische Gebiete für Fernwärmenetze sind daher Mehrfamilienhaussiedlungen aus den 1950er bis 1970er Jahren, aber auch innerstädtische Gebiete mit gemischter Nutzung, die eine konstante Wärmenachfrage haben, sowie Altbauquartiere mit hohem Wärmebedarf (Fischedick/Schüwer/Venjakob et al. 2007). Nahwärmenetze hingegen, die Abwärmernutzung auf niedrigem Temperaturniveau (beispielsweise aus Abwasser oder Grundwasser) erlauben, brauchen energetisch hochwertige Abnehmer und werden daher gerade auch in Neubauquartieren mit Niedrigenergiehäusern eingesetzt (Pehnt/Paar/Otter et al. 2009: 22 ff.). Im weniger dicht besiedelten Raum sind hingegen Einzelanlagen die einzige ökonomische Alternative. Aber auch hier ergeben sich durch den Anspruch, fossile durch erneuerbare Energien zu ersetzen, noch große Herausforderungen, insbesondere angesichts der hier oft kleinteiligen Eigentümerstruktur. Abbildung 2 stellt die raumrelevanten Einflussfaktoren auf die Wahl der geeigneten Wärmeversorgung dar.

Abb. 2: Raumrelevante Einflussfaktoren auf die Wärmeversorgung



Die Wärmeversorgung ist daher eng an den (Stadt-)Raum gekoppelt. Im Zuge von Nachfragerückgängen aufgrund von Schrumpfung und vor allem energetischer Gebäudesanierung entstehen teilweise Zielkonflikte (Späth 2005: 339), gleichzeitig ist eine pauschale Feststellung, welche Siedlungs- und Nutzungsstrukturen welche Wärmeversorgungssysteme und Energieträger nahelegen, im Einzelfall sehr komplex und abhängig

unter anderem von der lokalen Verfügbarkeit erneuerbarer Energieträger. In jedem Fall ergeben sich hier Themenfelder, die einer räumlichen Koordination bedürfen.

3.2 Handlungsmöglichkeiten über Instrumente räumlicher Planung in Deutschland

Stellt man sich die Frage, wie den durch die Ziele der Energiewende und Nachfragerückgänge entstehenden Herausforderungen entsprochen werden kann, so ist bei Weitem nicht allein die räumliche Planung zu nennen. Die Wärmeversorgung als technische Infrastruktur wird in erster Linie geplant von Unternehmen, die mit ihrer Bereitstellung beauftragt sind, daher von Energieversorgungsunternehmen in ihrer innerbetrieblichen Planung (Moss 2011: 77). In diesem spezifischen Fall mit vielen Einzelanlagen spielen aber auch, anders als bei den meisten anderen technischen Infrastrukturen, Investitionsentscheidungen von Hauseigentümern oder Wohnungsunternehmen selbst eine große Rolle. Eine formelle Infrastrukturfachplanung hingegen besteht für die Wärmeversorgung nicht.

Die skizzierten Schnittstellen zwischen der Raumstruktur und Fragen der Wärmeversorgung legen jedoch eine Berücksichtigung des Themas auch in der räumlichen Planung auf städtischer Ebene nahe – im Bewusstsein, dass die wesentlichen Fragen nicht allein hier entschieden werden können. Welche Handlungsmöglichkeiten über die Instrumente auf kommunaler Ebene bestehen, ist ein eigenes Thema und soll hier nur kurz umrissen werden. In zahlreichen Publikationen haben sich bereits Autoren theoretisch und anwendungsorientiert mit diesen Fragen auseinandergesetzt (vgl. beispielsweise Difu 2011).

Mit der Novelle des Baugesetzbuchs (BauGB) 2011 sind die energiebezogenen Festsetzungsmöglichkeiten erweitert worden. Aber auch schon zuvor konnte über die Bauleitplanung Einfluss genommen werden auf die städtebauliche Dichte, Form und Ausrichtung der Gebäude. Somit können bestimmte Wärmeversorgungslösungen bzw. die aktive oder passive Nutzung von Sonnenenergie begünstigt werden. Zudem können Flächen für die Errichtung von Anlagen, wie beispielsweise Blockheizkraftwerke oder andere Anlagen der Erzeugung und Speicherung von Energie, festgeschrieben werden. Ein Anschlusszwang an ein Wärmenetz ist jedoch über die Bauleitplanung nicht möglich.¹ Energiebezogene Festsetzungen treten in der Gesamtabwägung aber immer in Konkurrenz zu allen anderen Belangen. Ihnen kommt kein besonderer Vorrang zu und in der Verhältnismäßigkeit findet der planerische Spielraum auch hier seine Grenzen. Ein gemeindliches Energie- oder Klimaschutzkonzept, das die konkreten Festsetzungen in einem Gesamtzusammenhang begründet, kann diese aber in der Abwägung stärken (Otting 2011: 128). Denn auch als informelle Planung können kommunale Energie- und Klimaschutzkonzepte nach §1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB als „sonstige städtebauliche Planung“ bei der Aufstellung von Bebauungsplänen in der Abwägung berücksichtigt werden (Ingold/Schwarz 2010: 311 f.).

Während die Bauleitplanung, die allen städtebaulichen Belangen verpflichtet ist, eine strategische Planung der Wärmeversorgung nicht leisten kann und in ihrer Funktion vielleicht auch nicht zu leisten versuchen sollte, werden informelle Energie- und Klimaschutzkonzepte als „sonstige städtebauliche Planung“ von vielen Autoren hierfür als wichtiges Instrument gesehen. Aber gerade aufgrund ihres informellen Charakters sind

¹ Für ausführliche Informationen zu energiebezogenen Festsetzungsmöglichkeiten in der Bauleitplanung vgl. Otting 2011; Ingold/Schwarz 2010.

städtische Energie- und Klimaschutzkonzepte schwer zu klassifizieren und die Vielfalt ist groß. Eine Kategorisierung vorzunehmen, die sich an den unterschiedlichsten Kriterien ausrichten könnte, wäre Inhalt für einen eigenen Beitrag. Schon die Bezeichnungen der Konzepte variieren ebenso wie die thematischen Schwerpunkte. Sie haben einen unterschiedlichen Ergebnischarakter, der von eher gutachterlicher Empfehlung bis hin zu konkreten Maßnahmenkatalogen reicht. Sie unterscheiden sich im Grad der räumlichen Konkretisierung, hinsichtlich der Integration unterschiedlicher Schnittstellenthemen, aber auch in Bezug auf ihre Finanzierung und die beteiligten Akteure. In einer Befragung für das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) gaben 2008 43% der Kommunen an, ein Energie- und/oder Klimaschutzkonzept zu haben (Rüdiger/Fleischhauer 2010: 41 f.) – inzwischen dürften es noch deutlich mehr sein. In derselben Studie wurde erhoben, dass Energieeinsparung thematisch am stärksten vertreten ist, gefolgt von Energieversorgung, mit dem Fokus auf die Integration erneuerbarer Energien. Bei Letzterem spielt Wärmeversorgung und darunter auch der Ausbau von Fernwärme und Kraft-Wärme-Kopplung in vielen Konzepten eine Rolle (Rüdiger/Fleischhauer 2010).

In den vergangenen Jahren gab es einige Vorstöße für die Behandlung des Themas der Wärmeversorgung und -nutzung in städtischen Energie- und Klimaschutzkonzepten, so beispielsweise über die Energienutzungsplanung (vgl. StMUG/StMWIVT/Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern 2011), die in ihrer systematischen Bedarfs- und Potenzialanalyse sowie räumlichen Konkretisierung von Versorgungsgebieten der Schweizer Energieplanung ähnelt. Andere Vorstöße legen besonderen Wert auf die integrierte Betrachtung der Energieversorgung und -nutzung mit anderen Themen der Stadtentwicklung in Form energieoptimierter, integrierter Stadtentwicklungskonzepte (Koziol/Walther/Koritkowski et al. 2012). Darüber hinaus wird das Thema der Wärmeversorgung auch in Quartiersenergiekonzepten behandelt, die wiederum sehr unterschiedliche Zuschnitte und Eigenschaften haben, aber gerade der für die Wärmeversorgung zentralen Schnittstelle zwischen der Gebäudeebene und der Gesamtstadt Rechnung tragen.

An der Wirksamkeit des deutschen Planungsinstrumentariums für die Gestaltung des klimaschonenden Umbaus der Wärmeversorgung gibt es Kritik, die sowohl auf fehlende Verbindlichkeit der informellen Energiekonzepte, zu geringe räumliche Konkretisierung und in diesem Zusammenhang das Fehlen einer räumlichen Gesamtkonzeption energiepolitischer Maßnahmen im Stadtraum abzielt. Auch vor dem Hintergrund dieser möglichen Defizite stellt sich die Frage, wie das Themenfeld in anderen Ländern organisiert ist. Hier lohnt sich ein Blick auf die räumliche Energieplanung in der Schweiz.

4 Das Instrument der räumlichen Energieplanung in der Schweiz

In diesem Kapitel soll das Instrument der räumlichen Energieplanung vorgestellt werden, in seiner rechtlichen Verankerung, seinen inhaltlichen Anforderungen und thematischen Schwerpunkten sowie mit Blick auf das Vorgehen in der Aufstellung, inklusive der beteiligten Akteure und den Umsetzungsmöglichkeiten.

4.1 Rechtliche Verankerung

In der Schweiz gibt es eine Form formeller Energiefachplanung auf kantonaler und kommunaler Ebene, wobei in diesem Beitrag die kommunale Energieplanung im Fokus stehen soll. Da die Energieplanung in den Energiegesetzen der Kantone geregelt ist, ist sie nicht einheitlich, sondern unterscheidet sich in ihrer rechtlichen Verankerung und genauen Bezeichnung sowie teilweise in ihren Inhalten. Auch haben nicht alle Kantone

eine Energieplanung eingeführt. Im Zuge der Evaluation der Energiepolitik der Kantone vom Schweizer Bundesamt für Energie 2013 hatten 15 der 26 Kantone die Energieplanung in ihre Gesetzgebung integriert (Bundesamt für Energie/UVEK 2013: 35f.). Dabei fällt auf, dass vor allem die Kantone mit größeren Städten die Energieplanung eingeführt haben.

In den meisten Fällen haben die Kantone die Energieplanung in ihren Energiegesetzen verankert (z. B. Zürich), andere aber auch im Raumplanungsgesetz (z. B. Bern). Von der gesetzlichen Verankerung hängt ab, ob es sich formell um Energiesach- oder Richtpläne handelt. Sachpläne sind die klassische Form der Fachplanung in der Schweiz, mit dem Ziel, einen bestimmten Sachbereich zu regeln (Gilgen 1999: 380 ff.). Richtpläne sind Instrumente der räumlichen Gesamtplanung, die alle Belange an den Raum koordinieren sollen und in Form eines Prozessplans die angestrebte Raumordnung skizzieren (Gilgen 1999: 389; Lendi 1997: 36 f.). Es gibt integrierte Richtpläne, die alle Themen behandeln und Teilrichtpläne, beispielsweise zum Thema „Verkehr“, aber eben auch zur Energie, die eher einer sektoralen Fachplanung gleichen, da sie ebenfalls auf ein Sachgebiet konzentriert sind. Unabhängig von dieser Frage sind die Energiepläne aber behördenverbindlich und in der grundeigentümergeleiteten Planung zu berücksichtigen (Haag/Bühlmann 2011: 4).

Kommunen können, je nach kantonaler Gesetzesgrundlage, zur Aufstellung von Energieplänen (und teilweise auch zu einer gemeinsamen, überkommunalen Energieplanung) verpflichtet werden. Der Kanton Bern beispielsweise hat 34 Kommunen zur Aufstellung von – teilweise überkommunalen – Energieplänen verpflichtet, darunter vor allem die größeren und städtischen Kommunen (AGR/AUE 2011: 2). Aber die Gemeinden können auch freiwillig einen Energieplan aufstellen. Ein Anreiz hierzu entsteht durch die Integration der Energieplanung als Maßnahme in das EnergieStadt-Label.² Um das Label zu erhalten, ist vor allem für die städtischen Kommunen eine Energieplanung fast unerlässlich.

4.2 Inhalte und Ziele

Trotz der umfassenden Bezeichnung als kommunale Energieplanung liegt der klare Fokus des Instruments auf der Wärmeversorgung. Elektrische Energie wird nachrangig behandelt und vor allem im Hinblick auf die Schnittstellen mit der Wärmeversorgung, wie beispielsweise bei der Kraft-Wärme-Kopplung und dem Strombedarf für Wärmepumpen. Das Thema „Verkehr“ kommt in den Energieplänen hingegen nicht vor. Begründet wird diese thematische Schwerpunktsetzung mit dem hohen räumlichen Koordinationserfordernis und den Handlungsbedarfen, die sich gerade im Themenfeld der Wärmeversorgung auf kommunaler Ebene ergeben, insbesondere wenn die Gemeinde über netzgebundene Wärmeversorgung in Form von Gas- oder Wärmenetzen verfügt (AGR/AUE 2011). Die kommunale Energieplanung soll dazu dienen, dass die Kommunen auf Grundlage einer detaillierten Analyse von Bedarfen und Potenzialen eine langfristige nachhaltige Energieversorgung für ihr Gemeindegebiet planen. Sie geht davon aus, dass die Ausnutzung lokal verfügbarer und teilweise erneuerbarer Wärmequellen und ihre Abstimmung mit der räumlichen Verteilung und Konzentration der Nachfrage am besten in der Gesamtbetrachtung und Koordination im Gemeindegebiet geschehen kann, anstatt dass jedes Gebäude in seiner Nachfrage und Versorgung isoliert betrachtet wird. Gerade aus

² Das EnergieStadt-Label ist eine Auszeichnung für Städte im Prozess der Gestaltung und Umsetzung ihrer Energiepolitik. Es hat einen klaren Maßnahmenkatalog, von dem ein bestimmter Anteil für die Verleihung des Labels in Silber bzw. Gold umgesetzt werden muss, was durch einen externen Evaluationsprozess kontrolliert und bewertet wird – analog zum European Energy Award (vgl. Horbaty 2011).

dieser Gesamtschau soll die Gemeinde den Handlungsspielraum erkennen, der sich ihr auf kommunaler Ebene im Themenfeld der Wärmeversorgung bietet (Haag/Bühlmann 2011: 2 ff.).

Zudem soll über das Instrument eine bessere Abstimmung zwischen der kommunalen Raumentwicklung und der Energieversorgung geleistet werden und damit der oben beschriebenen Schnittstelle zwischen der Stadtstruktur und der Wärmeversorgung Rechnung getragen werden (EnergieSchweiz für Gemeinden 2011a: 1). Nicht zuletzt deshalb ist eine räumliche Konkretisierung der geplanten Maßnahmen und auch die Darstellung sowohl von Bedarfen und Potenzialen als auch der angestrebten zukünftigen Wärmeversorgung in Plankarten ein zentrales Element der Energieplanung und unterscheidet sie von den meisten städtischen Energiekonzepten in Deutschland, die in der Regel keine so starke räumliche Dimension haben. Neben der Plankartendarstellung bestehen die Energiepläne aus textlichen Erläuterungen sowie einem Maßnahmenkatalog für die Umsetzung.

Aber auch eine überkommunale Abstimmung bzw. Koordination mit der Energieplanung auf kantonaler Ebene ist Ziel der Energieplanung. Die kommunalen Energiepläne sollen sich dabei an den kantonalen Energieplänen orientieren und deren Vorgaben konkretisieren und umsetzen. Inhaltliche Vorgaben der Kantone für die kommunale Energieplanung können sich neben Zielvorgaben für die Reduzierung des Bedarfs und des Einsatzes fossiler Brennstoffe beispielsweise auf konkrete Mengen zu nutzender Abwärme aus Kläranlagen oder Müllverbrennungsanlagen beziehen. Inhaltlich geben die Kantone zudem eine Prioritätenreihenfolge der zu nutzenden Wärmequellen vor, die sich jedoch im Detail zwischen den Kantonen unterscheidet. Grob skizziert wird der Nutzung ortsgebundener, erneuerbarer Wärmequellen (wie beispielsweise Wärme aus Abwasser oder Grundwasser) Vorrang vor erneuerbaren, nicht ortsgebundenen Wärmequellen und fossilen Wärmequellen eingeräumt (vgl. z. B. Art. 4 KEnV Bern).³

4.3 Vorgehen bei der Planerstellung

Um die zukünftige Wärmeversorgung im Gemeindegebiet mit möglichst geringen Energiebedarfen, hoher Ausnutzung erneuerbarer Energiequellen und Reduzierung fossiler Energieträger zu planen, ist eine detaillierte Analyse der Bedarfe und Potenziale Voraussetzung. Daher fließen in die Bestandsaufnahme Informationen zu den Energieverbräuchen des Gebäudebestands ein, die in Wärmebedarfsdichtekarten dargestellt werden. Grundlage sind Informationen über den Gebäudebestand (Nutzung, Alter, Dichte) und Daten der Stadtwerke. Da die Daten in der Regel nicht haushaltsbezogen zur Verfügung gestellt werden, werden die Wärmeverbräuche in der Detailschärfe eines Hektar-Rasters geschätzt (Darstellung des Wärmeenergieverbrauchs pro Hektar). Dabei werden zukünftige Entwicklungen wie Nachverdichtung und Neuausweisungen, aber auch der Rückgang der Nachfrage aufgrund von Gebäudesanierungen mitberücksichtigt (EnergieSchweiz für Gemeinden 2011b: 3).

Daneben wird eine detaillierte Potenzialanalyse aller im Gemeindegebiet zur Verfügung stehenden (Ab-)Wärmequellen und der bestehenden Infrastruktur gemacht. Darunter fallen die Standorte und die Abschätzung der Wärmepotenziale aus Abfallverbrennungsanlagen, Abwasserreinigungsanlagen und der thermischen Stromerzeugung, aber auch das Erdwärmepotenzial, gegebenenfalls auch das tiefergeothermische Potenzial, das Wärmepotenzial aus Grundwasserträgern oder Abwasserrohren, das lokal oder

³ Kantonale Energieverordnung (KEnV) Bern vom 26. Oktober 2011.

regional verfügbare Energieholzpotenzial und das Potenzial für den Einsatz von Solarthermie. Da für diese Abschätzung viele Kenntnisse benötigt werden, die nicht in jeder Gemeinde einzeln erhoben werden können und einige Potenziale wie beispielsweise der Verlauf von Grundwasserträgern auch überkommunal von Bedeutung sind, erheben auch kantonale Energiefachstellen bereits wichtige Informationen und stellen sie für die kommunale Energieplanung zur Verfügung. Der Kanton Zürich beispielsweise hat zu diesem Zweck verschiedene energiebezogene Daten in seinem GIS-Browser aufbereitet. Darüber hinaus erhalten die Kommunen fachliche Unterstützung und Arbeitshilfen, beispielsweise von EnergieSchweiz, einem Programm des Bundes in Zusammenarbeit mit Kantonen und Kommunen, das die Umsetzung der Energiewende in der Schweiz voranbringen soll (vgl. EnergieSchweiz für Gemeinden 2011c). In einem Syntheseplan werden die Informationen zu Bedarfen und Potenzialen anschließend zusammengebracht und unter Berücksichtigung der Prioritätenreihenfolge, nach der die Energieträger zu nutzen sind, räumlich koordiniert und aufeinander abgestimmt. Das Ziel ist dabei, für das gesamte Stadtgebiet die Wärmeversorgung mit möglichst geringem Einsatz fossiler Energieträger gewährleisten zu können.

4.4 Beteiligte Akteure

In den meisten Fällen erstellen die Gemeinden ihre Energiepläne nicht selbst, sondern beauftragen externe Planungsbüros mit einem Großteil der Arbeit – die Verantwortung bleibt aber bei den Kommunen, ähnlich der Praxis bei der Erstellung von Energiekonzepten in Deutschland (Baudirektion Kanton Zürich 2012: 3). Diese Planungsbüros sind in einigen Fällen Energiespezialisten, in anderen Fällen Raumplanungsbüros. Große Kommunen beauftragen gleich mehrere externe Büros mit der Erstellung des Energieplans, um unterschiedliches Know-how zusammenzubringen. Am Prozess der Planerstellung nehmen zudem verschiedene Akteure teil. Zentral sind alle Ämter der Stadtverwaltung, darunter die Stadtplanung und die Forstverwaltung, die wesentliche Informationen liefern, bzw. die Inhalte der Energieplanung wiederum in ihre Arbeit übertragen sollen. Auch Energieversorger, die die Gas- und – wenn vorhanden – Fernwärmenetze betreiben, sind wesentlich am Prozess der Planaufstellung beteiligt bzw. anders als bei der Erstellung informeller Energiekonzepte in Deutschland in bestimmten Grenzen sogar zur Mitwirkung verpflichtet. Daneben spielen Industrieunternehmen eine wichtige Rolle, zum einen als Großverbraucher, zum anderen als potenzielle Abwärmelieferanten (Baudirektion Kanton Zürich 2004). Nicht zuletzt sind auch Haus- und Grundeigentümer sowie Wohnungsunternehmen wesentliche Akteure, die frühzeitig informiert und vor allem für die Umsetzung mobilisiert werden sollen. Da es sich bei der Energieplanung aber zunächst um eine behördenverbindliche und noch nicht um eine grundeigentümergebundene Planung handelt, erfolgt ihre formelle Beteiligung erst an späterer Stelle. In einigen Fällen werden sie aber auch schon bei der Energieplanung miteinbezogen.

Verabschiedet werden die Energiepläne durch den Gemeinderat. Sie müssen allerdings vor ihrem Inkrafttreten auch vom Kanton genehmigt werden, der prüft, ob die Gemeinden allen Anforderungen entsprochen haben, insbesondere ob sie die Vorgaben des Kantons eingehalten haben und auch genügend detailscharf und konkret in der Planung der zukünftigen Wärmeversorgung vorgegangen sind (Energiedirektorenkonferenz 2008: Art. 7.4). Die kantonale Ebene wird daher in der Regel auch schon während des Aufstellungsprozesses der Energiepläne von den Gemeinden miteinbezogen und regelmäßig konsultiert.

4.5 Umsetzung

Nach dem Inkrafttreten sind die Energiepläne behördenverbindlich. Für die Umsetzung ist jedoch wichtig, dass die Festlegungen auch grundeigentümergebunden werden. Hierfür müssen sie in die grundeigentümergebundenen Nutzungsplanung integriert werden, die am ehesten mit kommunalen Bebauungsplänen vergleichbar ist. Die Möglichkeiten hierzu unterscheiden sich zwischen den Kantonen, denn in der Schweiz gibt es kein einheitliches Baugesetz, sondern Planungs- und Baugesetze auf kantonaler Ebene, die die Handlungsmöglichkeiten der Nutzungsplanung definieren. Eine nähere Betrachtung, wie diese sich im Detail ausgestalten, würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Daher sollen sie nur grob skizziert werden.

In der für das gesamte Gemeindegebiet geltenden Nutzungsplanung und dem Baureglement lassen sich vor allem Vorgaben für eine energieoptimierte Bauweise (Ausrichtung, Dichte, Gebäudeenergieeffizienz) umsetzen. In einigen Kantonen gibt es auch Beispiele für Vorgaben zur Anpassung der Heiztechnik und der eingesetzten Energieträger an die Aussagen des Energieplans sowie Anschlusspflichten bei Ersatz der bestehenden Versorgung. Änderungen der Nutzungsplanung oder des Baureglements müssen aber immer die Hürde einer Volksabstimmung nehmen. Über Sondernutzungspläne, die vor allem bei Neuentwicklungen oder Sanierungen zum Einsatz kommen und in den meisten Kantonen, ähnlich dem städtebaulichen Vertrag, weitreichende Festlegungen ermöglichen und im Gegenzug dem Grundeigentümer einen „Bonus“ gewähren, sind die Umsetzungsmöglichkeiten größer, insbesondere hinsichtlich der Einrichtung von Wärmenetzen (EnergieSchweiz für Gemeinden 2011d).

Neben der Integration in die Raumplanung ist die Zusammenarbeit mit den Stadtwerken zentral für die Umsetzung, da diese einen großen Teil der in den Maßnahmenkatalogen vorgesehenen Projekte anstoßen und umsetzen sollen, insbesondere im Kontext der netzgebundenen Wärmeversorgung. Da sich die kommunale Energieversorgung in der Schweiz überwiegend in städtischer Hand befindet, bestehen gute Einflussmöglichkeiten auf die betrieblichen Planungen der Stadtwerke und deren Ausrichtung an der Energieplanung. Dort wo der Energieplan den Ersatz von Objekteheizungen oder ihre Kombination mit Wärmepumpen oder Solarthermieanlagen vorsieht, ist vor allem Beratung und Information der Hauseigentümer wichtig, da diese die letztlichen Entscheider sind. Eine große Rolle spielen hier zudem finanzielle Anreizinstrumente, die den Austausch der Heizanlage oder Investitionen in die Gebäudeenergieeffizienz befördern können. Mit Großverbrauchern und Industrieunternehmen sollen individuelle Vereinbarungen geschlossen werden (EnergieSchweiz für Gemeinden 2011d).

5 Schlussfolgerungen, offene Fragen und Ausblick

Dieser Beitrag stellt die Frage, *was der Nutzen eines Instruments wie der schweizerischen räumlichen Energieplanung sein kann*. Aus der überblickhaften Darstellung des Instruments und seines inhaltlichen Kontextes lassen sich hierzu noch keine Ergebnisse ableiten. Aber es können Thesen formuliert werden, welche Chancen sich gegebenenfalls durch dieses Instrument ergeben und wo seine Grenzen liegen.

Zunächst einmal wurde deutlich, dass das Thema der Wärmeversorgung, gerade im Zuge des Nachfragerückgangs durch energetische Gebäudesanierung und die Integration erneuerbarer Energien, in verschiedenen Wechselbeziehungen und Abhängigkeiten mit dem Raum steht und sich hier relevante Themen für die räumliche Planung auf lokaler Ebene ergeben. Die räumliche Energieplanung Schweizer Städte und Gemeinden

geht auf die Herausforderung mit einer umfassenden Analyse der Bedarfe und Potenziale ein, um sie mit Blick auf das gesamte Gemeindegebiet so zu koordinieren, dass erneuerbare Energien und Abwärme möglichst gut genutzt und der Einsatz fossiler Energien möglichst weitgehend reduziert werden kann. Hierin kann die Chance bestehen, dass diverse Möglichkeiten der Nutzung erneuerbarer Energien oder der Abwärme im Gemeindegebiet wahrgenommen werden, die ohne diese systematische Vorgehensweise nicht erkannt worden wären, da die notwendigen Informationen gar nicht erhoben oder zumindest nicht zusammengebracht worden wären.

Zudem erweckt die räumliche Energieplanung den Anschein, dass sie zu einer besseren Integration der Themen „Energieversorgung“ und „Stadtentwicklung“ beitragen kann, und zwar durch die institutionalisierte Zusammenarbeit der Verwaltungsstellen und Energieversorger im Zuge der Energieplanung und durch ihren gesamtstädtischen Blick, der über das Gebäude hinaus den Anspruch hat, Quellen und Senken zu optimieren und dabei auch Entwicklungen und Trends der Stadtentwicklung einzubeziehen. Darüber hinaus lenkt die Energieplanung durch inhaltliche Vorgaben des Kantons und die Pflicht zur Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden den Blick über die Stadtgrenzen hinaus und kann so auch zur besseren Koordination mit dem Umland beitragen. So wird der Tatsache Rechnung getragen, dass gerade in städtischen Räumen eine Versorgung mit erneuerbaren Energien allein aus dem Stadtgebiet nicht zu erreichen ist und Stoffströme sowie die Verfügbarkeit mancher Energiequellen (v. a. Energieholz) auch überkommunal betrachtet werden müssen.

Eine Besonderheit der Energieplanung ist nicht zuletzt die formelle Verankerung als eine Form der Fachplanung, wenn auch mit leichten Unterschieden zwischen den Kantonen. In ihrem formellen Charakter mit klaren inhaltlichen Anforderungen an die Analyse der Potenziale und Bedarfe und der Detailschärfe ihrer Festlegungen sowie Beachtung in späteren Plänen und Programmen kann eine Chance für eine bessere Gewährleistung der Umsetzung bestehen. Denn insbesondere am informellen Charakter und der Unverbindlichkeit städtischer Energiekonzepte besteht in Deutschland Kritik. Andererseits lassen sich gerade bei der Umsetzung auch Grenzen des beschriebenen Instruments vermuten. Diese ergeben sich unter anderem aus der kleinteiligen Akteursstruktur, in der zahlreiche Einzelhauseigentümer wichtige Entscheider sind und die Energieplanung für diese nicht bindend ist. Daher hängt die Durchschlagkraft der Energieplanung zum einen wesentlich von den Möglichkeiten der Integration ihrer Inhalte in die räumliche Gesamtplanung ab. Diese sind, ähnlich wie in Deutschland, vor allem im Neubau und bei hohem Planungsdruck groß, im Bestand bestehen jedoch wesentliche Hemmnisse. Im Großen und Ganzen gehen sie über die Handlungsmöglichkeiten der Bebauungspläne in Deutschland aber nicht hinaus. Zum anderen muss die Energieplanung durch Maßnahmen der Information, Beratung und Motivation sowie durch finanzielle Anreizsetzung und Förderung flankiert werden, so, wie diese Maßnahmen auch Bestandteile vieler informeller Energiekonzepte deutscher Städte sind, insbesondere wenn es um Gebäudeenergieeffizienz oder den Ersatz von Objektheizungen geht. Und auch bei der netzgebundenen Wärmeversorgung ist die wichtige Rolle der Stadtwerke für die Umsetzung der Maßnahmen zu nennen. Hier scheint die Wirkungskraft der Energieplanung allein begrenzt.

Die Energieplanung hat mit der integrierten Betrachtung von Wärmeversorgung und Raumstruktur sowie Stadtentwicklung, mit ihrem hohen Detailgrad und der räumlichen Konkretisierung der Aussagen – bei einem Zeithorizont von meist über 20 Jahren – inhaltlich sehr hohe Ansprüche. Denn nicht zuletzt bewegt sich die Energieplanung in ei-

nem Themenfeld mit großer Unsicherheit, etwa was Ressourcenverfügbarkeit, Technik- und Nachfrageentwicklung betrifft. In einem nächsten Arbeitsschritt werde ich daher die skizzierten Thesen zu den Chancen und Grenzen des Instruments in Fallstudien empirisch überprüfen und die Erfüllung der hohen Ansprüche kritisch hinterfragen.

Eine direkte Übertragbarkeit der hieraus zu erwartenden Ergebnisse auf das anders gelagerte planerische Instrumentarium in Deutschland in diesem Themenfeld ist nicht möglich. Dennoch könnten sich gerade aus den analysierten Chancen und Grenzen des schweizerischen Instruments auch Reformoptionen für das deutsche Instrumentarium und hier vor allem für die inhaltliche Ausgestaltung städtischer Energiekonzepte ergeben. Wie diese aussehen könnten, werde ich in einem weiteren Arbeitsschritt konkretisieren.

Literatur

- AG Energiebilanzen (2011): Anwendungsbilanzen für die Endenergiesektoren in Deutschland im Jahr 2008. Berlin.
- AGR – Amt für Gemeinden und Raumordnung; AUE – Amt für Umweltkoordination und Energie (Hrsg.) (2011): Kommunalen Richtplan Energie – Arbeitshilfe. Bern.
- Baudirektion Kanton Zürich (Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft) (2004): Gemeindedoku Energie Nr. 8. Zürich.
- Baudirektion Kanton Zürich (Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft) (2012): Kommunale Energieplanung im Kanton Zürich. Zürich.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2010): Urbane Strategien zum Klimawandel – Dokumentation der Auftaktkonferenz 2010 zum ExWoSt-Forschungsfeld. Berlin.
http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Sonderveroeffentlichungen/2010/DL_UrbaneStrategienKlimawandel.pdf (16.04.2014).
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2011): Erneuerbare Energien. Zukunftsaufgabe der Regionalplanung. Berlin.
- Bohenschäfer, W. (2006): Energiekonzepte für neue Herausforderungen. In: RaumPlanung 128, 186-190.
- Bosch, S. (2013): Erneuerbare Energie für Deutschland – Räumliche und technische Planung für eine intelligente Energieversorgung. In: Geographische Rundschau 65 (1), 4-11.
- Bundesamt für Energie (2010): Analyse des schweizerischen Energieverbrauchs 2000-2009 nach Verwendungszwecken. Bern.
- Bundesamt für Energie; UVEK – Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (2013): Stand der Energiepolitik in den Kantonen. Bern.
- Bundesregierung (2010): Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung. Berlin.
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2011): Klimaschutz in Kommunen, Praxisleitfaden. Berlin.
- Dodd, N. (2008): Community Energy. Urban Planning for a low carbon future. Oldham.
- Energiedirektorenkonferenz (2008): Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE). Chur.
- EnergieSchweiz für Gemeinden (2011a): Räumliche Energieplanung – Werkzeuge für eine zukunftstaugliche Wärmeversorgung. Modul 1. Ettenhausen.
- EnergieSchweiz für Gemeinden (2011b): Räumliche Energieplanung – Werkzeuge für eine zukunftstaugliche Wärmeversorgung. Modul 3. Ettenhausen.

- EnergieSchweiz für Gemeinden (2011c): Räumliche Energieplanung – Werkzeuge für eine zukunftstaugliche Wärmeversorgung. Modul 4. Ettenhausen.
- EnergieSchweiz für Gemeinden (2011d): Räumliche Energieplanung – Werkzeuge für eine zukunftstaugliche Wärmeversorgung. Modul 7. Ettenhausen.
- Fischedick, M.; Schüwer, D.; Venjakob, J.; Merten, F.; Mitze, D.; Nast, M.; Schillings, C.; Krewitt, W.; Bohnenschäfer, W.; Lindner, K. (2007): Potenziale von Nah- und Fernwärmenetze für den Klimaschutz bis zum Jahr 2020. Dessau-Roßlau. = Climate Change 17/2007.
- Fromme, J. (2007): Wandel der Stromversorgung und räumliche Verteilungswirkungen. In: Gust, D. (Hrsg.): Wandel der Stromversorgung und räumliche Politik. Hannover, 126-152. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 227.
- Gilgen, K. (1999): Kommunale Raumplanung in der Schweiz. Zürich.
- Haag, H.; Bühlmann, L. (2011): Räumliche Energieplanung. Bern. = Raum & Umwelt VLP-Aspan 3/2011.
- Horbaty, R. (2011): Das Label Energiestadt: Eine Einführung. Liestal.
- Ingold, A.; Schwarz, T. (2010): Städtebau- und Energiefachrecht. In: Natur und Recht 32 (5), 308-316.
- Jenssen, T. (2010): Einsatz der Bioenergie in Abhängigkeit von der Raum- und Siedlungsstruktur. Wiesbaden.
- Kern, K.; Niederhafner, S.; Rechlin, S.; Wagner, J. (2005): Kommunaler Klimaschutz in Deutschland – Handlungsoptionen, Entwicklung und Perspektiven. Berlin. = Discussion Paper SPS IV 2005-101, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Klagge, B.; Arbach, C. (Hrsg.) (2013): Governance-Prozesse für erneuerbare Energien. Hannover. = Arbeitsberichte der ARL 5.
- Klaus, J.; Weisensee, C. (2011): Das neue Planungsrecht für Elektrizitätswerke. In: Umwelt- und Planungsrecht 31 (11/12), 401-406.
- Kment, M. (2010): Standortfestlegungen und Streckenverläufe – Neues zum Verhältnis von Raumordnung und Fachplanung. In: Natur und Recht 32 (6), 392-395.
- Körper, T. (2011): Drittzugang zu Fernwärmenetzen – Überlegungen zur Reichweite des §19 Abs. 4 Nr. 4 GWB und zum Verhältnis von Kartell- und Energierecht. Jena.
- Koziol, M.; Walther, J.; Koritkowski, S.; Siebke, C.; Kunz, M. (2012): Energetische Stadterneuerung – Zukunftsaufgabe der Stadtplanung. Berlin. = Werkstatt: Praxis 78.
- Lendi, M. (1997): Recht und Politik der Raumplanung. Zürich.
- Libbe, J.; Porsche, L. (2011): Das stadttechnische Versorgungskonzept von morgen. In: Difu-Berichte 2011 (3), 25.
- Longo, F. (2009): Neue örtliche Energieversorgung als kommunale Aufgabe – Solarsatzung zwischen gemeindlicher Selbstverwaltung und globalem Klima- und Ressourcenschutz. Dissertation an der Universität Marburg.
- Monstadt, J. (2004): Die Modernisierung der Stromversorgung. Regionale Energie- und Klimapolitik im Liberalisierungs- und Privatisierungsprozess. Wiesbaden.
- Monstadt, J. (2008): Der räumliche Wandel der Stromversorgung und die Auswirkungen auf die Raum- und Infrastrukturplanung. In: Moss, T.; Naumann, M.; Wissen, M. (Hrsg.): Infrastrukturnetze und Raumentwicklung. Zwischen Universalisierung und Differenzierung. München, 187-224.
- Moss, T. (2011): Planung technischer Infrastrukturen für die Raumentwicklung. In: Tietz, H.-P.; Hühner, T. (Hrsg.): Zukunftsfähige Infrastruktur und Raumentwicklung – Handlungserfordernisse für Ver- und Entsorgungssysteme. Hannover, 73-94 = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 235.

- Nitsch, J.; Pregger, T.; Schulz, Y.; Naegler, T.; Sterner, M.; Gerhardt, N.; van Oehsen, A.; Pape, C.; Saint-Drenan, Y.-M.; Wenzel, B. (2010): Langfristszenarien und Strategien für den Ausbau der erneuerbaren Energien in Deutschland bei Berücksichtigung der Entwicklung in Europa und global, „Leitstudie 2010“.
http://www.erneuerbare-energien.de/fileadmin/ee-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/leitstudie2010_bf.pdf (16.04.2014).
- Otting, O. (2011): Klimaschutz durch Baurecht – Ein Überblick über die BauGB-Novelle 2011. In: Recht der Erneuerbaren Energien 1 (3), 125-132.
- Pehnt, M.; Paar, A.; Otter, P.; Merten, F.; Hanke, T.; Irrek, W.; Schüwer, D.; Supersberger, N.; Zeiss, C. (2009): Energiebalance – Optimale Systemlösungen für erneuerbare Energien und Energieeffizienz. Heidelberg, Wuppertal.
- Regierungsrat des Kantons Bern (2006): Energiestrategie 2006. Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern. Bern.
- Rüdiger, A.; Fleischhauer, M. (2010): Klimawandelgerechte Stadtentwicklung. Berlin. = BMVBS-Online-Publikation 11/2010.
http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2010/DL_ON112010.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (17.04.2014).
- Späth, P. (2005): District heating and passive houses. Inferring strategies towards sustainable energy systems. Proceedings of the ECEE summer study – what works & who delivers. Panel 2 Making buildings more energy efficient. Mandelieu La Napoule.
- StMUG – Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit; StMWIVT – Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie; Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (Hrsg.) (2011): Leitfaden Energienutzungsplan. München.
- UVEK – Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation; BAFU – Bundesamt für Umwelt; BFE – Bundesamt für Energie (2011): Vollzugsweisung, Verpflichtungen und Zielvereinbarungen. Bern.
- Wickel, M. (2009): Potenziale der Raumordnung zur Steuerung regenerativer Energien. In: Raum-Planung 144/145, 126-130.

Autorin

Susanne Schubert hat M.Sc. Stadtplanung und Stadtentwicklung an der HCU Hamburg studiert, arbeitet seit 2010 an der TU Darmstadt, Fachgebiet Raum- und Infrastrukturplanung, und promoviert zum Thema der Einflussmöglichkeiten räumlicher Planung auf die Förderung klimaschonender Wärme- und Kälteversorgung am Beispiel Deutschlands und der Schweiz.

Programm des Jungen Forums in Kaiserslautern



16. Tagung des Jungen Forums der ARL

29.–31. Mai 2013 in Kaiserslautern

Arbeitsgruppe 1: Chancen und Grenzen der Beteiligung

In den letzten Jahren haben Diskussionen um Beteiligung – im Sinne der Partizipation bei Planungsprozessen – einerseits und der Ruf nach mehr bürgerschaftlichem Engagement andererseits an Quantität und Qualität gewonnen. Diese Diskussionen sind nicht zuletzt durch umstrittene Großprojekte sowie durch einen spürbaren Rückzug der öffentlichen und kommunalen Träger aus Bereichen der Daseinsvorsorge – z.B. die Privatisierung von öffentlichen Einrichtungen in der Energieversorgung und die daraus resultierenden Verluste an Mitbestimmungs-/Beteiligungsrechten der Bürgerinnen und Bürger – verstärkt worden. Die Bürgerinnen und Bürger sind daher einerseits aufgefordert, ein Mehr an Verantwortung zu übernehmen, andererseits erschweren und verlangsamen sie damit aber aus Sicht mancher Akteure den Planungsprozess und die Realisierung von Projekten. Durch ihr „lokales Expertenwissen“ können Bürgerinnen und Bürger jedoch den Planungsprozess auch bereichern und zur gemeinschaftlichen Aufgabe werden lassen, was wiederum die Akzeptanz erhöhen kann.

Im Rahmen der Arbeitsgruppe soll das weite thematische Feld der Beteiligung von zwei Seiten beleuchtet werden. Auf der einen Seite werden die Grenzen und Chancen der Bürgerbeteiligung bei Planungsprozessen vorgestellt und diskutiert. Dabei liegt der Schwerpunkt auf folgenden Fragestellungen:

- Welche Faktoren führen zu einer erfolgreichen Bürgerbeteiligung und welche Aspekte hemmen diesen Erfolg?
- Welche Strategien und Maßnahmen sind sinnvoll und notwendig, um einen möglichst repräsentativen Querschnitt der Gesellschaft an den Planungsprozessen zu beteiligen?
- Sollte und kann es Aufgabe der Planung sein, ALLE Bürgerinnen und Bürger zu beteiligen, oder ist es vielmehr deren Aufgabe, sich einzubringen?

Auf der anderen Seite wird das bürgerschaftliche Engagement im Mittelpunkt des Workshops stehen. Unter den Fragestellungen

- Wie viel bürgerschaftliches Engagement verträgt die Planung?
- Wie viele öffentliche Aufgaben vertragen die Bürgerinnen und Bürger?

setzt sich die Arbeitsgruppe mit den Möglichkeiten und Grenzen des bürgerschaftlichen Engagements auseinander. Dabei spielen sowohl Aspekte zum Aufgabenspektrum und -umfang eine bedeutende Rolle als auch Möglichkeiten, Personen mit unterschiedlichem sozialen Hintergrund und verschiedenen Lebensstilen dazu zu motivieren, sich freiwillig zu engagieren.

Referenten:

1. Pia Steffenhagen und Linda Funke: *Engagement als Impulsgeber für ländliche Räume in Niedersachsen*
2. Frank Buchholz: *Akzeptanz durch Partizipation – ein Mittel um die Bürger bei der Energiewende mitzunehmen?*
3. Anja Müller und Lisa Buttenberg: *Raumunternehmen – nutzerbasierte Stadtentwicklung als neue Form der Beteiligung?!*
4. Emilie Kleinszig, Christina Schraml: *“From obstacle to opportunity: engaging the public in the world’s most liveable city”*

Arbeitsgruppe 2: Grenzen und Hindernisse im Raum überwinden

Grenzen und Hindernisse im Raum sind so unterschiedlich wie die Aufgaben, denen sich Planende stellen müssen. Sowohl immaterielle als auch materielle Grenzen beeinflussen die räumliche Entwicklung, da sich durch sie der Abstimmungsaufwand im Rahmen von Planungsprozessen erhöht. Das Spektrum immaterieller, also rechtlicher, administrativer, politischer oder kultureller Grenzen reicht dabei vom Grundstück oder Baugebiet in der Stadtplanung über Kommunal-, Regions- und Ländergrenzen in der Regionalentwicklung bis hin zu den Grenzen einzelner Nationalstaaten. Materielle Trennlinien in Form physischer Barrieren, wie flächenhafte Nutzungen, Flüsse oder bandartige Infrastrukturen, bilden ebenfalls schwer zu überwindende Grenzen im Raum.

Die Arbeitsgruppe möchte der Frage nachgehen, wie sich diese Grenzen auf die räumliche Entwicklung auswirken und welche Herausforderungen sich in diesem Zusammenhang an die Planung stellen. Das Themenspektrum soll dabei von den Wirkungen unterschiedlicher Strukturen beiderseits einer Grenze auf die aktuelle und angestrebte Raumnutzung bis hin zur Diskussion der Vor- und Nachteile des Überschreitens von Grenzen bzw. der hierzu notwendigen Kooperation und Abstimmung reichen.

- Wie kann grenzüberschreitende Zusammenarbeit gewinnbringend definiert und organisiert werden, sei es im Rahmen interkommunaler Kooperationen, in der Regionalplanung, in Stadt-Land-Partnerschaften, entlang einer Grenze wie z.B. Euroregiones oder sehr weiträumig in Makroregionen oder INTERREG-B- und -C-Projekten?

Referenten:

1. Friedericke Weber und Florian Weber: *Naturparke als Regionalmanager – Instrumente einer grenzüberwindenden und „nachhaltigen“ Regionalentwicklung?!*
2. Marlit Haber und Karsten Stechow: *Die grenzüberschreitende Umweltverträglichkeitsprüfung – Anspruch und Praxis der Zusammenarbeit*
3. Carola Fricke: *Grenzüberschreitende Raumplanung in europäischen Metropolenregionen. Institutionelle Formen und räumliche Auswirkungen in Basel und Lille im Vergleich*
4. Franziska Sielker: *Soft borders in der EU? – Chancen und Herausforderungen der makroregionalen Kooperationen im Donau- und im Alpenraum –*

Arbeitsgruppe 3: Grenzen der räumlichen Anpassungsfähigkeit

Die Folgen zunehmender Schrumpfungs- und Alterungstendenzen zeigen sich in Deutschland in immer stärkerem Maße. Dabei ist eine zunehmende räumliche Polarisierung festzustellen. Während einige Metropolen durch Bevölkerungszuwächse mit knappem Wohnraum und hohen

■ Programm des Jungen Forums in Kaiserslautern

Lebenshaltungskosten zu kämpfen haben, nimmt in ländlichen Räumen die Zahl und Dichte der Bevölkerung ab. Dies stellt die Planung vor tiefgreifende Herausforderungen. Infrastrukturen und öffentliche Dienstleistungen müssen an die veränderten Bedürfnisse angepasst werden, sind aber in vielen ländlichen Räumen bei rückläufiger Bevölkerungszahl und schlechter Finanzausstattung der öffentlichen Haushalte kaum mehr aufrechtzuerhalten. Parallel dazu wird der Immobilienleerstand dort zu einem immer größeren Problem für das Ortsbild und die einzelnen Eigentümer. In verdichteten Räumen hingegen besteht weiterhin Nachfrage nach Wohnraum und Bauplätzen.

Fest steht: Anpassungsstrategien müssen konzipiert und in der Praxis verankert werden.

- Wo aber liegen die Grenzen der Anpassungsfähigkeit der bestehenden Strukturen?
- Wie viel Schrumpfung kann ein Raum vertragen und was passiert, wenn Infrastrukturen und soziale Systeme wegbrechen?
- Welche Antworten hat die Planung und welche Eingriffsmöglichkeiten bestehen überhaupt?
- Bedarf es einer Neugestaltung oder nur einer angepassten Anwendung der vorhandenen Instrumentarien, auch um die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren?
- Brauchen wir Strategien für einen „geordneten Rückzug“ und was geschieht mit dem Ziel der „gleichwertigen Lebensverhältnisse“?
- Wie kann die Planung mit dem Spagat zwischen den gegenläufigen Entwicklungen in ländlichen und verdichteten Räumen umgehen?

Diese und weitere Fragen sollen in der Arbeitsgruppe thematisiert werden.

Referenten:

1. Tobias Federwisch: *Social Entrepreneurship im ländlichen Raum. Perspektiven einer neuen Anpassungsstrategie*
2. Anne Krämer: *Leerstandsoffensive : eine mögliche Antwort auf Immobilienleerstand*
3. Michael Mießner: *Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse: Ein (un-)möglicher Spagat zwischen sozialräumlichem Ausgleich und wirtschaftlichem Wachstum?*
4. Daniel Wätzig: *Stärkung der Lebensqualität ländlicher Räume durch grenzüberschreitende Verflechtungen? Das Beispiel der Landkreise Görlitz und Zgorzelec*

Arbeitsgruppe 4: Planerische Instrumente: Hindernis oder Weg zum Ziel?

Aktuelle Entwicklungen wie der Klimawandel oder gesellschaftliche und demografische Veränderungen, die kaum beeinflussbar sind, aber auch Aspekte wie die geplante Energiewende oder das 30-ha-Ziel stellen die (Raum-)Planung vor neue Herausforderungen. Dabei stellt die angespannte Lage der öffentlichen Haushalte eine wesentliche Hürde dar. Einerseits reagiert die Planung auf diese aktuellen Entwicklungen in Form von Anpassungsplanungen und versucht, die negativen Auswirkungen auf den Raum konzeptionell zu mindern. Andererseits versucht sie, auf Basis von Erkenntnissen aus Forschung, Wissenschaft und Praxis proaktiv und vorausschauend eine nachhaltige räumliche Entwicklung anzustoßen. Hierfür stehen der Planung verschiedene Instrumente informeller oder formeller Art zur Verfügung. Nicht zuletzt die rechtlichen Vorgaben erweisen sich dabei allerdings häufig als starre Grenzen, die nicht selten im Konflikt mit möglichst dynamischer Planung stehen, die auf aktuelle Entwicklungen reagieren muss. So basiert beispielsweise die rechtliche Grundlage der aktuellen Sportstättenplanung in vielen Bundesländern noch auf Vorgaben aus den 1970er Jahren und entspricht keinesfalls mehr den aktuellen Bedürfnissen des sich zunehmend wandelnden Sportverhaltens der Bevölkerung. Aber auch informelle Instrumente sind häufig kein probates Mittel, um planerische Vorstellungen in die Umsetzung zu bringen, da die fehlende rechtliche Bindung und geringe Verbindlichkeit eine Hürde bei der Realisierung und Durchsetzung von planerischen Konzepten darstellen kann.

In der Arbeitsgruppe sollen mögliche Grenzen und Hindernisse, aber auch Stärken und Potenziale planerischer Instrumente gesammelt und erörtert werden. Auch die Möglichkeiten zur Überwindung existierender Grenzen sollen Thema der Diskussion sein. Folgende Fragen werden im Zentrum stehen:

- Welche Grenzen bestehen bei der Anwendung formeller Instrumente zur Umsetzung planerischer Konzepte und Ideen?
- Wie können diese Grenzen überwunden werden und welche Voraussetzungen sind hierfür notwendig?
- Wo stehen formelle Planungen einer positiven oder gewollten Entwicklung im Weg, wo sind solche Entwicklungen ungeplant möglich?
- Was sind Grenzen informeller Instrumente der Planung?
- Wie können fehlende Verbindlichkeiten im Rahmen dieser Instrumente überwunden werden und welche Rahmenbedingungen sind hierfür notwendig?

Referenten:

1. Meike Levin-Keitel und Martin Sondermann: *Planung ist Gemeinschaftssport. Planerische Instrumente als Elemente kultureller Prozesse*
2. Susanne Schubert: *Brauchen wir eine „räumliche Energieplanung“? Das Beispiel eines Schweizer Planungsinstruments*
3. Lena Neubert: *Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel: mit informellen Instrumenten ans Ziel?*
4. Christian Lamker: *Die Dichotomie von formell und informell überwinden – planerische Instrumente als Baustein strategischer Navigation*

Teilnehmer des Jungen Forums in Kaiserslautern



Junges Forum
29. – 31. Mai 2013
in Kaiserslautern

LISTE DER TEILNEHMERINNEN UND TEILNEHMER

Julia **Anslinger**, TU Kaiserslautern,
Julia.Anslinger@googlemail.com

Seba **Asaaied**, TU Kaiserslautern,
asaaied@rhrk.uni-kl.de

Christian **Besendörfer**,
ZALF e.V. Müncheberg,
christian.besendoerfer@zalf.de

Frank **Buchholz**, team ewen Konflikt &
Prozessmanagement,
fb@team-ewen.de

Lisa **Buttenberg**, Universität Wuppertal,
Buttenberg@uni-wuppertal.de

Beate **Caesar**, TU Kaiserslautern,
bcaesar@rhrk.uni-kl.de

Rainer **Danielzyk**, Akademie für
Raumforschung und Landesplanung,
danielzyk@arl-net.de

Makbule **Engelhardt**, TU Kaiserslautern,
makbule.engelhardt@ru.uni-kl.de

Lukas **Esper**, TU Kaiserslautern,
lukas.esper@ru.uni-kl.de

Tobias **Federwisch**, iqconsult gmbh,
federwisch@iq-consult.com

Christoph **Fischer**, Amt für Raumordnung
und Landesplanung,
christoph.fischer@afrlmmv.mv-
regierung.de

René **Fleschurz**, TU Kaiserslautern,
rene.fleschurz@ru.uni-kl.de

Carola **Fricke**, TU Berlin ,
c.fricke@isr.tu-berlin.de

Linda **Funke**, Universität Hannover,
funke@umwelt.uni-hannover.de

Marcel **Gärtner**, TU Kaiserslautern,
marcel.gaertner@ru.uni-kl.de

Swantje **Grotheer**, TU Kaiserslautern,
swantje.grotheer@uni-kl.de

Anna **Growe**, Universität Freiburg,
anna.growe@geographie.uni-freiburg.de

Marlit **Haber**, TU Dortmund,
marlit.haber@tu-dortmund.de

Benjamin **Herrmann**, TU Kaiserslautern,
benjamin.herrmann@ru.uni-kl.de

Andreas **Klee**, Akademie für
Raumforschung und Landesplanung,
klee@arl-net.de

Emilie **Kleinszig**, Universität Wien,
emilie.kleinszig@gmail.com

Anne-Karin **Krämer**,
urban management systems GmbH,
kraemer@um-systems.de

Micha **Kronibus**,
Energieagentur Rheinland-Pfalz,
micha.kronibus@web.de

Christian **Lamker**, TU Dortmund,
christian.lamker@tu-dortmund.de

Nils **Leber**, Ruhr-Universität Bochum,
nl@nilsleber.de

Meike **Levin-Keitel**, Universität Hannover,
levin@umwelt.uni-hannover.de

Michael **Mießner**,
Institut für Humangeographie,
michaelmiessner@googlemail.com

Anja **Müller**, Universität Wuppertal,
amueller@uni-wuppertal.de

Lena **Neubert**, Akademie für
Raumforschung und Landesplanung,
neubert@arl-net.de

Katharina **Pelka**, TU Dortmund,
katharina.pelka@tu-dortmund.de

Tobias **Preisling**,
t.preisling@web.de

Andreas **Pyschny**, TU Dresden,
andreas.pyschny@tu-dresden.de

Jonas **Rakelmann**, TU Kaiserslautern,
jonas.rakelmann@ru.uni-kl.de

Annegret **Repp**, ZALF e.V. Müncheberg,
annegret.repp@zalf.de

Ursula **Roos**, Universität des Saarlandes,
u.roos@mx.uni-saarland.de

Mei-Ing **Ruprecht**, Leibniz-Institut für
ökologische Raumentwicklung,
m.ruprecht@dlgs.ioer.de

Christoph **Scheck**, Regionalverband
Mittlerer Oberrhein,
christoph.scheck@gmx.de

Christian **Schlump**, BBSR Bonn,
christian.schlump@gmail.com

Sebastian **Schmauck**,
schmauck@web.de

Nadine **Schrader-Bälsche**,
TU Kaiserslautern,
schrader@ru.uni-kl.de

Christina **Schraml**, Universität Wien,
christina.schraml@hotmail.com

Susanne **Schubert**, TU Darmstadt,
s.schubert@iwar.tu-darmstadt.de

Arne **Schwöbel**, schwobel@ea.rlp.de

Franziska **Sielker**, Universität Nürnberg,
franziska.sielker@geographie.uni-
erlangen.de

Martin **Sondermann**,
Universität Hannover,
sondermann@umwelt.uni-hannover.de

Gerald **Staacke**, Universität Münster,
gerald.staacke@uni-muenster.de

Karsten **Stechow**, TU Dortmund,
karsten.stechow@udo.edu

Pia **Steffenhagen**, Universität Hannover,
steffenhagen@umwelt.uni-hannover.de

Lena **Steinmüller**, Planungsverband
Region Rostock,
lena.steinmueller@afrlmmv.mv-
regierung.de

Martina **Stepper**, TU Kaiserslautern,
martina.stepper@ru.uni-kl.de

Simone **Theile**, Uni Kassel,
theile@uni-kassel.de

Susanne **Tschirschky**,
Entwicklungsagentur RLP,
s_tschirschky@yahoo.de

Cordula **Uhlig**,
cordula.uhlig@web.de

Daniel **Wätzig**, TU Dresden,
daniel.waetzig@googlemail.com

Florian **Weber**,
Region Mainfranken GmbH,
floriandweber@googlemail.com

Friedericke **Weber**,
Naturpark Rhein-Westerwald,
friedericke.weber@gmai.com

Tamara **Wyszynski**, Gertec GmbH
Ingenieurgesellschaft,
tamara.wyszynski@rwth-aachen.de

Kurzfassung / Abstract

Nimm's sportlich – Planung als Hindernislauf

Die Raumplanung hat einen anspruchsvollen Gestaltungs- und Koordinationsauftrag. Dabei werden Aufgaben der Planer und Anforderungen an die Planung zunehmend vielfältiger und komplexer. Planer stoßen folglich in ihrer Arbeit immer wieder auf Hemmnisse und Widerstände und erreichen dabei nicht selten die Grenzen ihrer Handlungsfähigkeit.

Grenzen stellen jedoch zumeist keine Endpunkte, sondern Schwellen zu Neuland dar. Es geht darum herauszufinden, wie bestehende Grenzen und Hindernisse (in) der Planung in verschiedenen Dimensionen und Bereichen überwunden werden können. Die Herausforderung für die Planer ist dabei häufig, das Altbekannte zurückzulassen und neue Wege zu beschreiten. Im Band werden Antworten auf die Fragen gesucht, wie die Planung handlungsfähig bleiben kann, was sich gegebenenfalls dafür ändern muss und wie die Planung Grenzen und Hindernisse vielleicht sogar für sich nutzen kann.

Die Tagung des Jungen Forums der ARL vom 29. bis 31. Mai 2013 in Kaiserslautern setzte sich mit diesen Themen auseinander. Folgende Fragen standen im Zentrum: Wie können neue Wege in der Planung beschritten werden? Was muss sich ändern, und wie kann Planung die vorhandenen Grenzen und Hindernisse für sich nutzen?

Schlüsselwörter

Raumentwicklung – Grenzen – Planungsinstrumente – Partizipation

See it as a challenge – Planning as an obstacle course

Spatial planning has a challenging mandate of design and coordination. Herewith, the tasks of planners and the demands made on planning are becoming increasingly diverse and complex. Planners are thus repeatedly confronted with boundaries and barriers, often reaching the limits of their ability to act.

However, such limits are seldom final; they represent rather transitions to new situations. It is a matter of discovering how to overcome the existing boundaries and barriers of (or in) the various dimensions and fields of planning. Often the challenge for planners here is to leave behind what is familiar and to break new ground. This volume seeks answers to the questions of how planning can remain capable of effective action, what would have to change to ensure this, and how planning can perhaps even take advantage of boundaries and barriers.

The meeting of the ARL Junges Forum from 29 to 31 Mai 2013 in Kaiserslautern discussed these topics. The focus was on the following questions: How can new avenues be explored in planning? What needs to change, and how can planning actually take advantage of existing boundaries and barriers?

Keywords

Spatial development – borders – planning instruments – participation

ISBN 978-3-88838-389-2
(PDF-Version)

ISBN 978-3-88838-390-8
(Print-Version)



www.arl-net.de