

Wiechmann, Thorsten; Terfrüchte, Thomas

Book Part

Akzeptanz regionaler Planungsprozesse und -ergebnisse

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Wiechmann, Thorsten; Terfrüchte, Thomas (2013) : Akzeptanz regionaler Planungsprozesse und -ergebnisse, In: Baumgart, Sabine Terfrüchte, Thomas (Ed.): Zukunft der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen, ISBN 978-3-88838-381-6, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 18-39, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-3816034>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/102875>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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



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

Thorsten Wiechmann, Thomas Terfrüchte

Akzeptanz regionaler Planungsprozesse und -ergebnisse

URN: urn:nbn:de:0156-3816034



CC-Lizenz: BY-NC-ND 3.0 Deutschland

S. 18 bis 39

Aus:

Sabine Baumgart, Thomas Terfrüchte (Hrsg.)

Zukunft der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen

Arbeitsberichte der ARL 6

Hannover 2013

Thorsten Wiechmann, Thomas Terfrüchte

Akzeptanz regionaler Planungsprozesse und -ergebnisse

Gliederung

- 1 Einleitung: Regionale Planung und Akzeptanz
- 2 Ausgangslage und Beispiele aus Nordrhein-Westfalen
- 3 Dilemmata von Beteiligungsverfahren auf regionaler Ebene
 - 3.1 Legalistische versus kooperative Steuerung
 - 3.2 Individuelle versus kollektive Rationalität
 - 3.3 Abstraktionsniveau
 - 3.4 Zeit- und Planungshorizont
- 4 Schlussfolgerungen

Literatur

Kurzfassung

Angeheizt durch die spektakuläre Auseinandersetzung um das Projekt „Stuttgart 21“ wird die Diskussion um die Akzeptanz und Umsetzbarkeit von räumlicher Planung derzeit mit Vehemenz geführt. In diesem Beitrag wird die generelle Problematik der Sicherung von Akzeptanz von Planungsprozessen und deren Ergebnissen zunächst anhand von zwei aktuellen Beispielen – dem Neubau einer Kohlenmonoxid-Pipeline im Rheinland sowie den Planungen zur Gewinnung von unkonventionellem Erdgas mittels Fracking – illustriert. Es folgen Ausführungen zu vier Dilemmata von Beteiligungsverfahren speziell auf der regionalen Ebene im Hinblick auf die Steuerungsmodi, die Rationalität, das Abstraktionsniveau und den Zeit- und Planungshorizont. Abschließend werden einige Empfehlungen bezüglich der Akzeptanz regionaler Planungs- und Beteiligungsprozesse abgeleitet.

Schlüsselwörter

Akzeptanz – Beteiligungsverfahren – Kohlenmonoxid-Pipeline – Fracking – Mobilisierung von Betroffenen – Lernfähigkeit von Plänen – Robustheit von Plänen

Acceptance of regional planning processes and results

Abstract

Triggered by the spectacular conflict over the “Stuttgart 21” rail project, there are currently vehement discussions in Germany on the acceptance and implementability of spatial planning. In this paper the general issue of securing the acceptance of planning processes and planning results is illustrated using the examples of the construction of a carbon monoxide pipeline in the Rhineland and plans to exploit unconventional natural gas in

North Rhine-Westphalia. Consideration is made of four dilemmas in participation processes that are encountered particularly at the regional scale: governance modes, rationality, levels of abstraction, and time horizons. Finally, some recommendations intended to improve the acceptance of regional planning and participation processes are derived.

Keywords

Acceptance – participation processes – carbon monoxide pipeline – fracking – mobilization of stakeholders – learning capacity of plans – robustness of plans

1 Einleitung: Regionale Planung und Akzeptanz

In einem demokratischen Gemeinwesen bedarf jede öffentliche Planung der Legitimation und der Akzeptanz der durch diese Planung betroffenen Bevölkerung. Seit Jahren mehren sich die Stimmen, die unter Schlagworten wie „Beschleunigung“ und „Verschlankung“ mahnen, Planungsverfahren auf den unterschiedlichen räumlichen Ebenen müssten effizienter, transparenter und flexibler werden. Auch die ARL konstatiert in ihrem Positionspapier zur Strategischen Regionalplanung, dass die Zweifel an der Durchsetzungsfähigkeit sowie der Akzeptanz und Umsetzbarkeit der Regionalplanung immer stärker werden (ARL 2011: 2). Eine Strategische Regionalplanung müsse auf Akzeptanz ausgerichtet werden. Dies umfasse sowohl die Partizipation der Betroffenen als auch den direkten Umsetzungsbezug der Planungen (ebd.: 6).

Akzeptanz ist die Bereitschaft etwas anzuerkennen, hinzunehmen oder mit etwas einverstanden zu sein. Dabei stellt sich im Kontext der Debatte über die Regionalplanung die Frage, was dieses „Etwas“ denn ist, womit also die Betroffenen einverstanden sein sollen bzw. was sie zumindest hinnehmen sollen. Hierbei gilt es klar zu unterscheiden zwischen der Akzeptanz von *Planungsprozessen* auf der einen Seite sowie der Akzeptanz von *Planungsergebnissen* auf der anderen Seite.

Die medial vorgetragene Forderung nach einer Akzeptanzsteigerung für bestimmte Planungen, z. B. für bestimmte Infrastrukturprojekte etwa im Verkehrswegebau oder bei dem Ausbau der erneuerbaren Energien, zielt nicht selten darauf, dass die von den Absendern dieser Forderung beabsichtigten Vorhaben durch Betroffene anerkannt oder zumindest hingenommen werden. Das als notwendig oder wünschenswert erachtete Ergebnis soll erreicht werden, indem die dafür zuständige Planung Akzeptanz im Hinblick auf dieses Ergebnis überhaupt erst schafft oder diese steigert.

Die Forderung nach einer verbesserten Akzeptanz für den *Planungsprozess* hat dagegen einen gesellschaftlichen Grundkonsens im Blick, wie strittige, durch widerstreitende Interessen geprägte Abwägungsentscheidungen gemeinwohlorientiert getroffen werden – unabhängig vom letztlich erzielten Ergebnis. Aus der Sicht der Regionalplaner sollte insbesondere dieser Prozess auf Akzeptanz stoßen und damit die Voraussetzung verbessern, dass getroffenen Planungsentscheidungen letztlich auch umgesetzt werden können.

Angeheizt durch die spektakuläre Auseinandersetzung um das Projekt „Stuttgart 21“ wird derzeit die entsprechende Diskussion um die Akzeptanz von Planungsprozessen und deren Ergebnissen mit Vehemenz geführt. Das nachfolgende Kapitel illustriert zunächst anhand von zwei aktuellen nordrhein-westfälischen Beispielen – der Auseinandersetzungen um die Kohlenmonoxid-Pipeline von Dormagen nach Uerdingen sowie

der Gewinnung von unkonventionellem Erdgas mittels Fracking – die Problematik, die sich hinter der oft abstrakt geführten Debatte in konkreten Raumnutzungskonflikten stellt. Es folgen Ausführungen zu den Dilemmata von Beteiligungsverfahren speziell auf der regionalen Ebene, ehe abschließend einige Schlussfolgerungen bezüglich der Akzeptanz regionaler Planungsprozesse gezogen werden.

2 Ausgangslage und Beispiele aus Nordrhein-Westfalen

Akzeptanz von Planung geht in der öffentlichen Diskussion regelmäßig mit der Forderung nach mehr Beteiligung und mitunter auch nach mehr Basisdemokratie einher. Oder andersherum: Mangelnde Akzeptanz wird auf unzureichende Beteiligung der Planadressaten zurückgeführt. Die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern ist jedoch im Rahmen von Planungsprozessen (Öffentlichkeitsbeteiligung) im deutschen Planungsrecht fest verankert.

Gesetzliche Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung

Fürst (2010: 149) sieht die Gründe für die verpflichtende Beteiligung von Planungsbe betroffenen an der Planung in einer Steigerung der Legitimation, der Akzeptanzgewinnung und der Mitgestaltung und vor allem in der Vorbeugung von künftigen Interessenskonflikten und damit einhergehend der Vermeidung von Folgekosten für „Fehlplanungen“. Beteiligung, Legitimation und Akzeptanz stehen demnach in einem unmittelbaren Zusammenhang. Offenbar scheint die (verbindliche) formalisierte Beteiligung der Öffentlichkeit jedoch nicht (mehr) in der Lage zu sein, der Bevölkerung hinreichend Gelegenheit zur Einflussnahme zu geben, was die jüngsten Proteste zu Planungsvorhaben („Wutbürger“) eindrucksvoll zeigen.

Wo liegt also das Problem der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung? In § 3 Abs. 1 Baugesetzbuch (BauGB) heißt es: „Die Öffentlichkeit ist möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke [...] und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich zu unterrichten; ihr ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben.“ Und in § 10 Abs. 1 Raumordnungsgesetz (ROG) heißt es: „Die Öffentlichkeit sowie die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen sind von der Aufstellung des Raumordnungsplans zu unterrichten; ihnen ist Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf des Raumordnungsplans und seiner Begründung zu geben.“ Die Konkretisierung von „Beteiligung“ im ROG und BauGB zeigt ein zentrales Problem: Die Öffentlichkeit wird „unterrichtet“ und ihr wird „Gelegenheit zur Stellungnahme“ gegeben; von einer grundsätzlichen Ergebnisoffenheit (bis hin zum Verzicht auf ein konkretes Vorhaben) kann zu diesem Zeitpunkt nicht mehr gesprochen werden. Der Beteiligungsbegriff ist damit ein sehr dehnbarer, die „Bandbreite reicht von der bloßen Unterrichtung oder Anhörung bis hin zum Einvernehmen, also einer Beteiligungsvariante, bei der der zu Beteiligende durch sein Veto die beabsichtigte Entscheidung gänzlich verhindern kann“ (Grotefels, Schoen 2005: 86).

Was ist also das zentrale Ziel der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung und lässt sich dann aus der Planungspraxis heraus die Notwendigkeit einer (noch) stärkeren gesetzlichen Verankerung ableiten? In den Gesetzestexten ist Legitimation und Akzeptanz eben nicht primäres Ziel von Beteiligung, wenngleich unstrittig sein dürfte, dass Beteiligung *einen Beitrag* zu breiterer Legitimation und Akzeptanz leisten kann. Für Planende sind insbesondere die Stellungnahmen durch Dritte ein hilfreiches Instrument, das Wissen der Beteiligten zu nutzen (Informationsaustausch und -gewinnung) und somit letztlich Risiken minimieren zu können. Gleichzeitig *kann* die Durchsetzung bestimmter Vorha-

ben befördert werden, da die Gelegenheit zur Stellungnahme eine gewisse Planungssicherheit gibt.

„Mit der bundesweiten Einführung einer obligatorischen Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen ist für die Träger der Landes- und Regionalplanung daher auch die Chance verbunden, die Raumordnung aus ihrem Schattendasein herauszuführen und ihr zu mehr Akzeptanz zu verhelfen“ (Grotefels, Schoen 2005: 87). Im Sinne einer Verfahrensakzeptanz (s. o.) kann der Raumordnung (zusätzlich) zu mehr Akzeptanz verholfen werden, was schließlich auch die aus einem regionalen Kontext abgeleitete Legitimation von Planungen und vor allem konkrete Maßnahmen mitunter deutlich erleichtern würde.

Ehe näher auf die Dilemmata von Beteiligungsverfahren speziell auf der regionalen Ebene eingegangen wird, soll im Folgenden an zwei Beispielen illustriert werden, mit welchen Schwierigkeiten sich aktuelle planerische Verfahren in NRW konfrontiert sehen.

Kohlenmonoxid-Pipeline¹

Für den Transport von Kohlenmonoxid (CO) zwischen den in Luftlinie rund 30 km voneinander entfernten Chemiestandorten der Bayer AG Krefeld-Uerdingen und Dormagen hat die Bayer MaterialScience AG seit 2004 den Bau einer Pipeline betrieben.

Als wichtiger Rohstoff der chemischen Industrie dient Kohlenmonoxid in reiner Form oder als Gemisch mit Wasserstoff zur Herstellung einer breiten Palette von chemischen Grundstoffen wie Essig- und Ameisensäure oder Polycarbonat. Bayer benötigt es beispielsweise zur Produktion von Kunststoffen, die in der Automobil-, Elektronik- und Freizeitindustrie wie auch in der Medizintechnik z. B. zur Herstellung von CDs, Brillen, Solarmodulen oder Autoscheinwerfern eingesetzt werden. Gewonnen wird Kohlenmonoxid aus kohlenwasserstoffhaltigen Rohstoffen wie Erdgas, Biogas, Leichtbenzin, Schwerölen, Kohle oder Biomasse.

Bayer möchte mit der Pipeline die vorhandenen Kapazitäten am Standort Dormagen nutzen, um die benötigten Kohlenmonoxidemengen in Uerdingen bereitzustellen. Die Pipeline sichere Arbeitsplätze und Steuereinnahmen. Außerdem ersetze sie die Transporte auf der Straße.

Das farb- und geruchlose Gas stellt jedoch ein für Menschen und Tiere gefährliches Atemgift dar. Gelangt Kohlenmonoxid über die Lunge in den Blutkreislauf, blockiert es den Sauerstofftransport im Blut, was bereits in kleinen Dosen zum Tod durch Erstickung führen kann. Belastungen von mehr als 100 ppm gelten als gesundheitsgefährdend. Würde trotz der Sicherheitsmaßnahmen an der Pipeline ein Leckagefall eintreten, hätte dies gravierende Auswirkungen auf Mensch und Umwelt in dem dicht besiedelten Gebiet.

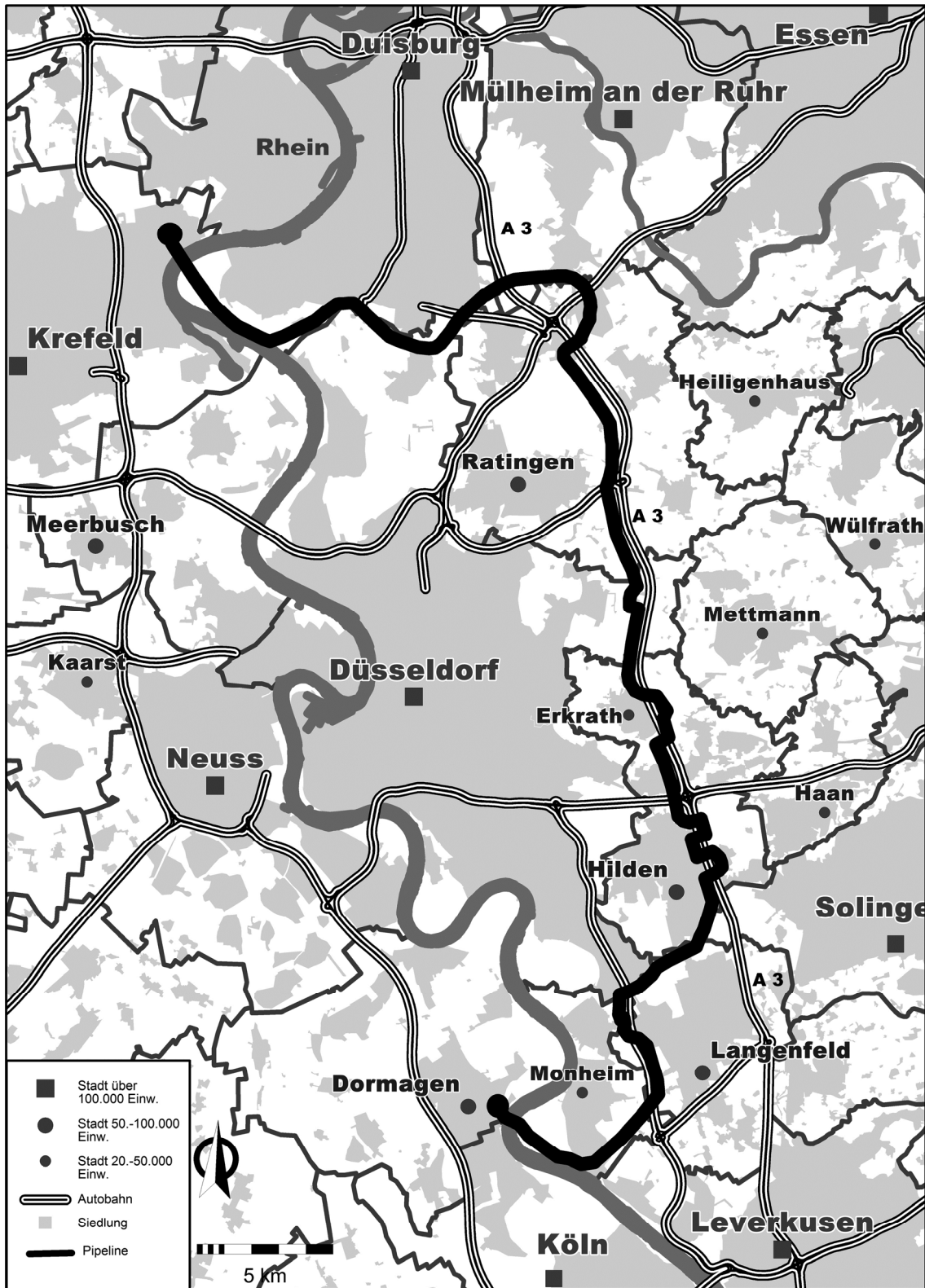
Gemäß §15 Bundesraumordnungsgesetz (ROG) in Verbindung mit §32 Landesplanungsgesetz (LPIG) ist für derartige Rohrleitungsanlagen ein Raumordnungsverfahren (ROV) vorgeschrieben. Als vorklärendes Gutachten des nachfolgenden Planfeststellungsverfahrens prüft es, ob eine Maßnahme mit den Zielen, Grundsätzen und sonstigen Erfordernissen des ROG vereinbar ist, wie raumbedeutsame Maßnahmen aufeinander ab-

¹ Umfangreiche Informationen zur CO-Pipeline werden im Internet bereitgestellt, so von der Bezirksregierung Düsseldorf unter www.brd.nrw.de/umweltschutz/immissionsschutz/CO-Pipeline, von der Bayer AG unter www.pipeline.bayer.de sowie von den Gegnern der Pipeline unter www.ig-erkrath.de, www.muthilden.de, co-pipeline.blogspot.de und www.contra-pipeline.de.

■ Akzeptanz regionaler Planungsprozesse und -ergebnisse

gestimmt werden können und welcher Trassenverlauf aus raumordnerischer Sicht zu bevorzugen ist.

Abb. 1: Verlauf der geplanten CO-Pipeline im Rheinland



Quelle: Eigene Darstellung (Kartographie: Sandra Schmitz)

Gegenüber dem Träger des Vorhabens und gegenüber Einzelnen, die von dem Vorhaben berührt werden, hat das ROV keine unmittelbare Rechtswirkung und kann auch nicht verwaltungsgerichtlich angefochten werden. Das Ergebnis ist von Behörden bei nachfolgenden Verwaltungsverfahren jedoch zu berücksichtigen (Gutachtencharakter) und es werden auch zu diesem Zeitpunkt bereits die Öffentlichkeit (in der Regel per Bekanntgabe und Aushang) sowie die Träger öffentlicher Belange beteiligt.

Die Bezirksregierung Düsseldorf hat das ROV zur CO-Pipeline zwischen Oktober 2004 und April 2005 durchgeführt. Die Beteiligung der betroffenen Kommunen erfolgte am 15. Oktober 2004. Dabei wurde festgestellt, dass die sogenannte „Vorzugstrasse“ den landesplanerischen Vorgaben entspricht. Diese unterquert zweimal den Rhein und nutzt dabei Synergieeffekte mit vorhandener Linieninfrastruktur auf der rechtsrheinischen Seite (Schiene, Bundesautobahn (BAB) 3 und parallele Erdgaspipeline). Auf 67 Kilometern verläuft sie durch die Städte Köln, Dormagen, Monheim, Langenfeld, Hilden, Erkrath, Düsseldorf, Ratingen, Mühlheim an der Ruhr, Duisburg und Krefeld.

Bayer hat im April 2005 eine erste Presseinformation zur geplanten Pipeline herausgegeben, einen Prospekt zum Pipeline-Projekt an die betroffenen Bürger verteilt und eine Telefon-Hotline eingerichtet. Im Mai 2005 wurden die Bürgermeister in Dormagen, Krefeld-Uerdingen, Duisburg und Monheim durch die Chemieparkleiter informiert, im folgenden Monat die weiteren beteiligten Gemeinden auf einer Informationsveranstaltung in Leverkusen. Am 29. August 2005 hat die Bayer MaterialScience AG schließlich den Antrag auf Planfeststellung für die Errichtung und den Betrieb der Pipeline zum Transport von gasförmigem Kohlenmonoxid bei der Bezirksregierung Düsseldorf eingereicht.

Das Planfeststellungsverfahren ist ein förmliches Verwaltungsverfahren zur verbindlichen Feststellung eines Planes. Es ersetzt alle anderen behördlichen Entscheidungen, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen und Zustimmungen. Dies erfordert die Beteiligung zahlreicher Träger öffentlicher Belange. Allerdings werden ausschließlich öffentlich-rechtliche Beziehungen rechtsgestaltend geregelt.

Der Antrag auf Planfeststellung wie auch die später beantragten Planänderungen wurden gemäß den Bestimmungen des Verwaltungsverfahrenrechts bekannt gemacht. Erörterungstermine haben vom 14. bis 17. März 2006, am 20. April 2006 sowie am 13. Dezember 2006 stattgefunden. Nach Angaben der Bezirksregierung wurden hierbei Vertreter von neun Kommunen, von 14 kommunalen Betrieben sowie drei interkommunalen Zweckverbänden, von 42 Dienststellen staatlicher Behörden, von acht Verbänden sowie von 23 Wirtschaftsunternehmen beteiligt. Alle Einwendungen und Bedenken wurden von der Bezirksregierung anschließend geprüft und abgewogen. Die abschließende Entscheidung wurde mit dem Planfeststellungsbeschluss vom 14. Februar 2007 getroffen.

Bereits am 21. März 2006 hatte der nordrhein-westfälische Landtag einstimmig und ohne Debatte das „Gesetz über die Errichtung und den Betrieb einer Rohrleitungsanlage zwischen Dormagen und Krefeld-Uerdingen“ verabschiedet. Die dort enthaltene Feststellung, dass die Pipeline dem Allgemeinwohl dient, war Voraussetzung für die teilweise erforderlichen Enteignungen von Grundstücken entlang der Trasse.

Im Zuge des Raumordnungs- und des Planfeststellungsverfahrens gab es keine nennenswerten Widerstände gegen die Pläne von Bayer. Die Presseberichterstattung war zurückhaltend und neutral. Eine intensive öffentliche Diskussion fand trotz umfangreicher behördlicher Beteiligungsverfahren nicht statt. Dies änderte sich erst nach Ab-

schluss der behördlichen Verfahren mit Beginn der Bauarbeiten an der Trasse im Mai 2007. Im selben Monat kam es zur Gründung von Bürgerinitiativen und ersten öffentlichen Protesten. Es folgten im Juni 2007 erste Demonstrationen gegen das Vorhaben und eine erste Aussprache im Landtag. Sowohl Bayer als auch die Gegner der Pipeline bieten seither umfangreiches Informationsmaterial im Internet an und versuchen, gezielt auf die politischen Entscheidungsträger Einfluss zu nehmen.

Im Juli 2007 reichten drei Privatpersonen und die Städte Monheim und Ratingen Klage beim Verwaltungsgericht Düsseldorf gegen die Enteignung ein. Nachdem Eilanträge in erster Instanz erfolglos waren, erlaubte das Oberverwaltungsgericht in Münster im Dezember 2007 zwar den Abschluss der Baumaßnahmen, untersagte aber vorläufig die Inbetriebnahme der CO-Pipeline unter Verweis auf das Hauptsacheverfahren. In seiner Begründung verwies es auf Bedenken gegen die Planfeststellung, da eine überzeugende Darlegung des öffentlichen Interesses an der Leitung fehle. Im Mai 2009 lehnte das Verwaltungsgericht Düsseldorf einen Eilantrag Bayers auf vorzeitige Inbetriebnahme ab, da das Sicherheitsniveau der Pipeline seit der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichtes Münster durch zwischenzeitliche Änderungsbescheide der Bezirksregierung Düsseldorf von März 2009 verringert worden war.

Der Bau der Pipeline wurde Ende 2009 abgeschlossen, eine Inbetriebnahme ist aber weiterhin nicht absehbar. Durch den Regierungswechsel infolge der Landtagswahl am 9. Mai 2010 wurde mit Anne Lütke eine Vertreterin der Grünen am 18. August 2010 Regierungspräsidentin im Regierungsbezirk Düsseldorf. Aufgrund zahlreicher Abweichungen von dem ursprünglichen festgestellten Plan leitete sie im Juli 2012 ein Planänderungsverfahren unter Beteiligung der Öffentlichkeit sowie ca. 80 Trägern öffentlicher Belange ein. Am 5. Oktober 2012 übergaben Vertreter von Bürgerinitiativen der Regierungspräsidentin über 22.000 gesammelte Einwendungen zum Planänderungsverfahren.

Am 25. Mai 2011 entschied zudem das Verwaltungsgericht Düsseldorf, dass die Genehmigung der Kohlenmonoxid-Pipeline rechtswidrig ist, weil die Erdbebensicherheit des Projekts nicht ausreichend geprüft wurde. Es wurden aber Nachbesserungen und Berufung vor dem OVG zugelassen.

Das Beispiel Kohlenmonoxid-Pipeline zeigt, dass es trotz der formal korrekten Abwicklung der erforderlichen Genehmigungsverfahren unter breiter Beteiligung von Verwaltungsakteuren, aber auch von Vertretern von Kommunen, Unternehmen und Verbänden, nicht gelungen ist, die Betroffenen in ausreichendem Maße in den Entscheidungsprozess einzubeziehen. Ungeachtet der Information der Öffentlichkeit über Presseinformationen und die Offenlage der Verfahrensunterlagen kam eine intensive Debatte über Vor- und Nachteile der Pipeline erst nach Baubeginn zu Stande. Dies hatte nicht nur negative Auswirkungen auf die Akzeptanz des Verfahrens; es führte auch zu jahrelangen juristischen Auseinandersetzungen, deren Ende auch nach Abschluss des derzeit anhängigen Berufungsverfahrens vor dem Oberverwaltungsgericht Münster noch nicht absehbar ist.

Unkonventionelles Erdgas – Fracking

Ein weiteres Beispiel ist das sogenannte Fracking zur Förderung von unkonventionellem Erdgas. Vor dem Hintergrund einer unabhängigen und finanzierbaren, aber auch klimafreundlichen Energieversorgung planen Energiekonzerne wie ExxonMobil, verstärkt heimische Erdgasvorkommen zu nutzen. Da Erdgas bekanntlich ein fossiler und damit endlicher Energieträger ist, setzt die Erdgas fördernde Industrie auf die Förderung von bislang nicht gefördertem, sogenanntem unkonventionellem Erdgas, das z. B. in Schiefergestein

gebunden ist. Auch wenn die Förderung deutlich kostenintensiver ist als die konventionelle Förderung, versprechen sich die Erdgasunternehmen ein lukratives Geschäft mit dem Fracking.

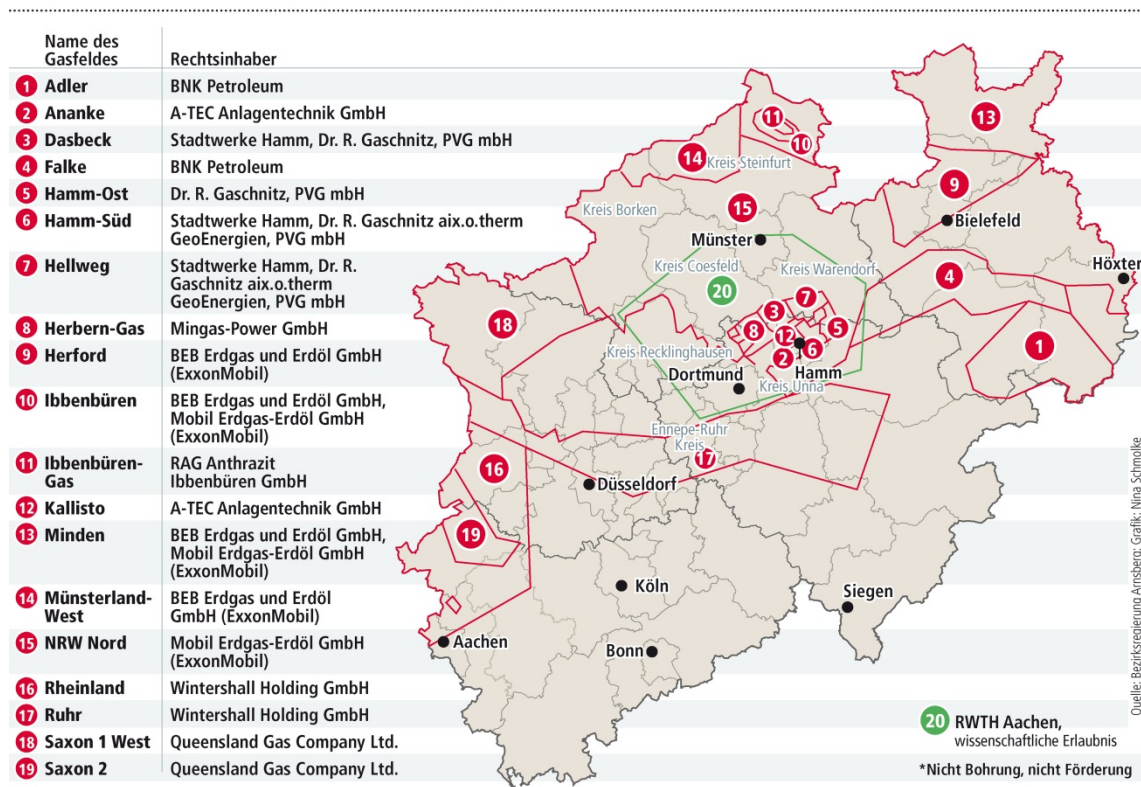
Zur Förderung muss das gasreiche Schiefergestein aufgebrochen („gefrackt“) werden, um den Gasaustritt zu ermöglichen. Große Mengen Wasser werden dazu mit chemischen Additiven und Quarzsand vermischt (Frack-Fluid) und unter Hochdruck in das Gestein im Untergrund (bis zu 1000 Meter unter der Erdoberfläche) gepresst. Durch den Sand werden Risse im Gestein offen gehalten und das Gas kann zum Bohrloch strömen; das eingeführte Frack-Fluid wird anschließend zurückgepumpt (Umweltbundesamt 2011: 2 f).

Die Erdgasförderung fällt in Deutschland unter das Bergrecht. In Nordrhein-Westfalen ist die Bezirksregierung Arnsberg landesweit für das Bergrecht zuständig. Mit Stand vom 24.01.2012 sind 21 „Bergbauberechtigungen zur Aufsuchung von Kohlenwasserstoffen zu gewerblichen Zwecken“ auf etwa 50 % der Landesfläche erteilt worden (vgl. Abb. 2). Der flächenmäßig größte Rechteinhaber ist der US-amerikanische ExxonMobil-Konzern mit einem Anteil von rund 53 % der genehmigten Gesamtfläche. Die deutsche Wintershall Holding hält knapp 22 % dieser Fläche. Die HammGas GmbH hat zwar Berechtigungen für insgesamt fünf der 21 Felder, die jedoch weniger als 2 % der Gesamtfläche ausmachen. Die meisten Berechtigungen wurden zwischen 2007 und 2010 erteilt; neun weitere Berechtigungen sind gegenwärtig beantragt, aber noch nicht erteilt (vgl. Bezirksregierung Arnsberg 2012a). Sämtliche Berechtigungen umfassen dabei ausschließlich die Aufsuchung von unkonventionellem Erdgas. Für Probebohrungen und eine mögliche Förderung (unabhängig davon, ob Frack-Maßnahmen erfolgen oder nicht) sind weitere Genehmigungen erforderlich.

Während Fracking z. B. in den USA weit verbreitet ist, gibt es in Deutschland bisher nur wenige Erfahrungen mit dieser Fördertechnik. Daraus leitet sich auch ein zentrales Problem ab: Die Unsicherheit hinsichtlich der Risiken, die mit der Förderung verbunden sind. Unabhängige und belastbare wissenschaftliche Befunde liegen bislang kaum vor. Vor allem Umweltschützer und Wasserversorger kritisieren, dass ein Teil der chemischen Additive trotz Rückpumpens in den Gesteinsschichten verbleibt und damit das Grund- und Trinkwasser gefährdet. Aus dieser Unsicherheit heraus haben sich in kürzester Zeit zahlreiche besorgte Bürgerinnen und Bürger in Initiativen gegen Fracking zusammengeschlossen (z. B. www.gegen-gasbohren.de). Zudem haben sich neben den Umwelt- und Naturschutzverbänden und der Wasserwirtschaft auch politische Vertreter aller Parteien kritisch zum Fracking geäußert.

ExxonMobil nimmt die Sorgen der Bevölkerung durchaus ernst und ist mit einem aufwendigen Dialogverfahren in die Offensive gegangen. Der vom Darmstädter Büro für Konflikt- und Prozessmanagement „team ewen“ federführend begleitete „Informations- und Dialogprozess“ soll „Transparenz über alle Sicherheits- und Umweltaspekte im Zusammenhang mit eigenen Aktivitäten im Bereich der Suche und Förderung von Erdgas aus unkonventionellen Lagerstätten [...] gewährleisten“ (ExxonMobil 2012a). Unabhängige – aber von ExxonMobil beauftragte – Experten haben am 25. April 2012 in Osnabrück eine „Studie zur Sicherheit und Umweltverträglichkeit der Fracking-Technologie für die Erdgasgewinnung aus unkonventionellen Quellen“ präsentiert (ExxonMobil 2012b). Unter anderem wurden zahlreiche Fragen aus der Bevölkerung beantwortet.

Abb. 2: Erlaubnisfelder zur Aufsuchung von Erdgas in Nordrhein-Westfalen



Quelle: Ruhm Nachrichten 2012b

Seitens der Landesregierung ist eine eigene Studie in Auftrag gegeben worden, um unabhängige Erkenntnisse über Chancen und Risiken des Frackings zu bekommen. Die Ergebnisse wurden am 6. September 2012 vorgestellt (Meiners et al. 2012b). Bis dahin setzten die Bezirksregierung Arnsberg und die Landesregierung (über das Umwelt- und Wirtschaftsministerium) auf Zeitgewinn: In einem ersten Moratorium wurden Probebohrungen (wie von ExxonMobil für Nordwalde beantragt) grundsätzlich untersagt, solange keine gesicherten Erkenntnisse vorliegen. Da hiervon auch Bohrungen für geothermische Nutzungen betroffen waren, haben Umwelt- und Wirtschaftsministerium einen neuen Erlass erarbeitet, der auch für Probebohrungen (bei denen Frack-Maßnahmen nicht zum Einsatz kommen) vorsieht, „dass der Antragsteller vor Weiterführung des Genehmigungsverfahrens erklären muss, im gesamten Aufsuchungsfeld jetzt und künftig auf Fracking-Maßnahmen zu verzichten“ (Bezirksregierung Arnsberg 2012c). Damit sind Bohrungen für geothermische Nutzungen wieder genehmigungsfähig.

Mit dem Erlass hat die Landesregierung zunächst einmal (über die vorgezogenen Landtagswahlen hinaus) Zeit gewonnen.

Parallel zur Erarbeitung der Studie versuchte die Bezirksregierung Arnsberg mittels Dialogverfahren, der Betroffenheit von Bevölkerung, Wasserwirtschaft und Naturschutzverbänden gerecht zu werden (Bezirksregierung Arnsberg 2011).

Am 5. Dezember 2012 hat die Landesregierung Nordrhein-Westfalens gemeinsam mit der Landesregierung Schleswig-Holsteins u. a. auf Basis des eigens in Auftrag gegebenen Gutachtens sowie der fast zeitgleich (im August 2012) vorgestellten Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes (Meiners et al. 2012a) mitgeteilt, dass sie „ein bundesweites Verbot

des Einsatzes umwelttoxischer Chemikalien bei der Anwendung der umstrittenen Fördermethode ‚Fracking‘ zur Aufsuchung und Gewinnung von Erdgas aus unkonventionellen Lagerstätten“ (Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2012) auf den Weg bringen möchte. „Der Schutz der Menschen und der Umwelt hat für die Landesregierung oberste Priorität. Daher suchen wir im Bundesrat jetzt eine breite Allianz, um eine bundeseinheitliche Regelung zu erreichen“ (Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2012), erklärte Landesumweltminister Rimmel als Begründung dafür, einen entsprechenden Antrag am 14.12.2012 in den Bundesrat einzubringen.²

Das Beispiel Fracking zeigt, dass der Protest sich nicht im Kern gegen neue Formen der Energiegewinnung oder eine importunabhängige Energieversorgung richtet, sondern gegen die unzureichende Information und Kommunikation und schließlich gegen das (planerische) Handeln ohne ausreichende wissenschaftliche Befunde. Mangelnde Transparenz erweckt bei der Bevölkerung den Eindruck, dass wirtschaftliche Interessen offenbar schwerer wiegen als die Sorgen der Betroffenen. Gerade in Zeiten des gesamtgesellschaftlichen Umdenkens in der Energiepolitik ist das Verständnis in der Bevölkerung für die Suche nach alternativen Energiequellen prinzipiell gegeben. Beim Fracking fehlte es allerdings lange an einer transparenten Diskussion der Risiken und an der Zusage seitens der verantwortlichen Akteure, letztlich auch auf das Verfahren zu verzichten, wenn etwa eine Gefährdung des Trinkwassers zu befürchten ist. Um eine unabhängige Einschätzung der Risiken zu ermöglichen, bedarf es jedoch grundsätzlich hinreichender wissenschaftlicher Befunde, die nach Einschätzung der Gutachter noch ausstehen (Meiners et al. 2012a: D2). Ähnlich einem Baustopp in anderen Planungsverfahren, müsste die Erkundung entsprechend ausgesetzt werden.

Unabhängig von den Ergebnissen der erarbeiteten Studien ergibt sich aus der Diskussion um Fracking ein konkreter Handlungsbedarf für die Regionalplanung, denn bislang ist die Förderung von unkonventionellem Erdgas in den Regionalplänen nicht geregelt. Der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) in NRW etwa fordert daher, dem Gewässerschutz uneingeschränkt Vorrang vor der Gasgewinnung zu gewähren und auch für konkurrierende Nutzungsansprüche im unterirdischen Raum raumordnerische Aussagen zu treffen (BUND 2012).

Diesem Thema widmete sich im Kontext von Geothermie-Bohrungen die ARL-Arbeitsgruppe „Raumordnung für Nutzungen im Untergrund“. In diesem Zusammenhang wird auch von der „raumplanerischen Geburtsstunde einer neuen Dimension“ berichtet (ARL 2012: 4). Das Beispiel Fracking in NRW fügt sich somit in die grundsätzliche Diskussion der regionalplanerischen Steuerungsmöglichkeiten für Nutzungen im Untergrund ein. Die Grundsätze der Raumordnung (§ 2 Abs. 2 ROG) geben dabei die wesentliche Richtung vor: „Es sind die räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung sowie für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen zu schaffen. Den räumlichen Erfordernissen für eine kostengünstige, sichere und umweltverträgliche Energieversorgung einschließlich des Ausbaus von Energienetzen ist Rechnung zu tragen.“

Kampagnenfähigkeit der Betroffenen

Die beiden vorgestellten Beispiele zeigen, wie in kürzester Zeit Proteste gegen Planungsergebnisse organisiert werden können. Dabei zeigt sich in beiden Fällen die gestiegene Bedeutung des Internets: Die „Generation Facebook“ ist mittlerweile auch in der Raum-

² Der Bundesrat hat dem Antrag in seiner Sitzung am 14.12.2012 mehrheitlich zugestimmt (Bundesrat 2012).

planung angekommen. Neue Medien schaffen teils koordiniert und gezielt, teils eher zufällig eine Transparenz, die im Zusammenhang mit Planungsprozessen nicht immer so ausgeprägt war.

Noch vor wenigen Jahren hat letztlich nur ein kleiner Kreis aus der Mitte der Bevölkerung (meist „Profibürger“) überhaupt etwas von anstehenden Planungen mitbekommen. Man musste schon sehr gezielt in den Tageszeitungen nach entsprechenden Hinweisen und Beteiligungsaufrufen suchen. Das Kundtun der eigenen Meinung konnte dann entweder im Rahmen der Beteiligungsveranstaltung oder über den klassischen – aber immer noch aktuellen – Weg des Leserbriefs erfolgen.³ Heute organisiert sich der Widerstand vermehrt online, jeder kann seine Meinung unzensiert und überall verbreiten. Gleichgesinnte schließen sich in sozialen Netzwerken zusammen, bestücken Blogs oder twittern in Echtzeit. Das Ergebnis: eine in dieser Form und Dynamik bislang ungekannte Mobilisierung.

Auch wenn – unterstützt durch den negativ konnotierten Begriff „Wutbürger“ – den mobilisierten Menschen häufig eine „Dagegen“-Haltung unterstellt wird, so zeigt sich doch, was Planung bislang oftmals gefehlt hat: Information, Kommunikation und Transparenz für einen Großteil der Bevölkerung.

Beide Beispiele belegen, wie sich in kürzester Zeit Widerstand im Internet organisiert hat. Plattformen wie *www.contra-pipeline.de*, *stopp-co-pipeline.de* sowie *www.gegen-gasbohren.de* oder *www.unkonventionelle-gasfoerderung.de* sind eigens eingerichtet worden und bieten den Benutzern aufbereitete Informationen und Verweise auf gesetzliche Grundlagen, politische Beschlüsse oder aktuelle wissenschaftliche Ergebnisse.

In Reaktion auf den sich entwickelnden Widerstand gegen die CO-Pipeline haben sowohl Bayer unter *www.pipeline.bayer.de* als auch die Bezirksregierung Düsseldorf unter *www.bezreg-duesseldorf.nrw.de* umfangreiche Informationen ins Internet gestellt. Auch der Westdeutsche Rundfunk (WDR) richtete in seinem Internetangebot eine Themenseite zum „Streit um Gas-Pipeline“ ein und berichtete ausführlich in Radio und Fernsehen.

Beim Thema Fracking bieten neben der Bezirksregierung Arnsberg sämtliche im nordrhein-westfälischen Landtag vertretenen Parteien, Naturschutzverbände, Gewerkschaften und viele andere Informationen und Positionen auf ihren Internetseiten an. Regionale Tageszeitungen wie die „Ruhrnachrichten“ haben ein eigenes Online-Portal zum Thema Fracking eingerichtet und ihre Berichterstattung dort gebündelt. Die Befürworter reagieren mit aufwendigen TV-Spots zur besten Sendezeit (hier: ExxonMobil) und werben für eine aus ihrer Sicht sichere Form der Gasgewinnung.

Neben der öffentlichen Diskussion im Internet zeigt sich der Protest aber auch in Demonstrationen, bei Anhörungen oder auf Dialogveranstaltungen. Denn letztlich führt die öffentliche Diskussion nicht nur zu mehr Ängsten, sondern vor allem auch zu mehr (zugänglichen) Informationen, die die Betroffenen überhaupt erst in die Lage versetzen, an der Diskussion teilhaben zu können.

Häufig resultieren die großen Widerstände aus einem intransparenten und mitwirkungsresistenten Planungsprozess. Selle (2011: 128) unterscheidet dabei zwischen zwei Grundtypen von Planungsprozessen: DAD (Decide, Announce, Defend) und EDD (Engage, Deliberate, Decide). Während beim Typ DAD die Planungen überwiegend in klei-

³ Frühere Versuche der Landes- und Regionalplanung (z. B. Bezirksregierung Düsseldorf bei der Änderung des Regionalplans (GEP)), die Öffentlichkeit etwa über das Internet zu beteiligen, waren mangels Interesse seitens Bevölkerung meist erfolglos.

nem Kreis erarbeitet, beschlossen und verkündet sowie später gegen Widerstand verteidigt und schließlich umgesetzt werden, werden beim Typ EDD zunächst alle relevanten Akteure einbezogen, mögliche Alternativen diskutiert und schließlich wird nach Möglichkeit ein Konsens oder ein tragfähiger Kompromiss erarbeitet, bevor die Politik entscheidet und die Planung umgesetzt wird.

In der Praxis tauchen in der Regel eher Mischformen der von Selle genannten Grundtypen auf. Allzu häufig scheitern jedoch Planungsprozesse vom Typ EDD, bevor sie überhaupt zur Umsetzung kommen, und Planungsprozesse vom Typ DAD, wenn die Verantwortlichen die Planungen nicht mehr gegen jeden Widerstand verteidigen können.

Planungsverantwortliche müssen mit diesen Entwicklungen umgehen, sowohl mit neuen Formen der Beteiligung und der notwendigen Abkehr vom technokratischen Planungsverständnis als auch mit der (neuen) Kampagnenfähigkeit der Planungsbetroffenen. Ein „Einfach-weiter-so“ ist kaum mehr möglich, schließlich ist zumindest die Politik noch immer ihrem Wahlvolk verpflichtet und ein anhaltender Politikverdruss seitens der Bevölkerung schadet langfristig der Demokratie.

In den vorgestellten Beispielen haben die formellen Beteiligungsverfahren nicht zu einer Konfliktvorbeugung bzw. Akzeptanzvermittlung beitragen können. Solange keine anderen Beteiligungsschritte formal vorgeschrieben sind, hat die Regionalplanung dennoch die Möglichkeit, als Moderatorin aufzutreten und vorgelagerte, ergebnisoffene Diskussionen zu begleiten.

3 Dilemmata von Beteiligungsverfahren auf regionaler Ebene

Warum ist es offenbar sehr schwer, die von allen Seiten gewünschte Prozessakzeptanz herzustellen? Dieser Frage soll im Folgenden anhand von vier Dilemmata von Beteiligungsverfahren auf der regionalen Ebene nachgegangen werden.

3.1 Legalistische versus kooperative Steuerung

Seit den 1990er Jahren rekurriert die staats- und politikwissenschaftliche Diskussion verstärkt auf kooperative Steuerung (Benz 1994; Fürst 2000; Wiechmann 2008). Aus einer historischen Perspektive gelangen viele Autoren zu der Auffassung, dass sich die Städte und Regionen Westeuropas und der USA seit den 1970er Jahren in einer Phase des Umbruchs, der Transformation befinden. Dieser Übergang wird oftmals mit Begriffspaaren symbolisiert: Vom Fordismus zum Postfordismus (Amin 1994), von der Moderne zur Postmoderne (Harvey 1989), vom Wohlfahrtsstaat zum neoliberalen Staat. Allgemein wird damit ein Wandel beschrieben vom intervenierenden Staat, dem „providing state“ der fordistischen Ökonomie, der Mitte des 20. Jahrhunderts seinen Höhepunkt erreichte, zum unternehmerischen „enabling state“, der Deregulierungs- und Flexibilisierungsstrategien in einer zunehmend fragmentierten Gesellschaft unterstützt und Unternehmen, Bürgern sowie intermediären Organisationen zunehmend Spielräume zur eigenverantwortlichen Entwicklung schafft. Der „enabling state“ erzeugt hierfür die notwendige Infrastruktur und damit Möglichkeiten zivilgesellschaftlichen Engagements. Die entsprechende steuerungstheoretische Debatte fokussiert auf den zentralen Begriff der „Governance“.

Steuerung erfolgt heute weniger denn je über die hierarchische Intervention des starken Staates („Leviathan“), sondern über eine Mehrebenensteuerung aus hierarchischen, marktlichen und kooperativen Steuerungsmodi. Die Organisation von Netzwerken im

Sinne einer flexiblen und dezentralen Verknüpfung von Personen und Institutionen in einer Region ist eine Antwort auf die sinkende Steuerungsfähigkeit staatlich-autoritärer Strukturen (vgl. Scharpf 1991). Um der Diskrepanz zwischen der immer stärker vernetzten Problemstruktur und einer hochgradig fragmentierten Handlungsstruktur zu begegnen, versucht der Staat, die interventionistische, hierarchische Steuerung einerseits durch intensiviertere marktliche Steuerung zu ergänzen. Ein Ansatz hierzu ist der verstärkte Einsatz von Zielvereinbarungen, Vertragslösungen und steuerlichen Anreizen. Andererseits sollen Formen der kooperativen Selbststeuerung ausgebaut werden.

Das Aufkommen von Netzwerken als zentrale Kooperationsform von Akteuren in zahlreichen Politikfeldern ist aus dieser Sicht ein mit der zunehmenden Ausdifferenzierung der Gesellschaft und der Verlagerung öffentlicher Aufgaben in den intermediären oder privaten Bereich einhergehendes Phänomen. Parallele Entwicklungen in Staat und Wirtschaft geben sogar Anlass zu der Annahme, „dass das Aufkommen von interorganisatorischen Netzwerken eine allgemeine Begleiterscheinung des Strukturwandels in modernen Gesellschaften ist; es scheint ein Grundmerkmal gesellschaftlicher Modernisierung zu sein“ (Mayntz 1992: 21).

Analog zum politikwissenschaftlichen Netzwerkparadigma heißt das Paradigma der Raumplanung „Diskurs“ (Wiechmann 1998). Auch hier avanciert das Akteursnetzwerk zum Hoffnungsträger. Die Raumplanung stützt sich dabei sowohl auf die politikwissenschaftliche Diskussion um „Policy-Netzwerke“ (Scharpf, Mayntz 1995; Marin, Mayntz 1991) und regionalökonomische Ansätze als auch auf die maßgeblich von Manuel Castells (2004) angestoßene Debatte um den „Aufstieg der Netzwerkgesellschaft“. Castells sieht in Netzwerken das entscheidende Strukturmerkmal des neu entstehenden Gesellschaftstyps nach der durch den technologischen Wandel ausgelösten Informationsrevolution. Neben den traditionellen Raum der Orte („space of places“) setzt er den Raum der Ströme („space of flows“), in welchem soziale Akteure in Netzwerken interagieren und z. B. Kapital oder Informationen austauschen. Auch wenn die Menschen weiterhin an bestimmten Orten leben, verlagern sich die gesellschaftlichen Vorgänge zunehmend auf die Ebene von Netzwerken. Damit einher geht ein Verlust an zentraler Kontrollmöglichkeit, auf den sich auch die staatliche Raumplanung einzustellen hat. Auch in der jüngeren planungswissenschaftlichen Debatte wird daher betont, dass der Staat nicht mehr einseitig intervenierend agieren kann, sondern sich kooperativ verhalten muss.

Die Legitimation staatlicher Maßnahmen und hoheitlicher Interventionen kann daher nicht einseitig an der Einhaltung rechtlicher Vorgaben festgemacht werden. Sie bedarf auch einer politischen Akzeptanz durch eine transparente und den unterschiedlichen Interessen der Beteiligten gerecht werdende Prozessgestaltung, die eine effektive Teilhabe der verschiedenen Akteursgruppen an den relevanten Entscheidungsprozessen sichert.

3.2 Individuelle versus kollektive Rationalität

In der traditionellen Planungsliteratur wird oft der Eindruck erweckt, als sei die Raumplanung eine auf Interessenabwägung und Gemeinwohl ausgerichtete Institution zur Produktion zweckrationaler Entscheidungen, an der im wesentlichen politische Gremien (Regionalversammlungen, Gemeinderäte etc.) und die planende Verwaltung (regionale Planungsstellen, Landesplanungsbehörden etc.) sowie weitere Träger öffentlicher Belange bzw. Planungsbetroffene im Rahmen formalisierter Beteiligungsverfahren mitwirken.

Tatsächlich waren an der Regionalentwicklung schon immer weitaus mehr Akteure beteiligt: neben den verschiedensten Verwaltungseinheiten (staatliche Verwaltung auf EU-,

Bundes- und Landesebene, Kreis- und Kommunalverwaltung, Fachämter) und politischen Entscheidern (EU-, Bundes-, Landes- und Kommunalpolitiker, Parteifunktionäre) zählen hierzu sehr unterschiedliche Interessengruppen (z. B. Verbände, Kammern, Kirchen, Gewerkschaften, gemeinnützige Stiftungen, öffentliche Forschungseinrichtungen), die Medien (z. B. Journalisten und Herausgeber), private Dienstleister (z. B. Planer, Architekten, Consultants, Gutachter, Anwälte, Institute), Investoren (z. B. Betriebe, Kapitalgesellschaften, Entwickler, Bauträger, Public Private Partnerships), Grundbesitzer (z. B. private Haus- und Grundbesitzer, Bauern, öffentliche und private Gesellschaften) sowie Planungsbetroffene (z. B. Bürgerinnen und Bürger, Bürgerinitiativen, Anrainer, Unterprivilegierte, Nichterwerbspersonen).

Generell lassen sich Akteure in politischen Prozessen durch unterschiedliche Fähigkeiten (Handlungsressourcen), Wahrnehmungen und Präferenzen (Handlungsorientierungen) unterscheiden (vgl. Scharpf 2000: 86). Die o. g. Akteursgruppen verfolgen auch in den regionalen Entwicklungs- und Planungsprozessen ihre spezifischen Interessen. Nach Weichhart (2006) sind Grundbesitzer und Investoren primär an einer monetären Ertragsoptimierung ausgerichtet. Politische Akteure zielen dagegen auf die Disposition über Budgetmittel, Wählerloyalität und die Erhöhung des Standortnutzens für die eigene Klientel. Die am Planungsprozess beteiligten Dienstleister, wie Planungsbüros, Architekten und Consultants, sind zuvorderst an Aufträgen und wirtschaftlichem Erfolg interessiert. Letzteres ist auch bei den Medienvertretern anzunehmen, die zudem die Auflage ihrer Zeitung oder die Einschaltquote ihres Programms steigern möchten. Darüber hinaus gibt es die im engeren Sinne Planungsbetroffenen, also solche Akteursgruppen, die von den Auswirkungen der regionalen Entscheidungen unmittelbar betroffen sind. Dabei kann es sich um Anwohner oder anderweitige „Raumnutzer“, etwa zu Freizeit- oder Erwerbszwecken, handeln. Ihr Agieren dient oftmals der Erhaltung oder Verbesserung der persönlichen Lebensqualität, die Interessen können aber individuell sehr unterschiedlich liegen.

Die Optimierung regionaler Standortstrukturen, die nach Weichhart das eigentliche Ziel der Regionalplanung sein sollte, stehe dagegen bei keiner Akteursgruppe im Zentrum des Handelns. Die Regionsinteressen würden mangels einer adäquaten Institutionalisierung nicht von der Region selbst, sondern von „Statthaltern“ in den für Regionalplanung und Strukturpolitik zuständigen Fachverwaltungen vertreten. Räumliche Strukturen werden aber nicht in erster Linie von Planern verändert oder entwickelt, sondern „durch das Planen, Entscheiden und Handeln vieler Akteure“ (Selle 2005: 111). Wenn überhaupt, wirken Planer an diesen Prozessen nur mit. So wie alle anderen Akteure verfolgen auch sie dabei spezifische Interessen. Die bei kommunalen oder staatlichen Planungsstellen angestellten Planer sind als Teil der öffentlichen Verwaltung am Verwaltungsvollzug, an der Erhaltung ihrer Planungsstelle sowie am persönlichen beruflichen Fortkommen interessiert. Privatwirtschaftlich agierende Planer in Planungsbüros, Consultings oder Instituten sind zunächst an (Folge-)Aufträgen und Einkommen durch Wertschöpfung interessiert. Mit ihren spezifischen primären Intentionen treffen diese Planer nun in einem sehr komplexen regionalen Interaktionsprozess auf eine Vielzahl weiterer Akteure, die ihrerseits spezifische Motive und Interessen einbringen. Die unterschiedlichen, aufeinanderprallenden Interessen erzeugen Konflikte und erfordern die Suche nach Kompromissen.

Im Unterschied zur lokalen Ebene ist kooperatives Handeln auf der regionalen Ebene meist auf kollektive Akteure beschränkt. Die lebensweltliche Distanz der regionalen Themen für die meisten Einwohner und die große Anzahl der zu Beteiligten erschweren eine breite Bürgerbeteiligung. Die zumeist kollektiven Akteure auf regionaler Ebene

sind nicht nur durch unterschiedliche Fähigkeiten und Präferenzen gekennzeichnet, sondern auch durch ihre relative Autonomie in den regionalen Kooperationsprozessen. Die Adressaten staatlicher Steuerung haben „immer mehr Gegenmacht und auch Freiräume des Ausweichens“ (Fürst 1996: 158). Regionale Strategien müssen daher die Dominanz individueller Rationalitäten gegenüber der planleitenden kollektiven Rationalität berücksichtigen.

3.3 Abstraktionsniveau

Unabhängig von dem Aufwand, der im Rahmen von formellen und informellen Beteiligungsverfahren seitens der Planung betrieben wird, stellt sich die Frage, welche Zielgruppe überhaupt in der Lage ist, Planung auf regionaler Maßstabsebene zu verstehen bzw. die individuelle Betroffenheit richtig einzuschätzen. Schon auf vielen Beteiligungsveranstaltungen zu Stadt- oder Stadtteilentwicklungskonzepten (oder -projekten) sind vorwiegend „Profibürger“, also etwa (ehemalige) Repräsentanten von Vereinen und Verbänden oder anderen Organisationen und Initiativen, die regelmäßig an entsprechenden Veranstaltungen teilnehmen und mit der diskutierten Materie überwiegend vertraut sind. „Profibürger“ sind damit häufig klassische Stakeholder, während die breite Bevölkerung sich entweder nicht angesprochen fühlt oder erst gar nicht gezielt angesprochen wird.

Hinzu kommt – und das auf regionaler Ebene ungleich stärker als auf städtischer oder Quartiersebene – das Problem der unmittelbaren Betroffenheit: Viele Bürger interessieren sich meist nur dann für Raumplanung und Raumentwicklung, wenn sie von einer konkreten Planung mit absehbarer Umsetzung unmittelbar betroffen und dabei vor allem benachteiligt oder begünstigt sind. Textliche Ziele und Grundsätze der Raumordnung sind ohnehin schon zu abstrakt, aber auch flächenscharfe Darstellungen auf regionaler Maßstabsebene führen bei potenziell Betroffenen meist nicht zu einem Betroffenheitsgefühl und damit zu einer Beteiligungsmotivation. Zudem führt die Darstellung eines Gebietes als Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereich (noch) nicht zu einer konkreten Umsetzung. Die Anwohner melden sich schließlich erst dann, wenn klar ist, welcher Betrieb auf der Fläche angesiedelt werden soll und welche Beeinträchtigungen (oder auch Begünstigungen) von der Ansiedlung ausgehen. Der Protest äußert sich dann unmittelbar vor Ort, während sich die Legitimation des Vorhabens aus einem (über-)regionalen Bedarf ableitet.

Eine frühzeitige (informelle) Beteiligung findet auf regionaler Ebene kaum statt, die formelle Beteiligung spricht die Bevölkerung aufgrund des Abstraktionsniveaus selten an. Und auch dann, wenn die Betroffenen sich zu Wort melden, ist ihnen häufig nicht klar, an wen sie sich überhaupt wenden müssen und wer für welche Vorhaben zuständig ist. Ob Regionalrat, Landrat oder Bürgermeister, Bezirksregierung, Landkreis oder Stadtverwaltung, Politik oder Planung, letztlich ist der Dschungel der Zuständigkeiten so dicht, dass es der Bevölkerung kaum möglich ist, den passenden Adressaten ausfindig zu machen. Bei Stadtentwicklungsprojekten bzw. bei der kommunalen Bauleitplanung ist dies deutlich einfacher.

Welche Rolle kommt nun der Regionalplanung zu? Schon beim Regionalen Flächennutzungsplan (RFNP) im mittleren Ruhrgebiet hat sich die Öffentlichkeitsbeteiligung als überaus schwierig dargestellt. Mit Blick auf den laufenden Aufstellungsprozess für den Regionalplan Ruhr zeigt sich, wie umfangreiche Beteiligungsabsichten seitens der Regionalplanung – auch über die Medien – die Bürger möglicherweise eher abschrecken, statt zum aktiven Mitwirken zu bewegen. So hat die Westdeutsche Allgemeine Zeitung (WAZ)

das geplante Beteiligungskonzept zum Anlass genommen, über die „Metropole Murks“ zu berichten und auf die (zu) komplexen Beteiligungsstrukturen zu verweisen (Korfmann 2011).

Der Regionalplanung kommt hinsichtlich der Planungskommunikation und der Akzeptanzschaffung allerdings eine zentrale Rolle zu. Ihre Aufgabe ist es,

- regionale Legitimation sicherzustellen und zu kommunizieren,
- regionalen Bedarf glaubhaft zu ermitteln und zu kommunizieren,
- Alternativlosigkeit zu vermeiden.

Insbesondere eine regional (und damit sehr abstrakt) kommunizierte Alternativlosigkeit führt sehr schnell zu einer „Dagegen-Haltung“ bei den Betroffenen. Wenn unterschiedliche (mögliche) Standorte, Trassen o.Ä. etwa in Form von Szenarien vorgelagert diskutiert würden, wäre zumindest ein wichtiger Schritt Richtung *Verfahrensakzeptanz* und *Vorhabenstoleranz* gemacht. Entscheidend dafür ist jedoch, dass die Betroffenen schon vor der formellen Beteiligung in die Lage versetzt werden, die Planungen und ihre möglichen Auswirkungen erstens verstehen und zweitens noch beeinflussen zu können.

3.4 Zeit- und Planungshorizont

Neben der abstrakten räumlichen Ebene ist der zeitliche Horizont von Planungen ein zentrales Dilemma, vor allem auf regionaler Ebene: „Üblicherweise beteiligt sich die Öffentlichkeit erst in der Planumsetzung, wenn Raumordnungsverfahren in Verbindung mit der UVP erster Stufe durchzuführen sind – wenn die Planung an ‚spürbarer‘ Relevanz gewinnt“ (Fürst 2010: 151). Zu diesem Zeitpunkt dauern die Planungen meist schon viele Jahre an und über die grundsätzlichen Ziele der Planungen soll dann auch – im Rahmen der formellen Beteiligung – nicht mehr diskutiert werden. Selten steht zu diesem Zeitpunkt noch das „Wie“ der Umsetzung grundlegend zur Debatte. Damit setzen diese Beteiligungsverfahren genau das um, was der Gesetzgeber fordert: Nicht die Ziel- oder Variantendiskussion mit den Betroffenen, sondern lediglich die Information oder Kommunikation der Vorhaben, zu denen die Beteiligten sich dann „nur“ noch äußern können.

Doch auch bei informellen Beteiligungsformaten, wie Bürger-, Stadtteil- oder Zukunftswerkstätten, dreht es sich meist nicht mehr um das „Ob“ des Planungsvorhabens. Viele Vorarbeiten, Analysen, Gutachten usw. sind dann schon gelaufen, wodurch ein Richtungswechsel für die Planungsverantwortlichen kaum noch eine Option darstellt.

Der häufigste Fall von öffentlich und medial wahrgenommener Einbeziehung der Öffentlichkeit liegt jedoch zeitlich noch hinter der formellen Beteiligung: und zwar immer dann, wenn die konkrete Planumsetzung zu Empörung und Unmut in (Teilen) der Bevölkerung führt und Politik und Planung sich gezwungen sehen, Versäumnisse nachzuholen und zumindest im Nachhinein Akzeptanz zu schaffen. Mitunter werden Bauarbeiten dann auch unterbrochen oder ganz gestoppt.

Doch selbst wenn die Planer „alles richtig gemacht“ haben, informelle Beteiligungsformate schon bei der Diskussion der Planungsziele eingesetzt haben, bleibt ein zentrales Dilemma fast aller Planungsverfahren: Sie brauchen Zeit. Von den ersten Ideen bis zum ersten Spatenstich vergehen meist viele Jahre und bei Infrastrukturgroßprojekten, Leitungstrassen o.Ä. nicht selten auch Jahrzehnte. Das führt nicht nur dazu, dass die Rahmenbedingungen (z. B. Bedarf, Wirtschaftlichkeit usw.) zum Zeitpunkt des Planungsbeginns mitunter deutlich von denen zum Zeitpunkt der Umsetzung abweichen, sondern auch dazu (und das betrifft vor allem das Interesse der Planungsbetroffenen), dass

diejenigen, die sich während der Planungsphase einbringen, später teilweise gar nicht mehr von der Planung betroffen sind und diejenigen, die zum Zeitpunkt der Umsetzung betroffen sind, ursprünglich vielleicht gar nicht in dem Planungsgebiet gelebt haben.

Für die Regionalplanung ist es somit essenziell, lernfähige Pläne und Programme aufzustellen, die ohne unzumutbaren Aufwand an veränderte Rahmenbedingungen angepasst werden können (vgl. folgendes Kapitel). Insbesondere hinsichtlich der langen Planungsprozesse könnte ein „abgespecktes“ Aufstellungsverfahren („schlanker Regionalplan“) mitunter zu mehr *Verfahrensakzeptanz* führen. Eine größere Akzeptanz eines aus dem Verfahren resultierenden Vorhabens ist damit jedoch noch nicht zwangsläufig erreicht. Und auch eine vorgelagerte informelle Beteiligung könnte nur dann zu einer Akzeptanzsteigerung (des Verfahrens *und* des Vorhabens) führen, wenn zum Beteiligungszeitpunkt noch nicht alle Weichen gestellt sind und grundsätzlich eine ergebnisoffene Diskussion möglich ist.

4 Schlussfolgerungen

Die Diskussion der Dilemmata von Teilnahmeverfahren auf regionaler Ebene sowie der Beispiele aus Nordrhein-Westfalen zeigt, dass es im Kontext der Raumplanung notwendig ist, zwischen der Akzeptanz von *Planungsverfahren* und der Akzeptanz von *Planungsergebnissen* zu unterscheiden. Dabei wird die Notwendigkeit von Akzeptanz, aus der heraus die Forderung nach Schaffung bzw. Steigerung von Akzeptanz überhaupt erst abgeleitet werden kann, grundsätzlich bejaht.

Akzeptanz von Planungsverfahren

Raumplanung und räumliche Strategieentwicklung sind kein Selbstzweck. Die Pläne und Strategien sollen wirksam sein, d. h. sie sollen die Region auch tatsächlich verändern. Um dies zu erreichen, sollten sich einerseits die wesentlichen strategischen Absichten über unverbindliche Absichtserklärungen hinaus auch in formalen Dokumenten und Verfahren (Regionalplänen, Förderprogrammen etc.) niederschlagen. Eine Formalisierung strukturiert und diszipliniert den Prozess der Strategieformulierung. Eine unverbindliche Strategie, die dauerhaft im Widerspruch zu den formalen Regelungen steht, wäre höchstwahrscheinlich ineffektiv. Auf Freiwilligkeit und Konsens basierende Strategien bedürfen der Absicherung durch traditionelle Steuerungsinstrumente.

Formalisierung meint hier die Festlegung von Regeln und Pflichten der beteiligten Akteure, insbesondere innerhalb der Verwaltung. Transparenz und politische Kontrolle werden am wirksamsten über schriftliche Formen der Verwaltungsarbeit (Aktenkundigkeit) ermöglicht (Fürst 2008: 137).

Darüber hinaus neigen administrative Organisationen wie die institutionalisierte Regionalplanung zu Aufwandsminimierung („principle of least effort“) und Entpolitisierung von Verfahren (Einschränkung der Öffentlichkeitsbeteiligung, „Verfahrensbeschleunigung“). Über eine stärkere Formalisierung wird eher eine technische als eine politische Koordination betrieben. Außerdem sinkt der Entscheidungsbedarf bei Routinen, sodass Verwaltungen entlastet werden.

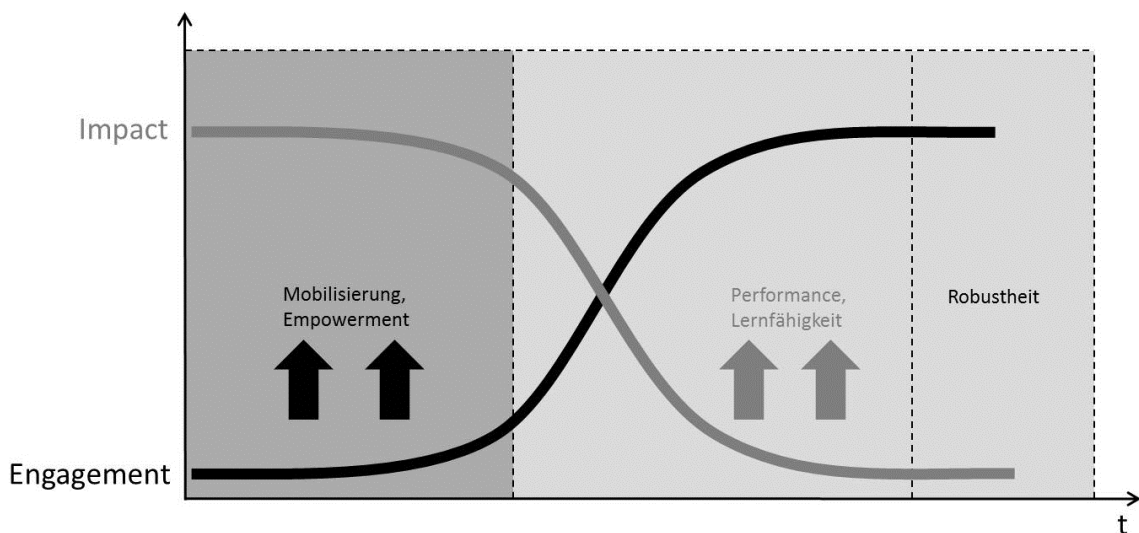
Andererseits senkt eine Formalisierung der Strategieentwicklung deren Flexibilität und die Anpassung an sich verändernde Rahmenbedingungen. Ergebnisoffene, kollektive Lernprozesse werden ebenso erschwert wie die Suche nach problemadäquaten Lösungen abseits von Routinen. Informelle Prozesse bieten mehr Freiraum für Experimente und verringern die Wahrscheinlichkeit institutioneller Sklerosen.

Eine vorgezogene informelle Beteiligung der Öffentlichkeit sollte sich dabei nicht auf ein reines „Vorziehen“ der ohnehin verbindlichen Beteiligungsinstrumente beschränken. Akzeptanz bei den Beteiligten erfordert, dass die Beteiligungsverfahren ergebnisoffen ausgestaltet werden. Das setzt die fachliche Bereitschaft und den politischen Mut voraus, ohne fertige Lösung in die Diskussion zu gehen. In ihrer Rolle zwischen formaler Zuständigkeit und überparteilicher Moderatorin regionaler Prozesse kann die Regionalplanung dabei auf vielfältige Weise zu mehr Verfahrensakzeptanz beitragen:

- Einführung eines flächendeckenden Regionalmonitorings zur Information der breiten Öffentlichkeit, die dadurch ermächtigt wird, sich sachgerecht in den Prozess einzubringen
- Aktivierung regionaler Prozesse unter Einbeziehung möglichst vieler Anspruchsgruppen, um ein „größeres Interesse in der Öffentlichkeit zu wecken und eine größere Breitenwirkung in der Beteiligung zu erreichen“ (Schmidt, Konze 2011: 464)
- Ausbau und Intensivierung interkommunaler und regionaler Zusammenarbeit (mit landes- und regionalplanerischer Begleitung) als Beitrag für eine regionale Diskurskultur

Im Kern geht es darum, die Öffentlichkeit in der Frühphase der Aufstellung von Plänen und Programmen auf regionaler Ebene zu ermächtigen und zu motivieren, sich aktiv einzubringen. Im weiteren Verlauf des Verfahrens ist eine hinreichende Flexibilität der Planungen zu gewährleisten (lernfähige Pläne und Programme). Das meist erst in der Umsetzungsphase von Planungsprozessen große Engagement von Betroffenen gilt es in der frühen Phase ebenso zu steigern wie die Spielräume für Planänderungen in der fortgeschrittenen Planungsphase (vgl. Abb. 3). Damit könnte nicht nur die Akzeptanz von Planungsprozessen verbessert werden, sondern auch die Robustheit ihrer Festlegungen.

Abb. 3: Einfluss von und Engagement in Beteiligungsprozessen im Zeitablauf



Quelle: Eigene Darstellung

Akzeptanz von Planungsergebnissen

Bürgerproteste und Unzufriedenheit mit Planung äußern sich vielfach in einer kritischen oder ablehnenden Haltung gegenüber den Ergebnissen von Planung: Der erste (wahrge-

nommene) Protest beginnt oft erst dann, wenn die Bagger rollen. Und auch wenn der betroffene Teil der Bevölkerung die Planungsziele grundsätzlich befürwortet und im Planungsverfahren umfassend beteiligt wurde, ist dies noch keine Gewähr für eine konfliktfreie Umsetzung der Planung. Der individuellen Rationalität folgend tritt dann das Sankt-Florians-Prinzip zutage: „Erneuerbare Energien: ja gerne; eine 380-KV-Leitung in der unmittelbaren Nachbarschaft: nein danke“. NIMBY, NUMBY und NOMBY („not in/under/over my backyard“) gehören daher längst zum Standardvokabular für Planerinnen und Planer.

Auch wenn – wie oben dargestellt – Akzeptanz primär für die Planungsverfahren angestrebt werden sollte, so hat *auch* die Regionalplanung die Aufgabe, aus regionalen Bedarfen und Zielsetzungen abgeleitete Planungsergebnisse zu mehr Akzeptanz zu verhelfen. Es ist jedoch nicht ihre Aufgabe, Versäumnisse etwa der bauenden (und i. d. R. auch profitierenden) Unternehmen nachzuholen: Der mittlerweile sehr umfangreiche und aufwendige Dialogprozess, den ExxonMobil im Zusammenhang mit Fracking initiiert hat, hätte schon viel eher stattfinden können, insbesondere um der wachsenden Unsicherheit sowie den Ängsten der Bevölkerung und der Wasserversorger zu begegnen. Schließlich trägt auch der Einsatz optimaler Technik – etwa zur Reduzierung umweltrelevanter Emissionen – zu mehr Akzeptanz bei. Die Bayer AG hätte sehr viel früher auf die Bevölkerung zugehen und die Chancen und Risiken der CO-Pipeline in einem offenen Prozess kommunizieren sollen.

Eine Möglichkeit zur Akzeptanzsteigerung von Planungsergebnissen ist die Beteiligung der betroffenen Bevölkerung nicht nur an der Planung, sondern auch an der Nutzung. So werden seit einiger Zeit etwa Bürgerwindparks als Beispiel dafür genannt, aus Betroffenen (am Gewinn) Beteiligte zu machen und darüber Akzeptanz zu steigern.

Ein Allheilmittel gibt es freilich nicht. Jedes Planungsverfahren einschließlich der Planumsetzung braucht eine Einzelfallstrategie, denn nicht jedes Akzeptanzproblem ist gleich gelagert. Raumnutzungen sind oftmals konfliktbehaftet, weil unterschiedliche Interessen aufeinanderstoßen. Ein gesellschaftlicher Konsens zu so umstrittenen Vorhaben wie der Kohlenmonoxid-Pipeline oder dem Fracking ist nur schwer zu erreichen. Regionalplanung kann und darf es nicht allen recht machen. Es ist aber in ihrem ureigenen Interesse, die Akzeptanz von regionalen Planungsprozessen und deren Ergebnissen zu verbessern. Die Umsetzungsdefizite von Raumplanung würden verringert, die Robustheit regionaler Festlegungen ebenso wie das Standing der Planerinnen und Planer erhöht.

Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2011): Strategische Regionalplanung. Positionspapier aus der ARL 84. Hannover.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2012): Raumplanerische Geburtsstunde einer neuen Dimension. Steuerung von Nutzungen im Untergrund. In: Nachrichten der ARL 1/2012, 4.
- Amin, A. (Hrsg.) (1994): Post-Fordism: A Reader. Oxford.
- Benz, A. (1994): Kooperative Verwaltung, Funktionen, Voraussetzungen und Folgen. Baden-Baden.
- Bezirksregierung Arnsberg (2011): Bezirksregierung setzt Dialog mit Bürgerinitiativen, Naturschutzverbänden und der Wasserversorgung fort.
http://www.bezreg-arnsberg.nrw.de/presse/2011/09/165_11/index.php (30.04.2012).

- Bezirksregierung Arnsberg (2012a): Erdgas: Rechtlicher Rahmen zur Aufsuchung und Gewinnung. In NRW erteilte Bergbauberechtigungen zur Aufsuchung von Kohlenwasserstoffen zu gewerblichen Zwecken.
http://www.bezreg-arnsberg.nrw.de/themen/e/erdgas_rechtlicher_rahmen/aufsuchungsfelder_erteilt.pdf (30.04.2012).
- Bezirksregierung Arnsberg (2012b): Erdgas: Rechtlicher Rahmen zur Aufsuchung und Gewinnung. Bergbauberechtigungen zur Aufsuchung von Kohlenwasserstoffen zu gewerblichen Zwecken.
http://www.bezreg-arnsberg.nrw.de/themen/e/erdgas_rechtlicher_rahmen/aufsuchungsfelder_karte.pdf (05.07.2012).
- Bezirksregierung Arnsberg (2012c): Bezirksregierung fordert Fracking-Verzichtserklärung.
http://www.bezreg-arnsberg.nrw.de/presse/2012/02/039_12/index.php (30.04.2012).
- BUND (2012): Unkonventionelles Erdgas in NRW.
http://www.bund-nrw.de/themen_und_projekte/energie_klima/erdgas_fracking/ (30.04.2012).
- Bundesrat (2012): 904. Sitzung des Bundesrats.
http://www.bundesrat.de/cln_320/nn_2291536/DE/parlamentsmaterial/to-plenum/904-sitzung/to-node.html?__nnn=true (17.12.2012).
- Castells, M. (2004): Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft. Teil 1: Das Informationszeitalter. Studienausgabe. Opladen.
- ExxonMobil (2012a): Informations- und Dialogprozess der ExxonMobil über die Sicherheit und Umweltverträglichkeit der Fracking-Technologie für die Erdgasgewinnung. Was sind die Ziele des Informations- und Dialogprozesses?
<http://dialog-erdgasundfrac.de/was-sind-die-ziele-des-informations-und-dialogprozesses> (30.04.2012).
- ExxonMobil (2012b): Informations- und Dialogprozess der ExxonMobil über die Sicherheit und Umweltverträglichkeit der Fracking-Technologie für die Erdgasgewinnung. Risikostudie Fracking.
<http://dialog-erdgasundfrac.de/risikostudie-fracking> (30.04.2012).
- Grotefels, S.; Schoen, H. (2005): Beteiligungsverfahren. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 86-89.
- Fürst, D. (1996): Regionalplanung im System gesellschaftlicher Steuerung. In: ARL (Hrsg.): Zukunftsaufgabe Regionalplanung. Wissenschaftliche Plenarsitzung 1995 in Chemnitz. Hannover, 157-172.
- Fürst, D. (2000): Wandel der Regionalplanung im Kontext des Wandels des Staates? In: Fürst, D.; Müller, B. (Hrsg.): Wandel der Planung im Wandel der Gesellschaft. Dresden, 9-29.
- Fürst, D. (2008): Planung in bürokratischen Organisationen – Organisation als strukturelle Steuerung des Verwaltungshandelns. In: Fürst, D.; Scholles, F. (Hrsg.): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund, 133-160.
- Fürst, D. (2010): Raumplanung: Herausforderungen des deutschen Institutionensystems. = Planungswissenschaftliche Studien zu Raumordnung und Regionalentwicklung 1. Detmold.
- Harvey, D. (1989): The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change. Oxford.
- Korfmann, M. (2011): Metropole Murks. Für die weitere Entwicklung des Ruhrgebiets gibt es kein Patentrezept. Oder doch? Der RVR arbeitet am Regionalplan. In: WAZ (231), 4.10.2011, o. S.
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2012): Landesregierung bringt Entschließungsantrag zu Fracking in den Bundesrat. NRW will breites Bündnis gegen Einsatz von umwelttoxischen Substanzen bei der umstrittenen Fördermethode erreichen.
<http://www.nrw.de/landesregierung/landesregierung-bringt-entschliessungsantrag-zu-fracking-in-den-bundesrat-13812/> (13.12.2012).
- Marin, B.; Mayntz, R. (Hrsg.) (1991): Policy Networks, Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Frankfurt.

■ Akzeptanz regionaler Planungsprozesse und -ergebnisse

- Mayntz, R. (1992): Modernisierung und die Logik von interorganisatorischen Netzwerken. In: Journal für Sozialforschung 32 (1), 19-32.
- Meiners, H. G. et al. (2012a): Umweltauswirkungen von Fracking bei der Aufsuchung und Gewinnung von Erdgas aus unkonventionellen Lagerstätten – Risikobewertung, Handlungsempfehlungen und Evaluierung bestehender rechtlicher Regelungen und Verwaltungsstrukturen. http://www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/gutachten_fracking_2012.pdf (21.02.2013).
- Meiners, H. G. et al. (2012b): Fracking in unkonventionellen Erdgas-Lagerstätten in NRW. Kurzfassung zum Gutachten. http://www.umwelt.nrw.de/umwelt/pdf/gutachten_fracking_nrw_2012.pdf (21.02.2013).
- Ruhr Nachrichten (2012a): Exxon Mobil hält sich Fracking im Münsterland offen. <http://www.ruhrnachrichten.de/nachrichten/region/hierundheute/nams/Exxon-Mobil-haelt-sich-Fracking-im-Muensterland-offen;art1757,1611856> (30.04.2012).
- Ruhr Nachrichten (2012b): Erlaubnisfelder zur Aufsuchung von Erdgas. http://www.ruhrnachrichten.de/storage/med/ruhrnachrichten/pdf/8115_erdgas-neu2.pdf (18.07.2012).
- Scharpf, F. W. (1991): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. In: Politische Vierteljahresschrift 32 (4), 621-634.
- Scharpf, F. W. (2000): Interaktionsformen – Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.
- Scharpf, F. W.; Mayntz, R. (Hrsg.) (1995): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt, New York.
- Schmidt, P. I.; Konze, H. (2011): Planaufstellungs- und -änderungsverfahren. In: ARL (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover, 451-472.
- Selle, K. (2005): Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Dortmund.
- Selle, K. (2011): Große Projekte – Nach Stuttgart. In: RaumPlanung 2011 (156/157), 126-132.
- Umweltbundesamt (Hrsg.) (2011): Einschätzung der Schiefergasförderung in Deutschland – Entwurf. Dessau.
- Weichhart, P. (2006): Interkommunale Kooperation: zwischen Notwendigkeit und Verweigerung. In: Biwald, P.; Hack, H.; Wirth, K. (Hrsg.): Interkommunale Kooperation. Zwischen Tradition und Aufbruch. Wien und Graz, 151-166.
- Wiechmann, Th. (1998): Vom Plan zum Diskurs? Anforderungsprofil, Aufgabenspektrum und Organisation regionaler Planung in Deutschland. Baden-Baden.
- Wiechmann, Th. (2008): Planung und Adaption. Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken. Dortmund.

Autoren

Thomas Terfrüchte (*1982) studierte Raumplanung (Dipl.-Ing.) an der Technischen Universität Dortmund. Seit 2008 arbeitet er als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Raumplanung (IRPUD) der Technischen Universität Dortmund. Seine dortigen Tätigkeitsschwerpunkte sind Studiengangskoordination und Studienreformmanagement für den Bachelorstudiengang Raumplanung sowie die „AbsolventInnenbefragungen“. Er promoviert unter dem Arbeitstitel „Strategische Regionsbildung in Nordrhein-Westfalen – Ein Beitrag zu einer Theorie der Regionalisierung“. Weitere Forschungsinteressen sind Regionale Identität, Kommunikation und Moderation sowie quantitative raumbezogene Analysen.

Thorsten Wiechmann (*1968) ist seit 2010 Universitätsprofessor für Raumordnung und Planungstheorie an der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund. Zuvor war er Professor für Raumordnung und Direktor des Geographischen Instituts der TU Dresden. Nach dem Studium der Geographie, Politikwissenschaft und Soziologie promovierte er 1998 an der Universität Bonn über diskursive Ansätze der deutschen Regionalplanung. Von 1998 bis 2007 war er als Projektleiter am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung in Dresden tätig. Im Anschluss an seine Habilitation über regionale Strategische Planung an der TU Dresden 2007 vertrat er bis 2009 den Lehrstuhl Regionalplanung an der BTU Cottbus.