



PNDonline
eine Plattform des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung
mit Texten und Diskussionen zur Entwicklung von Stadt und Region
www.planung-neu-denken.de





PNDonline - eine Plattform des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung mit Texten und Diskussionen zur Entwicklung von Stadt und Region

Inhaltsverzeichnis

Editorial

Foyer

Gérard Hutter: Strategische Planung und Bestandsentwicklung. Anregungen zur Weiterführung der Diskussion

Dietrich Fürst: Planungskultur. Auf dem Weg zu einem besseren Verständnis von Planungsprozessen?

Klaus Selle: Neustart. Vom Wandel der shared mental models in der Diskussion über räumliche Planung, Steuerung und Entwicklung.

Fokus 1 | Bürgerinnen und Bürger als Akteure der Stadtentwicklung

Dirk Halm/Faruk Ően: Einbindung von Migranten-Selbstorganisationen in den Strukturwandel an der Ruhr

Fokus 2 | Die Mitwirkung öffentlicher Akteure an der Siedlungsflächenentwicklung

Benjamin Davy: Bodenpolitik in der leeren Stadt

Juliane Jörissen: Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung. Eine Befragung interessierter und betroffener Akteure

Lesehinweise

Polemik mit hohem Wahrheitsgehalt. Anmerkung von Marion Stock zu einem Beitrag von Wolfgang Hinte.

An inconvenient truth – Eine unbequeme Wahrheit. Ein Hinweis zum Lesen und Anschauen von Klaus Selle.

Die neue Lust an der überschätzten Stadt ... eine Anmerkung von Klaus Selle zu einer Gegenüber- bzw. Nebeneinanderstellung von zwei Artikeln im Jahrbuch 2006, BDA Niedersachsen.

Das Interact-Handbuch. Ein Hinweis auf ein Handbuch "von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus Stadtverwaltungen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Stadtverwaltungen (in der strategischen Planung oder im Projektmanagement)" von Helene Hüttinger.

Resonanzen

Eine weitere Rezension zu »Zur räumlichen Planung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse.«



PNDonline - eine Plattform des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung mit Texten und Diskussionen zur Entwicklung von Stadt und Region

PNDonline III|2007

Editorial

PNDonline will eine nach vorn gewandte Diskussion über die Grundlagen des Planens, Steuerns und Entwickelns befördern und dabei zum Dialog unter den an dieser Diskussion Beteiligten anregen ... Diesem Anspruch wird die neue Ausgabe (III|2007) gleich auf mehrfache Weise gerecht:

Der Dialog wird fortgesetzt: Ein Beitrag von Gérard Hutter gab Anlass für verschiedene Kommentare und weiterführende Gedanken. Nun nimmt der Autor Stellung, resümiert Positionen und leitet aus seinem Beitrag sowie den Anmerkungen dazu Forschungsfragen für die Zukunft ab ... Auf diese Weise würden wir gern öfter und auf noch breiterer Basis diskutieren.

Eine andere Form der Diskussion soll mit dieser Ausgabe begonnen werden: „Planungskultur“ ist sehr in Mode gekommen, gerät damit aber zugleich in die Gefahr, zu einem der vielen Modebegriffe zu werden, die umso inhaltsleerer werden, je öfter man sie aufruft. Wir starten daher eine Befragung, die nach Inhalt und Bedeutung (insbesondere für die Forschung) dieses Begriffes fragt. Der Text der Fragen wird hier abgedruckt – verbunden mit der Aufforderung, uns Antworten zuzusen-

den, die wir dann sukzessive veröffentlichen werden. Wir hoffen so, Material zu gewinnen, das dann in gemeinsamer Diskussion ausgewertet wird.

Einen ersten Einstieg in diese Diskussion bietet der Beitrag von Dietrich Fürst, der sich und uns fragt, ob die Auseinandersetzung mit Planungskultur zu einem besseren Verständnis von Planungsprozessen beiträgt. Auch hier ist von den Unschärfen des Begriffs die Rede. Um Klarheit zu schaffen wird der Versuch unternommen, die für die Stadt- und Regionalplanung bislang vorliegenden unterschiedlichen Verständnisse von „Planungskultur“ zusammenzutragen, Gemeinsamkeiten herauszuarbeiten und nach dem Nutzen der Analyse von „Planungskulturen“ zu fragen. Eine erste Folgerung lautet: „Planungskultur-Untersuchungen sind dort sinnvoll, wo sie mit-ursächlich sein könnten für Störungen von Interaktions- und Koordinationsprozessen.“ Zum Beispiel bei grenzüberschreitenden Planungen oder im „Wandel institutioneller Koordinationsmechanismen im Verhältnis zu den kulturellen Prägungen der sie tragenden Akteure“

Man darf gespannt sein, welche weiteren Aspekte im Zuge der Umfrage benannt werden

und wie kontrovers die weitere Debatte verlaufen wird.

Zu einer nach vorn gewandten Diskussion gehört, dass man sich Gedanken darüber macht, was aus dem überkommenen Wissensbestand auf die weitere Reise mitgenommen werden kann und was man zurück lassen sollte. Dieser Selbstvergewisserung dienen die drei Bände der edition stadt|entwicklung, die den Ausgangspunkt auch für die Entstehung der PND-online-Plattform bilden. Aus der Sicht des Herausgebers dieser Reihe wird hier ein persönliches Zwischenresümee gezogen: Am Beispiel des Wandels der „shared mental models“ in den Planungsdisziplinen plädiert er für einen „Neustart“ der Diskussion, mit klareren Begriffen, realistischerem Selbstverständnis und „entschlackter“ Theorie. Auch dies eine Einladung zu Widerspruch und Diskussion.

In den thematischen Schwerpunkten (Fokus 1 und 2) werden neue Texte präsentiert:

Fokus 1

Wenn von Bürgerinnen und Bürgern als „Akteuren der Stadtentwicklung“ die Rede ist, fallen bestimmte Gruppen häufig aus der Betrachtung heraus. Dass war schon in der Partizipationsdiskussion (und -praxis) so und das wiederholt sich bei der Auseinandersetzung mit „bürgerschaftlichem Engagement“. Hier wird ein Text wiedergegeben, der kürzlich in der RaumPlanung erschien und in dem Dirk Halm und Faruk Şen über die „Einbindung von Migrantenselbstorganisationen in den Strukturwandel an der Ruhr“ berichten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die verschiedenen Formen der Selbstorganisation von Migranten auch deswegen wichtig sind, weil viele von ihnen kein Wahlrecht haben und die Möglichkeiten zur Interessensartikulation für sie begrenzt sind. Ein Ergebnis der Autoren ist, dass „eine echte politische Repräsentation der Minderheiten ... der wichtigste Schlüssel zur effektiven Interessenvertretung der Zuwandererpopulation und damit zur gleichberechtigten Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen in der Stadt“ bleibt.

Fokus 2

Hier sind zwei neue Beiträge zu finden: „Bodenpolitik in der leeren Stadt“ von Benjamin Davy und „Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung: Eine Befragung interessierter und betroffener Akteure“

von Juliane Jörissen.

Davy richtet den Blick auf Städte, deren Entwicklung von Bevölkerungsverlusten und schwindender Wirtschaftskraft geprägt sind. Seiner Einschätzung nach sind klassische bodenrechtliche Instrumente in diesen „leeren Städten“ wirkungslos, da diese nur unter Bedingungen ökonomischer Wertsteigerungen funktionieren. Die aber entstehen unter Wachstumsbedingungen im Wechselspiel zwischen Bodenmarkt, Grundstückseigentum und Raumplanung.

In der leeren Stadt trete also an die Stelle der „Ökonomie des Kaufens und Verkaufens“ eine „Ökonomie des Behaltens“: „Der Boden bleibt beim letzten Wirt.“

Fazit: Wenn weder Bodenmarkt noch bodenpolitische Instrumente greifen, müssen andere Wege gegangen werden – vielleicht gehören die von Davy vorgeschlagenen „Aneignungswettbewerbe“ dazu, mit denen für die leeren Räume neue Möglichkeiten erschlossen werden könnten.

Juliane Jörissen geht in ihrem Beitrag von anderen Aspekten räumlicher Entwicklung aus: Die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke schreitet voran und es ist weiterhin politisches und planerisches Ziel, dies zu reduzieren. Kann dies mit dem vorhandenen Instrumentarium gelingen? Dieser Frage geht der Beitrag insofern auf ungewöhnliche Weise nach:

Eine Befragung interessierter und betroffener Akteure zu den Instrumenten der Flächensteuerung bildet die Grundlage. Vertreter der Bau-, Immobilien- und Wohnungswirtschaft, der kommunalen Spitzenverbände, von Planer- und Naturschutzverbände wurden nach ihrer Einschätzung befragt: planungsrechtliche, fiskalische, kooperative, informatorische Instrumente, ökonomische Anreizinstrumente und finanzielle Förderinstrumente wurden aus der jeweiligen Perspektive der Akteure betrachtet. Ein Ergebnis: „Bei aller Kontroversität im Einzelnen, herrscht insoweit Konsens, dass keines der vorgeschlagenen Instrumente allein zum Erfolg führen würde, sondern dass sie entsprechend kombiniert werden müssten, zum einen weil es um verschiedene Zielkomponenten geht und zum anderen weil es sich um unterschiedliche Akteure handelt, die zu einem zielkonformen Verhalten angeregt werden sollen.“



PNDonline - eine Plattform des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung mit Texten und Diskussionen zur Entwicklung von Stadt und Region

Strategische Planung und Bestandsentwicklung

Anregungen zur Weiterführung der Diskussion

Den Organisatoren von PND online möchte ich für zweierlei danken: (1) für die Organisation eines schnellen Diskussionsmediums in der Planungsforschung und (2) für die Gelegenheit, mittels dieses Mediums auf die kritische Kommentierung meines Artikels zur strategischen Planung in der *RaumPlanung* (Vol. 128, 2006, S. 210-214) durch Ulrich Berding, Marion Klemme und Klaus Selle zu reagieren.

In der Sache stimme ich den Kommentatoren tendenziell zu. Die Stellungnahmen zeigen sehr klar, wo die Schwerpunkte und Grenzen des (nur fünf Seiten langen) Artikels liegen. Mein Eindruck ist jedoch auch, dass die Kritik höher zielt als der Artikel selbst aufgehängt ist. Die Kritik kann damit zugleich in besonderem Maße für die Weiterführung der Diskussion zur strategischen Planung genutzt werden. Dies möchte ich an drei Fragen verdeutlichen.

Was ist strategische Planung?

Ulrich Berding sieht ganz recht, dass der Artikel auf Differenzierung der Diskussion zur strategischen Planung im Kontext der Stadtentwicklung zielt. Die Intention einer solchen Argumentation ist es, drei Fallen zu vermeiden, in die man bei Beachtung nur weniger Literaturquellen tappen kann:

- Die Einen setzen strategische Planung im Kontext der Stadt- und Regionalentwicklung weitgehend mit dem „Perspektivischen Inkrementalismus“ gleich. Dies scheint mir zu kurz gegriffen im Hinblick auf die Frage, wie man raumplanerische Begründungen, strategische Ziele, Qualitätskriterien, und

Projekte der Stadtentwicklung (vgl. Mastop & Faludi 1997) verknüpfen kann.

- Andere orientieren sich an einem Idealbild von strategischer Planung, wie man sie als „rationalen“ Prozess vor allem in größeren Unternehmen vermutet. Dies scheint mir im Hinblick auf die stärker rechtlich regulierten und fragmentierten Bedingungen in Kommunen im Kontext der räumlichen Entwicklung von Städten zu kurz gegriffen.
- Es finden sich nicht wenige Beispiele, in denen strategische Planung als etwas beschrieben wird, mit der man *alles mit allem* verknüpfen kann – natürlich unter Beachtung lokalspezifischer Bedingungen (Beispiele könnten genannt werden, seien mir



Gérard Hutter ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Netzwerk-Koordinator im Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V. (IÖR), Dresden.

aber erspart). Kooperative Planung, strategische Planung wie in „rationalen“ Unternehmen, perspektivischer Inkrementalismus und Weiteres finden sich ohne weitere Diskussion in völliger Harmonie nebeneinander. Mein Beitrag argumentiert dafür, einen solchen Umgang mit der Literatur auszuschließen.

Das Hauptziel meines Aufsatzes war es allein, für ein alternativenreiches Planungsverst ndnis zu argumentieren, das sowohl den „Perspektivischen Inkrementalismus“ als auch ein stärker an (idealisierten) Unternehmensprozessen orientiertes Planungsverst ndnis umgreift und das zugleich ein „Alles mit Allem“ vermeidet. Wenn eine Leserin des Aufsatzes sich motiviert fühlt, das in ihrer Arbeit verwendete strategische Planungsverst ndnis vertiefend zu begründen, so hat der Aufsatz seinen „Job erfüllt“ (unabhängig davon, ob man meiner Argumentation folgt oder nicht).

Die von Marion Klemme zu Anfang ihrer Stellungnahme zitierte Strategiedefinition zeigt, was ein weiterer erwünschter Effekt der Aufsatzlekt re sein könnte. Dabei wird in ihrem Kommentar ein *zu enges* Strategieverständnis deutlich, wenn die Duden-Definition eines „Genauen Plans des eigenen Vorgehens ...“ Anwendung findet. Auch andere aktuelle Diskussionsbeiträge greifen noch vorrangig auf den Duden oder auf Arbeiten aus dem Bereich der Militärgeschichte, alltagweltliche Vorstellungen oder wenige Beiträge in der Unternehmensforschung zurück. Dies reicht beim derzeitigen Diskussionsstand sowohl in der Planungs- als auch Strategieforschung (z. B. Albrechts 2004, Bryson 2004) nicht mehr aus.

Gerade wenn man, wie in den Stellungnahmen von Berding, Klemme und Selle erfolgt, die Vielzahl von Akteuren aufzählt, die für die Bestandsentwicklung von Städten wichtig sind, dürfte dies zu einem flexiblen alternativenreichen Verständnis strategischer Planung motivieren. Eine enge Strategiedefinition ist eher hinderlich als förderlich (so auch Wiechmann 2007 zur Strategieentwicklung auf regionaler Ebene mit systematischem Bezug zur Planungs-, Strategie- und Managementforschung).

Der vor dem Hintergrund der Strategie- und Managementforschung (vgl. Pettigrew et al. 2002) geschriebene Beitrag zur strategischen Planung dient gerade dazu, eine eng gefasste

Strategiedefinition zu hinterfragen, die sich an (idealisierten) Unternehmen orientiert und sehr pointiert von Henry Mintzberg beschrieben und kritisiert worden ist (1994, Mintzberg et al. 1999). Mintzberg unterscheidet beispielsweise zwischen (1) „Strategie als Plan“, (2) „Strategie als Muster“, (3) „Strategie als (Markt-)Position“, (4) „Strategie als List“ und (5) „Strategie als (kulturelle) Perspektive“. Mein Aufsatz in der *RaumPlanung* kombiniert (wenn auch mehr implizit als explizit) die Definitionen (2) und (5) indem Strategie als absichtsvolles kognitives Muster zur Verknüpfung von Elementen in den drei Dimensionen Inhalte, Prozess und Kontextbedingungen verstanden wird (vgl. Abb. 1 auf S. 211).

Meines Erachtens zeigt dies, dass die Frage nach dem Akteursbezug der strategischen Planung („Wer plant? Und für wen?“) zwar wichtig ist, sie sollte aber nicht dazu führen, dass man zur gleichen Zeit die Suche nach einem allgemeinen (also von spezifischen Akteuren losgelösten) konsistenten Planungsverst ndnis für weniger wichtig hält. Dies wird gerade in Aachen in zahlreichen Publikationen herausgearbeitet. Die Zusammenhänge zwischen dem Strategie- und Planungs begriff bleiben dabei bisher indes noch unterbelichtet und bedürfen der weiteren Diskussion. Eine erste Anregung für die Weiterführung dieser Diskussion lautet daher: **Nutze die umfangreiche Strategie- und Managementforschung für die Klärung der Frage, was unter strategischer Planung verstanden werden kann.** Dabei kommt es weniger darauf an, „das“ abschließende Verständnis von strategischer Planung zu bestimmen, sondern überhaupt Beziehungen zwischen Strategien und Planung, Planerinnen und Nicht-Planern, der Tätigkeit des Planens und dem Plan anzusprechen und zu begründen. Zu beachten sind dabei sowohl verschiedene räumliche Ebenen als auch soziale „Ebenen“ (Gruppe, Abteilung, Organisation, Bilaterale Organisationsbeziehungen, Netzwerk usw.). Dies ist in meinem Artikel in der *RaumPlanung* sicherlich erst ansatzweise gelungen ist (so die optimistische Interpretation).

Wer plant strategisch?

Der Aufsatz in der *RaumPlanung* stellt die Frage „Was ist strategische Planung?“ in den Vordergrund und spricht die Frage „Wer plant strategisch?“ nur am Rande, etwas unsystematisch und ohne vertiefenden Bezug zur entsprechenden Literatur und empirischen Belegen an. Unstrittig dürfte damit sein, dass der

zur Diskussion stehende Aufsatz in Akteurs-hinsicht mehr Fragen aufwirft als er selbst anspricht, geschweige denn beantwortet. Die Stellungnahmen von Berding, Klemme und Selle unterstützen damit eine kritische Lektüre meines Artikels und, wichtiger, motivieren zur Verfolgung weiterer (hoffentlich empirischer) Arbeiten zur Bestandsentwicklung. Zwei Anregungen möchte ich hierzu geben:

- Der Aufsatz ist aus der Sicht der Stadtentwicklungsplanung (besser: Planer) geschrieben. Der Aufsatz spricht dies zwar an (vgl. Seite 211 linke Spalte oben), führt dies aber nicht genügend aus. Ich habe Planerinnen vor Augen, deren Aufgabe es ist, einen strategischen Planungsprozess innerhalb der Kommune und mit zahlreichen kommunalexternen Akteuren zu initiieren, zu organisieren, zu stabilisieren, usw. Intern und extern heißt dann: aus der Perspektive mindestens einer Planerin, empirisch vermutlich eher einer Gruppe von Personen innerhalb der Kommunalverwaltung (für ein Beispiel in Dresden vgl. Hutter & Wiechmann 2005). **Vor diesem Hintergrund lautet die Anregung, auch bei kurzen Aufsätzen mit Schwerpunkt auf Was-Fragen zur Planung die Akteursfrage hinreichend klar anzusprechen.**¹
- Die Stellungnahmen von Berding, Klemme und Selle gehen allerdings eher in eine andere Richtung bzw. sie gehen über meinen Aufsatz deutlich hinaus. Sie sprechen Akteurskonstellationen im Zusammenhang mit Bestandsentwicklung an, deren Fähigkeit, „Zuständigkeit“ und Interesse an strategischer Planung (im oben oder anders definierten Sinne) bezogen auf die Gesamtkonstellation problematischer ist als im Falle einer Person, einer Gruppe oder einer Abteilung als Organisationseinheit innerhalb der Kommunalverwaltung. Dieser Akteursbezug liegt meines Erachtens eher auf einer übergeordneten Ebene, die der Begriff Governance anzeigt (so auch in der Kommentierung von Selle, vgl. auch Hutter 2007).

Die Anregung lautet also, strategische Planung auf Akteursvoraussetzungen vergleichsweise geringer Komplexität (z. B. eine Organisationseinheit) zu beziehen und aufgabenspezifische komplexe Akteurskonstellationen und die Funktionsweise ihres Zusammenspiels mit dem Begriff Governance anzusprechen.² Gegen diese Anregung spricht nicht die Tatsache, dass, wie Selle betont, (strategische) Planung durch öffentliche Institutionen (z. B. Kommunen) oftmals für andere (z. B. private Wohnungseigentümer) und nicht für sich selbst stattfindet. Aus dieser Tatsache ergibt sich eher eine Präferenz für ein alternativenreiches Verständnis von strategischer Planung, dass sich von der prozessbezogenen Vorstellung Mintzbergs (1994), strategische Planung ziele vorrangig auf die formale „Programmierung“ und Kontrolle bereits vorhandener strategischer Inhalte abwendet. Es dürfte sich lohnen diesen Zusammenhang zwischen spezifischen Bedingungen der räumlichen Entwicklung von Städten und strategischer Planung systematisch zu diskutieren.

Damit stimme ich Ulrich Berding voll zu, wenn er schreibt: „Es wäre eine interessante Frage, wie dieses Zusammenspiel der Akteure funktioniert und welche Akteure in welchen Allianzen Strategien entwickeln und umsetzen. Diese Fragen bleiben in Hutter Beitrag offen.“ Meinen Artikel zur strategischen Planung in der RaumPlanung verstehe ich als einen kleinen Beitrag zur großen Frage nach der theoretischen, empirischen und handlungsorientierten Durchdringung dieses Zusammenspiels von Akteuren zur Erfüllung der Aufgabe der Bestandsentwicklung von Städten.

Wie untersucht man strategische Planung?

Meine Ideale empirischer Forschung zur strategischen Planung im Kontext der Stadt- und Regionalentwicklung reflektieren teilweise die in Aachen verfolgten Ideale und Kriterien zur Beurteilung wissenschaftlicher Arbeiten. Diese Ideale korrespondieren beispielsweise mit den vergleichenden Langzeitstudien von Van de Ven und Kollegen (1999). Hier wurde mittels einer prozessualen, komplexen Mehrebenenuntersuchung aufgezeigt (von Personen, über Teams, zu Organisationen, Netz-

¹ Eine persönliche Anmerkung am Rande: Nach meinem Studium der Volkswirtschaftslehre in Duisburg und dem Beginn meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter im planungsorientierten Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V. in Dresden „stieß“ ich mich auch des Öfteren an etwas „metaphysischen“ und inflationären Gebrauch des Begriffs Planung, wie ihn nun Berding, Klemme und Selle an meinem Aufsatz in der RaumPlanung (mit anderen Worten) kritisieren. Ich bin also nach Jahren der Beschäftigung mit Planung selbst in die Falle „Misplaced concreteness“ getappt, die mir zu Beginn dieser Tätigkeit noch vor Augen stand. Umso mehr danke ich für die würdige Kritik meines Artikels.

² Diese Anregung bedarf sicherlich der vertieften und kritischen argumentativen Herleitung auf der Basis der Literatur und empirischer Studien (vgl. die anders gelagerte Argumentation von Wiechmann 2007).

werken und Infrastrukturen bzw. Institutionen), wie man sich eine empirische Untersuchung von Prozessen vorstellen kann. Die Studien verdeutlichen allerdings auch den immensen Aufwand und langfristigen Zeithorizont zur Realisierung solcher Arbeiten.

Umso wichtiger dürfte es sein, einen Diskussionsprozess zu organisieren, der den Austausch von Forscherinnen und Forschern mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen erlaubt (wobei diese Setzungen einzelne Arbeiten betreffen können oder den Charakter einer strategischen Orientierung haben). Wichtige Schritte in diese Richtung werden in Aachen durch die Organisation des PND-Diskurses unternommen (online und in gedruckter Form, siehe die zuletzt erschienenen Bände und Publikationen).

Literatur

Albrechts, Louis (2004): Strategic (Spatial) Planning Reexamined. In: *Environment and Planning B: Planning and Design*, 31, S. 743-758.

Bryson, John (2004): *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations. A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. San Francisco (Jossey-Bass).

Hutter, Gérard (2007): *Stadtumbau und Governance - Strategische Planung zwischen maximaler Wahlfreiheit und institutionellem Determinismus*. In: *Städte Im Umbruch* 4, S.11-21.

Hutter, Gérard; Wiechmann, Thorsten (2005): *Stadtumbau als strategischer Prozess – Möglichkeiten der Kommunikation kommunaler Akteure für neue gemeinsame Prioritäten am Beispiel Dresden*. In: Weiske, Christine; Kabisch, Sigrun; Hannemann, Christine (Hrsg.): *Kommunikative Steuerung des Stadtumbaus*. Wiesbaden (VS), S. 131-154.

Mastop, Hans; Faludi, Andreas (1997): *Evaluation of strategic plans: the performance principle*. In: *Environment and Planning B: Planning and Design*, 24, S. 815-832.

Mintzberg, Henry (1994): *The Rise and Fall of Strategic Planning*. New York (The Free Press).

Mintzberg, Henry; Ahlstrand, Bruce; Lampel, Joseph (1999): *Strategy Safari. Eine Reise*

durch die Wildnis des Strategischen Managements. Wien (Ueberreuter).

Pettigrew, Andrew M.; Thomas, Howard; Whittington, Richard (Hrsg.) (2002): *Handbook of Strategy and Management*. London (Sage).

Van de Ven, Andrew H.; Polley, Douglas E.; Garud, Raghu; Venkataraman, Sankaran (1999): *The Innovation Journey*. Oxford/UK (Oxford University Press).
Wiechmann, Thorsten (2007): *Planung und Adaption. Ein planungstheoretischer Beitrag zur Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken*. Dresden (Unveröffentlichtes Manuskript).



PNDonline - eine Plattform des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung mit Texten und Diskussionen zur Entwicklung von Stadt und Region

Planungskultur

Auf dem Weg zu einem besseren Verständnis von Planungsprozessen?

Einführung

„Planungskultur“ ist an sich kein wissenschaftlicher Begriff: er ist schlecht definiert, adressiert insofern ein nicht gut abgegrenztes Untersuchungsfeld und ist nicht mit spezifischen Theoriehintergründen besetzt. Meist wird Planungskultur lediglich auf einen Integral-Begriff reduziert, der ein Ensemble von beobachteten Variablen-Kombinationen belegt. In der Literatur werden „Planungskultur“ und (vor allem in der angelsächsischen Literatur) „Planungs-Stile“ synonym verwendet, häufig in sehr allgemeiner Definition, etwa wie bei George C. Hemmens als „*a general model of professional practice behavior*“ (Hemmens 1988, 85). Im Folgenden werden deshalb Planungsstile und Planungskultur nicht unterschieden.

Wann der Begriff „Planungskultur“ in die Diskussion eingeführt wurde, ist unklar. Nach John Friedmann sollen es Klaus Selle et al. (Keller et al. 1993) mit ihrem hermeneutischen Zugang zum Wandel von Planerverhalten in vier Ländern¹ gewesen sein (Friedmann 2005b, 30). Allerdings findet sich der Begriff schon in früheren Arbeiten, z.B. bei Spath 1985 und offenbar schon bei Bolan 1973² (nach Faludi 2005, 286). Wie dem auch sei: In der

Zwischenzeit hat Planungskultur nicht den Rang eines wissenschaftlichen Begriffs erlangt, sondern bestimmt lediglich einen wissenschaftlichen Fokus. Schon der Begriff der *Kultur* wird sehr uneinheitlich verwendet – eine Zählung aus dem Jahr 1993 kommt auf über 160 Definitionen (Faure 1993, zit. nach Jann 2000, 328).

Planungskultur steht jedoch im Kontext des in vielen sich mit Verhalten befassenden Disziplinen zu beobachtenden „cultural turn“, d.h. zur Einschätzung, dass Verhalten nicht nur sach-rational, sondern kulturgeprägt erfolgt und dass insbesondere Interaktionen von einem kulturgeprägten Interaktionsmodus beeinflusst werden. Im Folgenden soll Planungskultur deshalb zunächst in den Kontext der sozialwissenschaftlichen Diskussion zu kulturbestimmten kollektiven Handlungsformen in unterschiedlichen Handlungsbereichen gestellt werden (Kap. 2). Diesem folgt eine kurze Übersicht über Vergleichsstudien zu (institutionellen) Planungssystemen (Kap.3), aus der bereits hervorgeht, dass ein internationaler Vergleich von Planungskulturen auf besondere Schwierigkeiten stoßen wird (Kap. 4). Gleichwohl wird in der Literatur mit guten Argumenten auf eine Konvergenz von Rahmenbedingungen für Planungskulturen hingewiesen, woraus allerdings – wegen der Pfadabhängigkeit von Planungskulturen – nicht unbedingt gefolgert werden kann, dass sich Pla-



Prof. Dr. rer. pol. Dietrich Fürst, Universität Hannover, Lehrstuhl Landesplanung und Regionalforschung, seit 2003 im Ruhestand

Die folgende Analyse basiert auf einer vom Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes NRW (ILS NRW), Dortmund (Prof. Danielzyk) in Auftrag gegebenen Expertise.

¹ Deutschland, Frankreich, Italien, Schweiz.

² Aufsatz im Sammelband von Andreas Faludi: A Reader in Planning Theory, Oxford: Pergamon Press 1973.

nungskulturen immer mehr angleichen werden, auch wenn dafür vieles spricht (Kap.5). In jedem Falle aber zeigt die Diskussion von Planungskulturen eine sehr enge Beziehung zur „Governance-Diskussion“, worauf kurz eingegangen wird (Kap.6). Abschließend werden Hinweise für mögliche „Synergieeffekte“ mit vergleichbaren Forschungsrichtungen angeführt (Kap. 7).

„Planungskultur“ im Kontext kulturbestimmter kollektiver Handlungsmuster

Das Bewusstsein dafür, dass soziale Prozesse eingebettet sind in regionale Traditionen, Normen, Werthaltungen, Einstellungen und Denkmuster ist in den Sozialwissenschaften seit langem verbreitet und hat eigene Forschungszweige ausgelöst. In den Politikwissenschaften spricht man von „politischer Kultur“ (Berg-Schlosser 2005) oder kulturgeprägten „Politikstilen“ (vgl. Richardson 1982), in den Verwaltungswissenschaften von „Verwaltungskulturen“ (Jann 2000), in den Organisationswissenschaften von *corporate culture* (Sackmann 2006). In der Managementliteratur gibt es den Begriff der „*planning styles*“, womit unterschiedliche Planungs-Verfahren verbunden werden, die sich aus Tradition, Routinen, spezifischen Akteurskonstellationen in einem Unternehmen entwickelt haben. Aber auch in der Wissenschaftstheorie wird von kulturgeprägten „Stilen“ gesprochen (vgl. Galtung 1983). Allen gemeinsam ist das Bestreben, Prozesse nicht losgelöst von ihren Kontexten zu erfassen und zu deuten und insbesondere die „*longue durée*“ von kulturellen Prägungen kenntlich zu machen.

Dem Fokus „Planungskultur“ am nächsten kommen der politikwissenschaftliche, verwaltungswissenschaftliche und organisationswissenschaftliche Ansatz. Vereinfacht geht es hier um Einstellungen, Deutungsmuster und Werthaltungen, die Angehörige eines Handlungskollektivs teilen, das sie einem Kollektiv oder Institutionen entgegenbringen und das durch das Kollektiv und die Institution verstärkt, aber auch konserviert wird. Beispielsweise bezieht sich der Begriff der „Politischen Kultur“ „auf unterschiedliche Bewusstseinslagen, Mentalitäten, „typische“ bestimmten Gruppen oder ganzen Gesellschaften zugeschriebenen Denk- und Verhaltensweisen. Sie umfasst alle politisch relevanten individuellen Persönlichkeitsmerkmale, latente in Einstellungen und Werten verankerte Prädispositionen zu politischem Handeln, auch in ihren symbolischen Ausprägungen, und konkretes politisches Verhalten“ (Berg-Schlosser 2005,

743). Jann (2000, 329) formuliert bündiger: „Politische Kultur meint Muster und Orientierungen, ein *mind set* gegenüber sozialen und politischen Tatbeständen. ... Etwas überspitzt gesagt: Politische Kultur ist das, was man durch Meinungsumfragen erfassen kann.“

Da Begriffe vom Zweck ihrer Nutzung und damit dem dahinter stehenden Erkenntnisinteresse und den sie leitenden Theorien bestimmt werden, macht es wenig Sinn, sich mit dem Begriff abstrakt auseinander zu setzen. Eine Durchsicht einiger Beiträge zur Planungskultur zeigt, dass der Begriff in unterschiedlichen Kontexten mit unterschiedlicher Intention verwendet wird:

Für die Ebene der Stadtplanung:

- Keller et al. (2006, 279 f.) sehen in der Planungskultur Werthaltungen, Rollenverständnis und Aufgabeninterpretation der Planer im Umgang mit Planungsverfahren und -instrumenten.
- Walter (1995) verbindet mit Planungskultur vor allem einen Wandel von Planungsinhalten, hinter denen sich ein Wandel der gesellschaftlichen Einbindung von Raumplanung vermuten lässt.
- Im Feld der Bauleitplanung wird Planungskultur häufig mit dem Thema der Betroffenenbeteiligung und Interessenvermittlung in Verbindung gebracht (vgl. Sandner 1998, Wentz 1992).
- Das BBR versteht unter Planungskultur die Herstellung der gebauten Umwelt und den alltäglichen Umgang damit (*Baukultur – Planungskultur*, Heft 11/12.2002 der Informationen zur Raumentwicklung).
- Die Vereinigung SRL interpretiert Planungskultur primär als normatives Konzept von Verhaltensnormen für Planer (SRL, Selbstverständnis³).
- In den USA ist der Begriff weniger gebräuchlich (vgl. Friedmann 2005); wenn er verwendet wird, dann bezeichnet er meist die gesamte Planungspraxis (vgl. Cullingworth 1993, 7 f.); Eher gebräuchlich ist der Begriff der *planning styles*, hier vor allem ausgelöst durch die Studie von Carl Abbott („The Oregon Planning Style“). Der Bundesstaat Oregon wurde bekannt durch sehr frü-

³ Information unter www.srl.de/srl/selbst/index.php

he Ansätze einer ökologisch orientierten Raumplanung („smart growth“) unter aktiver Mitwirkung der Zivilgesellschaft und Teilen der Wirtschaft. Der „Oregon Planning Style“ wird in der amerikanischen Planungsliteratur zu „smart growth“ häufiger zitiert (vgl. Weitz 1999, Wheeler 2000), zumal er Auswirkungen auf die Kommunalebene hatte. Viel Aufmerksamkeit hat das Beispiel von Portland gefunden, wo systematisch eine Art „paradigmatischer Steuerung“ genutzt wurde, um durch Planungsprozesse einen Wandel im Bewusstsein der politischen und wirtschaftlichen Eliten zu bewirken (Hovey 2003, der von *the structural power of language* spricht).

Für die Ebene der Raumplanung:

- Faludi (2005, 285 f.) stellt auf ethische und paradigmatische Prädispositionen von Planern gegenüber staatlicher Steuerung und der Einbindung Privater ab. Danach ist Planungskultur „*the collective ethos and dominant attitude of planners regarding the appropriate role of the state, market forces, and civil society in influencing social outcomes*“.
- Friedmann (2005a, 183) fasst Planungskultur praktisch als Planung im weitesten Sinne auf, „*as the ways both formal and informal, that spatial planning is conceived, institutionalized, and enacted*“⁴. Friedmann spricht zwar von „*spatial planning*“, bezieht sich aber überwiegend auf die Planung in Großstädten.
- Ludwig (2004) interpretiert Planungskultur als Interaktionsverhalten von Planern und „*stakeholders*“ und sucht nach Veränderungen im Kontext der bayerischen Regionalmanagementpraktiken.
- Ähnlich verfährt Stefanie Sixel (2005) in ihrer Untersuchung zum Wandel der Planungsprozesse bei der Formulierung von Regionalen Entwicklungskonzepten.
- Kühn und Moss vom IRS (Erkner) betrachten die Planungskultur primär unter Aspekten der Steuerungs- und Planungsmodelle (Kühn, M., Moss, T., Hg.: *Planungskultur und Nachhaltigkeit*, Berlin: Vlg. für Wissenschaft u. Forschung, 3. Aufl., 2001)

Meiner Einsicht ist der Begriff im Kontext der Planungsdiskussion dann besonders sinnvoll, wenn man ihn auf Interaktionsprozesse der Planung und deren „Steuerung“ durch kulturelle Prägungen bezieht. Dann könnte sich herausstellen, dass gut funktionierende Planungsprozesse durch „Planungskulturen“ geprägt werden, die der Koordination unterschiedlicher Interessen durch die in einer Gesellschaft üblichen Koordinationsmodi besonders gut entsprechen. Oder umgekehrt: dass Planungsprozesse dort schlechter funktionieren, wo Koordinationsmodi verwendet werden, die zu wenig auf die kulturellen Prägungen der Beteiligten abgestellt sind.

Eine auf Interaktionen und deren mentale Prägungen ausgerichtete Konzeption von „Planungskultur“ scheint die Mehrheit der sich mit Planungskultur Befassenden in das Zentrum ihrer Überlegungen zu rücken. Deshalb bezieht sich der hier präferierte Begriff auf

Werthaltungen und Einstellungen, die von den Beteiligten eines Planungsprozesses geteilt werden und ihr Interaktionsverhalten bezogen auf (wahrgenommene) Planungs-Aufgaben, Verhalten in der Gemeinschaft oder Gruppe und Durchsetzung von Eigeninteressen bestimmen.

Das Zusammenwirken (Interdependenz) von Akteuren zur Koordination ihrer Belange wird dabei im Wesentlichen von fünf Variablen-Gruppen bestimmt (vgl. Scharpf 2000):

(a) Variablengruppen der Interaktion:

- (1) die individuelle *Handlungsorientierung*, worunter Einstellungen (*attitudes*), paradigmatische Deutungsmuster (*beliefs*), Werthaltungen (*values und ethische Normen*), Interessen und Fähigkeiten gehören;
- (2) die *Interaktionsorientierung* der Akteure, die im Wesentlichen auf Interaktionsnormen sowie Einstellungen (kompetitiv vs. kooperativ, personenbezogen vs. sachbezogen⁵, konsensorientiert vs. ergebnisorientiert⁶) basiert,
- (3) die *Akteurskonstellation*, die das Machtverhältnis der Akteure sowie den Verhaltensspiel-

⁵ die französische Interaktionskultur ist stärker personenbezogen, die deutsche stärker sachbezogen, was im interkulturellen Austausch zu Interaktions-Störungen führen kann

⁶ die holländische Interaktionskultur gilt als stärker konsensorientiert als die deutsche, während die deutsche für stärker ergebnisorientiert gehalten wird

⁴ In Friedmann 2005b (S.30) sagt er: „local, regional, and national differences in planning institutions and practices – I shall call them cultures“

raum von den für Organisationen tätigen Personen bezeichnet.

(b) Variablengruppen der externen Einflüsse

(4) der *institutionelle Handlungsrahmen*, der sich auf rechtliche, organisatorische und administrative Regelungen (z.B. auch Routinen) bezieht. Hier spielen Unterschiede wie *Common Law* (in Großbritannien)⁷ und legalistische Steuerung (in Frankreich) hinein, aber auch unterschiedliche Eigentums-Traditionen, die aus englischem *Common Law* und römischem Recht stammen⁸ (vgl. Booth 2005)

(5) sowie die Handlungs-Situation, die vor allem vom *Problemfeld* und den auf dieses wirkenden Einflussfaktoren geprägt wird, worunter auch ein genereller Wandel von Stimmungslagen und Paradigmen gehört.

Diese Einflussfaktoren müssten dann in der Diskussion der Planungskulturen berücksichtigt werden, wobei allerdings nur die längerfristig konstanten und situationsunabhängigen Variablen relevant sein dürften, also primär die Gruppen (1) bis (4). Aber auch diese wandeln sich (Keller et al. 2006). Keller et al. (2006, 283 ff.) berichten deshalb aufgrund eines mehr als 12-jährigen internationalen Diskurses zum „Wandel der Planungskulturen“ nicht nur über den Wandel von Verhaltensweisen (zum „kooperativen Planen“ und zur verstärkten Nutzung der „informellen Instrumente“), sondern auch über Veränderungen im institutionellen Ansatz: mehr „Entstandardisierung“, mehr Projektorientierung im Rahmen der „Renaissance der großen Pläne“, Neuorientierung durch „Gestalten ohne Wachstum“, Stärkung der privatwirtschaftlichen Raumgestaltung im Zuge von Deregulierung und Ent-Staatlichung.

Vergleichsstudien zu institutionellen Planungssystemen

Internationale Vergleiche von Planungssystemen hat es im EU-Kontext seit den 90er Jah-

⁷ Das *Common Law* führt im englischen Planungssystem zu einem sehr viel ausgeprägteren Abwägungsverhalten, das auf Fallbeispielen und zentralstaatlichen *Planning Guidelines* beruht.

⁸ Das *Common Law* lässt beispielsweise teilbare Grundstücks-Verfügungsrechte zu, was in den USA zu einem ausgeprägten Markt von *property rights* führt: Das Eigentum an Boden kann von den Nutzungs- und Verfügungsrechten über den Boden getrennt gehandelt werden. Das römische Recht basiert dagegen auf dem Konzept des „*dominiums*“ und subsumiert alle Rechte am Boden unter einem Rechtstitel, dessen Umfang jedoch durch staatliches Recht eingeschränkt werden kann.

ren des letzten Jahrhunderts zahlreiche gegeben, und zwar im Wesentlichen aus vier Gründen: Erstens hat die Diskussion auf EU-Ebene zur Entwicklung des *Europäischen Raumentwicklungskonzepts* (EUREK) die in den Mitgliedstaaten für Raumplanung Zuständigen sensibilisiert, dass die grenzüberschreitende Koordination der Planungen und die Einflussnahme auf EU-Planungs-Ansätze eine gewisse Vereinheitlichung der Planungssysteme erforderlich machen könnte. Zweitens hat die Raumplanung in allen Mitgliedstaaten, zumindest auf regionaler Ebene, ihre Funktion der „regionalen Entwicklungssteuerung“ stärker ausgebaut: Sie integriert sich damit in Anstrengungen der Regionen, ihre Wettbewerbsposition gegenüber anderen Regionen zu verbessern. Drittens beobachtet man in vielen Mitgliedstaaten, dass sich auf regionaler Ebene – unterstützt oder sogar angeleitet durch die Regionalplanung – neue Muster der *governance* entwickeln. Viertens beginnt international eine Renaissance der Planungstheorie-Diskussion – primär bezogen auf metropolitane Räume/ Stadt-Regionen im globalen Wettbewerb, aber intensiviert durch Herausforderungen der „nachhaltigen Regionalentwicklung“.

Treibende Kräfte waren

- die EU (im Rahmen der Entwicklung des Europäischen Raumentwicklungskonzepts, EUREK). Die EU hat 1996/7 eine Reihe von Länderstudien erstellt⁹, die abschließend vergleichend ausgewertet wurden (EU 1997). Nadin et al. haben den Zusammenhang zwischen Regionalplanung und nachhaltiger Regionalentwicklung im Auftrag der EU für Finnland, Griechenland, Irland, Italien und die Niederlande untersucht (Nadin et al. 2001).
- Mitgliedstaaten und Hochschuleinrichtungen, manchmal nur über den Vergleich von zwei oder drei Ländern, manchmal über einem EU-weiten Vergleich:
 - für die Fortentwicklung der französischen Regionalplanung durch Auswertung der regionalen Planungssysteme vergleichbarer EU-Mitgliedstaaten durch Marcou im Auftrag des *Ministère de*

⁹ Dargestellt wurden: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Groß-Britannien, Irland, Italien, Niederlande, Portugal, Österreich, Spanien, Schweden. Der deutsche Beitrag wurde von Gerd Schmidt-Eichstädt und Parac Fallon (1996) erarbeitet.

l'Equipement du Logement et des Transports (2004)¹⁰

- für die Vorbereitung eines Erfahrungsaustauschs mit der spanischen Raumplanung durch Hildenbrand (1996)¹¹
- für einen vergleichbaren, primär auf Lokalebene bezogenen Vergleich: Newman/Thornley (1996), Williams (1996)
- für den Wandel der Regionalplanung in der EU zur „strategischen Planung“ durch Healey et al. (1997), Salet/Faludi (2000)
- für die nordeuropäischen Staaten (in Reaktion auf EUREK) durch Böhme (2002)¹²
- für die Raumplanung auf nationaler Ebene – auch über die EU hinaus – durch Masser/ Williams (1986), Roberts et al. (2000) sowie Alterman et al. (2001)¹³
- für die Verbesserung der grenzüberschreitenden Planungs-Kooperation u.a. von Kistenmacher/Clev (1994) (Vergleich Deutschland und Frankreich)
- die ARL (im Rahmen ihrer wachsenden Kooperation mit den angrenzenden EU-Mitgliedstaaten sowie im Rahmen der Umsetzung der EU-INTERREG-Programme). Die ARL hat „Raumordnungs-Glossars“ für unterschiedliche Nachbarländer erstellt, in denen die Planungssysteme der Nachbarländer skizziert wurden (allerdings wurde keine vergleichende Auswertung vorgenommen).

Darüber hinaus finden sich Länderberichte in Mitgliedstaaten, die lediglich als „Graue Pa-

pier“ verfügbar sind und die wissenschaftliche Diskussionsebene nicht erreichten.

Kennzeichnend für diese Vergleiche ist:

- die europa-weiten Untersuchungen enden in der Mitte der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts und nehmen die neuere europäische Rechtsentwicklung mit Rückwirkungen auf die nationalen Planungssysteme¹⁴ noch nicht auf (Ausnahme: Alterman et al. (2001); Böhme (2002), Marcou (2004));
- ihr Fokus ist auf die systematische Darstellung der Systeme zu einem bestimmten Zeitpunkt gerichtet, wobei meist ein grober historischer Abriss eingebunden ist, aber keine systematische historische Längsschnittanalyse vorgetragen wird; Auch dazu gibt es Ausnahmen. So hat die Studie von Alterman et al. (2001) für die nationalen Darstellungen das folgende Kriterien-Bündel vorgegeben: Ziele, Inhalte, Funktion der nationalen Planungen; Instrumente und Umsetzungsverfahren; Einschätzung der Erfolge und Misserfolge; Böhme geht es vor allem um die Verknüpfung der EUREK-Prozesse mit der nationalen Planungs-Praxis als „diskursiven Prozess“ und als netzwerkartige Elite-Verknüpfungen vor neokorporatistischem Hintergrund.
- sie sind institutionell ausgerichtet; dabei interessiert zudem primär nur die Aufbauorganisation, sehr viel weniger die Ablauforganisation;
- ein wirklicher Vergleich findet eher zurückhaltend statt: Im Vordergrund steht die Information über die Planungssysteme anderer Länder, während vergleichende Fragestellungen eher formaler (= institutioneller) Natur sind. Die Studien von Hildenbrand (1996) und Marcou (2004) gehen dabei vielleicht noch am weitesten, weil ihr Untersuchungsauftrag auf *best practices* gerichtet war. Deshalb werden darin nicht nur die Planungssysteme der Länder nach einer einheitlichen Systematik dargestellt, sondern mit großer Akribie die Planungsinstrumente der Pläne auf den unterschiedlichen Ebenen (Staat, Region, Kommune) abgehandelt.
- sofern Vergleiche vorgenommen werden, beziehen sie sich primär auf die Institutionen und Pläne/Programme, nicht/ kaum auf

¹⁰ Die Untersuchung konzentrierte sich auf die Kompetenzverteilung zwischen nationaler und regionaler Ebene, auf das Verhältnis von regionaler zu sektoraler Planung, die Planungsinstrumente (mögliche Planaussagen), das Aufstellungsverfahren, die Völlzugsinstrumente sowie planerische Ausbildungs- und Vereinigungs-Strukturen.

¹¹ Diese Studie entstand im Zusammenhang mit der Erstellung des Regionalen Raumordnungsprogramms für Andalusien und wurde 1992 abgeschlossen, aber kurz vor Veröffentlichung nochmals aktualisiert (Stand: 1995). Untersucht wurden: Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Niederlande, Portugal, Schweiz.

¹² Dargestellt wurden: Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden. Böhmers Fragestellung ist darauf gerichtet, wie das EUREK in die nationalen Planungssysteme integriert wird. Er verfolgt einen kognitions-theoretischen Ansatz, dem herrschenden Paradigma des communicative planning oder diskursorientierten Planungsverfahren verpflichtet.

¹³ Dargestellt wurden: aus dem EU-Bereich: Dänemark, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Niederlande, Schweden, außerhalb der EU: Israel, Japan, USA.

¹⁴ Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, Wasserrahmenrichtlinie, UVP-Richtlinie, SUP-Richtlinie.

die Prozesse, Handlungsmodelle oder konkrete Problemlösungs-Verfahren

- es gibt keinen problembezogenen Vergleich: Es wird nicht versucht, international vergleichend die Bearbeitung typischer Planungsaufgaben durchzuführen.

Wenn es folglich analytisch gehaltvolle Ländervergleiche (basierend auf suchenden Forschungsfragen) kaum gibt, so stellt sich die Frage: warum? Offenbar sind sie problematisch, weil Planungssysteme nicht isoliert, sondern nur im Kontext ihres Staatssystems sinnvoll untersucht werden können. Für viele vermuteten „Defizite“ gibt es häufig *äquifunktionale Mechanismen* oder Strukturen, die diese „Defizite“ letztlich wieder ausgleichen. So muss in einigen Planungssystemen mitgeregelt resp. mit-gesteuert werden, was in anderen Planungssystemen durch andere Institutionen abgefangen wird (das betrifft insbesondere das Verhältnis der Regionalplanung zur Kommunalplanung und zu Fachplanungen). Solche „äquifunktionalen Mechanismen“ finden sich

- für das Verhältnis der sog. planerischen „Ordnungsfunktionen“ zu den „Entwicklungsfunktionen“: Häufig werden Ordnungsfunktionen nur noch projektbezogen, im Rahmen von Entwicklungsfunktionen, wahrgenommen, z.B. über eine Reihe von Prüf- und Verhandlungsverfahren
- für das Verhältnis von nationaler zu regionaler und lokaler Planung: die planerischen Spielräume können auf den unterschiedlichen Ebenen unterschiedlich groß sein
- für die Koordinationsmechanismen: während einige Staaten auf Verhandlungen setzen, arbeiten andere stärker mit staatlichen Regulierungen oder persuasiven Strategien
- für das Verhältnis von öffentlicher und privater Planung (vgl. europäische Tradition vs. us-amerikanische Tradition)

Eine systematische Diskussion äquifunktionaler Strukturen und Mechanismen ist nirgends zu finden – eher neigen die Autoren dazu, die Planungssysteme losgelöst von ihrem institutionellen Kontext zu diskutieren.

Vergleich von Planungskulturen

Eine methodisch anspruchsvollere vergleichende Untersuchung von Planungskulturen

wurde bisher nicht vorgelegt. Studien, die sich mit Interaktionsverhalten in Planungsprozessen befassen, finden sich primär auf nationaler oder sub-nationaler Ebene. Diese nachträglich vergleichend auswerten zu wollen, stößt auf erhebliche Schwierigkeiten, sofern

- sie zu unterschiedlichen Zeiten entstanden sind, d.h. unterschiedliche institutionelle und sonstige Kontextbedingungen berücksichtigen
- zu heterogene Kontexte berücksichtigen müssen,
- nach Kriterien entstanden sind, die der jeweiligen Forschungsfrage entsprechen, die aber nicht einer Vergleichsstudie entsprechen: Infolgedessen sind die ausgewählten Analyse-Variablen, die Gewichtung der Variablen und die Interpretation kaum vergleichbar (z.B. werden vielfach dialogische Verfahren, informelle Vorgehensweisen, die zugrunde liegenden Akteursnetzwerke u.ä. in den Fallstudien zu wenig berücksichtigt)
- sehr unterschiedliche Vorstellungen von „Planungskultur“ vertreten.

Sicherlich könnte man durch die Auswahl geeigneter Fallbeispiele einen Teil der Probleme eines internationalen Vergleichs ausräumen (*„the prudent comparativist does not choose his countries (hier: Fallbeispiele) by choice: he is guided by pertinent criteria“* (Dogan/Pelassy 1981, 38, zit. nach Nohlen 2005a, 510). Aber selbst dann bleibt das Ergebnis gegenüber einem genuine Vergleich suboptimal, wenn die jeweiligen Fragestellungen der zu untersuchenden Fallbeispiele zu wenig kompatibel sind. Denn gerade beim Vergleich auf Basis von Fallbeispielen sind methodische Fragen gravierend. Vielmehr ist das Feld der internationalen Vergleichsstudien *„densely populated by non-comparativists, by scholars, who have no interest, no notion, no training in comparing“* (Sartori 1991, 243).¹⁵

Soweit es bei Planungskulturen vergleichende Studien gibt, beruhen sie methodisch auf hermeneutischen Ansätzen, z.B. auf

¹⁵ Als Hauptprobleme international vergleichender Studien auf der Basis qualitativer Indikatoren (Einstellungen, Werthaltungen, Paradigmen) gelten: dass anstelle direkter messbarer Indikatoren „proxies“ gewählt werden müssen, dass interpretierte Daten statt Beobachtungen genutzt werden, dass gleiche Fragen in unterschiedlichen kulturellen Kontexten unterschiedlich wahrgenommen und folglich beantwortet werden (vgl. van Deth 2003)

- Experten-Diskursen (vgl. Keller et al. 2006¹⁶; 1996, Sanyal 2005¹⁷),
- auf Teilnehmender Beobachtung resp. Expertenerfahrungen (Friedmann 2005a, 2005b)¹⁸
- Fallstudien (Knieling/During 2006¹⁹ (laufend))

Diese Studien zeichnen sich methodisch meist dadurch aus (das gilt nicht für „Cultplan“),

- dass ein systematischer Vergleich von Ländern nicht vorgenommen wird (kein einheitliches Kriteriensystem),
- dass sie sich tendenziell stärker auf die städtische als regionale Ebene beziehen (auch bedingt durch die häufig fehlende überlokale Planung in vielen Ländern) und
- dass sie meist persönliche Planungserfahrungen wiedergeben: Die Verlässlichkeit der Aussagen ist meist nicht gut nachprüfbar.

¹⁶ Donald Keller, Michael Koch und Klaus Selle (1996) berichten von Experten-Diskursen zum Wandel der Raum- (und Stadt-)planung in Deutschland, Frankreich, Italien und der Schweiz. Sie stellen fest, dass in allen Ländern trotz unterschiedlicher institutioneller Rahmenbedingungen, politischer Kulturen und Planungs-Historien Gemeinsamkeiten darin bestehen, dass die Komplexität der Planungsinhalte zunimmt, der Planungsstil kooperativer wird, Projektbezüge immer mehr in den Vordergrund treten und Planer systematischer professionalisiert werden (Anpassung der Ausbildungssysteme). Die von Selle et al. durchgeführten Diskurse zum Wandel der Planungskulturen erheben nicht den Anspruch eines systematischen Vergleichs, sondern sind heuristisch orientiert mit dem Ziel, über Expertenbefragung und Expertendialoge typische Veränderungen in den Planungsprozessen und Planungsansätzen herauszuarbeiten und Erklärungen dafür zu suchen.

¹⁷ Der von Bishwapriya Sanyal (2005) herausgegebene Tagungsband ist das Ergebnis eines Vortragszyklus am MIT im Sommer 2002. Gegenstand waren „Planungskulturen“ für die Stadtplanung in fortgeschrittenen Entwicklungsländern (Iran, Hong Kong, Shenzhen, Kalkutta, Mexiko-Stadt) sowie Erfahrungen aus Industrieländern (Japan, England, Frankreich, Niederlande (Andreas Faludi !), Australien, USA). Eingeleitet wurde der Kongress durch einen Beitrag von Sanyal über „hybride Planungskulturen“, Friedmann über „Planungskulturen im Übergang“, Castells über „Space of flows, space of places“.

¹⁸ John Friedmann (2005) berichtet in beiden Artikeln (die inhaltlich sehr ähnlich sind) über den Wandel der Raumplanungskonzepte und Planungssysteme in Japan, China, Indien, Russland, Südafrika, Niederlande, USA, British Columbia.

¹⁹ Das Projekt Cultplan¹⁹ soll kulturbedingte Einflüsse auf Planungsprozesse anhand von ca. 20 Fallstudien in unterschiedlichen INTERREG III-Projekten untersuchen. Dazu wurde ein gemeinsamer analytischer Rahmen entwickelt, der drei Kontext-Systeme umfasst: den Projekt-Kontext, den Kontext der institutionellen Entscheidungsstrukturen und den Kontext der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Jeder Kontext wird mit einer Reihe von Variablen abgebildet.

- dass nirgends empirisch-quantifizierende Methoden gewählt werden (z.B. Umfrageforschung²⁰).

Nicht genutzt wurden bisher die in der Forschung zu politischen Kulturen verwendeten Vergleiche über „kulturelle Indikatoren“ (z.B. über Inhaltsanalysen unterschiedlicher Quellen) oder „semiologische Interpretationen“ (Auswertung von Ritualen und Symbolen) (Berg-Schlosser 2005, 746 f.). Gerade diese aber spielen beim Verständnis von Handeln in politisch-administrativen Systemen eine große Rolle, nicht zuletzt, weil Images und „*cultural semantics*“ heute die keywords of our time geworden sind (Jay 1998). Ein gutes Beispiel für die konstruktive Nutzung von Inhaltsanalysen und semiologischen Interpretationen bietet ein unter Leitung von Rod A.W. Rhodes auf EU-Ebene durchgeführter internationaler Vergleich politisch-administrativer Handlungssysteme.

Leitfragen waren: 1. ob es Veränderungen in den governance-Mustern gibt, 2.wie die nationalen (sub-nationalen) Eliten diese governance-Veränderungen wahrnehmen und deuten und 3. wie die governance-Muster von den jeweiligen Landes-Traditionen geprägt werden. Rhodes beauftragte in den jeweiligen Ländern „Rapporteurs“ mit der Untersuchung und forderte sie auf, einen kognitiv-subjektiven Ansatz zugrundezulegen. Die Länder-Rapporteurs sollten ihre Einschätzungen durch Auswertung von parlamentarischen Debatten, Regierungserklärungen, Beratungs-Papieren für die Regierung, Befragungen, Auswertung von Auto-Biographien einflussreicher Politiker etc. entwickeln.²¹

Konvergenzvermutungen

Die Relevanz von Planungskulturen könnte sich dann als hoch erweisen, wenn sich das institutionelle System der Planungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten immer mehr angleichen sollte. Denn dann könnte der schneller institutionelle Wandel mit dem viel langsameren Wandel von kulturellen Prägungen in Konflikt geraten.

²⁰ Damit wird in der vergleichenden Politikwissenschaft häufiger gearbeitet, z.B. um Einstellungs- und Werthaltungs-Unterschiede herauszuarbeiten (vgl. Hansen/Lauridsen 2004 zum Vergleich der Werthaltungen und Deutungsmuster bei der Übernahme von new public management in der öffentlichen Verwaltung von kommunalen Hauptverwaltungsbeamten in 14 OECD-Staaten).

²¹ Die Ergebnisse finden sich in der Zeitschrift *Public Administration*, 81(2003), H.1 für die Länder Deutschland (Werner Jann), Frankreich, Großbritannien (Bevir/Rhodes) und die Niederlande (Walter Kickert).

Konvergenzvermutungen speisen sich aus fünf Quellen.

(1) Erstens gibt es eine breite Diskussion über die Aufwertung der regionalen Selbststeuerung und die Stärkung der Regionsebene als gesellschaftliche Handlungsebene im Gefolge von Globalisierung und neo-liberalen Denkmustern. Sie lässt – verbunden mit dem intensivierten Regionen-Wettbewerb – Konvergenzprozesse vermuten. In allen EU-Mitgliedstaaten ist erkennbar, dass (vgl. Keller et al. 1996, Buchmüller 2000, DISP 2002, Friedmann 2005)

- die Regionalisierungsprozesse als Folge der Globalisierung und des Wandels des Staates²² an Intensität und Steuerungs-Relevanz gewonnen haben (Hein 2002, Kettl 2000, Wolch 1990, kritisch: MacLeod 2001),
- mit der Regionsaufwertung ein wachsender Bedarf nach regionaler Selbststeuerung und Organisation regionaler kollektiver Prozesse der Wirtschaftsentwicklung einhergeht und neue Muster der *regional governance* entstehen (Newman 2000, Martin 1999, Keating 2000). Das gilt um so mehr, als auch die Wirtschaft die Region immer mehr als *supportive system* wahrnimmt (Sternberg 2001, Koschatzky 2002, Moßig 2002, Blotevogel 2000) und sich für die Entwicklung „ihrer“ Region engagiert („*corporate citizenship*“)
- die Raumplanung sich stärker der Entwicklungsfunktion zuwendet. Sie leitet dann ihre gesellschaftliche Relevanz aus ihrer Stärke ab, Quer-Koordinationsleistungen/ Synergieeffekte zwischen regional relevanten Akteuren über planerische Diskurse herzustellen (Healey et al. 1997). Planung übernimmt insofern immer mehr die Funktion, sich an Prozessen der *regional governance* zu beteiligen, Akteure in der Region zu kollektivem Handeln zu befähigen, Orientierung zu vermitteln und einen Beitrag zur wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit der Region zu leisten. Damit verbindet sich auch eine stärkere Hinwendung zur strategischen Planung, d.h. umsetzungsorientierte Entwicklungs-Planung auf der Basis differenzierter SWOT-Analysen

- Raumplanung sich immer häufiger als innovativer Problemlöser denn als „Ordnungshüter“ versteht: experimentelles Handeln, Modellvorhaben, organisierte „Problemlösungs-Wettbewerbe“ etc. spielen eine immer größere Rolle und Raumplaner müssen das Nachhaltigkeitskonzept ernst nehmen, d.h. immer häufiger auf vier Ebenen gleichermaßen „denken können“: räumlich, ökonomisch, ökologisch und sozio-kulturell.
- Raumplaner zwar immer mehr die globalen Handlungszwänge berücksichtigen und beobachten, welche Lösungen in anderen Ländern entwickelt werden. Aber ihr Fokus ist stärker als früher auf die Ausschöpfung der endogenen Potenziale gerichtet, auf die Nutzung der Stärken ihrer Region, auf die Entwicklung der relevanten „Kapitalgüter“ (menschliches, soziales, kulturelles und insbesondere: Wissenskapital, Umweltkapital, Urbanitäts-Kapital)
- Raumplaner ihr eigenes Unterstützungspotenzial mobilisieren: *stakeholders*, deren Perspektive jedoch im Wege „paradigmatischer Steuerung“ stärker auf gemeinsame Belange der Raumentwicklung gerichtet wird. Der sog. „Dritte Sektor“ (Priller/ Zimmer 2006, Backhaus-Maul 2006) gewinnt für die Raumplanung eine nicht zu überschätzende Bedeutung.
- Damit einher geht eine engere Verbindung zwischen Planung und *regional governance*: Es geht um die Organisation und Orientierung von kollektiven Prozessen der Raumentwicklung, in denen die einzelnen Akteure nicht borniert ihren eigenen Interessen nachgehen, sondern sich als Teil eines regionalen Gesellschaftssystems verstehen, das kollektive Belange wahrzunehmen hat.

Aufwertung der Region heißt gleichzeitig, dass die Regionalplanung Teil der regionalen systemischen Wettbewerbsfähigkeit wird, woraus sich ein erstes Faktorenbündel herleitet, das Anpassungszwänge ausübt. Offenbar läuft dieses in Richtung strategischer Planung und Regionalmanagement. Zumindest wird europaweit ein solcher Wandel der Raumplanung konstatiert (Healey et al. 1997).

(2) Ein zweiter Anstoß geht von der EU aus. Mit ihren Strukturfonds, aber auch mit planerischen Ansätzen im Umweltschutz/ Naturschutz (Wasserrahmenrichtlinie, Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, Richtlinie zur Strategischen Umweltprüfung) drängt die EU die Mitglied-

²² In allen Mitgliedstaaten bemüht sich der Staat, unter unterschiedlichen Handlungsphilosophien (enabling state, aktivierender Staat, Abbau des Wohlfahrtsstaates) über „outsourcing“ sowie Dezentralisierung/ Kommunalisierung sich auf „Kernfunktionen“ zurückzunehmen.

staaten, mehr planerische Anstrengungen zu entwickeln, um Risiken vorzubeugen und kollektive Selbsthilfekräfte zu mobilisieren (vgl. Howe/White 2002, Tewdwr-Jones, Williams 2001, Sommermann 2002 für ein vergleichbares Feld, generell: Sturm/ Pehle 2005). Hinzu kommt eine – von Faludi u.a. angestoßene – Diskussion zur Wirkung des EUREK auf die nationalen Planungssysteme. Da das EUREK nur orientierenden Charakter hat, fehlt ein unmittelbarer nationaler Handlungsdruck. Gleichwohl ist feststellbar, dass die nationalen Planer sich häufig auf das EUREK beziehen und zumindest inhaltlich, wenn nicht sogar verfahrensmäßig Anpassungen vornehmen (vgl. Böhme 2002, 2003, Faludi 2001, 2003, Jensen/Richardson 2001). Empirische Belege scheinen es zumindest für die mediterranen Mitgliedstaaten (Frankreich, Griechenland, Italien, Portugal und Spanien) zu geben, wo sogar behauptet wird, die EU-Politik habe dort zur Übernahme neuer Ideen und Praktiken geführt, was man als „Prozess der kulturellen Innovation in südeuropäischen Planungstraditionen“ bezeichnen könne (Giannakourou 2005).

(3) Ein dritter Anstoß resultiert aus der Planung selbst. Planer und Planungssysteme kommen im Gefolge des Umbaus des Staates (Dezentralisierung, De-Regulierung, Privatisierung) immer stärker unter Druck, einerseits nicht als „Verhinderungsplanung“ im Regionenwettbewerb zu erscheinen, andererseits ihre gesellschaftliche Relevanz nachzuweisen. Das erste ist eng mit der Forderung nach „Verschlankung“ und Beschleunigung von Verfahren als Standortargument verbunden und hat in Deutschland zum Ausbau informeller Formen der Steuerung geführt (§ 13 ROG). Das zweite wird als Folge der Neuen Steuerungsmodelle und der Fiskalkrise des Staates akut: Regionalplaner müssen begründen können, was sie leisten und warum die öffentliche Hand dafür Geld ausgeben sollte. Dabei scheinen sich europaweit Überzeugungen durchzusetzen, dass Raumplanung ihre gesellschaftliche Relevanz im *Management der Interdependenzen* im Rahmen eines Staatsverständnisses finden muss, das auf Stärkung gesellschaftlicher Selbsthilfekräfte und Abbau paternalistischer Wohlfahrtskonzepte verpflichtet ist. In vielen Ländern formierten sich „new planning institutions ... in the form of development corporations, rather than planning agencies, because what inspired the moment was entrepreneurship and development, not regulations and planning“ (Sanyal 2005, 9).

(4) Eine große Rolle dürften zudem die Internationalisierung der Planerausbildung und der internationale Austausch in den Planungswissenschaften spielen, wobei insbesondere das Netzwerk AESOP²³ zu nennen ist. Darüber werden Denkmuster und Wertesysteme einander angenähert, aber auch das methodische Vorgehen stärker vereinheitlicht, was über die Ausbildungssysteme direkt in die Planungspraxis hinein wirkt.

(5) Schließlich gibt es begünstigende Politiken. Sie sind Ausdruck davon, dass – als Folge der wachsenden Arbeitsteilung – eine zunehmende gesellschaftliche Nachfrage nach Koordinations- und integrierender Führungsfunktionen entstanden ist. Diese Nachfrage kann zwar von verschiedenen Stellen befriedigt werden – entsprechend erwächst der Regionalplanung auf regionaler Ebene Konkurrenz durch die Regionalisierung der Wirtschaftsstrukturpolitik oder durch Projekte der integrierten ländlichen Entwicklungsplanung. Aber die Regionalplanung hat hier gute Chancen, besonders „wettbewerbsfähig“ zu sein. Beispiele dafür sind planerische Bemühungen, die für Stadtzentren massiven Störeffekte des großflächigen Einzelhandels am Stadtrand über regionale Einzelhandelskonzepte abzumildern oder die Windenergieanlagen über „Eignungsgebiete“ (auch *offshore*) räumlich geordnet aufstellen zu lassen oder Konzepte für die räumliche Verteilung von Groß-Freizeitanlagen zu entwickeln.

In der Praxis erfolgt der Anpassungsprozess allerdings nur langsam und sprunghaft, denn Konvergenzpotenziale werden durch die Transaktionskosten der Anpassung erheblich restringiert:

- Erstens werden Veränderungen von Systemen nur aufgenommen, wenn der Veränderungsdruck sehr hoch oder Nicht-Anpassung mit Sanktionen verbunden ist. Die Regionalplanungssysteme sind hier im internationalen Vergleich unterschiedlich betroffen. Relativ veränderungs-resistent zeigt sich das stark durch-institutionalisierte deutsche System (Fürst 2005): EU-Richtlinien, die das Planungssystem tangieren, werden tendenziell „assimiliert“, indem sie den bestehenden rechtlichen Strukturen subsumiert werden (z.B. integriert in das Abwägungsgebot). *Generell gilt, dass Transaktionskosten um so höher sind, je stärker formalisiert*

²³ Association of European Schools of Planning, z.Zt. c/o Gert de Roo, Universität Groningen, Fakultät für Raumwissenschaften (Faculty of Spatial Sciences).

siert und institutionalisiert Prozesse sind. Verwaltungsverfahren sind deshalb sehr viel veränderungs-resistenter als Planungsprozesse: EU-Richtlinien werden den bestehenden Routinen und Regelsystemen primär subsumiert als dass sie diese reformieren würden (Sommermann 2002)

- Zweitens sind die Transaktionskosten der Systemänderung durch die jeweilige institutionelle Einbindung der Planungssysteme vergleichsweise hoch: Man kann Planungssysteme mitunter nur verändern, indem gleichzeitig auch Änderungen im institutionellen Rahmen vorgenommen werden (vgl. Sommermann 2002 für ein vergleichbares Feld: Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozessrecht). Zudem müssen Änderungen der Planungssysteme von den Planern mitgetragen werden – aber das ist kaum zu erwarten, wenn Änderungen dazu führen, dass die Planung ihre Steuerungskraft verliert, weil die eingeübten *Standard Operation Procedures* durch Verfahren ersetzt werden, die nicht über das Akzeptanzkapital verfügen, das die alten haben.

Deshalb sagt Sanyal (2005, 15), dass „*these planning cultures seem to have evolved with social, political, and economic influences, both internal and external, creating hybrid cultures whose complexity can only be understood through deep historical analysis*“.

Der Beitrag der Planungskultur-Diskussion zur governance-Diskussion

Planungskultur-Untersuchungen sind dort sinnvoll, wo sie mit-ursächlich sein könnten für Störungen von Interaktions- und Koordinationsprozessen. Das gilt sicherlich für grenzüberschreitende Planungen, wo Kulturdifferenzen offensichtlich sind, aber auch für den Wandel institutioneller Koordinationsmechanismen im Verhältnis zu den kulturellen Prägungen der sie tragenden Akteure. Koordinationsmechanismen sind immer eine Mischung aus normativer Steuerung (über Handlungsnormen wie Solidarität und Altruismus, Traditionen, paradigmatische Voreinstellungen), tauschförmiger Steuerung (über Markt, Verhandlungen sowie Anreizsysteme) und zwingenden Formen der Steuerung (z.B. über Mehrheitsentscheidungen, hierarchische Steuerung, Konditionalprogramme der Steuerung²⁴). Bei Governance kommt es auf die

konkrete Mischung der Koordinationsmechanismen an (Regime).

Insofern hat Planungskultur einen engen Bezug zur *regional governance-Diskussion*. Das ist von einigen Autoren bereits angemerkt worden (vgl. Healey 2006, Albrechts et al. 2003). Denn auch bei *regional governance* lassen sich unterschiedliche Regime ausmachen, eingebunden in jeweils spezifische Kontexte. Auch hier könnte man von „*governance-Kulturen*“ oder „*governance-Stilen*“ sprechen. Unter *regional governance* wird hier verstanden: *regionale Formen der partnerschaftlichen Selbststeuerung, welche kollektives Handeln zwischen Akteuren unterschiedlicher gesellschaftlicher Subsysteme erlauben und auf die Entwicklung der Region ausgerichtet sind*. Die Besonderheit der neuen Formen liegt darin, dass netzwerkartige Steuerungsformen dominieren, um organisierte Akteure der unterschiedlichen Handlungslogiken (Markt, Politik, Gruppenhandeln) integrieren zu können.

Regional governance befasst sich praktisch mit dem, was auch in der „Planungskultur-Diskussion“ verhandelt werden müsste. Das Konzept:

- adressiert primär ein mentales Phänomen, das sich auf Werthaltungen, Einstellungen und Deutungsmuster, und zwar sowohl im Verhältnis Individuum ↔ Aufgabe (Handlungsorientierung) als auch Individuum ↔ Gruppe bezieht (Interaktionsorientierung),
- es ist eingebettet in die Interaktions-Kultur einer Gesellschaft, die sich u.a. in der politischen Kultur, im Institutionensystem und im Handeln öffentlicher Akteure niederschlägt,
- es richtet sich auf Steuerungsfragen und folglich den Umgang mit gesellschaftlicher Interessenvielfalt und Informationsprozessen.

Mit *regional governance* verbinden sich zudem ähnliche Phänomene wie mit Planungskultur:

- neue Akteurs- und Einfluss-Konstellationen bestimmen die Prozesse (z.B. vermehrte Integration von Wirtschaftsakteuren als „*stakeholders*“),

runge nur eine wenn-dann-Entscheidung offenlassen: Wenn die Kriterien der Regelung zutreffen, müssen Entscheidungen gemäß den Vorgaben der Regelung getroffen werden.

²⁴ Unter „Konditionalprogrammen der Steuerung“ versteht man Regelsysteme, die dem Adressaten der Steuer-

- neuartige Themen und Lösungen müssen bearbeitet werden (v.a. bezogen auf „nachhaltige Raumentwicklung“),
- die Formen der Interaktionen wandeln sich (z.B. Zunahme von Verhandlungen, Verträge),
- regions-spezifische Formen der *governance* müssen in die bestehenden Institutionen integriert werden, weil diese letztlich die Ergebnisse umsetzen müssen.

Ähnlich wie in Deutschland, wo noch parallel neue Formen der Selbststeuerung von der regionalen Strukturpolitik (Gerlach/Ziegler 2002; Eckstein 2001), von der Agrarstrukturpolitik (RegionenAktiv, LEADER) und von der Umweltpolitik („Lokale Agenda-Prozesse“) initiiert werden, haben sich auch in anderen EU-Mitgliedstaaten noch keine durchgehend-konsistenten neuen *regional governance*-Muster herausgebildet. Aber die Integration der unterschiedlichen Impulse (insbesondere zwischen Regionaler Strukturpolitik und Regionalplanung) wird intensiver werden, je mehr sich der Staat auf „Kernfunktionen“ im Konzept des „*enabling states*“ zurückzieht und die gesellschaftlichen Selbststeuerungskräfte unterstützt (Bevir/ Rhodes 2003; Jann 2003). Solche Verbindungen werden zur Zeit noch wenig diskutiert (vgl. aber Östhol/ Svensson 2002). Die Relevanz dürfte jedoch hoch sein:

- Erstens, weil Regionalplanung einen wichtigen Beitrag dazu leisten kann, insbesondere unter der Leitvision des *sustainable development*;
- Zweitens, weil Regionalplanung sich immer intensiver auch in die Förderung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit einbindet – was insbesondere die Interaktionen zur Wirtschaft intensiviert und sich heute bereits in Ansätzen der Raumplanung niederschlägt, gemeinsam mit der Wirtschaft regionale Raum-Strukturkonzepte zu erarbeiten („*Regionale Einzelhandelskonzepte*“, *Regionale Eignungsgebiete für Windenergie*, *Regionale Freizeitwirtschaftskonzepte*);
- Drittens wird – insbesondere die Regionalplanung – mit dem Ausbau der sog. *Neuen Steuerungsmodelle* in der Verwaltung ihre arbeitsteiligen Beziehungen zu anderen „Anbietern“ von Leistungen intensivieren müssen.

Hier bietet sich ein Analyse-Rahmen für Planungskulturen in Beziehung zur Governance an, der sich auf die Steuerungsfähigkeit von *governance* resp. Regionalplanung richtet und in den Vergleichsstudien bei Östhol/Svensson (2002) erfolgreich angewendet wurde: Die Steuerungs-Muster werden über den Umfang und die Art der Beteiligten (*inclusiveness*), die Rückkopplung zu den regionalen Akteuren und Institutionen (*accountability*) sowie die kollektive Handlungsfähigkeit (*coherence*) erfasst.

Literatur

Abbott, C.: The Oregon planning style, in: C.Abbott, D.Howe, S.Adler, Hg.: Planning the Oregon way. A twenty-year evaluation, Corvallis/Or.: Oregon State University Press 1994

Adam, F.: Social capital across Europe. Findings, trends and methodological shortcomings or cross-national surveys, Berlin: Wissenschaftszentrum 2006 (Discussion Papers P 2006-010)

Albrechts, L., Healey, P., Kunzmann, K.: Strategic spatial planning and regional governance in Europe, in: Journal of the American Planning Ass. 69(2003), 113-29

Alterman, R., Hg.: National level planning in democratic countries. An international comparison of city and regional policy-making, Liverpool: Liverpool U.P. 2001 (Town Planning Review Special Study Nr. 4)

Backhaus-Maul, H.: Gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 12/2006, 32-38

BBR, Hg.: Baukultur – Planungskultur, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12.2002

Berg-Schlosser, D.: Politische Kultur/Kulturforschung, in: D.Nohlen, R.-O.Schultze, Hg., Lexikon der Politikwissenschaft, Bd.2, München 2005 (3.Aufl.), 743-48

Bevir, M., Rhodes, R.A.W.: Searching for civil society: Changing patterns of governance in Britain, in: Public Administration 81(2003), 41-62

Bevir, M., Rhodes, R.A.W., Weller, P.: Traditions of governance: Interpreting the changing role of the public sector, in: Public Administration 81(2003), 1-17

- Blotevogel, H.H.: Zur Konjunktur der Regi-
onsdiskurse, in: Informationen zur Raument-
wicklung 9./10.2000, 491-506
- Böhme, K.: Discursive European integration.
The case of Nordic spatial planning, in: Town
Planning Review 74(2003), 11-29
- Böhme, K.: Nordic echoes of European spatial
planning: Discursive integration in practice,
Stockholm 2002 (Nordregio Report Nr. 8)
- Booth, Ph.: The nature of difference: traditions
of law and government and their effects on
planning in Britain and France, in: Sanyal, B.,
Hg.: Comparative planning cultures, New York:
Routledge 2005, 259-84
- Bossaert, D. u.a.: Der öffentliche Dienst im
Europa der Fünfzehn: Trends und neue Ent-
wicklungen, Maastricht: European Institute of
Public Administration 2001
- Buchmüller, L. et al.: Planen, Projekte, Stadt?
Weitere Verständigungen über den Wandel in
der Planung, in: DISP 141(2000), 55-59
- Bundesministerium des Innern: Moderner
Staat – Moderne Verwaltung, Berlin 1999
(BMI-Publikation, auch: www.staat-modern.de)
- Culling worth, J.B.: The political culture of
planning: American land use planning in
comparative perspective, New York: Routledge
1993
- Cultplan: Status report Cultplan (working pa-
ckage 21), Wageningen Sept. 2006
- Derlien, H.U.: Observations on the state of
comparative administration research in Europe
– rather comparable than comparative? in: Go-
vernance 5(1992), 270-311
- DISP 148 (2002): Special Issue über “Zukunft
der Raumplanung”
- DISP 115(1993): Special Issue über „Planungs-
kulturen in Europa“
- van Deth, J.: Measuring social capital: ortho-
doxies and continuing controversies, in: Interna-
tional Journal of Social Research Methodology
6(2003), 79-92
- Eckstein, G.: Regionale Strukturpolitik als eu-
ropäischer Kooperations- und Entschei-
dungsprozeß, Frankfurt/M.: 2001 (Europäi-
sche Hochschulschriften, Reihe XXXI Politik-
wissenschaft, Bd.440)
- Eatwell, R., Hg.: European political cultures.
Conflict or convergence? London: Routledge
1997
- EU: The EU compendium of spatial planning
systems and policies, Brüssel 1997 (CX-03-97-
879-C) (Luxemburg: Office of Official Publica-
tions, 1997)
- Faludi, A.: The Netherlands: A culture with a
soft spot for planning, in: Sanyal, B., Hg.:
Comparative planning cultures, New York:
Routledge 2005, 285-308
- Faludi, A.: The application of the European
Spatial Development Perspective. Introduction
to the special issue, in: Town Planning Review
74(2003), 1-9
- Faludi, A.: The application of the European
Spatial Development Perspective: Evidence
from the north-west metropolitan area, in: Eu-
ropean Planning Studies 9(2001), 663-75
- Friedmann, J. (2005a): Globalization and the
emerging culture of planning, in: Progress in
Planning 64(2005), 183-234
- Friedmann, J. (2005b): Planning cultures in
transition, in: Sanyal, B., Hg.: Comparative
planning cultures, New York: Routledge 2005,
29-44
- Fürst, D.: Entwicklung und Stand des Steue-
rungsverständnisses in der Raumplanung, in:
DISP 163(2005), 16-27
- Fürst, D.: Steuerung auf regionaler Ebene vs.
regional governance, in: Informationen zur
Raumentwicklung 8./9.2003, 441-50
- Fürst, D.: Regional governance – ein neues Pa-
radigma der Regionalwissenschaften? in:
Raumforschung und Raumordnung 59(2001),
370-80
- Galtung, J.: Struktur, Kultur und intellektuel-
ler Stil. Ein vergleichender Essay über sachso-
nische, teutonische, gallische und nipponische
Wissenschaft, in: Leviathan 11(1983), 304-38
- Gerlach, F., Ziegler, A.: Mit Innovation und
Kooperation zu mehr Beschäftigung? Zur Dis-
kussion neuerer Beschäftigungsförderungsan-
sätze in Regionen am Beispiel der Territoria-
len Beschäftigungspakte und des Inno-Regio-

- Programms, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* H.3/2002, 429-39
- Giannakourou, G.: Transforming spatial planning policy in Mediterranean countries: Europeanization and domestic change, in: *European Planning Studies* 13(2005), 319-31
- Hansen, M.B., Lauridsen, J.: The institutional context of market ideology: A comparative analysis of the values and perceptions of local government CEOs in 14 OECD countries, in: *Public Administration* 82(2004), 491-524
- Healey, P.: Relational complexity and the imaginative power of strategic spatial planning, in: *European Planning Studies* 14(2006), 525-45
- Healey, P., Khakee, A., Motte, A., Needham, B.: *Making strategic spatial plans: Innovation in Europe*, London: UCL-Press 1997
- Hein, W.: Globalisierung und Regionalisierung. Neue theoretische Ansätze und die Chancen des Empowerment durch Global Governance, in: *Nord-Süd aktuell* 2002, 215-34
- Hemmens, G.C.: Thirty years of planning education, in: *Journal of Planning Education and Research* 7(1988), 85-91
- Hesse, J.J., Hg.: *Local government and urban affairs in international perspective: Analyses of twenty Western industrialised countries*, Baden-Baden: Nomos 1991
- Hildenbrand, A.: *Política de ordenación del territorio en Europa*, Sevilla 1996 (Universidad de Sevilla)
- Hofstede, G.: *Culture's consequences: comparing values, behaviors, institutions, and organizations across nations*, 2.Aufl., Thousand Oaks/Cal.: Sage 2001
- Hofstede, G., Hofstede G.J.: *Cultures and organisations software of the mind*, New York: McGraw-Hill 2005
- Hovey, B.: Making the Portland way of planning: The structural power of language, in: *Journal of Planning History* 2(2003), 140-74
- Howe, J., White, I.: The potential implications of the European Union Water Framework Directive on domestic planning systems: A UK case study, in: *European Planning Studies* 10(2002), 1027-38
- Innes, J., Gruber, J.E.: *Planning styles in conflict at the San Francisco Bay Area's metropolitan transportation commission*, Berkeley 2001 (Working Paper des Institutes of Urban & Regional Development of the University of California, WP-2001-09)
- Jann, W.: State, administration and governance in Germany: Competing traditions and dominant narratives, in: *Public Administration* 81(2003), 95-118
- Jann, W.: Verwaltungskulturen im internationalen Vergleich. Ein Überblick über den Stand der empirischen Forschung, in: *Die Verwaltung* 33(2000), 325-50
- Jay, M.: *Cultural semantics: Keywords of our time*, London: Athlone Press 1998
- Jensen, O.B., Richardson, T.: Nested visions: New rationalities of space in European spatial planning, in: *Regional Studies* 35(2001), 703-17
- Keating, M.: *The new regionalism of Western Europe*, London: Edward Elgar 2000
- Keller, D.A., Koch, M., Selle, K.: Verständigungsversuche zum Wandel der Planungskulturen. Ein Langzeit-Projekt, in: K.Selle, Hg.: *Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte, Theorien, Impluse*, Dortmund: Rohn-Verlag 2006 (Reihe „Planung neu denken“, Bd.1), 279-91
- Keller, D.A., Koch, M., Selle, K.: „Either/or“ and „and“: first impressions of a journey into the planning cultures of four countries, in: *Planning Perspectives* 11(1996), 41-54
- Keller, D.A., Koch, M., Selle, K., Hg.: *Planungskulturen in Europa. Erkundungen in Deutschland, Frankreich, Italien und in der Schweiz*, Darmstadt: Verl. f. Wiss. Publ. 1993 (= DISP 115(1993))
- Kettl, D.F.: The transformation of governance: Globalization, devolution, and the role of government, in: *Public Administration Review* 60(2000), 488-97
- Kistenmacher, H., Clev, H.G.: *Raumordnung und raumbezogene Politik in Deutschland und Frankreich*, Hannover 1994 (ARL-Beiträge Bd. 129)
- Knodt, M.: *Tiefenwirkung europäischer Politik: Eigesinn oder Anpassung regionalen Regierens?*, Baden-Baden: Nomos 1998

- Knodt, M.: Die Prägekraft regionaler Politikstile, in: B.Kohler-Koch u.a., *Interaktive Politik in Europa: Regionen im Netzwerk der Integration*, Opladen: Leske + Budrich 1998, 97-152
- Koschatzky, K.: The "New Economic Geography": Tatsächlich eine neue Wirtschaftsgeographie? in: *Geographische Zeitschrift* 90(2002), 5-19
- Kühn, M., Moss, T., Hg.: *Planungskultur und Nachhaltigkeit*, Berlin: Vlg. für Wissenschaft u. Forschung, 3. Aufl., 2001
- Ludwig, J.: *Neue Planungskultur in der Regionalentwicklung: Untersuchung anhand der Erarbeitungsverfahren und Strategie Regionaler Entwicklungskonzepte in Bayern*, Diss. Bayreuth 2004
- MacLeod, G.: New regionalism reconsidered: Globalization and the remaking of political economic space, in: *International Journal of Urban and Regional Research* 25(2001), 804-29
- Marcou, G.: *La planification à l'échelle des grands territoires. Etude comparative (Allgemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni)*, Paris 2004
- Martin, R.: The new "geographical turn" in economics: Some critical reflections, in: *Cambridge Journal of Economics*, 23(1999), 65-91
- Masser, I., Williams, R.H., Hg.: *Learning from other countries: The cross-national dimension in urban policymaking*, Norwich/UK: Geo Books 1986
- Moßig, I.: Konzeptioneller Überblick zur Erklärung der Existenz geographischer Cluster, Evolution, Institutionen und die Bedeutung des Faktors Wissen, in: *Jahrbuch für Regionalwissenschaft* 22(2002), 143-62
- Nadin, V., Brown, C., Duhr, St.: *Sustainability, development and spatial planning in Europe*, London, New York: Routledge 2001
- Newman, P.: Changing patterns of regional governance in the EU, in: *Urban Studies* 37(2000), 895-908
- Newman, P. and Thornley, A.: *Urban Planning in Europe. International competition, national systems and planning projects*. London: Routledge 1996
- Nohlen, D.: Vergleichende Regierungslehre/ Vergleichende Politische Systemlehre, in: D.Nohlen, R.-O.Schultze, Hg., *Lexikon der Politikwissenschaft*, Bd.2, München 2005, 1099-95
- Nohlen, D. (1995): Vergleichende Methoden, in: D.Nohlen, R.-O.Schultze, Hg., *Lexikon der Politik*, Bd.2: Politikwissenschaftliche Methoden, München 1995, 507-17
- Priller, E., Zimmer, A.: Dritter Sektor: Arbeit als Engagement, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 12/2006, 17-24
- Priller, E., Zimmer, A., Hg.: *Der Dritte Sektor international. Mehr Markt – weniger Staat?* Berlin: sigma 2001
- Reichel, P., Hg.: *Politische Kultur in Westeuropa. Bürgerschaft und Staat in der Europäischen Gemeinschaft*, Frankfurt/New York: Campus 1983
- Richardson, J.J., Gustaffson, G., Jordan, G.: The concept of policy style, in: Richardson, J.J., Hg.: *Policy styles in Western Europe*, London: Allen & Unwin 1982, 1-16
- Roberts, P., Shaw, D., Walsh, J.A. (Hg.) *Regional Planning and Development in Europe*, London: Ashgate Press 2000
- Sackmann, S.: *Success Factor: Corporate Culture. Developing a Corporate Culture for High Performance and Long-term Competitiveness*, Gütersloh: Bertelsmann 2006
- Salet, W., Faludi, A., Hg.: *The revival of strategic planning*, Amsterdam: Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences 2000
- Sandner, R.: Stadtteilforen in Berlin. Ein Beispiel zur neuen Planungskultur? in: *DISP* 134(1998), 20-23
- Sanyal, B., Hybrid planning cultures: The search for the global cultural commons, in: Sanyal, B., Hg.: *Comparative planning cultures*, New York: Routledge 2005, 3-28
- Sartori, G.: Comparing and mis-comparing, in: *Journal of Theoretical Politics*, 3(1991), 243-57
- Scharpf, F.W.: *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen: Leske + Budrich 2000

- Schmidt-Eichstädt, G., Fallon, P.: The EU compendium of spatial planning systems and policies. Germany. Final draft prepared for the European Commission, DG XVI, Berlin 1996 (TU-Berlin)
- Schnapp, K.-U.: Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien. Eine vergleichende Analyse, Opladen: Leske + Budrich 2004 (Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung, Bd.11)
- Seligson, M.: The renaissance of political culture or renaissance of the ecological fallacy? in: *Comparative Politics* 34(2002), 273-91
- Selle, K.: Neue Planungskultur – Raumplanung auf dem Weg zum kooperativen Handeln? in: K.M. Schmals, Hg.: Was ist Raumplanung? Dortmund 1999 (Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Bd.89), 210-26
- Sixel, St.: Regionale Entwicklungskonzepte in Mecklenburg-Vorpommern: ein Beitrag zur Weiterentwicklung der Planungskultur im ländlichen Raum, Diss. Rostock 2005
- Sharpe, L.J., Hg.: The rise of the meso government in Europe, London: Sage 1993
- Sommermann, K.-P.: Konvergenz im Verwaltungsverfahren- und Verwaltungsprozessrecht europäischer Staaten, in: *Die öffentliche Verwaltung* 55(2002), 133-43
- Spath, Chr.: Bürgerbeteiligung im Baugenehmigungsverfahren? Ein Vergleich der Baugenehmigungspraxis in der Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien, in: *Archiv für Kommunalwissenschaften* 24(1985), H.2, 242-60
- Sternberg, R.: New Economic Geography, in: *Zs. f. Wirtschaftsgeographie* 45(2001), 159-80
- Sturm, R.: Die Politikstilanalyse. Zur Konkretisierung des Konzeptes der Politischen Kultur in der Policy-Analyse. In: Hartwich, H. H. (Hg.): *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Leske + Budrich 1985, S. III-III6
- Sturm, R., Pehle, H.: Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Wiesbaden: VS-Verlag 2005
- Tewdwr-Jones, M., Williams, D.: The European dimensions of British planning, London: Spon 2001
- Van Waarden, F.: Persistence of national policy styles: A study of their institutional foundations, in: B. Unger, F.van Waarden, Hg.: *Convergence or diversity?* Aldershot: Avebury 1995, 333-73
- Walter, R.: 50 Jahre Planungskultur in den Niederlanden: veränderte Leitthemen der Raumordnung seit 1945, in: *DISP* 122(1995), 24-28
- Weitz, J.: From quiet revolution to smart growth: State growth management programs, 1960 to 1999, in: *Journal of Planning Literature* 14(1999), 266-337
- Wentz, M.: Sozialer Wandel und Planungskultur, in: Wentz, M., Hg.: *Planungskulturen*, Frankfurt/ Main: Campus 1992 (=Die Zukunft des Städtischen 3), 10-19
- Wheeler, St.M.: Planning for metropolitan sustainability, in: *Journal of Planning Education and Research* 20(2000), 133-45
- Williams R. H.: *European Union spatial policy and planning*, London: Paul Chapman Publishing 1996.
- Williams, R.H., Hg.: *Planning in Europe*, London: Allen & Unwin 1984
- Wolch, J.R.: *The shadow state: Government and voluntary sector in transition*, New York: Foundation Center 1990





PNDonline - eine Plattform des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung mit Texten und Diskussionen zur Entwicklung von Stadt und Region

Neustart

Vom Wandel der *shared mental models* in der Diskussion über räumliche Planung, Steuerung und Entwicklung.

In the theoretical discussion on 'planning', we still hear and read ideas that originated in the last century, ideas that have been shown to be unrealistic, about the scope and effectiveness of public involvement in spatial development. In addition, this discussion is normally highly charged and demonstrates a considerable lack of conceptual clarity, which makes scientific understanding, in particular, more difficult. It is time to say goodbye to some of these habitual ways of thinking and to inquire and seek out appropriate terms that are based on a contemporary understanding of planning.

Wenn ein Computer träge wurde und fehleranfällig, wenn er gar zum Einfrieren und Abstürzen neigte, dann empfahl es sich, ihn auszuschalten und neu zu starten. Hernach ging manches einfacher von der Hand – nicht immer, aber oft.

Dieser Tipp aus den Kinder- und Jugendjahren der Heimcomputer könnte auch in unserem Zusammenhang nützlich sein: Die Diskussion über »die Planung« wird noch immer beeinflusst von realitätsfernen Vorstellungen aus dem letzten Jahrhundert, ist normativ überfrachtet und hat sich durch erhebliche begriffliche Unschärfen in nicht enden wollenen Missverständnissen verloren. Die wissenschaftliche Kommunikation ruckelt, wird zäh, verliert den Bezug zur Praxis und droht in die Irrelevanz abzustürzen.

Also starten wir das Denken neu, schließen einige »Programme« und »Fenster« der bisherigen Diskussion und verabschieden uns von der einen oder anderen Denkgewohnheit.

Natürlich führt ein solcher Neustart nicht auf »Null« zurück. Denn wie beim Computer Hard- und Software die gleichen bleiben und nur der Arbeitsspeicher und einige Einstellungen gelöscht werden, so wird auch ein wissenschaftlicher Neustart mit wesentlichen Wissensbeständen weiter operieren können – aber anders mit ihnen umgehen.

Auch im Falle des Beitrags öffentlicher Akteure zur räumlichen Entwicklung wird Hard- und Software, werden also Institutionen und Verfahren zunächst weitgehend unverändert bleiben.

Der »Neustart« hat hier vor allem Bedeutung für die *shared mental models* der Disziplin. Mit diesem Begriff werden in verschiedenen Handlungs- und Forschungsfeldern¹ Ein-

¹ Der Begriff *shared mental models* findet inzwischen in vielen Zusammenhängen Verwendung: Teamentwickler und Organisationssoziologen nutzen ihn, um das Zusammenwirken in Gruppen zu analysieren und zu verbessern, Informatiker erforschen mit seiner Hilfe die Mög-



Prof. Dr. Klaus Selle ist Inhaber des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung an der RWTH Aachen

Dieser Beitrag ist erschienen in: disP 169, Heft 2|2007, S. 17-30

»Planning is in constant need of rethinking« (John Friedmann)

schätzungen bezeichnet, die Mitglieder einer Gemeinschaft teilen. Sie können sich z.B. auf die gemeinsamen Aufgaben oder die Rollen der einzelnen Gruppenmitglieder beziehen. Diese von allen geteilten mentalen Modelle können sich in Metaphern und Zuschreibungen verdichten: Wenn man einen Kanzler oder Präsidenten etwa dazu aufruft, das Steuer wieder in die Hand zu nehmen, dann steckt hinter dieser Aufforderung so ein *shared mental model*. Es lautet in diesem Fall: Ein entschlossener Steuermann kann Politikprozesse, ja das ganze Staatsschiff lenken. Eine Aussage, die zugleich etwas über die Rolle der Passagiere und Mannschaften auf diesem Schiff aussagt.

Solche Modelle können sich (wie das Beispiel zeigt) weit von der Wirklichkeit entfernen. Wird diese Entfernung aber dauerhaft zu groß, setzt, so die Vermutung, ein Wandel ein.

Auch die Vorstellungen, die man sich von »Planung« macht, vom Beitrag öffentlicher Akteure zur räumlichen Entwicklung und der Rolle der planenden Fachleute, können solche mentalen Modelle sein, die von der Fachgemeinschaft geteilt werden. Und auch diese Vorstellungen können sich so weit von der Wirklichkeit entfernen, dass Korrekturen notwendig werden.

Dieser Zustand ist, so die Ausgangsthese dieses Beitrages, erreicht. Insbesondere für die wissenschaftliche Diskussion erscheint es notwendig, einige der überkommenen Vorstellungen zurechtzurücken, um die Wirklichkeiten räumlicher Entwicklung und die Möglichkeiten öffentlicher Akteure darauf Einfluss zu nehmen, angemessen wahrnehmen und erörtern zu können. Oder, um Vilém Flusser zu zitieren: »Man sollte die Gegenwart an ihrer Zukunft messen, nicht an ihrer Vergangenheit«.

Eine solche, der Zukunft zugewandte Diskussion wird sehr viel weiter ausholen müssen, als dies hier möglich ist. So bleibt es an dieser Stelle bei einigen wenigen Aspekten, die zweifellos der Ergänzung und weiteren Differenzierung bedürfen:

lichkeiten der Software-Entwicklung in großen, räumlich weit verstreuten Teams, Ökonomen versuchen die Entwicklung von Märkten und Verhalten besser zu verstehen und Politologen nähern sich auf diesem Wege dem Verhältnis von Staaten und Völkern. Ich greife hier zurück auf eine kurze, alltagsbezogene Erläuterung des Konzepts bei Priddat 2004a (vgl. ausführlicher zum ökonomischen Verwendungszusammenhang Priddat 2004b sowie Wolf 2005).

Begonnen sei mit aktuellen Anlässen (1), die deutlich machen, wie weit sich etwa Vorstellungen aus den 1970er-Jahren von den Wirklichkeiten heute entfernt haben. Diese Diskrepanz war schon seit längerem spürbar und hat deutliche Wirkungen auf das Selbstverständnis der Profession (2) gehabt – wenngleich noch nicht mit eindeutigen Konsequenzen.

Während in der Praxis also früh Anpassungs- und Neuorientierungsprozesse begannen, halten sich in der wissenschaftlichen Diskussion (hier ist vor allem vom deutschsprachigen Raum die Rede – mit einigen Seitenblicken in die USA) zäh Relikte aus früheren Zeiten. Das macht gründlichere Aufräumarbeiten nötig: Es gilt Abschied zu nehmen von reduzierten Akteurslandschaften (3) und überkommenen Forschungsperspektiven (4). Auch begriffliche Passepartouts (5) sollten in der wissenschaftlichen Arbeit keine Verwendung mehr finden, und nicht zuletzt gilt es, sich vom alten Planungs-Modell-Denken zu verabschieden (6).

Das alles klingt weiter reichend, als es ist. Denn es geht, wie erwähnt, lediglich um einen »Neustart«, nach dem Vieles beim Alten bleibt – aber doch möglicherweise einige hinderliche Bestandteile aus dem kollektiven »Arbeitsspeicher« der Disziplin als »gelöscht« betrachtet werden können.

1. Anstöße

Was hat »die Planung« in den letzten fünf Jahrzehnten nicht schon alles erlebt? Mal war sie Hoffnungsträger, Verkünderin rational und effizient entworfener Zukünfte, mal signalisierte ihr Name unangemessene staatliche Einmischung und bürokratische Regelungswut, mal löste sie Euphorie aus, mal Ablehnung – und totgesagt wurde sie schon oft.

Als »Planung« noch ein Schlüsselwort für bessere Zukünfte war, traute man »dem Staat« viel zu. Das war die große Zeit des »Etatismus«: In allen gesellschaftlichen Bereichen sollte »der Staat« umsichtig vorsorgen und gestalten. Diese Aufgabenzuweisung geriet schon Mitte der 1970er-Jahre ins Wanken: Der Staat schien weder über Mittel noch Möglichkeiten zu verfügen, die ihm zgedachte Rolle auszufüllen. Das Pendel schlug zur anderen Seite aus: Man begann, im Markt und dem freien Spiel von Angebot und Nachfrage Garanten für eine bessere Zukunft zu sehen. »Planung«, nun verstanden als Einmischung

des Staates in die Entwicklungen der Märkte, wurde zum Unwort.

Die Prozesse der »Entstaatlichung«, die Aushöhungen tatsächlicher Gestaltungsmacht setzten an vielen Seiten zugleich an. Von den Stichworten, die in der Diskussion besonders prägend waren, seien hier nur »Globalisierung« und »Privatisierung« genannt. Dazu ist bereits viel geschrieben worden und es mag daher ausreichen, an dieser Stelle nur mehr auf einige Konsequenzen für die räumliche Entwicklung hinzuweisen:

Das Prinzip Globalisierung entfaltet in den letzten Jahrzehnten seine volle Wirksamkeit: Produkte und Dienstleistungen können heutzutage jeweils dort hergestellt und erbracht werden, wo die dafür entstehenden Kosten am niedrigsten sind. Die so entstandenen Produkte und Dienstleistungen können dann in den Teilen der Welt verkauft werden, in denen die Preise am höchsten sind« (Thurow zit. nach Läßle 1998, 63). Die Wirkungen dieses Prinzips werden alltäglich und überall deutlich. Eine Illustration: Die Kokerei Kaiserstuhl, im Ruhrgebiet gelegen, galt einmal als die modernste und produktivste der Welt. Nach kaum acht Jahren Betriebszeit wurde sie jedoch, weil europäische Stahlunternehmen sich ihren Koks billiger am Weltmarkt besorgen konnten, stillgelegt. Weitere vier Jahre später befanden sich fast 35.000 Tonnen Maschinen, Rohre, Kabel etc. säuberlich demontiert auf dem Weg nach Zoucheng. Dort wurden sie inzwischen wieder zusammengesetzt, und die ehemalige Kokerei Kaiserstuhl produziert demnächst im stahlhungrigen, expandierenden China weiter. Bei Monatslöhnen von 100 bis 200 Euro für die chinesischen Arbeiter rentiert sich das alles. So sehr, dass der von der ehemaligen Dortmunder Kokerei nun in Zoucheng produzierte Koks auch in Europa konkurrenzfähig ist.

Zum zweiten Stichwort: *Auslagerungen und Privatisierungen* haben dazu geführt, dass sich die Erledigung vormals öffentlicher Aufgaben in vielen Bereichen auf veränderte Weise vollzieht.

Einerseits wurden ganze Handlungsfelder vollständig oder doch weitgehend dem Markt und seinen Akteuren überantwortet. Besonders eindrücklich ist in Deutschland die seit Ende der 1980er-Jahre andauernde Erosion lokaler Wohnpolitik. Die derzeit vielfach kommentierten Verkäufe kommunaler Wohnungsbestände an (ausländische) Finanzin-

vestoren bilden nur den Schlusspunkt dieser Entwicklung. Für viele Kommunen bedeutet das: Sie haben nahezu alle Handlungsmöglichkeiten im Wohnbereich verloren². Ähnliche Entwicklungen vollziehen sich auch in anderen Feldern räumlicher Entwicklung (Ver- und Entsorgung, Verkehr etc.).

Andererseits lagern öffentliche Akteure einen Teil der Aufgabenerledigung in private oder öffentlich kontrollierte Unternehmen aus – behalten aber die Verantwortung für deren Leistungen. Auch dies hat Konsequenzen für die Steuerung der räumlichen Entwicklung. Im vormals als homogen verstandenen öffentlichen Sektor entstand auf diese Weise ein buntes Spektrum von Akteuren, die jeweils eigenen Gesichtspunkten folgend, ihre Geschäfte betreiben. Schon bei mittleren Großstädten umfasst die Liste der Unternehmen, die zum »Konzern Stadt« gehören, mehrere 100 Positionen. Diese Entwicklung führt durchaus dazu, dass öffentliche Akteure in wichtigen Handlungsfeldern der räumlichen Entwicklung wirkungsvoller handeln können, weil ihnen neben dem hoheitlichen Instrumentarium nun auch (von fiskalischen Zwängen befreite) ökonomische Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Zugleich aber müssen sie sich vielfach den wirtschaftlichen Eigenlogiken der Unternehmen beugen und sind im Ergebnis, mit den Worten eines leitenden Beamten, »nicht mehr Herr im eigenen Haus«. Wesentlich ist zudem, dass sich im Raum die Aktivitäten vieler dieser Akteure überlagern, so dass selbst bei vergleichsweise einfach erscheinenden Aufgaben der Stadt- und Regionalentwicklung zahlreiche unterschiedliche Sichtweisen und Interessen allein im vormals öffentlichen Sektor zusammengeführt und berücksichtigt werden müssen. Hinzu kommen die Akteure aus den Sphären der Märkte, ohne die heute selbst klassische kommunale Aufgaben nicht mehr zu bewältigen sind.

So entsteht eine »Neue Unübersichtlichkeit«, die denen, die noch gestalten wollen, einige Virtuosität beim Knüpfen von Netzen und Partnerschaften abverlangt. Die in dieser Praxis Erfahrenen kommentieren solche Herausforderungen durchaus nicht nur negativ, sondern betonen auch deren Potenziale.

² Dabei entsprechen einige Folgen dieser Entwicklung zumindest kurzfristig nicht dem, was Kritiker zuvor vermuteten. In jüngst publizierten Ergebnissen zu einem Vergleich des Marktverhaltens der traditionellen kommunalen Unternehmen und der neuen Eigentümer zeigte sich, dass etwa die niedrigeren Durchschnittsmieten bei den privaten Unternehmen zu finden sind (vgl. vhw-Forum Wohneigentum H. 6/2006).

Zugleich aber ist deutlich geworden, dass die Rolle öffentlicher Akteure in solchen Konstellationen uneindeutig werden kann. Damit werden zum Teil weit reichende Fragen – etwa nach Transparenz, Verantwortlichkeit und demokratischer Kontrolle – aufgeworfen.

Keine von diesen Entwicklungen ist wirklich neu: Grenzüberschreitende wirtschaftliche Verflechtungen prägen die Raumentwicklung seit Jahrtausenden. Auch »der Kampf der immobilen Produktionsfaktoren, also der Standorte, um die mobilen Produktionsfaktoren« (Ramge 2006, 129) tobt schon lange. Und die Konflikte, in die neuzeitliche Stadtplanung unter solchen Bedingungen geraten kann, sind ebenfalls seit langem bekannt und – zum Beispiel für das ausgehende 19. Jahrhundert – plastisch beschrieben worden (vgl. Niethammer 1979).

Ebenfalls altbekannt sind alle Formen der »Ko-Produktion« der Stadt, also des Zusammenwirkens öffentlicher und privater Akteure – selbst in vermeintlichen Kernbereichen kommunalen Handelns wie den öffentlichen Räumen.

Und auch die Tatsache, dass der Aufgabenbestand öffentlicher Akteure nicht ehern »gesetzt« ist, sondern sich, ebenso wie die Art der Aufgabenerledigung, in stetem Wandel befindet, dürfte niemanden, der zum Beispiel die letzten 150 Jahre ins Auge fasst, überraschen.

Das alles aber bildeten die shared mental models der Gemeinschaften der Fachleute für Städtebau, Stadt-, Landschafts- und Raumplanung in den 1960er- und 1970er-Jahren nicht ab. Sie ordneten vielmehr ihr eigenes Handeln jenem starken Staat zu, der die Geschehnisse von Gesellschaft und Raum wohl zu lenken weiß und leitete daraus für die räumliche Entwicklung eine klare Führungsrolle, wenn nicht ein Monopol, ab. Es schien ihnen so, als ob »die Planung« das raumwirksame Handeln des (monolithisch gedachten) Staates rational vorbereite und koordiniere – und daraus eine geordnete räumliche Ordnung resultiere.

Es liegt nahe, dass diese mentalen Modelle heftig mit den Entwicklungen der letzten Jahrzehnte kollidieren mussten. Dies blieb nicht ohne Folgen, wie zu zeigen ist.

2. Berufsbilder

Planerinnen und Planer sahen sich in den 1960er- und 1970er-Jahren nicht nur in einer

Schaltzentrale, von der aus mit den Mitteln eines starken Staates die Entwicklung von Raum und Gesellschaft gesteuert wurde. Zu ihrer Grundausstattung an gemeinsam geteilten, mentalen Modellen gehörten auch zwei weitere Bilder:

- **Stadtschöpfer:** Insbesondere die als Architekten und Städtebauer ausgebildeten Fachleute wähten sich als »Autoren« der Stadt, als »Schöpfer einer mit ihrer Zeit im Einklang stehenden Wirklichkeit« (Eisinger 2006, 157)³.
- **Kämpfer gegen Eigennutz und Irrationalität** – mit den Worten Leonie Sandercocks (1998, 35): Planners »heroically slay the dragons of greed and irrationality«. Gerd Albers spricht im gleichen Zusammenhang (2006, 50) von einer »missionarischen Sonderstellung« und einem »Sendungsbewusstsein, das den Planer als Vorreiter der Ordnung in einer Welt widerstrebender Tendenzen sieht« (a.a. O. S. 45 f.).

Nach Jahrzehnten solcher Selbstüberschätzung trat im Verlaufe der 1980er Jahre Ernüchterung ein. Der Blick auf die Wirklichkeit wurde genauer. Das machte zum Beispiel eine Befragung von Planerinnen und Planern in vier europäischen Ländern deutlich (vgl. Keller u.a. 1993). Einer der Befragten brachte den Wandel auf die – angesichts der zuvor dominierenden Selbstbilder – griffige Formel, die Planer seien von »Schöpfern zu Feuerwehrleuten« mutiert. Räumliche Planung wurde im gleichen Zusammenhang als »Reparaturbetrieb für ansonsten ungeplante Entwicklungen« bezeichnet, und Planerinnen bzw. Planer sahen sich nunmehr in der Rolle, »post festum die Parolen zum beschlossenen Kurs und zu nicht vorhergesehenen Entwicklungen zu liefern«.

Einige Jahre später schrieb Dieter Hoffman-Axthelm (1996, 49): »Anlagekapital und Kommunalpolitik sind die beiden Mühlsteine,

³ Gelegentlich wird argumentiert, dies sein dort nicht mehr der Fall, wo sich »die Planung vom Städtebau« (als akademische Disziplin) »emanzipiert« habe. Das ist möglicherweise zu kurz gegriffen: Zwar wird in diesen eigenständigen Planungswissenschaften nicht mehr das Bild vom entwerfenden »Stadtschöpfer« gepflegt – aber die sehr oft auf das »Planungssystem« zentrierte Weltansicht impliziert die Vorstellung, dass von hier die Ordnung auszugehen habe und, wenn dies nicht der Fall ist, »Vollzugsdefizite« am Werk seien. Dieses bipolare Bild (hier das planende Subjekt, dort der Raum, den zu beplanen gilt), in dem alle weiteren Akteure zu »Störgrößen« werden, kennzeichnet nach meinen Beobachtungen viele Fach- und alle »Gesamtplanungen« – und ist dem mentalen Modell des Städtebaus eben doch nicht unähnlich.

zwischen denen sich zermalmen zu lassen, Stadtplanung genannt wird. Das Stück ist allen bekannt: ... Die Kommune/der Dezerent/die mehrheitsfähige Partei oder Koalition will den Anleger. Sie will ihn, weil sie Arbeitsplätze oder Gewerbesteuern will ... oder weil sie Brachflächen nicht glaubt füllen zu können – der Gründe sind viele. Die städtische Planung hat die Sache gangbar zu machen«.

In einer 2006 erschienenen Aufsatzsammlung finden sich weitere Realitätsbeschreibungen, die auf eine nachhaltige Veränderung der »gemeinsamen mentalen Modelle« hinweisen. Hier wiederum nur zwei Beispiele:

- »Das bestehende Plansystem (wird) zum ›Archiv‹ für Entwicklungen, die so oder so stattfinden. Der Plan hat sich durch Änderung oder Befreiung nachträglich an reale Entwicklungen anzupassen. Also dominiert das Projekt den Plan und nicht der Plan generiert das plankonforme Projekt. ... Faktisch vollzieht sich die Entwicklung immer über eine Summe von Einzelmaßnahmen.« (Ganser 2006, 529 f.)
- »Die Rolle gesamtstädtischer, dem Gemeinwohl verpflichteter Planung ... wurde stets überschätzt. Gestaltende Kraft konnte sie vor allem dort entfalten, wo sie der wirtschaftlichen Dynamik vorauseilte und den ökonomischen Erfordernissen räumlichen Ausdruck verlieh, wo sie Standortentscheidungen antizipierte oder dem ökonomischen Druck nachgab und einen gestalterischen Rahmen für private Ansiedlungen schaffte.« (Pesch 2006, 358)

Alle diese Äußerungen machen deutlich: Eine Vielfalt privater Entscheidungen prägt das Geschehen im Raum. Öffentliche Akteure gestalten diese Prozesse mit – nicht selten den marktvermittelten Entwicklung hinterher eilend.

Die Planungsfachleute sind Teil dieses Prozesses. Sie fertigen Pläne an und entwerfen Bilder möglicher Zukünfte – für private wie öffentliche Akteure. Raum-, Stadt-, Landschaftsplanerinnen und -planer sind damit Fachleute wie andere auch. Sie bringen eine professionelle Sicht (unter vielen) in Meinungsbildungsprozesse ein, an denen zahlreiche andere beteiligt sind. Ob man ihrer Meinung ganz, ein wenig oder gar nicht folgt, hängt von vielen Faktoren ab – zumeist aber kaum vom Wollen und Wünschen der planenden Fachleute.

Sofern sie in kommunalen oder staatlichen Dienststellen mit der Betreuung gesetzlich geregelter Verfahren – wie etwa der Aufstellung von Bauleitplänen – befasst sind, kommen ihnen weitere Aufgaben zu: Sie müssen in diesen Fällen dafür Sorge tragen, dass neben den vielfältigen privaten auch die unterschiedlichen öffentlichen Belange Berücksichtigung finden und in der Abwägung aller dieser Gesichtspunkte so etwas wie das gemeine Wohl sichtbar werden kann.

Aber auch hier gilt, dass die einzelne fachliche Auffassung zerrieben werden kann zwischen den Mühlsteinen der vielen anderen Sichtweisen und Interessen.

James A. Throgmorton (2000, 375; vgl. mehr bei: Selle 2005, Kap. 12) hat für diese Rolle ein schönes Bild geprägt: »Planners are ... just skilled voices, voices that speak within a turbulent and often unpredictable flow.«

Diese einfachen Einsichten wurden über lange Zeit verdeckt von einem beruflichen Selbstverständnis, dessen mentalen Modellen der Realitätsbezug abhanden gekommen war. Angelus Eisinger (2006, 159) hat das für den Diskurs in Architektur und Städtebau so formuliert: »Eine entscheidende Lektion des 20. Jahrhunderts findet in der urbanistischen Reflexion bis heute keinen Platz: Die Prägekraft eines städtebaulichen Vorschlags verblasst in den Netzen von Determinanten und Interessen, in denen die gebaute Realität ihre Konturen annimmt.« Das verlange eine Auseinandersetzung mit diesen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen. Die aber finde nicht statt. Daher unterliege »die Architektur noch immer einer akuten Verkürzung der Realität«.

Eisinger schreibt »findet bis heute keinen Platz ...« und tatsächlich muss man feststellen, dass die beschriebene Ernüchterung und die Korrekturen der Selbstbilder keinesfalls die ganze Disziplin erreicht haben. Vielmehr spuken noch immer und schon wieder umfassende Gestalt(ungs)ansprüche durch städtebauliche Entwürfe und Planerdiskussionen: Manche Städtebauer sehen ihr altes Rollenbild vollauf bestätigt, scheint man doch wieder im Stadtmaßstab Wirklichkeiten nach eigenen Entwürfen gestalten zu können – nicht hier, aber einige tausend Meilen weiter östlich. Dass dieser »Formenkontrollanspruch« eines »Autors« auf ganze Städte *autoritäre* Verhältnisse (wenn nicht totalitäre politische Systeme; vgl. Hoffman-Axthelm 2006, 519 und Hoch 2007)

voraussetzt, blieb und bleibt gerne unbeachtet⁴.

Auch in jüngeren theoretischen Konzepten der Stadtentwicklungspolitik schimmern einmal mehr umfassende Gestaltungsansprüche durch (zitiert nach Hochstadt 2005, 11 und 35): »Stadtmanagement hat für uns die Aufgabe, aktuelle und künftige städtische Prozesse so zu gestalten und zu organisieren, dass die Totalität von Stadt optimal berücksichtigt wird.« Und – allerdings in Fragenform – noch weiter reichend: »Können wir diesen Kapitalismus steuern durch die Art, wie wir bauen und unsere Städte regieren?«

Die Auseinandersetzung mit der Frage, wie und warum sich solche realitätsfernen Rollenbilder und Selbstzuschreibungen halten können, wäre eine eigene Untersuchung wert. Offensichtlich gibt es eine Tendenz zur Immunisierung gegen Realitätswahrnehmungen. Dies kann soweit gehen, dass in Diskussionen über zukünftige Inhalte der Ausbildung in Architektur und Städtebau⁵ dem Argument, man müsse sich verstärkt um Rahmen- und Realisierungsbedingungen kümmern, die Frage entgegengehalten wird: »Wollen wir das denn wirklich wissen?«

Es gab und gibt viele Anlässe, wirklichkeitsfremde Selbstbilder beiseite zu legen und zu realitätsbezogenen Bestimmungen von Rolle und Möglichkeiten professionellen Handelns im Kontext räumlicher Entwicklung zu kommen.

Feststellungen wie diese können allerdings Irritationen auslösen: Heißt das, fragte etwa ein Student in diesem Zusammenhang, dass wir uns den Realitäten anpassen, lediglich die Nutzungsansprüche an den Raum »managen« und alle unsere eigenen Ansprüche aufgeben sollen?

Das ist selbstverständlich nicht gemeint. Jede Profession wird ihre eigenen Leitbilder oder ihre spezifische Ethik entwickeln – nicht aber annehmen dürfen, dass diese höher stehen als

⁴ In einem solchen Umfeld nimmt es auch nicht wunder, wenn auch hierzulande Städtebauer – z.B. in programmatischen Äußerungen auf Tagungen – dazu auffordern, »die Zwischenstadt in Ordnung zu bringen« oder die »europäische Stadt weiterzubauen« ...

⁵ Solche Reaktionen sind in manchen dieser Diskussionszusammenhänge an Architekturfakultäten tatsächlich zu hören. Anders in grundständigen Planungsstudiengängen: Hier hat man kein Problem mit der Analyse von Kontext und Rahmenbedingungen professionellen Handelns – was Fehleinschätzungen der professionellen Gestaltungsmöglichkeiten nicht ausschließt.

die Werte und Ziele anderer⁶. Außerdem heißt Realitäten zur Kenntnis nehmen nicht, sie für unabänderlich ansehen. Sondern in der Auseinandersetzung mit ihnen Position und Weg zu bestimmen. Und dazu benötigt man wieder die weiter reichenden Vorstellungen und Leitideen. Die erweisen mithin ihren Gebrauchswert vor allem dann, wenn sie in der Wirklichkeit zur Orientierung taugen. Darin ähneln sie den Utopien, von denen Urs Widmer (2002, 85) schreibt: »Sie sind nicht dazu da, auf der Stelle Wirklichkeit zu werden. Jetzt und sofort und genau so. Sie dienen aber durchaus dazu, auch fern liegende Möglichkeiten und Hoffnungen einmal zu bedenken. Damit wir dann, im wirklichen Leben, in jene Richtung gehen können ...«

In Sachen Stadtentwicklung ist man jedoch nicht allein unterwegs. Insofern entscheidet sich die Frage, ob man der Utopie, oder den »fern liegenden Möglichkeiten« je näher kommt, durch das Handeln vieler. Auch das lenkt den Blick wieder zurück auf die Realitäten – was in diesem Fall heißen kann, »über Koalitionen nachzudenken, welche die Netzwerke, die sich von den Planwelten aus in die faktischen städtischen Räume spannen, zu stärken vermögen« (Eisinger a.a.O. 161).

War bislang von den Selbstbildern der Planungsfachleute die Rede, soll nun der Blickwinkel verengt werden auf diejenigen unter ihnen, die sich wissenschaftlich mit der räumlichen Entwicklung und den Möglichkeiten, auf sie gezielt Einfluss zu nehmen, auseinandersetzen. Im Folgenden werden also die mentalen Modelle der *scientific community* genauer betrachtet.

3. Akteure

Alltägliche Wirklichkeiten kamen in der planungstheoretischen Diskussion der letzten Jahre eher selten vor. Es dominierte die Diskussion um Konzepte, Modelle, und Planungsverständnisse.

Auch hier sind Neuorientierung und Umgewichtung wünschenswert. Welche Richtung dabei eingeschlagen werden sollte, macht das folgende Zitat deutlich: »The human, and mo-

⁶ Auf den Sonderfall der Tätigkeit für Kommune oder Staat wurde schon verwiesen: Auch hier haben die fachlichen Orientierungen der Planerinnen und Planer keinen höheren Geltungsgrad als anderswo, aber ihnen kommen zusätzliche hoheitliche Aufgaben zu – etwa faire Verfahren und die angemessene Berücksichtigung der öffentlichen Belange (in den von ihnen zu gestaltenden Abwägungsprozessen) zu gewährleisten.

re specifically, the urban habitat, takes form as multiple forces interact with each other in ways that are not fully predictable ... It is, therefore, obvious that planners need to have a good understanding of how these city-forming processes work ... This formulation posits the city-forming process first, before there can be any serious talk of strategic intervention.«

Mit diesen Worten John Friedmanns (2006, 275) lässt sich unmittelbar an den bisherigen Gedankengang anknüpfen: Für die zukünftige Diskussion über räumliche Entwicklung ist es, so Friedmann, von vorrangiger Bedeutung, zunächst zu verstehen, unter welchem und wessen Einfluss sich Städte und Regionen verändern. Erst dann kann sinnvoll gefragt werden, auf welche Weise diese Prozesse – etwa von öffentlichen Akteuren – planend, steuernd oder entwickelnd beeinflusst werden können.

Mit einem solchen analytischen Zugang wird auch erkennbar, dass in der räumlichen Entwicklung keine abstrakten Kräfte, sondern reale Akteure wirksam sind – Friedmann: »Roughly speaking, state, capital and organized civil society.« Ihr Handeln verursacht ständige Veränderungen im Raum. (vgl. auch Boelens 2006, insbes. S. 34 f.)

Gerd Albers (1988, S. 2) hat bereits vor zwei Jahrzehnten Stadtentwicklung in ähnlicher Weise als »Niederschlag vieler unterschiedlicher Bemühungen über lange Zeiträume« beschrieben. Albers zieht aus dieser Feststellung die Konsequenz, dass der in der städtebaulichen Diskussion immer mal wieder belebte Widerspruch von »geplanter« und »gewachsener« Stadt in die Irre führt.

Damit wurde bereits – *avant la lettre* – auf einen Sachverhalt verwiesen, der uns in den letzten Jahren unter dem politikwissenschaftlichen Stichwort »Governance« wieder begegnet: Die Entwicklung der Städte wurde und wird nicht von einem Punkt aus zentral gelenkt. »Government bureaucracies, political organizations, corporations, developers, organized civil society, and other social institutions all share planning function. As space is continuously modified intentionally for human use, it is planned, but this development is very rarely the product of formal planning processes« (Briassoulis 1997, 105; vgl. zur notwendigen Differenzierung der Akteure Selle 2005, Kap. 3 und 13).

Das planende und steuernde Handeln öffentlicher Akteure ist lediglich ein Impuls unter vielen, die auf die Entwicklungen der Städte einwirken. Es gilt, wie Hubert Heinelt (2006, 238) schreibt, auch in der wissenschaftlichen Arbeit »Abschied zu nehmen ... von Vorstellungen des Staates als einem der Gesellschaft übergeordneten politischen Entscheidungszentrum«.

Die verstärkte Beachtung von Governance-Prozessen bedeutet jedoch nicht, dass »Government«, also das »traditionelle (>formelle« und »offizielle«) politisch-administrativen System« (Wollmann 2006, 300 f.) außer Kraft gesetzt sei. Zwar ist »eine rapide Ausdehnung der Governance-Strukturen mit der Vermehrung der halb-öffentlichen, privat-kommerziellen, gemeinnützigen, zivilgesellschaftlichen usw. ... Organisationen und Akteure in einer wachsenden Zahl relevanter kommunaler Handlungsfelder« zu beobachten. Dem stehen jedoch auch, so Wollmann (2006) Tendenzen zur Stärkung des traditionellen politischen und funktionalen Profils in den Kommunen gegenüber. Man wird also das stadtentwicklungspolitische Handeln öffentlicher Akteure als »Government-Governance Mix« begreifen müssen – ohne damit zu den überholten Vorstellungen von einem steuernden Zentrum zurückzukehren.

Wie auch immer der »Mix« im Einzelfall aussehen mag – es bleibt bei *Steuerungsbemühungen*. Wer das theoretische Konzept der durch viele Akteure determinierten Stadtentwicklung ernst nimmt (oder wer nur die Praxis aufmerksam beobachtet), muss davon ausgehen, dass die öffentlichen Akteure ihre Vorstellungen vielfach nicht oder nur in – durch die Einflüsse anderer Akteure – modifizierter Form umsetzen können. Dieser Hinweis scheint angesichts der gelegentlich überzogenen Hoffnungen, die an die Konsens bildende Kraft von Netzwerken und kooperativen Handlungsformen geknüpft werden, notwendig (vgl. am Beispiel der PPP's ähnlich skeptische Hinweise bei Heinz 2006).

Ein weiterer Hinweis lässt sich aus diesen Überlegungen für die Forschung gewinnen: Wer räumliche Entwicklung verstehen – und in der Folge beeinflussen – will, wird sein Augenmerk nicht nur auf öffentliche Akteure richten können. Empirisch fundierte Untersuchungen zum raumwirksamen Handeln der anderen Akteure im Raum sind jedoch noch rar. Ihr Handeln wird – den Traditionen der statistischen Betrachtungsweisen folgend –

zumeist nur als Rahmenbedingung öffentlichen Handelns begriffen⁷.

Selbstverständlich wird es auch weiterhin sinnvoll oder geboten sein, das Handeln öffentlicher Akteure in den Mittelpunkt einzelner Untersuchungen zu stellen. Aber wenn dies ausschließlich oder überwiegend geschieht, entsteht kein verlässliches Bild der – um auf Friedmann zurückzugreifen – *city-forming processes*. Wer diese Prozesse⁸ abbilden will, wird das Augenmerk verstärkt auch anderen Akteuren widmen müssen.

4. Perspektiven

Der frühen Planungstheorie (der 1950er- und 1960er-Jahre) ging es um den Prozess des Planens *an sich*. Ausdrücklich wurde darauf hingewiesen, dass dieses »Planen« unabhängig von der jeweiligen Aufgabe zu betrachten sei – es gehe ganz allgemein um Ziel-Mittel-Wahl, rationale Entscheidungen und dergleichen (vgl. Friedmann a.a.O. 269 f., Seite 2005, Kap.3).

Ein Teil der amerikanischen Diskussion ist immer noch diesem Gegenstandsverständnis verpflichtet, während im europäischen Raum zumeist von Prozessen der Stadt-, Regional-, Landschafts- oder allgemeiner: Raumplanung die Rede ist. Aber auch bei dieser Betrachtungsweise stehen Verfahren und Institutionen im Mittelpunkt der Betrachtung: das System der Raumplanung, die Aufstellung der Bauleitpläne, die Implementation der Landschaftsplanung, die Kooperation in der Regionalplanung etc.

⁷ Dabei verhält es sich in den Wirklichkeiten der Raumentwicklung häufig gerade umgekehrt: Öffentliche Aktivitäten sind für viele private Akteure nur von geringer Bedeutung: Das kann – um nur Beispiele zu nennen – für bestimmte Formen bürgerschaftlichen Engagements ebenso gelten wie für betriebliche Entscheidungen großer Unternehmen. Umso wichtiger ist es, herauszufinden, nach welchen Gesichtspunkten diese Akteure handeln und wie ggf. intensiver auf ihre Aktivitäten Einfluss genommen werden kann. Das lässt sich in vielen Handlungsfeldern der Raumentwicklung illustrieren. Nur ein – willkürlich gewähltes – Beispiel: Die Standort- und Ausbauplanung von Kraftwerken ist gleichermaßen von großer gesellschaftlicher wie räumlicher Bedeutung. Aber sie wird fast ausschließlich nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten vorgenommen. Der Einfluss öffentlichen Handelns scheint marginal (vgl. Fromme 2006).

⁸ Man könnte einwenden, dass doch auch technische oder ökonomische Veränderungen *city-forming* wirken. Eisinger (2006, 141) benennt etwa Autos, Mobiltelefone als »Raumproduzenten«. Dem ist nicht zu widersprechen. Aber da Mobiltelefone oder Automobile erst mit der Nutzung durch Menschen raumwirksam werden, lassen sich die Wirkungen solcher Faktoren auch über einen akteursorientierten Forschungsansatz erfassen.

Will man dieses Verständnis auf einen kurzen Nenner bringen, kann man also von der »verfahrenbezogenen« Perspektive sprechen.

So aber wird Stadtentwicklung, werden die *city forming processes* ebenso wenig verständlich wie die Voraussetzungen und Wirkungen des Akteurshandelns. Daher liegt es nahe, in der Forschung verstärkt eine Perspektive einzunehmen, die man im Unterschied zur erstgenannten als raum- und akteursbezogen bezeichnen kann. Mit ihr wird die Blickrichtung um 180° gedreht und zugleich der Blickwinkel erweitert: Nicht Verfahren und Steuerungsformen stehen im Vordergrund, sondern Entwicklungen im Raum, die begriffen werden als Ausdruck des Handelns einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure. Gefragt wird also: Was geschieht im Raum bzw. was soll dort geschehen? Und: Wer prägt diese Entwicklungen bzw. welche Akteure sind beteiligt oder betroffen? Und handlungsorientiert wäre zu ergänzen: Wie kann auf diese Entwicklungen und die daran Beteiligten eingewirkt werden? Hier kommen dann – unter anderem – auch die vorgenannten Verfahren und Formen wieder ins Spiel.

Die verfahrensbezogene Perspektive mag möglicherweise in jenen Fällen zu relevanten Ergebnissen führen, bei welchen die öffentlichen Akteure ihr eigenes Handeln planen, also eigene raumwirksame Tätigkeiten vorsteuern und – sofern die betrachtete Verfahrenssequenz bis zur Umsetzung reicht – über die für die Planrealisierung erforderlichen Ressourcen verfügen.

Hingegen ist die raum- und akteursbezogene Perspektive in all jenen Fällen erforderlich, in welchen Entwicklungen im Raum zum Gegenstand werden, die im Wesentlichen von privaten Akteuren geprägt werden. Hier können öffentlich Akteure nicht das Verhalten Dritter »planen«, sondern es bestenfalls beeinflussen. Wo diese Beeinflussung über das Setzen von Rahmenbedingungen der Bodennutzung hinausgeht, verlassen wir die Sphären des Planens und begeben uns in die vielgestaltige Welt des Aushandelns, Vereinbarens, Kooperierens, des Zusammenführens verschiedener Akteure und des Bemühens, in den Schnittmengen ihrer Aktivitäten zu abgestimmtem Handeln zu kommen. Mit anderen Worten: Hier ist von »Governance« die Rede.⁹

⁹ Um ein Missverständnis zu vermeiden: Die beiden Perspektiven schließen einander nicht aus. Ebenso wie in der

Ein Beispiel mag verdeutlichen, was gemeint ist: Unter den Handlungsfeldern der Stadtentwicklung sind z.B. alle auf Umstrukturierungen im Bestand bezogenen Aufgaben in hohem Maße von Eigenaktivitäten und Mitwirkungsbereitschaft privater Akteure geprägt. Ob es nun um die Wiedernutzung von Branchen, Qualitätsanpassungen in Wohnungsbeständen, Stabilisierung problematischer Quartiere oder *business improvement* geht – immer wird der forschende Blick zunächst auf die besondere Situation der jeweiligen Räume und die spezifischen Interessen und Handlungsoptionen der Akteure (oder »Stakeholder«) gerichtet sein, bevor sinnvolle Aussagen – zum Beispiel über die Mitwirkung öffentlicher Akteure an diesen Prozessen – getroffen werden können (vgl. in diesem Sinne die Darstellung zum Brownfield-Redevelopment bei Koll-Schretzenmayr 2006).¹⁰

Indem die räumlichen Entwicklungen und die zuzuordnenden Akteurskonstellationen zum Ausgangspunkt der Betrachtung gemacht werden und das Steuerungshandeln darauf bezogen wird, ergeben sich Folgerungen, die weitere Unterschiede zu bisherigen Betrachtungsweisen markieren. Vier seien genannt:

1. Machtfragen von Anfang an: Die planungstheoretische Diskussion tat sich schwer mit der Macht (vgl. Friedmann 2006, 272 f.). In den rationalen Planungsmodellen schienen Zweck-Mittel-Relationen und logische Ableitungen zu »richtigen« Entscheidungen zu führen (vgl. zur Kritik: Reuter 2006, 211 ff.); selbst in späteren Konzepten, die gegen das technokratische Denken zu Felde zogen, war bestenfalls von der »Macht des Arguments« die Rede. Die ökonomische, soziale und politische Wirklichkeit, die von Ungleichheit und asymmetrischer Machtverteilung geprägt ist, kam in diesen Planungskonzepten nicht vor. Das ändert sich, wenn die räumliche Entwicklung und die hier teilhabenden oder von ihr betroffenen Akteure am Ausgangspunkt der Betrachtungen stehen und Steuerung als poli-

tischer und gesellschaftlicher Prozess betrachtet wird. Räumliche Entwicklung ist dann zu lesen als Ergebnis andauernder Auseinandersetzung zwischen ungleichen Akteuren.

2. Über die »Gesetzgeberperspektive« hinaus: Auch die Politikwissenschaften haben ihre Perspektive gewechselt. Waren sie früher einer, wie Renate Mayntz schreibt (1997, 284 f), Gesetzgeberperspektive verpflichtet »rücken nun andere, für Netzwerke oder Verhandlungssysteme charakteristische Probleme in den Mittelpunkt: die Handlungs- bzw. Entscheidungsfähigkeit der in Netzwerken verbundenen Akteure, die dabei von staatlichen Akteuren gespielte besondere Rolle, und die Qualität der in derartigen Strukturen erzielbaren Politikergebnisse«. Das entspricht weitgehend der hier vorgeschlagenen Sichtweise – sofern man die räumliche Entwicklung als Ausgangs- und Endpunkte der Betrachtung (in dem Sinne, dass im Raum Entwicklungen beeinflusst werden sollen – die Aufgaben und die Ergebnisse der Politik also hier sichtbar werden) hinzufügt.

3. Essenzielle Kommunikation: In einem akteursorientierten Forschungsansatz werden die kommunikativen Bezüge zwischen den Handelnden zu einem wesentlichen Bestandteil des Untersuchungsgegenstandes. Kommunikation ist hier also nicht mehr als freundliche Dreingabe für die eher schwachen Beteiligten zu verstehen, sondern als ein notwendiger Bestandteil, als »Ferment« des gesamten Prozesses (vgl. Reuter 2006, 220 und Selle 2005, Kap. 10).

4. Substanz und Prozess: In den klassischen Planungstheorien ist vielfach dafür plädiert worden, zwischen substanzieller (den Gegenstand, die räumliche Entwicklung betreffender) und prozessualer (auf die Gestaltung von Verfahren bezogener) Theoriebildung zu unterscheiden. Ganz ähnlich auch die Unterscheidung von theories in planning (Theorien und Modelle zur Erklärung räumlicher Entwicklung) und theories of planning (Theorien, die auf den Planungsprozess selbst gerichtet sind). Das mag dann angemessen sein, wenn Planung losgelöst vom Gegenstand des Planens betrachtet und »theoretisiert« wird. Wenn jedoch die Entwicklung des Raumes den Ausgangspunkt der Betrachtung bildet und diese Entwicklung als Ausdruck der Aktivitäten vieler Institutionen, Gruppen und Personen verstanden wird, dann stehen das Handeln der Akteure und die Entwicklungen im Raum in unauflöslicher Verbindung. Entsprechend

Wirklichkeit Formen von Government und Governance miteinander verflochten vorzufinden sind, kann es für bestimmte wissenschaftliche Zwecke sinnvoll sein, zum Beispiel eine raum- und akteursbezogene Perspektive in einem zweiten Schritt auf spezifische Verfahren bzw. Instrumente öffentlicher Akteure zu fokussieren.

¹⁰ Dieser einfache Grundsatz wird allerdings sehr oft nicht berücksichtigt, und so findet man immer wieder Beiträge über Steuerungsformen, insbesondere Stadtentwicklungs- oder strategische Planung, bei denen nicht klar ist, wer da was – für wen – »plant«. Ein öffentlicher Akteur kann z.B. kaum Veränderungen in Wohnungsbeständen (privater Akteure) »planen«. Er mag aber darauf Einfluss nehmen können, wenn die Dynamik der Bestandsveränderungen und die Optionen der Beteiligten klar sind.

müssen Substanz und Prozess im Zusammenhang betrachtet werden, was sich bei einer akteursorientierten Betrachtung, die sich auf Inhalte und Art des Handelns (Was? Wie?) bezieht, gleichsam von selbst ergibt.

5. Begriffe

Die Begriffe, die man sich von etwas mache, seien die Griffe, mit denen sich die Dinge in Bewegung setzen ließen. Das hat Bertolt Brecht geschrieben. Wendet man das auf den Begriff »Planung« an, so lässt sich mit ihm in seiner derzeitigen Verfassung wenig bewegen (vgl. Selle 2005, Kap. 2). Daher steht in diesem Beitrag das Wort »Planung« zumeist in Anführungszeichen. Das bringt sozusagen die spitzen Finger zum Ausdruck, mit der man das Wort derzeit im wissenschaftlichen Teil der Fachdiskussion nur mehr anfassen und nutzen kann. Denn »Planung« bedeutet alles und nichts: »Wer sich anschickt, von »Planung« zu reden, muss vorweg als Ausgangslage zur Kenntnis nehmen: Es herrscht eine gerade abenteuerliche Grenzenlosigkeit des Planungsbegriffs vor« (Keller 2006, 352)¹¹.

Um diesem, insbesondere für die wissenschaftliche Arbeit schwer wiegenden Mangel abzuhelpen, können die beiden oben beschriebenen Perspektiven als Unterscheidungs- und Definitionshilfe dienen.

Die verfahrensbezogene Perspektive nähme demnach Planung in den Blick. Diesmal ohne Anführungszeichen und vergleichsweise eng verstanden als Vorsteuerung der Bodennutzung durch öffentliche Akteure, indem

(a) die »raumwirksamen Tätigkeiten« (Keller a.a.O. S. 353) verschiedener öffentlicher Ressorts, Dienststellen, Betriebe etc. koordiniert und – im Zusammenhang mit bestimmten Planarten –

(b) Rahmen für die privaten (durch Marktmechanismen gesteuerten) Verfügungsmöglich-

keiten über Grund und Boden gesetzt werden. Diese Planung basiert auf gesetzlich geregelten Verfahren, ist klar identifizierbaren öffentlichen Institutionen übertragen und bedarf der politischen Legitimation.

Eine solche Planung bereitet Entwicklungen im Raum vor, koordiniert, setzt (rechtliche) Rahmen. Entwickelt, verändert wird von anderen – es können dies andere öffentliche Akteure sein, vorrangig aber wird es sich um private Raumnutzer handeln. Die Ziele dieser Planung bedürfen also zu ihrer Realisierung der Mitwirkungsbereitschaft anderer. Früher ist dieses Verhältnis treffend als »Huckepack-Implementation« benannt worden.

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit einem so verstandenen Gegenstand kann zu Recht mit der traditionellen Bezeichnung »Planungstheorie« belegt werden. Sie nimmt die oben beschriebene »verfahrensbezogene« Perspektive ein und analysiert die Voraussetzungen, Verläufe und Wirkungen des Handelns der planenden öffentlichen Akteure. Da Uneinigkeit darüber herrscht, wer in diesem Sinne ein »planender öffentlicher Akteur ist« – die einen sehen nur die »räumliche Gesamtplanung« als solchen an, andere halten dafür, dass auch die Ressortplanungen als solche zählen – empfiehlt es sich im Forschungszusammenhang, Akteur und Verfahren präziser zu benennen (Stadtplanung, Landschaftsplanung, Regionalplanung etc.).

Ein anderes Erkenntnisinteresse verfolgt, wer sich mit räumlicher Entwicklung auseinandersetzt und die Frage stellt, welche Akteure dazu auf welche Weise Beiträge leisten (können). Hier geht es also um Entwicklung¹² in jenem doppelten Sinn, auf den bereits Albers aufmerksam gemacht hat:

- sich entwickeln und
- entwickelt werden.

Die für dieses Gegenstandsverständnis angemessene raum- und akteursbezogene Perspektive ist bereits beschrieben worden. Bleibt noch darauf hinzuweisen, dass »Stadt entwickeln« eine Vielzahl von Tätigkeiten umfasst: Da wird ausgehandelt, moderiert, investiert, entwickelt, ge- und verkauft, organisiert, umstrukturiert, hoheitlich angeordnet, kooperativ

¹¹ »Planung« ist den einen Passepartout für alles irgendwie rational geleitete Agieren der Menschen, andere bezeichnen damit eine Gesamtheit staatlichen Handelns, das nicht der Marktlogik folgt, und Dritte zielen mit diesem Wort auf spezifische Institutionen und Verfahren der räumlichen Planung öffentlicher Akteure ... Das Unbehagen an den Begriffen scheint weit verbreitet. Eisinger (2006, 140) kritisiert etwa die Unschärfen bei der Benennung der Räume: »Die Häufigkeit der Wortschöpfungen verweist darauf, wie lose und unbestimmt die Verbindung zwischen den Räumen unseres Alltags und den dafür verfügbaren sprachlichen Angeboten geworden ist. ... Die Bedeutungswolken schweben mehr und mehr unbeteiligt über den Phänomenen, die sie zu benennen vorgeben«.

¹² Wobei »Entwicklung« hier nicht als »unterschwellig wertende« Bezeichnung für etwas *per se* Positives (so die Vermutung von Donald Keller 2006, 353), sondern ausdrücklich nicht wertend Verwendung findet.

gesteuert, aus schwacher Position verhandelt. Da werden Milieus gepflegt und Netze geknüpft, Partner gesucht, Sponsoren gefunden, Schulden gemacht, Unternehmen gegründet, Verwaltungen neu gegliedert, Prozesse organisiert, Stadtmarketing betrieben, Standortgemeinschaften gebildet und so fort.

Wie bezeichnet man diese Aktivitätsvielfalt? In der Vergangenheit wurde hier immer wieder auch die Bezeichnung »Planung« verwendet¹³ – mal als überwölbende Aktivität, mal als Akteur (»die Planung moderiert«). Beides überdehnt das Wort und trägt in hohem Maße zu Missverständnissen bei. Sinnvoll scheint es zu sein (zum Beispiel), von *Stadtentwicklung* oder allgemeiner *räumlicher Entwicklung* zu sprechen. Wenn der Blick dabei in besonderer Weise auf einzelne Akteure gerichtet wird, dann stehen deren »Beiträge zur räumlichen Entwicklung« im Mittelpunkt der Betrachtung.¹⁴

Das könnten, um auf Brecht zurück zu kommen, »Griffe« sein, mit denen sich *Forschungsgegenstände* sinnvoll benennen und bewegen lassen.

Für den Alltagsgebrauch, etwa die Kennzeichnung eines Berufsfeldes, ergeben sich aus solchen Überlegungen keine unmittelbaren Konsequenzen. Dort wird wohl noch einige Zeit von »Planung« in einem sehr weiten Sinne die Rede sein. Aber es zeichnen sich doch schon weitere Optionen ab, von denen Wortzusammensetzungen mit »-entwicklung« (Regional-, Landschafts-, Stadtentwicklung) und »-management« (Stadt-, Quartiersmanagement usw.) derzeit am häufigsten sind. Welche für die Verständigung innerhalb des Berufsstandes und zur Vermittlung seines Profils nach außen geeignet ist, wird sich zeigen. In die wissenschaftliche Diskussion sollte aber schon vorher etwas mehr Klarheit bei der Wahl von Begriff und Bezeichnung einziehen.

6. Modelle

Die 1970er-Jahre sind längst vorbei. Mit ihnen ging die Vorstellung, Stadt und Gesellschaft seien umfassend von einer (staatlichen) Instanz zu steuern, in die Geschichte ein. Nur in der Theoriediskussion halten sich noch immer Überreste jener fernen Jahre, die als Bezugspunkte oder gar Maßstäbe für heutige Entwicklungen aufgerufen werden. Das gilt insbesondere für die so genannten Modelle in der Planungstheorie. Kaum eine Abhandlung dieses Themas, die nicht beim »rationalen«, »komprehensiven« oder »geschlossenen« Modell jener Jahre beginnt und spätere Entwicklungen dazu in Bezug setzt. Aktuell gilt das zum Beispiel für die erneute Beschwörung »strategischer« Planungskonzepte¹⁵.

An dieser Bezugnahme ist nicht der weit reichende Rückgriff zu kritisieren. Auch die Tatsache, dass offensichtlich keine einheitliche Meinung darüber besteht, was denn nun ein »Modell« ist – etwa im Unterschied zu »Paradigma«, »Idealtypus«, »Theorie«, »Ansatz«, »Konzept« oder »Verständnis« (alle diese Bezeichnungen finden in diesem Zusammenhang auch Verwendung) – rechtfertigt allein noch nicht die Ablehnung dieses »Modell-Denkens«. Entscheidender ist meines Erachtens die Frage nach dem Gebrauchswert dieser Form des Theoretisierens. Denn: Wozu taugen »die Modelle« eigentlich? Drei Gesichtspunkte seien geprüft:

Erstens: Wirklichkeiten werden mit ihnen offensichtlich nicht beschrieben. Zu Recht ist schon der »komprehensive« Ansatz als weltfernes Gottvatermodell kritisiert worden (Siebel 2006, vgl. Reuter 2006), in dem ein planendes Subjekt unterstellt werde, das »allwissend, allmächtig und jenseits von Gut und Böse handelt«. Später wurde, wiederum völlig zu Recht, dem »kommunikativen Modell« vorgeworfen, dass es machtvorgeworfen und mithin auch nicht von dieser Welt sei.

Zweitens: Trotz ihres in der Regel hohen normativen Gehaltes taugen solche »Modelle« angesichts ihres mangelnden Realitätsbezuges damit auch nicht als Handlungsanleitungen und Wegweisungen für den Alltag.

Drittens: Zur Verständigung innerhalb der Disziplin sind sie ganz offensichtlich auch un-

¹³ Das geschieht auch weiterhin. So beschreibt etwa Bolens (2006) umfassende, akteursbezogene Aushandlungsprozesse als notwendiges Mittel der regionalen Entwicklung und sieht diese *beyond the plan* angesiedelt, bezeichnet das Ganze dann aber wieder unverdrossen als *planning*.

¹⁴ Ein solcher Beitrag zur räumlichen Entwicklung können etwa die oben beschriebenen Planungsprozesse öffentlicher Akteure sein, wobei dann im Einzelnen zu prüfen wäre, wie weit dieser »Beitrag« reicht.

¹⁵ Zuvor war die »projektorientierte« Planung als vermeintliches Gegenstück des »komprehensiven Modells« in die Diskussion eingeführt worden.

geeignet. Wer, um etwa ein Beispiel zu nennen, die grotesken Umdeutungen und Fehlinterpretationen des Inkrementalismus – von dem viele, die ihn zu kritisieren meinten, wohl nur das Stichwort *muddling through* kannten, das aber keineswegs diese Denkrichtung angemessen kennzeichnet – Revue passieren lässt, wird in dieser Art von Modellen wohl nur eine Form der Förderung wissenschaftlicher Publikationen, die um immer neue Missverständnisse kreisen, sehen können. Ganz ähnlich verhält es sich mit der Debatte um die diskursive oder kommunikative Denkschule. Hier wurde der kritisch-analytische Diskursansatz Habermas'scher Prägung als Handlungsanleitung für die Gestaltung von Planungsprozessen missverstanden und natürlich in der Folge wegen seiner unrealistischen Prämissen angegriffen.

Die Liste ließe sich verlängern. Bleibt die Frage: Welche Funktionen hatten die Modelle und die Bücher füllenden Diskussionen um sie dann? Bei der Suche nach Antworten kommen wieder die *shared mental models* in den Blick. Tatsächlich könnte es sich bei den Modellen nicht um Versuche der Realitätsabbildung, sondern um Leitmotive und Metaphern handeln, die von der wissenschaftlichen Gemeinschaft für eine bestimmte Zeit geteilt werden und die dann – der Paradigmenentwicklung nicht unähnlich, allerdings ohne dem strengen Gebot der Falsifizierung zu folgen – von einem nächsten abgelöst werden.

Aus einem solchen Blickwinkel würde sich die Entwicklung dieser mentalen Modelle etwa auf folgende Weise beschreiben lassen: Die rationalen Konzepte der 1950er- und 1960er-Jahre wären dann als eine erste Gegenreaktion der im Entstehen begriffenen Planerzunft auf vorgängige städtebauliche Selbstbilder zu verstehen. So schreibt Gerd Albers (2004, 16): »Offenbar artikulierte sich in der zweiten Jahrhunderthälfte vor allem in den Vereinigten Staaten ein besonderes Interesse an einem rationalen und nachvollziehbaren Planungsprozess – im Gegensatz zu dem traditionellen Selbstverständnis vieler europäischer Planer, die hier den ›schöpferischen Akt‹ des kompetenten Fachmannes im Mittelpunkt sahen«.

Die Übersteigerung dieses ersten Ablösungsprozesses in den Datengebirgen der »komprehensiven« Planungsmodelle rief dann die Kritik der Inkrementalisten hervor, die – völlig zu Recht – darauf verwiesen, dass in einer fragmentierten Gesellschaft solche ganzheitli-

chen Ansätze irrelevant sind und es der kleinen Schritte vieler Akteure bedürfe, um Verbesserungen zu bewirken.

Rationales wie inkrementales Denken wurde dann – wiederum zu Recht – als technokratisch gebrandmarkt. Die Kritiker wiesen auf die Problematik unterschiedlicher Werte und die Notwendigkeit der diskursiven Verständigung über Probleme wie Ziele hin.

Aber auch das konnte nicht unwidersprochen bleiben: Schließlich finde, so der Einwand, die Kommunikation nicht im luftleeren Raum, sondern unter Bedingungen von Interessen, Macht und Herrschaft statt und die theoretische Modellbildung habe diesen »dunklen Seiten« mehr Aufmerksamkeit zu widmen. Wer wollte dem widersprechen?

Wenn nun mit »Governance« auf der einen und »Stadtmanagement« auf der anderen Seite zwei neue Begriffe, hinter denen auch wieder »mentale Modelle« stecken, in die Diskussion gebracht werden, dann verweist dies zurück auf einige Bestandteile des Inkrementalismus-Modells (selbstverständlich in neuem Gewand). Womit sich das Bild rundet.

Diese kurze und zweifellos stark vereinfachende Darstellung der Modellbildung in den letzten sechs Jahrzehnten macht deutlich, dass eigentlich alle Diskussionsteilnehmer auf Richtiges und Wichtiges hinwiesen: Versteht man den »schöpferischen Akt« als kreatives Moment, das »komprehensive Modell« als Bemühen um ganzheitliche Betrachtungsweise, die Informationsberge und Zielkaskaden als Versuch, Transparenz herzustellen, die kleinen Schritte in fragmentierten Umwelten als Wiederherstellung des Realitätsbezuges, die Diskurse als Beitrag zur Verständigung der Beteiligten untereinander und die Verweise auf Macht und Ungleichheit als notwendige Relativierung idealistischer Planerkonzepte, so fügt sich alles ineinander und ergibt ein halbwegs vollständiges Bild von der Vielfalt der Anforderungen an professionelles Handeln in der räumlichen Entwicklung.

Unfruchtbar an der Diskussion war also, dass da Teilaspekte für das Ganze gehalten wurden und die Verfechter des nächsten mental models eben das dem Vorgänger zum Vorwurf machten. Und zweifellos ebenso unfruchtbar waren die vermeintlichen Dichotomien, die vielen »Entweder-Oders«, die über lange Jahre aufrechterhalten wurden.

Genau damit aber hat die wissenschaftliche Diskussion – und dies ist durchaus auch als Selbstkritik zu verstehen – über Gebühr lang aufgehalten: Die Auseinandersetzung um komprehensives vs. inkrementalistisches Modell war ein Beispiel dafür, wie sich wissenschaftliche Debatten in wolkige Realitätsferne flüchten und selbst erzeugten Problemen widmen konnten. Um noch ein weiteres zu nennen: Auch der vor diesem Hintergrund entstandene Streit um projektbezogenes vs. strategisch ausgerichtetes Steuern, um »Großen Plan« und »Kleinen Schritt« ist wirklichkeitsfremd.

Mit einem gewissen zeitlichen Abstand kann man nun verstehen, warum manche Praktiker angesichts solcher Kapriolen damals die Köpfe schüttelten. Denn wer sich den Realitäten nähert und die Praxis einer um aktive Mitgestaltung bemühten kommunalen Stadtentwicklung(-spolitik) analysiert, wird immer Elemente von allem finden: Selbstverständlich gehört es zur professionellen Kompetenz räumlicher Planung, Zusammenhänge in Raum und Zeit zu betrachten und in Kenntnis solcher Bezüge Entwicklungsvorstellungen auszuarbeiten (vgl. z.B. zahlreiche Praxisbeiträge – etwa von Lindner, Lütke Daldrup, Reiß-Schmidt, Zierold u.a. in Selle 2006b). Aber es sind dies, auch das ist evident, *Vorstellungen*. Hinter ihnen steht oft nicht einmal das Nachbarressort, geschweige denn der Stadtrat. Und der nächste Investitionswillige mag von solchen Vorüberlegungen erst recht nichts wissen. So gehört es zur Natur solcher Pläne, dass sie oft in Schubladen verschwinden. Wenn es gelingt, genügend starke Verbündete hinter bestimmte Absichten zu versammeln, mag das einige Zeit vermeidbar sein und eine kurze Strecke planvoller Entwicklung möglich werden. Aber der nächste unvorhergesehene Impuls kommt bestimmt und damit auch die Revision – oder die Aufhebung – des Konzepts.

Ganz Ähnliches ist von der Stadtentwicklungspolitik insgesamt zu sagen: Selbstverständlich gehört es zu guter kommunaler Politik, sich strategisch auszurichten und dies zu kommunizieren. Denn es ist auch für die anderen Akteure in der Stadt bedeutsam zu wissen, welchen Kurs die Stadtregierung zu steuern gedenkt. Aber ein Dezernentenwechsel, von dem Wechsel der politischen Mehrheiten ganz zu schweigen, reicht, um das Programm Makulatur werden zu lassen. Und dennoch ist es gut und richtig, erneut (und immer wieder) über strategische Orientierungen nachzudenken. Im guten Fall bilden sich dann über die

Zeit doch zumindest einige Grundlinien heraus. Dieser Fall allerdings ist selten. Was nicht zuletzt daran liegt, dass vielerorts seitens der öffentlichen Akteure gänzlich auf eigene Zielbildung verzichtet wird, um möglichst flexibel auf jede sich bietende Option reagieren zu können.

Die Diskussionsgeschichte der Planungstheorie ist voll von ähnlich unproduktiven Gegensatzpaaren: Ob es nun um den vermeintlichen Gegensatz von moderierendem und hoheitlichem Steuerungsverhalten (beides greift in der Realität ineinander), um Plan- oder Prozessorientierung (beides vereint sich im professionellen Handeln), um Rückzug oder Ausweitung öffentlicher Steuerungsansprüche (beides ist nebeneinander vorzufinden) oder eben um Projekt vs. Strategie geht – in allen Fällen gilt: Nicht »entweder/oder«, sondern »sowohl/als auch« kennzeichnen die Wirklichkeit. Gleichzeitigkeiten widersprüchlicher Entwicklungen, Anforderungen und Orientierungen prägen also die Bedingungen, unter denen öffentliche Akteure an der räumlichen Entwicklung mitwirken.

Möglich waren diese Kontroversen nur als Konflikte der »Idealtypen« – und die sind ihrer Natur nach nicht empirisch gewonnen und mithin auch nicht an der Wirklichkeit zu messen. Wer immer aus den luftigen Höhen der Modellbildung herabstieg zu den Wirklichkeiten im Raum, der fand aus gutem Grund nur mehr »Mischungsverhältnisse« (Siebel 2006, 199) und » sehr verschiedene Konzepte und Werkzeuge« zugleich vor (Hutter 2006, 211)¹⁶.

Die sich daraus ergebenden Spannungen auszuhalten, ist eine der wesentlichen Herausforderungen für die professionell in diesen Feldern Agierenden.

¹⁶ Das alles legt die Konsequenz nahe, diese Art der Modellbildung ganz beiseite zu legen – sofern nicht doch jemand einen überzeugenden Beleg für deren Gebrauchswert beibringen kann.

Sinnvoller erscheint es, in Zukunft einen stärkeren Realitätsbezug zu suchen und Kategorien zu entwickeln, die dann nicht mehr »Modelle« wären, die zur umfassenden Kennzeichnung »der Planung« dienen, sondern eher als Sondierungsinstrumente für Erkundungen in der Praxis dienen. Dabei kann einmal mehr an Vorüberlegungen von Gerd Albers angeknüpft werden, der in verschiedenen Veröffentlichungen verschiedene Phasen im Wandel des Planungsverständnisses unterschieden hat. Diese »Phasen« lassen sich auch als »Handlungsmuster« im Verhältnis von öffentlichen zu privaten Akteuren interpretieren und in weiter entwickelter Form gut zur Charakterisierung der Beiträge öffentlicher Akteure zur räumlichen Entwicklung nutzen. Hierüber sollte aber bei anderer Gelegenheit berichtet werden (vorerst sei verwiesen auf Selle 2005, 56 ff.).

Hinweis

Der vorliegende Text geht zu etwa gleichen Teilen auf Kapitel 1 des Buches »Planen. Steuern. Entwickeln. ...« (Selle 2005) und das Schlusskapitel zu »Planung neu Denken« Bd. 2 (Selle 2006b) zurück und schreibt einige der dort vorgebrachten Argumentationen fort (für kritische Hinweise danke ich den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung sowie zwei anonymen Referenten).

Er stellt insofern auch eine Art persönliches Resümee dar. Diesem Entstehungshintergrund ist auch die Häufung von Zitaten und Verweisen aus und auf Selle 2005 bzw. 2006a bzw. 2006b geschuldet.

Die genannten Buchveröffentlichungen bildeten den Beginn eines Projektes, das seit Anfang 2007 in anderer Form fortgesetzt wird: Unter www.planung-neu-denken.de finden sich im Quartalsabstand weitere Beiträge zur Diskussion.

Literatur

Albers, Gerd (1988): Stadtplanung. Eine praxisorientierte Einführung. Darmstadt [Wissenschaftliche Buchgesellschaft]

Albers, Gerd (2004): Amerikanische Einflüsse auf die deutsche Stadtplanung. In: Ursula von Petz (Hg.) »Going West« – Stadtplanung in den USA – gestern und heute. Dortmund Beiträge zur Raumplanung Bd. 116. Dortmund S.11 ff.

Albers, Gerd (2006): Zur Entwicklung des Planungsverständnisses: Kontinuität und Wandel. In: Planung neu denken Bd. 1 (Selle 2006a), S. 43 ff.

Boelens, Luuk (2006): Beyond the Plan; Towards a New Kind of Planning. disP 167 /4/2006) S. 25 ff.

Briassoulis, Helen (1997): How the Others Plan: Exploring the Shape and Forms of Informal Planning. In: Journal of Planning Education and Research 17. Jg., S. 105-117

Eisinger, Angelus (2006): Die Stadt der Architekten. Anatomie einer Selbstdemontage. Bauwelt Fundamente Bd. 131. Gütersloh u.a. [Bauverlag | Birkhäuser]

Friedmann, John (2006) Planning Theory revisited. In: Planung neu denken Bd. 1 (Selle 2006 a), S. 265 ff.

Fromme, Jörg (2006) Räumliche Steuerung der Ausbauplanung von Kraftwerken. In: RaumPlanung H. 128 (Oktober 2006) S. 181 ff.

Ganser, Karl (2006) Alles geplant – was nun? In: Planung neu denken Bd. 1 (Selle 2006 a), S. 529 ff.

Heinelt, Hubert (2006) Planung und Governance. In: Planung neu denken Bd. 1 (Selle 2006 a), S. 235 ff.

Heinz, Werner (2006) Öffentlich-private Kooperationsansätze (Public-Private-Partnerships) – Eine Strategie mit wiederkehrender Relevanz. In: Planung neu denken Bd. 1 (Selle 2006a), S. 146 ff.

Hoch, Alexander (2007): Bauten des Bösen. In: Süddeutsche Zeitung Nr. 2/2007; (vom 3. Januar 2007) S. 13

Hochstadt, Stefan (Hg.) (2005): Stadtentwicklung mit Stadtmanagement? Wiesbaden [VS-Verlag]

Hoffmann-Axthelm, Dieter (1996) Planung, Investment, Politik. In: Martin Wentz (Hg.): Stadtentwicklung. Frankfurt New York [Campus]

Hoffmann-Axthelm, Dieter (2006) Planung zwischen Zerfall und Neuerfindung. In: Planung neu denken Bd. 1 (Selle 2006 a), S. 515 ff.

Hutter, Gérard (2006) Strategische Planung. Ein wiederentdeckter Planungsansatz zur Bestandsentwicklung von Städten. In: RaumPlanung H. 128 (Oktober 2006) S. 210 ff.

Keller, Donald A.; Koch, Michael; Selle, Klaus (Hg.) (1993): Planungskulturen in Europa. Erkundungen in Deutschland, Frankreich, Italien und in der Schweiz. Darmstadt/Zürich [Wohnbund/ORL-Institut]

Keller, Donald A. (2006): Neu wieder über Planung denken! In: Planung neu denken Bd. 1 (Selle 2006 a), S. 352 ff.

Koll-Schretzenmayr, Martina (2006) Brownfield Redevelopment – Steuerungsmöglichkeiten, Rollen, Kooperationen. In: Planung neu denken Bd. 2 (Selle 2006 b), S. 394 ff.

Läpple, Dieter (1998): Globalisierung – Regionalisierung: Widersprüche oder Komplementarität. In: Kujath, Hans Joachim (Hg.): Strate-

- gien der regionalen Stabilisierung. Berlin, S. 61 – 81
- Mayntz, Renate (1997): Soziale Dynamik und politische Steuerung: theoretische und methodologische Überlegungen. Frankfurt a.M./New York: Campus
- Niethammer, Lutz (1979): Umständliche Erläuterungen der seelischen Störungen eines Communalbaumeisters in Preußens größtem Industriedorf. Oder: Die Unfähigkeit zur Stadtentwicklung. Frankfurt a.M. [Syndikat]
- Pesch, Franz (2006): Stadtplanung und Wirtschaft – zwischen Konfrontation und Kooperation. In: Planung neu denken Bd. 2 (Selle 2006 b), S. 353 ff.
- Priddat, Birger (2004a): Signale aus dem schwarzen Loch. In: Die Zeit Nr. 24/2004 (v. 03.06.2004), S. 13
- Priddat, Birger (2004b): Strukturierter Individualismus. Marburg [Metropolis]
- Ramge, Thomas (2006): Am Scheideweg. In: brand eins H. 9/2006, S. 126 ff.
- Reuter, Wolf (2006): Rittel revisited: oder von der Notwendigkeit des Diskurses. In Planung neu denken Bd. 1 (Selle 2006a) S. 210 ff.
- Sandercock, Leonie (1998): Towards Cosmopolis: Planning for multicultural cities. Chichester [Wiley]
- Selle, Klaus (2005) Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Dortmund [Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur]
- Selle, Klaus (Hg.) (2006a) Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Planung neu denken Bd. 1, Dortmund [Rohn Verlag]
- Selle, Klaus (Hg.) (2006b) Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen. Planung neu denken Bd. 2, Dortmund [Rohn Verlag]
- Siebel, Walter (2006): Wandel, Rationalität und Dilemmata der Planung. In: Selle 2006a, S. 195 ff.
- Throgmorton, James A. (2000): On the Virtues of Skillful Meandering. Acting as a Skilled-Voice-in-the-Flow of Persuasive Argumentation. In: Journal of the American Planning Association Vol. 66, No. 4, S. 367 - 379
- Widmer, Urs (2002) Das Geld, die Arbeit, die Angst, das Glück. Zürich [Diogenes]
- Wolf, Dorothee (2005) Ökonomische Sicht(en) auf das Handeln. Marburg [Metropolis]
- Wollmann, Hellmut (2006) Das traditionelle deutsche Kommunalsystem – Auslaufmodell oder Erfolgsstory? In: Planung neu denken Bd. 1 (Selle 2006a), S. 292 ff.





PNDonline - eine Plattform des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung mit Texten und Diskussionen zur Entwicklung von Stadt und Region

Einbindung von Migranten-Selbstorganisationen in den Strukturwandel an der Ruhr

Angesichts fortschreitender Diversifizierung der städtischen Bevölkerung nach ethnischer Zugehörigkeit und sozialen Milieus gilt es, gesellschaftlichen Erosionsprozessen entgegenzuwirken und die Lebensqualität und Entwicklungschancen für alle Bewohner(innen) der Stadt zu sichern. Neue räumliche Sortierungen in Folge des wirtschaftlichen Strukturwandels betreffen zudem nicht nur die Teilhabeschwachen Bevölkerungsgruppen. Flankiert werden diese Entwicklungen durch Desintegrationsprozesse in der Gesamtgesellschaft, wie die Individualisierung der Lebensformen, zunehmende Notwendigkeit zur Mobilität, die Auflösung familiärer Strukturen, und der Wandel in Motiven für gesellschaftliches Engagement.

Gerade Migrant(inn)en in den betroffenen Stadtteilen können dem mit dem sozialen Wandel einhergehenden Wegbrechen sozialer Kontrolle und Bürgerschaftlichen Engagements, das sich in Verwerfungen, subjektiver und objektiver Unsicherheit und dem Rückzug wirtschaftlicher Aktivität äußert, nicht ohne Weiteres etwas entgegensetzen. Es gilt, diese potentiellen Akteure dennoch in die Lage zu versetzen, die Zukunft ihres Stadtteils trotz ungünstiger Ausgangsbedingungen

gemeinsam gestalten zu können. Dabei gilt es, sowohl Selbsthilfepotentiale zu aktivieren als auch die ureigenen Vorstellungen der Bevölkerung gerade in sozial, ethnisch und altersdemographisch segregierten Quartieren als Modernisierungsbeitrag zu nutzen¹.

Die bedrohte inklusive Leistungsfähigkeit der Stadt hat bereits in den 1990er Jahren zu neuen Ansätzen der Stadtpolitik geführt, wie sie zuerst im Rahmen des Programms "Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf" seit 1994 in Nordrhein-Westfalen entwickelt wurden. Bewohner(innen)beteiligung und Quartiersmanagement sind seitdem Schlüsselbegriffe im Zusammenhang mit der sozialen Stabilisierung dieser Stadtteile. Besondere Bedeutung kommt der Koordinierung bürgerschaftlichen Engagements zu. Integration von Zuwanderern in der Stadt ist ein wechselseitiger Prozess, der alle gesellschaftlichen Gruppen und Akteure gleichermaßen angeht. Integration kann weder durch die Communities der Migrant(inn)en allein noch ausschließlich durch die Bereitstellung von aufnahmegesellschaftlichen Angeboten gelingen. Vielmehr

¹ vgl. Bericht der Enquetekommission "Zukunft der Städte" des Landtags NRW. Düsseldorf 2004.



Prof. Dr. Faruk Şen ist Mitbegründer und seit 1991 Direktor des Zentrums für Türkeistudien an der Universität Duisburg-Essen



Dr. Dirk Halm ist seit 1999 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Türkeistudien an der Universität Duisburg-Essen

gilt es, Integrationspotentiale von Zuwanderern und Aufnahmegesellschaft intelligent zu vernetzen und dabei insbesondere Selbsthilfe und Eigenverantwortung der Migranten zu stärken.

Im Ruhrgebiet bestehen insgesamt 1.044 Selbstorganisationen von Migrant(inn)en². 557 dieser Selbstorganisationen sind türkischen Ursprungs. Am 31.12.2004 lebten im Regionalverband Ruhrgebiet (RVR) 587.000 Ausländer(innen). Aufgrund der fortschreitenden Einbürgerungen ist von 760.000 Revierbürger(inne)n mit einem Migrationshintergrund auszugehen – beginnend mit dem ersten Anwerbeabkommen mit Italien 1955, Aussiedler(innen) nicht mitberücksichtigt. Allein 360.000 dieser Menschen stammen aus der Türkei. Zugleich wird die demographische Entwicklung an der Ruhr unzweifelhaft dazu führen, dass die Bedeutung der Bevölkerungsgruppe nicht-deutscher Herkunft im Revier zukünftig weiter wächst.³ Damit steuert die Region auf ein bedeutendes (kommunal)politisches Problem zu, indem ein großer Anteil der Nicht-EU-Ausländer aufgrund mangelnden Wahlrechts von der politischen Beteiligung ausgeschlossen bleibt. Auch die Möglichkeit der Einbürgerung wird diese Situation höchstens in sehr langfristiger Perspektive abmildern. Für den aktuell zu bewältigenden Strukturwandel stellt sich aber das akute Problem der Einbeziehung einer in ihrer Bedeutung stark wachsenden Bevölkerungsgruppe, die ohne gezielte politische Maßnahmen »außen vor« bleiben könnte.

Das freiwillige Engagement türkischer Migranten

Insbesondere für die Gruppe der türkeistämmigen Migrant(in)en – die größte Zuwanderergruppe ohne kommunales Wahlrecht – bekommt damit die Interessenvertretung im Kontext der Migrant(inn)en-Selbstorganisationen – kurz "MSO" – eine herausragende Bedeutung. Die Einbindung von MSO in Stadtteilprozesse bietet eine Möglichkeit der Interessenartikulation der Migranten als Voraussetzung für die spätere Berücksichtigung ihrer Belange. In der Regel ist ein entsprechendes

² Zentrum für Türkeistudien / Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster: Selbstorganisation von Migrantinnen und Migranten in NRW – eine wissenschaftliche Bestandsaufnahme im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MASSKS). Düsseldorf 1999, Aktualisierung durch das ZfT im Januar 2002.

³ vgl. Peter Strohmeier: Bevölkerungsentwicklung und Sozialraumstruktur im Ruhrgebiet. Herausgegeben von der Projekt Ruhr GmbH. Bochum / Essen 2002.

Verfahren im Rahmen der städtischen Integrationsbeiräte institutionalisiert, aber auch die Zusammenarbeit in alternativen Kontexten – Stadtteilinitiativen oder Ähnlichem – kann hier von Bedeutung sein. Der vorliegende Text gibt einen kurzen Überblick über die Potentiale des freiwilligen Engagements in der türkischen Community sowie der Kooperation mit den MSO. Er rekurriert dabei auf eine 2004 im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend durchgeführte Studie zum Engagement in der türkischen Bevölkerung in Deutschland.⁴

Fast zwei Drittel (64%) der türkeistämmigen Migranten in Deutschland beteiligen sich aktiv in Vereinen, Verbänden, Gruppen oder Initiativen. Auch in der deutschen Bevölkerung waren nach den Ergebnissen des Freiwilligen-survey 1999 zwei Drittel der Befragten auf diese Weise aktiv.⁵ Die wichtigsten Bereiche der Beteiligung von Türkeistämmigen sind Religion, Sport, Freizeit, Kultur und Schule. Mit Ausnahme des religiösen Bereichs, der mit 29% an erster Stelle der Beteiligung der türkeistämmigen Migrant(inn)en und mit 10% an sechster Stelle der Beteiligung der deutschen Bevölkerung liegt, unterscheiden sich die Aktivitätsfelder von Deutschen und Türkeistämmigen kaum. Die gravierenden Unterschiede liegen beim Übergang von der Beteiligung zum Engagement: Insgesamt engagieren sich nur 10% der befragten Türkeistämmigen über die Beteiligung hinaus. Der Freiwilligen-survey ermittelte 1999 in der deutschen Bevölkerung einen Anteil freiwillig Engagierter von 34% bzw. sogar 36% im Jahr 2004. Somit liegt die Quantität des *Engagements* türkeistämmiger Migrant(inn)en weit unter der der Deutschen, obwohl die *Beteiligung* an sozialen Aktivitäten nicht wesentlich geringer ist. Noch deutlicher als bei der Beteiligung schälen sich beim Engagement bestimmte soziale Gruppen heraus, die eine hohe Engagementquote aufweisen. Wie es in noch stärkerem Maß für die deutsche Bevölkerung zutrifft, übernehmen Personen mit bes-

⁴ Siehe zu den zentralen Ergebnissen Dirk Halm / Martina Sauer: Freiwilliges Engagement von Türkinnen und Türken in Deutschland. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 11/12/2004 S. 416-424. Der vorliegende Text vertieft das Problem der Kooperation mit den MSO sowie die Frage der Engagementshürden. Datengrundlage der Studie waren 1.500 standardisierte Telefoninterviews mit türkeistämmigen Haushalten (Befragte über 16 Jahre) im Februar 2004 sowie 52 halbstandardisierte Experteninterviews im Oktober 2003 bis April 2004.

⁵ vgl. von Rosenblatt, Bernhard (Hg.): Freiwilliges Engagement in Deutschland. Ergebnisse der Repräsentativerhebung 1999 zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement. Band 1: Gesamtbericht. Berlin u. a. 2000.

seren bildungsmäßigen, beruflichen und finanziellen Voraussetzungen häufiger freiwillige Aufgaben als andere. Anders gewendet: Die teilweise soziale Randständigkeit der Migrant(inn)en erweist sich als große Hürde für die Aktivierung freiwilligen Engagements.

Und selbst in der verhältnismäßig kleinen Gruppe der Türkeistämmigen Engagierten zeigen sich besonderer Problemlagen im Vergleich zu den Deutschen. Im Unterschied zu letzteren, die »nur« zu einem Viertel angeben, manchmal durch ihre Aufgaben überfordert zu sein⁶, fühlen sich bei den türkeistämmigen Migranten mehr als die Hälfte (53%) manchmal überfordert. Dies verweist auf die dringende Notwendigkeit, türkeistämmige Engagierte und ihre Organisationen stärker zu professionalisieren und sie mit den Möglichkeiten zur Schulung und Weiterbildung auszustatten.

Dabei nimmt der Anteil der manchmal Überforderten erwartungsgemäß mit den Anforderungen tendenziell zu. Bei selbst berichteten hohen Anforderungen ist der Anteil der sich überfordert Fühlenden größer als beim Fehlen besonderer Anforderungen. Das Gefühl, überfordert zu sein, kann verschiedene Ursachen haben: zeitliche Beanspruchung, inhaltliche Anforderungen, aber auch psychische Belastungen oder das Gefühl, nichts bewirken zu können oder keine soziale Anerkennung zu bekommen. Die genauen Ursachen können hier jedoch nicht geklärt werden. Der nominale zeitliche Aufwand, den die Befragten für ihr Engagement aufbringen, steht jedenfalls in keinem Zusammenhang mit dem Grad an Überforderung. Weitere Hinweise finden sich bei der Frage nach den verbesserungswürdigen Punkten, mit denen man das freiwillige Engagement fördern und unterstützen könnte:

- 55% wünschen sich fachliche Unterstützung bei der Tätigkeit,
- 56% fordern menschliche und psychische Unterstützung und
- 63% wünschen sich Weiterbildungsmöglichkeiten.

Je höher die Anforderungen und die Voraussetzungen aus Sicht der Engagierten sind, des-

to häufiger wünschen sich die Engagierten diese Unterstützung.

Dennoch: Seit Mitte der 1980er Jahre ist – wenn auch auf niedrigem Niveau – das Engagement der Türkeistämmigen in Deutschland zunehmend – ein Prozess, der noch weiter gehen wird. Ursache hierfür ist der vielleicht wichtigste Faktor für jeglichen sozialen Wandel in der Zuwanderer-Community – nämlich die Aufgabe der Rückkehrillusion⁷ und damit verbunden die auch mentale und endgültige Ankunft in der neuen Heimat Deutschland, die freiwilliges Engagement eben erst ermöglicht.

Voraussetzungen der MSO für die Zusammenarbeit mit der Aufnahmegesellschaft

Mit freiwilligem Engagement ist bei Türkeistämmigen sehr viel stärker als bei Deutschen die Erwartung verbunden, oft aus der Migrationssituation entstandene spezifische Interessen zu vertreten. Dass diese deutschen Organisationen nicht aufgenommen werden, die die hauptsächliche Erklärung für die Entstehung der MSO – und entsprechend sind die Moscheegemeinden und die Kulturvereine auch die häufigsten Beteiligungs- und Engagementbereiche. Wo Deutsche und Zuwanderer hingegen gleiche Interessen teilen, findet Engagement auch durchaus – und nicht selten mehrheitlich – in deutschen Kontexten statt.

Die Einschätzung, dass sich das Engagement Türkeistämmiger in erster Linie mit dem Herkunftsland und der Konservierung türkischer Kultur beschäftigt, ist dessen ungeachtet unzutreffend. Dies gilt auch dann, wenn es sich um Beteiligung oder Engagement im eigenethnischen Kontext handelt. Auch in diesen Organisationen bezieht sich die Tätigkeit überwiegend auch auf das Leben in Deutschland. Allerdings besteht auf deutscher Seite diese Einschätzung oft noch fort, was zu einem Hemmnis bei der Zusammenarbeit mit Organisationen von Türk(inn)en und Türken werden kann und den Blick auf gemeinsame Interessenlagen verstellt. Zwar ist die Vertretung migrationsspezifischer Interessenlagen ein wichtiges Ziel türkeistämmiger Engagierter und Beteiligter, diese Interessen richten sich jedoch auf das Aufnahmeland und das Leben in Deutschland.

⁶ vgl. von Rosenblatt, Bernhard (Hg.): *Freiwilliges Engagement ...*, S. 103.

⁷ vgl. hierzu Andreas Goldberg / Dirk Halm / Faruk Şen: *Die deutschen Türken*. Münster 2005, S. 26.

Die Migrant(inn)en-Selbstorganisationen verstehen sich in erster Linie als Interessenvertreter. Bei den religiös orientierten Organisationen und den Kulturvereinen resultiert dieses Selbstverständnis in geringerem Maße in der Zielsetzung der Partizipation der Mitglieder in der Aufnahmegesellschaft als bei Unternehmer-, Eltern-, politischen und Sozialvereinen. Auch bei den erstgenannten besteht aber über die Bildung von Nischen und Schonräumen hinaus immer auch die Orientierung, das Standing der Mitglieder in der deutschen Gesellschaft zu verbessern. Im Selbstverständnis der Organisationen bedeutet dies konkrete Hilfestellungen für die älteren Mitglieder und eine eher nachhaltige und konzeptionelle Arbeit mit den Jugendlichen, die nicht nur die religiöse Unterweisung, die Bewahrung von Tradition und die Nachwuchssicherung, sondern ebenso den Bildungs- und Berufserfolg türkischer Kinder und Jugendlicher im Blick hat. Insofern gibt es nur wenige rein herkunftslandorientierte türkische Migrant(inn)enorganisationen. Inwieweit man dem integrativen Anspruch indessen gerecht wird oder stattdessen Konflikte mit der Aufnahmegesellschaft kanalisiert, ist von Fall zu Fall sehr unterschiedlich. So kann das Engagement für den Schulerfolg türkischer Kinder einerseits in der Bereitstellung von Hausaufgabenhilfe bestehen oder sich andererseits in Auseinandersetzungen über die Teilnahme von Mädchen am Schwimmunterricht oder an Klassenfahrten erschöpfen.

Bei nicht religiös und nicht durch kulturelle Gemeinsamkeit oder Herkunft definierten Zusammenschlüssen wird die Sicherung von Partizipation zur Haupttriebfeder des gesellschaftlichen Engagements. Unter den Migrant(inn)enorganisationen gehört dieser Typus zu einer – allerdings wachsenden – Minderheit.

Die gemeinsame Betroffenheit von den Folgen des industriellen Strukturwandels, der durch die deutsche Bevölkerungsgruppe so wenig bewältigt ist wie durch die türkische, kann gerade in Stadtteilprozessen im Ruhrgebiet eine stabile Basis für die Zusammenarbeit von Deutschen und Migrant(inn)en bilden. Allerdings ist das Engagement der Migrant(inn)en im Bereich Stadtentwicklung de facto bisher nur wenig ausgeprägt. Mit Blick auf ihre Integration in das freiwillige Engagement in den Städten ergeben sich damit zwei Strategien: Zum einen kann es um die Integration von Migrant(inn)en in aufnahmegesellschaftliche Vereine und Initiativen ge-

hen, zum anderen um die Vernetzung eigenethnischer Organisationen mit der Aufnahmegesellschaft. Diese Strategien sind keine Alternativen, sondern sollten nebeneinander verfolgt werden. Diese Empfehlung folgt der Überlegung, dass die innerhalb der MSO etablierten Strukturen und die damit verbundenen Ansprachemöglichkeiten im Rahmen der Stadtentwicklung genutzt werden sollten. Zugleich kann die Zusammenarbeit mit den MSO aber auch an Grenzen stoßen.

Zu den stichhaltigen Vorbehalten hinsichtlich der Zusammenarbeit mit MSO gehört etwa – insbesondere, soweit die Moscheegemeinden betroffen sind –, dass die Organisationsstruktur die Zusammenarbeit an der Basis oft erschwert. Moscheeverbände sind zumeist hierarchisch organisiert, nicht selten bis hinein in das Herkunftsland. Die komplizierten Zuständigkeiten sind dann sehr ungünstig für die Etablierung von Kooperationen vor Ort. Erfolgreiche Kooperationen zwischen MSO und Aufnahmegesellschaft setzen generell eine Kontinuität von Zuständigkeiten und Ansprechpartner(inne)n voraus, die in Migrant(inn)en-Selbstorganisationen aufgrund erschwerter Engagementbedingungen oft noch weniger gewährleistet ist als in »deutschen« Organisationen. Die oben erwähnte, niedrige Engagementquote in den MSO ist ein Merkmal dieses Befundes. Damit gestaltet sich die Zusammenarbeit zwischen MSO und deutschen Vereinen und Initiativen oft asymmetrisch. Überforderungen der MSO werden von deutscher Seite oft unberechtigter Weise als Desinteresse interpretiert. Und: Merkmal der geringeren organisatorischen Schlagkraft der Migrant(inn)en-Community ist oftmals auch, dass MSO ihre Klientel weit über kommunale Grenzen hinaus akquirieren – gerade diejenigen, die kleinere Herkunftsgruppen organisieren. Hier ist die Engagementbereitschaft für Stadt oder Stadtteil dann nur wenig ausgeprägt. Gleichzeitig garantiert aber auch eine große Migrant(inn)enpopulation in einem Quartier nicht automatisch die Etablierung eigenethnischer Netzwerke der Selbsthilfe. Nicht in allein Stadtteilen und Quartieren mit Handlungsbedarf finden sich MSO als mögliche Ansprechpartner.⁸

Für die Initiierung von Kooperationen mit den MSO können die Ausländer- bzw. Integrationsbeiräte geeignete Ansprechpartner sein –

⁸ Zentrum für Türkeistudien: Das ethnische Mosaik des Ruhrgebiets. Studie im Auftrag der Projekt Ruhr GmbH. Essen 2002.

nicht zu vergessen, dass sie in der Regel per se zumindest bestimmte MSO in der Stadt an kommunale Entscheidungsprozesse anbinden. Obwohl sie aufgrund der fehlenden politischen Kompetenz und geringer Legitimation aufgrund niedriger Wahlbeteiligung oft als unbedeutend wahrgenommen werden, haben sie nichtsdestoweniger als Informations- und Kontaktstellen in den Kommunen oft eine wichtige Scharnierfunktion zwischen Deutschen und MSO, die sie mit ihren Geschäftstellen auch effektiv wahrnehmen. Mit der Ablösung der Ausländer- durch die Integrationsbeiräte wächst zudem die Bedeutung dieses Gremiums, da es durch die Mitgliedschaft von Ratsherren und -frauen neun zumindest auch einzelne Mitglieder mit politischer Stimme beinhaltet. Eine echte politische Repräsentation der Minderheiten bleibt dennoch der wichtigste Schlüssel zur effektiven Interessenvertretung der Zuwandererpopulation und damit zur gleichberechtigten Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen in der Stadt.

Interkulturelle Sensibilisierung deutscher Organisationen

Jenseits der Kooperation mit den MSO ist die interkulturelle Sensibilisierung aufnahmegesellschaftlicher Initiativen und Vereine ein wichtiger Schlüssel zur besseren Beteiligung der Zuwanderer. Dies bedeutet in der Praxis mitunter eine Gratwanderung zwischen interkultureller Kompetenzerweiterung und der positiven Diskriminierung. Formalisierte Gremienarbeit scheint eine Zugangsschranke zum Engagement zu sein, ebenso wie die unpersönliche Ansprache. Tatsächlich besteht damit oft die Notwendigkeit einer »Sonderbehandlung« von Migrant(inn)en zu der die Deutschen oft nicht bereit sind. Die erfolgversprechendste Möglichkeit, die Zahl engagierter Migrant(inn)en zu erhöhen, besteht darin, muttersprachliche Ansprechpartner(innen) zu schaffen und dies entsprechend öffentlichkeitswirksam zu transportieren. Dies gilt im Übrigen nicht nur für die Zivilgesellschaft, sondern auch für die öffentliche Verwaltung. Die Einstellung von Mitarbeiter(inne)n mit Migrationshintergrund ist ebenfalls ein Schritt zu Erhöhung der Partizipation der Migrant(inn)en in der Stadt.





PNDonline - eine Plattform des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung mit Texten und Diskussionen zur Entwicklung von Stadt und Region

Bodenpolitik in der leeren Stadt

Zusammenfassung

Viele deutsche Städte weisen sinkende Bevölkerungszahlen und schwindende Wirtschaftskraft auf. Die dadurch verursachte Leere wird häufig als Verlust betrachtet. In der leeren Stadt sind bodenrechtliche Instrumente wirkungslos, deren Wirksamkeit von erzielbaren Wertsteigerungen abhängt. Zudem erweist sich privates Grundstückseigentum als Ursache einer Ökonomie des Behaltens, in der Grundstücke verwahrlosen und Investitionen ausbleiben. Die leere Stadt eröffnet aber auch bodenpolitische Möglichkeitsräume. Als Beispiel zur Nutzung solcher Möglichkeiten wird ein Aneignungswettbewerb für unternutzte Bestandsgrundstücke (Industriebrachen, Wohnungsleerstand) vorgeschlagen.

1. Bodenmanagement in Magdeburg

Auch in Sachsen-Anhalt kämpfen die Städte mit sinkenden Bevölkerungszahlen und schwindender Wirtschaftskraft. Die Internationale Bauausstellung Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010 (kurz: IBA Stadtumbau 2010) unterstützt Land und Kommunen beim Umbau der Städte (IBA 2005a, 2005b und 2006). Dazu werden ungewöhnliche Wege beschritten (Sonnabend 2006). So sollen etwa im Südosten der Landeshauptstadt Magdeburg altindustrielle Brachflächen durch das Projekt Leben an und mit der Elbe „in Landschaft zurückverwandelt“ werden. Das Magdeburger IBA-Szenario 2010 beschreibt dieses Ziel wie folgt:

„Die Gebiete der ehemaligen Schwerindustrie im Südosten der Stadt sind renaturiert. Die Industriebrachen sind in Landschaft zurückverwandelt. Die Bewohner der südlichen Stadtteile haben den Fluss als Nachbarn wiederentdeckt“ (IBA 2006: 172).



In Magdeburg, ehemals „Stadt des Schwermaschinenbaus“, werden im Südosten des Stadtgebiets keine großen Industriegrundstücke mehr benötigt. Dort verursachen Brachfall und Leerstand erhebliche Umfeldbeeinträchtigungen. Die unternutzten Grundstücke sollen durch Bodenmanagement für eine Renaturierung mobilisiert werden. Die Mobilisierung großflächiger Industriebrachen für die ökologische Aufwertung findet im Magdebur-



Prof. Dr. Benjamin Davy leitet den Lehrstuhl für Bodenpolitik, Bodenmanagement und kommunales Vermessungswesen der Fakultät Raumplanung, Universität Dortmund.

Text veröffentlicht in FuB (Flächenmanagement und Bodenordnung. Zeitschrift für Liegenschaftswesen, Planung und Vermessung) 69. Jahrgang, 2007, Heft 2, S. 56–64

Die PND-Internetveröffentlichung erfolgt mit dankenswerter Zustimmung durch den Herausgeber, Prof. Dr.-Ing. Theo Kötter

ger Südosten unter vier Nebenbedingungen statt (Davy 2006: 11):

- Viele der betroffenen Grundstücke stehen im Eigentum juristischer Personen des Privatrechts (Eigentumsübertragung meist kurz nach der Wende, seither Brachfall).
- Der ökonomische Wert der Bodennutzungen „Natur“ und „Landschaft“ ist gering.
- Viele der betroffenen Grundstücke sind durch schädliche Bodenveränderungen belastet; die Bebauung einiger Grundstücke steht unter Denkmalschutz.
- In der Landeshauptstadt Magdeburg war zwischen 1989 und 2004 ein Bevölkerungsrückgang um rund 27% zu verzeichnen (MDStat 2004: 26).

Wie können Industriebranchen unter diesen Nebenbedingungen für die Renaturierung mobilisiert werden? Die Studie „Innovationspotentiale für Flächenentwicklung in schrumpfenden Städten am Beispiel Magdeburg“, erstellt im Auftrag der IBA Stadtumbau 2010, untersucht Spielräume und Grenzen bodenpolitischer Gestaltung in Magdeburg (Davy 2006). Die Studie ist im Internet abrufbar (www.iba-stadtumbau.de). Im folgenden werden allgemeine Überlegungen zur Bodenpolitik in der leeren Stadt erörtert.

2. Die leere Stadt als Mangel und Möglichkeit

Städte mit sinkenden Bevölkerungszahlen und schwindender Wirtschaftskraft werden häufig als „schrumpfend“ bezeichnet. Die Diskussion über die schrumpfende Stadt und die schrumpfende Gesellschaft ist durch Befürchtungen gekennzeichnet. Zumeist wird die Diagnose einer Schrumpfung mit der Forderung nach staatlicher Intervention und privatem Verzicht verbunden. Als Anzeichen sich ausbreitender Schrumpfung gelten vielfältige Erscheinungen: Die Abnahme der Zahl der Wohnbevölkerung, sinkende Geburtenraten, ein wachsender Anteil älterer Menschen und Migranten an der Wohnbevölkerung, die Finanzkrise sozialer Sicherungssysteme, eine schwindende Konsumnachfrage, Betriebs-schließungen und Arbeitsplatzverluste, weniger Kauffälle auf den Bodenmärkten, sinkende Einnahmen aus Kommunalabgaben, eine geringere Wahlbeteiligung, Verluste städtebaulicher Funktionen, verbreitete Leerstände, Grundstücksverwahrlosung (Birg 2005; Gans und Schmitz-Veltin 2006; Gatzweiler u.a.

2003; Kaufmann 2005; Kröhnert u.a. 2006; Oswalt 2004 und 2005; Oswalt und Rieniets 2006; Prigge 2005; Reuter 2006b).

Ungeachtet seiner häufigen Verwendung ist der Begriff „Schrumpfung“ mißverständlich. Da Schrumpfung viele unterschiedliche Phänomene anspricht, bleibt nicht nur unklar, welche Problemlösungsstrategien in Frage kommen; es bleibt schon unklar, worin das Problem besteht. Ist die Landeshauptstadt Magdeburg eine schrumpfende Stadt? 1995 betrug die Siedlungsdichte in Magdeburg — errechnet als Zahl der Wohnbevölkerung pro Hektar Siedlungs- und Verkehrsfläche — 35,6 und im Jahr 2004 nur mehr 24,4 (MDStat 2004: 16). Diese Entdichtung bestätigt, isoliert betrachtet, den Befund einer Schrumpfung. Doch hängt das Urteil von den ausgewählten Zahlen ab. So nahm in Magdeburg die Siedlungs- und Verkehrsfläche zwischen 1995 (rund 7.200 ha) und 2004 (rund 9.300 ha) um rund 22% zu. Zeitgleich sank die Zahl der Wohnbevölkerung von rund 257.700 (1995) auf rund 226.700 (2004) um rund 14%. Beide Entwicklungen haben zur Entdichtung Magdeburgs beigetragen, doch war die Rate des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums deutlich höher als die Rate des Bevölkerungsrückgangs. Am Beispiel Magdeburgs ist gut erkennbar, daß Schrumpfung kein objektiver Sachverhalt ist (weitere Beispiele in Davy 2006: 16–17). Wer denkt bei schrumpfender Stadt an zusätzlichen Flächenverbrauch? Die *Deutung* der Tatsachen beeinflusst unsere Wahrnehmung viel stärker als die Tatsachen selbst.

Ich spreche im folgenden über die *leere* Stadt, um die Deutungsabhängigkeit der Tatsachenwahrnehmung zu unterstreichen. Die Frage, ob es Schrumpfung gibt und worin sie besteht, erinnert nämlich an den alten Schulstreit über den Begriff der Leere. Philosophen seit Aristoteles bestritten die Existenz der Leere, weil sie keine Ursache irgendeiner Wirkung in der Natur sein könne. Dem hielt Otto von Guericke entgegen, „das Leere“ sei immerhin „die Ursache der Scheu vor dem Leeren“ (von Guericke 1672: 62). Entsprechend bezeichne ich eine Stadt, deren Wahrnehmung durch die „Scheu vor dem Leeren“ geprägt wird, als leere Stadt. Die Bezeichnung ist nicht bloß ein sprachlicher Kunstgriff, der Schrumpfung mit Leere vertauscht. Vielmehr unterstreichen die *Magdeburger Versuche über den leeren Raum* die Doppelfunktion des Leeren, die in der Diskussion über Schrumpfung leicht vergessen wird. Einerseits ist „das Leere



ein Beraubtsein des Vollen“, somit ein Verlust (von Guericke 1672: 63). Andererseits ist „das Leere“ jedoch „die Ursache ... seiner Erfüllung (denn wenn es nicht leer wäre, könnte nichts gefüllt werden)“ (von Guericke 1672: 62). Die leere Stadt weist beide Aspekte auf. Die leere Stadt ist wesentlicher städtischer Vorzüge beraubt, sie ist indes auch ein Möglichkeitsraum städtischer Entwicklungen. Die leere Stadt ist eine mentale Konstruktion städtischen Raums: Leere wird gleichzeitig als Mangel und Möglichkeit wahrgenommen (Davy 2006: 18–19).

Die leere Stadt bietet den „Luxus der Leere“ (Kil 2004) und Gelegenheiten zum „revitalisierenden Städtebau“ (Sulzer 2006 und 2007). In der leeren Stadt werden verbreitete Praktiken in Frage gestellt und neue Ideen erprobt, so etwa bei der Flächenkreislaufwirtschaft (Thiel 2005) oder auf dem Wohnungsmarkt. Können sich die Menschen aussuchen, welche Häuser und Wohnungen sie bewohnen wollen, meiden sie alle Orte mit schlechter Umweltqualität:

„Der Einfluss der Stadtbewohner wird im Falle eines Überangebotes an Wohn- und Gewerberaum besonders deutlich. Dann wandelt sich der Vermieter zum Mietermarkt, in dem das Verhalten der Mieter über die Verortung des Leerstandes entscheidet. In diesem Sinne ist der Leerstand auch als Lehrmeister der Wohnwünsche zu verstehen“ (Pfeil und Friedrich 2006: 16; Hervorhebung im Original).

Das gilt vor allem für den Rückzug vor Lärmbelastigungen. Gebäude entlang stark befahrener Straßenzüge stehen eher leer als Gebäude in „zweiter Reihe“. Der ökologische Wert der Bodennutzung tritt in den Vordergrund, die wirtschaftliche Verwertbarkeit des Bodens gerät stark unter Druck. Dadurch nehmen die Möglichkeiten für eine bodenpolitische Gestaltung zu, die nicht in erster Linie an Renditen ausgerichtet ist.

3. Die leere Stadt und ihr Boden

3.1 Planumsetzung ohne Wertunterschiede?

Herkömmliche Instrumente zur Umsetzung der Bauleitplanung wurden unter Wachstumsbedingungen entwickelt. Ihrer Grundidee nach funktionieren solche Instrumente, weil unter Wachstumsbedingungen die Umnutzung von Freiflächen in Bauland oder die Wiedernutzung aufgebrauchter Quartiere ökonomische Vorteile erzeugen. Die Baulandumlegung oder städtebauliche Sanierung funktionieren als Umsetzungsinstrumente der Bauleitplanung, weil durch Umlegung oder Sanierung eine Wertsteigerung bewirkt werden kann (Battis 2006: 116–118 und 166; Dieterich 2006: 29–30, 63–64; Schmidt-Eichstaedt 2005: 382–384, 455–457 und 508–511; Stür 2005: 636–639 und 763–766). Ökonomische Wertsteigerungen entstehen in der Stadt der Wachstumsgesellschaft im Wechselspiel zwischen Bodenmarkt, Grundstückseigentum und Raumplanung. Die Wertsteigerungen führen zu einem Unterschied zwischen der Lage vor der kommunalen Planung und der Lage nach der kommunalen Planung, zwischen der Lage vor der kommunalen Maßnahme und der Lage nach der kommunalen Maßnahme. Dieser Unterschied lässt ein Zusammenwirken zwischen Grundstückseigentümern und Planungsverwaltung lohnend erscheinen. Unter Wachstumsbedingungen sind Wertsteigerungen das „Schmiermittel“ für die planerische Steuerung städtebaulicher Entwicklungen, auch für die Mobilisierung privater Grundstücke für öffentliche Zwecke.

Um „Schrumpfung“ und Städtumbau mittels herkömmlicher Umsetzungsmethoden der Bauleitplanung bearbeiten zu können, müsste ein nennenswertes Potential an Wertunterschieden vorhanden sein. Häufig wird ein solches Potential vermutet. So erklärt etwa Franz



Reuter das Förderprogramm und die Neuregelung des Stadtumbaus mit dem demographischen Wandel und dadurch bedingten Grundstückswertverlusten:

„Der Gesetzgeber reagierte damit auf die besorgniserregenden Auswirkungen des besonders in Ostdeutschland durchschlagenden demographischen Wandels, der sich in brachfallenden Stadt und Ortsteilen mit hohen Leerständen manifestiert. Damit einher gehen erhebliche Wertverluste betroffener Immobilien“ (Reuter 2006b: 51).

Der „erhebliche Wertverlust“ wird vielfach als Ansatzpunkt für staatliche und kommunale Maßnahmen angesehen. Nach dem Konzept des Stadtumbaus wird der Wertverlust durch solche Maßnahmen verhindert, verringert oder sogar rückgängig gemacht. In vielen Vorschlägen zur Bodenpolitik in Stadtumbaugebieten wird eine Wertdifferenz zwischen dem Grundstückswert *vor* dem Stadtumbau und dem Grundstückswert *nach* dem Stadtumbau vorausgesetzt (AH Brandenburg 2005; Dransfeld 2005: 75 und 78; Reuter 2006a; Reuter 2006b). Eine „Arbeitshilfe zur Bodenwertermittlung in Stadtumbaugebieten“ schlägt sogar ein „Modell“ vor, bei dem „maßnahmenbedingte Bodenwertveränderungen ... direkt abgelesen“ und Bodenrichtwerte korrigiert werden können (AH Brandenburg 2005: 28).

Neben rechtlichen und methodischen Bedenken gegen das Arbeitshilfemodell (Davy 2006: 39) bestehen auch bodenpolitische Zweifel. Erleiden die Grundstückseigentümer in der leeren Stadt tatsächlich Wertverluste, die durch planerische Intervention und geförderten Stadtumbau wettgemacht werden können? Gewiß könnte ein Wertverlust, der durch Stadtumbau verhindert oder verringert werden kann, einen umsetzungsrelevanten Wertunterschied begründen. Allerdings müßte ein solcher Wertverlust tatsächlich eingetreten sein oder bevorstehen. Dies ist jedoch im

allgemeinen nicht der Fall. Zumeist handelt es sich bei den beklagten Folgen der Schrumpfung um *gefühlte* Wertverluste (Davy 2005: 67–68). Gefühlte Wertverluste erklären zwar die Beteiligung an Förderprogrammen, es handelt sich aber nicht um tatsächliche Wertverluste. Zwar nimmt in der leeren Stadt die Zahl der Kauffälle ab und büßen Kaufpreissammlungen und Bodenrichtwertkarten an Aussagekraft ein. Richtwerte und Verkehrswerte nach den vermuteten Verlusten rechnerisch zu berichtigen (AH Brandenburg 2005; Reuter 2006a und 2006b) wird dadurch aber nicht gerechtfertigt. Denn obwohl die Bodenmärkte in der leeren Stadt durch geringe Nachfrage, Leerstand und Investitionsdefizite gekennzeichnet sind, tritt kein oder nur ein geringer Grundstückswertverlust ein.

Als Beispiel für einen empirischen Nachweis sei auf die Auswertung aller Grundstücksmarktberichte für das Land Sachsen-Anhalt seit der Wende verwiesen. Nach dieser Auswertung waren die meisten Bodenmärkte in den Großstädten und Großstadtrandlagen des Landes Sachsen-Anhalt zwischen 1991 und 2005 auf niedrigem Preisniveau stabil (Davy 2006: 42–49). Gewiß sind in diesem Zeitraum auch Schwankungen und örtliche Unterschiede zu beobachten. Nennenswerte Wertverluste oder Wertsteigerungen mit allgemeiner Verbreitung sind jedoch nicht nachweisbar (vgl. in Sachsen-Anhalt für Wohnen GMB 2006 I: 29 und II: 32; für Gewerbe GMB 2006 I: 31 und II: 35). Darf ein empirischer Befund auch nicht ohne weiteres verallgemeinert werden, ist das Beispiel der großstädtischen Bodenmärkte Sachsen-Anhalts kaum ein Einzelfall. Die Folge fehlender Wertunterschiede ist dramatisch: In der leeren Stadt sind bodenrechtliche Instrumente wirkungslos, deren Wirksamkeit von erzielbaren Wertsteigerungen abhängt. Daher kann die städtebauliche Entwicklung nicht mit Hilfe typischer Umsetzungsinstrumente der Bauleitplanung, wie

etwa der Baulandumlegung oder der städtebaulichen Sanierung, gesteuert werden.

3.2 Die Ökonomie des Behaltens

Das Fehlen verlustbedingter Wertunterschiede auf den Bodenmärkten der leeren Stadt scheint paradox. Geht man wie David Ricardo davon aus, daß die Bodenrente bei wachsender Bevölkerung steigt (Ricardo 1817: 66), erwartet man, daß eine sinkende Bevölkerungszahl zu sinkenden Bodenpreisen führt. Geht man wie Ludwig von Mises davon aus, der Grundstückswert werde durch die Kapitalisierung des Jahresreinertrags einer Immobilie bestimmt (von Mises 1940: 583), erwartet man, daß sinkende Erträge zu sinkenden Grundstückswerten führen. Weshalb prägen die Umstände, die in der Volkswirtschaftslehre für typische Bestimmungsgründe der (ökonomischen) Bodenwerte gehalten werden, nicht auch die Bodenmärkte der leeren Stadt? Die Volkswirtschaften, die Ricardo oder von Mises untersuchten, entsprachen dem Modell einer wachsenden Transaktionswirtschaft. Demgegenüber tritt in der leeren Stadt anstelle einer Ökonomie des Kaufens und Verkaufens eine Ökonomie des Behaltens der Grundstücke: Der Boden geht nicht zum besten Wirt, der Boden bleibt beim letzten Wirt (Davy 2007). Daraus folgt aber kein Wertverlust des Bodens.

Der wichtigste Bestimmungsgrund der Wertstabilität in der leeren Stadt ist das private *Grundstückseigentum*, die institutionelle Grundlage einer Ökonomie des Behaltens (Possessivwirtschaft). In der leeren Stadt beeinflussen die Rechte und Pflichten der Eigentümer, nicht der nachhaltig erzielbare Ertrag, die Verkehrswerte der Grundstücke (Davy 2006: 49–52). Das Possessivverhalten der Grundstückseigentümer wird in erster Linie durch die Kosten des Behaltens, nicht durch Preise gesteuert. Da Investitionen in der leeren Stadt keine Erträge abwerfen, verzichtet der Eigentümer als erstes auf Investitionen. Der Verzicht erspart Investitionskosten. Als nächstes werden die Instandhaltungskosten möglichst herabgesetzt, schließlich können Mieten oder sonstige Erträge durch eine ordnungsgemäße Instandhaltung nicht gesteigert werden. Zuletzt verbleiben die Kosten des bloßen Behaltens eines ungenutzten Grundstücks. Zu diesen Kosten zählen Sicherungskosten, Grundsteuern, Kommunalabgaben, die Opportunitätskosten alternativer Nutzungen. Diesen Kosten steht der Nutzen gegenüber, ein



Grundstück zu behalten — vielleicht ohne konkrete künftige Nutzungsabsicht, vielleicht mit Spekulationsabsicht. Charakteristisch für eine solche Situation ist: In einer Ökonomie des Behaltens können Eigentümer nicht viel verdienen, sie verlieren aber alles, was sie über das Notwendigste hinaus für ihr Grundstück aufwenden.

Die Ökonomie des Behaltens macht sich in der leeren Stadt vor allem bei siedlungsnahen oder innerstädtischen Bestandsgrundstücken bemerkbar (z.B. großflächige Industriebrachen, dauerhafter Wohnungsleerstand). Solche Bestandsgrundstücke befinden sich in einer attraktiveren Lage als peripher gelegene Grundstücke, auf denen Baumärkte, Spaßbäder oder Einkaufszentren entwickelt werden. Die Eigentümer der Bestandsgrundstücke warten darauf, daß die Nutzungsdynamik in zentrumsnähere Lagen der leeren Stadt zurückkehrt. Alle vorangegangenen Investitionen bilden eine wichtige Grundlage des (wenngleich geringen) ökonomischen Werts brachgefallener, unternutzter Bestandsgrundstücke. Mögen frühere Investitionen infolge Leerstands gegenwärtig keine Erträge abwerfen, so handelt es sich doch um „versteintertes“ Kapital, das in Baulichkeiten und Erschließungsanlagen aufbewahrt wird. Selbst wenn die Leere zur Verwahrlosung oder zum Verfall der Baulichkeiten und Erschließungsanlagen führen sollte, bleibt den Eigentümern der rechtlich abgesicherte Vorteil einer siedlungsnahen Lage. Die Eigentümer der Bestandsgrundstücke können durch eigenes Verhalten bloß ihre Kosten, kaum ihre Erträge beeinflussen. Daher werden Leerstände und städtebauliche Funktionsverluste nicht durch die Bodenmärkte korrigiert. Eine zu wenig beachtete, gleichwohl zwingende Bedingung für eine solche Ökonomie des Behaltens ist der rechtliche Schutz privater Eigentümer, die ihre Grundstücke nicht nutzen.

4. Grundstückseigentum in der leeren Stadt

4.1 Eigentum, Brachfall, Leerstand

Das Recht auf Brache genießt Grundrechtsschutz. Auch in der leeren Stadt sind Grundstückseigentümer durch Art. 14 GG geschützt (Jarass und Pieroth 2006: 345–382; Wieland 2004). Leerstand oder Brachfall ziehen keinen Eigentumsverlust nach sich:

„Deshalb darf der Eigentümer eine rechtmäßig errichtete, nicht baufällige und nicht verunstaltende bauliche Anlage im Grundsatz auch so lange auf seinem Grundstück stehen lassen, wie er es für gut befindet“ (Schmidt-Eichstaedt 2003: 706).

Leerstand oder Brachfall können unterschiedliche Formen annehmen, die eine bloße Nichtnutzung ebenso wie die konkrete Gefährdung durch schädliche Bodenveränderungen umfassen. Das Recht auf Nichtnutzung eines Grundstücks ist daher durch zahlreiche Verpflichtungen des Eigentümers beschränkt (z.B. Bodenschutz, Denkmalschutz, Bauleitplanung).

Aus bodenpolitischer Sicht ist zu fragen, ob solche Verpflichtungen gerecht sind. Den Verpflichtungen stehen ja keine Erträge aus dem Grundstückseigentum gegenüber. Die Eigentümerpflichten in der leeren Stadt sind dennoch gerecht. Die Grundstückseigentümer leiden zwar unter der Leere, sie tragen aber auch zur Verursachung der Leere bei. Gewinnbringende Entwicklungen, so es solche in der leeren Stadt überhaupt gibt, ziehen an den Eigentümern vorüber. Unvermietete Bestände, Bauschäden, Altlasten, Stigmatisierung und andere Nachteile der Leere häufen bei den Eigentümern immer höhere Verluste an. Für einzelne Eigentümer ist rational, das Wirksamwerden der Verluste hinauszuzögern, etwa indem notwendige Reparaturen aufgeschoben, Mieten nicht gesenkt und Verkäufe zu stark



reduzierten Preisen abgelehnt werden. Dieses Verhalten hat weiteren Leerstand und Verwahrlosung zur Folge. Für die Nachbarn und die Allgemeinheit sind derartige Strategien unerträglich, weil durch den externen Effekt der Grundstücksverwahrlosung hohe soziale Kosten verursacht werden. Daher können die Grundstückseigentümer in der leeren Stadt aus Gerechtigkeitsgründen weder von ihrer Sozialpflichtigkeit (Art. 14 Abs. 2 GG) noch von anderen Pflichten entbunden werden. Pflichten der Grundstückseigentümer sind nicht nur für Schönwetter gedacht. Eigentümerpflichten machen die Eigentumsrechte für eine Gesellschaft erst erträglich. Auch die Grundstückseigentümer, die keine Erträge erzielen, trifft in der leeren Stadt die Pflicht zur guten Nachbarschaft und zur Erfüllung grundstücksbezogener Pflichten.

Indes, das bodenpolitische Gerechtigkeitsurteil ist juristisch schwer umsetzbar. In der leeren Stadt können Grundstücksnutzungen nämlich nicht ohne weiteres durch Inhalts- und Schrankenbestimmungen (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG) gesteuert werden. Das hat zwei Gründe. Zum einen hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) mit seiner Rechtsprechung zur verkehrswertbedingten Unverhältnismäßigkeit das Verwaltungsrecht in der leeren Stadt fast undurchsetzbar gemacht. Zum anderen gilt in Ostdeutschland das Freistellungsrecht, das eine Mobilisierung brachgefallener Industriegrundstücke weitgehend verhindert.

4.2 Verkehrswertbedingte Unverhältnismäßigkeit

Vorschriften über die Bodennutzung, wie das Planungs- oder Umweltrecht, bestimmen Inhalt und Schranken des Grundstückseigentums (Jarass und Pieroth 2006: 360; Wieland 2004: 1286). Manche der Vorschriften verpflichten Eigentümer zu einem Verhalten,



das mit erheblichen Kosten verbunden ist oder die ertragreichste Grundstücksnutzung ausschließt. Dies ist verfassungsrechtlich ein Problem, sobald Verpflichtungen des Grundstückseigentümers das Eigentum nur mehr zur Pflicht, somit „aus dem Recht eine Last“ machen (BVerfGE 100 [1999] 226 [243] — Denkmalschutz). Am deutlichsten wird diese Grenze behördlichen Eingreifens durch die verkehrswertbedingte Unverhältnismäßigkeit gezogen.

Hintergrund für die Entwicklung der verkehrswertbedingten Unverhältnismäßigkeit ist das Bodenschutzrecht vor Inkrafttreten des BBodSchG. Das Bodenschutzrecht verpflichtet Grundstückseigentümer zur Verhinderung der Ausbreitung schädlicher Bodenveränderungen und zur Sanierung des kontaminierten Bodens — und zwar selbst dann, wenn die Grundstückseigentümer die Kontamination nicht verursacht haben (vgl. nun § 4 Abs. 2 und 3 BBodSchG). Das BVerfG erblickt in solchen Pflichten keine Enteignung. Vielmehr handle es sich um öffentlich-rechtliche Handlungspflichten, die auf Gefahrenbeseitigung gerichtet seien. Solche Regelungen „bestimmen somit in allgemeiner Form den Inhalt des Grundeigentums“ (BVerfGE 102 [2000] 1 [16] — Altlastensanierung). Die Zustandsverantwortlichkeit des Grundstückseigentümers werde jedoch durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit begrenzt:

„Auch wenn die Zustandsverantwortlichkeit des Eigentümers als solche mit der Verfassung in Einklang steht, so kann sie aber im Ausmaß dessen, was dem Eigentümer zur Gefahrenabwehr abverlangt werden darf, begrenzt sein. Besondere Bedeutung hat hierbei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit“ (BVerfGE 102 [2000] 1 [19–20] — Altlastensanierung).

Das BVerfG verbindet den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit mit dem „Verkehrswert nach Durchführung der Sanierung“, stellt somit einen Zusammenhang zwischen der Zulässigkeit behördlicher Eigentumsbeschränkungen und dem Grundstückswert her:

„Zur Bestimmung der Grenze dessen, was einem Eigentümer hierdurch an Belastungen zugemutet werden darf, kann als Anhaltspunkt das Verhältnis des finanziellen Aufwands zu dem Verkehrswert nach Durchführung der Sanierung dienen [...] Wird der Verkehrswert von den Kosten überschritten, entfällt in der Regel das Interesse des Eigentümers an einem künftigen privatnützigen Gebrauch des Grundstücks. Er kann darüber hinaus nicht einmal damit rechnen, die entstehenden



Kosten durch Veräußerung des Grundstücks gedeckt zu erhalten“ (BVerfGE 102 [2000] 1 [20] — Altlastensanierung).

Für die leere Stadt bedeutet die verkehrswertbedingte Unverhältnismäßigkeit, daß die Durchsetzung einer Vielzahl verwaltungsrechtlicher Eigentümerpflichten gegen Art. 14 Abs. 1 GG verstieße, weil allzu häufig „der Verkehrswert von den Kosten überschritten“ wird und der Grundstückseigentümer „nicht einmal damit rechnen [kann], die entstehenden Kosten durch Veräußerung des Grundstücks gedeckt zu erhalten“ (BVerfGE 102 [2000] 1 [20] — Altlastensanierung). Die Unterlassung einer Umfeldbeeinträchtigung durch ein verwahrlostes Grundstück darf in der leeren Stadt daher nur beschränkt erzwungen werden. Die Folgen der verkehrswertbedingten Nichtumsetzbarkeit des Verwaltungsrechts wiegen schwer: In der leeren Stadt sind die Verwaltungsbehörden durch allzu geringe Grundstückswerte zur Untätigkeit verurteilt.

4.3 Freistellungsrecht

In Ostdeutschland bildet das Freistellungsrecht ein zusätzliches Hindernis, um Industriebrachen für öffentliche Zwecke — etwa für ökologische Nutzungen — zu mobilisieren. Das Recht der Freistellung folgt aus Art. 1 § 4 Abs. 3 Umweltrahmengesetz der Deutschen Demokratischen Republik vom 29. Juni 1990. Die Bestimmung wurde zunächst durch Kapitel XII Nr. 1 lit. b der Anlage II zum Einigungsvertrag und sodann durch das Gesetz zur Beseitigung von Hemmnissen bei der Privatisierung von Unternehmen und zur Förderung von Investitionen vom 22. März 1991, BGBl. I S. 766, geändert (vgl. Kasten 1).

Das Freistellungsrecht ist Wirtschaftsförderung durch Ökodumping. Investoren, die Gewerbebauland in Ostdeutschland nach der Wende nutzen wollten, sollten nicht durch

umweltrechtliche Pflichten auf die „grüne Wiese“ gedrängt werden (Janka und Eggers 1995; Michel 2000: 466). In der Verwaltungspraxis wurde die Freistellung zunehmend als finanzielle Förderung von 90% der Kosten der Sanierung einer Altlast gehandhabt (Dannecker und Klink 2003: 163). An die Stelle der im Bodenschutzrecht zur Sanierung Verpflichteten trat die öffentliche Hand. Die Kostenteilung zwischen Bund und neuen Ländern wurde mittels Verwaltungsvereinbarung geregelt.

Die Übernahme der Freistellungsklausel durch den Einigungsvertrag war nur für den Übergang geplant, die Freistellung mußte bis spätestens 29. März 1992 beantragt werden. Allerdings erwies sich die Freistellungsklausel als langlebig. Viele Freistellungsanträge blieben unbearbeitet, was heftig kritisiert wurde (Dannecker und Klink 2003: 160). Freilich hat die Nichterledigung mancher Anträge auch Vorteile, insbesondere wenn ein Antrag zeitgerecht gestellt wurde, die Freistellungsvoraussetzungen aber im Jahr 1992 nicht erfüllt waren. Statt solche Anträge abzulehnen, wurden sie unerledigt gelassen. In diesem Fall kann ein Investor zu einem späteren Zeitpunkt anstelle des ursprünglichen Antragstellers in das Verfahren eintreten und eine Freistellung erwirken. Dies erklärt den Bearbeitungsbedarf im Freistellungsrecht auch viele Jahre nach Ende der Antragsfrist.

Kasten 1: Art. 1 § 4 Abs. 3
DDR-Umweltrahen-
gesetz

„Eigentümer, Besitzer oder Erwerber von Anlagen und Grundstücken, die gewerblichen Zwecken dienen oder im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmungen Verwendung finden, sind für die durch den Betrieb der Anlage oder die Benutzung des Grundstücks vor dem 1. Juli 1990 verursachten Schäden nicht verantwortlich, soweit die zuständige Behörde im Einvernehmen mit der obersten Landesbehörde sie von der Verantwortung frei stellt. Eine Freistellung kann erfolgen, wenn dies unter Abwägung der Interessen des Eigentümers, des Besitzers oder des Erwerbers, der durch den Betrieb der Anlage oder die Benutzung des Grundstücks möglicherweise Geschädigten, der Allgemeinheit und des Umweltschutzes geboten ist. Die Freistellung kann mit Auflagen versehen werden. Der Antrag auf Freistellung muss spätestens innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Beseitigung von Hemmnissen bei der Privatisierung von Unternehmen und zur Förderung von Investitionen [= 29. März 1992] gestellt sein. Im Falle der Freistellung treten an Stelle privatrechtlicher, nicht auf besonderen Titeln beruhender Ansprüche zur Abwehr benachteiligender Einwirkungen von einem Grundstück auf ein benachbartes Grundstück Ansprüche auf Schadensersatz. Die zuständige Behörde kann vom Eigentümer, Besitzer oder Erwerber jedoch Vorkehrungen zum Schutz vor benachteiligenden Einwirkungen verlangen, soweit diese nach dem Stand der Technik durchführbar und wirtschaftlich vertretbar sind. Im übrigen kann die Freistellung nach Satz 1 auch hinsichtlich der Ansprüche auf Schadensersatz nach Satz 4 sowie nach sonstigen Vorschriften erfolgen; auch in diesem Fall ist das Land Schuldner der Schadensersatzansprüche.“

Die Übernahme der Freistellungsklausel durch den Einigungsvertrag war nur für den Übergang geplant, die Freistellung mußte bis spätestens 29. März 1992 beantragt werden. Allerdings erwies sich die Freistellungsklausel als langlebig. Viele Freistellungsanträge blieben unbearbeitet, was heftig kritisiert wurde (Dannecker und Klink 2003: 160). Freilich hat die Nichterledigung mancher Anträge auch Vorteile, insbesondere wenn ein Antrag zeitgerecht gestellt wurde, die Freistellungsvoraussetzungen aber im Jahr 1992 nicht erfüllt waren. Statt solche Anträge abzulehnen, wurden sie unerledigt gelassen. In diesem Fall kann ein Investor zu einem späteren Zeitpunkt anstelle des ursprünglichen Antragstellers in das Verfahren eintreten und eine Freistellung erwirken. Dies erklärt den Bearbeitungsbedarf im Freistellungsrecht auch viele Jahre nach Ende der Antragsfrist.

Für Eigentümer, die in ihre Grundstücke tatsächlich investieren und gewerbliche Tätigkeiten fortsetzen, ist die Freistellung eine attraktive Subvention. Die geringe Anzahl gerichtlicher Urteile zum Freistellungsrecht (Michel 2000) könnte auf einen behutsamen Umgang ostdeutscher Verwaltungsbehörden mit der ungewöhnlichen Privilegierung deuten. Die Freistellung verzerrt jedoch den Bodenmarkt, weil Investitionen in Gewerbebetriebe gegenüber anderen Bodennutzungen begünstigt werden. Mag diese Marktverzerrung in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung gerechtfertigt gewesen sein, behindert sie heute eine nachhaltige Bodennutzung. Für Eigentümer, die ihre Grundstücke aufgrund der Wirtschaftslage nicht mehr gewerblich nutzen können, versperrt die Freistellung eine Umnutzung für nichtkommerzielle Zwecke: Wer zugibt, sein Grundstück sei nur mehr totes Land oder Leerraum, verliert die letzte Hoffnung auf staatliche Unterstützung der Sanierung. Solche Eigentümer werden durch das Freistellungsrecht geradezu gezwungen, am Wunschbild baldiger gewerblicher Nutzung festzuhalten.

4.4 Dysfunktionale Eigentumsordnung

Gewiß können manche Immobilien auch in der leeren Stadt verwertet werden. Dies zeigen etwa der Kauf der Dresdner Wohnungsbaugesellschaft Woba durch die Fortress-Gruppe oder die Pläne, den bundeseigenen Immobilienkonzern TLG (eine Treuhandnachfolgerin) bereits 2008 zu privatisieren (FAZ 27. Februar 2007: 10). Solche Immobilienverwertungen lassen nicht nur so manches „Filet-

stück“ in der leeren Stadt erwarten, sie machen auch deutlich, daß die „Scheu vor dem Leeren“ von Kommunen und Investoren unterschiedlich empfunden wird. Unterschiede im Verhalten der staatlichen Stadtumbaupolitik und der privaten Immobilienwirtschaft sind durch unterschiedliche mentale Konstruktionen der Leere erklärbar: Was die einen bestürzt, läßt die anderen auf Gewinn hoffen (Davy 2007). Wo die einen über leere Kassen und Schrumpfung klagen, nützen die anderen weltweite Schwankungen im Preisniveau und günstige Finanzierungsbedingungen. Indes, Berichte über „Filetstücke“ oder aufsehenerregende Privatisierungen sind Ausnahmen. Der Regelfall in der leeren Stadt ist die Ökonomie des Behaltens. Das Eigentumsrecht verliert seine Nutzungsfunktion, es gewährt bloß noch die Innehabung. Wo der Boden nicht zum „besten Wirt“ geht, sondern beim „letzten Wirt“ verbleibt, ist die Eigentumsordnung nicht mehr hinreichend funktional.

In der leeren Stadt ist die Eigentumsordnung in zweifacher Weise dysfunktional. Zum einen versagt das Eigentumsrecht bei der Zuordnung der Grundstücke zur bestmöglichen Nutzung. Diese Zuordnung folgt in Transaktionswirtschaften aus einer Verbindung zwischen Nutzungsrechten und Bodenmärkten, etwa weil der Nachfragedruck zugunsten besserer Nutzungen den Eigentümer entweder zum Verkauf oder zur Effizienzsteigerung bewegt. In einer Ökonomie des Behaltens versagt dieser Mechanismus. Weiterhin ordnet das Eigentumsrecht zwar ein Grundstück seinem Eigentümer zu, es fehlen aber Anreize zur effizienten Nutzung. Zum anderen verhindern die juristischen Rahmenbedingungen des Grundstückseigentums eine Nachnutzung brachliegender Grundstücke. Beispiele reichen vom Planungs-, Bau- und Bodenrecht über das Umweltrecht bis zur Förderung des Stadtbaus, zum Steuerrecht und — in Ostdeutschland — zum Freistellungsrecht. Der Zweck der Rahmenbedingungen ist häufig die Steuerung einer gemeinwohlverträglichen Eigentumsnutzung; ihre Wirkung in der leeren Stadt ist eine zusätzliche Blockade des Allokationsmechanismus des Eigentums. Wegen der Dysfunktionalität der Eigentumsordnung sind Partnerschaften zum Stadtumbau zwischen den Eigentümern der Bestandsgrundstücke und der leeren Stadt unwahrscheinlich.

Wirken das Grundstückseigentum, die Ökonomie des Behaltens und die verkehrswertbedingte Unverhältnismäßigkeit zusammen,

können dauerhafte Leerräume entstehen. Das gilt insbesondere für Industriebrachen unter Altlastenverdacht. Einerseits dürfen die Eigentümer nicht gezwungen werden, unverhältnismäßig hohe Kosten zur Sanierung einzusetzen, andererseits verlieren kontaminierte Grundstücke ihren — ohnedies geringen — ökonomischen Wert. Auch in der leeren Stadt ist davon auszugehen, daß

„sich der Verkehrswert eines Grundstücks im kontaminierten und nichtkontaminierten Zustand grundsätzlich um die Kosten unterscheidet, die für die Beseitigung der Kontamination üblicherweise aufzubringen wären“ (Kleiber und Simon 2007: 930).

Grundstückseigentümer dürfen nach der Rechtsprechung des BVerfG zwar nicht zur Sanierung gezwungen werden, wenn die Kosten den erwarteten Verkehrswert übersteigen. Attraktiver wird das belastete Grundstück für den Bodenmarkt dadurch freilich nicht. Bei dauerhaft unternutzten Grundstücken kann rasch ein Leerraum mit „negativen Bodenwerten (Unwerten)“ (Kleiber und Simon 2007: 930) entstehen. Und in der leeren Stadt hat jeder Eigentümer unternutzter Grundstücke das Problem eines (zumindest potentiell) negativen Grundstückswerts.

Werden Grundstücke, die eine Mindestschwelle an Nutzungsintensität dauerhaft unterschreiten, in der Form des Privateigentums (Art. 14 GG und §§ 903 ff BGB) zugeordnet, ist die Gefahr einer dysfunktionalen Eigentumsordnung besonders hoch. Solche kritischen Unterschreitungen treffen typischerweise auf großflächige Industriebrachen oder Wohnsiedlungen mit Leerstand ab 50% zu. Bei solchen Objekten kann der rechtliche Schutz des Eigentums selbst zum Problem werden. Wenn Eigentümer ihre Grundstücke anhaltend nicht nutzen können oder wollen, die Brachen aber mit Nachteilen für die Allgemeinheit behalten, können diese Eigentümer kaum mehr der Eigentumsformel des BVerfG subsumiert werden. Nach dieser Formel dient Eigentum der „Sicherung der persönlichen Freiheit des Einzelnen“ (z.B. BVerfGE 104 [2001] I [8 f] — Baulandumlegung). Dysfunktionales Eigentum sichert niemandes Freiheit, sondern verspottet Freiheit.

5. Wem soll die leere Stadt gehören?

5.1 Ein Möglichkeitsraum für Bodenpolitik

Wenn die Nutzung der Grundstücke in der leeren Stadt weder durch die Bodenmärkte noch die herkömmlichen bodenpolitischen Instrumente gesteuert werden kann, muß die beste Nutzung und der beste Eigentümer auf andere Weise gefunden werden (z.B. BMVBS/BBR 2006: 42–53; Bremer u.a. 2005). Immerhin eröffnet die Leere (die niedrigen oder negativen Grundstückswerte) einen Möglichkeitsraum zur Neugestaltung der Eigentumsordnung. Eine Maßnahme zur Nutzung dieses Möglichkeitsraums ist ein Aneignungswettbewerb (vgl. Abbildung 1).

1	Bildung einer Begutachtungskommission für den Aneignungswettbewerb
2	Festsetzung des Wettbewerbsgebiets
3	Feststellung der Mindestnutzung für unternutzte Grundstücke
4	Stellungnahme der Eigentümer unternutzter Grundstücke
5	Zwischenprüfung der Steigerung der Nutzungsintensität
6	abschließende Prüfung der Erreichung der Mindestnutzung Einstellung oder:
7	öffentliche Ausschreibung des Aneignungswettbewerbs
8	Einreichung der Aneignungskonzepte durch Teilnehmende
9	Entscheidung durch die Auswahl des besten Aneignungskonzepts
10	Umsetzung und Evaluation

Abbildung 1: Der Aneignungswettbewerb in 10 Schritten

Der hier skizzierte Aneignungswettbewerb bietet den Teilnehmenden die Gelegenheit, sich um das Eigentumsrecht an unternutzten Grundstücken zu bewerben (Davy 2006: 163–165). Die Kriterien für die „beste Nutzung“ — eine erwünschte Mindestnutzung, die Umfeldbeeinträchtigungen vermeidet — und weitere Bedingungen, wie etwa öffentliche Förderungen, sind am Maßstab einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung (§ 1 Abs. 5 BauGB) auszurichten. Gleichwohl ist der Aneignungswettbewerb kein städtebaulicher Wettbewerb, sondern eine inszenierte Allokation zu wenig genutzter Grundstücke. Der Aneignungswettbewerb kann als bodenpolitisches Experiment im Rahmen geltender Gesetze umgesetzt werden, könnte aber auch als Vorbild für eine Änderung des BauGB dienen. Gleichwohl hängt der Erfolg eines Aneignungswettbewerbs vom Erfindungsreichtum der Entscheidungsträger in der leeren Stadt ab, nicht von Gesetzesreformen oder juristischen Einzelheiten.

Der gegenwärtige Eigentümer kann — muß aber nicht — bereits vor Beginn des Aneignungswettbewerbs sein Eigentumsrecht aufgeben oder verlieren. Dem Wettbewerbsgedanken entspräche am besten, wenn der gegenwärtige Eigentümer am Wettbewerb teilnimmt. Allerdings muß eine Eigentumsübertragung gewährleistet sein, falls ein Wechsel des Eigentümers dem Wettbewerbsergebnis entspricht. Je nach Lage des Einzelfalls wird diese Voraussetzung für den Aneignungswettbewerb durch Grundstücksreserven einer Landesentwicklungsgesellschaft, Absprache mit den gegenwärtigen Eigentümern, Grundstückskauf oder -tausch, Vorkaufsrechte, Übernahme nach Planungsschaden oder Stadtumbauvertrag (§ 171c BauGB) hergestellt.

Der gegenwärtige Eigentümer kann — muß aber nicht — bereits vor Beginn des Aneignungswettbewerbs sein Eigentumsrecht aufgeben oder verlieren. Dem Wettbewerbsgedanken entspräche am besten, wenn der gegenwärtige Eigentümer am Wettbewerb teilnimmt. Allerdings muß eine Eigentumsübertragung gewährleistet sein, falls ein Wechsel des Eigentümers dem Wettbewerbsergebnis entspricht. Je nach Lage des Einzelfalls wird diese Voraussetzung für den Aneignungswettbewerb durch Grundstücksreserven einer Landesentwicklungsgesellschaft, Absprache mit den gegenwärtigen Eigentümern, Grundstückskauf oder -tausch, Vorkaufsrechte, Übernahme nach Planungsschaden oder Stadtumbauvertrag (§ 171c BauGB) hergestellt.

5.2 Aneignungswettbewerb

Für den Aneignungswettbewerb ist eine Begutachtungskommission zu bilden. In der Kommission sollten neben städtischen auch wirtschaftliche, kulturelle und soziale Interessen vertreten sein. Die Mitglieder der Begutachtungskommission für den Aneignungswettbewerb werden vom Stadtplanungsamt, von der Umlegungsstelle und vom Gutachterausschuß für Grundstückswerte entsendet. Die Begutachtungskommission ist vor der Festsetzung eines Aneignungswettbewerbsgebiets zu hören. Das Wettbewerbsgebiet wird formlos (z.B. Veröffentlichung einer kartographischen Darstellung in Tageszeitungen) oder durch Stadtratsbeschluß festgesetzt. Das Wettbewerbsgebiet umfaßt Teile des Stadtgebiets, in denen wesentliche Umfeldbeeinträchtigungen durch die Unternutzung der Grundstücke verursacht werden. Nach geltendem Recht kommt für die förmliche Vorbereitung eines Aneignungswettbewerbs die Festlegung eines Stadtumbaugebiets (§ 171b BauGB) in Frage.

Die Feststellung der Mindestnutzung unternutzter Grundstücke soll die Mindestschwelle an Nutzungsintensität überschreiten, die Umfeldbeeinträchtigungen möglichst gering halten oder ausschließen. Auf Einladung der Begutachtungskommission geben die Eigentümer der Grundstücke die gegenwärtige und beabsichtigte Nutzung ihrer Grundstücke sowie mögliche Ursachen für eine Unternutzung bekannt. Die Begutachtungskommission



stellt für bestimmte Arten von Grundstücken oder für einzelne Grundstücke eine wünschenswerte Mindestnutzung sowie einen Zeitpunkt fest, bis zu dem diese Mindestnutzung zu verwirklichen ist. Die Mindestnutzung kann die gegenwärtige Nutzung einbeziehen, doch kommen auch Änderungen der Nutzung in Betracht. Die Mindestnutzung kann qualitativ oder quantitativ oder durch eine Mischung qualitativer oder quantitativer Kriterien bestimmt werden. Die Feststellung der Begutachungskommission wird den Eigentümern unternutzter Grundstücke zur Stellungnahme übermittelt. Die Eigentümer äußern sich schriftlich zur festgestellten Mindestnutzung, zur Fristsetzung sowie zu den von ihnen beabsichtigten Maßnahmen. Aufgrund der Stellungnahme kann die Begutachungskommission ihre Feststellung (Mindestnutzung, Frist) ändern oder aufrecht erhalten. Zudem wird ein Termin für eine Zwischenprüfung festgesetzt. Für das gesamte Aneignungswettbewerbsgebiet sowie für jedes betroffene Grundstück ist eine Zwischenprüfung durchzuführen. Durch die Zwischenprüfung ist der Grad der Erreichung der anzustrebenden Mindestnutzung sowie der bisherige Erfolg bei der Verringerung der Umfeldbeeinträchtigungen zu ermitteln. In begründeten Fällen sind das Maß und die Art der Mindestnutzung zu ändern oder die Frist zur Erreichung der Mindestnutzung zu verlängern. Durch die abschließende Prüfung wird beurteilt, ob alle wesentlichen Umfeldbeeinträchtigungen beseitigt und die festgestellten Mindestnutzungen der Grundstücke erreicht wurden. Bei positiver Beurteilung sind die Festsetzung als Aneignungswettbewerbsgebiet oder zumindest die Einbeziehung nunmehr ausreichend genutzter Grundstücke aufzuheben. Bei negativer Beurteilung ist der Aneignungswettbewerb einzuleiten und öffentlich auszuschreiben.

In der öffentlichen Ausschreibung des Aneignungswettbewerbs werden Kriterien für die beste Nutzung und den besten Eigentümer unternutzter Grundstücke bekanntgegeben. Die Bekanntgabe beschreibt die wünschenswerte Mindestnutzung, womöglich auch Nutzungsalternativen. Zu den Kriterien gehören auch Bedingungen und Umfang der öffentlichen Förderung der Aneignung (z.B. für Renaturierung) sowie die Voraussetzungen für den Abbruch des Wettbewerbs (z.B. wegen Ergebnislosigkeit). Die Eigentümer sind zur Teilnahme am Aneignungswettbewerb berechtigt. Personen, die am Aneignungswettbewerb teilnehmen, müssen ein Aneignungskonzept vorlegen, das unter anderem

- die Umsetzung der erwünschten Mindestnutzung oder darüber hinausgehender Nutzungen,
- Beiträge zur Verringerung der Umfeldbeeinträchtigungen,
- Art und Umfang der Eigenleistungen (einschließlich Zahlungsbereitschaft für den Grundstückserwerb),
- die Verwendung der Fördermittel und
- angestrebte Folgenutzungen

darstellt. Das Aneignungskonzept sollte nachweise mit bisherigen Aneignungserfahrungen der Bewerber enthalten. Die Begutachungskommission entscheidet über die eingereichten Aneignungskonzepte. Das beste Konzept wird die erwünschte Mindestnutzung gewährleisten, zur Verringerung der Umfeldbeeinträchtigungen beitragen und Fördermittel widmungsgemäß einsetzen. Entspricht keines der vorgelegten Aneignungskonzepte den Kriterien, ist der Wettbewerb zu wiederholen oder als ergebnislos abubrechen. Die Entscheidung der Begutachungskommission

ist durch Übergabe der Grundstücke an die neuen Eigentümer zu vollziehen. Die dauerhafte Umsetzung des Aneignungskonzepts, insbesondere der Mindestnutzung, ist regelmäßig zu prüfen.

5.3 Aufmerksamkeit für Eigentum

Ein Aneignungswettbewerb könnte ein wichtiger Impuls zur Neubestimmung der Eigentumsordnung in der leeren Stadt sein. Vielleicht würden die gegenwärtigen Eigentümer den Wettbewerb gewinnen und ihre Grundstücke mit frischem Interesse betrachten. Vielleicht würden neue Eigentumsformen erprobt, etwa eine Allmendenutzung (Davy 2006: 125–129). Womöglich würde der Wettbewerb die Bodenmärkte beleben, weil neue Nutzungsideen wirtschaftlich attraktiv erscheinen. In jedem Fall würde ein Aneignungswettbewerb dem Grundstückseigentum in der leeren Stadt zu jener Aufmerksamkeit verhelfen, die Eigentum in einer Ökonomie des Behaltens benötigt.

6. Literatur

AH Brandenburg 2005 = Ministerium des Innern des Landes Brandenburg und Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg (Hrsg.). 2005. Arbeitshilfe zur Bodenwertermittlung in Stadtumbaugebieten. Potsdam: Eigenverlag.

Battis 2006 = Ulrich Battis. 2006. Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht. 5. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer.

Birg 2005 = Herwig Birg. 2005. Die ausgefallene Generation. München: C. H. Beck.

BMVBS/BBR 2006 = Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.). 2006. Future Landscapes. Perspektiven der Kulturlandschaft. Bonn und Berlin: Eigenverlag.

Bremer u.a. 2005 = Stefanie Bremer, Dirk E. Haas, Päivi Kataikko, Henrik Sander, Andreas Schulze Bäing, Boris Sieverts. „Claiming Land“. *archplus* 173 (Mai 2005): 40–43.

Dannecker und Klink 2003 = Marcus Dannecker und Thomas Klink. „Beseitigung von DDR-Umweltschäden durch Investoren — Zwischenbilanz und neue Aspekte der Altlastenfreistellung nach Art. 1 § 4 III DDR-URG“.

Landes und Kommunalverwaltung 2003, Heft 4: 159–164.

Davy 2005 = Benjamin Davy. „Grundstückswerte, Stadtumbau und Bodenpolitik“. *vhw Forum Wohneigentum* 2005, Heft 2: 67–72.

Davy 2006 = Benjamin Davy. 2006. Innovationspotentiale für Flächenentwicklung in schrumpfenden Städten am Beispiel Magdeburg. Wissenschaftliche Studie im Auftrag erstellt für die Internationale Bauausstellung Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010. Internetveröffentlichung: www.iba-stadtumbau.de.

Davy 2007 = Benjamin Davy. „Was kostet die Leere?“ In: Sulzer 2007: 138–147.

Dieterich 2006 = Hartmut Dieterich. 2006. Baulandumlegung. 5. Aufl. München: C. H. Beck.

Dransfeld 2005 = Egbert Dransfeld. „Stadtökonomische, bodenpolitische und bodenrechtliche Fragen schrumpfender Städte“. *vhw Forum Wohneigentum* 2005, Heft 2: 72–80.

Gans und Schmitz-Veltin 2006 = Paul Gans und Ansgar Schmitz-Veltin (Hrsg.). 2006. Demographische Trends in Deutschland. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung.

Gatzweiler u.a. 2003 = Hans-Peter Gatzweiler, Katrin Meyer und Antonia Milbert. „Schrumpfende Städte in Deutschland? Fakten und Trends“. *Informationen zur Raumentwicklung* 2003, Heft 10/11: 557–574.

GMB 2006 = Der Obere Gutachterausschuss für Grundstückswerte im Land Sachsen-Anhalt und der Gutachterausschuss für Grundstückswerte für den Regionalbereich Harz-Börde des Landesamtes für Vermessung und Geoinformation Sachsen-Anhalt. Ohne Jahr. Grundstücksmarktbericht Sachsen-Anhalt 2006, Ausgabe: Regionalbereich Harz-Börde (I = Berichtsteil für den Regionalbereich Harz-Börde; II = Berichtsteil für das Land Sachsen-Anhalt). Magdeburg: Geschäftsstelle beim Landesamt für Vermessung und Geoinformation Sachsen-Anhalt.

IBA 2005a = IBA-Büro (Hrsg.). 2005. Die anderen Städte. Band 1: Experiment. Berlin: Jovis.

IBA 2005b = IBA-Büro (Hrsg.). 2005. Die anderen Städte. Band 2: Zivile Kultur. Berlin: Jovis.

IBA 2006 = IBA-Büro (Hrsg.). 2006. Die anderen Städte. Band 3: Resonanzen. Berlin: Jovis.

Janka und Eggers 1995 = Wolfgang Janka und Andrea Eggers. „Akute Gefahren im Freistellungsverfahren für ökologische Altlasten“. Landes- und Kommunalverwaltung 1995, Heft II: 390–391.

Jarass und Pieroth 2006 = Hans D. Jarass und Bodo Pieroth. 2006. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 8. Aufl. München: C. H. Beck.

Kaufmann 2005 = Franz-Xaver Kaufmann. 2005. Schrumpfende Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Kil 2004 = Wolfgang Kil. Luxus der Leere. Wuppertal: Müller + Busmann.

Kleiber und Simon 2007 = Wolfgang Kleiber und Jürgen Simon. 2007. Verkehrswertermittlung von Grundstücken. 5. Aufl. Köln: Bundesanzeiger.

Kröhnert u.a. 2006 = Steffen Kröhnert, Franziska Medicus und Reiner Klingholz (Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung). 2006. Die demografische Lage der Nation. München: Deutscher Taschenbuch Verlag.

MDStat 2004 = Amt für Statistik der Landeshauptstadt Magdeburg (Hrsg.). 2005. Statistisches Jahrbuch. Das Jahr 2004 in Zahlen. Magdeburger Statistische Blätter Heft 57. Magdeburg: Amt für Statistik.

Michel 2000 = Thomas Michel. „Altlastenfreistellung in der Rechtsprechung“. Landes- und Kommunalverwaltung 2000, Heft II: 465–468.

Oswalt 2004 = Philipp Oswalt (Hrsg.). 2004. Schrumpfende Städte. Band 1: Internationale Untersuchung. Ostfildern-Ruit: Hatje Cantz.

Oswalt 2005 = Philipp Oswalt (Hrsg.). 2005. Schrumpfende Städte. Band 2: Handlungskonzepte. Ostfildern-Ruit: Hatje Cantz.

Oswalt und Rieniets 2006 = Philipp Oswalt und Tim Rieniets (Hrsg.). 2006. Atlas of Shrinking Cities. Atlas der schrumpfenden Städte. Ostfildern: Hatje Cantz.

Pfeil und Friedrich 2006 = Anne Pfeil und Katja Friedrich. „Produktion trotz Reduktion. Annäherung an eine nachgefragte Stadt“. In: Sulzer 2006: 15–23.

Prigge 2005 = Walter Prigge. „An den Quellen des Schrumpfens“. In: IBA 2005a: 46–50.

Reuter 2006a = Franz Reuter. „Zur Ermittlung von Bodenwerten in kaufpreisarmen Lagen“. Flächenmanagement und Bodenordnung 2006, Heft 3: 97–107.

Reuter 2006b = Franz Reuter. „Zur Ermittlung von Bodenwerten beim Stadtumbau“. Wertermittlungs-Forum Aktuell 2006, Heft 2: 51–60.

Ricardo 1817 = David Ricardo. 1980. Grundsätze der politischen Ökonomie und der Besteuerung. Frankfurt am Main: Europäische Verlagsanstalt (Erstveröffentlichung 1817 Principles of political economy and taxation).

Schmidt-Eichstaedt 2003 = Gerd Schmidt-Eichstaedt. „Stadtumbau: Neue Aufgabe — alte Instrumente?“ Informationen zur Raumentwicklung 2003, Heft 10/11: 695–707.

Schmidt-Eichstaedt 2005 = Gerd Schmidt-Eichstaedt. 2005. Städtebaurecht. 4. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer.

Sonnabend 2006 = Regina Sonnabend. „Die IBA Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010: Ein Labor der schlanken Stadt“. In: Klaus Selle (Hrsg.). 2006. Praxis der Stadt und Regionalentwicklung. Dortmund: Verlag Dorothea Rohn.

Stüer 2005 = Bernhard Stüer. 2005. Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts. 3. Aufl. München: C. H. Beck.

Sulzer 2006 = Jürg Sulzer (Hrsg.). 2006. Revitalisierender Städtebau — Kultur. Dresden: TUDpress.

Sulzer 2007 = Jürg Sulzer (Hrsg.). 2007. Revitalisierender Städtebau — Werte. Dresden: TUDpress.

Thiel 2005 = Fabian Thiel. „Flächenkreislaufwirtschaft am Beispiel des Stadtumbaus — Gestaltungsmöglichkeiten und eigentumsrechtliche Hemmnisse“. Flächenmanagement und Bodenordnung 2005, Heft 3: 104–109.

von Guericke 1672 = Otto von Guericke. 1996. Neue (sogenannte) Magdeburger Versuche über den leeren Raum. Hrsg. von Fritz Krafft. 2. Aufl. Düsseldorf: VDI-Verlag (Erstveröffentlichung 1672).

lichung 1672 Experimenta nova [ut vocantur] Magdeburgica de vacuo spatio).

von Mises 1940 = Ludwig von Mises. 1940. Nationalökonomie. Genf: Editions Union.

Wieland 2004 = Joachim Wieland. „Art. 14“ und „Art. 15“. In: Horst Dreier (Hrsg.). 2004. Grundgesetz Kommentar Band 1. 2. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck.

Abbildungen: alle Bilder © 2006 Benjamin Davy



PNDonline - eine Plattform des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung mit Texten und Diskussionen zur Entwicklung von Stadt und Region

Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung

Eine Befragung interessierter und betroffener Akteure

I. Hintergrund

Auf Anregung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit hat das Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) in den Jahren 2003-2005 ein TA-Projekt zum Thema »Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke – Ziele, Maßnahmen, Wirkungen« durchgeführt. Ziel des Projektes war es, einen umfassenden Überblick über die Vielfalt der in der aktuellen Debatte vorgeschlagenen Steuerungsinstrumente zu geben, sie im Hinblick auf Kriterien wie Effizienz, Vollzugeignung, Kontrollierbarkeit und Akzeptanz zu bewerten sowie Umsetzungschancen und Auswirkungen von Maßnahmen bzw. Maßnahmenbündeln zu untersuchen. Leitorientierung für die Entwicklung alternativer Maßnahmenbündel war das von der Bundesregierung in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland (2002) formulierte Ziel, den Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche von heute ca. 115 ha/Tag bis 2020 auf 30 ha/Tag zu reduzieren.

Das Projekt wurde inzwischen abgeschlossen. Der Abschlussbericht ist sowohl als TAB-Arbeitsbericht (Nr. 98, Juni 2006) wie auch als Buch in der edition sigma, Berlin (Jörissen/

Coenen 2007) verfügbar. Der Bericht beruht auf einer sorgfältigen Auswertung der vorliegenden Literatur sowie eigenen Analysen. Mit dem Ziel einer breiten wissenschaftlichen Fundierung wurden zu bestimmten Fragestellungen, etwa zum demographischen Wandel, zur Gemeindefinanzreform und zu den Möglichkeiten interkommunaler Kooperation, Gutachten an externe Experten vergeben. Um die Vor- und Nachteile der verschiedenen Reformvorschläge aus der Sicht unterschiedlicher Interessenstandpunkt zu beleuchten und zentrale Konfliktlinien aufzuzeigen, wurde außerdem im Zeitraum Oktober 2003 bis März 2004 eine schriftliche Befragung wichtiger gesellschaftlicher Akteure, die von der künftigen Siedlungsentwicklung in Deutschland unmittelbar tangiert sind, durchgeführt. Beteiligt an der Umfrage waren vier Gruppen von Verbänden:

- Verbände der Bau-, Immobilien und Wohnungswirtschaft (Bundesverband Baustoffe, BDF, GdW, DSB, DV, Haus & Grund, RDM, Deutscher Mieterbund, LBS, VDH, Verband der Privaten Bausparkassen)
- Kommunale Spitzenverbände (DST, DSTGB)
- Planerverbände (ARL, BDA)



Juliane Jörissen ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB), Berlin

- Naturschutzverbände (BUND, NABU)

Über die Ergebnisse dieser Umfrage soll im Folgenden berichtet werden. Eine ausführliche Auswertung der Stellungnahmen und Positionspapiere der befragten Verbände ist in einem TAB-Hintergrundpapier (Jörissen/Coenen 2004) dokumentiert.

II. Ergebnisse der Umfrage

Wie aufgrund der heterogenen Interessenlage der beteiligten Verbände zu erwarten war, zeigt die Auswertung der Umfrage ein vielschichtiges und ziemlich kontroverses Meinungsspektrum. Konsens herrscht nicht einmal im Hinblick auf die Ziele einer nachhaltigen Stadtentwicklung noch weniger mit Bezug auf die mögliche Instrumente zu ihrer Umsetzung.

1. Zielsetzung: Nachhaltige Siedlungsflächenentwicklung

Die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche pro Tag ist ein Schlüsselindikator, der für eine ganze Reihe unterschiedlicher ökologischer, ökonomischer und sozialer Belastungen steht:

- Verlust wertvoller Kulturböden
- Beeinträchtigung der ökologischen Bodenfunktionen
- Verkehrswachstum
- Zerschneidung von Landschaftsräumen
- Fragmentierung von Lebensräumen für Flora und Fauna
- Rückgang der Biodiversität
- Beeinträchtigung des Landschaftsbilds
- Minderung des Erholungswerts der Landschaft
- steigende Infrastrukturkosten
- sozial-räumliche Polarisierung

Dementsprechend gilt die Verringerung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke seit Jahren als ein zentrales Ziel nachhaltiger Stadtentwicklung. Über diese Zielsetzung besteht jedoch, wie die Umfrage des TAB zeigt, keineswegs Konsens. Zwar

wird von niemand bestritten, dass der Schutz des Bodens als natürliche Lebensgrundlagen, die Erhaltung seiner ökologischen Funktionen und die Sicherung von Freiräumen wesentliche Aufgaben einer nachhaltigen Flächennutzung sind. Infrage gestellt wird aber sowohl die Notwendigkeit einer generellen Beschränkung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke als auch insbesondere die Zweckmäßigkeit quantitativer Reduktionsziele.

1.1 Pro und Kontra quantitative Reduktionsziele

Bereits in der 1985 verabschiedeten Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung wurde eine »Trendwende im Landverbrauch« postuliert (Bundesregierung 1985). In dem 1998 erarbeiteten Entwurf eines »umweltpolitischen Schwerpunktprogramms« der Bundesregierung wurde erstmals eine Begrenzung der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke auf 30 ha/Tag bis 2020 gefordert (BMU 1998). Dieses Mengenziel hat die rot-grüne Bundesregierung 2002 in ihre »Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland« übernommen (Bundesregierung 2002). Gegenüber einem Flächenverbrauch von ca. 130 ha/Tag im Jahre 2000 würde dies eine Verringerung auf weniger als ein Viertel bedeuten. Obwohl es sich somit um eine durchaus ambitionierte Zielsetzung handelt, sieht der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) darin eher ein Etappenziel und spricht sich langfristig für ein Nullwachstum bei der Flächeninanspruchnahme aus (SRU 2000, Tz. 532). Eine ähnliche Position vertritt der Rat für Nachhaltige Entwicklung in seinem Dialogpapier vom November 2001. Er fordert eine Reduktion der Flächeninanspruchnahme auf 30 ha/Tag bis 2020 und auf Null bis zum Jahre 2050 (RNE 2001, S. 23).

Auch die Enquete-Kommission »Schutz des Menschen und der Umwelt« des 13. Deutschen Bundestages plädierte für eine sukzessive Verringerung des Flächenverbrauchs bis auf Null. Langfristig sollte ihrer Auffassung nach, die Umwandlung von unbebauten in bebaute Flächen durch die gleichzeitige Rekultivierung ehemals städtebaulich genutzter Flächen vollständig kompensiert werden. Als Zwischenziel strebte sie eine Verringerung der Umwandlungsrate bis 2010 auf 10 % der Rate, die für die Jahre 1993-1995 festgestellt wurde an, also von 120 ha/Tag (Durchschnitt 1993-1997) auf 12 ha/Tag bis 2010 an (Enquete-Kommission 1998, S. 129).

Noch rigorosere Zielvorstellungen als die Enquete-Kommission vertreten die Umwelt- und Naturschutzverbände in Deutschland (DNR, NABU, BUND). In Anlehnung an das schon 1995 vom Wuppertal-Institut für Klima, Energie und Umwelt formulierte Ziel fordern sie eine schrittweise Rückführung der jährlich zusätzlich für Siedlungszwecke in Anspruch genommenen Fläche auf Null bis zum Jahre 2010 (NABU 2002). Der BUND weist in seinem Positionspapier allerdings zu Recht darauf hin, dass sich ein quantitatives Reduktionsziel weder wissenschaftlich noch politisch hinreichend begründen lasse. Wichtiger als über das richtige Ziel zu streiten, sei es daher, dass Bund, Länder und Gemeinden möglichst rasch ein Instrumentarium entwickeln und anwenden, mit dem erfolgreiche Schritte zur Realisierung einer »Flächenkreislaufwirtschaft« eingeleitet werden können. Die Maxime müsse lauten, dass für jede unvermeidbare Flächeninanspruchnahme ein funktionaler Ausgleich geleistet, also an anderer Stelle »Boden wieder gut gemacht« werden müsse (BUND 2004, S. 22). Einen ähnlichen Standpunkt vertritt die Arbeitsgruppe »Flächenhaushaltspolitik« der Akademie für Raumordnung und Landesplanung (ARL 2004) sowie der unter der Federführung der Stiftung Europäisches Kulturerbe (EURONATUR) gemeinsam mit zahlreichen Umwelt- und Naturschutzverbänden erarbeitete Handlungsleitfaden für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung »Aktiv für Landschaft und Gemeinde« (2006).

Auch auf Länderebene wurde die hohe Flächeninanspruchnahme als Problem erkannt und das Ziel des Flächensparens z. B. im Umweltplan Baden-Württemberg (2001) und im bayerischen Landesentwicklungsprogramm (2003) verankert.

Bisher wurden nur die Positionen derjenigen Akteure dargestellt, die eine drastische Reduktion der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme für unerlässlich halten. Dieser Standpunkt ist jedoch, wie die Befragung des TAB belegt, keineswegs unwidersprochen. Bezweifelt wird insbesondere die Zweckmäßigkeit eines politisch festgelegten quantitativen Reduktionsziels, da dies nach Meinung der Kritiker wie z.B. des Bundesverbands Deutscher Wohnungsunternehmer (GdW) zu knappheitsbedingten Bodenpreissteigerungen führen, die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit in Frage stellen, zunehmende Verteilungskonflikte verursachen und die Einigung auf eine konsensfähige Strategie für einen sparsamen

und effizienten Umgang mit der Ressource Fläche erschweren würde. Der Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DStGB) moniert, dass mit der beabsichtigten Rückführung des Flächenverbrauchs auf 30 ha/Tag die Entwicklung künftig noch stärker als bisher in die Oberzentren gelenkt würde, die in Form von Industrie- und Gewerbebrachen über umfangreiche, meist in attraktiven, zentralen Lagen gelegene Flächenpotenziale verfügten und somit Alternativen zum Bauen auf der »grünen Wiese« bieten könnten. Solche endogenen Flächenpotenziale seien in der Regel in Ballungsrandzonen und ländlichen Räumen nicht in größerem Umfang vorhanden. Das Reduktionsziel der Bundesregierung wird daher als »Absage der Siedlungstätigkeit außerhalb der großen Städte und Verweigerung von Zukunft für den ländlichen Raum« gewertet (Haak 2003).

Kritisiert wird weiterhin, dass durch die Verwendung des Begriffs »Landschaftsverbrauch« ein linearer Zusammenhang zwischen Wachstum der Siedlungsfläche und ökologischer Verschlechterung hergestellt werde. Diese Verknüpfung sei insbesondere im Hinblick auf eine aufgelockerte Einfamilienhausbebauung unstatthaft, da Hausgärten unter dem Aspekt der biologischen Vielfalt um ein Vielfaches höher zu bewerten seien als intensiv genutzte, ökologisch verarmte Ackerflächen. Es gebe daher aus naturschutzrechtlicher Sicht kein nachvollziehbares Argument, das gegen eine Reduktion der Landwirtschaftsfläche zugunsten der Wohnnutzung spräche (LBS, DSB, Verband der privaten Bausparkassen). Gefordert wird in daher, dass Gartenflächen als Ausgleichsflächen anerkannt werden und bei Einfamilienhausgebieten auf die zusätzliche Ausweisung naturschutzrechtlicher Ausgleichsflächen verzichtet wird (Haak 2003).

Dieser Auffassung wird allerdings von Seiten der Naturschutzverbände vehement widersprochen. Für die Sicherung der Lebensbedingungen wild lebender Arten in den Städten sei das Nahrungs- und Lebensumfeld der angrenzenden ländlichen Gebiete wichtig. Immer deutlicher werde erkannt, dass auch intensiv bewirtschaftete, landwirtschaftlich ertragreiche Böden und Landschaften für den Arten- und Biotopschutz unverzichtbar seien (BUND 2004, S. 19 ff.; NABU 2004a). Ähnlich spricht sich auch der Rat für Nachhaltige Entwicklung gegen eine Aufwertung der Hausgärten in der naturschutzrechtlichen Beurteilung aus. Die biologische Vielfalt bemesse sich nicht nach

der »Baumarkt-Vegetation« im Vorgarten. Von daher dürfe ein Hausgarten nicht höher bewertet werden als dasselbe Stück Boden vor seiner Umwandlung in Siedlungsfläche (RNE 2004, S. 25).

1.2 Zur Notwendigkeit einer Differenzierung der Zielsetzung

Die Auseinandersetzung um das Für und Wider einer Reduktion der Flächeninanspruchnahme macht deutlich, dass die Ziele einer nachhaltigen Siedlungsflächenentwicklung zu differenzieren sind.

Aufgabe einer nachhaltigen Siedlungspolitik müsste es nach Auffassung der Bundesregierung sein, Freiräume zu schützen, Vorsorge für ausreichenden Wohnraum zu treffen und eine Flächenvorratspolitik zu betreiben, die auch kommenden Generationen eine positive industrielle und gewerbliche Entwicklung ermöglicht (Bundesregierung 2002, S. 241). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Flächennachfrage künftig große regionale Unterschiede aufweisen wird. Während in einigen Regionen schon heute erhebliche Leerstände bei Wohn- und Gewerbegebäuden zu verzeichnen sind, besteht in anderen ein ungebrochen hoher Bedarf, die sich in steigenden Bauland-, Immobilien und Mietpreisen niederschlägt. Vor diesem Hintergrund stellt sich eine nachhaltige Siedlungsentwicklung als komplexe Managementaufgabe dar, die sowohl quantitative wie qualitative Zielkomponenten umfasst und zudem regional differenziert sein müsste:

- Zum Ersten soll die zusätzliche Inanspruchnahme von Freiflächen reduziert und die Flächennachfrage möglichst in bereits besiedelte Gebiete umgelenkt werden (Innenentwicklung, Ausschöpfung von Bestandspotenzialen, Wiedernutzung von Brachflächen, Anpassung des vorhandenen Bestandes an sich wandelnde Nutzerbedürfnisse etc.).
- Zum Zweiten soll sichergestellt sein, dass die Kommunen, soweit Siedlungserweiterungen dennoch unvermeidbar sind, Baulandausweisungen sparsam, in wechselseitiger Abstimmung und in Einklang mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung vornehmen.
- Zum Dritten soll die Flächennutzung in qualitativer Hinsicht verbessert werden, indem unnötige Neuversiegelungen vermie-

den, Entsiegelungspotenziale genutzt, Bodenqualitäten bei der Standortwahl berücksichtigt, Freiräume gesichert und städtebaulich genutzte Flächen qualitativ aufgewertet werden,

Die Komplexität dieser Zielsetzung macht deutlich, dass eine nachhaltige Siedlungsentwicklung nur mit einem Bündel von Maßnahmen erreichbar sein dürfte, wobei das Steuerrecht, das Bauplanungs- und Raumordnungsrecht, die Wohnungs- und Städtebauförderung sowie die Verkehrspolitik einzubeziehen sind. Es geht nicht nur um verschiedene teils quantitative, teils qualitative Zielkomponenten, sondern auch um unterschiedliche Akteure, die zu einem zielkonformen Verhalten angeregt werden sollen. Die Auswahl und Kombination von Instrumenten muss außerdem den veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, wie Bevölkerungsrückgang, Alterung der Gesellschaft, regionalen Disparitäten sowie der zum Teil problematischen Situation der kommunalen Haushalte Rechnung tragen. Ein quantitatives Handlungsziel wie das der Bundesregierung dient dabei in erster Linie als Leitorientierung, um die Fortschritte in Richtung auf eine nachhaltige Entwicklung messbar zu machen.

2. Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung

Ähnlich wie bei den Zielen ergibt sich auch im Hinblick auf die möglichen Umsetzungsinstrumente ein heterogenes Meinungsbild. Nur bezüglich weniger Instrumente zeichnet sich Übereinstimmung ab, während die Mehrzahl sehr kontrovers beurteilt wird.

2.1 Planungsrechtliche Instrumente

Zur Steuerung der Flächennutzung steht ein breit gefächertes planerisches Instrumentarium zu Verfügung, das durch die in den letzten Jahren erfolgten grundlegenden Novellierungen des Raumordnungsgesetzes (ROG) und des Baugesetzbuches (BauGB) erheblich erweitert und verschärft worden. Viele der in die Debatte um die Reduktion des Flächenverbrauchs eingebrachten Reformvorschläge wie die seit langem geforderte Revisionspflicht für Flächennutzungspläne, die Flexibilisierung der planerischen Festsetzungen (»Baurecht auf Zeit«), die inhaltliche Konkretisierung der Bodenschutzklausel sowie die erweiterten Möglichkeiten der Gemeinden, sich gegen die Ansiedlung großflächiger Ein-

zelhandelbetriebe wehren zu können, sind durch das Europarechtsanpassungsgesetz (E-AG Bau vom 24.06.2004) bereits in geltendes Recht umgesetzt worden (dazu ausführlich: Schrödter 2004; Krautzberger/Stüer 2004); Hoppe/ Otting 2004; Jörissen/ Coenen 2007, S.93ff.). Große Bedeutung im Hinblick auf die angestrebte Innenentwicklung und die Aufwertung der Innenstädte als Wohn- und Lebensorte kommt auch den neu eingeführten Regelungen zum Stadtumbau und zur »Sozialen Stadt« zu (Goldschmidt 2005). Es bleibt nun zunächst abzuwarten, wie sich diese Ergänzungen und Verschärfungen in der Praxis bewähren.

Dementsprechend wird das planungsrechtliche Instrumentarium von der Mehrheit der Befragten für ausreichend und prinzipiell für geeignet gehalten, den gesetzlichen Auftrag eines sparsamen und schonenden Umgangs mit der Ressource Boden umzusetzen. Fast alle konstatieren aber ein eklatantes Vollzugsdefizit. Das Problem liegt nach übereinstimmender Auffassung nicht in einem Mangel an effizienten Instrumenten, sondern in dem fehlenden politischen Willen der Akteure, diese anzuwenden. Eine Verschärfung des geltenden Rechts, ohne dass das vorhandene Instrumentarium hinreichend erprobt worden sei, wird daher von vielen »als blinder Aktionismus« gewertet (Bundesverband Baustoffe, BDF, DV, VDH, DSB, GdW, RDM, BDA). Einige der Befragten, etwa die Naturschutzverbände und die ARL halten gleichwohl eine gezielte Ergänzung des Planungsrechts für notwendig. Vorgeschlagen werden u.a. die Einführung eines Bedarfsnachweises für die Ausweisung von Bauland im Außenbereich (BUND, NABU), die Festlegung einer Obergrenze für das künftige Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche durch die Regionalplanung (ARL), die Vorgabe von Minstdichten für neue Baugebiete (NABU), eine stringenter Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (ARL, BUND) sowie die Modifizierung der Baunutzungsverordnung zur Förderung einer verstärkten Nutzungsmischung und Verdichtung (NABU).

Der Umstand, dass die Planungsträger von dem ihnen zur Verfügung stehenden Instrumentarium in der Praxis nur unzureichend Gebrauch machen, wird darauf zurückgeführt, dass das Flächensparziel nicht in Einklang mit den Interessen der Akteure steht. Aus der Sicht der Kommunen läuft es den Bemühungen, durch die Ausweisung von Bauland neue Einwohner und Gewerbebetriebe anzusiedeln

und damit das Steueraufkommen zu erhöhen, zuwider. Aus der Sicht des Einzelnen ist aufgrund des bestehenden Grundsteuersystems das Horten von Grundstücken in spekulativer Absicht u.U. lukrativer als ihre zügige bauliche Nutzung. Außerdem stellt das freistehende Einfamilienhaus im Grünen nach wie vor die von vielen Bürgern präferierte Bauform dar, die sich im Umland der Städte und im ländlichen Raum wegen des dort niedrigeren Bodenpreisniveaus am ehesten realisieren lässt. Eine Verschärfung der planungsrechtlichen Bestimmungen würde an diesen Faktoren wenig ändern. Als notwendig wird daher von vielen (ARL, BDA, Deutscher Mieterbund, GdW, NABU, BUND) eine Korrektur der ökonomischen und fiskalischen Rahmenbedingungen angesehen, um das Eigeninteresse der Akteure an einem sparsamen Umgang mit Grund und Boden zu erhöhen.

2. 2 Fiskalische Instrumente

Über die Notwendigkeit einer Verstärkung der ökonomischen Anreize für eine sparsame Flächeninanspruchnahme herrscht jedoch keineswegs Konsens. Insbesondere die Verbände der Bau- und Wohnungswirtschaft, die in der fortschreitenden Suburbanisierung ohnehin kein gravierendes Problem sehen (siehe oben), sprechen sich mehrheitlich dagegen aus (BDF, Bundesverband Baustoffe, DSB, DV, RDM, VDH). Aus ihrer Sicht handelt es sich dabei um »dirigistische« Maßnahmen die nur dazu führen würden, die Bau- und Wohnkosten, einschließlich der Aufwendungen für die Mietsubventionierung, zu erhöhen. Steuern auf Grund und Boden werden grundsätzlich als ein untaugliches Instrument zur flächenpolitischen Steuerung betrachtet. Dementsprechend lehnen sie eine Reform der Grundsteuer, mit dem Ziel, die bodenpolitische Lenkungswirkung zu verstärken, ab. In Anbetracht der nicht zeitgemäßen Bemessungsgrundlage des heutigen Grundsteuersystems schließen sie allerdings eine Reform nicht prinzipiell aus, sofern diese aufkommensneutral erfolgt und bewohnte Grundstücke nicht höher belastet als bisher (DSB, ähnlich RDM).

Die einzige Ausnahme in dieser Phalanx der Ablehnung seitens der Bau- und Wohnungswirtschaft bildet der Bundesverband Deutscher Wohnungsunternehmen (GdW). Seiner Auffassung nach können ökonomische Anreize sowohl hinsichtlich des kommunalen wie privaten Handelns weitgehende Lenkungswirkung bei gleichzeitig geringstem Verwal-

tungsaufwand entfalten. Bei einer Reform der Grundsteuer sollte eine Bemessungsgrundlage gefunden werden, die sich ausschließlich an der Bebaubarkeit eines Grundstücks und nicht an der tatsächlichen Bebauung orientiert. Auf diese Weise könnte aus Sicht des GdW ein Anreiz für die höhere bauliche Ausnutzung von Grundstücken geschaffen werden, da das Horten unbebauter Grundstücke für den Eigentümer dann finanzielle Belastungen mit sich bringen würde.

Ähnlich wie der GdW halten auch die übrigen befragten Verbände (ARL, BDA, Deutscher Mieterbund, DST, DStGB, BUND, NABU) eine grundlegende Reform der Grundsteuer für unverzichtbar, die sie teilweise als notwendigen Bestandteile einer umfassenden kommunalen Finanzreform betrachten. Diese müsste nach Auffassung des Deutschen Städtetags (DST) darauf angelegt sein, den Städten den finanziellen Spielraum für eine langfristig orientierte, gestaltende Bodenwirtschaft zurückzugeben, die Konjunkturanfälligkeit der kommunalen Haushalte zu mindern und einen fairen Vorteils- und Lastenausgleich zwischen Städten, Landkreisen und Gemeinden in der Region zu gewährleisten. Im Hinblick auf die Reform der Grundsteuer sollten neben der flächenmobilisierenden Wirkungen auch Kriterien wie Verwaltungsaufwand, praktische Handhabbarkeit und Steuergerechtigkeit berücksichtigt werden. Eine eindeutige Präferenz für eines der in der aktuellen Debatte vorgeschlagenen Reformmodelle (ergänzende Baulandsteuer, reine Bodenwertsteuer, reine Flächensteuer, Flächennutzungssteuer, kombinierte Bodenwert- und Bodenflächensteuer) zeichnet sich dabei nicht ab. (ausführlich zu den verschiedenen Modellen s. Apel et al. 2001; Lehmbrock/ Coulmas 2001; Jörissen/ Coenen 2007, S.177 ff.).

Bei der Gewerbesteuer wird von allen Verbänden, die sich dazu geäußert haben, weiterhin erheblicher Reformbedarf gesehen. Um die Flächenausweisungskonkurrenz der Kommunen abzubauen, schlagen die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), der Bund Deutscher Architekten (BDA) und der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) eine überörtlich zu erhebende und regional zu verteilende Gewerbesteuer vor. Aus der Sicht des Deutschen Mieterbunds ist eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage unter Einbeziehung der freien Berufe in die Steuerpflicht, wie sie ursprünglich bei der letzten Reform geplant war, der richtige Weg. Der Naturschutzbund (NA-

BU) und der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB) plädieren für einen kompletten Umbau der Gemeindefinanzen, der alle Komponenten des Systems (Anteil der Gemeinden an der Einkommenssteuer, Gewerbesteuer, Grundsteuer, staatliche Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs) einbeziehen sollte.

Mit großer Übereinstimmung wird die Grunderwerbsteuer von allen Befragten als negativ beurteilt. Sie behindere den Grundstücksverkehr, erschwere die Nutzung bereits erschlossener Baulandpotenziale und stehe der zunehmend geforderten Mobilität der Bürger im Wege. Die Mehrheit der Befragten fordert eine Reduktion auf das ehemalige Niveau von 2 Prozent oder die völlige Abschaffung. Alternativ wird vorgeschlagen, Käufe im Bestand (BDF), Kauf und Verkauf von städtischen Brachflächen (ARL) oder den Zwischenerwerb von Grundstücken durch die Kommunen (DST) von der Grunderwerbsteuer zu befreien. Der NABU will die Grunderwerbsteuer durch eine Neuerschließungsabgabe ersetzen.

Eine Ökologisierung des kommunalen Finanzausgleichs, mit der einerseits Einkommensverluste der Gemeinden durch den Verzicht auf die Ausweisung von Wohn- und Gewerbebauland kompensiert und andererseits Maßnahmen der Kommunen zur ökologischen Aufwertung der Siedlungsfläche honoriert werden sollen, wird von den Verbänden der Bau- und Wohnungswirtschaft abgelehnt. Ihrer Auffassung nach steht der zu erwartende Verwaltungsaufwand in keinem Verhältnis zu dem möglichen Nutzen. Dagegen sehen die ARL und die Naturschutzverbände, ähnlich wie schon der SRU (2000, Tz. 540), dieses Instrument als besonders geeignet an, um den Interessenkonflikt zwischen der ertragslosen Vorhaltung von Freiflächen und der fiskalisch ergiebigen Ausweisung von Bauland zu mildern.

2.3 Ökonomische Anreizinstrumente

Das Flächenausweisungsverhalten der Kommunen, das stark durch finanzielle Interessen geprägt wird, gilt als einer der wesentlichen Antriebsmotoren für die ungebremsste Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche. Neben einer Reform der fiskalischen Rahmenbedingungen wird daher auch die Einführung rein flächenpolitisch motivierter Anreizinstrumente angeregt, die zur Dämpfung des Flächenwachstums und zur Eindämmung der

Versiegelung beitragen sollen. Ökonomische Anreizinstrumente zielen auf eine quantitative Steuerung der Flächeninanspruchnahme und können die qualitative Steuerung durch das Umwelt- und Planungsrecht nicht ersetzen. Aufgabe des letzteren bleibt es weiterhin, die Frage der Schutzwürdigkeit von Böden, sensiblen Landschaftsräume oder wertvollen Biotopen zu entscheiden und Ausschlussflächen oder »Tabuzonen« für die Baulandausweisung festzulegen (Krumm 2004; NBBW 2004; Schmalholz 2005, S. 169 f.). Während sich das vorhandene raumplanerische Instrumentarium nach allgemeiner Auffassung zum Schutz standortbezogener Ziele bewährt hat, versagt es im Hinblick auf eine effiziente Mengensteuerung und soll daher durch räumlich unspezifisch wirkende marktanaloge Instrumente ergänzt werden. Die im Folgenden diskutierten Instrumente sind daher als komplementär zum Umwelt- und Planungsrecht zu sehen.

Die Einführung handelbarer Flächenausweiskontingente, die z.B. der SRU (2002 u. 2004) oder der Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg (NBBW 2004) für besonders geeignet halten, die Flächenallokation innerhalb der von der Raumordnung gesetzten Grenzen zu optimieren, stößt bei der Mehrheit der Befragten auf entschiedene Ablehnung. Befürchtet wird ein erheblicher bürokratischer Aufwand, der in keinem Verhältnis zu dem erwarteten Nutzen steht (Deutscher Mieterbund, DSB, DV). Dies um so mehr, als in vielen Regionen Deutschlands demnächst ein Überangebot an erschlossener, bald nicht mehr benötigter Siedlungsfläche zu erwarten sei. Die BUND erwartet außerdem, dass die Einigung auf eine normativ zu setzende Obergrenze der insgesamt noch ausweisbaren Baulandfläche und die regionale Verteilung der Ausweiskontingente zu langwierigen politischen Auseinandersetzungen führen würde, bei denen mit einem bodenpolitisch wenig befriedigenden Kompromiss zu rechnen wäre. Auch der NABU steht dem Instrument kritisch gegenüber. Er könnte sich allenfalls, in Analogie zu dem Schweizer Modell, einen Handel mit Flächennutzungszertifikaten innerhalb der heute bereits ausgewiesenen Baulandreserven vorstellen (NABU 2004).

Selbst die Befürworter des Zertifikathandels (ARL, BDA), die darin grundsätzlich ein effizientes Instrument zur Reduktion des Flächenverbrauchs sehen, verweisen auf die zahlreichen noch ungelösten methodischen Probleme, etwa im Hinblick auf den Modus

der Erstverteilung, die Befristung der Zertifikate oder die Abgrenzung regionaler Teilmärkte. Soweit die Befragten eine Flankierung des ordnungsrechtlichen Instrumentariums der Raumplanung durch marktconforme Instrumente prinzipiell für sinnvoll halten (ARL, BDA, GdW, Deutscher Mieterbund, BUND, NABU), würden sie daher eine Abgabe auf die Erschließung neuer Bauflächen im unbebauten Außenbereich dem Zertifikathandel vorziehen.

Um einen Anreiz zu schaffen, den Versiegelungsgrad städtebaulich genutzter Flächen zu reduzieren, plädieren die Befragten mehrheitlich für eine versiegelungsabhängige Abwassergebühr und gegen eine Abwasserabgabe. Eine solche »Regenwassergebühr«, bei der neben dem Frischwasserbezug auch die Regenwassermenge berücksichtigt wird, die von einem Grundstück in die öffentliche Kanalisation abfließt, wird heute schon von nahezu der Hälfte aller Kommunen in Deutschland praktiziert; in Nordrhein-Westfalen ist sie flächendeckend eingeführt. Dadurch wird ein Anreiz geschaffen, die Entsiegelungspotenziale städtebaulich genutzter Flächen auszuschöpfen und beim Neubau auf umfangreiche Versiegelungsmaßnahmen zu verzichten. Anlass für die Einführung der versiegelungsabhängigen Abwassergebühr waren allerdings weniger flächenpolitische Erwägungen als vielmehr Gründe der Gebührengerechtigkeit: Eigentümer großer versiegelter Flächen nehmen die kommunalen Leistungen in Form von Abwasserkanälen und Klärbecken ungleich stärker in Anspruch als r Eigentümer nur gering versiegelter Flächen.

2. 4 Kooperative Instrumente

Die negativen Folgen des Standortwettbewerbs der Gemeinden, aber auch die Einsicht, dass viele kommunale Aufgaben (wie Verkehr, Wohnungsbau, Gewerbeansiedlung, Wasser- und Abfallwirtschaft, Freiraumschutz etc.) nur noch in einem regionalen Kontext sinnvoll bewältigt werden können, lassen die Notwendigkeit interkommunaler Kooperation deutlich hervortreten.

Den Kommunen steht ein breites Spektrum unterschiedlicher Formen der Zusammenarbeit zur Verfügung, die seit Beginn der 1990er Jahre auch in verstärktem Umfang genutzt werden (dazu ausführlich: Heinz 2000; Jähne/ Gawron 2001; Bunzel et al. 2002; Jörisen/ Coenen 2007, S.120 ff.). Dennoch ist das Kooperationspotenzial in der Raumplanung

nach Ansicht vieler Experten bei weitem nicht ausgeschöpft. Aufgrund der engen funktionalen Verflechtungen, der Flächenknappheit in den Kernstädten und des Bodenpreisgefälles zum Umland scheint eine Intensivierung interkommunaler Zusammenarbeit vor allem in Stadtregionen geboten. Wie die Praxis zeigt, gestaltet sich jedoch gerade dort ein regional abgestimmtes Flächenmanagement als schwierig, da die prosperierenden Umlandgemeinden, die ihre finanzielle Situation in der Vergangenheit durch die Ausweisung von Bauland erheblich (und zu Lasten der Kernstädte) verbessern konnten, häufig keinen Kooperationsbedarf sehen (Danielzyk 2000).

Vor diesem Hintergrund wird ein verstärkter Einsatz kooperativer Instrumente von den Befragten für wünschenswert gehalten, wobei jedoch der Erfolg der bisher praktizierten Kooperationsansätze sehr unterschiedlich beurteilt wird. Während einige der befragten Verbände (DV, RDM, Bundesverband Baustoff, DStGB) die Auffassung vertreten, dass sich die bestehenden Kooperationsformen, vor allem die informellen Modelle, bewährt haben, stehen andere der Realität der interkommunalen Zusammenarbeit sehr skeptisch gegenüber (ARL, BDA, Deutscher Mietebund, DST, BSB, GdW, BUND, NABU). Kooperation setze »win-win-Situationen« voraus und sei nicht in der Lage, Konflikte um die Verteilung knapper Ressourcen zu lösen. Von den Kritikern wird daher eine Vitalisierung der Regionalidee als notwendig angesehen, entweder über Förderprogramme (Deutscher Mieterbund), durch eine Verlagerung der Kompetenz zur Flächennutzungsplanung auf die regionale Ebene (ARL, Naturschutzverbände) oder durch eine grundlegende Neuorganisation der Verwaltungsstrukturen (BDA, DST). Im Hinblick auf einen gerechten Finanzausgleich zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden wird vorgeschlagen, die Umlandgemeinden an den Kosten für die Bereitstellung übergeordneter Infrastruktureinrichtungen (Kliniken, Theater, Museen, Bibliotheken, weiterführende Schulen etc.) zu beteiligen (DV, DSB).

2. 5 Informativische Instrumente

Informativischen Instrumenten wird allgemein ein hoher Stellenwert beigemessen, sowohl im Hinblick auf die Bewusstseinsbildung der beteiligten Akteure und der Bevölkerung als auch im Hinblick auf die Herstellung von mehr Markttransparenz. Nach Auffassung des DStGB könnte das beklagte Vollzugsdefizit im Planungsrecht am ehesten durch eine ver-

stärkte Aufklärung aller Beteiligten bekämpft werden (ähnlich BDA). Baulandkataster, die Aufschluss geben über ausgewiesenes Bauland, bestehende Brachflächen, überbaubare aber untergenutzte Flächen, einschließlich der Eigentumsverhältnisse werden als wichtiges flankierendes Instrument einer Flächenhaushaltspolitik angesehen (GdW, NABU, BUND, DST). Eine rechtliche Verpflichtung zur Führung und Veröffentlichung solcher Baulandkataster wird jedoch von einigen Verbänden (DV, BDF, DSB, RDM) wegen des damit verbunden bürokratischen Aufwands abgelehnt.

Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) spricht sich für eine fortlaufende Beobachtung der Flächeninanspruchnahme aus, die es der Politik erlaube würde, die Zielerfüllung ihrer strategischen Vorgaben zu kontrollieren. In regelmäßigen, im Internet verfügbaren »Flächenentwicklungsberichten« sollten das Ausmaß der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme ebenso wie der Erfolg von Umkehrstrategien (Innenentwicklung, Renaturierung und andere Maßnahmen zur ökologischen Aufwertung städtebaulich genutzter Flächen) dokumentiert werden. Die Verfügbarkeit im Internet könnte nach Auffassung der ARL auch das öffentliche Interesse wecken und dazu dienen, das Problem des fortschreitenden Flächenverbrauchs ins allgemeine Bewusstsein zu rücken und dadurch einen anhaltenden »Druck von unten« zu erzeugen.

Ähnlich fordert auch der Deutsche Städtetag den Aufbau eines digitalen Flächeninformationssystems, in dem Informationen der Fachressorts auf einer einheitlichen Basis zusammengeführt werden (Bauland-, Baulücken-, Brachflächenkataster, nutzungsbezogene Flächenpotenzialkarten etc.).

2. 6 Finanzielle Förderinstrumente

Durch Steuervergünstigen, Direktsubventionen und Förderprogramme hat der Staat in der Vergangenheit zahlreiche Anreize zur Erweiterung des Wohnungsbestandes geschaffen (dazu ausführlich: Hutter et al. 2004; Egner et al. 2004; Jörissen/Coenen 2007, S.218ff.). Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung und mit dem Ziel, die Förderung des Wohnungsbaus in Einklang mit den Zielen einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung zu bringen, wird heute von verschiedenen Seiten ein Umbau der Fördersys-

teme und eine Neuorientierung der Wohnungsbaupolitik gefordert.

Die Frage der Wohneigentumsförderung wurde in der Umfrage erwartungsgemäß sehr kontrovers beurteilt. Die meisten Verbände der Bau- und Wohnungswirtschaft forderten unter Hinweis auf die im europäischen Vergleich niedrige Eigentumsquote in Deutschland und die Bedeutung der Wohneigentumsbildung für die Altersvorsorge eine Beibehaltung der Eigenheimzulage (LBS, Haus & Grund, DSB, Bundesverband Baustoffe, BDF, RDM). Sie kündigten aber an, sich nicht gegen eine pauschale Kürzung im Rahmen eines allgemeinen Subventionsabbaus zu sperren. Andere Verbände sprachen sich für eine Fokussierung der Förderung aus, z.B. durch eine Konzentration auf Familien mit mehreren Kindern (DV), auf Schwellenhaushalte in Hochpreisregionen (GdW), auf den Erwerb von Bestandsgebäuden bzw. den Neubau auf innerstädtischen Brachflächen (DST) oder durch die Bindung an ökologische und flächensparende Kriterien (BDA). Demgegenüber plädierten der Deutsche Mieterbund, die ARL und die Naturschutzverbände mehr oder weniger entschieden für eine ersatzlose Streichung der Eigenheimzulage, die aus ihrer Sicht auch unter sozialen Gesichtspunkten fragwürdig sei, da von ihr hauptsächlich eine vergleichsweise wohlhabende Mittelschicht profitiere. Angesichts der Schrumpfung der Bevölkerung und der Situation auf den Wohnungsmärkten könne eine Fortsetzung der Förderung zudem zu Fehlinvestitionen bei der Vermögensanlage führen, da insbesondere in städtischen Randlagen mit einem Wertverfall der Immobilien zu rechnen sei (NABU).

Die Eigenheimzulage wurde inzwischen mit Wirkung zum 1. Januar 2006 abgeschafft. Laufende Förderungen werden davon jedoch nicht tangiert, d.h. erst im Jahre 2013 mit Beendigung des achtjährigen Förderzeitraums werden die letzten Zahlungen eingestellt werden. Begründet wurde die Abschaffung damit, dass eine flächendeckende Förderung in Anbetracht entspannter Wohnungsmärkte und deutlich gesunkener Finanzierungs- und Baukosten nunmehr entbehrlich sei. Gleichzeitig kündigte die Bundesregierung an, das selbst genutzte Wohnungseigentum entsprechend der Koalitionsvereinbarung vom 1. Januar 2007 besser in die geförderte Altersvorsorge zu integrieren.

Die Verbände sowie die Gewerkschaft der Bau- und Wohnungswirtschaft haben einen Vorschlag zur Einbeziehung des Wohneigentums in die Riester-Förderung erarbeitet, der auch genossenschaftliches Wohnen, Wohnrechte und vermietetes Wohneigentum umfasst. Das vorgestellte Bau-Riester-Modell vergrößert die Wahlfreiheit zwischen verschiedenen Altersvorsorgeformen und überlässt dem Förderberechtigten auch die Entscheidung zwischen Neubau und Erwerb von Bestandsimmobilien (Aktion pro Eigenheim 2006). Eine Bindung der Förderung an städtebauliche und ökologische Kriterien, wie sie im Rahmen der Debatte um die Eigenheimzulage angeregt wurden, sieht das Modell nicht vor.

Die Städtebauförderung hat sich nach übereinstimmender Einschätzung der Befragten die in den letzten Jahren als ein wichtiges Instrument zur Realisierung der Innenentwicklung, zur Aufwertung der vorhandenen Bausubstanz, zur Sanierung und Wiedernutzung städtischer Brachen, zur Umsetzung einer funktionalen Nutzungsmischung und zur Revitalisierung der Kernstädte erwiesen. Vor diesem Hintergrund wird von der Mehrheit der befragten Verbände eine finanzielle Aufstockung, vor allem der Stadterneuerungsprogramme »Soziale Stadt«, »Stadtumbau Ost« und »Stadtumbau West« gefordert. Von Seiten der Verbände der Bau- und Wohnungswirtschaft wird dabei insbesondere die Notwendigkeit betont, mit Hilfe öffentlicher Mittel an innerstädtischen Standorten preiswertes Bauland für Private und Wohnungsunternehmen zur Verfügung zu stellen. Nur wenn es den Kommunen gelingt, auch für Schwellenhaushalte die Möglichkeit zur Bildung von Wohneigentum in der Stadt zu schaffen, könne eine hinreichende Attraktivität urbanen Wohnens gewährleistet und der Trend zur Suburbanisierung gestoppt werden (GdW, DV, DSB, LBS). Um vorhandene Flächenreserven zu mobilisieren, müssten nach Ansicht des DST und des DStGB in erster Linie zusätzliche Mittel für die Aufbereitung von Brachflächen aller Art bereitgestellt werden. Außerdem sollten die vorhandenen Mittel zielgerichteter eingesetzt werden (BDA, NABU).

Neben den Wohnungsbauförderungsprogrammen, die unmittelbaren Einfluss auf die Nachfrage nach Bauland haben, gibt es noch andere staatliche Subventionen wie die Entfernungspauschale, die sich indirekt auf die Flächeninanspruchnahme auswirken. Kritisiert wird, dass die Entfernungspauschale in erster Linie Fernpendler begünstigt und da-

durch den Anreiz zur Abwanderung in periphere Räume mit günstigen Bodenpreisen verstärkt (Deutscher Mieterbund, BUND). Dementsprechend plädieren sie für eine ersatzlose Streichung. Der NABU spricht sich für eine schrittweise Rückführung und letztlich für eine Abschaffung aus. Auch der Deutsche Städtetag fordert eine ersatzlose Streichung, zumindest aber eine degressive Gestaltung der »Zersiedelungsprämie«. Aus der Sicht des BDA müsste die steuerliche Behandlung der Pendlerkosten daran gemessen werden, inwieweit mit ihrer Modifizierung oder Abschaffung sinnvolle raumordnerische Ziele erfüllbar wären. Für eine Beibehaltung der Pendlerpauschale plädieren dagegen explizit der DSB und implizit die LBS.

Nicht aus flächenpolitischen, sondern aus fiskalischen Gründen hat die Bundesregierung inzwischen die Entfernungspauschale eingeschränkt. Seit dem 1. Januar 2007 kann ein Abzug nunmehr erst ab dem 21. Entfernungskilometer zur Arbeitsstätte steuerlich geltend gemacht werden. Eine Begünstigung von Fernpendlern besteht somit nach wie vor.

III. Fazit

Bei aller Kontroversität im Einzelnen, herrscht insoweit Konsens, dass keines der vorgeschlagenen Instrumente allein zum Erfolg führen würde, sondern dass sie entsprechend kombiniert werden müssten, zum einen weil es um verschiedene Zielkomponenten geht und zum anderen weil es sich um unterschiedliche Akteure handelt, die zu einem zielkonformen Verhalten angeregt werden sollen. Die Kombination der Instrumente und auch die Eingriffstiefe der einzelnen Instrumente müssten so angelegt sein, dass insgesamt eine gerechte Kosten und Lastenverteilung entsteht und negative gesamtwirtschaftliche Auswirkungen möglichst vermieden werden.

Ausgehend von diesen Prämissen und auf der Basis der aus der Befragung und den Gutachten gewonnenen Einschätzung der Instrumente hinsichtlich der Kriterien Effizienz, Vollzugseignung, Kontrollierbarkeit und Akzeptanz wurden von TAB alternative Maßnahmenbündel zusammengestellt. Um die Frage zu beantworten, welche Auswirkungen diese Maßnahmenbündel auf die Flächeninanspruchnahme sowie andere relevante gesamtwirtschaftliche Parameter hätten, wurde im Rahmen eines Auftrages an die Gesellschaft für wirtschaftliche Strukturfor-

(GWS) das umweltökonomische Simulationsmodell PANTA RHEI eingesetzt.

Wie die Simulationsrechnungen zeigen, könnte das 30-ha-Ziel der Bundesregierung durch eine Kombination ökonomischer und fiskalischer Instrumente mit relativ moderater Eingriffstiefe erreicht werden. Erfolg versprechend wäre z. ein Bündel, das folgende Elemente enthält:

- eine Abschaffung der Eigenheimzulage und der Entfernungspauschale,
- eine nicht aufkommensneutrale Bodenwert- und Bodenflächensteuer, die in der Summe zu einer einprozentigen Belastung des Bodenwerts und zu etwas mehr als einer Verdopplung des realen Grundsteueraufkommens (2,25-fache) führt,
- sowie eine bis zum Jahr 2020 linear auf 40 Euro pro qm nominal ansteigende Neuerschließungsabgabe

Negative gesamtwirtschaftliche Auswirkungen, etwa auf die Beschäftigung, das Bruttoinlandsprodukt oder die Kosten des Wohnens sind nicht zu erwarten, sofern man die Mehreinnahmen aus der Grundsteuer im Sinne einer gesamtaufkommensneutralen Ausgestaltung einer Finanzreform zur Senkung der Einkommensteuer und der Gewerbesteuer verwenden würde. Die finanzielle Belastung könnte noch geringer ausfallen, wenn man davon ausgeht, dass mit dem Instrumentenbündel nur ein bestimmter Prozentsatz des Reduktionsziels erreicht werden müsste, während die dann noch vorhandene Lücke mithilfe planungsrechtlicher, informatorischer und kooperativer Instrumente geschlossen werden könnte.

Literatur

Aktion pro Eigenheim (2006): Positionspapier der Verbände sowie der Gewerkschaft der Bau- und Wohnungswirtschaft: Für mehr Wahlfreiheit in der geförderten Altersvorsorge »Bau-Riester«. Berlin, Februar 2006

Apel, D., Böhme, Ch., Meyer, U., Preisler-Holl, L. (2001): Szenarien und Potenziale einer nachhaltig flächensparenden und landschaftschonenden Siedlungsentwicklung. Erich Schmidt Verlage, Berlin

ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (2004): Positionspapier Nr. 58:

Flächenhaushaltspolitik. Ein Beitrag zur nachhaltigen Raumentwicklung. Hannover

BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) (1998): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland: Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms. Bonn

BUND (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.) (2004): Zukunftsfähige Raumnutzung. Boden gut machen! Vom Flächenverbrauch zum Flächenkreislauf. Positionen 40, Berlin

Bundesregierung (1985): Unterrichtung durch die Bundesregierung – Bodenschutzkonzepte der Bundesregierung. Deutscher Bundestag, Drucksache 10/2977, Bonn

Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin

Bunzel, A., Reitzig, F., Sander, R. (2002): Interkommunale Kooperation im Städtebau. Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Band 34

Danielzyk, R. (2000): Kooperation der Gebietskörperschaften auf regionaler Ebene in Verdichtungsräumen und ihre Bedeutung für die Koordination der Baulandausweisung. In: Einig, K. (Hg.): Regionale Koordination der Baulandausweisung. Akademische Abhandlungen zur Raum- und Umweltforschung, Berlin 2000, S. 148–162

Egner, B., Georgakis, N., Heinelt, H., Bartholomäi, R. (2004): Wohnungspolitik in Deutschland. Positionen, Akteure, Instrumente. Schader-Stiftung (Hg.), Darmstadt

Enquete-Kommission (1998): Abschlussbericht der Enquete-Kommission »Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung«. Konzept Nachhaltigkeit – vom Leitbild zur Umsetzung. Deutscher Bundestag, Drucksache 13/11200, Bonn

Goldschmidt, J. (2005): Stadtbau und Soziale Stadt. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBL) 2005, S. 81–89

Haak, W. (2003): Die Mär vom Betonland. Der ländliche Raum auf dem Wege zur baufreien Zone? In: Stadt und Gemeinde 07-08, S. 306–308

Heinz, W. (2000): Interkommunale Kooperation in Stadtregionen: Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. In: Heinz, W. (Hg.): Stadt & Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich. Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Band 93, Kohlhammer, Stuttgart, Berlin, Köln, S. 169–274

Hoppe, W., Otting, O. (2004): Zur Erweiterung der Planungshoheit und der gemeindenachbarlichen Klagebefugnisse in § 2 Abs. 2 Satz 2 BauGB 2004 um raumordnungsrechtliche Belange. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBL) 18/2004, S. 1125–1132

Hutter, G., Westphal, Ch., Siedentop, S., Jansen, G., Müller, B., Vormann, M., Ewringmann, D. (2004): Handlungsansätze zur Berücksichtigung der Umwelt-, Aufenthalts- und Lebensqualität im Rahmen der Innenentwicklung von Städten und Gemeinden. Fallstudien, UBA-Forschungsbericht UBA-FB 000618, Berlin

Jähnke, P., Gawron, T. (Hg.) (2001): Regionale Kooperation – Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik. Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS), Graue Reihe 21, Erkner bei Berlin

Jörissen, J., Coenen, R. (2007): Sparsame und schonende Flächennutzung – Entwicklung und Steuerbarkeit des Flächenverbrauchs. edition sigma, Berlin

Jörissen, J., Coenen, R. (2004): Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung. Auswertung einer Befragung der interessierten und betroffenen Akteure. TAB Hintergrundpapier Nr. 10

Krautzberger, M., Stürer, B. (2004a): Städtebaurecht 2004: Was hat sich geändert? In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBL) 13/2004, S. 781–791

Krumm, R. (2004): Nachhaltigkeitskonforme Flächennutzungspolitik – Ökonomische Steuerungsinstrumente und deren gesellschaftliche Akzeptanz (unter Mitarbeit von Heinbach W.D.). Forschungsbericht FZKA-BWPLUS, Tübingen

Lehmbrock, M., Coulmas, D. (2001): Grundsteuerreform im Praxistest: Verwaltungsvereinfachung, Belastungsänderung, Baulandmobilisierung. Difu-Beiträge zur Stadtforschung 33, Berlin

- NABU (Naturschutzbund Deutschland e.V.) (2002): Positionspapier: Bauen in Deutschland. Das NABU-Programm für eine nachhaltige Stadtentwicklung. Bonn
- NABU (Naturschutzbund Deutschland e.V.) (2004): Mit handelbaren Flächenkontingenzen zum Ziel. <http://www.nabu.de>
- NBBW (Der Nachhaltigkeitsbeirat der Landesregierung Baden-Württemberg) (2004): Neue Wege zu einem nachhaltigen Flächenmanagement in Baden-Württemberg. Sondergutachten, Stuttgart
- RNE (Rat für Nachhaltige Entwicklung) (2001). Ziele zur Nachhaltigen Entwicklung in Deutschland – Schwerpunktthemen. Dialogpapier des Nachhaltigkeitsrates
- RNE (Rat für Nachhaltige Entwicklung) (2004): Mehr Wert für die Fläche: Das »Ziel-30-ha« für die Nachhaltigkeit bei der Entwicklung von Stadt und Land. Empfehlungen des Rates für Nachhaltige Entwicklung an die Bundesregierung, texte Nr. 11, Berlin
- Schmalholz, M. (2005): Steuerung der Flächeninanspruchnahme: Defizite des Umwelt- und Planungsrechts sowie alternative Ansätze zur Reduzierung des Flächenverbrauchs durch Siedlung und Verkehr. Norderstedt. Norderstedt
- Schrödter, W. (2004): Das Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau, Übersicht über die wesentlichen Änderungen des BauGB. In: Niedersächsischer Städtetag – Nachrichten (NST-N) 9/2004, S. 197–216
- SRU (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (2000): Umweltgutachten 2000: Schritte ins nächste Jahrtausend. Berlin
- SRU (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (2004): Umweltgutachten 2004: Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern. Berlin
- UBA (Umweltbundesamt) (2003): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr. Materialienband, UBA-Texte 90/03, Berlin
- Bund Deutscher Architekten (BDA), Arbeitskreis Stadtplaner
- Bund für Umwelt- und Naturschutz e.V. (BUND), Arbeitskreis »Zukunftsfähige Raumnutzung«
- Bundesgeschäftsstelle Landesbausparkassen (LBS)
- Bundesverband Baustoffe Steine+Erden e.V.
- Bundesverband Deutscher Fertigbau e.V. (BDF)
- Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (GdW)
- Deutscher Mieterbund
- Deutscher Siedlerbund e.V., Gesamtverband für Haus- und Wohneigentum (DSB)
- Deutscher Städtetag (DST)
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB)
- Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (DV)
- Haus & Grund, Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundstückseigentümer e.V.
- Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU)
- Ring Deutscher Makler (RDM), Verband der Immobilienberufe und Hausverwalter
- Verband der Privaten Bausparkassen e.V.
- Verband Deutscher Hypothekenbanken (VDH)

Befragte Verbände

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Arbeitsgruppe »Flächenhaushaltspolitik



PNDonline - eine Plattform des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung mit Texten und Diskussionen zur Entwicklung von Stadt und Region

Lesehinweise

Polemik mit hohem Wahrheitsgehalt

Hinte, Wolfgang (2005): Sozialraumorientierte Steuerung sozialer Arbeit zwischen Illusion und Innovation – eine polemische Auseinandersetzung. In: Dokumentation der E&C-Zielgruppenkonferenz vom 26. und 27. April 2005. (<http://www.eundc.de/pdf/39002.pdf>. Zugriff am 14.07.07)

Wolfgang Hinte bezeichnet seinen Beitrag zur E&C-Zielgruppenkonferenz selbst als „polemische Auseinandersetzung“ mit der Diskussion und Praxis der Sozialraumorientierung. Das ist er in der Tat. Hinte hält mit seinen Einschätzungen und seiner Kritik nicht hinterm Berg und (ver-)schont dabei keinen der Akteure. Gut so, denn das Bild das er zeichnet, enthält viele Wahrheiten – wenngleich sicherlich nicht alle. Hinte beschreibt die alltäglichen Hemmnisse und die „Banalität des Innovations-Alltags“, welche die ressortübergreifende Zusammenarbeit und letztlich Sozialraumorientierung in der Verwaltung so schwer macht.

Es sind zunächst die Schilderungen der Praxisbeispiele, die seinen Beitrag so eingängig und nachvollziehbar machen. So veranschaulicht er beispielsweise die bestehenden Ämtereigenschaften, das Nebeneinander verschie-

dener Förderprojekte, das Fehlen von Absprachen und Ansprechpartnern.

Er weist auf die fatale Lage der vor Ort agierenden VerwaltungsmitarbeiterInnen hin, die sich „selbst auf unsicheren Stellen und in einer prekären beruflichen Situation“ befinden, die nicht wissen, was nach dem Ende ihres Vertrages mit ihnen und ihrem Aufgabenfeld passiert und dabei dennoch im Projekt Kontinuität und Zuversicht ausstrahlen sollen.

Doch bei der Beschreibung der Praxisprobleme bleibt es nicht. Hinte vertieft die Frage nach den vielfach verwendeten Begriffen Steuerung und Sozialraumorientierung und stellt fest: „Sie werden keinen Sozialraum steuern können, erst recht keine regionale Entwicklung und auch keine kommunale Gebietskörperschaft.“ Dennoch sind seiner Meinung nach die Entwicklung sozialräumlicher Konzepte und „sozialräumliche Reorganisationsprozesse“ möglich. Hinte benennt hierzu verschiedene Erfolgsfaktoren, die von einer „klaren Benennung institutioneller Einheiten“ bis hin zur Formulierung und Umsetzung konzeptioneller Vorgaben gehen. Letztlich wirbt er für ein durchdachtes, konsequentes und professionelles Management kooperativer Prozesse auf kommunaler Ebene. Hinte schätzt die Leistungen einzelner sehr enga-

gierter Personen in den verschiedenen Prozessen, warnt aber gleichzeitig vor einer „Überbewertung einzelner kleinteiliger Konzepte in den Kommunen“. Er mahnt zu Ehrlichkeit, Erdung und konzeptioneller Klarheit und bietet damit viele Anstöße zum Weiterdenken. (ms)

An inconvenient truth – Eine unbequeme Wahrheit

Der Film (DVD): CIC Video/Paramount Home; Erschienen am 29. März 2007; Spieldauer 93 min.

Das Buch: Gore, Al; Barth, Richard; Pfeiffer, Thomas (2006) Eine unbequeme Wahrheit. Die drohende Klimakatastrophe und was wir dagegen tun können. München (Riemann Verlag)

"Hallo, ich bin Al Gore ... Ich war mal der nächste Präsident der Vereinigten Staaten". So fängt ein abendfüllender Film an, den es als DVD zu kaufen gibt und dessen Inhalte (und mehr) in einem gleichnamigen Buch nachzulesen sind.

Seine Ursprünge hat er in einer Diasammlung, mit der Gore schon in den 70ern vor dem „global warming“ warnte – jetzt aber, in technisch gekonnter Weise den Darstellungs- und Sehgewohnheiten des 21. Jahrhunderts angepasst und von einem entspannt, aber präzise argumentierenden Gore vorgetragen ist das mehr als ein multimedial aufbereitetes Seminar mit ein paar Seitenblicken auf die Biografie des „ehemaligen nächsten Präsidenten“ – es ist ein Lehrstück in gleich doppelter Hinsicht: Die Klimaveränderungen, ihre Wirkungen und Ursachen werden selten so anschaulich und zugleich packend dargestellt wie hier. Und: Wenn man erst einmal die Vorurteile gegen eine fachliche Argumentation im Wahlkampfstil beiseite gelegt hat, kann man viel über gut, phasenweise brillant umgesetzte kommunikative (Vermittlungs-)Strategien lernen.

Und, am Rande bemerkt: Film und Buch zeigen auch, dass diese Medien sich sehr sinnvoll ergänzen können. (ks)

Die neue Lust an der überschätzten Stadt ...

Rauterberg, Hanno (2007) Die neue Lust an der Stadt. Wie wir in 20 Jahren leben und wie wir wohnen werden.

Sewing, Werner (2007) Die überschätzte Stadt.

Beides in: BDA Niedersachsen (Hg.) Jahrbuch 2006.2007. Hannover S. 116 ff.

Neue Lust – überschätzt ... eine eigenartig anmutende Titelkollage, und doch schon die zentrale Botschaft: In seinem Jahrbuch 2006.2007 stellt der BDA Niedersachsen – neben vielen anderen lesenswerten Beiträgen – zwei Artikel gegeneinander (genauer: im Layout übereinander), die beides verkünden: Es gibt ein neues, bzw. wiedererwachtes Interesse an der Stadt, nicht nur von den Woopies (den „well-off-older-people“), sondern auch von Jüngeren, die die gut eingebundene Lage mit hohem Wohnwert – gibt es sie denn – dem Wohnen am Rande vorziehen. Hanno Rauterberg fasst hier einige der jüngeren Beobachtungen in Szenarien zusammen, die das Bild von der „Renaissance der Stadt“ ausmalen und fordert, dass nun Bundespolitik und Kommunen die Zeichen der Zeit erkennen und diese „neue Lust“ fördern und unterstützen sollten.

Werner Sewing ist ein wenig zurückhaltend und begreift Renaissance hier eher als in Zukunft „friedliche Koexistenz zwischen Stadt und Suburbia“, denn – so seine These illustriert am Beispiel Berlins – „nur ein wachsendes Umland garantiert die Renaissance des Prenzlauer Bergs“.

Kurzum: Bei Beiträgen widersprechen einander nicht, sondern ergänzen sich. Es spricht einiges dafür, dass Re- und Suburbanisierung nebeneinander stehen werden und dass insbesondere in Regionen, in denen im Umland der Kernstädte eigenständige städtische Räume existieren, sehr differenzierte Lagestrukturen und Wanderungsbewegungen zu beobachten sein werden. Dabei wird es Gewinner und Verlierer geben ... (ks)

Das Interact-Handbuch

... ein Handbuch "von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus Stadtverwaltungen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Stadtverwaltungen (in der strategischen Planung oder im Projektmanagement)".

„... Wie gestaltet man die Governance Systeme effektiver und effizienter – im Sinne der Umsetzung von Politiken und im Sinne der demokratischen Legitimität? ...“

In diesem Handbuch wird ein praxisorientierter Ansatz vorgestellt, eigene Situation zu reflektieren, Fragen zu identifizieren und teilweise auch geeignete Antworten darauf zu finden.

Das Interact-Handbuch ist eines der Projektergebnisse des INTERACT (2002-2004) – eines Thematischen Netzwerks, das aus dem 5. Forschungsrahmenprogramm der EU / Leitaktion "Die Stadt von morgen und das kulturelle Erbe" gefördert wurde. (hh)

Weitere Informationen finden Sie im Internet unter <http://www.interact-network.org>.

Die Produkte sind auch über die Landeshauptstadt München unter <http://www.muenchen.de/Rathaus/politik/europa/projekte/37909/index.html> sowie auf CD-Rom erhältlich.