







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

# Inhaltsverzeichnis

Editorial

## Umschau

Umfrage zur Planungskultur – letzte Beiträge

Gerhard Waldherr: Ruhe bewahren

Klaus Selle: Stadtentwicklung aus der »Governance-Perspektive«. Eine veränderte Sicht auf den Beitrag öffentlicher Akteure zur räumlichen Entwicklung – früher und heute.

## Thema 1 | Bürgerinnen und Bürger als Akteure der Stadtentwicklung

Adalbert Evers: Engagement und Möglichkeiten seiner Förderung

Stefan Nährlich: Bürgerstiftungen: Dynamik und Professionalisierungsbedarf

## Thema 2 | Die Mitwirkung öffentlicher Akteure an der Siedlungsflächenentwicklung

Anne Fellner, Christfried Tschepe: Einerseits und andererseits – das ist Fürstenwalde

Fabian Thiel: Strategisches Landmanagement – die Einleitung

## Lesetipps

Ein Hinweis von Claus C. Wiegandt auf eine Dissertation von Sabine Müller-Herbers zu Kooperationen und Freiraumschutz

Beschleunigte Veredlung städtischer Wohnviertel. Ein Kommentar von Marion Klemme

Kulturelle Umbrüche, Urbanität und Öffentlichkeit in der Stadt der 1970er Jahre. Ein Lesehinweis von Frank Betker



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

# PNDonline II|2008

## Editorial

Weiter geht's zum Thema Planungskultur: Wie in der letzten Ausgabe bereits angekündigt liefern wir nun einen vorerst letzten Schwung an Rückmeldungen zu unserer „Planungskultur“-Umfrage – 14 Fachleute legen ihr Verständnis dieses Begriffes dar. Nach einer ersten Sichtung und Zwischenauswertung der Beiträge (siehe PNDonline-Ausgabe I|2008) werden im nächsten Quartal dokumentierende Schritte folgen, die zu weiteren Diskussionen zu Begriff und Verständnis von Planungskultur anregen sollen.

In der Umschau lassen wir es mit einem ersten Beitrag recht „slow“ angehen: „Ruhe bewahren“ heißt es in der Cittaslow. **Gerhard Waldherr** skizziert in seinem Beitrag Ideen und Ziele der Cittaslow-Bewegung: Regionales stärken, eine lebenswerte Umwelt schaffen und nachhaltige Lebensweisen unterstützen sind hier die zentralen Botschaften. Der Artikel gibt einen kurzen Abriss darüber, wie die Cittaslow-Städte in Deutschland – Hersbruck, Waldkirch, Überlingen und Schwarzenbruck – diese Ziele erreichen wollen, welche Akteure und Institutionen sie dabei unterstützen und wie ein „harmonisches Miteinander“ von Stadt und Wirtschaft funktionieren kann. Er besuchte die Städte und sprach mit Bürger-

meistern, Akteuren und Bürgern über das Prinzip Cittaslow und die Frage des „richtigen“ Tempos...

Um „Langsamkeit“ in einem anderen Sinne ist auch im folgenden Text die Rede. Er geht auf einen Vortrag zur Tagung „Wer entwickelt die Stadt“ zurück, die im Dezember 2007 vom FG Stadterneuerung/Stadtumbau der Universität Kassel veranstaltet wurde. **Klaus Selle** geht hier von der These aus, dass sich die jüngere Diskussion um „Planung“ viel zu sehr auf vermeintlich Neues gestürzt und gestützt habe – und dabei Kontinuitäten und Konstanten aus dem Blick geraten seien. Wir geben hier den ersten Teil dieses (umfangreichen) Textes wieder. In Teil II, der mit der nächsten PNDonline-Ausgabe folgen wird, geht es dann um die „Governance-Perspektive“, die – richtig verstanden – hilfreich sein kann, um Antworten auf die Frage „Wer entwickelt die Stadt?“ zu geben.

## Thema 1 | Bürgerinnen und Bürger als Akteure der Stadtentwicklung

Ein Beitrag zum Thema 1 beschäftigt sich mit Aspekten des Bürgerengagements. **Adalbert Evers** „will zur Debatte um Engagement, speziell zur Frage, wie dieser weite Begriff näher fassbar gemacht werden und wie Engagement

gefördert werden kann, einige grundlegende Hinweise geben“. Dabei werden wissenschaftliche – theoretische und empirische – Bezüge hergestellt. Dennoch gerät der Bezug zur Praxis nicht aus dem Blick: Es werden Eckpunkte zu Methoden benannt, die es vor Ort ermöglichen, den Blick für Engagement zu schärfen, es mit einer „anderen Art“ von Bestandsaufnahme erfassen zu können und angemessene Mittel zu seiner Förderung zu finden.

Der zweite Artikel zum Thema 1 befasst sich mit Bürgerstiftungen: „In keinem anderen Land entwickeln sich die Bürgerstiftungen so dynamisch wie hierzulande.“ **Stefan Nährlich** vermittelt einen Überblick über Ideen zu und Formen von Bürgerstiftungen in Deutschland. „Die Gründung und Entwicklung der Bürgerstiftungen kann als Import des US-amerikanischen Vorbildes der Community Foundation verstanden werden, deren „Export“ in unterschiedlichen Adaptionenformen und unter Anknüpfung an verschiedenste Traditionen weltweit Absatz findet.“ In dem Beitrag werden (teils empirisch hinterlegte) Entwicklungstrends von deutschen Bürgerstiftungen skizziert, die u.a. auch Herausforderungen für die Zukunft erkennen lassen: Profilierung und Professionalisierung werden hier als zwei zentrale Aufgaben benannt.

## Thema 2 | Die Mitwirkung öffentlicher Akteure an der Siedlungsflächenentwicklung

Zum Thema 2 liefern wir eine für diese Plattform eher ungewöhnliche Textform: das Einleitungskapitel zu dem Buch von **Fabian Thiel**: „Strategisches Landmanagement. Baulandentwicklung durch Recht, Ökonomie, Gemeinschaft und Information.“ Ein wesentliches Anliegen dieser Arbeit ist es, Wege aufzuzeigen, die es ermöglichen, eine Verminderung des Flächenverbrauches („30-ha-Ziel“) mit sozialen Fragen zu verknüpfen. Zwecks dieses Anliegens wird der Blickwinkel zu einer integrativen Betrachtung ganz verschiedener Aspekte des Landmanagements aufgespannt: Der Leser hat die Möglichkeit, strategische und steuerungstheoretische Reflektionen, Governance-Perspektiven und Facetten einer Flächenkreislaufwirtschaft sowie soziale und rechtliche Fragen zu dem Thema nachzuvollziehen. In einem weiteren Beitrag zum Thema 2 wenden wir uns einem ganz konkreten Ort zu: **Anne Fellner** und **Christfried Tschep** betrachten verschiedene Facetten der Stadt Fürstenwalde, die dem Leser einen Eindruck des „einerseits – andererseits“ zu dem Ort an der Spree vermitteln. Einem kurzen Stadtpor-

trait, das u.a. die Stärken und Schwächen des Standortes zusammenfasst, folgen stadtentwicklungspolitische Betrachtungen: Es wird ersichtlich, inwiefern der Naturraum und die Lage sowie damit verbundene historische politische Entscheidungen auf lange Sicht Stadtentwicklungen vor Ort mitprägen können. Überdies werden aktuelle Aspekte der baulich-räumlichen Steuerung aufgegriffen: Der Überschrift „Nicht Stadtverwaltung, sondern Stadtgestaltung“ folgend wird die Rolle der öffentlichen Akteure beleuchtet und aufgezeigt, wie die räumliche Entwicklung seitens der kommunalen Akteure aktiv mitgestaltet werden kann – vorausgesetzt eine Stadt weiß, „was sie will“ ...

In der Rubrik Service erweitern wir unseren Fundus an Lesetipps durch neue Hinweise der Redaktion: Von Claus C. Wiegandt kommt ein Hinweis zu der Dissertation von Sabine Müller-Herbers – es geht um Kooperationen und Freiraumschutz. Es gibt einen Kommentar von Marion Klemme zur „beschleunigten Veredlung städtischer Wohnviertel“ in New York und Frank Betker bietet Lesestoff zum Thema „Kulturelle Umbrüche, Urbanität und Öffentlichkeit in der Stadt der 1970er Jahre“.



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

# Planungskultur

Über Planungskultur wird (wieder) viel gesprochen. Konferenzen, Werkstätten und Publikationstitel signalisieren eine neue Aufmerksamkeit für dieses Thema. Es besteht aber, erneut, die Gefahr, dass alle das gleiche Wort verwenden, aber Verschiedenes meinen. Daher möchten wir die Möglichkeiten der PND-Plattform nutzen, um eine Umfrage zum Verständnis des Begriffes in Gang zu setzen, zu dokumentieren und in mehreren Schritten auszuwerten.

Wir haben zwei einfache Fragen gestellt:

1. Was verstehen Sie unter »Planungskultur«?
2. Wenn »Planungskultur« Gegenstand empirisch orientierter wissenschaftlicher Arbeit werden soll, welche Forschungsfragen sind aus Ihrer Sicht sinnvoll (und welchen Ertrag erwarten Sie von ihnen)?

und bitten um eine knappe Beantwortung dieser.

In dieser Ausgabe präsentieren wir Ihnen die letzten vierzehn Rückmeldungen zu der Umfrage. Weitere Diskussionen folgen in der Ausgabe III|2008 des PNDonline-Magazins.

Prof. Dr. Benjamin Davy  
Universität Dortmund  
Lehrstuhl für Bodenpolitik,  
Bodenmanagement u.  
kommunales  
Vermessungswesen

(1) Planungskultur ist eine Haltung. Aufgrund dieser Haltung werden typische Muster der Wahrnehmung und Bewältigung planerischer Herausforderungen bevorzugt oder abgelehnt. Wer zu einer hierarchischen Planungskultur neigt, nimmt eher organisatorische Defizite wahr und möchte Planung vor allem durch optimierte Organisationen (z.B. eine Reform des Planungsverbands und seiner Zuständigkeiten lösen). Wer zu einer individualistischen Planungskultur neigt, erkennt vor allem die Regulierungsdichte als Herausforderung; Planungsprobleme wird diese Planerin durch mehr Wettbewerb und Freiheit im Einzelfall lösen wollen. Daher ist wohl insgesamt eher - im Plural - von Planungskulturen zu sprechen. Hierarchische, individualistische, egalitäre oder fatalistische Planungskulturen haben je und je ihre Vorzüge und ihre Schwächen. Brauchbare Antworten auf planerische Fragen enthalten zumeist eine "Mischung" mehrerer typischer Wahrnehmungs- und Bewältigungsmuster.

(2) Zentrale Forschungsfragen für eine Theorie der Planungskultur:

- Welche planungskulturellen Haltungen lassen sich idealtypisch unterscheiden und empirisch beobachten?
- Was sind die Erfolgsbedingungen für brauchbare Mischungen unterschiedlicher Wahrnehmungs- und Problemlösungsmuster?

**Was verstehen Sie unter Planungskultur?**

Als Planungskultur kann man eine regional und zeitlich abgrenzbare, einheitliche kulturelle Disposition eines Netzwerks von in die Planung involvierten öffentlichen, privaten oder zivilgesellschaftlichen Akteuren verschiedener Ordnungsstufen verstehen. Sie ist gekennzeichnet durch eine relativ homogene alltägliche Problemwahrnehmung, Problemdeutung und Problemlösung in Fragen räumlicher Entwicklung sowie getragen von einer gemeinsamen Vision oder einem gemeinsamen Grundkonsens für den jeweiligen Planungsraum. Planungskultur sollte daher nicht als feststehendes Gebilde begriffen werden, sondern als kontinuierlich räumlich und zeitlich wiederverhandelte Interaktionsform und Wertehaltung. Sie erscheint dann als die 'weiche' lokal spezifische Komponente, die in Kombination mit 'harten', formalen, gesetzlich fixierten Institutionen und Planungsinstrumenten ein Planungssystem konstituiert.

**Wenn »Planungskultur« Gegenstand empirisch orientierter wissenschaftlicher Arbeit werden soll, welche Forschungsfragen sind aus Ihrer Sicht sinnvoll (und welchen Ertrag erwarten Sie von ihnen)?**

A) Wann und warum ist in einem bestimmten Planungsraum eine spezielle Planungskultur entstanden und wer waren die Hauptakteure, die die Ausbreitung spezifischer Wertehaltung und Interaktionsform hauptsächlich befördert haben?

B) Welches sind die spezifischen Handlungsressourcen, die durch die spezielle regionale Planungskultur entstanden sind und wie unterscheiden sie sich von solchen anderer regionaler Planungskulturen?

C) Welche Elemente regionaler Planungskulturen sind generalisierbar und übertragbar auf andere Planungsräume und welche sind ganz besonderen Akteurskonstellationen und regionalen Charakteristika geschuldet?

Dr.-Ing. Christian Dimmer,  
University of Tōkyō,  
Department of Urban  
Engineering, Laboratory of  
Urban Design

Prof. Dr. Angelus Eisinger  
Hochschule Lichtenstein,  
Institut für Architektur und  
Raumplanung

### **1. Was verstehen Sie unter »Planungskultur«?**

Planungskultur ist Verstetigung konkreter Prozessenerfahrung. Sie meint die in Prozessen entwickelte Fähigkeit, die Etablierung von gemeinsam geteilten Positionen als Voraussetzung einer nachhaltigen Realisierung von Partikularinteressen zu begreifen. Sie weiss aus Erfahrung um die Krisenanfälligkeit des dabei zu beschreitenden Projektentwicklungspfades. Planungskultur ist somit ein Transfer derartigen Erfahrungswissens und des in Projekten generierten kommunikativen und strategischen Know-hows in weitere Planungsprozesse. Damit bildet Planungskultur keine abstrakte Grösse, sondern ein spezifisches, personengebundenes Gut, das sich nur bedingt innerhalb von Organisationen verankern lässt.

### **2. Wenn »Planungskultur« Gegenstand empirisch orientierter wissenschaftlicher Arbeit werden soll, welche Forschungsfragen sind aus Ihrer Sicht sinnvoll (und welchen Ertrag erwarten Sie von ihnen)?**

Planungskultur besitzt im Kontext eines konkreten Planungsvorhabens ein gewissermassen doppeltes Naturell. Einmal fungiert sie auf der Inputseite als Katalysator eines erfolgreichen Planungsprozesses. Aus analytischer Perspektive erscheint sie gleichzeitig als Residualgrösse, die jene oft entscheidenden Aspekte erhellt, die nicht aus den harten Projektparametern abgeleitet werden können. Planungskultur lässt sich deshalb in ihrer Substanz nur indirekt beobachten bzw. erfragen. Methodisch eignen sich dazu vor allem Case Studies und teilnehmende Beobachtungen. Planungskultur dürfte sich faktisch wohl dort am besten beobachten lassen, wo sich in Projektgeschichten inhaltliche Quantensprünge wie die Fixierung weit reichender Zugeständnisse ereignen. Der Ertrag solcher Forschungen liegt im Wesentlichen darin, dass Case Studies empirisch für die komplexen Bedingtheiten planerischer Prozesse und ihre Pfadgebundenheit sensibilisieren und über Aggregation und Vergleich Anhaltspunkte für Verfahren liefern, die Planungskultur entstehen lassen.

1. Zunächst ist unter "Kultur" stets dreierlei zu verstehen, das nicht miteinander verwirrt werden sollte:

a) "Kultur" kann verstanden werden als ein gesellschaftlicher Prozess der Normenbildung und -setzung in einem Lebensbereich des Menschen, der dem gesellschaftlichen Wandel unterworfen ist; also sind, da es „Kultur an sich“ (vgl. c)) nicht gibt, notwendigerweise die folgenden vier definierenden Eckpfeiler dieses Prozesses konkret zu benennen: die Lebensbereiche (Bauen, Wohnen, Kochen, Industrie, Literatur, Diskurs, auch die Produktion von Stadt etc.), die Orte (i.e. Länder, Städte, Stadtteile), die Zeitabschnitte (die Jungsteinzeit, 1. Jahrtausend v.Z.; die „Zwanziger Jahre“, die Zeit der Renaissance etc.) und die gesellschaftlichen Träger (Fürstentümer, Arbeiter, Bürgertum, Obrigkeit, Partei, auch weltanschauliche Gruppen etc.); und nicht nur zu benennen, sondern zu charakterisieren und zu definieren. So kann unter vielem anderen von der „Diskurskultur“ an den amerikanischen Universitäten der 68-er Jahre gesprochen werden, von der literarischen Kultur in Berlin im frühen 19. Jh., von der „Baukultur“ im „Dritten Reich“ oder von der bürgerlichen jüdischen Kultur in Amsterdam. Der Prozess der Kultur eines kürzeren Zeitabschnitts mit spezifischen Merkmalen kann in einen längeren Zeitabschnitt mit übergeordneten Merkmalen eingelagert sein, ebenso wie in die Kultur eines Kontinents, die Kulturen verschiedener Länder oder Städte eingelagert sein können und die Kulturen einzelner gesellschaftlicher Träger und deren Lebensbereiche in die „Menschheitskultur“ von höchstem Abstraktionsgrad.

b) "Kultur" ist demgegenüber aber auch die Summe der „materiellen Ergebnisse“ und „ideellen Leistungen“ des gesellschaftlichen Prozesses der Kultur - entweder „seit Menschen Gedenken“ oder aber in einem definierten Zeitabschnitt, in einem definierten Raum, für eine definierte Trägerklasse und ihrer definierten Lebensbereiche. Im Bereich solch kultureller Ergebnisse und Leistungen mag es einerseits eine „Weltkultur“ geben als die Summe aller seit „Menschengedenken“ entstandenen kulturellen Ergebnisse, wie immer diese definiert seien. In sie ist gleichzeitig, wie aus a) herzuleiten, eingelagert eine, je nach Definition, beliebig große Anzahl kultureller Ergebnisse oder Leistungen, die sich in Kunstwerken, Inszenierungen, Philosophien, Werthaltungen, Bauten, Normen, in der Gestaltung von Interaktionen und Prozessen

(z.B. des gesetzlich umfangreich geregelten Planungsprozesses) etc. niederschlagen.

c) in der Alltags- und Werbesprache ist häufig von „Kultur“ die Rede, wenn ein meist nicht genau definierter Bereich gesellschaftlichen Handelns besonders hervorgehoben oder als besonders wertvoll für die Gesellschaft akzentuiert werden soll; also ein Bereich, in dem kulturelle Ergebnisse im Vergleich zu alltäglichen entstehen oder der von ihnen geprägt oder „gemanaged“ wird. Gegenüber normalen Werktätigen gibt es dort „Kulturschaffende“, „Kulturbeauftragte“, „Kulturträger“, die u.a. an „Kulturtagen“ wirken, „Kulturreisen“ veranstalten und sich schlicht mit „Kultur“ befassen etc.. Wenn hier z.B. von „Planungskultur“ gehandelt wird, dann ist dieser Bereich von „Kultur“ nicht gemeint.

Als Fazit kann gelten: Prozess und Ergebnisse / Leistungen sind, nach aller menschlichen Erkenntnis, auch im Bereich der Kultur nicht identisch. Hierzu noch zwei Beispiele:

Zu a): Im Lebensbereich des "Schreibens und Lesens" oder der "bildnerischen Darstellung" oder auch der "Produktion von Stadt" etc. gibt es eine gesamte kulturelle Entwicklung des Menschen eben "seit Menschen Gedenken" oder auch bis zurück zu jenem dämmerigen Frühbereich, den die Archäologen und Anthropologen auf der Suche nach den "Ergebnissen" des einsetzenden kulturellen (gesellschaftlichen) Prozesses beackern: nach ersten Schriftzeichen, Texten, oder ersten bildhaften Darstellungen oder ersten menschlichen Ansiedlungen etc.. In diesem langen kulturellen Prozess und in seinen zeitlichen unendlich vielen Teilabschnitten sollte allerdings der alte Fortschrittsglaube, dass „Kultur“ geradeswegs auf ein fernes Ziel der Menschheit zusteuert, nicht länger verfolgt werden, denn die Geschichte der Menschheit zeigt deutlich nicht nur den Aufstieg, sondern auch den Abstieg von Kulturen, den Verlust von Ausdifferenzierung komplexer Normensysteme, den Rückfall in die sogenannte „Barbarei“.

Zu b): Im Teilbereich der "Jungsteinzeit im Alpenraum" lief ein kultureller Prozess ab, der sich deutlich von jenem unterschied, der gleichzeitig in Mesopotamien ablief; kurz: jener im Alpenraum war, noch ohne Schrift, ohne feste Ansiedlungen (Jäger und Sammler, wie Ötzi) hatte aber schon bildnerische Darstellung und spezialisierte Gerätschaften hervorgebracht; er war dennoch rückständig gegenüber dem kulturellen Prozess in Meso-

potamien mit weit höher entwickelten bildnerischen Darstellungen, Schriftzeichen und planmäßig angelegten Ansiedlungen, ja sogar schon mit Städten, auch die Gerätschaften waren spezialisierter; diese beiden gleichzeitigen, jedoch räumlich weit getrennten Teilprozesse unterschieden sich also deutlich durch je charakteristische Merkmale (u.a. Herstellungsprozesse, Normen bei der Herstellung und Verwendung, Formen und gesellschaftlichen Anforderungen).

Oder: Die Stadtproduktion, zu der auf der ideelle Seite schon immer das vorausschauende Planen, Organisieren und Vermitteln gehörten, kannte seit dem späten 17. Jh. in Frankreich und in England zwei langsam sich trennende, auseinanderlaufende und sich ausdifferenzierende kulturelle Prozesse: die „landesfürstliche Stadtproduktion“, in der alleine der Fürst über Bauproduktion, Baufinanzierung und Gestaltung einer Stadt oder Stadterweiterung befand; und daneben die einsetzende „private Stadtproduktion“, bei der private Unternehmer, zwar noch abgestimmt mit dem Fürsten, die Bauproduktion, Baufinanzierung und Gestaltung eines Stadtviertels selbst in die Hände nahmen. Beide Prozesse dienten unterschiedlichen Interessen (z.B. hie staatliche Repräsentation, da privates Gewinnstreben) und führten zu unterschiedlichen Ergebnissen, zumindest zu unterschiedlichen Erscheinungsformen von Stadt.

2. Im historischen Rückblick wurden die kulturellen Prozesse einer Epoche, einer Region oder eines Volkes, in einem beliebigen Lebensbereichs meist aus den aufgefundenen Ergebnissen und Leistungen rekonstruiert: Aus Texten, Bildern, Gerätschaften, Ruinen, Ansiedlungen, Städten etc.. Denn zu den kulturellen Prozessen selbst ist bis in jüngere Zeit hinein nichts oder nur sehr wenig überliefert, z.B. dass es benennbare Stammeskulturen mit benennbaren Herrschaftskulturen gab; so ist zur "Planungskultur", sofern sie vor der Zeit schriftlicher Erwähnung liegt, eher wenig bekannt. In der jüngeren Vergangenheit ( etwa seit dem Mittelalter) mit ihren Archiven, Bibliotheken, Sammlungen, Chronisten und ihrer sich entfaltenden "Forschungskultur" (mit ihren Normen) sind jedoch die kulturellen Prozesse und der Wandel der ihnen eingeschriebenen Normen besser und immer besser beschrieben, charakterisiert und miteinander verglichen worden. Die kulturellen Prozesse unserer heutigen Zeit, an denen wir teilnehmen, ihnen teils folgen, teils sie zu variieren oder zu verändern suchen,

stehen uns in fast allen heutigen Lebensbereichen offen zur Beobachtung, zur Erforschung und zur Charakterisierung - seien es die kulturellen Prozesse der Stadtproduktion, des Wohnungsbaus, der visuellen Kunst, der sozialen Vorsorge etc..

Es ist also bedeutsam, will man sich heute der "Planungskultur" in Geschichte und Gegenwart beobachtend, vergleichend und charakterisierend nähern z.B. weltweit, oder länder-, stadt-, stadtviertelweise, nach gesellschaftlichen Klassen, Schichten, Gruppen für eine benennbare Zeitspanne, daß man die kulturellen Prozesse, deren Träger / Initiatoren, Interaktionen und Normen in ihren Einzelheiten erkennt und nicht bei den Ergebnissen und Leistungen kultureller Prozesse stehen bleibt.

3. In einem engen Sinn wird Kultur verstanden als ein zu einem bestimmten Zeitpunkt an einem bestimmten Ort bestehendes "normatives System", ein einfacher oder meist komplexer Satz von Regeln, die den jeweils betrachteten Lebensbereich verbindlich durch Tradition, Sitte, eine Autorität, Konsens in der Gesellschaft vorgegeben werden, diesen organisieren und strukturieren. Nicht jedes Gekritzel ist eine kulturelle Leistung, wenn eine Gesellschaft oder eine Gruppe sich nicht einig ist (d.h. keinen Konsens findet zu für sie maßgeblichen Normen); nicht jedes Gedicht ist eine kulturelle Leistung, wenn kein Konsens besteht über die Zeichen, die Grammatik, die Syntax und die Bedeutung der Worte. Und so auch im Bereich der Stadtproduktion, die schon immer in einen relativ engen normativen Rahmen eingebunden war, der in einem sich wandelnden kulturellen Prozess die Normen immer wieder durch seine gesetzgebenden Organe (Staat, Parlament, Partei oder Fürst) und durch die Rechtsprechung neu festsetzte – insgesamt ein riesiger und nahezu unübersehbarer Fundus an Regeln, der über die Jahrhunderte hin entstanden ist und teilweise erhalten, weiter ausdifferenziert, modifiziert wurde und aus dem Überholtes teilweise ausgeschieden wurde; wie z.B. das gegenüber heute damals unangefochtene Recht der Fürsten zur Bodenenteignung. Eine Fundus von Normen zum Bauen und zur baulichen Nutzung, zur baulichen Sicherheit, zum Brandschutz, zur öffentlichen Hygiene, zur Ordnung des fahrenden und ruhenden Verkehrs, zur infrastrukturellen Ausstattung von Ansiedlungen, zur beschränkten Enteignung von Boden, zur Beteiligung von Bürgern an der Planung, zum Ablauf der Planungsge-

nehmung, zur raumrelevanten Besteuerung von Bürgern, zur Sicherheit des öffentlichen Raums und der Hilfe für Behinderte etc., etc., etc. Beim gesellschaftlichen Zustandekommen von Normen spielten allezeit eine bedeutsame Rolle räumliche und von gesellschaftlichen Klassen oder Gruppen verfochtene Traditionen, Überlieferungen, Gewohnheiten und Erfahrungen (Konflikt zwischen Modernisierung und Tradition).

4. Wenn man also "Planungskulturen" analysieren und miteinander vergleichen will, um zu überprüfen und einzuschätzen, ob sie im konkreten Fall auf der „Höhe der Zeit“ sind oder zeitgemäßen Anforderungen der Gesellschaft noch genügen, oder aber veränderungsbedürftig sind, dann kann man sich am ehesten die Planungskulturen ausgewählter Orte (Länder, Städte, Stadtteile) ein und des selben Zeitraums vornehmen und nach einheitlich vergleichbaren „checklisten“ zunächst die maßgeblichen aktuellen Normen vergleichen, die in einschlägigen Gesetzen und Vorschriften zu Prozessen, Interaktionen und Formen etc. gefasst sind. Dann mag man den aktuellen Normen zugrunde liegenden Traditionen in den untersuchten Planungskulturen nachgehen, den Ursachen der Normierung in einer bestimmten Weise, um aus dieser Erkenntnis heraus gefeit zu sein gegen die ahnungslose Übernahme von Normen aus anderen Planungskulturen.

Ein anschauliches Beispiel ist heute in der Euregio Maas-Rhein zu finden, wo, selbst für den stadtplanerischen Laien auf ersten Blick an der Art und Form der Besiedlung erkennbar, drei in vielen Aspekten grundsätzlich unterschieden Planungskulturen mit jeweils langer Tradition aneinander stoßen: Die der Niederlande mit traditionell besonders rigider Reglementierung (Normierung) der Stadtproduktion, die der Belgier mit einer traditionell besonders liberalen Stadtproduktion und die auf deutscher Seite, die, was Raum- und Stadtplanung anbelangt, eine Zwischenstellung einnimmt.

Renate Fritz-Haendeler,  
Berlin

### Mein Verständnis von Planungskultur:

Umgangsformen einer Gesellschaft mit Zukunft, mit Unvorhersehbarem, mit *sowohl- als-auch-Konstellationen*

#### 1.1 Vorhandene Versuchskomplexe:

EUREK > Territoriale Agenda EU

- National (3 Leitbilder der Raumordnung, Grundsätze, Gesetze)
- Regional (Landesentwicklungsprogramme „Stärken stärken“ <math>\diamond</math> Starke stärken?)
- Örtliche Performance (Masterpläne; Leitbilder / Strategien, z.B. für Metropolregionen und für Stadtschlösser)

#### 1.2 Haltungen:

- Systemtheoretische Erkenntnisse: *Städte (und Kulturlandschaften) sind „anthropogene Projekte einer kulturellen Evolution, die nicht zielgerichtet abläuft.“ (Becker, Sybille 1994: Selbstorganisation urbaner Systeme. In: Arch + 121, S. 57)*
- Glaubensfragen: *„To plan is to believe that there is a rational process.“ (Deyan Sudjic, GB, Architekturkritiker Gurdian: The Uses of Memory in Architecture“ Vortrag, Berliner Gespräche, 2.12.2007 Diskussion)*

#### Sinnvolle Forschungsfragen (in Anlehnung an Jane Jacobs 1962 und Christopher Alexander 1964/65 > updates)

- Um was für eine Problemkategorie handelt es sich z.B. bei Städten / bei Metropolregionen?
- Wie nehmen Planer komplexe offene Systeme wahr? (anthropologische Denkmuster)
- Was zeichnet nachhaltige Stadtregionen aus? (offene Systeme, Strukturprinzipien, Längsschnitt- und Querschnittsanalyse regional unterschiedlicher Entwicklungsprofile und Strategiekonzepte)
- Welche Faktoren und ihr Wirkungsgefüge bestimmen/überlagern die unterschiedlichen Transformationsprozesse Ost-West nach der Wende?

- Welche ökonomischen, sozialen und kulturellen Tiefenstrukturen (Habitus einer Stadt > Rolf Lindner, 2007) prägen die lokale Demokratie z.B. als Bauherr? >>> Möglichkeiten und Grenzen der Zivilgesellschaft? Machtwechsel ohne Schaltpausen (Preußen, Drittes Reich, Arbeiter- und Bauernstaat, die neuen Reichen und Residenzstädtegovernance: Dresden, Weimar, Potsdam; Refugiumsbürgertum > Siegfried Rehberg, 2007)

- Welche Strukturformationen und Werte sind jeweils kulturprägend und formbestimmend? (*Vermittelschichtung* > Paul Nolte, 2007; neue Bürgerlichkeit? Machtblockaden von Interessengruppen; *Moralisch abwärts im Aufschwung* > Wilhelm Heitmeyer, ZEIT Nr. 51, 2007 S. 14; Baukultur als baulich-räumlicher Indikator der Transformation?)

- Schlossdiskussion in Berlin, Potsdam und Braunschweig – Das Parlament als Ordnungspolitiker? – neue Ära der Restauration? (Die unästhetische Demokratie. Walter Grasskamp 1992)

- Bürgerschaftliches Engagement in schrumpfenden Regionen? (z.B. Land ohne Bus und Bahn > Lisa Ruhrort; Andreas Knie WZB Heft 118, 2007)

#### Erwartung an die Forschung

Keine Grundsätze sondern Sensibilisierung für die „Auflösung von Basisunterscheidungen“ und ihre Folgen für die Planungskultur auf allen Ebenen

(Ulrich Beck 1999). Die Gegensätze zwischen Gesellschaft und Natur, Familie und Nichtfamilie, Arbeit und Nicht-Erwerbsarbeit lösen sich nach Ulrich Beck auf; so auch die Gegensätze zwischen Stadt und Land. Ambivalenzen, Überlagerungen, Uneindeutigkeiten prägen die Planungsfesten. Sowohl-als-Auch zu denken und in Planung einzubeziehen ohne die res publica jeweils vor Ort aus den Augen zu verlieren, das wäre die Herausforderung für 'Kulturarbeit'.

Sehr geehrte PNDonline-Redaktion,

Dr. phil. Werner Heinz,  
Dipl.-Ing.  
Deutsches Institut für  
Urbanistik

eine Antwort auf Ihre schon vor geraumer Zeit gestellte Frage fällt mir schwer. Warum, werden Sie vermutlich fragen. Weil Planungskultur für mich zu den Begriffen zählt, deren Aussagekraft infolge ihrer Unschärfe begrenzt ist - vielleicht ist das der Grund, weshalb Begriffe dieser Art so gerne verwandt werden - und die daher immer einer Erläuterung bedürfen. Hat also Planungskultur mit Planungsprozessen, -ansätzen, -verfahren, -methoden und dies auf verschiedenen Ebenen, für verschiedene Einzugsbereiche mit unterschiedlichen Akteuren etc. zu tun? Sind das alles die Ingredienzien von Planungskultur? Ändert sich Planungskultur, wenn sich einer dieser Bausteine verändert? Oder ist eine neue Planungskultur erst dann angesagt, wenn sich das gesamte Gefüge verändert? Sie sehen, der Begriff wirft für mich nur Frage auf Frage auf, eine Antwort will mir nicht einfallen. Vermutlich ist dies auch der Grund, weshalb ich diesen Begriff nie verwende. Und vielleicht ist dies auch eine mögliche, nun ganz und gar nicht in Ihr Vorhaben passende Antwort: es macht wenig Sinn, einen unscharfen Begriff zu entschlüsseln und mit Inhalt zu füllen, sinnvoller scheint es mir, sich präziserer Begriffe zu bedienen.

Prof. Dr. Detlev Ipsen  
Universitaet Kassel  
Fachbereich Architektur,  
Stadtplanung,  
Landschaftsplanung

zu1) ich forsche zurzeit in zwei sich nahen und doch entfernten, sich durchdringenden und sich distanzierenden Kulturen Ostasien (Japan und China) mit zwei sehr unterschiedlichen Forschungsfragen:

- In Japan geht es um die Rolle der Ästhetik, der Atmosphäre des Ortes und der Landschaft für die Entwicklung entlegener nord-japanischer Bergregionen. In einem solchen Kontext würde eine mögliche Antwort auf die Frage nach dem Verständnis der Planungskultur lauten: Wenn Planung die ästhetische Reichhaltigkeit im Kleinen erfahrbar macht widmet sie sich dem Kern der Kultur: der Pflege und pfeglichen Entwicklung: einem verschatteten Pfad durch die "Nahberge", der Lichtspiele um und in einem kleinen Holztempel, der Hörbarkeit des fernen Wassers, der Nutzung einer nicht mehr benötigten Schule als Atelier für Künstler. Planungskultur bedeutet hier, sich dem Detail widmen.
  
- In China arbeiten wir mit anderen zusammen an der Frage, was eine Megacity antreibt, was sie zusammenhält, wo sie baulich, sozial und kulturelle zu Destruktion zu werden droht. Unser Forschungsfeld ist das Pearl River Delta - ein space of flows, ein Wegkreuz der Weltökonomie, eine Hoffnung für Millionen von Migranten, die man hier floating people nennt. Planungskultur heißt für mich in diesem Kontext: zunächst verstehen, wie es zu einer high speed urbanization kommt, wie die Hoffnung auf ein besseres Leben, die wie eine Sturmflut alles was war transformiert, auch und gerade in der megaurbanen Landschaft Orte sozialer und kultureller Dichte schafft.

zu 2) eine kritische Empirie taugt sicher nicht dazu, das was ist als Wirklichkeit zu erfassen, aber doch darauf hinzuweisen, dass jede Raumentität als Schichten von Wirklichkeiten besteht. So kann sie dazu beitragen, die Kultur der Nachdenklichkeit in der Planung zu stärken.

**Verständnis von «Planungskultur»**

Planungskultur besteht aus der Planungsinnenkultur und der Planungsaußenkultur und entfaltet sich aus dem Zusammenspiel dieser beiden. Binnenkultur meint die Planungsidee: Die Axiome und Ideale, sowie die Grundwerte und Grundüberzeugungen, die das Grundwissen der planenden Profession bilden. Die Planungsaußenkultur umfasst die weltanschaulichen, politischen, religiösen, ethischen und ästhetischen Wertvorstellungen und die darauf basierenden Verhaltensmuster, die Denk- und Argumentationsstile und das Rationalitätsverständnis des Planungskontexts, namentlich des politisch-administrativen und des sozio-ökonomischen Systems.

Dr. Donald A. Keller  
Regionalplanung Zürich und  
Umgebung (RZU)

**Zentrale «Forschungsfrage»**

Mit dem obenstehenden Verständnis von Planungskultur lautet die zentrale Frage: Wie ist das Verhältnis zwischen der Planungsinnenkultur und der Planungsaußenkultur? Dies insbesondere unter Berücksichtigung der zeitlichen Verzögerungen und Akkumulation: In der Planungsinnenkultur von heute steckt auch die Planungsaussenkultur der Vergangenheit. Und auch insbesondere unter Berücksichtigung der nur partiellen Determiniertheiten, womit sich zum deskriptiven Problem eine normative Problematik ergibt und sich im Zuge der entstandardisierten Planungen die empirische Frage stellt, wie die Planung ihre Freiheitsgrade nutzt.

Dr. Thomas Kuder,  
Leibniz-Institut für  
Regionalentwicklung und  
Strukturplanung, Erkner /  
Berlin

### 1. Was verstehen Sie unter Planungskultur

Im Duden wird „Kultur“ als „feine Lebensart“ bezeichnet. Planungskultur bezeichnet somit eine mit normativen Wertvorstellungen verbundene Art von Planung und es dürfte verlockend sein, sich zur Vergewisserung sofort auf die substantielle Begriffsebene zu begeben und den in Frage kommenden Verfahren, Inhalten und streitbaren ästhetischen Formen zuzuwenden.

Wie aber entstehen Wertvorstellungen für eine Planungskultur, wo es doch ungezählte, teils völlig konträre Vorstellungen davon gibt, wie Verfahren gestaltet, Inhalte und ästhetische Formen gewichtet werden sollten? Und wer ist legitimiert, darüber zu entscheiden, was Planungskultur, und damit auch Vorschrift, sein darf und was nicht? Diese Fragen verweisen auf die strukturelle Begriffsebene. Planungskultur ist demnach ein Set handlungsorientierter, normativer Wertmaßstäbe und Regeln, die Handeln, Verfahren und Inhalte der Planung in einen fixierten Orientierungsrahmen einbinden.

Die Richtigkeit „gewünschter“ Regeln und Wertmaßstäbe kann allerdings vorab grundsätzlich nicht bewiesen werden, was Legitimitätsprobleme aufwirft, denn es gibt somit nur behauptete, vielleicht von Interessen geleitete, bestenfalls durch Erfahrung fundierte Vorschläge für planungskulturelle Wertmaßstäbe und Regeln. Obwohl sich diese gestalten und argumentativ befördern lassen, ist aber im demokratischen Kontext eine resultierende Planungskultur nicht einfach nur herzustellen oder durchzusetzen.

Vielmehr muss eine Legitimität besitzende Planungskultur aus anerkannten Normen abgeleitet, nachvollziehbar begründet und – um Geltung zu erlangen – in kommunikativen Prozessen von einer bestimmten Diskursgemeinschaft als Orientierungsrahmen anerkannt werden. Erst dann handelt es sich, trotz einhergehender Probleme, wie Hegemoniestreben oder ästhetischer Bevormundung, tatsächlich um Planungskultur.

### 2. Wenn »Planungskultur« Gegenstand empirisch orientierter wissenschaftlicher Arbeit werden soll, welche Forschungsfragen sind aus Ihrer Sicht sinnvoll?

Die Prozesse und Strukturen der Kommunikation und Steuerung / Selbstregelung bei der Herausbildung und Weiterentwicklung von Planungskultur sind, wie gezeigt, von zentraler Bedeutung für ihre Legitimität und Geltung - und damit auch für ihr Gelingen. Neben einer andauernden kritischen Hinterfragung von Verfahren, Inhalten und potentiellen Problemen, sollte aus sozialwissenschaftlicher Perspektive vor allem den Prozessen und Strukturen der Genese von Planungskultur kritische wissenschaftliche Aufmerksamkeit zuteil werden.

### Früher war Planungskultur Urbanismuskritik

Die Planungskultur umfasst alles, was mit unserer Umwelt zu tun hat, sichtbar oder unsichtbar, entworfen oder gebaut, gut oder schlecht. So gesehen versammelt sich unter dem Dach dieses Begriffes so ziemlich alles, was die Menschheit an geistes- und naturwissenschaftlichen Erkenntnissen hervorgebracht hat. Und so gesehen halte ich das Wort für unbrauchbar in der zukünftigen Architektur- und Planungsdiskussion.

Nehmen wir aber insbesondere die Unkultur der Planung hinzu, kommen wir zu den heutigen Wurzeln des Begriffes Planungskultur und können etwas über seine Entstehung sagen – und landen direkt in der Urbanismuskritik der 1960er/70er Jahre. Kein Protest der jüngeren Vergangenheit veränderte unsere Welt mehr als die politische '68er Generation.

Ungefähr 20 Jahre nach '68 betitelte Lucius Burckhardt (1925-2003), der als einer der Vordenker der Urbanismuskritik jener Zeit gilt, seine Textsammlung über Architektur, Städtebau, Landschaftsplanung und Design mit "Die Kinder fressen ihre Revolution". Ist es nicht so: Der Zweitwagen mit Hybridantrieb steht heute in der grasgedeckten Garage? Der Philosoph Peter Sloterdijk widmete dieser Situation ein zweibändiges Werk "Die Kritik der zynischen Vernunft" über den späteren Umgang der '68er Generation mit ihren Utopien. Der Volksmund spricht heute von der Toskanafraktion. Wird nicht gerade hier der Begriff Kultur inflationär gebraucht? Baukultur, Esskultur...

Bleiben wir also lieber, wie es uns die jüngere Generation gegenwärtig immer deutlicher vorführt, bei Begriffen wie Planungs-, Architektur- oder Urbanismuskritik, ehe wir uns in endlose Definitionen über das Wort Planungskultur verstricken. Kritik ist natürlich kein Prüfungsfach und so gab Lucius Burckhardt in den 1980er Jahren seinem Engagement den Namen Spaziergangswissenschaft, wohl wissend, dass viele Entwicklungen unumkehrbar sind, aber neu interpretiert werden müssen. Kritik ist ein wesentlicher Teil jeder Kultur.

Martin Schmitz ist Verleger,  
Kurator und Autor aus  
Berlin.  
[www.martin-schmitz-  
verlag.de](http://www.martin-schmitz-verlag.de)

JProf. Scott Stock  
Gissendanner, Ph.D  
Seminar für  
Politikwissenschaft

Meine Ansichten sind die eines Politikwissenschaftlers und könnten wie folgt formuliert werden:

Als eine Form politischen Handelns umfasst Planung die Herstellung, Erhaltung, Legitimation und Verwendung von Macht in der Absicht, die Welt zu verändern. Wir beurteilen Personen, die eine politische Tat wagen, anhand zweier Maßstäbe. Erstens, haben Sie ihre Ziele erreicht? Hierfür sind Machterwerb und Machterhalt erforderlich. Zweitens, entsprachen ihre Absichten den Werten der Betroffenen? Dies setzt Legitimität und richtige Ziele der Machtanwendung voraus. Eine "Planungskultur" wird durch die konkrete Zusammensetzung dieser vier Machtelemente bestimmt. Die Veränderung eines Elements macht die Anpassung der anderen unabdingbar; so werden neue Planungskulturen generiert. Sollte etwa Expertenwissen als Legitimationsbasis zerbröseln, werden Planer ihr Handeln auf neuer Basis legitimieren müssen – womöglich mit Formen direkter Partizipation. Damit kommen andere Ziele und andere Strategien des Machterhalts ins Spiel. Empirische Forschung muss unterschiedliche Planungskulturen dokumentieren und diejenigen Qualitäten (Führung, Rechenschaftsmechanismen, usw.) identifizieren, die mit gewünschten Ergebnissen häufig korrelieren.

**Was verstehen Sie unter „Planungskultur“?**

Prof. Marco Venturi

Wir haben, historisch und geografisch, nie mit einer einzigen Planungskultur zu tun.

Heute in Europa die Planungskulturen gruppieren sich meistens in Körperschaften, deren Tätigkeiten von Präpositionen gekennzeichnet werden:

- Ur-planer: verteilen, verhandeln, verwalten...
- P.P.P. Beschäftigten: aufbauen, aufwerten, aufarbeiten....
- Physical Planners: entfalten, entfremden, entwerten...
- Stadtpolitiker: umschichten, umgestalten, umbesetzen....
- Usw.

**Sinnvolle Forschungsfragen:**

Die erste Frage wäre, welche Planungsaufträge (und wem) heute verteilt werden.

Grobe Einschätzungen sagen, dass 85% der Planer in anderen Berufen beschäftigt sind, und dass in den Planungsgruppen immer mehr Experten mit anderen Fachkenntnissen eine entscheidende Rolle spielen.

Theorie und Ausbildung sollten sich mit diesen Ergebnissen konfrontieren

Dr. Fritz Wegelin  
Bundesamt für  
Raumentwicklung (ARE),  
Ittingen

### 1) Planungskultur

Planung ist nicht nur eine rationale vorwegnehmende Koordination und Gestaltung von Tätigkeiten, sondern auch ein politischer Prozess. Planungskultur hängt deshalb stark von politischen System und der politischen Kultur ab (z.B. Föderalismus, Demokratie, Konkurrenz- oder Konkordanzsystem etc.) Planungskultur zeigt, wie die am Planungsprozess Beteiligten in den vorgegebenen Strukturen miteinander und mit dem zu planenden Gegenstand umgehen und welcher Stellenwert der Planung im Rahmen des politischen – gesellschaftlichen Gesamtgefüges zukommt? Dazu gehören Fragen wie:

- Stellenwert der Planung in Politik und Gesellschaft
- Information und Mitwirkung der beteiligten Behörden und Bevölkerung
- Informelle Komponenten bei Planerstellung und Umsetzung
- Entscheidungsfindung (Mehrheitsprinzip, Konsensprinzip)
- Verbindlichkeit und Umsetzung
- Planungsorientierung: Festlegungsplanung, zielorientierte, problemorientierte, flexible, rollende Planung
- Akzeptanz der Planungsergebnisse

### 2) Sinnvolle Forschungsfragen

Um empirisch vergleichende Untersuchungen zur Planungskultur durchzuführen, eignen sich die unter 1) genannten Komponenten der Planungskultur in ihrer Gesamtheit als Untersuchungsgegenstände. Durch ihre Beantwortung lassen sich Vergleiche über Planungssysteme und Planungskulturen machen und Querbezüge aufzeigen.

**Was verstehen Sie unter „Planungskultur“?**

Unter „Planungskultur“ (PK) verstehe ich alle Praktiken, Prinzipien, Algorithmen, Ziele und Prozesse, die für den Vollzug der räumlichen (raumbezogenen) Planung relevant sind. Dabei sind alle Planungsebenen von der örtlichen Planung bis zur Landesplanung und zur Ebene der Nationalstaaten angesprochen. Da Planung grundsätzlich territorial organisiert ist und sich auf (Planungs-)Regionen (qua Gültigkeitsbereiche von Normen) bezieht, ist mit einer Differenzierung von Planungskultur nach (Klassen von) Territorien zu rechnen. Planungskultur steht vermutlich mit der politischen Kultur der jeweiligen Territorien in Wechselbeziehung. Vereinfacht formuliert, beschreibt Planungskultur, wie die Akteure der raumbezogenen Planung miteinander und mit den Planungsobjekten umgehen, welche Institutionen (habitualisierte Formen des Handelns) und Organisationen für den Vollzug der Planung eingesetzt werden und welche Planungs doktrinen mit welchen Begründungen konstituiert und wirksam werden.

sens-/governanceorientierte PK“, „hierarchieorientierte PK etc.)

- Ertrag: Besseres Verständnis von Planungsprozessen und ihrer Resultate.

Prof. Dr. Peter Weichhart  
Universität Wien  
Institut für Geographie und  
Regionalforschung

**Sinnvolle Forschungsfragen:**

Erfassung und Charakterisierung unterschiedlicher Planungskulturen (räumliche Differenzierung und zeitliche Abfolge) durch Identifikation und inhaltliche Beschreibung der Akteure und Elemente von Planungsprozessen;

- Rekonstruktion der jeweils relevanten Planungsinstitutionen;
- Rekonstruktion der Planungs doktrinen und ihrer Hintergründe;
- Rekonstruktion der formellen und informellen Praktiken;
- Rekonstruktion der Interaktionsstrukturen und Netzwerke zwischen den Akteuren;
- Zusammenhänge zwischen dem Planungssystem und dem politischen System eines Territoriums;
- Typisierung von Planungskulturen und Zusammenfassung nach „Klassen/Typen von Planungskulturen“ (denkbare/hypothetische Beispiele: „marktorientierte PK“, „betroffenenorientierte PK“, „kon-





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

# Ruhe bewahren

**Tradition, Heimat, Werte.  
Das klingt muffig und reaktionär.  
Doch es kann auch ganz modern sein.  
Dann heißt es: Cittaslow.**

## I.

1986 eröffnete McDonald's in Rom eine Filiale nahe der Spanischen Treppe. 13 Intellektuelle verabschiedeten daraufhin ein Manifest, das die Beschleunigung der Moderne geißelte, die industrielle Produktion von Nahrungsmitteln und die zunehmende Dekadenz der Esskultur. Die Aktion führte zur Initiative Slow Food, die heute weltweit 83.000 Mitglieder hat und 810 regionale Tafelrunden, sogenannte Convivien, unterhält.

1999 greifen vier italienische Städte den Grundgedanken von Slow Food auf und beschließen, ihn auf Kommunen zu übertragen. Es handelt sich um Greve im Chianti, Positano an der Amalfiküste, Orvieto in Umbrien und Bra im Piemont. Paolo Saturnini, Bürgermeister von Greve, sagt: „Unsere Städte drohen gleichförmig zu werden, sie verlieren ihre Identität, ihre Seele.“ So entsteht die rete internazionale delle città del buon vivere – cittaslow. Als Logo wählt sie eine Schnecke, die auf ihrem Haus eine kleine Stadt transportiert. Der Schriftsteller Aldous Huxley meinte mal: „Der Mensch von heute hat nur ein einziges wirklich neues Laster erfunden: die Geschwindigkeit.“

## II.

Mai 2007, ein Freitag, zehn Uhr morgens. Wolfgang Plattmeier sitzt in seinem Büro im zweiten Stock des Rathauses von Hersbruck. Plattmeier spricht von Hackschnitzelheizung und Streuobstinitiativen, vom Skulpturenweg und von Bewusstseinsbildung. Unten vor den Fenstern ist Wochenmarkt. Fränkisches Fachwerk aus dem 17. Jahrhundert steht Kulisse für Produkte der Region. Der Biobauernhof Klischewski hat Käse mit Weißschimmel im Angebot; Familie Bauer verkauft Weide- und artgerechter Mutterkuhhaltung; der Imker Hans Spieß bietet Albhonig an. Zwischen den Ständen und Wagen wird geschwätzt, man schaut einander in die Einkaufskörbe, diskutiert Gott, die Welt und Kochrezepte. Das ist wohl, was Plattmeier mit „Haltepunkte für Auge und Seele“ meint, mit der „Notwendigkeit, die Zeit qualitativ zu bewerten“, über Geschichte, Heimat und Natur nachzudenken und „wie das alles zusammenhängt“.

Hersbruck, 12.500 Einwohner, zwei öffentliche Uhren, eine halbe Stunde im Auto nordöstlich von Nürnberg. Vor sechs Jahren wurde die Kleinstadt die erste Cittaslow außerhalb Italiens, wo es inzwischen 56 gibt. Und insgesamt

Gerhard Waldherr ist  
Journalist beim  
Wirtschaftsmagazin  
brand eins.

Dieser Artikel ist erschienen  
in: brand eins, H. 8/2007,  
S. 130-137.

Wolfgang Plattmeier, Bürgermeister von Hersbruck, hat nichts gegen PR, aber wichtiger sind ihm Werte (Foto: Monika Höfler)



sind es etwa 90. Nach Hersbruck kamen in Deutschland Waldkirch bei Freiburg, Überlingen am Bodensee und Schwarzenbruck in Mittelfranken dazu, zuletzt Lüdinghausen und Wirsberg. Wolfgang Plattmeier, SPD, Bürgermeister in der vierten Amtsperiode, kann über alle ausführlich referieren, er ist Vorsitzender der deutschen Sektion bei Cittaslow. Auch deshalb bekommt er häufig Besuch, etwa von Stadtplanern aus den USA und Journalisten aus Finnland. Ein deutscher Sachbuchautor zählte, wie viele Passanten in Hersbruck Armbanduhr tragen: 50 Prozent. Die erste langsame Stadt Deutschlands – das zieht. Plattmeier hat nichts gegen die PR, aber



Idyllen-Memory für Fortgeschrittene: Hersbruck (Foto: Monika Höfler)

wichtiger ist ihm: „Als Kommunalpolitiker muss ich den Menschen Werte zurückgeben, die sie in unserer schnellen Welt verloren haben.“

### III.

Werte. Ein großes Wort. Schwer zu definieren, was das ist. Den Italienern ging es anfangs weniger um große Worte als um kleine Dinge: Verkehrsberuhigung, Fußgängerzonen, Eindämmung von Lärm und Neonbeleuchtung. Man bemühte sich um die Förderung lokaler Bauern und Winzer. Große Handels- und Fastfood-Ketten waren unerwünscht, gemäß dem Credo: Bei McDonald's gehe es zwar schnell, doch was an Harmonie, Genuss und sozialem Austausch dabei verloren ginge, müsse anderswo mit viel zeitlichem Aufwand wieder kompensiert werden. Die Cittaslows entwickelten stattdessen Konzepte für gesundes und glückliches Altern, ressourcenschonenden Fischfang; in manchen öffentlichen Gebäuden wurden Satellitenschüsseln oder Mobiltelefone verboten. Alles folgte einem ähnlichen Motiv, doch jeder machte, was und wie er es wollte. In Chiavenna in den Alpen wurde nach langer Zeit wieder ein traditioneller Ziegenschinken, Violino, produziert, der in den Höhlen der Gegend reift. Damit die Seele auch in den Prosciutto zurückkehrt.

Alles recht und schön, aber die Uhr lässt sich nicht anhalten: Alles ändert sich. „Aber nicht so rasant“, sagt die stellvertretende Bürgermeisterin von Bra, Bruna Sibille, „sondern nach und nach.“ Adagio amici, gut Ding will Weile haben. Plattmeier sieht das genauso, sagt aber: „Man kann Mentalitäten nicht beliebig übertragen. Der Italiener meint doch etwas ganz anderes als wir, wenn er ‚langsam!‘ sagt.“

Doch darauf kommt es ohnehin nicht an, weil Cittaslow primär nichts mit Langsamkeit, sondern mit einem guten Alltag zu tun hat, nicht mit Schnecken-tempo, sondern mit Nachhaltigkeit. Es geht um die Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe, um die Sicherung lokaler Arbeitsplätze, um den Erhalt und die Förderung von Lebensqualität. Um das Zusammenspiel von Ökonomie, Ökologie und sozialer Verantwortung, zu dem auch die Rückbesinnung auf Altbewährtes gehört. Aber nicht nur. Der Katalog, der die Richtlinien für Cittaslow vorgibt, umfasst inzwischen 37 Kriterien, die freizügig interpretierbar sind, von der Stadtsanierung bis zur Denkmalpflege, von

biologischer Landwirtschaft bis zum Ausbau regenerativer Energien.

#### IV.

Grau ist alle Theorie, aber auch in der Praxis ist das alles eher unscheinbar bis unsichtbar. Die Hersbrucker Hackschnitzelheizung ist eine Wellblechbox mit einem Haufen geschreddertem Holz dahinter: Man sieht ihr weder an, dass sie mit Material aus den umliegenden Wäldern befeuert wird (und nicht wie anderswo aus Brasilien, was billiger wäre), noch dass sie von örtlichen Waldbauern in Kooperative betrieben wird. Den Apfelbäumen am Ortsrand sieht der Laie ebenfalls nicht an, dass an ihnen keine Elstar oder Granny Smith reifen, sondern heimische Sorten wie Korbinian und Roter Stettiner, aus denen die Streuobstinitiative biologischen Saft presst. Und so idyllisch der Wochenmarkt sein mag – besonders machen ihn die Händler, die Direktvermarkter und Mitglieder von „Heimat aufm Teller“ sind, einem Verbund, der sich um den Erhalt traditioneller Gerichte bemüht und nebenher Kinder und Jugendliche per Naturerlebnisveranstaltungen über Feld, Flur und Gemüsegarten unterrichtet.

Man muss, wie Plattmeier sagt, sich mit Geschichte, Heimat und Natur beschäftigen. Dann erfährt man, dass die Hersbrucker Alb eine kleinteilige, noch in weiten Teilen historische Kulturlandschaft mit 1000 Pflanzenarten ist, deren Hut-, Sau-, Eichenanger und Allmenden, öffentliche landwirtschaftliche Nutzflächen, bis auf das 15. Jahrhundert zurückgehen. Wer das weiß, kann schätzen, dass die Stadt sie erhalten und bewirtschaften will und dazu einen städtischen Kuhhirten beschäftigt. Es gibt hier auch Deutschlands einziges Hirtenmuseum. Lauter kleine Dinge, die erst in der Summe den Unterschied ausmachen, den man spürt. Womit wir beim Skulpturenweg wären, der am Thermalbad beginnt, mit dem Denkmal eines Italieners, der 1944 Häftling des Lagers Hersbruck war, einer Außenstelle des KZ Flossenbürg. Plattmeier: „Wer sich auf die Geschichte beruft, muss auch ihre düsteren Seiten akzeptieren.“

#### V.

Ein paar Tage später, Mittagszeit. Von draußen Orgelmusik, drinnen expressionistische Malerei, davor Richard Leibinger, der Bürgermeister von Waldkirch. Die Fragen, um die es gerade geht, lauten: Was kostet nachhaltige Kommunalpolitik? Und was bringt sie? Lei-



Richard Leibinger,  
Bürgermeister von  
Waldkirch, weiß, dass  
Nachhaltigkeit nicht teuer  
sein muss (Foto: Monika  
Höfler)

binger: „Erstens kostet sie nichts, man macht doch nicht zwanghaft mehr, sondern vieles nur anders, das Geld wird einfach umgeleitet. Zweitens hat uns allein der Prozess der Implementierung viel gebracht, die Diskussion: Wo stehen wir, was können wir bieten, wie sind wir organisiert, was können wir verbessern?“ Cittaslow-Städte müssen zunächst die Hälfte der 69 Kriterien erfüllen. Außerdem müssen sie eine nennenswerte Geschichte aufweisen, dürfen nicht mehr als 50.000 Einwohner haben und dürfen keine Provinz- oder Bezirkshauptstädte sein. Alle drei Jahre wird überprüft, ob sie die Marke weiter tragen dürfen. Das sei auch gut so, findet Leibinger: „Man wird als Kommune gerne betriebsblind.“



Idyllen-Memory für  
Fortgeschrittene: Waldkirch  
(Foto: Monika Höfler)



Idyllen-Memory für  
Fortgeschrittene: Waldkirch  
(Foto: Monika Höfler)

Man müsste sich um Waldkirch auch sonst keine Sorgen machen. Die Grundkoordinaten: 20.500 Einwohner, malerisch gelegen im Elztal zwischen dem Kandel (1243 Meter) und der mittelalterlichen Kastelburg; reich an Geschichte als ehemaliges Zentrum der Edelsteinschleiferei und mehr noch des Flöten-, Karussell- und Jahrmarktorgelbaus, der die Stadt im 19. Jahrhundert europaweit bekannt machte. Die Orgelmusik am Mittag und der sogenannte Orgelteller der Waldkircher Köche jedes Frühjahr sollen an die reiche Historie erinnern. Natur, Geschichte, die südbadische Küche: alles da. Außerdem gibt es reichlich Arbeitsplätze bei der Sick AG (Lasersysteme, weltweit führend im Bereich optische Sensoren) und der August Faller KG (Deutschlands zweitgrößter Hersteller von Pharmaverpackungen).

Gute Voraussetzungen für eine lebenswerte Kommune sind eine Sache, was man daraus macht, eine andere. Richard Leibinger, SPD, vierte Amtsperiode, sagt: „Wir waren schon immer eine Stadt, die sehr bewusst auf kontrolliertes Wachstum gebaut hat.“ Zwei Drittel der Gemarkung sind Wald. Da bleibt wenig Spielraum. Weshalb die Stadt traditionell alte Bausubstanz erhält und lieber einen Fußballplatz oder eine Straße verkauft statt ein neues Gewerbegebiet zu erschließen.

Letztlich geht es auch hier um kleine Dinge, die sich addieren. Waldkirch betreibt wie Hersbruck die Energieversorgung selbst, um

autark zu bleiben. Die Stadtwerke haben 150 Fotovoltaikanlagen installiert. Hersbruck hat ein Gitarrenfestival, Waldkirch ein Künstlerhaus mit Werken lokaler Maler und Dichter. Es gibt einen Zoo mit Uhus und Zwergziegen, in dem die Kasse nicht besetzt ist, Eintritt zahlt man beim Pfleger – falls man ihn trifft. „Überall sprechen wir vom Individuum“, sagt Leibinger, „was aber ist das Individuum in einer uniformierten Umwelt mit stereotypen Strukturen und Produkten? Wichtig ist doch: Wo komme ich her, was sind meine Wurzeln? Wenn ich das weiß, dann lerne ich meine Stadt, meine Heimat schätzen, dann ist der Mensch im Einklang.“

Die »Badische Zeitung« hat in einer Umfrage herausgefunden, dass 97 Prozent aller Waldkircher gern in Waldkirch leben. Sie verbinden mit ihrer Stadt Begriffe wie „schön“, „liebenswert“, „gemütlich“, „gepflegt“ oder „idyllisch“. Deshalb hatte der Bürgermeister keine Probleme, die Waldkircher für seine Initiative „Leitbild 2020“ zu gewinnen. Alle Einwohner sind aufgefordert, in acht Arbeitskreisen die Zukunft der Stadt mitzugestalten. Dazu sagt Herbert Jochum, geschäftsführender Gesellschafter der August Faller KG: „Wenn einfache Bürger Herausragendes tun, müssen auch wir uns einbringen.“ Jochum engagiert sich ehrenamtlich. Die August Faller KG finanziert mit der Sick AG Kindergärten und Schulen, sie fühlt sich zu freiwilligen Sozialleistungen ebenso verpflichtet wie zu umweltschonender Firmenpolitik.

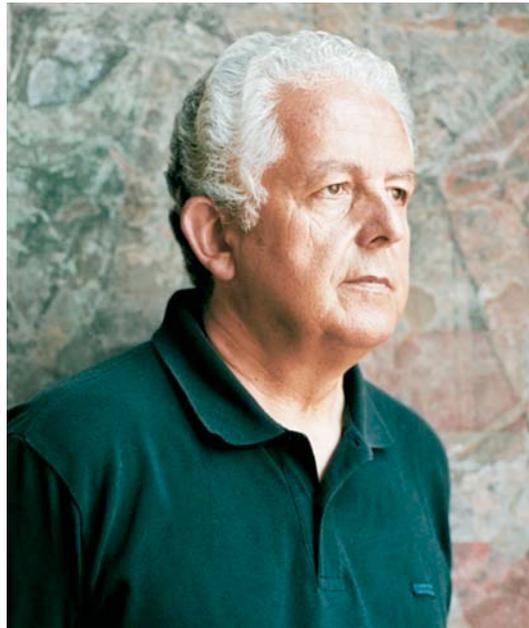
Dass sich Stadt und Wirtschaft harmonisch ergänzen, erzählt auch Markus Vatter, Vorstandsmitglied der Sick AG. Auf die Frage, warum ein Unternehmen mit 650 Millionen Euro Umsatz seine Zentrale mit 1.700 Mitarbeitern in einer Kleinstadt hat, antwortet Vatter: „Warum nicht?“ Was er an den Elztalern schätze, sei ihre Toleranz und Weltoffenheit, ohne dass sie Traditionen aufgeben. So nutzt die Sick AG weiter das Tüftlertum der Region, um überwiegend international Geschäfte zu machen. Früher waren es Orgeln, heute sind es Lichtschranken. Das Prinzip ist das gleiche: global denken, lokal handeln. Dazu passt, was Evelyn Flögel, Leiterin des Elztalmuseums, sagt: „Cittaslow ist für mich eine gute Art, auf eigene Stärken zu schauen. Mit den eigenen Stärken kann man besser leben als mit importierten.“

## VI.

Links die sanft ansteigenden Hügel des Linzgaus, rechts der Bodensee, in der Ferne die Alpen mit dem majestätischen, schneebedeckten Säntis. So kommt man über eine Anhöhe bei Aufkirch nach Überlingen, in dessen Mitte das Münster steht. Monumentale Gotik bis zur Kirchturmspitze. Dokument des Selbstbewusstseins und Reichtums der Freien Reichsstadt im 15. und 16. Jahrhundert, die damals der größte Umschlagplatz für Getreide in Süddeutschland war. Selbstbewusst und reich ist Überlingen auch heute noch: mehr als eine halbe Million Übernachtungen jährlich, die Immobilienpreise hoch. Neben Martin Walser wohnt viel Prominenz aus der baden-württembergischen Wirtschaft in Überlingen, die als erste Stadt Deutschlands eine Zweitwohnungssteuer einführt. McKinseys Studie „Perspektive Deutschland“ ergab 2006: Die glücklichsten Menschen hierzulande leben im Landkreis Bodensee-Oberschwaben, zu dem auch Überlingen zählt.

„Man hat hier immer das Ascona-Feeling“, sagt Ulrich Helmut Lutz und schaut aus dem Fenster einer Jugendstilvilla. Gleißendes Licht über dem See, das Wasser ein silberner Spiegel. Ulrich Helmut Lutz, SPD, hauptamtlicher Bürgermeister, kam vor einigen Jahren aus Freiburg, wo er in der Zeitung über Waldkirch gelesen hatte. Die Überschrift: „Die Entdeckung der Langsamkeit.“ Er fand, das passe zu Überlingen. Zuerst spöttelten die Bürger über eine „Schlof-City“ (Schlafstadt), dann fragten sie, was man verbessern solle bei drei Strandbädern, der längsten Uferpromenade des Bodensees, einem berühmten Kakteengarten, dem ersten Renaissance-Gebäude nach Florentiner Vorbild nördlich der Alpen und Geschichte ohne Ende samt der schwäbisch-alemannischen Fasnacht. Lutz: „Dass heutzutage überall von Nachhaltigkeit gesprochen wird, heißt nicht, dass jeder das Prinzip verstanden hat.“

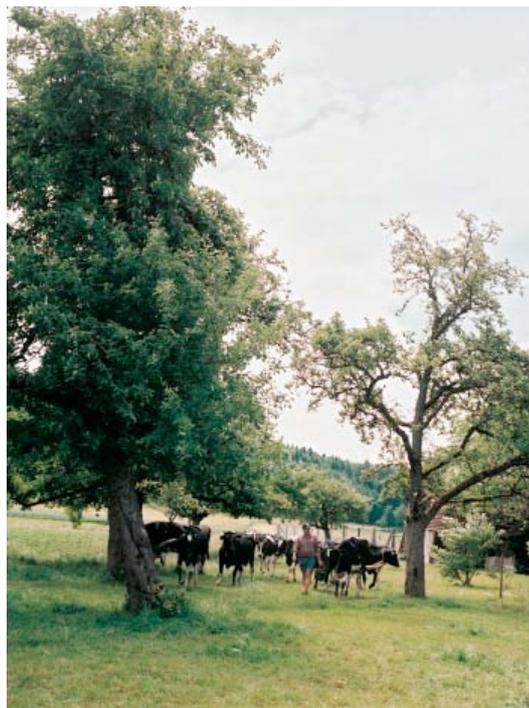
Dabei ist in Überlingen ein Institut zu Hause, das das Prinzip bereits verfolgte, als man den Begriff noch gar nicht kannte. In der Buchinger Klinik wird seit 1954 Fasten nach Otto Buchinger betrieben, immer noch mit dem atemberaubenden Blick auf den See, immer noch nach strengen Regeln und häufig mit Nulldiät. Ob man dieses Modell verbessern kann, sei nicht die Frage, sagt Raimund Wilhelmi, Enkel des Klinikgründers. „Diese Gegend allein hatte schon immer etwas Heilsa-



Ulrich Helmut Lutz,  
Bürgermeister von  
Überlingen, liebt das  
Ascona-Feeling seiner  
langsamen Stadt (Foto:  
Monika Höfler)

mes.“ Vielmehr gehe es darum, sich anzupassen.

Die Kunden der Buchinger Klinik sind nicht mehr überwiegend deutsche Industriekapitäne, das Personal spricht inzwischen auch Arabisch und Russisch. Außerdem ginge es nicht mehr allein um Gewichtsreduzierung, sondern zunehmend um die Folgen einer überhitzten, überdrehten, hastigen Welt, sagt Wilhelmi. Stress, Suchtverhalten, Depression. Während bei Wilhelmi mittlerweile nur Gemüse aus kontrolliertem Anbau auf den Tisch kommt, Ayurveda, Homöopathie, Akupunktur, Osteopathie, Shiatsu und Mikrokinese prakti-



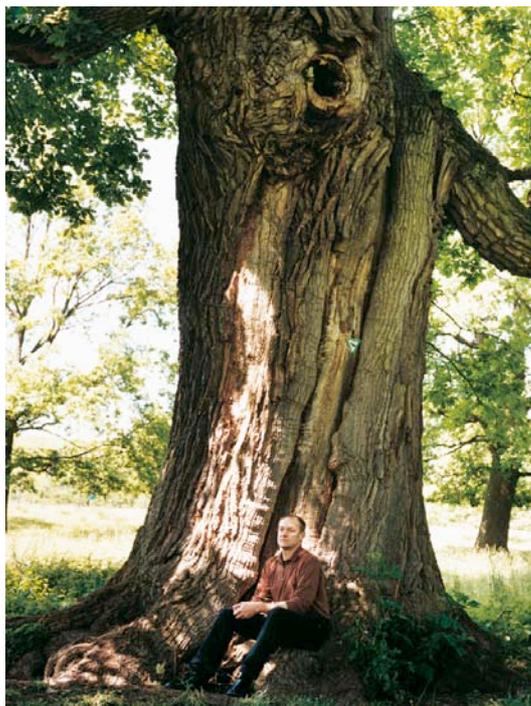
Idyllen-Memory für  
Fortgeschrittene:  
Überlingen (Foto: Monika  
Höfler)

Die Zitronengasse in Überlingen, an diesem Tag besonders slow (Foto: Monika Höfler)



ziert werden, hat Überlingen durch Cittaslow quasi seinen eigenen Kuraufenthalt durchlaufen. Die Uferpromenade wurde verlängert, ein Gartenkulturpfad mit 21 Stationen angelegt, ein Thermalbad gebaut. Am Samstag gibt es Markt mit klassischer Musik, jährlich werden Kulturveranstaltungen mit 600.000 Euro gesponsert. Eine Art Kur für die moderne Stadt.

Rainer Wölfel hat in Hersbruck das Naturschutzzentrum Wengleinpark gegründet und den Tag der Regionen erfunden (Foto: Monika Höfler)



## VII.

Noch einmal zurück nach Hersbruck. Freitagnachmittag. Es ist ein großes Wochenende, nicht nur weil eine Delegation der Cittaslow-Partnerstadt San Daniele angereist und eine Abordnung aus Hilterfingen-Hünibach in der Schweiz zu Besuch ist. Heute beginnt die Handwerker- und Gewerbeschau auf dem Festgelände. Alle zwei Jahre findet sie statt, diesmal mit 45 Ausstellern, darunter der Scherenschleifer Robert Rührschneck und der Friseursalon Bruckner („Haarkompetenz in der 4. Generation“). Die Eröffnungsrede hält der Nürnberger Oberbürgermeister Ulrich Maly, SPD, ein Anhänger von Slow Food und Cittaslow, der sagt, er würde sich der Bewegung sofort anschließen, wäre sie praktikabel für Großstädte. Er vergisst auch nicht, die nahe Hersbruck ansässige Firma Die Möbelmacher zu loben, der er 2003 den Nachhaltigkeitspreis der Stadt Nürnberg verliehen hat.

In der Ausstellungshalle nebenan steht ein Mann zwischen Mobiliar mit elektrischen Schubladen und dem ersten Holz-Ski mit geöltem Edelfurnier aus Franken. Herwig Danzer, ein Kraftpaket mit Vollbart und hölzerner Fliege am Kragen, hat die Firma Die Möbelmacher vor 19 Jahren mit seinem Freund Gunther Münzenberg gegründet. Damals hielten alle sie für plemplem, als sie rotkernige Buche kauften, auf der die Waldbauern sitzen geblieben waren. Mittlerweile sind ihre Massivholzküchen ein Verkaufsschlager, für den der Kunde allerdings Geduld aufbringen muss: Verarbeitet werden nur Kiefern und Lärchen von der örtlichen Forstbetriebsgemeinschaft, allein das Sägen dauert drei Wochen. Das Ölen, Trocknen und erneute Ölen der Bretter mit Naturharz dauert viermal länger als die branchenübliche Behandlung. Die Lagerung braucht eine kleine Ewigkeit. Danzer: „Unsere Kunden schätzen den Aufwand, zahlen gern mehr und fahren dafür keine teuren Autos.“

Wer über Cittaslow reden will, ist bei Danzer an der richtigen Adresse, denn ohne Danzer und seinen Freund Rainer Wölfel gäbe es Cittaslow in Hersbruck nicht. Von ihnen kam die Anfrage an Plattmeier, der sich erinnert: „Anfangs sagte ich: Herwig, was soll der Quatsch? Wir sind eine aufstrebende, dynamische, moderne Stadt.“ Wölfel hatte mit dem Naturschutzzentrum Wengleinpark die Grundlagen für eine erfolgreiche Bewerbung gelegt. Der Agraringenieur kam für den Bund Naturschutz nach Hersbruck und begann 1996, Na-

turschutz-, Land- und Waldwirtschaft miteinander zu vernetzen, gemeinsame Strategien und Vermarktungskonzepte zu entwickeln. Er propagierte Arten- und Biotopschutz, veranstaltete 220 natur- und heimatkundliche Exkursionen, 50 Seminare und Fachtagungen und erfand zusammen mit Danzer den „Tag der Regionen“. Erst war nur ein regionaler Kochkurs in den Werkstätten der Möbelmacher geplant, plötzlich hatten sie eine „kleine Grüne Woche“ (Wölfel). Inzwischen gibt es deutschlandweit 900 bis 1.000 vergleichbare Aktionen.

Danzer und Wölfel könnten sich eigentlich zufrieden zurücklehnen und die Entschleunigung genießen. Doch Danzer kann sowieso nicht still sitzen, und Wölfel („Ich kann überall hingehen, aber ich bin gerne zu Hause“) glaubt, der Kampf um die Stärkung der regionalen Identität sei noch lange nicht zu Ende. „Es ist nicht einfach, sich in der modernen Welt hinzustellen und zu sagen: Das ist meine Herkunft, meine Tradition, meine Umwelt, wenn einem ständig gesagt wird, es geht auch schneller und billiger.“ Danzer sagt: „Eine Idee wie Cittaslow darf nicht als Label vermarktet werden. Es muss ständig mit Inhalt gefüllt werden.“ Demnächst wird es eine Lesung des Journalisten Christian Schüle („Deutschlandvermessung“) unter dem Motto „Zeit zu leben“ in Hersbruck geben. Wenn es darum geht, dass das möglichst viele Menschen begreifen, kann es, so Danzer, nicht schnell genug gehen.





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

# Stadtentwicklung aus der »Governance-Perspektive«

Eine veränderte Sicht auf den Beitrag öffentlicher Akteure zur räumlichen Entwicklung – früher und heute.

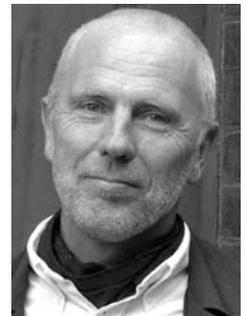
Nichts scheint langweiliger zu sein als die »Neuerung« von gestern. Dieses aus der Warenwelt und dem Medienwald bekannte Phänomen ist selbst manchen Fachdiskussionen nicht fremd. Und so jagt auch in den Publikationen zur Stadtentwicklung seit einigen Jahrzehnten ein Thema das nächste: »Krisen« lösen einander ab, eine »Wende« folgt auf die andere und insbesondere das »Planungs-Verständnis« scheint von stetem »Wandel« geschüttelt.

Diese angestrengte Suche nach dem jeweils Neuen gleicht die wissenschaftliche Arbeit gelegentlich dem Marktschreier-Verhalten an, was Anlass zur Kritik geben kann. Wichtiger aber ist: Sie schneidet die jeweils aktuelle Debatte von den historischen Vor-Erfahrungen ab und lässt so wichtige Potenziale – für die Analyse von Entwicklungslinien ebenso wie für das Gewinnen von Handlungskonzepten – ungenutzt.

Da ist eine Tagung (und eine Buchpublikation wie die vorliegende), die zum Denken in längeren Zyklen anregt, die nach Kontinuitäten in vermeintlichen oder tatsächlichen Veränderungsprozessen fragt, sehr hilfreich. Dabei kann es nicht darum gehen, nur »déjà-vu« zu rufen und auf Vorgänger und Wiederkehrer zu verweisen. Vielmehr müssen Fragen gestellt, Begriffe gesucht und Perspektiven gefunden werden, die uns überhaupt erst in die Lage versetzen das Heutige in Bezug zum Gestrigen und Vorgestrigen zu setzen. Da sind einfache Fragen hilfreich – etwa wie die der Tagung vorangestellte: »Wer entwickelt die Stadt?« Und da kann sich eine Betrachtungsweise als nützlich erweisen, die erst in jüngerer Zeit aus den Politikwissenschaften Eingang in die Forschungen zur Stadtentwicklung fand: die »Governance-Perspektive«.

Damit sind auch bereits die wesentlichen Schritte der folgenden Argumentation benannt:

1. Am Anfang steht die Frage, wer die Städte entwickelt. Damit wird der Blick auf die in der Stadt handelnden Akteure und ihre Beiträge zur räumlichen Entwicklung gerichtet und es lässt sich schnell erkennen, dass (vormals wie heute) Stadtentwicklung aus vielfältigen Aktivitäten resultiert – an den Märkten, im öffentliche Sektor und in der lokalen Gesellschaft.



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

Dieser Aufsatz erscheint demnächst in gekürzter Form in Uwe Altrock/ Grischa Bertram (Hg.): Wer entwickelt die Stadt? Akteure, Strategien, Strukturen, Partnerschaften. Lokale Governance in historischer Perspektive.

2. Ein solcher Blick auf die Entwicklung der Städte wurde aber lange Zeit ausgerechnet von denen, die sich professionell mit räumlicher Planung und Entwicklung sowie deren Theorie befassen, nicht geteilt. Sie sahen sich, ihre Pläne und Planungsverfahren im Zentrum der Stadtentwicklung. Hier war ein Wandel im Selbstverständnis und ein Perspektivenwechsel in der theoretischen Arbeit vonnöten, um das professionelle Handeln in den Kontext des Handelns anderer Akteure stellen zu können.

3. Für die Auseinandersetzung mit einer Vielfalt von Akteuren und der zwischen ihnen wirksamen Interdependenzen bieten die Politikwissenschaften einen Begriff an: Governance. Nutzt man ihn in erster Linie zu analytischen Zwecken – und nicht schon, wie dies gelegentlich geschieht, als Kennzeichnung vermeintlicher Veränderungen oder als Norm – lassen sich Stadtentwicklungsprozesse differenziert beschreiben. Insbesondere die Frage, wer Stadt entwickelt, lässt sich aus der »Governance-Perspektive« sowohl für zurückliegende Entwicklungsepochen wie für aktuelle Aufgaben gut beantworten – mit noch offenen Konsequenzen für die »mental models« der planenden Disziplinen und die theoretischen Konzepte der Stadtforscher.

Diese Argumentationsschritte führen überwiegend durch das steinige Gelände eher abstrakter und möglicherweise unanschaulicher Überlegungen. Denn: Um den Umfang des Beitrages nicht noch mehr auszuweiten bleiben praktische Illustrationen und Fallbeispiele auf kurze Andeutungen beschränkt. Das mag ausgeglichen werden durch Hinweise auf ausführlichere Darstellungen aktueller empirisch orientierter Studien aus eigenem Arbeitszusammenhang [vgl. z.B. Klemme/Selle 2008]. Vor allem aber werden die vielen konkreten Falluntersuchungen im vorliegenden Band plastisch verdeutlichen, welche Leistungsfähigkeit die der Governance-Perspektive verpflichteten Studien in konkreten historischen Forschungszusammenhängen haben können.

### 1 Wer entwickelt Stadt?

Wer entwickelt Stadt? Ist das eine Frage, die des Nachdenkens bedarf? Nein, so wird hier behauptet. Diese Frage kann als beantwortet gelten – das legen die Fakten ebenso nahe wie Feststellungen aus der Fachdiskussion der letzten Jahrzehnte.

#### 1.1 Alle

Auf die Frage, wer die Städte entwickelt, gibt es nur eine richtige Antwort: Alle. Alle wirken – in unterschiedlicher Weise – an der baulich-räumlichen, sozialen, ökologischen, ökonomischen oder kulturellen Entwicklung der Städte mit. ... Das lässt sich leicht illustrieren:

Beginnen wir mit den Bürgerinnen und Bürgern. Die sind – zum Beispiel – für den Urban Sprawl verantwortlich. Sie bauen und bezahlen die Einfamilienhäuser an den Peripherien. Oder entscheiden sich – zum Beispiel – für Eigentumswohnungen an integrierten Standorten und tragen so zur »Reurbanisierung« bei. Und wo sie nicht selbst bauen, sind sie Nachfrager von Wohnraum und beeinflussen mit ihren Präferenzen die Angebote der Wohnungsproduzenten. Das gilt auch für jene Haushalte mit niedrigem Einkommen: Auch ihre Standortwahl kann (unter Bedingungen von Nachfragermärkten) über die Geschicke von Stadtquartieren entscheiden.

Aber sie wohnen ja nicht nur, sie kaufen auch ein, gestalten ihre Freizeit, bewegen sich in Stadt und Region: Ihr Mobilitätsverhalten etwa prägt ganz wesentlich Stadtstruktur und Umweltqualität und entscheidet auch darüber, ob die großen SB-Märkte jenseits der Stadtgrenze ihre Kunden finden oder ob die lieber im eigenen Stadtzentrum einkaufen gehen.

Bürgerinnen und Bürger gestalten zudem auf unmittelbare Weise ihre Lebenswelt – nicht nur in den eigenen vier Wänden, sondern mit Wirkung auf das soziale und kulturelle Leben in der Stadt. Ob die Elterngruppe nun eine Ki-Ta gründet, ob ein Haus der offenen Tür ein Tanzprojekt für arbeitslose Jugendliche initiiert, ein lokaler Rotary-Klub das Projekt »Hausaufgabenhilfe« in Gang setzt, der Kunstverein Gelder für eine Ausstellung sammelt, der Naturschutzverband die Patenschaft für einen »Kinderwald« übernimmt oder ob eine Bürgerinitiative das örtliche Freibad in die eigene Bewirtschaftung übernimmt – es ist die Summe dieser vielen Einzelaktivitäten, die »Stadtleben« ausmacht.

Und natürlich sind die Bürgerinnen und Bürger auch dort aktiv, wo sie die professionellen Stadtentwickler vor allem vermuten: Unterschriften sammelnd gegen die Bebauung der Flussaue, auf der Bürgerversammlung protestierend gegen die Reduzierung von Parkplät-

zen im eigenen Viertel, vor Gericht gegen den geplanten Brückenbau klagend.

Und nicht zu vergessen: Wir reden hier auch von Wählerinnen und Wählern, die zumindest in größeren Abständen auch Einfluss auf die lokale Politik nehmen, sofern sie nicht selbst unmittelbar politisch aktiv sind.

Kurzum die Bürgerinnen und Bürger der Städte wirken auf vielfältige Weise – direkt oder indirekt, gezielt oder gleichsam nebenbei – auf Stadtentwicklung ein. Sie entwickeln Stadt...

...aber selbstverständlich nicht allein. Noch fehlen die Akteure, die zumeist als erste unter den »Stadtproduzenten« genannt werden – die Bau-, Boden- und Immobilienunternehmen, die Grundeigentümer, Bauinvestoren, die Entwickler und Vermarkter, die Wohnungsunternehmen und Industriebetriebe, die Einzelhändler, die Logistik- und Verkehrsbetriebe, Entsorgungs- und Energieunternehmen und so fort. Mit ihren Aktivitäten tragen sie auf vielfältige Weise zur Stadtentwicklung bei.

Hier nur einige Schlaglichter: Die Immobilienochter der Bahn verkauft nun doch nicht das Grundstück, das zur Arrondierung der Innenstadtentwicklung wichtig wäre. Währenddessen schließen sich die Geschäftsleute am anderen Ende der Innenstadt zu einer Standortgemeinschaft zusammen, um gegen den Kaufkraftabfluss vorzugehen. Gemeinsam mit dem Einzelhandelsverband und der lokalen Werbegemeinschaft beschließen sie zudem, ein Innenstadtkonzept in Auftrag zu geben und es der Stadt zu »schenken«.

Der Bauträger, der bislang auf einer innenstadtnahen Brache Geschosswohnungsbau realisieren wollte, zieht seine Absichten zurück und bringt eine Einfamilienhausbebauung ins Spiel.

Die Industrie- und Handelskammer mischt sich in den Streit um den Brückenbau ein und bezeichnet ihn als unerlässlich für die Umgehungsstraße, die erst eine ausreichende »Redundanz« der Erschließung des Wirtschaftsstandorts gewährleiste. Wenige Tage zuvor hatte ein lange ortsansässiges Unternehmen die »Verlagerung« von 200 Arbeitsplätzen in das osteuropäische Ausland angekündigt.

Im Rahmen einer Corporate-Citizenship-Aktion bieten verschiedene Unternehmen

»Schnupperpraktika« für arbeitslose Jugendliche in »sozialen Brennpunkten« an. Und so weiter und so fort...

Last but not least sind die kommunalen Akteure zu nennen: Sie fertigten ja zum Beispiel die Pläne für die Umgehungsstraße mitsamt umstrittenem Brückenbauwerk an und müssen sich nun der Klagen der Bürger und der Mahnungen der Industrieverbände erwehren. Auch waren bereits die Bebauungspläne für die zwei Brachflächen praktisch beschlussreif – und »hängen nun in der Luft«, weil Grundeigentümer bzw. Investoren ihre Pläne geändert haben. Gleich nebenan ist ein weiteres Grundstück mit öffentlichen Investitionen bereits gekauft und hergerichtet worden: Ein Grünzug mit eingelagerten Parks soll den neuen Standort für Investoren attraktiv werden lassen.

Auch wurden von der Kommune, um im Spektrum der genannten Beispiele zu bleiben, die Mittel für das »Soziale-Stadt-Programm« beantragt, dessen Auslaufen nun moderierend begleitet werden soll. Allerdings ist mit dem Ende der Förderung auch die Schließung einiger sozialer Einrichtungen verbunden, wenn keine neuen Finanzquellen erschlossen werden können.

Zugleich haben Stadtrat, Sozialverwaltung und Wirtschaftsförderung das Programm »Unsere Stadt soll familienfreundlich werden« aufgelegt. Neben verbesserter Ganztagsbetreuung etc. soll dem auch bei der Baulandbereitstellung und im Wohnungsbau Rechnung getragen werden.

Genug der Beispiele. Es versteht sich, dass diese Liste, die im Wesentlichen eine »Collage« realer Zeitungsmeldungen aus verschiedenen Städten darstellt, beliebig verlängerbar ist. Aber sie dürfte ihren Zweck schon erfüllt und verdeutlicht haben, dass viele Akteure, wir alle, Stadt entwickeln – und dass sich diese Aktivitäten im Raum überlagern:

### **1.2 Raumbezug und Interdependenz**

Für dieses Einwirken vieler Akteure auf die Stadtentwicklung wurden in den letzten Jahren viele Formulierungen und Bilder gefunden – wie etwa die folgende Abbildung, deren Aufgabe es ebenfalls ist, den Prozess der Stadtentwicklung als Resultat des Handelns von Akteuren aus drei »Sphären« (Markt, Staat, Gesellschaft) darzustellen.



Das wird hier grafisch stark vereinfacht, denn es fehlen noch die vielen »Zwischenwelten« (intermediärer Bereich) und Doppelzuordnungen (etwa: Öffentliche Betriebe, die marktformig agieren etc.). Aber um solche Feinheiten kann es hier nicht gehen.

Entscheidend an einem Schema wie diesem und der zuvor aufgelisteten (gänzlich unvollständigen) Aktivitätsvielfalt vieler Akteure, die zur Stadtentwicklung beitragen, ist vor allem die Tatsache, dass sie

- sich im Raum überlagern und
- untereinander in Wechselbeziehung stehen.

Denn, um an den Beispielen anzuknüpfen: Der Protest gegen die Brücke hängt mit der Umgehungsstraße zusammen und die mit der Forderung der Industrieverbände nach »Redundanz« der Erschließung städtischer Standorte.

Oder: Der Rückzug des Bauträgers von seinen ursprünglichen Absichten ist auf die Nachfragesituation am Wohnungsmarkt und womöglich das Interesse der Stadt, bestimmte Einkommensgruppen im Stadtgebiet zu halten, zurückzuführen.

Die KiTa-Gründung hängt mit Einsparungen der Stadt zusammen, die Aktivitäten für benachteiligte Gruppen mit den Arbeitsplatzverlusten und dem Auslaufen der Förderung, das Innenstadtkonzept mit dem Kaufkraftverlust und den schwindenden Planungsressourcen der Kommune und so weiter und so fort.

Das heißt: Viele Akteure handeln im Raum. Und: Ihre Aktivitäten weisen oft (Wirkungs-) Zusammenhänge auf – auch wenn sie nicht ausdrücklich aufeinander bezogen sind. Damit werden hier bereits zwei zentrale Begriffe angesprochen, die uns weiter unten erneut

begegnen werden: *Raumbezug* und *Interdependenz*.

### 1.3 Alles neu? Déjà-Vu-Erlebnisse

Im Jahr 2007 ließ eine Meldung die Planerwelt aufhorchen: Eine Gruppe von Kölner Unternehmen hatte beschlossen, dass die Stadt dringend eines Masterplans bedürfe. Mit einer erstaunlichen Begründung: »Köln leidet seit langem daran, dass es kein schlüssiges und verbindliches Konzept für die Stadtentwicklung gibt. Stadtplanung und Städtebau wurden und werden von Fall zu Fall betrieben, die Folgen dieser eher zufällig – und leider auch immer mal wieder sachfremd – getroffenen Einzelentscheidungen sind im Stadtbild zu sehen... Um diese Herausforderungen anzugehen und die Potentiale, über die diese vitale Stadt zweifellos verfügt, zu mobilisieren, benötigt Köln eine langfristig angelegte, visionäre und verbindliche Entwicklungsstrategie – einen städtebaulichen Masterplan: Ein an Zielen definierter Rahmen für die Stadtentwicklung der nächsten 20 Jahre, verbindlich und gleichzeitig mit hoher Flexibilität – insbesondere in gestalterischen Details –, ist dazu das geeignete Instrument« [[www.masterplan-koeln.de/anlass\\_und\\_ziele.html](http://www.masterplan-koeln.de/anlass_und_ziele.html)].

Erstaunlich ist diese Erläuterung insofern, als sie im Wesentlichen die Argumente zusammenfasst, die bislang ein »Planungserfordernis« für öffentliche Akteure begründeten. In diesem Fall aber nimmt der Verein »Unternehmer für die Region Köln e.V.« die Dinge selbst in die Hand, beauftragt ein renommierendes Planungsbüro, finanziert dessen Arbeit mit 500.000 Euro und »schenkt« alles das der Stadt. Noch wird am Plan gearbeitet. Man darf auf das weitere Verfahren gespannt sein.

Ein Einzelfall? Mitnichten. Auch in anderen deutschen Städten beteiligen sich Unternehmen direkt oder mittelbar an der Aufstellung von Plänen, der Finanzierung und Ausrichtung von Wettbewerben etc. Es geht nicht immer um derart spektakuläre Aufträge und Summen – aber das Grundmuster ist keinesfalls auf die besonderen »kölschen« Verhältnisse beschränkt.

Ein neues Phänomen? Ebenfalls: Nein. 1907 beschloss eine Gruppe von Unternehmen und einflussreichen Bürgern, dass ihre Heimatstadt dringend eines übergeordneten Planungskonzeptes bedürfe. Sie beauftragten einen renommierten Architekten und Städtebauer mit der Erarbeitung eines Konzeptes,

dessen Entstehung sie aus eigenen Mitteln finanzieren. 1909 wurde es vorgelegt. Aber die Initiatoren ließen es nicht dabei bewenden. Es war ihnen klar, dass ein solcher Entwicklungsplan nur Wirkung erlangt, wenn auch seine Umsetzung und Weiterentwicklung als Prozess gestaltet wird. Es wurde also ein Komitee gegründet, das fast dreißig Jahre lang professionelle PR für den Plan betrieb, immer neue Kooperanden und Unterstützer einwarb und so dafür sorgte, dass der Plan nicht Papier blieb.

Stark verkürzt wurde hier von der Geschichte des »Plan of Chicago« und der Rolle, die der lokale »Commercial Club« dabei spielte, berichtet. Diese Geschichte ist noch immer nicht abgeschlossen. Der Commercial Club besteht weiterhin und erneut macht er sich um Stadt- und Regionalentwicklung verdient: Nach einem zweijährigen Arbeitsprozess legte er 1999 einen Bericht mit dem Titel »Chicago Metropolis 2020: Preparing Metropolitan Chicago for the 21st Century« vor, gründete eine neue Organisation gleichen Namens (Chicago Metropolis 2020), stiftet zahlreiche Kooperationen an und entwickelt auf diese Weise, wie es in der Internetdarstellung heißt, »a new kind of <civic entrepreneurship> in the region« [[www.chicagometropolis2020.org/5\\_3.htm](http://www.chicagometropolis2020.org/5_3.htm); vgl. zu diesem Beispiel ausführlich: Barbara Schönicg in Altröck u.a. 2007, 137 ff].

Amerikanische Verhältnisse? Vielleicht.

Aber das heißt nicht, dass in Deutschland der unternehmerische Einfluss auf die Stadtentwicklung geringer gewesen sei – wenn er sich auch auf andere Weise artikuliert. Wer etwa die Industrialisierungsgeschichte des Ruhrgebiets nachzeichnet, wird unschwer erkennen, dass alle wesentlichen Entwicklungsstapen direkt oder mittelbar von den Absichten der »Kohle- und Stahlbarone« geprägt waren [vgl. Niethammer 1979]. Dieser Einfluss wirkte bis weit ins 20. Jahrhundert hinein. Noch in den 80er Jahren wurden ganze Siedlungen abgerissen, um die immissionsschutzrechtlichen Voraussetzungen für die Entwicklung von Stahlunternehmen zu schaffen. Kein Flächennutzungsplan entstand ohne intensive Abstimmung mit den lokalen Großunternehmen und selbst solche renommierten Projekte wie die IBA Emscher Park wären nicht ohne das Verwertungsinteresse der Montanunternehmen an ihren nun nicht mehr benötigten Liegenschaften zustande gekommen.

A propos Verwertung von Liegenschaften: In der Entwicklung vieler Städte lässt sich nachzeichnen, wie schon in der vorindustriellen Epoche Verwertungsinteressen von Grundeigentümern Richtung und Intensität der Siedlungsentwicklung prägten. Das setzte sich in der Gründerzeit fort. Ein schönes Beispiel – eines von vielen – sind etwa die Spekulationen des Baron Karl von Eichthal in München: Er »veranlasste«, wie es so schön heißt, die Errichtung zweier Stadtquartiere (des Gärtnerplatzviertels und des Franzosenviertels in Haidhausen) – just dort, wo seine Ländereien lagen [vgl. Landeshauptstadt München 2004, 78 f]. Wem Beispiele wie dieses bekannt vorkommen, wer sich etwa erinnert fühlt an die Rolle, die die Immobilientöchter der Bahn heute mancherorts bei der Stadtentwicklung spielen, der geht sicher nicht fehl in der Annahme, dass es sich hier um vergleichbare Rollen und Prozesse handelt.

Um in dieser Reihe ein letztes Beispiel zu nennen und der Einfachheit halber in München zu bleiben: Auch die Rolle, die der Bauunternehmer Jakob Heilmann zu Zeiten von Theodor Fischer (ab etwa 1890) auf kommunaler Seite des Leiter des Stadterweiterungsbüros spielte [a.a.O. S. 83 f.], mag manche an die Neue Heimat in den 1970er Jahren oder an diverse Immobilienentwickler der Jetztzeit erinnern.

In der jüngeren Zeit wird Stadtentwicklung wieder verstärkt aus der Bürgerperspektive wahrgenommen, werden die Potenziale der Zivilgesellschaft entdeckt und nach Möglichkeiten gesucht, sie zu fördern und in lokale Politikprozesse einzubinden. In diesem Fall ist besonders evident, dass es sich hier nicht um neue gesellschaftliche Wirklichkeiten, sondern um ein Wiederentdecken und Erinnern geht. Schon Freiherr vom und zum Stein sah im bürgerschaftlichen Engagement eine wichtige Ressource für die Entwicklung des lokalen Gemeinwesens [vgl. Geißel 2007, 23 f.]. Und Hellmut Wollmann hat mehrfach darauf hingewiesen [z.B. 2002, 328 ff.], dass die Kommunen in Deutschland immer einen großen Schnittbereich zur zivilgesellschaftlichen Sphäre aufweisen [vgl. hierzu und zur Entwicklung vom »Ehrenmann« zum bürgerschaftlichen Engagement: Zimmer 2007]. Das fand zum Beispiel in der kommunalen Sozialpolitik des 19. Jahrhunderts seinen Ausdruck (Armenpflege, Wohltätigkeitsvereine etc.) und dauert bis heute in anderen Handlungsfeldern der Stadtentwicklung an (Kultur,

Grün- und Freiräume – z.B. »Bürgerparks«) etc.

Das sind nur Beispiele für Déjà-Vu-Erlebnisse, die sich zu einer unendlichen Kette ergänzen ließen [vgl. als Anregung z.B. Fehl/Rodriguez-Lores 1983]. Man könnte daraus fast eine Art Gesellschaftsspiel für diejenigen machen, die sich mit Stadtentwicklung auseinandersetzen: Aktuelle Entwicklungen und Fälle werden aufgerufen – und mit historischen Vorgängern oder Analogien pariert. Gewonnen hat, wer die meisten zu nennen weiß...

Aber es geht hier nicht um Spiele. Sondern vorrangig um den Hinweis, dass sich in der jüngeren Stadtgeschichte zahlreiche Belege dafür beibringen lassen, wie intensiv der Einfluss mächtiger privater Akteure auf die Stadtentwicklung war (und ist).

Stadtplanern in der Praxis war dies stets klar. Das bringt zum Beispiel Fritz Schumacher [1920, 105 f.] zum Ausdruck, wenn er mit Blick auf planvolle Stadtentwicklung feststellt: »...natürlicher und lebensvoller wird das Ergebnis sein, wenn sich die Macht privater Initiative mit den öffentlichen Machtmitteln zu diesem Zweck vereint...«

Als eindrucksvolles Beispiel für eine solche Verbindung privater und öffentlicher Macht kann – um nur einen weiteren Fall zu nennen – die »Aufbaugemeinschaft« gelten, der wesentliche Impulse für den Wiederaufbau des kriegszerstörten Hannover zu verdanken sind: Der damalige Stadtbaurat Rudolf Hillebrecht bündelte und moderierte die »Kräfte des Aufbaus«. Als solche galten ihm vor allem die Grundbesitzer, die Eigner großer Unternehmen und die Vertreter wichtiger Interessensgruppen [vgl. Auffarth 1995].

Kurzum: Die »Ko-Produktion« von Stadt ist keineswegs ein neues Phänomen – und wer das heutige Zusammenwirken privater und öffentlicher Akteure verstehen will, wird von den historischen Vorformen viel lernen können.

#### 1.4 »Alle zehn Jahre ein großer Mann?«

Von »Macht« und »mächtigen Akteuren« war die Rede. Und tatsächlich kommen in den Berichten über »Koproduktionen« von Stadt, über Kooperation in der Stadtentwicklung vor allem Mächtige (Männer) vor: die Fürsten und »Entrepreneurs« – nebst ihren Stadtbaumeistern und Planungsexperten. Eine solche Sicht

der Dinge würde aber der Antwort auf die Frage, wer Stadt entwickelt, nicht gerecht. Dies vor allem aus drei Gründen:

*Zuerst* fällt bei einer solchen Reduktion des Akteurstableaus auf, dass da offensichtlich alle jene Akteure der Stadtentwicklung und Partner kommunaler Bemühungen fehlen würden, die nicht durch Einzelpersonen vertreten wurden, sondern als Unternehmen agieren: Man denke nur an die Beiträge des gemeinwirtschaftlichen Sektors – von den frühen Wohnungsgenossenschaften bis hin zur gewerkschaftseigenen Neue Heimat. Zu denken ist aber selbstverständlich auch an jene Unternehmen, die Grundstücke verwerten – etwa die ehemaliger Produktionsstandorte und Infrastrukturen aus der Industrialisierungsphase – und so erheblichen Einfluss auf Standort- und Stadtstrukturen nehmen; und nicht vergessen werden sollten die Unternehmen des Finanzsektors, von den Lebensversicherern (die früher z.B. im gemeinwirtschaftlichen Sektor ihr Geld anlegten) bis zu den heutigen Banken (deren Kreditvergaben über das Wohl und Wege ganzer Regionen entscheiden können).

Den *zweiten Einwand* hat schon Brechts »lesender Arbeiter« in Frageform formuliert: »Wer baute das siebentorige Theben? | In den Büchern stehen die Namen von Königen. | Haben die Könige die Felsbrocken herbeigeschleppt? | Und das mehrmals zerstörte Babylon, | Wer baute es so viele Male auf? In welchen Häusern | Des goldstrahlenden Lima wohnten die Bauleute? | Wohin gingen an dem Abend, wo die chinesische Mauer fertig war, | Die Maurer? Das große Rom | Ist voll von Triumphbögen. Über wen | Triumphierten die Cäsaren? Hatte das vielbesungene Byzanz | Nur Paläste für seine Bewohner? ... | Alle zehn Jahre ein großer Mann. Wer bezahlte die Spesen? | So viele Berichte, | So viele Fragen.«

Mit dem *dritten Einwand* ist darauf aufmerksam zu machen, dass hier von *Stadtentwicklung* die Rede ist und nicht vom Städtebau oder gar nur von der Stadtplanung. Tatsächlich ist der Akteurskreis, der Pläne zur Entwicklung von Städten erstellt, überschaubar. Und auch diejenigen, die unmittelbar mit dem Bauen befasst sind, lassen sich im Einzelfall noch deutlich benennen. Aber die Akteure der Stadtentwicklung sind sehr viel zahlreicher, sind – bei entsprechend feinteiliger Betrachtung, siehe oben – wir alle. Bei der Beantwortung der Frage »Wer entwickelt die Stadt?« ist also an die interkulturelle Initiative in einem be-

nachteiligten Stadtquartier ebenso zu denken wie an den Wandel der Anbieterstruktur am Wohnungsmarkt, ist der an den Stadtrand umziehende Haushalt ebenso von Belang wie die Standortgemeinschaft der Einzelhändler in der Innenstadt und so fort.

Eine Geschichte der Stadtentwicklung nach dem Muster »Alle zehn Jahre ein großer Mann« würde also den grundlegenden, alltäglichen Prozessen des Einwirkens Vieler auf die Entwicklung der Städte nicht gerecht.

Wenn die Entwicklung der Städte, mit den Worten Wolf Reuters [2004, 73], als »wildes, chaotisch anmutendes, hybrides Gemisch aus Akten jedweder Art« zu begreifen ist, dann besteht die Herausforderung für die Wissenschaft darin, dies angemessen abzubilden.

Solche Forderungen an die urbanistische Theoriebildung hat John Friedmann [2006, 275] schon geltend gemacht und dabei den professionellen Planern ans Herz gelegt, dass es erst die Wirkungszusammenhänge zu verstehen gilt, bevor man sich ans Planen machen könne: »The human, and more 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«.

Auch an dieser Stelle soll der Hinweis nicht fehlen, dass solche Einsichten und Folgerungen nicht erst in der jüngsten Fachdiskussion entstanden. Bereits vor 20 Jahren stellte Gerd Albers [1988, 2] fest, dass Stadtentwicklung als »Niederschlag vieler unterschiedlicher Bemühungen über lange Zeiträume« zu verstehen sei.

Und zwei Jahrzehnte konstatierte der Sozialpsychologe Alexander Mitscherlich in seinem (damals Aufsehen erregenden) Buch »Die Unwirklichkeit der Städte. Anstiftung zum Unfrieden«: »Die Stadt ist – gelungen oder misslungen, kultiviert oder trübsinnig – Gruppenausdruck und Ausdruck der Geschichte von Gruppen, ihrer Machtentfaltung und Untergänge...« [1965, 32].

Mitscherlich führt uns damit von den scheinbar abstrakten »multiple forces« Friedmanns zurück auf diejenigen, die diesen »Kräften«, den ökonomischen, politischen, gesellschaftli-

chen, rechtlichen etc. Rahmenbedingungen und Mechanismen in ihrem Handeln Ausdruck verleihen: den *Akteuren* und ihren *Interdependenzen* im Raum.

## 2. Planung im Zentrum?

Nicht immer wurde die Auffassung, dass Städte von vielen – in einem chaotisch anmutenden und schwer vorherzusehenden Prozess – entwickelt werden, geteilt. Es gab andere Vorstellungen. Sie waren insbesondere bei den Fachleuten aus den Disziplinen des Städtebaus, der Stadt- und Raumplanung vorzufinden. Ihr Selbstverständnis und ihre Theorien sahen Pläne und deren Verfasser im Zentrum der Stadtentwicklung. Diese Vorstellungen und Sichtweisen beginnen sich zu wandeln.

Im Folgenden seien daher kurz diese früheren und in Teilen bis heute nachwirkenden Vorstellungen von der zentralen Rolle der »Planung« skizziert.

### 2.1 *Wir entwickeln Stadt? Shared Mental Models im Wandel*

*Alle* entwickeln die Städte – ist das wirklich so? Beim Blick in die Tageszeitung oder ins Fernsehen können Zweifel aufkommen. Denn hier wird nicht selten das Bild einer Stadtentwicklung gezeichnet, in der es klare Verursacher und Verantwortlichkeiten gibt: Da ist etwa – während die Kamera über eine Vorortdörfer schwenkt – die Rede von den »Sünden der Planer« und in der Berichterstattung an anderer Stelle ist es »die Stadtplanung«, die die »Verschandelung des Landschaftsbildes« durch einen Gewerbebau zu verantworten hat – als hätten nicht Herr M. oder Frau S. hier oder das Unternehmen X. dort investiert und gebaut. Tatsächlich gibt es eine Außenwahrnehmung des Berufsstandes, in der die Städtebauer und Planer wenn nicht als Bauherren der Stadt erscheinen so doch Verantwortung für alle ihre Entwicklungen tragen.

Diese Wahrnehmung deckt sich mit Bildern, die die Profession der Städtebauer, Stadt- und Raumplaner lange Zeit von sich selbst hatte – und in Teilen noch hat.

Man kann solche Bilder als »shared mental models« begreifen, als Einschätzungen und Vorstellungen, die Mitglieder einer Gemeinschaft teilen. Diese »Modelle« entstehen und verdichten sich, das Beispiel der Stadtplanung macht das deutlich, im Wechselspiel von Praxis, Theorie und disziplinärer Geschichts-

schreibung. Daraus kann ein gewisses Beharrungsvermögen resultieren, dessen Grenzen zur Immunisierung gegenüber Realitätswahrnehmungen fließend sind. Aber es gehört auch zum Wesen solcher Modelle, dass sie sich wandeln, wenn die Entfernung zur Wirklichkeit dauerhaft zu groß wird. Von einem solchen Wandlungsprozess ist hier die Rede:

Auf die Frage, welche Rolle die Städtebauer in der Stadtentwicklung spielt, hat Cornelius Gurlitt in seinem 1920 erschienenen Handbuch des Städtebaus eine klare Antwort gegeben: *Die Stadt ist des Städtebauers Werk* [vgl. Albers 1993]. Damit ist bereits ein erstes »mentales Modell« identifiziert: Es ist die Metapher vom »Stadtschöpfer«: Der Städtebauer oder Stadtplaner erschafft die Stadt. Dieses Modell vom »Stadtschöpfer« wurde in den folgenden Jahrzehnten auf vielfältige Weise variiert: Dem Stadt-Bau-Künstler und dem fürsorgenden Planer-Vater, der der »Entwicklung der Stadt eine helfende Hand reicht« (so Patrick Abercrombie) folgte der diagnostizierende und heilende Stadt-Arzt (der in der Lage ist, Städte zu »sanieren«, also wieder gesund zu machen). Der wurde in den 60er Jahren abgelöst durch den Wissenschaftler, der die Entwicklung der Räume (unter Verwendung großer Datenmengen) systematisch analysiert und die Verteilung der räumlichen Ressourcen sachlogisch optimiert. Auf diese Weise sollte, wie es damals hieß, die gesamte Entwicklung der Umwelt global gesteuert werden.

In allen diesen Bildern, die durch viele stadtgeschichtliche Abhandlungen, die den Plan und seinen Verfasser in den Mittelpunkt der Darstellung rückten, ihre Bestätigung zu finden schienen, sehen sich die Fachleute als »Autoren« der Stadt, als »Schöpfer einer mit ihrer Zeit im Einklang stehenden Wirklichkeit« [Eisinger 2006, 157].

Natürlich konnte nicht verborgen bleiben, dass die Stadtentwicklung dort, wo das Eigentum an Grund und Boden und die Marktkräfte wirken – also keine zentrale Macht die wie auch immer gearteten Idealplänen autoritär durchsetzen kann – ihre eigene Dynamik entfaltet und sich vielfach über planerische Bemühungen hinwegsetzt. Das führte aber nicht schon dazu, dass die Fachleute ihre Rolle gänzlich neu fassten. Vielmehr sahen sie sich immer noch als diejenigen, die über das »richtige« Wissen verfügen und deren Pläne dem Nutzen aller am besten dienen könnten – wenn da nicht Eigennutz und Irrationalität am

Werke wären. Und so entstand ein zweites, metaphorisch verdichtetes Selbstbild: die Stadtplaner als »Kämpfer« oder »Missionare«. Leonie Sandercocks [1998, 35] beschreibt mit ironischem Unterton den heldenhaften Kampf der Planungsfachleute gegen Eigennutz und Irrationalität – »heroically slay the dragons of greed and irrationality«. Und 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.].

Man findet heute noch Bestandteile beider »mentalen Modelle« im Berufsselbstverständnis: Wenn etwa auf einer Fachtagung dazu aufgerufen wird, »der chaotischen Entwicklung an der Peripherie Einhalt zu gebieten« oder ein renommiertes Kollege ausruft: »Wir müssen die Zwischenstadt in Ordnung bringen«, dann sind die Bezüge zum »Schöpfer«-Modell unüberhörbar. Und ein »Sendungsbewusstsein«, das die eigenen fachlichen Vorstellungen für die einzig richtigen und dem Gemeinwohl dienenden ansieht, während die der anderen – seien es die der Politik oder der Grundeigentümer, Investoren etc. – als irrational, eigennützig oder sachlich falsch angesehen werden, ist als Grundton durchweg zu hören.

Zugleich aber gibt es inzwischen auch andere Stimmen, die auf einen deutlichen Wandel hinweisen. Das wurde zum Beispiel in einer 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, 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 Ar-

beitsplätze 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 mögliche Veränderung der »shared mental models« 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« schuf [Pesch 2006, 358].

An dieser Stelle ist die Frage zu stellen, wie die Entfernung der früheren und bis heute nachwirkenden shared mental models von den Realitäten, die in den letzten Zitaten zum Ausdruck kommt, zu erklären ist. Wie konnte es erscheinen, dass der Plan und die Planer im Mittelpunkt der Stadtentwicklung stehen? Eine Antwort könnte lauten: Man setzte »Planung« mit »Entwicklung« gleich. Wer fragt, »Wer plant die Stadt?« der wird mit einer gewissen Berechtigung antworten können: Die Städtebauer und Stadtplaner. Wer hingegen danach fragt, wer die Stadt *entwickelt*, der wird Antworten erhalten wie die zuletzt zitierten Realitätsbeschreibungen: Hier stehen die planenden Fachleute nicht im Zentrum der Stadtentwicklung und steuern die räumliche Entwicklung. Vielmehr prägt eine Vielfalt von Einzelentscheidungen zahlreicher Akteure das Geschehen im Raum. Öffentliche Akteure leiten diesen Prozess nicht an, sondern gestalten ihn mit. Sie haben keine Führungsrolle, sondern eilen nicht selten der Entwicklung hinterher. 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«.

## 2.2 Planung oder Stadtentwicklung? Über Gegenstand und Perspektive der Theorie

Auf die Notwendigkeit einer Unterscheidung von »Planen« und »Entwickeln« stoßen wir erneut, wenn wir uns den »shared mental models« zuwenden, die in der wissenschaftlichen Arbeit zum Ausdruck kamen: In den Planungstheorien der 50er und 60er Jahre ging um den Prozess des Planens an sich. Ausdrücklich wurde darauf hingewiesen, dass dieses »Planen« unabhängig von der jeweiligen Aufgabe zu betrachten sei [Faludi 1969, 216; vgl. Friedmann a.a.O. 269 f.; Selle 2005, Kap. 3] – es gehe ganz allgemein um Ziel-Mittel-Wahl, rationale Entscheidungen und dergleichen. Auch wurde nicht nach Akteuren unterschieden: Wer da plant blieb zumeist ungewiss und auch die Frage, wessen Handeln durch die Planung vorbereitet werden soll, wurde in der Regel nicht gestellt.

Auch heute noch gibt es eine solche »allgemeine« Planungstheorie, die sich als unspezifisch versteht, was Aufgaben und Akteure be-

trifft [vgl. Selle 2005, S. 93 ff.; Wiechmann 2008, S. 63 ff.]. Ihr Gegenstand, die »Planung« ist in ganz unterschiedlichen Zusammenhängen vorzufinden: Vom Alltag der Menschen, denn hier spielt »Planung« – verstanden als »gedankliche Vorwegnahme zukünftigen Handelns« – gelegentlich auch eine Rolle über Wirtschaftsunternehmen, deren Management sich auch bestimmter Planungsinstrumente bedient, den öffentlichen Sektor, der bemüht ist, seine Aktivitäten planvoll vorzusteuern bis hin zum militärischen Bereich, der immer schon enge Bezüge zur Planung aufwies (»Pläne sind nichts, Planung ist alles«, Moltke; vgl. Wiechmann 2008, S. 76 FN 80) und der insbesondere in den USA der Nachkriegszeit Ausgangspunkt dessen war, was später »Planungstheorie« genannt wurde.

Im europäischen Raum, dem deutschsprachigen zumal, wurde und wird die planungstheoretische Diskussion jedoch vor allem im Kontext räumlicher Entwicklung geführt. Auch hier wird zwar vielfach unspezifisch von »der Planung« gesprochen, aber es sind doch zumeist Bezüge zum Handeln von Gebietskörperschaften etc. (als Akteuren) und zur räumlichen Entwicklung (als Gegenstandsbereich) zu erkennen. Insbesondere in den verwaltungswissenschaftlich bzw. juristisch geprägten Diskussionssträngen stehen zudem ausdrücklich konkrete, gesetzlich definierte Verfahren und die daran beteiligten öffentlichen Institutionen im Mittelpunkt der Betrachtung: das System der Raumplanung, die Aufstellung der Bauleitpläne, die Implementation der Landschaftsplanung, die Kooperation in der Regionalplanung etc. Das wird in den entsprechenden Veröffentlichungen nicht immer deutlich erläutert, insofern ist eine Definition wie die von Dietrich Fürst [2006, 117] hilfreich, nach der zum Beispiel Regionalplanung »»Ordnungsregeln« produziert, wie der knappe Raum optimal genutzt werden soll. Der Plan oder die Ordnungsregeln ... richten sich an Dritte, ... primär Fachbehörden und Kommunen«.

Eine so verstandene Planungstheorie hat also die Gestaltung von Planungsprozessen oder -verfahren durch staatliche bzw. kommunale Akteure zum Gegenstand. Man kann daher auch von einer *verfahrenbezogenen* Perspektive sprechen.

Die Frage, »wer entwickelt die Stadt?« wird hier nicht gestellt – und lässt sich auf diese Weise auch nicht beantworten. Aus dieser Perspektive lassen sich wohl genaue Aussagen

über (öffentliche) Pläne, Planung und Planer machen, sie stehen im Mittelpunkt der Betrachtung, aber über räumliche Entwicklung erfährt man wenig.

Dies sei an einem möglicherweise etwas ungewöhnlich wirkenden Bild aus der Welt des Sports erläutert. Angestiftet dazu wurde ich von Peter Hall, der einmal feststellte [1988, 340], dass sich die Planungstheoretiker vom »Spielfeld« entfernt hätten und es so zu einer Entfremdung von Theorie und Praxis gekommen sei.

Setzen wir also für einen Moment »Stadtentwicklung« mit einem Fußballspiel gleich und betrachten eine Fernsehübertragung dieses Spiels. Welches Bild würden uns die traditionellen Planungstheorien von diesem Spiel liefern? Als erstes fiel auf, dass die Kamera fixiert ist – und nicht das gesamte Spielfeld zeigt oder den Spielzügen hierhin und dorthin folgt. Während der ganzen Übertragung ist lediglich der Elfmeteraum der einen Mannschaft zu sehen. Im Mittelpunkt steht der dort agierende Torwart. Sein Verhalten wird genauestens sichtbar. Er ist viel allein zwischen seinen beiden Pfosten, macht gelegentlich Bewegungen, mit denen er auf etwas draußen vor ihm Liegendes zu reagieren, sich auf etwas vorzubereiten scheint. Dann aber geschieht nichts... Aber es kommt auch zu dramatischen Massenszenen in seinem Elfmeteraum. Der Torwart mitten im Getümmel vieler anderer Männer mit Trikots in unterschiedlichen Farben. Und es kann auch vorkommen, dass der Ball im Tor platziert wird – vermutlich von den Gegnern (aber so genau kann man das nicht erkennen), was den Torwart zu betrüben scheint. In dem Fall schießt er dann den Ball nach vorn, er verschwindet aus dem Bild und wieder geschieht eine Weile gar nichts...

Das etwa ist das Bild, das die klassische »Planungstheorie« bzw. die verfahrensbezogene Betrachtungsweise von der Stadtentwicklung erzeugt: Ein Akteur (»die Planung«) wird in den Mittelpunkt gestellt und in seinem Handlungsraum beschrieben. Über das gesamte Spiel, über die komplizierten Rollenverteilungen und Spielzüge, selbst über das Spielergebnis erfährt man so nichts.

Nun sage niemand, das sei keine sinnvolle Betrachtungsweise. Selbstverständlich kann es sehr nutzbringend sein, das Verhalten einzelner Akteure in komplizierten Rollenverteilungen zu studieren, um es zu optimieren. Schließlich gibt es im Fußball nicht ohne

Grund eigene Torwarttrainer (das wären in unserer Metapher dann vielleicht die Planungstheoretiker).

Wer allerdings nicht nur Torwartverhalten sondern Fußballspiele verstehen will, muss wohl die Perspektive weiten und das ganze Spielfeld mit allen Akteuren in den Blick nehmen.

Soweit die sportliche Metapher. Mit ihr wird keinesfalls in Abrede gestellt, dass eine auf einzelne Akteure der räumlichen Entwicklung oder spezifische Aktivitäten (»Planung«) gerichtete Betrachtung theoretisch wie praktisch sinnvoll ist. Aber vielleicht half sie zu verdeutlichen, dass die Beantwortung der Frage »Wer entwickelt Stadt?« anderer Zugangs- und Wahrnehmungsweisen bedarf.

Das scheint in der wissenschaftlichen Diskussion nicht immer berücksichtigt worden zu sein. Es gibt jedenfalls einen nicht geringen Anteil von Diskussionsbeiträgen, die den Eindruck erwecken, sie würden etwas über räumliche Entwicklung mitteilen, obwohl sie doch vor allem Absichten und Aktivitäten einer Akteursgruppe (»Planung«) im Auge haben und über diese Aussagen treffen können. Auch in der stadtplanungsgeschichtlichen Literatur findet man Darstellungen, die eine Person und die ihr zugeschriebenen Pläne in den Mittelpunkt stellen – ob es sich da nun um Hobrecht, Cerdà oder andere handelt – und den Eindruck erwecken, Person und Plan hätten eine bestimmte Stadtentwicklung bewirkt, nur weil die baulichen Strukturen im Plan denen in der Wirklichkeit ähneln.

Auch hier scheint gelegentlich – wie schon zuvor in den Selbstbildern der planenden Profession – ein Kurzschluss der Art vorzuliegen, dass man bei denjenigen, die Pläne verfertigen, auch die Kompetenz vermutet, sie in die Wirklichkeit umzusetzen. Das aber trifft für die Stadtentwicklung (sofern sie nicht zentralisierter Macht unterworfen ist) nicht zu. Hier sind die Antworten auf die Frage »Wer plant...« nicht identisch mit denen auf die Frage »Wer entwickelt die Stadt?«.

Ein Beispiel: Wer die Stadtentwicklungspläne der 70er Jahre studiert, wird wenig von ihren Inhalten im Raum vorfinden – und das, was im Raum den Planabsichten zu entsprechen scheint, ist nur selten auf diese zurückzuführen.

Die Erkenntnis, dass Pläne noch keine räumliche Entwicklung bewirken, sondern dass es dazu der »multiple forces« und der vielen Akteure bedarf, die sie ins Spiel bringen, ist aber nun keineswegs neu, sondern fand in den letzten zwanzig Jahren ausgehend von den Politikwissenschaften auch in die Theoriebildung zur räumlichen Entwicklung Eingang. Diese Veränderung der Perspektive sei hier kurz umrissen:

### 2.3 Entdeckung der Akteure

In den 60er und 70er Jahren waren Politik- und Planungswissenschaften »etatistisch«, also auf das Handeln staatlicher Institutionen ausgerichtet. Das begann sich im Verlaufe der 80er Jahre zu ändern. In den theoretischen Konzepten und empirischen Untersuchungen erschienen nun auch nicht-staatliche Institutionen und Gruppen – und zwar nicht mehr nur als Adressaten staatlicher Politik oder Beteiligte in öffentlichen Planungsverfahren, sondern als eigenständig Handelnde. Dieser Rolle entsprechend bezeichnete man sie als »Aktoren« oder »Akteure«. Und so wurde, durch eine einfache Änderung der Wahrnehmungsweise erkennbar, dass zum Beispiel »Wohlfahrt« nicht nur durch den Staat, sondern durch viele gesellschaftliche Kräfte »produziert« wird [vgl. Evers 1988, zur Quartiersentwicklung: Seite 1991].

Dieser Erkenntnisprozess, der als die »Entdeckung der Akteure« bezeichnet wurde, erreichte auch die Planungswissenschaften und mit einem Mal wurde die Vielfalt von Akteuren sichtbar, die auf eigene Weise zur räumlichen Entwicklung beitragen. Schon damals begann man den Versuch zu unternehmen, diese Akteursvielfalt in drei »Sphären« zu ordnen: »roughly speaking, state, capital and organized civil society« [Friedmann 2006, 275]. Bei dieser »Trichotomisierung« [Haus/ Heinelt 2004, 174] wird also unterschieden zwischen den

- Akteuren der Märkte – Grundeigentümer, Banken, Wohnungsunternehmen, Immobilienentwickler, Baufirmen, Architekten, Ingenieure und viele andere;
- der Zivilgesellschaft – Familien, sozialen Netzwerke, Initiativen, Vereine und so fort;
- und den öffentlichen Akteuren – staatliche und kommunale Institutionen auf allen Ebenen: Parlamente, Behörden, öffentliche Betriebe etc.

Die Unterscheidung dieser Sphären ergibt sich aus der Annahme, dass in ihnen jeweils unterschiedliche Werte, Organisationsprinzipien etc. wirksam sind (Staat etwa: Gemeinwohl, Hierarchie etc.). Das ist zweifellos eine Vereinfachung, auf die noch zurückzukommen sein wird. Auch müssen die Akteure weiter differenziert werden, denn sie haben jeweils »bestimmte Fähigkeiten, bestimmte Wahrnehmungen und bestimmte Präferenzen« [Scharpf 2000, 86], die der Beachtung bedürfen.

Dies kann in unserem Untersuchungszusammenhang über die Einfügung des »Raumes« in das Akteursdreieck geschehen: Indem alle Akteure auch in ihrem Verhältnis zum Raum (bzw. zu einem konkreten Ort) beschrieben werden, lässt sich deutlich machen, dass die einzelnen Akteursgruppen räumliche Entwicklungen unterschiedlich wahrnehmen bzw. bewerten und über unterschiedliche Mittel für ihre Einwirkungen auf die räumliche Entwicklung verfügen.

Dieser Orts- oder Raumbezug lässt sich auch gut über den »Stakeholder«-Begriff ausdrücken. Danach können Akteure hinsichtlich der Interessen oder Anliegen (»stakes«) unterschieden werden, die sie mit einem Ort verbinden. Louis Albrechts [2003, 23] beschreibt das am Beispiel der Bürgerinnen und Bürger: »These stakes are potentially very diverse. Some citizens have the knowledge, the skills, the power and the networks through which they are able to influence or even steer planning proposals and policy decision. Others lack the means and the cultural codes to participate in the system. Their voice has hardly any impact on decision«.

Die »Entdeckung der Akteure« liefert also ein erstes begriffliches Rüstzeug zur Analyse von Stadtentwicklungsprozessen – auf das weiter aufgebaut werden kann [dazu mehr in PNDonline III|2008].

Zugleich löst sie politik- wie raumwissenschaftliche Untersuchungsansätze von der etatistischen Fixierung und ordnet das Handeln öffentlicher Akteure in die reale Akteurs- und Aktivitätensvielfalt ein. 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 Politikwissenschaftlerin Renate Mayntz [1997, 286] beschreibt die sich daraus ergebenden Konsequenzen so:

»Das politische Steuerungshandeln ist nur ein sozialer Teilprozess, der mit vielen anderen Teilprozessen interferiert und so zum sozialen Wandel *beiträgt*, ohne ihn lenken zu können. Auf der Ebene des Gesamtsystems findet keine Steuerung statt, sondern lediglich Strukturbildung und Strukturwandel. Das bedeutet, dass es zwar *Steuerung in der* funktionell differenzierten Gesellschaft gibt, aber *keine politische Steuerung der Gesellschaft*«.

Bezogen auf die Stadtentwicklung heißt das: Das planende und steuernde Handeln öffentlicher Akteure ist lediglich ein Impuls unter vielen anderen, die auf die Entwicklungen der Städte einwirken. Es gibt demnach *Steuerung in der* Stadtentwicklung, aber *keine* von einem Zentrum ausgehende *Steuerung der* Stadtentwicklung.

Wer räumliche Entwicklung verstehen – und in der Folge beeinflussen – will, wird also sein Augenmerk auf die »city-forming processes« und die hier wirksamen Akteure richten müssen. Welche Konsequenzen sich daraus für Untersuchungsansätze, die auf aktuelle Stadtentwicklungsprozesse ebenso gerichtet sein können wie auf zeitlich zurückliegende (oder den Vergleich zwischen beiden), ergeben und welche Rolle dabei insbesondere der »Governance-Perspektive« zukommt, sei im Folgenden umrissen...

(Fortsetzung folgt – in der nächsten PNDonline-Ausgabe)

#### Literatur

Albers, Gerd (1988): Stadtplanung. Eine praxisorientierte Einführung. Darmstadt

Albers, Gerd (1993): Über den Wandel im Planungsverständnis. In: Martin Wentz (Hg.): Wohn-Stadt. Die Zukunft des Städtischen. Frankfurter Beiträge Bd. 4, Frankfurt/New York

Albers, Gerd (2004): Amerikanische Einflüsse auf die deutsche Stadtplanung. In: Ursula von Petz (Hg.): »Going West« – Stadtplanung in den USA – gestern und heute. Dortmunder 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.

- Altrock, Uwe; Hoffmann, Heike; Schönig, Barbara (Hg.) (2007): Hoffnungsträger Zivilgesellschaft. Governance, Nonprofits und Stadtentwicklung in den Metropolregionen der USA, Berlin.
- Auffarth, Sid (1995): Die Kunst des Möglichen. Zum 85. Geburtstag des Architekten Rudolf Hillebrecht. In: Hannoversche Allgemeine Zeitung vom 25. 2.1995, S. 19
- Benz, Arthur (2004): Governance. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung. 4. Aufl. Hannover S. 404 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
- Campbell, Scott; Fainstein, Susan (Hg.) (1996a): Readings in Planning Theory. Cambridge/Oxford
- Campbell, Scott; Fainstein, Susan (Hg.) (1996b): Readings in Urban Theory. Cambridge/Oxford
- Eisinger, Angelus (2006): Die Stadt der Architekten. Anatomie einer Selbstdemontage. Bauwelt Fundamente Bd. 131. Gütersloh u.a.
- Evers, Adalbert (1988): Shifts in the Welfare Mix – Introducing a new approach for the Study of Transformations in Welfare and Social Policy. In: Evers, A.; Wintersberger (Hg.): Shifts in the Welfare Mix. Wien
- Evers, Adalbert (1990): Im intermediären Bereich – Soziale Träger und Projekte zwischen Haushalt, Staat und Markt. In: Journal für Sozialforschung, 30. Jg., H. 2/1990
- Fehl, Gerhard (1979): Die Legende vom Stadtbaukünstler. Stadtgestalt und Planungsprozeß der Gropiusstadt in Berlin. In: StadtBauwelt, Heft 36, S. 275-28
- Fehl, Gerhard; Rodriguez-Lores, Juan (Hg.) (1983): Stadterweiterungen 1800-1875. Von den Anfängen des modernen Städtebaus in Deutschland. Hamburg
- 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.
- Fürst, Dietrich (2006): Entwicklung und Stand des Steuerungsverständnisses in der Regionalplanung. In Planung neu denken Bd. 1 (Selle 2006a), Dortmund, S. 117 ff.
- Fürst, Dietrich (2007a) Planungskultur. Auf dem Weg zu einem besseren Verständnis von Planungsprozessen? In: PNDonline Ausgabe III|2007 [<http://www.planung-neu-denken.de/>]
- Fürst, Dietrich (2007b): Governance, Einblicke in die Diskussion. In: Städte im Umbruch. Das Online-Magazin für Stadtentwicklung, Stadtschrumpfung, Stadtumbau & Regenerierung. Ausgabe 4/2007 [<http://www.schrumpfende-stadt.de/>]
- Ganser, Karl (2006): Alles geplant – was nun? In: Planung neu denken Bd. 1 (Selle 2006 a), S. 529 ff.
- Geißel, Brigitte (2007): Zur (Un-)Möglichkeit von Local Governance mit Zivilgesellschaft: Konzepte und empirische Befunde. In: Lilian Schwalb, Heike Walk (Hg.): Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe? Wiesbaden S. 23 ff.
- Gerkan, Meinhard von u.a. (2005): Ideale Städte – reale Projekte. GMP in China. Stuttgart
- Hardtwig, Wolfgang (1990): Soziale Räume und politische Herrschaft. Leistungsverwaltung, Stadterweiterung und Architektur in München 1870 bis 1914. In: Wolfgang Hardtwig; Klaus Tenfelde: Soziale Räume in der Urbanisierung, München, S. 59-153
- Haus, Michael (2007) Governance, Meta-Governance und die Transformation lokaler Institutionen. In: Lilian Schwalb, Heike Walk (Hg.): Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe? Wiesbaden S. 67 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
- Hoffmann-Axthelm, Dieter (1996): Planung, Investment, Politik. In: Martin Wentz (Hg.): Stadtentwicklung. Frankfurt New York
- Hoffmann-Axthelm, Dieter (2006): Planung zwischen Zerfall und Neuerfindung. In: Planung neu denken Bd. 1 (Selle 2006 a), S. 515 ff.
- Holtkamp, Lars (2007): Local Governance In: Arthur Benz u.a. (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden S. 366-377
- Holtkamp, Lars; Bogumil, Jörg (2007): Bürgerkommune und Local Governance. In: Lilian Schwalb, Heike Walk (Hg.): Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe? Wiesbaden S. 231 ff.
- Hutter, Gérard (2006): Strategische Planung. Ein wiederentdeckter Planungsansatz zur Bestandsentwicklung von Städten. In: RaumPlanung H. 128 (Oktober 2006) S. 210 ff.
- Kamleithner, Christa (2008): Planung und Liberalismus. In: *dérive*. Zeitschrift für Stadtforschung. H. 31 (April-Juni 2008) S.5 ff.
- Keller, Donald A.; Koch, Michael; Selle, Klaus (Hg.) (1993): Planungskulturen in Europa. Erkundungen in Deutschland, Frankreich, Italien und in der Schweiz. Darmstadt/Zürich
- Klemme, Marion; Selle, Klaus (2008): Alltag der Stadtplanung. Der kommunale Beitrag zur Entwicklung der Siedlungsflächen. Ein aufgaben- und akteursbezogener Forschungsansatz. PT\_Materialien Bd. 15 Aachen [Selbstverlag PT, als Download unter: [http://www.pt.rwth-aachen.de/images/stories/PT/Dokumente/Publikationen/pt\\_materialien\\_15.pdf](http://www.pt.rwth-aachen.de/images/stories/PT/Dokumente/Publikationen/pt_materialien_15.pdf)]
- Koll-Schretzenmayr, Martina (2006): Brownfield Redevelopment – Steuerungsmöglichkeiten, Rollen, Kooperationen. In: Planung neu denken Bd. 2 (Selle 2006 b), S. 394 ff.
- Krasmann, Susanne (2008): Foucaults Konzept der Gouvernementalität. Freiheit und Sicherheit, Einbindung und Exklusion. In: *dérive*. Zeitschrift für Stadtforschung. H. 31 (April-Juni 2008) S.10 ff.
- Läpple, Dieter (1998): Globalisierung – Regionalisierung: Widersprüche oder Komplementarität. In: Kujath, Hans Joachim (Hg.): Strategien der regionalen Stabilisierung. Berlin, S. 61 – 81
- Landeshauptstadt München; Münchner Stadtmuseum, Referat für Stadtplanung und Bodenordnung, Stadtarchiv München [Hg.] (2004): München wie geplant. Die Entwicklung der Stadt von 1158-2008. München
- Mayntz, Renate (1997): Soziale Dynamik und politische Steuerung: theoretische und methodologische Überlegungen. Frankfurt a.M./New York
- Mitscherlich, Alexander (1965): Die Unwirklichkeit unserer Städte. Anstiftung zum Unfrieden. Frankfurt
- Niethammer, Lutz (1979): Umständliche Erläuterungen der seelischen Störungen eines Communalbaumeisters in Preußens größtem Industriedorf. Oder: Die Unfähigkeit zur Stadtentwicklung. Frankfurt a.M.
- 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
- Ramge, Thomas (2006): Am Scheideweg. In: brand eins H. 9/2006, S. 126 ff.
- Reuter, Wolf (2004): Planung und Macht: Positionen im theoretischen Diskurs und ein pragmatisches Modell von Planung. In: Altrock, Uwe u.a. (Hg.): Perspektiven der Planungstheorie. Berlin, S. 57 ff.
- Reuter, Wolf (2006): Rittel revisited: oder von der Notwendigkeit des Diskurses. In: Planung neu denken Bd. 1 (Selle 2006a) S. 210 ff.
- Rodriguez-Lores, Juan (Hg.) (1980): Die Grundfrage der Grundrente. Stadtplanung von Ildefonso Cerdá für Barcelona und James Ho-

- brecht für Berlin. In: Stadtbauwelt H. 65 (19080) S. 29 ff.
- Sandercock, Leonie (1998): Towards Cosmopolis: Planning for multicultural cities. Chichester
- Schedler, Kuno; Gulde, Alexander; Suter, Simone (2007): Corporate Governance öffentlicher Unternehmen. Universität St. Gallen/Institut für Öffentliche dienstleistungen und Tourismus. St. Gallen
- Schimanck, Uwe (2007): Elementare Mechanismen. In: Arthur Benz u.a. (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden S. 29-45
- Schumacher, Fritz (1920): Kulturpolitik. Neue Streifzüge eines Architekten. Jena
- Selle, Klaus (Hg.) (1991): Der Beitrag intermediärer Organisationen zur Entwicklung städtischer Quartiere. Beobachtungen aus sechs Ländern Bd. 1-7. Darmstadt/Dortmund
- Selle, Klaus (Hg.) (2000): Arbeits- und Organisationsformen für eine nachhaltige Entwicklung. Bd. 1-4. Dortmund
- Selle, Klaus (2005): Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. edition stadt | entwicklung. Dortmund
- Selle, Klaus (Hg.) (2006a): Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Planung neu denken Bd. 1, Dortmund
- Selle, Klaus (Hg.) (2006b): Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen. Planung neu denken Bd. 2, Dortmund
- Selle, Klaus (2007): Neustart. Vom Wandel der shared mental models in der Diskussion über räumliche Planung, Steuerung und Entwicklung. In: disP H. 169 (2/2007) S. 17-30
- 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
- Wiechmann, Thorsten (2008): Planung und Adaption. Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken. Dortmund
- Wollmann, Hellmut (2002): Zur Doppelstruktur der lokalen Ebene: zwischen politischer Kommune und (zivil-)gesellschaftlicher Gemeinde. In: Haus, Michael (Hg.): Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik. Opladen S. 328 ff.
- Wollmann, Hellmut (2006): Das traditionelle deutsche Kommunalsystem – Auslaufmodell oder Erfolgsstory? In: Planung neu denken Bd. 1 (Selle 2006a), S. 292 ff.
- Zimmer, Annette (2007): Vom Ehrenamt zum Bürgerschaftlichen Engagement. Einführung in den Stand der Debatte. In: Lilian Schwalb, Heike Walk (Hg.): Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe? Wiesbaden S. 95 ff.

#### Links [Zugriff 17.2.2008]

Encyclopedia of Chicago | The Plan of Chicago  
<http://www.encyclopedia.chicagohistory.org/pages/10537.html>

Chicago Metropolis 2020  
<http://www.chicagometropolis2020.org/>

Masterplan Köln  
<http://www.masterplan-koeln.de/>





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

# Engagement und Möglichkeiten seiner Förderung

Engagement hat Konjunktur – zumindest, was öffentliche Aufmerksamkeit, Wertschätzung, und politische Erklärungen angeht. Man ist sich darüber einig, dass unsere Gesellschaft nicht ohne es auskommt, aber auch, dass sehr oft die Bedingungen dafür nicht günstig sind. Wo in der Ausbildung oder am Arbeitsplatz mehr Stress herrscht denn je, liegt es nahe, den Rest freier Zeit eher privat zu gestalten und das aktiv sein auf das zu konzentrieren, was beruflich weiterhilft. Problematisch wird es erst recht dort, wo mit dem eigenen Engagement auch etwas verändert werden soll – z.B. im Schulalltag, bei den Lebensbedingungen in der Gemeinde oder auch in Hinblick auf globale Trends wie in der Umweltentwicklung.

Der folgende Beitrag will zur Debatte um Engagement, speziell zur Frage, wie dieser weite Begriff näher fassbar gemacht werden und wie Engagement gefördert werden kann, einige grundsätzliche Hinweise geben. Es sind nicht einfach persönliche Überlegungen, sondern Elemente aus einer Debatte, die durchaus auch wissenschaftliche – theoretische und empirische – Bezüge hat, in den verschiedensten Bereichen öffentlich geführt wird und durch den Bericht einer vom deutschen Bundestag bestellten Kommission (Enquetekommission Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements) zusammengefasst und weiter intensiviert worden ist (vgl. auch die Literaturhinweise zum Beitrag).

Im Folgenden geht es also um Eckpunkte für das Vorhaben, Methoden zu entwickeln, um vor Ort, in Stadtteilen und Gemeinden den Blick für Engagement zu schärfen, es mit einer anderen Art von Bestandsaufnahme erfassen zu können und angemessene Mittel zu seiner Förderung zu finden. Deren Gebrauchswert mögen die am Projekt „Engagement im Quartier: Realitäten und Potenziale“ Beteiligten prüfen.

Prof. Dr. Adalbert Evers ist  
Inhaber des Lehrstuhls für  
Vergleichende Gesundheits-  
und Sozialpolitik an der  
Universität Giessen

## I. Zur Bedeutung von Engagement

### *Engagement – eine allgemeine Definition*

Engagement hat viele Gesichter und ist ein weites Feld; im allgemeinsten Sinne könnte man sagen, dass Engagement dort beginnt, wo Einzelne oder Gruppen Indifferenz überwinden – Gleichgültigkeit oder Teilnahmslosigkeit gegenüber den eigenen Lebensumständen oder dem Befinden anderer. Gesteigerte Aufmerksamkeit und Interesse können sich daran bemerkbar machen, dass man etwas zur Sprache bringt, aber auch darüber hinaus praktisch etwas unternimmt – manchmal allein, sehr oft aber in Gemeinschaft mit anderen. Eine allererste Unterscheidung lässt sich treffen zwischen Engagement, das in irgendeiner Form öffentlichkeitsbezogen ist (von der Nachbarschaftsinitiative bis zur transnationalen NGO) und jenem Engagement, das sich im Intimraum des Privatbereichs, etwa innerhalb von Familien, vollzieht. Letzteres bleibt hier außer Betracht.

Ob und inwieweit es zum Engagement außerhalb des Familien- und privaten Bekanntschaftskreises kommt, hängt sehr stark von der sozialen und politischen Kultur eines Landes und der dort jeweils agierenden Gruppen ab. Ist z.B. Engagement für andere ein hoch geschätzter Wert oder eher etwas, dem wenig Aufmerksamkeit gilt? Ist es für die Bürger selbstverständlicher Teil ihres Alltags und ihrer Lebensgewohnheiten oder eher etwas Besonderes, für das nur eine Minderheit von Mitbürgern sich ausdrücklich entscheidet? Lebt man in einer Gesellschaft mit starken und ausgeprägten Loyalitäten und Bindungen, so dass man sich z.B. seinen Mitbürgern verpflichtet fühlt? Gibt es „aktivierende“ Spannungen, Ansprüche und Konflikte, die engagiert und mehr oder minder zivilisiert mit anderen und gegen andere Gruppen ausgetragen werden? Oder passiviert die herrschende Ordnung eher, so dass sich die möglichen Akteure in den Routinen ihres privaten Lebens einigeln? Die möglichen Fragen sind endlos. Aber sie verweisen darauf, wie wichtig die Bedingungen sind, unter denen man lebt, die Geschichte eines Landes oder auch eines Stadtteils und die Macht immaterieller Faktoren, wie der Vorstellungen und Werte im Namen derer man etwas tut oder unterlässt. Einige soziologische Tatbestände ziehen sich quer durch alle hoch industrialisierten Demokratien, wie z.B. die viel beschworene Individualisierung und die damit einhergehende Unlust, sich in Engagements dauerhaft zu

binden. Aber jenseits davon gibt es manches, was national oder lokal eigentümlich ist – etwa die „deutsche Vereinskultur“.

Während Engagement in der öffentlichen Diskussion in der Regel mit ehrenamtlicher Tätigkeit gleich gesetzt wird – (heutzutage verstanden als individuelles sich Einsetzen für Anliegen, die ganz allgemein als wertvoll geschätzt werden), kann man historisch im Blick zurück auch ganz andere Formen entdecken – z.B. das leidenschaftliche politische und soziale Engagement, mit dem soziale Bewegungen damals wie heute als Kollektive bestimmte Werte und Positionen herausgefordert haben – Arbeitervereine damals, Bürgerinitiativen und Sozialprojekte heute.

Vor diesem Hintergrund lassen sich drei verschiedene Gesichter des Engagements unterscheiden:

- Engagement kann sich zunächst einmal eher in Formen der *Geselligkeit* und dem praktischen Mitarbeiten ausdrücken. Der größte Teil der in Deutschland empirisch erfassten Formen von ehrenamtlichem Engagement (etwas mit anderen unternehmen, ohne dabei auf geldwerte Gegenleistungen abzielen) vollzieht sich z.B. im Bereich Sport und Kultur: in Fußballvereinen, beim Singen im Chor oder Ähnlichem. Der Nutzen dieses sich gemeinsam mit anderen Engagierens ist vielfältig; ein reges Vereinsleben kann ein Stadtviertel trotz vieler sonstiger Unterschiede gewissermaßen „beiläufig“ zusammenzuhalten helfen; in solchen Kontexten fällt – beim Herrichten des Spielplatzes z.B. – sehr viel Engagement in Form von *Freiwilligenarbeit* an.
- Ein ganz anderes Engagement ist das des *sozialen und politischen* Engagements, der Suche nach Möglichkeiten zum Mitreden und Mitbestimmen – im Schulbeirat, auf Stadtteilversammlungen oder im Rahmen einer Amnesty-International-Initiative. Hier muss nicht unbedingt etwas praktisch getan oder jemandem direkt und persönlich geholfen werden; der Begriff Arbeit ist für viele dieser Tätigkeiten unpassend. Man spricht zu Recht nicht von Diskussions- oder Protestarbeit. Auch deshalb sollte man Engagement nicht einfach als unbezahlte Arbeit betrachten oder wie ein Arbeitsreservoir verwalten.
- Allerdings, oft ist in der Praxis die gerade vorgenommene analytische Unterschei-

ding zwischen „unpolitischem“ zusammen etwas Tun und politisch relevantem Handeln und Mitbestimmen wollen kaum möglich; es gibt viele Gruppen und Vereine (die vorherrschende Form der Organisation von Engagement, speziell in Deutschland) die gleichzeitig praktisch etwas tun *und* mitzureden beanspruchen – so wie z.B. der Elternförderverein einer Schule oder der Bürgerverein in einem Stadtviertel.

Wenn man ein erstes Fazit zieht, dann bedeutet das, sich beim Stichwort Engagement auch für die vielen oft eher unauffälligen und mitunter eher traditionellen Elemente einer Stadtteilkultur, etwa sein Vereinsleben zu interessieren. Das beinhaltet dann auch, anzuerkennen, dass Engagement ebenso oft darauf gerichtet ist, etwas zu bewahren wie etwas zu verändern; es kann konform aber auch kritisch sein und – man denke etwa an das lokale Engagement im Rahmen von Kirchengemeinden – oft sind die Grenzen hier fließend.

**Engagement muss nicht „bürgerschaftlich“ sein – es können verschiedene Seiten unserer vielschichtigen Identitäten im Vordergrund stehen**

Wenn Engagement so viele Anlässe und Gesichter hat, dann hat das auch damit zu tun, dass wir selbst als Akteure mehreres zugleich sind und aus unterschiedlichen Betroffenheiten heraus uns engagieren: als „Familienmenschen“ und lokale Mitbürger, Bundesdeutsche und Akademiker, engagierte Fachleute – und noch vieles mehr. Unsere Identitäten sind vielschichtig und so auch die Motive und Anlässe für Engagement. Beispielhaft kann man hier drei davon nennen.

Nur manchmal steht die politische Zugehörigkeit als Bürger eindeutig im Vordergrund – dort, wo man sich als Bürger der Bundesrepublik z.B. in der Welthungerhilfe, aber vor allem auch als Lokal-Bürger bei der Gründung einer Bürgerstiftung engagiert oder aber auch in den Ortsvereinen von Parteien.

Zusammenfassend führt das zu einer kritischen Betrachtung des heute so gern fast selbstverständlich benutzten Präfix „bürgerschaftlich“ („bürgerschaftliches Engagement“). Wenn man mehr oder minder jedes Engagement so bezeichnet, verliert dieses Adjektiv jegliche unterscheidende Bedeutung. Worauf es allerdings verweist, ist Folgendes: Auch wenn wir einmal als Quartiersbewohner, ein anderes Mal als Gewerkschaftsmitglied oder engagierte Frau agieren – wir sind

immer auch, ob wir wollen oder nicht, Bürger derselben (Bundes)Republik. Es gibt ein mehr oder minder großes bürgerschaftliches oder auch „ziviles“ Element im jeweiligen Engagement. So stoßen z.B. zu Recht Formen des Engagements auf Ablehnung, die rücksichtslos nur ein Partialinteresse herausstellen: das einer ethnischen Gruppe, eines Interessenverbandes etc.. Zu Recht wird verlangt, dass man Anliegen „zivilisiert“ vorträgt und auch beim Insistieren auf der eigenen Benachteiligung „Gemeinsinn“ unter Beweis stellt. Mit beidem ist die bürgerschaftliche Dimension oder Qualität des jeweiligen Engagements angesprochen, die auch bei einer Initiative, die primär im Namen ihrer kulturellen oder situativen Betroffenheit spricht, nicht ganz fehlen sollte.

**Motivationsbündel: Motive für das Engagement sind in der Regel gemischt**

Die gerade angesprochene Mehrdeutigkeit von Engagement und die Spannungen, die damit einhergehen, sind ein generelles Phänomen. Bei Engagement sind immer mehrere und gemischte Motive im Spiel.

Das heißt auch, dass Schwarz-Weiß-Kontraste von „Egoismus“ und „Altruismus“ wenig Sinn machen. Wenn man sich mit und für andere engagiert, können durchaus auch Eigeninteressen im Spiel sein. Aber sie sollten nicht im Vordergrund stehen.

- So ist es z.B. durchaus legitim, wenn man sich als Jugendlicher im Rahmen der eigenen Ausbildung und Berufsvorbereitung in verschiedenen Vereinen und Initiativen begrenzt engagiert und dabei im Hinterkopf hat, Bausteine für einen später am Arbeitsmarkt gut vorzeigbaren Lebenslauf zu erwerben.
- Fraglich ist es aber, wenn, wie heute oft üblich, Firmen ihre Manager in einen sozialen Kurzeinsatz schicken, wo sie in einer Art Kontrasterfahrung rasch etwas lernen sollen – Kooperation, zupackendes Handeln u. a. – was sich dann im Beruf wieder bezahlt macht; insoweit hier diejenigen, denen dabei „geholfen“ wird, zum bloßen Gegenstand für Eigeninteressen der Helfer (und deren Arbeitgeber) werden, verkehrt sich der Sinn von Engagement.

Im Bereich von Stadtplanung und Stadtteilentwicklung hat das Nachdenken über gemischte Motive für Engagement eine lange

Tradition. Man denke etwa an die Diskussion darüber, wann eine Bürgerinitiative aufhört diesen Namen zu verdienen und lediglich zu einem organisationsegoistischen Club wird, der nach dem St. Jakobs-Prinzip verfährt. Egoismus und Altruismus präsentieren sich hier mit der Spannung zwischen Organisationsegoismus und Gemeinwohlorientierung. Zumeist treten heute aber Fragen nach der Rolle von Eigeninteressen beim Engagement in Bezug auf Arbeit und Beruf auf. In Zeiten, wo jeder Einzelne das Patchwork seiner Ziele und biographischen Vorstellungen selber entwerfen kann und muss, hat alles mit allem zu tun. Bei der Zentralität und Entgrenzung von Fragen der Arbeit und des Berufes ist es dann auch nicht weiter verwunderlich, dass im Unterschied zu traditionellem außerberuflichem Engagement sich heute berufliche Interessen und Engagement immer mehr überschneiden. Die positive Seite ist, dass für viele die Frage nach gesellschaftlichem „Sinn“ und Selbstverwirklichung bei der Berufsarbeit eine wichtige Rolle spielt – Engagement kann in breiter Front in die Berufswelt einwandern. Dies dürfte gerade StadtplanerInnen nicht fremd sein. Die negative Seite ist, dass in Zeiten, wo auch hoch qualifizierte Mitbürger und Kolleginnen keinen Job finden, Engagement und ehrenamtliche Tätigkeiten immer mehr als zweitbeste Möglichkeit gedacht werden – in den Kommunen der neuen Bundesländer, wo sich lokale Freiwilligenagenturen finden, ist die Mehrzahl derer, die dort eine ehrenamtliche Tätigkeit nachfragen, arbeitslos. Damit geraten Welten und Motive durcheinander, die herkömmlicherweise getrennt waren – die Welt der Arbeit und die Welt des Engagements, die Priorität des eigenen persönlichen Nutzens und die Orientierung am Nutzen und den Bedürfnissen anderer. Vorschläge wie die, Platz für „Bürgerarbeit“ zu schaffen, reflektieren das – eine Debatte, die erst am Anfang steht.

### **Der Schlüsselbegriff Zivil- und Bürgergesellschaft**

So, wie man heute oft unbedacht „Engagement“ mit „bürgerschaftlich“ verbindet, verknüpft man den Begriff auch mit den Schlüsselbegriffen Zivil- und Bürgergesellschaft. Diese Begriffe machen Sinn, wann immer man eine Gesellschaft unter dem Blickwinkel diskutiert oder analysiert, inwieweit sie von Engagement geprägt ist, es fördert oder institutionalisiert hat. In dem Maße, wie das der Fall ist, wird Gesellschaft mehr oder minder stark zu einer Zivil- oder Bürgergesellschaft (beide Begriffe werden sehr oft synonym ver-

wendet). Gleichwohl gibt es auch hier – wie überall in der sozialwissenschaftlichen Diskussion – verschiedene konkurrierende Ausdeutungen von Bürger-/Zivilgesellschaft.

- Für die einen meint Zivil- oder Bürgergesellschaft eine Gesellschaft, die reich an Assoziationsformen (Vereinen u. Ä.) ist, also dem zentralen organisatorischen Vehikel für Engagement; sie besitzt dann neben Staat und Markt einen starken „Dritten Sektor“ von freien Trägern, sozialen Projekten und sozialer Mitarbeit, der nicht nur unter dem Blickwinkel von Partizipation, Einflussnahme und Demokratie bedeutsam ist, sondern vor allem auch sozialpolitisch und wirtschaftlich zählt – nach Maßgabe der sozialen Dienste und Angebote, die hier organisiert werden, der Beschäftigung, die hier ermöglicht wird, oder bei Baugenossenschaften und Kooperativen und anderen ähnlichen Elementen einer lokalen Ökonomie, auch in Terms von Arbeitsplätzen und Beschäftigungsmöglichkeiten.
- Für andere wiederum ist der Begriff der Zivil- und Bürgergesellschaft vor allem verknüpft mit der Vorstellung von einer Gesellschaft mit einer starken und unabhängigen politischen Öffentlichkeit, in der sich nicht nur organisierte Verbände und Interessenträger, sondern auch der einzelne Bürger einbringen kann, so dass das, was dann schließlich zu Forderungen von Parteien gebündelt und mehrheitlich parlamentarisch entschieden wird, möglichst viel gesellschaftlichen Vorlauf hat. In dieser Perspektive denkt man dann also weniger an freie Träger sozialer Dienste oder Bauvereine und ehrenamtliche „Arbeit“, sondern eher an NGOs, Konsumentenlobbies und neue Formen von Öffentlichkeitsarbeit – mithin auch an andere Formen des Engagements.
- In einer dritten Diskussionsorientierung wird Bürger- und Zivilgesellschaft als Begriff benutzt, der es einem aufgibt, Gesellschaften daran zu messen, inwieweit in ihnen bestimmte zivile Werte und Tugenden Einfluss gewonnen haben: Toleranz, Gemeinsinn, Aufmerksamkeit für die Belange anderer u. ä.. Und im Unterschied zu denen, die Engagement und Zivilgesellschaft vor allem an der Größe des Dritten Sektors messen zu können meinen, geht es hier nicht so sehr um einen Teil oder Sektor, sondern um die Gesellschaft als Ganzes. Mit anderen Worten: ziviles Verhalten, Rücksicht auf

Gemeinwohlbelange u. a. m. sollten nicht nur im „Zivilgesellschaftssektor“, sondern auch in der Wirtschaft und der professionellen staatlichen Politik etwas gelten – im wirtschaftlichen Bereich etwa in Form der Corporate Social Responsibility und Corporate Citizenship – freiwilligen Selbstbegrenzungen und Sozialverpflichtungen von Unternehmen, auch in Form der Förderung spezieller Projekte und Anliegen.

Bei Versuchen, Bestandsaufnahmen von Engagement im Quartier zu machen, wird jedes der drei gerade skizzierten Verständnisse den Blick anders lenken und in vieler Hinsicht können sie sich ergänzen. Im ersten Fall wird man vor allem Vereinsleben, Sozialinitiativen und ähnliches kartographieren; im zweiten Fall wird man sich dem sehr viel schwieriger zu erfassenden öffentlichen Leben im Quartier zuwenden – spielt Engagement da eine Rolle? Im dritten Fall wird man sich fragen können, inwieweit es etwa beim lokalen Gewerbe örtliche Bindungen und Loyalitäten gibt, die ein spezielles Engagementpotential darstellen.

#### ***Engagement und seine Formen sind eingelassen in die politische Kultur eines Landes***

Wenn man, wie beim Projekt „Engagement im Quartier“, orts-typische Besonderheiten von Engagement erfassen will, dann geht das kaum ohne eine Vorstellung von den Besonderheiten der politischen Kultur und Geschichte eines Landes überhaupt. Folgt man dabei den eingangs getroffenen Unterscheidungen, dann ist sowohl das Ausmaß der Beteiligung am politischen Leben (politisches Interesse und Partizipation) wie auch das Ausmaß der Beteiligung am alltäglichen sozialen Leben (Geselligkeit und Mitarbeit) von Bedeutung. Was ist hier typisch für Deutschland? Und was wäre für ein bestimmtes Gebiet und Quartier typisch?

Nähert man sich solchen Fragen unbefangen, dann wird man zunächst einer Reihe von (Vor)urteilen gewahr, die der Prüfung mal mehr, mal weniger standhalten. Als erstes wird wohl immer wieder erwähnt, wie viel mehr Engagement und Volunteering es z.B. in den Vereinigten Staaten gibt. Tatsächlich scheinen alle „Messungen“ zu bestätigen, dass es dort anteilig mehr Volunteers gibt. Aber es gibt dort wohl auch mehr Apathie gegenüber dem öffentlichen und politischen Leben, gemessen etwa an der Höhe der Wahlbeteiligungen und dem durchschnittlichen Wissen

über Vorgänge im In- und Ausland. Die nordischen Länder gelten vielen als Musterbeispiele von Sozialstaaten, die ihre Bürger eher nur verwalten; Studien zeigen aber, dass es hier weltweit den stärksten „Dritten Sektor“ gibt – nicht so sehr in Form von Hilfe und Dienstleistenden Vereinen, sondern mehr in Form von Bürgervereinigungen, über die Willensbildung, Commitment und Einflussnahme auf die Entscheidungsträger organisiert wird.

Besonderheiten in Hinblick auf Engagement und Möglichkeiten seiner Entwicklung gibt es nicht nur innerhalb eines Landes oder auch eines Quartiers sondern auch in Hinblick auf die ja nur lose miteinander verbundenen Politik- und Lebensbereiche, die in einem Quartier repräsentiert sind. In der Stadtplanung z.B. spielt Engagement traditionell eine andere Rolle als in der lokalen Schul- oder Kulturpolitik; Anstöße aus einem speziellen Feld (Quartiersmanagement) können auf andere Felder (lokale Jugendpolitik) übergreifen, aber auch isoliert bleiben. Wie in dem jeweiligen Politikfeld und bei den sie tragenden Verwaltungen und Professionellen Engagement verstanden wird, was es dort gilt und wie es beim Namen genannt wird, das ist für integrierte Strategien der Quartiersentwicklung äußerst wichtig.

An dieser Stelle sollte vor allem eines unterstrichen werden: die große Rolle der jeweiligen Geschichte und Vorgeschichte, im weiteren Umfeld, im Quartier und in den einzelnen Lebens- und Politikbereichen, die es beeinflussen und konstituieren. Alltagskulturen des Engagementverhaltens, oder, wie es in einer amerikanischen Studie einmal so anschaulich hieß „habits of the heart“ (Gewohnheiten des Herzens) bilden sich über lange Zeit, haben eine erstaunliche Resistenz gegenüber negativen Zeitumständen, können umgekehrt aber auch nicht von heute auf morgen mobilisiert werden. Die Kehrseite des schleichenden Verfalls so manchen Stadtquartiers ist auch der Umstand, dass sich der Aufbau von selbst tragenden Engagementstrukturen nur langsam vollzieht – kurzfristige Programme können so etwas anschieben helfen, aber weder bewirken, noch sichern. Einzelphänomene wie das Ausmaß von Aktivitäten im Schulbereich oder der Jugendkultur müssen unterschieden werden von komplexen Gesamtphänomenen – dem Stigma etwa, das ein Quartier insgesamt traditionell belastet („Problemviertel“) und das dann als Grenze auf feldspezifische Aktivierungsmöglichkeiten zurückwirkt.

## II. Möglichkeiten der Förderung von Engagement

Die bisherigen Überlegungen zur Reichweite des Begriffs Engagement und zu dem, was man im Einzelnen dazu rechnen könnte, haben indirekt bereits einen Einfluss auf das, was Förderung sein könnte – sei es nun durch die Politik oder durch Initiativen der Stadt- und Stadtteilplanung. Man findet nur, was man sucht – das gilt nicht nur in Hinblick auf den Wert „traditioneller“ und „unpolitischer“ Formen eines scheinbar bloß geselligen und freizeitbezogenen Engagements. Insoweit wurden also bereits einige Anstöße gegeben für herkömmliche Stadtteilanalysen ergänzende Bestandsaufnahmen des lokalen sozialen und zivilen Kapitals, mit dem man rechnen und arbeiten kann.

Wenn nun im zweiten Abschnitt direkt auf Förderstrategien eingegangen wird, geschieht das auch in Bezug zu den heute in Deutschland etablierten und verfestigten Sichtweisen von Engagement. Sie sind vor allem deshalb problematisch, weil sie sich in erster Linie auf Einzelpersonen, „ehrenamtlich Engagierte“ und kaum auf Projekte und Initiativen beziehen. Und weil sie sich überwiegend auf die Mobilisierung von Engagierten beziehen und nur sehr viel seltener auf die Öffnung von herkömmlichen Strukturen, Einrichtungen und Verfahren für vorhandenes und mögliches Engagement. Deswegen können die engagementhinderlichen Strukturen und Routinen von Institutionen und maßgeblichen Akteuren oft wenig geändert werden.

### **Es geht nicht allein um Ehrenamt und individuelles Engagement**

In Deutschland werden die Begriffe Engagement und Ehrenamt oft synonym gebraucht. Und während es eine relativ breite Diskussion und Berichterstattung über Ehrenamtliche, ihre Tätigkeit und deren Förderung gibt, rücken andere Formen und Bedeutungen von Engagement demgegenüber oft an den Rand. Der deutsche Begriff der Ehrenamts – ein Rekurs auf die Begriffsgeschichte soll hier weggelassen werden – bezeichnet in der Regel jenes Engagement, das individuell geleistet wird, in Form von konkreten Tätigkeiten erfolgt und auf Ziele gerichtet ist, die in der Regel allgemein anerkannt sind und wertgeschätzt werden.

- Es gibt jedoch auch *andere Formen von individuellem Engagement* mit unterschiedlicher Verbindlichkeit, die dabei nicht aus dem

Blick geraten sollten. Wichtig ist es z.B., nach dem Umfang (auch nur passiver) Mitgliedschaften zu fragen, denn sie dokumentieren zumindest eine Haltung oder Meinung. Aktives Engagement kann sich auch sporadisch statt regelmäßig äußern und statt in der „Zeitspende“ einer Tätigkeit auch in Form des Spendens. Schließlich kann Engagement auch bedeuten, Stiftungen zu unterstützen oder Leserbriefforen mit Zuschriften zu füllen. Auch beim individuellen sich Engagieren geht es also um mehr als das Ehrenamt.

- Außerdem, und das weiß jeder Planer, der einmal mit Vereinen und Verbänden vor Ort verhandeln musste, können Bürgersinn und *Engagement* nicht nur beim Einzelnen, sondern auch bei *Kollektiven* fehlen oder gefunden werden. Ein und derselbe Verein kann sich anfänglich gleichgültig, dann aber zunehmend „engagiert“ gegenüber einem Planungsanstoß oder einer Projektinitiative verhalten; Verbände können sich als egoistische Lobbys aber auch als „Corporate Citizens“ erweisen. Was immer man davon halten mag, wenn sich Wirtschaftsunternehmen und Verbände der Öffentlichkeit als engagierte Stifter, Spender oder sonst wie einem ethischen Kodex verpflichtete bürgerschaftlich engagierte Organisationen präsentieren – es verweist auf ein bislang wenig bearbeitetes Feld, nämlich das einer mehr oder minder bürgerschaftlichen und zivilen *Kultur des Engagements* der Interessenvertretung und *im Wirtschaftsleben* und unter den Organisationen der Gesellschaft.
- Schließlich gilt es zu berücksichtigen, dass viel Engagement *umstrittenen Themen* gilt, Anliegen und Gruppen, die man all zu lange missachtet oder gering geschätzt hat; wenn sich Minderheiten für ihre Rechte einsetzen oder einzelne Bürger Zivilcourage zeigen, dann ist auch das Teil der Engagementkultur. Und noch etwas darf nicht vergessen werden: Eine „engagierte Haltung“ kennt prinzipiell keine Abgrenzungen. Sie wird auch im Beruf gegenüber Chefs und Auftraggebern eine Rolle spielen oder auch im Konsumentenverhalten, auch wenn man außerhalb beruflicher und finanzieller Zwänge und Verpflichtungen in der Regel mehr Freiheiten hat, sich zu engagieren.

In Hinblick auf Fragen der Förderung meint das zunächst einmal, jenseits der bei Politikern aller Couleur beliebten Belobigung von

Ehrenamtlichen auch unbequeme Vereine und Initiativen durch Zuwendungen, auch finanzieller Art, zu unterstützen. Und es meint auch etwas, das nicht in Kategorien einer separaten „Aktion“ gefasst werden kann: Es geht insgesamt um einen bestimmten Handlungs-, Planungs-, Verwaltungs- und Politikstil, eine Kultur, die ermutigend und einladend wirken muss, wenn sie Engagement aktivieren will. In den öffentlichen Einrichtungen einer Kommune z.B. ein dem entsprechendes Klima der Aufmerksamkeit und Verantwortlichkeit zu fördern, kann sehr viel wichtiger sein, als Gelder für eine Ehrenamtsagentur abzugeben.

**Engagementförderung als Querschnittsaufgabe – Es geht nicht allein um spezielle Maßnahmen zur Engagementförderung**

Damit ist bereits angesprochen worden, dass Einzelmaßnahmen zur Engagementförderung nur sehr begrenzten Wert haben. Auch der Nutzen von Stadtteilplanungen, die Vereinskultur und Planungsbeteiligung in einem sozialpolitischen Brennpunkt fördern, ist letztlich begrenzt, wenn die dominierende Planungskultur der Stadt insgesamt immer stärker von Absprachen mit der Privatindustrie abhängig ist und mit Formen der Public-Private-Partnership operiert, wo die vertragliche Zusammenarbeit auf nicht öffentlichen Verfahren und Absprachen beruht. Natürlich kann die Kritik an der „Verinselung“ partizipativer und aktivierender Konzepte und die Forderung nach einer generell beteiligungsfreundlichen Gestaltung von Planungen und Einrichtungen quer durch die Politikbereiche ein ebenso richtiger wie folgenloser Allgemeinplatz sein. Aber es muss doch gefragt werden, in welchem Verhältnis Planungsalltag und Routinen auf der einen und die in den letzten Jahrzehnten immer wichtiger gewordenen Sonderprogramme und Modellprojekte stehen. Wird mit letzteren die Alltagskultur aufgeschlossen und verändert? Oder bieten sie in erster Linie nur einen schönen Schein, ein Make-up, das den Immobilismus des Gros der Planungen und Strukturen verdeckt?

Tatsächlich gäbe es aber in vielen Politikfeldern und Lebensbereichen Anlass und auch Möglichkeiten, das soziale Kapital von Engagement in seinen vielen verschiedenen Formen in Planungen und Einrichtungen einzubauen, *diese Einrichtungen im Quartier für Engagement zu öffnen*, so dass neben staatlicher Verantwortung und Marktmechanismen die

Mitverantwortlichkeit zivilgesellschaftlicher Akteure an Bedeutung gewinnt.

- Bei Kindertagesstätten ist es zum Beispiel oft gar nicht mehr möglich, ohne Elterninitiativen zu planen, und in der Konkurrenz verschiedener Angebote werden oft diejenigen einen Wettbewerbsvorteil haben, die Eltern Mitwirkungsmöglichkeiten geben.
- Von selbstständigen Schulen, die ihre Strategien stärker auf örtliche Gegebenheiten einrichten können, wird heute oft gesprochen – seltener aber von Schulen, die sich zum Quartier hin öffnen und dort einbinden – sei es nun in Richtung auf Betriebe als zukünftige Arbeitgeber, mit Blick auf Eltern-, Kultur- und Sportvereine als Stützen auf dem Weg zu Ganztagsangeboten, oder auch in der Form, dass mit „Service Learning“ soziales Engagement von Schülern als Lernfeld entdeckt und genutzt wird.
- Auch im Bereich von Arbeit und Arbeitsmarktintegration könnte Engagement eine größere Rolle spielen – gegen den aktuellen Trend, alles Spezialisten zu überlassen, die mit großflächigen Ausschreibungen Unternehmen für Trainings- und Bildungsmaßnahmen einwerben; warum nicht mit lokalen Unternehmen durch gezielte Ansprache das notwendige Kapital an Engagement erarbeiten, das es braucht, um z.B. Verträge zu Ausbildungsleistungen oder zur Übernahme einer begrenzten Zahl Langzeitarbeitsloser zu schließen? Warum nicht die Bedingungen für Initiativen verbessern, bei denen Arbeitslose im Kontext von Vereinen und Projekten wenn schon nicht bezahlte Arbeit, dann wenigstens eine sinnstiftende Tätigkeitsmöglichkeit finden?
- Der Kulturbereich könnte in vieler Hinsicht als Vorbild dienen: hier geht es nicht nur um Sponsoren aus dem Wirtschaftsbereich und deren Einfluss; die Mittel aus Fördervereinen der Bürger und Theater- oder Museumsbesucher, „fund- and friend raising“, können ein zusätzliches Element und Gegengewicht bilden; und so manche städtische Einrichtung im Kulturbereich kann einen besseren und attraktiveren Service bieten, wenn Engagement einbezogen wird.

Soweit einige Beispiele für einen neuen Wohlfahrts-/Planungs-/Governance- und Entwicklungsmix, in dem neben Staat und Markt auch die Potentiale und das Engagement von

Bürgergesellschaft und Communities eine Rolle spielen.

### III. Zum Schluss: Wasser in den Wein

Nur all zu leicht erscheint „mehr Engagement“ als so etwas wie ein Passepartout, um Türen zu allen möglichen Räumen des Wünschens und der Versprechungen zu öffnen. Tatsächlich gibt es aber handfeste Tendenzen, die der Aufwertung von Engagement im Wege stehen.

- Soziale Spaltungen in Gesellschaft, Stadt und Arbeitsmärkten drohen eine macht- und bedeutungslose Randbevölkerung hervorzubringen, die nur noch mit Apathie und Fluchten reagieren kann; und während im Alltag der Trend setzenden Mittelstandskultur Engagement oft wenig gilt, wird genau das solchen Randgruppen als Königsweg zur Verbesserung ihrer Lage präsentiert; gleichzeitig hat die „Entgrenzung“ arbeitsmarktbezogener Leistungsanforderungen zur Folge, dass nicht etwa nur Kinderwünsche zurückstehen müssen, sondern auch alles andere nicht-familiäre Engagement, soweit es dem Zwang zum Fortkommen nicht dienlich ist; vieles in unseren gegenwärtigen Stadtgesellschaften begünstigt „Aussteiger“ aus Bezügen zu und Verpflichtungen gegenüber anderen – nicht nur „unten“ sondern auch „oben“.
- Dort wo man auf Engagement trifft, gibt es Wandlungsprozesse, die oft einschneidender und negativer sind als die oft behauptete Unwilligkeit der heutigen Individualisten, sich im Engagement auch zu binden; aus Wohlfahrtsverbänden aber auch Studien in anderen Ländern wird von der Zunahme von solchen Gruppen und Initiativen in der weiten Engagementlandschaft berichtet, die nur die eigenen Belange im Auge haben; Gruppen und Initiativen mit übergreifenden Anliegen und Themen und dem Anliegen, *anderen* zu helfen, nehmen demgegenüber ab; das schwächt das, wie man in der internationalen Diskussion sagt, „bridging“ gegenüber dem „bonding“ social capital, also die gesellschaftsintegrierenden und solidarischen Momente gegenüber dem Zusammenhalt innerhalb einzelner Gruppen; Zivilgesellschaft und Engagement haben Schwierigkeiten, mehr politisches Gewicht zu erlangen, wenn sie jeweils nur mit begrenzten Horizonten und kleinteilig operieren; denn für einen nachhaltigen Wandel in der Politik braucht es auch mächtige und

stabile Partner und Widersacher, wie einst Gewerkschaften oder Sozialverbände; mit NGOs wie Greenpeace oder Umweltorganisationen wie dem Bund Naturschutz und Umwelt ist man in bestimmten Politikbereichen möglicherweise auf dem Weg dazu.

Ironischerweise kann aber gerade die disparate, vergleichsweise machtlose und instabile Natur so vieler Engagementformen, Initiativen und experimenteller Beteiligungsmuster sie zum attraktiven Partner kommunaler und staatlicher Politiken und Programme machen. Denn einerseits haben sie etwas vorzuweisen, das in der Politik selten geworden ist: moralischen Kredit und Vertrauenswürdigkeit. Warum sollte sich Politik nicht durch Kooperation auch davon bedienen? Andererseits ist das umso leichter, als solche Gruppen und Initiativen oft auf jeden Euro angewiesen und für jede Anerkennung dankbar sind, so dass die Bedingungen der Kooperation durch sehr asymmetrische Machtverteilungen geprägt werden. Was bleibt dann aber von den Zielen vergleichsweise kleiner engagierter Gruppen und Akteure, wenn sich staatliche Förderprogramme ihrer bemächtigen und sie lediglich als „Illustratoren“ für vorgefertigte Konzepte (z.B. „Generationenhäuser“) benutzen? Natürlich können sie versuchen, ihren Anliegen treu zu bleiben und mit einem cleveren „Program-hopping“ mal hier und mal dort wieder Ressourcen aufzutreiben. Aber ein derartiger Erfolg im Rahmen einer von Politik- und Verwaltungsspitzen inszenierten Zivilgesellschaft wäre doch etwas mager, oder?

#### Literatur zur weiteren Vertiefung

- Eine Fundgrube für Definitionen, Porträts der Entwicklung von Engagement in verschiedenen Bereichen, von Problemen und Aufgaben bietet ein umfangreicher Band: Enquetekommission Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements 2002: Bürgerschaftliches Engagement – Auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Leske und Budrich, Opladen
- Eine sorgfältige empirische Vermessung von Umfang und Formen des individuellen Engagements in der Bundesrepublik heute bieten: Gensicke, Thomas / Picot, Sibylle, Geiss, Sabine (2006): Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999–2004. Verlag für Sozialwissenschaften, Opladen

- Einen guten Einblick in die Debatten zu gegenwärtigen Schauplätzen und Kontroversen, aber auch Entwicklungsmöglichkeiten von Engagement bietet das Heft 2/2007 des „Forschungsjournal Neue soziale Bewegungen“ zum Thema: „Bürgergesellschaft – Wunsch und Wirklichkeit“.





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

# Von Bürgern für Bürger

**Bürgerstiftungen entwickeln sich dynamisch und stehen vor Professionalisierungsbedarf**

Bürgerstiftungen erfreuen sich in Fachkreisen und Medien großer Aufmerksamkeit. Erstmals hat die Bürgerstiftung systematisch und konzeptionell die Stiftungsidee um assoziative Elemente von »Stiftungsmitgliedern« ergänzt. Bei potentiellen Stiftern, Spendern und ehrenamtlich Engagierten ist sie in den zehn Jahren ihres Bestehens zu einer attraktiven Alternative zu der Vielzahl der Vereine und traditionellen Stiftungen geworden.

## **Bürgerstiftungen in Deutschland. Fakten und Trends**

Zum zweiten Mal hat Ende letzten Jahres die Aktive Bürgerschaft mit dem »Länderspiegel Bürgerstiftungen« die Entwicklung von Bürgerstiftungen in Deutschland, insbesondere in den einzelnen Bundesländern, dokumentiert. Aufnahme in die »Länderspiegel« finden alle Bürgerstiftungen, die jeweils bis zum 31.08. eines Jahres rechtlich anerkannt waren und den »10 Merkmalen einer Bürgerstiftung« des Bundesverbandes Deutscher Stiftungen entsprechen. Die Aktive Bürgerschaft prüft für den »Länderspiegel Bürgerstiftungen« die Satzungen und erhebt Kontakt-, Finanz- und weitere Daten bei den Bürgerstiftungen. In diesem Jahr haben mehr als 78 Prozent der zum 31.08. bekannten 196 Bürgerstiftungen den Fragebogen beantwortet. Die wichtigsten Daten sind auch online über die von der Aktiven Bürgerschaft entwickelte »Umkreissuche Bürgerstiftungen« zugänglich.

Im Jahr 2006 erreichte die Bürgerstiftungsentwicklung in Deutschland ihren bisherigen Höhepunkt. In jeder Arbeitswoche wurde eine neue Bürgerstiftung gegründet. In mehr als 196 Städten, Gemeinden und Regionen sind zum Stichtag 31.08.2007 Bürgerstiftungen aktiv (Hellmann 2007; sowie alle weiteren Zahlen). Fast doppelt so viele wie drei Jahre zuvor, fast viermal so viele wie noch vor fünf Jahren. Nach den USA gibt es inzwischen in Deutschland die meisten Bürgerstiftungen weltweit.

In allen Bundesländern existieren zum 31.08.2007 Bürgerstiftungen, die meisten in den Bundesländern Nordrhein-Westfalen (57), gefolgt von Baden-Württemberg (45) und Niedersachsen (33). Schlusslichter sind Sachsen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg mit je zwei Bürgerstiftungen. Positiv hervorzuheben ist die Entwicklung in Baden-Württemberg, wo sich die Anzahl der Bürgerstiftungen, die den »10 Merkmalen« entsprechen, innerhalb eines Jahres fast verdoppelt hat, womit Baden-



Dr. Stefan Nährlich ist Wirtschaftswissenschaftler und Geschäftsführer der Aktiven Bürgerschaft, des Kompetenzzentrums für Bürgerengagement der Volksbanken und Raiffeisenbanken. Dozent im Studiengang »Master of Nonprofit-Management and Governance« an der Universität Münster und Beirat der GLOCALIST Medien für Wirtschaftsethik.

Dieser Beitrag ist erschienen in: FJNSB, Heft 1 – Januar 2008, S. 113-117

Württemberg bei den Neugründungen vorn liegt.

Der Zugang der Menschen zu Bürgerstiftungen variiert regional stark. Aktuell leben in Deutschland 38 Prozent der Bevölkerung (30,7 Millionen) in einer Region, in der eine Bürgerstiftung aktiv ist. Betrachtet man hingegen die flächenmäßige Verbreitung, so lässt sich feststellen, dass lediglich 18 Prozent der Gesamtfläche Deutschlands von Bürgerstiftungen bedeckt sind. Bürgerstiftungen sind in Deutschland demnach verstärkt in Ballungsgebieten zu finden.

Der langfristige Vermögensaufbau ist das vornehmliche Ziel von Bürgerstiftungen. Die Aktive Bürgerschaft berechnet das Gesamtvermögen der deutschen Bürgerstiftungen aktuell auf 84,1 Millionen Euro, im letzten Jahr waren es noch 60,5 Millionen Euro. Ein Viertel des aktuellen Vermögens liegt in den verwalteten Treuhandstiftungen (21,4 Millionen Euro). Mit einem Vermögenszuwachs von 38,9 Prozent innerhalb eines Jahres sind die Bürgerstiftungen beim Ausbau des »bürgergesellschaftlichen Eigenkapitals« ein gutes Stück vorangekommen. Die erfolgreiche Vermögensentwicklung zeigt, dass engagierte Bürger das Stiftungsmodell der Bürgerstiftung gut annehmen und den Stiftungen immer mehr Vermögen zur Verfügung stellen. Die Aktive Bürgerschaft erwartet, dass das Vermögen im nächsten Berichtszeitraum zum 31.08.2008 erstmals einen dreistelligen Millionenbetrag erreichen und auf über 100 Millionen Euro ansteigen wird.

Sechzehn Bürgerstiftungen verfügen bereits über ein Stiftungsvermögen in Millionenhöhe. Im Durchschnitt halten die Bürgerstiftungen ein Stiftungskapital von 429.096 Euro. Allein die zehn vermögendsten Bürgerstiftungen verwalten allerdings 35,5 Millionen Euro und somit 42,2 Prozent des Gesamtvermögens (2005 hatten die 10 kapitalstärksten Bürgerstiftungen noch knapp 28 Millionen Euro), während fast zwei Drittel der Bürgerstiftungen über ein Stiftungskapital von weniger als 250.000 Euro verfügen. Die durchschnittliche Kapitalausstattung der ostdeutschen Bürgerstiftungen liegt deutlich unter der der Bürgerstiftungen in den alten Ländern.

#### **Bürgerstiftungen zwischen Innovation und Herausforderung**

In keinem anderen Land entwickeln sich die Bürgerstiftungen so dynamisch wie hierzu-

lande. Sie sind in mehrfacher Hinsicht eine institutionelle Innovation in der Organisationslandschaft der deutschen Bürgergesellschaft. Die Gründung und Entwicklung der Bürgerstiftungen kann als Import des US-amerikanischen Vorbildes der Community Foundation verstanden werden, deren »Export« in unterschiedlichen Adaptionsformen und unter Anknüpfung an verschiedenste Traditionen weltweit Absatz findet. Die Gründungs- und Startphasen von Bürgerstiftungen in Deutschland ähneln eher individuellen unternehmerischen Start-ups und unterscheiden sich auch insofern von vergleichbaren, meist politisch initiierten und in Form von öffentlich geförderten Modellvorhaben umgesetzten institutionellen Neuerungen. Auch in Hinsicht auf das Stiftungsrecht stellen Bürgerstiftungen ein Novum dar: Es handelt sich nicht um ein vom Gesetzgeber vorgesehenes und vorgegebenes Modell, sondern sie sind aus der Praxis heraus entstanden. Erstmals wurde im Modell der Bürgerstiftung systematisch und konzeptionell die Stiftungs-idee um assoziative Elemente einer Gemeinschaft von Stiftern ergänzt. Umsetzung findet dies sowohl im Konzept einer »Stiftung von Bürgern für Bürger« als auch in der Organisationsstruktur der Bürgerstiftungen. Mit ihrem erklärten Anliegen, bürgerschaftliches Engagement vor Ort zu mobilisieren und langfristig zu fördern, verfolgen die Bürgerstiftungen implizit ein Ziel, wie es auch anderen engagementfördernden Infrastruktureinrichtungen zugeschrieben wird. Neu ist hierbei der segment- und zielgruppenübergreifende Ansatz der Bürgerstiftungen, die gemäß ihrer konstitutionellen Verfassung bürgerschaftliches Engagement durch eine breite Vielzahl von Förderzwecken unterstützen können (Nährlich/Strachwitz 2005).

Gut zehn Jahre nach Gründung der ersten deutschen Bürgerstiftung ist das Modell der Bürgerstiftung angekommen und angenommen. Viele haben dazu einen wichtigen Beitrag geleistet: Gründer, Stifter und Aktive in den Bürgerstiftungen, Berater, Dienstleister und Interessenvertreter in »Support-Organisationen« ebenso wie Multiplikatoren in Wissenschaft und Medien, Wirtschaft und Politik, die dem Bürgerstiftungsmodell Aufmerksamkeit und Unterstützung haben zukommen lassen. Die nächste Dekade wird nicht nur von zahlreichen weiteren Neugründungen von Bürgerstiftungen geprägt sein, sondern wird die Bürgerstiftungslandschaft insgesamt vor neue Herausforderungen stellen.

### Positionierung: Bürgerstiftungen und Staat

Der langfristige Aufbau von Stiftungsvermögen und die autonome Entscheidung über deren Verwendung durch die Bürgerstiftungen selbst bietet eine echte Chance zur Stärkung bürgerschaftlichen Engagements in diesem weitgehend staatsnah organisierten und finanzierten Sektor Bürgergesellschaft. Die privaten Bürgerstiftungen bewegen sich dabei oft auf einem schmalen Grat, sich finanziell für das Gemeinwohl in einer Kommune engagieren zu wollen, ohne sich durch die öffentliche Hand instrumentalisieren zu lassen. In zahlreichen Leitbildern, Satzungen und Veröffentlichungen von Bürgerstiftungen wird dieses Spannungsverhältnis thematisiert.

Im vergangenen Jahr hatten wir im »Länderspiegel Bürgerstiftungen 2006« auf die aus unserer Sicht problematische Entwicklung der Bürgerstiftungen in Baden-Württemberg hingewiesen. Abgesehen von Einzelfällen in nahezu allen anderen Bundesländern gab es eine systematische »Kommunalisierung« des Bürgerstiftungskonzeptes nur in diesem Bundesland. In Baden-Württemberg wurden bis Ende August 2006 noch genauso viele kommunale wie unabhängige Bürgerstiftungen gegründet, wobei die Reichweite der Einflussnahme einer Kommune dabei variierte. Teilweise wird in der Satzung der Bürgerstiftung die Bildung des Vorstandes der Bürgerstiftung durch den jeweiligen Oberbürgermeister und die jeweiligen im Rat vertretenen Fraktionsvorsitzenden einer Stadt festgeschrieben, teilweise wird die Wahl wesentlicher Organmitglieder einer Bürgerstiftung an den Gemeinde- bzw. Stadtrat übertragen. Im »wohlverstandenen Eigeninteresse«, so haben wir seinerzeit angemerkt, sollte von der jahrzehntelang geübten Praxis, bürgerschaftliches Engagement in erster Linie funktional staatsentlastend zu sehen, Abstand genommen werden. Publikationen, die einer »kommunalen Bürgerstiftung« praktisch und legitimatorisch den Weg zu bereiten versuchen, sind aus unserer Sicht kontraproduktiv. Selbstverständlich gilt die Wahrung der Unabhängigkeit der Bürgerstiftungen auch gegenüber anderen Einzelinteressen.

Offenbar findet diese Perspektive durchaus Zustimmung. Erstmals hat eine Bürgerstiftung über die häufig in der Satzungspräambel formulierte Unabhängigkeit hinaus explizit in ihren Statuten festgelegt, dass kommunale Amts- oder Mandatsträger keine Funktionen in der Bürgerstiftung bekleiden können, so-

lange sie ihr kommunales Amt oder Mandat ausüben. Auch bei den sehr vielen in den letzten zwölf Monaten neu gegründeten Bürgerstiftungen in Baden-Württemberg ist festzustellen, dass die sogenannten »10 Merkmale einer Bürgerstiftung« des Bundesverbandes Deutscher Stiftungen von der überwiegenden Zahl der neuen Bürgerstiftungen erfüllt werden. Von den 25 von uns für die Neuaufnahme in den Länderspiegel 2007 geprüften Bürgerstiftungssatzungen aus Baden-Württemberg entsprechen 20 den o.a. Merkmalen.

### Profilierung: Bürgerstiftungen und Selbstverständnis

Welches Bild haben Engagierte und Außenstehende von Bürgerstiftungen in Deutschland? Ein Kommunikationsprojekt der Universität der Künste Berlin ist dieser Frage einmal beispielhaft nachgegangen und attestierte eine zum Teil deutliche Diskrepanz in der Selbst- und Fremdeinschätzung. Dies ist aufgrund der noch jungen Entwicklung und des weitgehenden Fehlens entsprechender Traditionen, an die anzuknüpfen wäre, wenig verwunderlich. Gleichzeitig zeigt dies aber umso mehr die Herausforderungen der künftigen Entwicklung. Jede Bürgerstiftung wird ihr eigenes Profil entwickeln (müssen), um im Wettbewerb um finanzielle Zuwendungen, persönliches Engagement und öffentliche Aufmerksamkeit mit anderen gemeinnützigen Organisationen mithalten zu können. Viele deutsche Bürgerstiftungen versuchen gegenwärtig, über den Weg operativer Projektarbeit ihr Profil zu schärfen, auch um gegenüber potentiellen Stiftern und Zustiftern eine konkrete Mittelverwendung kommunizieren zu können. Dieses Vorgehen erfordert häufig einen hohen personellen bzw. zeitlichen Einsatz der Engagierten. Gleichzeitig begünstigt es tendenziell eher die Orientierung an »Best Practice« anderer Bürgerstiftungen als an der Entwicklung oder Unterstützung lokal bzw. regional notwendiger innovativer Ansätze zur Lösung gesellschaftlicher Probleme. Dieser Entwicklung und der Gefahr, im Wesentlichen als Träger von Projekten gesehen zu werden, muss durch aktives Management der Bürgerstiftungsghremien entgegengewirkt werden. Die sehr anspruchsvolle Aufgabe für die Zukunft wird es sein, den verschiedenen Funktionen, die Bürgerstiftungen idealtypisch wahrnehmen, besser gerecht zu werden und hierüber ein eigenständiges Profil der Bürgerstiftungen zu gestalten.

Um diese Entwicklung mit zu unterstützen, hat die Aktive Bürgerschaft in 2007 umfangreich Zeit und Know-How für die Entwicklung eines strategischen Managementinstrumentes auf Basis des Modells der Balanced Scorecard (BSC) investiert. Im vergangenen November haben wir den »BürgerStiftungs-Check« öffentlich vorgestellt und Anfang dieses Jahres allen Bürgerstiftungen zur Verfügung gestellt. Die BSC-Matrix des BürgerStiftungsCheck umfasst insgesamt 30 zentrale Indikatoren für die optimale strategische Steuerung einer Bürgerstiftung, die sich auf fünf sogenannte Perspektiven verteilen. Hierzu gehören »Finanzen« (Vermögen und Einnahmen), »Förderung« (Bürgerengagement und Bürgergesellschaft), »Kundenorientierung« (Dienstleister für Stifter und Spender), »interne Organisationsprozesse« (Management und Governance) und »Weiterentwicklung« (Personen und Ziele). Im Ergebnis lassen sich dann die in den fünf Perspektiven formulierten Ziele anhand der jeweiligen Zielvorgaben, der angewandten Maßnahmen und des angelegten Grades der Zielerreichung in Form einer Ampelsteuerung derart bewerten, dass im Überblick erkennbar ist, wo strategischer Handlungs- bzw. Steuerungsbedarf besteht.

Professionalisierung: Bürgerstiftungen und Wachstum Bürgerstiftungen sind Stiftungen, die explizit auf Vermögenswachstum und Ausweitung ihrer Aktivitäten angelegt sind. Nach dem zum 01.01.2000 in Kraft getretenen »Gesetz zur steuerlichen Förderung von Stiftungen« (Stiftungssteuerreform) hat am 21.09. letzten Jahres auch der Bundesrat dem »Gesetz zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements« zugestimmt, das damit rückwirkend zum 01.01.2007 in Kraft getreten ist. Die darin beschlossenen weiteren steuerlichen Anreize begünstigen sowohl neu zu gründende Bürgerstiftungen als auch Zustiftungen in das Vermögen bereits bestehender Bürgerstiftungen. Zudem wird die Spendenabzugshöhe ebenso angehoben wie die Besteuerungsgrenze für wirtschaftliche Geschäftsbetriebe, die keine Zweckbetriebe sind. Die Rahmenbedingungen für das finanzielle Wachstum der Bürgerstiftungen sind damit weiter verbessert worden. Wie wir schon an verschiedenen Stellen angemerkt haben, befinden sich in Deutschland einige Bürgerstiftungen bereits in der »Lücke« zwischen der nicht mehr effektiv ehrenamtlich zu bewältigenden Aufgabenwahrnehmung und der noch nicht finanzier- und legitimierbaren Einstellung bezahlter Mitarbeiter. Deren Zahl

wird naturgemäß steigen, wobei wir auch die Hoffnung haben, dass es zunehmend gelingen wird, potentielle lokale und regionale Stifter und Spender von der Notwendigkeit von Investitionen in den Aufbau schlanker aber wirksamer Strukturen zu überzeugen. Die Entwicklung des Fundraisings einiger Bürgerstiftungen zeigt bereits jetzt die Grenzen der Gewinnung von Zustiftern und Spendern aus dem Kreis der persönlichen Bekannten von Bürgerstiftungsaktiven und der Nutzung der eigenen Netzwerke. Die Erreichung größerer und breiterer Bevölkerungsteile erfordert einen steigenden personellen und finanziellen Einsatz und wird auch verstärkte Anforderungen an Transparenz und Vertrauenswürdigkeit mit sich bringen. Die Debatte über Corporate Governance im gemeinnützigen Bereich deutet darauf hin. Verantwortungsvolle Führung und Transparenz, interne Kontrolle der Qualität von Entscheidungen, klare Trennung von Management und Aufsicht sind hier einige der Herausforderungen, denen sich auch die Bürgerstiftungen werden stellen müssen (Nährlich 2007).

#### Literatur

Hellmann, Bernadette (2007): Bürgerstiftungen in Deutschland: Fakten und Trends 2007. In: Aktive Bürgerschaft (Hrsg.): Länderspiegel Bürgerstiftungen. Fakten und Trends, 2. Auflage, Berlin Oktober 2007. Download: [www.aktive-buergerschaft.de/vab/informationen/ratgeber/](http://www.aktive-buergerschaft.de/vab/informationen/ratgeber/)

Nährlich, Stefan/Strachwitz, Rupert Graf (2005): Zur Standortbestimmung von Bürgerstiftungen und Zivilgesellschaft. In: Stefan Nährlich, Rupert Graf Strachwitz, Eva Maria Hinterhuber und Karin Müller (Hrsg.): Bürgerstiftungen in Deutschland - Bilanz und Perspektiven. Wiesbaden, VS-Verlag. Reihe Bürgergesellschaft und Demokratie, S. 9-23.

Nährlich, Stefan (2007): Rechenschaft und Governance. Wie sich Stiftungsarbeit legitimiert. In: »Themenpaket Bürgerstiftungen« der Heinrich-Böll-Stiftung. Onlinebeitrag in der Kommunalpolitischen Infothek. <http://www.kommunale-info.de/asp/linkcheck.asp?CMSId=3264>

Umkreissuche Bürgerstiftungen. Online Verzeichnis aller Bürgerstiftungen in Deutschland. Sortierung nach Bundesländern, Postleitzahl und Namen. Suchfunktion nach Bürgerstiftungen im näheren Umkreis von 30, 50 und 100 Kilometern. Kontakt-, Finanz- und

weitere Daten zu den meisten Bürgerstiftungen. Link:  
[www.aktive-buergerschaft.de/bsi/service/bsideutschland/](http://www.aktive-buergerschaft.de/bsi/service/bsideutschland/)





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

# Einerseits und andererseits – das ist Fürstenwalde

## 1. Fürstenwalde – ein Kurzporträt

„Einerseits und andererseits“ – so wirbt die ostbrandenburgische Mittelstadt Fürstenwalde/Spree in ihrer Imagebroschüre und beantwortet damit die Frage: Wie kann sich eine Stadt, die von allem etwas zu bieten hat, darstellen, ohne dass eine einzelne Funktion oder Eigenschaft prägender wirkt als alle anderen? Fürstenwalde bietet Vielfalt und Kontraste, profitiert sehr von der Nähe zur Metropole Berlin, ist aber keineswegs nur deren Vorstadt oder gar Schlafzimmer. Nicht wenige Bewohner von Fürstenwalde und Umgebung fahren sogar selten oder nie nach Berlin, weil ihnen die eigene Stadt alles bietet, was sie brauchen oder wollen: vom Ausbildungsplatz bis zum Zoohändler, von der Autowerkstatt bis zum Zahnarzt, vom Amtsgericht bis zur Zirkusvorstellung. Fürstenwalde, am östlichen Rand der Stadtregion Berlin und am westlichen Rand der Grenzregion zu Polen gelegen, ist einerseits – im Verhältnis zu Berlin – eine sehr kleine Stadt, aber andererseits – für Ostbrandenburg – ein Mittelzentrum mit fast großstädtischer Angebotsvielfalt.

Als landesplanerisch festgelegtes Mittelzentrum in einem ländlich geprägten Umfeld hat Fürstenwalde eine hervorgehobene Bedeutung als Standort für Handel und Dienstleistungen, aber weiterhin auch für das produ-

zierende und verarbeitende Gewerbe – trotz der großen Arbeitsplatzverluste in der Nach-Wendezeit. Weitere Schwerpunkte sind Wohnen, Bildung und Freizeit. Begünstigt wurde und wird die Entwicklung Fürstenwaldes durch seine Lage an drei wichtigen internationalen Verkehrswegen: der Spree (Bundeswasserstraße), der Bahnstrecke Berlin – Frankfurt (Oder) – Warschau und der Autobahn A12 (zugleich Europastraße E30). Mit fast 34 000 Einwohnern ist Fürstenwalde die siebtgrößte unter 23 Mittelstädten im Land Brandenburg (Stand 2002). Die 13 000 Arbeitsplätze verteilen sich auf viele Branchen und Unternehmen (Tab. 1). Täglich 7 100 Pendler gegenüber 5 200 Auspendlern zeigen die Zentralität der Stadt – trotz ihrer Berlin-Nähe.

Fürstenwalde „steht gut da“ und hat dennoch die typischen Probleme ostdeutscher Städte: Die durchschnittliche Arbeitslosenquote liegt über 16 % (Brandenburg: 20 %, Deutschland: 12 %), und 14 % der fast 17 000 Wohnungen stehen leer – Tendenz steigend. Als Folge des „Nach-Wende-Geburtenknicks“ sank die Schülerzahl von 1994 bis 2004 trotz relativ stabiler Einwohnerzahl um 1 500 bzw. 26 %. Bebaute wie unbebaute Grundstücke verwaisten wegen ungeklärter Eigentumsverhältnisse



Anne Fellner,  
Beigeordnete  
Stadt Fürstenwalde/Spree



Christfried Tschep  
Planergemeinschaft

Dieser Beitrag ist erschienen  
in: Informationen zur  
Raumentwicklung,  
Heft 8.2005 S. 537-547



LEP eV Brandenburg-Berlin

Quelle: Land Brandenburg, bearbeitet im BBR

Fürstenwalde/Spree  
2004

bzw. noch nicht entschiedener Restitutionsansprüche oder abgelehnter Kreditanträge, wenn hier auch die Tendenz abnehmend ist. Und es gibt trotz sehr beachtlicher Konversionserfolge noch immer große Militärbrachen mit verfallenden Bauten und Munitionsbelastung: „Betreten verboten. Lebensgefahr!“ Die Nähe zu Berlin ist für die Entwicklung von Fürstenwalde eine Determinante, deren Gewicht in den letzten beiden Jahrhunderten mit dem Ausbau der Verkehrswege in die Hauptstadt stetig zugenommen hat. Um aber die Charakteristika Fürstenwaldes und die Unterschiede im Vergleich zu anderen Mittelstädten der Stadtregion Berlin erklären zu können, sind auch die naturräumlichen Potenziale und die Geschichte der Stadtentwicklung sowie die aktuelle Stadtentwicklungspolitik zu betrachten.

## 2. Berlin ist weit und doch so nah

Schon immer waren Fürstenwalde und Berlin über die Spree miteinander verbunden. Diese Lagegunst verbesserte sich 1842 mit der Inbetriebnahme der Bahnstrecke Berlin-Frankfurt (Oder) noch einmal entscheidend: Fürstenwalde bekam als eine der ersten Städte Brandenburgs einen Bahnhof und zugleich eine attraktive Anbindung an Berlin, damals Haupt-

stadt Preußens. Für Fürstenwalde hatte dies seinerzeit vielfältige Folgen, wie die drei folgenden, ganz unterschiedlichen Beispiele beleuchten:

- Aufgrund der Bahnanbindung erhielt die Stadt 1842 einen privat organisierten städtischen Nahverkehr per Fuhrwerk, der die regionale Zentralität der Stadt stärkte.
- Der Komponist und Pianist Franz Liszt gastierte Anfang 1843 für zehn Wochen in Berlin. Da der Künstler für seine Konzertreisen gern das neue Verkehrsmittel Eisenbahn nutzte, gelang es den Fürstenwaldern, ihn für ein Konzert in ihrer Stadt zu gewinnen.
- Ab 1872 baute der Berliner Groß-Industrielle Julius Pintsch für sein schnell wachsendes Unternehmen eine neue Produktionsstätte unmittelbar am Fürstenwalder Bahnhof, weil er hier ideale Bedingungen für den Transport von Rohstoffen, Brennmaterial, Fertigwaren und Personen fand.

Mit dem Bahnbau wurde die Umorientierung Fürstenwaldes vom näheren Frankfurt (Oder) ins fernere Berlin beschleunigt, was sich im Museum der Stadt anhand gemarkter Gegenstände (z.B. Zinn, Jagdgewehre) gut nachvollziehen lässt. Um 1800 tauchten hier die ersten in Berlin gekauften Objekte auf und verdrängten allmählich die Frankfurter, so dass Frankfurt (Oder) für Fürstenwalde um 1900 fast nur noch als Verwaltungssitz wichtig war.

Bis heute hat die Bahnstrecke Berlin-Frankfurt (Oder) eine große Bedeutung für die Stadt. 1994 wurde hier die erste RegionalExpress-Linie Brandenburgs mit einem Stundentakt eingerichtet; sie wurde 1998 über die Berliner Stadtbahn nach Westen verlängert und bietet seither attraktive Fahrzeiten über Berlin hinaus in die Landeshauptstadt Potsdam und nach Brandenburg an der Havel. Durch den kontinuierlichen Fahrgastzuwachs fahren die Züge inzwischen täglich von etwa 6:00 bis 21:00 Uhr im Halbstundentakt, davor und danach stündlich.

Mit inzwischen rund 6 700 Ein- und Aussteigern pro Werktag gehört der Bahnhof Fürstenwalde zu den am besten frequentierten im Land Brandenburg. Ein wichtiger Grund ist, dass die Bahn hier nicht nur von Berufs- und Ausbildungspendlern nach Berlin und auch nach Frankfurt (Oder) genutzt wird, sondern dass auch Pendler aus diesen Städten

Unternehmen/Behörde	Branche	Beschäftigte
Multimarkenmanagement GmbH & Co.KG Reifenhersteller 640 (Pneumant)	Reifenhersteller	640
NCC Deutsche Bau GmbH	Hochbau, Sanierung	580
Samariteranstalten	Soziales, Bildung, Werkstätten	510
E.DIS AG	Energieversorger	460
Kaufland Warenhandelsgesellschaft	Handel	350 (einschl. Pauschalkräften)
Stadtverwaltung	Verwaltung/Dienstleistung	315
Format gGmbH	Behindertenwerkstatt	240
Finanzamt	Verwaltung/ Dienstleistung	220
Berendsen Textil Service GmbH	Großwäscherei	200
Lacufa AG	Herstellung von Farben und Lacken	170
ÖTEC Group	Komplette Dienstleistungen für Tankanlagen, Hochbau, Haustechnik	150
Diakonisches Werk Oder-Spree gGmbH	Soziales	150
RMG Gaselan	Herstellung Gas-, Mess-, Steuer- und Regeltechnik	145
Busverkehr Oder-Spree	Verkehrsunternehmen	140 (davon 80 in Fürstenwalde)
Duktilguß GmbH/Hawle Armaturen GmbH	Gusserzeugnisse	135
RHG Agrarzentrum Fürstenwalde	Futtermittel-, Getreide- und Landhandel	110
Kommunales Wirtschaftsunternehmen Entsorgung/Abfallwirtschaftsbehörde	Entsorgung	110
FAW gGmbH	Aus- und Weiterbildung	110
Chemie- und Tankanlagenbau Reuther GmbH	Chemie- und Tankanlagenbau	90
Amtsgericht	Verwaltung	80
Calox GmbH	Heizungs- und Sanitäranlagen, Handel mit Schmier-, Brenn- und Treibstoffen	65
FGM Automobil GmbH (Mercedes)	Autohandel	60
Autohaus Nord GmbH	Autohandel	58

Tabelle 1 Unternehmen und  
Behörden in Fürstenwalde  
mit mehr als 50  
Beschäftigten

Quelle: Stadtverwaltung  
Fürstenwalde, FB 4  
(Stadtbüro),  
September 2004

und der Region zum Arbeiten oder Schulbesuch nach Fürstenwalde kommen. Ein weiterer Grund ist, dass die Züge von und nach Fürstenwalde auch im Einkaufs-, Freizeit- und Reiseverkehr gut genutzt werden. Wer abends ein Theater oder Kino in Berlin besucht, kann sich anschließend sogar noch einen Kneipenbesuch erlauben und dennoch mit der Bahn zurück nach Fürstenwalde fahren. Umgekehrt nutzen Berliner die Züge für Ausflüge ins Land Brandenburg. Aus diesen Gründen erreicht der Fürstenwalder Bahnhof auch am

Wochenende pro Tag fast 4 000 Ein- und Aussteiger. Auch die Anbindung Fürstenwaldes an das Autobahnnetz erfolgte früher als bei den meisten anderen Städten Brandenburgs. Bereits 1937 erhielt die Stadt durch den Bau der Strecke Berlin –Frankfurt (Oder), der heutigen A12/E30, einen Autobahnanschluss. Seit Fertigstellung der Fürstenwalder Umgehungsstraße einschließlich einer zweiten Autobahnanschlussstelle im Jahr 1998 ist die A12 aus nahezu allen Stadtteilen Fürstenwaldes bequem und schnell erreichbar. Rund zwei

Drittel der Autofahrer, die eine der beiden Fürstenwalder Autobahnanschlusstellen nutzen, fahren Richtung Berlin, ein Drittel fährt Richtung Frankfurt (Oder).

Weiter gewachsen ist die Bedeutung der A12 mit dem EU-Beitritt Polens im Mai 2004. Deshalb wird in den nächsten Jahren ein Anstieg des Verkehrsaufkommens auf dem Fürstenwalder Abschnitt der Autobahn von derzeit 17 000 auf rund 25 000 Kraftfahrzeuge je Tag und Richtung erwartet, darunter ein überdurchschnittlicher Lkw-Anteil, da die Bahn im grenzüberschreitenden Güterverkehr für die meisten Kunden leider keine akzeptablen Konditionen bietet.

	Luftlinienkilometer	Autominuten	Bahnminuten
Hennigsdorf	18	26	32
Falkensee	20	35	24
Bernau	23	34	33
Ludwigsfelde	26	38	36
Oranienburg	27	44	45
Strausberg	35	48	51
Eberswalde	44	62	50
Fürstenwalde/Spree	49	74	45
Luckenwalde	50	76	53
Neuruppin	60	93	70

Tabelle 2 Verkehrsanbindung ausgewählter brandenburgischer Mittelstädte zum Bahnhof Berlin Friedrichstraße

Die sehr guten Verkehrsverbindungen zwischen Fürstenwalde und Berlin relativieren die Entfernung der Mittelstadt zur Metropole. Zwar liegt Fürstenwalde am äußersten Rand der mit einem 50-km-Radius definierten Stadtregion Berlin und des landesplanerisch definierten engeren Verflechtungsraums Brandenburg-Berlin. Andererseits sind die Fahrtzeiten mit dem Auto und vor allem der Bahn nach Berlin teilweise ebenso gering wie bei nah am Berliner Stadtrand gelegenen Kommunen und geringer als bei den meisten der Gemeinden, die ebenso wie Fürstenwalde am äußeren Rand der Stadtregion Berlin liegen (Tab. 2).

### 3. Naturräumliche Potenziale und nachhaltige Standortentscheidungen

Eine zweite Determinante für die Entwicklung Fürstenwaldes waren und sind die naturräumlichen Potenziale und frühere Standortentscheidungen, die die Stadtentwicklung zum Teil über Jahrhunderte geprägt oder zumindest beeinflusst haben. Diese waren zum Teil nur wenig oder gar nicht durch die Berlin-Nähe bestimmt.

Von zentraler Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung Fürstenwaldes war die Spree. Weil der Fluss ursprünglich nur bis hierher schiffbar war und nur hier überquert werden konnte, führten viele Handelswege über und nach Fürstenwalde. Die Spree war neben ihrer Funktion als Wasserweg natürlich auch immer Wasser- und Fischreservoir sowie „Energiespender“ für diverse Mühlen, deren Transportaufkommen dazu beitrug, dass die Bahnstrecke Berlin-Frankfurt (Oder) 1842 über Fürstenwalde und nicht, zum Beispiel der Postkutschenlinie folgend, über das 15 km nördlicher gelegene Müncheberg gebaut wurde. Somit förderte die Spree mittelbar und unmittelbar die industrielle Entwicklung Fürstenwaldes im 19. Jahrhundert. Im 20. Jahrhundert erlangte der Fluss zunehmend Bedeutung für die Entwicklung von Naherholung und Wassersport und aktuell auch für das überregionale Wasser- und Radwandern.

Zu Fürstenwaldes naturräumlichen Potenzialen, die als „weicher“ Standortfaktor für Ansiedlungen und Zuzüge sowie als Fundament für die Tourismuswirtschaft bedeutend sind, zählen außerdem die Nachbarschaft zur Scharmützelseeregion mit dem größten brandenburgischen Gewässer, dem Scharmützelsee, und dem bekanntesten und bedeutendsten brandenburgischen Kurort, Bad Saarow, sowie die großen, für Wanderer, Reiter und Jäger attraktiven Wälder. Ein großer Teil der die Stadt umgebenden, für Naherholung und Tourismus, aber weiterhin auch für die Holzwirtschaft wichtigen Wälder gehört der Stadt, so dass Fürstenwalde mit 4 700 Hektar größter kommunaler Waldeigentümer im Land Brandenburg ist.

Die für die Entwicklung Fürstenwaldes wahrscheinlich wichtigste Standortentscheidung erfolgte bereits im Mittelalter. Mit dem Umzug des Domkapitels von Lebus nach Fürstenwalde wurde die Stadt 1385 für rund 200 Jahre Bischofsresidenz. Ein Grund für den Umzug war das durch politische Aktivitäten bedingte Schutzbedürfnis des Bistums, dem Fürstenwalde – dank seiner wirtschaftlichen Stärke durch den Handel – mit einer gut ausgebauten Stadtmauer entsprechen konnte.

Der Bischofssitz verschaffte der mittelalterlichen Stadt eine herausragende Zentralität; die nächstgelegenen Sitze waren Posen im Osten, Meißen im Süden und Brandenburg an der Havel im Westen. Die Ansiedlung des Bistums legte zugleich das Fundament für die Entwicklung eines trotz aller Brüche über

Jahrhunderte hinweg außergewöhnlichen Bildungsangebots sowie für die Herausbildung eines gebildeten Bürgertums in Fürstenwalde. Ausgangspunkt der Entwicklung waren die Stiftsschule und die Bibliothek des Bistums. Auch heute hat die Stadt ein Schul- und Berufsbildungsangebot, das für ihre Größe außergewöhnlich ist. Träger sind neben der Stadt das Land, der Kreis, Kirchen und Private. Beispielsweise beherbergt Fürstenwalde seit 1991 das einzige katholische Gymnasium Brandenburgs, dessen Schüler aus dem gesamten östlichen Landesgebiet kommen. Ein anderes Beispiel ist die Musikschule, deren Schüler immer wieder in die Schlussscheidungen des Bundeswettbewerbs „Jugend musiziert“ gelangen.

Neben der Bildung ist auch das noch immer vielfältige kirchliche, kulturelle und soziale Leben Fürstenwaldes zumindest mittelbar eine Folge der Standortentscheidung von 1385. Symbol und weithin sichtbares Zeichen dieser Entwicklung ist bis heute der St. Marien Dom. Dieser seit der Reformation evangelische Dom ist das Wahrzeichen und wichtigste Baudenkmal der Stadt. Bereits aus großer Entfernung sichtbar prägt er ihr Stadtbild.

Ein Indiz für eine auch wirtschaftlich nachhaltige Entwicklung der Domstadt Fürstenwalde waren die Anweisungen des preußischen Königs Friedrich II. im 18. Jahrhundert, der die Stadt mehrfach zwang, anderen Städten Geld zu leihen, darunter Küstrin, Lebus, Frankfurt (Oder) und sogar Magdeburg.

Weitere Standortentscheidungen, die im 19. bzw. 20. Jahrhundert erfolgten und sich in unterschiedlicher Weise als sehr bedeutsam für die Entwicklung Fürstenwaldes erwiesen, waren der Aufbau von Produktionsstandorten des Fabrikanten Julius Pintsch und der DEKA Reifenwerke, der Umzug der Oder-Spree-Energieversorgung (OSE) und die Gründung der Samariteranstalten. Der Klempnergeselle Julius Pintsch machte sich 1843 in Berlin selbstständig und entwickelte sich zu einem Industriepionier in der Nutzung des Gases, zum Beispiel für die Zugbeleuchtung, für Leuchtbojen und Leuchttürme. Wegen der rasant wachsenden Nachfrage errichtete er ab 1872 ein großes Zweigwerk in Fürstenwalde und trug damit entscheidend zur Entwicklung der Spreestadt als Standort von produzierendem und verarbeitendem Gewerbe bei. Heute



Fürstenwalde mit Dom (links), Rathaus und den Rauener Bergen, hinter denen der Scharmützelsee und Bad Saarow liegen

befinden sich auf dem in den 1990er Jahren parzellierten Gelände mehrere sehr unterschiedliche Gewerbebetriebe.

Die Deutschen Kabelwerke (DEKA) wurden 1896 in Berlin gegründet, wo ab 1922 die DEKA Pneumatik Reifen produzierte. Aufgrund der wachsenden Nachfrage erfolgten 1937 die Errichtung einer Produktionsstätte in Fürstenwalde und kurz darauf die Verlagerung der gesamten Reifenproduktion hierher. 1968 wurde die DDR-Reifenproduktion im VEB Reifenkombinat Fürstenwalde vereinigt, zu dem fünf Werke gehörten, eines davon in Fürstenwalde. 1995 kaufte Dunlop die Pneumant-Werke in Fürstenwalde und Riesa. Heute ist Pneumant mit einem Anteil von rund 20 % Marktführer für Pkw-Reifen in den neuen Ländern und mit 640 Mitarbeitern in Fürstenwalde wieder größter Arbeitgeber der Stadt.

Nach der Gründung von Stadtwerken in Frankfurt (Oder) verlegte der Stromversorger OSE seinen Sitz 1996 nach Fürstenwalde. Der attraktive Neubau auf einem erweiterungsfähigen Grundstück in bester Spreelage gab drei Jahre später den Ausschlag dafür, dass bei der Fusion von OSE mit drei anderen regionalen Stromversorgern das neue Unternehmen E.DIS seinen Hauptsitz in Fürstenwalde nahm und von hier aus den gesamten Nordosten Deutschlands versorgt. Der Energiedienstleister E.DIS mit seinen über 2 000 Mitarbeitern, davon 460 in Fürstenwalde, gehört heute zu den umsatzstärksten Unternehmen in den neuen Ländern.

1892 gründete der Fürstenwalder Pfarrer Albert Burgdorf die Samariteranstalten und baute eine umfangreiche Bildungs- und Pflegearbeit für geistig- und körperlich behinderte Menschen auf. Seither haben die Samariteranstalten in den so unterschiedlichen Epochen das geistige und soziale Klima Fürstenwaldes mitgeprägt. Heute arbeiten in den vielfältigen Einrichtungen des Unternehmens,



Kulturfabrik Fürstenwalde:  
Mit diesem Projekt gewann  
Fürstenwalde 2004 beim  
Landeswettbewerb  
„Attraktiver Standort  
Innenstadt“ den 1. Preis in  
der Kategorie  
„Bürgerschaftliches  
Engagement“

das zu den größten seiner Art in Ostdeutschland gehört, rund 500 Mitarbeiter, von denen sich viele auch im politischen und gesellschaftlichen Leben der Stadt engagieren.

#### 4. Nicht Stadtverwaltung, sondern Stadtgestaltung

Die Nähe zu Berlin und die naturräumlichen sowie die aus der Vergangenheit überlieferten

Potenziale sind ohne Zweifel gute Rahmenbedingungen für den Standort Fürstenwalde. Aber um als Stadt zukunftsfähig zu sein, muss dieser Rahmen ausgefüllt werden. Aus der Überzeugung, dass es hierfür nicht genügt, die kommunalen Pflichtaufgaben solide zu bewältigen, hat die Stadt Fürstenwalde einerseits Planungen und Projekte selbst initiiert und überwiegend auch realisiert, andererseits hat sie privates Engagement akquiriert und gefördert, aber im begründeten Einzelfall auch reglementiert. Dass solche Grenzsetzungen zu einem guten Steuerungsprozess dazu gehören, ist selbstverständlich und dennoch oft schwer vermittelbar. Ein Bürger, der sein Grundstück im Außenbereich bebauen, oder ein Investor, der die Stadt mit dem x-ten Discounter beglücken will, haben es oft leicht, sich in der Öffentlichkeit als Opfer von Behördenwillkür in Szene zu setzen.

Im Vordergrund aber steht die Erfahrung, dass es in Fürstenwalde in den Jahren seit der politischen Wende möglich war, bei fast allen für die Entwicklung der Stadt wesentlichen Entscheidungen einen parteiübergreifenden Konsens zu erzielen. Die Notwendigkeit zu

einer konsensualen Politik ergab sich bereits aus den Mehrheitsverhältnissen in der Stadtverordnetenversammlung: Nie seit der ersten demokratischen Wahl 1990 hatte dort eine Partei allein auch nur annähernd die absolute Mehrheit. Führt andernorts eine solche politische Gemengelage oft eher zu einer Verständigung auf das „Nein“ als auf gemeinsame Ziele, so nicht in Fürstenwalde. Hier gelang es zum Beispiel, bereits 1997 sowohl ein Leitbild als auch einen Flächennutzungsplan mit großer Mehrheit zu beschließen. Fürstenwalde war damit eine der ersten unter allen brandenburgischen Städten.

Eine Stadt, die weiß, was sie will, hat auch bessere Chancen, in Förderprogramme aufgenommen zu werden, erst recht, wenn es – zumeist – gelingt, die Eigenmittel zur Kofinanzierung der EU-, Bundes- oder Landesgelder aufzubringen und so die Umsetzung und damit den pünktlichen Mittelabfluss zu gewährleisten. Ob Stadterneuerung, Wohnumfeldverbesserung in der Großsiedlung, Stadtumbau, Konversion ehemaliger Militärfelder, Innenstadtentwicklung oder Gewerbeentwicklung: Fürstenwalde schaffte es, in viele Förderprogramme aufgenommen zu werden. Ebenso gelang es vielen privaten Investoren, bei Wohnungsneubau, Wohnungsmodernisierung und Gewerbeansiedlung bzw. -entwicklung öffentliche Fördermittel zu bekommen. Andererseits hat die Stadt auch hier ihre Verantwortung zur Steuerung wahrgenommen. Als sich beispielsweise Ende der 1990er Jahre ein Überangebot an Wohnungen abzeichnete, haben die Stadtverordneten sowohl Anträge auf Wohnungsbauförderung (Neubau) als auch mehrere Wünsche nach Ausweisung neuer Wohngebiete abgelehnt oder zurückgestellt. Wesentlich für die Erfolge bei der Akquirierung öffentlicher Fördergelder und privater Investitionen waren die Abstimmungsprozesse von Politik und Verwaltung innerhalb der Stadt, die Öffentlichkeitsarbeit („Tue Gutes und rede darüber“) und die Zusammenarbeit mit den Ministerien wie auch anderen Kommunen, die vor gleichen Problemen bzw. Herausforderungen standen. Deshalb hat Fürstenwalde sowohl interkommunale wie innerkommunale Netzwerke teils initiiert, teils unterstützt.

Derartige Aktivitäten kosten zwar meist nicht viel Geld, aber sehr viel Zeit und Energie. Entsprechend kritisch werden sie angesichts der Lasten des Tagesgeschäfts hinterfragt. Doch in der Regel hat sich das Netzwerk-Engagement für Fürstenwalde gelohnt, zum Beispiel beim

„Forum für Konversion und Stadtentwicklung“ (FOKUS). Die Stadt war Mitinitiatorin dieses brandenburgischen Netzwerks von Kommunen mit besonders vielen, seit dem Abzug der einstigen sowjetischen Truppen brachliegenden Militärflächen. Weitere FOKUS-Mitglieder in Ostbrandenburg sind Bad Saarow, Bernau und Strausberg sowie das Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung in Erkner, das die Arbeit fachlich begleitet. Bei einem anderen Netzwerk, der Arbeitsgemeinschaft „Innenstadtforum Brandenburg“, ist Fürstenwaldes Bürgermeister Manfred Reim zum Vorsitzenden gewählt worden. Hier sind aus Ostbrandenburg Frankfurt (Oder), Beeskow und Eisenhüttenstadt mit dabei.

Erfolgreich waren oft auch die – ebenfalls sehr zeitaufwändigen – Fürstenwalder Teilnahmen an Wettbewerben, zuletzt beim brandenburgischen Wettbewerb „Attraktiver Standort Innenstadt“ (s. Abb.) oder beim Bundeswettbewerb „Unsere Stadt blüht auf“ (entente florale), wo die Stadt jeweils mit einem Preis belohnt wurde.

Aber auch gescheiterte Wettbewerbsteilnahmen können positive Wirkungen entfalten. So hat Fürstenwalde für die Bewerbung um die Landesgartenschau 2006, bei der die Stadt mit ihrem Beitrag „Alte Stadt an neuen Ufern“ nur knapp der westbrandenburgischen Mittelstadt Rathenow unterlag, ein Spreeufer-Konzept entwickelt, das zur Grundlage für die heutige Ufergestaltung im Rahmen des brandenburgischen Programms „Zukunft im Stadtteil“ wurde.

Nicht nachhaltig war demgegenüber das Bemühen, ein alle wichtigen gesellschaftlichen Gruppen der Stadt einbindendes Stadtmarketing aufzubauen. Hier kamen dieselben zusammen, die sich auch sonst vielfältig engagieren. Doch mit der Überlastung der Akteure allein ist das Scheitern nicht zu erklären, vermutlich war es vor allem der Zweifel am Nutzen. Solch ein nach der Effizienz fragender Charakterzug gehört eben auch zu Fürstenwalde, der Stadt des Einerseits und Andererseits.

Erfahrungen mit der Schwierigkeit eines freiwilligen gemeinschaftlichen Engagements machten auch alle diejenigen, die sich seit mehr als zehn Jahren immer wieder um eine organisierte Zusammenarbeit der innerstädtischen Händlerschaft bemühten. Ein Grund ist sicherlich der weitgehende Verlust der hi



Im 2. Weltkrieg wurde die Fürstenwalder Altstadt schwer zerstört. Das Foto zeigt die Ruinen des Rathauses (links) und des Doms.



Die einst kleinteilig bebaute, mischgenutzte Altstadt wurde zu DDR-Zeiten mit zeilenförmigen Wohnhäusern wiederaufgebaut, mit einem Parkplatz und einer Grünfläche mitten im historischen Zentrum rund um Dom und Rathaus.



Die Straße Am Markt im Jahr 2003: Auf dem Parkplatz wurde das RathausCenter errichtet (links), auf der Grünfläche die Fürstengalerie (rechts). Die Straße ist heute Fußgängerbereich und Marktplatz.

storischen, Identität stiftenden Fürstenwalder Altstadt, die am Ende des 2. Weltkriegs schwer zerstört war, schwerer als in vielen anderen Städten Brandenburgs. Hinzu kam, dass beim Wiederaufbau zu DDR-Zeiten die einst kleinteilige mischgenutzte und enge Altstadtbebauung vielfach durch großmaßstäbliche Wohnbauten und weiträumige Freiflächen überformt wurde. Erst in den 1980er Jahren wurden erstmals Neubauten in Anlehnung an den mittelalterlichen Stadtgrundriss gebaut, nachdem allerdings zuvor weitere Altbauten abgerissen worden waren. Selbst der Wiederaufbau des Domes war keineswegs ein „Selbstläufer“, sondern bedurfte eines außergewöhnlichen Engagements Einzelner.

Trotz oder vielleicht auch gerade wegen des Verlustes der historischen Mitte gab es ab 1990 einen weitgehenden Konsens, dass die Wiederbelebung der Altstadt, die inzwischen größtenteils eher an eine Vorstadtsiedlung er-

innerte, ein zentrales Ziel der Stadtentwicklung sein soll. Die vielen unbebauten Grundstücke (Grünflächen, Parkplätze, Brachflächen) boten genügend Potenziale zur Errichtung neuer Gebäude für Handel, Dienstleistungen, Hotellerie und Gastronomie, ohne dass die monofunktionalen Wohnungsbauten beseitigt werden mussten. Mit einem städtebaulichen Wettbewerb zur Wiederbebauung der innerstädtischen Freiflächen wurde 1993 ein deutliches Zeichen gesetzt, dem schon bald konkrete Projekte folgten. So konnte die zuvor auf mehrere Standorte außerhalb der Altstadt verteilte Stadtverwaltung Ende 1996 zusammengeführt werden und als Mieter das Rathaus-Center beziehen, einen privaten Neubau mit Läden, Büros und einigen Wohnungen. Mit diesem Center wurden zwar keine architektonischen, aber doch städtebauliche Akzente gesetzt, da das Gebäude den historischen Stadtgrundriss nachzeichnet und Nutzungen ins Zentrum zog, die wesentlich zur Belebung der Innenstadt beitragen.

Fünf Jahre später kehrte mit dem Amtsgericht eine weitere wichtige öffentliche Institution in die Stadtmitte zurück. Aber auch zahlreiche private Dienstleister, Freiberufler, Geschäftsstellen und Händler siedelten sich in der Innenstadt und insbesondere in der einstigen Altstadt an, viele durch Zuzug aus Stadtrandlagen. Zugleich hat die Stadt Fürstenwalde selbst die Innenstadt wesentlich aufgewertet, zum einen durch Standortverlagerungen ins Zentrum (neben Stadtverwaltung und Amtsgericht auch Bibliothek und Musikschule), zum anderen durch eine nicht nur den verkehrlichen Erfordernissen, sondern auch der Aufenthaltsqualität verpflichtete Neugestaltung des öffentlichen Raums (Straßen, Plätze, Grünflächen). Zum umfassenden Engagement der Stadt für die Wiederbelebung der Innenstadt gehörten auch mehrere Investitionen, die nicht zum traditionellen Handlungsbereich der öffentlichen Hand zählen –

als größte die Fürstengalerie, ein Geschäfts- und Büroblock mit einigen Wohnungen direkt neben dem Alten Rathaus. Hier ist die Stadt nicht nur finanzielle Verpflichtungen eingegangen, die in wirtschaftlich schwachen Zeiten umso schwerer zu bewältigen sind, sondern sie hat auch vielfältige Kritik von Seiten der ansässigen Händler auf sich gezogen.

Wie gut die Stadt die finanziellen Folgen ihres Engagements bewältigt, werden die nächsten Jahre zeigen. Aber schon heute kann gefragt werden, warum kommunale Wirtschaftsförderung, die der Ansiedlung oder Entwicklung von Unternehmen in den klassischen Gewerbegebieten dient, zum akzeptierten, ja geforderten Instrumentarium engagierter Stadtpolitik in Deutschland gehört, nicht aber die Förderung des innerstädtischen Handels und Dienstleistungsgewerbes, diese sogar als Geldverschwendung, Wettbewerbsverzerrung u.ä. geißelt wird. Hätte Fürstenwalde nach dem Scheitern privater Investoren sich weitere Jahre darauf beschränken sollen, in der Baugrube der heutigen Fürstengalerie, also in bester Innenstadtlage, gelegentlich Beachvolleyball-Turniere auszutragen?

Rückblickend darf behauptet werden, dass das kommunale Handeln geholfen hat, das Stadtzentrum als Einkaufs- und Dienstleistungszentrum zu erhalten und zu entwickeln, zumal zur selben Zeit immer mehr Kaufkraft in neue Einkaufszentren weit außerhalb Fürstenwaldes abfloss. Diese Entwicklung mit ihren fatalen Folgen für fast alle brandenburgischen Städte steht im Widerspruch zu den vielfältigen Bemühungen von Land, Kommunen und Händlern, die Städte und insbesondere Innenstädte zu stärken bzw. zu revitalisieren. Hier kommt der Landes- und Regionalplanung eine große Verantwortung zu, die aus welchen Gründen auch immer nicht in der Lage war, die Entwicklung großer Einkaufszentren außerhalb der Städte zu unterbinden. Besonders fatal ist, dass das Fürstenwalde am nächsten gelegene Zentrum auf der grünen Wiese, das A10-Center, auch noch um ein Urban-Entertainment-Center mit Kinos und Gastronomie ergänzt werden durfte. Derzeit bleibt nur die Hoffnung, dass sich solche landesplanerischen Fehlleistungen nach der im Oktober 2004 erfolgten Integration der Landesplanung in das bisherige Stadtentwicklungsministerium nicht mehr wiederholen.

Wer heute nach langer Zeit erstmals wieder in die Innenstadt von Fürstenwalde kommt, äußert sich zumeist beeindruckt von den gro-

Tabelle 3  
Bevölkerungsentwicklung in  
Fürstenwalde

	Saldo der Geburten und Sterbefälle	Wanderungssaldo	Veränderung insgesamt
1996	-158	+274	+116
1998	-93	+171	+78
2000	-176	+100	-76
2001	-121	+185	+64
2002	-95	-101	-196
2003	-113	+60	-53
2004	-97	-113	-210



## 5. Die Spreestadt als Ankerstadt

Die brandenburgische Regierungskoalition aus SPD und CDU hat nach der Wahl vom September 2004 vereinbart, die Ausweisung zentraler Orte zu überarbeiten und sich hierbei an den überörtlichen Funktionen der Kommunen zu orientieren. Zugleich sollen öffentliche Investitionen und Behördenstandorte auf zentrale Orte und Schwerpunkte konzentriert werden. Ziel ist es, Entwicklungsimpulse stärker als bisher auf die Städte zu konzentrieren, denen eine Funktion als Motor für die sie umgebende Region zugewiesen wird. Der für die Landes- und Stadtentwicklung zuständige Minister Frank Szymanski bezeichnet solche Kommunen als „Ankerstädte“. Fürstenwalde ist längst eine solche „Ankerstadt“. Zwar liegt die Stadt per landesplanerischer Definition gerade noch im engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin und profitiert sehr von der Berlin-Nähe. Andererseits ist sie Zentrum und Entwicklungsmotor für einen erheblichen Teil des äußeren Entwicklungsraums im ländlich geprägten Ostbrandenburg. Somit hat die Stadt an der Spree gute Chancen, als „Ankerstadt“ auch in Zeiten allgemein sinkender Bevölkerungszahlen und immer knapper werdender öffentlicher Gelder bei den Planungen und Entscheidungen der Landesregierung zu

Landesinvestitionen, Standorten und Fördergeldern in besonderer Weise berücksichtigt zu werden. Zugleich muss sich Fürstenwalde aus eigener Kraft weiterqualifizieren: einerseits als Mittelzentrum mit einem auf Ostbrandenburg ausstrahlenden Angebot an Arbeitsplätzen, Schulen, Handels-, Dienstleistungs- und Kulturangeboten, andererseits als überregional ausstrahlendes „Tor zur Scharmützelsee region“. Denn die Entwicklungspotenziale bei Erholung und Freizeit, ob für den Feierabend, den Tagesausflug oder den Urlaub, sind in Fürstenwalde noch längst nicht ausgeschöpft. Auf diesem Gebiet – und nicht nur hier – kommt der Kooperation mit Bad Saarow und den anderen umgebenden Gemeinden eine wachsende Bedeutung zu.



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

# Strategisches Landmanagement

Baulandentwicklung durch Recht, Ökonomie, Gemeinschaft und Information

„It’s all about land“ – Die Drosselung der zusätzlichen Baulandproduktion im Außenbereich und die Ausweitung der Baulandproduktion im Innenbereich gelingt durch ein interdisziplinäres Landmanagement. Eine innovative staatliche Eigentumspolitik stellt ein wichtiges Instrument im Rahmen dieser Strategien dar. Der nachfolgende Beitrag zeigt Wege auf, wie das „Ziel: 30 ha“ mit der „Sozialen Frage“ intelligent kombiniert werden kann.

## 1. Landmanagement als integrativer Ansatz

Die Vereinten Nationen (UN) definieren den Terminus „Landmanagement“ folgendermaßen:

„The goal of integrated land management is to optimize a combination of economic and environmental benefits to society that are provided by the land’s soil, mineral and water resources, while preserving or increasing the capability of the land to provide these and other benefits in the future. (...) The integrated approach to land management is not a fixed procedure but rather a continuous, iterative process of planning, implementation, monitoring and evaluation that strives to meet as many of the multiple economic, social and environmental needs of society as possible“.

Land ist ein geogenes, juristisches, soziologisches, psychologisches, ökonomisches und informatorisches Objekt. Die Subsumtion auch des bebauten Landes unter den Terminus „Landmanagement“ ist erforderlich, um die bauliche Nutzung des Kulturrums mit zu erfassen. Landmanagement umfasst sowohl die zwischenzeitliche oder dauernde Landverwaltung, als auch die Neuordnung der Eigentumsverhältnisse zu baulichen oder nichtbaulichen Zwecken<sup>2</sup>. Anhand dieser Definition wird bereits deutlich: Landmanagement besitzt nicht nur endogen einen integrativen Charakter, sondern Landmanagement ist auch und vor allem integrative Eigentumspolitik.



Dr. Fabian Thiel ist mit einem eigenen Consultingunternehmen im Bereich Land- und Grundstücksmanagement/ Bodenrecht am Markt tätig.

Der nachfolgende Text (der leicht verändert wurde) stellt das Einleitungskapitel (S. 13-58) des Buches „Strategisches Landmanagement. Baulandentwicklung durch Recht, Ökonomie, Gemeinschaft und Information“ dar. Die Monographie wurde von Fabian Thiel verfasst und ist im Jahr 2008 im Verlag Books on Demand GmbH, Norderstedt, unter der ISBN 978-3-8370-1680-2 erschienen (Paperback, 464 Seiten, ff 29,90).

<sup>1</sup> UN, Landmanagement, 1995, S. 2 (<http://stdev.unctad.org/compendium/documents/E-CN.16-1995-4.pdf>), I.II.2007.

<sup>2</sup> Siehe David, Öko-Land-Banking, Bodenerwerb und Landmanagement der öffentlichen Hand als Instrument der Umweltpolitik, 1990, S. 5.

### „Land ist mehr als nur Boden“

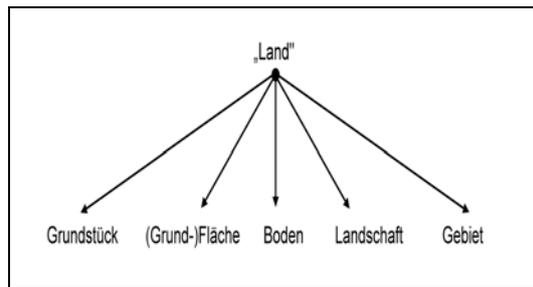


Abb. 1: Begriffsvielfalt für den Terminus „Land“

„Land“ ist „*mehr als nur Boden*“, stellt LEOPOLD zu Recht fest<sup>3</sup>. Landmanagement bedeutet aus geographischer Perspektive eine Naturraum schonende und Kulturraum gerechte Nutzung sämtlicher „Grundflächen“ und „Rohstoffquellen“<sup>4</sup> der Erde<sup>5</sup>. Nicht nur die Geomorphologie hat sich bereits frühzeitig den Grundlagen für ein sozial- und naturgerechtes Landmanagement durch „effektive“ und „effiziente“ Geomorphologie gewidmet<sup>6</sup>. National betrachtet ist Landmanagement vielmehr ein interdisziplinärer Forschungsansatz, dem allerdings bislang in Wissenschaft und Praxis weitgehend die (begriffliche und inhaltliche) Anerkennung versagt wird. Dies sollte sich zweifelsohne ändern.

Landmanagement als vorrangig grundstücksbezogenes Entwicklungsinstrument muss zwangsläufig mit nicht einheitlichen Begriffen und Bezeichnungen für verschiedene Planungsinstrumente arbeiten. Es herrscht eine gewisse Begriffsvielfalt, die aber hingenommen werden muss<sup>7</sup> und die sich zwangsläufig aus dem Kontext des jeweils betrachteten Steuerungsinstrumentariums der „Viergliederung“ aus Recht, Ökonomie, Gemeinschaft und Information ergibt. Das Baugesetzbuch mit seinem „*Flächenland*“ funktioniert trotz seiner ebenfalls vorhandenen Vielfalt an Termini wie Grundstück, (Grund-)Fläche, Gebiet, Bauland und Landschaft (siehe Abb. 1) schließlich auch bestimmungsgemäß<sup>8</sup>. Für das Landmanagement kann und darf nichts anderes gelten, trotz Begriffsvielfalt. MAGEL

<sup>3</sup> Leopold, Am Anfang war die Erde, Surrogate für eine Land-Ethik, 1992, S. 166.

<sup>4</sup> Auf die Nutzung von Rohstoffquellen wird hier nicht eingegangen. Der globale „Energiehunger“ ist indes nicht unproblematischer als der „Landhunger“ und weist ebenfalls Querverbindungen zur „Landfrage“ auf. Siehe Thiel, Grundflächen und Rohstoffquellen. Globales Ressourcenmanagement im Spannungsfeld zwischen Privat- und Gemeineigentum, 2006, S. 1 ff.

<sup>5</sup> Grimm, Kreisläufe der Erde. Eine Einführung in die Geographie, 3. Aufl., 2006, S. 7 ff., 169 ff.

<sup>6</sup> Siehe nur McGregor/Thompson, Geomorphology and Land Management in a Changing Environment, 1995, S. 3 ff., S. 9.

<sup>7</sup> Thiemann, AVN 6/2006, S. 202.

<sup>8</sup> Davy, FuB, Heft 2/2004, S. 57, 59.

spricht griffig von der „*Philosophie der Quadrophonie*“ des Landmanagements, die Beratung, Planung, Bau und Ordnung umfasse<sup>9</sup>.

Land (=Grundstücke) dient somit als

- Standort von Immobilien zur Selbstnutzung oder zur Altersvorsorge, für Freizeit und Erholung und für die Ausübung religiöser Tätigkeiten, als Produktionsstätte (Produktionsmittel) und Verkehrsinfrastruktur, als physisches und kulturelles Umfeld für die Menschen und ihre Tätigkeiten
- Grundlage landwirtschaftlicher Nahrungsmittelproduktion<sup>10</sup>
- Verwendungsgrundlage für die öffentliche Infrastruktur, insbesondere für Verkehrswege und für sonstige öffentliche Dienstleistungen
- Träger oberflächennaher Rohstoffquellen<sup>11</sup> wie Sand und Kies, lithosphärische Braunkohle und pedosphärisches Raseneisenerz, je nach Untergrundgestein und Lage<sup>12</sup>; Träger von lithosphärischen Kohlenstoffquellen sowie als Archivfunktion geologischer<sup>13</sup>, mineralogischer<sup>14</sup> und archäologischer Prozesse (Geotop) und als Archivböden (Pedotop)<sup>15</sup>
- Speicherung, Filterung und Umwandlung von Nährstoffen, anderen Stoffen und Wasser (Hydrosphäre)
- Regenerationsträger verbrauchter Umweltressourcen, insbesondere von Wasser und Luft durch die Vegetation (Klimaschutz)<sup>16</sup>

<sup>9</sup> Magel, FuB, Heft 4/2006, S. 154.

<sup>10</sup> Siehe § 2 Abs. 2 Nr. 3 Buchst. c BBodSchG. Vgl. außerdem die Vergabe der Bonitätsrichtlinien für den Ackerschätzungsrahmen. Dazu Kleiber, in: Kleiber/Simon/Weyers, Verkehrswertermittlung von Grundstücken, § 4 WertV, Rdnr. 46 ff.; ferner Ziff. 2.2.6 der Wertermittlungsrichtlinien (WertR 2002) zur Bodenbeschaffenheit, zu den tatsächlichen Eigenschaften sowie zur Wertigkeit der Bodentypen.

<sup>11</sup> Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1994, Tz. 291.

<sup>12</sup> Den Zusammenhang zwischen Pedosphäre und Lithosphäre betonen anhand der geologisch geprägten Landschaftstypologie Deutschlands: Henningssen/Katzung, Einführung in die Geologie Deutschlands, 2006, S. 11 ff.

<sup>13</sup> Bahlburg/Breitkreuz, Grundlagen der Geologie, 2004, S. 41 f.

<sup>14</sup> Okrusch/Matthes, Mineralogie, 2005, S. 14 ff.

<sup>15</sup> Versteyl, in: Versteyl/Sondermann, BBodSchG, 2005, Einleitung, Rdnr. 1.

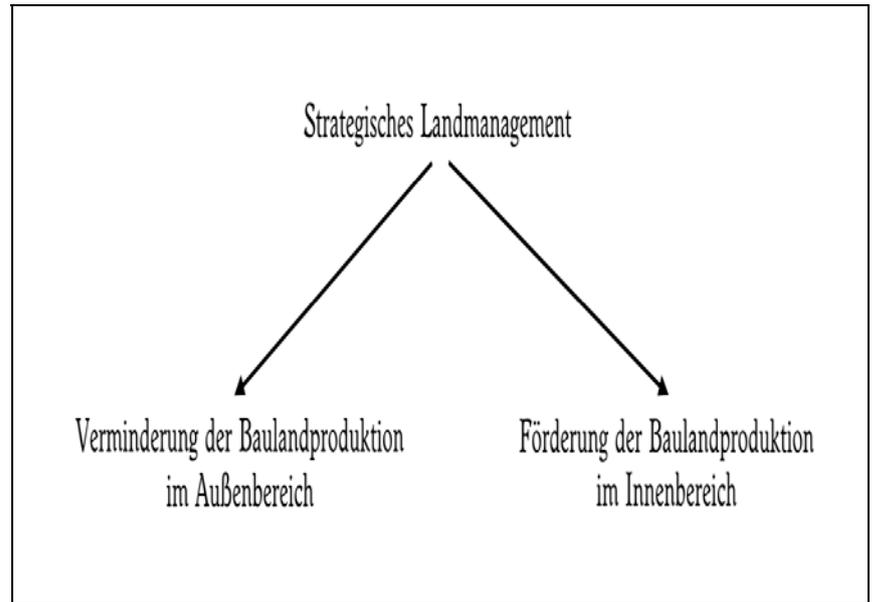
<sup>16</sup> Rommel/Löhr/Heinze/Albrecht, Bodenmobilisierung und Flächenmanagement, 2003, S. 14 ff.; Scheffer/Schachtschabel, Lehrbuch der Bodenkunde, 1998, S. 321.

zur Erzeugung von Biomasse<sup>17</sup> und als Deponiegrund für zu entsorgende Abfälle<sup>18</sup>.

Land besteht vor allem aus *Grundstücken*. Es gibt indes keine Definition von „Grundstück“<sup>19</sup>. Dies erstaunt, denn die Regelungen des BauGB, der BauNVO und der Bauordnungen (BauO) der Länder betreffen die bauliche Nutzung von Grundstücken<sup>20</sup>. Das BUNDESWERWALTUNGSGERICHT möchte den Grundstücksterminus gemäß der Grundbuchordnung (§ 2 GBO) verstanden wissen<sup>21</sup>. „Grundstück“ ist demnach im Sinne des Baugesetzbuchs in grundbuchrechtlicher Hinsicht zu interpretieren<sup>22</sup>. Das Grundbuch gibt über die Zuteilung von Nutzungs- und Verfügungsrechten eines Grundstücks an Personen und Institutionen Auskunft<sup>23</sup>. Grundstücke können aus mehreren Flurstücken bestehen (§ 5 GBO)<sup>24</sup>. Ein Flurstück besteht aus einem katastermäßig vermessenen und bezeichneten Teil der Erdoberfläche<sup>25</sup>, nicht jedoch umgekehrt<sup>26</sup>.

Kompetenzrechtlich obliegen die Bestimmungen über die Grundstücksnutzung dem Bundesgesetzgeber. Der Kompetenzbereich des Bundes umfasst nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 Alt. 1 GG die Veräußerung, Belastung und Verpachtung von Grundstücken, was missverständlich auch als Bodenverkehrsrecht bezeichnet wird<sup>27</sup>. „Grundstücksverkehr“ meint eine am öffentlichen Interesse ausgerichtete Reglementierung der Verkehrsvorgänge<sup>28</sup>, gleichsam eine Beschränkung des „Landhandels“.

## 2. Landmanagement zur Verminderung der Baulandproduktion



Die BUNDESREGIERUNG hat in ihrem Koalitionsvertrag vom 11.11.2005 unter dem Kap. 7.4 („Nationales Naturerbe“) Folgendes festgelegt: Sie werde anstreben, den „Flächenverbrauch“ gemäß der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie auf 30 ha/Tag bis zum Jahr 2020 zu reduzieren und für ein „Flächenressourcenmanagement“ finanzielle Anreizinstrumente zu entwickeln. Mit einer nationalen Strategie sei der Schutz der Natur zu verbessern und mit einer naturverträglichen Nutzung zu kombinieren<sup>29</sup>.

Abb. 2: Aufgaben des strategischen Landmanagements

In der Nachhaltigkeitsdiskussion spielt die Reduzierung des „Flächenverbrauchs“ eine besondere Rolle. Das Ziel einer Reduzierung der Baulandproduktion ist ein parteiübergreifendes. In der Bodenschutz-Konzeption des Bundes wurde 1985 erstmals eine „Trendwende im Landverbrauch“ gefordert<sup>30</sup>. Im Jahr 1997 postulierte die ENQUETE-KOMMISSION „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages als Umwelthandlungsziel eine „Entkoppelung des Flächenverbrauchs von dem Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum“ sowie eine „deutliche Verlangsamung der Umwandlung von unbebauten Flächen in Siedlungs- und Verkehrsflächen“<sup>31</sup>. Als Umwelthand-

17 EU-Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz und zur Änderung der Richtlinie 2004/35/EG, RL 2006/0086 (COD), endg., S. 16.

18 Zum Boden als Umweltgut im Spannungsfeld zum Boden als Privatgut: Simonis, *Ökologischer Imperativ und privates Eigentum*, in: ZAU 1998, S. 63 ff.

19 Simon/Simon: in: Simon/Kleiber/Joeris/Simon, *Schätzung und Ermittlung von Grundstückswerten*, 2005, S. 27.

20 BVerfGE 40, S. 261, 266 f.

21 BVerwG, ZfBR 2001, S. 421; BVerwGE 44, S. 250 ff.

22 BVerwG, NJW 1972, S. 701.

23 Wolf, *Sachenrecht*, 2007, S. 197 ff.

24 Rieger, in: Schrödter, *BauGB*, § 19, Rdnr. 3.

25 BVerwGE 42, S. 269 f.; Schrödter, in: Schrödter, *BauGB*, § 200, Rdnr. 2.

26 Vieweg/Werner, *Sachenrecht*, 2003, S. 417.

27 BVerfGE 3, S. 407, 429.

28 Degenhart, in: Sachs, *GG*, Art. 74, Rdnr. 64.

29 Bundesregierung, *Koalitionsvertrag v. 11.11.2005*, Kap. 7.4.

30 Bundesministerium des Innern, *Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung*, 1985, S. 22.

31 Deutscher Bundestag, *Konzept Nachhaltigkeit. Fundamente für die Gesellschaft von morgen. Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“*, 1998, S. 55.

lungsziel wurde die Verringerung der „Flächenumwandlungsrate“ bis 2010 auf 10 % derjenigen Rate vorgeschlagen, die für die Jahre 1993 bis 1995 galt. Dieser Wert entspräche 12 ha pro Tag<sup>32</sup>.

Das BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT legte daraufhin erstmals ein quantitatives Handlungsziel zur Reduktion der zusätzlichen Baulandproduktion im Außenbereich fest, und zwar eine Limitierung der Zunahme der täglichen zusätzlichen Produktion von „Siedlungs- und Verkehrsflächen“ bis zum Jahr 2020 auf 30 ha/Tag<sup>33</sup>. Dieses Ziel wurde von der ab 1998 amtierenden rot-grünen BUNDESREGIERUNG in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie vom Mai 2002 übernommen<sup>34</sup>. Sie findet ihren Vorläufer in der „Flächenverbrauchs-Zielvorgabe“ des RATs FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG (RNE) vom 27.11.2001<sup>35</sup>. Im Jahr 2004 bestätigte der RNE diese 30-ha-Vorgabe<sup>36</sup>.

Weitere Postulate zur Verminderung der Baulandproduktion finden sich im Umweltgutachten des RATs VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN (SRU), der langfristig für ein Nullwachstum bei der täglichen zusätzlichen Baulandproduktion plädiert<sup>37</sup>, analog zur Forderung des Arbeitskreises „Flächenhaushaltspolitik“ der AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG<sup>38</sup>. Die Drosselung der Baulandproduktion soll nach den Vorstellungen der BUNDESREGIERUNG durch eine Doppelstrategie von quantitativer und qualitativer Steuerung („doppelte Innenentwicklung“) zur Realisie-

rung gelangen<sup>39</sup>. Eingeschlossen ist hierin ein optimiertes innergemeindliches Grundstücksrecycling, eine dezentrale Konzentration des Siedlungsgrundstückswachstums sowie ein zukünftiges Verhältnis der Innen- zur Außenentwicklung von 3:1<sup>40</sup> (siehe Abb. 2). Als zweiter wichtiger Baustein zur Erreichung des 30-ha-Zielkonzepts bis zum Jahr 2020 ist eine Grundstücksvorratspolitik anzuführen, die auch künftigen Generationen eine industrielle und gewerbliche Entwicklung durch Baulandproduktion ermöglicht<sup>41</sup>.

Der derzeitige Bedarf an baulicher Nutzung von Grundstücken in der Bundesrepublik kann augenscheinlich nur über einen permanenten Zuwachs an neuem Bauland gedeckt werden. Dieser Zuwachs betrug zwischen 1997-2001 pro Tag 129 ha. Im Jahr 2002 ging er auf 105 ha/Tag zurück, im Jahr 2005 auf 90 ha/Tag<sup>42</sup>. Von dem BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (BBR) wird dieser Rückgang hinsichtlich der Inanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke in erster Linie baukonjunkturellen Gründen zugeschrieben und nur zu einem kleinen Teil auf eine zurückhaltende(re) Baulandausweisung der Gemeinden zurückgeführt<sup>43</sup>. Langfristig zeigt zudem der bisherige Trend bundesweit einen Anstieg des Anteils der Siedlungs- und Verkehrsgrundstücke an der Gesamtfläche von derzeit 12 % auf über 14 % im Jahr 2015<sup>44</sup>. Die individuelle Wohnflächeninanspruchnahme stieg seit dem Jahr 1950 von 15 m<sup>2</sup> auf heute über 38 m<sup>2</sup>, verursacht durch geänderte Wohnpräferenzen – mit steigender Tendenz<sup>45</sup>.

32 Deutscher Bundestag, Konzept Nachhaltigkeit. Fundamente für die Gesellschaft von morgen. Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“, 1998, S. 244 f.

33 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms, 1998, S. 60.

34 Bundesregierung, Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, 2002, S. 99; Bundesregierung, Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, Fortschrittsbericht, 2004, S. 44.

35 Rat für Nachhaltige Entwicklung, Ziele zur nachhaltigen Entwicklung in Deutschland – Schwerpunktthemen, Dialogpapier des Nachhaltigkeitsrates, 2001, S. 34.

36 Rat für Nachhaltige Entwicklung, Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land, 2004, S. 1 ff.

37 Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 2000, Rdnr. 456.

38 Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Empfehlungen und Thesen. In: ARL, Flächenhaushaltspolitik, 1999, S. 4.

39 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, 2006, S. 21 f.

40 Tomerius/Preuß, Flächenrecycling als kommunale Aufgabe, 2001, S. 13 ff.; Apel et al., Szenarien und Potentiale einer nachhaltig flächensparenden und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung. Bericht des Umweltbundesamtes, Nr. 1/00, 2000, S. 157, 172.

41 Bundesregierung, Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, 2002, S. 290.

42 Statistisches Bundesamt, Umweltökonomische Gesamtrechnungen, 2006 (www.destatis.de); Pfad Umwelt – Umweltökonomische Gesamtrechnungen (UGR) – Ergebnisse und Informationen – Publikationen – Erhebung der Siedlungs- und Verkehrsfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung.

43 Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Baulandumfrage, 2003.

44 Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Wohnungsprognose 2015, BBR-Berichte 2001.

45 Dosch/Beckmann, Informationen zur Raumentwicklung 11-12/1999, S. 828 f.; Koch, in: Koch/Hendler, Baurecht, § 11, Rdnr. 17; Mitschang, Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch Bauleitplanung, 2003, S. 130 und Fn. 523.

Das Wissen der Planungsträger über die tatsächliche zusätzliche Baulandproduktion im Außenbereich ist trotz verbesserter Methoden nach wie vor von erheblichen Unsicherheiten geprägt<sup>46</sup>. Denn die Grundstücksnutzung spielt sich in einem komplizierten Wirkungsgefüge von (in)formellen Planungen, Bodenmärkten, kommunalem Standortwettbewerb, Gemeindefinanzierung, Demographie sowie regional variierenden Entwicklungsdynamiken ab<sup>47</sup>. Der Straßenbau hat ebenfalls einen erheblichen „Landhunger“. Der Landbedarf für eine vierspurige Autobahn schwankt zwischen 4,55 ha/km bei relativ ebenem Relief und 10,4 ha/km im Mittelgebirge<sup>48</sup>. Das Landnutzungsmuster verändert sich kurz gesagt durch die fortschreitende Zersiedelung stetig<sup>49</sup>.

Werden die öffentlichen Planungsträger künftig noch stärker als bislang dafür Sorge tragen müssen, dass sich „Landschaft und Wohneigentum vertragen“? Reicht der Appell an Grundstückseigentümer aus, sie mögen doch (endlich) erkennen, wie vorteilhaft Planen und Bauen in Einklang mit Natur und Landschaft ist und wie attraktiv eine kreislauffähige Grundstücksnutzung gestaltet sein kann<sup>50</sup>?

Derzeit sind weder konkrete Instrumentenverbunde durch den Bund und die Länder ausgearbeitet worden, noch sind die Kosten und der Nutzen der Umsetzung des „30-ha-Ziels“ in der Nachhaltigkeitsdiskussion bislang transparent geworden<sup>51</sup>. Die Bundesländer verfolgen lediglich zum Teil eigene „Flächenmanagement“-Konzepte zur Reduzierung der Baulandproduktion im Außenbereich und zum Freiraumschutz<sup>52</sup>. Diese Strategien können auch unter den Oberbegriff „Bundes-

länder-Flächenhaushaltspolitik“<sup>53</sup> subsumiert werden.

Ein zentraler Einwand, der dem planungs- und bodenrechtlichen Ordnungsrahmen entgegengehalten wird, lautet, dass Grundstücksnutzungen primär ökonomisch motiviert sind und dass sich planerische Nutzungsfestlegungen auf Dauer nicht gegen die Tendenzen der Preisentwicklung behaupten können<sup>54</sup>. Aus verschiedenen Richtungen, wie von einer ENQUETE-KOMMISSION<sup>55</sup>, dem RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN<sup>56</sup> sowie dem NACHHALTIGKEITSBEIRAT DER LANDESREGIERUNG BADEN-WÜRTTEMBERGS<sup>57</sup> wird angeraten, eine „Flankierung“ des baurechtlichen und raumplanerischen Instrumentariums durch ökonomische Anreizinstrumente vorzunehmen.

Indirekte Steuerungsinstrumente wie Abgaben, Subventionen oder Finanzausgleichssysteme sollen im Sinne einer Modifizierung der Anreizstruktur grundstückskonsumierende und versiegelungsintensive Nutzungsformen verteuern. Diese Instrumente sollen eine Lenkung der Neubauförderung und den Aufbau von Immobilienportfolien in den vorhandenen Baubestand hinein bewirken<sup>58</sup>. Das Planungsrecht unterliegt außerdem keiner „Kostenwahrheit“. Es existieren beispielsweise keine Kosten-Nutzen-Analysen<sup>59</sup> im Rahmen der Rechtfertigung der Bauleitplanung (§ 9 Abs. 8 BauGB). Gleiches gilt für regionale Planwerke, die als zwingender Bestandteil des

53 Dazu bereits Güttler, Bodenpolitische und bodenrechtliche Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Flächenhaushaltspolitik, Ein Beitrag zum Bodenschutz, 1987, S. 345 f.; Wittenbecher, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Flächenhaushaltspolitik, 1999, S. 13 ff.; Mitschang, Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch Bauleitplanung, 2003, S. 131.

54 Bizer/Ewringmann, in: Informationen zur Raumentwicklung 1999, S. 511 ff.; ferner Köck, ZUR-Sonderheft 2002, S. 121, 125.

55 Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“, 1998.

56 Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 2000.

57 Der Nachhaltigkeitsbeirat der Landesregierung Baden-Württemberg (NBBW), Neue Wege zu einem nachhaltigen Flächenmanagement in Baden-Württemberg, Sondergutachten, 2004, S. 20 ff.

58 Apel et al., Szenarien und Potentiale einer nachhaltig flächensparenden und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung. Bericht des Umweltbundesamtes, Nr. 1/00, 2000, S. 243 ff.

59 Im Sinne einer Bilanzierung der Leistungen der Pedosphäre sowie eines gesamten Standortes. Dazu bereits Umweltbundesamt (Hrsg.), Die Boden-Wert-Bilanz. Kommunale Entscheidungshilfe für ein nachhaltiges Flächenmanagement, 2000, S. 4 ff.

46 Bundesministerium für Bildung und Forschung, Hintergrundpapier zu den Förderrichtlinien zum Schwerpunkt „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement“ (REFINA), 2004, S. 2 ff.

47 Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Experimenteller Wohnungs- und Städtebau, ExWoSt-Informationen, Nr. 1, Heft 5/2004, S. 7.

48 Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1994, Tz. 710.

49 Knox/Marston, Humangeographie, 2001, S. 219.

50 In Anlehnung an Ganser, Können sich Landschaft und Wohneigentum vertragen? In: Schwäbisch Hall Stiftung (Hrsg.), Kultur des Eigentums, 2006, S. 267, 275.

51 Einig, Flächeninanspruchnahme in Deutschland und Reduktionsstrategien, 2004, S. 7.

52 Siehe nur Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, Kommunales Flächenressourcenmanagement (Arbeitshilfe), 2003, S. 5.

Abwägungsprozesses nach § 1 Abs. 7 BauGB im Rahmen einer Infrastruktur-Folgekostenabschätzung als öffentlicher Belang anzusehen sind. Es gibt derzeit noch keine Offenlegung von „Schattenkosten“ oder Verfahren einer numerischen Abwägung mit einem einheitlichen Punktesystem für ökologische Belange<sup>60</sup>.

### 3. Landmanagement als Strategie

Zu klären ist zunächst, was unter einem *strategischen Management* zu verstehen ist, und welche Vorteile in der Verknüpfung von „Landmanagement“ und „Strategie“ liegen. Der Terminus „Strategie“ ist unscharf, ebenso wie der Begriff „Strategisches Management“ der unklarste ist. Der Begriff wird in mannigfaltigen Kontexten verwendet, ohne dass hiermit eine „einheitliche Strategie“ der jeweiligen Autoren verbunden wäre<sup>61</sup>. Ein einheitliches strategisches Managementkonzept gibt es (noch) nicht, weder in der Ökonomie, noch in der (Raum-) Planung oder in der Geodäsie. Die gängigste Interpretation umschreibt Strategie mit dem Begriff (langfristiger) „Plan“<sup>62</sup>.

Strategie → Langfristige Planung

Strategisches Vorgehen meint im Kontext des Landmanagements etwas anderes als die Anwendung militärischer Taktik (siehe die Militärwissenschaft von CARL V. CLAUSEWITZ<sup>63</sup>). Die hier zu behandelnde Strategie lehnt sich nur teilweise an gängige Strategiekonzepte der Wirtschaftswissenschaften an. Diese ökonomischen Konzepte sind nahezu unüberschaubar und zudem wenig ausge-reift<sup>64</sup>. Sämtliche Ansätze des strategischen Managements, das bis in das Jahr 1950 zurück verfolgt werden kann und in den 1970er Jahren unter dem Schlagwort „Strategische Planung“ firmierte<sup>65</sup>, eint die Überlegung, dass

Strategien Aktivitäten zur Einwirkung auf die Umwelt zur Sicherung eines langfristigen Erfolgs von Managementtätigkeiten darstellen.

Strategisches Management macht Denken und Handeln bewusst und rationalisiert es. Dieses Management trägt mithin zur „Entzauberung der Lebenswelt“ (in Anlehnung an MAX WEBER) bei. Strategisches Management ist polyrational. Es ist eine „geplante Evolution“ in Form eines kollektiven Lernprozesses angesichts unüberschaubarer Vielfalt, Mehrdeutigkeit und Widersprüchlichkeit<sup>66</sup>. Dauerhafte Erfolgserzielung durch strategisches Management setzt zudem Kooperations-, Stakeholder-<sup>67</sup>, Kompetenz- und Wettbewerbsstrategien voraus<sup>68</sup>. Ihr liegt folgendes klassisches Top-Down-Modell zu Grunde<sup>69</sup>:

- Ebene der Zielbestimmung
- Ebene der strategischen Umsetzung von Landnutzungs- und Eigentumspolitikzielen
- Ebene der Implementation der Zielbestimmung

Essenziell ist die Entwicklung und Implementierung von Strategien durch Planung. Der Inhalt des strategischen Landmanagements ist die systematische Auseinandersetzung mit den Grundlagen für den langfristigen Erfolg<sup>70</sup>. Strategieimplementierung meint die Umsetzung der strategischen Pläne in konkretes, einem strategischen Vorgehen gehorchendes Handeln der in das Management involvierten öffentlichen und privaten Landnutzungsbeteiligten.

„Die Strategieimplementierung ist daher eine zentrale Phase des strategischen Managementprozesses: Gelingt es nicht, Strategien effizient zu implementieren, dann bleibt das strategische Management wirkungslos und eine bloße, intellektuelle Spielerei“<sup>71</sup>.

60 Die Diskussion über Schattenkosten bei der Erschließung und Ausweisung neuer Baugebiete steht erst am Anfang. In den meisten Kommunen der Bundesrepublik wird bislang lediglich gefordert, keine öffentlichen Grünflächen mehr auszuweisen, weil die Folgekosten für deren Pflege nicht (mehr) tragbar sind.

61 Zur Genese des Terminus „Strategisches Management“ siehe Müller-Stewens/Lechner, *Strategisches Management*, 2003, S. 20 ff.

62 Müller-Stewens/Lechner, *Strategisches Management*, 2003, S. 20; Welge/Al-Laham, *Strategisches Management*, 2001, S. 13.

63 Strategie ist der „Gebrauch des Gefechts zum Zwecke des Krieges“, so v. Clausewitz.

64 Bea/Haas, *Strategisches Management*, 2001, S. 33.  
65 Krogh, *Strategie als Ordnungsmoment*, 2004, S. 395.

66 Müller-Stewens/Lechner, *Strategisches Management*, 2003, S. 20 ff.

67 Müller-Stewens/Lechner, *Strategisches Management*, 2003, S. 171 ff.

68 Rüegg-Stürm, *Das neue St. Galler Management-Modell*, 2004, S. 84.

69 In Anlehnung an: Welge/Al-Laham, *Strategisches Management*, 2001, S. 96; Bea/Haas, *Strategisches Management*, 2001, S. 54 ff.

70 Rüegg-Stürm, *Das neue St. Galler Management-Modell*, 2004, S. 83.

71 Welge/Al-Laham, *Strategisches Management*, 2001, S. 527.

Ziele stellen formulierte Sollvorstellungen für das Erreichen bestimmter zukünftiger Zustände dar. Ziele sind hierbei die Grundlage von Planungsvorgängen sowie einer nachfolgenden Ergebnisbewertung<sup>72</sup>. Wer Ziele vorgibt, muss gleichfalls Maßnahmen und Ideen formulieren, wie diese Ziele erreicht werden sollen: ob durch Verhaltenssteuerung (*problem ownership*), durch kollektives Handeln, durch die Entwicklung gemeinsamer Visionen. Zu klären ist ferner, welche Institutionen die Zielerreichung steuern und kontrollieren sollen<sup>73</sup>. Insbesondere zur Erleichterung des Verwaltungsvollzugs existieren *Zielvorgaben* und *Zielkataloge* wie der Entwicklungsauftrag an die Planungsträger aus § 1 Abs. 5 und 6 BauGB<sup>74</sup>, welcher seit dem EAG Bau 2004 eine Konkretisierung zur Drosselung der Baulandproduktion im Außenbereich und zur Optimierung der Innenentwicklung erfahren hat<sup>75</sup>.

Ziele sind *Absichten*, die sich auf die Mehrung bestimmter Güter (z. B. Naturgüter) richten und die auf ein Effektivitätsdefizit der jeweils bestehenden Organisation zurückzuführen sind. Das Ergebnis soll eine bessere praktische Beherrschung der Organisation (hinsichtlich ihrer Systemstrukturen) und ihrer Strategien (hinsichtlich ihres Systemverhaltens) sein<sup>76</sup>. Für die Effektivitätssteigerung beispielsweise des kommunalen und regionalen Landmanagements stellen die sparsame Ressourcenverwendung, die Ausnutzung von Synergien sowie Koordinations- und Informationsleistungen über die Landnutzung Subziele dar<sup>77</sup>.

Abbildung 3 (Ziel-Mittel-Schema) konkretisiert das komplexe prozessuale und inhaltliche<sup>78</sup> Strategie-Handlungsfeld „Strategisches Landmanagement“, das sich am konsentierten Orientierungsrahmen des strategischen Managementansatzes anlehnt.

Strategische Planung	Drosselung der Baulandproduktion und Beantwortung der „Sozialen Frage“ mit dem verbleibenden Bauland als Zielbindung und Leitlinien
Strategische Analyse und Prognose	Analyse vor dem Hintergrund des strategischen Landmanagements
Strategieformulierung und -Bewertung	Implementierung der strategischen Planung in das Landmanagement und anschließende Bewertung
Strategieimplementierung	Implementierung durch Recht, Ökonomie, Gemeinschaft und Information; Effektivitäts- und Effizienzsteigerung
Strategiekontrolle	Evaluation der strategischen Planung im Sinne vorgegebener Ziele ( <i>Property Policies</i> )

Abb. 3: Prozessorientierte Konzeption des strategischen Landmanagements<sup>79</sup>

4. Landmanagement und Steuerungstheorie

„Management“ und „Steuerung“ sind schillernde Begriffe, die in vielfältiger Form und in völlig unterschiedlichen Wissenschaftskontexten Verwendung finden. Die Literatur zu den Steuerungstheorien, zu „strategischem Denken in komplexen Situationen“ sowie zu den Vor- und Nachteilen von Planungsverfahren zur Erreichung von Zielen ist mannigfaltig<sup>80</sup>. „Deregulierung“ und „Gemeinwohlorientierung“ bleiben oftmals als griffige Gegensätze filtrierte übrig. Auch zum Terminus „Strategische Planung“ liegen mittlerweile zahlreiche planungstheoretische Arbeiten vor. Sie beinhalten unterschiedliche Zugänge zu Analyse, Zielfindung, Umsetzung und Kontrolle bestimmter raumplanerischer Maßnahmen<sup>81</sup>. Die Steuerungsdiskussion spiegelt anschaulich die Vielschichtigkeit des strategischen Managementbegriffs wider. Zahlreiche Arbeiten im neueren Schrifttum beschäftigen sich mit der „Steuerung der Flächeninanspruchnahme“<sup>82</sup> und weisen auf das Vollzugsdefizit des Ordnungsrechts, auf die Defizite staatli-

72 Siehe Nausner, Projektmanagement, 2006, S. 128 f.

73 Fürst, Der Beitrag der Regionalplanung zur nachhaltigen Entwicklung. In: Walkenhaus/Machura/Nahamowitz/Treutner (Hrsg.), Staat im Wandel, 2006, S. 177-196.

74 Bundesminister der Finanzen, Erläuterungen zur Durchführung von Nutzen-Kosten-Untersuchungen, 1973, S. 295.

75 Siehe auch § 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB, § 9 Abs. 1 Nr. 3 BauGB.

76 Statt vieler: Bea/Göbel, Organisation, 2002, S. 15 ff.

77 Welge/Al-Laham, Strategisches Management, 2001, S. 125.

78 Welge/Al-Laham, Strategisches Management, 2001, S. 96 ff.; Bea/Haas, Strategisches Management, 2001, S. 52 ff.

79 Weiterentwicklung des Ansatzes von Welge/Al-Laham, Strategisches Management, 2001, S. 96 und Bea/Haas, Strategisches Management, 2001, S. 54 ff.

80 Siehe Dörner, Die Logik des Misslingens. Strategisches Denken in komplexen Situationen, 2006, S. 74 ff., S. 235 ff. m. w. N.

81 Maurer, Planerische Strategien und Taktiken. In: ARL, Handwörterbuch der Raumordnung, 2005, S. 758-764.

82 Schmalholz, Steuerung der Flächeninanspruchnahme, 2005.

cher Imperativsteuerung – durch Gebote und Verbote – sowie auf vermeintlich überlegene ökonomische Instrumente (Anreize) hin. Unter Juristen ist hingegen eine gewisse „Steuerungseuphorie“ zu konstatieren<sup>83</sup>.

Der Terminus „Steuerung“ ersetzt zunehmend Begriffe wie „Verwaltungsreform“ und „Modernisierung“<sup>84</sup> und stellt einen Oberbegriff für die angestrebte Erreichung eines höheren Grades der *Verwaltungszweckerfüllung*, der *Verwaltungswirksamkeit* sowie der *Verwaltungswirtschaftlichkeit* dar<sup>85</sup>. Dieses steuerungstheoretische Konzept für bessere Verwaltungsabläufe kann in einem Landmanagement auf zahlreichen Steuerungsebenen umgesetzt werden. Der interdisziplinäre Ansatz der Steuerungstheorie kann somit vor allem vor dem Hintergrund der „30-ha-Flächenverbrauchszieldiskussion“<sup>86</sup> fruchtbar gemacht werden. Denn in die Steuerung der Landnutzung sind gesellschaftliche und politische Werthaltungen sowie Konsum- und Verhaltensmuster einbezogen<sup>87</sup>.

„Moral“ ist ein wichtiger Bestandteil der Steuerungstheorie. Über die persuasiven Steuerungsansätze kann die Förderung von Umweltmoral erreicht werden. Bei der persuasiven Steuerung geht es um den Wandel von Einstellungen und Mentalitäten, aber auch um eine erforderliche Flankierung mit ökonomischen (Anreiz-)Instrumenten, wenn persuasive Steuerungsinstrumente mit Instrumenten der Verhandlung kombiniert werden. FÜRST nennt dieses Vorgehen „*arguing and bargaining*“<sup>88</sup>. LÜDEMANN stellt die Umweltmoral in einen Kontext mit der Sozialmoral sowie mit Appellstrategien zur Erreichung eines festgelegten Ziels<sup>89</sup>. Moral ist in-

des nur sehr eingeschränkt durch den Staat instrumentierbar, obwohl sie erklärtes politisches Ziel ist<sup>90</sup>. Das Ziel der Drosselung der Baulandproduktion richtet sich allerdings in erster Linie an die öffentlichen Planungsträger von Bund, Ländern und Gemeinden und zielt erst in zweiter Linie auf die Verhaltenslenkung der Bürger durch staatliche Informationskampagnen, Appelle und Überzeugungsversuche ab<sup>91</sup>.

Der Debatte um neue *Steuerungsformen* im Verhältnis Staat-Bürger kommt eine wichtige Ergänzungsfunktion insbesondere für die Steuerung der Landnutzung zu. Aus normativer Sicht ist die akteursbezogene Steuerung mit in den Blick zu nehmen. WILLKE bringt (in Bezug auf die Steuerung komplexer Sozialsysteme) das „Geld“, neben Macht und Wissen, als Steuerungsmedium ins Spiel<sup>92</sup>. Landmanagement lässt sich mithin in ein System komplexer Sozialordnungen einbeziehen: Die Nutzungsansprüche sind konfligierend; sie sind nicht transportfähig. Die „Steuerung durch Geld“ erfolgt zur Beeinflussung von Menschen für bestimmte Handlungen und für Unterlassen. Geld ist daher als „Marktstifter“ für bestimmte Standortentscheidungen verantwortlich. Voraussetzung ist hierfür allerdings, dass der Kreditnehmende Bauherr (oder die Unternehmung) Eigentum an Grundstücken besitzt, da Kredite als Hypotheken grundsätzlich Pfand gesichert werden<sup>93</sup>.

83 Zu beobachten beispielsweise bei Lepsius, der sich um die Wirksamkeit der Effizienz juristischer Instrumente sorgt. Vgl. Lepsius, *Steuerungsdiskussion, Systemtheorie und Parlamentarismuskritik*, 1999, S. 7 f.

84 Stober, *Methodische Anforderungen an ein modernes Verwaltungsrecht*. In: Umbach/Geis (Hrsg.), *Festschrift Bartlperger*, 2006, S. 599 ff., S. 608.

85 Lepsius, *Steuerungsdiskussion, Systemtheorie und Parlamentarismuskritik*, 1999, S. 3 ff.

86 Zur Steuerungstheorie im Bereich der Regionalplanung zur Erreichung des 30-ha-Ziels: Fürst, *Der Beitrag der Regionalplanung zur nachhaltigen Entwicklung*. In: Walkenhaus/Machura/Nahamowitz/Treutner (Hrsg.), *Staat im Wandel*, 2006, S. 177-196.

87 Siehe nur Lübke-Wolff, *Instrumente des Umweltrechts: Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen*. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 20/2001, S. 485.

88 Fürst, *Der Beitrag der Regionalplanung zur nachhaltigen Entwicklung*. In: Walkenhaus/Machura/Nahamowitz/Treutner (Hrsg.), *Staat im Wandel*, 2006, S. 179 f.

89 Neben der Appellstrategie nennt Lüdemann außerdem die Rückmelde- und Vertrauensstrategie sowie die Auszeichnungs- und Prangerstrategie, mit denen der

Staat versucht, von ihm gesetzte Umweltziele zu erreichen und seine Bürger zu einem adäquaten Verhalten zu motivieren. Siehe Lüdemann, *Edukatorisches Staatshandeln. Steuerungstheorie und Verfassungsrecht am Beispiel der staatlichen Förderung von Abfallmoral*, 2004, S. 74 ff.

90 Siehe BVerfGE 98, S. 106, 126 f.: „In ihrem Bericht (...) hebt die Bundesregierung erneut hervor, dass Abfallvermeidung und -verwertung nicht mit ordnungsrechtlichen Mitteln effektiv durchgesetzt werden können, vielmehr ein gesellschaftlicher Konsens notwendig sei, der ein Umdenken und ein verändertes Handeln aller gesellschaftlichen Organe voraussetze“. Siehe BT-Drs. 11/756, S. 5 f.

91 Diese Instrumente nennt Lüdemann zur Förderung von „Abfallmoral“. Siehe Lüdemann, *Edukatorisches Staatshandeln. Steuerungstheorie und Verfassungsrecht am Beispiel der staatlichen Förderung von Abfallmoral*, 2004, S. 74 ff.

92 Willke, *Systemtheorie III: Steuerungstheorie*, 2001, S. 38 ff., S. 194 ff.

93 Siehe Heinsohn/Steiger, *Eigentum, Zins und Geld*, 2004; Binswanger, *Die Wachstumsspirale. Geld, Energie und Imagination in der Dynamik des Marktprozesses*, 2006, S. 125.

**5. Landmanagement und Governance**

Der Governance-Begriff ist in hohem Maße interpretationsbedürftig. Er ist vielgestaltig und schillernd. Eine einheitliche Verwendung dieses Wortes ist noch nicht gefunden, ganz im Gegenteil. „Governance“ ist ein analytischer, interdisziplinärer Terminus, der ursprünglich den Sozialwissenschaften entstammt, um gewonnene empirische Erkenntnisse über die Regelungsformen und Regelungsstrukturen für öffentliche Sachverhalte in Bezug auf handelnde Akteure darstellen zu können<sup>94</sup>. Im Vordergrund steht das „absichtsvolle Handeln im öffentlichen Interesse“ durch Private und Öffentliche. Schlagworte wie „kooperatives Regieren“, „kooperativer Staat“<sup>95</sup> oder „aktivierender Staat“ liefern Hinweise darauf, dass Governance auch und zuvorderst ein normatives Konzept ist<sup>96</sup>.

Politikwissenschaft und Verwaltungspolitik verweisen beide darauf, dass die „zentrale Steuerungsmetapher“ zwar weder die Hierarchie noch der Markt, sondern das „Netzwerk“ und seine Verknüpfungsfunktion für eine „aktivierte Selbstregulierung“ sei. Dennoch darf nicht vergessen werden, dass Governance auch in der institutionenökonomischen Theorie – gleichsam als „economic governance“ – wurzelt. Die Koordinationsstrukturen „Markt und Hierarchie“ sind nach Auffassung von WILLIAMSON „alternative Mechanismen“ von Governance, stets mit dem Ziel der Transaktionskostenminimierung<sup>97</sup>.

Institutionen beschäftigen sich mit Verträgen und mit Eigentum, mit der Legislative und Exekutive, mit sämtlichen Regeln zur Durchsetzung und mit den Entscheidungssystemen wie Markt oder Demokratie<sup>98</sup>. Die Ökonomen gewinnen aus dem Governance-Ansatz wichtige Erkenntnisse aus der Analyse von Organi-

94 Benz, Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, 2004, S. II ff.

95 Ritter, Der kooperative Staat, in: AöR 104/1979, S. 389 ff.

96 Schuppert, Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen. In: Schuppert (Hrsg.), Governance-Forschung, 2006, S. 371 ff.

97 Williamson, Transaction Costs Economics: The Governance of Contractual Relations, in: Journal of Law and Economics, 1979, S. 234. Williamson interessiert sich nicht für Verteilungsprobleme von property rights, sondern nimmt sie als feststehend an.

98 Statt Vieler: Richter/Furubotn, Neue Institutionenökonomik, 1996.

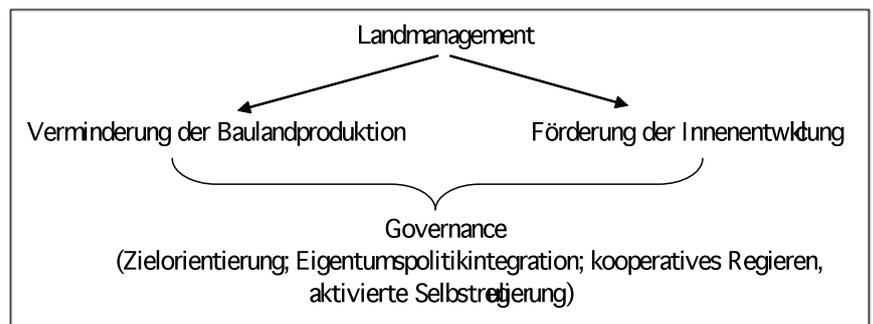
Recht	Landnutzung durch Städtebaurecht, Erbbau-recht, Naturschutzrecht und Steuerrecht
Ökonomie	Landnutzung durch „Landhandel“, durch Anreizsetzung, preisliche Steuerung und securiti-zation
Gemeinschaft	Landnutzung durch den „Dritten Sektor“, Ge-meinnützigkeit, Allmenden, bürgerlich-rechtliche Stiftungen und Vereine
Information	Landnutzung durch Katasteraufstellung, digitali-sierte Grundbücher und Brachgrundstücks-/Baulückenkataster mittels Fernerkundung und Geoinformation

sationsformen analog zu den Überlegungen von COASE<sup>99</sup> („Markt versus Plan“). Viel spricht folgerichtig dafür, dass „Governance“ mehr umfasst als nur Steuerung. Governance beschäftigt sich vielmehr mit einem eigenen Satz von Fragen<sup>100</sup>, die stets auch das Recht an prominenter Stelle mit verarbeiten.

Drei Aspekte sind zu nennen<sup>101</sup>: Recht als Gegenstand der Governanceforschung, Recht als Maßstab für die Beurteilung von Regelungsstrukturen im Verwaltungsrecht (New Public Management)<sup>102</sup> sowie Recht als Instrument zur Verbesserung der Problemlösungskapazität der Boden- und Eigentumspolitik, etwa im Rahmen der rechtlichen Steuerung (Abb. 5)<sup>103</sup>.

Abb. 4: Landmanagement durch die „unsichtbare Hand des Marktes“ und durch die „eiserne Faust des Staates“

Abb. 5: Landmanagement im Kontext von Governance



99 Dazu Coase, The nature of the firm. In: *Economica*, vol. 4, pp. 386-405.

100 Dazu ausführlich Mayntz, Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: Schuppert (Hrsg.), Governance-Forschung, 2006, S. II.

101 Köck, Governance in der Umweltpolitik. In: Schuppert (Hrsg.), Governance-Forschung, 2006, S. 339 f.

102 Stober, Methodische Anforderungen an ein modernes Verwaltungsrecht. In: Umbach/Geis (Hrsg.), Festschrift Bartsperger, 2006, S. 599 ff., S. 607 ff.

103 Die Diskussion um innovative Steuerungskonzepte darf keinesfalls den Blick dafür verstellen, dass Eigentumspolitik in exponierter Weise auf den (aktivierenden) Staat als Träger der eigentumsrechtlichen Steuerung angewiesen ist.

Es bedarf einer „rechtlichen Flankierung“ der zunehmend an Bedeutung gewinnenden kooperativen und informalen Regelungsstrukturen sowie der Selbstregulierung<sup>104</sup>. Governance geht letztlich auf eine Studie der WELTBANK zurück<sup>105</sup>. Governance ist wie gezeigt ein „Brückenbegriff“<sup>106</sup>.

Governance analysiert Regelungsstrukturen, Verfahren und Verhaltensweisen, welche die Art und Weise festlegen, wie Befugnisse ausgeübt werden<sup>107</sup>:

*„Governance ist dabei der Prozess, mittels dessen lokale Behörden in Abstimmung mit privaten Interessen versuchen, kollektive Ziele zu erreichen. Es handelt sich dabei um einen Prozess, der von jenen politischen, ökonomischen und sozialen Wertesystemen geprägt wird, von denen das urbane Regime seine Legitimation ableitet“<sup>108</sup>.*

Die Politikwissenschaft möchte partiell eine Analyse Raum gebundener Interaktionsmuster durch eine Integrierung kooperativer Steuerungsformen vornehmen, in denen neben staatlichen auch private Landnutzungsbeiträge sowie Dritt-Sektor-Organisationen und Ausprägungen selbst verwalteter Wirtschaftseinheiten zunehmend eine Rolle spielen<sup>109</sup>, die sämtlich eine kollektive Landnutzung zu erreichen suchen<sup>110</sup>.

## 6. Landmanagement und „Flächenkreislaufwirtschaft“

In Großstädten wird von einem quantitativen Potenzial an Baulücken und Brachgrundstücken im Umfang von 5-6 % des Gesamtgrundstücksbestandes ausgegangen. Das gesamte Brachgrundstücksportfolio wird in aktuellen Erhebungen und durch Befragung von Kommunen und Eigentümern mit bis zu 140.000 ha angegeben. Unter den Brachgrundstücken

dominieren aufgegeben militärische Liegenschaften (41 %) sowie stillgelegte Bahngrundstücke und Hafengebiete (12 %)<sup>111</sup>. Das bayerische UMWELTMINISTERIUM schätzt, dass deutschlandweit derzeit bis zu 36 % der innerörtlichen Brach- und Recyclinggrundstücke nebst der sonstigen potenziellen (Nach-)Verdichtungsräume un- bzw. minder genutzt sind<sup>112</sup>.

Ein Modellvorhaben der Bundesregierung unter dem Titel „Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung“ im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus möchte neue Pfade des Grundstücksrecyclings beschreiten<sup>113</sup>, um den Strategieansatz einer Flächenkreislaufwirtschaft in den Städten, Dörfern<sup>114</sup> und Regionen zu kommunizieren und in Planspielen zu erproben. Produktionskreisläufe seien in der industriellen Fertigung sowie in der Wasser- und Forstwirtschaft seit langem Standard. Lediglich im Falle der Nutzung des Grund und Bodens hätten Kommunen, Bürger und Planung auf Erweiterungen und Neubau gesetzt<sup>115</sup>. Kennzeichnend der Flächenkreislaufwirtschaft ist ein Zyklus von Planung, Nutzung, Nutzungsaufgabe, Brachliegen und Wiedereinbringung von Immobilien<sup>116</sup>.

Die Neuordnung der Grundstückseigentumsverhältnisse im Rahmen einer staatlichen Eigentumpolitik zur Erleichterung einer kreislaufgerechten Grundstücksrevitalisierung findet in den Konzeptionen zur Flächenkreislaufwirtschaft allerdings keine Erwähnung. Es ist zwar die Rede von „informativischen Instrumenten zur Beeinflussung der Grund-

111 Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Baulandumfrage 2003, [www.bbr.bund.de/baulandumfrage](http://www.bbr.bund.de/baulandumfrage) (10.4.2004); Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bauland- und Immobilienmärkte, 2004.

112 Bayerisches Staatsministerium des Innern/Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, Pressemitteilung v. 29.7.2003.

113 Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Experimenteller Wohnungs- und Städtebau, ExWoSt-Informationen, Nr. 1, Heft 5/2004, S. 9.

114 Der „Dorfumbau“ stellt zukünftig ein nicht geringeres boden- und planungsrechtliches Problem dar als der Stadumbau. Man denke nur an die ruralen Regionen Mecklenburg-Vorpommerns oder Sachsen-Anhalts. Hier zuvörderst nach öffentlichen Fördermitteln zur Linderung der Krise zu rufen, greift allerdings wesentlich zu kurz.

115 Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Experimenteller Wohnungs- und Städtebau, ExWoSt-Informationen, Nr. 1, Heft 5/2004, S. 7 ff; Bund für Umwelt und Naturschutz, Zukunftsfähige Raumnutzung. Vom Flächenverbrauch zum Flächenkreislauf, 2004, S. 1 ff.

116 Bund für Umwelt und Naturschutz, Zukunftsfähige Raumnutzung. Vom Flächenverbrauch zum Flächenkreislauf, 2004, S. 19 ff.

104 Verändert nach: Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 2004, Tz. 1232.

105 Stober, Methodische Anforderungen an ein modernes Verwaltungsrecht. In: Umbach/Geis (Hrsg.), Festschrift Bartlspenger, 2006, S. 599, S. 609 f.

106 Schuppert, Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen. In: ders. (Hrsg.), Governance-Forschung, 2006, S. 373.

107 EU-Kommission, Weißbuch „Europäisches Regieren“, ABl. 2001, Nr. C 287, KOM (2001) 428 endg.

108 World Bank (ed.), Sub Saharan Africa, 1989.

109 DiGaetano/Strom, Comparative Urban Governance. An Integrated Approach. In: Urban Affairs Review 38(3), 2003, S. 356 ff.

110 So das Fazit von Mayntz, Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: Schuppert (Hrsg.), Governance-Forschung, 2006, S. 18.

stückseigentümer“ sowie zur „Beeinflussung der Grundstückspreise“<sup>117</sup>. Neben dem „Wo“ der Grundstücksnutzung ist aber ebenso auch das „Durch Wen?“ zu untersuchen, um das Nachnutzungspotenzial von Brachgrundstücken in der Hand des „besten Wirts“ festzulegen.

Die gesamte Brachgrundstücksproblematik dürfe nicht (ausschließlich) dem Markt überlassen werden<sup>118</sup> – und sei es, dass die öffentliche Hand die Anschubfinanzierung übernimmt und interveniert. Brachgrundstücksrekultivierungs-Restriktionen sind vorrangig Altlasten, hohe Entwicklungskosten oder eine defizitäre Verkaufs- und Mitwirkungsbereitschaft der öffentlichen wie privaten Grundstückseigentümer<sup>119</sup>.

Das System der Flächenkreislaufwirtschaft beinhaltet folgende Strategieteile: Dauerhaftigkeit, Recycling, Nutzungsketten und Kreislaufanalysen<sup>120</sup>. Illustrieren lässt sich dieser Strategieansatz durch eine *Prinzipientrias*:

#### **Prinzip 1: Vorbeugen/Vermeiden/Vermindern**

Schutz des Freiraums durch Dynamik im Siedlungsbestand; stadtökologisch und städtebaulich vertretbare Nachverdichtung; Minimierung von Außenentwicklungen; Senkung des Baugrundstücksausweisungsdrucks; Anordnung von Besiedelungsverboten im Außenbereich; Ausweisung von Landschaftsschutzgebieten und von Landschafts- und Regionalparks sowie von „regionalen Grünzügen“ zur Sicherung stadtreionaler Freiraumentwicklung; Weiterentwicklung interkommunaler Zusammenarbeit; Fortentwicklung der Regionalplanung

#### **Prinzip 2: Mobilisieren**

Aktivierung von Baulücken; bodenrechtlicher Eingriff in das private Grundstückseigentum; Erarbeitung von Entsiegelungsstrategien für versiegelte, renaturierungsfähige Grundstücke; Nutzungsgebote und Baupflichten

<sup>117</sup> Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft, Theoretische Grundlagen und Planspielkonzeption, 2006, S. 41 ff.

<sup>118</sup> Kötter, FuB, 4/2001, S. 145 ff.

<sup>119</sup> Mit Beispielen: Deutsches Institut für Urbanistik, Flächenrecycling – Projektmanagement und Marketingstrategien, 2004, S. 63 ff.

<sup>120</sup> Rat für Nachhaltige Entwicklung, Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land, 2004, S. 19.

#### **Prinzip 3: Revitalisieren/Rezyklieren**

Einspeisung von Brachgrundstücken in neue Nutzungsketten; Rückbau als Erzielung eines naturnäheren Zustandes eines Grundstücks; Umnutzung von Brachgrundstücken in städtische Grün- und Freiflächen, vor allem aber zu Wohnbaugrundstücken; Aufwertung von Wohnvierteln durch Einfamilien- und Reihenhausbau zur Lenkung der Wohnungsnachfrage in die Innenstädte; Generierung von Allmenden, von Gemeinschaftseigentumsgrundstücken und -Gewässern sowie die Förderung privatrechtlicher Stiftungen zum Erhalt der urbanen und ruralen Kulturlandschaft<sup>121</sup>.

Dem Stadtumbau kommt in einem System der „Flächenkreislaufwirtschaft“ eine exemplarische Bedeutung für die Möglichkeiten der Stärkung des Innenentwicklungsinstrumentariums zu. In ähnliche Richtung zielen Forderungen von politischer Seite, den besonderen Zusammenhang des Ziels der Reduzierung der zusätzlichen Baulandproduktion im Außenbereich mit den aktuellen städtebaulichen Herausforderungen (z. B. Rückbau oder Umnutzung durch Aktivierung innerstädtischer Brachgrundstücke) herzustellen<sup>122</sup>. Die Praxis belegt indes, dass die Grundsätze einer Flächenkreislaufwirtschaft bei großflächigen Gewerbe- und Industriebetrieben versagen. Gleiches gilt für Handelsimmobilien (Shopping Center oder sonstiger großflächiger Einzelhandel), die einen Grundstücksbedarf haben, der innerhalb der Siedlungskörper nur eingeschränkt zu befriedigen ist<sup>123</sup>.

Die Steuerung der Grundstücksnutzung zur Erreichung eines Politikziels ist nicht nur in der Bundesrepublik ein ambitioniertes Vorhaben. In England und Wales trat auf Grund von Deindustrialisierungsprozessen die Brownfield-Problematik mit dem Ziel einer Realisierung von 60 % des Wohnungsbaus auf Brachgrundstücken in das Blickfeld der natio-

<sup>121</sup> Dazu Succow, Wie wird die Landschaft 2030 aussehen? In: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Future Landscapes, Perspektiven der Kulturlandschaft, 2006, S. 80 f.

<sup>122</sup> Vgl. BT-Drs. 15/4472, Reduzierung der zusätzlichen Flächennutzung für Verkehrs- und Siedlungszwecke (Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage der CDU/CSU), S. 3, S. 22; Kuhn/Simon, Stadtumbau auf Brachflächen, Aktuelle Projekte in Deutschland. In: Wohnen im Eigentum in der Stadt, 2004, S. 64 ff.

<sup>123</sup> Lütke Daldrup, Handlungsstrategien zur Stärkung der Innenentwicklung am Beispiel der Stadt Leipzig, 2004, S. 3 ff.

nenalen Politik<sup>124</sup>. Mit dieser Revitalisierungsstrategie verknüpft war ein Monitoringsystem (National Land Use Database<sup>125</sup>). Die Umsetzung der nationalen Planungsvorgaben durch eine hierarchische Zentralstaatssteuerung sowie die Realisierung der planerischen Zielvorstellungen der Counties findet dezentral auf kommunaler Ebene statt<sup>126</sup>.

Beispiel Schweiz: Dort beschäftigt man sich gegenwärtig mit einer Optimierung der Raumnutzung und zeigt deren Defizite auf. Das „Raumkonzept Schweiz“ lotet unter Federführung des BUNDESAMTES FÜR RAUMENTWICKLUNG (ARE) die Möglichkeiten für eine effiziente Innenentwicklung aus. Sowohl eine Stärkung der überkommunalen Planung über die Abstimmung für Siedlungs-, Gewerbe- und Verkehrszwecke mit Nachbargemeinden als auch ein interkommunaler Ausgleich von Kostenfaktoren und Nutzenaspekten sei zukünftig erforderlich<sup>127</sup>. In Österreich hat das UMWELTBUNDESAMT in einer interessanten Untersuchung die Rahmenbedingungen zur Wiedernutzung von industriellen und gewerblichen Brachgrundstücken beleuchtet<sup>128</sup>.

Auch der Wirtschaft liegt ein Kreislaufmodell zu Grunde<sup>129</sup>. Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW/AbfG) möchte vor allem zweierlei erreichen: Einerseits forciert es den Einstieg in eine Kreislaufwirtschaft, die das Postulat der Schonung der natürlichen Ressourcen (Rohstoffe<sup>130</sup>) durch *Effizienzsteigerungen* (Abfallvermeidung) und durch *Verwertungsstrategien* (Rezyklierung) zu erfüllen sucht. Andererseits strebt das KrW/AbfG die Reduzierung der Abfallmengen an. Der Abfallreduzierung liegt der Schutz der „Öko-

sphäre“ als eines öffentlichen Gutes<sup>131</sup> zu Grunde. Die Mengen der Ressourcen, die verwendet werden, um den Wohlstand einer Gesellschaft zu schaffen und aufrecht zu halten, müssen ständig in Umfang und Qualität auf eine Weise limitiert sein, dass weder die natürlichen Rohstoffquellen übernutzt noch dass die Senken übermäßig belastet werden<sup>132</sup>. Betroffen sind mithin die Grundsätze der Urproduktion bis hin zur Verwertung<sup>133</sup>. Die „Zirkuläre Ökonomie“ verfolgt an Hand von „naturverträglichen“ Reproduktionszyklen, des Stoffstrommanagements oder auch im Rahmen alternativer Energiegewinnung das Ziel der Ressourcenschonung<sup>134</sup>. Das deutsche Bergrecht (BBergG) bietet sinnvolle Regelungen, die für eine Flächenkreislaufwirtschaft analog angewendet werden können. Beispielsweise regelt § 55 Abs. 2 Nr. 2 BBergG die Wiedernutzbarmachung der von den Abbauunternehmen ausgebeuteten Lagerstätten<sup>135</sup>.

Die Analyse der wirtschaftsverfassungsrechtlichen Grundlagen eines rezyklierenden Grundstücksmanagements umfasst in erster Linie den Kompetenzbereich des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG („Recht der Wirtschaft“). Die Flächenkreislaufwirtschaft ist somit in die Steuerung der gesamten Wirtschaft einzubeziehen. Denn Beeinflussungen der Grundstücksnutzung bedeuten zugleich Folgewirkungen in Bezug auf das wirtschaftliche Leben und somit auf die ökonomische Betätigung Einzelner<sup>136</sup>. Grundstücksnutzungen zeitigen außerdem Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit des Wirtschaftslebens<sup>137</sup>.

Das BUNDESVERWALTUNGSGERICHT legt die Kompetenznorm des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG eng aus<sup>138</sup>. Das BUNDESVERFASSUNGSGERICHT hingegen bezieht auf das Recht der Wirtschaft in weiter Auslegung alle

124 European Land and Soil Alliance, Brownfield Redevelopment, Economic Interests and Benefits of Sustainable Use of Soils and Land Management, in: Local land & soil news, Nr. 4/2002.

125 Siehe [www.nldu.org.uk](http://www.nldu.org.uk) (15.8.2006).

126 Siehe [www.planning.odpm.gov.uk](http://www.planning.odpm.gov.uk) (20.8.2006).

127 Schweizerisches Bundesamt für Raumentwicklung/ARE (Hrsg.), Siedlungsbegrenzung für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung, 2003 ([www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch)); Schweizerischer Bundesrat, Strategie Nachhaltige Entwicklung, 2002; Vinzens, Die brachliegende Schweiz, in: DISP 160/2005, S. 1 ff.

128 Österreichisches Umweltbundesamt, Wiedernutzungspotenzial industrieller Brachflächen in Österreich, 2004, S. 5 ff.

129 Stober, Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2004, § 2 II 2.

130 Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1998, Tz. 412; Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Auf dem Weg zur Europäischen Ressourcenstrategie: Orientierung durch ein Konzept für eine stoffbezogene Umweltpolitik, 2005, S. 5.

131 Bleischwitz, Gemeinschaftsgüter durch Wissen generierende Institutionen, 2005, S. 13 f.

132 Verheyen/Spangenberg, Die Praxis der Kreislaufwirtschaft, 1998, S. 7 ff.

133 Stober, Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2002, § 28 I.

134 Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1994, Tz. 11-12; Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt. Die Industriegesellschaft gestalten“, 1998, S. 75 f.; Stober, Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2004, § 2 III 1.

135 Ein illustratives Beispiel hierfür stellt die Revitalisierung ehemaliger Braunkohleabbauflächen nach Beendigung des Tagebaus durch Flutung dar. Siehe Wohlrab et al., Oberflächennahe Rohstoffe, 1995.

136 BVerfGE 68, S. 310, 330.

137 BVerfGE 57, S. 256, 275.

138 BVerwG, NVwZ 1986, S. 754.

das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnden Normen, die sich in irgendeiner Form auf die Erzeugung, Herstellung und Verteilung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen<sup>139</sup>. Abzustellen ist primär auf die (wirtschaftliche) Art der Grundstücksnutzung, die durch industrielle und gewerbliche Bedürfnisse hervorgerufen sein muss<sup>140</sup>. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG gibt dem Bund die allgemeine Zuständigkeit für wirtschaftslenkende Maßnahmen<sup>141</sup>. Auch der Bergbau fällt in diese Kompetenznorm, wie auch das Bankwesen. Das Bankwesen umfasst die typische Geschäftstätigkeit privater Kreditinstitute, beispielsweise das Sparkassenrecht.

Primär kommen Instrumente des Grundstücksrecyclings zum Zuge, die die Wiedereingliederung von Grundstücken in den Wirtschafts- und Naturkreislauf unterstützen<sup>142</sup>. Raumnutzungsplanungen auf der regionalen Ebene verfolgen das Ziel, die gewachsenen Kulturlandschaften mit ihren prägenden Merkmalen sowie mit ihren Kultur- und Naturdenkmälern zu erhalten<sup>143</sup>. Zukünftig wird die (Wieder-)Nutzung der „urbanen Kulturlandschaft“ als soziokulturelles Gefüge neue Herausforderungen hervorbringen wie beispielsweise die Schaffung und Pflege neuer Landschaftstypen in unmittelbarer Umgebung bebauter Gebiete. Urbane Kulturlandschaften bieten daher die Chance zur Implementierung zukunftsfähiger Organisationsmodelle für Stadtlandschaften<sup>144</sup>. Stadt und Landschaft verkörpern im Übrigen keine Gegensätze. Vielmehr sind auch städtische Räume Landschaften. Damit ist die urbane Landnutzung per se Teil der Kulturlandschaftsprägung hinsichtlich Mischung (Verflechtung) und Trennung (Entflechtung) der Nutzungsfunktionen<sup>145</sup>.

Aktuelle Veröffentlichungen widmen sich unter dem Terminus des „Urbanen Flächenrecyclings“ der Rehabilitierung des Geländes in

139 BVerfGE 41, S. 344, 352 f.

140 Stober, Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2002, § 15 I.

141 Bothe, in: AK-GG, Art. 74, Rdnr. 21.

142 Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 2000, Tz. 505; Bund für Umwelt und Naturschutz, Zukunftsfähige Raumnutzung. Vom Flächenverbrauch zum Flächenkreislauf, 2004, S. 19 ff.

143 Haggett, Geographie. Eine globale Synthese, 2004, S. 347 ff.; Weckwerth, Kommunale Freiraumplanung. In: Korda (Hrsg.), Städtebau, 2005, S. 506 ff.

144 Thierstein, Urbane Kulturlandschaften. In: Müller et al. (Hrsg.), Festschrift für Fürst, 2004, S. 279 f.

145 Riedel/Lange, Landschaftsplanung, 2002, S. 257 ff.

geomorphologisch-geologischer Hinsicht sowie seiner Reintegration in den urbanen Raum. Die Zusammenarbeit zahlreicher Fachdisziplinen ist nötig, um kontaminierte urbane Böden wiedernutzungsfähig zu machen und um die „*Deutung alter Nutzungszeichen*“ zu erleichtern<sup>146</sup>, damit die städtebauliche Brache zu einer Chance wird, die konsequent zur Wiedernutzung ergriffen wird<sup>147</sup>. Brachgrundstücksrevitalisierung ist mithin ein geo(morpho)logisch-technischer Ansatz und ein nachgerade unverzichtbarer Baustein einer Flächenkreislaufwirtschaft, die sich eine nachhaltige Nutzung von Landschaften auf ihre Fahnen geschrieben hat. Insgesamt gesehen braucht es für ein erfolgreiches Flächenrecycling einen „*transdisziplinären Dialog über verbrauchte Flächen*“<sup>148</sup>.

WIRTH<sup>149</sup> erblickt in der Rechtsordnung – m. E. nach nicht zu Unrecht – das vermutlich stärkste Hemmnis für den baulichen Grundstücksnutzungsprozess innerhalb der Kulturlandschaft. Die Rechtsordnung sei für die Konservierung großer, ländlicher Teile verantwortlich, und nur gelegentlich gelinge es mit Hilfe von revolutionären Umstürzen und Enteignungsaktionen, das erstarrte besitzrechtliche Gefüge mit einem Schlag zu mobilisieren. Der Grundsatz „Immobilien machen immobil“ gilt dabei gewiss nach wie vor. Deshalb ist die von WIRTH getroffene Unterscheidung zwischen „stabilen“ (d. h. besitzrechtlich festgelegten) und „mobilen“ (d. h. für potenzielle Nutzungen zur Verfügung stehenden) Grundstücken insofern zutreffend, als auf Grund sich permanent ändernder Kräfte und Prozesse stets neue Grundstücke von dem stabilen in den mobilen Zustand überführt werden.

Grundstücke unterliegen dem Prozess von Persistenz und Wandel. Derartige Kräfte und Prozesse sind nach WIRTH die „Determinanten raumwirksamer Entscheidungen“ und die „Determinanten regelhaften raumwirksamen Verhaltens“. Eine Raumstruktur sei nur dann erklärbar, so WIRTH, wenn die hinter ihr stehenden Handlungs- und Entscheidungsstruk-

146 Genske, Urban Land. Degradation, Investigation, Remediation, 2003, S. 271 ff.

147 Genske/Heinrich, Unschärfe Zeichen, Zur Kartierung vergangener Nutzung und aktueller Gefährdung. In: Genske/Hauser (Hrsg.), Die Brache als Chance, 2003, S. 233 ff.

148 Genske/Heinrich, Unschärfe Zeichen, Zur Kartierung vergangener Nutzung und aktueller Gefährdung. In: Genske/Hauser (Hrsg.), Die Brache als Chance, 2003, S. 233, 237 f.

149 Wirth, Theoretische Geographie, 1979, S. 99.

turen ausfindig gemacht würden<sup>150</sup>. Ein Beispiel hierfür liefert der amerikanische Ausdruck „Sprawl“. Sprawl ist eine „politische Allianz von Grundeigentümern, Investoren, Banken, Autoindustrie und Supermarktketten“, der mittlerweile Konzepte wie Smart Growth, New Urbanism und Regional City für eine maßvolle Siedlungsentwicklung entgegen gehalten werden<sup>151</sup>.

Kulturlandschaft ist materielles Artefakt kulturellen gesellschaftlichen Handelns und insofern in ständiger Veränderung der der gesellschaftlichen Bewertung unterliegenden Prozesse<sup>152</sup>. In Anlehnung an WIRTH weist WERLEN darauf hin, dass sich die Handlungen der an der Raumplanung beteiligten Akteure in übergeordnete Rahmenbedingungen – in Strukturen, die sich in Werten, Normen und Symbolen widerspiegeln – einfügen<sup>153</sup>. Die Geographie als „auf den Kopf gestellte Raumplanung“<sup>154</sup> hat die Aufgabe, nach den Raumnutzungen zu Grunde liegenden Akteurs- und Grundstückseigentumsverhältnissen zu suchen<sup>155</sup>.

Die Geographie müsste demgemäß die auf den Raum einwirkenden Kräfte und Prozesse aus der Anthroposphäre (z. B. die vom Menschen erschaffene Rechtsordnung) stärker in ihre Forschungsfragen integrieren<sup>156</sup>, um ihrem Auftrag, Pläne für eine System erhaltende Nutzung der Erde aufstellen zu können, gerecht zu werden. Denn das (private und öffentliche) Grundstückseigentum ist Teil der kulturellen Identität und ändert sich als Norm- und Wertvorstellung von Generation zu Generation.

<sup>150</sup> Wirth, Theoretische Geographie, 1979, S. 229.

<sup>151</sup> Zu den Cultural Landscape Studies: Krebs, Was heisst hier Landschaft? Eine transatlantische Beziehungsgeschichte. In: Franzen/Krebs, Landschaftstheorie, 2005, S. 304, 310.

<sup>152</sup> Wolf, Kulturlandschaft. In: ARL, Handwörterbuch der Raumordnung, 2005, S. 536 f.

<sup>153</sup> Dazu umfassend Werlen, Sozialgeographie, 2000.

<sup>154</sup> So treffend Langhagen-Rohrbach, Raumordnung und Raumplanung, 2005, S. 19.

<sup>155</sup> Den Einfluss des Grundstückseigentums auf die Gestaltung der Kulturlandschaft verkennt die Geographie freilich oftmals. Als Beleg für dieses gravierende Defizit mag der Aufsatz von Sauer dienen. Siehe Sauer, Die Morphologie der Landschaft. In: Franzen/Krebs, Landschaftstheorie, 2005, S. 91 ff.

<sup>156</sup> Thiel, Grundflächen und Rohstoffe im Spannungsfeld zwischen Privat- und Gemeineigentum. Eine interdisziplinäre Untersuchung, 2002, S. 143 ff.; Grimm, Kreisläufe der Erde. Eine Einführung in die Geographie, 3. Aufl., 2006.

## 7. Landmanagement und „Soziale Frage“

Unter „Eigentumspolitik“ ist nicht nur die Politik zur Förderung und gegebenenfalls zur gerechteren Verteilung des Eigentums zu verstehen. Sie ist vor allem die gesetzliche und richterliche Ausgestaltung des Eigentums an Grundstücken. Eigentumspolitik ist mithin die Steuerung unterschiedlicher Eigentumsarrangements durch Maßnahmen des Staates<sup>157</sup>. Eine „differenzierte Eigentumspolitik“, wie SCHEEL sie analysiert, umfasst Individual-, Gemeinschafts- und Genossenschaftseigentum. Verfügungsgewalt, Begrenzung von Eigentum und Enteignung seien wichtige Säulen einer zeitgemäßen, „bewussten“ Eigentumspolitik. Der Staat habe die Kultur des Eigentums zu schützen, müsse aber auch dessen sozial verantwortliche Nutzung einfordern<sup>158</sup>.

Insbesondere Raum bedeutsame Planungen und Maßnahmen formen die Eigentumspolitik durch das Städtebaurecht aus, soweit deren Planungsmaterie das Grundstück ist<sup>159</sup>. Maßnahmen des Staates im Landmanagement sind:

- raumordnungs- und umweltpolitische Zielsetzungen
- verteilungspolitische Zielsetzungen als gesellschaftspolitische, vor allem als sozialstaatliche Richtungsentscheidungen<sup>160</sup> sowie
- persönlichkeitsbezogene Zielsetzungen<sup>161</sup>.

Wenn im Folgenden von Eigentums-„Politik“ die Rede ist, so ist der politische Prozess der Rechtsetzung für die Gesamtsteuerung der Grundstücksnutzung angeschnitten und weniger parteipolitisch motivierte Auseinandersetzungen um die jeweils als „richtig“ aner-

<sup>157</sup> Lesenswert, da nach wie vor aktuell: Binswanger, Eigentumsgarantie und Eigentumsordnung in einer revidierten Bundesverfassung. In: Lendi/Nef, Staatsverfassung und Eigentumsordnung, 1981, S. 66-70; Auszug aus dem Bericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung. In: Lendi/Nef, Staatsverfassung und Eigentumsordnung, 1981, S. 55 ff.

<sup>158</sup> Scheel, Eigentum – was geht den Staat das an? In: Schwäbisch Hall Stiftung (Hrsg.), Kultur des Eigentums, 2006, S. 179, 185.

<sup>159</sup> Siehe Sendler, DÖV 1974, S. 73 ff.

<sup>160</sup> Dazu jüngst ausführlich Butterwegge, Krise und Zukunft des Sozialstaates, 2006.

<sup>161</sup> Gemeint ist die Herstellung einer Gleichheitsrelation der Nicht-Eigentümer zu den Eigentümern.

kannte Grundstücksnutzung. Welche Nutzung die „richtige“ ist, versucht die vorliegende Untersuchung vor dem Hintergrund der Steuerung der Landnutzung zur Reduzierung des „Baulandverbrauchs“<sup>162</sup> aufzuzeigen. Eigentumspolitik findet ganz besonders ihren Niederschlag in dem Spannungsverhältnis zwischen unterschiedlichen denkbaren Eigentumsarrangements bei der Grundstücksnutzung<sup>163</sup>, aber auch in einem interdisziplinären Ansatz, um zu einem Funktionswandel des Eigentums in der planenden Gesellschaft beizutragen.

Mit dem Problem des Eigentums beschäftigen sich seit jeher u. a. Juristen, Ökonomen, Soziologen, Philosophen, Psychologen und Politologen. Die Rechtswissenschaft sucht primär „nach dem, was sein soll“<sup>164</sup>. Die Steuerfähigkeit des Rechts wird im Bereich der Raumnutzungsplanung allerdings sehr in Frage gestellt, obwohl das Recht neben den hierzu autorisierten Rollenträgern von zahlreichen weiteren Instanzen konkretisiert wird<sup>165</sup>. Das Recht ist allerdings auf die Erkenntnisse der analytischen Sozialwissenschaften notwendig angewiesen. Ökonomie, Soziologie und auch Politologie beschäftigen sich hingegen mit „dem, was ist“. Die Rechtswissenschaft muss auch danach fragen, welche Änderungen, die mit dem Eigentum verbunden sind, erheblich sind und also ob diese Rechtserheblichkeit eine Änderung des geltenden Rechts der Landnutzungsplanung erzwingt<sup>166</sup>.

Eigentumspolitik hat mithin nichts von ihrer Aktualität eingebüsst. Der Staat kommt folgerichtig um eine „bewusste“ Eigentumspolitik nicht herum<sup>167</sup>. Dies gilt in besonderem Maße

<sup>162</sup> Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 21.12.2006 (BGBl. I S. 3316).

<sup>163</sup> Binswanger, Eigentum und Eigentumspolitik, 1978, S. 65; Bericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, 1978; Küng, Eigentum und Eigentumspolitik, 1964, S. 182 ff.

<sup>164</sup> Kelsen, Reine Rechtslehre, 1934, S. 20 ff. Allerdings: „Die Rechtswissenschaft maßt sich nicht an, die Frage zu beantworten, was gerecht sei“, so Kelsen, Was ist Reine Rechtslehre? In: Festschrift für Giacometti, 1953, S. 143, 153.

<sup>165</sup> Schulze-Fielitz, Sozialplanung im Städtebaurecht, 1979, S. 120.

<sup>166</sup> Lendi, Der Funktionswandel des Eigentums – Rechtliche Aspekte. In: Sendler et al., Der Funktionswandel des Bodeneigentums durch Raumordnung und Umweltgestaltung, 1976, S. 42 f.

<sup>167</sup> Engel, Die soziale Funktion des Eigentums, in: v. Danwitz/Depenheuer/Engel (Hrsg.), Bericht zur Lage des Eigentums, 2002, S. 11, 95. Das Spannungsverhältnis zwischen Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 15 Satz 1 GG als die (vermeintlichen) Gegenpole staatlicher Eigentumspolitik erwähnt Engel bei seinen Ausführungen zu einer „bewussten Eigentumspolitik des Staates“ (a. a. O.) nicht.

für das Ziel der Bremsung der Baulandproduktion, da an Grundstücken bekanntlich vor allem private Verfügungsrechte bestehen<sup>168</sup>. Die hohen Grundstückspreise in den Ballungszentren verursachen ein Ausweichen der Wohngebiete in die Stadtrandlagen oder in den ländlichen Raum hinein. Gut erschlossene Siedlungsräume inmitten der Agglomerationen mit wenig Umgebungsgrün oder an stark frequentierten Verkehrsstrassen entleeren sich demgegenüber großflächig<sup>169</sup>. Im Umland der Agglomerationsräume sowie in den verdichteten und ländlichen Kreisen verdichteter Räume kann auch für die Zukunft mit den höchsten absoluten Zuwachsraten gerechnet werden<sup>170</sup>.

Bezugsfertige Eigenheime und attraktiv geschnittene Mietwohnungen im Geschosswohnungsbau innerhalb des zentrumsnahen Siedlungskörpers unter Einhaltung städtebaulich verträglicher Dichte fehlen. Derzeit ist die Stadt als Wohnort augenscheinlich (wieder) gefragt. Das Bauland in den Städten ist jedoch knapp und somit teuer. Die Wohnungsnachfrager wählen oftmals ein „Eigenheim auf der Etage“ im Rahmen von Wohnungseigentum (WEG) und Stockwerkeigentum (in der Schweiz). Da aber die Fertigstellungszahlen im Geschosswohnungsbau von 300.000 im Jahr 1995 auf 60.000 im Jahr 2005 zurückgingen, wird bereits von Wohnraumverknappung und von bis zum Jahr 2010 wegen des zunehmenden Haushaltswachstums örtlich massiv steigenden Mieten gesprochen<sup>171</sup>. Der Wohnungsmangel betrifft insbesondere Wohnlagen auf innerstädtischen Grundstücken mit einem „guten Image“<sup>172</sup>.

Betrachtet man die Funktion des Nachhaltigkeitsprinzips als eine Ausprägung der Ressourcenvorsorge<sup>173</sup> und der Eigentums- und

<sup>168</sup> Jörissen/Coenen, Sparsame und schonende Flächennutzung, 2007, S. 9.

<sup>169</sup> Dosch/Beckmann, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/1999, S. 498 f.; Rommel/Löhr/Heinze/Albrecht, Bodenmobilisierung und Flächenmanagement, 2003, S. 9 f.

<sup>170</sup> Dosch/Beckmann, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11-12/1999, S. 833 f.; Güttler, Marktverhalten, Bodenpreisbildung, Planung, qualitative Faktoren, Instrumente der Bodenpolitik, in: Dieterich-Buchwald/Dieterich, Neue Perspektiven des Bodenrechts, 1997, S. 78, 85.

<sup>171</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung, Ausgabe v. 11.8.2006, S. 41.

<sup>172</sup> Wiese-v. Ofen, Umstrukturierungsprozesse bei der Flächeninanspruchnahme, in: 1. Dialogveranstaltung des Rates für nachhaltige Entwicklung, 2003, S. 1.  
<sup>173</sup> Boden-Bündnis europäischer Städte und Gemeinden, Zur Förderung des Bewusstseins und des verstärkten

Beschäftigungspolitik, so wird hieran deutlich, dass damit zugleich ein Freiraumschutz zur Sicherstellung zukünftiger Nutzungsansprüche erreicht werden soll<sup>174</sup>. Städtebauliche Innenentwicklungsstrategien können sich im Allgemeinen als desto nachhaltiger erweisen, je mehr ihre Leitlinien in einer Dreifach-Ebene<sup>175</sup> wurzeln:

- „Nachhaltigkeitsstufe 1“ (ökologische Belange): Bremsung zusätzlicher Baulandproduktion im Außenbereich; Grundstücksrecycling und Nachverdichtung
- „Nachhaltigkeitsstufe 2“ (ökonomische Belange): Förderung der Ansiedlung von Investoren auf „attraktiven“ innerstädtischen Grundstücken durch das Angebot geringerer Erschließungskosten; Bedürfnisbefriedigung des Wunsches nach mehr Wohnfläche durch Wohnungsumstrukturierungen im Bestand und nach dem Eigenheim durch Ausweisung von EFH- und RH-Gebieten oder von Grundstücken mit DHH-Bebauung innerhalb der Siedlungskörper<sup>176</sup> („Stadtvielen“, „Wohnen am Wasser im Eigenheim“, alternative Wohnformen wie Genossenschaften und Baugemeinschaften im „Selbstnutzermmodell“); Stadtbau und Stadterneuerung
- „Nachhaltigkeitsstufe 3“ (soziale Belange): Kombination von Grundstücksrevitalisierungsbestrebungen mit Arbeitsförderungs- und Qualifizierungsmaßnahmen<sup>177</sup>.

Die Frage, wem die Grundstücke der Bundesrepublik gehören sollten, führt tief in ideologische Vorbehalte<sup>178</sup>. Welche Eigentumsarrangements sind für die Nutzung des (Bau-)Landes denkbar und sinnvoll? Welchen Vorteil bieten zeitlich befristete Eigentums<sup>179</sup>.

Handelns zum Schutz der Bodenressourcen in Kommunen („Augsburger Erklärung“), 2003, S. 1.

174 Bender/Sparwasser/Engel, Umweltrecht, S. 31; Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1994, Tz. 12.

175 Coenen/Grunwald, Nachhaltigkeitsprobleme in Deutschland, 2003, S. 44f.

176 Vgl. zum derzeitigen positiven Trend der Innenentwicklung durch Einfamilienhauserstellung: LBS Research, Der Eigenheimneubau kehrt in die Städte zurück ([www.lbs.de/saar/die-lbs/presse/lbs-research/eigenheimbau](http://www.lbs.de/saar/die-lbs/presse/lbs-research/eigenheimbau)), 20.6.2005.

177 Coenen/Grunwald, Nachhaltigkeitsprobleme in Deutschland, 2003, S. 44f.

178 Dazu eingehend Thiel, Grundflächen und Rohstoffquellen. Globales Ressourcenmanagement im Spannungsfeld zwischen Privat- und Gemeineigentum, 2006.

179 Siehe bereits Ott, Befristetes Eigentum als Resultat empirischer Rechtsanschauung, 1977. Unter Bezugnah-

und Erbbaurechte? „Praktische“ Eigentumspolitik kann zwar Hinweise aufgreifen und bewerten, und sie kann verfassungsrechtliche Leitlinien vorgeben. Eigentumspolitik kann indes nicht die vollständige Beseitigung der Widersprüchlichkeiten der derzeitigen Eigentumsordnung herbeiführen<sup>180</sup>. Die Eigentumspolitik stellt außerdem bislang kein Handlungsfeld in der Diskussion um die Verminderung der Baulandproduktion auf 30 ha pro Tag im Jahr 2020 dar.

Ein Blick in die Schweiz zeigt, dass dort Auseinandersetzungen um die Raumplanung von Bund und Kantonen stets mit dem Grundstückseigentum verknüpft waren<sup>181</sup> und auch bis heute noch sind<sup>182</sup>. Im Jahr 1978 beschäftigten sich BINSWANGER et al. mit der Frage nach der Kombination unterschiedlicher eigentumspolitischer verfassungsrechtlicher Instrumente, um Umweltschutz- und Eigentumspolitikziele im Spannungsverhältnis zwischen (hoheitlichen) Steuerungsansprüchen und (privaten, individualistischen) Aneignungsstrategien der Grundstückseigentümer zu formulieren und zu erreichen<sup>183</sup>. Was Zielsetzungen einer Eigentumspolitik zur Förderung der Siedlungsqualität, für ökologische Grundstücksnutzungen, für eine bessere Nutzung der Bausubstanz, für die Bekämpfung der Baulandhortung und die Abschöpfung planungsbedingter Wertsteigerungen sein können, hat die Schweiz seitdem sehr intensiv in Wissenschaft und Politik diskutiert<sup>184</sup>. Grundlage hierfür war der „Bericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung (BV)“<sup>185</sup>.

me auf die „Kernpunkte der sozialen Frage“ (Rudolf Steiner) entwickelt Ott einen „trinitarischen Eigentumsbegriff“, der ein materielles Eigentum der Gesamtleienschaft, ein funktionelles befristetes Eigentum der „Fähigkeitsträger“ und geistiges Eigentum der Gesellschaft umfasst.

180 Schurr, Zwischen Allmende und Anti-Allmende, 2006, S. 84.

181 Binswanger, Eigentum und Eigentumspolitik. Ein Beitrag zur Totalrevision der Schweizerischen Bundesverfassung, 1978.

182 Schweizerisches Bundesamt für Raumentwicklung (Hrsg.), Siedlungsbegrenzung für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung, 2003; Schweizerischer Bundesrat, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002, S. 1 ff.

183 Binswanger, Eigentum und Eigentumspolitik, Ein Beitrag zur Totalrevision der Schweizerischen Bundesverfassung, 1978, S. 87 ff.

184 Lendi/Hepperle/Nef, Probleme des Bodenrechts, 1990, S. 14 ff.

185 Binswanger, Eigentum und Eigentumspolitik, Ein Beitrag zur Totalrevision der Schweizerischen Bundesverfassung, 1978, S. 1 ff.

Mit jener Verfassungsrevision wollte der Gesetzgeber eine Neukonzeption der Eigentumsgarantie mit einem „Wesenskern“ des privaten Eigentums herbeiführen, zugleich aber auch öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen<sup>186</sup> – aus den Erfordernissen der Raumplanung heraus – erleichtern und die Entschädigungsregelungen bei Enteignungen modifizieren<sup>187</sup>. Die Eidgenossenschaft erweist sich im Übrigen als sehr änderungsfreudig in Bezug auf den Text ihrer Bundesverfassung. In 100 Jahren wurden 82 angenommene und 87 verworfene Teilrevisionen (partielle Verfassungstextänderungen) registriert<sup>188</sup>.

Dem Verfassungsentwurf zur Totalrevision der Bundesverfassung aus dem Jahr 1977 (VE 1977) kann entnommen werden, dass mit diesem Revisionsvorhaben die Durchsetzung der Raumplanung sowie der Steuer- und Wirtschaftspolitik erleichtert werden sollte. An erster Stelle stand der Schutz des Landes vor übermäßiger oder das Gemeinwohl schädigender Beanspruchung. Die Idee einer eigentumspolitischen Flankierung eines Landschafts- und Naturschutzes sollte durch den VE 1977 implementiert werden. Mit seiner Eigentums politik nach Art. 30 VE 1977 sollte der schweizerische Staat für

- eine sparsame Nutzung des Bodens
- eine geordnete Besiedlung des Landes
- harmonische Landschafts- und Siedlungsbilder
- die Verhütung einer übermäßigen Konzentration von Vermögen und Grundeigentum und
- für eine gerechte Umverteilung des Bodenzuwachses (d. h. Abschöpfung und Redistribution der Bodenrente)

Sorge tragen.

Jene Eigentums politik wurde aber auch im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur

<sup>186</sup> Saladin spricht von „expandierenden öffentlichen Anforderungen“, denen die Totalrevision der Bundesverfassung vor allem in Bezug auf die Eigentums politik Rechnung tragen sollte. Siehe Saladin, Grundrechte im Wandel, 1982, S. 402 f.

<sup>187</sup> Siehe dazu die Erläuterungen in dem Bericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung (VE 1977). Abgedruckt in: Lendi/Nef, Staatsverfassung und Eigentumsordnung, 1981, S. 55 ff.

<sup>188</sup> So Denninger, in: AK-GG, Einleitung I, Rdnr. 54.

Totalrevision 1977 (VE 1977) als „Gefährdung des Eigentumsinstituts“ verstanden, weil laut den Arbeitspapieren der Expertenkommission die Eigentumsgarantie nicht mehr im Grundrechtsteil verankert werden sollte, sondern fortan als Teil der staatlichen Eigentums politik angesehen werden sollte<sup>189</sup>. Im Kern ging es bei dem Reformvorhaben darum – rechtspolitischen Mut erfordernd – gewohnte Rechtspositionen aufzugeben und die Eigentumsfreiheit neu zu interpretieren bzw. zu verwirklichen – nicht sie abzuschaffen<sup>190</sup>. Dasjenige Eigentum, das gemeinnützigen Zielen diene sowie das Eigentum, welches vom Eigentümer selbst genutzt werde, sei zu schützen und zu fördern<sup>191</sup>, als Ergebnis einer „lebendigen Verfassung“<sup>192</sup>.

Die Eigentumsordnung müsse – so die Auffassung der Schweizer Verfassungskommission – durch Eigentumsgarantie und eigentumspolitische Ziele als unauflösliche Einheit angesehen werden (vgl. Art. 17 Abs. 2 VE 1977). Sozialpflichten insbesondere des Grundstückseigentümers sollten gemäß der Totalrevisionskommission verstärkt zu einer Sozialpflichtigkeit der Eigentums politik führen. Eigentums politik müsse, so der Tenor, die soziale Verantwortung des Staates verfestigen<sup>193</sup>. Die durch den VE 1977 geplante Öffnung der Bundesverfassung über einen Zusatzartikel „Eigentums politik“ wäre im Ergebnis deutlich weiter gegangen als der Appell „Eigentum verpflichtet“ in Art. 14 Abs. 2 des deutschen GG<sup>194</sup>.

Der Entwurf für die neuen Artikel der revidierten schweizerischen Bundesverfassung – vor allem Art. 17 und 30 des Verfassungsentwurfs (VE) zur Totalrevision der schweizeri-

<sup>189</sup> Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Band 1, 1974, S. 39.

<sup>190</sup> Lendi, Der Funktionswandel des Eigentums – Rechtliche Aspekte. In: Sendler et al., Der Funktionswandel des Bodeneigentums durch Raumordnung und Umweltgestaltung, 1976, S. 54.

<sup>191</sup> Binswanger, Eigentum und Eigentums politik. Ein Beitrag zur Totalrevision der Schweizerischen Bundesverfassung, 1978, S. 166 ff.

<sup>192</sup> Lendi/Nef, Staatsverfassung und Eigentumsordnung, 1981, S. 21 ff.; Binswanger, Eigentumsgarantie und Eigentumsordnung in einer revidierten Bundesverfassung, in: Lendi/Nef, Staatsverfassung und Eigentumsordnung, 1981, S. 66 ff.

<sup>193</sup> Tschäni, Wem gehört die Schweiz? Unser Eigentums- und Bodenrecht auf dem Weg zum Feudalsystem, 1986, S. 148 ff.

<sup>194</sup> Saladin, Verfassungsreform und Verfassungsverständnis, in: Lendi/Nef, Staatsverfassung und Eigentumsordnung, 1981, S. 73.

schen Bundesverfassung – hatte folgenden Wortlaut<sup>195</sup>:

#### **Art. 17 VE 1977 – Eigentumsgarantie**

(1) Das Eigentum ist im Rahmen der Gesetzgebung gewährleistet.

(2) Die Gesetzgebung muss vor allem die Vorschriften enthalten, die zur Erreichung der eigentumspolitischen Ziele notwendig sind.

(3) Für Enteignungen und für Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleich-kommen, ist Entschädigung zu leisten.

#### **Art. 30 VE 1977 – Eigentumpolitik**

Mit seiner Eigentumpolitik soll der Staat vor allem:

a. die Umwelt vor übermäßiger oder das Gemeinwohl schädigender Beanspruchung schützen

b. eine sparsame Nutzung des Bodens, eine geordnete Besiedlung des Landes und harmonische Landschafts- und Siedlungsbilder fördern

c. die natürliche und kulturelle Eigenart des Landes wahren

d. eine übermäßige Konzentration von Vermögen und Grundeigentum verhüten (...)

f. für eine gerechte Umverteilung des Bodenwertzuwachses sorgen (...).

#### **Art. 34 VE 1977 – Wirtschaftspolitik des Staates**

Der Staat kann wirtschaftlich tätig werden, wo es im öffentlichen Interesse liegt (Art. 34 Abs. 3 Satz 1 VE 1977). Einzelne Wirtschaftsbereiche oder einzelne Unternehmen können nur gegen Entschädigung und nur dann verstaatlicht werden, wenn die Weiterführung der privaten Wirtschaftstätigkeit das öffentliche Interesse schwer beeinträchtigen würde (Art. 34 Abs. 3 Satz 2 VE 1977)<sup>196</sup>.

#### **Art. 50 VE 1977 – Hauptverantwortung des Bundes**

<sup>195</sup> Verfassungsentwurf der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision, Text abgedr. in AÖR, Band 104, 1979, S. 475 ff. sowie bei Lendi/Nef, Staatsverfassung und Eigentumsordnung, 1981, S. 13 ff.

<sup>196</sup> Bericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung (VE 1977), in: Lendi/Nef, Staatsverfassung und Eigentumsordnung, 1981, S. 55 ff.

Der Bund trägt die Hauptverantwortung für die:

(...)

e. Eigentumsordnung und Eigentumpolitik

h. Energiepolitik

l. Landesplanung

#### **Art. 51 VE 1977 – Hauptverantwortung der Kantone**

Die Kantone tragen die Hauptverantwortung für die:

(...)

f. regionale und örtliche Raumordnung

h. Nutzung der öffentlichen Gewässer und der Bodenschätze.

Die „Übung Totalrevision Bundesverfassung“ ist trotz aller Kritik daran noch nicht als beendet anzusehen<sup>197</sup>. Denn die bodenpolitische Diskussion in der Schweiz ist seit der Publikation des Totalrevisionsberichts im Jahr 1977 nicht stehen geblieben. Die „Landfrage“ wird als rechtspolitische Frage von Zielkonflikten und zur Steuerung der Raumnutzung weiterhin leidenschaftlich diskutiert. Weiterhin werden Gesetzesvorhaben im Bereich Bodenrecht und Bodenpolitik in Bezug auf Grundstücksgewinnsteuern, auf die Abschöpfung von planerischen Mehrwerten, quantitative Erwerbsbeschränkungen, Verfügungsbeschränkungen als Steuerungsinstrumente, Nutzungsvorschriften und Vorschläge für die Verbesserung des Stockwerkeigentums in regelmäßigen Abständen im schweizerischen Nationalrat lanciert.

*„Ist das Bodenproblem wirklich so dringlich, wie dies die Tagespolitik behauptet, oder ist es noch dringlicher, als es die Politik zu verarbeiten vermag? Was muss im Boden-recht rechtlich geregelt, und was darf rechtlich gerade nicht geregelt werden? (...) Besonders heikel ist die Frage, ob und in welcher Art ein breit verstandenes Boden-recht verfassungsrechtlich neu verankert werden muss“<sup>198</sup>.*

Möglicherweise ist durch eine veränderte Bodenbewusstseinsbildung ein neuer Versuch zur Fortentwicklung der Eigentumpolitik und zu einem Beitrag für die „Grundrechte im

<sup>197</sup> Tschäni, Wem gehört die Schweiz? Unser Eigentums- und Bodenrecht auf dem Weg zum Feudalsystem, 1986, S. 148.

<sup>198</sup> Lendi/Hepplerle/Nef, Probleme des Bodenrechts, 1990, S. VI.

Wandel<sup>199</sup> startbar. Neben diesen eigentums-politischen Zielen wird in der Schweiz derzeit aus flächenhaushaltspolitischer Perspektive über eine Stärkung des Bundes im Verhältnis zu den Kantonen und Gemeinden diskutiert. Dies betrifft vor allem überörtliche Entwicklungsstrategien, verbindliche Entwicklungsvorgaben für die Grundstücksnutzung und quantitative Festlegungen für die kantonale Richtplanung<sup>200</sup>.

#### **Eigentumspolitisches Ziel-Mittel-Schema für eine strategische Landnutzung:**

- Empfehlen sich eigentumsverfassungsrechtliche Ergänzungen des deutschen Grundgesetzes zur Eigentumspolitik analog zum Schweizerischen Verfassungsentwurf für eine Totalrevision der Bundesverfassung<sup>201</sup>?
- Einbindung der verfassungsrechtlichen Direktiven in eine nationale Strategie zur Verminderung der Baulandproduktion im Außenbereich und zur Optimierung einer kreislaufadäquaten Grundstücksnutzung
- Steuerung der Grundstücksnutzung durch Privateigentum, Gemeinwirtschaft, Gemeineigentum (*res extra commercium*) und Gemeinschaftseigentum an Grundstücken und Gebäuden (*propriété mixte*)
- Generierung einer strategischen Grundstücksreserve (Grundstücksportfolio; kommunaler Zwischenerwerb; interkommunale Projektkooperationen) zur Steuerung der Bestands- und Innenentwicklung in Städten und Dörfern
- Initiierung alternativer gemeinwirtschaftlicher Revitalisierungskonzepten auf Brachgrundstücken (z. B. Flächenagenturen als Ausgleichsgrundstücksträger in der Rechts-

form der gemeinnützigen GmbH oder in einer Stiftungskonstruktion).

#### **8. Landmanagement und „Soziales Bodenrecht“**

*„Wir sind in der Bundesrepublik Deutschland von einer sozialen Bodenordnung weit entfernt. (...) Bei wohl kaum einem Thema ist die öffentliche Diskussion so wenig analytisch strukturiert wie beim Bodenrecht. Das gilt auch für das schwache Problembewusstsein der Menschen zu diesem Thema“<sup>202</sup>.*

Das Bodenrecht konkretisiert die Eigentumspolitik „parzellenscharf“ durch entsprechende Regelungen im Städtebaurecht. Bodenrechtliche Aspekte beinhalten in erster Linie die Rechtsbeziehungen der Menschen zur Nutzung von Grundstücken<sup>203</sup>. Das Bodenrecht umfasst neben der privatrechtlichen Verfügungsmacht zudem auch die Staatslehre und das Verwaltungsrecht. Dies hat KÜHNE in seiner innovativen Untersuchung klargestellt. „Boden“ im Sinne des Bodenrechts ist gleichermaßen Teil der Wirtschaftsordnung, der Gesellschaftsordnung und der Rechtsordnung. Das private Eigentum an Grundstücken im sachenrechtlichen Sinn ist ein gewichtiger Teilbereich des Bodenrechts<sup>204</sup>. Hinzu kommen Alleineigentum und Miteigentum (Stockwerkeigentum) sowie Pacht und Miete. Das Hypothekarwesen ist ein klassisches Institut der Immobilienfinanzierung. Hinzu treten das Erbbaurecht und das Wohnungseigentumsrecht<sup>205</sup>.

Über die begriffliche Bedeutung des „Bodenrechts“ herrschte allerdings lange Zeit Unklarheit. Erst das BUNDESVERFASSUNGSGERICHT bemühte sich in seinem so genannten Baurechtsgutachten um eine Präzisierung. Bodenrecht umschließt diejenigen öffentlich-rechtlichen Normen, die den Grund und Boden unmittelbar zum Gegenstand rechtlicher Ordnung haben, die also die juristischen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden regeln<sup>206</sup>. Abgestellt wird somit auf die Art und Weise der Landnutzbar-

199 Saladin, Grundrechte im Wandel, 3. Aufl. 1982; Saladin, Verfassungsreform und Verfassungsverständnis, in: Lendi/Nef, Staatsverfassung und Eigentumsordnung, 1981, S. 72 f.

200 Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Siedlungsbegrenzung für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung. Evaluation Nutzungsplanung aus der Sicht der nachhaltigen Siedlungsentwicklung, 2003.

201 Hierfür bedarf es einer förmlichen Grundgesetzänderung. Ein solches Vorhaben müsse einerseits den Grundsatz „Keine Verfassungsänderung ohne Verfassungstextänderung“ berücksichtigen. Andererseits mache gerade die immer fühlbarer werdende Knappheit der natürlichen Ressourcen zukünftige Grundgesetzänderungen notwendig. Nach Auffassung von Denninger werden Ressourcenprobleme künftige Änderungen der Verfassung geradezu „erzwingen“. So der Befund von Denninger, in: AK-GG, Einleitung I, Rdnr. 54 f.

202 Conradi/Dieterich/Hauff, Für ein soziales Bodenrecht, Notwendigkeiten und Möglichkeiten, 1972, S. 58, S. 66.

203 Hendl, in: Koch/Hendl, Baurecht, § 1, Rdnr. 23; Mitschang, Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch Bauleitplanung, 2003, S. 234.

204 Dazu Wolf, Sachenrecht, 2007, S. 54 ff.

205 Siehe die ertragreiche, Fächer übergreifende Arbeit von Kühne, Das Bodenrecht, die wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutung des Bodens, 1970, S. 47 ff., S. 69, S. 80 f.

206 BVerfGE 3, S. 407, 424.

keit. Zur plangemäßen Nutzung des Landes gehören außerdem die Baureifmachung (Baulanderschließungsrecht<sup>207</sup>), das Recht der Bodenordnung, das landwirtschaftliche Pachtwesen, das Recht der Zusammenlegung und Bodenbewertung sowie die Normen des Städtebauförderungsgesetzes (StBauFG)<sup>208</sup>.

Kompetenziell mit umfasst sind außerdem das Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG) sowie die Wohnungswirtschaft einschließlich Wohnungsbauförderung<sup>209</sup>. Handelt es sich bei der städtebaulichen Planung um eine leitende – d. h. soweit die Pläne eine verbindliche Kraft für die einzelnen Grundstückseigentümer entfalten – bestimmten diese Pläne, in welcher Weise der Eigentümer sein Grundstück nutzen dürfe. Sie regeln insbesondere, ob und in welcher Weise der Grundstückseigentümer zu bauen befugt sei. Die städtebauliche Planung bestimmt die rechtliche Qualität des Landes<sup>210</sup>, was etwa in der Wertermittlungsverordnung (WertV) anschaulich zum Ausdruck kommt. Das Bodenrecht als wichtiger Bestandteil des Landmanagements schafft somit erst die Voraussetzungen für die Grundstücksnutzung<sup>211</sup>.

Das Bodenrecht ist stark auf die Neubauschließung ausgerichtet, statt ein Gleichgewicht zwischen Neubauland und rezyklierungsfähigen Brachgrundstücken im Stadt- und Dorfraum herzustellen. Das Bodenrecht fördert Grundstückspreissteigerungen<sup>212</sup>. WIESE-V.OFEN gibt im Zuge der Bemühungen um die Verminderung der Baulandproduktion zu bedenken, dass dem geltenden Bodenrecht ein wirksamer Durchgriff auf die Mobilisierung brach gefallener Grundstücke fehle. Sie verweist darauf, dass den Gemeinden vereinfachte Zugriffsmöglichkeiten über das Instrument des städtebaulichen Enteignungsrechts hinaus an die Hand zu geben seien, um Grundstücke für den Wohnungs-

und Gewerbebau im Stadtraum bereitzustellen<sup>213</sup>.

Die Bodenrechtsfrage ist zusammengefasst ein untrennbarer Teil der „Landfrage“. Die Bodenrechtsfrage repräsentiert keine nur-rechtliche oder nur-ökonomische, sondern eine im höchsten Grade gesellschaftspolitische Thematik<sup>214</sup>. Dem Bodenrecht fehlen indes bis zum heutigen Tage die (planerischen, stadtsoziologischen und eigentumspolitischen) Mittel, die „Soziale Frage“ hinreichend und zeitgemäß zu beantworten<sup>215</sup>. Die umfassende Würdigung sämtlicher das Grundstückseigentum betreffender Normen – der öffentlich-rechtlichen und der privatrechtlichen – erlaubt indes eine sachgerechte Darstellung der rechtlichen Ordnung des Grundstückseigentums und wirkt dem Missverständnis eines sozial ungebundenen Eigentums entgegen<sup>216</sup>.

Das Bodenrecht prägte Feudalismus, Geistesart und Kultur der mittelalterlichen Gesellschaft ebenso wie es heute eine Schaltstelle im gesamtgesellschaftlichen System einnimmt. Die Frage stellt sich vor der Forderung nach Verminderung der zusätzlichen Baulandproduktion im Außenbereich derzeit mehr denn je: Wie viel Grundstück braucht der Mensch? Welche Art von städtischem, dörflichem oder regionalem Milieu hat der Mensch nötig, um nicht geistig zu verarmen, sondern um sich frei entfalten zu können<sup>217</sup> und um seine Lebensgrundlage zu erhalten<sup>218</sup>?

207 BVerfGE 33, S. 265, 286; 34, S. 139, 144, 157.

208 Stettner, in: Dreier, GG-Kommentar, Art. 74, Rdnr. 84; Just, in: Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, § 2, Rdnr. 6.

209 BVerfGE 3, S. 407, 416; BVerfGE 21, S. 117, 128.

210 BVerfGE 3, S. 407, 414.

211 Bundesministerium für Bildung und Forschung, Hintergrundpapier von Förderrichtlinien zum Schwerpunkt „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement“ (REFINA), 2004, S. 6.

212 Dazu ausführlich Schulze-Fielitz, Sozialplanung im Städtebaurecht, 1979, S. 16 ff.

213 Wiese-v.Ofen, Umstrukturierungsprozesse bei der Flächeninanspruchnahme. In: 1. Dialogveranstaltung des Rates für Nachhaltige Entwicklung, 2003, S. 2.

214 Söfker, Eigentumspolitik. In: ARL, Handwörterbuch der Raumordnung, 1995, S. 200 f.

215 So völlig zu Recht Schulze-Fielitz, Sozialplanung im Städtebaurecht, 1979, S. 18.

216 Für die Schweiz instruktiv: Lendi, Planungsrecht und Eigentum, Die Lehre von den Schranken des Eigentums, in: Lendi/Nef, Staatsverfassung und Eigentumsordnung, 1981, S. 85; Binswanger, Eigentum und Eigentumspolitik. Ein Beitrag zur Totalrevision der Schweizerischen Bundesverfassung, 1981, S. 35 ff.; Binswanger, Eigentums-garantie und Eigentumsordnung in einer revidierten Bundesverfassung. In: Lendi/Nef, Staatsverfassung und Eigentumsordnung, 1981, S. 66 ff.

217 Siehe dazu bereits: Schweizerische Gesellschaft für ein neues Bodenrecht, Modellvorstellungen zur Bodenrechtsreform. In: Lendi/Nef, Staatsverfassung und Eigentumsordnung, 1981, S. 75; Saladin, Grundrechte im Wandel, 3. Aufl. 1982, S. 112 ff.; grundlegend Küng, Eigentum und Eigentumspolitik, 1964, S. 14 ff.

218 Janitzki meint, Grundstückseigentum sei grundsätzlich Treuhandigentum, allerdings müsse es zeitlich befristet ausgestaltet werden. Dazu Janitzki, Eigentum und Soziale Dreigliederung. In: Leber (Hrsg.), Eigentum. Die Frage nach der Sozialbindung des Eigentums an Boden und Unternehmen, 2000, S. 28 f. Der Terminus „Treuhandigentum“ hat sich in der Rechtswissenschaft ersich-

Eigentlich sollte das Bodenrecht die Instrumente für eine konfliktfreie Realisierung der Raumnutzungsplanung zur richtigen Zeit (schnell) und zum richtigen Preis (billig) sicherstellen, damit Grundstücke in öffentliches und privates Eigentum gelangen<sup>219</sup>. Es gelingt den Planungsträgern jedoch oft nicht, Grundstücke adäquat zügig in den Verfügungsbereich der Nutzungsinteressierten und Nutzungswilligen zu bringen.

Eine „gute“ Planung ist seit jeher daran gemessen worden, ob die Planadressaten (=Grundstückseigentümer) sie annehmen<sup>220</sup>. Nicht allein Preis und Wert (Warencharakter) der Grundstücke dürfen über die jeweilige bestmögliche Nutzung (*the best use*) bestimmen<sup>221</sup>. Mithin ist der Blick zu richten auf die staatliche Verfassung der Grundstücksnutzung als institutionelle Grundlage für die Etablierung eines strategischen Landmanagements auf der Ebene des höherrangigen Rechts<sup>222</sup>. Allokation, Distribution und auch die bodenpolitische Intervention in Grundstücke sind zu verbessern<sup>223</sup>. Die Diskussion um eine Inpflichtnahme der Grundstückseigentümer erlebt nicht nur im Kontext der zwangsweisen Durchsetzung von Stadtumbaumaßnahmen eine Renaissance<sup>224</sup>. Gleiches gilt für die Diskussion um eine Neuaufgabe des Planungswertausgleichs<sup>225</sup>.

V. HEYNITZ schlägt zur Effektivierung des Bodenrechts ein interessantes Wettbewerbsmodell vor. Dieses Modell besteht aus einer Funktionsteilung zwischen der öffentlichen Planung, die die Bodenverwendung bestimmt, und dem Grundstücksmarkt, über den die Grundstücke auf die Verwender durch eine „Registerstelle“ durch Verkauf zur befristeten Nutzung vergeben werden. Damit verknüpft ist die Befristung von Eigentumsrechten, die Aufhebung sämtlicher Sachherrschaftsrechte

tlich nicht durchsetzen können und ist im Übrigen missverständlich.

219 Conradi/Dieterich/Hauff, Für ein soziales Bodenrecht, Notwendigkeiten und Möglichkeiten, 1972, S. 25 ff., 31 ff.

220 Dazu bereits BVerfGE 21, S. 73, 83.

221 Däubler, Eigentum und Recht in der BRD. In: Däubler, Sieling-Wendeling, Welkoborsky (Hrsg.), Eigentum und Recht, 1976, S. 141 ff.

222 Kantzow, Grundrente und Bodenpolitik. Zur ökonomischen und politischen Relevanz der Naturressource Boden, 1995, S. 131.

223 Davy, Bodenpolitik. In: ARL, Handwörterbuch der Raumordnung, 2005, S. 117 ff.

224 Siehe nur BVerfGE 23, S. 133.

225 Rittstieg, JZ 1983, S. 161, 163; Janning, Bodenwert und Städtebaurecht, 1976.

an Grundstücken, ein Erwerbs- und Bebauungszwang des meistbietenden Nachfragers und die Abschöpfung der Grundrente in Gestalt von Bodenwertsteigerungsgewinnen<sup>226</sup>.

Auch der GEWOS-KOMMISSION für eine „Bodenrechtsreform im sozialen Rechtsstaat“ sind wichtige Denkanstöße zur Sonderstellung der privaten Grundstücke in Bezug auf Planungsschadensersatz und Plangewährleistung zu verdanken. Entschädigungspflichtige Tatbestände seien auf „wirkliche, wirtschaftlich spürbare“ Beeinträchtigungen zu beschränken, um dem Erfordernis nach Planänderungen besser Rechnung zu tragen<sup>227</sup>. Die GEWOS-KOMMISSION verwies außerdem darauf, dass der aus ihrer Sicht überhöhte Planungsschadensersatz auf das „grundgesetzlich gebotene Maß“ zurückzuführen sei<sup>228</sup>.

Wie aber lässt sich die („angemessene“) Enteignungsentschädigungszahlung unter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten im Falle der Enteignung von Brachgrundstücken bei dem Vorhandensein nicht-kooperationsbereiter Grundstückseigentümer bemessen<sup>229</sup>? Wie lässt sich eine solche Enteignungskompensationsreduktion kalkulatorisch – d. h. unter Zuhilfenahme von Marktwertermittlungsmethoden – systemgerecht im Sinne einer Modellkonformität der WertV absichern?

*„Das Abwägungsgebot des Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG ermöglicht es dem Gesetzgeber – zwingt ihn unter Umständen aber auch – auf situationsbedingte Besonderheiten des Sachverhalts und die Zeitumstände Rücksicht zu nehmen und damit zu einer im Zeitpunkt der Enteignung gerechten Entschädigung zu kommen. Eine starre, allein am Markt-*

226 Der Grundstücksmarkt sei deshalb nachfrageseitig nicht wettbewerblich, sondern „eine dem Wettbewerb weitgehend entzogene Oase“. So v. Heynitz, Wettbewerb und Bodenrecht, 1974, S. 29 ff.

227 Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen e. V. (GEWOS), Bodenrechtsreform im sozialen Rechtsstaat, Vorschläge für gesetzgeberische Initiativen, Gutachten der Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen für die Bodenrechtsreform, 1973, S. 93 ff.

228 Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen e. V. (GEWOS), Bodenrechtsreform im sozialen Rechtsstaat, Vorschläge für gesetzgeberische Initiativen, Gutachten der Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen für die Bodenrechtsreform, 1973, S. 19.

229 Siehe auch Artikel 153 Abs. 2 Satz 2 der Weimarer Reichsverfassung (WRV). Diese Norm gewährte der politischen Entscheidungsgewalt des Gesetzgebers die Befugnis, die Enteignungsentschädigung unter bestimmten Bedingungen zu präkludieren. Hiervon hat der Reichspräsident in der 2. Notverordnung zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen Gebrauch gemacht und städtebauliche Enteignungen und Planungsmaßnahmen ohne Kompensation ermöglicht.

wert orientierte Entschädigung ist somit dem Grundgesetz fremd. Es trifft auch nicht zu, dass den Enteigneten durch die Entschädigung nicht das volle Äquivalent für das Genommene gegeben werden muss. Der Gesetzgeber kann je nach den Umständen vollen Ersatz, aber auch eine darunterliegende Entschädigung bestimmen. (...) Ob ein Grundstück bebauungsfähig ist, hängt nicht allein von den tatsächlichen Verhältnissen, sondern zunächst von den für das Grundstück maßgeblichen Rechtsvorschriften ab. Ein Grundstück, das nach den gesetzlichen Bestimmungen nicht bebaut werden darf, kann bei der Bemessung der Entschädigung nicht als Bauland in Betracht kommen<sup>230</sup>.

Die volle Enteignungsentschädigung ist vielmehr „nur“ die Regel, denn in begründeten Fällen kann nach unten abgewichen werden (vgl. Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG)<sup>231</sup>. Was würde, so lautet die Fiktion, für ein enteignetes Grundstück am Markt üblicherweise bezahlt werden<sup>232</sup>? Die Auseinandersetzung um die von Art. 14 GG garantierte Höhe der Enteignungsentschädigung geht seit jeher darum, ob der Erwerber/Eigentümer eines Grundstücks nach Art. 14 GG einen garantierten Anspruch auf Wertsteigerungsgewinne hat, und welcher Beitrag in der Entschädigungssumme dem „Baurecht“ zukommt, d. h. der eröffneten Nutzungsmöglichkeit an einem Grundstück<sup>233</sup>.

Hieran schließt sich die Diskussion an, ob Bodenwertsteigerungsgewinne ohne Einsatz von Kapital und Arbeit entstehen und ob der Anspruch auf Bodenwertsteigerungsgewinne allein schon deshalb nicht den Schutz der Bestandsgarantie genießt<sup>234</sup>, weil dieser Anspruch bei Gemeinwohlerwägungen geringer Bedeutung ausgeschlossen werden kann<sup>235</sup> oder weil nur der individuelle Nutzungswert

oder der „Sozialwert“ entschädigt werden soll als derjenige Wert, den das Grundstück für die Gemeinschaft hat<sup>236</sup>. BÖCKENFÖRDE schlägt vor: Die Entschädigung für die Inanspruchnahme von Grundstücken für Baulandgewinnung und Stadtentwicklung sei künftig an dem Wert des entzogenen Eigentumsrechts auszurichten. Eigentum an landwirtschaftlichen Grundstücken sei nur an dem landwirtschaftlichen Grundstückswert zu messen, unter Außerachtlassung von Bauerwartungschancen (Wiederbeschaffungswert)<sup>237</sup>.

Der Bund hat eine umfassende Regelungskompetenz für das *Bodenrecht*. Er kann auf seine Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG zurückgreifen. Bodenrecht liefert dem Bund die Grundlagen für die verbindliche Bauleitplanung und für die ergänzenden Regelungen der Baunutzungs- und Planzeichenverordnung<sup>238</sup>. Wie weit diese Kompetenzen allerdings im Einzelnen reichen, ist nach wie vor umstritten. BOTHE verweist darauf, dass unter „Bodenrecht“ nur bestimmte Teilbereiche des gesamten Grundstücksnutzungsrechts fielen, was zur Frage Anlass gebe, ob eine kompetenzmäßige Abrundung zur Durchführung „gewisser Reformen“ erforderlich sei<sup>239</sup>. Praktisch wichtigstes Kompetenzinstrument für eine Bodenreformgesetzgebung stellt Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG dar, der neben der Rahmenkompetenz des Bundes für die Bodenverteilung nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG maßgebend ist<sup>240</sup>.

### **Entwurf einer bodenrechtlichen Konzeption**

*„Von daher ergibt sich beinahe folgerichtig die Notwendigkeit einer konzeptionellen Denkweise, die sich darum bemüht, eine gewisse Optimierung der Zielvorgaben zu ermöglichen, wenn auch nicht für ewig, so aber doch für eine überblickbare Zeit. Sie können, als Diskussionsgrundlage, so angesprochen werden:*

*a) Erhaltung der Multifunktionalität des Bodens durch Bilanzierung der Bodenfunktionen, insbesondere der lebensnotwendigen;*

230 BVerfGE 24, S. 367, 421 f.

231 Opfermann, Die Enteignungsentschädigung nach dem Grundgesetz, 1974, S. 33 ff., 142 ff.

232 Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2006, § 27, Rdnr. 67 ff. Die Frage, was in den Schutzbereich des Eigentums fällt, wird von Maurer nicht weiter thematisiert.

233 Der Ausdruck „unverdienter Vermögenszuwachs“ taucht auf in der Entscheidung BVerfGE 31, S. 229, 243.

234 BVerfGE 1, S. 264, 277 f.; BVerfGE 14, S. 288, 293 f.; BVerfGE 30, S. 292, 334; BVerfGE 31, S. 229, 239, 243.

235 BVerfGE 31, S. 229, 243. Bodenwertsteigerungsgewinne sind künftige Wertzuwächse und gehören nicht zum durch Art. 14 GG geschützten Bestand. Sie stellen Chancen und Verdienstmöglichkeiten dar, so dass der Gesetzgeber nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG dem Eigentum einen neuen Inhalt geben und bestimmen kann, dass der Anspruch auf Bodenwertsteigerungen nicht mehr zum Grundstückseigentum gehört mit der Konsequenz, dass er entzogen werden kann. Vgl. v. Heynitz, Wettbewerb und Bodenrecht, 1974, S. 294 ff.; Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen e. V. (GEWOS), Verfassung, Städtebau, Bodenrecht, 1969, S. 96 ff.

236 Ratz, Bodenpolitik in der BRD, 1973, S. 43 f.

237 Böckenförde, Haus und Hof – die Gefährdung. In: Schwäbisch Hall-Stiftung (Hrsg.), Kultur des Eigentums, 2006, S. 14.

238 Schrödter, in: Schrödter, BauGB, § 1, Rdnr. 4 ff.; Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, Einl., Rdnr. 10; Just, in: Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, § 2, Rdnr. 2.

239 Welche „gewissen Reformen“ Bothe meint, bleibt offen. Vgl. Bothe, in: AK-GG, Art. 74, Rdnr. 39.

240 Stettner, in: Dreier, GG-Kommentar, Art. 75, Rdnr. 29.

- b) *Stärkung der Bodennutzungsverantwortung;*  
 c) *Flexibilitätssteigerung des Baulandmarktes;*  
 d) *Marktgerechtes Steuerrecht, das den Boden zu jenem Wert in Rechnung stellt, den er am Markt beansprucht, und gleichzeitig ein Abgabenrecht, das die Leistungen der öffentlichen Hand sinnvoll ausgleicht;*  
 e) *Herausnahme der Böden, die nicht „markttauglich“ sind: der landwirtschaftlichen Böden, der öffentlichen Sachen, aber auch der für das ökologische Gleichgewicht „naturnahe“ zu belassenden Böden.*

Zu diesen Elementen einer Konzeption der Bodenpolitik und des Bodenrechts wären nur detaillierte Maßnahmen zu erwägen. Die heute gängigen Stichworte sind:

- *Modifikation der Grundstücksgewinnsteuer*
- *Verkehrswertbesteuerung von Bauland*
- *Wohnflächenbesteuerung*
- *Abschöpfung von planerischen Mehrwerten*
- *Vorkaufsrechte der öffentlichen Hand*
- *Erleichterte Umbaumöglichkeiten für bestehende Bauten*
- *Höhere Ausnutzungen*
- *Verdichtete Bauweisen*
- *Baupflicht auf erschlossenem und unternutztem Bauland*
- *Markttauglichkeit des Stockwerkeigentums*
- *usw.*

Zu eng wäre aber die Sicht, wenn sie sich auf die öffentlichen Maßnahmen konzentrieren würde. Die Privatwirtschaft hat einiges zu bieten, so die Bankenwelt im Bereich der Finanzierung und Rückzahlung von Hypotheken, dann die Bauwirtschaft mit der Zuwendung zur besseren Nutzung der Bausubstanz<sup>241</sup>.

Querverbindungen gibt es zwischen Bodenrecht, Bodenpsychologie und Bodenethik. Die psychologischen Aspekte der Baulandproduktion sind ebenso vielschichtig wie in der Literatur kaum erwähnt. Grundstücke sind nach herkömmlicher ökonomischer Definition eine Ware; Boden ist aus ökonomischer Sicht ein „Produktionsmittel“. Psychologisch gesprochen ist Grund und Boden damit ein „Ding“,

eine „Sache“. Das Verhältnis von Menschen zu Dingen steht folglich im Folgenden im Mittelpunkt des Interesses. Der Ge- und Verbrauch von Dingen und Sachen unterliegt konsumpsychologischen Grundsätzen.

Der Titel zahlreicher Veröffentlichungen zum „Flächenverbrauch“ oder auch zum „riesigen Flächenverzehr“<sup>242</sup> (Suburban Sprawl) stellt die sprachliche und fachliche Verbindung zur „Landethik“ und zur „Landpsychologie“ her. Viel spricht daher dafür, den „Flächenverzehr“ unter psychologischem Blickwinkel zu betrachten. Selbst der Gegensatz zum „Flächenverzehr“, die Brachgrundstücksrevitalisierung, hat einen landethischen Bezug: Durch das Brachfallen werden Grundstücke zum Müll. Müll repräsentiert im Brachestadium einen Verbrauch, etwas Liegengelassenes, Nutzloses, Überaltertes, Gealtertes, bereits Konsumiertes, Weggeworfenes und Vergessenes<sup>243</sup>. Es geht im sozio-symbolischen Sinne um die „Ordnung der Dinge“. Bei der Revitalisierung von Industriebrachen handelt es sich um eine (Wieder-)Eingrenzung von Dingen in einen Kreislauf („Flächenkreislaufwirtschaft“).

Gesellschaftsbestimmende und psychologische Implikationen sind mithin für das Landmanagement mindestens ebenso gleichgewichtig wie rechtswissenschaftliche und ökonomische Aspekte<sup>244</sup>. HELLPACH spricht in seinem Werk „Geopsychologie“ von einer „Bodenwesenhaftigkeit“ des Menschen. Menschen seien „erdbodengebundene Geschöpfe“<sup>245</sup>, so HELLPACH. Mögen zahlreiche Bezüge der Geopsychologie zur Sozialpsychologie, Verhaltensforschung und zur Erhaltung der Bodenverwendung aus ideologischen oder rein fachlichen Gründen heute kritisch zu bewerten sein. Aber die Kernaussage der Geopsychologie, dass das Kernstück allen Lebensraumes der Boden ist, jedenfalls für den Menschen, ist aus Landmanagement-Sicht nach wie vor gültig. Mit der Erdbodengebundenheit ist überdies die „Landethik“ verknüpft. Landethik ist mehr

242 Unter Bezugnahme auf den Suburban Sprawl in den USA („Disneyfizierung der Städte“) Thierstein, Urbane Kulturlandschaften. In: Müller et al. (Hrsg.), Festschrift für Fürst, 2004, S. 279.

243 Böhme, Fetischismus und Kultur, 2006, S. 132.

244 Siehe bereits Kühne, Das Bodenrecht, die wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutung des Bodens, 1970, S. 29 f.

245 Hellpach, Geopsychologie, 1977, S. 158 f.

241 Lendi, Entwurf einer bodenrechtlichen Konzeption. In: Lendi (Hrsg.), Probleme des Bodenrechts. Ein Aufriss wichtiger Fragen zur aktuellen Diskussion – rechtliche Aspekte, 1990, S. 29 f.

als nur Bodenethik. LEOPOLD stellt hierzu wie erwähnt prägnant fest<sup>246</sup>:

*„Land ist mehr als nur Boden“.*

Die vom Menschen verursachten Veränderungen sind andere als entwicklungsgeschichtlicher Art und haben umfassende Auswirkungen. Der Mensch (als Eigentümer) ist dem Land entwachsen. Er denkt, jegliche Landnutzung werde von der Ökonomie bestimmt. Das aber, so LEOPOLD, sei nicht wahr: Handlungen und Einstellungen würden vielmehr von Neigungen und Vorlieben des Landnutzers bestimmt und weniger von seinen Geldmitteln<sup>247</sup>.

---

<sup>246</sup> Leopold, Am Anfang war die Erde, Surrogate für eine Land-Ethik, 1992, S. 166.

<sup>247</sup> Leopold, Am Anfang war die Erde, Surrogate für eine Land-Ethik, 1992, S. 174.



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

## Lesetipps

### **Kulturelle Umbrüche, Urbanität und Öffentlichkeit in der Stadt der 1970er Jahre**

Adelheid von Saldern (Hg.): Stadt und Kommunikation in bundesrepublikanischen Umbruchzeiten, Beiträge zur Kommunikationsgeschichte Band 17, Steiner Verlag Stuttgart 2006, 393 Seiten, 40 s/w-Abb., kartoniert, ISBN: 3-515-08918-7, Preis: 49 Euro

Die moderne Stadt des 19. und 20. Jahrhunderts ist auf vielfältige, ambivalente und widersprüchliche Weise mit Entgrenzungen und Auflösungserscheinungen konfrontiert, mit neuen Grenzziehungen und Differenzierungen, mit Revitalisierungen und immer wieder neuen Versuchen, auch sozial und kulturell zusammenzuhalten, was in einem räumlichen Kontext steht. Urbanität und Öffentlichkeit sind Schlüsselworte in den Diskursen, die sich um das Verständnis der modernen Stadt und ihrer Stadtentwicklungen bemühen.

Der von der Hannoveraner Historikerin Adelheid von Saldern herausgegebene Sammelband „Stadt und Kommunikation in bundesrepublikanischen Umbruchzeiten“ leistet dazu einen Beitrag, indem er thematisch breit angelegt und multidisziplinär danach fragt, wie sich städtische Öffentlichkeiten und Urbanität gerade in Umbruchzeiten verändern und be-

haupten, wie gefährdet sie sind und mit welchen Impulsen sie den inneren Zusammenhalt der Stadt immer wieder auch stärken können.

Im Fokus der meisten Beiträge stehen die 1970er-Jahre als „Satteldekade“ (von Saldern, S. 14), in der sich die Städte zu Orten gesellschaftlicher Konflikte und Aushandlungsprozesse, neuer kultureller Praxisformen „von unten“ sowie neuer image- und ereignisorientierter Repräsentationsstrategien „von oben“ entwickeln. Gerade in dieser Zeit kippen klassische Vorstellungen von Modernität. Die nachlassende Fähigkeit des Fordismus, Modernität in Arbeitsleben, Sozial- und Raumstruktur zu konstituieren, hat sicher dazu beigetragen. Vor allem eröffnen sich neue kulturelle Spielräume, die teils jedoch wieder eingengt werden, weil die ökonomische Krise ab 1973/74 die lange Phase des wirtschaftlichen Aufschwungs vorerst beendet und ihren Tribut fordert. Schon im Zuge der Studentenbewegung der späten 1960er-Jahre, mit Gesellschafts-, Stadt- und Stadtplanungskritik, wurden sowohl restaurative politische und kulturelle Tendenzen als auch radikal moderne Strategien des funktionalistischen Stadumbaues gegeißelt, Veränderungen eingefordert und initiiert – die teils bis heute nachwirken. (fb)

### **Beschleunigte Veredlung städtischer Wohnviertel**

Christian Schlüter [2008]: Großstadtidylle.  
Schöner wohnen in New York. In: Frankfurter  
Rundschau 12-02/08

[www.fr-online.de](http://www.fr-online.de)

Verschiedene Viertel New Yorks haben sie schon durchlebt, die Gentrifizierung, und zu meist verläuft sie nach dem gleichen Muster: Ist ein Viertel durch Studenten, Künstler und andere zu buntem Leben erweckt worden, hat sich ein entsprechendes kreatives, hippestes Flair entwickelt, so folgen alsbald die Luxussanierungen. Doch diese Prozesse brauchen ihre Zeit, denn „nur die Patina des Gelebten bringt Rendite“ – das wissen auch die Investoren.

In Dumbo – einem gefragten Viertel der young urban people – soll diesem Prozess nun etwas auf die Sprünge geholfen werden. Und eine Immobilienfirma mischt kräftig mit, um den Geld bringenden Veredlungsprozess des Stadtteils zu beschleunigen: die schon bestehenden künstlerischen Aktivitäten werden vor Ort unterstützt und gleichzeitig der Häuserbestand aufgekauft. Für die entsprechende – sprich erwünschte – Klientel sorgen der Kaufpreis und eine dezente Vorauswahl unter den Nachfragern. Die Strategie scheint zu funktionieren; zahlreiche Ateliers sind bereits vermietet, die Wohnungsangebote sehr begehrt. „Very charming“, der raue Schick... (mk)



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

# Literaturverzeichnis

Nährlich, Thiel,

## Literatur

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1987): Flächenhaushaltspolitik. Ein Beitrag zum Bodenschutz. Forschungs- und Sitzungsberichte. Band 173. Hannover.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1995): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1999): Flächenhaushaltspolitik. Feststellungen und Empfehlungen für eine zukunftsfähige Raum- und Siedlungsentwicklung. Forschungs- und Sitzungsberichte. Band 208. Hannover.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2005): Handwörterbuch der Raumordnung. 4. Auflage. Hannover.

Albers, Gerd (1988): Stadtplanung. Eine praxisorientierte Einführung. Darmstadt

Albers, Gerd (1993): Über den Wandel im Planungsverständnis. In: Martin Wentz (Hg.): Wohn-Stadt. Die Zukunft des Städtischen.

Frankfurter Beiträge Bd. 4, Frankfurt/New York

Albers, Gerd (2004): Amerikanische Einflüsse auf die deutsche Stadtplanung. In: Ursula von Petz (Hg.): »Going West« – Stadtplanung in den USA – gestern und heute. Dortmunder 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.

Altrock, Uwe; Hoffmann, Heike; Schönig, Barbara (Hg.) (2007): Hoffnungsträger Zivilgesellschaft. Governance, Nonprofits und Stadtentwicklung in den Metropolregionen der USA, Berlin.

Apel, D., Böhme, C., Meyer, U. und L. Preisler-Holl (2000): Szenarien und Potentiale einer nachhaltig flächensparenden und landschaftschonenden Siedlungsentwicklung. Bericht 1/00 des Umweltbundesamts. Berlin.

Axelrod, R. (2005): Die Evolution der Kooperation. 6. Auflage. München.

- Ayres, I. und J. Braithwaite (1992): *Responsive Regulation. Transcending the Deregulation Debate*. Oxford.
- Auffarth, Sid (1995): *Die Kunst des Möglichen. Zum 85. Geburtstag des Architekten Rudolf Hillebrecht*. In: *Hannoversche Allgemeine Zeitung* vom 25. 2.1995, S. 19
- Bahlburg, H. und C. Breitzkreuz (2004): *Grundlagen der Geologie*. 2. Auflage. München.
- Battelli, M. (Hrsg.) (1953): *Demokratie und Rechtsstaat. Festgabe zum 60. Geburtstag von Zaccaria Giacometti*. Zürich.
- Battis, U., Krautzberger, M. und R.-P. Löhr (2006): *Baugesetzbuch. Kommentar*. 9. Auflage. München.
- Battis, U. (2006): *Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht*. 5. Auflage. Stuttgart.
- Battis, U., Krautzberger, M. und R.-P. Löhr (2007): *Baugesetzbuch. Kommentar*. 10. Auflage. München.
- Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.) (2002): *Kommunales Flächenressourcenmanagement. Tagungsband*. München.
- Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen / Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (2003): *Kommunales Flächenressourcenmanagement. Arbeitshilfe*. 2. Auflage. München.
- Bayerisches Staatsministerium des Innern (2003): *„Bayern startet Bündnis für Flächensparen“*. Pressemitteilung vom 19.6.2003. München.
- Bea, F. X. und J. Haas (2001): *Strategisches Management*. 3. Auflage. Stuttgart.
- Bea, F. X. und E. Göbel (2002): *Organisation*. 2. Auflage. Stuttgart.
- Beaucamp, G. (2002): *Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht*. Tübingen.
- Bender, B., Sparwasser, R. und R. Engel (2000): *Umweltrecht*. 4. Auflage. Heidelberg.
- Benz, A. (Hrsg.) (2004): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden.
- Benz, A. (2004a): *Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?* In: Benz (Hrsg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden. S. 11-28.
- Benz, Arthur (2004b): *Governance*. In: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung*. 4. Aufl. Hannover S. 404 ff.
- Berge, E. und N. C. Stenseth (Hrsg.) (1998): *Law and the Governance of Renewable Resources: Studies from Northern Europe and Africa*. Oakland.
- Berkemann, J., Gaentzsch, G., Halama, G., Heeren, H., Hien, E. und H.-P. Lemmel (Hrsg.): *Planung und Plankontrolle. Entwicklungen im Bau- und Fachplanungsrecht. Festschrift für Otto Schlichter zum 65. Geburtstag*. Köln.
- Bernoulli, H. (1949): *Die Stadt und ihr Boden*. 2. Auflage. Erlenbach-Zürich.
- Bettermann, K. A., Nipperdey, H. C. und U. Scheuner (1958): *Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte*. 3. Band, 1. Halbband. Berlin.
- Bielenberg, W., Erbguth, W. und P. Runkel (2006): *Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Kommentar*. Bielefeld.
- Binswanger, H. C. (1978): *Eigentum und Eigentumpolitik. Ein Beitrag zur Totalrevision der Schweizerischen Bundesverfassung*. Zürich.
- Binswanger, H. C. (1978): *Eigentumsgarantie und Eigentumsordnung in einer revidierten Bundesverfassung*. In: Lendi, M. und R. Nef (1981): *Staatsverfassung und Eigentumsordnung. Versuch einer Neuorientierung im Rahmen der Vorbereitung einer Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung*. Linz. S. 66-70.
- Binswanger, H. C. (1998): *Dominium und Patrimonium – Eigentumsrechte und -pflichten unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit*. In: Held, M. und H. G. Nutzinger (Hrsg.): *Eigentumsrechte verpflichten. Individuum, Gesellschaft und die Institution Eigentum*. Frankfurt, New York. S. 126-142.

- Binswanger, H. C. (2006): Die Wachstumsspirale. Geld, Energie und Imagination in der Dynamik des Marktprozesses. Marburg.
- Bleischwitz, R. (2005): Gemeinschaftsgüter durch Wissen generierende Institutionen. Ein evolutorischer Ansatz für die Wirtschaftspolitik. Marburg.
- Boden-Bündnis europäischer Städte, Kreise und Gemeinden (ELSA e. V.) (2003): „Augsburger Erklärung zur Förderung des Bewusstseins und des verstärkten Handelns zum Schutz des Bodens in Kommunen“. Augsburg.
- Böckenförde, E.-W. (2006): Haus und Hof – die Gefährdung. In: Schwäbisch Hall-Stiftung (Hrsg.): Kultur des Eigentums. Bibliothek des Eigentums. Band 3. Berlin, Heidelberg. S. 9-15.
- Böhme, H. (2006): Fetischismus und Kultur. Eine andere Theorie der Moderne. Hamburg.
- Böhmer, W. (1988): Grundfragen der verfassungsrechtlichen Gewährleistung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. In: Neue Juristische Wochenschrift, S. 2561-2574.
- Bonczek, W. (1978): Stadt und Boden. Bodennutzungs-Reform im Städtebau. Hamburg.
- Bonczek, W. (1981): Das Eigentum an Grund und Boden im Wandel der Zeiten – Vom Nutzungseigentum zum sozialpflichtigen Volleigentum in der Bundesrepublik Deutschland. In: Dieterich, H. und H. Junius (Hrsg.): Von der Allmende bis zum heutigen Privateigentum. Strukturwandel und landvermesserische Realisierung. Stuttgart, S. 1 - 41.
- Brede, H., Dietrich, B. und B. Kohaupt (1976): Politische Ökonomie des Bodens und Wohnungsfrage. Frankfurt am Main.
- Breuer, R. (1976): Die Bodennutzung im Konflikt zwischen Städtebau und Eigentums-garantie. München.
- 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
- Brügelmann, H. (Hrsg.) (2003): Baugesetzbuch. Kommentar. Stuttgart.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2001): Wohnungsprognose 2015. BBR-Berichte. Bonn.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2002): Städtebauliche Chancen und Risiken der Entwicklung von Bahnflächen (zentrenrelevante Areale). Expertise im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus. Bonn.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2003): Trendwende bei der Flächeninanspruchnahme? Zur Umsetzung der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie „Fläche“. In: Informationen aus der Forschung des BBR, Heft 6/2003, S. 8.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2004): Fläche im Kreis. Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung. In: ExWoSt-Informationen, Nr. 1, Heft 5/2004.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2006): Fläche im Kreis. Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung. Neue Instrumente. Ein ExWoSt-Forschungsfeld. ExWoSt-Informationen, Nr. 10/2006. Bonn.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung/Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2006): Perspektiven der Raumentwicklung in Deutschland. Bonn/Berlin.
- Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.) (1986): Städtebauliche Brachflächen und Flächenreaktivierung. Bearbeitet von H. Dieterich et al. Bonn.
- Bundesminister der Finanzen (1973): Erläuterungen zur Durchführung von Nutzen-Kosten-Untersuchungen. Bonn.
- Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (1985): Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung. BT-Drs. 10/2977. Bonn.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (1998): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms. Bonn.
- Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2004): Ernäh-

- rungs- und agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2004. Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung u. a. (Hrsg.) (2006): MehrWert für Mensch und Stadt. Flächenrecycling in Stadtumbauregionen. Reihe REFINA. Band 1. Freiberg.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.6.2006. Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2006): Future Landscapes. Perspektiven der Kulturlandschaft. Berlin/Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2003): Begründung zum Gesetzesentwurf zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau). Allgemeiner Teil. Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2003): Begründung zum Gesetzesentwurf zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau). Besonderer Teil. Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2003): Stadtbau West. Programm und Pilotstädte. Forschungsfeld im Forschungsprogramm Experimenteller Wohnungs- und Städtebau. Berlin.
- Bundesregierung (Hrsg.) (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.
- Bundesregierung (2004): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Fortschrittsbericht 2004. Berlin.
- Bundesregierung (2004): Reduzierung der zusätzlichen Flächennutzung für Verkehrs- und Siedlungszwecke. Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage der CDU/CSU. BT-Drs. 15/4472. Berlin.
- Bundesregierung (2005): Wegweiser Nachhaltigkeit. Bilanz und Perspektiven. Kabinettsbeschluss vom 10.8.2005. Berlin.
- Bundesregierung (2005): Koalitionsvertrag vom 11.11.2005. Berlin.
- Bura, J. et al. (Hrsg.) (2002): Wohnprojekte – Baugemeinschaften – soziale Stadtentwicklung: das STATTBAU-Buch. Hrsg. v. STATTBAU Hamburg GmbH. Hamburg.
- Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (2004): Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung. Auswertung einer Befragung der interessierten und betroffenen Akteure. Berlin.
- Butterwegge, C. (2006): Krise und Zukunft des Sozialstaates. 3. Auflage. Wiesbaden.
- Campbell, Scott; Fainstein, Susan (Hg.) (1996a): Readings in Planning Theory. Cambridge/Oxford
- Campbell, Scott; Fainstein, Susan (Hg.) (1996b): Readings in Urban Theory. Cambridge/Oxford
- Cezanne, W. (2005): Allgemeine Volkswirtschaftslehre. 6. Auflage. München, Wien.
- Coase, R. (1937): The nature of the firm. In: *Economica*. Vol. 4, pp. 386-405.
- Coase, R. (1960): The problem of Social Cost. In: *Journal of Law and Economics*. Vol. 3, pp. 1-44.
- Coenen, R. und W. Grunwald (2003): Nachhaltigkeitsprobleme in Deutschland. Analyse und Lösungsstrategien. Berlin.
- Coleman, J. S. (1991): Grundlagen der Sozialtheorie. Band 1. Handlungen und Handlungssysteme. München.
- Conradi, P., Dieterich, H. und V. Hauff (1972): Für ein soziales Bodenrecht. Notwendigkeiten und Möglichkeiten. Frankfurt am Main.
- Danwitz, T. von, Depenheuer, O. und C. Engel (Hrsg.) (2002): Bericht zur Lage des Eigentums. Bibliothek des Eigentums, Band 1. Berlin.
- Däubler, W. (1976): Eigentum in der Bundesrepublik Deutschland. In: Däubler, W., Sieling-Wendeling, U. und H. Welkoborsky (Hrsg.): Ei-

- gentum und Recht. Darmstadt, Neuwied. S. 141-269.
- David, C.-H. (1990): Öko-Land-Banking. Bodenerwerb und Landmanagement der öffentlichen Hand als Instrument der Umweltpolitik. Ausländische Erfahrungen – Deutsche Perspektiven. Unter Mitwirkung von G. Kroes. Berlin.
- Davy, B. (2004): Flächenland im BauGB. In: Flächenmanagement und Bodenordnung, Heft 2/2004, S. 57-63.
- Davy, B. (2005): Bodenpolitik. In: ARL, Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover.
- Däubler, W., Sieling-Wendeling, U. und H. Welkoborsky (1976): Eigentum und Recht. Die Entwicklung des Eigentumsbegriffs im Kapitalismus. Darmstadt und Neuwied.
- Demsetz, H. (1967): Towards a Theory of Property Rights. In: American Economic Review. Vol. 57, p. 347-359.
- Denninger, E., Hoffmann-Riem, W., Schneider, H.-P. und E. Stein (Hrsg.) (2001): Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 3. Auflage. Neuwied, Kriftel.
- Depenheuer, O. (2002): Entwicklungslinien des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes. In: v. Danwitz, T., Depenheuer, O. und C. Engel (Hrsg.): Bericht zur Lage des Eigentums. Bibliothek des Eigentums, Band 1. Berlin u. a. S. 109-213.
- Der Nachhaltigkeitsbeirat der Landesregierung Baden-Württembergs (Hrsg.) (2004): Neue Wege zu einem nachhaltigen Flächenmanagement in Baden-Württemberg. Sondergutachten. Stuttgart.
- Deutscher Städtetag (2002): Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft. Aktuelle Herausforderungen und Handlungsempfehlungen. Mitteilungen des Deutschen Städtetages, Nr. 519/2002. Köln.
- Deutsches Institut für Urbanistik (2004): Flächenrecycling – Projektmanagement und Marketingstrategien. Dokumentation des 2. deutsch-amerikanischen Workshops „Auf dem Weg zu wirtschaftlichem Flächenrecycling – Projektmanagement und Marketingstrategien“. Berlin.
- Deutsches Institut für Urbanistik (2004): Planspiel BauGB-Novelle 2004. Bericht über die Stellungnahmen der Planspielstädte und Planspiellandkreise. Berlin.
- Dieterich-Buchwald, B. und H. Dieterich (Hrsg.) (1997): Boden – Wem nutzt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts. Bauwelt-Fundamente, Nr. 119. Braunschweig, Wiesbaden.
- Dieterich-Buchwald, B. und H. Dieterich (1997): Boden hat immer Konjunktur: Einführung. In: Dieterich-Buchwald, B. und H. Dieterich (Hrsg.): Boden – Wem nutzt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts. Bauwelt-Fundamente, Nr. 119. Braunschweig, Wiesbaden, S. 64-76.
- Dieterich, H., Löhr, D. und S. Tomerius (Hrsg.) (2004): Jahrbuch für Bodenpolitik 2004. Berlin.
- DiGaetano, A. und E. Strom (2003): Comparative Urban Governance. An Integrated Approach. In: Urban Affairs Review 38(3), S. 356-395.
- Dittus, W. (1951): Entwurf zu einem Baugesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 2. Auflage. Hamburg.
- Dörner, D. (1989): Die Logik des Misslingens. Strategisches Denken in komplexen Situationen. 5. Auflage. Reinbek bei Hamburg.
- Dosch, F. und G. Beckmann (1999): Siedlungsflächenentwicklung in Deutschland – auf Zuwachs programmiert. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/1999.
- Dosch, F. und G. Beckmann (1999): Trends und Szenarien der Siedlungsflächenentwicklung bis 2010. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11-12/1999.
- Dosch, F. (2002): Auf dem Weg zu einer nachhaltigeren Flächennutzung? In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1-2/2002.
- Dosch, F. (2003): Zahlen und Fakten zum Flächenverbrauch in der BRD, Beitrag BBR. In: Versuchseinrichtung zur Grundwasser- und Altlastensanierung (Hrsg.): Symposium Resource Fläche. Stuttgart.
- Dreier, H. (Hrsg.) (1996): Kommentar zum Grundgesetz. Bände 1 und 2. Tübingen.

- Dubs, R., Euler, D. und J. Rüegg-Stürm (Hrsg.) (2004): Einführung in die Managementlehre. Band 1. Bern, Stuttgart, Wien.
- Duwendag, D. und G. Epping (1974): Wem gehört der Boden in der Bundesrepublik Deutschland? Bonn.
- Ecke, C. (2004): Strategisches Immobilienmanagement der öffentlichen Hand. Köln.
- Eekhoff, J. (2002): Wohnungspolitik. Tübingen.
- Eisinger, Angelus (2006): Die Stadt der Architekten. Anatomie einer Selbstdemontage. Bauwelt Fundamente Bd. 131. Gütersloh u.a.
- Engel, C. (Hrsg.) (1998): Methodische Zugänge zu einem Recht der Gemeinschaftsgüter. 1. Auflage. Baden-Baden.
- Engel, C. (1998): Rechtswissenschaft als angewandte Sozialwissenschaft. In: Engel, C. (Hrsg.): Methodische Zugänge zu einem Recht der Gemeinschaftsgüter. 1. Auflage. Baden-Baden. S. 11-40.
- Engel, C. (2002): Die soziale Funktion des Eigentums. In: v. Danwitz, T., Depenheuer, O. und C. Engel (Hrsg.): Bericht zur Lage des Eigentums. Bibliothek des Eigentums, Band 1. Berlin u. a. S. 11-107.
- Engisch, K. (1983): Einführung in das juristische Denken. 8. Auflage. Stuttgart.
- Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“ des 13. Deutschen Bundestages (1998): Konzept Nachhaltigkeit – Vom Leitbild zur Umsetzung (Abschlussbericht). Bonn.
- Epping, G. (1977): Bodenmarkt und Bodenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin.
- Ernst, W. und W. Bonczek (1971): Zur Reform des städtischen Bodenrechts. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Abhandlungen, Band 61. Hannover.
- Ernst, W., Zinkahn, W. und W. Bielenberg (Hrsg.) (2006): Baugesetzbuch. Band 1 und 2. Kommentar. Stand: 1. Juli 2006. München.
- European Commission (2006): Soil protection. The story behind the Strategy. Luxembourg.
- European Land and Soil Alliance (2002): Brownfield Redevelopment. Economic Interests and Benefits of Sustainable Use of Soils and Land Management. In: Local land & soil news, Nr. 4/2002.
- Evers, Adalbert (1988): Shifts in the Welfare Mix – Introducing a new approach for the Study of Transformations in Welfare and Social Policy. In: Evers, A.; Wintersberger (Hg.): Shifts in the Welfare Mix. Wien
- Evers, Adalbert (1990): Im intermediären Bereich – Soziale Träger und Projekte zwischen Haushalt, Staat und Markt. In: Journal für Sozialforschung, 30. Jg., H. 2/1990
- Fehl, Gerhard (1979): Die Legende vom Stadtbaukünstler. Stadtgestalt und Planungsprozess der Gropiusstadt in Berlin. In: StadtBauwelt, Heft 36, S. 275-28
- Fehl, Gerhard; Rodriguez-Lores, Juan (Hg.) (1983): Stadterweiterungen 1800-1875. Von den Anfängen des modernen Städtebaus in Deutschland. Hamburg
- Franz, T. (2000): Freiraumschutz und Innenentwicklung. Das Verhältnis von Freirauminanspruchnahme und Innenentwicklung vor der Forderung nach ökologischem Bauen. Berlin.
- Franzen, B. und S. Krebs (Hrsg.) (2005): Landschaftstheorie. Texte der Cultural Landscape Studies. Kunstwissenschaftliche Bibliothek, Band 26, Köln.
- Freie und Hansestadt Hamburg/Stadtentwicklungsbehörde (2000): Weiterentwicklung von Wohnsiedlungen durch Nachverdichtung. Leitfaden zur Projektberatung. Hamburg.
- Freie und Hansestadt Hamburg/Umweltbehörde (1991): Dienstliche Handreichung aus dem Staatsräte-Arbeitskreis vom 28.5.1991. Hamburg.
- Friedmann, John (2006): Planning Theory revisited. In: Planung neu denken Bd. 1 (Selle 2006 a), S. 265 ff.
- Fromm, E. (1976): Haben oder Sein. Die seelischen Grundlagen einer neuen Gesellschaft. München.

- Fromme, Jörg (2006): Räumliche Steuerung der Ausbauplanung von Kraftwerken. In: RaumPlanung H. 128 (Oktober 2006) S. 181 ff.
- Fürst, D. (2001): Regional Governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften? In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 5-6, S. 370-380.
- Fürst, D. (2006a): Der Beitrag der Regionalplanung zur nachhaltigen Entwicklung. Eine steuerungstheoretische Perspektive. In: Walkenhaus, R., Machura, S., Nahamowitz, P. und E. Treutner (Hrsg.): Staat im Wandel. Festschrift für Rüdiger Voigt zum 65. Geburtstag. Stuttgart. S. 177-196.
- Fürst, Dietrich (2006b): Entwicklung und Stand des Steuerungsverständnisses in der Regionalplanung. In Planung neu denken Bd. 1 (Selle 2006a), Dortmund, S. 117 ff.
- Fürst, Dietrich (2007a) Planungskultur. Auf dem Weg zu einem besseren Verständnis von Planungsprozessen? In: PNDonline Ausgabe III|2007  
[<http://www.planung-neu-denken.de/>]
- Fürst, Dietrich (2007b): Governance, Einblicke in die Diskussion. In: Städte im Umbruch. Das Online-Magazin für Stadtentwicklung, Stadtschrumpfung, Stadumbau & Regenerierung. Ausgabe 4/2007  
[<http://www.schrumpfende-stadt.de>]
- Ganser, K. (2006a): Können sich Landschaft und Wohneigentum vertragen? In: Schwäbisch Hall Stiftung (Hrsg.): Kultur des Eigentums. Bibliothek des Eigentums. Band 3. Berlin. Heidelberg. S. 267-275.
- Ganser, Karl (2006b): Alles geplant – was nun? In: Planung neu denken Bd. 1 (Selle 2006 a), S. 529 ff.
- Geis, M.-E. und D. C. Umbach (Hrsg.) (2006): Planung – Steuerung – Kontrolle. Festschrift für Richard Bartlsperger zum 70. Geburtstag. Berlin.
- Geißel, Brigitte (2007): Zur (Un-)Möglichkeit von Local Governance mit Zivilgesellschaft: Konzepte und empirische Befunde. In: Lilian Schwalb, Heike Walk (Hg.): Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe? Wiesbaden S. 23 ff.
- Genske, D. D. und K. Heinrich (2003): Unscharfe Zeichen – Zur Kartierung vergangener Nutzung und aktueller Gefährdung. In: Genske, D. D. und S. Hauser (Hrsg.): Die Brache als Chance. Ein transdisziplinärer Dialog über verbrauchte Flächen. Berlin, New York. S. 233-251.
- Genske, D. D. und S. Hauser (Hrsg.) (2003): Die Brache als Chance. Ein transdisziplinärer Dialog über verbrauchte Flächen. Berlin, New York.
- Genske, D. D. (2003): Urban Land. Degradation, Investigation, Remediation. Berlin, New York.
- Gerkan, Meinhard von u.a. (2005): Ideale Städte – reale Projekte. GMP in China. Stuttgart
- Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen e. V. (Hrsg.) (1969): Verfassung, Städtebau, Bodenrecht. Rechtswissenschaftliches Gutachten über den bei einer Enteignung im städtebaulichen Bereich zu berücksichtigenden Eigentumsinhalt und den verfassungsmäßigen Rahmen für eine gesetzliche Neubestimmung. Hamburg.
- Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen e. V. (Hrsg.) (1973): Bodenrechtsreform im sozialen Rechtsstaat. Vorschläge für gesetzgeberische Initiativen. Gutachten der Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen für die Bodenrechtsreform. Hamburg.
- Grimmel, E. (1993): Kreisläufe und Kreislaufstörungen der Erde. Hamburg.
- Grimmel, E. (2006): Kreisläufe der Erde. Eine Einführung in die Geographie. 3. Auflage. Münster.
- Güttler, H. (1987): Bodenpolitische und bodenrechtliche Instrumente zur Begrenzung der Flächeninanspruchnahme. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1987): Flächenhaushaltspolitik. Ein Beitrag zum Bodenschutz. Hannover, S. 347-366.
- Güttler, H. (1997): Marktverhalten, Bodenpreisbildung, Planung, qualitative Faktoren, Instrumente der Bodenpolitik. In: Dieterich-Buchwald, B. und H. Dieterich (Hrsg.): Boden – Wem nutzt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts. Bauwelt-Fundamente, Nr. 119. Braunschweig, Wiesbaden, S. 78-91.
- Haggett, P. (2004): Geographie. Eine globale Synthese. 3. Auflage. Stuttgart.

- Hardin, G. (1968): The Tragedy of the Commons. In: Science. Vol. 162, p. 1243-1248.
- Hardtwig, Wolfgang (1990): Soziale Räume und politische Herrschaft. Leistungsverwaltung, Stadterweiterung und Architektur in München 1870 bis 1914. In: Wolfgang Hardtwig; Klaus Tenfelde: Soziale Räume in der Urbanisierung, München, S. 59-153
- Haus, Michael (2007) Governance, Meta-Governance und die Transformation lokaler Institutionen. In: Lilian Schwalb, Heike Walk (Hg.): Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe? Wiesbaden S. 67 ff.
- Heckmann, U. (2007): Bürgerbeteiligung erwünscht? Architektur und Stadtplanung für das 21. Jahrhundert. Feature des Norddeutschen Rundfunks (www.ndr4.de/programm/sendungen/forum844.pdf), 1.11.2007.
- Heinelt, Hubert (2006): Planung und Governance. In: Planung neu denken Bd. 1 (Selle 2006 a), S. 235 ff.
- Heinsohn, G. und O. Steiger (2004): Eigentum, Zins und Geld. 3. Auflage. Marburg.
- Heinsohn, G. und O. Steiger (2006): Eigentumsökonomik. Marburg.
- 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.
- Heller, M. A. (1998): The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Market. In: Harvard Law Review, vol. 111, no. 3, pp. 622-688.
- Hellmann, Bernadette (2007): Bürgerstiftungen in Deutschland: Fakten und Trends 2007. In: Aktive Bürgerschaft (Hrsg.): Länderspiegel Bürgerstiftungen. Fakten und Trends, 2. Auflage, Berlin Oktober 2007. Download: [www.aktive-buergerschaft.de/vab/informationen/ratgeber/](http://www.aktive-buergerschaft.de/vab/informationen/ratgeber/)
- Hellpach, W. (1977): Geopsychologie. Die Menschenseele unter dem Einfluß von Wetter und Klima, Boden und Landschaft. 8. Auflage. Stuttgart.
- Henningsen, D. und G. Katzung (2006): Einführung in die Geologie Deutschlands. 7. Auflage. München.
- Heynitz, J. v. (1974): Wettbewerb und Bodenrecht. Eine Untersuchung über den Wettbewerb als technisches Instrument für die Reform des Bodenrechts mit Prüfung am Verfassungsrecht. München.
- Hobbes, T. (1984): Leviathan. Erschienen 1651. Hrsg. von I. Fetscher. Frankfurt.
- 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
- Hoffmann-Axthelm, Dieter (1996): Planung, Investment, Politik. In: Martin Wentz (Hg.): Stadtentwicklung. Frankfurt New York
- Hoffmann-Axthelm, Dieter (2006): Planung zwischen Zerfall und Neuerfindung. In: Planung neu denken Bd. 1 (Selle 2006 a), S. 515 ff.
- Holtkamp, Lars (2007): Local Governance In: Arthur Benz u.a. (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden S. 366-377
- Holtkamp, Lars; Bogumil, Jörg (2007): Bürgerkommune und Local Governance. In: Lilian Schwalb, Heike Walk (Hg.): Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe? Wiesbaden S. 231 ff.
- Hoppe, W., Bönker, C. und S. Grotefels (2002): Öffentliches Baurecht. 2. Auflage. München.
- Hutter, Gérard (2006): Strategische Planung. Ein wiederentdeckter Planungsansatz zur Bestandsentwicklung von Städten. In: RaumPlanung H. 128 (Oktober 2006) S. 210 ff.
- Janitzki, A. (2000): Eigentum und Soziale Dreigliederung. In: Leber, S. (Hrsg.): Eigentum. Die Frage nach der Sozialbindung des Eigentums an Boden und Unternehmen. Stuttgart. S. 15-38.
- Janning, H. (1976): Bodenwert und Städtebaurecht. Berlin.
- Jarass, H. D. und B. Pieroth (2006): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar. 8. Auflage. München.

- Jenkis, H. W. (Hrsg.) (2001): Kompendium der Wohnungswirtschaft. 4. Auflage. München.
- Jörissen, J. und R. Coenen (2007): Sparsame und schonende Flächennutzung. Entwicklung und Steuerbarkeit des Flächenverbrauchs. Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, Nr. 20. Berlin.
- Kamleithner, Christa (2008): Planung und Liberalismus. In: *dérive*. Zeitschrift für Stadtforschung. H. 31 (April-Juni 2008) S.5 ff.
- Kantzow, W. (1995): Grundrente und Bodenpolitik. Zur ökonomischen und politischen Relevanz der Naturressource Boden. Berlin.
- Keller, Donald A.; Koch, Michael; Selle, Klaus (Hg.) (1993): Planungskulturen in Europa. Erkundungen in Deutschland, Frankreich, Italien und in der Schweiz. Darmstadt/Zürich
- Kelsen, H. (1934): Reine Rechtslehre. I. Auflage. Wien.
- Kelsen, H. (1953): Was ist Reine Rechtslehre? In: Battelli, M. (Hrsg.): Demokratie und Rechtsstaat. Festgabe zum 60. Geburtstag von Zaccaria Giacometti. Zürich. S. 143-162.
- Klemme, Marion; Selle, Klaus (2008): Alltag der Stadtplanung. Der kommunale Beitrag zur Entwicklung der Siedlungsflächen. Ein aufgaben- und akteursbezogener Forschungsansatz. PT\_Materialien Bd. 15 Aachen [Selbstverlag PT, als Download unter: [http://www.pt.rwth-aachen.de/images/stories/PT/Dokumente/Publikationen/pt\\_materialien\\_15.pdf](http://www.pt.rwth-aachen.de/images/stories/PT/Dokumente/Publikationen/pt_materialien_15.pdf)]
- Klönne, A. (Hrsg.) (1981): Lebendige Verfassung – das Grundgesetz in Perspektive. Neuwied, Darmstadt.
- Knieling, J. (2006): Leitbilder und strategische Raumentwicklung. Planungstheoretische Einordnung und Diskussion der neuen Leitbilder für die deutsche Raumentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 6/2006, S. 473-485.
- Knox, P. L. und S. A. Marston (2001): Human-geographie. Heidelberg.
- Koch, H.-J. und R. Hendler (2004): Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht. 4. Auflage. Stuttgart.
- Koll-Schretzenmayr, Martina (2006): Brownfield Redevelopment – Steuerungsmöglichkeiten, Rollen, Kooperationen. In: Planung neu denken Bd. 2 (Selle 2006 b), S. 394 ff.
- Korda, M. (Hrsg.) (2005): Städtebau. Technische Grundlagen. 5. Auflage. Stuttgart.
- Köck, W. (2002): Boden- und Freiraumschutz durch Flächenhaushaltspolitik. In: Zeitschrift für Umweltrecht, Sonderheft 2002, S. 121-125.
- Köck, W. (2006): Governance in der Umweltpolitik. In: Schuppert, G. F. (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. 2. Auflage. Baden-Baden. S. 322-345.
- Kötter, T. (2001): Flächenmanagement – zum Stand der Theoriediskussion. In: Flächenmanagement und Bodenordnung, Heft 4/2001, S. 145-166.
- Krasmann, Susanne (2008): Foucaults Konzept der Gouvernementalität. Freiheit und Sicherheit, Einbindung und Exklusion. In: *dérive*. Zeitschrift für Stadtforschung. H. 31 (April-Juni 2008) S.10 ff.
- Krautzberger, M. und J. Stemmler (2000): Zum Rechtsbegriff der nachhaltigen räumlichen Entwicklung, insbesondere § 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB und § 1 Abs. 2 Satz 1 ROG. In: Erbguth, W., Oebbecke, J., Rengeling, H.-W. und M. Schulte (Hrsg.): Planung. Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag. München, S. 317-327.
- Krautzberger, M. und B. Stürer (2007): BauGB 2007: Stärkung der Innenentwicklung. In: Deutsches Verwaltungsblatt, Heft 3/2007, S. 1-10.
- Krogh, G. v. (2004): Strategie als Ordnungsmoment. In: Dubs, R., Euler, D. und J. Rüegg-Stürm (Hrsg.): Einführung in die Managementlehre. Band 1. Bern, Stuttgart, Wien. S. 387-427.
- Kühne, J. (1970): Das Bodenrecht, die wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutung des Bodens. Wien, New York.
- Küng, E. (1964): Eigentum und Eigentumspolitik. Tübingen und Zürich.
- Landesamt für Umwelt und Geologie des Freistaats Sachsen (2004): Reduzierung des Flächenverbrauchs. Kommunales Flächenmana-

- gement in sächsischen Verdichtungsregionen. Dresden.
- Landeshauptstadt München; Münchner Stadtmuseum, Referat für Stadtplanung und Bodenordnung, Stadtarchiv München [Hg.] (2004): München wie geplant. Die Entwicklung der Stadt von 1158-2008. München
- Langhagen-Rohrbach, C. (2005): Raumordnung und Raumplanung. Berlin.
- Läpple, Dieter (1998): Globalisierung – Regionalisierung: Widersprüche oder Komplementarität. In: Kujath, Hans Joachim (Hg.): Strategien der regionalen Stabilisierung. Berlin, S. 61 – 81
- Larenz, K. (1991): Methodenlehre der Rechtswissenschaft. 6. Auflage. Berlin.
- Larsson, G. (1991): Land registration and cadastral systems. Tools for land information and management. Harlow.
- Lendi, M. (1976): Der Funktionswandel des Eigentums – Rechtliche Aspekte. In: Sendler, H., Lendi, M., Heigl, L. und E. Nowotny: Der Funktionswandel des Bodeneigentums durch Raumordnung und Umweltgestaltung. Linz. S. 41-54.
- Lendi, M. und R. Nef (1981): Staatsverfassung und Eigentumsordnung. Versuch einer Neuorientierung im Rahmen der Vorbereitung einer Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung. Linz.
- Lendi, M., Hepperle, E. und R. Nef (1990): Probleme des Bodenrechts. Ein Aufriss wichtiger Fragen zur aktuellen Diskussion – rechtliche Aspekte. Diskussionsgrundlage für eine Tagung der Schweizerischen Staats- und Verwaltungsrechtslehrer. Zürich.
- Leopold, A. (1992): Am Anfang war die Erde. Plädoyer zur Umwelt-Ethik. Deutsche Übersetzung. Original A Sand County Almanac, 1949, 1977 (Oxford). München.
- Lepsius, O. (1999): Steuerungsdiskussion, Systemtheorie und Parlamentarismuskritik. Tübingen.
- Locke, J. (1689): Two Treatises of Government. Deutsch: Zwei Abhandlungen über die Regierung. Nachdruck 1977. Frankfurt am Main.
- Lübke-Wolff, G. (2001): Instrumente des Umweltrechts; Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Heft 20 (5)/2001, S. 481 ff.
- Lüdemann, J. (2004): Edukatorisches Staats Handeln. Steuerungstheorie und Verfassungsrecht am Beispiel der staatlichen Förderung von Abfallmoral. Baden-Baden.
- Lütke Daldrup, E. (2004): Handlungsstrategien zur Stärkung der Innenentwicklung am Beispiel der Stadt Leipzig. Begleitpapier zum Vortrag auf der Fachtagung des Umweltforschungszentrums Leipzig-Halle GmbH (UFZ) „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch lokale und regionale Flächenressourcenbewirtschaftung“ am 25.10.2004. Leipzig.
- Magel, H. (2003): Landmanagement – Die neue Herausforderung an Bodenordnung und Landentwicklung. In: Flächenmanagement und Bodenordnung, Heft 1/2003, S. 11-15.
- Magel, H. (2006): Landmanagement – das rätselhafte Wesen? Deutsche Betrachtungen aus internationaler Sicht. In: Flächenmanagement und Bodenordnung, Heft 4/2006, S. 154-158.
- Maurer, H. (2006): Allgemeines Verwaltungsrecht. 16. Auflage. München.
- Mayntz, Renate (1997): Soziale Dynamik und politische Steuerung: theoretische und methodologische Überlegungen. Frankfurt a.M./New York
- Mayntz, Renate (2006): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: Schuppert, G. F. (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. 2. Auflage. Baden-Baden. S. 11-20.
- McGregor, D. F. M. und D. A. Thompson (Hrsg.) (1995): Geomorphology and Land Management in a Changing Environment. Chichester.
- Meyer-Abich, J. (1980): Der Schutzzweck der Eigentumsgarantie: Leistung, Freiheit, Gewaltenteilung. Zur teleologischen Auslegung des Art. 14 Abs. 1 GG. Berlin.
- Meyer-Abich, K. M. (1996): Mit-Eigentum und Würde der Natur im Zeitalter der Wirtschaft. In: Roßnagel, A. und U. Neuser (Hrsg): Re-

- formperspektiven im Umweltrecht. Baden-Baden. S. 19-38.
- Meyer-Abich, K. M. (1997): Praktische Naturphilosophie. Erinnerung an einen vergessenen Traum. München.
- Mill, J. S. (1921): Grundsätze der politischen Ökonomie. Band 1 und 2. Jena.
- Mitschang, S. (2003): Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch Bauleitplanung. Zur Weiterentwicklung der räumlichen Gesamtplanung auf der örtlichen Ebene. Köln.
- Mitscherlich, Alexander (1965): Die Unwirklichkeit unserer Städte. Anstiftung zum Unfrieden. Frankfurt
- Müller, B., Löb, S. und K. Zimmermann (Hrsg.) (2004): Steuerung und Planung im Wandel. Festschrift für Dietrich Fürst. Wiesbaden.
- Müller-Stewens, G. und C. Lechner (2003): Strategisches Management. Wie strategische Initiativen zum Wandel führen. 3. Auflage. Stuttgart.
- Nährlich, Stefan/Strachwitz, Rupert Graf (2005): Zur Standortbestimmung von Bürgerstiftungen und Zivilgesellschaft. In: Stefan Nährlich, Rupert Graf Strachwitz, Eva Maria Hinterhuber und Karin Müller (Hrsg.): Bürgerstiftungen in Deutschland - Bilanz und Perspektiven. Wiesbaden, VS-Verlag. Reihe Bürgergesellschaft und Demokratie, S. 9-23.
- Nährlich, Stefan (2007): Rechenschaft und Governance. Wie sich Stiftungsarbeit legitimiert. In: »Themenpaket Bürgerstiftungen« der Heinrich-Böll-Stiftung. Onlinebeitrag in der Kommunalpolitischen Infothek. <http://www.kommunale-info.de/asp/linkcheck.asp?CMSId=3264>
- Nausner, P. (2006): Projektmanagement. Wien.
- Nell-Breuning, O. v. (1972): Leitsätze über Eigentum und Bodenrecht. In: Henrich, F. und W. Kerber (Hrsg.): Eigentum und Bodenrecht. Materialien und Stellungnahmen. München, S. 77-86.
- Niethammer, Lutz (1979): Umständliche Erläuterungen der seelischen Störungen eines Communalbaumeisters in Preußens größtem Industriedorf. Oder: Die Unfähigkeit zur Stadtentwicklung. Frankfurt a.M.
- Okrusch, M. und S. Matthes (2005): Mineralogie. Eine Einführung in die spezielle Mineralogie, Petrologie und Lagerstättenkunde. 7. Auflage. Berlin.
- Olson, M. (1965): The Logic of Collective Action. Public goods and the theory of groups. Cambridge. (Deutsche Ausgabe: Die Logik kollektiven Handelns – Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen. Tübingen. 3. Auflage. 1992).
- Opfermann, W. (1974): Die Enteignungsschädigung nach dem Grundgesetz. Grundprobleme der Entschädigungsflexibilität des Grundgesetzes bei Eingriffen in das Eigentum mit besonderer Berücksichtigung der Baulandbeschaffungsfrage. Berlin.
- Opielka, M. (2006): Gemeinschaft in Gesellschaft. Soziologie nach Hegel und Parsons. 2. Auflage. Wiesbaden.
- Österreichisches Umweltbundesamt (2004): Wiedernutzungspotenzial industrieller Brachflächen in Österreich. Wien.
- Ott, C. (1973): Bodenrecht. In: Recht im sozialen Rechtsstaat. Hrsg. von M. Rehbinder, Oppladen 1974. S. 129-164.
- Ott, F. M. (1977): Befristetes Eigentum als Resultat empirischer Rechtsanschauung. Zürich.
- Pesch, Franz (2006): Stadtplanung und Wirtschaft – zwischen Konfrontation und Kooperation. In: Planung neu denken Bd. 2 (Selle 2006 b), S. 353 ff.
- Peters, K.-H. (1971): Die Bodenreform. Ende eines Kompromisses. Hamburg.
- Pierre, J. (1999): Models of Urban Governance. The Institutional Dimension of Urban Politics. In: Urban Affairs Review, 34(3), S. 372-396.
- Posner, R. (1992): Economic Analysis of Law. Boston.
- Priddat, B. P. (1988): Das Geld und die Vernunft. Die vollständige Erschließung der Erde durch vernunftgemäßen Gebrauch des Geldes. Über John Lockes Versuch einer naturrechtlich begründeten Ökonomie. Frankfurt am Main.

- 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
- Priddat, B. P. (2006): Gemeinwohlmodernisierung. Social capital, Moral, Governance. 13 Essays. Marburg.
- Ramge, Thomas (2006): Am Scheideweg. In: brand eins H. 9/2006, S. 126 ff.
- Rat für Nachhaltige Entwicklung (2001): Ziele zur nachhaltigen Entwicklung in Deutschland – Schwerpunktthemen. Dialogpapier. Berlin.
- 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.
- Rat für Nachhaltige Entwicklung (2004): Ergebnisprotokolle der vier Dialogveranstaltungen des Rates für Nachhaltige Entwicklung zur Verminderung der Flächeninanspruchnahme ([www.nachhaltigkeitsrat.de/service/download/dialog\\_flaeche/Ergebnisprotokolle/Dialoge\\_1-4.pdf](http://www.nachhaltigkeitsrat.de/service/download/dialog_flaeche/Ergebnisprotokolle/Dialoge_1-4.pdf)), 20.8.2005.
- Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1994): Umweltgutachten. Bonn.
- Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1996): Konzepte einer dauerhaft umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume. Sondergutachten. Stuttgart.
- Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (2000): Umweltgutachten 2000 – Schritte ins nächste Jahrtausend. Berlin.
- Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (2004): Umweltgutachten 2004 – Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern. Baden-Baden.
- Ratz, M. (1973): Bodenpolitik in der BRD. Kritik und demokratische Alternativen. Köln.
- Rawls, J. (1971): A theory of justice. Cambridge.
- Rehbinder, M. (Hrsg.) (1973): Recht im sozialen Rechtsstaat. Opladen.
- Reuter, Wolf (2004): Planung und Macht: Positionen im theoretischen Diskurs und ein pragmatisches Modell von Planung. In: Altrock, Uwe u.a. (Hg.): Perspektiven der Planungstheorie. Berlin, S. 57 ff.
- Reuter, Wolf (2006): Rittel revisited: oder von der Notwendigkeit des Diskurses. In: Planung neu denken Bd. 1 (Selle 2006a) S. 210 ff.
- Richter, R. und E. Furubotn (1996): Neue Institutionenökonomik. Eine Einführung und kritische Würdigung. Tübingen.
- Riedel, W. und H. Lange (Hrsg.) (2002): Landschaftsplanung. 2. Auflage. Heidelberg.
- Ritter, E.-H. (1979): Der kooperative Staat. In: Archiv des öffentlichen Rechts, 104, S. 389-413.
- Rittstiegl, H. (1976): Eigentum als Verfassungsproblem. 2. Auflage. Darmstadt.
- Rittstiegl, H. (1981): Grundgesetz und Wirtschaftsordnung. In: Klönne, A. (Hrsg.): Lebendige Verfassung – das Grundgesetz in Perspektive. Neuwied, Darmstadt. S. 25-48.
- Rittstiegl, H. (1983): Zur Entwicklung des Grundeigentums. In: Juristenzeitung, Nr. 5-6/1983, S. 161-167.
- Rodriguez-Lores, Juan (Hg.) (1980): Die Grundfrage der Grundrente. Stadtplanung von Ildefonso Cerdá für Barcelona und James Hobrecht für Berlin. In: Stadtbauwelt H. 65 (19080) S. 29 ff.
- Rommel, K., Löhr, D., Heinze, A. und E. Albrecht (2003): Bodenmobilisierung und Flächenmanagement. Regensburg.
- Rüegg-Stürm, J. (2004): Das neue St. Galler Management-Modell. In: Dubs, R., Euler, D. und J. Rüegg-Stürm (Hrsg.): Einführung in die Managementlehre. Band 1. Bern, Stuttgart, Wien. S. 65-141.
- Sachs, M. (1999): Kommentar zum Grundgesetz. 2. Auflage. München.
- Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (2002): Antrag der CDU-Fraktion zum Thema „Reduzierung des Flächenverbrauchs/Bodenschutz“. Landtags-Drucksache 3/6500. Dresden.
- Saladin, P. (1982): Grundrechte im Wandel. Die Rechtsprechung des schweizerischen

- Bundesgerichts zu den Grundrechten in einer sich ändernden Umwelt. 3. Auflage. Bern.
- Sandercock, Leonie (1998): *Towards Cosmopolis: Planning for multicultural cities*. Chichester
- Sauer, C. O. (2005): Die Morphologie der Landschaft. In: Franzen, B. und S. Krebs (Hrsg.): *Landschaftstheorie. Texte der Cultural Landscape Studies*. Köln. S. 91-107. (im Original erschienen 1925).
- Schedler, Kuno; Gulde, Alexander; Suter, Simone (2007): *Corporate Governance öffentlicher Unternehmen*. Universität St. Gallen/Institut für Öffentliche dienstleistungen und Tourismus. St. Gallen
- Scheel, C. (2006): Eigentum – was geht den Staat das an? In: Schwäbisch Hall Stiftung (Hrsg.): *Kultur des Eigentums. Bibliothek des Eigentums. Band 3*. Berlin. Heidelberg. S. 179-185.
- Scheffer, F. und P. Schachtschabel (2002): *Lehrbuch der Bodenkunde*. 15. Auflage. Neubearbeitet von Blume, H.-P. et al. Heidelberg. Berlin.
- Schenk, W. (2003): Historische Kulturlandschaften als Faktor der Regionalentwicklung. In: *local land & soil news*, Nr. 7-8/03, S. 16-18.
- Scherhorn, G. (1998): *Privates and Commons – Schonung der Umwelt als kollektive Aktion*. In: Held, M. und H. G. Nutzinger (Hrsg.): *Eigentumsrechte verpflichten. Individuum, Gesellschaft und die Institution Eigentum*. Frankfurt, New York. S. 184-208.
- Schlichter, O., Stich, R., Driehaus, H. und S. Paetow (Hrsg.) (2003): *Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch*. 3. Auflage (Stand: August 2003). Köln.
- Schmalholz, M. (2005): *Steuerung der Flächeninanspruchnahme. Defizite des Umwelt- und Planungsrechts sowie alternative Ansätze zur Reduzierung des Flächenverbrauchs durch Siedlung und Verkehr*. Norderstedt.
- Schmals, K. M. (Hrsg.) (1999): *Was ist Raumplanung? Dortmunder Beiträge zur Raumplanung*. Band 89. Dortmund.
- Schrödter, H. (Hrsg.) (2006): *Baugesetzbuch. Kommentar*. 7. Auflage. München.
- Schulze-Fielitz, H. (1979): *Sozialplanung im Städtebaurecht: Am Beispiel der Stadterneuerung*. Königstein/Taunus.
- Schumacher, Fritz (1920): *Kulturpolitik. Neue Streifzüge eines Architekten*. Jena
- Schuppert, G. F. (Hrsg.) (2006): *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. 2. Auflage. Baden-Baden.
- Schuppert, G. F. (Hrsg.) (2006): *Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen*. In: ders. (Hrsg.): *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. 2. Auflage. Baden-Baden. S. 371-469.
- Schurr, C. (2006): *Zwischen Allmende und Anti-Allmende. Eine Untersuchung zur Struktur und Strukturentwicklung des kleinflächigen privaten Waldeigentums unter den Bedingungen der gesellschaftlichen Transformation am Beispiel des Freistaates Sachsen*. Freiburg i. Br.
- Schweizerische Gesellschaft für ein neues Bodenrecht (1978): *Modellvorstellungen zur Bodenrechtsreform*. Bern.
- Selle, Klaus (Hg.) (1991): *Der Beitrag intermediärer Organisationen zur Entwicklung städtischer Quartiere. Beobachtungen aus sechs Ländern* Bd. 1-7. Darmstadt/Dortmund
- Selle, Klaus (Hg.) (2000): *Arbeits- und Organisationsformen für eine nachhaltige Entwicklung*. Bd. 1-4. Dortmund
- Selle, K. und H. Sutter-Schurr (2002): *Die Wiederentdeckung der neuen Träger*. In: Bura, J. et al. (Hrsg.): *Wohnprojekte – Baugemeinschaften – soziale Stadtentwicklung: Das STATTAU-Buch*. Hrsg. von STATTAU Hamburg GmbH. Hamburg.
- Selle, Klaus (2005): *Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land*. edition stadt | entwicklung. Dortmund
- Selle, Klaus (Hg.) (2006a): *Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Planung neu denken* Bd. 1, Dortmund
- Selle, Klaus (Hg.) (2006b): *Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen. Planung neu denken* Bd. 2, Dortmund

- Selle, Klaus (2007): Neustart. Vom Wandel der shared mental models in der Diskussion über räumliche Planung, Steuerung und Entwicklung. In: *disP* H. 169 (2/2007) S. 17-30
- Simonis, U. E. (1998): Ökologischer Imperativ und privates Eigentum. In: *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung*. S. 63-71.
- Statistisches Bundesamt (2006): Aktuelle Zahlen zu Bevölkerung, Erwerbstätigkeit, Altersaufbau, Haushalte. ([www.destatis.de](http://www.destatis.de)), 20.8.2005.
- Stober, R. (2004): Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht. Grundlagen des Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrechts, des Weltwirtschafts- und Binnenmarktrechts. 14. Auflage. Stuttgart.
- Stober, R. (2006): Methodische Anforderungen an ein modernes Verwaltungsrecht. In: Geis, M.-E. und D. C. Umbach (Hrsg.) (2006): *Planung – Steuerung – Kontrolle*. Festschrift für Richard Bartlspenger zum 70. Geburtstag. Berlin. S. 599-616.
- Stüer, B. (2006): *Der Bebauungsplan. Städtebaurecht in der Praxis*. 3. Auflage. München.
- Suhr, D. (1976): Entfaltung der Menschen durch die Menschen. Zur Grundrechtsdogmatik der Persönlichkeitsentfaltung, der Übungsgemeinschaften und des Eigentums. 1. Auflage. Berlin.
- Thiel, F. (2002): Grundflächen und Rohstoffe im Spannungsfeld zwischen Privat- und Gemeineigentum. Eine interdisziplinäre Untersuchung. In: *Hamburger Beiträge zur geographischen Forschung*. Band 2. Hamburg.
- Thiel, F. (2006): Grundflächen und Rohstoffquellen. Globales Ressourcenmanagement im Spannungsfeld zwischen Privat- und Gemeineigentum. Reihe Geosystemanalysen. Band 2. Münster.
- Thiemann, K.-H. (2006): Landmanagement im Kontext der Integrierten Ländlichen Entwicklung. In: *AVN*, Heft 6/2006, S. 202-210.
- Thierstein, A. (2004): Urbane Kulturlandschaften – Metropolitan Governance als Chance für nachhaltige Raumentwicklung. In: Müller, B., Löb, S. und K. Zimmermann (Hrsg.) (2004): *Steuerung und Planung im Wandel*. Festschrift für Dietrich Fürst. Wiesbaden. S. 277-296.
- 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
- Tschäni, H. (1986): Wem gehört die Schweiz? Unser Eigentums- und Bodenrecht auf dem Weg zum Feudalsystem. Eine kritische Sicht auf den Umgang mit Eigentum und Bodenbesitz in der Vergangenheit und heute. Zürich.
- Umweltbundesamt (Hrsg.) (2000): *Die Bodenwert-Bilanz. Kommunale Entscheidungshilfe für ein nachhaltiges Flächenmanagement*. Berlin.
- Umweltbundesamt (Hrsg.) (2003): *Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr. Materialienband. Bericht 90/03*. Berlin.
- Umweltbundesamt (2004): *Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlungen und Verkehr. Strategiepapier des Umweltbundesamtes*. Berlin.
- United Nations (UN) (1995): *Landmanagement*. (<http://stdev.unctad.org/compendium/documents/E-CN.16-1995-4.pdf>), 1.11.2007.
- Verheyen, R. und J. H. Spangenberg (1998): *Die Praxis der Kreislaufwirtschaft. Ergebnisse des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung*. Bonn.
- Vinzens, M. (2005): Die brachliegende Schweiz. In: *DISP*, Heft 160, S. 1-6.
- Walkenhaus, R., Machura, S., Nahamowitz, P. und E. Treutner (Hrsg.) (2006): *Staat im Wandel*. Festschrift für Rüdiger Voigt zum 65. Geburtstag. Stuttgart.
- Welge, M. K. und A. Al-Laham (2001): *Strategisches Management. Grundlagen – Prozess – Implementierung*. 3. Auflage. Wiesbaden.
- Wiechmann, Thorsten (2008): *Planung und Adaption. Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken*. Dortmund
- Wiese-v.Ofen, I. (2003): Umstrukturierungsprozesse bei der Flächeninanspruchnahme. Vortrag auf der 1. Dialogveranstaltung über Nachhaltigkeit, Flächeninanspruchnahme

und die Zukunft von Stadt und Land. Protokoll. Berlin.

Williamson, O. E. (1979): Transaction Costs Economics: The Governance of Contractual Relations. In: Journal of Law and Economics, vol. 22, pp. 233-261.

Willke, H. (2001): Systemtheorie III: Steuerungstheorie: Grundzüge einer Theorie der Steuerung komplexer Sozialsysteme. 3. Auflage. Stuttgart.

Wirth, E. (1979): Theoretische Geographie: Grundzüge einer Theoretischen Kulturgeographie. Stuttgart.

Wohlrab, B., Ehlers, M., Günnewig, D. und H.-H. Söhngen (1995): Oberflächennahe Rohstoffe – Abbau, Rekultivierung, Folgenutzung im Spannungsfeld zwischen gesicherter Versorgung und Umweltverträglichkeit. Reihe Umweltforschung. Jena.

Wollmann, Hellmut (2006): Das traditionelle deutsche Kommunalsystem – Auslaufmodell oder Erfolgsstory? In: Planung neu denken Bd. 1 (Selle 2006a), S. 292 ff.

World Bank (Hrsg.) (1989): Sub Saharan Africa. Washington D. C.

Zimmer, Annette (2007): Vom Ehrenamt zum Bürgerschaftlichen Engagement. Einführung in den Stand der Deatte. In: Lilian Schwalb, Heike Walk (Hg.): Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe? Wiesbaden S. 95 ff.

#### **Links [Zugriff 17.2.2008]**

Encyclopedia of Chicago | The Plan of Chicago  
<http://www.encyclopedia.chicagohistory.org/pages/10537.html>

Chicago Metropolis 2020  
<http://www.chicagometropolis2020.org/>

Masterplan Köln  
<http://www.masterplan-koeln.de/>