



Ausgabe I | 2010

**pnd | online**  
[www.planung-neu-denken.de](http://www.planung-neu-denken.de)

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



# Inhaltsverzeichnis

Editorial

## **Umschau**

Fabian Thiel: »Don't encroach my land« – Planning, property and civil society in a fragile Cambodia.

Klaus Selle: Neu denken! Warum die alte Planungstheorie ein »Motorrad« ist.

Claus-Christian Wiegandt, Katharina Brzenczek: Unterschiede im baulich-gestalterischen Erscheinungsbild deutscher Städte – über lokalspezifische Praktiken und Routinen der Stadtgestaltung.

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

Martin Schiefelbusch: Fahrgastpolitik – Herausforderungen der Mitgestaltung des öffentlichen Verkehrs durch seine Nutzer.

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

Marion Klemme: Siedlungsflächenentwicklung in Städten ohne Wachstum: Wie geht es weiter? Folgerungen zur Steuerungspraxis und Ausgangspunkte für weitere Forschungen.

## **Diskussion**

Planungsethik. Eine Einführung von Uwe Altröck und erste Beiträge.

## **Lesetipps und Rezensionen**

»Ich bin eine Stadtmaus (...) und ich brauche kein Grün um mich herum« Ein Lesetipp von Gisela Schmitt.

»Die stillen Herrscher der Stadt: Die Villen von Radebeul« Ein Lesetipp von Marion Klemme.

»Alternativen zum Stereotyp des innerstädtischen Einkaufszentrums.« Eine Rezension von Bettina Perenthaler.

»Der große Umbruch« Eine Rezension von Claus-C. Wiegandt.

»Perspektive Stadt« Eine Rezension von Frank Roost.

»Das Einpassen in den Ort« Eine Rezension von Claus-C. Wiegandt.



## Editorial

Nach der Baustelle: Gebaut wird immer – und das nicht nur in den realen, sondern auch in den virtuellen Umgebungen... Wir waren nun eine ganze Zeit lang mit dem Umbau unserer PND-Seiten befasst. Das Erscheinungsbild blieb mehr oder minder unverändert, so hat sich für die Leserinnen und Leser erst einmal nicht viel geändert. Allerdings war es an der Zeit, unsere (systemischen) Grundmauern zu erneuern. Nach einigen Wochen der Arbeit hinter dem Bauzaun sind wir nun guter Dinge, montieren das Baustellenschild ab und hoffen, dass – abgesehen von wenigen Stellen mit letztem, noch zu beseitigenden Baustaub – die Seiten wieder reibungslos und gut lesbar abrufbar sind.

Umbaubedingt kommt unsere erste Ausgabe des Jahres 2010 auch mit etwas Verspätung daher. Aber nun ist sie da und mit dem ersten Beitrag in der **Umschau** begeben wir uns direkt in ferne Länder: **Fabian Thiel** nimmt uns mit nach Kambodscha und gewährt uns mit seinem Beitrag einen Einblick in die dortigen Planungsgepflogenheiten. Er thematisiert Fragen der Landnutzung in einem instabilen Land: »Don't encroach my land« – Planning, property and civil society in a fragile Cambodia. Hier stellt sich die Frage, wie die private Nutzung von Land, vor allem der Zugang zu Grund und Boden für die Bevölkerung, gewährleistet werden kann. Das Spektrum der möglichen Eigentums- und Nutzungsformen ist breit: von »state public property« und »state private property«, über »leasing contracts, »private purchase contracts« bis hin zu »private property« ist grundsätzlich vieles denkbar. Werden die politischen Entscheidungs-

träger Kambodschas einen Weg einschlagen, der eine effektive und effiziente Landnutzung möglich macht?

Zurück nach Deutschland: Wer kennt sie nicht, die vielen Unterschiede im baulich-räumlichen Erscheinungsbild deutscher Städte. München sieht anders aus als Köln, Köln anders als Braunschweig und Bonn sieht wiederum ganz anders aus... Doch wie kommt es eigentlich dazu? Warum unterscheidet sich die Gestaltung der gebauten Umwelt von Ort zu Ort? Diesen Fragen gehen **Claus-C. Wiegandt** und **Katharina Brzenczek** nach. Auf der Suche nach Antworten bleiben die AutorInnen nicht bei naheliegenden historischen und gesamtgesellschaftlichen Ursachen stehen (Entstehungsgeschichte der Stadt, Form des Wiederaufbaus nach dem 2. Weltkrieg, Einbettung in lokale und globale Wirtschaftssysteme etc.), sondern gucken genauer hin: Welcher Einfluss geht von der Stadtgesellschaft und den entscheidenden Akteuren der Stadtpolitik aus? Ist davon auszugehen, dass es bestimmte, stadt spezifische Bau- und Planungskulturen gibt, die sich vor Ort in den politischen Prozessen niederschlagen und letztendlich ihren Ausdruck in der baulichen Gestaltung einer Stadt finden? Unter Einbeziehung verschiedener theoretischer Zugänge und einer eigenen explorativen Betrachtung von vier Beispielstädten wird hier ein Stück Praxis aufgespürt, das Einblick gibt in lokal spezifische Praktiken und Routinen der Stadtgestaltung.

**Klaus Selle** hat schon in verschiedenen Zusammenhängen für einen »Neustart« der

planungstheoretischen Diskussion plädiert. Hier fasst er diese Überlegungen noch einmal zugespitzt zusammen – und greift dabei ein Bild auf, das Georg Franck prägte: Ein Motorrad, so erklärte er, würde heute, wäre seine Erfindung unterblieben, nicht mehr erfunden. Denn so ein PS-starkes Zweirad mit Freisitz sei – im heutigen, mehr stehenden als fahrenden, vielfach lebensgefährlichen Massenverkehr, ein klarer Fall von Anachronismus. Es gibt also Dinge, die überleben sich. Andere waren schon immer überflüssig. Gilt das in ähnlicher Weise auch für die Planungstheorie? Ist sie, deren Bezeichnung und Inhalt nie eindeutig und einvernehmlich definiert wurden, nicht völlig verzichtbar? Ist sie, die eng an ein etatistisches Gesellschaftsverständnis gebunden war, in Zeiten der Governance-Perspektive nicht hoffnungslos anachronistisch? Sollte sie, deren Modellbildungen mehr zur wissenschaftlichen Verwirrung denn zur Erhellung beigetragen haben, nicht einfach der Disziplinengeschichtsschreibung überantwortet werden?

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

Bislang haben wir uns in dieser Rubrik vor allem im Kontext der Stadtentwicklung mit Bürgerinnen und Bürger befasst. Nun wenden wir uns einem bestimmten Handlungsfeld zu – der Mobilität – und fragen hier nach der Rolle der Bürgerinnen und Bürger: Ist man als Fahrgast im öffentlichen Verkehrsmittel in der eigenen Stadt unterwegs, so hat man es nicht selten mit Leistungen des lokalen oder regionalen Verkehrsanbieters zu tun, die einen unzufrieden stimmen. Unzureichende Angebote und Qualitätsmängel ärgern viele Kunden und als gängige Strategie, Unmut zu äußern, bleibt oft nur die Wahl zwischen »exit« und »voice«. Doch wie können Verbraucher und Nutzer ihre Unzufriedenheit darüber hinaus kundtun? Welche alternativen Wege gibt es, für Kunden, ihre Wünsche zu äußern? **Martin Schiefelbusch** betrachtet in seinem Beitrag zur Fahrgastpolitik »Herausforderungen der Mitgestaltung des öffentlichen Verkehrs durch seine Nutzer« sowie Möglichkeiten eines verkehrspolitischen Engagements. Dabei wendet er sich vor allem der politischen Ebene zu, auf der Rahmenbedingungen für den öffentlichen Verkehr gesetzt und strategische Entscheidungen getroffen werden.

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

Wie verhalten sich öffentliche Akteure bei der Entwicklung von Siedlungsflächen, wenn demographisches und wirtschaftliches Wachstum vor Ort ausbleiben? Woran orientieren sie sich in ihrem Steuerungshandeln und welchen Handlungslogiken folgen sie? Diesen und weiteren Fragen ging **Marion Klemme** in ihrer Dissertation an der RWTH Aachen nach. Sieben Fallstudien geben einen Einblick in die alltägliche Steuerungspraxis in Nicht-Wachstumsräumen. In »schrumpfenden« Städten wird die baulich-räumliche Stadtentwicklung zunehmend durch den Umgang mit weniger – weniger Menschen, weniger Nachfrage, weniger Kaufkraft, weniger Wirtschaftskraft etc. – geprägt. Eines zeichnet sich dabei allerdings recht deutlich ab: Die Wachstumshoffnung schrumpft zuletzt! Der Beitrag hier umfasst eine leicht veränderte Version des Schlusskapitels der Dissertation, das sowohl Folgerungen zur kommunalen Steuerungspraxis beinhaltet als auch Ausgangspunkte für weitere Forschungen aufzeigt.

### Diskussion

Ganz ausdrücklich möchten wir unsere Plattform auch nutzen, um Diskussionen zu ausgewählten Themen anzustoßen und zu präsentieren. Nachdem wir in den Jahren 2008/2009 intensiv verschiedene Fragen rund um das Thema »Planungskultur« diskutiert haben, freuen wir uns, jetzt ein weiteres Thema aufzurufen: In nächster Zeit möchten wir uns mit Normen, Werten und Orientierungen in der Planung befassen. Und ganz ähnlich wie bei unseren Aktivitäten zur Planungskultur-Diskussion starten wir mit einer kleinen Umfrage. Befragt wurden Planungspraktiker zu ihrem alltäglichen Selbstverständnis im Hinblick auf planungsbezogene Wertvorstellungen: Welche Werte leiten die tägliche Arbeit und auf welche Weise haben sie Einfluss auf konkretes Planungshandeln? Wie weit gelingt es, diesen Werten treu zu bleiben? **Uwe Altrock** skizziert einige Anknüpfungspunkte zur weiteren Auseinandersetzung mit dem Thema und präsentiert erste Befunde zur Umfrage: »Planungsethik in der Planungspraxis – Auftakt zu Dialog und Reflexion«.

## Lesetipps und Rezensionen

Und zum Schluss: Lesenswertes. Auch in dieser Ausgabe möchten wir es nicht versäumen, Sie auf Lesestoff hinzuweisen. Ein erster Lesetipp kommt von Gisela Schmitt, die sich dem »Urbanen Wohnen in Frankreich« angenommen hat. Marion Klemme weist unter dem Titel »Die stillen Herrscher der Stadt: Die Villen von Radebeul« auf einen Beitrag aus dem ZEIT *Magazin* hin. Zudem gibt es mehrere Rezensionen: Bettina Perenthaler schreibt zu »Alternativen zum Stereotyp des innerstädtischen Einkaufszentrums«, Frank Roost zur »Perspektive Stadt« und Claus-C. Wiegandt liefert gleich zwei Rezensionen: Einmal geht es um: »Der große Umbruch«, ein anderes Mal um »Das Einpassen in den Ort«.

mk



## “Don’t encroach my land” – Planning, property and civil society in a fragile Cambodia

### Summary

This paper focuses on spatial planning, property arrangements, and public awareness of the “real” civil society for tenure security in a still “fragile” State of Cambodia. Land Tenure applies to State public/State private property and private property according to the Cambodian Land Law and the Constitution. The essential property form for public land management is State public property. This property must be interpreted in the future as the property of the Cambodian civil society (ownership) beyond the artificial political commitment created by donor’s funding (donorship). Having a common, hierarchic, participatory, and legally binding land use planning system for Cambodia in the future, the planning authorities at the national up to the communal level are able to guide and to restrict the use of land in order to protect and promote the public interest. Tenure security should not be mixed up with private property rights. Private land use rights should not be mixed up with private property rights. Private land use under conditions of tenure security is more efficient than State land use. That does not automatically require private property, but does require “secure land rights for all”. State public property with the guarantee for private use, e.g. via land leasing, combined with financial incentives for the people and with an innovative land tax could continuously help to create awareness within the Cambodian society for the current serious land use problems.

### 1. Introduction: Cambodia as “terra nullius”?

Based on the categories “Low-Income Countries under Stress” (1), “Failed States Index” (2), and “Governance Matters” (3), Cambodia failed in the first and third of these categories and is thus classified as a “*fragile country*” (BMZ, 2007). In detail, Cambodian Government faces newly imported international normative orders related to human rights, democracy, good governance, and other relationships towards the international com-

munity (ADLER et al., 2006). One important international goal regarding “land for the poor” can be drawn from Goal 7, Target 11 of the Millennium Development Goals aiming at land use, poverty and property including “secure rights for all”. Secure rights for all with minimal access to land want to ensure for everyone “*a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing*” (UN-



Fabian Thiel (Ph.D.) studied geography at the University of Hamburg (Ph.D.) and law at the University of Regensburg (MSc.). From 2001 to 2008, he worked as academic staff for the Hochschul-Informationssystem (HIS, Hanover), for the Environmental Research Centre (UFZ, Leipzig-Halle) and as a freelance land policy advisor. Since September 2008, he serves as a faculty advisor and lecturer (Integrated Expert, CIM) for the Faculty of Land Management and Land Administration at the Royal University of Agriculture (Phnom Penh, Cambodia). Dr. Fabian Thiel focuses on teaching and researching fields like land law, planning law, constitutional law, land policy, and land valuation. He is the author of several monographs, articles, research reports and papers about German and international land management, land policy, spatial planning, and property policy.

HABITAT AND GLTN, 2008, 12).

At present, there is a growing recognition of land issues in the development debate, in particular in Cambodia. At 16<sup>th</sup> July 2009, development partners engaged in the Cambodian "land reform" process, called for halt to evictions of Cambodia's urban poor:

*"Development Partners are calling upon the Royal Government of Cambodia to stop forced evictions from disputed areas in Phnom Penh and elsewhere in the country until a fair and transparent mechanism for resolving land disputes is put in place (...). In an environment of escalating urban land values in Cambodia and speculative land buying and selling, urban dwellers are under threat of being moved to make way for high value property development. This has become a major problem in Phnom Penh and other fast growing cities in Cambodia (...). This is a result of policies and practices that do not reflect good international practice in dispute resolution and resettlement"* (CAMBODIAN DEVELOPMENT PARTNERS, 2009).

A clear differentiation has to be made between "expropriation", "eviction", and "relocation" in the context of urban restructuring processes that occur on *State public land*. In Cambodia, State public or State private land cannot be owned by and registered for private people, except a Sub-Decree or registration procedure statutes this. Article 43 of the Cambodian Land Law from 2001 points out: *"In no case can the public property of the State be the subject of acquisition of ownership"*. Consequence: The relocated – from political view: not necessarily be expropriated or evicted, but developed for the purpose of poverty reduction and economic growth – people would have to leave the land in case of *"development which harms rather than helps ordinary people"* (LICADHO, 2009, 28). The ordinary people have to leave the land without compensation for any improvements they have made on these plots (RENDALL, 2003).

But are these plots their private property? How can the people prove their ownership?

*State private land* can be transferred to anyone private without conditions and is also subject to possession. Article 30 of the Land Law 2001 gives the right to request a definitive title of ownership if they, for no less than five years, enjoyed peaceful, uncontested possession of immovable property that can lawfully be privately possessed. "Privately possessed",

however, cannot be realized neither for State public property nor if the register prohibits the taking of possession in "good faith". Good faith can hardly be proved by ordinary people, because

*(...) "without any publicly available records of what is State public property, as required by the Sub-decree on State Land Management, it is almost impossible to dispute government statements that a community is living illegally on State land"* (CHRAC, 2009, 67).

Moreover,

*(...) "The state does not know what land it has or wants and in some cases it is the State's right which could be contested by occupiers (pre 2001). But this right is unlikely to be respected based on the State's current approaches of not recognising and or compensating occupiers (fairly) for their land if used for a long time"* (TEP/KHLOK, 2008, 40 (footnote 35)).

The State is legally not obliged to respect occupier's rights, because sometimes the act means (illegal) *encroachment* on State land, and has not to recognise and compensate these rights for land even if the land is used for a long time. Illegal encroachment often occurs on concession land by "new settlers" invading concession areas and existing community forests, creating problems, land conflicts and claiming possession or even property rights (LEUPRECHT, 2004). Dealing with encroachers is a highly sensitive case when the authorities have to block the newcomers from the concession or when the encroachers have to be relocated to other (State public land) plots as this was the case in the Social Land Concession project (LASED) in Cambodian Kratie province.

An *acquisition in good faith* is only possible according to the register with land certificates (titles) for both, State and private property. If the State is already registered as the owner, no purchase or possession in good faith is possible. If possession takes place by private people and against the good faith of the land register, this act can also be called "encroachment". The term "public interest" should be integrated into Art. 58 Cambodian Constitutional Law in order to clarify that State public property is of essential public interest. Avoiding land speculation and combating illegal claim of State land must be a constitutionally demanded public interest and hence a cornerstone of State land management. Social

housing and any sustainable use of forest, fisheries, and other resources should also clearly be defined as public interest of the Cambodian State.

The problem of (private) encroachment on State (public) land raises the question whether there is enough public – and political – awareness in particular for the need of a socially well-balanced land distribution and thus State responsibility to provide “*secure land rights for all*” (UN-HABITAT AND GLTN, 2008) and social citizenship in Cambodia. How can a society built upon life and liberty be developed in Cambodia and towards a socio-ecological land policy approach beyond the donor support (ownership instead of donorship)? Can the Land Law and the Constitution be empowering to all Cambodians, the (land) rich and the (land) poor? Who should own Cambodia’s land?

## 2. Good land governance in Cambodia

The Royal Government of Cambodia (RGC) “*attaches priority to granting land ownership rights to poor households and vulnerable groups for housing, farming and small businesses*” and wants to “*ensure land use efficiency*”. Cambodia has a high rural poverty rate, high land concentration and “*anarchy in illegal land possession, illegal claim of state land and protected areas as privately owned and unlawful logging*” (RGC, 2008). A national goal has been established in order to solve these problems, especially that of rural poverty. This goal hopes to alleviate poverty by ensuring food security, equitable economic and social development, fair distribution of land and national resources, secure housing and environmental protection. The Rectangular Strategy (RS), Phase II, and the National Strategic Development Plan (NSDP) follow the principles of good governance which shall thus be reflected within the modern methods and instruments of land management, land administration and land distribution in Cambodia.

Land Laws, Planning Laws, Property Laws and Constitutions are of crucial importance for good land governance in each country, not only in Cambodia. The Land Law of Cambodia was expected to be implemented to ensure an equitable and efficient system of land management. This includes provisions for fair land distribution, land tenure security, eradication of illegal settlements, land grabbing, and the control of ownership concent-

ration for speculative purpose (RGC, 2005a). At present, it is not clear if this Land Law will be able to fulfil all of these expectations. In the future, the Land Law must be regulated and decisions regarding property, expropriation, and compensation by the Cambodian Constitutional Council must be implemented and published for the legal empowerment of Cambodian people.<sup>1</sup>

The term “*tenure security*” means the right of all individuals and groups to effective protection by the State against forced evictions, as defined by international human rights law. From the perspective of international law, secure tenure is one of the seven components of the right to adequate housing which is directly linked with the access to land (UN-HABITAT, 2004). Secure *land tenure* should not be mixed up with *private property rights* on land. Accessibility, affordability, habitability and location, guaranteed by international human rights law, can be secured by the State without the designation of private property. Land policy is formed by an interlocking system of land administration, land management and land distribution (RGC, 2009). The need for a national land policy in Cambodia is obvious because of land speculation, rent-seeking and the loss of fertile farm land. The current land management challenges and developments on the real estate land markets and real estate financial systems worldwide meet demands for a social and ecological land policy which brings in innovative regulations for real estate property, asset management, and real estate markets. Such a comprehensive and cross-cutting land policy can not be realised without a land leasehold tenure system which must be flanked by a coherent land use planning policy.

## 3. Land property and land value

Astonishingly, the property rights theory – in environmental economics well known as the COASE theorem (COASE, 1960) – doesn’t play a dominant role in the scientific land management world. Property theory discusses property as society’s most powerful tool for the distribution of goods; scope and content of property rights, however, are defined by public law (DAVY 2005; DAVY 2009, 236, 237).

<sup>1</sup> At global level, four billion people are excluded from the rule of law. See the Report of the Commission on Legal Empowerment of the Poor/United Nations Development Programme, 2008, Making the Law Work for Everyone, Volume 1, p. 1.

Property rights, according to COASE, should be given into the hand of private owners who feel responsible for the asset. Owners must be able to exclude others from using their property (exclusive property rights; exclusivity). Property issues lack acceptance within the public, political or philosophical discussion (recent exception: STEINVORTH, 2004). State and private land, private, public and common property rights according to the Corpus Iuris Civilis (JUSTINIAN), spatial/land use planning and value are undividable elements of land markets. When land is valued, the exclusive property rights are the basis for each calculation: Without State and private property, no valuation and no land value (WEHRMANN, 2008). However, *the* land value does simply not exist. Controversies about the economic land value or about the exchange value between ADAM SMITH, DAVID RICARDO, JOHN STUART MILL, JOHN LOCKE or KARL MARX – the classical or neoclassical economists – mirror the difficulties in explaining the creation of the land value or the ground rent. A land valuation system in Cambodia has to implement the fair market value according to the International Accounting Standard (IAS). In economic theory, at least three categories of land value – for State and private properties – have to be distinguished (see table 1):

Private real property is protected under the Cambodian Constitution and the legal system through Art. 44 Cambodian Constitution<sup>2</sup>, Art. 14-17, 4, 8 and 66 of the Land Law<sup>3</sup> 2001, Art. 2 of the Law on Land Management, Urban Planning and Construction<sup>4</sup>, and Art. 138-226 of the Civil Code. Private property is protected under the Constitution and the Land Law. Only natural persons or legal entities of Khmer nationality shall have the rights to own land (Article 44 Constitutional Law). Systematic or sporadic land registration transforms *de facto* use rights and ownership into *de jure* private property

<sup>2</sup> Kingdom of Cambodia, Constitution (as amended) from July 13, 2004.

<sup>3</sup> Kingdom of Cambodia, Land Law from October 18, 2001.

<sup>4</sup> Kingdom of Cambodia, Law on Land Management, Urban Planning and Construction from May 24, 1994.

rights through land titles. Private property rights ensure “exclusive” interests like the right to exclude others, to enter, use or to dispose of the property (exclusivity). Cambodia has adopted a market economy system (Article 56 Constitutional Law), with the rights for all Cambodians to own any amount and any kind of land. The real estate bank system uses titled land, buildings and machinery as collaterals (property) for mortgaging. The owner gets a loan for the mortgage, but has to live with significant risks to ensure that the loan will be repaid in case of default. As a consequence, collaterals can easily lead into high debts, bankruptcy, and the loss of property if the market value of the collateralised land decreases and if the value does not cover the loan anymore (THIEL, 2009).

The only property that cannot be occupied or possessed by the people is common property. Unfortunately common property is not equal to State public property. It refers only to Monastery Land like the land of the Pagodas. Indigenous communal property – the land where indigenous communities have established their homes – is collective property on State public land (communal land title), not private property of the community members. Community land has been mapped in several provinces in Cambodia (e.g. in Ratanakiri) which was important in persuading decision makers to develop a legal framework allowing indigenous communities to hold communal land title (MEAN et al., 2009). At present, a demand for mapping in the context of tenure security in Cambodia’s indigenous communities can be observed since land disputes and “land grabbing” of the rich and the powerful (MENZEL, 2008; LICADHO, 2009) are on the rising trend in face of an “elite capture of law”. Practices of public administration which are not foreseen by law fill the gaps between traditional and modern concepts of law and land disputes are decided in the interest of private individuals or wealthy urban investors (ADLER et al., 2006). In today’s Cambodia, rich people are included in *spaces of wealth*. These rich people could be landowners and thus members of the power elite who always know the access codes to valuable resources (DAVY, 2009).

Land value category	Legal Plurality and content of land use
Territorial land value	Content, duration, and intensity of the land use rights (land tenure; legal plurality)
Economic land value	Gain from the real estate use
Ecological land value	Ecological quality (“ecological fitness”)

Table 1: Plurality and meaning of land values

Instruments like mapping – and also titling and registering – to solve land disputes by the “power of law” (public law like the Land Law 2001 and government Sub-Decrees) seem to be overweight. There are definitely no “silver bullets” to solve land disputes and to map the boundaries of the communal land *ad infinitum*, because of the lack of national level approval of the communities’ maps, the lack of involvement of the authorities in mapping and limited access to mapping technologies. These facts disadvantage local communities, cause a lack of resources for mapping and – the most serious obstacle – the lack of interest in some indigenous communities itself where land selling is providing short term benefits without reinvesting the profit for productive purposes or for the interest of the whole indigenous community. In addition, results from field work in Cambodian provinces Ratanakiri, Kampong Thom, Kampong Cham and Preah Vihear show that

*“no matter how secure the indigenous communities feel or what successes communities have had in the past in confronting concession companies, the fear of these communities losing their lands and livelihoods to concessions was often expressed. Generally, companies (e.g. rubber companies) do not feel they have to explain anything to local communities”* (MEAN et al., 2009).

Ground rent-seeking, speculation, a massive competition for land in particular through Economic Land Concessions (ELC) causing deforestation and a decreased amount of land available, latent conflicts, anarchic encroachment, and legal/illegal land transactions as immediate threats are faster and seem more rational to some members of the indigenous communities than mapping, registering of collective title, and legislation processes for indigenous land rights. Individualist’s rationalities of the indigenous people towards the short-term profit – in particular for cash needed for health treatment, motorcycles, education and household consumption – from the resource land is stronger than the long-term management and maintaining of community ownership for natural resources.

Special attention should be drawn to Art. 2 of the Land Law. Art. 2 describes three forms of *immovable property*. The land markets and the – still not codified, but currently drafted – land valuation system and manuals are legally based on the term “*immovable property*”. “Land in Cambodia” can be interpreted as including both construction and property

rights. Immovable properties can be appraised for the private sector to determine purchasing price, support mortgage, determine co-ownership value and capital gain on property (LMAP CANADA, 2008).

Land valuation is a sub-layer of the cadastral system. Given such multi-purpose land valuation system, provided by most of the Western States, the cadastral system shows the overwhelming importance of property on land as collateral and mortgage, based on the land value. It is the private and public real property that is appraised. This property always has rights and obligations, defined by the theory of property rights (DEMSETZ, 1967; POSNER, 1977). The neo-institutional approach follows the doctrine of the total range of ownership interests in real property, based on Roman law: *ius abutendi, usus fructus, abusus and usus* (PEJOVICH, 1990). The APPRAISAL INSTITUTE OF CANADA gives the following example to help explain a bundle of rights system: Imagine a bundle of sticks where each stick represents a distinct and separate right or interest. The bundle of rights contains the interests of a real property owner (APPRAISAL INSTITUTE OF CANADA/APPRAISAL INSTITUTE, 2005).

According to the exclusivity of private property, an owner in the capitalistic land use system has nearly unlimited power to sell, lease, enter or give away the property, e.g. land, commodities, buildings or other constructions. To be sure, the common, provincial or federal law can limit and restrict certain rights or give possibilities for expropriation. But this is just the other side of the “real property medal”, which always consists of rights and obligations. In land law reality, the law is often too weak to effectively penetrate the rationalities of the land owners and their *rent-seeking* driven economic expectations and behaviours on the land markets.

#### 4. Land leasing

Private land use (land rights; land tenure) does not have to be linked with private property. Private property-oriented Western States have effectively created a situation in which private property rights have negative consequences for land use planning, land allocation, and land distribution because of the incremental economic value and rent of the land. Private property rights are to some degree obstacles for a sustainable land use pl-

anning policy and for a social land law. The "control of ownership concentration for speculative purpose" – as one of the clear political aims of the National Strategic Development Plan (NSDP) from 2006-2010 – would not be that necessary if there were no exclusive private property rights for non-renewable natural resources such as land, soils and other commodities.

The Royal Government of Cambodia should try to avoid the consequences of exclusivity of private property rights. Cambodia can achieve a land use system similar to the land leasehold tenure regulations in many modern States. In addition, they could be able to partly skim-off the economic ground rent through taxation like income tax, unused land tax and other tax forms that have to be constitutional before implementation. In other words: Land use planning by the State would become neutral when private property on land would be totally replaced by public land leasing. The combination of public land leasing, but private land use rights and partly skimmed-off ground rents bases on a land reformer's approach. Land reformers like HENRY GEORGE, ADOLF DAMASCHKE, FRANZ OPPENHEIMER, MICHAEL FLÜRSCHHEIM, but also economists like JOHN STUART MILL or LÉON WALRAS and political philosophers like IMMANUEL KANT and PIERRE JOSEPH PROUDHON criticised private property for land and natural resources (THIEL, 2002). "No man made the land", is a famous quotation from JOHN STUART MILL (MILL, 1848). The main arguments (LÖHR, 2009a) for such a sceptical interpretation of private property for immovable, public and non-renewable goods like land are:

- If all property rights are left in the hand of private people, any land use plan is useless. Economic interests dictate, and the arrangement is not effective. Negotiations will often fail.

- Because of high opportunity costs, only a certain part of the possible investment can be executed.
- Land distribution is unequal. The access to land is not guaranteed for a lot of people.
- The way of land use is determined by economic power. This fact is doubtlessly not a sound legitimating base for a sustainable land use management.

The property on land should belong to the municipality or commune. This strategy was the idea of HANS BERNOULLI, a Swiss architect. Everybody should have the same chance to get access to land and its products via leasehold rights and auctions of the private land use rights. But such an innovative land allocation and distribution system causes higher rents, land values and thus higher leasehold fees, if an adjustment to ground rents is made. A revolving (local) land fund can solve this problem by pooling of the paid ground rents and by redistribution of these ground rents in equal shares to the people (LÖHR, 2009a; LÖHR, 2009b). The whole concept comprises of four steps (see table 2):

#### "Don't sell the land – don't even scratch it"

Again: The RGC should try to avoid the consequences of exclusive private property rights – in MILL's terminology: the "rights to the exclusive disposal" (MILL, 1848, 218) – for land use and thus of the *allocation and distribution problem* that occurs in any land market and any private property systems. Cambodia can instead achieve a land use right tenure system similar to that of the land leasehold tenure regulations in many modern States, in particular those in Africa, combined with skimmed-off of the ground rent via taxation as described. Land hoarding for speculative purposes would not make sense; "sky rocketing" land prices would no longer exist (LÖHR, 2009a).

1. Level	Allocating	Land use planning and implementing of a public land leasing system
2. Level	Sucking	Skimming-off a portion of the ground rent by leasing fees
3. Level	Funding	ooling the partly skimmed-off ground rents
4. Level	(Re-)Distributing	Paying the skimmed-off and pooled ground rents in equal shares to all Cambodians

Table 2: Granting and re-distributing of incremental ground rents

A *leasehold tenure* can prevent against tenure insecurity for indigenous land owners and for communes. Instead, the Land Administration Sub Sector Program (LA-SSP) in Cambodia focuses on systematic land registration rather than registering time restricted land leasing rights in order to create private ownership and tenure security. Doubtlessly, leasing rights cannot solve any specific marital problems that threaten land tenure security such as separation, divorce, abandonment, multiple marriage relationship, death of the husband, or unregistered co-ownership of the land as the occur in Cambodia (MEHRAK, 2008). But leasehold tenure can reduce transaction costs for the access to agricultural land. Leasehold tenure regulations that already exist in the Cambodian Land Law 2001 (Art. 106-113) are excellent land tenure alternatives to private property rights and absolutely equivalent to secure land tenure rights. The granted land use rights have to be paid by the users due to their economic capability. The lower the income per household, the lower the cost for the leaseholds and the transaction costs for this household. In a sound Public Land Management system land hoarding for speculative purpose and “rent seeking” would no longer exist.

At present, a significant amount of land transactions are being carried on outside the legislated land titling process and not covered with legally binding documentation (TEP/KHLOK, 2008). Field findings of a study of land transactions, prices and land concentration in three districts in Siem Reap province in 2008 show an increase of land prices in Puok district from 1.000-3.000US\$/ha (2004) to 50.000US\$/ha in 2008 – “roughly a 25 times mark up in 5 years!” and in Tuek Vil from 70.000-80.000US\$/ha in 2004 up to 350.000US\$/ha in 2008 due to the implementation of the APSARA master plan for large scale (100 ha) housing project that is expected to attract buyers from Phnom Penh and Siem Reap city (TEP/KHLOK, 2008, 35). Spatial Planning – in particular zoning – has obviously not reached the point of neutrality yet. Interest and demand had shifted as planning, land transactions, land concentration and land prices depend on each other. Efficient (and also effective) legal and economic instruments have not been found yet, but are politically demanded due to the National Strategic Development Plan (NSDP).

Normally, vibrant land markets show a singular aspect: From an economic point of view,

global land markets are governed by the principle of inelasticity of land supply. The supply of land cannot be increased due to a higher demand. The amount of land stays more or less the same. As a consequence, only the land prices and the land rent will rise in the case of an increased demand. The advantage that is given to the landowner is only given up by him if compensation is paid. KEYNES called this kind of compensation the “*liquidity bonus*” (KEYNES, 1936). Additionally, more and more agricultural land gets lost in favour of “exclusionary zoning” of large settlement areas and infrastructure units which can be shown as urban sprawl, suburbanisation tendencies, and the conversion of greenfields or even lakes specifically in the capital Phnom Penh.

Moreover, leasehold tenure can avoid the lack of tenure security for indigenous land rights and for communes. It can help to register land systematically to women who primarily tend to achieve secure land use rights for their families to do subsistence farming or smallholder business. However, to ensure effective land ownership security for farmers and the equality in access to land for marginal groups like women, the young and the poor remain major challenges. This is valid for the land management not only in Cambodia, but in particular for developing countries. The current systematic land registration program as part of LA-SSP focuses on “creating” private ownership and tenure security through private property. LA-SSP could result in higher land values and rent-seeking behaviour of the landowners: “*While higher land values benefited village sellers, proceeds from land sales were not normally invested in productive pursuits*” (ANALYZING DEVELOPMENT ISSUES TEAM et al., 2007, 43). LA-SSP has also to cope with “extra-legal” practices like non-registered subsequent registration of transferred private ownership:

“*Results of this study revealed that the vast majority of subsequent land transfers (...) were not being updated on the Land Register, nor were land purchasers paying the 4 percent transfer tax. In fact only 1 respondent household had completed this transfer registration*” (ANALYZING DEVELOPMENT ISSUES TEAM et al., 2007, 34).

Although a system of formalized rights based on the national cadastre system may enhance the transferability of land, this occurs at the expense of security of tenure due to super-

imposing the system of customary and genuine rights (VAN ACKER, 1999). On the global scale, it seems to be very questionable if transferability, tradability, and the unlimited access to private property (as part of the neo-institutional transaction cost theory) of land rights lead to sustainable use of non-renewable resources and could strengthen the land rights of the poor. Moreover, the importance of tradability is overweight; trade could be part of land markets, but the arrangements (e.g. leasehold contracts) between the State and the private land users are far more important. The current Cambodian land register does not reflect accurate data about the size, the land value and demographic information about the transfer of private property rights for former State land. Leasehold tenure on State public land without speculation tendencies – and without the need of redistribution of private property – can give legal security to foster political and economic stability and can avoid the occurrence of land conflicts.

Although leasehold tenure regulations exist in the Cambodian Land Law (Art. 106-113), these leasing rights cannot be compared with the common model of leasehold rights. In Germany, the leasehold system ("Erbbaurecht") is based on common/public property for land including the right to use the site and on full private property for the building. This property-differentiation was unfortunately not adapted by the Cambodian Land Law. Instead, the very few regulations stipulate registration, maintenance and the "quiet enjoyment" between lessor and lessee. The law for leasing contains legal loopholes. In Cambodia, even the improvements or any constructions a lessee makes during the leasing period become the property of the lessor without the need to compensate the lessee for these investments (RENDALL, 2003). Doubt-

lessly, this regulation and the use of leasehold agreements don't seem to be very helpful for gaining attractivity of public land leasing in Cambodia.

### Nothing left for the poor?

An illustrative example for the problematic and highly sensitive relation between the leasing of State land and the recognition of private land use rights can be given by the „Boeung Kak Lake“-project in central Phnom Penh. On 26 August 2008, the controversial filling of the 90 hectares Boeung Kak Lake began by permanently pumping sand from the Tonle Sap River into the lake through a drainage system (see photos 1 and 2). The project is a joint venture between the municipality of Phnom Penh (10 %) and a private developer (90 %), based on a 99-year-leasing agreement. It can be interpreted as a threat towards the livelihoods and economic existence of the residents. They are going to be "resettled" – in other words: trucked to a relocation site known as Damnak Trayeung village, about 20 km far from Phnom Penh (CHRAC, 2009, 36).

The development of the lake occurs under the "Greater Phnom Penh 2010"-master planning which includes the conversion of areas of new land belonging to the State as public property to State private property by Sub-Decree No. 108 from August 7, 2008:

*"(...) shall transfer Boeung Kak Lake, which is located in Srah Chork Daun Penh district, Phnom Penh, is 132,31ha, from state public property to state private property for development, with the following coordinates (...)"*

"Development areas" are often filled in with dredged silt deposits, and are then rented or



Photos 1 and 2: "Land making": Filling-in of the Boeung Kak Lake in Phnom Penh

(Photos: FABIAN THIEL, 2009)

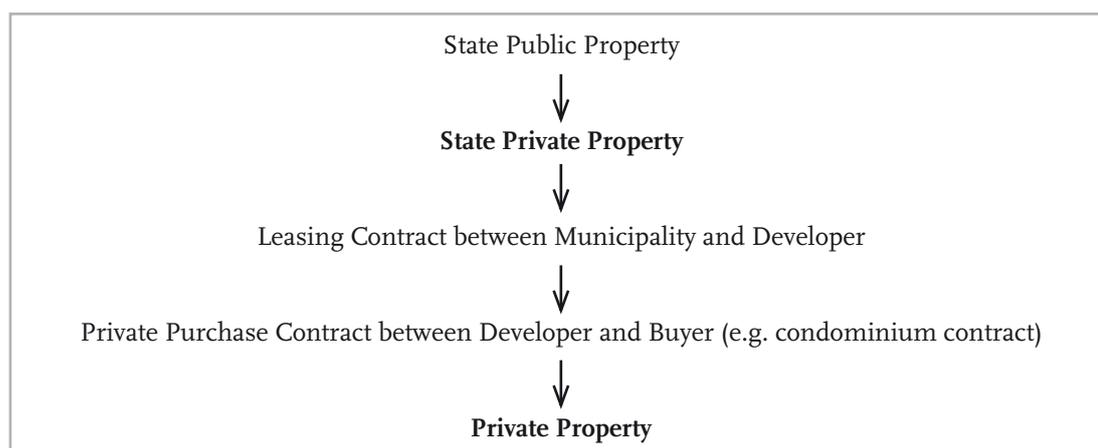


Figure 1: “Private Property creation”: Steps of classification from State public land to private land

sold for urban and industrial purposes. *De jure*, leasing of State public land still serving public purposes is only possible for maximum of 15 years. *De facto*, the public purpose of the lake has been politically abandoned in order to transform it into private property for the 99-years-leasing contract through Sub-Decrees from the Government in the shadow of the Land Law 2001. Fig. 1 illustrates the legal steps from State public property to private property (see figure 1).

The Boeung-Kak-Lake-Example shows clearly: The Cambodian Land Law should be legally revised as far as its norms about leasing are concerned. The private person – based on the common leasing models like those existing in Hong Kong, Australia, and Israel (BOURASSA/HONG, 2000) or Germany (LÖHR, 2009b) – can own a building, factory, hotel, farmhouse or any other improvement on the land, but not the land itself. This regulation is already provided by Art. 15-18 of the Sub-Decree No. 129 (RGC, 2006a), but not yet implemented within the Cambodian land policy. Land Leasing for Public Land Management could be legally separated into property of the State as a lessor for State public property according to Art. 17 Land Law and for the people as lessees. Under the leasehold tenure, someone does not have to buy the land, because it remains as State public property. The lessees could save the money for a building of good quality, e.g. with renewable energy supply or are able to achieve a better (university and school-)education for their children by investing the saved money in books, school fees or English language courses.

Leasehold tenure should also be a key element of secure land tenure rights within the

Land Administration Sub Sector Program, the Land Management Sub Sector Program and the Land Distribution Sub Sector Program in Cambodia (GTZ, 2009). The land remains public State property and cannot be privatized. Land leasehold tenure is also social land policy: access to land without exorbitant economic transaction costs is an important precondition for the realization of social housing projects. State public property is needed as a precondition to set up land leasehold tenure on non-transferable State public land for “public interest” in the sense of State Land Management.

##### 5. Excursion: Public land leasing in other Asian and African countries

The dominant fields of action within the current land management in the People’s Republic of China (PR China) include: the upgrading of financial services such as banks and other financial institutions which grant (micro-)credits to farmers in rural areas, the support to agricultural or production cooperatives as well as, for the first-time, the implementation of tradable land leasing and using rights for collectively-owned agricultural plots. The fundamental principle of land rights is the identification of the State and the rural collective. The crux of the Chinese ownership system lies in the question: “*Who is the legal holder of Chinese land ownership?*”, since collective ownership is still defined nowhere in Chinese law. The State is the absolute owner. All other land use rights are derived from this, land is owned by the State and the rural collectives. The modern civil law concept of public ownership seems to be more appropriate for China than the DEMSETZ-dogma of the “bundle of rights”. What can be observed in today’s China, is the intro-

duction of private land use and leasing rights (granting) for public ownership resources. By creating new land markets, the farmers will have the possibility to sell, exchange or lease away their land use rights on a voluntary basis and for an appropriate price or to bring it in into capital companies. Land use rights are furthermore registered publicly for the first time in order to prevent arbitrary land grabbing.

China is proceeding on its way towards the creation of a "harmonic society" which will henceforward be flanked by strategies for "new socialist villages and rural areas". New socialist villages are essentially dependent on an effectively governing land law (HO, 2001) as well as on laws on environmental, real estate and planning issues. The further development of leasehold rights (granting) within a system of circulation is regulated by a basic policy document, which was well perceived and left a strong impact. It was approved by the Third Plenary Session of the 17<sup>th</sup> CPC Central Committee in the year 2008.

Important topics in China are the agricultural reform, rural development for food and nutrition security and legal rules for expropriation. The compensation for expropriation will be measured in the future by the principle of "equal money for equal land". The compensation is to be disbursed proportionately to the village collective and to the farmers. The increasing difference in income between city and countryside, which is presently at a ratio of 3,33:1 in favour of city agglomerations, is to be gradually adjusted according to the CPC Central Committee. The income of the rural population is to be doubled by the year 2020. 120 Mio. hectares (=1.805 billion MU) of arable land are to be saved for food security reasons from conversion to land for real estate and infrastructure purposes according to the General Plan for National Land Use 2006-2020. Given the annual loss of 218.000 hectares of arable agricultural land between 1978-1996, it was time for the Government to rethink about land consumption, soil erosion and to "*put strict control on the usage of land*" according to the Land Management Law (XU, 2008, 5).

Further challenges faced by the PR of China have to be addressed. These include climate change, water management, energy supply, and the protection of biodiversity. The land question for many farmers is nothing less but a matter of survival. In accordance with

article 10 of its Constitution, China, until today, has been getting along with a remarkably simple but utterly efficient land ownership model. It is based on State ownership of urban premises and collectively-owned land, and therefore also ultimately State-owned, agricultural land plots in the villages. Private land usage and cultivation rights should be thought of as separate from State-owned land, as it is characteristic for public land leasehold models. The State as lessor is the owner of the land, the private people as lessees are the owners of the buildings. A new property law and the Chinese Law on Land Management from 1998 support the goal of tradable usage rights (circulation) and runtime of public land leasing contracts with a duration of 30 years in average, theoretically with eternal extension. The laws try to achieve the transfer of the land to the "best Chinese proprietor" and to gain an increase of efficiency for the agricultural use of the State land, due to political aims and expectations of the CPC Central Committee.

Private land usage rights are not to be changed during the runtime of the lease contract. A pledging – and therefore capitalization – of these public land leasing rights is not in planning at present. One important and certainly contentious challenge for China will be the integration of transferable and payable land leasing rights into the land management, land administration, and land policy system. China tries to prevent speculation tendencies and the acquisition of land usage rights by privileged people or newly rich and to follow an active distribution policy. As a consequence of such property liberalisation, there is a danger that, in a qualified sense, the allocation of usage and cultivation rights will lead to the fact that these rights end up in the hands of a very few privileged people or of "outsiders" and transnational (foodstuff) companies. The number of landless farmers and itinerating migrant workers would clearly increase further. According to the Chinese Property Rights Law of 1997, the passing on of usage rights within the village community is only allowed with the approval of the local administration and the superior authorities. But in how far this can be applied for the whole territory of the PR China or whether there will be differing regulations in the provinces concerning the decentralised liberalisation of the market for land leasing rights, is entirely unclear at the moment. A concluding law regulating these delicate questions has yet to be introduced. The tradability of land

use rights can easily run contrary to the aim of preventing “land consumption” due to the rent-seeking behaviour of private land users even under the ownership of the State. In short words: no reducing of land consumption without public land property policy. Evidence can be shown for this thesis from many States of the European Union where the land is mainly privately owned.

To sum up, a huge advantage of Chinese property policy is the extensive exclusion of the rationalities of private estate owners – because there simply is no such thing as private estate owners in the PR China. A paradigm shift towards the creation of “real” private property for land (and for other non-renewable commodities) also seems to be ruled out for the future in the PR China. Privatization is not a *conditio sine qua non* (HO, 2001). The State regulates the development of cities by a relatively stringent land policy and by applying approval, planning and permit processes on numerous administrative levels.

In Thailand’s capital, Bangkok, people in temporary settlements negotiate time-restricted land rental contracts with the land owners similar to leasing rights for the existence in areas that would otherwise be beyond their reach. In Tanzania, temporary occupation licences can promote efficient utilisation of public land. “Anticretico” in Bolivia or land proclamations in the Philippines are several examples for intelligent and effective rental and leasing systems on State land without private property, but with affordable transaction costs for the urban poor (UN-HABITAT, 2004). In Africa, customary land rights such as the indigenous rights of tribal landowners are protected under leasehold tenure and the land laws (BREYTENBACH, 2004). Leasehold tenure can also help to register land systematically to women who primarily achieve secure land use rights for their families to perform subsistence farming or operate a smallholder business. The example of African countries such as Mali or Morocco (BARTELS, 2003) shows the importance of recognizing customary and sometimes archaic collective land use rights as well as leasehold tenure. The Land Law of Mali (Code Domaniale et Foncier of 1986/2000) is the main legal reference regarding to land. Art. 43 of the Malian Land Law determines customary land rights, either collective or individual, that are held over the land without an official title and which are fully recognized by the State constitutional (basic) law.

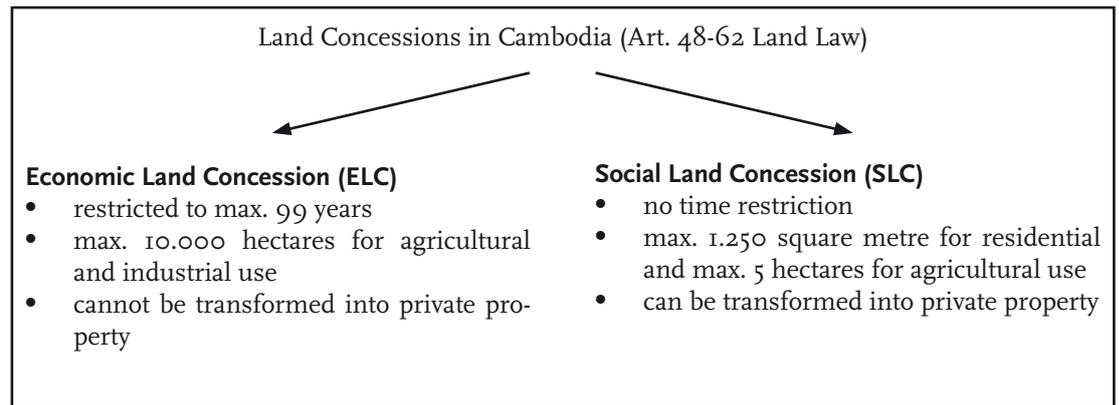
However, ensuring effective land ownership security for farmers and equality in land access for marginal groups remains a major challenge. This is true not only in Africa (e.g. in Mali, Ghana or Nigeria), a place where land policies are mostly dominated by local traditional practices and where investments in land are sometimes prevented or postponed by claims of traditional landowners and their customary rights (SACKO/BA, 2008). To give another example: In Namibia, only the land users in communal areas have customary land rights. These land rights are mostly combined with leasehold tenure titles which contrast with freehold tenure land titles found in commercial areas. Leasehold titles and leasehold tenure land use rights are registered by the Namibian Communal Land Boards with assistance of the traditional authorities (TA). Leasing rights on State (communal) land are recognized by the Communal Land Reform Act (CLRA) and by the Land Law (LEAD, 2005). Leasing plays an important role in the Namibian Land Policy and thus in the land reform process; the leaseholds can have a duration of up to 99 years and include the granting of tourism concessions (RON, 1998). The CLRA stipulates the mechanisms and rules for the allocation of leasehold land rights for business purposes as well as the allocation of leasehold rights for agricultural uses.

These examples from Africa and South America show clearly the importance of recognizing customary (indigenous) and leasing rights within a comprehensive land policy as a potential innovation and model for the current Cambodian land policy. State public property is a necessary precondition to set up land leasehold tenure on non-transferable State public land for public interest (BOURASSA/HONG, 2000). In summary, *conditio sine qua non* for leasing models is a reliable Public Land Management on public land, a State land inventory, political commitment, subsidies, and transparent leasing contracts which meet international law standards.

## 6. Land concessions

The Cambodian Land Law includes two forms of land concessions: Social Land Concessions (SLC) and Economic Land Concessions (ELC). The term “Concession” in the context of the Land Law 2001 is delusive, because concessions are legal rights to occupy land for possession and private ownership (Art.

Figure 2: Main land concessions



48-62 Land Law). A concession will often result in the creation of private property at the end of the transaction processes. It does *not* maintain State public property (Art. 17 Land Law).

#### “Hitting a stone with an egg” – Social land policy via SLC?

SLC are reserved for the landless and land poor citizens. SLC can achieve private property allocation, but not always equal distribution. In particular, SLC cannot eliminate the transaction costs that prohibit access to land. However, SLC play a central role in projects for land allocation. Pilot projects contain the reclassification of former State public land to be registered as State private land for SLC and which will after 5 years of latency be transformed into private property of the individual SLC-target land recipients (beneficiaries) according to Art. 18 of Sub-Decree No. 19 (RGC, 2003). SLC can form private property rights including the right for the concessionaire to exclude others from the use of the conceded land.

Because of this step-by-step-transformation of property towards the target land recipients, the term “concession” for SLCs is very delusive. SLC lead to private property with the right for the concessionaire to exclude others from the use of the concession land and therefore to the exact opposite intent of equal distribution and social purposes. Moreover, SLC lack effective implementation due to rising land prices in the last years as a result of massive competition for land through private developers and “*anarchy encroachers*” who where one of the main obstacles for the LASED (Land allocation for social and economic development) project. Encroachers occupy land for often highly speculative purposes. The reasons for the deficits of the SLC can also be found in the land economy as mentioned

above (fixed and inelastic supply). This economic diagnosis is valid all over the world, but is easily forgotten or even ignored in economic theory. As described below, only the land prices and the ground rent rise which is the basis for land speculation, land hoarding and land grabbing with negative consequences for the availability of land for SLC. This does doubtlessly not always result in equal distribution for social purposes. Moreover, SLC are difficult to implement due to a rise of land prices as a result of massive competition for land by private developers and a loss of concession land for other (speculative) purposes. Consequence: In the future, there could simply be no State public land areas left for SLC – and thus no more land is available to be distributed by the State to the poor in Cambodia.

#### “Rubber Boom”

Economic Land Concessions respond to an economic purpose allowing the beneficiaries to use the land for industrial purposes (RGC, 2005b) and are used presently for foreign direct investments (FDI) from France, China, Kuwait and Qatar (BICKEL/BREUER, 2009) – to name just a few states. FDI are mostly made in the fields of agribusiness and forestry, in particular for rubber plantation, rice cultivation, and commercial planting of biofuels and biomass production that may threaten the food security of the people and can foster the land grabbing which is also negatively impacting rural development activities. In Cambodia – like worldwide – projections suggest an increasing demand for e.g. biofuel and biomass production. ELC are de jure restricted to a maximum size of 10.000 hectares (Art. 59 Land Law). De facto in reality several concessions are above this limit and have reached in 2004 an amount of total 2,7 million hectares of Cambodia’s total land area of 18,1 million hectares (LEUPRECHT,

2004). This development takes place with increasing tendency at present where e.g. joint venture contracts for rubber plantations for 20.000 hectares via ELC in the province Monduliri have been signed in April 2009 (PHNOM PENH POST, 2009).

Additionally, ELC are time-restricted up to 99 years (Art. 61 Land Law). Given this duration, the right of an economic concessionaire is nearly comparable to the right of a private owner. ELC can also be used as a legal instrument to convert State public land into State private land (Art. 14 and 15 Land Law) by Sub-Decree. The maximum ELC duration of 99 years may be too long. Average durations up to 20 years would be rational in order to have efficient control and the ability to determine alternative land use forms when the concession contract ends.

## 7. Spatial planning and land use planning

An ideal *spatial/land use planning* policy in Cambodia would develop, organize, and protect the entire territory. Legal protection would be achieved with integrative, strategic territorial planning and the harmonization of regionally and locally significant instruments and measures like Commune Land Use Planning (CLUP) and Participatory Land Use Planning (PLUP) (see appendixes 1-2). Sufficient compliance of the land use planning objectives would be achieved. Regionally significant plans and measures would be harmonized and carried out in comprehensive development concepts while satisfying the requirements of the current land use planning policy. Spatial and land use planning should start in Cambodia as part of the official land policy strategy and the Rectangular Strategy

Issues related to spatial and land use planning in the Rectangular Strategy (relevant page of the RS in brackets)	Spatial and land use planning instruments responding to the issues in the Rectangular Strategy (instruments are partly in place; see appendixes 1-2)
Rural poverty rate remains high (p. 6)	Comprehensive spatial planning
Gap between the rich and the poor remains a challenge (p. 6)	Comprehensive spatial planning
Land concentration is on the rise (p. 6)	Comprehensive spatial planning and sectoral land use planning
Landless people are on the rise (p. 6)	Comprehensive spatial planning
Urban-rural inequality remains a challenge (p. 6)	Land use planning (e. g. national urban development planning) Informal planning instruments (e. g. Masterplan; Zoning)
Areas under economic land concessions have not been utilized efficiently (p. 6)	Land use planning
Anarchy in illegal land possession (p. 6)	Land use planning
Illegal claim of State land and protected areas as privately owned (p. 6)	Sectoral land use planning (e. g. Nature Protection Planning; Environmental Planning)
Unlawful logging (p. 6)	Land use planning
Decentralization of public services at commune levels according to the "single window" strategy (p. 14)	Land use planning (e. g. Regional/Provincial/District/Municipality Planning; Zoning)

Table 3: Spatial and land use planning issues within the Rectangular Strategy, phase II, 2008

(RS) Phase II of the Royal Government of Cambodia (RGC, 2008). They are necessary preconditions for land leasehold tenure and therefore an alternative to land tenure security as mentioned above. The RS gives the following important guidelines and "core values" for the spatial and land use planning policy (see Table 3):

Spatial and land use planning are therefore instruments of national property policy which serve land allocation, land distribution and land use intervention purposes. Land use plans should designate the permissible use of each plot of land through preparatory, or development plans and legally binding zoning plans. Increased local land use planning will protect and promote sustainable urban development, social justice through land use, and an appropriate environment for the Cambodian people. This interlocking set of land use plans on a national, provincial, district and communal level is necessary to avoid urbanization, urban sprawl tendencies, underused land hoarding and destruction of fertile farm land (see appendixes 1-3). Land use plans can protect land that has been designated for a special purpose, such as the protection of a landscape for biodiversity/agricultural uses, or the prevention of an open space from development. To sum up, spatial and land use planning in Cambodia should be determined by:

- the preferences of public and private land owners;
- the rule of law and territorial planning regulations that are legally binding;
- public and private finance institutes, real estate banks and insurance companies;
- the land market, based on land and business valuation methods to identify land rental value and to revise legal Sub-Decrees setting concession fee rates, usage charges for natural resources and royalties on a regular basis;
- agreements meeting international leasing tenure standards for urban and rural agricultural State public and private land and by
- land taxation.

The Kingdom of Cambodia has excellent land use planning safeguards at hand, such as a municipality's statutory right to buy land and to control land prices (*pre-emption law*) or to expropriate private land for public interest (public purposes) which is legally allowed by Art. 44 of the Cambodian constitution. *Ex-*

*propriation* is constitutional only when it is in accordance with specific legal provisions, such as the provision that landowners must be duly compensated. As far as planning for rural areas is concerned, infrastructural development like village renewal can be very costly. It depends to some extent on the cooperation with the land owners who have to pay for the supply of infrastructure systems. In the future, the Cambodian municipalities should be entitled to limited value capture. In addition, to ensure the development of local public transportation and communication infrastructure, of water and energy supply, of public health services, sanitation and water supply in the context of village renewal and rural development, land owners should be forced to take on some of these infrastructure costs. Moreover, development in rural areas depends on the poly-rationalities and properties of the involved land owners. These poly-rationalities can be divided into the *individualist's bias* (private property), the *egalitarian's bias* (common property) and the *hierarchist's bias* (rearranged land use rights) (DAVY, 2009, 258). Therefore rural development needs a property steering component in order to integrate these rationalities of the land owners affected by rural development planning instruments and their modules.

However, even the best plans are useless when they cannot be implemented. In some cases, plans are blocked by private land owners who do not accept the planning determinations for their plots and the restrictions of their private property. Instead, these private land owners hope to increase and bag the ground rent ("*rent seeking*"), as mentioned in chapter 4. A leasehold tenure system puts economic pressure to the private land owners so that the planning authorities are able to grant access to land without high transaction costs.

## 8. State land management at "point zero" in Cambodia

Public Land Management is the management of all State (public) land (RGC, 2005c). This seems to be trivial. But, in the case of the Kingdom of Cambodia, that statement is anything else but a truism. "*Unfortunately, there is no coordinated identification, mapping and registration of State land. As yet there is no clear delineation of what is State Public land*" (CHRAC, 2009, 67). Implementing Public Land Management faces numerous problems like the often confusing difference bet-

ween State public (Art. 17 Land Law) and State private land (Art. 14 and Art. 15 Land Law), unclear boundaries, a weak rule of law and the unfinished recovery of administrative documents for titling, mapping, properties, and taxation. Property related documents were destroyed during the Khmer Rouge period (1975-1979). From 1975 until the departure of the Vietnamese troops in 1989, private property was abolished; private use of State land was only permitted through the allocation of plots to each family. The legally questionable executive regulation from 3 June 1989 (COM, 1989a; COM, 1989b) can be interpreted as one of the main reasons for ongoing land disputes, boundary conflicts, land grabbing and illegal encroachment of State public land in Cambodia. In 1989, the Cambodian State

*“invalidated ownership rights in force before 1975, but revived the concept of private rights (...). Although the 1992 Land Law extended private property rights, the majority of people did not receive any formal allocation of land or certificates of title. Despite several attempts to regulate land between 1884 and 1989, land registration and titling were never successfully implemented”* (LEUPRECHT, 2004, 12).

Given these preconditions, land management must nearly start at “point zero” in Cambodia; it shows insufficient results in implementation, in spite of increasing capacities and political commitment from the Ministry of Land Management, Urban Planning and Construction. Land use models with the concept of Common Property Resources (CPR) or community-based natural resource management (CBNRM) with regulations, participation and decentralization strategies for avoiding a *land-free-for-all-mentality* are still in statu nascendi in Cambodia (CBNRM, 2009). Land management and socio-ecological land policy (RGC, 2009) also need a sound land use planning system (THIEL, 2009). Although the Cambodian Constitution explains that *“the State shall protect the environment and the balance of natural resources and establish a precise plan for the management of land”* (Art. 59 Constitutional Law), a coherent, hierarchic spatial planning system is still not in place.

By implementing a land use planning system for the whole territory in the future, the Cambodian planning authorities are able to guide and restrict the use of State public property in order to protect and promote public interest. Land use plans designate the permissible use of each plot and promote a sustainable

development, social justice in land use, and an appropriate and natural environment for the Cambodian people. Land use plans on national, provincial, district and communal level can achieve land use control because the plans include designated social and economic purposes. Suitable legal instruments can serve as *safeguards* when they prevent rent seeking for residential, agricultural and otherwise unused land. Planning and construction law safeguards are communal statutory rights to buy land via pre-emption rights. Planning purposes for the public interest help to conserve landscape for rural and urban biodiversity and protect open space in cities for agricultural uses, which promotes food security.

The State is always the main actor in the land sector and has to guarantee State public property which cannot be transformed into private property. *State land management* needs to be broadened within the Constitution, the Land Law, and Sub-decrees (RGC, 2005c). One of the main purposes of public oriented and constitutionally justified land management is that it ensures private land access for all Cambodian people. Private land use under the conditions of tenure security is more efficient than State land use. But that does not per se require the designation of private property. State public property with a guarantee for private land use is absolutely sufficient, efficient, effective, and sustainable.

Land use regulations must satisfy the public interest. Art. 44 of the Cambodian Constitution says, *“Expropriation of ownership from any person shall be exercised only in the public interest as provided for by law”*. In addition, Art. 58 declares, *“State property comprises land (...)”*. The term “public interest” should be integrated into Art. 58 Constitutional Law in order to clarify that State public property is in the best interest of the public. The elimination of land speculation and illegal claims of State land must be a demanded goal within Art. 58 to guarantee a use of State public land that is in the public’s best interest. Social housing and any sustainable use of forest, fishery, and other resources must also clearly be defined as land uses that are in the public interest of the Cambodian State. At present, public interest is not mentioned within Art. 58 of the Constitution. The Constitution and the Land Law shall empower the Government to guarantee a competitive market economy in a country composed of State public property that is not allowed to be sold to private

citizens. In the future, public interest would be satisfied if the ground rent – or any economic gains from the land use – are pooled and redistributed to all Cambodians in equal shares.

## 9. Conclusion

**What seems to be at the first view of a problem of land dispute resolution, legal enforcement and non-sufficiently compensated eviction and expropriation, the problems occurring in today's Cambodia have mainly to do with a one-dimensional orientation towards the creation of private property rights for non-renewable resources (THIEL, 2009; THIEL, 2002).**

As a consequence of the Land Policy Declaration which was signed by the Cambodian Prime Minister HUN SEN on 1<sup>st</sup> of July 2009, the Royal Government of Cambodia has now the unique opportunity to clarify and implement reliable public land management for the benefit of all Cambodians. Land reformer's property concepts according to JOHN STUART MILL, LÉON WALRAS, HERMANN HEINRICH GOSSEN, HENRY GEORGE, MICHAEL FLÜRSCHHEIM, FRANZ OPPENHEIMER and ADOLF DAMASCHKE can provide the legal and economic basis for finding an effective and efficient land management model for Cambodia. Specifically, the private property rights paradigm seems to be the problem instead of the solution for the actual land use problems. Different institutions for the management of the non-renewable resource land have to be built up in the future. In summary, this cross-cutting strategy comprises of different public and common property forms and tenure securities for land beyond the private property rights solution for the use of natural resources. The rule of law has to apply to *all* Cambodian people – to the land rich and the land poor to enforce public awareness for land issues and to halt the increase of anarchically encroachment of public and private land. Land Management in Cambodia should include a State land inventory, leasehold tenure models, and comprehensive strategies for the de-capitalization of land. A socio-economic land policy for Cambodia should include:

- different property forms and tenure securities for land beyond the private property rights solution for the use of non-renewable natural resources and any immovable

property;

- effective and efficient State land management with non-transferable public property;
- leasehold tenure contracts, eventually combined with innovative land taxation models (redistribution of the ground rent for the benefit of the people as an "add up");
- indigenous, customary and other informal land use rights, eventually combined with leasehold rights;
- rural development and village renewal as essential elements of land use planning policy;
- property steering function of the spatial/land use planning policy (property policy) and
- reduced (not zero) transaction costs for the access to land.

## References

- ADLER, D., CHHIM, K., PATH, H. and SO-CHANNY, H. (2006), Towards Institutional Justice? A Review of the Work of Cambodia's Cadastral Commission in Relation to Land Dispute Resolution. GTZ-Cambodia, Land Management Project. Phnom Penh.
- ANALYZING DEVELOPMENT ISSUES TEAM AND RESEARCH PARTICIPANTS/ LAND INFORMATION CENTRE (2007), Land Titling and Poverty Reduction. A Study of Two Sangkat in Prey Nup District, Siha-noukville Municipality. Phnom Penh.
- APPRAISAL INSTITUTE OF CANADA/AP-PRAISAL INSTITUTE (2005), The Appraisal of Real Estate. University of British Columbia. Second Canadian Edition. Vancouver.
- BARTELS, J. (2003), Terres Collectives. Kollektiveigentum in Marokko. Berlin.
- BICKEL, M. and BREUER, T. (2009), Foreign direct investments in land in developing countries. In: Rural21, International Journal for Rural Development, 43 (4), pp. 34-37.
- BOURASSA, S. C. and HONG, Y.-H. (eds.) (2000), Leasing Public Land. Policy Debates and International Experiences. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, Massachusetts.
- BREYTENBACH, W. (2004), Land reform in southern Africa. In: Hunter, J. (ed.), Who should own the land? Analyses and views on land reform and the land question in Namibia and southern Africa. Konrad-Adenauer-Stiftung. Windhoek.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG (BMZ) (ed.) (2007), Fragile Staaten – Beispiele aus der entwicklungspolitischen Praxis. Baden-Baden.
- CAMBODIAN HUMAN RIGHTS ACTION COMMITTEE (CHRAC) (2009), Losing Ground. Forced Evictions and Intimidation in Cambodia. Phnom Penh.
- CAMBODIAN LEAGUE FOR THE PROMOTION AND DEFENCE OF HUMAN RIGHTS (LICADHO) (2009), Land Grabbing & Poverty In Cambodia: The Myth Of Development. A LICADHO report from May 2009. Phnom Penh.
- COASE, R. (1960), The Problem of Social Cost. In: Journal of Law and Economics 3, pp. 1-44.
- COMMISSION ON LEGAL EMPOWERMENT OF THE POOR/UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP) (2008), Making the Law Work for Everyone. Volume 1. New York.
- COMMUNITY BASED NATURAL RESOURCE MANAGEMENT (CBNRM) IN CAMBODIA/CBNRM LEARNING INSTITUTE (ed.) (2009), Emerging Trends, Challenges and Innovations. Learning Symposia and the Development of Selected Papers. Volume II. Phnom Penh.
- COUNCIL OF MINISTERS (CoM) (1989a), Instruction No. 3 of the State of Cambodia, Enforcing Instruction on the Principles of Possession and Use of Land. Phnom Penh.
- COUNCIL OF MINISTERS (CoM) (1989b), Sub-Decree No. 25 on Providing House Ownership to the Cambodian Population. Granting Ownership Rights over Houses to the People of the State of Cambodia. Phnom Penh.
- DAVY, B. (2005), Bodenpolitik. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ed.), Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, pp. 117-124.
- DAVY, B. (2009), The poor and the land: poverty, property, planning. In: Town Planning Review (TPR), 80 (3), pp. 227-265.
- DOUGLAS, M. (1966), Purity and danger. An analysis of the concepts of pollution and taboo. London, New York.
- GERMAN TECHNICAL COOPERATION (GTZ) (2009), Programmes and Projects in Cambodia: Land Management and Land Allocation for Social and Economic Development. GTZ in Cambodia. Phnom Penh.
- HO, P. (2001), Who Owns China's Land? Property Rights and Deliberate Institutional Ambiguity. In: The China Quarterly, No. 166, pp. 394-421.
- KEYNES, J. M. (1936), The General Theory of Employment, Interest and Money. London.

- LAND, ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT PROJECT (LEAD)/LEGAL ASSISTANCE CENTRE (LAC) Namibia (2005), *A Place We Want To Call Our Own. A study on land tenure policy and securing housing rights in Namibia*, LAC Head Office. Windhoek.
- LEUPRECHT, P. (2004), *Land Concessions for Economic Purposes in Cambodia: a Human Rights Perspective*. Cambodian Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Phnom Penh.
- LMAP CANADA (2008), *Land Valuation*. Written materials for the workshop on October 13/14, 2008. Phnom Penh.
- LÖHR, D. (2009a), *Public Land Leasehold Tenure Approaches – A Way towards an Efficient and Effective Land Use Management*. In: UNESCO (ed.), *ERSEC International Conference Proceeding Sustainable Land Use And Water Management*. Beijing, pp. 287-313.
- LÖHR, D. (2009b), *Ein Bodenfonds für die Ausgabe von Erbbaurechten als Instrument der Bodenpolitik*. Working Paper Nr. 6 des Zentrums für Bodenschutz und Flächenhaushaltspolitik am Umwelt-Campus Birkenfeld. Birkenfeld.
- MEAN, R., IRONSIDE, J., ADLER, D. (2009), *Mapping and Tenure Security in Cambodia's Indigenous Communities*. Discussion Paper from 2 February 2009. Phnom Penh.
- MEHRAK, M., CHHAY K. S., MY, S. (2008), *Women's Perspectives: A Case Study of Systematic Land Registration*. Gender and Development for Cambodia/Heinrich Böll Stiftung. Phnom Penh.
- MENZEL, J. (2008), *Cambodia*. In: HILL, C., MENZEL, J. (eds.), *Constitutionalism in Southeast Asia, Volume 2: Reports on National Constitutions*, Konrad Adenauer Stiftung. Singapore.
- MILL, J. S. (1848), *Principles of political economy and chapters on socialism*. Reissued edition 2008. Oxford.
- PEJOVICH, S. (ed.) (1990), *The economics of property rights: Towards a theory of comparative systems*. Cheltenham/United Kingdom.
- PHNOM PENH POST (2009), *Joint rubber deal signed*, April 9, 2009, p. 14.
- POSNER, R. A. (1977), *The Economic Analysis of Law*. Second edition. Boston.
- RENDALL, M. (2003), *Land Law of Cambodia. A Study and Research Manual*. Phnom Penh.
- REPUBLIC OF NAMIBIA (RoN)/MINISTRY OF LANDS, RESETTLEMENT AND REHABILITATION (1998), *National Land Policy*. Windhoek.
- RICARDO, D. (1817), *On the Principles of Political Economy and Taxation*. Third edition. London.
- ROYAL GOVERNMENT OF CAMBODIA (RGC) (2003), *Sub-Decree No. 19 on Social Land Concessions*. Phnom Penh.
- ROYAL GOVERNMENT OF CAMBODIA (RGC) (2005a), *National Strategic Development Plan 2006-2010*. Phnom Penh.
- ROYAL GOVERNMENT OF CAMBODIA (RGC) (2005b), *Sub-Decree No. 146 on Economic Land Concessions*. Phnom Penh.
- ROYAL GOVERNMENT OF CAMBODIA (RGC) (2005c), *Sub-Decree No. 118 on State Land Management*. Phnom Penh.
- ROYAL GOVERNMENT OF CAMBODIA (RGC) (2006a), *Sub-Decree No. 129 on Rules and Procedures on Reclassification of State Public Properties and Public Entities*. Phnom Penh.
- ROYAL GOVERNMENT OF CAMBODIA (RGC) (2006b), *Royal Decree No. 0806/339 on Principles and Transitional Provisions on Transferring Public Properties of the State and Public Legal Entities*. Phnom Penh.
- ROYAL GOVERNMENT OF CAMBODIA (RGC) (2008a), *Rectangular Strategy, Phase II*. Phnom Penh.
- ROYAL GOVERNMENT OF CAMBODIA (RGC) (2008b), *Sub-Decree on Procedure for Commune/Sangkat Land Use Planning*. Draft version from January 10, 2008. Phnom Penh.
- ROYAL GOVERNMENT OF CAMBODIA (RGC) (2009), *Declaration of the Royal*

Government of Cambodia on Land Policy, signed by Prime Minister Hun Sen on July 1, 2009. Phnom Penh.

SACKO, L. and S. BA (2008), Land management in rural municipalities of Mali. Paper presented at the GTZ-South-South Dialogue on Land Policies for Food Security in Asia and Africa, 1.-5.12.2008. Siem Reap/Cambodia.

STEINVORTH, U. (2004), Natürliche Eigentumsrechte, Gemeineigentum und geistiges Eigentum. In: Deutsche Zeitschrift für Philosophie, 52 (5), pp. 717-738.

TEP, M. and KHLOK, S. (2008), A Rapid Assessment of Land Transactions, Prices & Land Concentration Across Three Districts in Siem Reap Province (Puok, Angkor Chum, and Varin Districts). Phnom Penh.

THIEL, F. (2002), Grundflächen und Rohstoffe im Spannungsfeld zwischen Privat- und Gemeineigentum. Eine interdisziplinäre Untersuchung. Hamburger Beiträge zur Geographischen Forschung. Band 2. Hamburg.

THIEL, F. (2009), Law for State Land Management in Cambodia. In: Rural21, International Journal for Rural Development, 43 (3), pp. 34-36.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (UN-Habitat) (2004), Urban Land for All. Nairobi.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (UN-Habitat)/GLOBAL LAND TOOL NETWORK (GLTN) (eds.) (2008), Secure Land Rights for All. Nairobi.

VAN ACKER, F. (1999), Hitting a Stone with an Egg? Cambodia's Rural Economy and Land Tenure in Transition. CAS Paper No. 23, Centre for Asian Studies. Antwerp.

WEHRMANN, B. (2008), The Dynamics Of Peri-Urban Land Markets In Sub-Saharan Africa: Adherence To The Virtue Of Common Property Vs. Quest For Individual Gain. In: Erdkunde, 62 (1), pp. 75-88.

XU, X. (2008), Ensure the Food Security Through Implementing Stringent Land Policies. Paper presented at the GTZ-South-South Dialogue on Land Policies for Food Security in Asia and Africa, 1.-5.12.2008. Siem Reap/Cambodia.

	NATIONAL	PROVINCIAL/MUNICIPAL LEVEL	DISTRICT /KHAN	COMMUNE /SANGKAT	DRAW/APPROVAL			
					Drawn up by	Approved by		
Levels of Land Management	National Strategic Development Plan (NSDP)	Specific Master Plan <i>(Development, protection or reservation i.e. resort, archaeological, history, culture, beauty, or technique etc).</i>			NCLMUPC	CoM	Art.5 Art.10	
	<i>(silent)</i>	PP Development Master Plan	<i>(silent)</i>	<i>(silent)</i>	PP-CLMUPC	NCLMUPC	Art.5	Procedure to be detailed by a Sub-decree.
		Provincial/Municipal Development Master Plan			Sub-CLMUPC	NCLMUPC	Art.5	Procedure to be detailed by a Sub-decree.
	<i>(silent)</i>	Land Use Master Plan for <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capital City</li> <li>• Province</li> <li>• Municipality</li> </ul> <i>(This Land Use Master Plan shall comply with the P/M Development Master Plan - Art. 5)</i>	<i>(silent)</i>	<i>(silent)</i>		- Firstly approved by PP-CL-MUPC (or) Sub-CL-MUPC  - Subsequently approved by NCLMUPC	Art.6 Art.7 Art.9	

## Appendix 1

## MECHANISMS &amp; PROCEDURAL PROCESSES OF LAND MANAGEMENT, URBAN PLANNING AND CONSTRUCTION IN CAMBODIA

Under the Law on Land Management, Urban Planning and Construction (1994)

**Mechanisms****at National Level:**

- Council of Ministers - CoM
- National Committee for Land Management, Urban Planning and Construction NCLMUPC (appointment and organization by Sub-Decree)

**at Provincial/Municipal Level:**

- Phnom Penh Committee for Land Management, Urban Planning and Construction - PP-CLMUPC (headed by the head of NCLMUPC)
- Provincial/Municipal Committee for Land Management, Urban Planning and Construction - CLMUPC (headed by Provincial/Municipality governor, appointment and organization by Sub-Decree)
- Sub-Committee for Land Management, Urban Planning and Construction - Sub-CLMUPC

**Law on Land Management, Urban Planning and Construction (1994):**

**Art. 17:** "No construction permit shall be issued if it is not in compliance with the Master Plan and with the Land Use Plan and the Construction Law."

**Art. 18:** "If there is no land use plan and construction, the provincial and municipal authorities shall establish a committee to review the construction permit application and issue it."

**Art. 22:** "Before demolishing any existing construction, the construction owner shall apply for a prior demolishing permit from competent authorities."

LEVEL	RELATED PLANNING	LEGAL BASIS
<b>NATIONAL</b>	Specific Development Plan i.e. DRAFT Phnom Penh Strategic Development Plan	1994 Law on Land Management (Art.5; Art.10)
	Provincial/Municipal Development Plan i.e. DRAFT of some provincial Master Plans (e.g. Siem Reap, Battambang)	1994 Law on Land Management (Art.5)
	National/Provincial/Municipal/District Land Use Master Plan (must comply with Provincial/Municipal Development Plan)	1994 Law on Land Management (Art.6; Art.7; Art.9)
<b>DISTRICT/KHAN</b>	District Strategic Development Plan  <i>(Piloting in some districts; Strategic policy document for district development, based on the results of scenarios and guided by development theories; plan must reflect the political will of the district population and must comply with national planning guidelines)</i>	
<b>COMMUNE/ VILLAGE/ SANGKAT</b>	Participatory Land Use Planning (PLUP) Commune Land Use Planning (CLUP)  <i>(Piloting in some communes/villages but still no legal basis for approval; PLUP as stand-alone planning instrument at village level)</i>  Initial State Land Use Plan (I-SLUP)  <i>(Using of selected components of the CLUP for implementing of Social Land Concessions through the Provincial authorities and Commune Councils)</i>	Sub-Decree on procedure for commune/sangkat land use planning (RGC, 2008b)

Appendix 2

LAND USE PLANNING –  
INSTRUMENTS IN PLACE  
(Status: 2009)

## Appendix 3

PROPERTY AND CON-  
STRUCTION RELATED  
REGULATIONS**I. LAW ON THE LAND MANAGEMENT, URBAN PLANNING AND CONSTRUCTION (1994)**

**Art. 17:** "No construction permit shall be issued if it is not compliance to the Master Plan and to the Land Use Plan and Construction."

**Art. 22:** "Before demolishing any existing construction, the construction owner shall apply for a prior demolishing permit from competent authorities."

**II. LAND LAW (2001)**

**Art. 85:** "The owner of immovable property has the exclusive and extensive right to use, enjoy and dispose of his property, except in a manner that is prohibited by the law."

**Art. 87:** "The owner of land may plant, develop and construct anything he wishes, unless it is prohibited by law."

**Art. 88:** "The owner of immovable property may freely carry out any development or alteration of the original type or structure of his property in accordance with his use purposes and in accordance with the provisions of the law."

**Art. 114:** "Rights and obligations of owners shall be determined by all land rules with the purpose of ensuring the protection of the general interests determined by law."

**Art. 115:** "The construction formalities and all conditions imposed on owners relating to land management and urban planning shall be determined by sub-decree."

**Art. 116:** "Any use of ownership that does not comply with any land rules but that was binding by contract before this law came into effect shall not be affected. Such use may, however, not be extended after the promulgating of the land rules that restrict or prohibit it. In the case of an emergency or to meet a public interest need, the law can additionally prescribe the immediate implementation."

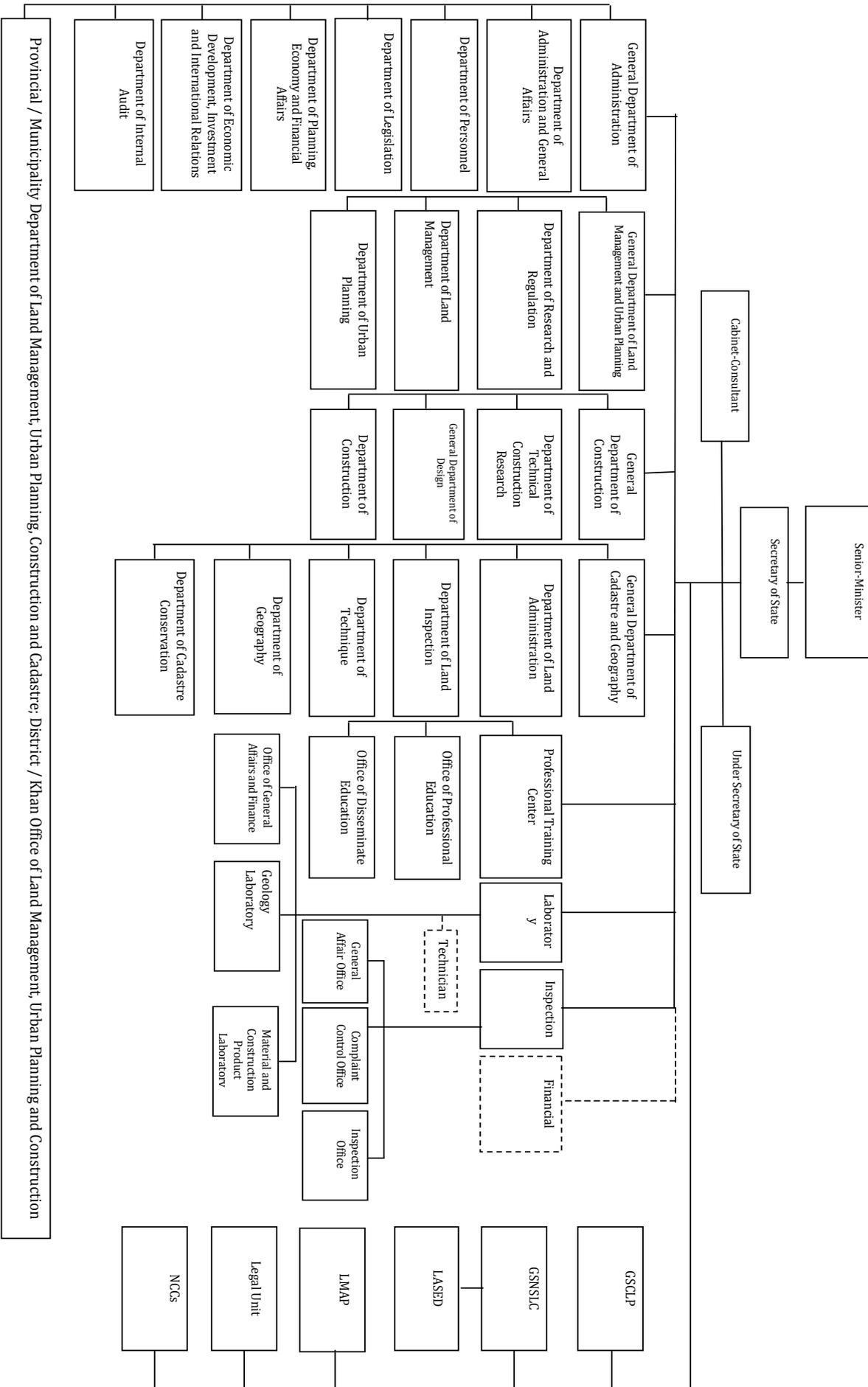
**Art. 139:** "The rights to use and habitation of the user and inhabitant are determined by the provisions of the contract in the form of an authentic deed; or by provisions of law concerning these rights (...)."

**Art. 147:** "An easement by law aims to be used for public or private interests. An easement by law for the public interest shall be determined by law or by specific regulations that bind the owners."

**Art. 148:** "Land demarcation and ownership of property situated along public roads shall be determined by the competent authorities based on actual needs of common interests, especially based on the traffic needs. (...) Every construction permit shall follow the existing setback line. The competent authorities can decide to change the size of roads according to the necessary needs for the public interests (...)."

Appendix 4

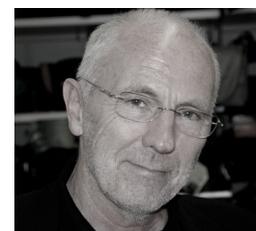
ORGANOGRAM OF THE  
MINISTRY OF LAND  
MANAGEMENT, URBAN  
PLANNING AND CONSTRUCTION (MLMUPC),  
CAMBODIA





## Neu denken!

### Warum die alte Planungstheorie ein »Motorrad« ist.



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

In dem Mitteilungsorgan der Akademie für Raumforschung und Landesplanung erschien vor mehr als zehn Jahren (in Heft 4/1999) ein Aufsatz von Georg Franck. Er trug den befremdlich erscheinenden Titel: »Ist die Raumplanung ein Motorrad?«

Ein Motorrad, so erklärt uns Franck, würde heute, wäre seine Erfindung unterblieben, nicht mehr erfunden. Denn so ein PS-starkes Zweirad mit Freisitz sei – im heutigen, mehr stehenden als fahrenden, vielfach lebensgefährlichen Massenverkehr, ein klarer Fall von Anachronismus.

Es gibt also Dinge, die überleben sich. Andere waren schon immer überflüssig. Gilt das etwa in ganz ähnlicher Weise auch für die Raumplanung? Ist sie, mit ihren starren, rechtlich geregelten Verfahren inmitten einer hochdynamischen Umwelt überhaupt noch zeitgemäß? War sie es je? Würde man sie heute neu erfinden?

Viele Fragen, die zum Neu-Denken auffordern. Einem neuen Denken, dass sich nicht auf einen kurzen Beitrag oder Artikel beschränken kann, sondern als ein Prozess zu verstehen ist, an dem viele über längere Zeit teilhaben. Wir haben ein solches Projekt gestartet: Zum Auftakt mit zwei Büchern [Planung neu denken 2006 a und b], in deren zahlreichen Beiträgen zum Teil auf recht kontroverse Weise deutlich wird, warum und wie heute die Mitwirkung des Staates an der räumlichen Entwicklung neu zu denken ist. Und im Anschluss daran mit der Internet-Plattform pnd|online [www.planung-neu-denken.de], die der Fortsetzung der Debatte dient.

An dieser Stelle kann und soll also nicht der Versuch gemacht werden, die bisherige

Diskussion zum Thema zusammenzufassen oder auch nur einzelne Schwerpunkte angemessen abzubilden. Ich gehe hier lediglich von einer Prämisse aus, die praktisch alle Teilnehmenden am »Neu-Denken-Prozess« teilen: Die räumliche Entwicklung kann nicht den Aktivitäten der einzelnen privaten Raumnutzer allein überlassen bleiben. Das ist, unter den hiesigen gesellschaftlichen und räumlichen Bedingungen zu offensichtlich als dass man es ernsthaft in Frage stellen könnte. Sehr wohl kann und muss aber darüber diskutiert werden, wie sich privates und öffentliches Handeln im Raum aufeinander beziehen und wie sie in Zukunft einander ergänzen sollen.

Bei der Bestimmung dessen, was ist und sein soll könnte uns die Theorie helfen.

Diese kleine Streitschrift  
wider die Planungstheorie  
traditioneller »Bauart«  
greift Überlegungen auf  
die ich an anderer Stelle  
bereits ausführlicher  
entfaltet habe (u.a. Selle  
2005) und spitzt sie weiter  
zu. Eine leicht gekürzte  
Fassung dieses Textes  
erscheint demnächst in  
Jürg Sulzer (Hg.)  
Intraurban – Stadt  
erfinden, erproben  
erneuern  
Stadtentwicklung und  
Denkmalpflege Bd. 13  
Berlin [Jovis  
Wir danken dem  
Herausgeber für die  
Bereitschaft, den Artikel  
vorab auf pnd|online zu  
publizieren

Wenn sie denn dazu geeignet ist. Das aber ist, so die These dieses Beitrages, nicht der Fall: »Planungstheorien« traditioneller Art helfen uns heute nicht mehr weiter. Sie entsprechen in vielerlei Hinsicht dem Franck'schen Motorrad und lassen sich auch durch ein paar technische Umbauten nicht mehr sinnvoll modernisieren. Vielleicht finden sie, ganz wie das Motorrad, noch einige Liebhaber abstrakter Gedankenspiele und anachronistischer Argumentationen. Aber um heute mobil zu sein, will sagen: um räumliche Entwicklung und ihre Gestaltbarkeit heute zu verstehen, bedarf es anderen Denkens.

Das sind, zugegeben, starke Worte. Und man muss schon weit ausholen, um sie zu begründen und zu erläutern, welches Neue an die Stelle des Alten treten soll. Das habe ich an anderer Stelle versucht (Selle 2005 und 2007). Hier konzentriere ich mich auf zwei Aspekte: Die traditionellen Planungstheorien...

1. ...wissen nicht, wovon sie reden; Daher muss am Anfang jeden planungstheoretischen Bemühens die Klärung des Gegenstandes stehen.

2. ...erzeugen falsche Bilder von ihrem Gegenstand. Insbesondere die so genannten »Planungsmodelle« bilden nicht Wirklichkeiten, sondern Denkfiguren ab, die die Realitäten räumlicher Entwicklung unzulässig verkürzen. Erst wenn man sie zu eine Bild zusammenfügt, entsteht eine näherungsweise realistische Abbildung

Den ersten Aspekt können wir hier nur streifen (müssen ihn aber ansprechen, weil alles Weitere wesentlich von ihm abhängt). Im Mittelpunkt soll die Auseinandersetzung mit den »Planungsmodellen« stehen, die die theoretische Debatte in immer neue »turns« gestürzt hat, ohne zur Aufklärung beizutragen.

### 1. Was neu denken?

Die Planungstheorie weiß nicht wovon sie spricht. Diese Aussage klingt mehr als gewagt und ist doch unter Planungstheoretiker Allgemeingut. Ich möchte hier nur drei Zeugen aufrufen:

- John Friedmann stellt (2006) zusammenfassend fest: »No two of us could agree on

the nature of the beast we wanted to theorize«;

- Donald Keller (2006) stimmt dem zu und spricht Bezug nehmend auf die hiesige Diskussion von einer »geradezu abenteuerlichen Grenzenlosigkeit des Planungsbegriffs« und einem »allgemeinen Diskurs der Unverbindlichkeit«;
- Und schon 1999 stellte Oren Yftachel nach dem Besuch einer Tagung fest: »...The chasm between planning theorists exists ... about the very meaning of the two most fundamental entities in our discipline: namely planning and theory« (zit. nach Selle 2005).

Was diesen Kommentatoren aufgefallen ist: Alle verwenden die gleichen Worte, verstehen aber (zumeist) gänzlich Verschiedenes darunter: Für die einen ist »Planung« eine Tätigkeit, der alle Menschen nachgehen, und die man z.B. aus psychologischer Perspektive betrachten kann. Für andere geht es um die Selbststeuerung von Organisationen und also um Fragen der Unternehmensführung und des Managements. Für Dritte bezeichnet »Planung« die Gesamtheit aller gezielten Eingriffe des Staates in die (als chaotisch und steuerungsbedürftig wahrgenommenen) Entwicklungen von Markt und Gesellschaft – hier geht es also um politische Steuerung im umfassendsten Sinne. Und für viele weitere bezeichnet »Planung« das alles – »irgendwie«. Man muss in diesem Zusammenhang schon von babylonischer Sprachverwirrung sprechen, eine Verwirrung, bei der das eigentlich Gemeinte immer mehr zur Black Box wird und verschiedene Diskussionsteilnehmer – ohne vorherige Verständigung über das, was sie meinen (und das ist die Regel) – nur jeweils durch Zufall über das Gleiche reden.

Um nicht auf eine solche Zufallskommunikation angewiesen zu sein, ist vorgeschlagen worden, unter denjenigen, die sich mit räumlicher Planung beschäftigen einen »harten Kern« des Begriffs zu vereinbaren. Donald Keller (2006) schlägt etwa vor, mit »Planung« die Vorbereitung raumwirksamen Handelns öffentlicher Akteure zu bezeichnen. Umfasst sind damit unter anderem die (gesetzlich geregelten) Verfahren der Regional-, Stadt- oder Landschaftsplanung etc. und die an ihrer Gestaltung beteiligten öffentlichen Institutionen etc. Gemeinsam ist diesen Verfahren die Aufgabe,

öffentliches Handeln im Raum koordinierend vorzusteuern und Rahmenbedingungen für privates Handeln zu definieren. In diesem Zusammenhang werden auf unterschiedlichen Maßstabsebenen Pläne von Planerinnen und Planern erarbeitet und zumeist von den zuständigen politischen Gremien beschlossen. Ich finde, das ist eine gute und tragfähige begriffliche Eingrenzung.

Sie hat nur leider einen Schönheitsfehler. Sie deckt Vieles nicht ab, was heute in der Fachdiskussion zur Stadtentwicklung und im Alltag derer, die als »Planer« ausgebildet wurden, von Bedeutung ist. Wer etwa die Fachzeitschriften durchblättert, stößt auf viele Aufgaben, die über die »Vorbereitung raumwirksamen Handelns öffentlicher Akteure« hinausgehen: Da ist von Standortförderung, Quartiersmanagement, Projektentwicklung, Politik für benachteiligte Stadtquartiere, Mobilisierung von Selbsthilfepotenzialen, Stadtmarketing, Business Improvement Districts, lokaler Wirtschafts-, Wohnungs-, Sozial- und Kulturpolitik und vielem mehr die Rede... Hier geht es nicht mehr nur um Vorbereitung und Koordination, sondern um die Einmischung ins Handlungsfeld selbst. Angesprochen wird also vielfach die Gesamtheit aller Aktivitäten, mit denen öffentliche Akteure Stadt- und Regionalentwicklung zu beeinflussen suchen. Planung im oben verstandenen Sinne ist nur ein Teil dieses Aktivitätenspektrums.

Auch die Planungstheorie bezieht sich, wo sie (was selten genug geschieht) empirisch ausgerichtet ist, zumeist auf solche Themen: Großprojekte, Festivalisierung, Innovationsförderung, intermediäre Organisationen, creative city etc. Das alles hat mit »Planung«, so wie sie oben definiert wurde, nur am Rande etwas zu tun. Auch hier geht es um eine erheblich größere Vielfalt von Aktivitäten - und Akteuren. Womit auf einen weiteren Aspekt verwiesen wird, der den meisten neueren Beiträgen zur räumliche Entwicklung gemein ist. In ihnen wird, explizit oder implizit, davon ausgegangen, dass die Entwicklung von Städten und Regionen geprägt wird vom Handeln Vieler: Marktakteure (Banken, Projektentwickler, Unternehmen etc.) und private Haushalte, Verbände und Initiativen sowie zahlreiche öffentliche Akteure (auf verschiedenen Ebenen und in zahlreichen Ressorts) wirken alle auf die Entwicklung von Städten und Re-

gionen ein. Vor diesem Hintergrund verstärkt sich in der Wissenschaft die Auffassung, dass es für das Verständnis von Prozessen der Stadt- und Regionalentwicklung notwendig ist, die Interessen, Strategien und Durchsetzungspotenziale aller wesentlichen Akteure zu untersuchen. Geprägt durch das aus den politischen Wissenschaften stammende Konzept der »Governance« ist dann das Handeln öffentlicher Akteure nur mehr ein Ausschnitt aus einem großen Akteursfeld.

Es liegt auf der Hand, dass es nicht sinnvoll ist, auch dieses weite Akteursfeld und die vielen dort zu beobachtenden Aktivitäten mit dem Wort »Planung« zu bezeichnen (obwohl des vielfach geschieht). Hier geht es um Stadt- oder noch allgemeiner Raumentwicklung. Dabei hat der Wortbestandteil »Entwicklung« die doppelte Bedeutung auf die Albers schon vor langer Zeit hinwies:

- Sich entwickeln
- Entwickelt werden.

Wer also heute das Handeln vieler Akteure im Raum analysieren und die Möglichkeiten ihres Zusammenwirkens bei der Bewältigung bestimmter Probleme verstehen will, benötigt »Theorien der Stadtentwicklung«. Planung, also die »Vorbereitung raumwirksamen Handelns öffentlicher Akteure« ist ein Ausschnitt aus diesem Aktivitäten- und Akteursfeld. Unser theoretisches wie praktisches Interesse wird aber vielfach darüber hinausreichen und sollte sich dann auch, um das deutlich machen, passender Bezeichnungen bedienen.

## 2. Große Pläne und kleine Schritte

Auf welche Weise tragen öffentliche Akteure zur räumlichen Entwicklung bei? Planungstheorien der Vergangenheit beantworteten diese Fragen zumeist mit »Modellen« oder »Planungskonzepten«. Dabei löste eines das andere ab. In immer schnelleren Wechseln war von »turns«, von Neuorientierungen die Rede. Aber was besagte dieser rege Modellwechsel über die Wirklichkeit der Stadtentwicklung? Wenig – lautet hier die Antwort. Sie bringen nur Denkfiguren und Selbstinterpretationen zum Ausdruck ohne Wesentliches über räumliche Entwicklung und das Verhalten zentraler (z.B. öffentlicher) Akteure auszusagen.

### Modellwechsel

Die 70er Jahre des letzten Jahrhunderts sind längst vorbei. Mit ihnen ging die Vorstellung, Stadt und Gesellschaft seien umfassend von einer (staatlichen) Instanz zu steuern, in die Geschichte ein. Nur in der Theoriediskussion hielten sich noch lange Überreste jener fernen Jahre, die als Bezugspunkte oder gar Maßstäbe für heutige Entwicklungen aufgerufen wurden. Das gilt insbesondere für die so genannten Modelle in der Planungstheorie. Kaum eine Abhandlung dieses Themas, die nicht beim »rationalen«, »komprehensiven« oder »geschlossenen« Modell jener Jahre beginnt und spätere Entwicklungen dazu in Bezug setzt. Aktuell gilt das zum Beispiel für die erneute Beschwörung »strategischer« Planungskonzepte.

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

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

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

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

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

Die Liste ließe sich verlängern. Bleibt die Frage: Welche Funktionen hatten die Modelle und die Bücher füllenden Diskussionen um sie dann? Es könnte sich, so eine Vermutung, bei den Modellen nicht um Versuche der Realitätsabbildung, sondern um Leitmotive und Metaphern handeln, die von der wissenschaftlichen Gemeinschaft für eine bestimmte Zeit geteilt werden und die dann – der Paradigmenentwicklung in den Wissenschaften nicht unähnlich, allerdings ohne dem strengen Gebot der Falsifizierung zu folgen – von einem nächsten abgelöst werden.

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

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

ganzheitlichen Ansätze völlig irrelevant sind und es der kleinen Schritte vieler Akteure (ganz im Sinne des heutigen Governance-Denkens) bedürfe, um Verbesserungen zu bewirken.

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

Auch das konnte nicht unwidersprochen bleiben: Schließlich finde die Kommunikation nicht im luftleeren Raum, sondern unter Bedingungen von Interessen, Macht und Herrschaft statt und die theoretische Modellbildung habe diesen »dunklen Seiten« mehr Aufmerksamkeit zu widmen. Wer wollte dem widersprechen? Wenn nun mit »Governance« auf der einen und »Stadtmanagement« auf der anderen Seite zwei neue Begriffe, hinter denen auch wieder »mentale Modelle« stecken, in die Diskussion gebracht werden, dann verweist dies zurück auf einige Bestandteile des Inkrementalismus-Modells (selbstverständlich in neuem Gewand). Womit sich das Bild rundet.

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

Unfruchtbar an der Diskussion war also, dass da Teilaspekte für das Ganze gehalten wurden und die Verfechter des nächsten mental models eben das dem Vorgänger zum Vorwurf machten. Und zweifellos ebenso unfruchtbar waren die vermeintli-

chen Dichotomien, die vielen »Entweder-Oders«, die über lange Jahre aufrechterhalten wurden.

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

### Ein Blick in die Praxis

Wer sich den Realitäten nähert und die Praxis einer um aktive Mitgestaltung bemühten kommunalen Stadtentwicklung(spolitik) analysiert wird immer Elemente von allen »Modellen« der letzten Jahr-zehnte finden:

Selbstverständlich gehört es zur professionellen Kompetenz räumlicher Planung Zusammenhänge in Raum und Zeit zu betrachten und in Kenntnis solcher Bezüge Entwicklungsvorstellungen auszuarbeiten. Aber es sind dies Vorstellungen. Hinter ihnen steht oft nicht einmal das Nachbarressort, geschweige denn der Stadtrat. Und der nächste Investitionswillige mag von solchen Vorstellungen erst recht nichts wissen. So gehört es zur Natur solcher Pläne, dass sie oft in Schubladen verschwinden. Wenn es gelingt, genügend starke Verbündete hinter bestimmte Absichten zu versammeln, mag das einige Zeit vermeidbar sein und eine kurze Strecke planvoller Entwicklung möglich werden. Aber der nächste unvorhergesehene Impuls kommt bestimmt und damit auch die Revision – oder die Aufhebung – des Konzepts.

Ganz ähnliches ist von der Stadtentwicklungspolitik insgesamt zu sagen: Selbstverständlich gehört es zu guter kommunaler Politik, sich strategisch auszurichten und dies zu kommunizieren. Denn es ist auch für die anderen Akteure in der Stadt bedeutsam zu wissen, welchen Kurs die Stadtregerung zu steuern gedenkt. Aber ein Dezernentenwechsel, von dem Wechsel der politischen Mehrheiten ganz zu schweigen,

reicht, um das Programm Makulatur werden zu lassen. Und dennoch ist es gut und richtig, erneut (und immer wieder) über strategische Orientierungen nachzudenken. Im guten Fall bilden sich dann über die Zeit doch zumindest einige Grundlinien heraus. Dieser Fall allerdings ist selten. Was nicht zuletzt daran liegt, dass vielerorts seitens der öffentlichen Akteure gänzlich auf eigene Zielbildung verzichtet wird, um möglichst flexibel auf jede sich bietende Option reagieren zu können.

Wir haben in einigen kleineren empirischen Untersuchungen zu einem Kernbereich öffentlicher Planungskompetenz – der Entwicklung von Siedlungsflächen (Wiedernutzung/Neuausweisung) – versucht herauszufinden, welche Rolle die kommunalen Akteure denn hierbei tatsächlich spielen [vgl. Klemme und Selle 2008]. Die Ergebnisse dieser Studien wurden dann in einem Kreis von Praktikern und Theoretikern gemeinsam diskutiert – und das Ergebnis war eindeutig: Ein großer Teil der kommunalen Aktivitäten im Handlungsfeld Siedlungsflächenentwicklung besteht aus Reaktionen auf Marktpulse (ist also im besten Fall »inkrementalistisch«). Das aber ist ausdrücklich nicht wertend zu verstehen, sondern liegt in der Natur der Aufgabe: Die Entwicklung von Siedlungsflächen wird vorrangig über die an verschiedenen Märkten (Immobilien-, Bau-, Kapitalmarkt) agierenden privaten Akteure geprägt, während die kommunalen Akteure Rahmenbedingungen definieren, die Erschließung gewährleisten und ggf. notwendige Infrastrukturen bereitstellen. Ein Vertreter der kommunalen Praxis fasste diesen Sachverhalt in der knappen Formulierung zusammen: »Die Kommunen können die wirtschaftlichen Impulse nicht selbst setzen. [...] Es gibt daher keinen anderen Weg, als auf das Marktgeschehen zu reagieren. Entscheidend ist es, vorbereitet zu sein«. »Be prepared«, so lautete daher unisono die Forderung der Praktiker. Eigene kommunale Handlungsziele, vorausschauend erarbeitete Rahmenpläne, Strategien und Entwicklungskonzepte können wesentliche Bestandteile dieser Vorbereitung sein und dazu beitragen, private Vorhaben aufzugreifen und nutzbar zu machen.

Das Vorhandensein solcher Konzepte bietet jedoch keine Gewähr für deren Durchsetzung. Oft genug, das machen die Fallstudien ebenso deutlich wie die Praxisberichte,

werden sie unterlaufen, kommen zu spät oder werden (weil dies politisch opportun erscheint) für Einzelfälle dispensiert.

Dies macht deutlich, dass die kommunale Stadtplanung (als konkreter Akteur innerhalb der öffentlichen Verwaltung) nur eine Beteiligte unter vielen ist. Ihre Pläne und Programme können schon innerhalb der Verwaltung oder gegenüber der Politik an Wirk- und Bindungskraft verlieren, und werden darüber hinaus nicht selten durch die Eigendynamik (und das Durchsetzungsvermögen) der privaten Initiativen außer Kraft gesetzt.

Wer also die Wirklichkeiten näher betrachtet, wird unschwer erkennen, dass die Gegensatzpaare der Theoretiker wenig hilfreich sind. Denn in der Praxis gibt es sowohl die kleinen Schritte, die einzelnen Vorhaben und Projekte wie auch die übergreifenden Pläne und Strategien. Im Spannungsverhältnis zwischen beiden entsteht der kommunale Beitrag zur Stadtentwicklung.

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

Für die in der Praxis vor Ort professionell Agierenden ist das natürlich keine neue Erkenntnis. Sie mussten schon immer die aus diesen Verhältnissen resultierenden Spannungen aushalten und versuchen in und mit ihnen handlungsfähig zu bleiben.

Die traditionellen Planungstheorien wurden diesen Wirklichkeiten bislang nicht gerecht. Ihre Modellbildungen und idealtypischen Abstraktionen standen dem ebenso im Wege wie ihr Mangel an differenzierter (und

nicht nur auf Selbstinterpretationen des planenden Personals gestützter) Empirie. Sie haben sich – wie das Motorrad in der Franck'schen Metapher – als anachronistisch erwiesen. Es ist an der Zeit, sich für Stadtentwicklungs-Erkundungen anderer »Vehikel« zu bedienen.

## Literatur

Gerd Albers (2004): Zur Rolle der Theorie in der Stadtplanung. Folgerungen aus fünf Jahrzehnten. In: Altrock, Uwe u.a. (Hg.): Perspektiven der Planungstheorie. Berlin [Leue Verlag], S. 101-111

Marion Klemme; Klaus Selle (2008): Alltag der Stadtplanung. Der kommunale Beitrag zur Entwicklung der Siedlungsflächen. Ein aufgaben- und akteursbezogener Forschungsansatz. (PT\_Materialien 15), Aachen

Marion Klemme; Klaus Selle (2010): Siedlungsflächen entwickeln. Akteure, Interdependenzen, Optionen. edition stadt|entwicklung. Detmold [Rohn Verlag]

Donald Keller (2006): Neu wieder über Planung denken! In: Planung neu denken Bd. 1 S. 352 ff. Dortmund [Rohn Verlag]

Planung neu denken (2006a). Bd.1 Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. herausgegeben von Klaus Selle unter Mitwirkung von Lucyna Zalas, Dortmund [Rohn Verlag]

Planung neu denken (2006b). Bd.2 Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen; herausgegeben von Klaus Selle unter Mitwirkung von Lucyna Zalas, Dortmund [Rohn Verlag]

Klaus Selle (2005): Planen, Steuern, Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. edition stadt|entwicklung. Bd. 1. Dortmund [Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur]

Klaus Selle (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

Walter Siebel (2006): Wandel, Rationalität und Dilemmata der Planung. In: Planung neu denken Bd. 1 S. 195 ff. Dortmund [Rohn Verlag]

Reuter (2006): Rittel revisited: oder von der Notwendigkeit des Diskurses. In: Planung neu denken Bd. 1 S. 210 ff. Dortmund [Rohn Verlag]

Yiftachel, Oren (1999): Planning Theory at a Crossroad: The Third Oxford Conference. In: Journal of Planning Education and Research 18, pp. 267-270

## Unterschiede im baulich-gestalterischen Erscheinungsbild deutscher Städte – über lokalspezifische Praktiken und Routinen der Stadtgestaltung

Unterschiede im baulichen und architektonischen Erscheinungsbild deutscher Städte sind nicht allein aus ihrer Geschichte oder ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit zu erklären. In unserem Beitrag arbeiten wir heraus, dass »Stadtgestalt« in den vier deutschen Fallstudienstädten München, Köln, Bonn und Braunschweig vielmehr auch als Ergebnis eines Aushandlungsprozesses zu begreifen ist, in dem sich das Bewusstsein der beteiligten Akteure für eine hochwertig gestaltete gebaute Umwelt ebenso widerspiegelt wie die Verhandlungsmacht der am Bau- und Planungsprozess beteiligten Akteure, entsprechende Aspekte der Gestalt in die Aushandlung um bauliche Vorhaben einzubringen. Dabei spielen sowohl die gesellschaftlichen Interaktions- und Handlungsstrukturen der beteiligten Akteure als auch das institutionalisierte und normative Regulationssystem eine Rolle. In den letzten Jahren gewinnen neue Konstellationen zwischen privaten und öffentlichen Akteuren zunehmend an Bedeutung. Etablierte Spielregeln und Verfahrensabläufe im Bau- und Planungsgeschehen werden dabei durch neue oder modifizierte Regeln ergänzt, die stadtspezifisch eingesetzt werden und Unterschiede in der aktuellen baulichen Gestalt zwischen deutschen Innenstädten erklären können.

### 1. Einleitung: Baukultur als neues Thema auf der politischen Agenda

In Deutschland werden seit einigen Jahren die Herstellung von gebauter Umwelt und der gesellschaftliche Umgang mit dieser gebauten Umwelt unter dem Begriff der »Baukultur« verstärkt diskutiert (vgl. BMVBW 2001: 13). Dies geschieht auf den Ebenen des Bundes, der Länder sowie der Städte und Gemeinden (BBR 2002; BMVBS 2007a; BMVBS 2007b). Damit ist eine neue Form der Architektur- und Städtebaupolitik angestoßen, die u.a. einer Identitätsstiftung,

einer Imageverbesserung und einer Wirtschaftsförderung dienen soll. In den Diskussionen wird gefordert, die Qualität der gebauten Umwelt im Alltag des Planens und Bauens vor Ort in den Städten und Gemeinden zu verbessern. Angesprochen sind alle am Planen und Bauen beteiligten Akteure.

Vor dem Hintergrund dieser Aktivitäten zur Qualitätsverbesserung beim Planen und Bauen ist der **erste Ausgangspunkt** für unseren Beitrag die Beobachtung, dass sich (deutsche) Städte in ihrem baulichen und



Prof. Dr.  
Claus C. Wiegandt,  
Geographisches Institut der  
Universität Bonn,  
Arbeitsbereich Stadt- und  
Regionalforschung



Dipl.-Geogr. Katharina  
Brzenczek wiss.  
Mitarbeiterin am  
Geographischen Institut der  
Universität Bonn,  
Arbeitsbereich Stadt- und  
Regionalforschung

Bei dem Beitrag handelt es sich um die deutschsprachige Fassung eines Zeitschriftenaufsatzes, der unter dem Titel „Peculiarities in the visual Appearance of German Cities – About locally specific Routines and Practices in Urban Design related Governance“ in *Erdkunde*, 63 Jg, Heft 3, 2009, S. 245-255 erschienen ist.

architektonischen Erscheinungsbild unterscheiden. Ursachen dafür sind in ihrer Entstehungsgeschichte (Bürgerstadt/Residenzstadt/Industriestadt etc.), in den unterschiedlichen Leitvorstellungen im Wiederaufbau nach dem Zweiten Weltkrieg und in den lokalspezifischen Entwicklungspfaden (vor allem sozioökonomisch und politisch) zu suchen und zu finden. Die Einbettung der jeweiligen Stadt in das regionale, nationale und globale Gesellschafts- und Wirtschaftssystem führt zu unterschiedlichen baulichen Weiterentwicklungs- und Anpassungsprozessen, so dass sich auch in der Ausgestaltung von Bauwerken und öffentlichen Räumen die Geschichte einer Stadt jeweils als dynamische Entwicklung ablesen lässt.

Neben diesen historisch und gesamtgesellschaftlich zu begründenden Unterschieden des heutigen Stadtbildes ist der **zweite Ausgangspunkt** unseres Beitrags die Beobachtung, dass Bau- und Planungsprozesse in einem dichten Netz von Regulierungen stattfinden, das in den einzelnen Städten durch die dort handelnden Akteure mit unterschiedlichen Schwerpunkten und Strukturen geprägt wird. Es sind deutliche Unterschiede in der Art und Weise festzustellen, wie in deutschen Städten die Herstellung der gebauten Umwelt durch die (Stadt-)Gesellschaft und die Stadtpolitik reguliert und gesteuert wird.

Ein **dritter Ausgangspunkt** für unseren Beitrag stellen die neuen gesellschaftlichen Herausforderungen für die Städte dar, die ihr Handeln auch in Fragen der Stadtgestaltung beeinflussen (WOOD 2003). Die ökonomische Globalisierung mit ihren vielfältigen Wirkungen (vgl. HEINZ 2008, HÄUBERMANN/LÄPPLE/SIEBEL 2008), die informationstechnischen Neuerungen oder etwa die internationalen Wanderungsprozesse haben die Struktur und die Rolle der Städte verändert. Eine zunehmende Verflechtung der Städte mit dem nationalen und internationalen Umfeld führt zu steigendem Wettbewerbsdruck zwischen den Städten und Regionen als Wirtschafts- und Innovationsstandort einerseits und als attraktivem Lebensraum andererseits. Begleitet werden diese Prozesse durch den soziodemografischen Wandel, der sich räumlich in einer Gleichzeitigkeit von Schrumpfung und Wachstum ausdrückt. Diese Veränderungen entfalten vor allem lokal in ihrer Geschwindigkeit, in ihrer Quantität und Quali-

tät eine unterschiedliche Wirkung (vgl. LANDTAG NRW 2004, 15ff, BMVBW 2005, 4ff; MARCUSE 2004, 113ff) und sind Aspekte, die unterschiedliche Stadtpolitiken in den einzelnen Städten beeinflussen.

Aus diesen drei Ansatzpunkten heraus ergibt sich die **zentrale Frage** für unseren Beitrag. Wir wollen klären, wie es heute zu Unterschieden bei der Gestaltung der gebauten Umwelt zwischen deutschen Städten kommt. Dazu haben wir uns mit den vier ausgewählten westdeutschen Fallstudienstädten München, Köln, Braunschweig und Bonn beschäftigt.

Mit unserem Beitrag verfolgen wir das **Ziel**, Einflussfaktoren für jeweils unterschiedliche lokale Bau- und Planungskulturen zu identifizieren. Es geht uns besonders um den stadtspezifischen Umgang mit Fragen der Stadtgestalt. Wir legen unser Augenmerk auf den Stellenwert des äußeren Erscheinungsbildes und die physisch-materielle Gestalt der gebauten Umwelt bei den unterschiedlichen Akteuren, die an den Planungs- und Bauprozessen beteiligt sind. Dabei nehmen wir an, dass heutige Gestaltungsentscheidungen auf ältere Entscheidungen aufbauen, die in formellen und informellen Regeln für das heutige Bau- und Planungsgeschehen ablaufen und sich über die Zeit hinweg herausgebildet haben. Das kann unter gleichen gesamtstaatlichen Rahmenbedingungen in der einen Stadt zu einer sich regelmäßig wiederholenden intensiven Thematisierung der äußeren Gestalt von Bauvorhaben und öffentlichen Räumen in Planungsprozessen führen, wobei das regulative Steuerungsspektrum für die Gestaltung seitens der öffentlichen Hand ausgeschöpft wird. Das kann für eine andere Stadt aber auch bedeuten, dass dem Einsatz von regulativen Steuerungsinstrumenten seitens der öffentlichen Hand nur eine geringe Bedeutung beigemessen wird und Fragen der Stadtgestalt von Fall zu Fall auf allen Maßstabsebenen immer wieder neu verhandelt werden. Institutionelle Traditionen und lokale bzw. regionale Werthaltungen spielen dabei eine wichtige Rolle, die kommunales Verwaltungshandeln ebenso beeinflusst wie die Investitionen eines Wirtschaftsunternehmens oder die Gründung bürgerschaftlicher Initiativen zur Baukultur. Diese verschiedenen Formen der Aushandlungen können sich räumlich auf Fragen der übergeordneten und gesamtstädtischen Entwicklung (Leitbilder, Masterpläne), auf

einzelne Teilräume (Quartiere, Satzungsbe-  
reiche) oder auch auf Einzelprojekte (Ge-  
bäude, Plätze) beziehen.

Mit unserem Beitrag prüfen wir letztendlich die **These**, dass es in deutschen Städten unterschiedlich ausgeprägte Bau- und Planungskulturen gibt, durch die politische Entscheidungen beeinflusst werden und die somit eine räumliche Differenzierung in der Stadtgestalt bewirken.

## 2. Theorie: Planungskultur, Governance und »Akteurzentrierter Institutionalismus« als Analyseraster für Stadtgestaltungsprozesse

Die Gestalt der Stadt ist das Resultat zahlreicher Handlungen im Rahmen eines institutionellen Kontextes und politischen Umfeldes. Das Bewusstsein dafür, dass Stadtgestaltung als Planungs- und Bauaufgabe in lokale – teils gemeinsame, teils sich widersprechende – Traditionen, Normen, Werthaltungen und Einstellungen eingebettet ist, ist weit verbreitet (vgl. FÜRST 2007, 2) und wird vor dem Hintergrund der Annahme, dass in Folge der Globalisierung eine Homogenisierung der Stadtbilder entsteht, inzwischen in den Fokus der Stadtforschung gestellt (LÖW 2008).

Für unsere Analyse stellen wir den eher normativ gefassten Begriff der Baukultur zugunsten der beiden Begriffe »gebaute Umwelt« bzw. »Stadtgestalt« zurück. Dennoch beziehen wir in die Erklärung der Differenzierungen von Stadtgestalt auch Sachverhalte ein, die im wissenschaftlichen Diskurs seit einiger Zeit unter dem Begriff der **Planungskultur** thematisiert werden und sich durch eine Nähe zu den Ansätzen der Governance-Forschung auszeichnen. Planungskultur beschreibt die Art und Weise, wie die Stadt(-öffentlichkeit) und involvierte gesellschaftliche Teilbereiche mit aktuellen Fragen der Stadtentwicklung umgehen, d.h. wie über den Einzelfall hinausgehend Regeln, Verfahren und Werthaltungen in der Herstellung bzw. im Umgang mit gebauter Umwelt Anwendung finden und etabliert werden. Planungskultur als »heuristisches Konzept« umfasst nach WEICHHART (2007) organisations-, gruppen- oder länderspezifische Konfiguration der Werte, Normen, Orientierungen, Kommunikations- und Handlungsstile des raumplanerischen Handelns. Planungskultur umfasst so neben Akteurkonstellationen, Arbeitsweisen

und eingesetzten Instrumenten auch das Aufgaben- und Planungsverständnis der beteiligten Akteure als weichen und kulturell vermittelten Aspekt des Denkens und Handelns (ILS NRW 2007).

Aus einer kulturwissenschaftlichpraxeologischen Perspektive interessieren uns somit Konfigurationen von Praktiken, die als »a temporally unfolding and spatially dispersed nexus of doings and sayings« (vgl. RECKWITZ 2008, 44) in einer Stadt im Themenfeld der Stadtgestaltung langfristig handlungs- und entscheidungsleitend sind.

In diesem Zusammenhang spielt auch die Geschichte von Institutionen und das Konzept der **Pfadabhängigkeit** eine wichtige Rolle, weil in der Vergangenheit getroffene Entscheidungen sowie eingebürgerte Denkweisen in Form von stabilisierten und habitualisierten Handlungen als Entwicklungspfade bis in die Gegenwart wirken und »das Jetzt [...] als Vergangenheit der gegenwärtigen Zukunft relevant [...] wird« (vgl. BEYER 2006, 1 und 12, KLAGGE 2006, 24). Somit kann analysiert werden, welche Mechanismen eine pfadabhängige Kontinuität hervorrufen und in Form von Pfadabhängigkeiten potenzielle Handlungsalternativen vorstrukturieren oder einengen. Außerdem kann herausgearbeitet werden, an welchen Stellen neue Wege der Entscheidungsfindung und Handlungsweisen eingeschlagen werden bzw. wo und unter welchen Umständen Pfadanfänge beispielsweise durch neue Institutionen zu finden sind. Die Politikforschung bietet hierzu verschiedene Ansatzpunkte, die städtischen Prozesse der Stadtgestaltung in Bezug auf Handlungsmöglichkeiten und Restriktionen im lokalen Kontext zu erfassen und vergleichend zu strukturieren.

Aufgrund der vielfach beobachteten Veränderungen in der gesellschaftlichen Steuerung und Institutionalisierung hat insbesondere die Forschung zu **Governance** in den letzten Jahren in zahlreichen geographischen Arbeiten Berücksichtigung gefunden. Auch andere Disziplinen greifen den Governance-Ansatz teilweise in der Weiterentwicklung der lokalen Politikforschung auf. In der Governance-Forschung wird zwischen den steuerungstheoretischen Aspekten (handlungsorientierter Zugang) und der Beschaffenheit von Regelungsstrukturen (institutionalistischer Zugang) unter-

schieden (MAYNTZ 2004, 1; EINIG et al. 2005, II).

In steuerungstheoretischer Hinsicht verschieben insbesondere auf kommunaler Ebene ökonomische, politische und gesellschaftliche Transformationsprozesse das Verhältnis von Staat und Gesellschaft (vgl. EINIG et al. 2005, I). Die Entwicklung vom Interventionsstaat zum Wettbewerbsstaat, von der Hoheitsverwaltung zum kooperativen Staat und von der ehemals regulierenden Rolle zur aktivierenden Rolle des Staates wird derzeit für verschiedene Politikfelder beobachtet (vgl. HOHN et al. 2006, 5f). Dies findet seinen Ausdruck in realen Veränderungen von Institutionen und Regelsystemen. Damit wandeln sich ebenfalls etablierte Zuständigkeiten, Machtverhältnisse und institutionelle Orientierungen der beteiligten Akteure und Akteurkonstellationen. Neben traditionellen Akteurkonstellationen mit etablierten Spielregeln entstehen auch neue Akteurkonstellationen, für deren Zusammenarbeit erst neue oder modifizierte Regeln geschaffen werden müssen.

Ein umfassendes theoretisches Konzept zur Analyse von Governance liegt nicht vor. Das Analyseraster des ‚**Akteurzentrierten Institutionalismus**‘ aus der Policy-Forschung hat sich zur Strukturierung der Analyse von Stadtgestaltungsprozessen allerdings bewährt. Das Verhältnis von staatlicher Steuerung und gesellschaftlicher Selbstorganisation kann damit differenziert und umfassend konzeptionalisiert werden. Die Steuerungsperspektive (Handlung) und die Perspektive der Institutionalisierung (Regeln und Struktur) schließen sich nicht aus, sondern ergänzen sich gegenseitig (vgl. MAYNTZ/SCHARPF 1995, SCHARPF 2000, MAYNTZ 2004, 7). Politische Interaktionen werden in diesem Zusammenhang als ein Ergebnis von Strategien zweckgerichteter Akteure betrachtet, die in ihren institutionellen Kontexten handeln. Institutionen ermöglichen, begrenzen und strukturieren Handlungsverläufe, indem sie den Akteuren Ressourcen zur Zielerreichung bereitstellen (SCHARPF 2000).

In diesem theoretischen Gerüst verbinden wir eine akteurzentrierte Herangehensweise mit Rückgriffen auf strukturelle Aspekte des institutionellen Rahmens. Das Hauptaugenmerk richten wir auf den politischen Prozess von der Problemdefinition bis zur politischen Entscheidung als eine Interakti-

on zwischen den Akteuren. Demzufolge verstehen wir Stadtgestalt als die räumlich-materielle Wirkung politischer Strukturen und Prozesse. Unser empirischer Zugang legt den Schwerpunkt auf die Frage nach dem Zustandekommen dieser Prozesse sowie den Entscheidungsfindungen über die beteiligten Akteure, Akteurkonstellationen, Interaktionsmuster, Ziele und Instrumente (vgl. u.a. auch ILS NRW 2005, GEIßEL 2005, STEGEN 2006, KLAGGE 2006, VOGT 2008, in ähnlicher Form auch bei SABATIER 1993 und OSTROM 1999/2005). Verschiedene Interessen und deren Durchsetzungsvermögen für die Gestaltung der gebauten Umwelt können auf diese Weise geklärt werden.

### 3. Eigene empirische Vorgehensweise: Stadtgestaltung als städtische Praktik

Um die Differenzierungen der Stadtgestalt konzeptionell zu erfassen, sind zunächst die jeweiligen **orts- und stadtspezifischen Praktiken** und Strategien der Stadtgestaltung empirisch zu bestimmen. Im Rückgriff auf historische Ereignisse, baulich-materielle Substanz, kulturelle Traditionen sowie ökonomische oder politische Verhältnisse verdichten und reproduzieren sich bestimmte Deutungen und darauf bezogene Handlungen vor Ort zu einer lokalspezifischen, eigenlogischen Praktik im Umgang mit der Stadtgestalt. Dies wirkt sich sowohl auf die handelnden Akteure und die Akteurkonstellationen als auch auf den institutionellen Rahmen und die Strukturen aus, in dessen Kontext die Handlungen routinisiert stattfinden und sich im Sinne von habitualisierten Praktiken regelmäßig wiederholen (vgl. LÖW 2008, 77 und LINDNER 2006, 64).

Um nun die Frage zu beantworten, welche unterschiedlichen Praktiken der Stadtgestaltung es in Deutschland gibt und wie sich auch als Folge deutsche Städte in ihrem Erscheinungsbild unterscheiden, haben wir als Annäherung die **vier Fallstudienstädte** Bonn, Braunschweig, Köln und München für eine explorative Betrachtung gewählt. Die **Kriterien für die Auswahl** der Städte waren ihre Größe, ihre Lage in Westdeutschland und ihre wirtschaftliche Prosperität. Obwohl in einigen der Merkmale ähnlich, decken die vier Fallstudienstädte dennoch eine große Bandbreite an Ausgangsbedingungen ab, die sich im Sinne der Pfadabhängigkeit jeweils in die ortsspezifischen

Routinen der Stadtgestaltung vor Ort einprägen. Hierzu gehören beispielsweise ihre Entstehungsgeschichte und die baukulturelle Vorprägung, die Leitvorstellung im Wiederaufbau nach dem Zweiten Weltkrieg, die politischen Mehrheitsverhältnisse, der Einsatz von spezifischen Instrumenten der Gestaltung oder auch das Vorhandensein von baukulturellen Experten beispielsweise durch eine organisierte Architektenschaft oder eine Hochschule mit einer Architektur- oder Planungsausbildung.

In den einzelnen Fallstudienstädten haben wir jeweils die **gesamstädtische Strategie der Stadtgestaltung** sowie zwei verschiedene **Projekte der Stadtgestaltung** in Form von »Ansiedlungs- und Gestaltungsgeschichten« untersucht. Dabei ging es jeweils

- um eine innerstädtische Hochbaumaßnahme im Bereich der Einzelhandelsarchitektur als Beispiel für privates Eigentum/private Investitionen sowie
- um eine aktuelle Platzgestaltung in der Innenstadt als Beispiel für eine Gestaltung im Rahmen der kommunalen Planungshoheit.

Die einzelnen Projekte in den vier Fallstudienstädten wurden so ausgewählt, dass sie durch ihre jeweilige Lage und ihre bauliche Aufgabe vergleichbar sind (vgl. Tab. 1).

In den Fallstudien wurden Informationen zum **institutionellen Kontext** und zu den **Akteuren und Akteurkonstellationen** erhoben. Die Analyse von **Planungsdokumenten**, Informationsbroschüren, Rats- und Ausschussprotokollen usw. diente dazu, Planungs- und Entscheidungsprozesse aufzuarbeiten. Zeitgleich wurden **relevante Organisationen** recherchiert, die Teil des institutionellen Rahmens sind und eine Bedeutung in den vier Fallstudienstädten haben.

Dazu gehören u.a. der **Organisationsaufbau** der planenden und ausführenden **Bauverwaltung** und deren Entwicklung in den vergangenen 20 Jahren, die **kommunalpolitischen Mehrheitsverhältnisse** der letzten Jahre einschließlich einer Recherche der Schlüsselpersonen, die bürgerschaftlichen Gruppen, die sich mit dem Planen und Bauen auseinandersetzen, und die Situation bzw. der Stellenwert der jeweils lokal bedeutsamen Medien. Regelmäßig stattfindende **Diskussionsforen** und Veranstaltungen im Themenbereich Planen und Bauen wurden ebenso identifiziert wie wichtige **Instrumente der Regulierung**, die die Gestaltungsprozesse beeinflussen (Leitbilder, Satzungen usw.).

Zudem wurden laufend der **Lokalteil einer örtlichen Zeitung** auf baukulturelle Themen hin beobachtet, um die aktuelle lokale öffentliche Diskussion in den Medien mit den beteiligten Akteuren zu verfolgen und die Fallbeispiele in diesen Kontext einzuordnen.

Des Weiteren wurden **Expertengespräche** in Form von halbstandardisierten Interviews mit Akteuren aus den Fallstudienstädten zur jeweiligen gesamstädtischen Perspektive bzw. zu den einzelnen Projekten geführt. Die Expertengespräche wurden differenziert nach Akteursgruppen vorgenommen (Politik, Verwaltung, Architekten, Journalisten, Mäzene etc.), wobei es sich jeweils um Personen handelt, die nach unserer Einschätzung in den Entscheidungsprozessen wesentliche Rollen gespielt haben. Schließlich wurden weitere Expertengespräche mit Akteuren geführt, die in übergeordneten Zusammenhängen in die Gestaltung der gebauten Umwelt in deutschen Städten involviert sind (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, IBA Emscher Park, Montag Stiftung Urbane Räume, Europäisches Haus der Stadtbaukultur), um dadurch lokalspezifische Erfahrungen auf einer über-

Fallstudienstädte	München	Köln	Braunschweig	Bonn
<b>Gesamtstadt</b>	Politische Entscheidungsträger, Stadtverwaltung, Interessengruppen, Medien			
<b>Öffentlicher Raum</b> Platzgestaltung	Rindermarkt	Bahnhofsvorplatz	Kohlmarkt	Bottlerplatz
<b>Hochbau</b> Bauvorhaben des Einzelhandels	Fünf Höfe	Peek und Cloppenburg (P&C)	ECE Schloss-Arkaden	Wehmeyer

Tabelle 1:  
Fallstudienstädte  
und Projekte

greifenden Ebene zu spiegeln.

#### **4. Ausgewählte Ergebnisse: Unterschiede im Einsatz des »baukulturellen Instrumentenkastens«**

Stadtgestaltung ist grundsätzlich nicht nur eine Frage der Ästhetik, sondern ein Prozess, in dem ganz unterschiedliche Interessen zusammentreffen und das städtische Erscheinungsbild bestimmen. Unsere Ergebnisse aus den vier Fallstudienstädten zeigen, dass dies sowohl für die Gestaltung der öffentlichen Räume als auch für die zahlreichen Einzelvorhaben im Hochbau gilt.

Bei der Neugestaltung innerstädtischer Plätze in München, Köln, Bonn und Braunschweig wird deutlich, dass trotz der kommunalen Verfügungsgewalt über den öffentlichen Raum die Gestaltungsspielräume der Kommune als »Herrin des Verfahrens« nicht in allen Städten gleichermaßen vorhanden sind. Kommunale Akteure müssen heute zur Umsetzung ihrer Ziele häufig öffentlich-öffentliche und öffentlich-private Partnerschaften eingehen, da sie ihre Gestaltungsvorstellungen zum öffentlichen Raum aus eigenen finanziellen Mitteln nicht mehr umsetzen können (vgl. BRZENCZEK/WIEGANDT 2008). Damit steigt die Aufgabe der Moderation und des »Managements von Interdependenzen«, um die unterschiedlichen Strategieansätze und Interessen der Akteure zusammenzuführen und Synergien und Kompromisse herbeizuführen.

Beim Neubau der Einzelhandelsvorhaben in den vier Fallstudienstädten zeigt sich, dass es vorrangig die Interessen der Bauherren und ihrer Architekten, der kommunalen Planer und der Konsumenten sind, die den Einsatz der verschiedenen Instrumente und Strategien der Gestaltung und somit das physisch-materielle Erscheinungsbild bestimmen (vgl. BRZENCZEK/WIEGANDT 2009). Dabei wird deutlich, dass Architektur und Städtebau fortwährend das Spannungsverhältnis zwischen der funktionalen Logik der Nutzung und der ästhetischen Logik der Gestaltung möglichst produktiv verbinden müssen. Betriebswirtschaftliche und gestalterische Ansprüche sind in Einklang zu bringen. Dabei bestimmen zwar die Nutzungsanforderungen der Bauherren das »Raumprogramm«, doch sind diese

wirtschaftlichen Interessen in Form der möglichst hohen Ausnutzung mit den öffentlichen Interessen an der Wahrung des Stadtgrundrisses und der Berücksichtigung des städtebaulichen Kontextes zwischen Bauherr und Stadt auszuhandeln.

Unterschiede in der routinisierten Auslegung und Anwendung formalrechtlicher Vorgaben, in der Organisation von Zuständigkeiten, in der Intensität von Planung und Gestaltung sowie Besonderheiten im Einsatz von Instrumenten der Stadtgestaltung führen dazu, dass Städte und Gemeinden verschiedene Schwerpunkte und Prioritäten im Planen und Bauen setzen und damit das Erscheinungsbild der gebauten Umwelt langfristig beeinflussen. Einige dieser »Stellschrauben« werden im Folgenden näher dargestellt, um zu verdeutlichen, wie es heute zu einer unterschiedlichen Gestaltung deutscher Städte kommt.

#### **Vorgaben für das Bau- und Planungsgeschehen lassen Spielräume der stadspezifischen Ausgestaltung**

Verschiedene Gesetze und Verordnungen auf der Bundes- und Landesebene eröffnen den Städten und Gemeinden ein hoheitliches Regelungsspektrum (u.a. BauGB) im Bereich des Planens und Bauens, das in den letzten Jahren um »weiche Instrumente« aus den verschiedenen Initiativen zur Qualitätssteigerung der Baukultur sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene ergänzt worden ist. Auf der für uns zentralen Ebene der Kommunen, die in Folge der eigenen Planungshoheit ein hohes Maß an Steuerungsmöglichkeiten bietet, werden übergeordnete Zielsetzungen für einzelne Städte und Bauvorhaben konkretisiert. Bundesweit gültiges Bauplanungsrecht, landesweit geltendes Bauordnungs- und Denkmalschutzrecht sowie kommunale Satzungen regulieren auf diese Weise das Planen, Entwickeln und Bauen vor Ort und beeinflussen damit auch die äußere Gestalt bzw. das Erscheinungsbild der Stadt. Damit sind die Instrumente der Stadtgestaltung (Architektur- und Städtebauwettbewerbe, Einsatz eines Gestaltungsbeirates, Gestaltungssatzungen, Bürgerforen u.a.) formalrechtlich in allen Städten gleichermaßen einsetzbar.

In der Praxis wird ihr Einsatz jedoch durch die Stabilität und Kontinuität von politischen Konstellationen und Verwaltungsstrukturen sowie den beteiligten Akteuren

und deren Wissen um die Vielfalt und Wirkungsweisen dieser Instrumente mitbestimmt. Daraus folgt, dass durch die unterschiedliche Organisation von Planungsabläufen und die Anwendung verschiedener Instrumente Spielräume geschaffen und genutzt werden oder aber auch ungenutzt bleiben können, um das Erscheinungsbild der Städte auf diese Weise mehr oder weniger zu beeinflussen.

### **Unterschiede in der Organisationsform und den Zuständigkeiten**

Mit dem Einsatz der verschiedenen Instrumente ist die unterschiedliche Organisation der Zuständigkeiten des Bau- und Planungsgeschehens in den Fallstudienstädten eng verknüpft und ein weiteres wichtiges Erklärungsmoment. Die Organisationsstruktur hängt mit der politischen Stabilität und der damit verbundenen Organisation und Aufteilung der Ressorts in den Stadtverwaltungen zusammen. Eine Stabilität des institutionellen Kontextes ermöglicht die Herausbildung einer lokalen spezifischen und institutionalisierten Planungskultur, in der ein stadtspezifischer Qualitätsanspruch langfristig durch die Schaffung von speziellen Verfahren und Abläufen verankert wird und Qualitäten somit ermöglichen (BRZENCZEK/WIEGANDT 2007). Dadurch werden einzelne projektbezogene Gestaltungsentscheidungen in einen Rahmen von bekannten und übergreifenden Pfaden der Entscheidungsfindung eingebettet und somit nicht isoliert getroffen. Im Gegensatz dazu verhindern instabile Konstellationen und wechselnde Zuständigkeiten in der Bau- und Planungsverwaltung die Formulierung und Institutionalisierung von übergreifenden und langfristig wirksamen Leitlinien und Verfahren der Stadtgestaltung.

Expertenwissen hinsichtlich der Ästhetik und Gestaltung von Bauvorhaben ist eine weitere wichtige und für einen qualitativ hochwertigen Gestaltungsprozess unabdingbare Ressource. Diese Ressource ist nicht bei allen Akteuren, die an den Bauprozessen beteiligt sind, vorhanden. Es bedarf entweder eines »Händchens für Gestaltung« oder der Verlagerung der Gestaltungsentscheidung an kompetente Akteure. In allen vier Fallstudienstädten gibt es in unterschiedlichen Organisationsformen Einzelpersonen oder Personengruppen, die das Thema »öffentlicher Raum« und »Stadtge-

stalt« ausdrücklich behandeln. Eine hohe Qualität der Stadtgestalt wird auf diese Weise durch kompetente Ansprechpartner in Gestaltungsfragen gefördert, da nur professionell und ästhetisch geschulte Akteure die gleiche Sprache sprechen. Diesen Personen fällt es dann leichter, in der projektspezifischen Akteurkonstellation Verbündete im Bestreben für eine qualitativ gebaute Umwelt zu suchen und zu binden. Dabei nimmt die Kommunikation als Instrument der Darstellung und Überzeugung von Gestaltungsentscheidungen einen wichtigen Stellenwert ein.

Bei einer hohen Fachkompetenz können Einzelpersonen in der kommunalen Verwaltung eine Qualitätskontrolle übernehmen und auf eine abgestimmte Gestaltung der Einzelvorhaben achten. Als »Kümmerer« für den öffentlichen Raum und die Stadtgestalt in der Innenstadt finden sie in unseren Fallstudienstädten in der kommunalen Verwaltung, aber auch in der kommunalen Politik bzw. in einer kommunalen Fachöffentlichkeit Anerkennung und Zustimmung. Dies kann in der städtischen Verwaltung entweder über eine festgelegte Organisationsstruktur für den Umgang mit dem öffentlichen Raum geschehen oder über eine Personalstelle für eine Stadtraummanagerin bzw. einen Stadtbildarchitekten, die über das Thema öffentlicher Raum hinaus auch mit Fragen der Stadtgestalt betraut werden können. Diese beiden Beispiele zeigen, dass der jeweilige Stadtbaurat der Gestaltung von öffentlichen Räumen an prominenten Orten eine große Bedeutung beimisst.

Zudem sind in den Fallstudienstädten interdisziplinär zusammengesetzte Gruppen wie eine »AG Innenstadt« oder eine »Arbeitsgruppe Stadtgestaltung« zu finden, in der Vertreter der öffentlichen Hand, der Wissenschaft und Wirtschaft und zum Teil auch der »Normalbürger« (keine Funktionsträger) über Fragen der Innenstadtentwicklung und -gestaltung diskutieren und auch neue Projekte anstoßen. Ideen und Konzepte für Gestaltungsmöglichkeiten in der Innenstadt werden dabei erarbeitet, die aber immer auch mit anderen mächtigen Interessen beispielsweise der Wirtschaft oder des Einzelhandels vereinbar sein müssen.

### Räumliche Differenzierung in der Intensität der Regulierung von Stadtgestalt und im Einsatz der Instrumente

Entsprechend der Art und Größe des baulichen Vorhabens sowie des räumlichen und kommunalpolitischen Kontextes bilden sich neben der Mitwirkung von Stadtverwaltung und Stadtrat projekt- und interessenbezogenen in jedem Einzelfall verschiedene Akteurkonstellationen. Im Rahmen der zunächst bundesweit einheitlichen Planungsabläufe, die im BauGB geregelt sind, gibt es dabei vielfältige Möglichkeiten, Fragen und Vorstellungen zur Gestaltung durch ergänzende Instrumente, Organisationsformen und selbst entwickelte Vorgehensweisen in den einzelnen Städten unterschiedlich zu verhandeln.

Mit dem stadträumlichen Kontext wird auch die Akteurkonstellation in ihrer Kombination aus kollektiven und korporativen Akteuren beeinflusst, da mit der zunehmenden Bedeutung des Standortes in der Regel auch die Aufmerksamkeit für Fragen der Stadtgestalt und des Stadtbildes steigt. Damit wird ein größerer Kreis von Akteuren angesprochen und eine größere Meinungsvielfalt im öffentlichen Diskurs artikuliert, so dass auch nicht direkt in den Bauprozess involvierte Akteursgruppen ihre grundsätzlichen Interessen in die Diskussion einbringen, die das Stadtbild und die Stadtentwicklung betreffen. Dabei ist eine räumliche Hierarchie der Problemwahrnehmung von Stadtgestaltungsprozessen zu beobachten, die sich häufig auch in den angewendeten Qualifizierungsinstrumenten widerspiegelt. Gestaltungsprojekte in der Innenstadt und an Stadtbild prägenden Zu- und Ausfahrtsstraßen unterliegen höheren Ansprüchen an die Qualität und Gestalt, während Projekte in gewachsenen Stadtquartieren und am Stadtrand weniger stringente Verfahren und Qualifizierungsprozesse durchlaufen müssen. Gründe sind in der Bedeutung der Innenstädte als traditionelle Tourismus- und Handelsorte zu sehen, die als zentrale Bestandteile des jeweiligen Stadtbildes weiterentwickelt werden. Damit entsteht eine »Hierarchisierung« der Räume hinsichtlich ihrer gestalterischen Aufwendungen, die sich durchaus auch in der Qualität der baulichen Gestaltung bemerkbar macht.

Einzelhandelsarchitektur:  
»Fünf Höfe« in München  
und »Peek und  
Cloppenburg« in Köln  
(Fotos: C.-C. Wiegandt)

### Möglichkeiten zur Qualifizierung von Gestalt im Hochbau

Die historische Bausubstanz im städtebaulichen Kontext ist für die Gestaltung neuer Hochbauprojekte, die in den Innenstädten häufig über den §34 BauGB nach Art und Maß ihrer Nutzung in die Umgebung eingefügt werden, prägend. Die Nutzungsanforderungen der Bauherren bestimmen oft das »Raumprogramm«, wobei wirtschaftliche Interessen in Form einer hohen Ausnutzung mit öffentlichen Interessen an der Wahrung des Stadtgrundrisses und der Beachtung des städtebaulichen Kontextes zwischen Stadt und Bauherr auszuhandeln sind.

Dabei besteht seitens der Stadt die Möglichkeit, stadtinterne Grundlagenbeschlüsse mit politischer Legitimierung zu schaffen, welche »Raumprogramme« an bestimmten Orten einzuhalten sind. Sie sind dann bei der folgenden Konkretisierung der Nutzung zu beachten und können das Einfügen des vorgesehenen Bauvorhabens in den städtebaulichen Kontext regeln. Die Strukturierung der Fassaden, die Wahl der Materialien oder die farbliche Gestaltung sind hingegen in den meisten Städten nicht mit öffentlichen Instrumenten zu bestimmen, so dass die äußere Gestalt der Bauvorhaben



in diesen Punkten Gegenstand der Aus handlung im Genehmigungsverfahren wird.

In diesen Fällen ist die Bauverwaltung gefordert, Bauherren mit guten Argumenten für eine qualitativ hochwertige Gestaltung zu gewinnen. Die Konstellation der Akteure mit ihren jeweils in den Prozess eingebrachten Interessen unterscheidet sich im Verlauf des Bauprozesses bei Hochbauprojekten. Gestaltungsentscheidungen in Bezug auf das Raumprogramm werden zumeist in einem »closed-shop« am Anfang des politischen Prozesses getroffen. Politische, administrative und wirtschaftliche Entscheidungsträger interagieren und handeln auf Grundlage der Entwürfe von beauftragten Architekten, so dass »die Bürger« hier de facto nicht vertreten sind.

Dabei können Planungswettbewerbe oder Gestaltungsbeiräte hilfreich sein, wobei sich der Einsatz dieser Instrumente für private Bauherren nicht erzwingen lässt. Hier bedarf es der Überzeugungskraft durch die kommunale Verwaltung, solche Qualifizierungsprozesse einzuleiten. Insbesondere wirtschaftlich prosperierende Rahmenbedingungen mit einer hohen Flächenkonkurrenz in der Innenstadt und einer hohen öffentlichen Aufmerksamkeit durch die Berichterstattung in der Zeitung fördern hier die Verhandlungsmacht der Kommunen. Es kann dann zur gewohnheitsmäßigen städtischen Vorgehensweise werden, den Investor für eine Qualifizierungsmaßnahme zu gewinnen und ihn davon zu überzeugen, dass die Entwicklung alternativer Lösungen einen Gewinn für das Bauvorhaben darstellt, der die zeitlichen und auch monetären Kosten für diesen zusätzlichen Entwicklungsschritt rechtfertigt.

Dabei ist zu beachten, dass das Wettbewerbsergebnis oder die Anmerkungen des Gestalt beratenden Gremiums als Handlungsoption für den Investor zwar zur Verfügung stehen, von ihm aber nicht zwingend eingehalten werden müssen. So kommt es häufig dazu, dass ein aufwändig erarbeitetes Wettbewerbsergebnis auch gar nicht umgesetzt wird.

Anders verhält es sich bei öffentlichen Vorgaben in Form örtlicher Werbe- und Gestaltungssatzungen. Sind Innenstadtbereiche als solche Satzungsgebiete festgelegt, so sind bei Veränderungen an bestehenden Bauten oder Neubauten die Vorgaben für

die äußere Gestalt des Gebäudes oder die Installation von Werbeanlagen zu beachten. Die Einführung solcher Satzungen wird dabei in den Fallstudienstädten kontrovers diskutiert, da Widerstände bei den Einzelhändlern artikuliert werden oder mangelnde Sanktionsmöglichkeiten die Wirksamkeit dieses Instrumentes aus Sicht der Stadt einschränken. Hinzu kommt, dass dieses Instrument nur langfristig seine Wirkung erzielt, da es nicht für den baulichen Bestand, sondern nur für neu gestellte Bauanfragen wirksam wird.

Als Diskussionsgrundlage und Bezugspunkt für die Bewertung der Gestaltungsqualität eines Bauvorhabens oder auch einer Platzgestaltung dienen zudem programmatische Leitbilder und Masterpläne. Während diese Instrumente in einigen Fallstudienstädten als wirksam für die Veranschaulichung der Stadtentwicklungspotenziale und Gestaltungsleitlinien in der Innenstadt bewertet werden, stehen sie in anderen Städten in der Kritik, da sie einen zu starren Handlungsrahmen bilden, der Entscheidungen von Projektentwicklern und Investoren bereits im Vorfeld zu stark einschränkt.

### **Möglichkeiten der Qualifizierung von Gestalt im öffentlichen Raum**

Kommunale Steuerungsmöglichkeiten spielen bei der Neugestaltung der öffentlichen Räume eine wichtige Rolle. Das Erscheinungsbild der öffentlichen Räume in den Innenstädten ist heute vielfach überkommen. Die Phase, in denen Plätze relativ stark zugebaut wurden, ist vorbei. Deshalb werden heute vielerorts Anstrengungen unternommen, Fußgängerzonen und Plätze zeitgemäß umzubauen.

Die Verfügungsgewalt der Kommunen über die öffentlichen Räume stellt sie – im Gegensatz zum Bereich des privaten Hochbaus – noch deutlicher vor die Verantwortung der planerischen und politischen Gestaltung und Aufrechterhaltung der bedarfsgerechten Nutzung. Als »Herrin des Verfahrens« hat die Kommune die Möglichkeit, die Initiative von Maßnahmen der Neugestaltung zu ergreifen. Besteht ein solcher Bedarf, muss sie allerdings zunächst die Finanzierung regeln und das Modell der Entscheidungsfindung festlegen. Befindet sich der gestaltungsbedürftige Platz in städtischem

Eigentum und sind auch ausreichend finanzielle Mittel zur Durchführung der Maßnahme vorhanden, kann die Kommune verwaltungsintern einen städtebaulichen Entwurf erarbeiten und umsetzen, ist also »Plangeber« und investiver »Planadressat« in einem Organ (REIß-SCHMIDT 2006).



Öffentliche Plätze im Zentrum der Stadt:  
»Kohlmarkt« in Braunschweig (Foto: Stadt Braunschweig) und »Bottlerplatz« in Bonn (Foto: C.-C. WIEGANDT)

Insbesondere die Finanzknappheit der Kommunen schränkt allerdings ihre eigenen Steuerungsmöglichkeiten ein. Hier eröffnet zum einen die Städtebauförderung als Mischfinanzierung aus kommunalen, Landes- und Bundesmitteln ein Finanzierungsinstrument für die Gestaltung öffentlicher Räume. Als Voraussetzung für die Inanspruchnahme solcher Mittel haben die Kommunen in Nordrhein-Westfalen ein »Integriertes Handlungskonzept Innenstadt« zu entwickeln. Bei exponierten Plätzen kann in diesem Zusammenhang zusätzlich ein Planungswettbewerb für die Qualifizierung der Gestaltung einzelner Plätze beitragen. Zum anderen kann auch bei Kooperationen zwischen Stadt und privaten Investoren auf die Gestaltung öffentlicher Räume in Innenstädten Einfluss genommen werden. Im Rahmen städtebaulicher Verträge kann für die Möglichkeit, ein Hochbauprojekt realisieren zu können, gleichzeitig ein zusätzlicher finanzieller Beitrag für die Aufwertung öffentlicher Räume mit dem Investor vereinbart werden, wobei

über die Gestaltqualität gemeinsam entschieden wird.

Für die Gestaltung des öffentlichen Raums können Bauverwaltungen zudem Leitbilder eher allgemein und programmatisch formulieren. Möglich ist es auch, das Spektrum von Gestaltelementen in Handbüchern, Fibern und Satzungen zu veranschaulichen, anzubieten oder auch vorzuschreiben. Mit dieser kodifizierten und verbindlichen Form der Gestalt wird seitens der öffentlichen Hand nicht das Ziel einer uniformen Innenstadt verfolgt, sondern es soll eine Vielfalt mit Struktur geschaffen werden, die für die Bürger und Besucher der Stadt ein unverwechselbares Profil mit sich wiederholenden Elementen z.B. der Stadtmöblierung oder Oberflächengestaltung bietet.

## 5. Fazit und Ausblick

In unserem Beitrag konnten wir zeigen, dass Unterschiede im baulichen und architektonischen Erscheinungsbild deutscher Städte nicht allein aus ihrer Geschichte oder ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit zu erklären sind. Vielmehr haben wir herausgearbeitet, dass »Stadtgestalt« in den vier deutschen Fallstudienstädten München, Köln, Bonn und Braunschweig auch das Ergebnis von Aushandlungsprozessen ist, in denen sich das Bewusstsein der beteiligten Akteure für eine hochwertig gestaltete gebaute Umwelt ebenso widerspiegelt wie die Verhandlungsmacht der am Bau- und Planungsprozess beteiligten Akteure, entsprechende Aspekte der Gestalt in die Aushandlung um bauliche Vorhaben einzubringen. Dabei gewinnen in den letzten Jahren neue Konstellationen zwischen privaten und öffentlichen Akteuren eine zunehmend wichtige Rolle. Etablierte Spielregeln und Verfahrensabläufe im Bau- und Planungs-geschehen werden heute durch neue oder modifizierte Regeln ergänzt, die stadspezifisch eingesetzt werden und Unterschiede in der aktuellen baulichen Gestalt zwischen deutschen Innenstädten erklären können.

Für das Verständnis und die Aufarbeitung der Gestaltungsprozesse spielt der institutionelle Kontext in Form von normativen Regeln, habitualisierten Verfahren und institutionalisierten Praktiken der Stadtgestaltung eine wichtige und Rahmen setzende Rolle. Im Rahmen des »akteurzentrierten Institutionalismus« haben wir Kriterien für

eine vergleichende Analyse von Bau- und Planungskulturen zwischen deutschen Städten identifiziert und Unterschiede in der aktuellen Herstellung der gebauten Umwelt zwischen deutschen Städten benannt.

Die im Verlauf des Planungs- und Bauprozesses verhandelte Gestalt von gebauter Umwelt ist abhängig vom Einsatz und der Kombination verschiedener Instrumente, die Gestalt qualifizieren können, sowie von den beteiligten Akteuren und deren Wissen um die Vielfalt und Wirkungsweise dieser Instrumente. Das unterschiedliche Erscheinungsbild deutscher Innenstädte ist somit als ein Wechselspiel von Gestalt und Gestaltung zu begreifen, von Material und Prozess. Gestalt wird jedoch zunehmend als Standortfaktor entdeckt, der sich langfristig fördernd oder auch hemmend auf die Entwicklung der Lebens- und Standortqualität von Städten und Stadträumen auswirkt. Es wird dabei aber auch deutlich, dass die Gestalt im Sinne der Materialität nicht immer im Fokus der Aushandlung steht und das Thema »Stadtgestalt und Baukultur« zum Teil erst am Anfang von gesellschaftlicher Problemwahrnehmung und Regelung steht.

## Literatur

BEYER, J. (2006): Pfadabhängigkeit: Über institutionelle Kontinuität, anfällige Stabilität und fundamentalen Wandel. (= Schriften aus dem Max-Planck Institut für Gesellschaftsforschung, Bd. 56). Frankfurt a.M.

BRZENCZEK, K. und C.-C. WIEGANDT (2009): Zwischen Leuchten und Einfügen. In: Geographische Rundschau 7/8, S. 10-19.

BRZENCZEK, K. und C.-C. WIEGANDT (2008): Von Akteuren und Instrumenten bei der Neugestaltung innerstädtischer Plätze. In: Die alte Stadt, Jg. 35, Heft 4/2008, S. 372-385.

BRZENCZEK, K. und C.-C. WIEGANDT (2007): Baukultur durch Verfahren. Erste Erkenntnisse eines Forschungsprojektes. In: Planerin, H. 6/07, S. 9-11.

BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG BBR (Hrsg.) (2002): Informationen zur Raumentwicklung, Themenheft Baukultur, 11/12.2002.

BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (BMVBS) (Hrsg.) (2007a): Baukultur! Planen und Bauen in Deutschland. Berlin.

BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (BMVBS) (Hrsg.) (2007b): »Baukultur« as an impulse for growth. Good examples for European Cities. Berlin.

BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN (BMVBW) (Hrsg.) (2001): Statusbericht Baukultur in Deutschland. Ausgangslage und Empfehlungen. Berlin.

BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN (BMVBW) (Hrsg.) (2005): Nachhaltige Stadtentwicklung – ein Gemeinschaftswerk. Städtebaulicher Bericht der Bundesregierung 2004. Bonn.

EINIG, K.; GRABHER, G.; IBERT, O. und W. STRUBELT (2005): Einführung Urban Governance. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 9/10.2005, S. I-IX.

FÜRST, D. (2007): Planungskultur – Auf dem Weg zu einem besseren Verständnis

- von Planungsprozessen? In: PNDonline, Ausgabe 3/2007, [www.planung-neu-denken.de](http://www.planung-neu-denken.de).
- GEIßEL, B. (2005): Zivilgesellschaft und local Governance: Good fellows? In: FJ NSB – Neue soziale Bewegung, Jg. 18/2005, Heft 3, S. 19-28.
- HÄUßERMANN, H.; LÄPPLE, D. und SIEBEL, W. (2008): Stadtpolitik. Frankfurt.
- HEINZ, W. (2008): Der große Umbruch. Deutsche Städte und Globalisierung. (= Stadt, Forschung, Praxis, Bd. 6). Berlin.
- HOHN, U.; LÖTSCHER, L. und C.-C. WIEGANDT (2006): Governance - ein Erklärungsansatz für Stadtentwicklungsprozesse. In: Berichte zur deutschen Landeskunde, Bd. 80, H. 1, S. 5-15.
- INSTITUT FÜR LANDES- UND STADTENTWICKLUNGSFORSCHUNG UND BAUWESEN DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (ILS NRW) (2005): Umsetzung und Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik - NAPOLI. Dortmund.
- INSTITUT FÜR LANDES- UND STADTENTWICKLUNGSFORSCHUNG UND BAUWESEN DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (ILS NRW) (2007): Expertenworkshop »Planungskulturen – eine neue Herausforderung für die empirische Planungsforschung?« am Freitag/Samstag 23./24.03.2007 in Dortmund.
- KLAGGE, B. (2006): Stadtpolitische Leitbilder und urban governance. Geeignete Ansatzpunkte zur Konzeptualisierung von Stadtentwicklung? Mit den Fallbeispielen Wien und Hamburg. In: Berichte zur deutschen Landeskunde, Band 80, Heft 1, S. 17-45.
- LANDTAG NRW (2004): Zukunft der Städte. Bericht der Enquetekommission des Landtags von Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- LINDNER, R. (2006): Urban Anthropology. In: BERKING, H. und LÖW, M. (Hrsg.): Die Wirklichkeit der Städte. (= Soziale Welt 16). Baden-Baden, S. 55-66.
- LÖW, M. (2008). Soziologie der Städte. Frankfurt.
- MARCUSE, P. (2004): Verschwindet die europäische Stadt in einem allgemeinen Typus der globalisierten Stadt? In: SIEBEL, W. (Hrsg.): Die europäische Stadt. Frankfurt a.M., S. 112-118.
- MAYNTZ, R. und SCHARPF, F. W. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: MAYNTZ, R. und SCHARPF, F. W. (1995): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt am Main, S. 39-72 (= Schriften aus dem MPI für Gesellschaftsforschung 23).
- MAYNTZ, R. (2004): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? Max-Planck-Institut für Gesellschaftstheorie, Working Paper 04/01, abrufbar unter [www.mpi.fg-koeln.de/pu/workpap/wp04-1](http://www.mpi.fg-koeln.de/pu/workpap/wp04-1), letzter Zugriff 18.07.2007.
- OSTROM, E (1999): Institutional rational choice: an assessment of the institutional analysis and development framework. In: SABATIER, P. (Hrsg.): Theorie of the policy process. S. 35-72.
- OSTROM, E. (2005) Doing Institutional Analysis. Digging Deeper Than Markets and Hierarchies. In: MENARD, C. und SHIRLEY, M.M. (Hrsg.): Handbook of new institutional economics. Dordrecht.
- RECKWITZ, A. (2008): Unscharfe Grenzen. Perspektiven der Kulturosoziologie. Bielefeld.
- REIß-SCHMIDT, S. (2006): Stadtentwicklungsmanagement als Instrument der Qualitätssicherung. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Jg. 45, H. 1, S. 80-98.
- SABATIER, P.A. (1993): Advocacy-Koalition, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik. In: HÉRI-TIER, A. (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, S. 116-148.
- SCHARPF, F. W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.
- STEGEN, R. (2006): Die Soziale Stadt. Quartiersentwicklung zwischen Städtebauförderung, integrierter Stadtpolitik und Bewohnerinteressen. Berlin (= Stadtzukünfte, Bd. 3).

VOGT, L. (2008): Regionalentwicklung peripherer Räume mit Tourismus. Eine akteurszentrierte Untersuchung. (= Erlanger Geographische Arbeiten 38). Neustadt an der Aisch.

WEICHHART, P. (2007): Konzeption einer international vergleichenden Forschung zu »Planungskulturen«. Vortrag, »Planungskulturen – eine Herausforderung für die empirische Planungsforschung? Internationaler Expertenworkshop, ILS NRW, 23./24.03.2007 in Dortmund.

WOOD, G. (2003): Die postmoderne Stadt: Neue Formen der Urbanität im Übergang vom zweiten ins dritte Jahrtausend. In: GEBHARDT, H.; REUBER, P. und G. WOLKERSDORFER (Hrsg.): Kulturgeographie. Aktuelle Ansätze und Entwicklungen. Berlin, S. 131-148.



## Fahrgastpolitik – Herausforderungen der Mitgestaltung des öffentlichen Verkehrs durch seine Nutzer

### 1 Einführung: Ungleiche Kräfteverhältnisse im Gestaltungsprozess

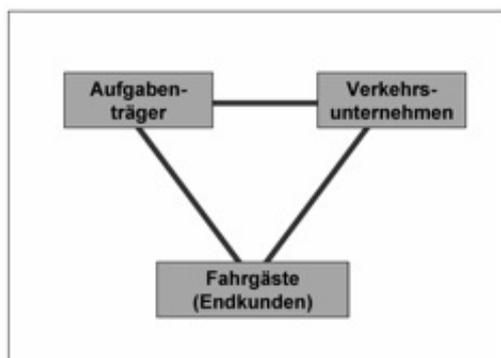
Die Entwicklung des öffentlichen Personenverkehrs (ÖV) begann im 19. Jahrhundert als ganz überwiegend von privaten Anbietern getragene Dienstleistung. Als eine marktwirtschaftliche Aktivität, bei der mehrere Produzenten im freien Wettbewerb um die Gunst der Verbraucher streiten, ist der ÖV jedoch schon lange Geschichte: Seit vielen Jahrzehnten werden Verkehrsleistungen durch - öffentliche oder private - Unternehmen erbracht, denen durch die Marktverfassung eine Monopolstellung eingeräumt wird.

Für die Kunden entfällt damit die entscheidende Sanktionsmöglichkeit, durch Wahl eines anderen Anbieters Unzufriedenheit mit der Leistung des bisherigen Herstellers auszudrücken. Damit fehlt ein zentraler Anreiz zu einer bedürfnisgerechten Produktentwicklung. Andererseits war und ist der politische Einfluss auf die Anbieter stärker und umfassender als in vielen anderen Wirtschaftsbereichen. Die Nutzer könnten daher versuchen, über die Politik - als Eigentümer oder Aufsichtsinstanz der Anbieter - das Angebot in ihrem Sinne zu beeinflussen. Dabei stoßen sie jedoch auf das Problem, einen indirekten und zeitaufwendigen Weg beschreiten zu

müssen, der sich zudem mit den Interessen der Politik als Eigentümer von Verkehrsunternehmen oft nicht verträgt.

Die nationalen und europäischen ÖV-Reformen der 90er Jahre haben dieses grundsätzliche Problem der Kunden-Anbieter-Beziehung nicht verändert, sondern eine neue Dimension hinzugefügt (Abb.1): Mit der Kopplung von Subventionen an die Leistungsvergabe im Wettbewerb durch die Aufgabenträger werden diese zu den wichtigsten Geschäftspartnern der Verkehrsunternehmen, da die öffentlichen Zuschüsse in aller Regel den größten einzelnen Einnahmeposten darstellen.

Nach der klassischen Arbeit des amerikanischen Ökonomen Hirschman<sup>1</sup> sind „exit“



<sup>1</sup> Für Anregungen insbesondere zu Abschnitt 3 danke ich Christian Bodensteiner, Holger Jansen und Heike Walk.



Martin Schiefelbusch,  
nexus Institut Berlin<sup>1</sup>

Abb. 1: Dreiecksbeziehung  
Kunde-Unternehmen-  
Aufgabenträger (eigene  
Darstellung)

(die Wahl eines anderen Produkts oder Anbieters) und „voice“ (das Artikulieren von Unzufriedenheit) die wesentlichen Mittel für Verbraucher, ihre Meinung und Erwartungen zum Ausdruck zu bringen. Wie dargestellt steht eine „exit“-Option innerhalb des öffentlichen Verkehrs meist nicht zur Verfügung, und auch der Einsatz von „voice“ ist angesichts der Verflechtungen zwischen Politik und Anbietern nicht ohne weiteres wirksam.

Diese Randbedingungen haben sicher nicht allein zu dem - in Modal-Split-Werten gemessenen - Rückgang der Bedeutung des ÖV beigetragen; ein gewisser Einfluss des damit geförderten Selbstverständnisses der Anbieter ist aber zu vermuten<sup>2</sup>. Öffentliche Verkehrsangebote belegen seit langem in Umfragen zur Kundenzufriedenheit im Branchenvergleich die letzten Plätze<sup>4</sup>. Eine bessere Kundenorientierung ist daher aus verkehrs-, umwelt- und finanzpolitischen Gründen - Stichwort effizienter Einsatz öffentlicher Mittel zur Erreichung politischer Ziele - ebenso geboten wie aus Sicht des Verbraucherschutzes. Kundenorientierung lohnt sich im übrigen auch für die Anbieter und Aufgabenträger: Langfristig bleiben ihnen durch die Kenntnis der Kundenwünsche evtl. kostspielige Fehlplanungen erspart; kurzfristig kann damit Qualität und Zufriedenheit gesteigert werden.

Die folgenden Ausführungen gehen der Frage nach, wie die Nutzer öffentlicher Verkehrsangebote angesichts dieser Randbedingungen ihre Wünsche zum Ausdruck bringen können. Dabei ist es sinnvoll, die Fahrgastinteressen im Hinblick auf ihre Verortung im Prozess der Angebotsentwicklung und -umsetzung zu differenzieren. Vier Phasen sind dabei zu unterscheiden:

- Auf der *politischen* Ebene werden die Rahmenbedingungen für den öffentlichen Verkehr gesetzt und strategische Entscheidungen getroffen.
- In der *Planung* des Angebots werden Konzepte für die zu erbringende Leistung entwickelt und ihre Umsetzung detailliert vorbereitet.
- Die *Produktion* der Verkehrsleistung im täglichen Betrieb setzt diese Vorgaben um, wobei als zentraler Teil der Angebotsqualität Abweichungen vom geplanten

Zustand gering zu halten sind.

- In der *Praxis* sind Schwierigkeiten jedoch nicht auszuschließen; damit stellt sich die Frage, wie mit Problemen, die aus Qualitätsmängeln entstehen, umzugehen ist.

Auf jeder dieser Ebenen stehen unterschiedliche Fragen zur Entscheidung an und unterschiedliche Ansatzpunkte für eine Artikulation von Kundeninteressen zur Verfügung. Die Überlegungen in diesem Beitrag konzentrieren sich auf die politische Ebene, die in der bisherigen planungswissenschaftlichen Literatur zur Bürgerbeteiligung kaum diskutiert wurde. Ergänzend wird auf einige Grundfragen von Bürgerbeteiligung in Planungsprozessen, speziell für den öffentlichen Verkehr, eingegangen<sup>5</sup>. Einleitend gibt der folgende Abschnitt einen Überblick zu den inhaltlichen Merkmalen der beiden Bereiche.

## 2 Gegenstand der Fahrgastinteressen und politisch-planerischer Kontext

### 2.1 Politik: Stellenwert des öffentlichen Verkehrs erhalten und ausbauen

Zur den die Fahrgastinteressen berührenden Fragen, die auf der politischen Ebene entschieden werden, gehören etwa Grundsatzentscheidungen zu Flächennutzungsplanung, Parkraumbewirtschaftung oder in anderen, den Verkehrssektor beeinflussenden Politikfeldern (z.B. steuerliche Vergünstigungen für Verkehrsunternehmen). Damit werden die Wettbewerbsverhältnisse zwischen den Verkehrsträgern gestaltet. Auch strategische Entscheidungen zum ÖV-Angebot zählen zu dieser Ebene, etwa zur Einführung oder Abschaffung städtischer Bahnsysteme. Das Interesse ist hier auf ein den ÖV förderndes politisches Klima gerichtet, da damit die Erwartung eines höherwertigen, besser nutzbaren Angebots verbunden ist. Die Komplexität dieses Themas ergibt sich durch folgende Charakteristika der Verkehrspolitik:

- Da Mobilität **Grundlage** zahlreicher anderer sozialer, politischer und wirtschaftlicher Aktivitäten ist, sind die Bezüge zu anderen Politikfeldern besonders vielfältig, zugleich aber nicht immer leicht erkennbar.

<sup>2</sup> Hirschman (1970)

<sup>3</sup> zur kritischen Diskussion der Randbedingungen vgl. z.B. Karl (2002), insb. S.37-9.

<sup>4</sup> zuletzt etwa EU Kommission, DG SANCO (2009): The Consumer Markets Scoreboard. Luxemburg (Büro f. amtliche Veröffentlichungen).

<sup>5</sup> zur Produktions- und Praxisebene vgl. Kapitel 2 und 3 in Schiefelbusch./Dienel (2009)

- Andererseits hat Verkehr vielfältige **Auswirkungen** auf Menschen und Umwelt, die oft – und oft gerade von denen, die die jeweilige Leistung nicht nutzen – negativ wahrgenommen werden. Diese externen Kosten sind zum einen je nach Verkehrsträger von sehr unterschiedlichem Niveau, zum anderen werden sie in sehr unterschiedlichem Maße internalisiert.
- Schließlich wird das **Unterwegssein** selbst – innerhalb gewisser Grenzen – nicht unbedingt als belastend, sondern sogar als befriedigend wahrgenommen. Mobilität erfüllt jenseits der reinen Ortsveränderung wichtige psychische, physiologische und soziale Bedürfnisse, die durch Besitz und Gestaltung individueller Verkehrsmittel wesentlich intensiver befriedigt werden können als mit dem öffentlichen Verkehr.<sup>6</sup>

Fahrpläne, Tarifbestimmungen und Fahrzeuggestaltung entschieden. Überschneidungen mit der politischen Ebene sind hierbei nicht zu vermeiden: Auch Detailfragen der Angebotsgestaltung können zu politischen Themen werden, wenn Nutzer (oder andere Betroffene) nicht mit Entscheidungen einverstanden sind; andererseits kann die Politik bestrebt sein, das Angebot bis ins Detail vorzugeben, wenn ihr dies wichtig erscheint. Die engen persönlichen und institutionellen Verflechtungen zwischen Politik und ÖV-Betrieb begünstigen dies. Als (pragmatische) Abgrenzung kann daher die Unterscheidung nach Akteuren dienen: Auf der politischen Ebene entscheidet i. a. die Legislative, während auf der Planerischen die Verkehrsunternehmen und zuständigen Fachbehörden die Ansprechpartner sind, an die die Fahrgäste ihre Forderungen richten müssen.

Verkehrswissenschaft und Verkehrsplanung neigen traditionell dazu, diese Faktoren durch ein auf die technisch-betriebliche Gestaltung des Verkehrssystems reduziertes Aufgabenverständnis zu unterschätzen<sup>7</sup>. Hinzu kommt, dass das allgemeine Interesse in den letzten Jahrzehnten vielfach in erster Linie dem (motorisierten) Individualverkehr (MIV) galt. Inzwischen gilt zwar die „autogerechte Stadt“ kaum noch als erstrebenswertes Ziel, der in aller Regel dominierende MIV hat jedoch in Raum und Gesellschaft tiefe Spuren hinterlassen.

Fahrgastinteressen auf der politischen Ebene zu vertreten, bedeutet daher vor allem, trotz – oder wegen – dieser eher schwierigen Randbedingungen das Interesse der Entscheider am öffentlichen Verkehr zu wecken, erhalten und zu fördern. Im Vergleich zur Planungsebene stehen dazu nur selten strukturierte Verfahren zur Verfügung, sondern es kommt darauf an, verschiedene und vielfach informelle Chancen zum Dialog mit den wichtigen Personen zu nutzen.

## 2.2 Planung: Fahrgasterwartungen in Angeboten „übersetzen“

Die zweite Ebene der Nutzerinteressen zielt auf die Entwicklung von den Kundenwünschen entsprechenden Verkehrsangeboten. Dabei wird z. B. über die Linienführung,

Die Planung öffentlicher Verkehrsangebote umfasst sowohl einfache Fragen als auch komplizierte Abwägungsprozesse. Hinzu kommt der Kommunikations- und Koordinationsbedarf zwischen den zahlreichen beteiligten Akteuren. Daher stellt sich die Frage, welche Vorkenntnisse von Bürgern erwartet werden, die sich hier beteiligen wollen. Unterschiede bestehen vor allem zwischen Laien und „Experten“, wobei zu Letzteren im ÖV auch die zahlreichen ehrenamtlich Aktiven der Fahrgast- und Umweltverbände zählen.

Planung ist letztlich der Versuch, heterogene Forderungen und Maßnahmenwirkungen anhand einheitlicher Ziele zu bewerten und die „bestmögliche“ Gestaltungslösung zu identifizieren. Dabei sollen auch Gruppen- und Partikularinteressen entsprechend ihrer Bedeutung im Gesamtkontext erkannt und gewichtet werden. Hierfür steht eine Vielzahl von Analyse- und Bewertungsverfahren (etwa Verkehrsmodellierung, Kosten-Nutzen-Analysen) bereit, die mitunter sehr abstrakte Ergebnisse liefern. Damit ist das Risiko verbunden, dass bei ihrer unreflektierten Anwendung der Bezug zur Situation vor Ort und den Anforderungen des Einzelfalls verloren geht.

Grundsätzlich sollte gute Planung stets auf den Einzelfall eingehen, in der Praxis ist dies jedoch nicht immer gewährleistet: Zum Teil fehlen entsprechende Informationen in der Datengrundlage oder die Zeit, sie zu berücksichtigen, oder man glaubt lieber dem „objektiven“ Ergebnis als – evtl. als nicht

<sup>6</sup> vgl. Klühspies (1999, 2001), Hilgers (1994), Dick (2002)

<sup>7</sup> ausführlich hierzu Schiefelbusch (2009)

repräsentativ oder widersprüchlich wahrgenommenen – Stimmen aus der Öffentlichkeit. Bürgerbeteiligung kann hier als Korrektiv und zusätzliche Informationsquelle genutzt werden.

### 3 Interessenvertretung auf der Politikebene

#### 3.1 Politik als Prozess

Politikgestaltung vollzieht sich in einem Zyklus (Abb. 2), der sich unter anderem aus dem Erleben der gegenwärtigen Situation (Problemwahrnehmung, Problemdefinition) speist. In der Reaktion darauf (vom Entwickeln von Lösungsalternativen bis hin zum politischen Lernen) gibt es allerdings fast immer Unterschiede in Wahrnehmung und Bewertung der Situation wie auch der Handlungsmöglichkeiten zwischen den politischen Kräften, die auch durch unterschiedliche inhaltliche Vorstellungen bedingt sind. Daraus ergeben sich drei grundsätzliche Ansatzpunkte, um die Politikgestaltung zu beeinflussen:

- Die Wahrnehmung von Problemen,
- das Entwickeln und Bewerten von Lösungsalternativen und
- die Einflussnahme auf grundsätzliche Wertvorstellungen.

Angesichts der unterschiedlichen Perspektiven ist Politikgestaltung letztlich ein Aushandlungsprozess, bei dem konsens- bzw. mehrheitsfähige Positionen gefunden werden müssen. Dabei spielen einerseits die Machtverhältnisse, andererseits die kommunikativen Fähigkeiten der Beteiligten eine Rolle. Dieser Prozess vollzieht sich entlang bestimmter **formaler Schritte** – etwa parlamentarischer Debatten und Anhörungen –, zugleich aber auch außerhalb solcher Verfahren im **informellen** Dialog mit und zwischen den Beteiligten. Für eine erfolgreiche Mitsprache ist es erforderlich, sich *beider* Be-

reiche bewusst zu sein und soweit möglich beide zu nutzen.

Organisationen, die Fahrgastinteressen vertreten, tun dies normalerweise parteiübergreifend. Mitgliedschaften ihrer Angehörigen in Parteien oder Parlamenten sind ebenfalls eher zufällig und spielen in der Arbeit der Organisation als Repräsentant von Gruppeninteressen eine nachrangige Rolle. Fahrgastorganisationen stehen somit außerhalb des engeren politischen Systems (Abgeordnete, Regierungsmitglieder, Parlamentsmitarbeiter etc.).

Damit besteht eine grundsätzliche Herausforderung darin, dass sie einerseits die Arbeit dieses Systems mitgestalten möchten, andererseits nur sehr begrenzt in dessen Abläufe eingebunden sind. Der informelle Dialog – das Lobbying – erhält so besondere Bedeutung. Im folgenden Abschnitt werden zunächst einige politische Verfahren vorgestellt, die auch „Außenstehenden“ eine Mitwirkung erlauben, bevor auf informelle Teilnahmemöglichkeiten (Lobbyarbeit) eingegangen wird.

#### 3.2 Teilnahme an politischen Verfahren

Parlament und Regierung kommen im demokratischen Politikbetrieb zentrale Bedeutung zu. Das Idealmodell einer frei von äußeren Einflüssen stattfindenden Willensbildung der Abgeordneten wird indes nicht nur durch Lobbying erheblich modifiziert, auch die parlamentarischen Verfahren selbst bieten durchaus Möglichkeiten einer „geordneten“ Einflussnahme durch Interessengruppen.

Die folgende Aufzählung strebt weder Vollständigkeit an noch soll damit der Eindruck erweckt werden, diese Möglichkeiten stünden uneingeschränkt überall zur Verfügung. Vielmehr muss dies angesichts der im Detail sehr unterschiedlichen Regelungen auf den verschiedenen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden) und zwischen verschiedenen Regionen anhand der jeweils gültigen Bestimmungen (etwa den Gemeindeordnungen der Bundesländer und der Regelung von Volksbegehren) überprüft werden.

- **Petitionen** sind ein Grundrecht, das Einzelpersonen wie Organisationen gleichermaßen offensteht.<sup>8</sup> Eine inhaltliche Aus-

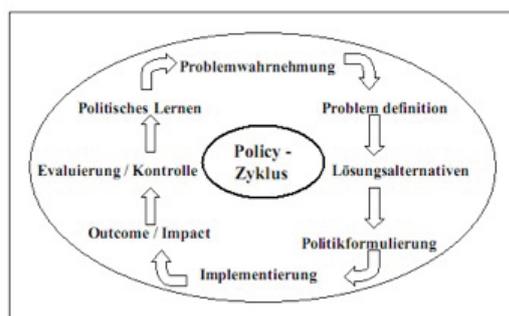


Abb. 2: Politikzyklus  
(Quelle: Tänzler/Schulz u. a. (2005), S. 5, nach Howlett/Ramish (1995))

<sup>8</sup> Näheres siehe etwa Deutscher Bundestag (o. J.)

einandersetzung mit den Anliegen durch die zuständigen parlamentarischen Ausschüsse ist insofern sichergestellt, dies umfasst auch Recherchen und Konsultationen mit weiteren Akteuren. Petitionen werden oft als „letztes Mittel“ verstanden, wenn andere Formen der Einflussnahme nicht erfolgreich waren.

- Eine ähnliche Funktion erfüllen auch **Bürgerbeauftragte** bzw. Beauftragte für die Belange bestimmter Gruppen.<sup>9</sup>
- **Volks- bzw. Bürgerbegehren** und -entscheide können grundsätzlich auch für verkehrspolitische Fragen genutzt werden. Neben den sich aus den Rahmengesetzen ergebenden Einschränkungen ist für den ÖV zu bedenken, dass nur Parlament, Regierung und Verwaltung als Adressaten solcher Begehren in Frage kommen. Verkehrsunternehmen oder Zweckverbände mit eigener Rechtspersönlichkeit können nur indirekt angesprochen werden, indem die Exekutive zu einem bestimmten Handeln ihnen gegenüber verpflichtet wird. Das Sammeln der nötigen Unterschriften erfordert meist ein erhebliches Engagement, das nur von entsprechend ausgestatteten Bürgerinitiativen oder Verbänden aufgebracht werden kann. Dieses Instrument eignet sich daher am ehesten für Grundsatzfragen oder andere Themen, für die ein breites Interesse in der Bevölkerung zu erwarten ist.
- Die Anerkennung als „**Sachkundige Bürger**“ bietet Einzelpersonen (die aber auch Interessengruppen angehören können) die Möglichkeit, mit beratender Stimme an politischen Prozessen teilzunehmen. Im Unterschied zum informellen Austausch geschieht dies hier mit Rederecht bzw. auf Einladung, um Fachwissen oder Positionen in die Debatte einfließen zu lassen. Besonders auf kommunaler Ebene ist dies interessant, da einerseits separate Anhörungen zu bestimmten Themen weniger verbreitet sind, andererseits die Politikgestaltung oft auf ehrenamtlicher Tätigkeit beruht, die weniger auf eigenes Fachwissen und Recherchemöglichkeiten zurückgreifen kann als höhere Ebenen.
- Die Teilnahme an parlamentarischen **Anhörungen** bietet dagegen Verbänden die Möglichkeit, ihren Standpunkt zu vertreten. Eine entsprechende Einladung sollte in jedem Fall genutzt werden, zumal solche Veranstaltungen auch eine gute

Öffentlichkeitswirksamkeit und die Möglichkeit zu weiterführenden Kontakten bietet. Anhörungen finden auch im Rahmen von Planungsverfahren statt (vgl. Abschnitt 3). Um eingeladen zu werden, müssen Organisationen aber formell oder durch vorherige Überzeugungsarbeit anerkannt sein.

- **Parlamentarische Anfragen** können in der Regel nur von Abgeordneten bzw. Fraktionen gestellt werden. Bestehen entsprechende Kontakte, können externe Organisationen jedoch durchaus Anregung dazu geben. Parlamentarier können dies nutzen, um sich zu profilieren, gerade wenn die Frage auf ein politisch aktuelles oder brisantes Thema zielt. Nicht selten haben Anfragen auch eine Kontrollfunktion gegenüber Regierung und Verwaltung, mit denen Missstände (etwa die schleppende Umsetzung politischer Beschlüsse) thematisiert werden. Interessant ist auch die Möglichkeit, damit Informationen zu erhalten und öffentlich zu machen, die sonst nicht oder nur mit hohem Aufwand zu beschaffen sind.
- Eine Mitwirkung in **Beiräten** bietet eine dauerhafte und daher relativ umfassende Mitsprachemöglichkeit. Häufigster Typ im öffentlichen Verkehr sind die sog. „Fahrgastbeiräte“, die oft bei Verkehrsunternehmen, zum Teil aber auch bei den Aufgabenträgern und Kommunen eingerichtet sind. Daneben bestehen weitere Beiräte in verschiedensten Organisationen, bei denen neben anderen auch Fahrgast- bzw. Verbrauchervertreter mitwirken können.

Unabhängig von einer direkten Teilnahme von Fahrgastorganisationen bieten diese Verfahren durch ihre Dokumentation (in Presseberichten, aber auch Sitzungsprotokollen, Jahresberichten u. ä.) einen Nutzen als Informationsquelle, der auch für die informelle Lobbyarbeit wichtig ist.

### 3.3 Merkmale der Lobbyarbeit<sup>10</sup>

Lobbying wird in der deutschen Öffentlichkeit oft negativ wahrgenommen und mit intensiver Einflussnahme zur Durchsetzung „egoistischer“ Positionen bis hin zur Korruption assoziiert. Ansprüche an die Politik zu formulieren ist jedoch zunächst einmal legitim und in einer Demokratie auch außer-

<sup>10</sup> Zu diesem Abschnitt vgl. Ebberts (2005); Kleinfeld/Willems/Zimmer (2007); Leborgne (2005); Schuster (1996); als Beispiel anon (2007).

<sup>9</sup> vgl. zu Beaufragten Hopp (1993)

halb des Parteiensystems nicht zu verhindern. Daher ist ein breites Bewusstsein über Lobbyingaktivitäten und eine offene Diskussion über seine nötigen Grenzen sinnvoller als eine Tabuisierung.

Hauptinstrument des Lobbying ist der **informelle Dialog**, der sich nicht auf Abgeordnete beschränken muss, sondern auch ihre Mitarbeiter und die der Verwaltung (Ministerien, Regierungspräsidien, Zweckverbände u. ä.) einschließen sollte. Dabei ist Fachwissen sehr hilfreich, um angesichts des komplexen Zuständigkeitsgeflechts die richtigen Ansprechpartner zu finden. Ein effizienter Mitteleinsatz ist für ehrenamtliche Organisationen angesichts der deutlich besseren Ausstattung und formellen Möglichkeiten der Lobbyorganisationen auf Unternehmensseite um so wichtiger.

Den zweiten Schwerpunkt stellt die **Öffentlichkeitsarbeit** dar, bei der wiederum unterschiedliche Instrumente zum Einsatz kommen können: Pressemitteilungen, Pressekonferenzen, Thesenpapiere und andere ausführlichere Dokumente, Unterschriftensammlungen, Demonstrationen und ähnliche Aktionen. Gemeinsames Ziel ist letzten Endes, öffentliche Aufmerksamkeit zu finden, Unterstützung zu gewinnen und so die politische Meinungsbildung zu beeinflussen. Beide Bereiche lassen sich kaum trennen. Wichtig ist in jedem Fall ein abgestimmter Einsatz der verschiedenen Instrumente.

Für erfolgreiche Lobbyarbeit lassen sich leider kaum einfache Regeln aufstellen. Letztlich handelt es sich um eine Überzeugungsaufgabe, deren Erfolgsaussichten vom Thema (Qualität der Argumente), von der Art ihrer Vermittlung und den verfügbaren Ressourcen abhängen. Dabei ist der Professionalisierungsgrad auf Seiten der Politiker wie der Lobbyisten auf den verschiedenen Ebenen (Europa, Bund, Länder, Gemeinden) durchaus unterschiedlich. Als grundsätzliche Anforderungen lassen sich aber folgende Aspekte betrachten:

- Aktualität
- Fachliche Kompetenz
- Koordinationsfähigkeit
- Strategisches Bewusstsein
- Persönlichkeit

Insgesamt sind somit zum einen Fachwissen, andererseits kommunikative Fähigkeiten und Reflexionsvermögen erforderlich, um wirksam an der politischen Diskussion

teilnehmen zu können.

### 3.4 Herausforderungen für die „Fahrgastpolitik“

Im politischen Alltag ist die so beschriebene „*Artikulationsfähigkeit*“ von Lobbyorganisationen traditionell unterschiedlich. Während Unternehmens- und auch Arbeitnehmerinteressen in der Regel durch gut ausgestattete Organisationen vertreten werden, die einen entsprechenden Kompetenzaufbau betreiben können, ist dies bei Verbraucherinteressen deutlich weniger der Fall.<sup>11</sup>

Für den öffentlichen Verkehr gilt dies angesichts der oft eher lokal agierenden Fahrgastinitiativen in besonderem Maße. Eine lokale Ausrichtung ist auch insofern von Nachteil als viele Fragen, die insbesondere die finanziellen und rechtlichen Randbedingungen des ÖV betreffen, inzwischen auf höheren politischen Ebenen entschieden werden. Bei lokalen Organisationen spielen inhaltliches Interesse und Engagement der Mitglieder eine entsprechend größere Rolle. Auch damit ist eine sinnvolle Lobbyarbeit möglich, wenn es gelingt, Defizite der materiellen Ausstattung durch fachliche und kommunikative Fähigkeiten zu kompensieren. Dazu sollten zunächst die eigenen Erfahrungen und die von den Aktiven eingebrachten Fähigkeiten erschlossen werden. Kommunikative und soziale Kompetenzen können außerdem auf Seminaren vermittelt werden, die von den Trägern politischer Bildungsarbeit veranstaltet werden<sup>12</sup> und sich zum Teil direkt an ehrenamtliche Organisationen richten.

Eine weitere Herausforderung liegt in der oben beschriebenen *Ausgangslage der Lobbyarbeit für den öffentlichen Verkehr*. Zwischen der Dominanz des MIV und den eher begrenzten Möglichkeiten der Interessenvertretung für den ÖV besteht zweifellos ein Zusammenhang, der leicht zu einer „*Motivationsbremse*“ für ein solches Engagement werden kann. Andererseits ist Motivation zur Überwindung dieser Situation nötig. Hiermit muss auch Lobbyarbeit in diesem Bereich umgehen. Sie kann und sollte versuchen, die Problemwahrnehmung der Entscheider

<sup>11</sup> vgl. etwa Burger (2006); Falkemark (1999), S. 312; Hippel, von (2001); Müller (2001)

<sup>12</sup> In Deutschland sind dies etwa die Stiftung Mitarbeit, das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement oder politische Stiftungen. Auch Gewerkschaften oder Berufsverbände bieten ihren Mitgliedern z. T. Fortbildungsveranstaltungen an, die auch für ehrenamtliche Tätigkeiten nützlich sind.

(in ihrem Sinne) zu verändern, braucht dazu allerdings in der Regel Ausdauer und Geduld. Dies ist um so kritischer als diese Arbeit meist aus Interesse an der Sache – und mit entsprechendem Idealismus – erbracht wird.

Kritisch kann gerade vor diesem Hintergrund auch die oben unter „strategisches Bewusstsein“ angedeutete Notwendigkeit sein, *das eigene Anliegen zu reflektieren* und in Relation zu anderen zu setzen. Zwar gilt in der Außendarstellung oft die (ungeschriebene) Regel, den eigenen Standpunkt plakativ und werbend zu vertreten (wozu u.a. der Hinweis gehört, dies sei auch im Interesse der Allgemeinheit), unrealistische Forderungen tragen jedoch nicht dazu bei, in der Debatte ernst genommen zu werden. Für Fahrgastvertreter bedeutet dies etwa, auf die Frage „und wie sollen wir das finanzieren?“ vorbereitet zu sein und notfalls auch Vorschläge machen zu können, an welchen Stellen geforderte Mehrleistungen durch „relativ verträgliche“ Einsparungen ausgeglichen werden können. Die Fähigkeit zur Selbstreflexion ist auch von Nutzen, wenn es darum geht, Verbündete für das eigene Anliegen zu finden. Die Belange der ÖV-Nutzer werden nicht nur von Fahrgastverbänden im engeren Sinne vertreten, sondern auch von Umwelt-, Verbraucher- und Gruppenvertretern unterschiedlicher Provenienz.<sup>13</sup> Hier Alliierte zu suchen ist legitim, eine gemeinsame Position aber nicht selbstverständlich.

## 4 Partizipation in der Angebotsplanung

### 4.1 Instrumente

Die Planung öffentlicher Verkehrsangebote verteilt sich auf unterschiedliche Teilaufgaben (vgl. Abschnitt 2.2), die zum Teil von politischen oder den politischen Institutionen nahestehenden Einrichtungen (Ministerien, Ämter, öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Aufgabenträger), zum Teil von gewerblichen Akteuren (insbesondere den Verkehrsunternehmen) bearbeitet werden. Das Geflecht der Aufgabenverteilung ist anfangs nicht leicht zu durchschauen,<sup>14</sup> die Zuständigkeiten sind aber in den meisten Fällen eindeutig geregelt. Ebenso bestehen für viele Planungsaufgaben (z.B. Genehmigungsverfahren nach dem Personenbeförderungsgesetz, Vergabe von Verkehrsleistungen im Wettbewerb, Planfeststellung) gesetzlich ge-

regelte oder zumindest im Wege von Verwaltungsempfehlungen, Richtlinien o.ä. weitgehend festgelegte Vorgehensweisen.

Partizipation meint im Kontext von Planungsfragen die „Teilnahme der Öffentlichkeit an planungsrelevanten Entscheidungsvorgängen“;<sup>15</sup> als Kurzbegriff hat sich im deutschen Sprachraum „Bürgerbeteiligung“ etabliert. Mit ihr werden unterschiedliche Ziele verbunden, die sich grob in zwei Gruppen einteilen lassen: die Gewinnung von Informationen und Anregungen aus Sicht der Beteiligten (*Kreativitätsgewinn*) und das Vermitteln der Planungsziele einschließlich der Diskussion und Beilegung damit verbundener Konflikte (*Akzeptanzförderung*).<sup>16</sup> Beide Zielbereiche dienen letztlich einer besseren Qualität und Effizienz des Planungsprozesses.

Im Kontext der ÖV-Angebotsentwicklung gliedern sich Beteiligungsmöglichkeiten in drei grundsätzliche Verfahrensweisen (s.a. Abb. 3):

- Für bestimmte Planungsaufgaben ist eine sogenannte „**formelle Bürgerbeteiligung**“ zwingend vorgeschrieben. Damit sind in der Regel auch Beteiligte und Vorgehensweise weitgehend vorbestimmt. Die Vorhaben, bei denen diese Art der Beteiligung angewandt wird, sind bereits detailliert ausgearbeitet. Oft beschränkt sich die Beteiligung entweder auf Grund von Teilnahmebedingungen oder durch Abwesenheit anderer Teilnehmer auf eine „Anhörung“ der Betroffenen und wird genutzt, um Einwände geltend zu machen. Über den Umgang mit dem Beteiligungsergebnis entscheiden dann wiederum die für das Projekt verantwortlichen Stellen und ggf. die Verwaltungsgerichte. Im Ergebnis wird eine solche Bürgerbeteiligung vor allem seitens der beteiligten Experten oft eher als Stör- und Verzögerungsfaktor wahrgenommen.<sup>17</sup>
- **Informelle Beteiligungsverfahren** zielen dagegen auf Austausch, Verständigung, gemeinsames Erarbeiten von Ideen und perspektivisch Beilegen von Meinungsverschiedenheiten.<sup>18</sup> Die zur Anwendung kommenden Verfahren<sup>19</sup> weisen dabei

<sup>15</sup> Fürst (1998), S. 6

<sup>16</sup> ausführlich siehe Bodensteiner/Neugebauer (2009), S. 166f.

<sup>17</sup> vgl. Reinert (2005)

<sup>18</sup> vgl. Schmithals (2009), S. 192f

<sup>19</sup> Verfahrens- und Beispielsammlungen etwa Apel (1998); European Academy for the Urban Environment (2000); Kelly u.a. (2005); Lackner (1999); Schmithals (2009)

<sup>13</sup> vgl. Jansen (2009), S. 206f.

<sup>14</sup> vgl. Ebbers (2005), Karl (2002)

durchaus einen strukturierten Ablauf auf, die Bezeichnung „informell“ verweist auf die Tatsache, dass eine Durchführung solcher Verfahren weder an sich noch hinsichtlich ihres Ablaufs formell (in Planungsrecht, Satzungen, Verträgen o.ä.) vorgeschrieben ist. Einzelne Verfahren eignen sich unterschiedlich gut für bestimmte Fragen oder Ziele, insgesamt ist informelle Beteiligung jedoch vielfältig einsetzbar und können themen- und ergebnisoffen gestaltet werden. Da sie außerhalb des geregelten Planungsablaufs stattfinden, ist allerdings auch die Verwendung ihrer Ergebnisse - über die wiederum die fachlich oder politisch zuständigen Stellen entscheiden - offen.

- Als dritter Weg der Beteiligung steht auch für Planungsfragen der **informelle Dialog** - in diesem Fall mit den fachlich beteiligten Akteuren - zur Verfügung, der in Abschnitt 3 oben ausführlich beschrieben wurde.

In der Praxis ist eine Anwendung mehrerer dieser Beteiligungsstrategien durchaus verbreitet, ferner lassen sich nicht alle Beteiligungsinstrumente eindeutig in dieses Schema einordnen. Drei Konstellationen sind hier besonders relevant:

- Informelle Beteiligungsverfahren können in Ergänzung - meist zeitlich vorgelagert - zu formellen eingesetzt werden, um mögliche Konflikte früh zu erkennen und zu lösen.
- Formelle Verpflichtungen zu einer Beteiligung können allgemein gehalten sein, ohne Verfahren (und Intensität) der Teilhabe näher vorzugeben. So enthalten die ÖPNV-Gesetze der Bundesländer in den meisten Fällen keine konkreten Vor-

gaben, wie zu beteiligen ist.<sup>20</sup> Auch die Konsultationsverpflichtung im Rahmen des Schweizer Fahrplanverfahrens macht den durchführenden Kantonen keine näheren Vorgaben.<sup>21</sup>

- Dauerhafte Beteiligungsforen wie insbesondere Fahrgastbeiräte bestehen ebenfalls teils auf Grund einer gesetzlichen Verpflichtung, teils auf freiwilliger Basis. Unabhängig davon kombinieren sie in ihrer Arbeit meist formelle Strukturen (Satzungen, regelmäßige Sitzungstermine, Aufgabenverteilung) mit thematischer Vielfalt.<sup>22</sup>

#### 4.2 Kritische Punkte für die „Fahrgastbeteiligung“

Im obigen Abschnitt „Herausforderungen für die Fahrgastpolitik“ war viel von der Notwendigkeit die Rede, sich im „verkehrspolitischen Konzert“ durch kommunikative Fähigkeiten und Fachwissen Gehör verschaffen zu müssen. Bezüglich der „Fahrgastbeteiligung“ durch die im vorigen Abschnitt beschriebenen Verfahren sollte diese Hürde deutlich niedriger sein, da schon die Existenz eines Beteiligungsverfahrens eine Mitwirkung erleichtert. Auch im Rahmen einer geregelten Partizipation sind indes einige Aspekte bei der Wahl des Verfahrens und der Positionierung von Fahrgastinteressen zu bedenken.

Zunächst bieten natürlich auch Beteiligungsverfahren keine Gewähr, dass die Wünsche der Fahrgäste oder irgend einer anderen Gruppe vollständig akzeptiert werden, sondern sie stellen ein Forum bereit, die verschiedenen Erwartungen einzubringen und an einer gemeinsam getragenen Lösung mitzuwirken. Auch hier sind also *kommunikative und argumentative Fähigkeiten*, insbesondere bei der Arbeit in Gruppen,<sup>23</sup> von Vorteil, um mit der Vielfalt der Erwartungen produktiv umgehen zu können.

Die Anforderung *fachlicher Kompetenz* ist dabei unterschiedlich zu beurteilen. Besonders im Bereich informeller Verfahren wird vielfach Wert auf eine einfache, transparente Darstellung der Sachverhalte, teils gekoppelt mit kreativen oder spielerischen Arbeitsschritten gelegt, die eine „niedrigschwellige“

Abb. 3: Grundtypen partizipativer Prozesse (eigene Darstellung)

Grundtypen partizipativer Prozesse		
Formelle Beteiligungsverfahren	Informelle(kooperative) Beteiligungsverfahren	Informeller Dialog
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ gesetzlich geregelt</li> <li>▪ Inhalt festgelegt</li> <li>▪ Verfahren festgelegt</li> <li>▪ formelle Dokumentation</li> </ul> <p>oft außerdem</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Teilnahme an Bedingungen gebunden</li> <li>▪ Rechtsmittel möglich</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ freiwillig</li> <li>▪ standardisierter / geregelter Ablauf</li> <li>▪ öffentlichkeitswirksame Ergebnisse</li> </ul> <p>Ziele:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dialog</li> <li>▪ Kreativität</li> <li>▪ gegenseitiges Verständnis und Einigung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ freiwillig</li> <li>▪ keine Themenbegrenzung oder Verfahrensvorgaben</li> <li>▪ beruht auf persönlichem Kontakt</li> <li>▪ freier Meinungsaustausch</li> <li>▪ außerhalb der Öffentlichkeit, nur interne Dokumentation</li> </ul>

<sup>20</sup> ausführlich dazu vgl. Bodensteiner (2009), S. 179f

<sup>21</sup> ausführlich dazu vgl. Schiefelbusch (2005)

<sup>22</sup> ausführlich dazu vgl. Schiefelbusch/Fliegel (2006)

<sup>23</sup> vgl. Bodensteiner/Neugebauer (2009), S. 175f

Teilnahme auch für Laien ermöglichen soll. Ein Beteiligungsverfahren kann sogar explizit durchgeführt werden, um die „unverfälschte Bürgermeinung“ zu erfassen. Wird das Ideal einer offenen, respektvollen Atmosphäre als Teil des Verfahrens ernst genommen, sollten auch eventuell nötige fachliche Informationsinputs neutral angelegt sein. In anderen Fällen ist dagegen Fachwissen nötig, um als gleichwertiger Gesprächspartner angesehen zu werden und sich an der Diskussion sinnvoll beteiligen zu können.

Letzteres gilt auch für den *weiteren Umgang mit den Ergebnissen* der Beteiligung als nächsten kritischen Punkt. In aller Regel haben Beteiligungsverfahren eine beratende Funktion. Die letztliche Entscheidung zum Vorgehen fällt an anderer Stelle, und die entwickelten Ideen bedürfen weiterer Bearbeitung. Eine Umsetzung der Verfahrensergebnisse ist also nicht garantiert. Sie kann gefördert werden, indem das Verfahren selbst mit hoher Qualität und Glaubwürdigkeit (vor allem hinsichtlich einer adäquaten Vertretung aller Interessen) durchgeführt wird und seine Ergebnisse so „Gewicht“ erhalten. Andererseits kann auch der weitere Prozess mit partizipativen Elementen (etwa in Form von „Umsetzungsforen“<sup>24</sup>) versehen werden, was bisher allerdings nur selten geschieht. Solche Aktivitäten erfordern eher Fachwissen und zeitliche Ressourcen, die eher durch organisierte Akteure als durch Einzelpersonen bereitgestellt werden können.

Dies führt zur Frage, *wer eigentlich „die Fahrgastinteressen“ vertritt*. Hier bietet sich eine Unterscheidung an zwischen Interessierten, die sich als Angehörige von Verbänden engagieren, und „Laien“, die ohne Anbindung an eine solche Organisation in Beteiligungsverfahren oder Gremien wie Fahrgastbeiräten mitarbeiten. In der Realität mischen sich die Angehörigen beider Gruppen durchaus, ebenso wie ein Wechsel von der einen zur anderen Gruppe möglich ist. Als Variante des Typs „Verbandsvertreter“ gibt es - allerdings nicht im deutschen ÖV - auch die Möglichkeit, statt zivilgesellschaftlicher Organisationen einen (staatlich bezahlten) Interessensbeauftragten oder -wächter zu institutionalisieren.<sup>25</sup> Bei der Auswahl zwischen diesen Gruppen sind Unterschiede in Pers-

pektive, Kompetenzniveau und Ressourcen zu bedenken. Vereinfacht gesagt bieten „Laien“ eher die genannte „unverfälschte Bürgermeinung“, Verbandsvertreter dagegen ein größeres fachliches Vorwissen und bessere Ressourcen, um sich auch längerfristig zu engagieren.<sup>26</sup>

Abschließend ist speziell für die Beteiligung im Bereich ÖV allerdings daran zu erinnern, dass eine Mitwirkung der Öffentlichkeit oder zivilgesellschaftlicher Organisationen in vielen Fällen nicht formell vorgesehen ist und auch informelle Partizipationsverfahren nicht zur täglichen Praxis gehören.<sup>27</sup> Um so größere Bedeutung kommt daher weiter dem informellen Dialog durch engagierte Einzelpersonen und bürgerschaftliche Initiativen zu.

## 5 Schlussbetrachtung

Was kann ein verkehrspolitisches Engagement bringen? Eine erfolgreiche Einflussnahme auf politische Entscheidungen – sei es „fördernd“, indem zusätzliche Mittel bereitgestellt werden, oder „verhindernd“, wenn Angebotskürzungen zur Diskussion stehen – steht natürlich im Vordergrund. Aber auch wenn Anregungen und Kritik im Einzelfall nicht erfolgreich sind, können sie Öffentlichkeit und Entscheider sensibilisieren und dazu führen, dass Entscheidungen in Zukunft anders getroffen werden oder vorher zumindest eine breitere Diskussion stattfindet.<sup>28</sup> Nicht auszuschließen ist auch, dass erst im Lauf der Zeit ein Umdenken stattfindet und die ursprüngliche Meinung revidiert wird. In solchen Fällen ist zwar eine Erfolgszuweisung schwer, aber das Ziel - wenn auch mit Verzögerung - erreicht.

Bürger- und Verbraucherbeteiligung kann eine Effektivierung von Planungsabläufen auch im öffentlichen Verkehr erreichen. Mit der Anwendung partizipativer Methoden können beispielsweise Probleme identifiziert werden, die ohne eine Beteiligung so nicht zu erkennen sind. Darüber hinaus kann geeignete Beteiligung aber auch die Kreativität der Beteiligten wecken, die zu neuen und unerwarteten Ideen, in anderen Fällen wenigstens zu größerem Verständnis von Planungs-

<sup>24</sup> Reinert (2005)

<sup>25</sup> zu Beauftragten vgl. Hopp (1992), zur institutionalisierten Interessenvertretung im Ausland vgl. Schiefelbusch (1998), Cartledge (2005, 2009), Verbraucherzentrale Bundesverband (2005)

<sup>26</sup> ausführlich dazu vgl. Schiefelbusch (2005a), Schiefelbusch/Fliegel (2006)

<sup>27</sup> vgl. Bodensteiner (2009), S. 179f

<sup>28</sup> Als Beispiel für solche Effekte vgl. Kamphausen (1999); Emmerson (2005).

entscheidungen führen. Schließlich kann Bürger- bzw. Nutzerbeteiligung der Meinung der Betroffenen Stimme und Gewicht geben, wenn unterschiedliche Sichtweisen zur Diskussion stehen.

Beteiligung kann jedoch auch „versanden“, wenn die Rahmenbedingungen nicht stimmen oder sie von vornherein nur ungenügend betrieben wird. Weiter fällt auf, dass eine verbindliche Beteiligung der Öffentlichkeit in der Netz- und Fahrplangestaltung nur in wenigen Fällen existiert. Hauptsächlich im Nahverkehrsplan wird, teils von den ÖPNV-Gesetzen gefordert, teils von den Aufgabenträgern freiwillig organisiert, eine Beteiligung bestimmter Gruppen durchgeführt. Die Gestaltung der Nahverkehrsleistung liegt dagegen grundsätzlich in der Hand der Verkehrsunternehmen, und bei zahlreichen Planungsschritten und Verfahren ist keine Mitwirkung oder Anhörung der Öffentlichkeit vorgesehen.

Jenseits von formellen und informellen Beteiligungsverfahren bietet die politische Ebene weitere Möglichkeiten und Notwendigkeiten der Partizipation – fehlen erstere, kommt der politischen Mitsprache besondere Bedeutung zu. Die Zusammenstellung der Instrumente in Abschnitt 3 macht jedoch ebenso deutlich, dass eine wirksame Interessenvertretung in diesem Bereich doch Fähigkeiten erfordert, die nicht ohne Weiteres jedem Einzelnen zur Verfügung stehen. Projekt- oder themenbezogene Partizipation schaffen daher auch einen „Freiraum“ der einem größeren Kreis die Mitwirkung ermöglicht.

## Literatur

ANON. (2007): „Wissen, mit wem man reden muss.“ Dr. Otto Wiesheu, Vorstand bei der Deutschen Bahn und politikerprobt, vertritt die Interessen des Konzerns in der Welt und sucht nach Verbündeten, in: DB Welt 3/07.

APEL, HEINO (Hg.) (1998): Wege zur Zukunftsfähigkeit – ein Methodenhandbuch, Arbeitshilfen für Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen Nr. 19. Bonn: Stiftung Mitarbeit.

BODENSTEINER, CHRISTIAN (2009): Beteiligung bei der Erstellung eines Nahverkehrsplans (Kap. 4.4.1), in: Schiefelbusch, Martin, Hans-Liudger Dienel (Hg.): Kundeninteressen im öffentlichen Verkehr. Berlin: ESV.

BODENSTEINER, CHRISTIAN, NANCY NEUGEBAUER (2009): Partizipation in der Planung (Kap. 4.3), in: Schiefelbusch, Martin, Hans-Liudger Dienel (Hg.): Kundeninteressen im öffentlichen Verkehr. Berlin: ESV

BURGER, KATRIN (2006): Ein Mann gegen 15 000, in: Die Zeit 17.8.06.

CARTLEDGE, JOHN (2005): Watchdogs. The example of LTUC and the British system of institutionalised representation. Vortrag auf Tagung „Mehr Kunden durch mehr Beteiligung?“, Berlin, 30.Sept 2005.

CARTLEDGE, JOHN (2009): London Travel Watch (Kap. 4.6.5), in: Schiefelbusch, Martin, Hans-Liudger Dienel (Hg.): Kundeninteressen im öffentlichen Verkehr. Berlin: ESV.

EBBERS, LOTHAR (2005): Lobbyarbeit für den öffentlichen Verkehr – worauf kommt es an? Vortrag auf Tagung „Mehr Kunden durch mehr Beteiligung?“ Berlin, 29.9.05 (online: <http://www.bus-rep.de/tagung.html>).

EMMERSON, GARRETT (2005): Can councils learn from anti-road protesters? in: Local Transport Today 29.9.05.

EUROPEAN ACADEMY FOR THE URBAN ENVIRONMENT (EA.UE) (2000): The City in Dialogue, Public participation strategies for urban development in central and eastern European cities, Berlin: Selbstverlag.

FALKEMARK, GUNNAR (1999): Is and ought in Swedish traffic planning, in: Andersson-Skog, Lena, Olle Krantz (Hg): Insti-

tutions in the transport and communications industries. Canton (Mass.): Science history publications.

FÜRST, DIETRICH, FRANK SCHOLLES UND HEIDI SINNING (1998): Partizipative Planung in: [http://www-user.tu-chemnitz.de/~koring/quellen/paedo1/kreativitaets-techniken/ptm\\_part.htm#bezug](http://www-user.tu-chemnitz.de/~koring/quellen/paedo1/kreativitaets-techniken/ptm_part.htm#bezug) (zuletzt Apr. 2007)

HIPPEL, VON, EIKE (2001): Präventiver Verbraucherschutz: Vorbeugen ist besser als Heilen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B24/200.

HIRSCHMAN, ALBERT O (1970): Exit, voice, and loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and states. Cambridge/Mass.: Harvard Univ. Press.

HOPP, HELMUT (1993): Beauftragte in Politik und Verwaltung. Bonn: Stiftung Mitarbeit (Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten, Band 5).

HOWLETT, MICHAEL, M. RAMESH (1995): Studying public policy: policy cycles and policy subsystems. Toronto u.a: Oxford University Press.

JANSEN, HOLGER (2009): Fahrgastverbände in Deutschland (Kap. 4.6.1), in: Schiefelbusch, Martin/Hans-Liudger Dienel (Hg.): Kundeninteressen im öffentlichen Verkehr. Berlin: ESV

KAMPHAUSEN, CARSTEN (1999): Das Marburger Verkehrsforum – Medium verkehrspolitischen Fortschritts? in: Verkehrszeichen 4/98.

KARL, ASTRID: Öffentlicher Verkehr im künftigen Wettbewerb, Berlin 2002: WZB (papers FS II 02-III).

KELLY, JO u.a. (GUIDEMAPS-Konsortium) (2005): Successful transport decision-making, A project management and stakeholder engagement handbook – practice example summaries, Aachen/London (vgl. <http://www.isb.rwth-aachen.de/guidemaps/index.html>).

KLEINFELD, RALF, ULRICH WILLEMS, ANNETTE ZIMMER (2007): Lobbyismus und Verbändeforschung: Eine Einleitung. In: dies. (Hg.): Lobbyismus. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften

KLÜHSPIES, JOHANNES (2001): Psychosoziale Grundlagen für ÖPNV-Konzepte, in: Dieter Apel u.a. (Hg.): Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, Kap. 2.2.3.2. Bonn: Economica.

KLÜHSPIES, JOHANNES (1999): Stadt - Mobilität - Psyche. Mit gefühlsbetonten Verkehrskonzepten die Zukunft urbaner Mobilität gestalten. Basel u.a.: Birkhäuser.

LACKNER, STEFANIE (1999): Neue Verfahren der Bürgerteilhabe, POLIS Nr. 28, Hessische Landeszentrale für politische Bildung (Hg.), Wiesbaden.

LEBORGNE, GUILLAUME (2005): Les lobbies du transport, in: Rail & Transports 23.2.05.

MÜLLER, EDDA (2001): Grundlinien einer modernen Verbraucherpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B24/2001.

REINERT, ADRIAN (2005): Bürger(innen) beteiligung: Dialog, Monolog oder wie? Aktuelle Ansätze und verschiedene Partizipationsmöglichkeiten, Vortrag auf Tagung „Mehr Kunden durch mehr Beteiligung?“ Berlin, 29/30.9.05.

SCHIEFELBUSCH, MARTIN (1998): Fahrgastvertretungen im britischen ÖV, in: Der Nahverkehr 3/1998.

SCHIEFELBUSCH, MARTIN (2005): Das Schweizer Fahrplanverfahren, in: Der Nahverkehr 10/2005.

SCHIEFELBUSCH, MARTIN (2005a): Öffentlicher Verkehr: „Beförderungsfälle“ melden sich zu Wort. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 4/2005.

SCHIEFELBUSCH, MARTIN (2009): Reiseerlebnis und Verkehrswissenschaft – Stationen einer vorsichtigen Annäherung, in: Dick, Michael (Hg.): Mobilität als Tätigkeit: Die Perspektive der Akteure aus sozial- und verhaltenswissenschaftlicher Sicht. Lengerich: Pabst.

SCHIEFELBUSCH, MARTIN, MARTIN FLIEGEL (2006): Fahrgastbeiräte als Ratgeber für Verkehrsunternehmen - Konzepte und Erfahrungen aus Deutschland und Österreich, in: Der Nahverkehr 7-8/2006.

SCHIEFELBUSCH, MARTIN, HANS-LIUD-

GER DIENEL (Hg.) (2009): Kundeninteressen im öffentlichen Verkehr. Berlin: ESV

SCHMITHALS, JENNY (2009): Informelle Partizipationsverfahren (Kap. 4.5), in: Schiefelbusch, Martin, Hans-Liudger Diemel (Hg.): Kundeninteressen im öffentlichen Verkehr. Berlin: ESV

SCHUSTER, ANDREAS (1996): Widerstände bei der Umsetzung von Verkehrskonzepten – Ursachen und Handlungserfordernisse. In: Dieter Apel u.a. (Hg.): Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, Teil 3.2.9.2. Bonn.

TÄNZLER, DENNIS, ALEXANDER SCHULZ u.a. (2005): Nachhaltigkeit und Verbraucherpolitik: Ansätze und Maßnahmen in anderen Ländern. Studie im Auftrag der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung. Berlin (unveröffentlicht).

VERBRAUCHERZENTRALE BUNDESVERBAND (2005): Consumer Watchdogs - eine Option für die liberalisierten Märkte in Deutschland? Berlin: BWV (Schriftenreihe des vzbv zur Verbraucherpolitik 5).

## Siedlungsflächenentwicklung in Städten ohne Wachstum: Wie geht es weiter?

Folgerungen zur Steuerungspraxis und Ausgangspunkte für weitere Forschungen



Dr. Marion Klemme ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung, RWTH Aachen

### Zum Thema

Stadtentwicklung ohne Wachstum – aufgrund von Bevölkerungsverlusten, Strukturwandel und Wirtschaftskrisen sehen sich zahlreiche Städte mit Problemen wie Leerständen im Wohn- und Gewerbebestand, baulichem Verfall, Funktionsverlusten, Abwanderung etc. konfrontiert. Die Dissertation befasst sich mit der Frage, wie sich Steuerungsformen und -verständnisse öffentlicher Akteure in der Siedlungsflächenentwicklung unter Bedingungen des demographischen Wandels verhalten.

Ein zentrales Ziel ist es, Erkenntnisse zur aktuellen kommunalen Steuerungspraxis in »Schrumpfungsräumen« zu gewinnen – fokussiert auf die Frage: Wo werden welche Siedlungsflächen wie entwickelt und warum? Im Schwerpunkt werden Wohnbauflächen und dabei die ganze Breite der öffentlichen Steuerungstätigkeiten in der baulich-räumlichen Entwicklung betrachtet: die Schaffung und Veränderung von Baurechten, den Beitrag zur Bestandsentwicklung inklusive der Nutzung brachliegender Flächen und Baulücken, funktionale und bauliche Aufwertungen usw.

Zudem werden die komplexen Planungs- und Politikkontexte und somit auch Rückkopplungen zwischen verschiedenen Rahmenbedingungen, die Abhängigkeiten und das Zusammenspiel relevanter kommunaler Handlungsfelder sowie raumwirksamer Akteure berücksichtigt.

Mit der Dissertation wird versucht, ein Stück »Steuerungsrealität« zu erfassen und in die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit baulich-räumlichen Steuerungsfragen einzubringen.

Bei dem folgenden Text handelt es sich um einen leicht modifizierten Auszug aus der Dissertation von Marion Klemme (2009): »Stadtentwicklung ohne Wachstum. Zur Praxis kommunaler Siedlungsflächenentwicklung – Empirische Befunde und Folgerungen zu Steuerungsverständnissen und -formen öffentlicher Akteure.« Die Arbeit ist bislang online in der Reihe PT\_Materialien, Band 24, erschienen und als Download unter [www.pt.rwth-aachen.de](http://www.pt.rwth-aachen.de) erhältlich

### Zur Vorgehensweise

Basierend auf einer Literaturlauswertung werden die wesentlichen Ausgangspunkte für die Untersuchung zusammengetragen: Dargestellt werden die grundlegenden Rahmenbedingungen des »Nicht- normativ erwünschten Steuerung, und dem realen Verhalten erkennen. In einem weiteren Schritt wird nach Erklärungen für diese Abweichungen gesucht. Der Blick richtet sich dabei auf

- die Problemwahrnehmung und das Aufgabenverständnis öffentlicher Akteure,
- deren Ziele, Motive und Orientierungen,
- die zur Verfügung stehenden Ressourcen und Instrumente sowie
- das Zusammenspiel der Akteure.

Aus dieser Betrachtung resultieren Hypothesen (siehe Abb. 1) zum Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure in Schrumpfungsräumen. Diese werden in einem weiteren Untersuchungsschritt anhand von umfassenden Fallstudien in sieben Kommunen aus Ost- und Westdeutschland empirisch überprüft.

Für die Fallstudien wurden Städte mit unterschiedlichen demographischen Verläufen und Prognosen ausgewählt (siehe Abb. 2): Arnsberg, Essen, Fürstenwalde/Spree, Halle (Saale), Hilden, Schwerin und Sankt Augustin. Die Untersuchung stützt sich auf die Auswertung von Materialien zu den Kommunen sowie auf Experteninterviews mit lokalen Akteuren aus Verwaltung, Politik, Wohnungswirtschaft etc. Die Fallstudien werden einzeln und im Querschnitt ausgewertet. Anschließend werden die Hypothesen anhand der empirischen Befunde geprüft und die wesentlichen Befunde zusammengefasst.

Im abschließenden Teil der Dissertation werden Folgerungen zur Steuerungspraxis der baulich-räumlichen Entwicklung abgeleitet: Welche Erkenntnisse ergeben sich aus den (empirischen) Befunden für Praxis und Theorie der Siedlungsflächenentwicklung? Welcher Forschungsbedarf wird sichtbar? Dieses Kapitel wird hier (in leicht modifizierter Form) wiedergegeben.

### Untersuchungshypothesen in Schlagworten

#### Beschreibung: Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure (B.1-B.3)

- B.1 Expansive Flächenpolitiken und Ausweisung neuer Wohngebiete
- B.2 Baulich-räumliche Steuerung durch punktuelle Einzelvorhaben
- B.3 Verstärkter Einsatz informeller Instrumente und Arbeitsformen

#### Erklärungen: Mögliche Einflussfaktoren für das Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure (E.1-E.8)

##### Bedeutung von Problemwahrnehmung und Aufgabenverständnis öffentlicher Akteure für die Siedlungsflächenentwicklung

1. Problemwahrnehmung: Fehlende Akzeptanz demographischer Entwicklungen vor Ort
2. Aufgabenverständnis: Anstreben von Einwohnerzugewinnen durch neue Baulandangebote

##### Bedeutung handlungsleitender Ziele, Motive und Orientierungen öffentlicher Akteure für die Siedlungsflächenentwicklung

3. Wachstumsorientierung: Hoffen auf weitere Zuwächse
4. Kommunaler Steuerungsanspruch: Reagieren statt agieren
5. Kurzfristige Ausrichtung der Steuerung: Vernachlässigung von Folgenutzungen und -kosten

##### Bedeutung öffentlicher Steuerungsressourcen und Instrumente für die Siedlungsflächenentwicklung

6. Abnahme kommunaler Ressourcenverfügbarkeit: Verlust an Steuerungsmöglichkeiten

##### Einflüsse von Akteuren und Interdependenzen auf die Siedlungsflächenentwicklung

7. Innerkommunale Interaktionen öffentlicher Akteure: Vernachlässigung baulich-räumlicher Anliegen
8. Raumwirksamer Einfluss privater Akteure: Unterordnung öffentlicher Interessen

Abbildung 1:  
Untersuchungshypothesen  
in Schlagworten

### Sieben Kommunen – drei »Schrumpfungstypen«

1. **Halle (Saale)** und **Schwerin**, die seit den 1990er Jahren abrupt und massiv Bevölkerung verloren haben;
2. **Arnsberg** und **Essen**, die bereits seit mehreren Jahrzehnten langsam, aber kontinuierlich Bevölkerung verlieren. Auch wenn die Prozesse eher schleichend ablaufen, so sind die Einwohnerzahlen im Laufe der Zeit stark gesunken.
3. **Fürstenwalde/Spree**, **Hilden** und **Sankt Augustin** mit derzeit eher »unspektakulären« demographischen Verläufen. Die Bevölkerungsentwicklungen stagnieren oder schrumpfen leicht. Absehbar sind jedoch rückläufige Wachstumserwartungen und vermehrt Bevölkerungsverluste.

Abbildung 2:  
Differenzierung der  
Kommunen nach  
»Schrumpfungstypen«

### Ausgangspunkte: Empirische Befunde aus sieben Kommunen

Die empirischen Befunde aus den sieben Fallstudien lassen keine einfachen, eindimensionalen Zusammenhänge und Erklärungsmuster erkennen. Demographische Rahmenbedingungen sind somit nicht deterministisch hinsichtlich des Steuerungsverhaltens öffentlicher Akteure in der Siedlungsflächenentwicklung: Es gibt nicht zwangsläufig die demographiebedingten Auswirkungen auf das öffentliche Steuerungsverhalten.

Wenn selbst bei ähnlichen Rahmenbedingungen verschiedene Handlungs- und Vorgehensweisen auszumachen sind, so ist weniger von der Steuerungsrealität, sondern mehr von den Steuerungsrealitäten zu sprechen. Und das hat verschiedene Konsequenzen: Einfache Handlungsempfehlungen für die Praxis und Ratschläge, wie öffentliche Akteure denn nun auf demographische Umbrüche in der baulich-räumlichen Steuerung zu reagieren haben, greifen oftmals zu kurz. Sie werden der Komplexität der Einflussfaktoren und den lokalspezifischen Bedingungen (Wahrnehmungen, Akteurskonstellationen o.ä.) teils nicht gerecht. Auch für weitere Forschungen zu dem Themenkomplex ergeben sich entsprechende Differenzierungsbedarfe – z.B. hinsichtlich der involvierten Akteure, deren Interaktionen und den jeweiligen Einflussmöglichkeiten auf die baulich-räumliche Entwicklung.

Im Folgenden werden aus den empirischen Befunden Folgerungen zur Steuerungspraxis der baulich-räumlichen Entwicklung abgeleitet (Kap. 1): Es geht um das Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure unter

Bedingungen des demographischen Wandels – insbesondere ihre vielfältigen Steuerungsformen, ihre spezifischen Wahrnehmungsweisen, ihre handlungsleitenden Ziele und Interessen. Zudem werden die Schnittstellen zur Außenwelt, das Zusammenspiel von Akteuren und verschiedenen politischen Ebenen sowie die Bedeutung von lokalspezifischen Umständen betrachtet: Im Fokus steht der Einfluss dieser Aspekte auf und die Handlungsspielräume von öffentlichen Akteuren auf kommunaler Ebene. Anknüpfend an die Befunde zur Steuerungspraxis werden Ausgangspunkte für weitere Forschungen identifiziert. Hier sticht vor allem der interdisziplinäre Forschungsbedarf hervor (Kap. 2).

### 1 Steuerungspraxis der Siedlungsflächenentwicklung unter Bedingungen des demographischen Wandels

In Abschnitt 1.1 geht es um den Beitrag öffentlicher Akteure zur Siedlungsflächenentwicklung: Auch unter sich ändernden Rahmenbedingungen zeichnet sich eine Beständigkeit der Steuerungsformen und Vorgehensweisen ab. Dabei kommt ein lokalspezifischer Instrumenten-Mix zum Einsatz. Hier kann es bei steigendem demographischen Problemdruck zu punktuellen Neuerungen kommen. Allerdings entfalten nur einzelne, teils subjektiv wahrgenommene Faktoren Handlungsrelevanz. Um die jeweilige Zuschreibung von Bedeutung nachvollziehen zu können, ist das Augenmerk einmal mehr auf die Ziele, Interessen und Orientierungen öffentlicher Akteure zu richten. In Abschnitt 1.2 wird der Blickwinkel noch einmal geweitet – in Richtung Außenwelt der öffentlichen Akteure: Die Entwicklung von Siedlungsflächen ist nur im Wechselspiel von verschiedenen öffentlichen und privaten Akteuren sowie unter Be-

rücksichtigung des lokalspezifischen Steuerungskontextes zu verstehen. Welche Handlungsspielräume bleiben hier den öffentlichen Akteuren?

### 1.1 Öffentliche Akteure und ihr Beitrag zur Siedlungsflächenentwicklung

Ebenso wie in Wachstumsräumen werden auch in Kommunen mit stark sinkenden Bevölkerungszahlen, anhaltenden Strukturproblemen in der Wirtschaft und angespannter Haushaltslage Freiflächen für neue Siedlungen genutzt; Neubau und Um- und Rückbau sowie das Liegenlassen von nicht mehr benötigten Beständen finden gleichzeitig statt. Dieser Prozess hat von jeher Städte geprägt, doch scheinen sich derzeit die Dimensionen zu ändern.

#### 1.1.1 Vorgehensweisen öffentlicher Akteure: Gleichzeitigkeit und Vielfältigkeit der Steuerungsformen

Für viele öffentliche Akteure stellen die zunehmenden Wohnungsleerstände und die Ausweisung neuer Wohnbauflächen keinen Widerspruch dar. Das Bestreben, ein attraktives Angebot an Bauland und Wohnmöglichkeiten zu schaffen, scheint plausibel, doch entbehren Einzelmaßnahmen oftmals einer gesamtstädtisch abgestimmten Standortpolitik. Der Anspruch an und die Bemühungen um eine gesamtstädtische Entwicklungsperspektive gehen auf der Umsetzungsebene im Steuerungsalltag teilweise verloren.

Die konkreten Steuerungsweisen öffentlicher Akteure unterscheiden sich in demographisch schrumpfenden Kommunen. Es wird augenfällig, dass auch bei teils ähnlichen Aufgaben und Rahmenbedingungen verschiedenartige Instrumente und Arbeitsweisen in der Siedlungsentwicklung eingesetzt werden:

- Einige Kommunen starten den Prozess einer FNP-Neuaufstellung, andere wollen genau hierfür weder Zeit noch Geld investieren und konzentrieren sich mehr auf die Fortschreibung des ohnehin benötigten Stadtentwicklungskonzeptes. Während in der einen Kommune bewusst die Zusammenarbeit mit Privaten gesucht wird, zieht man sich andernorts eher zurück und legt Wert auf eine klare Aufgabenteilung zwischen den Akteuren (z.B.

öffentliche Akteure vermehrt im Stadtumbau tätig, Investoren im Neubau aktiv). Manche Kommunen ziehen sich aufgrund fehlender finanzieller Mittel aus dem Marktgeschehen zurück, andere gründen verstärkt kommunale Gesellschaften, um weiter handlungsfähig zu bleiben. Etc.

- Unterschiede gibt es ebenso im kommunalen Boden- oder Flächenmanagement. Begriff und Gegenstand werden nicht einheitlich verstanden: Einmal kann damit eine Institution gemeint sein, in einem anderen Zusammenhang ein einzelnes Instrument und in einem dritten Fall der gesamte Prozess der Flächenentwicklung. Es variieren Umfang, Bedeutung und Reichweite des jeweils sogenannten Flächenmanagements ebenso wie dessen Ziele (Einfluss auf Bodenpreise, Machterhalt, soziale Gerechtigkeit o.a.). Für eine systematische Untersuchung dieses Handlungsfeldes kommt erschwerend hinzu, dass sowohl in Fachbeiträgen als auch in Praxisberichten oft nicht definiert wird, was genau mit Flächenmanagement gemeint ist.
- In den einzelnen Kommunen werden formelle und informelle Instrumente mit unterschiedlichen Schwerpunkten und Häufigkeiten genutzt. Hierbei geht es nicht um eine grundsätzliche Entweder-oder-Frage, sondern um die optimale bzw. machbare Verknüpfung formeller und informeller Arbeitsweisen. Während sich die Vorgehensweisen in einigen Kommunen entsprechend einer eingeübten Routine wiederholen, wird anderenorts das »Handwerkszeug« jeweils fallspezifisch zusammengestellt.

Es ist festzuhalten, dass verschiedene Instrumente und Steuerungsformen der Stadtplanung auch bei sich ändernden Rahmenbedingungen nebeneinander fortbestehen und in der Entwicklung von Siedlungsflächen auf unterschiedliche Weise miteinander verknüpft werden: Auswahl und Kombination scheinen dabei weniger durch demographische Rahmenbedingungen bestimmt zu sein als vielmehr durch die jeweiligen Akteurskonstellationen (z.B. die Präsenz von und das Zusammenspiel zwischen öffentlichen und privaten Akteuren), die Ressourcenverfügbarkeit, die Organisationsstruktur der Verwaltung oder bestimmte Routinen im Steuerungsverhalten. Allen-

falls der Einsatz von Stadtumbau-Instrumenten (gemäß § 171 BauGB) scheint ein Stück weit von demographischen Faktoren, dem demographisch bedingten Problemdruck, abzuhängen (siehe nächster Abschnitt).

### 1.1.2 Beständigkeit gängiger Steuerungsweisen – mit punktuellen Neuerungen bei steigendem Handlungsdruck

Für die kommunale Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung ist ein hohes Maß an Beständigkeit auszumachen. Das gilt mit Blick auf die öffentlichen Akteure für:

- ihr Aufgabenverständnis: Keine der untersuchten Kommunen lässt angesichts der veränderten Rahmenbedingungen einen rigorosen Kurswechsel in der Steuerung erkennen – z.B. weg von einer grundlegenden Wachstumsausrichtung hin zur »Verkleinerung« der Kommune hinsichtlich Einwohnerzahlen, Versorgungsangeboten oder weg von der Siedlungsflächenexpansion hin zur kleinteiligen Quartiersentwicklung. Auch wenn der Bestand (Baulücken schließen, Brachflächen entwickeln, Leerstände beseitigen etc.) als wichtiges Aufgabenfeld wahrgenommen wird, so finden die Aktivitäten öffentlicher Akteure hierzu eher am Rande statt.
- die Handlungsfelder: Auch wenn sich Tendenzen zur stärkeren Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen erkennen lassen, so bleibt das Kerngeschäft, die Bereitstellung von Siedlungsflächen, unangetastet. Allenfalls die Dimensionen der Flächenneuausweisung ändern sich. Ein grundsätzlicher Richtungswechsel hin zu einer qualitativen Bestandsentwicklung konnte in dieser Studie nicht ausgemacht werden.
- die Steuerungsformen: Überdies werden für den Einsatz einzelner Instrumente oder lokalspezifischer Instrumentenbündel Kontinuitäten sichtbar: Einmal eingesetzte und erprobte Instrumente werden beständig genutzt, eingeübte Vorgehensweisen nur vereinzelt geändert. Es gibt Anzeichen dahingehend, dass hier das Kennen der und das Vertrauen in die bisher eingesetzten Abstimmungsgremien und Verfahren bedeutend sind.

- räumliche Schwerpunktsetzungen: Die Steuerungsaktivitäten der öffentlichen Akteure sind auf einzelne Teilausschnitte räumlich begrenzt. Es zeichnet sich ab, dass dieses punktuelle Agieren insbesondere in Nicht-Wachstumsräumen die Gefahr birgt, dass Aktivitätslöcher entstehen: Aufgrund der fehlenden Aussicht auf Rendite in weniger attraktiven Räumen sind hier auch private Akteure weniger tätig.

Bleibt zu ergänzen, dass in demographisch stark und schnell schrumpfenden Städten der Stadtumbau inzwischen eine feste Größe im kommunalen Steuerungsalltag einnimmt. Die Empirie zeigt, dass es hier punktuell zu neuen Steuerungsformen und Organisationsstrukturen kommt – zu ressortübergreifenden Projektgruppen für einzelne Stadtumbaugebiete, Arbeitskreisen zu aktuellen Problemfeldern, Abstimmungsrunden mit beteiligten Akteuren o.ä. Demographische Aspekte scheinen hier durchaus Einfluss zu haben: Je höher der durch demographische Veränderungen bedingte Handlungsdruck (Leerstand, Verfall, in ihrer Existenz bedrohte Wohnungsunternehmen usw.) ist, desto größer sind die Chancen, dass neue Steuerungsformen zu dem vorhandenen Spektrum hinzukommen. Obwohl diese Neuerungen etablierte Verhaltensweisen nicht ersetzen, sondern vielmehr ergänzen: Auch wenn öffentliche Akteure in der Siedlungsflächenentwicklung punktuell neue Schritte gehen (Organisation einzelner Rückbaumaßnahmen, Initiierung von Aufwertungen und Zwischennutzungen im Bestand, Umstrukturierung von Infrastrukturangeboten etc.), wird daneben an »klassischen« Aufgaben und Zielen der Flächenpolitik und etablierten Steuerungsmechanismen festgehalten.

Und selbst im Stadtumbau, der vielerorts als Neuerung angesehen wird, verbleiben klassische städtebauliche Ideen als Handlungsgrundsätze weiter bestehen: z.B. Aufwertung, qualitative städtebauliche Entwicklung oder Pflege des baukulturellen Erbes. Mancherorts scheint es sich beim Stadtumbau weniger um einen Paradigmen- oder Strategiewechsel in der Steuerung (wie seitens vieler Fachleute eingefordert, vgl. Kap. 1.3.3 und 3.5 der Dissertation), sondern mehr um eine Fortführung der Stadterneuerung zu handeln: Punktuelle Aufwertungen und einzelne bauliche Maßnahmen sollen helfen, die Attraktivität eines Stadtteils zu stei-

gern. Wenngleich mancherorts Abrisse in größerem Ausmaß hinzukommen. Dementsprechend halten auch Häußermann et al. (2008, 216f) in ihren Ausführungen zur Stadtpolitik fest: »Damit bewegt sich Planungspolitik trotz der radikal gewandelten Bedingungen der Stadtentwicklung in den gewohnten Bahnen einer vorwiegend baulich-physischen Steuerung.«

Kontinuität und Beständigkeit können nicht nur die Vorgehensweise und die Instrumentenauswahl, sondern auch das grundlegende Engagement der öffentlichen Akteure betreffen: Steuert die Kommune aktiv den Prozessverlauf oder überlässt sie diesen Part dem Investor? Versucht man selber aktiv Hemmnisse des Flächenrecyclings (interessegeleitete Widerstände, ungeklärte Altlastenfragen etc.) zu beseitigen oder nimmt man diese als gegeben und unüberwindbar hin?

Hier gab es bereits erste Hinweise zu den »Wurzeln« der Beständigkeit. Der eher aktive Beitrag oder das mehr passive Abwarten der öffentlichen Akteure scheint zum Teil an bestehende Routinen und Gewohnheiten sowie an lokalspezifische Mentalitäten gekoppelt zu sein. Die Rede war auch von einer bestimmten »Planungskultur«, ohne dass dieser Begriff wirklich greifbar wurde (siehe unten).

Darüber hinaus kann eine persistente Steuerungspraxis auf eine fehlende Zielkontrolle zurückzuführen sein: Die angepeilte Zielerreichung oder die tatsächlichen Effekte einer Vorgehensweise (z.B. via Baulandoffensive Einwohner halten und gewinnen) werden kaum überprüft. Vielmehr werden – der Vermutung folgend, einer adäquaten Strategie nachzugehen – die gleichen Schritte wieder und wieder ausgeführt. Es liegt die Vermutung nahe, dass eine unzureichende Zielüberprüfung eine Säule der Beständigkeit im Steuerungsverhalten ist. Ggf. bestehen hier Potenziale, durch das Offenlegen von Steuerungsergebnissen Veränderungen in der Steuerung auf den Weg zu bringen. Das setzt allerdings voraus, dass das Wissen um die (nicht) adäquate Vorgehensweise in den entscheidenden (politischen) Instanzen gewollt ist. Hier sei zu Bedenken gegeben, dass Nicht-Wissen im Sinne eines bewusst wahrgenommenen Mangels an Wissen auch an bestimmte Interessen geknüpft ist (vgl. Gail 1999). Die-

ser Aspekt ist auch für die folgenden Ausführungen bedeutend.

### **1.1.3 Demographische Rahmenbedingungen: Selektive Wahrnehmungen und Interpretationsvielfalt seitens öffentlicher Akteure**

Der demographische Wandel erfährt eine große Aufmerksamkeit in Medien und Fachöffentlichkeit, was jedoch nicht zwangsläufig bedeutet, dass die steuernden Akteure die damit einhergehenden Veränderungen auch für ihren Raum wahrnehmen und anerkennen. Teils scheint es sogar leichter zu fallen, die Herausforderungen auf einer allgemeinen Ebene mitzudiskutieren, als konkrete Probleme und Aufgaben vor Ort zu verfolgen.

In den Kommunen wird vielfach eine Diskrepanz zwischen der Thematisierung demographischer Veränderungen respektive den daraus resultierenden konkreten Aufgaben und den umsetzungsorientierten Steuerungstätigkeiten ersichtlich. Die Rahmenbedingungen selbst bzw. die Informationen zur und das Wissen um die Bevölkerungsentwicklung sind nicht immer handlungsleitend. Praxisbeispiele zeigen, dass die Wahrnehmung selektiv ist und demographische Rahmenbedingungen unterschiedlich interpretiert werden. Nach Mayntz/Scharpf (1995, 53) ist davon auszugehen, »dass selbständige Akteure mit unterschiedlichen Aufgaben oder Rollenpflichten und unterschiedlichen Interessen auch unterschiedliche Ausschnitte der Wirklichkeit mit unterschiedlicher Aufmerksamkeit wahrnehmen.« Die empirischen Befunde dieser Arbeit belegen diesen Standpunkt: Nicht die Fakten an sich, sondern deren subjektive Wahrnehmung und Deutung sind ausschlaggebend. Und im Überblick über die beteiligten raumwirksamen Akteure wird augenscheinlich, dass verschiedene Handlungsorientierungen und (normative) Entwicklungspräferenzen aufeinander stoßen, wodurch die Ausbildung eines überindividuellen umfassenden Problembewusstseins erschwert wird. Es dominieren einzelne bzw. mit Blick auf die kommunalen Akteure auch sektorale Probleme.

Dieses Muster kann in den Fällen durchbrochen werden, in denen ausgewählte Themen an »wichtige Personen« geknüpft werden. Sprich: Wird die Auseinandersetzung mit dem demographischen Wandel als

politische Chefsache erklärt, so befördert diese Zuordnung ein Stück weit die Berücksichtigung des Themas in verschiedenen Handlungsfeldern.

Fernerhin gelten selektive Wahrnehmungen und Interpretationen nicht nur für demographische Situationen, sondern treffen auch auf weitere Aspekte wie Fragen der Nachnutzung, Berücksichtigung von Folgekosten, Nachhaltigkeitsansprüche oder bestimmte Steuerungsformen zu: Vielfach werden nur die Faktoren wahrgenommen und in die Entscheidungen einbezogen, die geeignet sind, das gängige Steuerungsverhalten und die eingeschlagenen Entwicklungspfade aufrecht zu halten – z.B. werden Kostenaspekte eher bei der Wiedernutzung von Flächen oder Umnutzung von Gebäuden und weniger bei der Siedlungsexpansion zu bedenken gegeben bzw. berücksichtigt. Somit können durch die selektive Wahrnehmung wiederum ein Stück weit die oben beschriebenen Kontinuitäten im Steuerungsverhalten erklärt werden.

Da die Entscheidungsträger zumeist gut über die demographischen Entwicklungen vor Ort informiert sind, ist hier vermutlich weniger von Wissensdefiziten, als vielmehr von Deutungsvariabilitäten auszugehen. Meyer/Schulz-Schaeffer (2005, 1) sprechen in derartigen Fällen von einer »interpretativen Flexibilität«: Die Bedeutung eines Sachverhaltes beruht wiederum auf einer begründungsbedürftigen Deutung (z.B. hinsichtlich Nützlichkeit, Wahrheit, Relevanz). Die eigene Wahrnehmung folgt in Teilen dem, was wir sehen wollen, was wir glauben, was uns nützt. Entsprechend werden Filter wirksam. »Wirklichkeit« hängt vom Betrachter ab und folglich können verschiedene Deutungsmuster ursächlich dafür sein, dass aus der Wahrnehmung und Interpretation ähnlicher Rahmenbedingungen ganz unterschiedliche Konsequenzen für die Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung resultieren.

Dieser Wahrnehmungs- und Interpretationskontext liefert ggf. auch Hinweise zu der Frage, warum die zahlreichen wissenschaftlichen Studien, Expertisen, Gutachten und Modellvorhaben zu Schrumpfung, Stadtumbau, Siedlungsentwicklung und Co. in der Breite der Praxis weitgehend unbeachtet bleiben. Es ist anzunehmen, dass die Politik in der Wissenschaft einen Interessenvertreter bzw. Informanten neben anderen sieht.

Darüber hinaus gibt es zahlreiche weitere Argumente, die für sie relevant sind. Chancen und Möglichkeiten wissenschaftlicher Expertise bleiben so unter Umständen ungenutzt. Wiederum ist auch die Wissenschaft selbst gefragt, sich und ihre Befunde in ihrer Wirkung über die innerwissenschaftlichen Zirkel hinaus nicht zu überschätzen: Während Fachleute aus Verwaltung, Wissenschaft und Beratung von einer Resistenz der politischen Entscheider gegenüber Fakten und wissenschaftlichen Befunden sprechen, ist dieses Verhalten für die politischen Führungskräfte selbst durchaus plausibel – weil kompatibel mit den eigenen Handlungslogiken.

#### 1.1.4 Folgerungen zu Zielen, Interessen und Orientierungen öffentlicher Akteure

*Zu hinterfragen: Verbindlichkeit und Halbwertszeit von Zielen*

Praxisbeispiele geben Anlass nach der Verbindlichkeit der Ziele öffentlicher Akteure in der Siedlungsflächenentwicklung zu fragen. Es ist zu unterscheiden zwischen

- den erklärten Zielen in schriftlich fixierter Form und
- den tatsächlichen Zielen, denen das Steuerungsverhalten entspricht.

Welchen Stellenwert haben konzeptionelle Überlegungen, Entwicklungsleitlinien und Co. im Steuerungsalltag tatsächlich? Die empirischen Befunde lassen erkennen, dass sich die öffentlichen Akteure in ihrer Steuerung teilweise mehr an den erwünschten bzw. erhofften Bevölkerungszahlen und weniger an baulich-räumlichen Absichten oder Aspekten eines nachhaltigen Umgangs mit Grund und Boden – wie sie bspw. den lokalen Entwicklungskonzepten oder lokalen Agenden zu entnehmen sind – orientieren. Die Halbwertszeit einmal verabschiedeter Ziele kann im alltäglichen Planungsgeschäft durchaus variieren. Die Berichte aus der Praxis zeigen, dass die einzelnen Fachplaner diesbezüglich einen transparenten und verbindlichen Orientierungsrahmen vermissen. Gefragt ist eine grundlegende Richtungsbestimmung.

Für weitere Forschungen zum Steuerungskurs öffentlicher Akteure bedeutet die schwache Verbindlichkeit, dass es nicht aus-

reicht, Unterlagen, Konzepte und Pläne zu studieren oder Ratsbeschlüsse zu sichten. Diesbezüglich sind immer auch konkrete Vorhaben und die Absichten der Entscheidungsträger im Steuerungsalltag einzubeziehen.

*Gängiges Grundanliegen: Positive Beeinflussung der Einwohnerzahlen*

Vielerorts wird versucht, über die Siedlungs- und Flächenpolitik ein Stück weit Bevölkerungspolitik zu betreiben. Das Wanderungsverhalten wird als eine mögliche Stellenschraube zur Bevölkerungsentwicklung vor Ort betrachtet: Über das Angebot von Wohnbauland sollen Abwanderung vermieden sowie Zuwanderung gefördert werden – teilweise unter Aufgabe anderer kommunaler Ziele und ungeachtet möglicher Folgekosten und langfristiger Nutzungsfragen. In Konsequenz wird das Wohnbaulandangebot an der unterstellten bzw. erhofften Nachfrage ausgerichtet; sie orientiert sich hinsichtlich Form, Größe und Lage an den vermeintlichen Wohnwünschen möglicher Interessenten. Dabei gilt es, mit Blick auf die zunehmende regionale Konkurrenz um Einwohner, vielen potenziellen Nachfragern innerhalb der eigenen Kommune gerecht zu werden. Die prognostizierte mittel- und langfristige Bevölkerungsabnahme wird in diesem Kontext wenig berücksichtigt. Statt dessen wird mit dem Ziel maximale Marktanteile abzuschöpfen, versucht, viele verschiedene Lagen anzubieten. In Folge gibt es in der Steuerungspraxis kein Entweder-oder, sondern nur Innen- und Außenentwicklung. Angesichts dieser Tatsache werden es allgemeine und unverbindliche Forderungen nach einer stärkeren Innenentwicklung der Kommunen weiterhin schwer haben.

Im Wettbewerb um Einwohner und Arbeitskräfte wird es zukünftig mehr und mehr Verlierer geben, da bedingt durch den demographischen Wandel die Grundgesamtheit der mobilen, wanderungswilligen Menschen geringer wird. Eine diesbezüglich anhaltende Verdrängungshaltung bzw. Entwicklungssillusion sowie ein trotziges Bestehen auf etablierte Steuerungsmuster können zu einem kostspieligen Unterfangen werden.

*Ausdifferenzierung der Nachfrage im Blick? Empirische Analysen unentbehrlich*

In einigen Kommunen wird im Rahmen einer angestrebten Nachfrageorientierung das Nachfrage- und Wanderungsverhalten der (kommunalen bzw. regionalen) Einwohnerschaft untersucht. Allerdings ist das nicht durchgängig der Fall. Wohnwünsche und Wanderungsmotive sind weitaus differenzierter zu betrachten als dieses in der Praxis zum Teil gehandhabt wird. So ist z.B. das Bild von der einkommenssicheren Kleinfamilie auf der Suche nach dem Einfamilienhaus im Grünen längst zu relativieren, wie verschiedene Wanderungsmotivuntersuchungen belegen (vgl. BMVBS/BBR 2007; Jeschke 2004). Eine genaue Kenntnis dieser Faktoren ist notwendig, wenn Siedlungs politik tatsächlich zielgruppenorientiert gestaltet werden soll. Die Kommunen sind gefragt, das Nachfrageverhalten nach Wohnungen und Wohnbauland quantitativ und qualitativ zu erfassen: Aspekte der Standortwahl und räumlichen Mobilität, Wohn- und Wohnumfeldpräferenzen sowie Bewertungsmaßstäbe usw. Als Anregung können hier z.B. die vielfältigen kommunalen Tätigkeiten zum Bereich »Wohnen« der Stadt Dortmund (siehe <http://dev.wohnungswesen.-dortmund.de>) oder die differenzierten Analysen der Wfa zu den kommunalen wie regionalen Wohnungsmärkten Nordrhein-Westfalens (<http://www.wfa-nrw.de/>) dienen.

Praxisbeispiele zeigen, wie wichtig die Einbeziehung kleinräumiger Bevölkerungsprognosen sowie quantitativer und qualitativer Nachfrageaspekte für langfristig erfolgreiche Stadtentwicklungsprozesse sind. Das gilt insbesondere hinsichtlich der »Re-Urbaniten«: Der auch durch kommunale Akteure oftmals beschworene »Trend zurück in die Stadt« ist kein Selbstläufer – er bedarf attraktiver Angebote für einzelne Nachfragergruppen. Zu diesem Zweck ist genau zu sondieren, unter welchen Voraussetzungen potenzielle Neubürger in ein innerstädtisches Gebiet ziehen würden. Es gilt, sich in der baulich-räumlichen Stadtentwicklung den belegten lokalspezifischen und nicht den vermuteten Realitäten zu widmen. Ggf. können so auch Fehlplanungen wie überdimensionierte Neubaugebiete oder aufwändige Sanierungen von Gebäuden, die keiner mehr bezieht, vermieden werden.

*Geringe Gewichtung von Kosten- und Nutzeninteressen in der Praxis*

Ein Richtungswechsel weg von der baulichen Expansion scheint auch mit Blick auf die kommunale Finanzmisere erstrebenswert. Naheliegender wäre es, wenn die fiskalischen Interessen der Kommunen zu einer kompakten und dichten Siedlungsentwicklung führten. Doch die Tatsache, dass eine räumlich dichte Stadt auch eine kostengünstige Stadt sein kann (vgl. Kap. 3.2.1 der Dissertation), schlägt sich nicht im Steuerungshandeln nieder: Wirtschaftlichen Kosten- und Nutzenaspekten kommt keine zentrale Entscheidungsrelevanz zu. Ursachen können sein, dass

- Informationen zu den fiskalischen Auswirkungen einzelner Vorhaben und der gesamtstädtischen Siedlungsentwicklung nicht vorliegen;
- Kosten- und Nutzenaspekte nur ein Aspekt unter vielen sind – in einem Mix von Interessen und Motiven öffentlicher Akteure – und andere handlungsleitende Gesichtspunkte fiskalische Argumente relativieren;
- das Bestreben, einzelne (hier z.B. ökonomische) Facetten des Abwägungsprozesses transparent und wirkungsvoll werden zu lassen von politischen Entscheidungsträgern nicht gewollt ist;
- sich die (Folge-)Kosten nicht bei den entsprechenden Entscheidungsträgern und Verursachern niederschlagen;
- diese Aspekte im Zusammenspiel einer Vielzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Interessen auf der Strecke bleiben (siehe Kap. 1.2).

Es zeichnet sich weiterhin das Erfordernis ab, die fiskalischen Auswirkungen baulich-räumlicher Entscheidungen transparent zu machen und kommunale Akteure für eine kostenbewusste Siedlungsflächenentwicklung zu sensibilisieren (vgl. [www.lean2.de](http://www.lean2.de)). Die Einführung des »Neuen kommunalen Finanzmanagements« (NKF) kann diesbezüglich ggf. ein Umdenken bewirken, da zum einen der Überblick über kommunale Vermögen, Schulden etc. verbessert wird, zum anderen die Begründungsnotwendigkeit hinsichtlich des Ressourcenverbrauchs ggf. zunehmen wird.

Die geringe Bedeutung der Kostenaspekte verwundert ein wenig, da gleichzeitig quer

durch die Gemeinden die miserable Finanzlage (bei gleichzeitig zunehmenden Aufgaben) beklagt wird. Hier wäre wiederum einmal zu prüfen, wie die derzeitige innerkommunale Mittelverteilung (zwischen und innerhalb der Ressorts und Abteilungen) aussieht und welche Prioritäten dort gesetzt werden. Statt lediglich Einnahmedefizite zu beklagen, sollten verstärkt auch Ausgabenprioritäten und Verteilungsmuster überdacht werden.

#### *Denken in Wachstumskategorien und Fixierung auf Wachstumssegmente*

Die Wachstumsorientierung öffentlicher Akteure ist ungebrochen und bestimmt die Bewertungs- und Entscheidungsmaßstäbe sowie das Handeln öffentlicher Akteure. Eine »Stadtentwicklung ohne Wachstum« scheint vor allem für viele politische Akteure nicht vorstellbar zu sein und so wird in Schrumpfungsräumen eine Problemlösung durch Wachstum angestrebt.

Zukunftsperspektiven und (Stadt-)Entwicklung werden oft mit Wachstum und im Falle der Siedlungsentwicklung mit Flächenexpansion und Neubauvorhaben gleich gesetzt. Eine Folge daraus kann sein, dass bestehende Siedlungsflächenreserven auch bei stetig sinkender Nachfrage nicht aufgegeben, sondern für ersehnte Wachstumszeiten gesichert werden. Mit der Hoffnung auf baldiges Wachstum ist oftmals auch die Erwartung verbunden, dass zukünftig mehr Mittel zur Problemlösung zur Verfügung stehen. Eine Konsequenz kann sein, baulich-räumliche Aufgaben in die Zukunft zu verschieben, statt direkt nach alternativen Herangehensweisen zu suchen.

Die Persistenz einer wachstumsorientierten Steuerungspraxis scheint u.a. durch konjunkturelle Zwischenhochs (hier: Anziehen der Konjunktur in 2007) genährt zu werden: Sobald Wachstum absehbar ist (sei es in einer einzelnen Wirtschaftssparte oder allgemeine Konjunkturaussichten betreffend) oder sich negative Entwicklungen etwas abschwächen, wird oftmals eine »Alles-wird-gut-Mentalität« sichtbar: Wenn aktuelle Anlässe alte Strategien zu begünstigen scheinen, bedient man sich dieser und demographische Faktoren treten in den Hintergrund. Einzelne Akteure verharren in gewohnten Denkmustern – unabhängig

vom Ausmaß der demographischen Schrumpfung.

In Folge der steten Wachstumsausrichtung kann auch das Aufgabenverständnis recht eindimensional ausfallen: Ein Beispiel dafür ist die Fixierung auf den Neubau seniorengerechter Wohnobjekte für Angehörige der (gehobenen) Mittelschicht. Hier stellt sich die Frage, wer sich die entsprechenden Wohnformen, Dienstleistungen und Services in Schrumpfräumen tatsächlich leisten kann. Vor allem in ostdeutschen Städten wird für die Zukunft mit einem drastischen Anstieg der Anzahl finanzschwacher Rentner gerechnet. Eine Vielzahl weiterer Aufgaben zeichnet sich ab: Herausforderungen, die nicht durch Neubau zu bewältigen sind und durch die sich kaum neue Marktpotenziale und Wachstumssegmente erschließen lassen. Beispielsweise ist absehbar, dass die Nachfrage nach kleinen Wohnungen niedrigster Preissegmente stark ansteigen wird. Ein Thema, das seitens der öffentlichen Akteure derzeit eher wenig Aufmerksamkeit erfährt.

Ähnlich eindimensional sind mancherorts die Sichtweisen auf die Prozesse zur Eigentumsbildung gelagert: Es ist im Interesse öffentlicher Akteure, die Eigentumsbildung und vor allem den Bau von Eigenheimen vor Ort zu steigern. So weit so gut. Doch werden dabei teilweise pauschal einzelne Wachstumsgrößen zugrunde gelegt – ohne zu bedenken, ob vor Ort überhaupt die grundlegenden Voraussetzungen erfüllt sind, die tatsächlich zu mehr Wohnflächenkonsum führen: Einkommen und Kaufkraft, Erschwinglichkeit von Eigentum, Arbeitsplatzsicherheit etc. (vgl. auch Jochimsen 2007). Hierzu bedarf es genauer Untersuchungen der lokalen Situation.

Dieses Beispiel veranschaulicht, dass Zusammenhänge auf gesamtstädtischer Ebene aus dem Blick geraten können. Jedoch ist zu ergänzen, dass in den Stadtumbaugebieten der stark schrumpfenden Städte demographische und baulich-räumliche Aspekte durchaus im Zusammenhang betrachtet werden. So gibt es bspw. räumliche Schwerpunktsetzungen der kommunalen Steuerungsaktivitäten, die anhand vielschichtiger Kriterien ausgerichtet werden: dem Ausmaß des Leerstandes, dem Gebäudenzustand, der quantitativen Bevölkerungsentwicklung, der Altersstruktur, der funktionalen Bedeutung eines Raumausschnitts

usw. Dies scheint ein Schritt in Richtung der in der Fachwelt formulierten aktuellen Handlungsanforderungen (vgl. Kap. 1.3 der Dissertation) zu sein, auch wenn er in der Umsetzung bislang nur punktuell gegangen wird.

## **1.2 Öffentliche Akteure und ihre Schnittstellen zur Außenwelt: Zusammenspiel von Akteuren, politischen Ebenen und lokalspezifischen Umständen**

Der demographische Wandel mit seinen lokalspezifischen Facetten bietet wichtige Erklärungsmomente für räumliche Entwicklungen wie die Zunahme von Leerständen, dem Verfall von Gebäuden, Entdichtungen o.ä. Doch kommt es nicht nur auf die Rahmenbedingungen selbst, sondern auch auf den Umgang mit diesen an. Dementsprechend sind die raumwirksamen Akteure und ihr Zusammenspiel in den Blick zu nehmen.

### **1.2.1 Raumwirksame Akteure: Differenzierungsbedarf**

Die Entwicklung von Siedlungsflächen ist als sozialer Prozess zu verstehen, der an bestimmte Machtressourcen bzw. -verhältnisse der Akteure bzw. Akteursgruppen gekoppelt ist. Um die Interdependenzen und Interaktionen adäquat erfassen zu können, sind die Akteure differenziert zu betrachten: Wer wirkt wie, mit welchen Interessen und Mitteln an Planungs- und Entscheidungsprozessen mit? Sollen auf diese Frage differenzierte Antworten folgen, kann weder a) von den öffentlichen noch b) von den privaten Akteuren gesprochen werden.

Zu a) öffentliche Akteure: Den empirischen Befunden zufolge ist nicht davon auszugehen, dass es die Kommune gibt, deren Einheiten uneingeschränkt an einem Strang ziehen:

1. Es bestehen Diskrepanzen zwischen administrativen und politischen Akteuren: Die Politik scheint sich teilweise stark an Wähler- und privatwirtschaftlichen Einzelinteressen und im Gegensatz zur Verwaltung weniger an Fach- und Sachargumenten und realen (hier: demographischen) Entwicklungen zu orientieren.

2. Es gibt Zielkonflikte zwischen einzelnen Ressorts, also den verschiedenen raumwirkenden Einheiten wie Liegenschaften, Kämmerei, Planung, Wirtschaftsförderung etc. Das kann dazu führen, dass Vorhaben verfolgt werden, die nicht im Einklang miteinander stehen oder die den Anliegen einzelner Ressorts zuwiderlaufen.

3. Zu der Rolle der Kommune als hoheitliche Steuerinstanz kommt ihre Rolle als Marktteilnehmerin hinzu, die wiederum mit verschiedenen Einrichtungen (z.B. eigenen Gesellschaften und Betrieben) und in unterschiedlichen Rollen agiert.

Die gegenseitigen Einflussnahmen und Rückkopplungen zwischen den kommunalen Instanzen prägen den Umgang mit Siedlungsflächen unter Schrumpfbedingungen. Dabei ist es u.a. erheblich, dass die Akteure verschiedene Nutzungs- und Verwertungsinteressen an Grund und Boden haben:

- Diese können zu verschiedenen Handlungslogiken und Steuerungsweisen führen. Bei einer steigenden Anzahl an kommunalen Akteuren (z.B. viele Eigenbetriebe und -gesellschaften) wird es umso schwieriger, sich auf gemeinsame Ziele zu verständigen und an einem Strang zu ziehen – v.a. dann, wenn es keine entsprechenden Abstimmungsgremien oder -modalitäten gibt.
- Diese können in den Entscheidungsprozessen unterschiedlich gewichtet werden. Baulich-räumliche Ziele werden anderen Interessen vielfach nachgeordnet. Allerdings kann die Instrumentalisierung der Bodenpolitik für wirtschafts-, arbeitsmarktpolitische oder haushälterische Zwecke in einer ineffizienten Baulandentwicklung resultieren. Ebenso die Tatsache, dass Flächenpolitik teilweise als Erhaltungspolitik für Infrastrukturen fungiert: Bspw. wird in Kommunen, die erst zukünftig stärker schrumpfen, versucht, vorhandene Infrastrukturen in peripheren Lagen durch weitere Wohngebietsausweisungen möglichst lange am Leben zu halten. Indes werden durch diese strukturkonservierende Haltung ggf. Chancen einer frühzeitigen Reorganisation (z.B. temporär-mobile Ansätze, Erhöhung der Erreichbarkeit, Umbau, Verkleinerungen etc., siehe auch BMVBS/BBR 2006, 81-85) versäumt.

Zu b) private Akteure: Die Entwicklung von Siedlungsflächen ist nicht nur als Ausdruck politisch-planerischer Steuerung, sondern als Resultat der Präferenzen vieler Akteure anzusehen. Demzufolge ist es auch für die Steuerungstätigkeiten und das strategische Vorgehen öffentlicher Vertreter unerlässlich, die relevanten Personen, ihre Interessen und Vorgehensweisen zu kennen. Es ist genau zu unterscheiden, welcher Einfluss jeweils von den Eigentümern, Investoren, Geldgebern, Nachfragern, Nutzern, Interessenverbänden, Lobbyisten usw. ausgeht – in Abhängigkeit von ihren Interessen, Ressourcen oder Verbindungen zu anderen Akteuren. Diese Diversität impliziert für öffentliche Akteure die Notwendigkeit, in ihrem Steuerungsverhalten flexibel zu sein. Ganz deutlich zeigt sich das bspw. im Stadtumbau: In Abhängigkeit von den Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit den Eigentümern sind mal informelle (z.B. Vereinbarungen), mal formelle (z.B. Sicherungssatzung) Vorgehensweisen gefragt.

Die Akteurskonstellationen sehen von Ort zu Ort verschieden aus, auch wenn sich einige Übereinstimmungen abzeichnen:

- Grundstücks- sowie Immobilienbesitzer/-eigentümer nehmen unbestritten eine zentrale Rolle für die Siedlungsentwicklung ein. Ist die Kommune selber im Besitz von (größeren) Flächen, kann sie dadurch ggf. den Einfluss »von außen« minimieren.
- Für den weiteren Umgang mit dem Bestand sind sowohl größere Wohnungsunternehmen (z.B. mit einem großen Bestand in Großwohnsiedlungen) als auch eine Vielzahl an Kleineigentümern (z.B. im Altbaubestand) wesentlich. Diese verfolgen allerdings je nach individueller Situation ganz unterschiedliche Interessen (abreißen, (teil-)modernisieren, zumauern, nichts tun, expandieren, umnutzen usw.), so dass auch hier nicht von einer homogenen Akteursgruppe die Rede sein kann. Am Ehesten können öffentliche Akteure auf die Aktivitäten kommunaler Wohnungsunternehmen Einfluss nehmen (über den Aufsichtsrat), obschon auch diese Betriebe eigenständig und betriebswirtschaftlich orientiert agieren. Mit dem Verkauf städtischer Wohnungsunternehmen geht für die Kommune ein wichtiger Partner in der baulich-räumlichen Entwicklung verloren.

- Bürgerinnen und Bürger beeinflussen weniger offensichtlich, sondern mehr indirekt in ihrer Rolle als (kommunalpolitischer) Wähler und Nachfrager von Wohnraum bzw. Baugrund die Entwicklung von Siedlungsflächen. Die Kommunalpolitik ist bemüht, den (vermuteten) Präferenzen gerecht zu werden, so dass der indirekte Einfluss durchaus erheblich ausfallen kann.

Die für die Siedlungsflächenentwicklung relevanten Akteure handeln nicht als Einheit. Die einzelnen Akteure treffen jeweils für sich – ihrer eigenen Logik entsprechend – naheliegende Entscheidungen. In der Verknüpfung aller Entscheidungen ergibt sich jedoch eine Gesamtwirkung, die für die Siedlungsflächenentwicklung des betroffenen Raumes ggf. von Nachteil ist (z.B. hoher Flächenverbrauch oder Leerstand). Es entsteht ein komplexes Reaktionsgefüge ohne zentrale Steuerungseinheit. Dieses Zusammenwirken gezielt zu verändern (z.B. in Richtung 30-ha-Ziel) scheint schwierig: Wird Siedlungsflächenentwicklung durch eine Governance-Perspektive betrachtet, so ist es naheliegend, dass Überlegungen zu einer optimalen baulich-räumlichen Gestaltung in der Kommune dann ins Leere laufen, wenn es sich um vage normative Vorstellungen oder allgemein formulierte Handlungsempfehlungen oder Leitbilder handeln, die weder die relevanten Akteure noch deren Interaktionen berücksichtigen. Für die Praxis bedeutet das, dass (Siedlungs-)Strategien von vornherein gemeinsam mit den relevanten Akteuren zu entwickeln sind.

Und mit Blick über den kommunalen Tellerrand hinaus kann ebenso – und das ist keine neue Erkenntnis, eher eine erneute Bestätigung – der ungebrochene Wettbewerb um Einwohner lediglich im Rahmen interkommunaler und regionaler Abstimmungen zwischen den Kommunen durchbrochen werden, z.B. durch verbindliche Absprachen oder ein integriertes regionales Flächemanagement. Allerdings lassen die vorliegenden Befunde nicht erkennen, dass diese Denk- und Vorgehensweise bereits Konjunktur erfährt. Positiv ausgedrückt: Es bestehen für die Zukunft noch Potenziale, interkommunale Arbeitsformen auszubauen.

### 1.2.2 Öffentliche Akteure im Zusammenspiel mit anderen: Eigene Ziele im Blick – Interaktionen (mit-)gestalten

Wenn derart viele Interessen in der Siedlungsentwicklung aufeinander treffen und diese mal direkt, mal indirekt prägen, bleibt zu fragen, welche Optionen den öffentlichen Akteuren bleiben, eigene Ziele zu verfolgen und umzusetzen. Erst einmal ist festzuhalten, dass die öffentlichen Akteure ihre eigenen Steuerungsmöglichkeiten recht verschiedenen wahrnehmen:

- Einzelne öffentliche Akteure schätzen ihre Steuerungsmöglichkeiten als recht hoch ein – maßgebend seien die kommunale Planungshoheit und die Möglichkeiten zur Rechtsprechung, die allein der Kommune vorbehalten sind.
- Andere gehen indessen von geringen öffentlichen Gestaltungsspielräumen aus. Sie sehen bei den privaten Akteuren die größten Einflussmöglichkeiten – v.a. bei den Eigentümern und Investoren.
- Eine dritte Sichtweise relativiert die grundsätzlichen Reichweiten hoheitlicher und privater Einflussnahmen: Die Entwicklung von Siedlungsflächen würde vielmehr durch Aushandlungsprozesse und Kompromisse unter den Beteiligten geprägt. Und hier sind vor allem Verhandlungsgeschick sowie der Wille und die Fähigkeit zum strategischen Agieren seitens der öffentlichen Akteure entscheidend.

Grundsätzlich haben die öffentlichen Akteure die Möglichkeit, selber aktiv zu werden oder auf die Initiativen von anderen zu reagieren. Die Tendenz öffentlicher Akteure vermehrt zu agieren oder zu reagieren, hängt dabei nicht allein von äußeren Impulsen wie Investitionsabsichten bzw. dem Ausbleiben von Anfragen ab, sondern von dem Zusammenspiel verschiedener Faktoren – u.a. den lokalen Mentalitäten, der Planungskultur oder den Charakteristika einzelner Akteure. An diese Gegebenheiten können bestimmte Eigenschaften gekoppelt sein, wie ein hoher Aktivitätsgrad, eine ausgeprägte Verfahrenskreativität oder eine selbstbewusste Eigenvermarktung öffentlicher Akteure.

Praxisbeispiele zeigen, dass für die Berücksichtigung der eigenen kommunalen Ziele

der eher aktive oder reaktive Umgang mit Planungsaufgaben seitens der öffentlichen Akteure nicht erheblich ist. Vielmehr ist entscheidend, dass sich die Akteure aus kommunaler Verwaltung und Politik grundsätzlich auf Ziele verständigen und diese in Aushandlungsprozessen untereinander sowie mit Dritten konsequent und zielbewusst verfolgen. Hier wurden in der Praxis Defizite offenkundig: Fehlen eigene Ziele für die Siedlungsflächenentwicklung, so kann es auch kaum zu einer strategischen Ausrichtung des kommunalen Steuerungshandelns kommen. Indes zeigen einzelne Beispiele, dass – gibt es eine abgestimmte strategische Orientierung, einen gemeinsamen »roten Faden« – viele anstrengende Diskussionen zu Einzelfällen überflüssig werden.

Standhaft eigene baulich-räumliche Ziele zu verfolgen, impliziert weitere Notwendigkeiten im Steuerungshandeln: Z.B. Grenzen setzen – selbst wenn es nach außen teilweise nur schwer zu vermitteln ist, dass dieses auch ein Teil des öffentlichen Steuerungsbeitrages ist. Zudem sind Mut und Risikobereitschaft gefragt. Das kann heißen: »Nicht nehmen was kommt«, sondern ggf. eine Fläche auch einmal liegen lassen und auf einen anderen, »besseren« Investor warten. Das fällt sicher nicht immer leicht, gilt es aber auszuhalten.

Darüber hinaus scheint es für die öffentlichen Akteure – nicht zuletzt wegen der Mittelknappheit – immer wichtiger zu werden, die Absichten anderer Akteure für eigene Zwecke (mit )zunutzen. So war aus einer Verwaltung zu hören: »Die Stadt lebt, verändert sich ständig. Da darf man sich nicht gegen wehren, das muss man akzeptieren und versuchen, in seine eigenen Strategien aufzunehmen.« Voraussetzung einmal mehr: Es existieren eigene Ziele, eigene Strategien. Ferner gilt es, als öffentlicher Akteur gut vorbereitet zu sein: Verschiedene Beispiele zeigen, dass es sich lohnt, mögliche lokale Entwicklungen bereits »im Voraus« zu denken, um im richtigen Moment agieren bzw. reagieren zu können. Das kann bspw. bedeuten, Impulse von außen zu kanalisieren, mit eigenen Inhalten anzureichern oder auch umzulenken oder auszubremsen.

Dennoch scheinen die Chancen öffentlicher Akteure, Private zur Zusammenarbeit zu gewinnen, aufgrund der schwierigen Rah-

menbedingungen (geringe Renditemöglichkeiten, weniger Nachfrage, geringere Kaufkraft usw.) in demographisch und wirtschaftlich schrumpfenden Räumen schlechter zu sein als in Wachstumsräumen. Gerade unter diesen Umständen ist eine Rahmen gebende Instanz wichtig, die relevante Akteure identifiziert und aktiviert, die versucht, verschiedene Akteure und deren Aktivitäten zu verbinden und gemeinsame Aktionen zu initiieren. Diese Vernetzungen können mehr als punktuelle Zufallsprodukte sein, wenn dem Zufall hier auf die Sprünge geholfen wird: Es ist gezielt zu prüfen, inwiefern sich verschiedene Handlungsziele miteinander verbinden lassen. Diese Schnittstellengestaltung wahrzunehmen und gute Rahmenbedingungen für Kooperationen zu schaffen, bietet öffentlichen Akteuren ggf. indirekte Steuerungsmöglichkeiten. Das setzt allerdings voraus, diese zeit- und arbeitsintensive Aktivität mit entsprechenden Ressourcen auszustatten und eine entsprechende Prioritätensetzung in der internen Mittelvergabe vorzunehmen. Ebenso ist für eine adäquate Qualifikation der Mitarbeiter Sorge zu tragen: Aushandlung, Verhandlungsführung und Koordination benötigen andere Kompetenzen als B-Pläne zu erstellen.

### 1.2.3 Politische Leitideen und fiskalische Anreize auf Bundes- und Landesebenen

Auch wenn der Einfluss übergeordneter politischer Ebenen (EU, Bund, Länder) auf die kommunale Siedlungsflächenentwicklung in dieser Untersuchung nur am Rande mitbetrachtet wurde, so lassen sich dennoch einige Schlüsse ziehen:

#### a) Bedeutung bundespolitischer Leitideen und Zielvorgaben für die kommunale Praxis

Für die Untersuchung der kommunalen Siedlungsflächenentwicklung war besonders das »30-ha-Ziel« der Bundesregierung relevant. Die empirischen Befunde zeigen, dass auf kommunaler Ebene zumeist von einer grundlegenden quantitativen Begrenzung des Wohnbaugrundes abgesehen wird. Welche Erklärungen gibt es für diese Sicht- und Handlungsweise?

- Das Flächensparziel konfliktiert mit den wachstumsorientierten Interessen kommunaler Entscheidungsträger.

- Die 30-ha-Vorgaben des Bundes knüpfen nicht an den Realitäten auf kommunaler Ebene an; die Lebenswelten und Handlungslogiken der kommunalen Akteure werden bei dieser parametrischen Zielsetzung außer Acht gelassen. Für die kommunalen Akteure sind jedoch in erster Linie die eigenen Anliegen (siehe oben) maßgeblich für das Steuerungshandeln. Und nur soweit es der durch eigene Interessen und Ziele vorgegebene Rahmen zulässt, wird letztendlich sparsam mit Grund und Boden umgegangen.
- Die bundespolitischen Leitziele sind unscharf, z.B. hinsichtlich der konkreten Zuständigkeiten und Realisierungsmöglichkeiten. Die Vorgaben und Empfehlungen bleiben unverbindlich und werden zudem nicht zielgruppenspezifisch formuliert und adressiert. Die qualitativen Aspekte und Zugewinne (Attraktivität, Lebensqualität) werden kaum hervorgehoben.<sup>1</sup> Erschwerend kommt hinzu, dass eine eindeutige personelle Verantwortlichkeit für den sparsamen Umgang mit Boden auf den politischen Ebenen von Kommune und Region fehlt. Eine Verantwortungslücke tut sich auf. Dementsprechend schwierig ist es für übergeordnete Ebenen, eine Zielgruppenaffinität herzustellen.
- Auf kommunaler Ebene fehlen Anreize, bundespolitische Leitziele in der kommunalen Planung aufzunehmen und umzusetzen. Solange es sich nicht in irgendeiner Form lohnt – sprich für öffentliche Akteure lukrativ wird, Flächen zu erhalten – scheinen diese Leitziele weitgehend unbeachtet zu bleiben. Entsprechende fiskalische Anreize und Sanktionen werden in der Fachdebatte seit langem diskutiert, harren jedoch der Realisierung. Als da wären zu nennen: Grundsteuerbefreiung des kommunalen Zwischenerwerbs von Brachen; Ausrichtung von Städtebau-, Wirtschafts- und Regionalförderung sowie der Gemeindeverkehrsfinanzierung und der Bundesverkehrswegeplanung an verbindlichen flächensparenden Vorgaben; Abgaben auf nichtintegrierte Neuerschließungsmaßnahmen, Begründungs-

und Rückbauverpflichtung für Bauen im Außenbereich, verpflichtendes kommunales Flächenhaushaltsmanagement usw. (ausführlich siehe Bachmann 2005, 2; Jörissen/Coenen 2007).

#### *b) Einfluss von Bundes- und Landesförderungen auf kommunale Steuerung*

Wie in Kap. 1.3.1 und 3.3.1 der Dissertation ausgeführt wurde, gibt es zahlreiche Förderprogramme und Maßnahmen von Bund und Ländern, die darauf abzielen, den sparsamen Umgang mit Grund und Boden sowie eine Stadtentwicklung unter veränderten Rahmenbedingungen voranzutreiben. Diese übergeordneten (nationalen, supranationalen) Ressourcenzuweisungen bestimmen maßgeblich die Handlungsfähigkeit der Akteure auf kommunaler Ebene mit. Die Abhängigkeit von Fördertöpfen scheint vielerorts zuzunehmen, so dass sich kommunale Akteure durchaus an den Programmvorgaben von Landes- und Bundesebene orientieren. Allerdings scheint es sich hierbei mehr um punktuelle bzw. oberflächliche Anpassungen und weniger um einen tatsächlichen Richtungswechsel zu handeln. Es ist weiterhin von »policy follows resources« (vgl. Selle 2005, 291) auszugehen, da in erster Linie die Mobilisierung öffentlicher Gelder und weniger die inhaltliche Neuerung im Mittelpunkt des Handelns steht. Sprich: Schrumpfung oder Flächen sparen wird dort ein Thema, wo es entsprechende Mittel dafür gibt. In Folge dieser nur punktuellen Ausrichtung auf benannte Ziele kann es vor Ort zu einer Gleichzeitigkeit von Maßnahmen kommen, die in ihren Zielen widersprüchlich sind (Steuerungsalltag vs. Förderprojekte). Hier wäre wünschenswert, dass die Fördermittelvergabe eine Abstimmung der kommunalen Steuerungsaktivitäten in der Breite mitberücksichtigt und zudem selbst stärker integrativ ausgerichtet wird.

#### *c) Verschärfung des interkommunalen Wettbewerbs durch einwohnerabhängige Finanzzuweisungen*

Das Wachstumsbestreben der kommunalen Akteure ist u.a. auch in den fiskalischen Rahmenbedingungen institutionalisiert: Solange die Höhe einzelner Finanzzuweisungen an die Kommunen von deren Einwohnerzahl abhängt, wird der interkommunale Wettbewerb um Bewohner anhalten (vgl. Kap. 1.2). Hier scheint es einen dringenden

<sup>1</sup> Der »Rat für Nachhaltige Entwicklung« der Bundesregierung hat eine Studie in Auftrag gegeben, mit dem Ziel, Erfolgsfaktoren zur Reduzierung des Flächenverbrauchs zu erkennen: Basierend auf einer Evaluierung des 30-ha-Ziels wurden 2007 erste Ideen zur Konkretisierung und Schärfung der Leitziele benannt (Rat für Nachhaltige Entwicklung 2007).

Bedarf zu geben, alternative Verteilungsmodelle zu entwickeln und umzusetzen. Ideen dazu sind bereits vorhanden, wie bspw. Überlegungen zu einem aufgabenorientierten Finanzausgleich zeigen (vgl. Schönback et al. 2002): Der finanzielle Transfer würde entsprechend klar definierter Aufgaben (inkl. Quantität und Qualität der Aufgabenerfüllung, anschließender Kontrolle etc.) sowie in Orientierung an der Leistungsfähigkeit der Kommune abgewickelt. An diese Verfahrensweise könnten Anreize zur Erfüllung baulich-räumlicher Anforderungen (Bestandsorientierung, Flächenrecycling etc.) geknüpft werden. Zudem könnte die Versorgungsfunktion einer (Kern-)Stadt stärker Berücksichtigung finden. Auch wenn es diffizil und kompliziert ist, die finanziellen Bedarfe und Zuweisungen dementsprechend zu bestimmen und abzuwickeln, so liegen erste Konzepte dazu bereits vor (vgl. Junkernheinrich 2006, 88f).

#### 1.2.4 Lokalspezifische Faktoren: Von der Topographie des Raumes bis zur Beschaffenheit der Mentalitäten

Neben den übergeordneten Rahmenbedingungen wie wirtschaftliche oder demographische Umstände prägen lokalspezifische Faktoren die Entwicklung von Siedlungsflächen. Ein ausschlaggebender Faktor für den Umgang mit Grund und Boden ist die lokale Siedlungsflächenverfügbarkeit: Entscheidend sind der Umfang der Erweiterungsflächen, deren Erschließbarkeit (abhängig von naturräumlichen oder topographischen Einschränkungen, Auflagen des Hochwasser- und des Naturschutzes usw.) und die Vermarktungschancen. Für die Praxis ist auszumachen:

- Sind die Flächenpotenziale gering, kommt es eher zu einem nachhaltigeren Umgang mit Boden (z.B. verstärkte Prüfung von Um- und Wiedernutzungsmöglichkeiten, Nachverdichtung). Und umgekehrt:
- Ein hoher Bestand an (noch) ungenutzten Siedlungsflächen führt dazu, dass relativ großzügig mit der Ressource umgegangen wird. Ein entsprechender Problemdruck liegt für die Entscheidungsträger dann nicht vor und allgemeine Nachhaltigkeitsanforderungen wie das 30-ha-Ziel scheinen nur in geringem Maße handlungsrelevant zu sein.

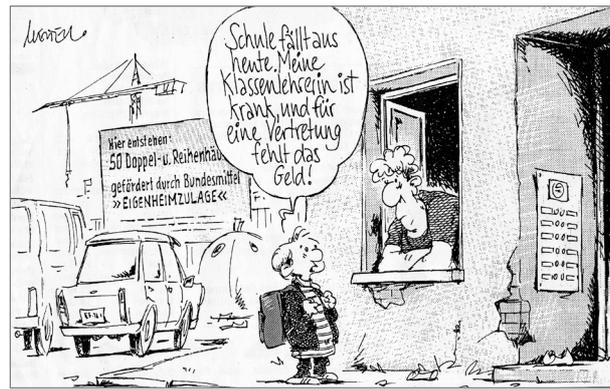


Abbildung 3: »Schule fällt aus...« (Aachener Nachrichten, 20.10.2004)

In den Prozessen zur Siedlungsentwicklung schlagen sich neben objektiven Standortfaktoren (Lage, Umfeld, Erschließung etc.) und harten Sachargumenten (Eigentumsverhältnisse, Konformität mit Regeln, Vermarktbarkeit usw.) zahlreiche weiche Faktoren nieder. So können der Einfluss der Öffentlichkeit, der Leumund bzw. der Ruf der Beteiligten, die Verbundenheit und Zugehörigkeit zu einem bestimmten Ort, das Image oder ortseigene Tabuzonen ausschlaggebend sein, einen Standort zu entwickeln oder eben nicht. Oftmals ist auch der nur vermutete Nutzen einer Planung seitens der öffentlichen Entscheidungsträger bestimmend. Den (teils auch nur angenommenen) Kenntnissen der Verhältnisse vor Ort sowie dem eigenen Erfahrungsschatz wird dabei eine große Bedeutung beigemessen. Offenkundig wird eine Vielzahl an nur schwer erfassbaren lokalspezifischen Faktoren. Dazu zählt auch der Einfluss lokaler bzw. regionaler Mentalitäten:

- Sie prägen zum einen die Nachfrageseite – so wird bspw. in ländlichen Regionen und kleineren Gemeinden das freistehende Einfamilienhaus als nahezu einzige vermarktbare Wohnform angesehen. Zudem gibt es Städte oder einzelne Ortsteile, in denen die Bevölkerung aufgeschlossen oder eben weniger aufgeschlossen ist. Eine Tatsache, die nicht nur für den Wohnungsmarkt, sondern ebenso für Planungsverfahren und -abläufe bedeutend ist.
- Zum anderen beeinflussen die jeweiligen Mentalitäten den Umgang mit Steuerungsaufgaben seitens der öffentlichen Akteure: die Gestaltung von Prozessen, die gewählten Kommunikationsformen, die Außendarstellung etc.

Hier lässt sich einmal mehr mutmaßen, dass es sich ggf. auch um eine spezifische Planungskultur handeln kann. Es entsteht der Eindruck, dass Bedeutung und Einfluss einer bestimmten Planungskultur für verschiedene Facetten des öffentlichen Steuerungsbeitrages mit relevant sind: für das Aufgabenverständnis, die eher aktive oder passive Haltung öffentlicher Akteure, die Auswahl von Instrumenten oder lokalspezifische Routinen (siehe oben: »Beständigkeit gängiger Steuerungsweisen«). Doch der Begriff bleibt unscharf, eine allgemeingültige Definition liegt nicht vor (vgl. auch Albers 1993).

In diesem Zusammenhang ist auch auf den Einfluss der lokalen Planungshistorie zu verweisen. Bspw. lässt sich in manch einer ostdeutschen Kommune ausmachen, dass öffentliche Steuerung vor dem geschichtlichen Hintergrund der DDR-Zeit grundsätzlich abgelehnt wird. Teilweise ist die Rede von einer »Planungsaversion«, bei der die positiven Möglichkeiten einer abgestimmten räumlichen Entwicklung aus dem Blickfeld geraten. Diese Umstände erschweren das Vorgehen öffentlicher Akteure – und seien sie noch so sehr auf Vermittlung und Konsensfindung ausgerichtet. Will man Planungspraxis verstehen, kommt man nicht umhin, die kulturbedingten Einflussgrößen und historischen Entwicklungen vor Ort in die Betrachtung mit einzubeziehen. Dieses war in dieser Untersuchung leider nicht möglich, wäre jedoch ein Erfordernis für weitere empirische Studien dieser Art.

## 2 Ausgangspunkte für weitere Forschungen

Während sich die bisherigen Ausführungen vor allem mit den Steuerungsgeschehnissen vor Ort befasst haben, soll daran anknüpfend der sich abzeichnende Forschungsbedarf umrissen werden. Es zeichnen sich besonders trans- und interdisziplinär zu bearbeitende Fragen ab.

1. Empirische Forschung zur Steuerungspraxis: Umfassende und multivariate Samples gefragt

Empirische Untersuchungen zum Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure, die sich der Flächenbereitstellung und -entwicklung widmen, sind selten; sie konzentrieren sich zumeist auf Teilaspekte des Steuerungsverhaltens und/oder beziehen

sich auf eine eher schmale empirische Basis.

- Die Ausdifferenzierung in der kommunalen räumlichen Planungspraxis (z.B. lokalspezifische Instrumenten-Mixe) offenbart einen Bedarf an empirischen Studien mit umfassenden Samples. Es ist davon auszugehen, dass sich Aussagen zur kommunalen Planungspraxis in Deutschland nur aus einer größeren Menge an Einzelbetrachtungen ziehen lassen.
- Will man das Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure vor Ort verstehen, so ist es angesichts der Vielschichtigkeit und der Komplexität der Planungspraxis nicht ausreichend, das Augenmerk auf einzelne Phänomene (z.B. ausschließlich demographische Entwicklungen) und den jeweiligen kommunalen Umgang mit diesen zu richten: Umfassende, multivariate Betrachtungen sind unerlässlich, wenn vermieden werden soll, dass Einzelaspekte überbewertet werden.

2. Die Wurzeln der Beständigkeit identifizieren und: Neues nicht ohne Altes

Wesentliche Merkmale des Steuerungsverhaltens weisen eine hohe Beständigkeit auf – auch unter veränderten demographischen Rahmenbedingungen. Erste Erklärungen für die Ursachen dieser Beständigkeiten wurden benannt; darüber hinaus sind gefragt:

- tiefer gehende Erklärungen, z.B. struktureller, sozialer, psychologischer o.a. Art. Das betrifft auch die Frage, auf welchen Mechanismen die Persistenz der Wachstumsorientierung der Akteure beruht. Welche Bedeutung nehmen hier z.B. die Organisations- und Arbeitsstrukturen der administrativ oder politisch handelnden Akteure ein?
- Es schließt sich die Frage an: Wie werden trotz der Beständigkeiten Neuerungen möglich, die sich nicht nur in Einzelfällen, sondern in der Breite der Steuerungstätigkeiten niederschlagen? Wie und auf welcher Ebene (z.B. strukturell, individuell, politisch, sozial) können die Persistenzen ggf. ein Stück weit überwunden werden? Zum Beispiel: Wie können gelungene Einzelbeispiele weitergehende Impulse – bspw. strukturelle Rückkopplungen – entfalten? Unter welchen Bedingungen nehmen

nehmen Akteure ggf. von einer Wachstumsorientierung Abstand?

Weiterführende Studien zu der Frage, welche Neuerungen sich im Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure erkennen lassen, sollten »Bestehendes« und »Neues« im Zusammenhang betrachten. Die Fixierung auf nur eine Seite könnte zu Verzerrungen oder Überbewertungen einzelner Tatbestände führen.

### 3. Governance-Perspektive: Analyse raumwirksamer Interaktionen von Akteuren

In weiteren Studien ist (neben den öffentlichen Akteuren) das gesamte relevante Akteursspektrum, die jeweiligen Konstellationen und Interaktionen in den Blick zu nehmen. Welche Wirkungszusammenhänge werden sichtbar? Dabei wäre u.a. zu prüfen, wie – über die grobe Unterteilung in »private« und »öffentliche« Akteure hinaus – eine sinnvolle Differenzierung und Systematisierung der raumwirksamen Akteure ausfallen könnte.

Einer analytischen Governance-Perspektive folgend und multiakteurielle Untersuchungen zu Grunde legend, bedarf es weiterer empirischer Erhebungen in ausgewählten Raumausschnitten. Mit Blick auf die inhaltliche Ausrichtung dieser Arbeit sind die Debatten und Forschungsansätze um »Stadtentwicklung ohne Wachstum« und Governance zusammenzuführen (siehe auch Altrock 2005; Bernt 2005; Hutter 2007). Konkret sind:

- die raumwirksamen Akteure zu identifizieren, ihre verschiedenen Motive und Interessenlagen auszumachen und ihre Handlungslogiken nachzuvollziehen sowie ihre Mittel und Ressourcen zur Einflussnahme zu erfassen,
- daran anknüpfend die Interdependenzen und verschiedenen Formen der Interaktionen nachzuzeichnen
- sowie die Steuerungsmöglichkeiten und Handlungsspielräume einzelner Akteure/Akteursgruppen im Zusammenspiel mit anderen zu erkennen.

Für das Handlungsfeld der Siedlungsflächenentwicklung wurden in dieser Arbeit einzelne Akteursgruppen gestreift (Eigentümer, Investoren, Nachfrager). Darüber

hinaus wäre in Folgestudien ein besonderes Augenmerk auf die mehr indirekt einwirkenden (bzw. derzeit eher »unsichtbaren«) Akteure zu richten wie Bausparkassen, Einrichtungshäuser, Baumärkte, Lifestyle-Magazine etc.

Unter Berücksichtigung des Akteurskontextes wäre auch der Frage nachzugehen, auf welche Faktoren die Unterschiede in der Beurteilung eigener Steuerungsmöglichkeiten seitens der öffentlichen Akteure zurückzuführen sind. Was genau führt zur Ausprägung einer bestimmten Selbsteinschätzung hinsichtlich der Steuerungsmöglichkeiten und Handlungsspielräume (z.B. beteiligte Akteure, zurückliegende Erfahrungen mit Akteuren, spezifische Mentalitäten, individuelles oder kollektives Wunsdenken, Zweckoptimismus oder Pessimismus)?

Multiakteurielle empirische Studien können helfen, verschiedene Rationalitäten zu erkennen. Wie in dieser Arbeit deutlich wurde, orientieren sich die öffentlichen Akteure auf der kommunalen Ebene nicht unbedingt an den Handlungsanforderungen für Schrumpfungsräume, die seitens der Fachwelt formuliert werden. Die jeweiligen Entscheidungsträger folgen weniger den Rationalitätsvorstellungen der Experten, sondern eigenen Logiken und partikularen Interessen (vgl. Fürst 2007, 6). Hier wird eine Diskrepanz offenkundig, die auch für weitere Forschungsbemühungen relevant ist: Forschung orientiert sich (so ist anzunehmen) an Facherkenntnissen und Sachargumenten; für die Politik geht es sehr stark aber auch um Machterhalt. Zwei Anliegen, die nicht identisch sein müssen, die auf unterschiedlichen Vorstellungen, stark verfestigten Normen sowie lang eingeübten (Wahrnehmungs-, Deutungs-, Handlungs-)Mechanismen beruhen und sich zudem an verschiedenen Zeithorizonten orientieren. Hier wäre zu erforschen und zu erproben, welche diskursiven Formen geeignet wären, diese beiden »Welten« ein Stück weit zusammenzubringen und inwiefern das gegenseitige (Aner-)Kennen der jeweiligen Rationalitäten befördert werden kann.

### 4. Mentalitätsfrage oder Planungskultur? Welche Faktoren und Einflussgrößen fassbar machen

Die Suche nach Erklärungen für Unterschiede im Steuerungsverhalten (trotz ähnlicher Rahmenbedingungen) führte mehr-

fach zu der Bedeutung von lokalen Mentalitäten oder einer bestimmten »Planungskultur«. Die diffuse Begriffsverwendung erweckt den Eindruck, als diene das Aufrufen dieser Mentalitätsfrage oder die kulturelle Zuschreibung derzeit der Subsumierung ansonsten nur schwer fassbarer Einflussgrößen. Es bedarf weiterer Praxisstudien, um den bislang eher unscharfen Vermutungen zu mentalitätsbedingten und planungskulturellen Einflüssen auf den Grund zu gehen und zu klären, inwiefern es sich hier um einen Zugang handelt, der hilft, Planungswirklichkeit besser zu verstehen. Bspw. bedarf es zur »Planungskultur« empirischer Untersuchungen von überschaubaren, in Teilaspekten (Aufgabe, Akteure, Rahmenbedingungen o.a.) vergleichbaren Praxisbeispielen:

- Was genau ist mit Planungskultur gemeint: Sind eine Eigenlogik und ein bestimmtes Verhaltensmuster auszumachen, die von mehreren Akteuren in einem bestimmten Raumausschnitt geteilt werden? Handelt es sich hierbei um kulturelle oder ggf. eher um soziale Phänomene?
- Angenommen, es sind tatsächlich kulturelle bzw. kulturbedingte Begebenheiten: Wie lassen sich diese operationalisieren und messen?
- Es schließt sich die Frage der Enkulturation an: Wie werden diese Verhaltensmuster weitergegeben, so dass sie über lange Zeit bestehen bleiben?
- Welche Bedeutung nimmt eine lokalspezifische Kultur in der kommunalen Planungspraxis ein, welche Reichweite hat sie?

##### 5. Spezifische Wahrnehmungsfiler und Deutungsmuster

Aus den ersten Hinweisen zu der Frage, woher mögliche Selektivitäten in der Wahrnehmung von Rahmenbedingungen, Aufgaben etc. rühren können, leitet sich weiterer Forschungsbedarf ab:

- Wie entstehen und wie verfestigen sich verschiedene Wahrnehmungsfiler und Deutungsmuster der öffentlichen Akteure in der baulich-räumlichen Steuerung? Lassen sich ggf. bestimmte »Deutungsty-

pen« erkennen (vgl. auch Grossmann 2007, 39ff.)?

- Äußere Faktoren: Welche konkreten (strukturellen, politischen, sozialen o.ä.) Aspekte bedingen eine selektive Wahrnehmung bzw. eine spezifische Interpretation der Rahmenbedingungen? Inwiefern sind hier bspw. die institutionellen Bedingungen oder die Kommunikationsstrukturen, in denen man agiert oder auch die Abhängigkeit bzw. die eigene Einschätzung von Handlungsmöglichkeiten relevant?
- Personenbezogene Faktoren: Welche Bedeutung kommt spezifischen Merkmalen einzelner Akteure zu (Position, Rolle, Schichtzugehörigkeit, Aufstiegsbestreben, Mentalität usw.)? Welchen Aufschluss geben diesbezüglich einzelne »Steuerungsbiographien«? Das führt u.a. zu der Frage, wie weit es mit Blick auf ein planungspraktisches und -theoretisches Erkenntnisbestreben sinnvoll ist, Steuerungsprozesse zu »subjektivieren«.

Daran anknüpfend und angesichts der demographisch bedingten Handlungsanforderungen bliebe zu überlegen, wie unter Berücksichtigung der Befunde die Ausbildung eines überindividuellen umfassenden Problembewusstseins (dennoch) befördert werden könnte. Wie lassen sich bestehende Interpretationsmuster bzw. -routinen ggf. verändern? Im Überblick über diese Forschungsfragen zeichnet sich der Bedarf nach einem interdisziplinären Zugang ab. Hier wären u.a. psychologische Erkenntnisse hinzuzuziehen, die allerdings ein Stück weit desillusionierend für Vertreter der Raumwissenschaft sein dürften. Einige Experten gehen davon aus, dass eine wesentliche Triebfeder, ein zentrales Handlungsmotiv des Menschen die Aufrechterhaltung der »Kompetenzillusion« ist: Menschen wollen recht haben (vgl. Dörner 2003, 266f). Folglich wird das bestehende (Nicht-)Wissen verteidigt, statt eingeübtes Handeln zu hinterfragen und dazuzulernen.

##### 6. Vorstellungen und Bilder ergründen – Aufmerksamkeitskatalysatoren entdecken

Mit Blick auf die selektive Wahrnehmung stellt sich auch die Frage, welche Rolle die individuellen (Raum-)Bilder in den Köpfen der Entscheidungsträger für deren Sicht- und Handlungsweisen spielen. Bspw.

scheinen Bilder von »der glücklichen Kleinfamilie im Einfamilienhaus mit Garten« auf der Angebotsseite stark verfestigt zu sein – nicht zu letzt werden sie stetig durch Bauparkassen, Finanzdienstleister, Spielfilme, Werbung, Presse usw. verbreitet.

- Diese Einflüsse auf die Stadtentwicklung sind sichtbar zu machen: Wer hat welche Bilder im Kopf? Wo werden diese Bilder produziert? Und durch welche Kanäle werden sie transportiert (Werbung, Kundenberatungen, Lokalzeitung usw.)?
- Daran anknüpfend wäre zu erforschen, wie und durch wen »neue« Bilder von baulich-räumlicher Entwicklung und Gestaltung erzeugt bzw. verbreitet werden können und wie sie in die Köpfe raumwirksamer Akteure gelangen. Welche medialen Möglichkeiten sind hier zu erproben?
- Und: Kann über die Verbreitung von Bildern auch eine »neue Form des Sehens« auf den Weg gebracht werden – z.B. hinsichtlich der Leere im Raum, entstehender Ruinen oder auch neuer Wohnformen?

Zu dem letztgenannten Punkt gibt es bereits erste Beispiele, z.B. die »Nacht der Baulücke« in Halle (Saale): Verschiedene Aktionen in Baulücken wie ein »Dinner im Grünen«, ein Fußballturnier, eine Riesenschaukel oder eine akustische Inszenierung sollen helfen, diese räumlichen Potenziale aus einem neuen Blickwinkel wahrzunehmen – und zwar nicht als Schandfleck, sondern als neue Nutzungsmöglichkeit (BMVBS/BBR 2008, 74). Der Wirkung derartiger Projekte ist nachzugehen. Weitere Ansätze dieser Richtung gilt es zu erproben und zu erforschen – »Aufmerksamkeitskatalysatoren« sind zu entdecken.

Überdies zeichnet sich als fortbestehende Aufgabe ab, gute Beispiele zu verbreiten. Sowohl den politischen Entscheidungsträgern, als auch den Nachfragern sind weiterhin Alternativen zum Einfamilienhaus auf der grünen Wiese zu vermitteln (z.B. gelungene innerstädtische Wohnformen oder innovative Zwischennutzungen auf brachliegendem Gelände). Die Realisierbarkeit ist anhand gelungener Beispiele zu verdeutlichen; Wohnattraktivität und Lebensqualität mittels ansprechender Bilder plastisch zu machen.

## 7. Stärkung einzelner (Fach-)Argumente

Weiterhin bedarf es Antworten auf die Frage, wie – unter Berücksichtigung der bereits genannten Aspekte – einzelnen Argumenten (die Reduzierung des Flächenverbrauchs für Siedlungszwecke, die notwendige Berücksichtigung demographischer Veränderungen o.a.) in den kommunalen Abwägungs- und Aushandlungsprozessen raumwirksamer Akteure mehr Gewicht und Durchsetzungskraft verliehen werden kann. Ansätze könnten ggf. sein:

### a) *Ex-post-Überprüfung der baulich-räumlichen Steuerungsergebnisse:*

Vielerorts werden die Auswirkungen der politischen Steuerungsentscheidungen nicht erfasst; sie bleiben intransparent. Auch Misserfolge bleiben im Verborgenen: Was, wenn z.B. gar nicht mehr Einwohner aufgrund einer Wohngebietsausweisung in die Gemeinde ziehen – wenn dorthin nur bereits Ansässige ziehen und somit Leerstand andernorts entsteht? »Die Betrachtung der Folgen von Maßnahmen bietet hervorragende Möglichkeiten zur Korrektur eigener falscher Verhaltenstendenzen und zur Korrektur falscher Annahmen über die Realität. (...) Man kann sich (...) fragen, ob man vielleicht von falschen Voraussetzungen ausgegangen ist und ein falsches oder unvollständiges oder zu ungenaues Bild von der Realität hatte.« (Dörner 2003, 266) Um derartige Aspekte frühzeitig sichtbar zu machen, bedarf es entsprechender Erfassungsmöglichkeiten: Wie könnte ein Monitoring des realen Steuerungsverhaltens aussehen, wie ist dieses zu implementieren, wie sind die Ergebnisse zu kommunizieren? Wie können sowohl methodische als auch »realweltliche« Schwierigkeiten einer (Erfolgs-)Kontrolle überwunden werden? Zwei Probleme lägen bereits auf der Hand:

- Es ist anzunehmen, dass diese Erkenntnisse von den Entscheidungsträgern selbst nicht gefragt sind und dementsprechend auf dieser Ebene auch nicht auf den Weg gebracht werden (vgl. Punkt 5). Und selbst wenn die Auswirkungen von Maßnahmen kritisch betrachtet werden, können die betroffenen Entscheidungsträger die unerwünschten Effekte und Folgen immer noch »fremdattributieren«. Sprich: Der eigentliche Verursacher hat das Beste gewollt, aber die widrigen Umstände vor Ort haben nun mal zu weniger guten Er-

gebnissen geführt (ebenda, 273f). In diesem Fall wären Lerneffekt und Umdenken wiederum in Frage gestellt.

- Wie können angesichts der Vielzahl an raumwirksamen Entscheidungen zahlreicher Akteure die Steuerungskonsequenzen eindeutig bestimmten Handlungsweisen zugeordnet werden? Wie steht es hier um die Messbarkeit? So wäre bspw. in Kommunen mit einer zunehmenden Reurbanisierung zu überprüfen, ob diese auf konkreten Steuerungsbemühungen öffentlicher Akteure oder veränderten Wohnbedürfnissen oder anderen Beweggründen fußt.

*b) Ex-ante-Aufzeigen konkreter Auswirkungen einzelner Siedlungspfade und entsprechender Alternativen:*

Es gilt, dem oftmals »gefühlten Wissen« der Entscheidungsträger mit Fakten zu begegnen, bspw. durch eine Folgenabschätzung kommunaler und regionaler Siedlungsvarianten (BMVBS/BBR 2006, 33f). Hinsichtlich der fiskalischen Folgen wäre genau aufzuzeigen, welche mittel- und langfristigen Kosten für wen entstehen. Über aktuelle Studien (z.B. REFINA) hinaus, zeichnet sich hier Forschungsbedarf ab: Wie und durch wen können diesbezügliche Fakten wirkungsvoll in politische Prozesse eingebracht werden? Wie können öffentliche Akteure stärker für die Folgen ihres Handelns sensibilisiert werden, die derzeit durch das Wahrnehmungsraster fallen (Flächenverbrauch, Kostenwahrheit, demographische Effekte)? Wo und wie kann diesbezüglich an den bestehenden Rationalitäten der Entscheidungsträger angeknüpft werden?

Damit wurde allerdings noch nicht die Frage beantwortet, wie Informationen zu und Wissen um Gegebenheiten auch (politische) Handlungsrelevanz erlangen. In Anbetracht der bereits erörterten Gesichtspunkte dürften Kommunikation und Bewusstseinsbildung<sup>2</sup> allein kaum ausreichen. Entsprechende Anreize sind gefragt...

8. Anreize setzen: Umsteuern muss sich lohnen!

<sup>2</sup> Das soll nicht heißen, dass es im Bereich der Bewusstseinsbildung und Kommunikation keine Potenziale mehr gibt, ein Umsteuern in der Flächenpolitik ein Stück weit zu befördern. Siehe hierzu die empirische Studie des NABU (2008).

Dazu liefern Felixberger/Roth (2008, 95) dienliche Hinweise. Basierend auf verhaltensphysiologischen Studien stellen sie fest: »Einer der größten Irrtümer ist es, zu glauben, Menschen würden ihr Verhalten ändern, wenn wir ihnen unsere logisch zwingenden Argumente nur hinreichend deutlich vermittelt haben. Dasselbe gilt für den Appell an die Einsicht. Das Gehirn fragt immer, bewusst oder unbewusst: ‚Was kriege ich dafür, dass ich mich ändere?‘, und wenn es darauf keine gute Antwort gibt, dann ändern sich Menschen eben nicht.« Somit scheint die reine Motivation mit logischen Argumenten recht aussichtslos. Die Anstrengung, die mit einer Verhaltensänderung einhergeht, muss sich lohnen. Sollen demographische Veränderungen und Flächensparziele in der Siedlungsentwicklung berücksichtigt werden, sind Anreize gefragt, die auf die Logiken der Entscheidungsträger ausgerichtet sind:

- Welche Anreize könnten das sein, wie und durch wen sind sie zu setzen? Welche Reichweite haben Anreize bezüglich einer Verhaltensänderung? Hinsichtlich der Kostenaspekte einer dichten oder weniger dichten Siedlungsentwicklung könnte es ggf. reizvoll sein, wenn Entscheidungsträger der Flächenentwicklung direkt von den Einsparungen profitieren. Statt die Gelder in den allgemeinen Haushalt einfließen zu lassen, könnten sie bspw. für städtebauliche Projekte zur Verfügung gestellt werden.
- Routinen zu durchbrechen und neue Schritte in der Steuerung zu gehen ist teilweise nicht nur mit Mehraufwand verbunden, sondern kann zudem mit Risiken behaftet sein. Welche Möglichkeiten bestehen, diesen Schritt dennoch attraktiv und machbar daher kommen zu lassen?
- Inner- und interkommunal wird es immer auch Interessenkonflikte zwischen den Akteuren geben (z.B. Gewerbeansiedlung versus kompakte Siedlungsstrukturen): Es ist zu untersuchen und v.a. zu erproben, inwiefern Kompensationsregeln und Interessenausgleiche in Form von Paketlösungen, Transferzahlungen o.ä. realisierbar sind (vgl. BMVBS/BBR 2006, 78-80).

Bestehende Anreize (insbesondere Stadtumbau-Mittel) scheinen zurzeit vor allem selektive Kooperationen zu befördern (vgl. auch Altröck 2008, 643; Selle 2008, 12f). Es

besteht ein Mangel an Anreizen für Akteurskooperationen – sowohl innerkommunal, z.B. zur Stärkung der Selbstorganisationskräfte, als auch interkommunal hinsichtlich der gemeinsamen Erfassung von Siedlungsflächenreserven, verbindlicher Zielvereinbarungen oder der Abstimmung von Baulandausweisung.

### 3 Zum Schluss...

Rückläufige Bevölkerungszahlen allein lassen keine Trendwende in der Nutzung von Grund und Boden für Siedlungszwecke erwarten. Es scheint allenfalls zu einer Abschwächung oder Verlangsamung der Neuinanspruchnahme von Flächen zu kommen. Somit bleibt vorerst offen, ob, wann und wie intensiv sich eine Bevölkerungsabnahme auf die baulich-räumliche Steuerung auswirken wird.

Prognosen zu Folge werden in absehbarer Zeit das Ausmaß des demographischen Wandels und damit auch der Problemdruck in zahlreichen Kommunen zunehmen. Da die empirischen Befunde zeigen, dass mit steigendem und sichtbar werdendem Handlungsdruck demographische Aspekte mehr Aufmerksamkeit erfahren, bleibt anzunehmen, dass öffentliche Akteure diese zukünftig stärker in den Blick nehmen. Allerdings lässt sich nicht sagen, inwiefern – mit welchen Intentionen, Maßnahmen und Instrumenten – sie auf diese veränderten Rahmenbedingungen reagieren werden. Anhaltspunkte für eine grundlegende Änderung der Steuerungsrichtung liegen derzeit nicht vor. Und einmal mehr wurde mit dieser Arbeit deutlich: Ausgehend vom Erkennen von Veränderungen und dem Wissen um Handlungsbedarfe über einen Richtungswechsel in der Steuerung bis hin zu sichtbaren Ergebnissen ist es ein langer, zeitaufwändiger Weg.

In Anbetracht der lokalspezifischen Eigenheiten und Wechselwirkungen zwischen den demographischen, wirtschaftlichen, fiskalischen u.a. Entwicklungen kann es weder Patent- noch Dauerlösungsmuster für das Handeln öffentlicher Akteure in Schrumpfungsräumen geben. Auch wenn es richtungweisende Hinweise zu den Handlungsanforderungen gibt, so ist in jeder Kommune entsprechend der konkreten Ausgangslage – den baulich-räumlichen Aufgaben, den Akteurskonstellationen, den Ressour-

cen, der Historie etc. – zu überlegen, mit wem, mit welchen Mitteln und Instrumenten die weitere Entwicklung von Siedlungsflächen zu gestalten ist.

Dieser Bedarf nach kommunen- oder fallspezifischer Differenzierung impliziert jedoch nicht, dass die involvierten Akteure nicht von guten Beispielen anderer Orte lernen können. Insbesondere für Städte und Gemeinden, die sich erst in Zukunft verstärkt mit demographischen Herausforderungen konfrontiert sehen, besteht derzeit (noch) die Chance, aus der Prozessanalyse und den ersten Ergebnissen heutiger »Stadtumbau-Städte« Erkenntnisse zu gewinnen und für eigene Vorgehensweisen zu nutzen. Allerdings entsteht mit Blick auf Kommunen, die derzeit noch am Beginn ihrer Schrumpfungskarriere stehen, eher der Eindruck, dass dieses zeitliche Guthaben und derzeit bestehende Möglichkeitsfenster ungenutzt bleibt und wertvolle (Lern-)Zeit verloren geht.

Die Wachstumshoffnung schrumpft zuletzt. Und solange in demographisch und wirtschaftlich schrumpfenden Räumen versucht wird, baulich-räumliche Fragen vornehmlich mit Siedlungsexpansion und Neubau zu beantworten, werden es Schrumpfungsthemen weiterhin schwer haben, in der öffentlichen Steuerung Handlungsrelevanz zu entfalten.

## Literatur

- Albers, Gerd (1993): Planungskulturen in Europa – Begegnungen und Einflüsse. In: DISP 115, 68-73
- Altrock, Uwe (2005): Stadtumbau in schrumpfenden Städten – Anzeichen für ein neues Governance-Modell? In: Altrock, Uwe; Kunze, Roland; Petz, Ursula von; Schubert, Dirk (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2004/05, Berlin, 149-170
- Altrock, Uwe (2008): Neue Steuerungsformen in der Bestandsentwicklung: Interessengeleitete Durchsetzung, integrative Begleitung oder kreative Gestaltung von Schrumpfungsprozessen? In: Schmitt, Gisela; Selle,
- Bachmann, Günther (2005): Das »Ziel-30-ha« in der Nachhaltigkeitsstrategie Deutschlands: Ein Schritt zur modernen Urbanität. In: DISP 160, 1-2
- Bernt, Matthias (2005): Die politische Steuerung des Stadtumbaus in Leipzig-Grünau. (UFZ-Diskussionspapiere, 24/2005)
- BMVBS/BBR – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hg.) (2006): Umbau statt Zuwachs. Siedlungsentwicklung und öffentliche Daseinsvorsorge im Zeichen des demographischen Wandels. Innovative Projekte zur Regionalentwicklung. Berlin/Bonn
- BMVBS/BBR – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2007): Akteure, Beweggründe, Triebkräfte der Suburbanisierung. Motive des Wegzugs – Einfluss der Verkehrsinfrastruktur auf Ansiedlungs- und Mobilitätsverhalten. (BBR-Online-Publikation, Nr. 21/2007), Bonn
- BMVBS/BBR – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2008): Perspektiven für die Innenstadt im Stadtumbau. Dritter Statusbericht der Bundestransferstelle, Berlin
- Dörner, Dietrich (2003): Die Logik des Misslingens. Strategisches Denken in komplexen Situationen. 7. Aufl., Reinbek bei Hamburg
- Felixberger, Peter; Roth, Gerhard (2008): Schlaue denken wenig nach. (Interview mit Gerhard Roth). In: brand eins, Heft 09/2008, 90-95
- Gail, Michael (1999): Angewandtes Nicht-Wissen. Eine Annäherung. In: ungewußt. Die Zeitschrift für Angewandtes Nichtwissen, Heft 8, 1999/2000
- Grossmann, Katrin (2007): Am Ende des Wachstumsparadigmas? Zum Wandel von Deutungsmustern in der Stadtentwicklung. Der Fall Chemnitz. Bielefeld
- Häußermann, Hartmut; Läßle, Dieter; Siebel, Walter (2008): Stadtpolitik. (edition suhrkamp 2512), Frankfurt am Main
- Hutter, Gérard (2007): Stadtumbau und Governance. Strategische Planung zwischen maximaler Wahlfreiheit und institutionellem Determinismus. In: Städte im Umbruch. Das Online-Magazin für Stadtentwicklung, Stadtschrumpfung, Stadtumbau & Regenerierung, 4/2007, 11-21 (<http://www.schrumpfende-stadt.de>) (Zugriff: 12.01.2008)
- Jeschke, Markus A. (2004): Bevölkerungsentwicklung und Stadt-Umland-Wanderungen im Ruhrgebiet. In: Raum-Planung 117, 245-250
- Jochimsen, Kerstin (2007): Rahmenbedingungen der Siedlungsflächenentwicklung in Nordrhein-Westfalen. Erfahrungen und Perspektiven. In: Klemme, Marion; Selle, Klaus (2008): Alltag der Stadtplanung. Der kommunale Beitrag zur Entwicklung der Siedlungsflächen. Ein aufgaben- und akteursbezogener Forschungsansatz. (PT\_Materialien 15), Aachen, 160-164
- Jörissen, Juliane; Coenen, Reinhard (2007): Sparsame und schonende Flächennutzung. Entwicklung und Steuerbarkeit des Flächenverbrauchs. (Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, 20), Berlin
- Junkernheinrich, Martin (2006): Wege aus der finanziellen Handlungsunfähigkeit. Über die Schwierigkeiten einer Reform der Gemeindefinanzen. In: Heinrich Böll Stiftung (Hg.): Das neue Gesicht der Stadt. Strategien für die urbane Zukunft im 21. Jahrhundert, Berlin, 75-91

LEAN2 – Kommunale Finanzen und nachhaltiges Flächenmanagement  
(www.lean2.de) (Zugriff: 30.01.2009)

Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (1995): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Bd. 23), Frankfurt am Main/New York, 39-72

Meyer, Uli; Schulz-Schaeffer, Ingo (2005): Drei Formen interpretativer Flexibilität. TUTS Working Papers 1/2005, Berlin

Rat für Nachhaltige Entwicklung (Hg.) (2007): Erfolgsfaktoren zur Reduzierung des Flächenverbrauchs in Deutschland. Evaluation der Ratsempfehlungen »Mehr Wert für die Fläche: Das Ziel 30ha«. (texte, Nr. 19). Berlin (www.nachhaltigkeitsrat.de) (Zugriff: 13.12.2007)

REFINA – Forschungsschwerpunkt des BMBF: <http://www.refina-info.de> (Zugriff: 18.07.2008)

Schönbäck, Wilfried; Bröthaler, Johann; Sieber, Lena (2002): Die Relevanz der Bevölkerungsentwicklung für den Finanzausgleich in Österreich. In: Rossmann, Bruno (Hg.): Finanzausgleich – Herausforderungen und Reformperspektiven. Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der Arbeiterkammer Wien, Band 6, LexisNexis ARD Orac, Wien, 21-38

Selle, Klaus (2005): Steuern. Planen. Entwickeln. Der Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Dortmund

Selle, Klaus (2008): Bestand entwickeln? Kontinuität und Wandel eines Themas. Drei Anmerkungen zu drei Jahrzehnten Fachdiskurs.... In: Schmitt, Gisela; Selle, Klaus (Hg.): Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt. Dortmund, 654-673

Wfa – Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen: <http://www.wfa-nrw.de/> (Zugriff: 12.01.2009)



## Planungsethik in der Planungspraxis – Auftakt zu Dialog und Reflexion



Prof. Dr.-Ing. Uwe Altröck,  
ist Professor für  
Stadtumbau  
und Stadterneuerung an  
der Universität Kassel.  
Arbeitsschwerpunkte:  
Planungstheorie,  
Stadterneuerung, Mega-  
Cities. Herausgeber der  
Buchreihe  
»Planungsrundschau« und  
Mitherausgeber des  
Jahrbuchs  
Stadterneuerung.

### Einführung

Planerinnen und Planer werden in ihrer Ausbildung auf die verschiedenste Weise mit Ansprüchen an die Qualität ihrer Arbeit konfrontiert. Diese reichen von allgemeinen Forderungen nach einer Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsfragen in der räumlichen Entwicklung über anwendungsbezogene Planungs- und Entwurfstechniken bis hin zu ihrer künftigen Rolle als reflektierte Planer in einer Praxis, in der sie sich mit unterschiedlichsten gesellschaftlichen Ansprüchen auseinandersetzen müssen. Zwischen planerischem Anspruch und gesellschaftlicher Realität ist auf vielen Ebenen zu vermitteln. Die hehren Ziele, einmal alles besser machen zu wollen als die draußen vorgefundene Planungswirklichkeit, sind dabei einem harten Realitätstest bis hin zum Praxischock und anfänglicher Frustration ausgesetzt. Im Rahmen der Berufspraxis bestehen zwar in den berufsständischen Organisationen und Berufsverbänden wichtige Foren für einen Austausch über die genannten Ansprüche, doch ist keineswegs sicher, wie intensiv sie dazu genutzt werden. Letztendlich ist davon auszugehen, dass Planerinnen und Planer in der Praxis veränderte Rahmenbedingungen und veränderte Ansprüche an ihre Arbeit über gesetzliche und andere Vorgaben vermittelt bekommen und sich über sie in ihrem unmittelbaren Arbeitsumfeld austauschen.

Wie genau sie jedoch mit ihnen umgehen, ist bislang kaum empirisch analysiert worden. Absolventenbefragungen und ähnliche quantitativ angelegte Untersuchungen zielen eher auf Betätigungsfelder, Methoden und Instrumente der Planung. Vor allem die Planungstheorie beschäftigt sich bisweilen - nicht selten abgelöst von den Alltagsproblemen der Praktiker - mit professionellen Qualitätsstandards, die über Methoden und Instrumente der Entwicklung planerischer Lösungen hinausgehen und planungsethische Positionen

bestimmen wollen. Sie werden normativ formuliert und stehen in einem engen Zusammenhang mit Anforderungen an eine Berufsethik, die sich aus den Abhängigkeitsverhältnissen ableiten lassen, in denen Planer als Sachwalter öffentlicher Interessen stehen. Typischerweise handeln sie von der Gesetzestreue, der Transparenz des eigenen Handelns, der umfassenden Einbeziehung aller sinnvollerweise verfügbaren Informationen in eine sachliche Entscheidungsfindung, einer Hintanstellung eigener Interessen, ei-

ner Vermeidung von Interessenkonflikten und der Bevorzugung von Personen im eigenen Umfeld und ähnlichem.

Was diese Ansprüche betrifft, sind planungsethische Positionen allgemeinen professionsethischen Positionen sehr nah. Diese weit verbreiteten und allgemein anerkannten Standards geben allerdings kaum Hinweise dafür, wie mit Missständen umgegangen werden sollte, die im eigenen Umfeld beobachtet werden oder die handlungsleitend für die eigene Arbeit werden. Planer, die als Teil der Verwaltung politische Entscheidungen vorbereiten und schließlich umsetzen, können bis zu einem gewissen Grad die Verantwortung für solche vielleicht seltenen Konstellationen auf die Politik abwälzen. Doch besteht jeweils eine Grenze, über die hinaus die eigene planerische Haltung und Verantwortung zum Innehalten oder Widerspruch zwingt. Es obliegt der Urteilsfähigkeit des einzelnen Planers, derartige Situationen zu erkennen und angemessen auf sie zu reagieren, selbst wenn dies im Zweifelsfall mit Nachteilen für die eigene Person verbunden sein mag. Klare Orientierungen hierfür sind allerdings kaum vorhanden.

Gleichwohl haben sich insbesondere in der politischen Philosophie relevante ethische Denktraditionen herausgebildet, die auch für die räumliche Entwicklung von Bedeutung sind und daher gerade von Planungstheoretikern immer wieder rezipiert und auf die Planung angewendet werden. Der vielleicht bekannteste und für eine Auseinandersetzung mit dem Stellenwert von ethischen Positionen in der Planung äußerst aufschlussreiche diesbezügliche Ansatz stammt von John Rawls (1971). Die von ihm formulierte liberalistische Gerechtigkeitsethik ist so komplex, dass vermutlich kein Planer, der in seinem planungstheoretischen Seminar einmal etwas von ihr gehört hat, irgendwelchen praktischen Nutzen aus ihr ziehen könnte. Dennoch wird auf sie – möglicherweise mangels einfacherer und überzeugenderer Alternativen (vgl. dazu etwa Hendl 1995, Lendi 2000, Altröck 2009) – immer wieder von planungsethisch motivierten Planungstheoretikern zurückgegriffen.

Zwischen theoretisch-akademischer und planungspraktischer Perspektive klafft also eine Verständigungslücke, was die Auseinandersetzung mit planungsethischen Grundpositionen anbetrifft. Betrachtet man die Karriere des wichtigsten planerischen Paradigmas

der letzten Jahrzehnte, den Begriff der Nachhaltigkeit, so kommt in der Schwammigkeit und Beliebigkeit der (ohnehin häufig um den zentralen Anspruch der intergenerationellen Gerechtigkeit reduzierten) Forderung nach einem Ausgleich zwischen ökonomischen, ökologischen und sozialen Ansprüchen zum Ausdruck, dass hier aber durchaus Bedarf nach Reflexion und Verständigung besteht. Zwar sind die Verfahrensweisen, mit denen im Einzelfall eine Prüfung auf Nachhaltigkeitsbelange zu erfolgen hat, in vielen Bereichen gesetzlich normiert, doch entheben diese die planerische Entscheidungsfindung nicht ihrer zentralen Verpflichtung nach einer inhaltlichen Auseinandersetzung mit den latent widersprüchlichen Forderungen aus einzelnen Nachhaltigkeitsdimensionen.

Der häufig gewählte Ausweg in Kommunikation und Prozessgestaltung kann auch nur eingeschränkt weiterhelfen. Ihm zufolge wird die Planung besser, wenn sie in kommunikativen Prozessen eine integrative Perspektive herzustellen in der Lage ist und einen möglichst breiten Kreis von Beteiligung organisiert. Dieser Ansatz ist inzwischen unumstritten, doch lässt er Planer nicht aus der Verantwortung für eine Positionsbestimmung im Einzelfall – ein Rückzug auf eine Moderationsrolle bringt eine Reihe bekannter Probleme mit, die vom Fehlen einer professionellen Umsetzung von planerischen Laienvorstellungen bis zum Risiko einer verzerrten Beteiligung in der Praxis durch die Dominanz stärker artikulationsfähiger Kreise reicht. Obwohl also das Nachhaltigkeits- und das Kommunikativitätsparadigma eine bestechende Überzeugungskraft besitzen, fordern sie ein grundsätzliches Nachdenken über planerische Werte dennoch gerade in der konkretisierenden Auseinandersetzung mit ihnen heraus.

### **Planungsethische Positionen – ein erster Blick in die Praxis**

Angesichts der genannten Verständigungslücke zwischen planungspraktisch fundierten und mit teilweise jahrelanger Erfahrung getränkten Positionen einerseits und den auf einen breiten Hintergrund wissenschaftlich-reflektierender Zugänge zurückgreifenden Positionen andererseits möchten wir in den nächsten Monaten eine Diskussion zwischen den beiden anstoßen. Ein Ziel ist neben dem intensivierten Austausch zwischen Praxis und Wissenschaft, einen Beitrag zur Schärfung des Nachdenkens über typische schwie-

rige planerische Konfliktsituationen zu leisten. Im günstigsten Fall lassen sich hieraus bestimmte Orientierungen für aktuelle Herausforderungen in zentralen Feldern der Planung ableiten. Jedenfalls erhoffen wir uns, zu einer Intensivierung der Reflexion über Werte in der Planung anzuregen.

Dazu haben wir in einem ersten Schritt Planungspraktiker um eine Stellungnahme gebeten, die uns als engagierte und reflektierte Persönlichkeiten bekannt sind. Sie sollten sich zu drei Fragen äußern, die aus unserer Sicht zentral für die Praxis sind. Sie beschäftigen sich mit dem alltäglichen Selbstverständnis im Hinblick auf planungsbezogene Wertvorstellungen, die Möglichkeiten und Wege, sie in das Planungshandeln einfließen zu lassen, und schließlich dem derzeitigen weiteren gesellschaftlichen Umfeld bzw. damit, wie dieses die Möglichkeiten beeinflusst, seinen eigenen Werten treu zu bleiben. Dabei wurden die Fragen bewusst offen formuliert, um die Auswahl der relevanten Einflussfaktoren den Antwortenden zu überlassen. Zwar erfolgte die dritte Formulierung vor dem Hintergrund von eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten vieler Kommunen in Zeiten von Haushaltsknappheit und Rückzug der öffentlichen Hand aus der Erbringung vieler Infrastrukturleistungen und damit implizit einer Stärkung der Rolle von Partikularinteressen in der räumlichen Entwicklung. Doch es war keineswegs abzusehen, wie genau dieser Hintergrund von den Befragten im Hinblick auf seine Auswirkungen auf die Möglichkeiten planerischen Handelns eingeschätzt werden würde.

Bereits die ersten eingegangenen Antworten – die wir anbei mit Einverständnis der Verfasser veröffentlichen - deuten darauf hin, dass das Selbstverständnis im Hinblick auf Wertvorstellungen zwar einen gemeinsamen „starken Kern“ aufzuweisen scheint, aber im Alltag teilweise völlig unterschiedlich ausgedeutet wird. Daraus lässt sich ableiten, wie intensiv die Auseinandersetzung mit Wertvorstellungen im Einzelnen erfolgt ist. Bevor ich im Folgenden auf die ersten Ergebnisse eingehe, möchte ich noch auf die nächsten Schritte unserer in den nächsten Monaten zu führenden Debatte hinweisen. Wir werden versuchen, weitere Stimmen von Planungspraktikern einzuholen und freuen uns dabei über Antworten auf die drei gestellten Fragen. Die derzeit noch ausschließlich von Planern in der öffentlichen Verwaltung eingeholten Positionen werden wir weiter auswerten und

analysieren.

Vor diesem Hintergrund wollen wir in einem zweiten Schritt unter Bezugnahme auf die in der Praxis vorgefundenen Positionen gemeinsam mit ausgewählten Planungstheoretikern weiter über Wertvorstellungen in der Planung reflektieren und versuchen, die Debatte ein Stück voranzubringen. Auch hierbei freuen wir uns über grundsätzliche Beiträge, insbesondere solche, die sich im Detail mit einem Handlungsfeld der Planung oder einer besonderen aktuellen Herausforderung und der Relevanz planerischer Wertvorstellungen auseinandersetzen. Schließlich soll die Diskussion auch zwei im Kern planungstheoretische und damit für die akademische Auseinandersetzung mit dem Thema relevante Fragen anschnitten. Erstens wird es darum gehen, inwiefern die oben erwähnten philosophischen Quellen des Nachdenkens über planerische Wertvorstellungen für die Praxis relevant sind und ob die in ihnen steckenden Gedanken ggf. auf eine andere Weise besser »verfügbar« gemacht werden können. Zweitens soll der Frage nachgegangen werden, ob die in den letzten Jahrzehnten vor allem durch die kommunikative Planungstheorie bzw. deren Vertreter implizit propagierte Position, eine planerische Ethik sei vor allem eine prozessuale Ethik, durch einen Satz von inhaltlichen Orientierungen ergänzt werden kann. Dabei wird es darum gehen, ob diese mehr sein können als die immer wieder einmal vorgebrachten planerischen »Haltungen«, die mit der oben erwähnten, relativ schwer zu konkretisierenden Forderung nach »Qualität« korrespondieren.

### Planungsethische Praxispositionen

Bei den Antworten auf die erste Frage nach den leitenden professionellen Werten scheint sich ein gemeinsamer Kern erahnen zu lassen, der aber angesichts der sehr vielschichtig dargestellten Positionen nur schwer zu erahnen ist. Am prägnantesten mag er sich vielleicht in den drei Hauptlinien von Monika Kunz ausdrücken, die auf Gemeinwohl, Nachhaltigkeit und Konsensorientierung abstellt. Auch wenn Gemeinwohl nur schwer im Detail zu definieren ist, scheint sich für die meisten Befragten ein sehr pragmatischer und leistungsfähiger Zugang zu diesem gerade in der akademischen Welt vieldiskutierten Begriff herauszuschälen: langfristige Orientierung der Entscheidungen im Zusammenhang mit einer Abwehr von Partikularinteressen. Hanno Ehrbeck weist sehr

aufschlussreich und überzeugend darauf hin, dass die Einigung darauf, was denn in der Planung konkret der gemeinsame Kern nachhaltiger Entwicklung sein könnte, äußerst schwierig ist. Die Verständigung auf Innenentwicklung, die er als relativ unumstritten anführt, stellt dabei sicher eine deutsche Besonderheit dar. Erst durch die derzeit wieder stärker aufkommende Debatte über Energieeffizienz und Klimaschutz tritt sie in der genannten Eindeutigkeit hervor, während noch vor wenigen Jahren die Mobilisierung von Bauflächen im Zuge einer ökonomisch und sozial motivierten Nachhaltigkeit als Leitbild zumindest eine attraktive Parallelexistenz zum Flächensparziel geführt hat. Wie immer man zur Operationalisierbarkeit des Nachhaltigkeitsbegriffs steht – die Unterschiedlichkeit wird schon unter den Befragten deutlich, wenn man sich vor Augen führt, dass teilweise sogar von tiefenökologischen Positionen die Rede ist (Axel Schubert) und teilweise nachhaltige Entwicklungsfähigkeit als Begriff vorgezogen wird (Mathias Rothdach) -, so zeigt sich doch, welchen Segen der Begriff als grundsätzliche Orientierung für Planer gebracht zu haben scheint. Zwischen den drei Säulen der Nachhaltigkeit langfristig ausbalancieren zu dürfen stellt offenbar eine sehr ehrenwerte und in wenigen Worten auf den Punkt zu bringende Grundorientierung dar. Welch ein Erfolg für ein viel gescholtenes, bisweilen wegen seiner vermeintlichen Belieblichkeit als nicht besonders tauglich angesehenes Konzept! Weiterhin wird in den Ausführungen deutlich, wie zentral und verinnerlicht auch als Orientierung die gesetzliche Normierung von planungsethischen Maßstäben aufgefasst wird.

Die zweite gestellte Frage nach den Wegen, auf denen die genannten Werte in die Praxis einfließen, hat erstaunlicherweise zu recht einfachen und in eine ähnliche Richtung weisenden Antworten geführt. Die Befragten nennen hier Bündnisfähigkeit und Netzwerkarbeit bei der unbestechlichen Darlegung ihrer Argumente als Schlüssel. Und sie sind offenbar gewappnet dafür, dass sie mit ihren Argumenten gelegentlich auch unterliegen können. Die »Unbestechlichkeit«, mit der sie als Fachleute für professionelle planerische Haltungen eintreten, schützen sie vielleicht davor, mit derartigen Fällen der eigenen Unterlegenheit im öffentlichen Entscheidungsfindungsprozess zu hadern. Aus den Antworten ist zu entnehmen, dass jeweils mit persönlichem Einsatz der Fachleute zu rechnen ist, wenn diese als »Kata-

lysator« in ein »Abenteuer« stürzen und die genannten Werte »immer und überall präsent« sind.

Im Hinblick auf die dritte gestellte Frage nach den derzeitigen Möglichkeiten einer Umsetzung planungsethischer Grundpositionen in die Praxis stehen sich offenbar gegenläufige Entwicklungen gegenüber, einerseits die eingeschränkten Handlungsoptionen der öffentlichen Verwaltung und andererseits die breitere gesellschaftliche Akzeptanz beteiligungsorientierter, auf Ausgleich unterschiedlicher Positionen gerichteter Planung. Auffälligerweise bringen die Befragten auch – wenngleich mit recht unterschiedlichen Zugängen und Schwerpunkten – recht eindeutig zum Ausdruck, dass sie in der Lage sind, ihre Werte aktiv über Kommunikation, Überzeugungskraft und vermittelnden Ausgleich in Planungsprozesse einzubringen. Dies ist ein sehr erfreuliches Ergebnis nicht etwa deswegen, weil es vom Verantwortungsbewusstsein der Befragten kündigt – von ihm waren wir ausgegangen -, sondern weil es deutlich macht, dass durchaus Spielräume für verantwortungsbewusstes Handeln bestehen, die von den Fachleuten genutzt werden.

### Ausblick

Mit den hier diskutierten Positionen ist wie angedeutet erst ein Anfang gemacht worden. Viele konkrete Planungs- und Entscheidungssituationen konnten von den Befragten nur kurz angedeutet werden, und es ist deutlich, dass sich nicht alle Feinheiten und Alltagsprobleme der Umsetzung von planerischen Werten in knappe, systematisierende Worte fassen lassen. Jedenfalls zeigt sich sehr deutlich, wie stark die befragten Planer den Ausgleich von Positionen in dem Mittelpunkt ihrer planungsethischen Motivationen stellen. Es wäre natürlich interessant zu erfahren, wie sie in der Lage sind, unangemessen erscheinende Positionen abzuwehren, abstrakte Gemeinwohlpositionen gegenüber persönlich vorgetragener Betroffenheit argumentativ überzeugend darzustellen und durchzusetzen, auf Rationalität bedachten Haltungen in manchmal emotional aufgeladenen Planungsverfahren eine Stimme zu geben und einen Ausgleich von Positionen und Interessen konkret zu organisieren, wenn ein einfacher Kompromiss nicht zielführend scheint. Fortsetzung der Diskussion erwünscht!

## Literatur

Altrock, Uwe (2009): Gemeinwohlorientierung und Planungstheorie. In: Christoph Bernhardt / Heiderose Kilper / Tim Moss (Hrsg.): Im Interesse des Gemeinwohls: Regionale Gemeinschaftsgüter in Geschichte, Politik und Planung. Frankfurt / New York, S. 239-266

Hendler, Sue (Hg.) (1995): Planning Ethics. A reader in planning theory, practice, and education. New Brunswick

Lendi, Martin (2000): Ethik und Raumplanung – Raumplanungsethik. Von der gestaltenden Kraft des Kerngehaltes des Raumbewusstseins und der Raumverantwortung. In: DISP 141, S. 17-27

Rawls, John (1971): A Theory of Justice. Cambridge



## Planungsethik in der Planungspraxis – Erste Beiträge

### Hans-Hermann Bode, Stadtplanungsamt Schwerin

Zunächst zum Ausgangspunkt: ich schreibe als leitender Stadtplaner in einer kommunalen Verwaltung. Ich denke, für die Antworten ist dies nicht unerheblich. Ihre Frage nach einer Planungsethik führt natürlich sehr schnell ins Zentrum einer komplexen Diskussion: Plant der Stadtplaner in der kommunalen Verwaltung selbst? Unter welchen Bedingungen werden Entscheidungen getroffen? Ist der Begriff der (versuchten) Steuerung nicht wesentlich angemessener zur Beschreibung der tatsächlichen kommunalen Planungspraxis? Das kann hier nicht behandelt werden, muss aber als Hintergrund für die Frage nach einer Planungsethik miteinbezogen werden.

1. Welche professionellen Werte leiten Sie in der täglichen Arbeit?

Planungsethik im Sinne einer grundlegenden Orientierung meint für mich im Kern etwas sehr Einfaches: Arbeit im öffentlichen Dienst. Hieraus ergibt sich das Ziel einer Stadtplanung und Stadtentwicklung, die langfristig orientiert ist, die lokalen besonderen Herausforderungen im Blick hat und allen Bevölkerungsgruppen dient, in besonderem Maße aber denjenigen, die nicht auf-

grund eigener Artikulationskraft oder wirtschaftlicher Potenz mit ihren Bedürfnissen berücksichtigt werden. Deutlicher wird es noch in der Abgrenzung: Es geht um die Abwehr von Partikularinteressen, um das klassische Thema der Abwehr bloß individuell verwertungsorientierter Raumnutzungen, sei es bei der Flächenentwicklung oder im Umgang mit öffentlichen Räumen.

2. Auf welche Weise haben diese Werte Einfluss auf das konkrete Planungshandeln?

Die Arbeit in der kommunalen Planungsverwaltung ist a) immer Teamarbeit, b) immer in Hierarchien eingebunden und c) von den Beschlüssen der letztlich entscheidenden kommunalen Gremien abhängig. Eine individuelle Grundeinstellung ist in diesem Kontext relativ bedeutungslos. In meiner leitenden Position gelingt es mir noch leichter, eine Werthaltung zu formulieren und auch in Diskussionen zu Gehör zu bringen. Wichtiger sind aber Verständigungen mit anderen Akteuren, Zusammenarbeit mit Dritten in Gremien, eine zumindest gewisse Öffnung der Planungsdiskussion auch für eine breitere Stadt(teil)öffentlichkeit.

3. Wie gelingt es, diese Werte unter den derzeitigen Rahmenbedingungen für die Planungspraxis ernst zu nehmen?

Diese Frage irritiert erst einmal, soweit mit der Einschränkung »unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen« gemeint wäre, es sei schon einmal anders gewesen. Sicherlich lohnt es sich, die Bedingungen planerischen Handelns über die Jahrzehnte nachzuvollziehen. Es spricht einiges dafür, dass mit dem vielerorts festzustellenden Abschied von einer eindeutigen Dominanz der einen oder anderen Volkspartei (je nach Region) die Möglichkeiten für die Planungsarbeit sich dadurch verbessern, dass es deutlich mehr auf öffentliche Meinungsbildung und neue Koalitionen auch in den Stadträten/Stadtvertretungen ankommt. Es spricht auch einiges dafür, dass die Möglichkeiten für jedermann, sich gegenüber einer breiten Öffentlichkeit zu äußern, aufgrund der neuen Medien heute spürbar besser sind als noch vor fünfzehn Jahren. Das macht Klientelpolitik aus dem Hinterzimmer heraus erfreulicherweise zunehmend schwerer. Die Kehrseite ist eine bloß vordergründige populistische Argumentation. Dies erlebe ich immer wieder bei Diskussionen zur Stadtgestaltung. Aber gut, das gehört dazu. Jedenfalls sind die »gegenwärtigen Rahmenbedingungen« nicht schlechter als z.B. noch vor dreißig Jahren.

**Dr. Hanno Ehrbeck, Stadtplanungsabteilung Worms**

1. Welche professionellen Werte leiten Sie in der täglichen Arbeit?

Das Leitbild der »nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung« gibt mir – wie vermutlich

auch den meisten Kollegen – eine mittel- bis langfristige Orientierung. Problematisch ist allerdings, dass das Leitbild zwar abstrakt anerkannt wird, im Einzelfall aber äußerst schwierig zu konkretisieren ist. Die Ablehnung von Einkaufszentren »auf der grünen Wiese« scheint mitunter fast die einzige fachliche Gewissheit zu sein. Schon beim – im Prinzip unumstrittenen – Grundsatz »Innenentwicklung vor Außenentwicklung« kann es im Einzelfall durchaus verschiedene Gründe geben, die eine eindeutige Beurteilung erschweren. Der demokratischen Abwägung ökonomischer, ökologischer und sozialer Belange entkommt man nicht durch eine Fachethik.

In der Praxis wird die fachliche Beurteilung von Planungen allerdings dadurch erleichtert, dass zahlreiche fachliche Aspekte einer nachhaltigen Entwicklung mittlerweile gesetzlich, landesplanerisch oder richterlich konkretisiert wurden – und dadurch auch eine demokratische Legitimation erhalten haben. Neben der dauerhaften innerfachlichen Diskussion helfen daher vor allem die so genannten »Sekundärtugenden« weiter. Planungsethik besteht daher für mich vor allem auch aus den Werten Rechtmäßigkeit, Sachorientierung, Transparenz und Ehrlichkeit. Die Beachtung dieser Werte stabilisiert Entscheidungsprozesse und verhilft den demokratisch vereinbarten fachlichen Werten zur Durchsetzung.

Trotzdem gibt es natürlich - losgelöst von den gesetzlichen Regelungen - nach wie vor »gute« und »schlechte« Planungen. Diese können aber nicht abstrakt bewertet werden, sondern müssen sich im Einzelfall in der Diskussion bewähren. Dabei ist es auch die Aufgabe von Fachleuten, voraus zu denken und Positionen zu diskutieren, die noch nicht mehrheitsfähig sind. Die in der Fachdiskussion für »gut« befundene Planung muss sich mit ihrer Begründung dann aber auch der Diskussion mit Bürgern und Politik stellen.

2. Auf welche Weise haben diese Werte Einfluss auf das konkrete Planungshandeln?

Die Beachtung der oben genannten Werte führt dazu, dass Probleme und Konflikte nicht ignoriert oder »klein geredet« werden, sondern umfassend dargelegt und diskutiert werden. Auf diese Weise positioniert sich der Planer als »unbestechlicher« Fachmann. Zur Akzeptanz des Primats der Politik gehört aber auch der gelassene Umgang mit der Tatsache, dass Planer mit ihren Argumenten in der Diskussion anderen Argumenten unter-

liegen können.

3. Wie gelingt es, diese Werte unter den derzeitigen Rahmenbedingungen für die Planungspraxis ernst zu nehmen?

Die Beachtung der oben genannten Werte ist weniger von den Rahmenbedingungen als vom eigenen Verhalten abhängig. Inwieweit es dann gelingt, die Politik von den fachlichen Argumenten zu überzeugen, hängt stark von der jeweiligen politischen Kultur in einer Stadt ab. Das Bewusstsein für verschiedene gesetzliche Regelungen im Umweltbereich (z.B. Lärmschutz, Hochwasser, Artenschutz) scheint nach meinem Eindruck zu steigen. Unter schwierigen finanziellen Rahmenbedingungen schwindet der Spielraum für Experimente – gleichzeitig gerät aber auch manche überholte Selbstverständlichkeit auf den Prüfstand.

#### **Monika Kunz, Stadtplanungsamt Saarbrücken**

1. Welche professionellen Werte leiten Sie in der täglichen Arbeit?

Die Frage ist, was sind »die« professionellen Werte? Sind es die fachlichen Standards und Überzeugungen, die zu Bewertungen wie »richtig« oder »falsch« führen? Sind es die Einstellungen zum Planungsthema, z.B. zu Umweltschutz und Ökologie; New Urbanism und/oder »kompakte Europäische Stadt«? Oder gar die Einstellung, als Planerin weiß ich, was gut ist für die BewohnerInnen, die Stadt, ...?

Für mich stelle ich drei Themen fest, die mich – abseits von politischen Einstellungen – bisher in meinem Berufsleben geleitet haben:

- die Orientierung am Gemeinwohl vor der Unterstützung von (kurzfristigen ökonomischen und politischen) Einzelinteressen,
- die Umweltverträglichkeit und Nachhaltigkeit mit allen drei Säulen, ökologisch, ökonomisch und sozial
- der Konsens, die Kooperation mit allen Betroffenen.

Dazu kommt das Bemühen, fachlich auf dem Stand der Zeit zu sein und zu bleiben sowie die berufsständischen Fragen nicht aus den Augen zu verlieren, insbesondere was Ausbildung und Unterstützung des Nachwuchses angeht.

2. Auf welche Weise haben diese Werte Einfluss auf das konkrete Planungshandeln?

Die Orientierung am Gemeinwohl führt immer dazu, vor einer Entscheidung Fragen zu stellen: Wem nützt das Projekt? Was hat die Stadtbevölkerung, die Gemeinschaft davon? Wohin führt es langfristig? Hier lässt sich Nachhaltigkeit auch schon einbinden und auf kurz- und langfristige Wirkungen eingehen. Es ist mir ein wichtiges Anliegen, dabei über den Tellerrand zu schauen und angrenzende Fachgebiete ebenso wie die Wirtschaftlichkeit nicht aus den Augen zu verlieren. So schmieden wir gerade ein Bündnis zwischen den Themen Demografischer Wandel, »Innenentwicklung vor Außenentwicklung« und dem Bemühen um den langfristigen Erhalt der technischen Infrastruktur, weil die Politik nach wie vor fordert, kostengünstige Bauflächen anzubieten, um junge Familien – in Konkurrenz zu anderen Regionen und Städten – zu gewinnen und deren Wunsch nach dem Wohnen im Einfamilienhaus im Grünen zu befriedigen.

Um diese Fragen gut zu beantworten, ist die Kooperation mit den Beteiligten und Betroffenen besonders wichtig, sei es die Stadtbevölkerung oder der Investor, seien es die KollegInnen in der Verwaltung oder die Beauftragten.

3. Wie gelingt es, diese Werte unter den derzeitigen Rahmenbedingungen für die Planungspraxis ernst zu nehmen?

Als Leiterin des Stadtplanungsamtes muss ich mit Gemeinwohl argumentieren, unabhängig von derzeitigen Rahmenbedingungen. Sicher werden Argumentationsketten schwieriger, wenn z.B. das Liegenschaftsamt oder Wirtschaftsförderung die Ansiedlung von großflächigem Einzelhandel durchsetzen wollen, um Einnahmen zu erzielen oder insolventen Eigentümern die Vermarktung von Brachflächen oder »Schrottimmobilien« zu ermöglichen. Auch sind fachliche Zielkonflikte wie Investitionen in ein Leuchtturmprojekt gegenüber vielen kleinmaßstäblichen Maßnahmen oder sozialen Projekten zu diskutieren. Aber meine Aufgabe besteht darin nach bestem Wissen und Gewissen eine fachlich fundierte Entscheidungsgrundlage für Politik und BürgerInnen zu liefern und dabei alle Aspekte der Nachhaltigkeit zu berücksichtigen.

Die Suche nach Lösungen im Konsens bedeutet vor allem echte Kommunikation und Beteiligung der Betroffenen, keine Akzep-

tanzbeschaffung, sondern Hinhören, Aufnehmen und in die fachlich gute Lösung übertragen. Damit steigt der Kommunikationsaufwand insbesondere VOR der Planung erheblich, denn es gilt herauszubekommen, was die Interessen und Bedürfnisse sind, möglichst auch die Gruppen zum Mitmachen zu animieren, die von sich aus in Planungsaufgaben und Beteiligungsverfahren involviert sind. Der Aufwand zur Vermittlung von Lösungen und »nicht gewollten«, aber ggf. hinzunehmenden Nebenwirkungen steigt, d.h. es braucht immer mehr Kommunikationsfähigkeit und Überzeugungskraft der PlannerInnen. Noch unterentwickelt ist die Kritikfähigkeit insgesamt, aber der Druck wird von »unten« aufgebaut, die Wirkungen von realisierten Planungen zu evaluieren und aus der Vergangenheit zu lernen.

Es ist nicht einfacher geworden mit den derzeitigen Rahmenbedingungen, seien es die ökonomischen Zwänge oder die immer noch zunehmende Individualisierung und »Nimby«-Haltung (»Not-in-my-backyard«; St. Florians-Prinzip), umzugehen.

Aber ich sehe für mich keine Alternativen und stürze mich immer wieder mit Überzeugung in das Abenteuer!

### **Matthias Rothdach, Stadtplanungsamt Memmingen**

welche professionellen werte leiten sie in der täglichen arbeit?

- grundposition entsprechend der kantschen formulierung »was soll ich tun?«. im tun liegt mehr als im nicht-tun (gestalten statt verwalten) - mit dem ziel, ein tun nicht nur als rationale entscheidung, sondern ein optimum in richtung »moralisch gut« zu erreichen. der motor, »was zu tun«, sind jedoch nicht die werte.

- nachhaltigkeit oder besser nachhaltige entwicklungsfähigkeit; durch impulsgebungsprojekte schaffung eines mehrwertes, substanzwerterhöhung; initiierung eines positiven, jedoch ergebnisoffenen prozesses (im gegensatz dazu kennt die klassische planung ja schon das ergebnis).

- parallelität von leitbildern (ein einzelnes leitbild hat wenige optionen und ist oft schon zum zeitpunkt der entstehung makulatur; parallelitäten sind natur- und gesellschaftsimmanent, da andernfalls, aufgrund sich ändernder parameter, ständig stillstand bzw. vakuum entstünde).

-kooperation (mit dem ziel, dass zusammen-

arbeit ein mehrgewinn für alle partner ist)  
 - dialog (begegnung, austausch, personifizierung anstelle von institutionalisierung)  
 - teamwork (kompetente, konstruktiv mitwirkende aus verschiedenen disziplinen)  
 - durchgängigkeit (personelle kontinuierität und partizipation in unterschiedlicher intensität in allen projektphasen)  
 - demokratische prinzipien, persönliche freiheit, gerechtigkeit  
 - die europäische stadt (verpflichtung des eigentums zum gemeinwesen, dichte, öffentlicher nicht-kommerzieller raum, individualität, funktionsmischung, soziale Mischung, ...)  
 - dem gemeinwesen verpflichtet  
 - langfristigorientierung, perspektivisch  
 - ästhetik, umweltqualität, lebensalltagsqualität

auf welche weise haben diese werte einfluss auf das konkrete planungshandeln?

- zurückstellung der eigenen vorstellungen zugunsten der handlungsfähigkeit in bezug auf kritisieren, motivieren und integrieren  
 - grundhaltung ist verantwortliches agieren: zum wohle des gemeinwesens (verantwortungsobjekt) nicht nur den aktoren raum verschaffen, sondern auch denen, die sich (noch) nicht äußern oder einbringen können

- aufbau eines jeweils projektbezogenen netzwerkes in der art von »social networking« (small communities); suche nach verknüpfungspunkten und abhängigkeiten; suche nach teamplayern und konstruktiven aktoren; verpflichtung der politik auf längerfristigen wertekonsens; suche nach wegen des interessenenausgleichs; suche nach strategischen partnerschaften

- versuch des hineindenkens (hineinversetzens) in die situationen und themen der einzelakteure, um die eigene fähigkeit zu stärken, probleme zu entdecken, sie im zusammenhang zu sehen und strukturiert zu bearbeiten

- sich einbringen als katalysator

wie gelingt es, diese werte unter den derzeitigen rahmenbedingungen für die planungspraxis ernst zu nehmen?

-werte sind ja kein selbstläufer sondern stehen immer unter dem regulativ der rahmenbedingungen, der situationen und lebenslagen  
 -personale netzwerke schaffen die möglichkeit, nicht nur einzelelemente zu verknüpfen,

sondern auch einzelemente einzufangen und somit einer »ungehinderten bedürfnisbefriedigung« einzelner zum nachteil des gesamtwesens entgegenzuwirken

-je schwieriger die rahmenbedingungen desto nötiger ist eine koordinierte kooperative dialogische herangehensweise, um handlungssynergien zu erzeugen

### **Axel Schubert, Hochbau- und Planungsamt Kanton Basel-Stadt**

1. Welche professionellen Werte leiten Sie in der täglichen Arbeit?

Vornweg: Eine Scheidung zu nicht-professionellen Werten kann ich weder affektologisch nachempfinden noch ist sie mir durch die Widersprüche integrierende Logik der Praxis nachvollziehbar. Persönlich leitende Werte sind für mich tiefenökologische Evidenzen und ein Traurig-/ Wütendsein über strukturell verursachtes Leid in der Welt, sowie ein diesbezügliches Verantwortungsbewusstsein durch unser globales Eingebundensein mit unseren nicht universalisierbaren Lebensmustern. Auf der Ebene der (professionellen) Zielvorstellungen mündet daraus u.a. eine Mobilitäts-/ Automobilismuskritik (mit allem, was stadträumlich, raumfunktional, etc. dazugehört); auch ist ein Orientieren am »menschlichen Maßstab« bedeutend - flankiert von u.a. diversen Loyalitätsfragen gegenüber dem Arbeitgeber.

2. Auf welche Weise haben diese Werte Einfluss auf das konkrete Planungshandeln?

Sie fließen als sinnstiftende Orientierungen und damit als Motivationen in die Wahl von Strategien und in den Umgang mit sowie die Platzierung von Argumenten in jeweilige (Verhandlungs-/ Gesprächs-) Situationen ein respektive leiten an zu versuchen, solche Situationen zu eröffnen.

3. Wie gelingt es, diese Werte unter den derzeitigen Rahmenbedingungen für die Planungspraxis ernst zu nehmen?

»Die« Planungspraxis ist als isolierbarer Gegenstand im politischen Raum für eine Antwort nicht klar genug auszumachen. Bestenfalls kann es mit Planungspraxis als einem Ausschnitt des größeren Handlungszusammenhangs des politisch-administrativen Systems gelingen, Vertrauen für Lösungen zu entsprechenden Fragen zu gewinnen,

Lernprozesse anzuregen und Vorlagen erfolgreich durch die parlamentarischen Gremien zu bringen, bei einer hohen Akzeptanz in der Gesellschaft (und ohne Referendum). Je Fragestellung und Adressatenkreis ist dies teilweise (und hier in Basel v.a. hinsichtlich Fragen des Verkehrs zu einem viel positiveren Maße als andernorts) möglich. Weiter reichende - die Grundannahmen heutiger Postpolitik in Frage stellenden - Themen können dabei jedoch nur in direktem (bilateralen) Gespräch angesprochen werden und haben im »Alltagshandeln« quasi keinen Platz. Anlässlich des heutigen/ künftigen, globalen friedens- und migrationspolitischen Problemausmaßes gelingt das Ernstnehmen und die Umsetzung einer transkulturellen ethischen Zielen verpflichteten (diskursrationalen) Praxis damit nur zu graduell und zu langsam.

### **NN, Verwaltungsmitarbeiter**

1. Welche professionellen Werte leiten Sie in der täglichen Arbeit?

Die gesetzlichen Vorgaben des GG, des BauGB, des HH-Rechts etc., die Leitbilder der »Nachhaltigkeit«, der »Stadt der kurzen Wege« etc. - auf der Basis eines lutherischen Weltbildes, in einem offensiven Verständnis des Gemeinwohlaufrages des öffentlichen Dienstes.

2. Auf welche Weise haben diese Werte Einfluss auf das konkrete Planungshandeln?

Ohne derlei Werte wäre ein Planungshandeln zwar vermutlich sehr viel einfacher, aber mir nicht möglich. Die Werte sind immer und überall präsent, von Grundsatzweichenstellungen in 1:5.000 bis zu Bescheidsauflagen im Detail.

3. Wie gelingt es, diese Werte unter den derzeitigen Rahmenbedingungen für die Planungspraxis ernst zu nehmen?

Die Umsetzung der Werte gelingt aktuell besser denn je, denn das Vertrauen in die Selbstregulierungskräfte interessengebundener Akteure hat gelitten und die Zustimmung zu unbestechlichem hoheitlichem Handeln allein dem Gemeinwohl verpflichtet ist groß, wie schon lange nicht mehr. Problematisch ist dabei »lediglich« die personelle Ressourcenausstattung.



## Lesetipps I|2010

In dieser Ausgabe mit Lesetipps von Gisela Schmitt (gs) und Marion Klemme (mk).

### »Ich bin eine Stadtmaus (...) und brauche kein Grün um mich herum«

*Lisa Küchel (2010): Urbanes Wohnen in Frankreich. Entwicklung und Tendenzen des französischen Stadtwohnens im Eigentum am Beispiel von Paris, Nantes und Evry*

Die Debatte um die Renaissance der Stadt und die wachsende Attraktivität des städtischen Wohnens impliziert stets auch die Suche nach zeitgemäßen, urbanen Haus- und Wohnungstypen in der Tradition des bürgerlichen Stadtwohnens. In ihrer Dissertation richtet Lisa Küchel den Blick nach Frankreich und behandelt das Thema des urbanen Wohnens im Eigentum anhand von sieben Fallstudien aus verschiedenen Epochen.

Die Arbeit zeigt in einem historischen Überblick die Entwicklung des Stadtwohnens in Frankreich als kontinuierliche Linie vom Pariser Stadtumbau unter Haussmann bis

zum heutigen Konversionsprojekt auf der Loire-Insel in Nantes. Das Wohnen in der Innenstadt besitzt in Frankreich und vor allem in Paris eine lange und – anders als in Deutschland – nie unterbrochene Tradition, die als permanente Fortentwicklung städtischer Wohnformen und -typologien von der Autorin dargestellt wird.

Die systematische Einordnung und Aufarbeitung der Fallbeispiele fördert historische, aber auch wohnkulturelle Unterschiede zutage, die mit vielfältigen Anregungen auch die Diskussion hierzulande beflügeln können. (gs)

**»Die stillen Herrscher der Stadt: Die Villen von Radebeul«**

*Jana Simon (2009): Über den Dächern von Radebeul In : ZEIT Magazin, Nr. 51, 40-44*

Die Villen von Radebeul sind nicht nur das Gesprächsthema Nr. 1 in der Kleinstadt im Elbetal, sie sind auch das „Gesicht der Stadt“. Oder wäre es treffender von einer Gesichtshälfte zu sprechen? Denn im „sächsischen Nizza“, auch „Insel der Glückseligen“ genannt, gibt es eben auch noch eine andere Seite: Ärmere Menschen, die in nicht ganz so schönen Häusern leben. Neue, vermögende Villenbesitzer kommen meist nicht aus Radebeul selbst, sondern ziehen zu. Alt Ein-

gesessene werden dabei teils verdrängt - und „verdrängen“ ist sicher noch milde ausgedrückt, wenn man sich vergegenwärtigt, mit welchen Mitteln dabei teilweise vorgegangen wird. Jana Simon skizziert im ZEIT Magazin anschaulich verschiedene, teils gegensätzliche Facetten des Lebens in Radebeul: „Die Villen sind die Währung der Stadt. Wer kein Haus hat, kann auch nicht richtig mitreden.“ (mk)

# Rezension

## Alternativen zum Stereotyp des innerstädtischen Einkaufszentrums

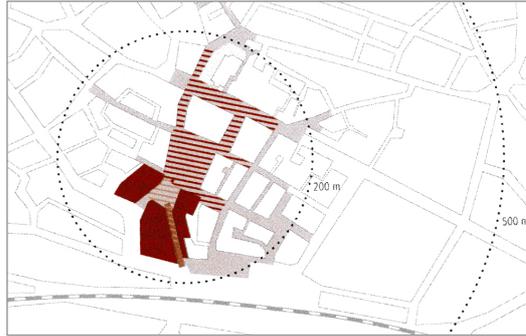
Die Shopping-Mall ist so etwas wie der »Depp der Nation«, wenn es um Stadtentwicklung geht. In den meisten Fällen kann an diesen Objekten prima die Wut über von der Wirtschaft gesteuerte 08/15-Projekte ausgelassen, die Kommerzialisierung der Städte beklagt oder ein Untergang der gewachsenen Stadt vorausgesagt werden. Wenige aber setzen sich konstruktiv mit einem Typus Gebäude auseinander, der in der heutigen Gesellschaft durchaus Anklang findet und längst zum alltäglichen Leben gehört. So ist es für jemanden, der sich schon länger mit der differenzierten Betrachtung von öffentlich nutzbarem Raum auseinandersetzt, eine Wohltat, die Dissertation von Anne Mayer-Dukart zu lesen. Hier geht es eben nicht nur um die Kritik und die Aufstellung von Problemlisten, sondern um die Untersuchung, wie der Typus Einkaufszentrum (EKZ) im innerstädtischen Bereich zu einem stadtverträglichen, urbanitätsstiftenden Impulsgeber für eine nachhaltige Stadtentwicklung werden kann.

Der US-Import der introvertierten und ökonomisch autarken Shopping-Mall kann diese Anforderungen jedenfalls nicht erfüllen. Dieser Typus, für die grüne Wiese konzipiert, hat in den Innenstädten eben all jene Probleme verursacht, die von der Fachöffentlichkeit, Bürgerinitiativen und Denkmalschützern beklagt werden. Dazu gehört – neben vielen anderen Aspekten – die standardisierte Architektur, zu deren Ausformung die Autorin Crawford zitiert: »Das System funktioniert ähnlich wie die Fernsehprogrammierung, bei der jede Anstalt die gleichen Elemente in einer nur leicht veränderten Form präsentiert.

Scheinbare Vielfalt verdeckt die zugrunde liegende Uniformität.« (Crawford 1995, 93)

Ein Negativbeispiel wird von der Autorin an den Anfang ihrer Projektrecherche gestellt. Die Schloss-Arkaden in Braunschweig eignen sich ganz ausgezeichnet zur Aufstellung von Problemlisten: Die Schlossfassade wird ohne weitere Funktion errichtet und dient als Portal zur absolut introvertierten Einkaufsfläche, die nur minimal mit dem öffentlichen Raum kommuniziert. Alle Fassaden, selbst die am neu entstandenen Platz, sind verspiegelt oder als Werbeträger ausgebildet. Da das Gebäude von Straßen umgeben ist, bildet es keine Rückseite aus, die zur Anlieferung geeignet wäre. Selbst der verbliebene Rest des Schlossparks wird durch das EKZ überbaut. Es lässt sich also resümieren, dass es durch diesen Neubau zu einer gravierenden Beeinträchtigung wichtiger öffentlicher Räume kommt.





Bei der Auswahl der weiteren zu untersuchenden Projekte ging es der Autorin nun um genau die andere Seite der Shopping-Mall-Medaille. Die Arbeit setzt daher einen Schwerpunkt auf Projekte, »die grundsätzlich andere Wege gehen und damit die These unterstützen, dass es durchaus Möglichkeiten einer Integration gibt und Einkaufszentren flexibler und entwicklungsfähiger sind als gemeinhin angenommen.« (S. 108) Basis der Untersuchungen ist das vorrangige Ziel, dass alle Einrichtungen, die an innerstädtischen Standorten realisiert werden, einen positiven Beitrag zur Urbanität leisten sollen und daher Mindestanforderungen erfüllen müssen. Wichtig erscheint mir hierbei der realistische Anspruch bei der Setzung des Begriffs »Urbanität«. Es soll eben keine Hülle für eine Gesellschaft errichtet werden, die es gar nicht mehr gibt: »Urbanität wird nicht als (...) Rückbesinnung auf vergangene Zeiten verstanden, sondern als Begriff, der die städtische Realität in Bezug zu historisch gewachsenen Maßstäben setzt«(S. 108).

Das Neue an der Arbeit ist der Ansatz, eine Reihe zukunftsweisender Projekte aus Deutschland und den europäischen Nachbarländern (Österreich, Niederlande, Italien) auszuwählen und deren »urbanes Potenzial« zu untersuchen. Dieses erfolgt durch die Betrachtung näher untergliederter Indikatoren: der raumstrukturellen und städtebaulichen Einbindung, der funktionalen Einbindung, der baulichen Gestaltung und Einbindung (Volumen und Architektur) sowie der Beiträge zur Belebung des öffentlichen Raums. Neben diesen Projektanalysen wird mit drei Fallstudien der Planungsprozess untersucht, um Aussagen zur Projektentwicklung und der Steuerungsinstrumente und maßnahmen zu generieren.

In ihrer Auswertung – hier im Fokus auf den öffentlichen Raum betrachtet – wird deutlich, dass bei vielen der untersuchten Projekte öffentliche Räume neu entstehen konnten und

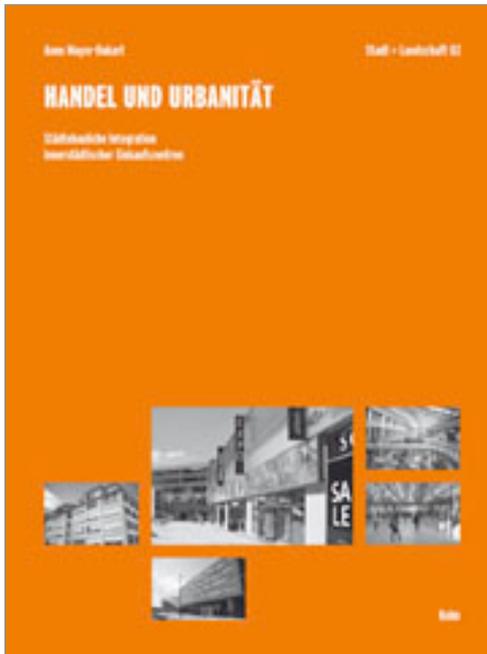
wichtige Wegeverbindungen und neue Plätze geschaffen werden konnten. Damit wurde auch eine bessere Vernetzung und damit Aufwertung des Umfelds erreicht. Die Projekte waren zum Großteil in größere Strategien zur Aufwertung der Innenstadt eingebettet und wurden zum Impulsgeber für öffentliche Investitionen in die umgebenden Räume der Haupteinkaufszone. Vor allem können die Projekte aber zeigen, wie eine offene Anordnung und teilweise das Verwenden echter städtischer Strukturen, wie Straße, Promenade und Platz – sogar ohne Überdachung –, für den Typus EKZ geeignet sind. Die Kamp-Promenade Osnabrück, das Q19 Wien und die Münsterarkaden stellen Beispiele einer bewusst offenen Gestaltung zur Innenstadt dar. Dazu gehört auch, ein Gesicht zur Stadt auszubilden: eine Vielzahl von echten (nicht verspiegelten) Schaufenstern, Eingängen und die Anordnung der Gastronomie nach außen zeigen eine Hinwendung zum umgebenden städtischen Raum.

Insgesamt zeigt Anne Mayer-Dukart mit ihren Beispielen, dass in Europa zunehmend mit neuen Formen von EKZ experimentiert wird, die sich urbanen Strategien verpflichten und durch offene Anordnungen stärker auf die Stadtstruktur eingehen können. Sie weist darauf hin, dass es innovative, wirtschaftlich erfolgreiche Alternativen gibt, die für eine zukunftsfähige Weiterentwicklung der europäischen Stadt genutzt werden können. Trotzdem müssen, ihrer Meinung und Recherche nach, weitere Maßnahmen beachtet werden, die zu einer integrierten Stärkung von Zentren durch die Ansiedelung von EKZ beachtet werden müssen. Dazu gehört eine verträgliche Dimensionierung und Abstimmung des Branchenmix im engen Austausch mit der Umgebung, aber auch das für die Innenstädte immer wieder angemahnte Mischverhältnis mit anderen Nutzungen und eine geplant offene Anordnung der Bebauung. Es wird deutlich, dass Kommunen ihre vorhandenen Steuerungsmöglichkeiten selbst bei Projekten in prominentesten innerstädtischen Lagen bei weitem nicht ausnutzen. Sie müssen kontinuierlich übergeordnete Planungen und Konzepte erstellen und bereits vor einer konkreten Anfrage vorliegen haben. Nur so kann die Kommune heraus aus einer reagierenden hin zu einer agierenden Position gelangen.

Das nicht nur inhaltlich bereichernde, sondern auch bei den Fallstudien sehr sorgfältig recherchierte und ansprechend dargestellte Buch bietet eine wichtige Ergänzung mit

wohltuend neuen und auf eine positive Sicht  
konzentrierten Aspekten und sollte nicht nur  
in jeder Kommune mit Einkaufszentrum  
Pflichtlektüre sein.

Bettina Perenthaler



Mayer-Dukart, Anne: Handel und Urbanität.  
Städtebauliche Integration innerstädtischer  
Einkaufszentren. Detmold (Rohn) 2010



## Rezension

### **Werner Heinz: Der große Umbruch. Deutsche Städte und Globalisierung.**

Nachdem Anfang des Jahres 2008 die drei Stadtsoziologen Hartmut Häußermann, Dieter Läßle und Walter Siebel ihre langjährigen Forschungsaktivitäten zur Stadtpolitik in Deutschland bereits in einem bemerkenswerten Suhrkamp Taschenbuch zusammengetragen und veröffentlicht haben, ist Ende 2008 ein weiteres ausgesprochen instruktives und umfassendes Werk zur aktuellen Situation der kommunalen Stadtpolitik in Deutschland erschienen. Werner Heinz, der seit vielen Jahren beim Deutschen Institut für Urbanistik am Standort Köln beschäftigt ist und von daher ein hervorragender Kenner der kommunalen Praxis in Deutschland ist, hat sich gründlich und grundsätzlich mit dem viel diskutierten und zitierten Phänomen der Globalisierung auseinandergesetzt. Er hat sich die beiden einfachen, aber doch hoch anspruchsvollen Fragen gestellt, wie sich die weltweite Globalisierung auf die Städte in Deutschland auswirkt und mit welchen Strategien und Aktivitäten die Städte versuchen, dieser Globalisierung zu begegnen. Die aktuelle weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise gibt dem Buch eine Aktualität, die der Verfasser beim Recherchieren und Schreiben noch nicht ahnen konnte. Dabei ist – um es vorweg zu nehmen – ein dichtes und ausgesprochen anregendes Werk herausgekommen, das zahlreiche Hinweise gibt, weiter über das Verhältnis von weltweit wirksamen Prozessen und konkretem Handeln der Entscheidungsträger vor Ort nachzudenken.

Auch wenn der Begriff der Globalisierung erst seit Anfang der 1990er Jahre in der gesellschaftspolitischen Debatte verwendet wird, gibt es einen allgemeinen Konsens, dass die Prozesse der Globalisierung bereits sehr viel früher einsetzen. In einem ersten Abschnitt beschränkt sich Werner Heinz dann aber zu recht auf den aktuellen Handlungsrahmen, in dem er die maßgeblichen Triebkräfte für die jüngere Globalisierung identifiziert. Schlaglichtartig werden Entwicklungen wie die Krise des Fordismus oder die Neuausrichtung des internationalen Währungs- und Finanzsystems, die Prinzipien des Neoliberalismus oder die technologischen Innovationen im Produktions-, Kommunikations- und Transportsektor als solche Triebkräfte erläutert. Ergänzt werden die Darstellung dieser allgemeinen Entwicklungen um die vielfältigen weltpolitischen Ereignisse, die zur Öffnung der Grenzen und zu neuen Marktteilnehmern geführt haben, um die Veränderungen in der Europäischen Union mit der Öffnung neuer Märkte und um einen Richtungswechsel in der deutschen Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik, der den Sozial- und Wohlfahrtsstaat verändert hat.

Im zweiten Abschnitt beschäftigt sich Werner Heinz dann mit den vielfältigen Auswirkungen der Globalisierung auf die kommunale Ebene. Dabei konzentriert er sich auf sechs Felder: den wirtschaftlichen Strukturwandel, die zahlreichen Konsequenzen der Globalisierung für den Arbeitsmarkt, den demographischen Wandel, die soziale Spaltung der Gesellschaft, die wachsenden groß- und kleinräumigen Disparitäten sowie die Auswirkungen

gen der Globalisierung auf die kommunale Selbstverwaltung. Auch wenn sich die Wirkungen im Einzelfall zwischen den Städten unterscheiden, überwiegt bei Werner Heinz doch eine kritische Einschätzung gegenüber dem Phänomen der Globalisierung. So geht beispielsweise die lokale Verbundenheit der Unternehmen mit den Städten verloren, so sind Arbeitslosigkeit und schlecht entlohnte Beschäftigungsverhältnisse ein zunehmend verbreitetes Phänomen, so belastet die unterschiedliche räumliche Verteilung von Migranten und Aussiedlern einzelne Städte in besonderer Weise, so führen Armut und Arbeitslosigkeit zu sozialer Isolierung und Ausgrenzung, so gibt es räumlich Gewinner und Verlierer der Globalisierung, und so werden die kommunalen Handlungsspielräume durch eine Verbetriebswirtschaftlichung und Verschlankung der Verwaltung reduziert.

Nach dieser schonungslosen Analyse zeigt Werner Heinz im dritten Teil die vielfältigen kommunalen Reaktionen auf diese Wirkungen der Globalisierung. Er stellt dabei auf der einen Seite wettbewerbsorientierte Angebotspolitiken heraus, die die Standortbedingungen verbessern sollen und deshalb stark die kommunale Wirtschaftsförderung betreffen, und beschreibt auf der anderen Seite bewohnerorientierte Innenpolitiken, die sowohl soziale Aspekte als auch Integrations- und Qualifizierungsaspekte umfassen. Kommunale Aktivitäten wie die wachsende internationale Vernetzung oder die Maßnahmen zur Image- und Attraktivitätssteigerung können auf diese Weise ebenso eingeordnet werden wie beispielsweise die kommunalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitiken. Damit macht Werner Heinz deutlich, dass die Kommunen gleichzeitig versuchen, sich einerseits im scharfen heute internationalen Wettbewerb der Städte zu behaupten sowie sich andererseits mit den „Nebenwirkungen“ der Globalisierung auseinandersetzen.

Werner Heinz stützt seine Untersuchung auf rund 50 Interviews, die er eigens für die Studie mit ausgewählten Experten geführt hat. Dabei handelt es sich um kommunale Entscheidungsträger in leitenden Funktionen aus ausgewählten deutschen Städten und um andere Schlüsselpersonen wie beispielsweise Unternehmer oder Raum- und Wirtschaftswissenschaftler, die mit den aktuellen kommunalen Entscheidungsprozessen gut vertraut sind. Zusätzlich hat er zahlreiche Dokumente aus den fast 20 Untersuchungsstädten ausgewertet. Er greift so auf vielfältige Er-

fahrungen zurück und zeichnet dadurch ein schlüssiges Bild der aktuellen Lage in der deutschen Stadtpolitik.

Das Buch ist vor der großen Wirtschafts- und Finanzkrise recherchiert und geschrieben und erhält durch die Entwicklungen seit dem Herbst 2008 noch einmal eine besondere Brisanz. Es sei auch deshalb allen Geographen empfohlen, die sich mit den Phänomenen von Stadtentwicklung und Globalisierung in Deutschland beschäftigen, weil es einen treffenden praxis- und realitätsnahen Blick einnimmt, gleichzeitig aber auch durch eine kritische gesellschaftspolitische Haltung gekennzeichnet ist. Das Buch zeigt den „großen Umbruch“ – so der Titel – wenn auch deutlich wird, dass die Prozesse die deutschen Städte in unterschiedlicher Weise treffen und die Städte auch unterschiedlich reagieren. Am Ende der Untersuchung steht dann eine Vielzahl von Handlungsempfehlungen, die sich durch eine Mischung aus Resignation und Skepsis sowie gut gemeinten Ratschlägen für eine Stadtpolitik auszeichnen, die sich einer „Globalisierung mit menschlichem Antlitz“ verpflichtet fühlen soll.

Claus-C. Wiegandt

Edition Difü – Stadt Forschung Praxis Bd. 6.  
Berlin 2008  
(ISBN: 978 – 3 – 88118 – 456 – 4)

Erschienen in: Erdkunde 63, Heft 3, 2009, S. 284

# Rezension

## Perspektive Stadt

Städte sind heute vor vielfältige Herausforderungen gestellt, denn so unterschiedliche Faktoren wie Globalisierung, demografische Veränderungen oder der Klimawandel wirken sich in urbanen Zentren und Ballungsräumen besonders deutlich aus und erzwingen dort neue planerische Konzepte. Zugleich sind Städte mit ihrer räumlichen Dichte und der Dynamik ihrer Entwicklung aber auch die Orte, an denen die Spielräume für Gestaltungsmöglichkeiten solcher gesellschaftlichen und politischen Aufgaben besonders gut genutzt werden können. Mit diesem doppelten Blickwinkel nimmt sich der von Rainer Danielzyk, Franz Pesch, Heinrich Sahnen und Sigurd Trommer herausgegebene Band "Perspektive Stadt" einer Reihe von Themen an, die sich derzeit für Planungspraxis und -theorie stellen und vermittelt die Chancen und Risiken der bestehenden und neuen Handlungsfelder in großer Bandbreite.

Dass dabei Beispiele aus Nordrhein-Westfalen einen Schwerpunkt bilden ist kein Zufall, denn die Herausgeber - und auch viele der 25 Autoren bzw. Interviewten - haben eben dort ihre Wirkungsstätte. Aber dieses Bundesland mit seiner hohen Bevölkerungsdichte und den zahlreichen Großstädten, von denen viele mit den Herausforderungen eines massiven Strukturwandels zu kämpfen haben, ist eben auch ein Raum, der für die Vermittlung der aufgeworfenen Themen bestens geeignet ist. Zudem wird auch ganz bewusst über den Horizont geschaut - nicht nur räumlich, u.a. in die Niederlande, sondern auch thematisch, indem grundsätzliche Fragen der Stadtentwicklung aufgeworfen und diskutiert werden.

Beginnend mit Beiträgen über die geschichtliche Dimension und die großen stadtpolitischen Aufgaben unserer Zeit wird dabei nicht nur die Situation analysiert, sondern auch deutlich Stellung bezogen. So beschwört Walter Siebel die Integrationskraft des soziokulturellen Modells "Europäische Stadt", macht aber zugleich auch deutlich, dass gerade im Hinblick auf die anhaltende Migration für den Erhalt und den Ausbau dieser Fähigkeit mit aller Kraft gerungen werden muss. Ebenso nachdrücklich argumentiert Achim Dahlheimer, wenn er die heute üblichen Praktiken im Bereich kommunaler Finanzen kritisiert und deutlich macht, dass Public-Private-Partnership und Cross-Border-Leasing letztlich nur Taschenspielertricks sind, die für eine Stadt keine sinnvolle Perspektive bieten - und dem er den Aufruf entgegenstellt, die Städte müssten sich ihre fiskalische und politische Handlungsfähigkeit zurückerobern um ihre Zukunftsfähigkeit zu sichern.

In den weiteren Beiträgen, die in drei Kapiteln zu Herausforderungen, Konzepten und Prozessen gruppiert sind, wird jeweils vertiefend ein Themenfeld betrachtet. Während es bei den Herausforderungen vor allem um soziale, demografische oder ökonomische Aspekte geht, fällt auf, dass bei den Konzepten die baulich-räumliche Komponente eine große Rolle spielt. So lenken die Beiträge von Christina Simon-Philipp und von Christa Reicher das Augenmerk auf die Bedeutung der Bildungslandschaften. Diese Aufgabe ist in sozialer und auch in ökonomischer Hinsicht für die Zukunft immens wichtig, denn dadurch entscheidet sich sowohl, ob die Städte ihre soziale Integrationskraft z.B. in Bezug

auf Migranten entfalten können, als auch, ob sie ihre Anziehungskraft für die Angehörigen der sogenannten "creative class" behalten, die für die ökonomische Entwicklung der Städte in der Wissensgesellschaft immer wichtiger wird. Dazu ist es aber nötig, so die Autorinnen, nicht nur die desolate Bausubstanz von Schulen und Universitäten aus den 1960er und 1970er Jahren einzeln aufzuhübschen, sondern vernetzte urbane Bildungslandschaften zu gestalten, so dass Schulen zur sozialen Stabilität benachteiligter Quartiere beitragen, lebenslanges Lernen integraler Bestandteil des städtischen Lebens wird und innovative Branchen sich an neuen gemischt genutzten innerstädtischen Standorten ansiedeln können.

Als Ergänzung zu solchen thematisch ausgerichteten Beiträgen werden mehrere Fallbeispiele aus nordrhein-westfälischen Städten ausführlich erläutert. Für das Thema Bildungslandschaften wird exemplarisch dargestellt, wie die evangelische Gesamtschule Gelsenkirchen mit intensiver Beteiligung der Schüler gebaut wurde. Anhand des Carl Alexander Parks in Baesweiler wird gezeigt, wie eine ehemalige Zechen- und Haldenlandschaft so umgestaltet werden kann, dass an bestehende identitätsstiftende Bindungen angeknüpft, zugleich aber auch eine Perspektive für die weitere Entwicklung der angrenzenden Quartiere geschaffen wird. Weitere Möglichkeiten zur Entwicklung bestehender Wohnquartiere verdeutlichen die Beispiele WohnreWIR Tremonia aus Dortmund, ein Haus zum gemeinschaftlichen Wohnen im Alter, und die Stadterneuerung in Neuss-Erftal, eines Stadtumbau-Projekts für eine Großwohnsiedlung der 1960er Jahre.

Andere Themen werden in Form von Interviews mit neuen Akteuren und Vertretern von Institutionen, die zur Stadtentwicklung im Zuge neuer Herausforderungen entscheidend beitragen, verdeutlicht. So unterstreicht NRW-Landesminister Armin Laschet, zuständig für Familie und Integration, die Chancen, die die Zuwanderung in die Städte gerade in Zeiten des Bevölkerungsrückgangs bietet, weist aber auch auf die Risiken hin, die in ökonomisch und sozial benachteiligten Quartieren entstehen, wenn den Migranten keine ausreichende Möglichkeit zur Integration geboten wird. Er setzt daher auf das Potential der Städte, kulturelle Vielfalt ohne Zwang zur Assimilation zu bieten, und dabei zugleich auch Chancengleichheit zu ermöglichen. Wie die klassische Einwanderungs-Region Ruhr-

gebiet verdeutlicht, wird die kulturelle Vielfalt aber auch in anderer Hinsicht immer wichtiger, denn sie kann auch und gerade in krisenhaften Situationen z.B. im Strukturwandel identitätsstiftend wirken. Am Beispiel der Europäischen Kulturhauptstadt Ruhr.2010 zeigt deren Geschäftsführer Oliver Scheytt im Interview, welche Potentiale diese Veranstaltung für die Region zur Herausbildung einer verbesserten Außenwahrnehmung, zur Identitätsstiftung als neues Eigenbild und damit indirekt sogar zur Entwicklung zu einer Region mit metropolitanem Charakter hat.

Dass zum Erreichen solcher Ziele mehrere Kommunen einer Region an einem Strang ziehen müssen, wird zwar immer wieder postuliert, ist aber alles andere als selbstverständlich. Der abschließende Beitrag "Die Region ist die Stadt" von Dirk Vallée verweist deshalb auf die Aufgabe, den aktuellen Herausforderungen mit regionalem Management zu begegnen. Arbeitsmärkte und lokale Wirtschaftsbeziehungen sind so sehr von innerregionalen Verflechtungen geprägt und die Angebote in Handel, Kultur und Freizeit so stark regional ausgerichtet, dass sich der Lebensalltag der Bewohner sowieso auf der stadtreionalen Ebene vollzieht. Diese Entwicklung im planerischen Handeln stärker nachzuvollziehen ist für Vallée unerlässlich und bietet neue Perspektiven, um Herausforderungen wie der Globalisierung, den demografischen Veränderungen oder dem Klimawandel zu begegnen. Auf diese Weise untermauert er noch einmal das eindringliche Plädoyer der Herausgeber, in jeder Region die Kräfte der Menschen, Unternehmen und Institutionen zu bündeln - und die regionalisierte Stadt als ein Organisationsmodell zu begreifen, dass als Gerüst für die Aktivierung aller Kräfte zur Erlangung einer guten Zukunft fungieren kann.

Frank Roost

Hrsg.: Rainer Danielzyk, Franz Pesch, Heinrich Sahnen u. Sigurd Trommer. Essen 2010. Klartextverlag, 300 Seiten, zahlreiche farbige Abbildungen. 24,95 Euro (ISBN 978-3-8375-0256-5)

## Rezension

**MEIER, LARS: Das Einpassen in den Ort. Der Alltag deutscher Finanzmanager in London und Singapur.**

Es gibt inzwischen unzählige Arbeiten, die sich mit dem Phänomen der Globalisierung aus ganz unterschiedlichen Perspektiven auseinandersetzen. Dabei gibt es aber kaum eine Arbeit, die sich in einer vergleichbar spannenden Form mit dem Aspekt der Alltagsbewältigung einer ausgewählten Gruppe von Expatriates – nämlich der deutschen, männlichen, weißen, globalen Elite in Form der hoch qualifizierten Finanzmanager – in zwei ausgewählten Global Cities – nämlich in London und Singapur – beschäftigt wie die Dissertation des Soziologen und Geographen Lars Meier. Meier geht es im Kern um die Unterschiede in der Alltagsbewältigung dieser ausländischen Manager zwischen den beiden Untersuchungsorten London und Singapur. Damit wird die im Graduiertenkolleg „Technisierung und Gesellschaft“ an der TU Darmstadt verfasste Dissertation zu einer ausgesprochen anregenden Lektüre auch für alle Humanographen, die sich mit Globalisierung und Stadtforschung bzw. mit Wanderungsforschung und Identitätsbildung beschäftigen.

Lars Meier geht es in seiner Arbeit um die Besonderheiten der beiden spezifischen Orte London und Singapur. Ohne dass der Begriff der Eigenlogik in seiner Arbeit fällt, der im Umfeld seiner Dissertation in den vergangenen Jahren Karriere gemacht hat, ist es sein Ziel, die Spezifika dieser beiden Orte für den Alltag der deutschen Finanzmanager in den beiden wohl ausgewählten Global Cities herauszuarbeiten. Der Schlüsselbegriff der Dissertation ist der des „Einpassens“. Darunter versteht Meier das „identitätsgebundene alltägliche Handeln in Wechselwirkung mit der gegebenen Struktur des Ortes und mit den

diesen Orten entgegengebrachten Images“ (S. 9). Mit der „Struktur des Ortes“ verbindet Meier sowohl die materielle Ausstattung beispielsweise in Form der Architektur als auch natürliche Ressourcen wie etwa das Klima, die soziale Struktur, den Tagesrhythmus und die Atmosphäre in den jeweiligen Städten. Mit den „Images“ erfasst er die Zuschreibungen der Finanzmanager, mit denen sie diesen Orten begegnen. Der zentrale Gedanke der Dissertation, der beispielsweise auf Seite 11 in dem Satz formuliert ist, „Das Einpassen kennzeichnet somit eine bestimmte Art des Fühlens, des Blickens und des Handelns der Finanzmanager, die in Abhängigkeit zu dem spezifischen städtischen Ort und ihren eigenen Identitäten steht“, wird über die gesamte Arbeit hinweg konsequent und zielstrebig verfolgt und in der eigenen Empirie entfaltet.

Der Anspruch der Arbeit ist es, das eigene Konzept des „Einpassens“ auf die deutschen Finanzmanager in London und Singapur zu beziehen. Dabei geht es Meier bewusst gerade nicht darum, für seine Untersuchungsgruppe verallgemeinerbare Erkenntnisse der Alltagsbewältigung in Global Cities zu finden, sondern sein Erkenntnisinteresse ist es, die unterschiedlichen Handlungsmuster in London und Singapur herauszuarbeiten. Dabei stehen die spezifische Struktur des Ortes und die Images, die seine Untersuchungsgruppe von dem jeweiligen Ort hat, in einem besonderen Fokus.

Lars Meier hat sich sehr intensiv auf die Untersuchungsgruppe der deutschen Finanzmanager im Ausland eingelassen. Er hat „vor Ort“ jeweils 19 episodische Interviews mit

den Managern geführt und ergänzend in Experteninterviews die spezifischen Rahmenbedingungen geklärt. Außerdem hat er eigene Beobachtungen des Alltags seiner Untersuchungsgruppe durchgeführt und dies in Fotos und Feldnotizen festgehalten. Die vielfältigen Aussagen aus den Interviews dienen ihm in seinem empirischen Teil in kleinen Textpassagen als Illustrationen für seine Interpretationen. Mit über 60 eigenen interessanten Fotos aus der Alltagswelt veranschaulicht er zudem seine Aussagen. Seine eigenen Feldbeobachtungen hat er an einigen Stellen in Texte gefasst, in denen er ausgewählte Aufenthaltsorte der Manager in ihrer jeweiligen Atmosphäre aus einer durchaus bewusst subjektiv gefassten Perspektive beschreibt.

Seine empirischen Ergebnisse stellt Lars Meier in zwei ausführlichen Abschnitten zunächst jeweils getrennt für London und Singapur vor. In einem ersten Schritt charakterisiert er auf diese Weise jeweils die Arbeitswelt in der City of London bzw. im CBD in Singapur aus Sicht der deutschen Finanzmanager und vergleicht anschließend das unterschiedliche Einpassen in die beiden jeweiligen Orte. Dabei wird die City of London als ein Ort der Konkurrenz und der Forderung charakterisiert, während der CBD in Singapur als ein Ort der aufregenden sozialen Begegnung mit dem Anderen beschrieben wird. In einem zweiten Zugang setzt sich Lars Meier dann mit den Wohnwelten der deutschen Finanzmanager in London – genauer in der deutschen Community Richmond und den Docklands – bzw. in Singapur in zwei vergleichbaren Wohnsituationen auseinander. Hier wird deutlich, dass es in London um das Arrangement in einer als chaotisch empfundenen Global City, in Singapur aber um das Wohnen in einer sozialen Harmonie geht.

Auf diese Weise zeigt die Dissertation von Lars Meier eindrucksvoll, dass es sich lohnt, sich nicht nur auf seine Untersuchungsgruppe, sondern auch auf den spezifischen Ort einzulassen und diese Einflüsse genauer in den Blick zu nehmen. Deutlich wird dabei, dass sich eine recht homogene Gruppe an den verschiedenen Orten unterschiedlich verhält. Die lokalen Besonderheiten der beiden Global Cities für die deutschen Finanzmanager werden dabei offensichtlich.

Wenn es denn an der Dissertation etwas auszusetzen gibt, dann betrifft dies den fünften Punkt der Aspekte, die Meier in seiner Einleitung für das Einpassen in den jeweiligen Ort

formuliert (S. 12f.). Die ersten vier Aspekte – zum ersten die Images der deutschen Finanzmanager in London und Singapur aufzuzeigen, zum zweiten die Wirkung der Stadt und des Ortes auf ihr Handeln zu beschreiben, zum dritten die beiden Orte zu vergleichen sowie zum vierten die jeweiligen Identitätsbildungen als Deutsche, als Männer, als Weiße und als globale Elite zu betrachten – werden im empirischen Teil sehr schön herausgearbeitet. Der fünfte Aspekt, den „Ort in seiner sozialen Umkämpftheit“ sichtbar zu machen, der auch im methodischen Teil noch einmal etwas diffus angesprochen wird (S. 51f.), hat sich mir beim Studium der Arbeit nicht recht erschlossen.

Trotz dieser Kritik kann die Arbeit überzeugen, weil sie das „Konzept des Einpassens“ mit sehr gründlichen eigenen empirischen Untersuchungen verbindet und für die Gruppe der deutschen Finanzmanager, die über einen längeren Zeitraum in London bzw. Singapur arbeiten, außerordentlich interessante Erkenntnisse bringt. Gleichzeitig wird der Leser angeregt, das „Konzept des Einpassens“ auch auf eigene Forschungskontexte zu beziehen. Die Arbeit ist also besonders den Lesern zu empfehlen, die sich mit hochmobilen Expatriates beschäftigen, ist aber auch für alle Humangeographen von Interesse, die an empirischen Ergebnissen zur Bedeutung von Ortsspezifika interessiert sind.

Claus-C. Wiegandt



Transcript Verlag, Bielefeld 2009  
Erschienen in: Erdkunde 64, Heft 1, 2010

## Literaturverzeichnis

### Altrock, Klemme, Schiefelbusch, Selle

#### Literatur

ADLER, D., CHHIM, K., PATH, H. and SO-  
CHANNY, H. (2006), Towards Institutional  
Justice? A Review of the Work of Cambodia's  
Cadastral Commission in Relation to Land  
Dispute Resolution. GTZ-Cambodia, Land  
Management Project. Phnom Penh.

ALBERS, Gerd (1993): Planungskulturen in  
Europa – Begegnungen und Einflüsse. In:  
DISP 115, 68-73

ALBERS, Gerd (2004): Zur Rolle der Theorie  
in der Stadtplanung. Folgerungen aus fünf  
Jahrzehnten. In: Altrock, Uwe u.a. (Hg.): Per-  
spektiven der Planungstheorie. Berlin [Leue  
Verlag], S. 101-111

Marion Klemme; Klaus Selle (2008): All-  
tag der Stadtplanung. Der kommunale Bei-  
trag zur Entwicklung der Siedlungsflächen.  
Ein aufgaben- und akteursbezogener For-  
schungsansatz. (PT\_Materialien 15), Aachen

ALTROCK, Uwe (2005): Stadtumbau in  
schrumpfenden Städten – Anzeichen für ein  
neues Governance-Modell? In: Altrock, Uwe;  
Kunze, Roland; Petz, Ursula von; Schubert,  
Dirk (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung  
2004/05, Berlin, 149-170

ALTROCK, Uwe (2008): Neue Steue-  
rungsformen in der Bestandsentwicklung:  
Interessengeleitete Durchsetzung, integ-  
rative Begleitung oder kreative Gestaltung  
von Schrumpfungprozessen? In: Schmitt,  
Gisela; Selle

ALTROCK, Uwe (2009): Gemeinwohlorien-  
tierung und Planungstheorie. In: Christoph  
Bernhardt / Heiderose Kilper / Tim Moss  
(Hrsg.): Im Interesse des Gemeinwohls: Re-  
gionale Gemeinschaftsgüter in Geschichte,  
Politik und Planung. Frankfurt / New York,  
S. 239-266

ANALYZING DEVELOPMENT ISSUES  
TEAM AND RESEARCH PARTICIPANTS/  
LAND INFORMATION CENTRE (2007),  
Land Titling and Poverty Reduction. A Study  
of Two Sangkat in Prey Nup District, Siha-  
noukville Municipality. Phnom Penh.

ANON. (2007): „Wissen, mit wem man reden  
muss.“ Dr. Otto Wiesheu, Vorstand bei der  
Deutschen Bahn und politikerprobt, vertritt  
die Interessen des Konzerns in der Welt und  
sucht nach Verbündeten, in: DB Welt 3/07.

APEL, HEINO (Hg.) (1998): Wege zur Zu-  
kunftsfähigkeit – ein Methodenhandbuch,  
Arbeitshilfen für Selbsthilfe- und Bürgerini-

- titativen Nr. 19. Bonn: Stiftung Mitarbeit.
- APPRAISAL INSTITUTE OF CANADA/AP-  
PRAISAL INSTITUTE (2005), *The Appraisal  
of Real Estate*. University of British Colum-  
bia. Second Canadian Edition. Vancouver.
- BACHMANN, Günther (2005): *Das »Ziel-  
30-ha« in der Nachhaltigkeitsstrategie  
Deutschlands: Ein Schritt zur modernen  
Urbanität*. In: DISP 160, 1-2
- BARTELS, J. (2003), *Terres Collectives. Kol-  
lektiveigentum in Marokko*. Berlin.
- BERNT, Matthias (2005): *Die politische  
Steuerung des Stadtumbaus in Leipzig-Grü-  
nau*. (UFZ-Diskussionspapiere, 24/2005)
- BEYER, J. (2006): *Pfadabhängigkeit: Über  
institutionelle Kontinuität, anfällige Stabilität  
und fundamentalen Wandel*. (= Schriften aus  
dem Max-Planck Institut für Gesellschafts-  
forschung, Bd. 56). Frankfurt a.M.
- BICKEL, M. and BREUER, T. (2009), *For-  
eign direct investments in land in developing  
countries*. In: *Rural21, International Journal  
for Rural Development*, 43 (4), pp. 34-37.
- BMVBS/BBR – Bundesministerium für  
Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hg.)  
(2006): *Umbau statt Zuwachs. Siedlungs-  
entwicklung und öffentliche Daseinsvor-  
sorge im Zeichen des demographischen  
Wandels. Innovative Projekte zur Regional-  
entwicklung*. Berlin/Bonn
- BMVBS/BBR – Bundesministerium für  
Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundes-  
amt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.)  
(2007): *Akteure, Beweggründe, Triebkräfte  
der Suburbanisierung. Motive des Wegzugs  
– Einfluss der Verkehrsinfrastruktur auf An-  
siedlungs- und Mobilitätsverhalten*. (BBR-  
Online-Publikation, Nr. 21/2007), Bonn
- BMVBS/BBR – Bundesministerium für Ver-  
kehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt  
für Bauwesen und Raumordnung (2008):  
*Perspektiven für die Innenstadt im Stadtum-  
bau. Dritter Statusbericht der Bundestrans-  
ferstelle*, Berlin
- BODENSTEINER, CHRISTIAN (2009): *Bete-  
iligung bei der Erstellung eines Nahver-  
kehrsplans (Kap. 4.4.1)*, in: Schiefelbusch,  
Martin, Hans-Liudger Dienel (Hg.): *Kunde-  
ninteressen im öffentlichen Verkehr*. Berlin:
- ESV.
- BODENSTEINER, CHRISTIAN, NANCY  
NEUGEBAUER (2009): *Partizipation in der  
Planung (Kap. 4.3)*, in: Schiefelbusch, Mar-  
tin, Hans-Liudger Dienel (Hg.): *Kundeninter-  
essen im öffentlichen Verkehr*. Berlin: ESV
- BREYTENBACH, W. (2004), *Land reform  
in southern Africa*. In: Hunter, J. (ed.), *Who  
should own the land? Analyses and views on  
land reform and the land question in Nami-  
bia and southern Africa*. Konrad-Adenauer-  
Stiftung. Windhoek.
- BRZENCZEK, K. und C.-C. WIEGANDT  
(2009): *Zwischen Leuchten und Einfügen*.  
In: *Geographische Rundschau* 7/8, S. 10-19.
- BRZENCZEK, K. und C.-C. WIEGANDT  
(2008): *Von Akteuren und Instrumenten bei  
der Neugestaltung innerstädtischer Plätze*.  
In: *Die alte Stadt*, Jg. 35, Heft 4/2008, S. 372-  
385.
- BRZENCZEK, K. und C.-C. WIEGANDT  
(2007): *Baukultur durch Verfahren. Erste  
Erkenntnisse eines Forschungsprojektes*. In:  
Planerin, H. 6/07, S. 9-11.
- BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND  
RAUMORDNUNG BBR (Hrsg.) (2002):  
*Informationen zur Raumentwicklung, The-  
menheft Baukultur*, 11/12.2002.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VER-  
KEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG  
(BMVBS) (Hrsg.) (2007a): *Baukultur! Planen  
und Bauen in Deutschland*. Berlin.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VER-  
KEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG  
(BMVBS) (Hrsg.) (2007b): *»Baukultur« as an  
impulse for growth. Good examples for Euro-  
pean Cities*. Berlin.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR,  
BAU- UND WOHNUNGSWESEN (BMVBW)  
(Hrsg.) (2001): *Statusbericht Baukultur in  
Deutschland. Ausgangslage und Empfehlun-  
gen*. Berlin.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR,  
BAU- UND WOHNUNGSWESEN (BMVBW)  
(Hrsg.) (2005): *Nachhaltige Stadtentwicklung  
– ein Gemeinschaftswerk. Städtebaulicher  
Bericht der Bundesregierung 2004*. Bonn.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRT-

SCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG (BMZ) (ed.) (2007), *Fragile Staaten – Beispiele aus der entwicklungspolitischen Praxis*. Baden-Baden.

BURGER, KATRIN (2006): Ein Mann gegen 15 000, in: *Die Zeit* 17.8.06.

BOURASSA, S. C. and HONG, Y.-H. (eds.) (2000), *Leasing Public Land. Policy Debates and International Experiences*. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, Massachusetts.

CAMBODIAN HUMAN RIGHTS ACTION COMMITTEE (CHRAC) (2009), *Losing Ground. Forced Evictions and Intimidation in Cambodia*. Phnom Penh.

CAMBODIAN LEAGUE FOR THE PROMOTION AND DEFENCE OF HUMAN RIGHTS (LICADHO) (2009), *Land Grabbing & Poverty In Cambodia: The Myth Of Development*. A LICADHO report from May 2009. Phnom Penh.

CARTLEDGE, JOHN (2005): *Watchdogs. The example of LTUC and the British system of institutionalised representation*. Vortrag auf Tagung „Mehr Kunden durch mehr Beteiligung?“, Berlin, 30.Sept 2005.

CARTLEDGE, JOHN (2009): *London Travel Watch (Kap. 4.6.5)*, in: Schiefelbusch, Martin, Hans-Liudger Dienel (Hg.): *Kundeninteressen im öffentlichen Verkehr*. Berlin: ESV.

COASE, R. (1960), *The Problem of Social Cost*. In: *Journal of Law and Economics* 3, pp. 1-44.

COMMISSION ON LEGAL EMPOWERMENT OF THE POOR/UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP) (2008), *Making the Law Work for Everyone*. Volume 1. New York.

COMMUNITY BASED NATURAL RESOURCE MANAGEMENT (CBNRM) IN CAMBODIA/CBNRM LEARNING INSTITUTE (ed.) (2009), *Emerging Trends, Challenges and Innovations. Learning Symposiums and the Development of Selected Papers*. Volume II. Phnom Penh.

COUNCIL OF MINISTERS (CoM) (1989a), *Instruction No. 3 of the State of Cambodia, Enforcing Instruction on the Principles of Possession and Use of Land*. Phnom Penh.

COUNCIL OF MINISTERS (CoM) (1989b), *Sub-Decree No. 25 on Providing House Ownership to the Cambodian Population. Granting Ownership Rights over Houses to the People of the State of Cambodia*. Phnom Penh.

DAVY, B. (2005), *Bodenpolitik*. In: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ed.), Handwörterbuch der Raumordnung*. Hannover, pp. 117-124.

DAVY, B. (2009), *The poor and the land: poverty, property, planning*. In: *Town Planning Review (TPR)*, 80 (3), pp. 227-265.

DÖRNER, Dietrich (2003): *Die Logik des Misslingens. Strategisches Denken in komplexen Situationen*. 7. Aufl., Reinbek bei Hamburg

DOUGLAS, M. (1966), *Purity and danger. An analysis of the concepts of pollution and taboo*. London, New York.

EBBERS, LOTHAR (2005): *Lobbyarbeit für den öffentlichen Verkehr – worauf kommt es an? Vortrag auf Tagung „Mehr Kunden durch mehr Beteiligung?“* Berlin, 29.9.05 (online: <http://www.bus-rep.de/tagung.html>).

EINIG, K.; GRABHER, G.; IBERT, O. und W. STRUBELT (2005): *Einführung Urban Governance*. In: *Informationen zur Raumentwicklung*. Heft 9/10.2005, S. I-IX.

EMMERSON, GARRETT (2005): *Can councils learn from anti-road protesters?* in: *Local Transport Today* 29.9.05.

EUROPEAN ACADEMY FOR THE URBAN ENVIRONMENT (EA.UE) (2000): *The City in Dialogue, Public participation strategies for urban development in central and eastern European cities*, Berlin: Selbstverlag.

FALKEMARK, GUNNAR (1999): *Is and ought in Swedish traffic planning*, in: Andersson-Skog, Lena, Olle Krantz (Hg): *Institutions in the transport and communications industries*. Canton (Mass.): Science history publications.

FELIXBERGER, Peter; Roth, Gerhard (2008): *Schlaue denken wenig nach*. (Interview mit Gerhard Roth). In: *brand eins*, Heft 09/2008, 90-95

- FÜRST, DIETRICH, FRANK SCHOLLES UND HEIDI SINNING (1998): Partizipative Planung in: [http://www-user.tu-chemnitz.de/~koring/quellen/paedo1/kreativitaets-techniken/ptm\\_part.htm#bezug](http://www-user.tu-chemnitz.de/~koring/quellen/paedo1/kreativitaets-techniken/ptm_part.htm#bezug) (zuletzt Apr. 2007)
- FÜRST, D. (2007): Planungskultur – Auf dem Weg zu einem besseren Verständnis von Planungsprozessen? In: PNDonline, Ausgabe 3/2007, [www.planung-neu-denken.de](http://www.planung-neu-denken.de).
- GAIL, Michael (1999): Angewandtes Nicht-Wissen. Eine Annäherung. In: *ungewußt. Die Zeitschrift für Angewandtes Nichtwissen*, Heft 8, 1999/2000
- GEIßEL, B. (2005): Zivilgesellschaft und local Governance: Good fellows? In: *FJ NSB – Neue soziale Bewegung*, Jg. 18/2005, Heft 3, S. 19-28.
- GERMAN TECHNICAL COOPERATION (GTZ) (2009), Programmes and Projects in Cambodia: Land Management and Land Allocation for Social and Economic Development. GTZ in Cambodia. Phnom Penh.
- GROSSMANN, Katrin (2007): Am Ende des Wachstumsparadigmas? Zum Wandel von Deutungsmustern in der Stadtentwicklung. Der Fall Chemnitz. Bielefeld
- HÄUSSERMANN, Hartmut; Läpple, Dieter; Siebel, Walter (2008): *Stadtpolitik*. (edition suhrkamp 2512), Frankfurt am Main
- HENDLER, Sue (Hg.) (1995): *Planning Ethics. A reader in planning theory, practice, and education*. New Brunswick
- HEINZ, W. (2008): *Der große Umbruch. Deutsche Städte und Globalisierung. (= Stadt, Forschung, Praxis, Bd. 6)*. Berlin.
- HIPPEL, VON, EIKE (2001): Präventiver Verbraucherschutz: Vorbeugen ist besser als Heilen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B24/200.
- HIRSCHMAN, ALBERT O (1970): *Exit, voice, and loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge/Mass.: Harvard Univ. Press.
- HO, P. (2001), *Who Owns China's Land? Property Rights and Deliberate Institutional Ambiguity*. In: *The China Quarterly*, No. 166, pp. 394-421.
- HOHN, U.; LÖTSCHER, L. und C.-C. WIEGANDT (2006): *Governance - ein Erklärungsansatz für Stadtentwicklungsprozesse*. In: *Berichte zur deutschen Landeskunde*, Bd.80, H. 1, S. 5-15.
- HOPP, HELMUT (1993): *Beauftragte in Politik und Verwaltung*. Bonn: Stiftung Mitarbeit (Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten, Band 5).
- HOWLETT, MICHAEL, M. RAMESH (1995): *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Toronto u.a.: Oxford University Press.
- HUTTER, Gérard (2007): *Stadtumbau und Governance. Strategische Planung zwischen maximaler Wahlfreiheit und institutionellem Determinismus*. In: *Städte im Umbruch. Das Online-Magazin für Stadtentwicklung, Stadtschrumpfung, Stadtumbau & Regenerierung*, 4/2007, 11-21 (<http://www.schrumpfende-stadt.de>) (Zugriff: 12.01.2008)
- INSTITUT FÜR LANDES- UND STADTENTWICKLUNGSFORSCHUNG UND BAUWESEN DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (ILS NRW) (2005): *Umsetzung und Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik - NAPOLI*. Dortmund.
- INSTITUT FÜR LANDES- UND STADTENTWICKLUNGSFORSCHUNG UND BAUWESEN DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (ILS NRW) (2007): *Expertenworkshop »Planungskulturen – eine neue Herausforderung für die empirische Planungsforschung?«* am Freitag/Samstag 23./24.03.2007 in Dortmund.
- JANSEN, HOLGER (2009): *Fahrgastverbände in Deutschland (Kap. 4.6.1)*, in: *Schiefelbusch, Martin/Hans-Liudger Dienel (Hg.): Kundeninteressen im öffentlichen Verkehr*. Berlin: ESV
- JESCHKE, Markus A. (2004): *Bevölkerungsentwicklung und Stadt-Umland-Wanderungen im Ruhrgebiet*. In: *RaumPlanung* 117, 245-250
- JOCHIMSEN, Kerstin (2007): *Rahmenbedingungen der Siedlungsflächenentwicklung in Nordrhein-Westfalen. Erfahrungen und Perspektiven*. In: *Klemme, Marion; Selle, Klaus (2008): Alltag der Stadtplanung. Der kommunale Beitrag zur Entwicklung*

der Siedlungsflächen. Ein aufgaben- und akteursbezogener Forschungsansatz. (PT\_Materialien 15), Aachen, 160-164

JÖRISSEN, Juliane; COENEN, Reinhard (2007): Sparsame und schonende Flächen-nutzung. Entwicklung und Steuerbarkeit des Flächenverbrauchs. (Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, 20), Berlin

JUNKERNHEINRICH, Martin (2006): Wege aus der finanziellen Handlungsunfähigkeit. Über die Schwierigkeiten einer Reform der Gemeindefinanzen. In: Heinrich Böll Stiftung (Hg.): Das neue Gesicht der Stadt. Strategien für die urbane Zukunft im 21. Jahrhundert, Berlin, 75-91

KARL, ASTRID: Öffentlicher Verkehr im künftigen Wettbewerb, Berlin 2002: WZB (papers FS II 02-III).

KELLER, Donald (2006): Neu wieder über Planung denken! In: Planung neu denken Bd. 1 S. 352 ff. Dortmund [Rohn Verlag]

KELLY, JO u.a. (GUIDEMAPS-Konsortium) (2005): Successful transport decision-making, A project management and stakeholder engagement handbook – practice example summaries, Aachen/London (vgl. <http://www.isb.rwth-aachen.de/guidemaps/index.html>).

KEYNES, J. M. (1936), The General Theory of Employment, Interest and Money. London.

KLAGGE, B. (2006): Stadtpolitische Leitbilder und urban governance. Geeignete Ansatzpunkte zur Konzeptualisierung von Stadtentwicklung? Mit den Fallbeispielen Wien und Hamburg. In: Berichte zur deutschen Landeskunde, Band 80, Heft 1, S. 17-45.

KLEINFELD, RALF, ULRICH WILLEMS, ANNETTE ZIMMER (2007): Lobbyismus und Verbändeforschung: Eine Einleitung. In: dies. (Hg.): Lobbyismus. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften

KLÜHSPIES, JOHANNES (2001): Psychosoziale Grundlagen für ÖPNV-Konzepte, in: Dieter Apel u.a. (Hg.): Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, Kap. 2.2.3.2. Bonn: Economica.

KLEMME, Marion; SELLE, Klaus (2010): Siedlungsflächen entwickeln. Akteure, Interdependenzen, Optionen. edition

stadt|entwicklung. Detmold [Rohn Verlag]

KLÜHSPIES, JOHANNES (1999): Stadt - Mobilität - Psyche. Mit gefühlsbetonten Verkehrskonzepten die Zukunft urbaner Mobilität gestalten. Basel u.a.: Birkhäuser.

LACKNER, STEFANIE (1999): Neue Verfahren der Bürgerteilhabe, POLIS Nr. 28, Hessische Landeszentrale für politische Bildung (Hg.), Wiesbaden.

LAND, ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT PROJECT (LEAD)/LEGAL ASSISTANCE CENTRE (LAC) Namibia (2005), A Place We Want To Call Our Own. A study on land tenure policy and securing housing rights in Namibia, LAC Head Office. Windhoek.

LANDTAG NRW (2004): Zukunft der Städte. Bericht der Enquetekommission des Landtags von Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

LEAN2 – Kommunale Finanzen und nachhaltiges Flächenmanagement ([www.lean2.de](http://www.lean2.de)) (Zugriff: 30.01.2009)

LEBORGNE, GUILLAUME (2005): Les lobbies du transport, in: Rail & Transports 23.2.05.

LENDI, Martin (2000): Ethik und Raumplanung – Raumplanungsethik. Von der gestaltenden Kraft des Kerngehaltes des Raumbewusstseins und der Raumverantwortung. In: DISP 141, S. 17-27

LEUPRECHT, P. (2004), Land Concessions for Economic Purposes in Cambodia: a Human Rights Perspective. Cambodian Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Phnom Penh.

LINDNER, R. (2006): Urban Anthropology. In: BERKING, H. und LÖW, M. (Hrsg.): Die Wirklichkeit der Städte. (= Soziale Welt 16). Baden-Baden, S. 55-66.

LMAP CANADA (2008), Land Valuation. Written materials for the workshop on October 13/14, 2008. Phnom Penh.

LÖHR, D. (2009a), Public Land Leasehold Tenure Approaches – A Way towards an Efficient and Effective Land Use Management. In: UNESCO (ed.), ERSEC International Conference Proceeding Sustainable Land Use And Water Management. Beijing, pp.

287-313.

LÖHR, D. (2009b), Ein Bodenfonds für die Ausgabe von Erbbaurechten als Instrument der Bodenpolitik. Working Paper Nr. 6 des Zentrums für Bodenschutz und Flächenhaushaltspolitik am Umwelt-Campus Birkenfeld. Birkenfeld.

LÖW, M. (2008). Soziologie der Städte. Frankfurt.

MARCUSE, P. (2004): Verschwindet die europäische Stadt in einem allgemeinen Typus der globalisierten Stadt? In: SIEBEL, W. (Hrsg.): Die europäische Stadt. Frankfurt a.M., S. 112-118.

MAYNTZ, R. und SCHARPF, F. W. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: MAYNTZ, R. und SCHARPF, F. W. (1995): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt am Main, S. 39-72 (= Schriften aus dem MPI für Gesellschaftsforschung 23).

MAYNTZ, Renate; SCHARPF, Fritz W. (1995): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Bd. 23), Frankfurt am Main/New York, 39-72

MAYNTZ, R. (2004): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? Max-Planck-Institut für Gesellschaftstheorie, Working Paper 04/01, abrufbar unter [www.mpi.fg-koeln.de/pu/workpap/wp04-1](http://www.mpi.fg-koeln.de/pu/workpap/wp04-1), letzter Zugriff 18.07.2007.

MEAN, R., IRONSIDE, J., ADLER, D. (2009), Mapping and Tenure Security in Cambodia's Indigenous Communities. Discussion Paper from 2 February 2009. Phnom Penh.

MEHRAK, M., CHHAY K. S., MY, S. (2008), Women's Perspectives: A Case Study of Systematic Land Registration. Gender and Development for Cambodia/Heinrich Böll Stiftung. Phnom Penh.

MENZEL, J. (2008), Cambodia. In: HILL, C., MENZEL, J. (eds.), Constitutionalism in Southeast Asia, Volume 2: Reports on National Constitutions, Konrad Adenauer Stiftung. Singapore.

MEYER, Uli; SCHULZ-SCHAEFFER, Ingo (2005): Drei Formen interpretativer Flexibilität. TUTS Working Papers 1/2005, Berlin  
KAMPHAUSEN, CARSTEN (1999): Das Marburger Verkehrsforum – Medium verkehrspolitischen Fortschritts? in: Verkehrszeichen 4/98.

MILL, J. S. (1848), Principles of political economy and chapters on socialism. Reissued edition 2008. Oxford.

MÜLLER, EDDA (2001): Grundlinien einer modernen Verbraucherpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B24/2001.

OSTROM, E (1999): Institutional rational choice: an assessment of the institutional analysis and development framework. In: SABATIER, P. (Hrsg.): Theorie of the policy process. S. 35-72.

OSTROM, E. (2005) Doing Institutional Analysis. Digging Deeper Than Markets and Hierarchies. In: MENARD, C. und SHIRLEY, M.M. (Hrsg.): Handbook of new institutional economics. Dordrecht.

PEJOVICH, S. (ed.) (1990), The economics of property rights: Towards a theory of comparative systems. Cheltenham/United Kingdom.

PHNOM PENH POST (2009), Joint rubber deal signed, April 9, 2009, p. 14.

PLANUNG NEU DENKEN (2006a). Bd.1 Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. herausgegeben von Klaus Selle unter Mitwirkung von Lucyna Zalas, Dortmund [Rohn Verlag]

PLANUNG NEU DENKEN (2006b). Bd.2 Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen; herausgegeben von Klaus Selle unter Mitwirkung von Lucyna Zalas, Dortmund [Rohn Verlag]

POSNER, R. A. (1977), The Economic Analysis of Law. Second edition. Boston.

RAT FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG (Hg.) (2007): Erfolgsfaktoren zur Reduzierung des Flächenverbrauchs in Deutschland. Evaluation der Ratsempfehlungen »Mehr Wert für die Fläche: Das Ziel 30ha«. (texte, Nr. 19). Berlin ([www.nachhaltigkeitsrat.de](http://www.nachhaltigkeitsrat.de)) (Zugriff: 13.12.2007)

- RAWLS, John (1971): *A Theory of Justice*. Cambridge
- RECKWITZ, A. (2008): *Unschärfe Grenzen. Perspektiven der Kulturosoziologie*. Bielefeld.
- REFINA – Forschungsschwerpunkt des BMBF: <http://www.refina-info.de> (Zugriff: 18.07.2008)
- REINERT, ADRIAN (2005): *Bürger(innen) beteiligung: Dialog, Monolog oder wie? Aktuelle Ansätze und verschiedene Partizipationsmöglichkeiten*, Vortrag auf Tagung „Mehr Kunden durch mehr Beteiligung?“ Berlin, 29/30.9.05.
- REIß-SCHMIDT, S. (2006): *Stadtentwicklungsmanagement als Instrument der Qualitätssicherung*. In: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, Jg. 45, H. 1, S. 80–98.
- RENDALL, M. (2003), *Land Law of Cambodia. A Study and Research Manual*. Phnom Penh.
- REPUBLIC OF NAMIBIA (RoN)/MINISTRY OF LANDS, RESETTLEMENT AND REHABILITATION (1998), *National Land Policy*. Windhoek.
- REUTER (2006): *Rittel revisited: oder von der Notwendigkeit des Diskurses*. In: *Planung neu denken Bd. 1 S. 210 ff.* Dortmund [Rohn Verlag]
- RICARDO, D. (1817), *On the Principles of Political Economy and Taxation*. Third edition. London.
- ROYAL GOVERNMENT OF CAMBODIA (RGC) (2003), *Sub-Decree No. 19 on Social Land Concessions*. Phnom Penh.
- ROYAL GOVERNMENT OF CAMBODIA (RGC) (2005a), *National Strategic Development Plan 2006-2010*. Phnom Penh.
- ROYAL GOVERNMENT OF CAMBODIA (RGC) (2005b), *Sub-Decree No. 146 on Economic Land Concessions*. Phnom Penh.
- ROYAL GOVERNMENT OF CAMBODIA (RGC) (2005c), *Sub-Decree No. 118 on State Land Management*. Phnom Penh.
- ROYAL GOVERNMENT OF CAMBODIA (RGC) (2006a), *Sub-Decree No. 129 on Rules and Procedures on Reclassification of State Public Properties and Public Entities*. Phnom Penh.
- ROYAL GOVERNMENT OF CAMBODIA (RGC) (2006b), *Royal Decree No. 0806/339 on Principles and Transitional Provisions on Transferring Public Properties of the State and Public Legal Entities*. Phnom Penh.
- ROYAL GOVERNMENT OF CAMBODIA (RGC) (2008a), *Rectangular Strategy, Phase II*. Phnom Penh.
- ROYAL GOVERNMENT OF CAMBODIA (RGC) (2008b), *Sub-Decree on Procedure for Commune/Sangkat Land Use Planning*. Draft version from January 10, 2008. Phnom Penh.
- ROYAL GOVERNMENT OF CAMBODIA (RGC) (2009), *Declaration of the Royal Government of Cambodia on Land Policy*, signed by Prime Minister Hun Sen on July 1, 2009. Phnom Penh.
- SABATIER, P.A. (1993): *Advocacy-Koalition, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik*. In: HÉRITIER, A. (Hrsg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24*, S. 116-148.
- SACKO, L. and S. BA (2008), *Land management in rural municipalities of Mali*. Paper presented at the GTZ-South-South Dialogue on Land Policies for Food Security in Asia and Africa, 1.-5.12.2008. Siem Reap/Cambodia.
- SCHARPF, F. W. (2000): *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen.
- SCHIEFELBUSCH, MARTIN (1998): *Fahrgastvertretungen im britischen ÖV*, in: *Der Nahverkehr* 3/1998.
- SCHIEFELBUSCH, MARTIN (2005): *Das Schweizer Fahrplanverfahren*, in: *Der Nahverkehr* 10/2005.
- SCHIEFELBUSCH, MARTIN (2005a): *Öffentlicher Verkehr: „Beförderungsfälle“ melden sich zu Wort*. In: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 4/2005.
- SCHIEFELBUSCH, MARTIN (2009): *Reiseerlebnis und Verkehrswissenschaft – Sta-*

- tionen einer vorsichtigen Annäherung, in: Dick, Michael (Hg.): *Mobilität als Tätigkeit: Die Perspektive der Akteure aus sozial- und verhaltenswissenschaftlicher Sicht*. Lengerich: Pabst.
- SCHIEFELBUSCH, MARTIN, MARTIN FLIEGEL (2006): *Fahrgastbeiräte als Ratgeber für Verkehrsunternehmen - Konzepte und Erfahrungen aus Deutschland und Österreich*, in: *Der Nahverkehr* 7-8/2006.
- SCHIEFELBUSCH, MARTIN, HANS-LIUDGER DIENEL (Hg.) (2009): *Kundeninteressen im öffentlichen Verkehr*. Berlin: ESV
- SCHMITHALS, JENNY (2009): *Informelle Partizipationsverfahren (Kap. 4.5.)*, in: Schiefelbusch, Martin, Hans-Liudger Diemel (Hg.): *Kundeninteressen im öffentlichen Verkehr*. Berlin: ESV
- SCHÖNBÄCK, Wilfried; BRÖTHALER, Johann; SIEBER, Lena (2002): *Die Relevanz der Bevölkerungsentwicklung für den Finanzausgleich in Österreich*. In: Rossmann, Bruno (Hg.): *Finanzausgleich – Herausforderungen und Reformperspektiven*. Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der Arbeiterkammer Wien, Band 6, LexisNexis ARD Orac, Wien, 21-38
- SCHUSTER, ANDREAS (1996): *Widerstände bei der Umsetzung von Verkehrskonzepten – Ursachen und Handlungserfordernisse*. In: Dieter Apel u.a. (Hg.): *Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung*, Teil 3.2.9.2. Bonn.
- SELLE, Klaus (2005): *Planen, Steuern, Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land*. edition stadt|entwicklung, Bd. 1. Dortmund [Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur]
- SELLE, Klaus (2005): *Steuern. Planen. Entwickeln. Der Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land*. 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
- SELLE, Klaus (2008): *Bestand entwickeln? Kontinuität und Wandel eines Themas*. Drei Anmerkungen zu drei Jahrzehnten Fachdiskurs.... In: Schmitt, Gisela; Selle, Klaus (Hg.): *Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt*. Dortmund, 654-673
- SIEBEL, Walter (2006): *Wandel, Rationalität und Dilemmata der Planung*. In: *Planung neu denken* Bd. 1 S. 195 ff. Dortmund [Rohn Verlag]
- STEGEN, R. (2006): *Die Soziale Stadt. Quartiersentwicklung zwischen Städtebauförderung, integrierter Stadtpolitik und Bewohnerinteressen*. Berlin (= *Stadtzukünfte*, Bd. 3).
- STEINVORTH, U. (2004), *Natürliche Eigentumsrechte, Gemeineigentum und geistiges Eigentum*. In: *Deutsche Zeitschrift für Philosophie*, 52 (5), pp. 717-738.
- TÄNZLER, DENNIS, ALEXANDER SCHULZ u.a. (2005): *Nachhaltigkeit und Verbraucherpolitik: Ansätze und Maßnahmen in anderen Ländern*. Studie im Auftrag der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung. Berlin (unveröffentlicht).
- TEP, M. and KHLOK, S. (2008), *A Rapid Assessment of Land Transactions, Prices & Land Concentration Across Three Districts in Siem Reap Province (Puok, Angkor Chum, and Varin Districts)*. Phnom Penh.
- THIEL, F. (2002), *Grundflächen und Rohstoffe im Spannungsfeld zwischen Privat- und Gemeineigentum. Eine interdisziplinäre Untersuchung*. *Hamburger Beiträge zur Geographischen Forschung*, Band 2. Hamburg.
- THIEL, F. (2009), *Law for State Land Management in Cambodia*. In: *Rural21, International Journal for Rural Development*, 43 (3), pp. 34-36.
- UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (UN-Habitat) (2004), *Urban Land for All*. Nairobi.
- UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (UN-Habitat)/GLOBAL LAND TOOL NETWORK (GLTN) (eds.) (2008), *Secure Land Rights for All*. Nairobi.
- VAN ACKER, F. (1999), *Hitting a Stone with an Egg? Cambodia's Rural Economy and Land Tenure in Transition*. CAS Paper No. 23, Centre for Asian Studies. Antwerp.
- VERBRAUCHERZENTRALE BUNDES-

VERBAND (2005): Consumer Watchdogs - eine Option für die liberalisierten Märkte in Deutschland? Berlin: BWV (Schriftenreihe des vzbv zur Verbraucherpolitik 5).

VOGT, L. (2008): Regionalentwicklung peripherer Räume mit Tourismus. Eine akteurszentrierte Untersuchung. (= Erlanger Geographische Arbeiten 38). Neustadt an der Aisch.

WEHRMANN, B. (2008), The Dynamics Of Peri-Urban Land Markets In Sub-Saharan Africa: Adherence To The Virtue Of Common Property Vs. Quest For Individual Gain. In: Erdkunde, 62 (1), pp. 75-88.

WEICHHART, P. (2007): Konzeption einer international vergleichenden Forschung zu »Planungskulturen«. Vortrag, »Planungskulturen – eine Herausforderung für die empirische Planungsforschung? Internationaler Expertenworkshop, ILS NRW, 23./24.03.2007 in Dortmund.

WFA – Wohnungsbauförderungsanstalt  
Nordrhein-Westfalen: <http://www.wfa-nrw.de/> (Zugriff: 12.01.2009)

WOOD, G. (2003): Die postmoderne Stadt: Neue Formen der Urbanität im Übergang vom zweiten ins dritte Jahrtausend. In: GEBHARDT, H.; REUBER, P. und G. WOLKERSDORFER (Hrsg.): Kulturgeographie. Aktuelle Ansätze und Entwicklungen. Berlin, S. 131-148.

XU, X. (2008), Ensure the Food Security Through Implementing Stringent Land Policies. Paper presented at the GTZ-South-South Dialogue on Land Policies for Food Security in Asia and Africa, 1.-5.12.2008. Siem Reap/ Cambodia.

YIFTACHEL, Oren (1999): Planning Theory at a Crossroad: The Third Oxford Conference. In: Journal of Planning Education and Research 18, pp. 267-270