

Heidi Sinning
Kommunikative Planung

Stadtforschung aktuell
Band 95

Herausgegeben von:
Hellmut Wollmann

Heidi Sinning

Kommunikative Planung

Leistungsfähigkeit und Grenzen am Beispiel
nachhaltiger Freiraumpolitik in Stadtregionen

Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2003

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

ISBN 978-3-8100-3886-9 ISBN 978-3-663-10505-3 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-663-10505-3

© 2003 Springer Fachmedien Wiesbaden
Ursprünglich erschienen bei Leske + Buderich, Opladen 2003

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Vorwort

In Forschung und Praxis gelten kommunikative Planungsverfahren heute als „state of the art“. Aber keineswegs sind sie „Allheilmittel“ für alle Planungsprobleme. Doch was können kommunikative Planungsinstrumente leisten? – Dies war die Ausgangsfrage und Motivation für die vorliegende Forschungsarbeit.

Wenn kommunikative, informelle Planungsinstrumente in Bezug auf die Freiraumpolitik zur Diskussion stehen, kommt es schnell zur Abgrenzung zu regulativen, formellen Planungsinstrumenten. Kommunikation reiche nicht aus, um wirkungsvolle Freiraumsicherung und -entwicklung zu betreiben, zudem sei sie zu zeitaufwendig und die Gefahr zu groß, dass sich in solchen Verfahren die „starken Interessen“ durchsetzen. Aber auch der formellen Planung werden Mängel entgegen gehalten, u.a. Umsetzungsdefizite und mangelnde Akzeptanz bei den Nutzern. Inzwischen ist die Erkenntnis gewachsen, dass sich informelle und formelle Instrumente ergänzen können. Die vorliegende Arbeit setzt hier an. Sie geht von der These aus, dass erst durch ein strategisches Instrumenten-Mix eine wirkungsvolle Freiraumpolitik erreicht werden kann. Kommunikative Instrumente sind dabei ein Instrument unter mehreren. Sie besitzen spezifische Funktionen und Potenziale, aber ihnen stehen auch Restriktionen entgegen.

Welche spezifischen Leistungen und Potenziale kommunikative Planungsinstrumente auszeichnen und welche Restriktionen es gibt, ist bislang kaum erforscht. Die vorliegende Arbeit geht dieser Fragestellung nach. Am Handlungsfeld der stadtreionalen Freiraumpolitik gibt sie einen systematischen Überblick. Sie beruht auf meiner Dissertation an der RWTH Aachen, die vor dem Hintergrund der gegenwärtigen planungstheoretischen Modernisierungsdebatte sowie angesichts der Problematik des zunehmenden Flächenverbrauchs durch siedlungsräumliche Expansion und Defizite öffentlicher Steuerung entstand.

Die Forschungsarbeit fußt auf vielfältigen eigenen Vorerfahrungen aus Forschung und Praxis. So ermöglichte mir das Forschungsprojekt „Kooperativer Umgang mit einem knappen Gut“ vertiefte Zugänge im Bereich der regionalen Freiraumentwicklung und ihrer Arbeits- und Organisationsformen. Weitere Eckpunkte waren die langjährige Begleitung der wissenschaftlichen Diskussion im Bereich der kommunikativen bzw. kooperativen Planung (u.a. in Fachkreisen wie dem IfR-Arbeitskreis „Kooperative Planung“ und dem „Jungen Forum“ der ARL), eine Reihe eigener Publikationen sowie zahlrei-

che Einblicke in die Planungspraxis durch die Anwendung des kommunikativen Planungsinstrumentariums in der Stadt- und Regionalentwicklung.

Wesentlich bereichert wurde die Arbeit durch persönliche Kontakte zu Wissenschaft und Praxis: Ganz besonderer Dank gilt dabei meinen beiden Betreuern Prof. Dr.-Ing. Klaus Selle und Prof. Kunibert Wachten, RWTH Aachen, die die Arbeit mit ihren Fragen und Anregungen an den richtigen Stellen konstruktiv begleiteten und beförderten. Als kritischen Gesprächspartnern für spezielle Fachaspekte und Einschätzungen zur wissenschaftlichen Einordnung der Thematik danke ich Prof. Dr. Heiderose Kilper, Prof. Dr. Dietrich Fürst, Dr. Jörg Knieling, Prof. Dr. Jörg Knoll, Prof. Dr. Axel Priebs und Prof. Dr. Wulf Tessin. Außerdem gilt mein Dank den zahlreichen Interviewpartnern, die mir für die Fallstudien in Leipzig und am Niederrhein mit ihrem Wissen und ihrer Zeit zur Verfügung standen. Insbesondere erwähnen möchte ich Dr. Christian Aegeter, Dr. Lutz Bergmann, Bürgermeister Bernd Böing, Ute Ebenbeck, Dr. Olaf Edler, Bürgermeister Herbert Ehme, Tilmann Hartmann, Rolf Heber, Regina Mann-Krysik, Bürgermeister Ludwig Martin, Michael Schaaf, Prof. Dr. Catrin Schmidt, Prof. Dr. Hans-Jochen Schneider, Marietta Schneider, Michael Schwarze-Rodrian, Detlef Wübbenhorst und Angela Zabojsnik.

Damit die Forschungsarbeit der Fachöffentlichkeit zugänglich werden konnte, war die Unterstützung des Herausgebers der Reihe Stadtforschung, Prof. Dr. Hellmut Wollmann, und des Verlags Leske + Budrich eine wichtige Hilfe – auch dafür meinen herzlichen Dank.

Zudem danke ich Claudia Torney und Tanja Frahm für ihre Unterstützung bei technischen und redaktionellen Arbeiten.

Für ihr Verständnis und ihre Unterstützung während der Bearbeitungszeit möchte ich schließlich meiner Familie und meinen Freunden herzlich danken.

Heidi Sinning, Mai 2003

Inhalt

Vorwort	5
I. Einleitung: Gegenstand, Ausgangsbedingungen, Methodik und Aufbau der Arbeit	11
1. Gegenstand und Begriffsklärungen.....	11
2. Ausgangsbedingungen, Thesen und Fragestellungen.....	18
3. Methodik und Vorgehensweise.....	22
4. Aufbau der Arbeit.....	24
II. Problembezüge und planungstheoretische Einordnung	27
1. Problembezüge: Stadtregionale Freiraumpolitik im Kontext von Flächenverbrauch, nachhaltiger Entwicklung und Umsetzungsdefiziten.....	27
1.1 Freiraumpolitik zwischen siedlungsräumlicher Expansion und dem Anforderungsprofil einer nachhaltigen Entwicklung	28
1.1.1 Weitere Zunahme des Flächenverbrauchs	28
1.1.2 Anforderungen einer nachhaltigen Entwicklung an die Freiraumpolitik	35
1.2 Steuerungsdefizite des Instrumentariums der Freiraumpolitik.....	46
1.2.1 Instrumente der stadtregionalen Freiraumentwicklung: Überblick und Strukturierung	47
1.2.2 Defizite des Freiraum-Instrumentariums und hinderliche Rahmenbedingungen	56

2.	Planungstheoretische Einordnung: Wandel der Planungskultur, steuerungstheoretische und planungsgeschichtliche Einordnung kommunikativer Planungsinstrumente	62
2.1	Steuerungstheoretische Erklärungsansätze zum Bedeutungsgewinn kommunikativer Planungsinstrumente	62
2.2	Veränderungen im Planungsverständnis	69
2.2.1	Entwicklung des Selbstverständnisses der räumlichen Planung: Planungsgeschichtliche Phasen	69
2.2.2	Kennzeichen eines gewandelten Planungsverständnisses	77
2.3	Veränderungen im Aufgabenverständnis im Kontext aktueller Trends	83
2.3.1	Freiraumentwicklung und integrierter Ansatz	83
2.3.2	Durchdringung von Siedlung und Freiraum	85
2.3.3	Bedeutungszuwachs (stadt-)regionaler Kooperation	88
2.4	Strategischer Instrumenten-Mix und Einordnung kommunikativer Instrumente stadtreionaler Freiraumentwicklung	91
III.	Untersuchungsrahmen: Leistungsfähigkeit und Grenzen kommunikativer Instrumente der Freiraumpolitik in Stadtreionen	93
1.	Integration von Interessen und Akteuren erhöhen	95
2.	Akzeptanz schaffen und Identifikation stiften	104
3.	Qualität von Lösungen verbessern	110
4.	Lernprozesse ermöglichen	116
5.	Umsetzungsorientierung fördern	121
IV.	Fallstudien – Kommunikative Verfahren stadtreionaler Freiraumentwicklung in der Praxis	129
1.	Grüner Ring Leipzig	130
1.1	Ziele, Ausgangsbedingungen, Entstehungsgründe und Projekte	131
1.2	Entwicklung, Organisation und Akteure	140
1.3	Kommunikative Instrumente im Kontext des Instrumenten-Mix ...	144

2.	Landschaftspark NiederRhein.....	152
2.1	Ziele, Ausgangsbedingungen, Entstehungsgründe und Projekte....	153
2.2	Entwicklung, Organisation und Akteure.....	161
2.3	Kommunikative Instrumente im Kontext des Instrumenten-Mix...	165
3.	Auswertung der Fallstudien hinsichtlich der Leistungsfähigkeit und der Grenzen kommunikativer Planungsinstrumente.....	175
3.1	Ausgangsbedingungen und Organisationsstrukturen der Fallstudien	175
3.2	Integration von Interessen und Akteuren erhöhen	178
3.3	Akzeptanz schaffen und Identifikation stiften	189
3.4	Qualität von Lösungen verbessern.....	194
3.5	Lernprozesse ermöglichen	198
3.6	Umsetzungsorientierung fördern	203
3.7	Fazit zur Auswertung der Fallstudien	210
V.	Resümee – Zusammenfassung, Thesen und weiterführender Forschungsbedarf zu kommunikativer Freiraumpolitik.....	217
1.	Zusammenfassung der Kapitel I bis IV.....	217
2.	Thesen und Folgerungen zu kommunikativen Instrumenten.....	223
2.1	Einordnung kommunikativer Instrumente stadtreionaler Freiraumentwicklung	223
2.2	Leistungsfähigkeit und Grenzen kommunikativer Instrumente.....	225
2.3	Instrumenten-Mix und Kommunikationsstrategie.....	227
2.4	Qualifikationsbedarf	229
3.	Ausblick: Weiterführender Forschungsbedarf zu kommunikativen Instrumenten stadtreionaler Freiraumpolitik.....	230
3.1	Verallgemeinerung der Ergebnisse – Potenziale und Restriktionen kommunikativer Verfahren in der Raum- und Umweltplanung.....	230
3.2	Systematisierung von förderlichen Handlungsbedingungen bzw. Erfolgsfaktoren	231
3.3	Kommunikative Instrumente stadtreionaler Freiraum- entwicklung im Wechselspiel mit dem Instrumenten-Mix und im internationalen Vergleich	234
3.4	„Schrumpfende Stadt“ – Herausforderungen für stadtreionale Freiraumentwicklung und Planungskommunikation.....	235

VI.	Abbildungs- und Abkürzungsverzeichnis	237
1.	Abbildungsverzeichnis	237
2.	Abkürzungsverzeichnis.....	239
VII.	Literaturverzeichnis	241
VIII.	Anhang	261