

Rezensionen

Sinning, Heidi, 2003: Kommunikative Planung. Leistungsfähigkeit und Grenzen am Beispiel nachhaltiger Freiraumpolitik in Stadtregionen. – Opladen

Dass in der Raum- und Regionalplanung bereits seit längerer Zeit neue Wege beschritten werden, um den Zugang der staatlichen und kommunalen Planer zu den Adressaten der Planung zu verbessern und effektiver auf deren Vollzug einwirken zu können, ist in der Planerzunft bekannt und auch akzeptiert. In der Formel vom „Wandel der Planung im Wandel der Gesellschaft“ – so der Titel eines Sammelbandes von Fürst/Müller (2000) – kommt dies beredt zum Ausdruck.

Die Studie von Heidi Sinning ist in diesem Sinne als Beitrag zum raumplanerischen wie zum steuerungstheoretischen Diskurs zu lesen. Inhaltlicher Fokus ist ein Segment des Planungsinstrumentariums, nämlich die kommunikativen Instrumente, worunter Verfahren zur Erkundung von Interessen und Meinungen, zur Information und Meinungsbildung, zur Beteiligung und Kooperation gezählt werden. Diese werden nicht abstrakt, sondern im siedlungsstrukturellen Kontext eines Politikfeldes behandelt, der nachhaltigen Freiraumpolitik in Stadtregionen. Die Grundaussage lautet, dass das normative Prinzip der Nachhaltigkeit mit einem prozessualen und kooperativen Steuerungsmodell korrespondiert, und dass kommunikative Instrumente einen Beitrag leisten können, um diese planungsmethodischen Erfordernisse zu unterstützen (S. 93). Insofern werden kommunikative Instrumente nicht als Ersatz, sondern als Ergänzung zum traditionellen Instrumentarium stadtreionaler Freiraumentwicklung betrachtet. Was interessiert, ist der spezifische Mehrwert, den ihre Nutzung im konkreten Planungsprozess erbringt, im Vergleich zu einem Planungsprozess ohne deren Einsatz.

Stadtregionale Freiraumentwicklung wird in der Studie in einem doppelten Problemfeld verortet. Konstatiert wird zum einen die auffallende Diskrepanz zwischen der tagtäglich erfolgenden, siedlungsräumlichen Expansion und dem Postulat einer nachhaltigen Freiraumentwicklung, das in fünf Aufgabenbereiche aufgefächert wird: Sicherung von Freiraum, Reduktion von Freiraumverbrauch, Zurückgewinnung, Qualifizierung und pflegende Entwicklung von Freiräumen. Zum anderen werden die Steuerungsdefizite der Freiraumpolitik thematisiert, indem deren wesentlichen Instrumente, deren Defizite und Restriktionen in der praktischen

Anwendung dargestellt werden. Die Studie ist damit für Umwelt- und Raumplaner wie für Politik- und Verwaltungswissenschaftler gleichermaßen interessant.

Die Studie gliedert sich in fünf Kapitel. Im Einleitungskapitel (S. 11–26) werden u.a. relevante Begriffe wie „Freiraum“, „Entwicklung“, „Stadtregion“ und „kommunikative Instrumente“ geklärt, Fragestellungen formuliert und die Methodik der Studie erläutert. Das zweite Kapitel (S. 27–92) dient dem Problemaufriss und der planungstheoretischen Einordnung der Untersuchung. Im dritten Kapitel (S. 93–128) wird die Leistungsfähigkeit kommunikativer Instrumente für die stadtreionale Freiraumentwicklung operationalisiert. Die Dimensionen, die entwickelt werden, sind zugleich Bewertungs- und Qualitätskriterien für deren Leistungsfähigkeit. Das vierte Kapitel (S. 129–216) bildet das „Herzstück“ der Studie. Am Beispiel des „Grünen Rings Leipzig“ und des „Landschaftsparks NiederRhein“ werden die jeweils konkret genutzten Instrumente kommunikativer Planung systematisch und mit Hilfe der im vorhergehenden Kapitel entwickelten Leistungsdimensionen auf ihren „Mehrwert“ hin untersucht. Im fünften und letzten Kapitel (S. 217–236) werden die Untersuchungsergebnisse einer zusammenfassenden, reflektierenden und resümierenden Betrachtung unterzogen, und es wird weiterführender Forschungsbedarf formuliert.

Gerade unter der doppelten Adressatenperspektive, an der die Studie ausgerichtet ist (Umwelt- und Raumplaner einerseits und Politik- und Verwaltungswissenschaftler andererseits), muss das dritte Kapitel als eine besondere Leistung hervorgehoben werden. In überzeugender Art und Weise definiert hier die Verfasserin den Untersuchungsrahmen ihrer Studie, indem sie fünf elementare Herausforderungen formuliert, mit denen jede stadtreionale Freiraumentwicklung heutzutage konfrontiert ist: Sie soll erstens das Nachhaltigkeitspostulat erfüllen, d.h. ökonomische Ansprüche mit sozialen Interessen und ökologischen Anliegen in Übereinstimmung bringen. Zweitens sind die Rahmenbedingungen, unter denen sie erfolgt, und die Aufgaben, die sie zu erfüllen hat, komplex. Drittens sind ganz unterschiedliche Akteure mit ihren vielfältigen Interessen in den Entwicklungsprozess involviert. Viertens hat Freiraum als Kollektivgut einen geringen politischen und öffentlichen Stellenwert. Fünftens schließlich ist traditionelle Freiraumplanung wie jede andere Planung auch mit offensichtlichen Umsetzungsdefiziten behaf-

tet. Aus diesen fünf Herausforderungen werden fünf Postulate abgeleitet, die zugleich als Leistungskriterien kommunikativer Planungsinstrumente definiert werden, nämlich die Integration von Interessen und Akteuren zu erhöhen; Akzeptanz zu schaffen und Identifikation zu stiften; die Qualität von Lösungen zu verbessern; Lernprozesse zu ermöglichen; die Umsetzungsorientierung zu fördern.

Für die Praktiker aus der Umwelt- und Raumplanung wird dieses dritte Kapitel deshalb zu sorgfältiger Lektüre empfohlen, weil sie hier nützliche Hinweise finden können, die anderswo so nicht formuliert sind. So beispielsweise, wenn für die Dimension „Akzeptanz fördern und Identifikation stiften“ die Relevanz einer angemessenen Symbolsprache diskutiert und damit auf die Tatsache aufmerksam gemacht wird, dass Freiräume in Stadtregionen nur dann auch langfristig Schutz finden können, wenn sich die Bürgerinnen und Bürger nicht nur rational, sondern auch emotional mit ihnen identifizieren. Oder wenn für die Dimension „Lernprozesse ermöglichen“ die schlichte Tatsache formuliert wird, dass faktische Asymmetrien zwischen den Kommunen aufgrund unterschiedlicher Einwohnerzahlen, Finanzkraft usw. die Bereitschaft, voneinander zu lernen, doch erheblich dämpfen.

Die Leistung der Studie wird vor allem darin gesehen, dass mit Heidi Sinning, Professorin für das Fachgebiet Planung und Kommunikation an der Fachhochschule Erfurt, die Frage nach dem Mehrwert kommunikativer Instrumente im Planungsprozess von einer Expertin bearbeitet wird, die über einen reichen und praxiserprobten Erfahrungsschatz mit kommunikativen Planungsprozessen verfügt, die zugleich aber in der Lage ist, diesen einer sorgfältigen und nüchternen Bewertung zu unterziehen. Mit der wiederholt formulierten These, dass kommunikative Instrumente einen **ergänzenden** Beitrag zu den Leistungen der übrigen Instrumenten stadtreionaler Freiraumentwicklung leisten und somit **den Instrumenten-Mix komplettieren** (z.B. S. 225), leistet die Studie einen empirisch gesättigten Beitrag zum aktuellen planungs- und steuerungstheoretischen Diskurs. Sie schärft unseren Blick für den Gehalt mancher Behauptungen, die im Zusammenhang mit (*regional*) *governance*, Partizipation und gesellschaftlicher Selbststeuerung gemacht werden. Verwiesen sei wiederum auf das dritte Kapitel. Hier wird im Zusammenhang mit der Dimension „Integration von Interessen und Akteuren erhöhen“ betont, dass im Kontext der regionalen Freiraumentwicklung es in der Regel nicht die „normalen“ Bürgerinnen und Bürger sind, die sich an der politischen Willensbildung beteiligen, als vielmehr organisierte Interessengruppen und Verbände (S. 96) – zweifellos eine wichtige Präzisierung.

Heiderose Kilper (Hannover)