

Thomas Weith

Regionale Strategien für eine dauerhaft-umweltgerechte Siedlungsflächenentwicklung

Regional Strategies for the Promotion of a Sustainable Development of Settlement Areas

Kurzfassung

Trotz langjähriger Diskussion um die negativen Folgen des Flächennutzungswandels in Deutschland ist keine Trendwende beim Siedlungsflächenwachstum zu erkennen. Als ein Baustein zur Steigerung der Effektivität des Steuerungsinstrumentariums können regionale Strategien der Siedlungsflächenentwicklung als integrativer politischer Ansatz zur Neuformulierung der Flächenpolitik angesehen werden. Auf der Grundlage einer begrifflichen Präzisierung und Typologisierung werden die hierin liegenden Möglichkeiten im Folgenden exemplarisch aufgezeigt. Am Beispiel der Internationalen Bauausstellung Fürst-Pückler-Land in der Lausitz wird die konkrete Nutzbarkeit eines Strategie-Ansatzes erläutert.

Abstract

Although various negative impacts of current trends in land use have been obvious for years in Germany, change in this trend cannot be recognised seen. One option for increasing the effectiveness of public regulatory policies is to make use of so – called “regional development strategies”, an integrated political approach to reshape land use policy. After defining basic terms and fundamental types of such “strategies” the text indicates different possibilities for changing land use policies. The International Building Exhibition “Fürst-Pückler-Land” in the Lusatia region (German state of Brandenburg) is used as an example to demonstrate the usefulness of such strategies.

1 Herausforderungen in der Flächenpolitik

Die Steuerung der Siedlungstätigkeit stellt mit Blick auf die nachhaltige Entwicklung von Regionen eine der weltweit größten Herausforderungen dar.¹ Trotz jahrzehntelanger Diskussionen um die negativen Folgen des Flächennutzungswandels ist jedoch auch in Deutschland keine Trendwende beim Siedlungsflächenwachstum erkennbar. Dies stellt vor allem mit Blick auf die Zielsetzungen der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, das Nachhaltigkeitsgebot im ROG und dem BauGB sowie viele Vorgaben auf Landes-, Regions- und Kommunalebene eine erhebliche Zielverfehlung dar.² Ausgehend von einer Analyse der Ursa-

chen ist zu fragen, an welchen Stellen Veränderungen im Steuerungsinstrumentarium notwendig und möglich sind.

Sowohl die allgemeinen politischen Rahmenbedingungen³ als auch das praktische Handeln in Regionen und Kommunen⁴ befördern das Siedlungsflächenwachstum. Lokale Interessenkoalitionen für die Grüne Wiese in Kombination mit raumwirksamen Trends und Tendenzen (technologischer Wandel, Mobilität) führen im Zusammenspiel mit unpräzisen Zielvorgaben und fehlenden instrumentellen Wirkungsanalysen zu Sub- und Desurbanisierungsprozessen. Von wissen-

schaftlicher Seite wurden in den letzten Jahren, trotz eines Defizits bei der Evaluierung bestehender instrumenteller Ansätze,⁵ vielfältige Vorschläge zur Neuausrichtung des flächenpolitischen Instrumentariums entwickelt. In der Diskussion sind insbesondere ökonomische Instrumente wie z.B. handelbare Flächenausweisungsrechte.⁶ Bislang sind diese Ansätze jedoch politisch nicht realisierbar; lediglich Vorschläge zur Ausgabenkürzung bei der Förderung von Siedlungsdispersion wie z.B. bei der Eigenheimzulage besitzen aktuell politische Relevanz.

Zugleich kommen seit einigen Jahren in der Praxis sowohl allgemein im Bereich der Stadt- und Regionalentwicklung als auch speziell zur Steuerung von Flächennutzungen verstärkt Managementansätze zur Anwendung. Bundesbehörden sowie mehrere Länderministerien engagieren sich im Bereich des kommunalen wie regionalen Flächenmanagements und unterstreichen die politisch-administrative Akzeptanz dieses Ansatzes.⁷ Eine zentrale inhaltliche Neuerung stellt hierbei die Verknüpfungen von mehreren Einzelinstrumenten zur Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung dar.⁸ So wird die Notwendigkeit zu einem Instrumentenmix betont. Auf die Schnittstellenproblematik bei der Kombination von Instrumenten wird jedoch in der Regel nicht eingegangen und die Abstimmung zwischen einzelnen Instrumenten kaum diskutiert.⁹ Bei der Nutzung von Management-Ansätzen besteht jedoch die Gefahr der rein additiven, nicht zielgerichteten und zum Teil kontraproduktiven Kombination unterschiedlicher Steuerungsansätze. Die positive Ausfüllung der Koordinationsrolle räumlich-ordnender Steuerung erfordert jedoch eine interinstrumentelle Abstimmung, die von der Negativ- zur Positivkoordination führt und eine Optimierung von instrumentellen Kombinationswirkungen beinhaltet.

Ein Schritt zur Überwindung der Defizite bei der Instrumentenkoordination kann durch den gezielten Einsatz von „Strategien“ der Siedlungsflächenentwicklung erfolgen. Dadurch eröffnen sich Möglichkeiten zu einem verbindenden Vorgehen, das über die einzelnen Steuerungsansätze hinausgreift, die politischen Interessen- und Akteurskonstellationen im regionalen Kontext einbezieht und so zu einem integrativen Entwicklungsansatz führt. Implizit kommen solche Strategien zum Teil bereits zum Einsatz;¹⁰ die damit verbundenen Möglichkeiten werden jedoch bislang kaum systematisch genutzt. Für eine zukünftig zielgerichtete Verwendung von Strategien sind bereits bestehende Typen zu identifizieren sowie deren Anwendungsgebiete und Wirkungen zu beschreiben. Daraus können die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Formen benannt sowie Empfehlungen und Handlungsnotwendigkeiten abgeleitet werden.

2 Strategien als Ansatz

Mit Clausewitz wurde der Strategiebegriff in der Auseinandersetzung um das Erreichen politischer Ziele etabliert. Unter einer Strategie kann allgemein die integrative Grundsatzentscheidung für eine prinzipielle Richtung, die eine Vielzahl ineinandergreifender Aktivitäten beinhaltet, verstanden werden. Einzelne Mittel zur Erreichung langfristiger Ziele werden unter Nutzung von „Entscheidungsregeln“ nach Kriterien sortiert, miteinander verknüpft und Teilinteressen zeitlich wie hierarchisch geordnet und gebündelt.¹¹ Allgemeinen politischen Grundsatzentscheidungen werden zu ihrer Realisierung aufeinander abgestimmte Instrumentenkombinationen zugeordnet. Die generelle Bedeutsamkeit eines solchen strategiebezogenen Handelns belegen Erkenntnisse aus der umweltpolitischen Innovationsforschung, wonach für die Zielerreichung eine rein einzeleinstrumentenbezogene Vorgehensweise als zu kurz greifend angesehen wird. Vielmehr gilt es, problemadäquate Instrumenten- bzw. „Wirkstoffkombinationen“ zu finden.¹²

In den politischen Diskussionen um die Umsetzung von Zielen einer dauerhaft-umweltgerechten Flächennutzung findet ein so verstandener Strategiebegriff seit einigen Jahren Verwendung.¹³ Vor allem im Rahmen der Stadtentwicklungspolitik werden bereits seit geraumer Zeit die Begriffe „strategische Planung“ und „strategischer Planungsprozess“ verwendet.¹⁴ Die von Schneider benutzte Definition von „Stadtentwicklungsstrategie“¹⁵, als eine „auf eine mittel- und langfristige Ziele gerichtete Verwendung politischer Mittel“¹⁶ belegt die praktische Anwendbarkeit des Strategiebegriffs im o.g. Sinne.

Die Nutzung von Strategien eröffnet abstrakt betrachtet die Möglichkeit, die in stadtreionalen Entwicklungsprozessen bedeutsamen Steuerungsformen sowie die Interaktionsbeziehungen zwischen verschiedenen öffentlichen wie privaten organisierten Akteuren zielgerichtet und umsetzungsbezogen zu beeinflussen. So können Defizite vermieden werden, die bei Nutzung einzelner Instrumente entstehen, auch wenn „neue“ Steuerungsformen wie kooperative Ansätze oder eine projektorientierte Regionalentwicklung zum Einsatz kommen. Die Aktivitäten können einen Teil einer neu ausgerichteten „regional governance“¹⁷ darstellen.

Durch den Einsatz von Strategien kommen abstrakt folgende Vorteile zum Tragen:¹⁸

- Gezielte Instrumentenverknüpfung zur Erreichung von Synergien;
- Vermeidung oder zumindest Verringerung nicht-intendierter Folgen eigenen Handelns;

- abgestimmtere Integration verschiedener Akteursinteressen und verbesserte Nutzung der Vielfalt organisierter Akteure;
- Nutzung von Instrumentenabfolgen und Eröffnung von Lernmöglichkeiten;
- Zeitvorteile durch abgestimmtes Vorgehen (Vermeidung von Reibungsverlusten / Verzögerungen, z. B. bei der Realisierung von Vorhaben);
- Kostenreduzierung, Kostenvermeidung und ökonomische Nutzensteigerung (Koordinations- und Kooperationsgewinne);
- verbesserte Umsetzungs- und Controllingmöglichkeiten.

Entsprechend ihrer Mittlerrolle sollen Strategien, v. a. solche zur Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung, Instrumente nicht ersetzen, sondern sie „leben“

in erheblichem Umfang von den zur Verfügung stehenden Umsetzungsmöglichkeiten für die Optimierung, Konfliktminimierung und den Ausgleich bei der Nutzung des knappen Gutes Boden.

3 Typologisierung von Strategien der regionalen Siedlungsflächenentwicklung

Strategien als Konfliktregelungs- oder Steuerungsmechanismen beziehen sich auf Handlungsräume von Akteuren der Siedlungsflächenentwicklung. Da für die zukünftige strategische Gestaltung von Flächenpolitiken der regionalen Ebene eine besondere Bedeutung zukommt,¹⁹ werden im Folgenden lediglich Strategien betrachtet, die in diesem Handlungskontext stehen. Bereits heute kommen in verschiedenen Regionen der Bundesrepublik strategische Ansätze der Siedlungsflä-

Tabelle 1
Typologisierung von Strategien der regionalen Siedlungsflächenentwicklung

Steuerungsansatz			Akteure und Prozesse			Beispiele	Typ
Steuerungsform	Anreiztyp/ Präferierter Instrumententyp	Steuerungs- anspruch	Initiator / Träger	Beteiligung	Fixierung von Zielen		
hierarchisch	ordnungsrechtlich orientiert Recht, Plan und Information	Gesamtraum / alle Flächen-nutzungen	öffentl. Hand / öffentl. Hand	formale Verfahren (z.T. informell)	formaler Plan	ROV Rhein-Neckar Zweckverband Großraum Braunschweig	Klass. Regionalplanung mit Umsetzungsbezug
netzwerkartig und kontextual	anreizorientiert und initiiierend / Kooperation in Verbindung mit Recht und Information	Gesamtraum, aber ausgewählte Flächen-nutzungen	öffentl. Hand / öffentl. Hand (zumindest anteilig)	informelle Beteiligung	informelles Konzept	REKs in Thüringen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein, Regionalmanagement in Bayern	Regionalmanagement (über REK)
netzwerkartig und kontextual	initiiierend / Information und Kooperation (in Verbindung mit Finanzierung)	ausgewählte Flächennutzungen (Modellentwicklung)	Intermediär und Projektträger / Intermediär	informelle Beteiligung	Memorandum und Projektliste	IBA Emscher Park, IBA Fürst-Pückler-Land	Perspektivischer Inkrementalismus
marktilich	anreizorientiert / Wettbewerb	ausgewählte Flächen-nutzungen	Wettbewerbst Träger / meist öff. Hand (z.T. auch Stiftungen)	nach Wettbewerbsregeln	Konzeptpapier	Wettbewerb „Regionen der Zukunft“	Inszenierter Wettbewerb
hierarchisch	ordnungsrechtlich und anreizorientiert / Projektplanung und Finanzierung	punktueller Flächen-nutzungen	Projektträger (meist öff. Beteiligung) / Projektgesellschaft (meist öffentl. Beteiligung)	projektbezogen (formal)	informelles Memorandum	Weltausstellung EXPO 2000, Gartenschauen, Olympische Spiele	Projektorientierte Großveranstaltung
kontextual	anreizorientiert / Projektplanung und Finanzierung	punktueller Flächen-nutzungen	öffentl. Hand / öffentl. Hand	projektbezogen (formal)	formaler Plan und Einzelentscheidung	EU-Regionalpolitik, GA Wirtschaft	Klass. Regionalpolitik
z.T. hierarchisch, z.T. kontextual	initiiierend / Projektplanung und Finanzierung	eine Flächen-nutzung	Projektträger (privat bis öffentlich) / meist private Akteure	projektbezogen	Projektbeschreibungen	Integrierte ländliche Entwicklung und Regionalmanagement in Sachsen-Anhalt	Rein additive (inkremental.) Projektrealisierung

Quelle: eigene Zusammenstellung

chenentwicklung implizit zum Einsatz; sie werden jedoch in der Regel nicht gezielt zur Optimierung der regionalen Flächennutzungssteuerung genutzt. Um eine Grundlage für die weiterführende Auseinandersetzung durch eine inhaltliche Analyse, Bewertung und schlussfolgernde Weiterentwicklung zu erhalten, werden im Folgenden ausgehend von existierenden strategischen Ansätzen unter Nutzung von steuerungsbezogenen Kriterien induktiv Typen gebildet.²⁰ Bereits existierende Typisierungen, die sich insbesondere umfassender auf den Bereich der Regionalentwicklung beziehen, sind in die Betrachtungen integriert und geben wichtige Hinweise zu den Unterscheidungsmöglichkeiten.²¹

Jeder Strategie-Typus zeichnet sich durch eine spezifische Merkmalskombination aus. Ausgehend vom Fokus der Optimierung der Flächennutzungssteuerung werden als differenzierende Kriterien der Steuerungsansatz sowie die einbezogenen bzw. zum Tragen kommenden Akteure und Prozesse herangezogen.

Demnach können für die Beeinflussung der Siedlungsflächenentwicklung als Strategietypen die „Klassische Regionalplanung mit Umsetzungsbezug“, das „Regionalmanagement (über Regionale Entwicklungskonzepte)“, der „Perspektivische Inkrementalismus“, der „Inszenierte Wettbewerb“, die „Projektorientierte Großveranstaltung“, die „Klassische Regionalpolitik“ sowie die „Additive (inkrementalistische) Projektrealisierung“ unterschieden werden (vgl. Tab. 1).

4 Exemplarische Bewertung eines Strategietyps

Beim Einsatz einzelner Strategietypen ist grundsätzlich von unterschiedlichen Wirkungsweisen und Zielerreichungsgraden auszugehen.²² Um die realen Koordinationswirkungen zu überprüfen und insbesondere bei differierenden regionalen Problemlagen zukünftig den Einsatz spezifischer Strategietypen als Lösungsansatz empfehlen zu können, sind die Stärken und Schwächen der einzelnen Ansätze detaillierter zu analysieren. Zwar liegen für einige Fallbeispiele Wirkungsanalysen vor. Diese beziehen sich jedoch oft nur in Teilbereichen auf den Beitrag zu einer dauerhaft-umweltgerechten Siedlungsflächenentwicklung.²³

Beispielhaft vertiefend untersucht wird der strategische Ansatz des „Perspektivischen Inkrementalismus“, da diesem aufgrund der Erfahrungen bei bzw. mit der IBA Emscher Park vielfach eine Modellhaftigkeit zugesprochen wird. Als Fallbeispiel für den Strategietyp dient die „Internationale Bauausstellung Fürst-Pückler-Land“ in der Lausitz.²⁴ Der durch diese IBA genutzte Steuerungsansatz weist dabei eine nahezu ideal-

typische Ausprägung auf und wird auch in der Region als spezifisch passend für die Vor-Ort-Problemlagen angesehen. Bislang liegen jedoch noch keine umfassenden Wirkungsanalysen vor.²⁵

Für die Beurteilung wird ein Bewertungsrahmen genutzt, der die bestehenden „driving forces“ der Siedlungsflächenentwicklung, die existierenden rechtlichen Rahmenbedingungen sowie den wissenschaftlichen Diskussions- und Kenntnisstand aufgreift.²⁶ Folgendes Bewertungskriterienset ist demnach zu berücksichtigen:

Tabelle 2
Kriterienset für die Bewertung von Strategien einer dauerhaft-umweltgerechten regionalen Siedlungsflächenentwicklung

Ziel	• Indikator
Reduzierung der Gesamtinanspruchnahme von Fläche für Siedlungszwecke	- Berücksichtigung regionaler Problemsichten und Lösungen - Dematerialisierung - Offenheit des Handelns
Optimierung der Verortung der Siedlungsflächenentwicklung	- Konzentration und Mischung - Innenentwicklung, Bestandsmobilisierung Umbau - Verknüpfung von Flächen- und Mobilitätsentwicklung - Freiraumsicherung und -entwicklung - Gewährleistung von Nutzungsverträglichkeit
Optimierung der Art der Flächennutzung	- Flächenvorsorge - Verträglichkeit von Nutzungszuordnung, Multifunktionalität und Flexibilität - Differenzierte Freiraumnutzung
Optimierung von Maß / Intensität der Flächennutzung	- Hohe Flächenintensität und Dichte - Miniaturisierung und Qualitätssicherung
Berücksichtigung prozessualer Aspekte	- Partizipation und Aktivierung - Information und Qualifizierung - Gültigkeit und Transparenz der Zielfindung - Integratives Verfahrensmanagement und Konfliktlösungen - Ressourcenmanagement und Institutionalisierung - Qualitätssicherung - Controlling / Berichtswesen und Bilanzierung - Institutionelles Lernen

In der Lausitz stellt sich die Herausforderung, Siedlungspolitik unter den Bedingungen der Schrumpfung zu betreiben und eine Abwärtsspirale aus Arbeitslosigkeit, Bevölkerungsrückgang und dem Verlust der Tragfähigkeit regionaler Infrastrukturen zu vermeiden. Als flächenpolitische Aufgaben in der Region sind die Revitalisierung innerstädtischer Quartiere, die Weiterentwicklung und der partielle Rückbau des Geschosswohnungsbaus der 1970er und 1980er Jahre, die Um- und Nachnutzung von Industrie- und Gewerbebrachen sowie Konversionsstandorten im Bestand, die Vermeidung weiterer Suburbanisierungstendenzen sowie der Umgang mit neu erschlossenen, unter-

genutzten Industrie- und Gewerbeflächen zu benennen.²⁷ Seit Ihrer Einrichtung als Vorbereitungsgesellschaft im Jahre 1998 spielt die *Internationale Bauausstellung Fürst-Pückler-Land* eine erhebliche Rolle bei der Entwicklung von Visionen, der Umsetzung von Einzelprojekten sowie als praktisches Beispiel für eine veränderte Planungskultur. Als „Werkstatt für neue Landschaften“ unterstützt die IBA auch verschiedene Projekte einer ressourcenschonenden Siedlungsentwicklung. Von Beginn an wurden in den Projekten auch städtebauliche Zielvorstellungen zur Revitalisierung und Innenentwicklung formuliert und neue, innovationsorientierte personale Netzwerke etabliert.

Bei einer wertenden Einschätzung der Aktivitäten der IBA hinsichtlich ihres Beitrages zur *Reduzierung der Gesamtinanspruchnahme von Flächen für Siedlungszwecke* lassen sich positive wie negative Ergebnisse benennen. So trägt die IBA als Ideengeber, Moderator und praktischer Unterstützer von Projekten zur *Entwicklung regionaler Problemsichten und Lösungsansätze* bei. Dadurch konnten bereits zentrale Fragen des Strukturwandels, v. a. zur Entwicklung einer industriell überprägten Landschaft und zur Schrumpfung der Einwohnerzahlen, thematisiert und durch regionale Zusammenarbeit ersten Lösungsschritten zugeführt werden. Zentrale Problemstellungen wie z. B. der Umgang mit dem Überhang an erschlossenen Flächen, wurden jedoch bislang nur an wenigen Beispielen projektentwicklungsbezogen aufgegriffen. Ein Beitrag zur *Dematerialisierung* wird durch die IBA lediglich partiell geleistet. Durch ihren Bauanspruch in Verbindung mit dem Thema des „Neuen Siedelns“ werden weitere Siedlungsflächen erschlossen. Eine Erhöhung der Pro-Kopf-Wohnfläche in der Region wird ebenso wenig in Frage gestellt wie ein völliger Verzicht auf die Neuentwicklung von Siedlungsfläche. Gleichwohl werden die Themen der Bestandsentwicklung und des Siedlungsrückbaus in konkreten Projekten aufgegriffen (z. B. Projekt Sachsendorf-Madlow). Die IBA ermöglicht durch die Thematisierung von „Industriekultur“ und „Industrielandschaft“ eine neue Auseinandersetzung mit Siedlungs- und Landschaftsleitbildern und trägt damit zu einer Öffnung insbesondere der lokalen wie regionalen Sichtweisen bei. Diese *Offenheit des Handelns* wird zugleich dadurch unterstützt, dass die IBA bereits bestehende Entwicklungsansätze im Siedlungsbereich hinterfragt und neue Entwicklungsrichtungen aufzeigt.

Auch mit Blick auf die *Optimierung der Verortung der Siedlungsflächenentwicklung* zeigt sich ein ambivalentes Bild der Aktivitäten. Die IBA liefert partiell einen Beitrag zur räumlichen *Konzentration* der Siedlungs-

entwicklung, da ihre Projekte überwiegend in Klein- und Mittelzentren zu finden sind. Jedoch werden bislang in sehr geringem Umfang gewerblich-industrielle Revitalisierungsvorhaben (im Bestand) in Mittel- und Oberzentren angestrebt. *Innenentwicklung, Bestandsmobilisierung und Umbau* betreibt die IBA im Rahmen konkreter Projekte wie z. B. der Gartenstadt Marga. Zugleich stellen diese Aktivitäten jedoch nur einen Bruchteil des Handelns der Kommunen und des Landes dar. Die Themen „Verknüpfung von Wohnen und Infrastruktur“ sowie „Infrastrukturrückbau“ werden bislang nicht aufgegriffen. Nur im Rahmen weniger Vorhaben werden die Aspekte *Flächen- und Mobilitätsentwicklung* aktiv verknüpft. So soll z. B. bei der Revitalisierung der Gartenstadt Marga zugleich auf dem daneben liegenden ehemaligen Fabrikgelände ein Industriepark errichtet werden. Durch mehrere Projekte und Workshops forciert die IBA in umfangreichem Maße eine *differenzierte Freiraumsicherung und -entwicklung* (z. B. Lausitzer Seenkette). Zugleich werden kulturhistorisch wertvolle Landschaftsräume wie der Fürst-Pückler-Park in die Entwicklungsaktivitäten einbezogen. Dabei konzentriert sich das Engagement, quantitativ betrachtet, jedoch auf den Bereich außerhalb der Siedlungsfläche. Die Aktivitäten der IBA führten bislang nicht zu expliziten Konflikten mit spezifischen Umweltqualitäten; somit erscheint die *Nutzungsverträglichkeit* in diesem Sinne gegeben.

Mit Blick auf die standortbezogene *Optimierung der Art der Flächennutzung* sind ebenso positive wie negative Aspekte zu benennen. Eine aktive *Flächenvorsorgepolitik* wird von Seiten der IBA nicht betrieben. Aktuell wird begonnen, das Thema Flächenmanagement in den Diskussionen mit den Akteuren vor Ort stärker in den Vordergrund zu rücken. Die Aspekte *Verträglichkeit von Nutzungszuordnungen, Multifunktionalität und Flexibilität* werden bislang bei den IBA-Aktivitäten nicht explizit thematisiert, wenngleich sie bei einzelnen Projekten eine Rolle spielen können. Standortbezogene Umweltaspekte werden durch Akteursbeteiligung frühzeitig in die Planungen einbezogen. In mehreren Vorhaben (z. B. Landschaftsinseln Lauchhammer-Klettwitz) unterstützt die IBA eine *differenzierte Freiraumnutzung* durch Sicherung und qualitativ hochwertige Entwicklung von Flächen.

Hinsichtlich der *Optimierung des Maßes bzw. der Intensität der Flächennutzung* lassen sich bislang keine positiven Ansatzpunkte finden. Bei der Umsetzung von IBA-Projekten wird keine Steigerung von *Flächenintensität und Dichte* angestrebt. Einige Vorhaben, wie z. B. der Rückbau von Wohngebäuden in Sachsendorf-Madlow, führen zu einer Verringerung der Wohndichte. Aspekte der *Miniaturisierung und Qualitätssiche-*

rung wie eine Verkleinerung von Grundstücksflächen oder die Einbeziehung ökologischer Kriterien in Architektur und Städtebau spielen bislang keine Rolle.

Werden die Kriterien zur *Berücksichtigung prozessualer Aspekte* zur Bewertung herangezogen, ergibt sich ein differenziertes Bild. Die IBA hat über die letzten Jahre sowohl durch ihre internen Strukturen als auch durch ihren externen Netzwerkaufbau einen entscheidenden Anteil an regionaler *Partizipation und Aktivierung* im Rahmen neuer Vorhaben. Die IBA-Bemühungen stoßen gleichzeitig eine Reflexion der aktuellen Problemlagen vor Ort an und bauen über Arbeitskreise und Workshops Problemlösungskompetenz auf. Somit werden *Qualifizierung und Information* erreicht, die zugleich Grundlage und Rahmen für die formalen Verfahren bilden. Gleichzeitig fehlen immer wieder aktuelle Kenntnisse zur Verfügbarkeit von Flächen. Insbesondere die Durchführung internationaler, offener Wettbewerbe fördert die *Transparenz der Zielfindung*. Zudem wird – im Rahmen des informellen Handelns – ein hohes Maß auch an externer Abstimmung angestrebt.

Die IBA ermöglicht durch ihre Strukturen und Aktivitäten eine frühzeitige Einbeziehung unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen. Dies fördert auch die interorganisationale Zusammenarbeit. Allerdings steht der IBA nur ein begrenzter Instrumentenkasten zur Verfügung, so dass ein *integratives Verfahrensmanagement und Konfliktlösungen* – vor allem auch mit Blick auf die interkommunale Zusammenarbeit – nur zum Teil erreicht werden. Durch die Bereitstellung organisatorischer Kapazitäten, die Durchführung von Veranstaltungen, die Unterstützung von Projekten bei der Suche nach Finanzierungsmöglichkeiten, die Einbeziehung regionaler Bildungsträger in Projekte und weitere Aktivitäten leistet die IBA einen positiven Beitrag zum *Management personaler Ressourcen und zur Institutionalisierung* von Lösungswegen. Zugleich dominieren immer noch die Finanzmittel der öffentlichen Hand die Aktivitäten. Eine aktive *Qualitätssicherung* wird innerhalb der IBA seit ihrer Gründung als GmbH vorangetrieben. Schwierigkeiten ergeben sich immer wieder bei der mit einer Vielzahl externer Akteure verknüpften Projektentwicklung. Ein interner Leistungswettbewerb findet nicht statt. Die städtebaulichen, architektonischen wie landschaftsarchitektonischen Wettbewerbe unterstützen ein prozessuales Qualitätsmanagement.

Ein eigenständiges transparentes und öffentlich zugängliches *Ergebnisberichtswesen mit Bilanzierungen* wurde bislang nicht etabliert. Controlling-Instrumente wie Zertifizierungen oder Auditing kommen nicht

zum Einsatz. Prozesse des *institutionellen Lernens* entwickeln sich erst langsam. Schrittweise verändern sich bei den Akteuren Selbstverständnis und Verhaltensweisen bei der Bearbeitung von Projekten.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die IBA mit ihren Aktivitäten in Teilbereichen sehr wohl die Anforderungen einer dauerhaft-umweltgerechten Siedlungsflächenentwicklung auf regionaler Ebene erfüllt; in anderen Teilbereichen bestehen jedoch zum Teil erhebliche Defizite.²⁸ Die bislang existierenden Auswertungen zu anderen Fallbeispielen des perspektivischen Inkrementalismus unterstreichen die Verallgemeinerbarkeit dieser Bewertung.²⁹

Mit Blick auf die Übereinstimmung der praktischen Effekte des strategischen Ansatzes mit den theoretisch-abstrakt beschriebenen Vorzügen kann ein positives Fazit gezogen werden. Die IBA-Aktivitäten tragen konkret zur interinstrumentellen Abstimmung durch Positivkoordination bei. Erreicht wird dies zum einen über die Verknüpfung der paradigmatischen Neuausrichtung der Flächenpolitik mit konkreten Vorhaben. Zum anderen erfolgt die Verbindung über einzelne Projekte, die vor Ort planerische, regionalpolitische, und kooperative Steuerungsansätze miteinander verketteten. Der Aufbau personeller Netzwerke unterstützt diese Prozesse und gewährleistet, dass auch mittelfristig Koordination durch Partizipation, Information und Qualifikation realisiert wird. So kommen insgesamt die Vorteile der Strategienutzung überwiegend zum Tragen und eine konkrete Koordinationswirkung kann konstatiert werden.

5 Ausblick

Die dargelegten Ergebnisse zeigen, dass Strategien einen Beitrag zur Erzielung von Kooperationsgewinnen liefern können. Auf der Grundlage des aktuellen Erkenntnisstandes muss jedoch davon ausgegangen werden, dass die Entscheidung für eine regionale Entwicklungsstrategie zugleich die Inkaufnahme bestimmter Stärken wie Schwächen beinhaltet. Eine vermeintlich „beste“ Strategie als Lösungsansatz oder „Königsweg“ steht nicht zur Verfügung. So sollten die bestehenden Ansätze gezielt nach den vor Ort existierenden Problemlagen ausgewählt und weiterentwickelt werden. Dabei sind in der Praxis Wege zu finden, die Vorzüge zu nutzen und zu verstärken sowie die Defizite zu vermeiden. Für den perspektivischen Inkrementalismus können zur Verbesserung z.B. die Verknüpfung mit Elementen der Regionalpolitik, mit wettbewerblichen Ansätzen sowie mit der rein inkrementalistischen Projektentwicklung genannt werden.

Anmerkungen

(1)

Vgl. exemplarisch Hall, Peter; Pfeiffer, Ulrich (Hrsg.): Weltbericht für die Zukunft der Städte Urban 21. – Berlin 2000. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.): Umweltpolitik, Agenda 21 Dokumente. – Bonn 1997; insbes. Kapitel 7 und 10 für die Bundesrepublik. Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Raumordnungsbericht 2000. – Bonn 2000, S. 35 f. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Ergebnisse der Umweltökonomischen Gesamtrechnung zur Bodennutzung durch wirtschaftliche Aktivitäten, Kurzbericht. – Wiesbaden 2002

(2)

Vgl. z.B. Die Bundesregierung (Hrsg.): Perspektiven für Deutschland, Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. – Berlin 2002, S. 288

(3)

Pendlerpauschale, Struktur der Kommunalfinanzen etc.

(4)

Kirchturmpolitik, lokale Netzwerke usw.; vgl. zsf. Weith, Thomas: Regionale Strategien der Siedlungsflächenentwicklung auf dem Prüfstand. – Berlin 2002, S. 20

(5)

Vgl. zuletzt Hübler, Karl-Hermann: Erfolgskontrolle und Wirkungsanalysen in der Raumplanung – weshalb Erkenntnisse dazu in Deutschland dringlich sind. In: Keim, Karl-Dieter; Kühn, Manfred (Hrsg.): Regionale Entwicklungskonzepte. – Hannover 2002, S. 10–23

(6)

Für einen Überblick siehe z.B. Apel, Dieter; Böhme, Christa; Meyer, Ulrich; Preisler-Holl, Luise: Szenarien und Potenziale einer nachhaltig flächensparenden und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung. – Berlin 2001, S. 241. Dosch, Fabian; Beckmann, Gisela: Trends und Szenarien der Siedlungsflächenentwicklung bis 2010. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Perspektiven der künftigen Raum- und Siedlungsentwicklung. – Bonn 1999, S. 827–842

(7)

Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg (Hrsg.): Flächenmanagement. – Potsdam 1999. Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.): Kommunales Flächenressourcen-Management. – München 2002. Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg: Werkstattbericht Flächenressourcen-Management. – Karlsruhe 2001. Müller, Bernhard; Einig, Klaus; Zinke, Diana; Kujath, Hans Joachim; Weith, Thomas: Regionales Flächenmanagement. Unveröff. Endbericht zum Modellvorhaben der Raumordnung Regionales Flächenmanagement. – Dresden, Erkner 2002

(8)

Vgl. Müller et al. a.a.O. S. 15

(9)

Vgl. z.B. Müller, Edda: Der Handwerkskasten der Umweltpolitik. In: Biermann, Frank; Büttner, Sebastian; Helm, Carsten (Hrsg.): Zukunftsfähige Entwicklung. – Berlin 1997, S. 269. Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Umweltgutachten 2000. Schritte ins nächste Jahrtausend. – Stuttgart 2000, S. 256

(10)

Vgl. z.B. Sieverts, Thomas; Ganser, Karl (1993): Vom Aufbaustab Speer bis zur IBA Emscher Park und darüber hinaus – Planungskulturen in der Bundesrepublik Deutschland. In: DISP, 29 Jg., S. 31–37. Maier, Jörg; Obermaier, Frank: Regionalmanagement in der Praxis, Erfahrungen aus Deutschland und Europa. – Bayreuth, München 2000. Müller, Bernhard: Kooperative Entwicklungsansätze in Ostdeutschland: Von der Raumordnung zur Regionalentwicklung. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Perspektiven für die Region als Planungs- und Handlungsebene. – Bonn 1999, S. 597–608

(11)

Brockhaus-Enzyklopädie Band 21, Mannheim 1993, S. 306; Fuchs-Heinritz, Werner; Lautmann, Rüdiger; Rammstedt, Otthein; Wienold, Hanns (Hrsg.) (1995): Lexikon zur Soziologie. – Opladen, S. 651. Schmidt, Ralf: Strukturwandel und Entwicklungsfragen altindustrialisierter Regionen. – Dresden 1995, S. 94

(12)

Pfriem, Reinhard; Zundel, Stefan: Greening the innovation system? In: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 12. Jg., 1999, S. 158/160. Lehr, Ulrike; Löbke, Klaus: Umweltinnovationen – ein neues Forschungsfeld? In: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 12. Jg., 1999, S. 157

(13)

Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.): Umweltpolitik, Agenda 21 Dokumente. – Bonn 1997, S. 46, 58, 76. United Nations (Hrsg.): Indicators of Sustainable Development. – New York 2001. KOM (2001) 264 endg.: Nachhaltige Entwicklung in Europa für eine bessere Welt: Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung. – Brüssel. Die Bundesregierung a.a.O.; Alden, Jeremy D.; Boland, Philip: Regional Development Strategies. – London, Bristol 1996. Healey, Patsy; Khakee, Abdul; Motte, Alain; Needham, Barry: Making strategic spatial plans. – London, Bristol 1997, S. 21–35. Vigar, Geoff; Healey, Patsy; Hull, Angela; Davoudi, Simin: Planning, governance and spatial strategy in Britain: An institutional analysis. – New York 2000

(14)

Z.B. Stadt Braunschweig: Strategische Planung 2002–2006 für die Stadt Braunschweig. – Braunschweig 2002; www.loeben.at/zukunftsgestalten/leitbild06.html. Vgl. auch die Diskussion zur Strategischen UVP.

(15)

Schneider, Herbert: Stadtentwicklung als politischer Prozess. – Opladen 1997, S. 15

(16)

Schneider, Herbert a.a.O.

(17)

Vgl. Fürst, Dietrich: Regional governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften? In: Raumforschung und Raumordnung, 59 Jg., 2001, S. 371. Fürst, Dietrich; Knieling, Jörg (Eds.): Regional Governance. – Hannover 2002

(18)

Vgl. dazu die Ausführungen zur Interaktionstheorie bei Homann, Karl; Suchanek, Andreas: Ökonomik - Eine Einführung. – Tübingen 2000, S. 49. Zudem: Müller, Edda: Der Handwerkskasten der Umweltpolitik. In: Biermann, Frank; Büttner, Sebastian; Helm, Carsten (Hrsg.): Zukunftsfähige Entwicklung. – Berlin 1997, S. 269. Haberer, Axel F.: Umweltbezogene Informationsasymmetrien und transparenzschaffende Institutionen. – Marburg 1996, S. 217

(19)

Vgl. Fürst, Dietrich: Globalisierung und europäische Integration versus nachhaltige Entwicklung – Implikationen widersprüchlicher Anforderungen an die Raumplanung. In: Weiland, Ulrike (Hrsg.): Perspektiven der Raum- und Umweltplanung angesichts Globalisierung, europäischer Integration und nachhaltiger Entwicklung. – Berlin 1999, S. 13–34. Blotvogel, Hans Heinrich: Zur Konjunktur der Regionsdiskurse. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Die neue Konjunktur von Region und Regionalisierung. – Bonn 2000, S. 491–506

(20)

Induktive Typologisierung auf der Grundlage einer bundesweiten Erhebung der regionalen Ansätze zur Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung bei Müller et al. a.a.O.

(21)

Allgemein vgl. Dietrichs, Bruno: Regionalplanung. Ein systematischer Überblick. – München 2000. S. 92 f.; zum Regionalmanagement Maier, Jörg; Obermaier, Frank a.a.O., S. 62,63. Vgl. auch Davidoff, Paul; Reiner, Thomas A.: A Choice Theory of Planning. In: Journal of the American Institute of Planners, 28 Jg., 1962, S. 103–115. Braybrooke, David; Lindblom, Charles E.: Zur Strategie der unkoordinierten kleinen Schritte. In: Fehl, Gerhard; Fester, Mark; Kuhnert, Nikolaus (Hrsg.): Planung und Information. – Gütersloh 1972, S. 139–166. Etzioni, Amitai: Mixed Scanning: A „Third“ Approach to Decision Making. In: Faludi, Andreas (Hrsg.): A Reader in Planning Theory. – Oxford 1973, S. 217–229. Schönwandt, Walter L.: Sieben Planungsmodelle. In: Raumplanung, Jahrgang 2000, S. 292–299. Healy et al. a.a.O., S. 21–35; Schneider 1997 a.a.O., S. 46

(22)

Unterschiedliche Angemessenheit und Akzeptanz, differierende Realisierbarkeit, Differenzen in der Prozessgestaltung usw.

(23)

Der Fokus soll sich zur Betonung der ökologischen Komponente einer nachhaltigen Entwicklung im Folgenden einschränkend auf den engeren Bereich einer dauerhaft-umweltgerechten Siedlungsflächenentwicklung richten.

(24)

Allgemein zur IBA vgl. Kuhn, Rolf: Internationale Bauausstellung Fürst Pückler Land 2000 bis 2010. In: Kurth, Detlef; Scheuven, Rudolf; Zlonicky, Peter: Laboratorium Emscher Park. – Dortmund 1999, S. 37–41

(25)

Für die IBA Emscher Park vgl. z.B. Sieverts, Thomas; Ganser, Karl a.a.O.; Rommelspacher, Thomas: Das Politikmodell der IBA Emscher Park. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Projektorientierte Planung – das Beispiel IBA Emscher Park. – Bonn 1999, S. 159 f. Siebel, Walter; Ibert, Oliver; Mayer, Hans-Norbert: Projektorientierte Planung – ein neues Paradigma? In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Projektorientierte Planung – das Beispiel IBA Emscher Park. – Bonn 1999, S. 163 f. Für die IBA Stadt: Internationale Bauausstellung Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010: Grundsätze des Stadtumbaus. – Dessau 15.2.2002

(26)

Weith, Thomas a.a.O., S. 61 f.; zur Strukturierung vgl. Hübler, Karl-Hermann; Kaether, Johann; Selwig, Lars; Weiland, Ulrike: Weiterentwicklung und Präzisierung des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung in der Regionalplanung und regionalen Entwicklungskonzepten. – Berlin 2000 und Einig, Klaus: Die Bedeutung der Raumplanung für den vorsorgenden Schutz des Bodens vor Versiegelung. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Steuerung der Flächennutzung. – Bonn 1999, S. 535–554

(27)

Vgl. Müller et al. a.a.O. S. 156 f.

(28)

Vgl. ausführlich auch Weith, Thomas a.a.O., S. 83 f.

(29)

Sieverts, Thomas; Ganser, Karl a.a.O.; Rommelspacher, Thomas a.a.O.; Siebel, Walter; Ibert, Oliver; Mayer, Hans-Norbert a.a.O.

Prof. Dr.-Ing. Thomas Weith

Institut für Geographie

Universität Potsdam

Karl-Liebknecht-Straße 24–25

14476 Golm

E-Mail: weith@rz.uni-potsdam.de