

Mitwirkung der Bevölkerung in regionalen Planungsprozessen vor dem Hintergrund des demographischen Wandels in ländlichen Räumen

Untersuchung anhand der Landkreise Birkenfeld und Coburg

Nach mündlicher Prüfung am 15.07.2022 vom Fachbereich Raum- und
Umweltplanung der Technischen Universität Kaiserslautern zur Verleihung des
akademischen Grades Doktor-Ingenieur (Dr.-Ing.) genehmigte Dissertation

von
Dipl.-Ing. René Fleschurz

Dekan: Prof. Dr. Sascha Henninger

Vorsitzender der Prüfungskommission: Prof. Dr. Armin von Weschpfennig

1. Berichterstatterin: Prof. Dr. Karina Pallagst

2. Berichterstatter: Prof. Dr. Thorsten Wiechmann

Technische Universität Kaiserslautern D 386

ZUSAMMENFASSUNG

Die Probleme die der demographische Wandel und der damit einhergehende Rückgang der Bevölkerung in Deutschland auslöst, werden seit Beginn der 2000er in zahllosen wissenschaftlichen Untersuchungen thematisiert. In Deutschland führt diese Entwicklung in einigen Teilen des Landes unter anderem zu einem Phänomen das im Allgemeinen als Stadtschrumpfung bezeichnet wird. Da die zugrundeliegenden Bevölkerungsverluste jedoch nicht auf einzelne Städte begrenzt sind, sondern im Gegenteil ganze Regionen – inkl. der urbanen Zentren – betroffen sind, sind für große Teile der in diesen Regionen lebenden Bevölkerung negative Auswirkungen in Bezug auf die Daseinsvorsorge zu erwarten.

Die flächendeckende Ausprägung dieser Bevölkerungsverluste sind in diesem Ausmaß durch einzelne kommunale Aktivitäten kaum zu bewältigen. Insbesondere vor dem Hintergrund der interkommunalen Konkurrenz erscheint eine regional abgestimmte Vorgehensweise unter Federführung oder zumindest Beteiligung der Regionalplanung notwendig. Zugleich erfordern die gesellschaftlichen Bedürfnisse nach Transparenz und Mitwirkung eine stärkere Fokussierung auf kommunikative und partizipative Ansätze in der räumlichen Planung.

Anhand einer vergleichenden Analyse wird, auf Grundlage eines Evaluierungsrasters, untersucht welche Potenziale regionale Beteiligungsverfahren, auch unter Einbezug einer breiteren Öffentlichkeit, für schrumpfende Regionen bieten.

Die Analyse der Mitwirkungsprozesse in Birkenfeld und Coburg bestätigt einmal mehr die Schwierigkeiten in der vergleichenden Forschung. Trotz ähnlicher Ausgangsbedingungen und Zielsetzungen sind sowohl die Struktur der Prozesse als auch die Ergebnisse in der eigenen Wahrnehmung unterschiedlich zu bewerten.

Während governance Prozesse, ergänzt durch Informationsveranstaltungen oder andere in ihren Mitwirkungsmöglichkeiten begrenzte Formate, für die Mehrzahl der Planungen ausreichen dürfte bieten sich aufwendigere Verfahren für die genannten Anlässe an. Letztendlich bleiben ja auch in institutionell organisierten und vergleichsweise klar strukturierten regional governance Prozessen die gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsmöglichkeiten erhalten, auch wenn sie die Bevölkerung vermutlich weniger mobilisieren. Auf der anderen Seite sind regionale Mitwirkungsprozesse wahrscheinlich in ihrer Struktur chaotischer, vor allem aber in Bezug auf die tatsächliche Umsetzung der erarbeiteten Lösungsansätze unsicherer.

INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung.....	II
Inhaltsverzeichnis.....	IV
Abbildungsverzeichnis.....	VI
Tabellenverzeichnis.....	VI
I. Einleitung.....	1
I.1. Hintergründe und Problemstellung.....	1
I.2. Ziele Thesen, und Fragestellungen.....	10
I.3. Forschungsdesign und Vorgehensweise.....	11
I.4. Forschungsmethoden.....	20
I.4.1. Vergleichende Forschung.....	20
I.4.2. Prozessanalyse.....	24
II. Räumlicher und Gesellschaftlicher Kontext der Diskussion.....	30
II.1. Der deutsche Regionsdiskurs.....	30
II.1.1. Abgrenzung des Begriffs.....	30
II.1.2. Bedeutungszuwachs der Region.....	31
II.1.3. Regionale Kooperation und Regionalisierung.....	33
II.2. Regional Governance und Multilevel Governance.....	36
II.2.1. Begriffsbestimmung und Merkmale von Governance.....	36
II.2.2. Regional Governance.....	39
II.2.3. Multilevel Governance.....	42
II.2.4. Chancen und Grenzen von Regional Governance und multilevel Governance.....	44
II.2.1. Bedeutungszuwachs der Regionen – Wandel im Verständnis von Staat und Planung... 50	50
II.3. Schrumpfung in Deutschland und Europa.....	53
II.3.1. Ausmaß auf europäischer Ebene.....	53
II.3.2. Verlauf der Schrumpfungsdebatte.....	55
II.3.3. Phänomen der Schrumpfung und Pfadabhängigkeit.....	57
II.3.4. Strategischer Umgang und Wahrnehmung von Schrumpfung.....	60
II.4. Diskurs zu Schrumpfenden Regionen.....	61
II.4.1. Phänomen regionaler Schrumpfung.....	64
II.4.2. Ländliche Räume.....	65
II.4.3. Planerische Ansätze zum Umgang mit Schrumpfung auf regionaler Ebene.....	69
II.4.4. Regionale Ansätze zur Sicherung der Daseinsvorsorge in Ländlichen Räumen.....	71
II.5. Zwischenfazit zu den Rahmenbedingungen der Forschungsarbeit.....	73

III.	Partizipation	78
III.1.	Gesellschaftlicher Wunsch nach Transparenz, Einbindung und Partizipation	78
III.2.	Einbindung, Partizipation, Mitwirkung – Vielfalt der Begriffe	85
III.3.	Stufen der Partizipation	88
III.4.	Der „communicative turn“ – Kommunikative Planung	93
III.5.	„Collaborative Planning“ und kooperativer Diskurs	98
III.5.1.	Bewertung und Kritik	104
III.5.2.	Regionale Partizipation	110
III.6.	Grenzen und Potenziale partizipativer Planung	113
IV.	Empirische Untersuchung	115
IV.1.	Entwicklung des Analyserasters	115
IV.1.1.	Analyse bestehender Kriterienkataloge zur Partizipation	116
IV.1.2.	Auswahl der Referenzbeispiele	123
IV.1.3.	Analyse Zielgruppenspezifischer Kriterienkataloge	139
IV.2.	Analyse der Fallstudien in schrumpfenden ländlichen Räumen in Deutschland	143
IV.2.1.	Auswahl der Fallstudien	143
IV.2.2.	Landkreis Birkenfeld	144
IV.2.3.	Landkreis Coburg	152
IV.2.1.	Vergleichende Analyse	161
V.	Schlussbetrachtung	169
V.1.	Schlussfolgerungen und Erkenntnisse	169
V.2.	Ausblick und weiterer Forschungsbedarf	171
	Literaturverzeichnis	CLXXIII

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Wachsen und Schrumpfen von Städten und Gemeinden 2013 bis 2018	2
Abbildung 2a: Wirtschaftliche und demographische Zyklen der Abwanderung ;.....	59
Abbildung 2b: Asynchroner Ablauf von ökonomischer und demographischer Schrumpfung.....	66
Abbildung 3: Strategien zum Umgang mit Schrumpfung	61
Abbildung 4: Siedlungsstrukturelle Kreistypen 2012	66
Abbildung 5: Raumtypen 2010, Lagetypen nach erreichbarer Tagesbevölkerung	67
Abbildung 6: Raumtypen 2010, Lagetypen nach erreichbarer Tagesbevölkerung und Siedlungsstrukturelle Prägung	68
Abbildung 7: Eight Rungs on a of Citizen Participation	89
Abbildung 8: Skala der „deliberation“	92
Abbildung 9: geplante Linienführung der Südumfahrung.....	126
Abbildung 10: Planungs- und Betrachtungsperimeter der ELBA-Planung	128
Abbildung 11: Lage des Landreis Birkenfeld in Rheinland-Pfalz.....	145
Abbildung 12: Lage des Landkreis Coburg in Bayern	153

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Typisierungsansätze von Partizipation	6
Tabelle 2: Themenschwerpunkte der Daseinsvorsorge	72
Tabelle 3: Participatory and collaborative approaches to involvement in planning	86
Tabelle 4: Stufen der partizipation	91
Tabelle 5: Problembereiche und Ziele aus dem Mission statement zum CALFED Prozess.....	135

I. EINLEITUNG

Im Folgenden werden die Hintergründe und der Anlass der Untersuchung näher beleuchtet. Hierzu gehören auch die veränderten gesellschaftlichen und planerischen Rahmenbedingungen die zu einer sich verändernden Haltung der Bevölkerung gegenüber den Möglichkeiten und dem Bedürfnis nach Mitwirkung beiträgt. Eine regionale Betrachtungsweise ist bei einer Untersuchung zum Thema *Daseinsvorsorge* angebracht, da die räumlichen Verflechtungen vieler Infrastrukturbereiche über die örtliche Ebene hinausreichen. Im Weiteren werden die konkreten Ziele und Thesen der Arbeit vorgestellt und die Vorgehensweise sowie grundlegende Methoden beschrieben.

I.1. HINTERGRÜNDE UND PROBLEMSTELLUNG

Der demographische Wandel und Bevölkerungsverluste auf regionaler Ebene

Die Probleme die der demographische Wandel und der damit einhergehende Rückgang der Bevölkerung in Deutschland auslöst werden seit Beginn der 2000er in zahllosen wissenschaftlichen Untersuchungen thematisiert. Zwar gehen die Prognosen des Statistischen Bundesamtes aus der aktuellen 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, nach den Wanderungsgewinnen seit 2014, zunächst von einem weiteren Anstieg der Gesamtbevölkerung aus, dieser Anstieg ist jedoch in erheblichen Maße von der weiteren Zuwanderung abhängig. Je nach Variante wird der Höchststand der Bevölkerungszahl zwischen 2024 und 2030 erreicht. Ab dann wird ein Rückgang der Einwohner:innen bis 2060 auf 74 Mio. (bei geringerer Zuwanderung) bis 83 Mio. Einwohner:innen (bei hoher Zuwanderung) prognostiziert (Destatis 2019, 17). Anhand der großen Unsicherheit in Bezug auf die Bevölkerungszahl im Jahr 2060 zeigt sich der starke Einfluss der Zuwanderung in der Prognose. Dieser Faktor lässt sich im Vergleich zum natürlichen Saldo schwerer prognostizieren, wobei durch die COVID-19 Pandemie exemplarisch gezeigt hat, dass auch dieser einer gewissen Dynamik unterliegt. Auch der erhöhte Zuzug von Personen aus den weltweiten Krisengebieten, wie aktuell der Ukraine, wird den demographischen Druck nur punktuell lösen. Insbesondere ländliche und strukturschwache Räume sind für Zuwanderinnen und Zuwanderer, insbesondere in Bezug auf die Erwerbsmöglichkeiten, weiterhin eher unattraktiv. Der vermehrte Zuzug von Zuwanderern in von Bevölkerungsverlusten betroffene Klein- und Mittelstädte, aufgrund des vergleichsweise günstigen Wohnraumes, hat jedoch auch negative Aspekte. So werden die neuen Einwohner für die Stadt eher eine Be- als Entlastung wahrgenommen, da sie überwiegend auf finanzielle und soziale Unterstützung angewiesen sind (Spiegel Online 2018). Inwiefern die geänderten Regeln in Bezug auf Arbeitserlaubnis und Anerkennung von Bildungsabschlüssen hier zu einem Meinungswandel führen, ist aktuell noch nicht absehbar.

In Deutschland führt das seit langem negative natürliche Bevölkerungssaldo, in Verbindung mit einer alternden Bevölkerung und wirtschaftlicher Strukturschwäche zu dem zunächst aus Ostdeutschland bekannten Phänomen der „*Stadtschrumpfung*“. Dieses Phänomen tritt jedoch zum einen nicht nur in Ostdeutschland auf, auch wenn es hier durch die besondere Situation

nach der Wiedervereinigung besonders deutlich wurde. Auch in den alten Bundesländern sind viele Städte und Gemeinden aufgrund der demographischen und wirtschaftlichen Veränderungen mit rückläufigen Bevölkerungszahlen konfrontiert. Zum anderen sind von den Einwohnerverlusten nicht nur einzelne Städte, sondern mit steigender Tendenz ganze Regionen – inkl. urbaner Zentren – betroffen (Müller und Siedentop 2004; Europäisches Parlament 2008 Kröhnert, Hoßmann und Klingholz 2008).

Bereits heute, aber vor allem in Zukunft können – mit einigen Ausnahmen – nur die Zentren und die Verflechtungsräume der aktuell ausgewiesenen Metropolregionen eine weitere Zunahme der Bevölkerung verzeichnen (Herfert und Osterhage 2011; Bertelsmann Stiftung 2018b; BBSR 2020).

Betrachtet man sich die Verteilung der schrumpfenden Kommunen aus der laufenden Raumbeobachtung des BBSR wird deutlich, dass, sich in Bezug auf die Größe und Zentralität der betroffenen Städte und Gemeinden, keine eindeutigen „Gewinner“ oder „Verlierer“ identifizieren lassen. Zu diesem Ergebnis kommen auch jüngere Untersuchungen zur Schrumpfung in Europa. Lediglich Kleinstgemeinden mit unter 250 gemeldeten Personen sind deutlich häufiger von Bevölkerungsverlusten betroffen als andere Kommunen (Wiechmann 2013). Dennoch lässt sich in der räumlichen Verteilung von schrumpfenden Städten in Deutschland ein Muster erkennen.

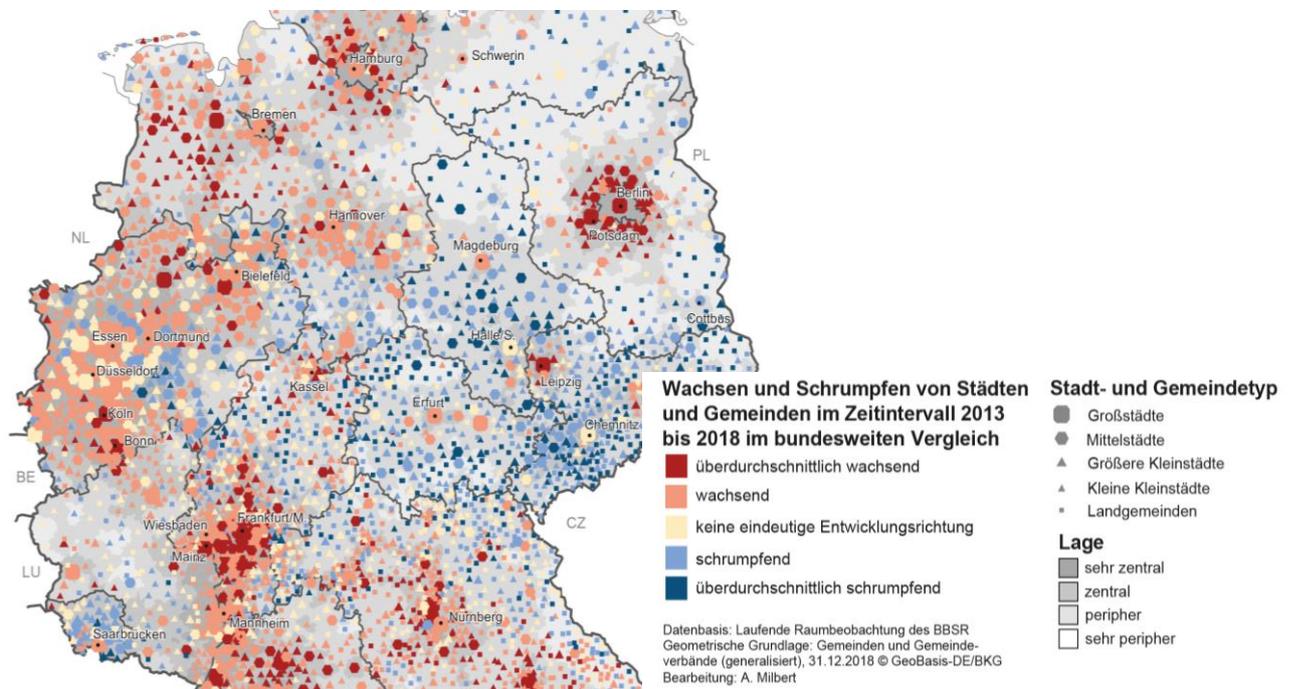


ABBILDUNG 1: WACHSEN UND SCHRUMPFEN VON STÄDTEN UND GEMEINDEN 2013 BIS 2018
QUELLE: BBSR 2020

In den neuen Bundesländern sind Bevölkerungsverluste eher die Regel. Ausgenommen sind hier einige größere Zentren wie Berlin mit den umliegenden Städten und Gemeinden sowie Dresden, Leipzig und Jena, um nur einige zu nennen. In den alten Bundesländern zeigt sich ein etwas heterogeneres Bild. Auch hier findet man das in Ostdeutschland vorherrschende Muster der schrumpfenden ländlichen Räume mit einigen Wachstumspolen (Rheinland-Pfalz, Hessen und Niedersachsen mit den Zentren Trier, Koblenz, Rhein-Main, Kassel und Hannover sowie Hamburg und Bremen). Ländlichere Kommunen entwickeln sich hier vor allem im Westen von Niedersachsen positiv. In Nordrhein-Westfalen hingegen kann ein dichtes Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung beobachtet werden. Ähnliches gilt für das Saarland. Vor allem in Süddeutschland können auch Städte und Gemeinden abseits der großen Ballungsräume eher eine Zunahme der Bevölkerung bzw. über einen längeren Zeitraum stabile Werte vorweisen. Ausnahmen bilden hier abgelegene Regionen wie der Bayerische Wald oder Teile der Schwäbischen und Fränkischen Alb. Es fällt auf, dass in den am stärksten betroffenen Bundesländern, mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen, die überwiegende Zahl der schrumpfenden Städte in den letzten Jahren vor allem zur Klasse der Mittel- bzw. Kleinstädte und Landgemeinden zählen (BBSR 2020). Hier spielt neben der Wirtschaftsstruktur vermutlich auch die Einwohnerdichte eine Rolle wie anhand kleinräumiger Untersuchungen gezeigt werden konnte (Europäisches Parlament 2008, 37). Die Prognosen der weiteren Bevölkerungsentwicklung zeigen, dass sich dieser Trend noch weiter verstärken wird und die Mehrheit der Kommunen außerhalb der Ballungsräume mit sinkenden Bevölkerungszahlen konfrontiert wird (siehe auch Marezke und Weiß 2009, 39).

Das Problem der Bevölkerungsverluste in Städten und Gemeinden wurde vor allem in Deutschland, aber auch in Japan, den USA und Osteuropa, in den letzten Jahren intensiv untersucht und diskutiert. Trotz oder gerade aufgrund der steigenden Anzahl von Veröffentlichungen zu diesem Thema gibt es verschiedene Definitionen von *Schrumpfenden Städten*. Diese unterscheiden sich in der Dauer und Geschwindigkeit des Bevölkerungsrückgangs und können sowohl ökonomische als auch soziodemographische Faktoren wie Alterung und sozialen Status berücksichtigen. Allgemein kann man Stadtschrumpfung jedoch mit dem Verlust von Bevölkerung und einem häufig damit einher- oder vorausgehenden Strukturwandel beschreiben (Wiechmann 2006). Dabei konzentrieren sich die jeweiligen Analysen zumeist auf einzelne Fallstudien, oft größere Städte, die aufgrund eines Zusammenspiels aus demographischen, wirtschaftlichen und/oder politischen Gründen von starken Bevölkerungsverlusten betroffen sind (Oswalt und Rieniets 2006b). Einige dieser Fallstudienanalysen beziehen dabei den urbanen Verflechtungsraum mit ein, erweitern also den Untersuchungsraum von der rein städtischen auf die stadtreionale Ebene, und zeigen damit, dass eine räumliche Abgrenzung der Probleme, Ursachen und Auswirkungen anhand administrativer Grenzen nur schwer möglich ist. Vielmehr sind Städte, einschließlich der sie umgebenden Verflechtungsräume, in unterschiedlicher Weise von Bevölkerungsverlusten betroffen. Auch dies ist möglicherweise ein Grund für die häufig konkretisierten und spezifischen Definitionen.

Dies wird auch daran deutlich, dass das Phänomen des Verlustes von Einwohnern und einem Überangebot von Infrastruktureinrichtungen und Wohnungen – mit dem der Begriff Stadtschrumpfung im Allgemeinen definiert wird¹ – eben nicht auf urbane Räume beschränkt ist. Vielmehr zeichnet sich ab, dass sich Schrumpfung zukünftig immer häufiger zu einem flächenhaften Phänomen entwickeln.

Doch auch das Konzept der schrumpfenden Regionen ist ähnlich schwer zu fassen (Europäisches Parlament 2008, 23). Dies liegt, wie auch im Fall der schrumpfenden Städte, an der Vielzahl von Faktoren die zum einen den Bevölkerungsverlust verursachen oder aber als Konsequenz daraus bzw. Indikator dafür gelten. Wie in Studien des Europäischen Parlaments sowie des Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung festgestellt, werden bis 2030 die sich bereits heute abzeichnenden europaweiten regionalen Schrumpfungsprozesse weiter verstärken (Europäisches Parlament 2008, 30; Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung 2017, 15).

Demgegenüber wird das Problem von Bevölkerungsverlusten im ländlichen Raum bzw. auf regionaler Ebene zumeist im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Dienstleistungen und Einrichtungen der Daseinsvorsorge, und der Notwendigkeit diese Strukturen an die sich verändernde Bevölkerungsdichte anzupassen, diskutiert (Müller und Siedentop 2003; 2004). Dabei wird häufig davon ausgegangen, dass die Ursache für Bevölkerungsverluste im ländlichen Raum in einem Konzentrationsprozess der regionalen Bevölkerung liegt. Dieses Phänomen wird aber bei einer weiter sinkenden Gesamtbevölkerung, wie sie in weiten Teilen Europas und insbesondere in Deutschland mittel- bis langfristig erwartet wird, an Bedeutung verlieren. Die Frage in welcher Art und Weise sich Schrumpfungsprozesse vollziehen verliert damit an Bedeutung. Geht man von einer Fortsetzung des aktuellen Trends aus, in dem Bevölkerungsverluste flächenhaft auftreten und vor allem Klein- und Mittelstädte betroffen sind, wird die regionale Tragweite des Problems deutlich. Zukünftig wird es immer weniger „Wachstumspole“ in einer Region geben, sondern eher Teilbereiche die langsamer schrumpfen als ihr Umfeld (Haase et al. 2012, 40). Wie in der Studie des Europäischen Parlaments festgestellt wird, werden lokale Maßnahmen nicht nur wirkungslos sondern sogar kontraproduktiv wenn der Bevölkerungsrückgang ein größeres Gebiet betrifft (Europäisches Parlament 2008, 24). Ohne eine regionale Konzeption und Koordination der Handlungsoptionen kommt es zu interkommunaler Konkurrenz, die eine effiziente Nutzung der vorhandenen Ressourcen verhindert.

Bevölkerungsverluste, egal ob sie als regionale Konzentrationsprozesse oder flächendeckend mit unterschiedlicher Intensität ablaufen, sind in diesem Ausmaß durch einzelne kommunale Aktivitäten nicht zu bewältigen. Insbesondere vor dem Hintergrund der inter-kommunalen Konkurrenz ist eine regional abgestimmte Vorgehensweise unter Federführung oder zumindest Beteiligung der Regionalplanung notwendig. Ähnlich argumentieren auch Müller und Siedentop wenn sie bereits 2004 eine gemeinsame Betrachtung demographischer

¹ <http://www.stadtumbau-ost.info/index.php?request=/service/glossar/detail.php?wort1=Stadtschrumpfung>

Schrumpfungsprozesse im städtischen und ländlichen Raum fordern (Müller und Siedentop 2004).

Der Bedarf von regionalen Konzepten unter Schrumpfungsbedingungen wurde im Rahmen mehrerer Modelvorhaben der Raumordnung (MORO) auch durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) in Zusammenarbeit mit dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) erkannt. Die Projekte – „Demographischer Wandel - Region schafft Zukunft“ (2008/2009), „Masterplan Daseinsvorsorge“ (2008/2009) und „Aktionsprogramm Regionale Daseinsvorsorge“ (2012/2013) – hatten bzw. haben zum Ziel regionale Strategien zur Sicherung und Anpassung von Infrastruktureinrichtungen an die geringere Bevölkerung zu entwickeln. Der Fokus liegt hierbei auf einer Zusammenarbeit aller an der Regionalplanung beteiligten Fachabteilungen und Politiker um ein integriertes Konzept für die zukünftige regionale Entwicklung zu erarbeiten (BMVBS 2009; 2010; 2012b; 2014). Darüber hinaus soll nun analysiert werden, welche Potenziale regionale Beteiligungsverfahren, auch unter Einbezug einer breiteren Öffentlichkeit, für schrumpfende Regionen bieten.

Neben der Notwendigkeit, Aktivitäten und Strategien zum demographischen Wandel und zur Schrumpfung unter den fachlichen und politischen Akteuren regional zu koordinieren, betonen Untersuchungen zur Stadtschrumpfung und schrumpfenden Regionen die Bedeutung der lokalen bzw. regionalen Bevölkerung bei der Entwicklung zukünftiger Strategien (Keppler 2010; Haase et al. 2012; Wiechmann und Terfrüchte 2013). Hier geht es teilweise zunächst darum, die Akzeptanz der Bevölkerung für bestimmte Maßnahmen zu erhöhen indem die zukünftige Entwicklung und daraus folgende Probleme thematisiert werden. Idealerweise nutzt man die so gewonnene Akzeptanz danach um die Bürger bei der Problemlösung einzubeziehen wie dies in der US amerikanischen Stadt Youngstown beispielhaft umgesetzt wurde (Hospers 2012, 18; City of Flint 2013, 3–10).

Neben der Akzeptanz für bestimmte Projekte geht es seit einigen Jahren jedoch auch darum verlorengegangenes Vertrauen in die Planung bzw. die Politik wiederherzustellen. Berichte über Bürgerproteste und zum Teil schwer nachvollziehbare Entscheidungen bei einigen Infrastrukturgroßprojekten wie Stuttgart 21, dem Berliner Flughafen BER, der Hamburger Elbphilharmonie oder dem rheinland-pfälzischen Nürburgring haben – ob begründet oder unbegründet – dem Ansehen öffentlicher Projekte geschadet (Spiegel Online 2013).

Die Beteiligung der Bevölkerung in sensiblen Fragen der Daseinsvorsorge und der Infrastrukturausstattung scheint geboten, da sowohl bei einer quantitativen wie auch qualitativen Verschlechterung des öffentlichen Angebots aus Kostengründen die Lebensqualität und die Qualität des Wohnumfeldes beeinträchtigt werden können (Junge und Körner 2009, 85). Die Beteiligung der Öffentlichkeit bietet dabei, neben der Steigerung der Akzeptanz, auch die Chance für innovative Lösungsansätze wobei der Ansatz aber auch Probleme insbesondere in Bezug auf die Organisation des Verfahrens und der Legitimation der Ergebnisse beinhaltet (Keppler 2010).

Andererseits können regionale Beteiligungsprozesse auch die Legitimität regionalplanerischer Entscheidungen erhöhen und somit die regionale Ebene gegenüber der oft durchsetzungsfähigeren Städte und Gemeinden stärken (Jörissen und Coenen 2004, 55, Dosch und Preuß 2007, 143).

Die Diskussion um eine verstärkte Beteiligung der Öffentlichkeit im Planungsprozess wird dabei durch die seit einigen Jahren zunehmenden gesellschaftlichen Forderungen nach mehr Transparenz und Einbindung erneut befeuert. Die Auswirkungen dieser gesellschaftlichen Forderung zeigen sich dabei unter anderem auch im Rahmen Europäischen Strukturförderung. Hier wird unter den Stichworten „Community Led Local Development“ (CLLD) die Förderung von Projekten an eine stärkere Einbindung bürgerschaftlicher Gruppen geknüpft. Daher wird die Beantwortung der Frage nach partizipativen Maßnahmen und Mechanismen auf regionaler Ebene weiter an Bedeutung gewinnen. Nicht nur die räumliche Ebene spielt bei der Diskussion um Beteiligung eine Rolle auch in Bezug auf die Intensität bzw. den Grad der Beteiligung gibt es Unterschiede, auch in Abhängigkeit davon welches Ziel mit der Einbindung der Bevölkerung erreicht werden soll. Bereits 1969 hat Sherry Arnstein acht unterschiedliche „Sprossen“ auf einer „Leiter der Partizipation“ identifiziert, „... with each rung corresponding to the extent of citizens’ power in determining the end product.“ (Arnstein 1969, 217). Auch Maria Lüttringhaus hat die unterschiedlichen Stufen der Beteiligung auf ähnliche Weise dargestellt, dabei jedoch die Anzahl der Stufen reduziert und zusätzlich die Unterscheidung zwischen den „beteiligenden“ und den „beteiligten“ Akteuren eines Verfahrens eingeführt (Lüttringhaus 2000, 44). Bischoff, Selle und Sinning vereinfachen das Model weiter indem lediglich die grundlegenden Funktionen der möglichen Kommunikation, informieren, beteiligen und kooperieren, zwischen aktiv Beteiligten und passiv Beteiligten genannt werden (2007, 49).

Arnstein	Lüttringhaus		Bischoff et al.
	aktiv	passiv	
Citizen control		Eigenständigkeit	
Delegated power	Delegation	Selbstverantwortung	
Partnership	Partnerschaftl. Kooperation	Mitentscheidung	Kooperieren
Placation	Austausch, Dialog, Erörterung	Mitwirkung	Beteiligen
Consultation			
Informing	Information	Beobachtung/ Information	Informieren
Therapy			
Manipulation	Manipulation	Desinteresse	

TABELLE 1: TYPISIERUNGSANSÄTZE VON PARTIZIPATION NACH (ARNSTEIN 1969) (LÜTTRINGHAUS 2000) (BISCHOFF, SELLE UND SINNING 2007)

Insbesondere bei Arnstein und Lüttringhaus wird deutlich, dass Partizipation auch zur Manipulation der Beteiligten eingesetzt werden kann. Daraus ergeben sich besondere Anforderungen an die Fairness des Verfahrens um dieses Risiko bzw. den Vorwurf auszuräumen. Darüber hinaus stehen aber auch offene und ernst gemeinte Versuche die betroffenen über anstehende Planungen zu informieren seit einiger Zeit in der Kritik, da solche Veranstaltungen in der Vergangenheit häufig unter dem Stichwort der Öffentlichkeitsbeteiligung stattfanden. Mit den Begriffen „Beteiligung“ und „Partizipation“ werden jedoch vor allem auf Seiten der Bevölkerung tatsächliche Mitwirkungs- und Mitentscheidungsmöglichkeiten verbunden, was dementsprechend zu falschen Erwartungen an den Beteiligungsprozess führt. Eine „echte“ Beteiligung setzt demnach von vielen Beteiligten die Möglichkeit voraus, sich als Bürger aktiv in den Entscheidungsprozess einbringen zu können (Entscheidungsbeteiligung).

Auf diesem Wege kann und soll die Akzeptanz für bestimmte Planungen in der Bevölkerung erhöht werden. Dabei ist nach Wiechmann und Terfrüchte (2013, 19) zwischen der Akzeptanz des Planungsprozesses und der Akzeptanz des Planungsergebnisses zu unterscheiden. Letzteres kann auch durch parallel zu Planung verlaufenden oder nachträgliche Informations- und Imagekampagnen erreicht werden. Die Akzeptanz des Planungsprozesses geht jedoch in der Regel mit einer Akzeptanz des Ergebnisses einher, sofern das Ergebnis nicht doch in letzter Instanz durch einzelne Akteure, unter Nichtbeachtung des Verfahrens und hinter „verschlossenen Türen“ vereinbart wird. Die Annahme, dass ein nach bestimmten Kriterien durchgeführter Prozess auch zu einem akzeptablen, gerechtem und nachhaltigen Ergebnis führt, wird auch von Innes und Booher (1999, 420) auf der Grundlage einer Auswertung von mehreren Verfahren unterstützt.

Der Diskurs zur Einbindung der Bevölkerung ist indes nicht neu, auch wenn er in Deutschland in den letzten Jahren wieder lebhafter geworden ist. Bereits Anfang der 1990er identifizierte Healey (1992) den „communicative turn in planning“ als möglichen Pfad der Planung in der komplexen „post-modernen“ Gesellschaft. Damals formulierte sie bereits die Kritik an den bis zu diesem Zeitpunkt erreichten Formen der Bürgerbeteiligung. „...citizens contribute to the process, but only by *feeding in* their rationalised goals, rather than debating the understandings through which they come to have their goals.“ (Healey 1992, 157; Hervorhebung im Original). Vielmehr ist eine offene Debatte über Ziele und Maßnahmen notwendig. „We cannot, therefore, predefine a set of tasks which planning must address, since these must be specifically discovered, learnt about and understood through inter – communicative processes.“ (Healey 1992, 153). Ähnlich äußert sich Selle knapp 20 Jahre später indem er die begrenzten Möglichkeiten der Mitwirkung an den formal vorgeschriebenen Beteiligungsverfahren bemängelt (Selle 2011, 128).

Insgesamt zeigt sich im deutschsprachigem Umfeld, das es eine Vielzahl von Beispielen für Prozesse der Mitwirkung gibt die jeweils auf die besonderen Umstände der Planung zugeschnitten sind (Selle 1996a; Fassbinder 1997). Diese praxiserprobten Ansätze und Konzepte bauen jedoch, bewusst oder unbewusst, zumeist auf theoretischen Überlegungen

aus dem angelsächsischen Raum (Friedmann 1987; Forester 1989; Healey 1992; Innes 1995) auf (Ipsen 2010, 238). Eine Auseinandersetzung mit diesen theoretischen Bezügen blieb in Deutschland jedoch lange Zeit weitgehend aus (Müller 2004, 3). Doch obwohl bereits in den frühen 90ern breit angelegte Beteiligungsprozesse wie das Stadtforum in Berlin erfolgreich durchgeführt wurden, konnte sich diese Form der Planung unter Einbezug der relevanten Akteure aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft nicht durchsetzen (Hassemer 2010, 2). Erst vor einigen Jahren hat das BMVBS bzw. das BMVI in Zusammenarbeit mit dem BBSR die zuvor genannten MORO-Projekte initiiert in denen das Prinzip der kooperativen Planung wieder im Vordergrund stand (BMVBS 2009; 2010; 2012b; BMVI 2014).

Problemstellung

Seit einigen Jahren, insbesondere seit den Protesten um Stuttgart 21 und der damit verbundenen großen medialen Aufmerksamkeit, ist das öffentliche Interesse an Transparenz und Mitwirkung in der Planung stark gestiegen. Dabei ist das Konzept der Bürgerbeteiligung in der öffentlichen Meinung überwiegend positiv besetzt. Kritischen Stimmen die von „Wutbürgern“ sprechen und in Deutschland einen Stillstand aufgrund der mangelnden Akzeptanz von Großprojekten befürchten, unterstellt man, den Betroffenen das Recht auf Mitsprache verwehren zu wollen. Diese zum Teil verklärte Sichtweise blendet negative Aspekte wie die Umgehung demokratisch legitimierter Verfahren und Entscheidungen oder den Einfluss von Partikularinteressen aus.

Auf der anderen Seite haben Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis sowie Vertreter:innen aus Politik und Verwaltung häufig Bedenken was die allzu offene Diskussion von Vorhaben oder Konzepten angeht. Diese Bedenken richten sich zum einen gegen die Durchführung des Beteiligungsprozesses an sich, denn nun werden die in Kooperation zwischen Staat, Wirtschaft und organisierter Zivilgesellschaft ausgehandelten Entscheidungsbefugnisse erneut in Frage gestellt. Zum anderen richten sich die Bedenken aber auch auf die Sinnhaftigkeit von Bürgerbeteiligung in Bezug auf das Ergebnis, welches nun noch schwerer durchsetzbar oder sogar völlig unberechenbar wird. Dennoch werden von fachlicher Seite auch die positiven Aspekte und potenzielle einer Bürgerbeteiligung diskutiert. Zu nennen wäre hier beispielsweise die Verbesserung der Akzeptanz oder die Erhöhung der Legitimation von Entscheidungen.

Während man sich in Bezug auf eine Beteiligung auf lokaler Ebene trotz der genannten Probleme weitgehend einig ist, dass die verbesserte Akzeptanz und die zusätzliche Legitimation sowie die Aktivierung und Motivation der Bevölkerung den zusätzlichen Aufwand für ein gerechtes Verfahren rechtfertigt, stehen regionale Beteiligungsverfahren weiterhin in der Kritik (Keppler 2010, 16). Neben den Schwierigkeiten ein gerechtes Beteiligungsverfahren durchzuführen kommen auf regionaler Ebene noch weitere Probleme hinzu. Zu nennen wären hier:

- die geringere Identifikation der Bevölkerung mit Problemen von regionaler Tragweite und langfristigen Lösungserfordernissen,
- das Bürgerinnen und Bürger nur in geringem Maße von regionalen Entscheidungen betroffen sind sowie
- der hohe Aufwand ein solches Verfahren auf regionaler Ebene durchzuführen.

Für von Bevölkerungsverlusten betroffene Regionen ergibt sich daraus ein Dilemma. Die Schrumpfung führt hier zu gravierenden Problemen bei der Aufrechterhaltung von öffentlichen und privaten Dienstleistungen. Gleichzeitig stoßen Lösungsvorschläge auf eher geringe Akzeptanz, da meist eine Reduzierung von Leistungen, die Erhöhung von Beiträgen oder ein höheres Maß an Eigenverantwortlichkeit und Engagement bzw. eine Kombination dieser Ansätze mit der Lösung einhergeht. Maßnahmen zur Verbesserung der Akzeptanz, der Aktivierung und Motivation der Bevölkerung im Sinne einer Verfahrens- bzw. Ergebnisakzeptanz (Wiechmann und Terfrüchte 2013, 34) sind hier also besonders gefragt. Jedoch ergeben sich, neben den von (Keppler 2010) genannten Schwierigkeiten von regionaler Beteiligung, unter Schrumpfungsbedingungen, weitere Faktoren die eine Beteiligung erschweren. Gut ausgebildete und aktive Bevölkerungsgruppen, die den Beteiligungsprozess häufig positiv beeinflussen und voranbringen, fehlen häufig in von Schrumpfung betroffenen Räumen oder sind nur noch vereinzelt anzutreffen. Gleichzeitig verbreitet sich bei den verbleibenden Bewohnerinnen und Bewohnern meist ein Gefühl der Resignation und Chancenlosigkeit.

Dass dieser Zustand der Resignation jedoch überwunden werden kann, zeigen die Beispiele der beiden U.S. amerikanischen Städte Flint und Youngstown. In diesen von demographischer und wirtschaftlicher Schrumpfung betroffenen Städten wurden im Rahmen der Masterplanung für eine neue Stadtentwicklung weite Teile der Bevölkerung am Aufstellungs- und in Flint auch am Umsetzungsprozess beteiligt. Ebenso gibt es Beispiele für Beteiligungsprozesse in sozial benachteiligten Stadtteilen in Deutschland mit einem hohen Anteil an bildungsfernen und/oder erwerbslosen Personen² (Fehren o. J.; Rausch 2004; Grüger und Schäuble 2004). Darüber hinaus sind die von Keppler (2010) genannten Hemmnisse, insbesondere die geringe Identifikation der Bevölkerung mit regionalen Problemen sowie die Betroffenheit von regionalen Entscheidungen, im Falle von schrumpfenden Regionen nicht uneingeschränkt gültig.

Gleichzeitig scheint der theoretische Diskurs zur Beteiligung und Mitwirkung nur unzureichend in die praktische Anwendung einzufließen.

² Z.B. Projekte im Rahmen des Förderprogramms „Soziale Stadt“

I.2. ZIELE THESEN, UND FRAGESTELLUNGEN

Da es vermutlich in Zukunft immer wichtiger wird, vor allem in Bezug auf den demographischen Wandel in ländlichen Räumen, die Bevölkerung auch auf regionaler Ebene in die räumliche Planung einzubeziehen, sollten die Herausforderungen die eine solche Beteiligung mit sich bringt näher untersucht werden. Das Ziel der Arbeit ist es, die herausragende Rolle der Bürgerbeteiligung³ in der Planung allgemein und insbesondere bei der Erarbeitung regionaler/großräumiger Anpassungsstrategien an den demografischen Wandel, zu beleuchten und die Anforderungen, die eine moderne partizipative Einbindung der Bevölkerung an Instrumente und Methoden der Regionalplanung stellt, zu diskutieren.

Sind die Herausforderungen zur Umsetzung eines regionalen Beteiligungsprozesses, wie sie von Keppler (2010) formuliert werden, auch für vom demographischen Wandel betroffene Regionen die dominanten Faktoren? Die von Keppler identifizierten Hemmnisse zur regionalen Beteiligung – allgemeines Desinteresse und fehlendes Problembewusstsein in der Bevölkerung – treten möglicherweise in schrumpfenden Räumen hinter Probleme im Zusammenhang mit der Zielgruppenansprache und der Aktivierung der Bevölkerung zurück. Diese Probleme sind ebenfalls nicht zu vernachlässigen, allerdings wurden hierzu bereits in einer Reihe von Projekten und Verfahren zumindest Lösungsansätze erarbeitet. Die Hypothese einer solchen Abhängigkeit von Problemstellung und Lösungsstrategie wurde zuletzt auf städtischer Ebene von Pallagst et al. unter dem Begriff „Topical Planing Culture“ entwickelt (Pallagst et al. 2021, 177). Dieser Annahme liegt zugrunde, dass ein Problem wie Schrumpfung den gesamten Planungsprozess unabhängig von raumstrukturellen Gegebenheiten beeinflusst.

Die **zentralen Fragen** die sich im Rahmen dieser Untersuchung stellen sind:

- Welche Voraussetzungen müssen für einen Mitwirkungsprozess auf regionaler Ebene erfüllt sein? Welche besonderen Voraussetzungen müssen darüber hinaus bzw. stattdessen in schrumpfenden Regionen erfüllt sein?
- Welche Faktoren wirken sich fördernd bzw. hemmend auf die Umsetzung regionaler Mitwirkungsprozesse aus und welche Rolle spielt dabei das Ausmaß der Schrumpfung und die Problemwahrnehmung
- Lassen sich Vorteile regionaler Mitwirkungsprozesse gegenüber anderer Formen der regionalen Kooperation im Sinne einer regional governance identifizieren?

³ Im Sinne des hier verwendeten Beteiligungsbegriffs geht es nicht nur um die Information der Bevölkerung zu regionalen Planungsvorhaben. Vielmehr geht es um eine aktive Mitgestaltung der grundlegenden Konzepte und Entscheidungen sowie einer Prioritätensetzung durch die Betroffenen selbst (Entscheidungsbeteiligung) und weniger um die Übernahme von Leistungen der regionalen Daseinsvorsorge durch ehrenamtliches Engagement (Leistungsbeteiligung). Ausführlicher zu den Begriffen der Entscheidungs- und Leistungsbeteiligung siehe Seite 2007.

Darüber hinaus stellen sich Fragen zu den besonderen Aspekten einer Beteiligung auf regionaler Ebene und welche Lehren aus erfolgreichen Projekten, auch außerhalb Deutschlands, gezogen werden können:

- Welche Besonderheiten von Partizipationsprozessen lassen sich auf regionaler Ebene identifizieren?
- Wie wirkt sich beispielsweise der regionale Bezugsrahmen auf die Machtverhältnisse einzelner Akteure aus?
- Welche Einstellung haben politische Akteure und Fachplaner zu umfangreichen Beteiligungsprozessen auf regionaler Ebene?
- Inwiefern können überörtliche Beteiligungsprozesse die Akzeptanz von Strukturänderungen, neuen Organisationsformen und letztlich Kosteneinsparungen bei Infrastruktureinrichtungen beeinflussen und möglicherweise innovative Ansätze entstehen.
- Wie wirkt sich die auf regionaler Ebene potenziell größere Meinungsvielfalt auf einen Partizipationsprozess aus? Wirken regionale Probleme wie die mögliche Einschränkung regionaler und lokaler Dienstleistungen als einigender Faktor und wenn ja, ab wann ist der Problemdruck groß genug um einen regionalen Beteiligungsprozess positiv zu beeinflussen?
- Welche Rolle spielt der Problemdruck in der Bevölkerung bzw. bei den institutionalisierten Akteuren der Planung für den Erfolg eines öffentlichen Beteiligungsprozesses.
- Wie stellen sich unterschiedliche Konzepte der regionalen Bürgerbeteiligung im internationalen Kontext dar und welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede weisen sie auf? Inwiefern lassen sich positive Sichtweisen und Kritikpunkte auf planungskulturelle Unterschiede zurückführen?

Vor allem vor dem Hintergrund der aktuellen gesellschaftlichen Veränderungen in Deutschland bzw. in Europa und einer zunehmenden Polarisierung der Öffentlichkeit, scheint das Bedürfnis nach transparenten und nachvollziehbaren Planungsprozessen sowie politischen Entscheidungsprozessen allgemein zu steigen. Dieses gesteigerte Bedürfnis könnte demnach auch zu einer besseren Erreichbarkeit und einem gesteigerten Aktivierungspotenzial für die Teilnehmer:innen im Beteiligungsprozess führen.

1.3. FORSCHUNGSDESIGN UND VORGEHENSWEISE

Forschungsdesign

Um Beteiligungsprozesse mit einer gewissen Relevanz für die Bevölkerung einer Region zu untersuchen werden solche Regionen ausgewählt die aufgrund der demographischen Entwicklung einen entsprechenden Leidensdruck verspüren. Da das zum Teil sehr sensible und emotionsbehaftete Themenfeld der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen sich hierfür

anbietet, dient dieses Thema als Einstieg in die Analyse regionaler Beteiligungsprozesse. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die regionale Ebene zwar fachlich den richtigen Bezugsrahmen für eine grundsätzliche Zielkonzeption der regionalen Daseinsvorsorge bildet, sich aufgrund des notwendigen abstraktionsgrades jedoch eine nachteilige Situation für die Einbindung lokaler Bevölkerungsgruppen ergibt (Keppler 2010, 16).

Das Forschungsdesign dieser Arbeit nutzt sowohl die Methode der vergleichenden Analyse als auch die Prozessanalyse. Beide Methoden erlauben in Bezug auf die Fallauswahl die Analyse von möglichst ähnlichen und möglichst unterschiedlichen Fällen.

Zunächst werden zwei internationale, anerkannte Best-Practice Beispiele für regionale Beteiligungsprozesse in wachsenden Metropolregionen untersucht und dabei Besonderheiten identifiziert, welche über den allgemeinen Kanon der Leitfäden zur Beteiligung hinausgehen. Weiterhin werden zwei Fallstudien in ländlichen Räumen in Deutschland untersucht, die aufgrund der prognostizierten negativen Bevölkerungsentwicklung mit Problemen bei der Daseinsvorsorge rechnen müssen. Der Vergleich dieser Fallstudien folgt jeweils dem *Most Similar Systems* Ansatz (Przeworski und Teune 1982, 31ff.; Pierre 2005, 454) Die vergleichende Analyse zwischen den wachsenden Metropolregionen und den schrumpfenden, ländlichen Räumen hingegen folgt dem Ansatz der *Most Different Systems* (Przeworski und Teune 1982, 31ff.; Othner 2009).

Der *Most Similar Systems* Ansatz wird sowohl im Vergleich der internationalen Best-Practice Beispiele als auch im Vergleich der schrumpfenden, ländlichen Räume in Deutschland untereinander angewendet. Wie der Name schon andeutet, ähneln sich die Fallbeispiele bei diesem Vergleichsansatz in möglichst vielen Aspekten. Wenn die Einflussfaktoren auf die Beziehung zwischen den unabhängigen Variablen und den abhängigen Variablen bereits durch die Fallauswahl reduziert werden bleiben entsprechend weniger Einflussfaktoren übrig die das Ergebnis bestimmen. Auf der anderen Seite kann natürlich jeder Aspekt in dem sich die Fallstudien strukturell unterscheiden auch den Grund für unterschiedliche Ergebnisse in der Analyse darstellen. Gerade im Bereich der Planungs-, und Politikwissenschaften ist es also bedeutend schwieriger den tatsächlichen Grund für eventuell beobachtete Unterschiede im Ergebnis zu benennen, da exakt gleiche Bedingungen im Prinzip nie auftreten und jede kleine Abweichung in der Ausgangslage theoretisch für die Abweichung im Ergebnis verantwortlich sein kann (Peters 1998, 38).

Der CALFED-Prozess in der San Francisco Bay Area (USA) und der ELBA-Prozess im Kanton Basel-Landschaft (Schweiz) eignen sich für einen *Most Similar Systems* Vergleich, da es sich in beiden Fällen um eine wachsende Metropolregion handelt deren Entwicklungspotenzial weniger durch wirtschaftliche oder demographische Faktoren, sondern durch natürliche Restriktionen wie die Wasserversorgung bzw. dem Landschaftsschutz beeinflusst werden. Gemeinsam ist den Fallstudien auch der in dieser Arbeit näher untersuchte kooperative Planungsansatz als zentrales Element. Im Schweizer Kanton Basel-Landschaft, südlich des Kantons Basel-Stadt, wird seit 2010 die „Entwicklungsplanung Leimental – Birseck – Allschwil

(ELBA)“ durchgeführt. Im Rahmen dieses Planungsprozesses wurde neben den regionalen Fachakteuren und der organisierten Öffentlichkeit auch die regionale Bevölkerung in allen Entwicklungsphasen in unterschiedlicher Art und Weise mit einbezogen (Bau- und Umweltschutzdirektion Kanton Basel-Landschaft 2015). Auch im zweiten Best-Practice Beispiel, dem „CALFED Bay-Delta Program“ in Kalifornien, wurden, zusätzlich zu den Vertreterinnen und Vertretern der Behörden, Fachabteilungen und zivilen Interessensgruppen, die nicht-organisierte Öffentlichkeit in den Diskussionsprozess einbezogen (Booher und Innes 2010). Der Grund für die Auswahl dieser Fallstudien als Best-Practice Beispiele ist die starke Einbindung der nichtorganisierten Öffentlichkeit über die fast schon obligatorische Beteiligung von Fachleuten sowie Akteuren aus Verwaltung und organisierter Öffentlichkeit hinaus. Zudem werden Verfahren der ergebnisoffenen Mitwirkung der Bürger sowohl in der Schweiz als auch in den USA seit längerem praktiziert. Daher sind beiden Fallbeispiele ELBA und CALFED, trotz ihres innovativen und experimentellen Charakters, aufgrund der weitreichenden Erfahrung und Routine in Fragen der Mitwirkung in diesen Ländern, als Best-Practice qualifiziert. Darüber hinaus befinden sich beide Projekte bereits in der Phase der Umsetzung bzw. sind Abgeschlossen, was eine rückblickende Bewertung der Vorgehensweise und Verfahren erlaubt.

Aufgrund der Fokussierung auf den Prozess der Öffentlichkeitsbeteiligung kommt anderen Rahmenbedingungen wie der Einwohnerzahl, oder den spezifischen Themen und Problemen nur eine untergeordnete Rolle zu. Ein Vergleich des Kantons Basel-Land und der San Francisco Bay Area wäre unter Berücksichtigung dieser Rahmenbedingungen schwierig bzw. die Erkenntnisse aus beiden Fallstudien müssten deutlich stärker abstrahiert werden.

Im Fall der schrumpfenden, ländlichen Räume in Deutschland werden vor allem Vorgänge und Projekte aus den frühen 2010er Jahren untersucht. Zu diesem Zeitpunkt waren die demographische und raumstrukturelle Rahmenbedingungen in den Landkreisen Birkenfeld (RLP) und Coburg (BY) noch stärker vergleichbar. Für den Landkreis Birkenfeld wurde damals ein Bevölkerungsrückgang um etwa 13,5% bis 2030 prognostiziert, während es im Landkreis Coburg immerhin noch 8,6% weniger Einwohner sein sollten (Bertelsmann Stiftung 2018a). Mittlerweile sind die Prognosen, auch durch die kurzfristig stark gestiegene Zuwanderung 2015, in beiden Landkreisen weniger dramatisch aber vor allem im LK Birkenfeld noch ernst zu nehmen. Nach Berechnungen des statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz sinkt die Einwohnerzahl im Landkreis Birkenfeld in der mittleren Variante „nur noch“ um etwa 7,4% im Vergleich zu 2017 (Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz 2019b, 126), während sich im Landkreis Coburg mit 2,1% weniger Einwohnern die Bevölkerungsentwicklung vorerst einigermaßen stabilisiert zu haben scheint (Bayerisches Landesamt für Statistik 2022, 9). Zudem wurden in beiden Landkreisen bereits regionale Prozesse zur Einbindung der Bevölkerung durchgeführt mit dem Ziel den demographischen Wandel zu bewältigen. Mit diesem Ziel haben beide Landkreise an verschiedenen Modellprojekten der Raumordnung (MORO) des BMVI bzw. BMVBS sowie landeseigenen Projekten teilgenommen. Ziel des MORO-Projektes „Aktionsprogramm Regionale Daseinsvorsorge“ und des vom Bundesland

Rheinland-Pfalz geförderten Prozess „MITMACHEN“ waren jeweils die Verbesserung und zukünftige Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen.

Dabei wurden im Rahmen der Planung für die zukünftige Entwicklung sowohl regionale Akteure im Sinne einer regional governance, als auch die breite Öffentlichkeit in den Entscheidungsprozess mit eingebunden. Die beiden ländlichen Fallstudien unterscheiden sich im Wesentlichen lediglich durch das Vorhandensein eines dominierenden Zentrums im Landkreis Coburg, die kreisfreie Stadt Coburg. Im Landkreis Birkenfeld fehlt ein solches, eindeutig dominierendes Zentrum, was die Zentralität und Erreichbarkeit von spezialisierten Dienstleistungen zusätzlich negativ beeinflusst. Dieses Merkmal wurde aufgrund erster Hinweise auf die mögliche Bedeutung eines erhöhten Leidensdrucks, für die erfolgreiche Durchführung eines regionalen Beteiligungsprozesses, berücksichtigt⁴.

Ausgehend von der vorläufigen Erkenntnis, dass sich die Bewertung der und der Erfolg der Maßnahmen trotz ähnlicher Ausgangsbedingungen in den beiden Landkreisen unterscheiden, wird, aufbauend auf dem *Most Similar Systems* Ansatz, nach der Typologie von Pickvance eine „differentiating comparative analysis“ (2001, 19) durchgeführt. Trotz der Gemeinsamkeiten welche die Fallstudien aufweisen unterscheiden sie sich in einem strukturellen Merkmal. Dem Vorhandensein eines regionalen Zentrums. In Birkenfeld, wo ein solches Zentrum fehlt, wurden die Bemühungen um einen erfolgreichen Beteiligungsprozess auf regionaler Ebene positiv bewertet und die erneute Anwendung des Verfahrens befürwortet. In dem auf die Stadt Coburg ausgerichteten Landkreis Coburg zentrumsnahen Regionen wurden solche Maßnahmen für die zukünftige Entwicklung als nicht zielführend betrachtet. Die Analyse anhand des zuvor entwickelten Rahmens könnte nun einen Hinweis darauf geben, welche Faktoren für die unterschiedlichen Ergebnisse verantwortlich sind. Ergänzt wird dieser vergleichende Ansatz durch eine Prozessanalyse der durchgeführten Projekte. George und Bennett sprechen hierbei von einem Vergleich von „adjacent types with different outcomes“ (2005, 252). Mit Hilfe der Prozessanalyse sollen hier mögliche Unterschiede im Ergebnis erklärt werden.

Im Rahmen einer *Most Different Systems* Analyse, die für den Vergleich zwischen den wachsenden Metropolregionen (San Francisco Bay Area und Metropolregion Basel) und den schrumpfenden ländliche Regionen (Landkreise Birkenfeld und Coburg) in Deutschland angewendet wird, können Unterschiede in der räumlichen Struktur weitgehend ausgeblendet werden. Mit Hilfe dieses Ansatzes kann bestimmt werden, wie stabil die Beziehung zwischen verschiedenen Variablen ist und ob diese Verbindungen auch unabhängig von den Rahmenbedingungen auftreten. Wenn vergleichbare Ergebnisse unabhängig von den sich unterscheidenden äußeren Einflüssen bestehen, müssen demnach die wenigen Gemeinsamkeiten für das Ergebnis verantwortlich sein (Peters 1998, 40).

⁴ Untersuchungen im Rahmen des Forschungsprojektes PlanShrinking haben gezeigt, dass die Einstellung von Politik, Verwaltung und Bevölkerung in Bezug auf ein Problem wie Schrumpfung zu unterschiedlichen Problemlösungsstrategien und Herangehensweisen führt (Pallagst, Fleschur und Said 2017).

Die internationalen Metropolregionen unterscheiden sich jedoch nicht nur raumstrukturell und wirtschaftlich von den ländlichen Regionen in Deutschland, sondern auch in Bezug auf die jeweilige Planungskultur.

So gilt etwa die Planungskultur in den USA als marktorientiert, auf Wachstum ausgerichtet und von individuellen Entscheidungen getrieben (Pallagst 2007, 9-12). Auch die starke Fragmentierung der Planung und das Fehlen integrierter Pläne und Programme auf staatlicher und regionaler Ebene charakterisieren die Planung in den USA (Schmidt und Buehler 2007, 56). Weiterhin werden Planungsvorgaben, etwa die Festlegung bestimmter Bauweisen oder Landnutzungen, als Eingriff in die persönlichen Eigentumsrechte aufgefasst (Hoch 1994, 9).

Es existiert kein einheitliches Planungsrecht, so dass überörtliche Planungen auf staatlicher oder regionaler Ebene, vor allem abseits der Metropolregionen, auf die Bereitstellung von Fördermitteln und großräumige Infrastrukturprojekte wie (Schnell-) Straßen und Wasserbauprojekte sowie Umweltaspekte beschränkt sind (Cullingworth 2000, 17ff.). Dennoch haben diese Projekte und Fördermittel einen großen Einfluss auf die Entwicklung räumlicher Strukturen. Das in den USA dominante Siedlungsmuster des „Urban Sprawl“ wäre beispielsweise ohne die intensive Finanzierung und Planung der Verkehrsinfrastruktur so nicht möglich gewesen (Lewyn 2016, 298). Die wichtigste Rolle im Planungssystem der USA spielen jedoch die lokalen Gebietskörperschaften.

Die Beteiligung der Öffentlichkeit spielt in der Planungskultur der USA spätestens seit den 1970er Jahren eine immer wichtigere Rolle. Seitdem das Vertrauen in eine rationale Planung, die „Allwissenheit der Planer“ und eine unparteiische Planung gesunken ist, konzentriert sich die Rolle der Planung auf die Unterstützung der öffentlichen Diskussion, die Präsentation von Alternativen und das Aufzeigen von Unsicherheiten bzw. möglichen Problemen (Cullingworth 2000, 261). Heutzutage kann keine Planung ohne die substantielle Akzeptanz der Bevölkerung umgesetzt werden und das Vertrauen in einen Plan ohne öffentliche Beteiligung tendiert gegen null (New Mexico Department of Finance and Administration 2018). Der „American Housing Act“ von 1949 und der „Federal-Aid Highway Act“ von 1956 ermöglichten während der 50er und 60er Jahre sog. „Urban Renewal“-Projekte, die durch den Abriss vorwiegend sozial benachteiligter und von Afro-Amerikanern bewohnter Stadtteile neue Impulse in der Stadtentwicklung setzen sollten. Diese Programme haben das ohnehin schwache Vertrauen in die staatliche und von rationalen Motiven geleitete Planung weitestgehend zerstört (vgl. Ryan 2012).

Im Gegensatz dazu ist die Schweizer Planungskultur geprägt von einem sorgfältig durchdachten Planungssystem auf den unterschiedlichen politischen Ebenen. Dieses Mehrebenensystem ist notwendig, da die Schweizer Gemeinden, aber vor allem auch die Kantone, traditionell eine hohe Eigenständigkeit besitzen. Die Planung war auch aus diesem Grund lange Zeit stark auf die ländlichen Räume und deren Nutzung für die Landwirtschaft fokussiert. Seit den frühen 2000er Jahren erfolgt jedoch ein Paradigmenwechsel hin zu einer stärkeren Fokussierung auf die Agglomerationsräume (Keller 2012, 4–6). Im Gegensatz zu vielen anderen Planungssystemen ist die Nachhaltigkeit nicht ein Teil des Planungsgesetzes,

sondern in der Landesverfassung verankert. Dies unterstreicht die Bedeutung die einer nachhaltigen Entwicklung in allen Bereichen beigemessen wird.

Gemeinsam mit den USA ist der Schweiz in Bezug auf die Planungskultur jedoch die starke Bedeutung der Eigentumsrechte. Generell ist die Fachplanung in der Schweiz stark ausgeprägt und Raumplanung, als übergreifende Disziplin, war in ihren Anfängen auf einen Koordinierungsauftrag beschränkt. Heute bestimmen ganzheitliches Denken und Objektivität als Maßstab den Planungsprozess (Keller 2012, 5). Dennoch bleiben die Schweizer misstrauisch gegenüber Autoritäten und professionellen Konzepten (Maurer 1993, 9).

Dies ist möglicherweise auch der zentrale Grund für die starke Rolle der Bürgerbeteiligung und Mitwirkung in der Schweizer Planung. Um den Einfluss der Kantone und Gemeinden gegenüber der Bundesregierung zu erhalten finden politische Entscheidungen in Form von Volksentscheiden auf allen Ebene statt. Besonders stark wird dieses Instrument der Entscheidungsfindung auf lokaler Ebene eingesetzt (Zetter 2012, 140). Auch in der Raumplanung hat sich seit den 1990er Jahren ein Trend zu stärkeren Einbindung der Bevölkerung etabliert, und das obwohl die Vorgaben zur Beteiligung im schweizerischen Raumplanungsgesetz nur sehr grundsätzlich und allgemein geregelt sind (Vinzens 2010). Eigene Beobachtungen im Jahr 2013 haben jedoch gezeigt, dass sich mittlerweile ein hochprofessioneller Verfahrensablauf entwickelt hat, der aufgrund der allgemeinen rechtlichen Vorgaben, flexibel auf die jeweiligen Planungsanforderungen, Gebietszuschnitte und Mitwirkenden angepasst wird. Nachdem kooperative Verfahren auf kommunaler Ebene mittlerweile zum Planungsalltag gehören, werden entsprechende Verfahren seit einigen Jahren auch auf regionaler Ebene eingeführt. Beispiele hierfür sind der ELBA-Prozess im Kanton Basel-Landschaft, das Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung mit dem Schwerpunkt „Zusammenarbeit auf Grossregionaler Ebene“ sowie die Regionalkonferenzen zur Standortbestimmung eines nuklearen Endlagers in der Schweiz.

Die deutsche Planungskultur weist im Vergleich zur Planungskultur in der Schweiz viele Parallelen auf (Wiechmann 2010), was vermutlich auch mit der allgemeinen kulturellen Nähe der beiden Länder erklärt werden kann. Wie in der Schweiz, und im Gegensatz zu den USA, bestimmt ein hoher Nutzungsdruck, begrenzte Flächenverfügbarkeit und, seit den 1970er Jahren, ein hoher Stellenwert des Umwelt- und Naturschutzes die Planung. Während sich die Siedlungsentwicklung in der Schweiz jedoch stark an den vorhandenen Verkehrswegen entlang der Täler orientiert, folgt die deutsche Raumentwicklung dem Zentrale-Orte-Prinzip. Auch in Deutschland genießen die Städte und Gemeinden weitreichende Autonomie in Bezug auf die Planung innerhalb der administrativen Grenzen. Diese wird lediglich durch die zunehmende Abhängigkeit externer Fördermittel, und die daran geknüpften Bedingungen, sowie die Einbindung in überörtliche Planungen auf regionaler und Landesebene im Rahmen des Gegenstromprinzips eingeschränkt.

Das Mehrebenensystem der deutschen Planung auf kommunaler, regionaler, Landes- und Bundesebene, wird zudem in einzelnen Bereichen, wie dem Umwelt- und Naturschutz oder der ländlichen Entwicklung, durch Vorgaben und Förderinstrumente der EU beeinflusst und

ergänzt. Zudem scheint das Vertrauen in staatliche Institutionen bislang stärker ausgeprägt zu sein als in den USA oder der Schweiz (Reuband 2012, 26ff.).

In Bezug auf die Beteiligung und Mitwirkung in der deutschen Planung ist festzustellen, dass sich zwar seit Beginn der 2000er Jahre eine breite Diskussion über mehr Mitwirkung der Bevölkerung in der Planung entwickelt hat, die Verfahren jedoch immer noch stark institutionalisiert sind (Rüll 2015). Obwohl die Bürgerbeteiligung in der Planung spätestens seit den 1970ern Bestandteil formeller Planungsverfahren ist, stehen viele Politiker und Planer einer Ausweitung der Mitbestimmungsrechte der Bürger skeptisch bis ablehnend gegenüber (Fürst und Scholles 2008, 164; Rüll 2015). Weiter Fahrt aufgenommen hat die Diskussion unter dem Eindruck kontroverser Projekte wie Stuttgart 21 oder dem Bürgerentscheid zur dritten Startbahn des Münchner Flughafens. Trotz rechtlicher Zulässigkeit wurden die Verfahren zur Entscheidungsfindung in diesen Projekten vielfach kritisiert.

Die Bedeutung der kulturellen Verflechtung, innerhalb eines institutionellen und gesellschaftlichen Rahmens, wird im Bereich der Planung seit Anfang der 1990er verstärkt diskutiert (Keller, Koch und Selle 1993) wobei das Konzept der Planungskultur in den letzten Jahren noch stärker in den Fokus des raumwissenschaftlichen Diskurses gerückt ist (z.B. Kantor und Savitch 2005; Booth 2011; Getimis 2012; Reimer und Blotevogel 2012; Peer und Sondermann 2016). Trotz dieser Vielzahl an Beiträgen bleibt das Konzept der Planungskultur weitgehend unkonkret, was auch an der unklaren Definition des Kulturbegriffs liegt (Hetzel 2001, 33). Als einige grundlegende Charakteristiken identifizieren Peer und Sondermann (2016, 38) das eher holistische Kulturverständnis, ein relationales bzw. sozialräumliches Raumverständnis sowie den Fokus auf Organisationskulturen (also Akteurs- bzw. institutionelle Strukturen). Auch in Bezug auf das Ziel identifizieren Peer und Sondermann grundsätzliche Ausrichtungen, nämlich das Verständnisinteresse und den Vergleich von Planungskulturen sowie die kontextuelle Einbindung in gesellschaftliche Zusammenhänge. So formulieren (Pallagst et al. 2021) die Möglichkeit thematischer Planungskulturen (topical planning cultures) die nicht nur räumlichen und kulturellen Rahmenbedingungen unterliegen, sondern auch von der aktuellen Herausforderungen in der Planung beeinflusst werden. Das Planungskulturen eine kleinteiligere bzw. fokussierte Betrachtung erfordern, wird auch anhand der Untersuchungen von (Reimer 2012) deutlich.

Zur Beantwortung der Forschungsfragen werden zunächst anhand einer vergleichenden Analyse, die Kriterien für eine „erfolgreiche“ Beteiligung in von Schrumpfung betroffenen Regionen untersucht. Hierzu werden neben den Best-Practice Beispielen auch bestehende Kriterienkataloge und Erkenntnisse aus Beteiligungsprozessen mit marginalisierten Gruppen einbezogen. Letzteres vor allem in Hinblick auf den potenziell geringeren Anteil gut ausgebildeter und engagierter Bürgerinnen und Bürger in von Abwanderung betroffenen ländlichen Räumen.⁵ In einem weiteren Schritt wird der Frage nachgegangen, ob regionale Beteiligungsprozesse zu einer verbesserten Planung der regionalen Daseinsvorsorge führen. Hierfür werden die regionalen Beteiligungsverfahren in den Landkreisen Birkenfeld und

⁵ Diese Personengruppe bildet häufig einen „Kern der üblichen Verdächtigen“ in Beteiligungsprozessen.

Coburg anhand einer Prozessanalyse untersucht um die Bedeutung der Beteiligung/Mitwirkung für die Erarbeitung der zukünftigen Strategie zur Bewältigung des demographischen Wandels zu bestimmen.

Vorgehensweise

Nach einer kurzen Einführung in die methodischen Grundlagen der Untersuchung und Analyse in dieser Arbeit wird zunächst der aktuelle Forschungsstand zu den Themen informelle Regionalplanung/regional governance und Partizipation dargestellt. Die Diskussion zum Themenkomplex Schrumpfung, Demographischem Wandel und Daseinsvorsorge im ländlichen Raum wird ebenfalls in diesem Kapitel abgebildet beschränkt sich jedoch auf die wesentlichen, für den Rahmen der Arbeit notwendigen, Aspekte.

Dagegen wird das für die Arbeit zentrale Themenfeld der Partizipation und Beteiligung durch eine Begriffsbestimmung konkretisiert. Dies ist vor allem deshalb notwendig, um aus den vielen unterschiedlichen Definitionen des Partizipationsbegriffs, die sich zum einen aus der jeweiligen fachlichen Perspektive heraus ergeben. So werden Politiker, Sozialwissenschaftler und Planer möglicherweise von unterschiedlichen Konzepten sprechen, wenn von Partizipation die Rede ist. Zudem muss berücksichtigt werden, dass einige der hier untersuchten Konzepte zu Beteiligung ihren Ursprung im englischen Sprachraum haben und daher eine klare Definition notwendig ist um die Konzepte international vergleichbar zu machen. Darüber hinaus ist auch der Begriff der Region zunächst einmal nicht selbsterklärend und muss, da hier der räumliche Bezugsrahmen der Untersuchung liegt, klar umrissen werden.

In Kapitel IV geht es um die empirischen Untersuchungen der Fallstudien in Deutschland sowie um die Entwicklung des Analyserasters zur weiteren Betrachtung. Bei letzterem ist vor allem darauf zu achten, dass das Analyseraster zum einen offen genug für die unterschiedlichen Definitionsansätze von Schrumpfung und Planungskultur ist zugleich aber eine praktikable Abgrenzung der Begrifflichkeiten vorliegt. Darüber hinaus werden die untersuchten Fallstudien näher beschrieben und insbesondere in Hinblick auf die governance-Strukturen, die partizipativen Ansätze und die Ergebnisse hin untersucht. Dabei wird sowohl der kulturelle als auch der thematische Kontext berücksichtigt, um allgemeine und übertragbare Ergebnisse zu erhalten.

Die zentralen Erkenntnisse und Schlussfolgerungen bilden den Abschluss der Arbeit und verweisen auf offene Fragestellungen und weiteren Untersuchungsbedarf.

Die Fallstudienuntersuchung folgt dabei den Prinzipien der „embedded case study“ nach Yin (2003). Demnach basieren Fallstudien auf sechs Informationsquellen: Dokumentationen, Archivmaterial, Interviews, direkte Beobachtung, teilnehmende Beobachtung und physische/kulturelle Artefakte. Eine Überlagerung dieser Quellen unterstützt eine genaue Analyse der jeweiligen Situation. Die Methode der „embedded case study“ nutzt zur Untersuchung der ausgewählten Fallstudien eine detaillierte Akteursanalyse zur weiteren

Vertiefung und Ergänzung der Rechercheergebnisse. Neben den institutionellen und persönlichen Netzwerken steht bei diesem Untersuchungsansatz auch die Rolle des Einzelnen stärker im Fokus (Meuser und Nagel 2002). Die Analyse erfolgt mit Hilfe von leitfadengestützten Experteninterviews die je nach Sitz der Gesprächspartnerin bzw. des Gesprächspartners entweder persönlich oder mittels Telefon- bzw. Videoübertragung geführt werden. Die verbalen Interviews sollen dabei die Möglichkeit geben möglichst offen zu berichten um den Zusammenhang der Aussagen zu erfassen (Meuser und Nagel 1994). Die Auswertung der Mitschriften erfolgt dann anhand einer Qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (2007). Durch „embedded case studies“ können ausführliche/gründliche Untersuchungen der einbezogenen Akteure bei schrumpfenden Städten - deren Motivationen, Handlungen, Möglichkeiten und Grenzen, mit welchen sie konfrontiert sind erfasst werden.

Mit Hilfe dieser Analysen können nun Kriterien für eine erfolgreich durchgeführte Beteiligung auf regionaler Ebene in schrumpfenden Regionen definiert werden (Innes und Booher 1999, 419). Dabei helfen auch bereits aufgestellte Kriterienkataloge zur erfolgreichen Beteiligung (BMLFUW 2016). Aus diesen allgemeinen Kriterien wird, ergänzt durch Ergebnisse und Erfahrungswerte aus zielgruppenspezifischen Beteiligungsprozessen, sowie aus der Untersuchung und Analyse der Best-Practice Beispiele ein Analyserahmen erarbeitet. Dieser wird für die weitergehende Untersuchung der deutschen Fallstudien genutzt und enthält verschiedene Indikatoren wie etwa die Prozessstruktur, Erfolgskriterien und die Legitimationsgrundlage. Letztendlich erfolgt anhand dieser Analyse ein Abgleich zwischen einem strukturierten und systematischen Vorgehen gegenüber mehr oder weniger ad hoc gestalteten Prozessen.

Die Auswahl der internationalen Referenzbeispiele CALFED (Beteiligungsverfahren zur Wasserversorgung in der der San Francisco Bay Area) und ELBA (Beteiligungsverfahren zur Siedlungs- und Verkehrsentwicklung im Schweizer Kanton Baselland) erfolgte unter Berücksichtigung der Verfügbarkeit von Daten; beispielsweise ist der langfristig angelegte Mitwirkungsprozess in der San Francisco Bay Area besonders gut dokumentiert. Des Weiteren spielten auch die langjährigen planungskulturellen Erfahrungen zum Thema Beteiligung und Mitwirkung in den USA und in der Schweiz eine große Rolle für die Auswahl der Referenzbeispiele. Verfahren der ergebnisoffenen Mitwirkung der Bürger werden sowohl in der Schweiz als auch in den USA seit längerem praktiziert. Beide Fallbeispiele basieren daher einerseits auf weitreichenden Erfahrungen und großer Routiniertheit auf diesem Gebiet, und weisen zusätzlich aufgrund der Einbindung der nicht-organisierten Öffentlichkeit einen, für Deutschland, innovativen und experimentellen Charakter auf.

Für die Auswahl der deutschen Fallstudien, Landkreis Birkenfeld und Landkreis Coburg, waren die Verfügbarkeit von Daten sowie die Dokumentation der Prozesse von entscheidender Bedeutung. In beiden Landkreisen wurden Mitwirkungs- und Beteiligungsprozesse im Rahmen von geförderten Projekten durchgeführt. In Bezug auf die Altersstruktur und die demographische Entwicklung ähneln sich die beiden ländlichen Landkreise ebenfalls. In

beiden Landkreisen wird der Anteil der über 65-jährigen stark ansteigen, während der Anteil der darunterliegenden Altersgruppen weiter sinkt (Bertelsmann Stiftung 2018a). Sowohl in Bezug auf die Einwohnerentwicklung als auch auf die Einwohnerzahl im Betrachtungszeitraum waren die beiden Landkreise vergleichbar. Unterschiede finden sich vor allem in der Wirtschaftsstruktur. Während im Landkreis Coburg eine Vielzahl von mittelständischen Industriebetrieben für eine positive Wirtschaftsentwicklung sorgen und die Stadt Coburg als kreisfreie Stadt auch geografisch das Zentrum des Landkreises bildet, ist sowohl die Wirtschaftsstruktur als auch die Zentrumsnähe im Landkreis Birkenfeld weniger stark ausgeprägt.

I.4. FORSCHUNGSMETHODEN

I.4.1. VERGLEICHENDE FORSCHUNG

Der Ansatz der vergleichenden Forschung wird von vielen Fachleuten als grundlegend und - auf den ersten Blick - als fast „trivial“ bezeichnet (Lijphart 1971, 682; Masser 1984, 138; Pierre 2005, 454; Booth 2011, 14). Obwohl es eine Vielzahl vergleichender Studien gibt, sind nur wenige davon grenzüberschreitend angelegt und dann meist auf einen Vergleich zwischen nordamerikanischen und europäischen Beispielen beschränkt (Kantor und Savitch 2005, 135; Robinson 2011, 4; Nadin 2012, 1). Unter Berücksichtigung der fortgeschrittenen und weiter fortschreitenden Globalisierung nimmt jedoch der Wert international vergleichender Studien auch in den Planungswissenschaften immer weiter zu (Robinson 2011, 2). Auch der vereinfachte Informationsfluss und die von einigen Vertreterinnen und Vertretern postulierte Konvergenz der Planungssysteme (Clark 2000; Waterhout, Morais und Böhme 2009) sind Gründe, warum das Interesse an international vergleichenden Studien steigt⁶. Allerdings ist diese Art der Untersuchung über Ländergrenzen und Kulturräume hinweg auch mit einigen theoretischen und praktischen Problemen behaftet, die im Folgenden eingehender diskutiert werden.

Bereits das Ziel und der Nutzen international vergleichender Studien sind nicht unumstritten. In der Vergangenheit wurde der Nutzen vergleichender Studien für die Planungspraxis häufig ganz allgemein als Möglichkeit beschrieben, diese durch die Ermittlung von Best-Practice Beispielen und deren Transfer voranzubringen (Faludi und Hamnett 1975; Masser 1984). Darüber hinaus wurde betont, dass mit Hilfe der im Vergleich untersuchten Fallstudien Zusammenhänge erfasst und zugrundeliegende Theorien und Hypothesen (weiter)entwickelt werden können (Kantor und Savitch 2005).

Insbesondere der Transfer von Ideen, Maßnahmen und Methoden ist jedoch eher kritisch zu betrachten (Wolman und Page 2002; Booth 2011; Stead 2012). Booth gibt zu bedenken, dass aufgrund der kulturellen Verflechtung (cultural embeddedness) der räumlichen Planung die

⁶ Ähnlich der Europäisierung von Planung ist es zwar möglich, dass sich Planungsprozesse verschiedener Länder durch vergleichende Forschung einander annähern, eine komplette Vereinheitlichung der verschiedenen Systeme ist nach dem heutigen Stand der Forschung jedoch nicht zu erwarten.

Möglichkeit, Lösungsansätze aus bereits durchgeführten Projekten, Planungen und Konzepten auf die eigenen, ähnlichen Probleme anzuwenden, nur in begrenztem Maß Erfolg versprechen: „...an approach to comparative study which sees it as part of a larger process of facilitating policy transfer and convergence of practice is both instrumental and limiting“ (Booth 2011, 15). Aus dem gleichen Grund hält auch Stead einen Transfer von Ideen für schwierig: „...it is unlikely that best practices will lead to the same outcomes (...) no matter how faithfully transferred“ (Stead 2012, 109).

In diesem Zusammenhang wird häufig argumentiert, dass ein Vergleich nur unter grundsätzlich ähnlichen, planungskulturellen Rahmenbedingungen sinnvoll ist und verwertbare Ergebnisse liefert. Die Rahmenbedingungen zwischen unterschiedlichen Ländern unterscheiden sich jedoch häufig sehr, sodass der Mehrgewinn des Transfers begrenzt ist. Neben der Frage inwiefern bereits entwickelte Lösungen durch Anpassung an die veränderten Rahmenbedingungen genutzt werden können, ergibt sich jedoch noch ein weiterer Aspekt aus dem Vergleich unterschiedlicher Fallstudien. Durch die Beschäftigung mit diesen sich unterscheidenden Rahmenbedingungen werden diese nämlich selbst hinterfragt und zur Diskussion gestellt (Booth 2011, 26). Unter Umständen kann eine solche Diskussion zu einer Änderung der Rahmenbedingungen führen oder die Art und Weise des Entscheidungsprozesses beeinflussen.

Die unterschiedlichen politischen, administrativen und kulturellen Rahmenbedingungen können daher an dieser Stelle als grundlegendes Problem international vergleichender Forschung betrachtet werden. Im Fall von national vergleichenden Studien sind diese aufgrund weitreichender regionaler Übereinstimmung in Politik, Verwaltung und Kultur als geringer zu bewerten. In Staaten mit dezentralem Aufbau, wie Deutschland oder den USA, haben sich aufgrund unterschiedlicher Herausforderungen, Rahmenbedingungen und Gesetzeslagen allerdings durchaus größere regionale Unterschiede in der Planung herausgebildet, die es ebenso zu beachten gilt. Der übergeordnete nationale Bezugsrahmen, die gemeinsame Kultur, ein gemeinsamer rechtlicher Rahmen und die daraus resultierenden ähnlichen institutionellen Voraussetzungen machen es jedoch methodisch einfacher, einzelne Schlüsselfaktoren, z.B. die Bevölkerungsstruktur, zu isolieren und zu vergleichen. Dies ist in internationalen Vergleichen deutlich komplizierter (Stead 2012, 687; Pierre 2005, 447; Booth 2011, 22). Das Fehlen eines übergeordneten Bezugsrahmens bei internationalen Vergleichen bedeutet demzufolge für die vergleichende Praxis, dass bereits in der Konzeptionsphase weitreichende Annahmen zur Vergleichbarkeit angestellt werden müssen.

Vor diesem Hintergrund entwickelt Booth aus seiner Kritik die These, dass international vergleichende Studien „...expose the underlying assumptions, constraints and opportunities that inform those processes (of policy-making and implementation, Anm. d. Verfassers).“ (Booth 2011, 26) Demnach dient der Vergleich zweier Fallstudien nicht bloß dazu politische bzw. planerische Entscheidungen und Lösungen zu übertragen, sondern viel eher einer kritischen Reflexion der eigenen Planungs- und Politikansätze (Booth 2011, 18). Das Ziel besteht also gerade nicht darin, aus einer Fallstudie konkrete Lösungen für ein ähnliches

Problem abzuleiten, sondern sich zu eigenen Lösungsansätzen inspirieren zu lassen und die eigene Vorgehensweise zu hinterfragen. Zugleich kritisiert Robinson jedoch die Annahme, dass keine Rückschlüsse aus einem Vergleich gewonnen werden können, wenn die einer Entwicklung zugrundeliegenden Faktoren, wie das politische oder wirtschaftliche System, sich unterscheiden. Gerade in Bezug auf das Ziel die eigene Vorgehensweise zu hinterfragen, sei eine solche von vornherein getroffene Annahme nicht zulässig (Robinson 2011, 5). Darüber hinaus steht die Methode der Vergleichenden Forschung auch in der Kritik kulturell und in Bezug auf die zugrundeliegenden theoretischen Ansätze voreingenommen zu sein und bei der Bewertung von Plänen, Programmen und Politikansätzen eine einseitige Sichtweise aus der Perspektive der westlichen Industrieländer einzunehmen (Robinson 2011, 4).

Die Besonderheiten der lokalen oder kulturellen Einbettung der Planung innerhalb eines spezifischen institutionellen und gesellschaftlichen Rahmens haben methodische Implikationen zur Folge. Sie ist bei der Auswahl geeigneter Variablen und Indikatoren, eines geeigneten Vergleichsgegenstandes (Institutionen, Akteure, etc.) und der räumlichen Untersuchungsebene ebenso zu beachten, wie das Ziel der Untersuchung bzw. des Vergleichs. Die Wahl des Vergleichsgegenstandes und der Untersuchungsebene bewegt sich zudem in einem Spannungsverhältnis zwischen möglichst spezifischen und detaillierten Aussagen und einer hohen Allgemeingültigkeit.

Probleme in Bezug auf die Auswahl geeigneter Variablen bzw. Indikatoren, wie etwa Bevölkerungszahlen oder wirtschaftliche Kennziffern, wurden auch wegen der häufigen Fehlerhaftigkeit bereits in frühen Publikationen thematisiert. Als ein grundsätzliches Problem gilt beispielsweise die Balance zwischen einer ausreichend hohen Zahl an Fallbeispielen, welche für eine möglichst hohe Aussagekraft notwendig ist, und einer möglichst geringen Zahl zu vergleichender Variablen um sowohl die Bandbreite der möglichen Abweichungen so gering wie möglich zu halten und darüber hinaus die Durchführbarkeit des Vergleichs zu gewährleisten (Lijphart 1971, 685; Pierre 2005, 447). Ähnlich argumentieren auch Kantor und Savitch wenn sie die Anzahl der Fallstudien sowie die Auswahl der Indikatoren und Variablen als bedeutende methodischen Probleme anführen: „Analyzing a sizable number of cities while still providing depth of analysis“ (2005, 137) ist daher ebenso wichtig wie „...comparisons should be made through the use of common categories, concepts or variables that can be measured“ (2005, 136).

In der jüngeren Vergangenheit wurde auch die Abgrenzung der einzelnen Vergleichsgegenstände vermehrt diskutiert. Neben der Forderung nach einer stärkeren Betrachtung des *institutionellen Milieus* (u.a. Reimer und Blotevogel 2012; Janin Rivolin 2012) wurden auch *akteursbezogene Ansätze* (u.a. Ernste 2012; Getimis 2012) diskutiert. Darüber hinaus gibt es verschiedene Untersuchungsansätze, die eine losgelöste Betrachtung einzelner Faktoren als unzureichend empfinden und daher sog. *integrated approaches* (DiGaetano und Strom 2003), *multi-level accounts* (Sellers 2005) oder *multi-scalar approaches* (Faludi und Hamnett 1975; Getimis 2012) favorisieren. Diese gehen dabei grundsätzlich von der Annahme aus, dass eine eindimensionale Betrachtung den komplexen Strukturen und Abläufen der

Gesellschaft und somit auch in Planung und Politik nicht gerecht werden kann. Diese Komplexität von Prozessen und Strukturen lässt sich kaum bestreiten, jedoch sollte bedacht werden, dass bereits die vollständige Erfassung und Analyse eines einzelnen Untersuchungsgegenstandes im Bereich der Sozial-, Politik- oder Raumwissenschaften einen beträchtlichen Erhebungsaufwand bedeuten kann. Ein Untersuchungsansatz welcher der komplexen Realität gerecht wird ist dann möglicherweise nicht mehr praktikabel.

Ähnliche Schwierigkeiten bei der Durchführung vergleichender raumwissenschaftlicher Studien identifizieren Kantor und Savitch in Bezug auf die Untersuchungsebene (2005, 136). Während sich viele Forscher für die lokale Ebene als Untersuchungsrahmen aussprechen, um relevante Prozesse und/oder Ursachen für eine bestimmte Entwicklung zu untersuchen (u.a. Pierre 2005; Sellers 2005; Booth 2011) zeigen die bisher veröffentlichten Studien jedoch einen Schwerpunkt auf der nationalstaatlichen Ebene (u.a. Newman und Thornley 1996; Europäische Kommission 1997; Sanyal 2005). Auf lokalerer Ebene scheint es deutlich schwieriger entsprechende Vergleichsparameter zu identifizieren (Robinson 2011, 14), wohingegen die entscheidenden Rahmenbedingungen für die lokale Entwicklung auf regionaler oder nationaler Ebene gute Vergleichsmöglichkeiten bieten. Ein weiterer Grund für den Fokus auf die nationale Ebene könnte laut Kantor und Savitch (2005, 136) auch die schwierige Trennung von nationalen, regionalen und lokalen Einflussfaktoren sein, welche die Entwicklung von Städten beeinflussen. Daher befürworten einzelne Studien alternativ die funktionale Abgrenzung der Untersuchungsräume gegenüber dem Blick auf einzelne Untersuchungsebenen. Dafür spricht, dass regionale Wirtschaftspolitiken, Stadt-Umland-Verflechtungen und ‚regional governance‘, die über die administrativen Grenzen der Stadt hinaus wirken, auf diese Weise in den Studien berücksichtigt werden können (Robinson 2011, 14). Die Schwierigkeit eines solchen funktionalen Ansatzes besteht darin, die Vergleichsräume klar anhand der zu untersuchenden Konzepte zu definieren und die entsprechende Abgrenzung zu begründen. Ein weiterer Ansatz in Bezug auf die Untersuchungsebene beschreibt die Loslösung von konkreten räumlichen Einheiten und schlägt stattdessen eine Fokussierung auf Entscheidungsprozesse vor (Pierre 2005, 457; Robinson 2011, 14), welche dann unabhängig von administrativen Grenzen untersucht werden können.

Trotz der an dieser Stelle angerissenen methodischen Probleme stellt die vergleichende Forschung eine Vorgehensweise dar, welche in nahezu allen nicht naturwissenschaftlichen Disziplinen Anwendung findet. Im Gegensatz zu naturwissenschaftlichen Disziplinen mit ihren klar strukturierten experimentellen Aufbauten muss hier eine Art „Ersatzlabor“ entwickelt werden (Lijphart 1971, 690). Oder wie Pierre es ausdrückt: „One is left with developing methods that can be applied to social actors and institutions in their natural environment“ (2005, 454). Unter Berücksichtigung der genannten Schwierigkeiten bietet der Vergleich die Möglichkeit, verschiedene Variablen in unterschiedlichen Situationen und unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen gemeinsam zu analysieren. Darüber hinaus können mit Hilfe der Vergleichenden Forschung, Abweichungen von den üblichen Strukturen identifiziert und in die zugrundeliegende Theorie eingearbeitet werden. Das heißt, es können

entscheidende Unterschiede unter ansonsten ähnlich vordefinierten Rahmenbedingungen durch Vergleiche ermittelt werden (Kantor und Savitch 2005, 135).

Kantor und Savitch sehen den Vergleich in der raumwissenschaftlichen Forschung ebenfalls als wichtige Methode „First, because comparison more precisely shows how variables work differently in a variety of settings; second, because comparison affords us a better chance to understand how the discovery of anomalies within different social systems can be refined and ultimately enhance theoretical understanding; and third, because comparison provides contrast models that point up crucial distinctions within a given set of findings.“ (2005, 135), also um die Funktion verschiedener Variablen in unterschiedlichen Situationen zu beobachten, um ungewöhnliche Ereignisse und Abläufe in unterschiedlichen sozialen Systemen zu identifizieren und somit zur Verbesserung der Theorie beizutragen und letztendlich um Erklärungsmodelle für gravierende Unterschiede innerhalb der Untersuchungsergebnisse zu liefern.

I.4.2. PROZESSANALYSE

Seit Ende der 1970er Jahre wird die Methode der Prozessanalyse (engl. process tracing) in den Politik- und Sozialwissenschaften genutzt „...to identify the intervening causal processes – the causal chain and causal mechanism – between an independent variable (or variables) and the outcome of the dependant variable.“ (George und Bennett 2005, 206). Es geht also darum Kausalketten und Kausalmechanismen zwischen der Ursache und der Wirkung innerhalb eines Prozesses zu identifizieren. Obwohl die Methode bereits seit mehr als 40 Jahren bekannt ist hat sie erst seit Beginn der 2000er Jahre zunehmend Verbreitung gefunden (Starke 2015, 455). Siewert (2017, 240) führt aus, dass die häufig in den Raum-, Politik- und Sozialwissenschaften verwendeten Fallstudiendesigns auf die Aufdeckung kausaler Mechanismen abzielen und der Prozessanalyse als Methode auf diese Weise neuen Auftrieb verleihen.

Prozesse bestehen nach McAdam, Tarrow und Tilly aus eine Abfolge von Mechanismen wobei ein Mechanismus als „...a delimited class of events...“ definiert ist „... that alter relations among specified sets of elements in identical or closely similar ways over a variety of situations.“ (2008, 24). Nach Starke ist allgemein anerkannt, dass Ursache und Wirkung durch Mechanismen verbunden sind (Starke 2015, 456). Was genau ein Mechanismus ist und wie er Ursache und Wirkung verbindet ist jedoch strittig (Gerring 2007, 166ff.). Siewert identifiziert in der Diskussion um Kausalmechanismen drei grundsätzliche Auffassungen, die sich zwischen darstellenden und erklärenden Ansätzen bewegen (Siewert 2017, 242ff.): *descriptive inference*, *causal inference* und *causal explanation*. Im Fall einer *descriptive inference* (deskriptiven Beschreibung) erfolgt die Beschreibung der Ereignisse in zeitlicher bzw. sequenzieller Abfolge, wobei auch pfadabhängige, verstärkende oder abschwächende Prozesse berücksichtigt werden. Letztendlich beschreiben Mechanismen und Prozesse immer auch eine Veränderung (Grzymala-Busse 2011, 1268; Falletti 2016, 458). Eine solche Beschreibung identifiziert jedoch keine Kausalmechanismen (Grzymala-Busse 2011, 1272;

Beach und Pedersen 2013, 33). Doch obwohl mit Hilfe einer solchen Methode keine grundlegenden Erklärungen möglich sind, warum eine bestimmte Entwicklung stattgefunden hat, so lassen sich auf diese Weise mögliche Erklärungsfaktoren identifizieren und logische Rückschlüsse ziehen (Siewert 2017, 245).

Ein weiterer Ansatz, die *causal inference* (kausale Annäherung) betrachtet kausale Mechanismen als *intervenierende Variablen* welche die unabhängigen und abhängigen Variablen eines Prozesses miteinander verbindet (Beach und Pedersen 2013, 36ff.). Obwohl diese Interpretation von Mechanismen besonders weit verbreitet ist, wird sie von einigen Vertretern der Prozessanalyse in Bezug auf die zugrundeliegenden Annahmen kritisiert (Beach und Pedersen 2013, 37ff.; Waldner 2015, 130ff.). Eine intervenierende Variable kann demnach die Verbindung zwischen anderen Variablen nur unzureichend erklären, da dieser Logik entsprechend auch die Verbindung zwischen der unabhängigen bzw. abhängigen Variable und der intervenierenden Variable durch eine weitere Variable erklärt werden könnte. Der Prozess würde also in immer kleinere Zwischenschritte unterteilt ohne letztendlich die gesamte Verbindung zwischen Ursache und Wirkung zu erfassen. Dennoch können kausale Mechanismen auf diese Art und Weise zumindest näherungsweise identifiziert und beschrieben werden (Siewert 2017, 245).

Der dritte Ansatz, *causal explanation*, definiert kausale Mechanismen als „[...] System[en] ineinandergreifender analytischer Bausteine [...], die in ihrer Gesamtheit eine kausale Wirkung [...] ausüben.“ (Siewert 2017, 244; ähnlich Beach und Pedersen 2016, 79). Es geht also nicht darum einzelne Elemente dieser kausalen Mechanismen zu identifizieren und zu analysieren sondern um die Identifikation und Beschreibung der Wirkung. Laut Siewert (2017, 245) ist dieser dritte Ansatz die einzige Möglichkeit kausale Mechanismen zu erklären und zu verstehen warum bestimmte Phänomene existieren. Jedoch geben Beach und Pedersen (2016, 81) zu bedenken, dass eine solche detaillierte Erklärung in den meisten Fällen nicht zwingend erforderlich ist und der teils enorme Erhebungsaufwand hierfür nicht zu rechtfertigen sei.

Während einige Autoren, darunter George und Bennett (2005) den kausalen Mechanismus der in einer Prozessanalyse untersucht wird aus Sicht des wissenschaftstheoretischen Realismus betrachten, werden Prozessanalysen auch von Vertretern einer konstruktivistischen Wissenschaftstheorie als Methode verwendet (Ulbert und Weller 2005, 26ff.). Anhänger des wissenschaftlichen Realismus gehen davon aus, dass ein Mechanismus im Rahmen der Prozessanalyse nicht vollständig erfasst werden kann, sondern sich nur anhand empirischer Beobachtungen indirekt erschließen lässt (Starke 2015, 456ff.). Dennoch bleibt der eigentliche Mechanismus stets der gleiche und wird nicht durch menschliche Interpretation beeinflusst. Empirische Beobachtungen dienen dem Nachweis. Beispielsweise treten Ereignisse und Wirkungen in der theoretisch zu erwartenden Form auf. Demgegenüber lehnt die konstruktivistische Sichtweise Aussagen zu kausalen Mechanismen tendenziell ab, vor allem dann wenn sie als soziale Gesetzmäßigkeiten formuliert sind (Schwartz-Shea 2006, 108ff.). Im Rahmen der Prozessanalyse stehen hier die persönlichen Erfahrungen und sozialen

Prägungen bei der Bewertung des Zusammenhangs von Ursache und Wirkung im Vordergrund.

Über die Jahre wurde eine Reihe von Definitionen zur Beschreibung der Methode entwickelt welche hervorheben, dass mittels Prozessanalyse nicht nur die Korrelation zwischen unabhängigen und abhängigen Variablen erkannt werden können, sondern auch die Frage nach dem Warum und Worin diese Abhängigkeit besteht beantwortet wird. Peter Hall definiert Prozessanalyse daher als „... a methodology well-suited to testing theories in a world marked by multiple interaction effects, where it is difficult to explain outcomes in terms of two or three independent variables – precisely the world that more and more social scientists believe we confront.“ (2000, 31). In unserer komplexen Welt reicht es also nicht mehr aus, lediglich zwei oder drei Einflussfaktoren für eine bestimmte Situation zu benennen, sondern auch die Gründe warum und wie eine bestimmte Ursache zu einem entsprechenden Ergebnis führt, sind von Interesse. Starke beschreibt als weitere Eigenschaften der Prozessanalyse die große Vielfalt an empirischen Beobachtungen die als Datengrundlage für die Prozessanalyse herangezogen werden können (2015, 454). Neben der Auswertung von bestehender Literatur können auch Archivrecherchen und Interviews, aber auch quantitative Daten zum besseren Verständnis und Ablauf des Prozesses analysiert werden.

Bei der Prozessanalyse stehen daher nicht einzelne Daten oder Werte im Fokus (data set observation (DSO)), sondern es werden Informationen über den Kontext und die möglichen Mechanismen gesammelt und analysiert (causal process observations (CPO)) (Collier, Brady und Seawright 2010, 182ff.). Diese Unterscheidung kritisiert Rohlfing, da er anführte, dass auch mit Hilfe von qualitativen Erhebungen quantitative Datensätze erstellt werden können (z.B. Qualitative Comparative Analysis (QCA)) (Rohlfing 2012). Daher differenziert Rohlfing zwischen dem Erkenntnisinteresse zu kausalen Mechanismen und kausalen Effekten. Für ersteres schlägt Rohlfing den Begriff „*within-case observation*“ vor, da es eben um die internen Mechanismen eines Prozesses geht. Demgegenüber beschreibt der Begriff „*cross-case observation*“ die Prozessanalyse mit dem Ziel, Rückschlüsse auf die Verbindung von Ursache und Wirkung zu ziehen (Rohlfing 2012).

Der Begriff *cross-case-observation* ist, wie der Name vermuten lässt, auf den Vergleich unterschiedlicher Fallstudien angelegt. Entgegen Rohlfings Ausführungen schließt eine *within-case-observation* einen Vergleich jedoch nicht aus. Allerdings steigt die Wahrscheinlichkeit, dass, selbst bei vergleichbaren kausalen Effekten, die zugrundeliegenden Mechanismen höchst unterschiedlich sind. Ein ähnliches Phänomen beschreibt Pickvance (2001, 20) in seiner Typisierung vergleichender Forschungsansätze als *plural causation*⁷.

⁷ Pickvance beschreibt mit *plural causation* das Phänomen, dass trotz unterschiedlicher Ausgangsbedingungen Prozesse zu dem gleichen oder einem sehr ähnlichen Ergebnis führen können. Pickvance spricht dabei jedoch nur indirekt von den Mechanismen, die während des Prozesses für diese Ergebnisse verantwortlich sind (Pickvance 2001, 20).

Beach, Pedersen, Bennett und Checkel identifizieren drei grundsätzliche Ansätze einer Prozessanalyse mit jeweils unterschiedlicher Zielsetzung (Beach und Pedersen 2013, 11ff.; Bennett und Checkel 2015, 7–8): deduktiv-theoretetende Analysen, theorie- oder hypothesengenerierende Analysen und Erklärungen spezifischer Outcomes. Diese unterschiedlichen Forschungsziele bestimmen sowohl die Fallauswahl als auch den zeitlichen Ablauf des Forschungsprozesses.

Die deduktiv-theoretetende Analyse beschreibt, anhand bestehender oder aufgestellter allgemeingültiger Theorien und Hypothesen, die Beziehung zwischen den Bestandteilen einer Kausalkette. Diese einzelnen Bestandteile werden nun, im Rahmen der Prozessanalyse, anhand eines konkreten Fallbeispiels empirisch analysiert und somit für den speziellen Fall überprüft (Panke 2012). Dabei wird jedoch vorausgesetzt, dass möglichst viele Elemente der untersuchten Kausalkette durch die Theorie bzw. Hypothese erklärt werden (George und Bennett 2005, 207) und das weiterhin möglichst viele, einige Autoren sprechen von allen, Elemente der Kausalkette empirisch nachgewiesen werden müssen (Beach und Pedersen 2013, 5; Starke 2015, 457). Es geht hierbei also weniger darum lediglich die Korrelation der Variablen im Rahmen einer Hypothese zu überprüfen bzw. zu identifizieren, sondern darum die dahinterliegenden Mechanismen zu untersuchen. Dahingehend finden sich Parallelen zu der von Rohlfing vorgestellten *within-case-observation* (Rohlfing 2012).

Die theoriegenerierende Prozessanalyse zeichnet sich dadurch aus, dass zunächst keine plausible Erklärung für ein bestimmtes Ergebnis vorliegt. Das Ziel der Analyse in diesem Fall ist es, den Prozess zwischen dem auslösenden Ereignis und dem Ergebnis zu rekonstruieren und daraus einen möglichen abstrakten, also allgemeingültigen Mechanismus zu identifizieren. Hierbei versucht man, ausgehend vom Ergebnis, eine vorläufige theoretische Erklärung zu definieren oder aus anderen Theorien abzuleiten welche anschließend empirisch, anhand des konkreten Ablaufs, belegt werden. Es kann vorkommen, dass dieser Prozess mehrfach wiederholt werden muss um die gemachten Beobachtungen mit einer theoretischen Erklärung in Einklang zu bringen (Beach und Pedersen 2013, 17–18). Die theoriegenerierende Prozessanalyse erhebt dabei nicht den Anspruch, dass die identifizierten und beschriebenen Kausalmechanismen das Ergebnis vollständig erklären (Beach und Pedersen 2013, 16).

Die Prozessanalyse als Methode zur Erklärung spezifischer Outcomes unterscheidet sich von den zuvor beschriebenen Typen darin, dass hier der Fokus auf dem einzelnen Fall liegt und weniger darin allgemein gültige und übertragbare Mechanismen zu beschreiben und Theorien zu testen bzw. entwickeln. Diese Art der Prozessanalyse versucht lediglich die kausalen Mechanismen des konkret untersuchten Falls zu beschreiben. Das Ziel ist also eine „minimally sufficient explanation“ (Beach und Pedersen 2013, 18) eines Ergebnisses wobei alle wichtigen Aspekte erklärt werden sollten.

Diese Typisierung folgt dabei idealtypischen Mustern. Meist lassen sich Prozessanalysen mehr als einem der zuvor beschriebenen Typen zuordnen. Die Grenzen sind, wie so oft, fließend.

Die Prozessanalyse ist nicht die einzige Methode deren Ziel in der Identifikation komplexer Kausalstrukturen und der damit verbundenen Wirkmechanismen liegt. Insbesondere die kausale Rekonstruktion, eine Methode die im Zusammenhang mit dem akteurszentrierten Institutionalismus von Renate Mayntz entwickelt wurde, geht von ähnlichen ontologischen Voraussetzungen und Annahmen, also Annahmen in Bezug auf die Grundstruktur der Wirklichkeit bzw. des Möglichen, aus (Mayntz 2009b). Auch die Annahme, was als Mechanismus in Bezug auf die Definition kausaler Mechanismen gilt, ist in diesen methodischen Ansätzen nahezu identisch (Mayntz 2009c, 99ff.; Beach und Pedersen 2013, 23ff.). Ein wesentlicher Unterschied zwischen der kausalen Rekonstruktion nach Mayntz und der Prozessanalyse, zumindest nach früheren Definitionen, besteht in der Wahl der Untersuchungsebene sowie im Erkenntnisinteresse. George und Bennett definieren Kausalmechanismen als "... processes through which agents with causal capacities operate..." (2005, 137). Die Mechanismen werden also auf das Level der am Prozess beteiligten Individuen heruntergebrochen. Beach und Pedersen hingegen werfen die Frage auf, ob man tatsächlich jeden Kausalmechanismus auf diese „Mikroebene“ reduzieren sollte oder ob es nicht auch Kausalmechanismen auf „Makroebene“ gibt (2013, 40). Dies entspricht auch der von Mayntz (2002) definierten Methode der kausalen Rekonstruktion. In Bezug auf die Prozessanalyse plädieren McAdam, Tarrow und Tilly ebenfalls auf einen offeneren Umgang mit der Methode, da eine Fokussierung auf die Mikroebene und einzelne Individuen die Analyse und Interpretation gemeinschaftlicher Prozesse erheblich erschwert (2008, 25). Beach und Pedersen schlagen zur Lösung dieser Kontroverse einen pragmatischen Ansatz vor, nach dem die Untersuchungsebene der theoretisch behandelten Ebene angepasst wird: „...where the choice of level that is theorized is related to the level at which the implications of the existence of a theorized causal mechanism are best studied.“ (2013, 41). In Bezug auf das Erkenntnisinteresse beziehen sich die unterschiedlichen Ansätze der Prozessanalyse auf die Beantwortung der Frage: „Warum Ergebnis XY?“. Die kausale Rekonstruktion hingegen versucht nicht einzelne Ergebnisse in einen theoretischen Kontext einzubinden oder eine entsprechende Theorie zu entwickeln, sondern die Abfolge, die Verbindung und die Bedeutung der unterschiedlichen Faktoren zu beschreiben und eine Antwort auf die Frage: „Warum nicht Ergebnis XY?“, zu finden (Mayntz 2009b, 84).

In Bezug auf die Fallauswahl in qualitativen Untersuchungen gelten im Allgemeinen die von Kelle und Kluge (2010) beschriebenen Voraussetzungen für eine *bewusste kriteriengesteuerte Fallauswahl*. Darüber hinaus beschreibt Starke grundsätzliche Methoden der Fallauswahl die insbesondere für die Prozessanalyse relevant sind (2015, 459). Zu den auf empirischen Merkmalen beruhenden Methoden gehört neben der Extremfallmethode, bei dem der Untersuchungsgegenstand eine extrem hohe oder extrem niedrige Ausprägung hat, auch die Methode der „Diverse Cases“ (Seawright und Gerring 2008, 296ff.). Mit dieser Methode wird versucht eine möglichst große Bandbreite von „Falltypen“ bei gleichzeitig kleiner Fallzahl in die Untersuchung einzubeziehen, um die Aussagekraft zu erhöhen. Beispielsweise könnten Fallstudien mit extrem hoher, extrem niedriger oder durchschnittlicher Ausprägung des Untersuchungsgegenstandes ausgewählt werden. Dabei kann auch der gleiche „Falltyp“ in

unterschiedlichen Kontexten (Sektoren, Regionen, Kulturen) untersucht werden (Levi-Faur 2006). Insgesamt geht es dabei nicht um eine statistisch relevante Anzahl von Fällen, sondern um die gezielte Auswahl einiger typischer Beispiele. Eine weitere Möglichkeit der Fallauswahl besteht in der Auswahl typischer oder abweichender Fälle. Ein typischer Fall wird genutzt um bekannte Mechanismen und Abhängigkeiten um generelle Aussagen zu entwickeln oder die bestehenden Erkenntnisse an anderen Fällen bzw. mit neuem Datenmaterial zu testen.

Die Prozessanalyse bleibt jedoch häufig hinter den Ansprüchen dieser theoretischen Ansätze zurück (Starke 2015, 474ff.). Beispielsweise sind die zu untersuchenden bzw. zu identifizierenden kausalen Mechanismen zumeist nur rudimentär beschrieben und theoretisch begründet, so dass eine Analyse dieser Mechanismen im Grunde nur oberflächlich erfolgen kann. In der Praxis bleibt es also häufig bei der Erkenntnis, dass es einen Mechanismus oder einen kausalen Effekt gibt. Wie genau diese Mechanismen ablaufen und worin die Effekte begründet sind, bleibt aufgrund der fehlenden theoretischen Überprüfbarkeit daher wagen. Ähnlich äußerten sich jedoch bereits Ford et al. vor mehr als 30 Jahren, wenn sie in Bezug auf akteursspezifische Entscheidungen auf die stärkere Einbindung psychologischer Verhaltenstheorien hinweisen (1989, 108). Darüber hinaus ist den meisten qualitativen Forschungsmethoden gemein, dass Aussagen zur allgemeinen Gültigkeit nur schwer zu treffen sind. Dies gilt auch für die Prozessanalyse. Daher beschränkt sich die Übertragbarkeit der Erkenntnisse aus Prozessanalysen auf jeweils vergleichbare Kontexte (George und Bennett 2005, 233ff.), wie etwa Metropolregionen oder ländliche Räume. Weiterhin gibt es innerhalb des Diskurses zur Prozessanalyse noch keine Einigung über methodische Gütekriterien (Starke 2015, 475). Dies äußert sich bei dem großen interpretationsspielraum in Bezug auf kausale Mechanismen, die große Vielfalt an möglichen Quellen und die nahezu uneingeschränkten Möglichkeiten bei der Fallstudienauswahl, in einer großen Bandbreite von möglichen Forschungsdesigns. Einen ersten Ansatz für Gütekriterien in Bezug auf die Prozessanalyse liefern Bennett und Checkel (2015, 21ff.). Mit einigen wenigen Ausnahmen, beispielsweise in Bezug auf die Fallauswahl („most likely“ oder „least likely“) lesen sich diese Kriterien jedoch wie eine leicht angepasste Version der Kriterien zur guten wissenschaftlichen Praxis.

II. RÄUMLICHER UND GESELLSCHAFTLICHER KONTEXT DER DISKUSSION

Im Folgenden werden nun, anhand des aktuellen wissenschaftlichen Diskurses, die räumlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen beschrieben und deren Einfluss bzw. Bedeutung auf die zuvor beschriebene Problemstellung verdeutlicht. Im Rahmen dieser Ausführungen wird geklärt, welche Auswirkungen der demographische Wandel und die zunehmende räumliche Mobilität der Bevölkerung auf Städte und Regionen in Deutschland und Europa haben werden und vor welchen besonderen Herausforderungen ländliche Räume aufgrund dieser Entwicklung stehen. Des Weiteren wird die aktuelle Diskussion zur Erhaltung von technischer und sozialer Infrastruktur in ländlichen Räumen, also der Sicherung der Daseinsvorsorge, beleuchtet, um bisherige Ansätze zur Problemlösung aufzuzeigen. Abschließend wird Anhand der fachlichen Diskussion zum Bedeutungswandel der regionalen Ebene und der Regionsbildung dargelegt, warum die Region als Untersuchungsraum dieser Forschungsarbeit gewählt wurde. Die inhaltliche Fokussierung wird im Laufe der Ausführungen immer weiter geschärft. Während die Fragen zum demographischen Wandel und generellen Bevölkerungsverlusten noch internationale bzw. europäische Entwicklungen einbezogen werden, verengt sich die Betrachtungsweise in den darauffolgenden Kapiteln zunehmend auf Deutschland und ländliche, von Schrumpfung betroffene Räume.

II.1. DER DEUTSCHE REGIONSDISKURS

II.1.1. ABGRENZUNG DES BEGRIFFS

Bei der Bewältigung vieler Aufgaben steht die Region im Zentrum der Überlegung, gleichzeitig scheint die regionale Planungsebene für viele dieser Aufgaben nur unzureichend vorbereitet zu sein. Wie kommt es, dass die Region heute im Fokus der Betrachtung liegt und gleichzeitig das Instrumentarium der Regionalplanung weitgehend unverbindlich und informell ist?

Der Begriff *Region* ist dabei nur schwer zu definieren, da er auf eine Vielzahl räumlicher gesellschaftlicher Konstrukte angewendet wird. Ob ein Gebiet einer bestimmten *Region* zugeordnet wird, hängt häufig vom Kontext der Betrachtung ab. Nach Sinz ist eine Region ein „abgrenzbare[r], zusammenhängende[r] Teilraum mittlerer Größenordnung [...]“ der hierarchisch über der lokalen jedoch unterhalb der nationalen Ebene liegt und „[...] stets eine zweckgebundene Raumaufteilung darstellt, deren Abgrenzung je nach den einbezogenen realen Sachverhalten oder Absichten unterschiedlich ausfallen muss.“ (Sinz 2005, 919). Der Begriff ist, wie auch die Diskussion über die steigende Bedeutung der Region, mehrdimensional. Sinz unterscheidet dabei zwischen Regionen im politischen und verwaltungstechnischen Kontext. Darüber hinaus können Regionen auch in einem wirtschaftlichen, einem sozialen und einem kulturellen Kontext – zu dem auch die Begriffe Natur und Landschaft zählen – definiert werden. Neben den unterschiedlichen thematischen Bezügen können Regionen auch ihrem Zweck nach in rein analytische und statistische oder normative bzw. administrative Typen unterteilt werden (Sinz 2005, 922). Wiechmann betont in seiner Definition darüber hinaus die Bedeutung des „sozio-ökonomischen

Verflechtungsraumes“ zur Abgrenzung der Region im Gegensatz zu einer räumlichen Definition anhand klarer Grenzen (Wiechmann 2000, 182).

Neben den damit einhergehenden unterschiedlichen Zielen, können Regionsabgrenzungen zudem durch übergeordnete Stellen und Institutionen (Top-Down) initiiert oder durch lokale Akteurinnen und Akteure und (Bottom-Up) angestoßen werden. Unabhängig davon aus welchen der genannten Gründe eine Regionsabgrenzung vorgenommen wird, werden bei der Abgrenzung laut Sinz, vor allem zwei Prinzipien angewendet, das „Ähnlichkeitsprinzip“ oder das „Verflochtenheitsprinzip“ (Sinz 2005, 921).

Bei einer Abgrenzung nach dem „Ähnlichkeitsprinzip“ werden möglichst homogene Raumstrukturen, wie Landschaften oder naturräumliche Einheiten, als Region definiert. Dabei kann auch eine gemeinsame Identität der Bewohnerinnen und Bewohner berücksichtigt werden. Das „Verflochtenheitsprinzip“ verwendet zur regionalen Abgrenzung die funktionalen Beziehungen eines Raumes. Häufige werden diese Regionen auch als (funktionale) Verflechtungsbereiche bezeichnet. Hierbei spielen vor allem Pendlerströme und Einzugsbereiche von Dienstleistungen eine wichtige Rolle. In der Praxis berücksichtigt die regionale Gebietsabgrenzung häufig beide Parameter.

Wiechmann beschreibt ebenfalls zwei Prinzipien der Regionsabgrenzung fasst dabei jedoch sowohl das „Ähnlichkeitsprinzip“ sowie das „Verflochtenheitsprinzip“ zusammen und geht von einer „deskriptiven Region“ aus, die sowohl aufgrund einer homogenen Struktur wie auch einer funktionalen Verflechtung des Gebietes gebildet wird. Demgegenüber definiert er eine „normative Region“ die auf der Grundlage politischer Entscheidungen abgegrenzt wird (Wiechmann 2000, 174).

Doch auch wenn man sich einer klareren Definition des Regionsbegriffs in der fachlichen Diskussion auf diese Weise angenähert hat, so hat sich der Gebrauch bereits in den alltäglichen Diskussionen von Politik, Verwaltung und Wissenschaft längst verselbstständigt. Der Begriff *Region* wird nicht nur aufgrund seiner Unbestimmtheit in den verschiedensten Zusammenhängen verwendet, sondern auch aufgrund der im Folgenden näher beschriebenen objektiven Bedeutungszunahme.

II.1.2. BEDEUTUNGSZUWACHS DER REGION

Etwa seit Beginn der 1980er Jahren gewinnt die *Region*, sowohl im wissenschaftlichen Diskurs wie auch in der politischen und gesellschaftlichen Realität, zunehmend an Bedeutung. Kilper (2004, 111–42), Blotevogel (2000) und Benz et al. (1999, 26) führen dabei die unterschiedlichen Facetten des Regionsdiskurses an, wie etwa die wachsende Rolle der Region als wirtschaftlicher, soziokultureller, ökologischer und innovationspolitischer Handlungsraum, den Wandel im raumordnungspolitischen Instrumentarium regionaler Entwicklungspolitik und die Bedeutung der europäischen Regionalpolitik. Darüber hinaus werden außerdem der Wandel im Staats- und Steuerungsverständnis und der damit einhergehende Trend zur

Dezentralisierung und zum Rückzug des Staates aus der Erbringung allgemeiner Leistungen als Gründe für den zunehmenden Bedeutungszuwachs der Region angeführt. Ritter (1979) spricht in diesem Zusammenhang vom „Kooperativen Staat“. Später wird diese Debatte auch unter den Begriffen „Steuerungsstaat“ (Kaufmann 1991; Kaufmann 1991) und „Funktionaler Staat“ (Böhret und Konzendorf 1995) geführt. Der kooperative Staat setzt sich in dieser Diskussion aus verschiedenen Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen in Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft zusammen, deren Interessen oft in Konkurrenz zueinander und sogar den übergeordneten Interessen des Staates stehen. In diesem „set of organizations“ (Rueschemeyer und Evans 1985, 46) sind Politik und Verwaltung demnach lediglich „Mitspieler in einem Netz von Handelnden“ (Fürst 1987, 266) und haben nicht mehr den staatlichen Machtanspruch der noch einige Jahrzehnte zuvor galt.⁸

Diese unterschiedlichen Teilaspekte weisen häufig Schnittmengen auf, da sich die Ausgangspunkte der jeweiligen Diskurse meist auf den ökonomischen Strukturwandel und/oder die gesellschaftlichen Entwicklungen in westlichen (post-) modernen Gesellschaftsformen Dienstleistungsgesellschaften als Ursprung berufen. Ähnlich argumentiert auch Blotevogel wenn er seine zwei vorwiegenden Argumente für die These anführt, dass die „globale und lokal-regionale Ebene [...] in einem dialektischen Wechselverhältnis“ stehen und die Region somit eine „relative[n] Autonomie“ gegenüber der überregionalen und globalen Ebene erlangt hat (2000, 493). Amin und Thrift stellen dabei jedoch klar, dass die Bedeutung der Region für ihre Bewohnerinnen und Bewohner als Identifikationsraum durch die Globalisierung nicht gemindert wird (1995, 97). Weichhart reduziert den Bedeutungszuwachs der *Region* gar auf die ökonomischen Veränderungen nach 1970 und die Veränderungen der Lebensstile mit höherer Flexibilität und Mobilität (Weichhart 2000).

Die *Region* als ökonomischer Verflechtungsraum von Unternehmen und Forschungseinrichtungen kann, durch Nutzung regionaler Netzwerke und ggf. staatlicher Förderung im Sinne von regionalen Innovationssystemen oder Clustern, Synergieeffekte erreichen. Durch diese Bündelung der Kräfte wird davon ausgegangen, dass die Unternehmen der Region und somit die Region als Ganzes einen Vorteil im globalen Wettbewerb erzielt.⁹ Dieser Standpunkt ist jedoch nicht unumstritten. Sowohl Blotevogel (1999, 47) als auch Danielzyk (1999, 577) geben zu bedenken, dass sich keine empirischen Beweise finden lassen mit denen der Erfolg räumlicher Cluster, trotz der damit erzielten Synergieeffekte, belegt werden kann. Meist sind es gewachsene Strukturen die den positiven Ausschlag zum Erfolg der regionalen Entwicklung geben. Dies zeigt jedoch nur, dass erfolgreiche regionale Wirtschaftsverflechtungen nicht ohne einen geeigneten Nährboden entwickelt werden können.

⁸ Zeitgleich wird eine ähnliche Diskussion zur Rolle des Staates unter Politikwissenschaftlern auch im angloamerikanischen Sprachraum und weiteren europäischen Ländern geführt vgl. (Linder et al. 1979; Evans, Rueschemeyer und Skocpol 1985; Rhodes 1996; Kersbergen und Waarden 2004).

⁹ Siehe hierzu auch Asheim und Gertler 2005, 300 sowie Cooke 2004, 6

Darüber hinaus gewinnt die *Region* auch als Lebensraum für die Bevölkerung weiter an Bedeutung. Teilweise bedingt durch die Veränderungen des Wirtschaftssystems und der daraus resultierenden Anforderungen an Flexibilität und Mobilität auf dem Arbeitsmarkt, weitet sich zum einen der Aktionsradius der Bevölkerung weiter aus und die Mobilität insgesamt nimmt zu (Weichhart 2009, 550). Auch die Pluralisierung und Individualisierung der Lebensstile trägt zu dieser Mobilitätssteigerung bei. Wobei man auch davon ausgehen kann, dass die größere individuelle Gestaltung der Lebensweise erst durch die Potenziale der gesteigerten Mobilität ermöglicht wurde (Werlen 2000, 615). Darüber hinaus scheint es, dass familiäre und soziale Bindungen an Bedeutung verlieren und teilweise durch lose, in jüngerer Zeit verstärkt digitale, soziale Netzwerke ersetzt werden. Genau wie im Fall der gesteigerten Mobilität erhöhen diese „neuen“ Kommunikationsnetzwerke den Interaktionsradius und ermöglichen es so die familiären und freundschaftlichen Bindungen über größere Distanzen aufrecht zu erhalten.¹⁰

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Diskussion und das Bedürfnis nach einer eher funktional abgegrenzten Handlungsebene zwischen den Kommunen und der nationalstaatlichen bzw. föderalstaatlichen Ebene, wohl aller Kritik zum Trotz, als notwendig erachtet wird um die bestehenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen zu meistern.

II.1.3. REGIONALE KOOPERATION UND REGIONALISIERUNG

Ein weiterer Grund für die zunehmende Bedeutung der regionalen Ebene liegt in den europäischen Bestrebungen nach einer stärkeren Gemeinschaft und der gleichzeitigen Erhaltung der regionalen Vielfalt und Eigenheit seit Beginn der 1990er. Spätestens seit dem Vertrag von Maastricht und den darin vereinbarten Zielen zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit (gemeinsamer Binnenmarkt und Währungsunion) leistet die europäische Regional- und Strukturpolitik einen bedeutenden Beitrag zur regionalen Entwicklung (Eser 2005, 259). Der ebenfalls im Vertrag von Maastricht vereinbarte Ausschuss der Regionen (1994 gegründet) unterstreicht diesen Ansatz und verankert das Subsidiaritätsprinzip auch in der europäischen Regionalpolitik.

Vor allem in den wirtschaftlich schwächeren Mitgliedsstaaten, aber auch für vom Strukturwandel betroffene oder periphere Regionen, sind die Fonds der Europäischen Union eine wichtige Quelle von Fördermitteln zur Verbesserung der internationalen, aber auch nationalen Wettbewerbsfähigkeit. Seit Mitte der 1990er sind daher Maßnahmen der Struktur- und Regionalförderung auf europäischer und nationaler Ebene zunehmend an die Entwicklung überörtlich abgestimmter integrierter Konzepte gebunden (Knieling und Weick 2005, 929).

Auch in der deutschen Raumplanung kommt dem Konzept der *Region* seit Beginn der 1980er eine ständig steigende Bedeutung zu. In dieser Zeit wurden Teilraumgutachten und Regionale

¹⁰ Siehe hierzu auch ARL 1999.

Entwicklungskonzepte in einzelnen Bundesländern, zum Teil auf Bestreben der EU aber auch schon vorher, als Teil der Landesplanung und als Grundlage zur regionalen Strukturförderung eingeführt. Ein Grund hierfür ist die Notwendigkeit raumplanerische und wirtschaftsstrukturelle Probleme durch lokal bzw. regional spezifische Lösungsansätze zu bewältigen um den regionalen Unterschieden in diesem Bereich gerecht zu werden. Darüber hinaus lässt sich eine Vielzahl von Problemen besser im Rahmen von interkommunalen Kooperationen lösen, wofür wiederum eine überörtlich abgestimmte Strategie von Nutzen ist (Blotevogel 2000, 492). Bei der Einrichtung dieser Kooperationsräume versucht man sich auch an administrativen Grenzen zu orientieren, um eine möglichst große Übereinstimmung von Handlungsraum und Verantwortungsbereich zu erreichen. Gleichzeitig ist jedoch die Berücksichtigung des (funktionalen) Verflechtungsbereichs für die Kooperation von entscheidender Bedeutung um den Nutzen der Kooperation für alle zu gewährleisten. Daher versucht man im Zuge von Gebiets- oder Verwaltungsreformen die (funktionalen) Verflechtungsräume und die administrativen Gebietsgrenzen möglichst in Einklang zu bringen um die Kooperation durch eine Fokussierung auf die relevanten Themen und Akteure zu erreichen (Sinz 2005, 922).

Die Tatsache, dass sowohl wirtschaftliche und, zum Teil als Reaktion darauf, auch soziale Netzwerke sich in den überörtlichen Raum ausgedehnt haben, führt zu der Annahme, dass aktuelle und zukünftige Herausforderungen auch nur unter Berücksichtigung dieser regionalen Netzwerke gelöst werden können. Da die ökonomischen, ökologischen und gesellschaftlichen Verflechtungen in einem Gebiet administrative Grenzen regelmäßig überschreiten und einzelne Konflikte, wie die Stadt-Umland-Problematik, dadurch erst entstehen, werden der Region als vereinende Einheit diesbezüglich Vorteile gegenüber den etablierten, administrativ abgegrenzten Räumen bei der Lösung dieser Probleme zugeschrieben (Diller, Löb und Nischwitz 2009, 3; Wiechmann 2000, 177).

Um die regionalen Verflechtungsräume mit den offiziellen Handlungsebenen in Einklang zu bringen werden etwa seit Beginn der 1990er Jahre verstärkt Methoden zur *Regionalisierung* angewendet, um bestimmte Aufgaben im allgemeinen Interesse besser erfüllen zu können. Hierzu zählt bspw. der öffentliche Nahverkehr oder die Abfallentsorgung als klassische Kooperationsfelder aber auch regionale Entwicklungskonzepte und eine Vielzahl loser Netzwerke. Für eine erfolgreiche *Regionalisierung* spielen jedoch die regionale Identität und der Kooperationswille eine entscheidende Bedeutung.¹¹

Um einen solchen Prozess der *Regionalisierung* zu gestalten gibt es unterschiedliche Verfahrensansätze und, unabhängig davon, verschiedene Zielvorstellungen wie sich die Regionalisierung räumlich manifestieren soll. Fürst (1999, 351) unterscheidet bezüglich der Verfahrensansätze zwischen verschiedenen Strategien der Regionalisierung.

Als „Regionalisierung von oben“ beschreibt er einen Vorgang der Dezentralisierung bei dem der Staat bestimmte Aufgaben an hierarchisch niedrigere Ebenen delegiert und so deren

¹¹ Siehe hierzu auch A. Paasi 1986 und P. Weichhart 2000.

Mitwirkung bei der Problemlösung forciert. Ein wichtiger Aspekt dabei ist, dass trotz der in der Regel starken Institutionalisierung die letztendliche Entscheidungskompetenz weiterhin auf der entsprechend höheren Ebene verbleiben kann und sich somit nur die organisatorische und/oder finanzielle Lastenverteilung ändert. Dies ist insbesondere in wirtschaftlich schwierigen Zeiten eine geeignete Methode zur Entlastung der nationalen Ebene, wobei diese Rechnung gesamtgesellschaftlich wohl kaum Vorteile bietet. Zusätzlich führen Benz et al. (1999, 138) einen weiteren Grund für die Bestrebungen zur Dezentralisierung von Seiten des Staates an. Um die Akzeptanz und Legitimation politischer Entscheidungen zu erhöhen werden die Interessen der regionalen bzw. lokalen Akteure im Rahmen der Regionalisierung einbezogen. Allerdings wird weiterhin ausgeführt, dass diese Einbeziehung der regionalen Ebene auch im Sinne einer rein symbolischen Akzeptanzsicherung instrumentalisiert werden kann.

Darüber hinaus können sich Regionen auch aus der gewachsenen Identität heraus organisatorisch und institutionell festigen. Die „Regionalisierung von unten“ beschreibt demnach Kooperationsinitiativen welche durch die regionalen Akteure selbst angestoßen werden um Probleme und Herausforderungen zu bearbeiten, die im Alleingang nicht zu bewältigen sind. Der aus dieser interkommunalen Kooperation entstehende Verlust von Autonomie wird jedoch nur bei einem entsprechenden Problemdruck oder, bei im Gegenteil, konfliktfreien Themen im Sinne einer Win-Win Situation akzeptiert. Darüber hinaus sind diese „bottom-up“ Kooperationen, zumindest zu Beginn, auf konkrete Projekte mit klaren aber häufig weichen Strukturen beschränkt. Erst im Laufe der Zeit entwickeln sich ggf. intensivere Kooperationsbeziehungen die dann wiederum bis hin zu einer institutionalisierten Kooperation führen können. Nach Benz et al. (1999, 139) haben die regionalen Akteure darüber hinaus noch weitere Beweggründe für eine Regionalisierung bestimmter Aufgaben. Um die begrenzte Leistungsfähigkeit kleinerer Kommunen bzw. lokaler Akteure zu kompensieren werden Kooperationen angestrebt um die Kompetenzen zumindest teilweise zu sichern und auf der regionalen Ebene zu erhalten. Zudem können sich die lokalen bzw. regionalen Akteure durch Bestrebungen zur Regionalisierung Macht und Einfluss sichern da sie über die regionale Ebene eine größere Reichweite und mehr Gewicht im politisch-administrativen System erhalten.

In Bezug auf die räumlichen Zielvorstellungen unterscheidet Wiechmann (2000) drei Szenarien zur Regionalisierung.

Der zunächst logisch erscheinende Weg, die administrativen Grenzen an die räumliche Ausdehnung des handlungsbezogenen Verflechtungsraumes anzupassen wurde in der Vergangenheit häufig praktiziert. Kommunale Gebietsreformen und Eingemeindungen gehören im deutschsprachigen Raum, insbesondere in Deutschland und Österreich, seit längerem zum Repertoire der Raumplanung. Jedoch kann bezweifelt werden, dass diese Zusammenlegungen immer mit dem Ziel erfolgte die administrativen Einheiten mit den in der Realität vorgefundenen Verflechtungsräumen in Einklang zu bringen. Wesentlich häufiger, vor allem bei den Eingemeindungen vor 1980, dürften finanzielle oder demographische Gründe

den Ausschlag für die Gebietsreform gegeben haben. Zudem weist Wiechmann (2000, 177) auf einige schwerwiegende Probleme bei dieser Vorgehensweise hin. So gibt es bei kommunalen Gebietsreformen wie Eingemeindungen und Gemeindefusionen immer wieder erheblichen Widerstand aus den betroffenen bzw. den „unterlegenen“ Gemeinden. Darüber hinaus lassen sich, wie bereits erwähnt, die unterschiedlichen Verflechtungsräume kaum durch eine wie auch immer gezogene Grenze vollständig abbilden bzw. müssten diese immer wieder entsprechend angepasst werden.

Eine alternative zur Eingemeindung und Gemeindefusion stellt die interkommunale Kooperation dar. In den zumeist freiwilligen Kooperationen zwischen zwei oder mehr Gemeinden oder Städten verfolgt man die gemeinsame Wahrnehmung einzelner Aufgaben wie etwa im Bereich der Ver- und Entsorgung oder auch bei der Unterhaltung sozialer Infrastruktureinrichtungen. Vereinzelt gibt es sogar interkommunale Gewerbe- oder Wohnbaugebiete welche auf einem gemeinsamen Entwicklungskonzept aufbauen. Aus kommunaler Sicht liegt der entscheidende Vorteil einer solchen Kooperation in der Lastenverteilung, wobei die Verantwortlichkeit weiterhin voll und ganz auf der lokalen Ebene verbleibt. Das Argument, dass interkommunale Kooperationen bereits häufig ihre Leistungsfähigkeit bewiesen haben, muss allerdings insofern eingeschränkt werden, dass die Zusammenarbeit in der Regel in konfliktfreien Themenfeldern erfolgt. Ganz im Sinne der von Fürst beschriebenen „Regionalisierung von unten“ geht es hier meist nur darum die Effizienz des finanziellen und organisatorischen Mitteleinsatzes zu steigern. Bereits sogenannte Kooperationsgebote wie sie beispielsweise im vierten Landesentwicklungsprogramm (LEP IV) von Rheinland-Pfalz ausgesprochen wurden stoßen vielerorts auf heftige Gegenwehr unter Berufung auf das recht zur Kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 GG. Wiechmann (2000, 178) weist darüber hinaus darauf hin, dass diese Form der freiwilligen Zusammenarbeit zur Erreichung gemeinsamer Interessen bei den zukünftig anstehenden Verteilungskämpfen um Bevölkerung, Einfluss und (ökonomischer) Autonomie an ihre Grenzen stoßen wird. Ein weiterer Nachteil der interkommunalen Kooperation ist die häufige Fokussierung auf einzelne Sachthemen ohne eine interdisziplinäre und integrierte Strategie als Entwicklungsgrundlage.

Auch die immer wieder diskutierte Schaffung einer regionalen Ebene mit administrativen Kompetenzen bzw. die Gründung einer regionalen Gebietskörperschaft berührt die kommunale Selbstverwaltung, wobei es mittlerweile einige Beispiele für deren Erfolg gibt wie etwa die Region Stuttgart als viel beschriebenes Beispiel.

II.2. REGIONAL GOVERNANCE UND MULTILEVEL GOVERNANCE

II.2.1. BEGRIFFSBESTIMMUNG UND MERKMALE VON GOVERNANCE

Im Zusammenhang mit der fortschreitenden Regionalisierung auf unterschiedlichen Wegen gewinnt auch der Themenkomplex der *governance* als Element der politisch-administrativen Steuerung auf regionaler Ebene zunehmend an Bedeutung. Der Begriff wurde in den 80er

Jahren zunächst in England diskutiert von wo aus sich die Debatte dann einige Jahre später, im Zusammenhang mit dem zu dieser Zeit verbreiteten Regionsdiskurs und den erforderlichen Steuerungsansätzen, auch in Deutschland ausbreitete (Fürst 2007, 353). Trotz der anhaltenden Diskussion hat gibt es verschiedene Interpretationen und Definitionen für den *governance*-Begriff.¹² Weiterhin erschwerend kommt hinzu, dass mit *governance* zumeist keine vollkommen neuen Konzepte oder Prozesse beschrieben werden, sondern hiermit eine veränderte Wahrnehmung bzw. Interpretation der Realität zum Ausdruck gebracht wird (Benz und Dose 2010, 15).

Kooiman (1999, 70) regt im Rahmen dieser Diskussion an, die Definition des *governance*-Begriffs zum besseren Verständnis in einen konkreten gesellschaftlichen Bezug zu setzen. Beispielhaft nennt er an dieser Stelle die Organisationsebene, flächenhafte Steuerungserfordernisse, die Ebene der Nationalstaaten sowie die internationale Politikebene, wo jeweils unterschiedliche *governance*-Ansätze z.B. „international relations“ oder „good governance“ entwickelt wurden. Dem schließt sich auch Fürst an, wenn er dem Kontext eine wesentliche Rolle bei der Ausgestaltung von *governance* Prozessen zuschreibt (2006, 46) und auch Benz und Dose (2010, 17) beschreiben den *governance* Begriff in unterschiedlichen ökonomischen und gesellschaftlichen Zusammenhängen.

Weiterhin differenziert Fürst die in der Literatur diskutierten Ansätze wie folgt (2006, 42) und verweist dabei auf Kersbergen und Waarden (2004), Kooiman (1999) und Benz und Fürst (2003b):

- Governance als normatives oder analytisch-empirisches Konzept (siehe auch Benz und Fürst 2003a, 12; Diller, Löb und Nischwitz 2009, 5).
- Governance als abstrakte Mechanismen bzw. Ordnungsmodelle oder konkrete Handlungsmuster (Regime) (siehe auch Lange und Schimank 2004, 23–24; Benz und Dose 2010, 25).
- Änderung im System gesellschaftlicher Steuerung (Mayntz 2010, 38).

Governance als normatives Konzept wird auch häufig als „good governance“ bezeichnet und beschreibt einen Anforderungskatalog an die Effizienz und Legitimität oder Volksnähe, politischer, administrativer oder ökonomischer Systeme (Kersbergen und Waarden 2004, 145). Für den besonderen Fall der regional *governance* geht es bei good (regional) *governance* also um die konkreten Steuerungsinstrumente und die zugrundeliegende Regelungsdichte während im analytischen Begriffsverständnis durch regional *governance* der Rahmen für die Analyse und Bewertung regionaler Steuerungsverfahren gesetzt wird (Benz 2001, 56).

Bei der Betrachtung von *governance* als analytisch-empirischem Konzept hingegen ist man an neuen Erkenntnissen zu kollektiven Lernprozessen und Steuerungsmechanismen interessiert (Fürst 2006, 42). Benz und Dose (2010, 24) identifizieren hierzu, basierend auf Mayntz und Scharpf (1995, 60–62) sowie Lange und Schimank (2004, 18–25) drei Analyseebenen. Auf der

¹² Einen Überblick bieten Kersbergen und Waarden 2004, Kooiman 1999 sowie Benz und Fürst 2003b.

untersten Ebene kann zwischen drei governance-Mechanismen unterschieden werden: die wechselseitige Beobachtung, die wechselseitige Beeinflussung sowie die wechselseitige Verhandlung. Diese Mechanismen beziehen sich dabei auf den direkten Kontakt der beteiligten Akteure untereinander. Auf der nächsthöheren Ebene können die Akteure unterschiedlichen Ordnungsmodellen wie Hierarchie, Markt und Netzwerk zugeordnet werden, die das Verhalten grundsätzlich beeinflussen. Die höchste Ebene umfasst die sogenannten „governance Regime“, womit tatsächlich angewendete governance Konzepte bezeichnet werden, welche aus einer Kombination der zuvor genannten Mechanismen und Ordnungsmodelle bestehen.

Unter Mechanismen und Ordnungsmodellen der governance versteht man allgemein generalisierbare Ansätze zum Verhalten von Akteuren innerhalb einer Gruppe sowie zur Entwicklung und Wirkung von Regelsystemen. Die größten Auswirkungen haben dabei die beiden Mechanismen des Marktes (Austausch) sowie der Hierarchie (Staat). Darüber hinaus werden weitere Mechanismen der Kooperation und Solidarität genannt wie z.B. Netzwerke und Verbände. Diese Ordnungsmodelle der „wechselseitigen Anpassung“ (Fürst 2006, 45) sind jedoch umstritten.

Diese „governance-Regime“ (Fürst 2006, 46) entstehen also durch das Zusammenwirken der einzelnen zuvor aufgeführten Mechanismen, also Markt, Staat und Netzwerken (Lange und Schimank 2004, 23), wobei diese sich gegenseitig verstärken, neutralisieren oder einander entgegenwirken können.

Als governance bezeichnet man auch die neue Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gesellschaft bzw. die Änderungen im System der gesellschaftlichen Steuerung, welche sich in den letzten Jahrzehnten herausgebildet hat. Die ehemals klare Trennung zwischen hierarchisch klarem, staatlichem Handeln hat sich zugunsten einer kooperativen Steuerungsform gewandelt. Private oder zivilgesellschaftliche Akteure werden nun stärker in die Entscheidungsfindung, aber vor allem in die Umsetzung von im Konsens¹³ ausgehandelten Beschlüssen einbezogen. Die Vorstellung und Definition von governance im Sinne dieses Ansatzes in der Steuerungstheorie (Mayntz 2009a) bzw. das Verständnis von governance als „neuartiges Konzept des Regierens“ (Jann und Wegrich 2010, 175), dient im weiteren Verlauf der Arbeit als Grundlage für das Begriffsverständnis von governance in all seinen Ausprägungen.

Abgeleitet aus der Diskussion um die Möglichkeit des Staates zur politischen Steuerung, hat sich in Deutschland für *governance* ein recht weit gefasstes Begriffsverständnis etabliert: Es geht um Steuerungsstrukturen von Gebietskörperschaften, die auf der Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren beruhen, aber auch hierarchische Regulierung und Politikwettbewerb zulassen“ bzw. die „horizontale Koordination zwischen einem variablen Kreis von Akteuren“ (Benz 2001, 55). Auch Renate Mayntz definiert einige Jahre später in ähnlicher Art und Weise Governance als „Oberbegriff [sic!] aller Formen sozialer

¹³ Zum Unterschied zwischen Konsens und Kompromiss auch Kilmann (2012).

Handlungskoordination, als Gegenbegriff zu hierarchischer Steuerung und zur Bezeichnung der Gesamtheit aller in einem Gemeinwesen bestehenden und miteinander verschränkten Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte (...).“ (Mayntz 2010, 38). Als gemeinsamen „Begriffskern“ identifizieren Benz und Dose (2010, 25) folgende Eigenschaften:

- Mit governance bezeichnet man die Steuerung oder Koordination von Prozessen mit dem Ziel die wechselseitigen Beziehungen zwischen den beteiligten Akteuren zu managen. Dabei handelt es sich in der Regel um korporative Akteure, also Zusammenschlüsse von einzelnen Personen.
- Diese Steuerung und Koordination beruht auf institutionalisierten Regelsystemen, wie Vertragsregeln, Kompetenzregeln, Kontrollbefugnissen, Mehrheits- und Verhandlungsregeln (governance-Mechanismen). Auf diese Art kann das Handeln einzelner Akteure oder Akteursgruppen beeinflusst werden.
- Governance umfasst auch Interaktionsmuster oder Ordnungsmodelle die sich durch die jeweiligen institutionellen Rahmenbedingungen ergeben. Hierzu zählen Netzwerke, Koalitionen, Tauschbeziehungen oder die wechselseitige Anpassung im Wettbewerb.
- Sowohl die governance-Mechanismen wie auch die Interaktionsmuster und Ordnungsmodelle überschreiten dabei organisatorische Grenzen insbesondere die zwischen Staat und Gesellschaft.

II.2.2. REGIONAL GOVERNANCE

Auch räumlich existieren verschiedene Ansätze um governance zu definieren. Man unterscheidet zum einen den funktionalen Ansatz, der räumlich weniger stark abgegrenzt ist und sich eher über ein gemeinsames Problembewusstsein der beteiligten Akteure definiert. Zum anderen existieren Governancestrukturen, die sich eher an territorialen Abgrenzungen definieren lassen und häufig auch ein breiteres Themenspektrum abdecken (Fürst 2003, 442). Sowohl der funktionale als auch der territoriale Ansatz werden im Rahmen von regional governance als Form der regionalen Selbststeuerung genutzt, um Akteure auf freiwilliger Basis zur Zusammenarbeit zu bewegen.

Ein weiteres Merkmal von regional governance ist das die teilnehmenden Akteure i.d.R. aus unterschiedlichen Gesellschaftsbereichen stammen und daher auch unterschiedlichen Handlungslogiken unterliegen. Fürst (2010, 50) benennt hier drei Gruppen von Akteuren: Vertreter:innen der Kommunalpolitik, Unternehmen und zivilgesellschaftliche Zusammenschlüsse in Form von Vereinen und Verbänden. Akteure aus Gemeinden oder auch Landkreisen orientieren sich an administrativen Grenzen bzw. sind an diese gebunden. Darüber hinaus sind sie den Wählerinnen und Wählern verpflichtet und müssen sich nach kommunalen Entscheidungsstrukturen richten. Demgegenüber sind Unternehmen lediglich sich selbst bzw. den Eigentümerinnen und Eigentümern und bis zu einem gewissen Grad den Mitarbeiter:innen verpflichtet. Der Bezug zur Gemeinde oder Region liegt lediglich darin, dass optimale Bedingungen für die Produktion bzw. Wertschöpfung erreicht werden sollen und

man bereit ist hierzu einen Teil beizutragen. Vereine oder Verbände hingegen sind abhängig von der Unterstützung ihrer Mitglieder und darüber hinaus lediglich den eigenen, häufig ideellen Zielen, verpflichtet. Dabei sind sie in der Regel ebenfalls unabhängig von räumlichen Grenzen, zumindest müssen diese nicht mit administrativen Grenzen übereinstimmen. Die Probleme die sich hieraus im Rahmen des Prozesses ergeben werden im weiteren Verlauf der Ausführungen diskutiert.

In Bezug auf die deutsche raumwissenschaftliche Diskussion zu regional governance und den Methoden der regionalpolitischen Steuerungsmöglichkeiten beschreibt Fürst wiederum einige Jahre später einen Konsens, nämlich „... von Regional Governance dann zu sprechen, wenn man sich auf netzwerkartige regionale Formen der Selbststeuerung unter Einbezug von Akteuren aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und/oder Zivilgesellschaft bezieht und sich der Prozess darauf richtet, die regionale Entwicklung voranzutreiben.“ (Fürst 2006, 42–43). Auch diese Definition lässt einen weiten Spielraum für Interpretationen was dazu führt, dass eine Abgrenzung von regional governance gegenüber anderen regionalen Kooperationsformen und regionalen Netzwerken schwierig ist. Das erkennt Fürst selbst indem er eine „Theorie der Governance“ aufgrund der vielfältigen Erscheinungsformen und Rahmenbedingungen zum damaligen Zeitpunkt, aber auch für die Zukunft, ausschließt (2006, 46). Aus dem gleichen Grund beschränkt sich Pütz (2006, 43) daher auf eine Beschreibung der Merkmale von regional governance, in Anlehnung an den von Mayntz und Scharpf beschriebenen „akteurszentrierten Institutionalismus“ (Mayntz und Scharpf 1995, 43–47). Demnach umfasst und integriert regional governance regionalspezifisch und netzwerkartig

- Akteurskonstellationen aus staatlichen Akteuren (Politik und Verwaltung) und nichtstaatlichen Akteuren (Wirtschaft, Zivilgesellschaft),
- verschiedene Steuerungsformen wie Wettbewerb, Kooperation und Hierarchie, sowie
- verschiedene Regionen (politische, funktionale, symbolische) und räumliche Maßstabsebenen (lokal, regional, national).

Die Ungenauigkeit in dieser Begriffsbestimmung verdeutlicht auch das Ergebnis einer Umfrage demzufolge regional governance die gesamte Bandbreite regionaler Kooperationsstrukturen, also auch regionale Gebietskörperschaften oder Planungsverbände einschließt, sofern ein gesellschaftlich-politischer Austausch stattfindet (Pütz 2004, 199). Diese unterschiedlichen Auffassungen sind damit begründet, dass in Bezug auf den Institutionalisierungsgrad von regional governance Uneinigkeit herrscht. Während Fürst und Mayntz in ihren Definitionen den Fokus auf Netzwerkstrukturen als Koordinierungsmechanismus legen, betonen andere darüber hinaus die Rolle des Marktes und der Hierarchie (Döhler 2007, 53; Janning und Toens 2008, 9). Diller, Löb und Nischwitz (2009, 5) betonen jedoch, dass dieser „erweiterte *Regional Governance*-Begriff“, der alle Möglichkeiten der Koordination miteinbezieht, zu unscharf ist und daher eine Fokussierung auf die flexiblen Kooperationsformen zielführender ist. Zugleich räumen sie jedoch ein, dass diese weichen Kooperationsformen ohne eine Anbindung an

stärker institutionalisierte Strukturen kaum eine tatsächliche Wirkung in der Region entfalten können. Unter Bezugnahme auf Zürn (1998, 169) und Kooiman (2003, 77) wird hierzu weiter angemerkt, dass regional governance als eine „Mixed-Mode-Governance“ zu verstehen ist und verschiedene Steuerungsmechanismen zusammenwirken (Diller, Löb und Nischwitz 2009, 6), ähnlich wie es im Zusammenspiel von Markt, Hierarchie und Netzwerk der Fall ist. Dabei wird unterschieden zwischen:

- „Governance with Government“ bzw. „Co-Governance“ im Sinne horizontaler Kooperation,
- „Governance by Government“ bzw. „Hierarchical Governance“ im Sinne von Top-Down-Vorgaben, und
- „Governance without Government“ bzw. Self-Governance“ im Sinne regionaler Selbststeuerung

Anhand dieser Typisierung wird deutlich, dass in Bezug auf das Verständnis von governance Prozessen vor allem die dialektischen Beziehung zwischen „governance“ und „government“ von Bedeutung ist. Während der nicht sehr geläufige Begriff des regional government sich in der Diskussion auf stärker institutionalisierte Steuerungsformen wie die zuvor erwähnten regionalen Gebietskörperschaften oder auf Regionalkreise bezieht steht regional governance, nach der gängigen Auffassung, für eher weichere Formen der Kooperation wie Netzwerke und Arbeitskreise die lediglich bis zu einem gewissen Grad institutionalisiert sind (Diller, Löb und Nischwitz 2009, 4).

Die Notwendigkeit für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Institutionalisierung und informellen Netzwerken sehen auch Fürst (2003, 445), der einen „organisatorischen Kern“ als notwendig erachtet, und Seimetz, der einen gewissen Grad der Institutionalisierung als grundlegende Voraussetzung für eine hohe Qualität der regionalpolitischen Steuerung ansieht (2009, 6). Ohne diesen institutionellen Rahmen ist der Kooperationswillen der Akteure der entscheidende Faktor. Dieser Kooperationswille kann jedoch bei Benachteiligung oder diffusem Kooperationsnutzen verschwinden. Zudem müssten ein gemeinsames Problembewusstsein unter den Akteuren sowie eine von allen Akteuren akzeptierte Arbeitsteilung vorhanden sein (Seimetz 2009, 6).

Trotz der Notwendigkeit einer Institutionalisierung sieht Fürst auch die Bedeutung der Akteure, wenn er regional governance im Grunde als ein Netzwerk mit schwacher Institutionalisierung, also starkem Akteursbezug beschreibt. Diese „gleichrangigen und autonomen Akteure“ sind innerhalb des Netzwerks in gewissem Maße voneinander abhängig und beeinflussen sich gegenseitig in Bezug auf die Einstellung und Denkmuster zu bestimmten Themenbereichen. Die Steuerung erfolgt also in nicht-hierarchischen Strukturen (Fürst 2006, 43). Dennoch schließen sich die Forderung nach einer Institutionalisierung und die Bedeutung der einzelnen Akteure im regional governance Prozess nicht aus, da die entsprechenden Netzwerke regelmäßig in einen institutionellen Rahmen mit mehr oder weniger hierarchischen Strukturen eingebunden sind. Fürst (2010, 57) stellt hierzu weiterhin klar, dass

trotz dieser Einbindung von regional governance in hierarchische Strukturen keine hierarchische Steuerung des Prozesses vorliegen muss. „Hierarchische Kontext-Steuerung ist etwas Anderes als hierarchische Steuerung.“ (Fürst 2010, 57). Letztere führt zu wesentlich stärkeren Eingriffen in den gesamten Prozess und hat einen starken Einfluss auf das Ergebnis des Prozesses.

In Bezug auf die im weiteren Verlauf der Ausarbeitung näher betrachteten ländlichen Räume ist hierzu anzumerken, dass die Entwicklung von regional governance Strukturen außerhalb von Verdichtungsräumen in der Literatur als problematisch betrachtet wird (Hilpert und Knieling 2008; Mose und Nischwitz 2009; Giessen 2010; Fürst 2010). Fürst (2010, 63) begründet dies unter anderem mit der, im Vergleich zu Verdichtungsräumen, geringeren Rolle der Regionalplanung, die er als wesentlich zur Bildung eines organisatorischen Kerns betrachtet. Weiterhin identifiziert er in ländlichen Räumen vorwiegend top-down initiierte Förderprogramme und unterstellt hier eine starke Ausprägung der hierarchischen Komponente. Dabei lässt er jedoch außer Acht, dass vor allem europäische Förderungen im Rahmen von multilevel governance Prozessen stark durch regionale Akteure beeinflusst werden. Wahr ist aber auch, dass vor allem auf Bundes- und Landesebene die starke Fokussierung auf einzelne Sektoren wie der Agrarwirtschaft in der Programmformulierung die Entwicklung von governance Strukturen erschweren (Hilpert und Knieling 2008, 159; Mose und Nischwitz 2009, 12; Giessen 2010, 11). Einen weiteren Nachteil könnte die Dominanz kleiner und mittelgroßer Unternehmen in ländlichen Räumen darstellen. Aufgrund der, relativ gesehen, geringeren Anzahl von Mitarbeitern könnte die Bereitschaft hier Personal zur Beteiligung an regionalen governance Prozessen freizustellen geringer ausfallen (Hellmer und Krumbein 1999, 228). Hingegen zeigen neuere Untersuchungen von Bolte (2015, 144) das insbesondere die Geschäftsleitung und Inhaber:innen mittelständischer Unternehmen durchaus eine tragende Rolle in der Regionalentwicklung einnehmen. Die Etablierung von regionalen governance Prozessen mag in ländlichen Räumen tatsächlich schwieriger sein, dies könnte aber auch an den geringeren Erfahrungswerten mit dieser Form von „rural governance“ (Derichs 2007, 64) zusammenhängen. Dass die strukturellen Rahmenbedingungen in ländlichen Räumen dem Konzept der regional governance nicht entgegenstehen, zeigt sich unter anderem an den Vielfältigen Beispielen aus Schweden, wo im Rahmen des Netzwerks „Hela Sverige ska leva“ (Ganz Schweden soll leben) seit Jahren regionale Entwicklungsprozesse im Sinne einer regional governance umgesetzt werden (Hela Sverige ska leva 2015).

II.2.3. MULTILEVEL GOVERNANCE

Der Begriff der *multilevel-governance* beschreibt nach Benz (2010, 112) und Knodt und Große Hüttmann (2012, 191) im Wesentlichen die bereits in den 1960er und 70er Jahren diskutierten Ansätze, das politische Konstrukt der Europäischen Union und die zunehmende Politikverflechtung in Deutschland als kooperativem Bundesstaat zu erklären. Der Begriff selbst geht zurück auf die Arbeiten von Marks (1993) der sich im Rahmen der Regional- und

Strukturpolitik mit den Entscheidungsmustern der Europäischen Union beschäftigte. „(...) we are seeing the emergence of *multilevel governance*, a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers - supranational, national, regional, and local - as the result of a broad process of institutional creation and decision reallocation that has pulled some previously centralized functions of the state up to the supranational level and some down to the local/regional level.“ (Marks 1993, 392, Hervorhebung im Original). Dieser Ursprung erklärt auch warum das Konzept der multilevel governance, im Gegensatz zur „allgemeinen“ governance, von Anfang an einen starken räumlichen Bezug aufweist. Zur allgemeinen Anwendung des Konzepts wird in der Literatur teilweise der Ansatz verfolgt den räumlich geprägten Begriff der „Ebene“ durch den unbestimmteren und damit offeneren Ausdruck „Arena“ zu ersetzen¹⁴. Als Arenen werden dabei, ähnlich wie in governance Regimen, Akteursnetzwerke und Regelsysteme definiert (Benz 2010, 112). Es finden also im Falle von multilevel governance, governance- oder governance-ähnliche Prozesse sowohl innerhalb der einzelnen Ebenen oder Arenen (intragovernmental), als auch zwischen diesen Ebenen und Arenen (intergovernmental), statt.

Ähnlich wie auch in der governance-Diskussion wird der Begriff bzw. das Konzept in unterschiedlichen Forschungsfeldern verwendet. Zu nennen wären hier die Föderalismusforschung, die Verwaltungsforschung, die Implementationsforschung sowie die Forschungen zur internationalen Politik und die bereits erwähnte Europaforschung. Diese Vielzahl an unterschiedlichen Diskussionssträngen mit jeweils eigene Rahmenbedingungen und grundsätzliche Annahmen, macht eine klare begriffliche und konzeptionelle Definition schwierig bis unmöglich (Benz 2010, 131). Doch nicht nur die Sichtweise unterschiedlicher Disziplinen erschwert die Definition, auch das Konzept an sich ist aufgrund der Vielzahl an möglichen Einflussfaktoren nur schwer von anderen Ansätzen abzugrenzen. Die Übergänge zu anderen theoretischen Konzepten erscheinen hier fließend.

Simona Piattoni (2010, 26) identifiziert in ihrer Arbeit mehrere Dimensionen des Begriffs und beschreibt ein weites Feld von theoretischen Ansätzen im Rahmen oder am Rande des multilevel governance Diskurses.

Den Ursprung des dreidimensionalen Raumes in dem sich multilevel governance bewegt bildet der Nationalstaat mit seiner alleinigen Souveränität in Bezug auf interne und externe Ansprüche bzw. Entscheidungen. Davon ausgehend gibt es Bestrebungen der zunehmenden Dezentralisierungstendenzen innerhalb des Staates, eine steigende Internationalisierung von vormals rein innerpolitischen Entscheidungen und die zunehmende Verlagerung von Entscheidungskompetenzen weg von staatlichen Institutionen hin zu Akteuren und Institutionen der Zivilgesellschaft. Die Theorie des multilevel governance Ansatzes schließt zudem weitere theoretische Konzepte wie regionalism, intergovernmentalism bzw. international relations und functionalism mit ein (Piattoni 2010, 28) bzw. hat Berührungs- und Schnittpunkte mit diesen Diskursen.

¹⁴ Z.B. Hooghe 2002, Piattoni 2010

Den Versuch einer Definition von multilevel governance unternimmt Benz (2010, 121) indem er die allgemeinen Merkmale eines solchen Prozesses beschreibt. Demnach zeichnet sich multilevel governance aus durch:

- Wechselseitige Abhängigkeiten (Interdependenzen) zwischen verschiedenen räumlichen Ebenen, die aus externen Effekten und Verteilungskonflikten entstehen können. Unter externen Effekten werden hier Entscheidungen höherer oder gleichgestellter Ebenen verstanden, welche die eigenen Entscheidungen beeinflussen oder Reaktionen erfordern. Verteilungskonflikte entstehen durch die Konzentration der knapper werdenden Mittel durch übergeordnete Ebenen bzw. durch die Konkurrenz um Fördermittel und Ausgleichszahlungen zwischen Akteuren der gleichen Ebene.
- Das Zusammenwirken öffentlicher und privater Akteure (Regierung, Verwaltung, Verbände, Experten) über unterschiedliche räumliche und funktionale Ebenen hinweg (Piattoni 2010, 13).
- Institutionalisierte Regelsysteme innerhalb von Ebenen, in denen die Akteure der multilevel governance handeln und welche die Entscheidungs- bzw. Handlungsfreiheit bei der Interaktion mit anderen Akteuren einschränken. So sind wie bereits beschrieben beispielsweise sowohl staatliche als auch private und zivilgesellschaftliche Akteure ihren jeweiligen Zielen und „Anhängern“ verpflichtet.
- Koordinationsformen und –mechanismen zwischen den Ebenen, die auf Verhandlung oder Wettbewerb beruhen, wobei beide in den Schatten der Hierarchie eingebettet sein können.
- Die Art der Kopplung zwischen den internen und externen governance-Mechanismen (lose oder eng), die darüber entscheidet, wie stark maßgebliche Akteure an jeweilige Regelungssysteme gebunden sind. Eine enge Kopplung besteht, wenn sich die Akteure nur unter erheblichem Aufwand dem Regelungssystem einer Ebene entziehen können. In lose gekoppelten Verbindungen haben die Akteure diesbezüglich mehr Spielraum.

II.2.4. CHANCEN UND GRENZEN VON REGIONAL GOVERNANCE UND MULTILEVEL GOVERNANCE

In der Diskussion über Chancen und Grenzen von regional governance wird meist lediglich die Notwendigkeit eines neuen Steuerungsansatzes beschrieben, die sich aus dem veränderten Staatsverständnis und den „neuen“ globalen Herausforderungen ergeben. Eine positive Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten von governance findet in der Regel nur innerhalb dieser Diskussion zur staatlichen Struktur statt. Fürst (2006, 55) formuliert dennoch einige Vorteile: So kann die Betrachtung der jeweiligen Aufgaben aus einer neuen Perspektive neue Lösungsansätze eröffnen und handlungsfähige Akteursgruppen erzeugen. Dabei spielen vor allem selbst definierte Regeln eine große Rolle. Darüber hinaus werden Lernprozesse unter den Beteiligten angestoßen die zu einer Veränderung von Werten, Denkmustern und Einstellungen führen können. So wird auch eine Diskussion um die politische Kultur und das

vorhandene Sozialkapital angestoßen. Darüber hinaus erfordert regional governance die Kombination verschiedener Steuerungsmechanismen (Markt, Netzwerk, Hierarchie) und kann auf diese Weise unterschiedliche Akteursgruppen und Regelungssysteme miteinander verbinden.

Der Grund für diese recht allgemeine Betrachtung von möglichen Vorteilen liegt darin, dass eine abstrakte Betrachtung von regional governance Prozessen den allgemeinen Diskurs dominiert, da im Detail der jeweilige Kontext eine entscheidende Rolle spielt. Dies führt dazu, dass konkrete Vorteile einer Steuerung durch governance von Fall zu Fall neu definiert werden müssen, da sich entscheidende Parameter wie die Akteursstruktur (Kooperationswille) und die zu lösende Aufgabe (Konfliktpotenzial) nicht verallgemeinern lassen.

Einen weiteren Grund für die verhalten geführte Diskussion von Vorteilen von regional governance ist nach Fürst (2010, 64) auch die Tatsache, dass in Deutschland die Notwendigkeit für die Einführung einer solchen zusätzlichen Steuerungsebene weniger dringlich erscheint als in anderen europäischen Staaten wie Frankreich und Großbritannien mit einer traditionell schwachen regionalen Ebene. Und tatsächlich ist in Deutschland aufgrund der föderalen Strukturen, mit Ländern, Kreisen und Regierungsbezirken bzw. deren Folgebehörden als Ebene zwischen dem Staat und den Gemeinden, die Region bereits institutionell breit vertreten. Und auch wenn sich durch bloße Existenz diese Strukturen natürlich keine Aussagen in Bezug auf die Koordination und Kooperation untereinander sowie mit privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren treffen lassen, ist Deutschland mit seinen dezentralen Strukturen hier vergleichsweise gut aufgestellt.

Dahingegen werden die Probleme und Schwierigkeiten die regional governance in Bezug auf einen gerechten und rechtssicheren Entscheidungsprozess sowie eine repräsentative Vertretung der Bevölkerung aufwirft, bereits zu Beginn der Debatte umfassend diskutiert (Kooiman 1999, 88).

Durch den Bedeutungszuwachs des Regionalen und der Region als politischem und wirtschaftlichem Entscheidungsraum erscheint die stärkere Einbeziehung der regionalen Akteure in governance-Prozessen als logische und konsequente Weiterentwicklung der politischen Steuerungsmechanismen. Dennoch gibt es auch kritische Stimmen die in dieser Entwicklung einen Rückschritt in der Steuerungsfähigkeit des Staates sehen. Vor allem die Legitimation von governance-Prozessen auf regionaler Ebene ist nicht frei von Problemen. Papadopoulos (2003, 477) und Wortmann (2006, 311) unterscheiden hier zwischen normativen und faktischen Legitimationsproblemen. Dabei stellen die normativen Probleme die größere Herausforderung dar, da sich der gesamte governance-Prozess, und die darin getroffenen Entscheidungen, in der Regel nicht auf eine demokratisch gewählte Institution stützen können¹⁵. Im Normalfall werden daher, die in informellen Gremien beschlossenen Entscheidungen entweder auf Ebene der Kommunen oder auf Landesebene verabschiedet.

¹⁵ Ausnahmen bilden hier beispielsweise das Regionalparlament der Region Stuttgart und Hannover (Becker 2006).

Bei diesen Entscheidungen besteht natürlich eine gewisse demokratische Kontrolle, allerdings wird hier nicht mehr aus der regionalen Perspektive heraus entschieden, was eine Aufweichung der regionalen Ziele zur Folge haben kann. Papadopoulos (2003, 477) stellt dabei die demokratische Legitimation von governance Prozessen insgesamt in Frage und zwar unabhängig der oft angeführten Vorteile von horizontaler Steuerung und der Nutzung endogener Potenziale bzw. Bottom-Up Ansätze.

Aus dieser „schwachen“ Legitimationsbasis können dann leicht faktische Legitimationsprobleme entstehen, wenn einzelne Gruppen die aus dem governance-Prozess hervorgehenden Entscheidungen bzw. die daraus resultierenden Folgen nicht akzeptieren (Wortmann 2006, 311).

Die Frage der Legitimation von governance Prozessen allgemein und regional governance Prozessen im Besonderen stellt sich aber auch in Hinblick auf den Kreis der beteiligten Akteure und die gemeinsame Entscheidungsgrundlage.

Welche gesellschaftlichen Gruppen, Institutionen oder Einzelakteure werden einbezogen? Wer liefert die für eine Entscheidung notwendigen Informationen und welche Schwerpunkte werden in der Diskussion gesetzt? Schneider (2000, 260) gibt zu bedenken, dass „das System (...) nicht umso demokratischer [wird], je mehr gesellschaftliche Akteure auf die Politik einwirken.“ Die einvernehmliche Abstimmung von Interessen zwischen unterschiedlichen Akteuren, die jeweils eigene Methoden - wie Fachwissen, organisatorische Vorteile, die Mobilisierung von Anhängern oder die Kontrolle über finanzielle Mittel - zur Durchsetzung ihrer Interessen haben, ist kaum eine geeignete Basis für eine gerechte Entscheidung (Papadopoulos 2003, 479). Es ist daher zu befürchten, dass gesellschaftlich starke Gruppen und private Akteure im Zuge der neuen staatlichen Steuerungsmöglichkeiten durch governance einen zunehmend nach Eigeninteressen ausgerichteten Einfluss auf die politischen Entscheidungswege ausüben. Diese Bedenken werden durch die Analyse von governance Prozessen im Rahmen des BMBF Forschungsverbundes „Stadt 2030“ bekräftigt. Die im Rahmen der durchgeführten Projekte initiierten governance Prozesse zeigten, dass „...im Kontext neuer Steuerungsformen vorrangig jene Akteure beteiligt werden, von denen erwartet wird, dass sie für das Vorhaben produktiv sind und nach Möglichkeit über notwendige Ressourcen verfügen, [daher] tritt ein Legitimationsdilemma auf: »Schwache Interessen« und nur gering artikulationsfähige Gruppen bleiben außen vor.“ (Bock 2006, 325, Hervorhebung im Original). Dabei ist es unerheblich ob der Prozess von „Oben“ also top-down oder nach dem bottom-up Prinzip initiiert wird. In beiden Fällen wird der Adressatenkreis in der Regel durch die initiiierenden Instanzen selbst festgelegt die durch eine „Vorauswahl“ der Akteure das Ergebnis beeinflussen können (Kleinfeld 2006, 395). Ein endogener Entwicklungsansatz ist hier also keine Garantie für ein qualitativ gutes Verfahren.

Unabhängig von der Frage nach der normativen und faktischen Legitimation von Regional governance sowie der Auswahl der zu beteiligenden Akteure kann auf Seiten von Politik und Verwaltung eine gewisse Zurückhaltung bei der Anwendung dieses Steuerungsinstrumentes

beobachtet werden. Durch den Wandel des politischen Steuerungsverständnisses hin zu kooperativen Formen sinkt der Einfluss staatlicher Institutionen im Entscheidungsprozess und es bleibt häufig lediglich eine moderierende bzw. initiiierende Rolle, wobei diese Rolle nicht unterschätzt werden sollte (Genschel und Zangl 2007, 16).

Im Gegensatz zu normativen und faktischen Problemen der Legitimation kann hier, wie vielerorts bereits zu beobachten ist, lediglich über das Selbstverständnis in Politik und Verwaltung eine Lösung erreicht werden. Durch erfolgreiche Anwendung und eine veränderte Ausbildung der regionalen Akteure kann der Anpassungsprozess weiter beschleunigt werden.

Die normativen und faktischen Legitimationsprobleme können dagegen durch entsprechende Standards und methodische Vorgehensweisen zumindest ansatzweise gelöst werden. Benz und Fürst (2003b, 203) beschreiben hierzu zunächst drei mögliche Bedingungen um Legitimation, also die Akzeptanz durch die Bevölkerung, herzustellen:

- Legitimation durch Erfolg (Output-Legitimation)
- Beteiligung aller betroffenen Bürgerinnen und Bürger bzw. deren Vertreter (Input-Legitimation)
- Legitimation durch Institutionalisierung (Legitimation durch Verfahren)

Die Legitimation durch Erfolg ist dabei die einfachste wenn auch problematischste Möglichkeit der Anerkennung. Hierbei spielen Leuchtturm-Projekte, die für die Entwicklung einer Region von Bedeutung sind und deren Nutzen leicht sichtbar und messbar ist, eine große Bedeutung. Diese Erfolge der Regionalentwicklung setzten jedoch voraus, dass das Projekt oder Konzept nahezu konfliktfrei ist. Bei konfliktbehafteten Themen werden, sofern es keine weiterführende Legitimierung gibt, die benachteiligten Gruppen das Projekt boykottieren. Demgegenüber kann das Vorhaben durch eine breite Beteiligung der betroffenen Bürger legitimiert werden. Da eine solche umfassende Beteiligung über alle gesellschaftlichen und sozialen Schichten hinweg jedoch in der Praxis mit einigen Problemen behaftet ist (Hahne, Blume und Jaensch 2005, 199) und daher meist nur ausgewählte Akteure aus Wirtschaft, Verwaltung, Wissenschaft und Politik eingebunden sind (Bock 2006, 325), bleibt nach der vorherrschenden Meinung letztlich nur die Legitimierung durch Institutionalisierung als Ausweg aus diesem Dilemma.

Allerdings haben verschiedene Studien ¹⁶ gezeigt, dass die Professionalisierung und Institutionalisierung von governance Prozessen dazu führt, dass politische und fachkundige Personen die Teilnahme an einem solchen Netzwerk verweigern (Papadopoulos 2003, 480). Das wiederum führt zu einer Abkehr der „normalen Leute“, die in diesen Netzwerken nun eine Selbstdarstellung politischer und fachlicher Interessen sehen (Bang und Dyrberg 2000, 150).

Daher kann auch eine Institutionalisierung des regional governance Prozesses die Akzeptanz der Entscheidungen nicht generell erhöhen. Allerdings wird durch klar verteilte Aufgaben,

¹⁶ Siehe Benz 1998, Lehbruch 1999 und Schneider 2000

Regeln und Zuständigkeiten die Transparenz des Entscheidungsprozesses erhöht, wodurch wiederum die Akzeptanz der Ergebnisse wahrscheinlicher wird. Die Regionalplanung kann und sollte hierbei eine unterstützende Position einnehmen. Die bereits etablierte Institutionalisierung des Planungsprozesses und die Querschnittsorientierung mit Kontakten zu einer Vielzahl von zu beteiligenden Organisationen und Akteuren, wirken sich günstig auf die Legitimation des Prozesses aus (Fürst 2010, 61). An dieser Stelle muss jedoch auf ein weiteres Problem hingewiesen werden. „In these specialised policy settings, the democracy of individual citizens tends to be replaced by a *de facto* democracy of organised interests, lobbies and representatives of organisations (and movements) that engaged themselves in policy areas and issues that are of particular concern. In other words, *the system of post-parliamentary governance tends increasingly to be one of organisations, by organisations and for organisations. Expert sovereignty tends to prevail over popular sovereignty or parliamentary sovereignty*“ (Andersen und Burns 1996, 229, Hervorhebungen im Original). Dieses Risiko sieht auch Wortmann (2006, 313) wenn er governance auf regionaler Ebene als „... Element der Privatisierung des Öffentlichen und des Einzugs privater Akteure in den politischen Raum“ wahrnimmt.

Demgegenüber verteidigt Fürst (2006, 53) den governance Ansatz gegenüber der Kritik einer solchen Vorteilsnahme unter anderem damit, dass sich innerhalb von governance Regimen soziale Kontrollmechanismen herausbilden. Diese könnten dafür sorgen, dass die Beteiligten ein gemeinwohlorientiertes Handeln egoistischen Motiven vorziehen und „sachorientiert, zukunftsbezogen und mit Rücksicht auf Dritte (nichtbeteiligte Belange)“ handeln (Fürst 2006, 53). Gerade in langanhaltenden Kooperationen mit höherem Vertrauen der Beteiligten untereinander, nimmt eine solche soziale Kontrolle innerhalb des governance Prozesses jedoch vermutlich ab. Letztendlich können hier nur klare Regeln zur Transparenz und Kontrolle das Potenzial von geheimen Absprachen und Vorteilsnahme wirkungsvoll verhindern.

Weiterhin kritisiert Fürst (2010, 62) die Selektivität von regional governance bei der Auswahl der zu behandelnden Themen auf der Grundlage von zwei Annahmen. Zum einen geht er davon aus, dass nur solche Probleme durch ein kooperatives Kollektiv bearbeitet werden, welche die Fähigkeiten dieses Kollektivs (in fachlicher oder organisatorischer Hinsicht) nicht überschreiten. Zum anderen werden die entsprechenden Lösungsmöglichkeiten ebenfalls nur im Rahmen des durch die Gruppe leistbaren liegen. Hier wird jedoch ausgeklammert, dass sich regional governance Prozesse insbesondere dann erfolgreich etablieren, wenn die regionalen Akteure einen Problemdruck erfahren, der im Alleingang nicht zu bewältigen ist (Fleschurz 2010, 54).

Darüber hinaus identifiziert Fürst (2006, 53) ein weiteres Problem das auf die Unbestimmtheit der regionalen Ebene zurückgeht. In diesem Zusammenhang wird kritisiert, dass die wirtschaftsnahen Themen nicht mit den administrativen Grenzen der Gebietskörperschaften in Einklang zu bringen sind und die Vertreter von Unternehmen und wirtschaftsnahen Institutionen, für die diese Grenzen eine weniger große Rolle spielen, an dieser Stelle auch keine Rücksicht nehmen wollen und können. Die Gefahr, dass durch die daraus entstehende

Notwendigkeit zur weiteren politischen Kooperation eine mögliche Gebietsreform, wie sie ja von unterschiedlichen Seiten immer wieder gefordert wird, vorweggenommen wird erscheint jedoch übertrieben. Der Kooperationsbedarf in bestimmten organisatorischen und/oder technischen Bereichen führt die kommunale Eigenständigkeit nicht ad absurdum. In Fällen in denen dies dennoch geschieht, liegt das Problem sicherlich nicht in der politischen Entscheidung für oder gegen eine Kooperation. In solchen Fällen spielen persönliche Differenzen in der Regel eine wesentlich größere Rolle.

Dieses Problem greifen auch Diller, Löb und Nischwitz (2009, 6) auf wenn sie auf weitere Komplikationen in der der Umsetzung von Ergebnissen eines regional governance Prozesses hinweisen. Die Tatsache, dass die Region, wie bereits angesprochen, in der Regel keine politische oder administrative Einheit darstellt und daher auch nicht über ein eigenes Budget zur Umsetzung von Entwicklungsstrategien verfügt, erschwert letztendlich die Implementation von gemeinsam erarbeiteten Lösungsvorschlägen. Daher werden in der Regel finanzielle Anreize zur Förderung der Region durch unterschiedliche politische Handlungsebenen oder Fachressorts bereitgestellt (Diller, Löb und Nischwitz 2009, 6). Hieraus ergeben sich Anforderungen zur Koordinierung von Vorhaben, Konzepten und Maßnahmen auf unterschiedlichen Ebenen was wiederum die Ausdehnung der governance-Netzwerke auf diese Ebenen notwendig macht.

Diese Anreize können darüber hinaus auch rechtlicher Natur sein wodurch dann allerdings der Charakter der Freiwilligkeit verloren geht. Trotz der Vielzahl an angesprochenen Problemen gibt es also durchaus Anreize um regionale Steuerungsprozesse durch governance zu gestalten. Zu den Nachteilen der beiden genannten Anreize führen Benz et al. (1999, 39) weiter aus, dass die staatliche Steuerung mittels „Recht“ und „Geld“ jedoch nicht immer in der beabsichtigten Weise wirkt.

Der Einsatz von Recht als Steuerungsinstrument wirkt auf die regionalen Akteure in unterschiedlicher Weise. Diese Akteure fühlen sich nicht allein den gesetzlichen Regeln verpflichtet sondern werden in ihren Entscheidungen auch durch die spezifischen gesellschaftlichen und sozialen Strukturen beeinflusst (Moore 1973, 743). Dies führt dazu, dass das Recht zwar nicht gebrochen, aber in der jeweils passenden Weise ausgelegt, interpretiert und „gebogen“ wird. Sollten sich die eigenen Interessen nicht mit den gesetzlichen Regeln vereinbaren lassen erzeugt dies Widerstände die so weit gehen können, dass auf die konkrete Anwendung der rechtlichen Regeln verzichtet wird und stattdessen vertragliche Einigungen oder sonstige Arrangements getroffen werden.

Finanzielle Anreize wiederum sind generell dazu geeignet bestimmte Verhaltensweisen oder die Bereitschaft zur Kooperation zu fördern. Jedoch besteht hierbei die Gefahr, ein ohnehin beabsichtigtes Verhalten der Akteure zu unterstützen und somit Mitnahmeeffekte zu erzeugen. Diese Problematik lässt sich jedoch nur schwer belegen, da die Grenze zwischen Anreiz und Mitnahmeeffekt nur schwer zu bestimmen ist (Benz et al. 1999, 41). Insgesamt

erscheint die Gefahr unerwünschter Mitnahmeeffekte gegenüber einer „kreativen“ Auslegung des Rechts jedoch als das kleinere Übel.

Darüber hinaus und auch um diesen Mitnahmeeffekten entgegenzusteuern, wird die Vergabe von Fördermitteln in der Regel an bestimmte Kriterien geknüpft die bereits während, spätestens aber nach Abschluss eines solchen Prozesses evaluiert werden können (Böcher, Krott und Tränkner 2008, 13).

II.2.1. BEDEUTUNGSZUWACHS DER REGIONEN – WANDEL IM VERSTÄNDNIS VON STAAT UND PLANUNG

Wie zuvor beschrieben kommt den Konzepten der Region und Governance in der deutschen Raumplanung seit Beginn der 1980er eine ständig steigende Bedeutung zu. In dieser Zeit wurden *Teilraumgutachten* und *Regionale Entwicklungskonzepte* in einzelnen Bundesländern als Teil der Landesplanung und als Grundlage zur Strukturförderung eingeführt. Auch auf europäischer Ebene wurden abgestimmte Konzepte im Rahmen der europäischen Regionalpolitik gefordert.

Der kooperative Staat bzw. die politische Steuerungsform der governance gewährt also auf unterschiedlichen Ebenen allen gesellschaftlichen Akteuren einen gewissen Einfluss bei der Erfüllung seiner Aufgaben und bedient sich hierzu unterschiedlicher Instrumente um Anreize zu setzen und Bedenken auszuräumen. Entscheidungen und Handlungsweisen sollen möglichst konsensual mit den betroffenen und beteiligten Akteuren vereinbart werden.

Das neue Verhalten staatlicher Institutionen gegenüber gesellschaftlichen Akteuren hat sich vor allem in der Planung mittlerweile weitgehend durchgesetzt, was beispielsweise an den vielfältigen Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung deutlich wird. Dies ist allerdings auch ein Zeichen dafür, dass eine größere Notwendigkeit zur Kooperation zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren besteht.

Diese Notwendigkeit zur Kooperation wird vor allem in schrumpfenden Städten und Regionen sichtbar. Häufig erweist es sich bereits als schwierig einen gerechten Ausgleich aller Interessen unter positiven wirtschaftlichen und demographischen Rahmenbedingungen zu erreichen, mit anderen Worten, wenn es etwas zu verteilen gibt. Unter umgekehrten Vorzeichen, also unter Schrumpfungsbedingungen, werden diese Verteilungskonflikte sicherlich weiter verstärkt.

Die Situation in ländlichen, strukturschwachen Räumen wird durch die veränderten Rahmenbedingungen, in Bezug auf die politische und wirtschaftliche Steuerung, ebenfalls beeinflusst. Neben der Nutzung von lokalen bzw. regionalen Kenntnissen und Informationen, vor allem in Bezug auf individuelles Potenzial und persönliche Bedürfnisse, sind theoretisch auch eine Verbesserung der Akzeptanz und eine höhere Legitimität für in Frage kommende Lösungsansätze möglich. Darüber hinaus kann insbesondere bei konfliktreichen Themen eine Beschleunigung des Prozesses durch das Ausbleiben oder die Reduzierung von rechtlichen

Einsprüchen erreicht werden. Andererseits sind die Anforderungen an einen Mitwirkungsprozess auf regionaler Ebene und unter Schrumpfungsbedingungen nicht unerheblich. Vor allem jedoch besteht das Risiko, durch einen gescheiterten Prozess die Motivation und das Engagement der negativ betroffenen Bevölkerungsgruppen weiter zu reduzieren. Hierzu gehört auch die Anforderungen an das persönliche Engagement und private Investitionen nicht zu hoch anzusetzen. Das Gleichgewicht zwischen staatlicher Leistung und Unterstützung einerseits und privatem Engagement andererseits sollte auch in ökonomisch und demographisch schwachen Regionen gewahrt bleiben.

Wie schwierig die Umsetzung eines solchen Mitwirkungsprozesse in der Praxis ist zeigt sich bereits an der undurchsichtigen Begriffsvielfalt. Häufig wird in der Praxis lediglich von Beteiligungsprozessen gesprochen ohne die genauen Grenzen und Möglichkeiten genauer zu erläutern. Es spricht nichts dagegen aus Gründen der Verständlichkeit an dem in der Bevölkerung und im allgemeinen Sprachgebrauch viel verwendeten Begriff „Beteiligung“ festzuhalten um der wissenschaftlichen Diskussion über Begrifflichkeiten nicht zu viel Raum zu geben. Dennoch sollte klar sein, welche Einflussmöglichkeiten die Teilnehmenden eines solchen Prozesses auf die Entscheidung bzw. die Planung haben und wo die Grenzen auf der jeweiligen Stufe der Beteiligung liegen.

Im Laufe der theoretischen Diskussion zu Beteiligung in der Planung und im politischen Entscheidungsprozess wurden eine Reihe theoretischer Konzepte und eine Vielzahl praxisorientierter Leitfäden entwickelt. Die Gemeinsamkeit all dieser Ansätze ist der Versuch, dem Modell der rationalen Planung ein subjektives, durch persönliche Erfahrung und lokale Kenntnisse geprägtes, kommunikatives Modell entgegenzustellen. Vor allem die theoretischen Konzepte sind jedoch mit zahlreichen Widersprüchen und idealistischen, nur in der Theorie möglichen Grundannahmen, behaftet. Andererseits sind vermutlich auch die praxisorientierten Leitfäden mit ähnlichen Problemen konfrontiert, insbesondere was die Übertragbarkeit auf andere Prozesse angeht. Möglicherweise werden diese Defizite jedoch aufgrund des sog. Publikationsbias¹⁷ in der Fachwelt nur wenig diskutiert. Die große Zahl positiver Beispiele zeigt jedoch auch, dass ein kommunikativer und partizipativer Ansatz trotz der beschriebenen Hürden den Planungs- und Entscheidungsprozess zumindest positiv beeinflussen kann.

In Bezug auf einen der häufigsten Kritikpunkte in der theoretischen Diskussion soll an dieser Stelle noch einmal verdeutlicht werden, dass das Zusammenwirken in einem gemeinsamen Entscheidungsprozess bereits die Bereitschaft signalisiert, die eigene Machtposition zugunsten einer Entscheidung im Konsens aufzugeben. Das bedeutet auch, dass man als Ergebnis der Verhandlungen, im Gegensatz zu einer alleinigen Entscheidung, eine bessere Lösung erwartet. Somit wäre jede Teilnahme an einem Mitwirkungsprozess zur bloßen

¹⁷ Als Publikationsbias bezeichnet man die statistisch verzerrte Darstellung der Datenlage in wissenschaftlichen Publikationen da vor allem positive und signifikante Ergebnisse veröffentlicht werden. Negative Ergebnisse oder Fehlschläge werden hingegen seltener veröffentlicht was die Wahrnehmung einzelner Sachverhalte einseitig beeinflusst.

Durchsetzung der eigenen Position als „Alibibeteiligung“ zu definieren. Ein „ehrlicher Mitwirkungsprozess“ würde einen auf Augenhöhe geführten Dialog erfordern. Dies beschreibt in Grundzügen die unterschiedliche Auffassung zur Zusammenarbeit zwischen Vertreterinnen und Vertretern der kommunikativen Planung (basierend auf Habermas' Überlegungen zum „kommunikativen Handeln“) und den Befürworter:innen einer dem Machtgefälle beeinflussten Entscheidungsfindung (basierend auf Foucault's Annahmen zu Macht und ihrer Ausübung in der Gesellschaft).

Zugleich lassen sich Konflikte im Rahmen eines Mitwirkungsprozesses, trotz aller guten und ernstgemeinten Absichten zu einer gemeinsamen Lösung unter Beachtung aller Interessen zu kommen, nicht vermeiden. Es können daher unterschiedliche Phasen innerhalb des Prozesses identifiziert werden, die von Konflikten oder von kooperativen Verhandlungen geprägt sind. Mitwirkung und Beteiligung sind also dynamische Prozesse die durch eine Vielzahl an internen und externen Faktoren beeinflusst werden.

Doch nicht nur der Prozessablauf wird von unterschiedlichen Aspekten beeinflusst. Auch der Aufbau, die Organisation und die Methoden werden durch den jeweils spezifischen Kontext der Entscheidung bzw. Planung bestimmt. Diese Kontextabhängigkeit macht es schwierig, eine allgemeine Definition darüber wie ein Mitwirkungsprozess gestaltet werden sollte, zu erstellen. Demzufolge können die Theorien und mehr noch die spezifisch erarbeiteten Leitfäden zur Beteiligung und Mitwirkung lediglich einen Orientierungsrahmen bilden der mal mehr, mal weniger gut auf die jeweils aktuelle Situation passt.

Insgesamt ist festzustellen, dass aufgrund der großen Unsicherheit in Bezug auf die jeweils angebrachte Vorgehensweise und die nahezu unendliche Vielfalt möglicher Akteursstrukturen und Problemfelder die Mitwirkung als Instrument der Entscheidungsfindung und Plangestaltung keinesfalls ein Patentrezept zur Problemlösung ist, sondern vielmehr ein in besonders schwierigen Fällen einsetzbares Instrument, welches spezifisch auf die jeweilige Situation zugeschnitten und angepasst ist. Dabei ist zu beachten, dass sich diese komplexen Mitwirkungsprozesse auf einer entsprechend hohen Stufe der Partizipation befinden. Allgemein kann davon ausgegangen werden, dass Prozesse, die sich einer der unteren Stufen zuordnen lassen (Information, Austausch, Dialog, Erörterung) bereits fest in der Planungspraxis verankert sind und hier sowohl in Bezug auf die Ziele und Ergebnisse als auch den Ablauf eine gewisse Routine herrscht. Diese Routine lässt sich jedoch für ergebnisoffene, umfassende Mitwirkungsprozesse kaum erreichen. Auch der Verfahrensaufwand steigt mit zunehmender Einbindung der Bevölkerung. Das zeigt aber auch, dass experten-orientierte Instrumente und klassische demokratisch gewählte Entscheidungsgremien weiterhin die Mehrheit der raumwirksamen Planungen und Entscheidungen bewältigen sollen und können. Letztendlich wird sich auch die Option einer gerichtlichen Entscheidung in einzelnen Planungsfällen durch Maßnahmen der Beteiligung und Mitwirkung bestenfalls reduzieren, jedoch nie völlig eliminieren lassen.

II.3. SCHRUMPfung IN DEUTSCHLAND UND EUROPA

Schrumpfung ist ein Phänomen welches weltweit auftritt und dabei eine Vielzahl von Problemen und Herausforderungen mit sich bringt. Laut einer Untersuchung von Oswalt und Rieniets (2006b) haben seit 1950 mehr als 350 größere Städte weltweit Bevölkerung in signifikantem Ausmaß verloren. Die betroffenen Städte befinden sich meist in den USA, Europa oder Japan, also den Teilen der Welt die lange Zeit als wirtschaftlich treibende Kräfte bekannt waren. Neben den Veränderungen der Weltwirtschaft, die für diese Entwicklung mitverantwortlich sind, gehört die demographische Entwicklung in diesen Ländern zu den Hauptursachen für Bevölkerungsverluste.

Eine Reihe von Staaten in Europa, darunter auch Deutschland, steht in den nächsten Jahren und Jahrzehnten vor der Herausforderung einer weiteren Konzentration der eigenen Bevölkerung in bestimmten Teilen des Landes bzw. den bestehenden Großstädten. Für diesen Rückgang der Bevölkerungszahlen und die zunehmende Konzentration auf bestimmte Landesteile ist eine Reihe von Faktoren verantwortlich, die zum Teil völlig unabhängig voneinander, die Bevölkerungsentwicklung und Wanderungsbewegungen innerhalb der einzelnen Staaten und europaweit beeinflusst haben. Hierzu gehören der ökonomische Strukturwandel seit den 1970er Jahren, das Ende des Babybooms in den 50er und 60er Jahren sowie die politischen und ökonomischen Umwälzungen seit 1990. Aufgrund der geringen Geburtenziffer vor allem in Mittel-, Ost-, und Südeuropa ist die natürliche Bevölkerungsentwicklung zumeist negativ. Hinzukommen vor allem in Ost- und Südeuropa Migrationsbewegungen, die zuletzt unter anderem in Deutschland für einen kurzzeitigen Aufschub der negativen Einwohnerentwicklung geführt haben. Doch auch in Ländern die eine hohe natürliche Reproduktionsrate aufweisen und, möglicherweise, zudem noch zu den Profiteuren der innereuropäischen Mobilität zählen, konzentriert sich die Bevölkerung zunehmend auf die wirtschaftlichen Zentren, sodass auch dort in einzelnen Regionen die Bevölkerung abnimmt oder abnehmen wird.

II.3.1. AUSMAß AUF EUROPÄISCHER EBENE

Aktuelle Debatten und bisherige Untersuchungen verdeutlichen die steigende Bedeutung des Phänomens der Schrumpfung. Zahlreiche Städte in Deutschland und Europa sind mit dem Verlust von Einwohnern konfrontiert (Oswalt und Rieniets 2006b). Mehrere Studien zeigen, dass in Europa eine zunehmende Anzahl von Städten mit Herausforderungen langfristiger demographischer und ökonomischer Veränderungen konfrontiert ist und sich dieses Problem noch weiter verschärfen wird¹⁸. Der im Auftrag der Europäischen Kommission erstellte Urban Audit von 2007 belegt, anhand der Daten zur Bevölkerungsentwicklung, dass etwa 54% der 220 teilnehmenden Städte zwischen 1996 und 2001 Bevölkerungsverluste oder eine Stagnation der Einwohnerzahlen zu verzeichnen hatten (Europäische Kommission 2007, 3).

¹⁸ (Wiechmann 2014), (UFZ 2012), (Europäisches Parlament 2008) (Europäische Kommission 2007), (Kröhnert, Hoßmann und Klingholz 2008).

Auch die Untersuchungen im Rahmen der COST Action Cities Regrowing Smaller zeigen, dass immerhin ein Drittel von mehr als 7.000 untersuchten europäischen Städten zwischen 1990 und 2010 Einwohner:innen verloren oder zumindest nicht in nennenswertem Umfang hinzugewonnen haben (Wiechmann 2013).

Die Problematik der Stadtschrumpfung ist gekennzeichnet durch den wirtschaftlichen und demografischen Wandel, Suburbanisierung und, vor allem in Osteuropa, durch politische Transformationsprozesse (Beyer und Brade 2006). Der radikale Umbruch des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Systems hat in den ehemals sozialistischen Staaten zu einer Verschärfung des Abwanderungstrends geführt, welcher häufig jedoch bereits vor 1990 begonnen hatte (Turok und Mykhnenko 2007, 174). Die von Turok und Mykhnenko beschriebenen Unterschiede in der Dynamik von Wachstum und Schrumpfung, zwischen den westlichen Staaten Europas und den ehemals sozialistischen östlichen Staaten, zeigt auch warum das Problem im Westen nur zögerlich wahrgenommen wird. Im Gegensatz zu den osteuropäischen Städten haben sich die Wachstumsraten in Westeuropa bereits vor mehr als 20 Jahren wieder stabilisiert (Turok und Mykhnenko 2007, 174). Dies bedeutet selbstverständlich nicht, dass alle osteuropäischen Städte Einwohner verlieren und im Gegenzug alle westeuropäischen einen Bevölkerungszuwachs erleben. Die Erhebungen im Rahmen des Urban Audit 2007 bestätigen jedoch den zuvor beschriebenen Trend (Europäische Kommission 2007, 23).

Während die Globalisierung und der damit verbundenen wirtschaftliche Strukturwandel die Wanderungsbewegungen zumindest teilweise erklären (Cunningham-Sabot et al. 2014, 24), wurde der Effekt des demographischen Wandels in vielen Staaten lange Zeit in seiner Tragweite kaum beachtet¹⁹ oder war zumindest umstritten (Glock und Häußermann 2004; Steinführer und Haase 2007; Cunningham-Sabot et al. 2014, 18).

Jedoch müssen der demografische Wandel und die niedrige Fertilitätsrate in vielen europäischen Staaten als eine weitere Besonderheit urbaner Bevölkerungsverluste in Europa, insbesondere in Abgrenzung zu den USA, betrachtet werden. Unabhängig davon sind die Auswirkungen, welche die niedrige Fertilitätsrate der letzten Jahrzehnte auf die zukünftige Entwicklung der Bevölkerung hat, nicht zu unterschätzen. Die niedrige Geburtenrate hat in den entsprechenden Ländern dazu geführt, dass die betroffenen Städte die zukünftigen Bevölkerungsverluste nur ausgleichen können, wenn die Zuwanderung hoch genug ist um sowohl die Abwanderung als auch die immer geringer werdende Anzahl von Personen in der Phase der Familiengründung auszugleichen. Ein ausgeglichener, natürlicher Bevölkerungssaldo wird dort mit jeder Generation unwahrscheinlicher.

Urbane Schrumpfung und ökonomisches „Downsizing“ in strukturschwachen Regionen – z.B. altindustriellen „Rustbelts“ oder peripheren, ländlichen Räumen – sind meist Anzeichen gesellschaftlicher Veränderungen, welche gleichermaßen in vielen Teilen der Welt beobachtet

¹⁹ Dies machten die Diskussionen anlässlich der Abschlusstagung der EU COST Action Cities ReGrowing Smaller am 12. und 13. September 2013 deutlich.

werden können (Pallagst und Wiechmann 2005, 109; Yahagi 2014, 161; Pallagst et al. 2021). Die demographische Abwärtsspirale setzt vielfach mit der Abwanderung der gut ausgebildeten, jungen Bevölkerung ein und ist im Vergleich zu ökonomischen Zyklen wesentlich dauerhafter. In Deutschland wird die Situation durch sinkende Geburtenraten, die Auswirkungen der deutschen Wiedervereinigung und den wirtschaftlichen Strukturwandel bestimmt. Gleichzeitig verhindert die soziale Absicherung extreme Migrationsbewegungen in Relation zu den verfügbaren Arbeitsplätzen.

Darüber hinaus kann beobachtet werden, dass Schrumpfungs- und Wachstumsprozesse häufig parallel ablaufen. Aufgrund des allgemeinen Bevölkerungswachstums, hervorgerufen durch Zuwanderung, müssen beispielsweise viele Städte in den USA gleichzeitig die Sanierung schrumpfender Gebiete und eine expansive Entwicklung bewerkstelligen (Pallagst 2008, 11). Ähnliches lässt sich auch in ostdeutschen Städten beobachten, wo die Revitalisierung der Innenstädte und der Rückbau von Leerständen parallel geleistet werden musste bei gleichzeitig einsetzenden Suburbanisierungstendenzen (Wiechmann, Volkmann und Schmitz 2014, 134).

Eine Reduktion des Phänomens auf Stadt-Umland Wanderungen, Suburbanisierung und Zersiedelung greift daher zu kurz. Insbesondere in Europa mit der häufig niedrigen Fertilitätsrate und den politischen Umwälzungen, nicht nur durch die Auflösung des Ostblocks sondern auch dem Entstehen der Europäischen Union, ist das Problem häufig durch eine Vielzahl von Faktoren geprägt.

II.3.2. VERLAUF DER SCHRUMPFUNGSDEBATTE

Das Phänomen von Bevölkerungsrückgängen im städtischen Kontext ist nicht neu (Benke 2004, 7), war jedoch über einen langen Zeitraum stigmatisiert und ist, vor allem auf (lokal) politischer Ebene auch heute noch ein unbeliebtes Thema. Dennoch wird vor allem in Fachkreisen bereits seit etwa 40 Jahren über urbane Bevölkerungsverluste diskutiert (Göb 1977, 151; Bradbury, Downs und Small 1982, 18; OECD 1983, 52; Häußermann und Siebel 1987, 29; Müller 2003; Oswalt 2004, 20; Gans 2005, 1005). Hierzu ist jedoch anzumerken, dass sich im Laufe der Zeit unterschiedliche Aspekte von Schrumpfung in ein und demselben Diskurs überlagern. Hierzu gehören beispielsweise Verluste durch Suburbanisierung oder Desurbanisierung. Darüber hinaus werden in der internationalen Debatte unterschiedliche Definitionsansätze verwendet, welche die Verknüpfung zwischen ökonomischen, sozialen und physischen Transformationsprozessen und dem eigentlichen Verlust von Einwohnern und Arbeitsplätzen unterschiedlich bewerten (Hoekveld 2014, 21). Für Oswalt und Rieniets (2006b, 156) sind schrumpfende Städte dadurch gekennzeichnet, dass sie „...vorrübergehend oder dauerhaft signifikant Einwohner verloren haben. Als signifikant gelten hierbei Einwohnerverluste von insgesamt mindestens 10% oder von über 1% pro Jahr.“

Andere Definitionsansätze stellen einen stärkeren kausalen Zusammenhang zwischen den beiden bedeutendsten Aspekten von Schrumpfung her und beschreiben Bevölkerungsverluste

als Folge eines wie auch immer begründeten wirtschaftlichen Niedergangs (Häußermann und Siebel 1987). Auch Wiechmann (2006) definiert schrumpfende Städte als „densly populated urban area with a minimum of 10,000 residents that has faced population losses in large parts for more than two years and is undergoing economic transformation with some symptoms of structural crisis.“. Hier wird neben den Bevölkerungsverlusten auch der ökonomische Strukturwandel in den Vordergrund gerückt. Darüber hinaus wird der Stadtbegriff, der international häufig unterschiedlich definiert ist, vermieden um einen flexiblen Rahmen für mögliche Untersuchungen bereit zu stellen. Auf der anderen Seite hilft die Fokussierung auf einen bestimmten Zeitraum dabei, kurzfristige Schwankungen der Bevölkerungszahl auszublenden und das Vorliegen einer „strukturellen Krise“ zu belegen.

Die in diesen Definitionen hergestellte Verknüpfung von demographischer und ökonomischer Schrumpfung ist jedoch grundsätzlich zu hinterfragen, da jedes der beiden genannten Phänomene für sich erhebliche Auswirkungen auf die Stadtentwicklung haben kann. Am Beispiel der Stadt Kaiserslautern lässt sich belegen, dass tiefgreifende städtische Transformationsprozesse im Bereich der Wirtschafts- und Sozialstruktur sich nicht zwangsläufig im selben Ausmaß auf die Einwohnerentwicklung auswirken²⁰. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen auch Rink et al. (2010) in ihrer Untersuchung zu Schrumpfung in europäischen Städten und Regionen²¹. Dies verdeutlicht, dass es nicht einen einzelnen oder eindeutigen Auslöser für Schrumpfung gibt, sondern, dass es sich um ein multidimensionales und komplexes Problem handelt. Selbst wenn sich ein einzelner eindeutiger Auslöser, wie die Stilllegung eines bedeutenden Betriebes, identifizieren lässt, wird der Prozess selbst durch eine Vielzahl globaler Trends und Faktoren beeinflusst. Zu diesen Faktoren gehören die gestiegene Mobilität der Arbeitskräfte und Wohnbevölkerung, der demographische Wandel und die Globalisierung.

Bradbury, Downs und Small (1982, 18) versuchen daher bereits in den Anfängen des Diskurses das Phänomen differenzierter zu betrachten, wobei auch in dieser Definition der ökonomische Aspekt der Schrumpfung hervorgehoben wird. „Declining cities are cities in trouble, cities not as economically or socially healthy as they used to be or as they should be.“. Dabei unterscheiden sie jedoch zwischen “descriptive decline”, messbare Veränderungen der Bevölkerung und Arbeitsplätze sowie “functional decline”, Verlust von Funktionen, die für die Versorgung der Bevölkerung notwendig sind (Bradbury, Downs und Small 1982, 18). Eine solche Unterscheidung erscheint, zumindest zu theoretisch-analytischen Zwecken, sinnvoll.

²⁰ Diese Erkenntnisse stammen unter anderem aus dem EU geförderten Forschungsprojekt „PlanShrinking - Planning Cultures in the USA and in Germany in Comparison –the Example of Shrinking Cities“.

²¹ Weitere Informationen und Projektergebnisse zu Shrink Smart unter www.ufz.de/shrinksmart.

II.3.3. PHÄNOMEN DER SCHRUMPUNG UND PFADABHÄNGIGKEIT

In früheren Epochen war Stadtschrumpfung noch stärker durch bestimmte Ereignisse wie Naturkatastrophen und Seuchen²² oder politisch motivierten Standortzuweisungen von Verwaltung oder Gewerbe beeinflusst. Darüber hinaus gab es auch in der Vergangenheit wirtschaftliche Umbrüche, welche, vor allem in Städten mit einer hohen Spezialisierung wie Bergbau oder militärischen Nutzungen, zu starken Bevölkerungsverlusten geführt haben (Benke 2004, 8–10; Oswalt und Rieniets 2006b). Diese Ereignisse fanden jedoch (in Europa) in einem generell von Bevölkerungswachstum geprägte Umfeld statt. Das Potenzial für eine erneute Zuwanderung, vor allem aus den ländlichen Gebieten, war also gegeben. Aktuell bieten vermutlich vor allem Ausweichbewegungen aufgrund der hohen Wohnkosten ein Potenzial für erneute Zuwanderung. Gleichzeitig ist die Konkurrenz aufgrund der höheren Mobilität der Bevölkerung größer.

Eine weitere Theorie verknüpft den Prozess der Schrumpfung mit dem Lebenszyklus einer Branche bzw. Industrie (Potter und Watts 2011, 447). Diese Theorie der „regionalen Wachstumszyklen“ (Schätzl 1988) leitet sich aus der „economic life cycle“ Theorie von Kondratiev und Schumpeter ab und beschreibt die Abhängigkeit einer Stadt oder Region von der dort dominierenden Branche und deren Position im unternehmerischen Lebenszyklus. Während diese Erklärung für die meisten altindustrialisierten Städte und Regionen zunächst plausibel erscheint, bleiben jedoch politische oder gesellschaftliche Umbrüche hier weitgehend unbeachtet.

Die in letzter Zeit durchgeführten Studien zu Schrumpfung in Europa identifizieren jedoch neben den wirtschaftlichen Gründen für Bevölkerungsverluste weitere Ursachen, die je nach kulturellem und politischem Hintergrund und abhängig vom vorherrschenden Planungsverständnis zu individuellen Geschichten von städtischer Entwicklung und Schrumpfung führen²³. Hierzu gehört vor allem in den industrialisierten Ländern die niedrige Fertilitätsrate, die zunehmende Alterung und die Suburbanisierung sowie die höhere Mobilität der Bevölkerung als Folge der politischen, ökonomischen, demographischen und sozialen Veränderungen (Rieniets 2006). Die Bedeutung der einzelnen Faktoren ist dabei unterschiedlich stark ausgeprägt, stehen jedoch in einem komplexen Verhältnis von Verflechtung und Überschneidung zueinander. Musterd (2013) beschreibt das Phänomen der Schrumpfung als ein Zusammentreffen von verschiedenen thematischen Faktoren („multidimensional causes“) wie dem demographischen Wandel, der Wirtschaftsstruktur, der Infrastrukturauslastung, sozialen und politischen Faktoren und weiteren Aspekten die sich gegebenenfalls gegenseitig verstärken bzw. gegenseitig als auslösende Faktoren wirken. Darüber hinaus wirken die damit verbundenen Prozesse auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen („multilevel causes“) und beeinflussen die Entwicklung auf lokaler, regionaler,

²² Obwohl in der Vergangenheit wohl eher eine „Entvölkerung“ durch hohe Todeszahlen geprägt war, zeigt sich auch während der aktuellen COVID 19 Pandemie ein Trend zur Wanderung in ländliche, weniger dicht besiedelte Gebiete, meist aber im Verflechtungsraum der Großstädte

²³ Für weitere Informationen siehe COST Action Cities Regrowing Smaller, Shrink Smart, PlanShrinking und (Europäisches Parlament 2008) sowie (Kröhnert, Hoßmann und Klingholz 2008).

nationaler und supra-nationaler Ebene. Auch die Maßnahmen die durch Politik und Verwaltung im Umgang mit den Ursachen der Schrumpfung ergriffen werden sind vielfältig („policies, interventions and strategies“) und können ihrerseits wiederum neue Gründe für einen Rückgang der Bevölkerung oder der Wirtschaftsleistung verursachen.

Diese gegenseitige Abhängigkeit konnte bereits früher in verschiedenen Untersuchungen belegt werden. Hier wurde der Prozess der urbanen Schrumpfung als eine „downward spiral“ (Pallagst 2012) oder ein „vicious circle“ (Schwarz und Haase 2010), also eine „Abwärtsspirale“ bzw. ein „Teufelskreis“, dargestellt. Diese Phänomene wird von Fritzsche et al. (2007, 18) wie folgt beschrieben: „Decrease in population is caused by migration; high unemployment is a result of decrease in jobs; decline of population and jobs lead to a decrease of purchasing power and deficiencies in public revenues. Less private and public financial resources cause cutbacks in economic investments and public infrastructure. This reinforces decline of population and jobs.“

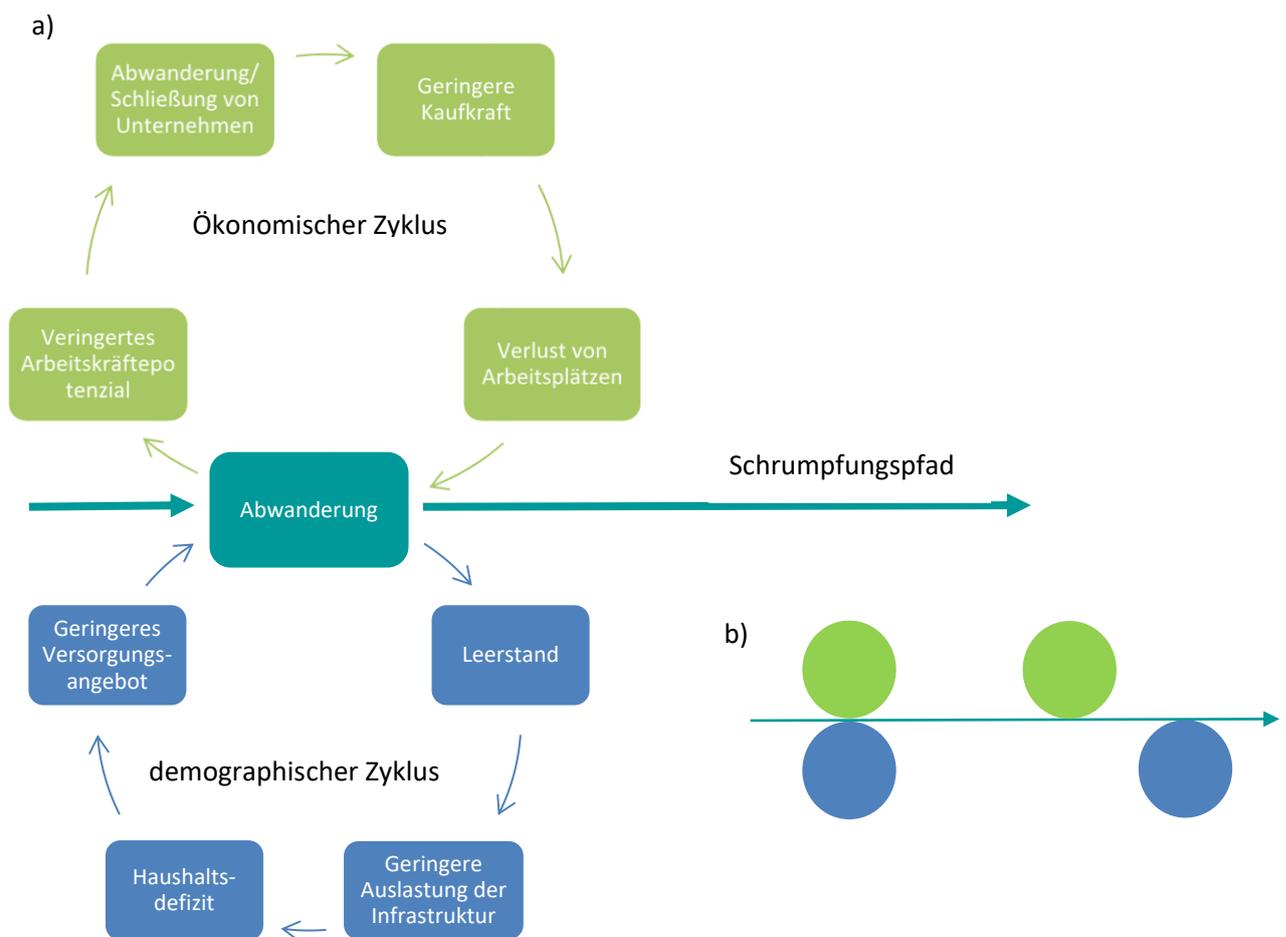
Der Prozess der Schrumpfung lässt sich, neben weiteren Theorien zur Globalisierung oder dem Lebenszyklusmodell, also zumindest teilweise auch durch die Theorie der Pfadabhängigkeit erklären. Danach werden Entwicklungen im zeitlichen Verlauf, durch unvorhergesehene Ereignisse oder spezifische Entscheidungen (bewusst oder unbewusst), in ihrem Ergebnis beeinflusst (Mahoney 2000, 507). Diese *critical junctures* (Mahoney 2000, 513; Sorensen 2015, 22) gelten als Zeitpunkte ab denen eine bestimmte Weichenstellung erfolgt, die im weiteren Verlauf der Entwicklung nur noch schwer und/oder unter hohen Kosten zu revidieren ist.

Häufig werden zwei Definitionen von Pfadabhängigkeit angenommen (Mahoney 2000, 508). Pfadabhängigkeit als *sich selbst verstärkende Abfolgen von Ereignissen* oder *positive Rückkopplungseffekte* (Pierson 2000, 263) und Pfadabhängigkeit als *Abfolge reaktiver Ereignisse (reactive sequence)* (Griffin und Ragin 1994, 13). Das Konzept der *positiven Rückkopplungseffekte* geht davon aus, dass Strukturen die einmal geschaffen wurden mit zunehmender Verbreitung auch zunehmende Erträge bzw. Vorteile erbringen. Ein oft zitiertes Beispiel einer solchen Pfadabhängigkeit ist die Verbreitung des QWERTY-Tastatur Layouts (David 1985), oder die Praxis des *zoning* in den USA, um Grundstückswerte zu maximieren (Hoch 1994, 240). Pfadabhängigkeit als Abfolge reaktiver Ereignisse hingegen beschreibt eine Verkettung von Ereignissen bei der jedes Ereignis durch das zuvor aufgetretene ausgelöst wurde und das wiederum selbst als Auslöser eines weiteren Ereignisses dient (Mahoney 2000, 526). Diese Abfolge von Ereignissen verstärkt dabei nicht das ursprüngliche Ereignis, sondern beschreibt eher eine Sequenz von Reaktion und Gegenreaktion. Als Beispiel für eine solche Verkettung beschreibt Mahoney den Tod Dr. Martin Luther King's als Ereignis welches zu einer Ausweitung des Sozialhilfesystems in den USA führte (2000, 526).

Vereinzelt wird vor allem das Konzept der Pfadabhängigkeit als Folge sich selbst verstärkender Ereignisse, aufgrund der dabei vorausgesetzten positiven Rückkopplungseffekte kritisiert (Gains, John und Stoker 2005, 28ff.). Es werden unter anderem Erklärungen dafür gesucht,

warum und wie Abweichungen von einem einmal „eingeschlagenen“ Pfad Zustandekommen (Kay 2005, 565ff.). Diese Kritik lässt jedoch die *critical junctures* außer Acht, die auch entlang einer pfadabhängigen Entwicklung auftreten können und ein „verlassen“ des Pfades zur Folge haben.

Generell lässt sich der zuvor beschriebene „Teufelskreis“ der Schrumpfung durchaus mit dem Konzept der Pfadabhängigkeit beschreiben, da häufig eine zufällige d.h. nicht planbare Entscheidung oder ein Ereignis der Auslöser ist. Abweichend vom theoretischen Modell der Pfadabhängigkeit als Folge sich selbstverstärkender Ereignisse, wird das auslösende Ereignis nicht selbst reproduziert, die dadurch in Gang gesetzte Ereigniskette führt jedoch immer wieder zu einer weiteren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage und Bevölkerungsverlusten. In Abbildung 2a ist ein solcher „Schrumpfungspfad“ mit den angegliederten Zyklen der wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung dargestellt. Abbildung 2b zeigt den Ablauf eines solchen Schrumpfungspfad mit mehreren, aufeinanderfolgenden, synchron oder asynchron auftretender Abwanderungszyklen.



**ABBILDUNG 2a: WIRTSCHAFTLICHE UND DEMOGRAPHISCHE ZYKLEN DER ABWANDERUNG ;
2b: ASYNCHRONER ABLAUF VON ÖKONOMISCHER UND DEMOGRAPHISCHER SCHRUMPfung
QUELLE: EIGENE DARSTELLUNG**

II.3.4. STRATEGISCHER UMGANG UND WAHRNEHMUNG VON SCHRUMPFUNG

Seit den Anfängen der räumlichen Planung als wissenschaftliche Disziplin waren Städte bis auf wenige Ausnahmen, z.B. infolge von Krankheit, Krieg oder Naturkatastrophen, durch Wachstum geprägt (Rieniets 2004, 20). Dieses über mehrere Generationen hinweg selbstverständlich erscheinende Entwicklungsmuster verliert jedoch seit einigen Jahrzehnten immer weiter an Gültigkeit. Dennoch wird die Zahl der schrumpfenden Städte auch weiterhin deutlich niedriger sein, als die Anzahl der wachsender Städte (Oswalt und Rieniets 2006a, 7). Daher wird der Verlust von Bevölkerung und Arbeitsplätzen häufig mit einem Scheitern der politischen Führung assoziiert, was wiederum mit einer Stigmatisierung und Leugnung des Themas verbunden ist. Daher ist der Wandel weg von einer wachstumsorientierten Stadtentwicklungspolitik hin zu einer Politik, die Stagnation oder sogar Schrumpfung akzeptiert nur durch einen Bewusstseinswandel bei den Akteuren in Politik, Wirtschaft und Planung zu erreichen.

Welche Strategien als Reaktion auf Bevölkerungsverluste und wirtschaftliche Schwankungen angewendet werden ist auch davon abhängig, wie das Problem auf lokaler Ebene wahrgenommen wird. Hinweise auf diesen Zusammenhang liefert die Typisierung von Strategien im Umgang mit Schrumpfung von Danielzyk, Mielke und Zimmer-Hegmann (2002, 25) sowie die verschiedenen Akzeptanzphasen die Farke (2005, 196) in schrumpfenden Städten identifiziert hat. Farke unterscheidet dabei zwischen vier Phasen der Akzeptanz: (1) Die Phase der Negierung, (2) Wahrnehmung ohne Akzeptanz, (3) Gewisse Akzeptanz und (4) Akzeptanz. Im Umgang der Kommunen mit Schrumpfung werden von Danielzyk, Mielke und Zimmer-Hegmann ebenfalls vier Typen von Handlungsstrategien identifiziert: (1) Schrumpfung als Teufelskreis, (2) die Expansive Strategie, (3) die Bestandspflege und (4) für die Schrumpfung planen. Aufgrund der Komplexität von Schrumpfung und der verschiedenen Teilaspekte stellt die klare Abgrenzung zwischen den einzelnen Handlungsstrategien und der zugrundeliegenden Wahrnehmung von Schrumpfung eine idealtypische Kategorisierung dar (Abb. 3.).

Strategies to cope with shrinkage in dependence with the perception of shrinkage			
perceptions of shrinkage			
phase of ignoring	observation without acceptance	certain acceptance with or without limited public communication	acceptance
Decline as vicious circle	Expansive strategy	Maintenance strategy	Planning for decline
Without goals	Keep population within city borders	Maintain attractiveness and spatial structure	Orderly shrinkage, development of qualities
Hope for regional planning or financial support	Substantial expansion of residential areas	Development of existing land use, target groups programmes	Adaption and reduction of infrastructure, development of recreational areas
passive strategies	active strategies		

ABBILDUNG 3: STRATEGIEN ZUM UMGANG MIT SCHRUMPFUNG
 QUELLE: PALLAGST et al. 2017

Wie schwierig eine solche Abgrenzung in der Praxis ist zeigt sich an der großen Bandbreite von Konzepten und Maßnahmen wie städtische Sanierung, Flächenkonversion oder Renaturierung. Mit Hilfe dieser Maßnahmen versuchen Kommunen den Auswirkungen aber auch den Ursachen für Schrumpfungsprozesse zu begegnen. Allerdings können diese Konzepte, vor allem die Renaturierung und Flächenkonversion auch darauf abzielen durch neue Investitionen zusätzliche Einwohner:innen zu gewinnen auch wenn die Rahmenbedingungen einen langfristigen Erfolg dieser Maßnahmen nicht zulassen. Gemeinsam ist den genannten Maßnahmen und Konzepten, dass sie auf eine Verbesserung der Lebensbedingungen und des Wohnumfeldes abzielen. Ob dies dazu dient, die noch vorhandene Bevölkerung an die Stadt zu binden oder um Anreize für eine erneute Zuwanderung zu setzen, bleibt dabei offen.

Dass Städte unterschiedliche Strategien im Umgang mit Schrumpfung anwenden, zeigen auch die Fallstudienuntersuchungen im Rahmen der EU COST Action Cities Regrowing Smaller. Von den 25 betrachteten Städten, versuchen sechs durch verschiedene Maßnahmen neues Wachstum zu generieren, 13 versuchen die Auswirkungen des Bevölkerungsverlustes zu entschärfen während weitere sechs Städte versuchen, die positiven Aspekte einer geringeren Einwohnerzahl hervorzuheben (Mulligan 2013).

II.4. DISKURS ZU SCHRUMPFENDEN REGIONEN

Im Gegensatz zum zuvor beschriebenen Phänomen der schrumpfenden Städte werden schrumpfende Regionen erst seit relativ kurzer Zeit im planungswissenschaftlichen Diskurs thematisiert. Erste Untersuchungen zu dem Thema wurden etwa um die Jahrtausendwende

in Deutschland vor dem Hintergrund der Bevölkerungsentwicklung in Ostdeutschland veröffentlicht (Herfert 2002; Müller und Siedentop 2003; Hutter, Iwanow und Müller 2003; Müller 2003; Müller und Siedentop 2004). Zuvor wurde das Thema, im Rahmen der Debatte zu den Auswirkungen des demographischen Wandels, eher sektoral betrachtet (Müller und Siedentop 2004). Der Fokus lag auf den Folgen für die kommunalen Finanzen sowie der technischen und sozialen Infrastruktur. Auch räumlich schien der demographische Wandel entweder im Rahmen größerer Städte und deren Problemen mit Suburbanisierung oder in Bezug auf ländliche Gemeinden und deren Herausforderungen zur Sicherung der Daseinsvorsorge thematisiert zu werden (Europäisches Parlament 2008, 24). Müller und Siedentop stellen jedoch bei der von ihnen prognostizierten Entwicklung fest, dass bei der damals absehbaren regionalen Bevölkerungsentwicklung städtische und ländliche Räume einer Region gemeinsam nach Lösungsstrategien suchen müssen (2004). Somit ist eine räumlich getrennte bzw. sektoral differenzierte Betrachtung in diesem Zusammenhang nicht zielführend.

Dass dieses Problem nicht als besondere Situation aufgrund der deutsch-deutschen Wiedervereinigung und der niedrigen Fertilitätsrate in Deutschland abgetan werden kann, zeigt sich spätestens seit den Untersuchungen der regionalen Bevölkerungsentwicklung auf europäischer Ebene. Eine 2008 veröffentlichte Studie zur regionalen Bevölkerungsentwicklung im Auftrag des Europäischen Parlaments belegt anhand der Bevölkerungsprognosen von Eurostat, dass in den Jahren 2005 bis 2030 etwa 30% der Regionen in Europa (NUTS 2 Ebene) mit hoher Wahrscheinlichkeit einen Rückgang der Bevölkerungszahlen zu erwarten haben. Für weitere 12% der insgesamt 268 Regionen ist der Verlust von Einwohnerinnen und Einwohnern fast sicher (Europäisches Parlament 2008, 31). Diese Daten werden auch durch eine weitere Studie des Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung aus dem gleichen Jahr bestätigt (Kröhnert, Hoßmann und Klingholz 2008, 10). Auch die neuen Untersuchungen der COST Action Cities Regrowing Smaller kommen zu diesem Ergebnis. Obwohl im Rahmen dieses Projektes nicht die Region als räumliche Maßstabsebene verwendet wurde sondern Städte, zeigt sich durch die Analyse von fast 94.000 Kommunen in 37 Ländern²⁴, die auch kleinste Gemeindegrößen beinhaltet, dass Schrumpfung in Europa ein regionales Problem darstellt. Grundsätzlich beschreiben die Studien zur regionalen Bevölkerungsentwicklung in Europa, ein Nord-West/Süd-Ost Gefälle in Bezug auf die demographische Entwicklung mit Bevölkerungsverlusten im Osten und Süden Europas. Die ehemals sozialistischen Länder treten dabei aufgrund der besonderen Umstände des politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozesses besonders hervor. Doch auch in den vermeintlich wirtschaftlich prosperierenden Staaten der EU finden sich Regionen in denen ein Verlust von Einwohnern zumindest nicht ausgeschlossen werden kann (Europäisches Parlament 2008, 30; Kröhnert, Hoßmann und Klingholz 2008, 25).

²⁴ Die Analyse der 93.844 Kommunen war ein analytischer Zwischenschritt. Da der Fokus des Projektes auf schrumpfenden Städten lag, wurden im weiteren Verlauf Grenzwerte für die Einwohnerzahl, die Dichte und die Versiegelung definiert.

Das heute vorhandene Phänomen der regionalen Schrumpfung ließ sich bereits zu Beginn des neuen Jahrhunderts voraussehen. In ihrer Analyse kommen Müller und Siedentop (2004) zu der Erkenntnis, dass sich die schrumpfenden Regionen von Ostdeutschland aus nach Niedersachsen, Nordhessen und Nordbayern ausbreiten werden und auch die Westdeutschen Städte und Gemeinden aufgrund des demographischen Wandels langfristig mit einer Abnahme der Bevölkerung rechnen müssen. Anhand der Daten der aktuellen Raumbearbeitung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) zeigt sich, dass sich die prognostizierten Schrumpfungsregionen darüber hinaus über Rheinland-Pfalz bis ins Saarland erstreckt (BBSR 2020). Die von Herfert (2002, 338) ursprünglich auf Ostdeutschland bezogene Beobachtung „...von kleineren und größeren Inseln mit stabilen bis leicht wachsenden Bevölkerungspotenzialen im ansonsten demographisch schrumpfenden Raum...“ trifft nun auch auf westdeutsche Bundesländer zu.

Die detaillierte Betrachtung der Bevölkerungsentwicklung in Deutschland durch das BBSR zeigt, dass auch in Deutschland, vor allem in ländlich geprägten Regionen mit Kleinstädten bis 20.000 Einwohnern und Mittelstädten bis 100.000 Einwohnern als regionalem Zentrum, die Bevölkerungsentwicklung in der Vergangenheit häufig negativ war (BBSR 2020)²⁵. Dies war vor allem in den neuen Bundesländern, aber auch in Westdeutschland zu beobachten. In Süd- und Norddeutschland (mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern und dem Nordwesten Niedersachsens) hingegen konnte auch außerhalb der Ballungsräume eher eine Zunahme der Bevölkerung bzw. eine stabile Entwicklung beobachtet werden. Obwohl die Analyse des BBSR lediglich eine Momentaufnahme der vergangenen Entwicklung darstellt, lässt sich aufgrund der zuvor beschriebenen Pfadabhängigkeit von Schrumpfungsprozessen annehmen, dass für die überwiegende Anzahl der Kommunen, die zwischen 2013 und 2018 Einwohner verloren haben, auch in Zukunft eine ähnliche Einwohnerentwicklung zumindest wahrscheinlich ist.

Ein Gegenargument für die Fortsetzung der negativen Bevölkerungsentwicklung, wie sie durch das BBSR dokumentiert wird, liefert die im Rahmen der COST Action Cities Regrowing Smaller entwickelte Typologie unterschiedlicher Schrumpfungspfade (Wiechmann 2013). Daran wird deutlich, dass Bevölkerungsverluste durchaus als Ausnahme während einer Phase stabiler Bevölkerungsentwicklung auftreten („Temporary Shrinkage“) oder von einer Phase des Wachstums abgelöst werden können („Episodic Shrinkage“). Allerdings gilt es hier zu beachten, dass die Typisierung, welche im Rahmen der COST Action Untersuchung für Städte vorgenommen wurde, mit einer Mindesteinwohnerzahl von 5.000 und noch wichtiger einem Mindestmaß der Bevölkerungsdichte, bereits eine gewisse Zentralität voraussetzt. Ob eine solche wie von Wiechmann beschriebene Typologie der „Temporary-„ oder „Episodic Shrinkage“ auch auf Kommunen angewendet werden kann welche die dort definierten Kriterien für Städte nicht erreichen, ist unklar. Auch Herfert (2002, 338) geht bei seiner

²⁵ Die laufende Raumbearbeitung des BBSR analysiert verschiedene demographische und ökonomische Indikatoren im Zeitraum von 2013 bis 2018. Die gewonnenen Erkenntnisse stellen somit lediglich ein Abbild der vergangenen Entwicklung in einem begrenzten Zeitraum dar und lassen sich damit nur mit Einschränkungen in die Zukunft fortschreiben.

Untersuchung der Bevölkerungsentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen von einer anhaltend negativen Entwicklung für kleine Kommunen aus.

Bei aller Unsicherheit von Aussagen zur Bevölkerungsentwicklung einzelner Kommunen scheint der Verlust von Einwohnern in kleinen ländlichen Gemeinden in Zukunft sehr wahrscheinlich. Diese Aussage wird auch durch die Untersuchungen der Abhängigkeit von Schrumpfung und Dichte in Gemeinden der Bretagne (Frankreich) gestützt (Europäisches Parlament 2008, 37).

II.4.1. PHÄNOMEN REGIONALER SCHRUMPFUNG

Zu der Schwierigkeit den Prozess der Schrumpfung zu definieren, ob lediglich demographische oder auch wirtschaftliche und soziale Faktoren eine Rolle spielen und wenn ja welche, kommt im Fall der regionalen Schrumpfung die Frage nach den intraregionalen Unterschieden und der allgemeinen Abgrenzung der Region hinzu.

Da Regionen in der Regel ein oder mehrere verdichtete Zentren beinhalten, können die Bevölkerungsverluste innerhalb der Region räumlich stark voneinander abweichen. So können die ländlichen Kommunen Einwohner an das regionale Zentrum verlieren, wodurch die Versorgung in diesen ländlichen Bereichen wirtschaftlich und organisatorisch schwieriger wird. Gleichzeitig wird die Region möglicherweise gar nicht als schrumpfende Region wahrgenommen, da sich die Bevölkerungszahl insgesamt nicht verändert. Auf diese Weise können je nach Zuschnitt der Region unterschiedliche Annahmen zu Bevölkerungsentwicklung getroffen werden. Diese Unterschiede werden jedoch erst bei einer detaillierten Betrachtung der jeweiligen Region deutlich. Zudem lässt sich, im Gegensatz zu Städten und Gemeinden, keine eindeutige Korrelation zwischen der Bevölkerungsdichte einer Region und der Wahrscheinlichkeit, dass diese Region schrumpft herstellen (Europäisches Parlament 2008, 36).

Vereinzelt wird auch argumentiert, dass bei der Betrachtung von Schrumpfung und deren Auswirkung auf die Bevölkerung, die regionalen Funktionsräume eine wesentlich größere Rolle spielen als statistisch oder administrativ definierte Regionsgrenzen (Europäisches Parlament 2008, 28). Dieser Ansatz, den Bevölkerungsverlust innerhalb eines funktionalen Raumes als Grundlage zu betrachten hätte durchaus Vorteile bei der Entwicklung von spezifischen Problemlösungen, stößt jedoch in der Praxis an seine Grenzen. Da zwar die natürliche Bevölkerungsentwicklung in der Regel auf kommunaler Ebene erfasst wird, nicht jedoch die Wanderungsbewegungen, insbesondere der Ursprung bzw. das Ziel der Fort- und Zuzüge, lassen sich diese Bewegungen der Bevölkerung über administrative Regionsgrenzen hinweg nur durch neue, komplizierte und datenschutzrechtlich bedenkliche Erhebungen erfassen.

Die Antwort auf die Frage, welchen Einfluss die wirtschaftliche Entwicklung einer Region auf die Bevölkerungsentwicklung hat, wurde im Rahmen der parlamentarischen Studie der EU

ebenfalls untersucht. Die Regionen mit den ungünstigsten demographischen Merkmalen zählen auch wirtschaftlich zu den schwächeren Regionen der EU bzw. der zugehörigen Mitgliedsstaaten (Europäisches Parlament 2008, 50). Darüber hinaus konnte jedoch keine eindeutige Wirtschafts- bzw. Branchenstruktur für den Einwohnerverlust verantwortlich gemacht werden. Auch landwirtschaftlich geprägte Gebiete stehen häufig vor einer negativen Entwicklung. Doch nicht nur diese strukturschwachen Gebiete, sondern auch Regionen mit einer modernen und wissensintensiven Wirtschaftsstruktur gehören zu den Verlierern der demographischen Entwicklung (Europäisches Parlament 2008, 52). Allerdings muss auch hier die Unschärfe der regionalen Analyseebene in Betracht gezogen werden. So könnte möglicherweise das wirtschaftliche Zentrum einer Region, durch eine gute wirtschaftliche Ausgangslage, Einwohner von innerhalb und außerhalb der Region anziehen. Gleichzeitig ist die Attraktivität als Arbeits- und Wohnstandort aber nicht ausreichend um die Bevölkerungsverluste der Region insgesamt auszugleichen. In diesem Fall würden die statistischen Daten auf regionaler Ebene, auf einen Verlust von Einwohnern trotz positiver Wirtschaftsstruktur hinweisen.

Im Ergebnis zeigt sich, dass es vor allem die schwach besiedelten und peripheren ländlichen Räume, mit einer altindustriellen oder sogar landwirtschaftlich geprägten Wirtschaftsstruktur, von Schrumpfung betroffen sind bzw. betroffen sein werden.

II.4.2. LÄNDLICHE RÄUME

Da der Begriff „ländliche Räume“ keine eindeutige Beschreibung darstellt sollen an dieser Stelle die unterschiedlichen Charakteristika von ländlichen Räumen beschrieben werden um die potenziell am stärksten vom demographischen Wandel und Schrumpfung betroffenen Regionen einzugrenzen.

Aufgrund der seit den 1960er Jahren wachsenden Heterogenität ländlicher Räume lässt sich weder auf staatlicher noch auf europäischer Ebene eine einheitliche Definition dieses Raumtyps erreichen. Grund hierfür sind die unterschiedlichen Rahmenbedingungen wie etwa die Bevölkerungsdichte und Siedlungsstruktur aber auch die Lage im Raum bzw. die Nähe zu urbanen Zentren und, wie bereits angesprochen, die Wirtschaftsstruktur. Diese und andere Faktoren haben erheblichen Einfluss auf die zukünftigen Entwicklungschancen der Region (Mose 2005, 573; Mose und Nischwitz 2009, 2; Bolte 2015).

Als wichtigster Indikator für die Definition von ländlichen Räumen scheint sich jedoch die Bevölkerungsdichte etabliert zu haben. Beispielsweise greift die OECD und auch die EU auf diesen Messwert zurück um die Bedeutung ländlicher Räume für die Mitgliedsstaaten zu identifizieren.

Dabei werden drei Klassifizierungen, „predominantly rural“, „intermediate“ und „predominantly urban“ verwendet²⁶. Wobei auch das Vorhandensein größerer Zentren bei der Einordnung einer Region berücksichtigt wird²⁷ (Europäische Kommission 2013, 49). Anhand dieser Systematik zeigt sich, dass in Europa insgesamt 90% der Fläche mit 23% der Bevölkerung als „predominantly rural“ bzw. „intermediate“ eingestuft wird. Auch in Deutschland fallen nach dieser Systematik etwa 89% der Fläche mit 59% der Bevölkerung in diesen beiden Kategorien. Auch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) geht bei der Typisierung ländlicher Räume ähnlich vor. Auch hier wird der Anteil der Bevölkerung in Städten bei der Einordnung berücksichtigt²⁸. Aufgrund der unterschiedlichen Systematik bei der Einordnung werden hier jedoch „nur“ etwa 68% der Fläche ländlichen Kreisen (mit und ohne Verdichtungsansätze) zugeschrieben.

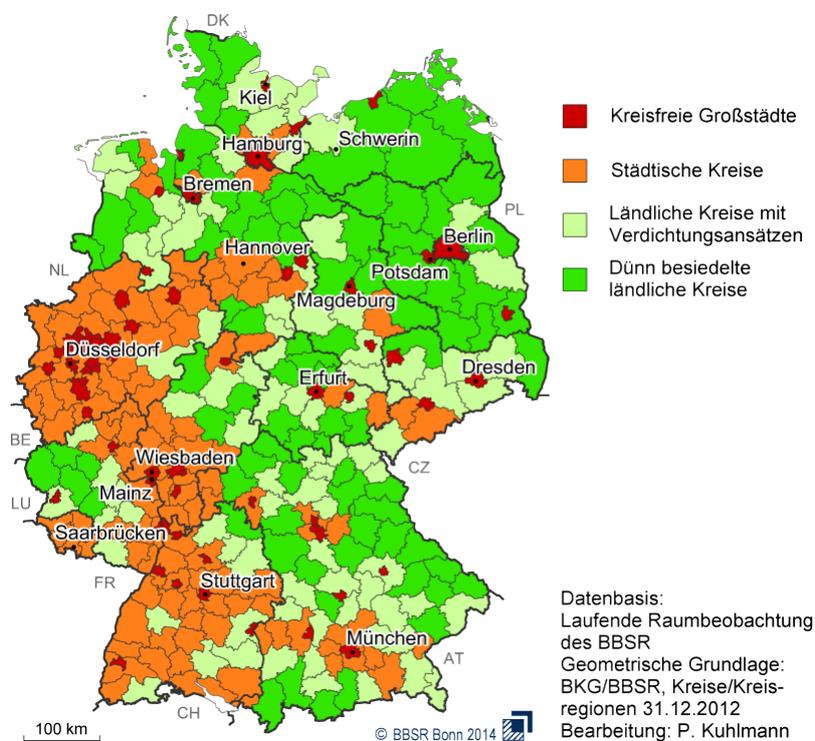


ABBILDUNG 4: SIEDLUNGSSTRUKTURELLE KREISTYPEN 2012
QUELLE: BUNDESAMT FÜR BAU-, STADT- UND RAUMFORSCHUNG BBSR 2015a

²⁶ Wenn mehr als 50 % der Gesamtbevölkerung der Region ländlichen Bereichen leben, wird die Region als überwiegend ländlich eingestuft. Regionen, in denen zwischen 20 % und 50 % der Bevölkerung in ländlichen Bereichen leben, gelten als mittelgroß, während Regionen mit weniger als 20 % in ländlichen Bereichen als überwiegend städtisch gelten.

²⁷ Eine "überwiegend ländliche" Region (oder Gruppe von Regionen) wird als "mittel" eingestuft, wenn es ein städtisches Zentrum mit mehr als 200.000 Einwohnern gibt, das mindestens 25 % der regionalen Bevölkerung ausmacht; eine "mittelgroße" Region (oder Gruppe von Regionen) wird als "überwiegend städtisch" eingestuft, wenn es ein städtisches Zentrum mit mehr als 500.000 Einwohnern gibt, das mindestens 25 % der regionalen Bevölkerung ausmacht.

²⁸ Ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen: Kreise mit einem Bevölkerungsanteil in Groß- und Mittelstädten von mind. 50%, aber einer Einwohnerdichte unter 150 EW/km², sowie Kreise mit einem Bevölkerungsanteil in Groß- und Mittelstädten unter 50% mit einer Einwohnerdichte ohne Groß- und Mittelstädte von mind. 100 EW/km²

Dünn besiedelte ländliche Kreise: Kreise mit einem Bevölkerungsanteil in Groß- und Mittelstädten unter 50% und Einwohnerdichte ohne Groß- und Mittelstädte unter 100 EW/km²

Diese Einteilung beruht auf der, seit für den Raumordnungsbericht 2011 vorgenommenen separaten Beurteilung der Kriterien „Bevölkerungsanteil“ und „Siedlungsflächendichte“, sowie der räumlichen Lage in zentralen oder peripheren Bereichen.

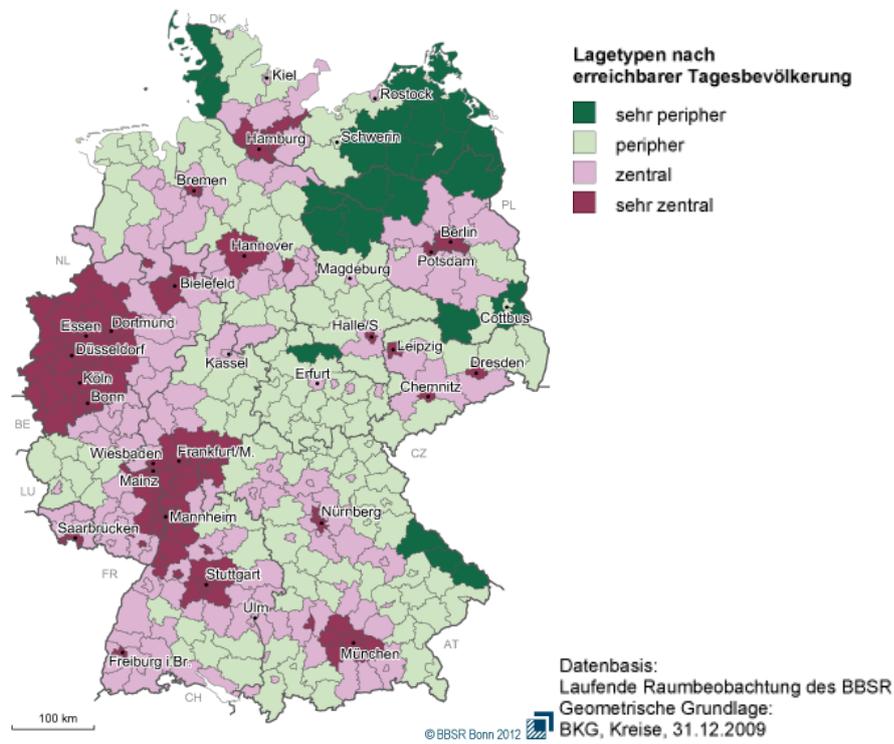
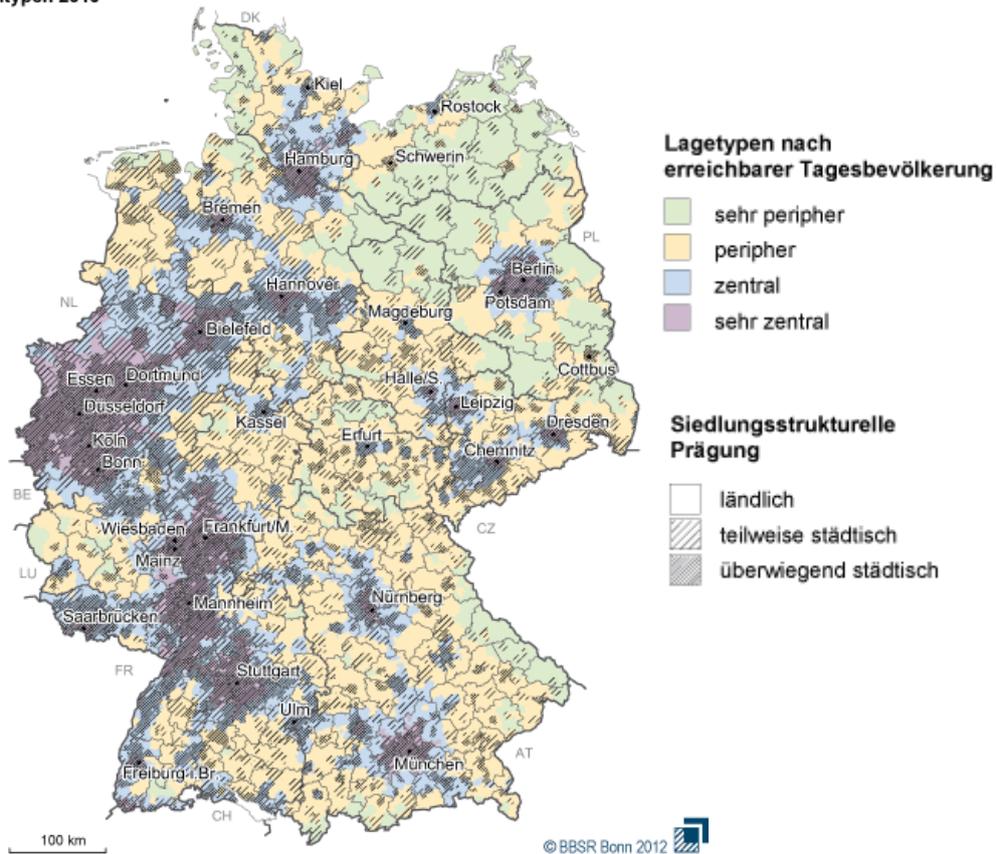


ABBILDUNG 5: RAUMTYPEN 2010, LAGETYPEN NACH ERREICHBARER TAGESBEVÖLKERUNG
QUELLE: BUNDESAMT FÜR BAU-, STADT- UND RAUMFORSCHUNG BBSR 2015b

Auch in Bezug auf die Erreichbarkeit zeigt sich, dass weite Teile Deutschlands als peripher bzw. sehr peripher eingestuft werden können. Allerdings geben die Autoren der Darstellung zurecht zu bedenken, dass sich aufgrund der Kreisstruktur insbesondere in Ostdeutschland einige Ungenauigkeiten in der Darstellung nicht vermeiden lassen (Schlömer und Spangenberg 2009, 23).

Heruntergebrochen auf Gemeindeebene und mit der Überlagerung sowohl der siedlungsstrukturellen als auch der lageabhängigen Kriterien erhält man ein differenziertes Bild über die Verteilung ländlicher peripherer Räume.

Raumtypen 2010



Datenbasis: Laufende Raumbewertung des BBSR
Geometrische Grundlage: BKG, Gemeindeverbände, 31.12.2009

ABBILDUNG 6: RAUMTYPEN 2010, LAGETYPEN NACH ERREICHBARER TAGESBEVÖLKERUNG UND SIEDLINGSSTRUKTURELLE PRÄGUNG
QUELLE: BUNDESAMT FÜR BAU-, STADT- UND RAUMFORSCHUNG BBSR 2015b

Diese quantitative Bewertung sagt selbstverständlich noch nichts über die Zukunftsperspektiven ländlicher Räume in Europa oder in Deutschland aus. Ländliche Räume umfassen prosperierende Regionen wie das Emsland, das Oldenburger Münsterland oder die Region Bodensee-Oberschwaben (Mose und Nischwitz 2009, 3) aber auch strukturschwache Regionen wie die Altmark oder die Westpfalz. Diese Disparitäten, zum Teil ausgelöst durch den wirtschaftlichen Strukturwandel, lassen sich nicht nur großräumig innerhalb von Deutschland und Europa identifizieren, sondern auch auf engem Raum z.B. innerhalb einer Region beobachten (Mose 2005, 574).

Insbesondere für die sogenannten strukturschwachen ländlichen Regionen werden die zukünftigen Herausforderungen deutlich zunehmen. Obwohl auch hier wieder aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen keine einheitliche Definition möglich ist lassen sich einige gemeinsame Merkmale identifizieren (Mose und Nischwitz 2009, 3).

- Wirtschaftliche Strukturschwäche: d.h. eine geringe regionalwirtschaftliche Leistungsfähigkeit und unterdurchschnittliches BIP/Kopf

- Monostrukturierte Wirtschaft und Unternehmenslandschaft: u.a. Konzentration auf die Bereiche Tourismus, Land- und Ernährungswirtschaft; hinzu kommen in einigen Regionen Probleme einer alt- oder deindustrialisierten Wirtschaft
- Angespannter Arbeitsmarkt: d.h. hohe Arbeitslosigkeit und geringer Qualifizierungsgrad der Beschäftigten
- Geringe Innovationsfähigkeit: geringe FuE-Intensität und Anzahl an FuE-Beschäftigten
- Vergleichsweise geringes Sozialkapital: bereits durch Arbeitsmigration bedingter Verlust an jungen, kreativen und engagierten Bevölkerungsteilen
- Geringer Mobilisierungsgrad relevanter Akteure: eingeschränkte Bereitschaft und Fähigkeit zu kooperativem Handeln im regionalen Kontext
- Unterdurchschnittlicher Wohlstand: geringe Kaufkraft und geringes privates Haushaltseinkommen
- Ausgeprägte Finanzkapitalschwäche der Kommunen und Unternehmen
- Ökonomische und politische Abhängigkeit: u.a. geringe Ausstattung mit Entscheidungs- und Kontrollfunktionen in Verwaltung und Wirtschaft

Neben diesen stark auf die Themen Wirtschaft und Arbeit fokussierten Problemlagen kommen darüber hinaus weitere Themen wie der demographische Wandel und die Bereitstellung von Infrastruktur sowie Wohlstand und Lebensqualität hinzu (BMVBS und BBSR 2009). Auch die damit verbundenen Herausforderungen stehen jedoch in engem Zusammenhang mit den wirtschaftlichen Themen und können gemeinsam die aus schrumpfenden Räumen bekannte Abwärtsspirale in Gang setzen oder weiter verstärken.

II.4.3. PLANERISCHE ANSÄTZE ZUM UMGANG MIT SCHRUMPFUNG AUF REGIONALER EBENE

Bereits seit vielen Jahren sind die Effekte des demographischen Wandels auf die soziale und technische Infrastruktur sowie auf die kommunalen Finanzen bekannt (Winkel 2003, 4). Auch wenn sich nicht alle Prognosen von damals bis heute als gültig erweisen, so sind doch die grundsätzlichen Trends bestätigt worden (Faber und Oswald 2013). In den von Bevölkerungsverlusten betroffenen Kommunen kommt es zu einem Bedarfsrückgang und infolgedessen zu Tragfähigkeitsproblemen bei der Infrastruktur. Davon sind sowohl die soziale Infrastruktur, wie Kindergärten, Schulen, Schwimmbäder und andere öffentliche Einrichtungen betroffen, wie auch die meist netzwerkartige technische Infrastruktur.

Vor allem diese netzwerkartigen Leitungssysteme der technischen Infrastruktur stellt hierbei eine Herausforderung dar. Diese Strukturen verursachen nicht nur höhere Pro-Kopf-Kosten bei geringerer Auslastung sondern eine Anpassung an die geringere Bevölkerung ist ebenfalls mit hohen Investitionen verbunden (Maretzke und Weiß 2009, 41). Andere Einrichtungen wie Schulen oder Kindergärten lassen sich bei sinkendem Bedarf leichter schließen und ermöglichen eine Reduzierung der Kosten. Auch wenn diese Entscheidungen politisch brisant sind lassen sie sich technisch relativ einfach umsetzen. Junge und Körner (2009, 84) hingegen

kommen in ihren Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass sich die laufenden Kosten für Infrastrukturen grundsätzlich erst durch einen Abriss oder Rückbau reduzieren lassen. Was nicht nur zusätzliche Investitionen erfordert, sondern gegebenenfalls aufgrund der finanziellen Abschreibung auch nur zeitlich verzögert zu Einsparungen führt.

Vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen wurden daher bereits zu einem frühen Zeitpunkt in der Debatte Defizite im landes- und regionalplanerischen Instrumentarium identifiziert (Siedentop und Kausch 2003, 22; Danielzyk und Winkel 2003, 126), die auch aktuell die Lösungsmöglichkeiten für einzelne Kommunen oder raumplanerische Akteure auf regionaler Ebene erschweren (Danielzyk 2011, 35). Die klassischen Instrumente (z.B. Raumordnungspläne, Zentrale Orte und Entwicklungsachsen, sowie flächenhafte Gebietsausweisungen und Raumordnungsverfahren) wurden insbesondere aufgrund ihres ordnungspolitischen Charakters für die anstehenden Aufgaben als zum Teil ungeeignet erachtet. Die Planung im Bestand sowie ein möglicherweise erforderlicher Rückbau gehören nicht zu den Aufgaben für die diese Instrumente ursprünglich entwickelt wurden, daher können die veränderten Aufgaben auch nur mit Abstrichen mit Hilfe dieser Methoden bewältigt werden.

In diesem Zusammenhang haben Müller und Siedentop (2004) bereits vor Jahren regionale Lösungsansätze gefordert um die Infrastrukturprobleme einzelner Kommunen durch regionale Konzepte zu lösen. Sie verweisen auf die Notwendigkeit, kleinräumige administrative Grenzen zu überwinden und stärker nach funktionsräumlichen Lösungsansätzen zu suchen um Synergieeffekte zu nutzen. Sie betonen jedoch, dass es vor allem auf lokale Konzepte ankommt und die regionale Ebene unterstützend im Sinne eines Vermittlers bzw. zur Erreichung eines interkommunalen Interessenausgleichs tätig sein sollte. Danielzyk und Winkel (2003, 126) argumentieren ebenfalls für die verstärkte Regionalisierung der Planung aufgrund der steigenden Anforderungen an die betroffenen Kommunen. Vor dem Hintergrund der kommunalen Finanzen sind vor allem kleine und mittelgroße Kommunen auf die Unterstützung der regionalen Ebene angewiesen.

Da eine solche kommunale, Grenzen überschreitende Planung ein hohes Maß an Kooperationsbereitschaft erfordert wurde den informellen Instrumenten, aufgrund der höheren Flexibilität und Offenheit, bessere Chancen eingeräumt die Herausforderungen die mit dem Verlust von Einwohnern einhergehen zu bewältigen (Danielzyk und Winkel 2003, 132).

Die positiven bzw. negativen Einschätzungen zur Zukunftsfähigkeit der Instrumente haben sich indes nur teilweise bestätigt. Laut einer Evaluation der Landes und Regionalplanungen von 2007 werden auch weiterhin die „klassischen“ Instrumente genutzt um die Anpassung an den prognostizierten Bevölkerungsrückgang zu bewältigen (Spangenberg 2007). Dazu zählt beispielsweise neben der Überarbeitung von Leitbildern und übergeordneten Prinzipien die Überarbeitung des Zentrale-Orte-Systems, der Förderung interkommunaler Kooperation und Innenentwicklung sowie der Einschränkung der Siedlungstätigkeit außerhalb der Zentralen

Orte (Spangenberg 2007, 4). Bei der Betrachtung dieser Strategien fällt jedoch auf, dass die Anforderungen an eine gemeinsame Abstimmung im Sinne einer Kooperativen Planung gestiegen sind und auch das Konfliktpotenzial gegenüber der lokalen Politik bzw. der lokalen Bevölkerung eher zunimmt. Daher sind die kooperativen Ansätze, die zumeist in Form von informellen Instrumenten zum Einsatz kommen, ebenfalls ein wichtiger Bestandteil der Strategien zur Bewältigung des demographischen Wandels.

Parallel dazu wird die Diskussion über den von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) beschlossenen Grundsatz zur „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ geführt. Die Frage nach einer konkreteren Definition bzw. an welchen Standards sich die Ausstattung der öffentlichen Infrastruktur orientieren soll, steht hierbei im Vordergrund. Es wird argumentiert, dass in ländlichen, von Schrumpfung betroffenen Regionen die hohen technischen Standards der Infrastruktur nicht zugunsten eines pragmatischen und flexiblen Ansatzes ersetzt werden können (Danielzyk 2011, 35; Aring 2013, 48). Neben der Frage mit welchem Instrumentarium die Bevölkerungsverluste auf regionaler Ebene begleitet werden können stellt sich also auch die Frage nach einer möglichen Überregulierung der organisatorischen und technischen Anforderungen an Infrastruktureinrichtungen (Aring, Schröder und Willisch 2013).

II.4.4. REGIONALE ANSÄTZE ZUR SICHERUNG DER DASEINSVORSORGE IN LÄNDLICHEN RÄUMEN

Seitdem das Thema, sowohl auf städtischer als auch auf regionaler Ebene mehr beachtung findet, wurde eine fast unüberschaubare Anzahl an Konzepten und Planungsansätzen entwickelt. Insgesamt lassen sich die Konzepte und Maßnahmen im Umgang mit Schrumpfung insbesondere in ländlichen Räumen in unterschiedliche Kategorien einordnen (Europäisches Parlament 2008, 101). Zu nennen wären:

- ökonomische oder institutionelle Anreize,
- regulatorische Zwänge bzw. deren Aufhebung,
- die Zusammenarbeit öffentlicher und privater Akteure und
- Maßnahmen die auf der Kooperation (auch grenzüberschreitend) zwischen den beteiligten Akteuren aufbauen

Jüngste Untersuchungen des BMVBS bzw. des BMVI haben darüber hinaus konkrete thematische Schwerpunkte dieser Maßnahmen zur Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen auf europäischer Ebene herausgearbeitet (BMVBS 2013). In einer weiteren Studie konnten darüber hinaus Erfolgsfaktoren für deren Umsetzung in von akuten oder bevorstehenden Bevölkerungsverlusten betroffenen Gebieten identifiziert werden (BMVI 2015).

Dabei hat sich jedoch nicht nur gezeigt, dass das Thema für viele europäische Staaten auf der Agenda steht, sondern auch, dass es große Unterschiede in der Herangehensweise gibt. Diese lassen sich jedoch meist anhand des planungskulturellen Hintergrunds und der staatlichen

Planungssystematik herleiten. So konnte zum einen das auch aus Studien mit anderem Themenschwerpunkt bekannte Phänomen der Nord-Süd- bzw. Ost-West-Unterschiede beobachtet werden (BMVBS 2013, 155). Während sich in den nördlichen Ländern Europas integrierte und sektorübergreifende Ansätze etabliert haben finden sich im Süden noch häufiger sektorale Planungen mit dem Nachteil, dass isolierte Einzelmaßnahmen in diesem vielseitigen Problemfeld oft nicht die gewünschte Wirkung entfalten. Für die osteuropäischen Länder hat sich gezeigt, dass hier Innovative Programme und Maßnahmen häufig an den Einsatz von EU-Mitteln geknüpft sind. Dies hängt sicherlich auch mit den nationalen Planungsprioritäten zusammen die derzeit noch stärker auf wirtschaftliches Wachstum als auf eine Verbesserung der Versorgungsstrukturen ausgerichtet sind. Ausgenommen hiervon ist der Ausbau der technischen Infrastruktur wo zum Teil immer noch Nachholbedarf besteht. In Westeuropa finden sich hingegen häufiger auch nationale Programme zur Förderung von innovativen Maßnahmen, was jedoch nicht bedeutet, dass hier eine längerfristige Finanzierung vorliegen muss. In Zentraleuropa finden sich sowohl strategische Konzepte als auch Förderinstrumente, die experimentelle Ansätze befördern.

Bei den identifizierten thematischen Schwerpunkten liegen Ansätze, die ökonomische oder institutionelle Anreize nutzen, quantitativ an erster Stelle, regulatorische Zwänge bzw. deren Aufhebung sowie die Zusammenarbeit öffentlicher und privater Akteure sowie die kooperativen Ansätze folgen. Dabei ist natürlich zu beachten, dass hinter jedem dieser thematischen Schwerpunkte eine Vielzahl an konkreten Maßnahmen stehen kann.

Ökonomische/ institutionelle Anreize	<ul style="list-style-type: none"> – EU-Projekte – Programme zur ländlichen Entwicklung – Zuwanderungsförderung – Reform kommunaler Zuständigkeiten
Regulatorische Zwänge bzw. deren Aufhebung	<ul style="list-style-type: none"> – Räumliche Konzentration – Anpassung/Absenken von Standards
Zusammenarbeit öffentlicher und privater Akteure	<ul style="list-style-type: none"> – Mehrfachnutzung und räumliche Integration von Angeboten – Kooperation mit Zivilgesellschaft
Kooperative Ansätze	<ul style="list-style-type: none"> – Interkommunale Kooperation

TABELLE 2: THEMENSCHWERPUNKTE DER DASEINSVORSORGE
 QUELLE: EIGENE DARSTELLUNG NACH BMVBS 2013, 159ff.

Wie es häufig der Fall ist sind diese Kategorisierungen nicht immer trennscharf und eine jeweils andere Zuordnung wäre im Einzelfall möglich.

Die Erfolgsfaktoren, die zur Umsetzung der einzelnen Maßnahmen notwendig sind, wurden im Rahmen einer detaillierteren Betrachtung von europäischen Fallstudien auf regionaler Ebene identifiziert (BMVI 2015, 137) und lassen sich wie nachfolgend aufgeführt zusammenfassen. Dabei wurde keine Gewichtung der einzelnen Erfolgsfaktoren

vorgenommen, welche jedoch ohnehin je nach Struktur der jeweiligen Rahmenbedingungen unterschiedlich ausfallen würde.

- **Projektorientierung** – Kurzfristige Erfolgserlebnisse und agieren auf Augenhöhe „schweißt“ die relevanten Parteien stärker zusammen
- **Integrierte und interdisziplinäre Betrachtungsweise** – Einzelne Projekte immer im Kontext zueinander betrachten und strategisch verknüpfen
- **Kooperation** – Ausbildung von Netzwerken und Allianzen, „good governance“ sowohl innerhalb der Verwaltung als zwischen öffentlichen und privaten Akteuren sowie die Förderung von ehrenamtlichem Engagement
- **Persönlichkeiten als Treiber der Regionalentwicklung und Projekte** – Aktivieren und Einbinden weiterer Akteure
- **Flexible Standards** – Starre quantitative und qualitative Vorgaben sollten – soweit möglich – gelockert werden, beispielsweise auch im Rahmen von Modell- und Forschungsprojekten
- **Marketing, Öffentlichkeitsarbeit und regionale bzw. lokale Identifikation** – Verbesserung des Innen- und Außenimages sowie die Bewerbung konkreter Projekte
- **Öffentliche Förderprogramme nutzen** – Finanzielle Unterstützung der häufig finanzschwachen Akteure in schrumpfenden Räumen
- **Akzeptanz und Strategieentwicklung durch Bürgerbeteiligung** – Einbindung der Öffentlichkeit um innovative Ideen sowie Unterstützung bei der Umsetzung zu generieren.

Die vollständige Bandbreite an Maßnahmen und deren optimale Voraussetzungen lässt sich jedoch kaum darstellen. Hierzu spielen die konkreten Rahmenbedingungen sowie die Anforderungen an eine spezifische Problemlösung eine zu große Rolle. Daher kann dieser Überblick lediglich als Orientierung dienen.

II.5. ZWISCHENFAZIT ZU DEN RAHMENBEDINGUNGEN DER FORSCHUNGSARBEIT

Der Bedeutungszuwachs der Region und des Regionalen in wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, ökologischen und politischen Fragen ist auf verschiedene global wirksame ökonomische und politische Trends zurückzuführen. Neben der Globalisierung können hier der Wandel im Steuerungsverständnis des Staates sowie die Europäisierung beispielhaft genannt werden. Doch auch die Individualisierung der Lebensstile und die weiter steigende Mobilität erweitern den Aktionsradius der Bevölkerung und den persönlichen Bezugsrahmen über die örtlichen Grenzen hinaus. Zu dieser Regionalisierung staatlicher und privater Lebenswirklichkeiten trägt auch die zunehmende Europäisierung der räumlichen Planung im Zuge der Regional- und Förderpolitik bei.

Obwohl bereits der Begriff „Region“ sich aufgrund seiner inhaltlichen Breite einer genauen Definition und vor allem einem räumlichen Bezug entzieht, ist die Region für viel Menschen,

insbesondere, wenn sie weite Entfernungen zwischen Wohnort und Arbeitsstätte zurücklegen, Teil des alltäglichen Aktionsraumes. Zugleich steht jedoch, für den einzelnen, der lokale Bezug zum Wohnort oder Arbeitsplatz weiterhin im Vordergrund. Für politische, administrative oder wirtschaftliche Prozesse hat die Bedeutung der Region jedoch im Lauf der Zeit, nicht zuletzt durch die zuvor angesprochenen Trends, deutlich zugenommen. Die Einführung einer zusätzlichen administrativen, überörtlichen Ebene wird jedoch aufgrund der fehlenden Flexibilität einer solchen Verwaltung in Bezug auf Aufgabenstellung und räumlichem Zuschnitt teils heftig kritisiert. Trotz der anhaltenden, facettenreichen Diskussion über die Rolle der regionalen Ebene und einer Regionalisierung für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung lässt sich feststellen, dass das Bedürfnis nach einer eher funktional abgegrenzten Handlungsebene zwischen den Kommunen und der nationalstaatlichen bzw. föderalstaatlichen Ebene als notwendig erachtet wird.

Bewegt man sich gedanklich von der Region im Allgemeinen hin zur ländlichen Region im Besonderen muss zunächst auch die Frage nach „ländlichen Räumen“ diskutiert werden. Ähnlich schwierig wie die Definition und Abgrenzung einer Region ist auch die klare Abgrenzung des Begriffs „ländlicher Räume“. Aufgrund der unterschiedlichen Strukturmerkmale wird zur Klassifizierung die Bevölkerungsdichte als wichtigster Indikator herangezogen. Anhand dieser Systematik, die auch das Vorhandensein größerer Zentren mit einbezieht, werden von der EU 90% des Unionsgebiets als „predominantly rural“ bzw. „intermediate“ eingestuft. Auch in Deutschland werden nach der leicht veränderten Systematik des BBSR etwa 68% der Fläche als ländliche Kreise (mit und ohne Verdichtungsansätze) bezeichnet. Ländliche Räume sind dabei nicht grundsätzlich in ihrer Entwicklung benachteiligt. Der gängigen Systematik zu Folge werden auch prosperierende Raumeinheiten abseits der Ballungszentren als ländlich klassifiziert. Das dieser Arbeit zugrundeliegende Problem von Bevölkerungsverlusten und wirtschaftlicher Schwäche, wird in Zukunft jedoch insbesondere strukturschwache ländliche Räume betreffen. Die Regionen die dieser Raumkategorie zugeordnet werden, werden mit erheblichen Herausforderungen im Bereich der wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung, insbesondere der Überalterung und dem Rückgang der Einwohner, konfrontiert sein.

Der Verlust von Einwohnern ist zunächst ein lokales Problem der Städte und Gemeinden. Da jedoch die Anzahl der schrumpfenden Städte und Gemeinden in strukturschwachen Regionen potenziell höher ist, kann in einem solchen Fall von regionaler Schrumpfung gesprochen werden. Der Verlust von Einwohnern, sowohl auf regionaler wie auch auf städtischer Ebene, hat viele Ursachen. Auf den ersten Blick scheinen häufig wirtschaftliche Umwälzungen, sowohl allgemein in Form des Strukturwandels oder der Globalisierung als auch ganz konkret in Form von Betriebsschließung und Entlassungen, für den Rückgang der Bevölkerung in einer Stadt oder Region verantwortlich zu sein. Andererseits hat sich gezeigt, dass die wirtschaftliche Entwicklung nicht als alleiniger Grund für Schrumpfung herangezogen werden kann. Es wurden auch Fälle beschrieben, in denen Wachstum und Schrumpfung, sowohl auf städtischer als auch auf regionaler Ebene, in direkter räumlicher Nähe parallel ablaufen. Der niedrigen Geburtenrate in Deutschland und vielen anderen europäischen Ländern wurde dagegen lange

Zeit nur wenig Beachtung als Ursache für den Bevölkerungsrückgang geschenkt doch gerade die natürliche Bevölkerungsentwicklung lässt sich kaum beeinflussen und führt zu langfristigen Defiziten in der Bevölkerungsentwicklung. Obwohl weitgehend unstrittig ist, dass sowohl demographische als auch ökonomische Faktoren den Verlust von Einwohnern verursachen können, sind das Zusammenspiel und die gegenseitige Abhängigkeit dieser beiden Entwicklungen sehr komplex. Klar scheint, dass in beiden Fällen eine Abwärtsspirale einsetzt, welche Ursachen und Folgen der Schrumpfung ineinanderfließen lässt.

Die Herausforderungen für die betroffenen Städte und Regionen liegen vor allem im Bereich der Bereitstellung von Infrastruktur und sowohl öffentlicher als auch privater Dienstleistungen. Zur Lösung dieser Probleme wurden in den vergangenen Jahren zahlreiche Lösungsansätze entwickelt um trotz Schrumpfung einen gewissen Standard und Versorgungsleistungen aufrecht zu erhalten. Die Maßnahmen die als Reaktion oder in Erwartung einer negativen Bevölkerungsentwicklung tatsächlich vor Ort zur Anwendung kommen unterscheiden sich deutlich, je nachdem welchem Grundverständnis die räumliche Entwicklung unterliegt, auch in Abhängigkeit von der Wahrnehmung und Akzeptanz des Problems. Da die Auswahl der formellen Planungsinstrumente begrenzt ist, zeichnen sich innovative und progressive Planungsansätze durch die Kombination und den kreativen Einsatz informeller Instrumente auf regionaler Ebene aus. Auf diese Weise wird zum einen der Tendenz zur Regionalisierung Rechnung getragen aber auch der Wandel im Staatsverständnis lässt sich hieran ablesen.

Neben der eher räumlich geprägten Regionalisierung führt auch die Diskussion um den Wandel im Staatsverständnis bzw. der stärkeren Einbindung nichtstaatlicher Akteure in den Entscheidungsprozess und die Umsetzung von politischen Konzepten, zu sich ändernden Rahmenbedingungen. Der unter dem Begriff governance bzw. regional governance geführte Diskurs beschreibt, unter anderem, diesen Wandel im Steuerungsverständnis und die veränderten Rollen der (regionalen) Akteure in der wirtschaftlichen und räumlichen Entwicklung. Insbesondere im Konzept der regional governance wird die Synthese der beiden Entwicklungsprozesse deutlich. Es geht um eine, unter Einbeziehung aller Akteure, gemeinsame, regionale Entwicklung. Die Vorteile von governance Strukturen liegen vor allem in der Vergrößerung der Wissensbasis und der Einbindung unterschiedlicher Perspektiven sowie in der Kombination der verschiedenen Steuerungsmechanismen Markt, Netzwerk und Hierarchie. Konkret sind diese Vorteile jedoch von Projekt zu Projekt unterschiedlich je nachdem welche Akteure mit welchen Problemen konfrontiert werden. Kritik wird hingegen vor allem an der Legitimation von governance Prozessen geübt. Die bestehenden Lösungen für diese Legitimationsprobleme sind jedoch ebenfalls problematisch. Insbesondere die auf den ersten Blick am nächsten liegenden Lösungen können bei nicht fachgerechter Umsetzung die Legitimität der Entscheidungen stark beschädigen.

In Bezug auf das Konzept der regional governance und dem Schwerpunkt der vorliegenden Untersuchung – Schrumpfung in ländlichen Räumen – gilt es zu beachten, dass governance in ländlichen Räumen durchaus kritisch betrachtet wird. Bei einer begrenzten Anzahl von

Akteuren können einzelne Interessen überproportional stark hervortreten. Daher seien regional governance Prozesse in ländlichen Räumen weniger erfolgversprechend bzw. schwerer zu initiieren als in Verdichtungsräumen. Aufgrund der hohen Zahl regionaler Kooperationen, auch in ländlichen Räumen, stellt sich jedoch die Frage, ob hier nicht ein positiver Trend zu beobachten ist und dieser Kritikpunkt einer Überprüfung noch standhält. Es kann jedenfalls festgestellt werden, dass das Engagement der Akteure in ländlichen Räumen grundsätzlich nicht geringer ist.

Nach der Betrachtung dieser Rahmenbedingungen zeigt sich also, dass die eingangs gestellten Fragen nur unter Berücksichtigung der aktuellen Diskurse zu Regionalisierung, Schrumpfung und governance zu beantworten sind. Dazu gehört beispielsweise die Frage, *wie sich der regionale Bezugsrahmen auf die Machtverhältnisse einzelner Akteure bzw. auf den Beteiligungsprozess auswirkt? Welche Rolle spielt das Ausmaß des Problems – hier der Schrumpfung – für die Initiierung eines Beteiligungsprozesses auf regionaler Ebene und welche Faktoren wirken fördernd bzw. hemmend auf die Umsetzung regionaler Beteiligungsprozesse?*

Allgemein zeigt sich insbesondere aus der Diskussion um governance in ländlichen Räumen, dass vor allem diejenigen Akteure weiterhin dominant auftreten, welche zuvor maßgeblich die Entscheidungen beeinflussen konnten oder diese sogar alleine getroffen haben. Ein Beispiel hierfür sind die Vertreter der landwirtschaftlichen Interessen. Allerdings ist dieser Konflikt eher durch die sektorale Integration mit anderen Gesellschaftsbereichen wie dem Umwelt- und Landschaftsschutz, der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung und soziologischen Aspekten geprägt als durch eine Ausweitung des räumlichen Entscheidungsbereichs. Hier spielt die Konkurrenz unterschiedlicher Gemeinden innerhalb der Region eine größere Rolle. Die Befürchtung, einzelne Gemeinden könnten im Rahmen der regionalen Abstimmung an Einfluss oder Selbstbestimmung verlieren ist jedoch zumindest in den häufig auf Freiwilligkeit basierenden Kooperationen eher zu vernachlässigen, da es eben keinen Zwang zur Zustimmung und auch nicht zur Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen gibt. Privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure können dieses Recht natürlich ebenfalls für sich in Anspruch nehmen.

Es gibt eine Reihe empirischer Belege, dass die Dringlichkeit und das Ausmaß eines Problems, auch in der Raumplanung, eine entscheidende Rolle bei der Wahl der Lösungswege spielt. Dies betrifft auch die aktuellen und zukünftigen Bevölkerungsverluste in bestimmten Städten und ländlichen Regionen. In einer solchen Situation können zuvor nicht nutzbare oder nicht genutzte Potenziale aktiviert werden. Die Annahme, dass die Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs in einer Region nicht durch lokale Maßnahmen bewältigt werden kann, führt im Umkehrschluss zur Notwendigkeit regionaler und kooperativer Lösungsansätze. Dies beinhaltet auch die Einbindung der Bevölkerung in Maßnahmen der Strategieentwicklung, bei der Entwicklung spezifischer Anpassungskonzepte und zur Steigerung der Akzeptanz.

Diesen Erfordernissen kommen die Entwicklungen der letzten Jahrzehnte in Bezug auf das Steuerungsverständnis des Staates sowie die Regionalisierung entgegen. Selbst in ländlichen Räumen, wo der Bezug zur eigenen Gemeinde bei vielen Einwohnern noch stark ausgeprägt ist, hat sich aufgrund der Schließung von Schulen, Supermärkten und anderen Dienstleistungseinrichtungen ein überörtlicher Lebensstil entwickelt, auch wenn das Bewusstsein hierfür möglicherweise noch fehlt. Zugleich haben lokale und regionale Akteure heute über das Konzept der governance mehr Einflussmöglichkeiten auf politische Entscheidungen und Planungen. Andererseits haben auch negative Entwicklungen wie beispielsweise die Großprojekte in Stuttgart, Berlin und Hamburg, und die damit verbundene Berichterstattung, zu einem Vertrauensverlust der Bevölkerung in Bezug auf die Planung und Politik geführt. Die damit einhergehenden Forderungen nach Transparenz und Mitwirkung verbessern aber zugleich die Möglichkeiten die Bürgerinnen und Bürger im Rahmen eines Beteiligungsprozesses zur Zusammenarbeit zu bewegen.

III. PARTIZIPATION

Im folgenden Kapitel soll nun eine Annäherung an den theoretischen Diskurs zur Einbindung der Öffentlichkeit erfolgen. Zunächst werden die aktuellen gesellschaftlichen und politischen Zustände anhand einiger demokratietheoretischer Modelle und Meldungen skizziert, um die Gründe für die Forderungen nach Transparenz, Einbindung und Mitwirkung zu beleuchten. Welche Vorteile verspricht man sich davon und welche Probleme, insbesondere in der Planung sollen auf diese Weise gelöst werden? Weiterhin wird versucht der Vielzahl an Begrifflichkeiten und Interpretationen in Bezug auf Einbindung, Beteiligung und Mitwirkung gerecht zu werden und eine gewisse Systematik zu etablieren. Mit diesen Grundlagen wird anschließend das Konzept des *collaborative planning* einer näheren Betrachtung unterzogen und die Parallelen zur *governance* Diskussion gezogen, um schließlich auch die Relevanz dieses Ansatzes für die Regionalentwicklung hervorzuheben. Die kritischen Einwände zum Thema Beteiligung insgesamt aber auch zum *collaborative planning* Ansatz werden ebenfalls im Rahmen dieses Kapitels näher betrachtet. Auch hier finden sich einige Parallelen zum in Kapitel IV.2. dargestellten *governance* Konzept und den kritischen Stimmen dazu. Abschließend wird als Vorbereitung der empirischen Untersuchungen der Stand der Diskussion zum Thema regionale Partizipation dargestellt.

In diesem Zusammenhang stellen sich Fragen etwa nach den Hürden für eine intensive Bürgerbeteiligung im Sinne des *collaborative planning* unter den aktuellen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in Deutschland? Welche Rolle spielen klassische und neue Medien im Beteiligungsprozess? Welche Einstellung haben politische Akteure und Fachplaner:innen zu umfangreichen Beteiligungsprozessen? Darüber hinaus ist von Interesse, welche Vorteile eine Beteiligung im Sinne des *collaborative planning* gegenüber der formellen Partizipation in Plänen und Programmen bietet und ob sich diese Vorteile tatsächlich messen lassen? Können kritische Punkte wie die möglicherweise mangelhafte Beteiligung von Minderheiten und eine „Dominanz der Mächtigen“ durch Verfahrensregeln minimiert oder ausgeschlossen werden?

III.1. GESELLSCHAFTLICHER WUNSCH NACH TRANSPARENZ, EINBINDUNG UND PARTIZIPATION

Es darf nicht übersehen werden, dass Partizipation bzw. Beteiligung in unterschiedlichsten Formen bereits seit mehr als 30 Jahren zum politischen, und somit auch planerischen Geschäft gehört²⁹. Zweifel daran, dass es sich hierbei um einen neuen Aspekt handelt, formuliert Saretzki in Bezug auf die Policy Analyse indem er seit Beginn des 21. Jahrhunderts „in vielen Politikfeldern eine Zunahme von partizipativen und deliberativen Experimenten beobachte[t]. Dabei ist nicht ganz klar, ob dieser Eindruck tatsächlich einen realen Trend widerspiegelt oder ob er nur darauf zurückzuführen ist, dass Sozialwissenschaftler sich stärker für solche Experimente interessieren bzw. dass sie länger existierende Prozesse nur stärker als bisher in

²⁹ An dieser Stelle sei noch einmal auf die Gründung des Stadtforums in Berlin verwiesen (Fassbinder 1997).

Bezug auf Konzepte und Begriffe einer partizipativen und deliberativen Politik beschreiben.“ (2008, 44). In Bezug auf letzteres muss jedoch auch beachtet werden, dass der Wandel im demokratischen Verständnis während dieser Zeit den verstärkten Einsatz partizipatorischer Ansätze begünstigt.

Der Wunsch bzw. das Verlangen nach einer stärkeren Einbindung und Mitwirkung in politische und planerische Entscheidungsprozesse hat bereits im Laufe der 1990er Jahre stark zugenommen (Schlosberg 1999; Dryzek 2009). Gleichzeitig begegnet eine größer werdende Zahl von Personen den etablierten politischen Institutionen und dem politischen System insgesamt mit zunehmender Skepsis. Weitreichende Deregulierungen im Sinne einer neo-liberalen Politik, kriminelle oder zumindest moralisch fragwürdige Praktiken der wirtschaftlichen und politischen Elite (z.B. Steuerhinterziehung und Bestechung) und die allgemeine Intransparenz politischer Entscheidungen haben zu diesem Vertrauensverlust beigetragen (Christoph 2012). Die Sorge um die (persönliche) zukünftige Entwicklung und das Gefühl bei der politischen Entscheidungsfindung ausgeschlossen zu sein, provozieren Gegenreaktionen aus Angst vor einem persönlichen Abstieg, einer Verschlechterung der Lebensbedingungen oder um den Status Quo zu erhalten (Healey 2006, 121). Obwohl diese Tendenz häufig mit Politikverdrossenheit gleichgesetzt wird, welche im Übrigen bereits Mitte der 1990er thematisiert wurde (Selle 1996b, 14; Renn und Webler 1996, 176), kann sie im Gegenteil von starken politischen Interessen geleitet sein. Dies lässt sich nicht zuletzt an den Protesten um Stuttgart 21 aber auch auf lokaler Ebene bei der Schließung von Schulen und Krankenhäusern beobachten. Das Politische Engagement wird hier in Form von Bürgerinitiativen oder durch die Unterstützung von NGO's ausgelebt.

Die Frage nach der letztendlichen Entscheidungsbefugnis ist dabei zentral. Auf welche Art werden diese Entscheidungen getroffen und wie werden sie letztendlich umgesetzt – oder auch nicht? Das diese Frage nicht nur für den Diskurs in Bezug auf die Partizipation, sondern auch im Rahmen der demokratietheoretischen Überlegungen grundlegend ist, zeigt sich an Alexis de Tocqueville's Ausführungen zur Demokratie in den USA. Er beschreibt 1835 die Risiken einer demokratische legitimierte Regierung wenn er beispielsweise von der „tyranny of the majority“, einer *Tyrannie der Mehrheit*, spricht (Tocqueville 1835, Übersetzt von, 156), deren Macht es ihr erlaubt ohne Rücksicht auf andere Gruppen ihren Willen durchzusetzen³⁰. Nun soll an dieser Stelle nicht der frühe Staatsaufbau der Vereinigten Staaten von Amerika, den Tocqueville analysiert, mit den aktuellen demokratischen und institutionellen Rahmenbedingungen in Deutschland verglichen werden. Heutzutage ist der Schutz von

³⁰ Andererseits lässt sich in den letzten Jahren auch ein gegenläufiges Phänomen beobachten. Durch die aktuellen Möglichkeiten der Kommunikation und Organisation in social media Netzwerken (z.B. Facebook, Twitter) könne auch kleine Gruppen oder Einzelpersonen auf objektive oder subjektiv empfundene Missstände hinweisen und eine breite Öffentlichkeit erreichen. Was nun grundsätzlich zunächst einmal positiv im Sinne der Demokratie erscheint, kann jedoch auch missbraucht werden bis hin zu einer *Tyrannie der Minderheit* die ihre Interessen gegenüber einer (in den social media Netzwerken) schweigenden Mehrheit propagiert und durchsetzt. Unvollständige oder falsche Informationen verbreiten sich nahezu unkontrolliert im Netz. Im besten Fall durch Unwissen im schlimmsten Fall aus Absicht zur gezielten Desinformation. Einmal aufgestellte Behauptungen sind in ihrer Wirkung, auch nachdem sie widerlegt wurden, kaum mehr zu einzufangen.

Minderheiten und abweichenden Meinungen auf allen Ebenen durch Gesetze und Verfahrensvorschriften garantiert. Doch gerade an dieser Stelle spielen Partizipationsverfahren und –prozesse eine entscheidende Rolle. Für Audier und Ipsen stellt die Einbindung der Bevölkerung in den politischen Prozess ein mögliches Korrektiv der Mehrheitsentscheidung dar (Audier 2006; Ipsen 2010, 237), die im „allgemeinen Interesse“ getroffen werden. In ähnlicher Form können die Partizipation, und die damit hergestellte Transparenz, aber auch als Korrektiv einer elitären Entscheidungsfindung bzw. einer ungleichen Machtverteilung wirken.

Durch die zunehmende Pluralisierung und Heterogenisierung der Lebensstile und Lebensmodelle stößt die repräsentative Demokratie, also die Vertretung der Interessen durch gewählte Repräsentant:innen im Parlament, an ihre Grenzen. Anstatt die gemeinsamen Interessen großer Bevölkerungsteile durch diese Repräsentant:innen im politischen Prozess zu vertreten, identifiziert Healey einen Wandel von der klassischen repräsentativen Demokratie hin zu einer pluralistischen Demokratie (2006, 222) in der eine Vielzahl von Gruppen mit unterschiedlichen Interessen versuchen ihre jeweiligen Ansichten gegeneinander durchzusetzen. In dieser Form der Demokratie verfolgt Politik weniger das Allgemeinwohl und das gemeinschaftliche Interesse, vielleicht auch deshalb, weil sich ein solches nur noch schwer identifizieren lässt, sondern versucht zwischen den einzelnen Parteien zu vermitteln. Die Gruppierung mit dem größten Einfluss und Durchsetzungsvermögen ist in einem solchen System am erfolgreichsten. Im Extremfall werden die jeweiligen Positionen als absolut dargestellt und stehen nicht zur Diskussion (Healey 2006, 224) so dass ein Kompromiss ausgeschlossen wird. Beispielhaft können hier die „Basta Politik“ im Zusammenhang mit der Agenda 2010 des ehemaligen Bundeskanzlers Gerhard Schröder und die „Alternativlosigkeit“ der Bankenrettung unter Bundeskanzlerin Angela Merkel genannt werden.

Obwohl es tatsächlich immer schwieriger wird ein „allgemeines Interesse“ zu identifizieren, muss das Konzept einer pluralistischen Demokratie in der Realität kritisch betrachtet werden, da hier von grundsätzlich ausgewogener Machtverteilung zwischen den einzelnen Gruppen ausgegangen wird und somit eine Chancengleichheit bei der Durchsetzung der Interessen besteht. Dies ist in der gesellschaftlichen Realität jedoch nicht der Fall. Es werden eben nicht alle Ansichten, Positionen und Parteien mit den gleichen Chancen im politischen Diskurs präsentiert. Während einige Interessen durch finanziell und organisatorisch gut aufgestellte Lobbygruppen vertreten werden, werden andere Interessen lediglich durch gesellschaftliche Minderheiten repräsentiert. Hier zeigen sich Parallelen zu den Problemen der Legitimation von governance-Prozessen.

Deutlich näher an der aktuellen Realität erscheint das Modell einer korporatistischen Demokratie. In diesem Modell tauschen sich die konkurrierenden Gruppen untereinander aus und können eine gemeinsame Lösung aushandeln bei der die unterschiedlichen Positionen berücksichtigt werden. Allerdings sind in diesem Fall nicht alle relevanten Gruppen an diesem Austausch beteiligt. Das Ergebnis der Verhandlungen wird durch die Selektion bestimmter

Akteure quasi vorgegeben (Healey 2006, 224). Eine solche Konstellation stellt sicherlich nicht die Regel dar, jedoch wurde, wie schon auf zuvor dargestellt, im Rahmen des BMBF Forschungsverbundes „Stadt 2030“ eben diese Situation beschrieben (Bock 2006, 325; Kleinfeld 2006, 395).

Der Korporatismus, obwohl in der wissenschaftlichen Diskussion nicht Teil der Demokratietheorie, ist damit ein Element der beteiligungsorientierten Demokratietypen (Reichenbachs und Nullmeier 2016, 79). Darunter sind im planerischen Kontext vor allem der Typus der partizipativen Demokratie und der deliberativen Demokratie relevant. Während im Rahmen der partizipativen Demokratie mit Beteiligung vor allem eine wirksame Einflussnahme auf oder die Beteiligung an politischen oder in diesem Fall planerischen Entscheidungen gemeint ist, beschreibt Beteiligung in einer deliberativen Demokratie eher die Möglichkeit der Teilnahme an öffentlichen Diskussionen und die gemeinsame Beratung einer möglichst großen Zahl an Akteuren (Schmidt 2010, 237).

Der Vollständigkeit halber wird an dieser Stelle noch auf den Klientelismus verwiesen. Auch hier findet ein Austausch zwischen den Vertreter:innen der unterschiedlichen Interessen statt, jedoch ist dieser Austausch durch personelle und/oder materielle Abhängigkeiten geprägt und einzelne Parteien können mit einer entsprechenden Gegenleistung den Ausgang der Verhandlungen bestimmen. Bei letztere Form der politischen Einflussnahme ist der Übergang zwischen erlaubter Lobbyarbeit und verbotener Korruption i.d.R. fließend. Dennoch zeigen mediale Berichte dass diese Grenze allzu häufig überschritten wird (Zeit Online GmbH 2015a).

Doch nicht nur vereinzelte Meldungen in den Medien deuten darauf hin, dass sich seit einigen Jahren das Verhältnis zwischen Politik und Wirtschaft bzw. deren Interessenvertretern gewandelt hat. Beispielsweise führt Thomas Leif, ehemaliger Vorsitzender der Journalistenvereinigung „Netzwerk Recherche“, mehrere Punkte an, welche die wachsende Nähe zwischen führenden Politiker:innen und Lobbygruppen belegen (Leif 2010).³¹

So werden beispielsweise private Anwaltskanzleien immer häufiger mit der Formulierung einzelner Textbausteine bis hin zu vollständigen Gesetzen und Verordnungen beauftragt. Hierbei werden auch Kanzleien beauftragt, die in einem offensichtlichen Interessenskonflikt stehen weil einige ihrer Mandanten durch die jeweilige Gesetzgebung betroffen sind (Hipp et al. 2009). Darüber hinaus gibt die Positionierung von sog. „externer Personen“ in Ministerien und Behörden, wie die Beschäftigung von Angestellten aus der Privatwirtschaft mit dem Ziel des „Personalaustausch und Wissenstransfer“ (BMI 2008) bezeichnet wird, Grund zur Kritik. Obwohl die seit 2004 bestehenden Regelungen als potenziell riskant eingestuft wurden (Leif 2010) wird die Praxis auch nach leichten Modifikationen im Jahr 2009 fortgeführt. Noch weiter geht die Praxis ehemalige Wirtschaftsvertreter als Staatssekretär:innen oder leitende Beamte:innen in Ministerien zu rekrutieren (Judzikowski und Rohde 2010). Auch der Wechsel ehemaliger Politiker in die Vorstände und Aufsichtsräte großer Konzerne oder Verbände hat

³¹ Nach langen Verhandlungen über mehrere Legislaturperioden hinweg trat zum 01. Januar 2022 das sog. Lobbyregister in Kraft das Lobbyaktivitäten im Bundestag und in den Ministerien offenlegt.

deutlich zugenommen, so dass hierfür im Jahr 2015 eine gesetzliche „Sperrfrist“ eingeführt wurde (Wirtschaftswoche 2015; Zeit Online GmbH 2015b). Ebenfalls fragwürdig ist in diesem Zusammenhang, dass das Parlament die durchaus legalen Lobbyaktivitäten im Bundestag nur nach massivem Druck offenlegt (Süddeutsche.de GmbH 2015). Hier wird ungeschickterweise der Eindruck des geheimen und verbotenen vermittelt.

Die Häufung dieser und ähnlicher negativer Meldungen hat mit dazu geführt, dass das Vertrauen in Politiker:innen und das politische System insgesamt geringer geworden ist. Dies wirkt sich nicht nur auf Politik im Allgemeinen, sondern auch auf die raumrelevante Politik aus und führt zu einer gewissen Frustration und geringer Toleranz gegenüber Fehlentscheidungen oder Verfahrensfehlern.

In Bezug auf die räumliche Planung, die insbesondere im strategischen Bereich auch stark von politischen Vorgaben und Leitlinien geprägt ist, treffen die persönlichen Abstiegsängste und die Frustration über die Politikgestaltung und Wege der Entscheidungsfindung auf die klassischen Raumnutzungskonflikte (Healey 2006, 128). Man erwartet also, dass die Zusammenlegung zweier Schulen oder sonstiger Einrichtungen der sozialen Infrastruktur zum eigenen Nachteil führt, beispielsweise durch eine Verlängerung der Wegstrecke. Auch technische Infrastrukturmaßnahmen wie Straßen oder seit einiger Zeit neue Hochspannungsleitungen, rufen Widerstände hervor, weil Bürgerinnen und Bürger sich um ihre Sicherheit oder Gesundheit sorgen bzw. Werteinbußen für ihre Häuser und Grundstücke befürchten. Auch die Verschlechterung des Landschaftsbildes und der ökologischen Wertigkeit können einer Planung entgegenstehen. Hier ist allerdings zu beachten, dass solche allgemeinwohlorientierten Gründe auch aus egoistischen Motiven angeführt werden und in Wahrheit andere Gründe für die ablehnende Haltung entscheidend sind (Silver, Scott und Kazepov 2010, 462). Problematisch ist, dass der Eindruck besteht bei der Lösung dieser Raumnutzungskonflikte treten die eigenen Sorgen und Einwände hinter andere, besser vertretene Interessen zurück.

Dieser Widerstand gegen räumliche Veränderungen und Entwicklungen wird häufig mit dem Begriff NIMBY (aus dem Englischen Not in my backyard, Nicht in meinem Garten) bezeichnet. Der Begriff wurde vor allem im Rahmen der Umweltbewegung in den 1980ern bekannt und beschreibt die Weigerung neue Entwicklungen (Gebäude, Infrastrukturmaßnahmen) im direkten persönlichen Umfeld zuzulassen, obwohl man das Projekt an anderer Stelle befürworten würde. Im Deutschen spricht man auch vom Sankt-Florians-Prinzip³². Mit dieser Haltung versucht man das eigene Lebensumfeld möglichst von störenden Einflüssen frei zu halten. Das klassische Beispiel hierfür sind etwa Entsorgungseinrichtungen wie Kläranlagen oder Deponien. Obwohl niemand die Notwendigkeit dieser Einrichtungen grundsätzlich in Frage stellt, ist die eigene Nachbarschaft als Standort in der Regel unerwünscht.

³² Frei nach dem ironischen Sprichwort: „Heiliger Sankt Florian / Verschon' mein Haus / Zünd' and're an!“ (Der Heilige Florian gilt als Schutzpatron gegen Feuer und Dürre).

Die Entscheidungsbefugnis bzw. die Macht zur Umsetzung bewegt sich also zwischen zwei Polen. Zum einen staatliche Stellen aber auch wirtschaftliche und gesellschaftliche Eliten die durch ihren Zugang zu Netzwerken der Entscheidungsfindung privilegiert sind. Zum anderen bürgerliche Protestbewegungen welche Zugang zu diesen Netzwerken einfordern, gleichzeitig jedoch neue „exklusive“ Netzwerke bilden. Das Ziel ist es also zu einem Ausgleich in Form von Transparenz, gegenseitigem Verständnis, Kompromissbereitschaft und Wille zum Konsens zu gelangen. Mit seinen Konzepten zur *rationalen Kommunikation* und *Diskursethik* versucht der Philosoph und Soziologe Jürgen Habermas Prozessregeln aufzustellen um eben diesen ausgeglichenen Zustand erreichen zu können. Auch wenn diese Regeln von vielen Diskussionsteilnehmer:innen als zu idealistisch kritisiert werden können, bieten sie immerhin einen Ansatz um diesen Konflikt aufzulösen.

Aufgrund der angesprochenen gesellschaftlichen Strömungen sind eine Reihe von Politik-, Gesellschafts- und Planungswissenschaftlern der Ansicht, dass die stärkere Einbindung und Mitwirkung der Bevölkerung in den politischen Planungs- und Entscheidungsprozess, im Rahmen der (regional) governance, einen adäquaten Lösungsansatz für diese Probleme darstellt (Schmidt 2010, 239).

Governance wird in diesem Zusammenhang nicht nur als eine Form der politischen Steuerung betrachtet, sondern dient unter Einbezug der Öffentlichkeit dazu soziales, intellektuelles und politisches Kapital aufzubauen (Innes et al. 1994, 47) auf dessen Grundlage die Problemlösung, im Rahmen eines Konsens, erfolgen kann.

Dieses soziale, intellektuelle und politische Kapital ist notwendig um eine gemeinsame, übereinstimmende Entscheidung zu treffen. Unter sozialem Kapital versteht man hierbei gegenseitiges Vertrauen, gemeinsame Verhaltensregeln und Wege der gemeinsamen Kommunikation um die Diskussion zwischen Beteiligten mit unterschiedlichen Interessen zu ermöglichen (Bourdieu 1983, 190). Analog hierzu bezeichnet politisches Kapital die Bildung von Allianzen und Vereinbarungen, die darauf abzielen die gemeinsamen Vorschläge im politischen Umfeld zu etablieren und umzusetzen. Intellektuelles Kapital beschreibt Fakten und Wissen auf das sich aller Beteiligten einigen und welches von allen als Grundlage der Diskussion akzeptiert wird (Innes et al. 1994, 47). Insofern könnte man diesen Prozess als „Lobbyismus der Bürger“ verstehen die erst im Zusammenschluss zu Bürgerbewegungen die notwendige Aufmerksamkeit erhalten.

Dieser gemeinsame Prozess der Kapitalbildung durch Kommunikation untereinander gilt als Grundlage für den von Healey entwickelten „collaborative planning“-Ansatz (Healey 2006), wobei der bei Innes (2004) im Vordergrund stehende Konsens hier nicht als zentrales Element aufgefasst wird. Letztendlich lassen sich selbstverständlich nicht alle Konflikte argumentativ lösen (Bernstein 1992, 221; Renn und Webler 1996, 191). Wenn man jedoch in Betracht zieht, dass viele Konflikte erst durch Intransparenz und fehlende oder fehlerhafte Kommunikation entstehen (Selle 1996b, 71) sollte dieser Ansatz nicht unbeachtet bleiben.

Die Vielzahl an konkurrierenden Interessen und der Mangel an gegenseitigem Vertrauen, sowohl zwischen den institutionellen Partnern als auch zwischen der Bevölkerung und den Entscheidungsträgern (Innes 1992, 448; Innes et al. 1994, 38), ist einer der Hauptgründe für die Bestrebungen nach Transparenz und Einbindung. Grundsätzlich kann der Mangel an Vertrauen im Laufe der Zeit und im Rahmen von Kooperationen oder Netzwerken abgebaut werden. Ob durch solche governance Prozesse aber auch die Erwartungen an einen kreativen, effektiven und nachhaltigen Prozess erfüllt werden hängt im Einzelfall von der Qualität dieses Prozesses ab (Healey 2006, 335).

Der wissenschaftliche Diskurs zu einer stärkeren Einbindung und Mitwirkung im Rahmen von strategischen Planungsprozessen hat seit Mitte der 1990er Jahre immer mehr Bedeutung erlangt. Durch die fortschreitende Globalisierung und Regionalisierung sowie dem parallel dazu verlaufenden Rückzug des Staates und dem damit einhergehenden Wandel im politischen Steuerungsverständnis, entstand ein Vakuum das zunächst von organisierten Verbänden, Interessensvertretungen und Unternehmen gefüllt wurde. Mit einiger Verzögerung werden die gleichen Einflussmöglichkeiten nun von einer breiten Bevölkerung eingefordert.

Wie Bedeutsam das Thema mittlerweile geworden ist wird auch an der mittlerweile kaum noch zu überblickenden Anzahl an Veröffentlichungen zu Theorie, Methode und Praxisbeispielen sowie Handlungsleitfäden deutlich (Cormick et al. 1996; Bischoff, Selle und Sinning 1996; Fassbinder 1996; Innes 1996; Healey 1998; Susskind, McKearnan und Thomas-Larmer 1999; Burns und Taylor 2000; Plummer 2001; Fischler 2000; Sinning 2005).³³

Die vielfältige Ausprägung von Verfahren zur Einbindung der Bevölkerung liegt auch in der internationalen Relevanz des Ansatzes begründet. Verschiedene Methoden wurden in unterschiedlichen kulturellen Kontexten mit unterschiedlichen Anforderungen an einen demokratischen Prozess entwickelt (Barbanente und Monno 2005; EIPP 2009; Cullen et al. 2010; Silver, Scott und Kazepov 2010; Nanz und Fritsche 2012, 36).

Gleichzeitig erschwert diese Ausdifferenzierung unterschiedlicher Partizipationsansätze in unterschiedlichen Bezugsräumen zu unterschiedlichen Themen mit unterschiedlichen Akteuren eine Vergleichbarkeit oder auch nur die gemeinsame Diskussionsgrundlage (Brownill und Parker 2010a, 278). Innes und Booher haben bereits vor einigen Jahren vier Grundtypen der Planung identifiziert, denen eine jeweils eigene Logik zur Partizipation innewohnt, und geben zu bedenken, dass „Those who believe in and practice each model act within the logic of the particular model and tend to feel strongly that their approach is the right, if not the only, real way to do planning.“ (Innes und Booher 2000, 12). Diejenigen also, die einen bestimmten Typus der Planung praktizieren haben auch bestimmte Vorstellungen davon was Partizipation leisten soll und kann.

³³ Eine umfangreiche Sammlung von deutschsprachigen Handbüchern und Leitfäden findet sich auf der Webseite „Partizipation & Nachhaltige Entwicklung in Europa“ einer Informationsseite des österreichischen Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW 2016).

III.2. EINBINDUNG, PARTIZIPATION, MITWIRKUNG – VIELFALT DER BEGRIFFE

Die Ziele von öffentlicher Partizipation und Einbindung der Bevölkerung sind in der Regel identisch. Innes und Booher (2004, 422) identifizieren eine Reihe von Gründen für die Durchführung eines solchen Prozesses. Zum einen versuchen die Entscheidungsträger:innen die von der Bevölkerung bevorzugten Optionen in die eigene Entscheidung einzubeziehen. Weiterhin soll das lokale Wissen um die Probleme und Potenziale zur Erarbeitung einer optimalen Lösung genutzt werden. Drittens, dieser Punkt ist jedoch maßgeblich von der Ausgestaltung des Verfahrens abhängig, soll auf diese Weise eine möglichst faire und gerechte Entscheidung getroffen werden. Darüber hinaus soll die Legitimität der Entscheidung durch die Beteiligung und Einbindung der Bevölkerung erhöht werden. Weitere Ziele liegen in der Stärkung der Zivilgesellschaft, die auf diese Weise in der Lösung komplexer und vielschichtiger Probleme geschult wird.

In Bezug auf die demokratiethoretischen Grundlagen, die zuvor in Form der unterschiedlichen Demokratietypen kurz angesprochen wurden, findet sich im CoPack Lehrmaterial zum Thema kooperative Planung, dessen Entwicklung im Rahmen des Programms für lebenslanges Lernen der Europäischen Kommission gefördert wurde, eine knappe Herleitung (Oulu University of Applied Sciences 2012, 2). An dieser Stelle wird der Übergang von einer *vormals repräsentativen Demokratie*, über eine *partizipative Demokratie* hin zu einer nun *deliberativen Demokratie* beschrieben. Hier wird jedoch davon ausgegangen, dass sich der im Rahmen der *participatory democracy* vollziehende Wechsel von der Vertretung der Bevölkerung durch gewählte Repräsentant:innen hin zu einer Beteiligung im Entscheidungsprozess an eine Mehrheitsentscheidung gebunden fühlt. Es wird deutlich, dass hier vor allem frühere Formen der Beteiligung und formelle, also gesetzlich vorgeschriebene Verfahren gemeint sind. Die weitere Entwicklung hin zu einer *deliberative democracy* stellt den gleichberechtigten Diskurs aller Beteiligten und Interessierten in den Vordergrund. Das Ziel ist es dabei, wenn möglich, einen Konsens zwischen allen Teilnehmenden herzustellen, vor allem aber die eigene Sichtweise und das eigene Knowhow zu teilen.

Aus dieser demokratiethoretischen Typisierung lassen sich demnach verschiedene Planungsansätze ableiten. Als *participatory planning* bzw. einem *Participatory approach* in der Planung werden innerhalb dieses Projektes Ansätze bezeichnet, die im Sinne des deutschen Begriffs der Beteiligung eher formale Konzepte wie Öffentlichkeitsbeteiligungen im Rahmen formeller Planungsverfahren, Stellungnahmen, Informationsveranstaltungen und Befragungen beinhalten (Oulu University of Applied Sciences 2012, 3). Der *collaborative planning* Ansatz auf Grundlage der Arbeiten von Patsy Healey und Judith Innes (Healey 1992; Healey 1997; Innes 1995, 1996) dient hier als Basis für den *Collaborative approach*.

Letzterer basiert darauf, dass sich die Akteure des Projekts im Planungsprozess auf „Augenhöhe“ begegnen und sich in einem gemeinsamen Lernprozess sowohl über die zugrundeliegenden Probleme, mögliche Lösungen und die Sichtweise der jeweils anderen austauschen. Die Planer nehmen in einem solchen Prozess häufig nur eine moderierende Rolle

ein und stellen ggf. Expertenwissen bereit. Das „Ob“ und „Wie“ der Planung soll jedoch gemeinschaftlich in der Gruppe erarbeitet werden.

	Participatory approach	Collaborative approach
Basic idea	Power holders make concessions to stakeholders	Stakeholders meet on an equal-rights basis
Scope of involvement	Stakeholder participation encouraged mainly to create support for a plan	Stakeholder participation encouraged to create a plan itself
Period of involvement	Participation of stakeholders only requested at certain points in the planning process	Continuous stakeholder participation throughout the planning process
Information flow	Bilateral - power holders receive information, the public receives education	Unilateral - stakeholders are supposed to inform and educate each other
Degree of formalism	Relies on rather formal input methods such as public hearings and voting	Relies on rather informal face-to-face dialogue among stakeholders
Decision making	Compromise or majority rule	Deliberation and consensus

TABELLE 3: PARTICIPATORY AND COLLABORATIVE APPROACHES TO INVOLVEMENT IN PLANNING
 QUELLE: EIGENE DARSTELLUNG NACH OULU UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES 2012b

Anders argumentiert Klaus Selle in Bezug auf die Mitwirkungsmöglichkeiten in Stadtentwicklungsprozessen. Er schlägt die Verwendung von *Mitwirkung* als „weitem“ und *Beteiligung* als „engem“ Begriff vor, um die verschiedenen Formen der Einbindung der Bevölkerung zu unterscheiden (Selle 2013, 59). Unter *Mitwirkung* werden demnach alle Aktivitäten verstanden, welche durch die Allgemeinheit in ihren unterschiedlichen Rollen ausgeführt wird. Hierzu gehören sowohl die Gestaltung der Politik als auch das soziale Engagement und marktwirtschaftliche Betätigungen. Somit bezeichnet *Mitwirkung* die verschiedenen Möglichkeiten der Einflussnahme sowie die Beziehungen der Akteure untereinander. Von konkreten Verfahren der Mitwirkung ist bei Selle jedoch nicht die Rede.

Mit *Beteiligung* bezeichnet Selle demgegenüber vor allem Mitwirkungsmöglichkeiten im Rahmen formeller und informeller Verfahren mit dem Ziel, die Bürger an den Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen öffentlicher Akteure teilhaben zu lassen. Er unterscheidet somit nicht zwischen rechtlich vorgeschriebenen und freiwilligen Verfahren sondern schreibt sowohl den formellen als auch den informellen Formen der Beteiligung eine „bilaterale Konstellation der Kommunikation“ zu (Selle 2013, 60). Diese Sichtweise wird

jedoch dem überwiegenden Teil der informellen Verfahren, die Bürger in politische oder planerische Entscheidungen einzubinden, nicht gerecht.

Auch der Ansatz, die von Selle als *Mitwirkung* bezeichneten alltäglichen und allgemeinen Einflussnahmen der Bürger auf Entwicklungsprozesse mit *governance* gleichzusetzen (Selle 2013, 59), scheint diesen unscharfen Begriff in seiner Bedeutung noch weiter zu überfrachten. Es ist natürlich unstrittig, dass Bürger durch ihre täglichen Handlungsweisen, Gewohnheiten und Entscheidungen die Politik und die Gesellschaft insgesamt beeinflussen. Hier jedoch von *governance* im Sinne von Steuerung zu sprechen setzt voraus, dass jede dieser Entscheidungen und Aktionen bewusst, mit einem Ziel und unter Kenntnis der Auswirkungen des eigenen Vorgehens auf den Gesamtprozess getroffen bzw. ausgeübt werden. Anstatt die vielfältige „multilaterale Kommunikation“ von der Selle spricht (Selle 2013, 59) allgemein als *governance* zu bezeichnen, entspricht dies eher dem „multi-dimensional model“ von Kommunikation (Innes und Booher 2004, 422) das genutzt wird, um die Akteursbeziehungen in *collaborative planning* Prozessen zu beschreiben.

Insgesamt kann nicht nur eine Vielzahl von Begriffen, sondern auch eine große Bandbreite an Methoden und Prozessen identifiziert werden, die in der Diskussion um Partizipation verwendet werden. Huxley (2013, 1531) weist in diesem Bezug darauf hin, dass dies möglicherweise ein Ausdruck der unterschiedlichen Problemfelder ist, für die die Einbindung der Bürger als Lösungsweg in Frage kommt.

In Bezug auf die Begrifflichkeiten und den Inhalt bzw. Aufbau von Verfahren zur Einbindung und *Mitwirkung*, orientiert sich diese Arbeit daher stärker an dem im internationalen Diskurs verbreiteten Begriffsverständnis. Unter dem Begriff *Beteiligung* werden demnach Formen der zumeist formal geregelten Methoden und Verfahren zur Einbindung der Bevölkerung in Planungs- und Entscheidungsprozesse verstanden welche bilateral sind, also beispielsweise den Dialog zwischen Bürgern und staatlichen Akteuren abbilden. Jegliche Form des Austauschs und der Kommunikation zwischen den gesellschaftlichen Akteuren aus Politik, Verwaltung, Vereinen, Verbänden und Stiftungen, aber auch der nichtorganisierten Öffentlichkeit, kann darüber hinaus als *Mitwirkung* verstanden werden. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass dieser Austausch auf Augenhöhe stattfindet und multilateral ist, der Informationsfluss und das Lernziel also nicht nur auf Seiten einer bestimmten Gruppe liegt, sondern alle die Bereitschaft mitbringen und die Möglichkeit erhalten von dem Austausch von Erfahrungen zu profitieren. Die Akteure beraten sich, in zumeist informellen Verfahren, über alle möglichen Aspekte des Planungs- und Entscheidungsprozesses wie etwa grundsätzliche Leitbilddiskussionen, alternative Lösungsansätze, die Vorgehensweise und Umsetzungsmöglichkeiten. Die Aufzählung ließe sich weiter fortsetzen. *Mitwirkungsprozesse* ergänzen somit die formellen Verfahren der *Beteiligung*. Sie schaffen ein gemeinsames Verständnis in Bezug auf die Ziele und Alternativen der Planung und ermöglichen die Nutzung lokalen und sozialgruppenspezifischen Wissens.

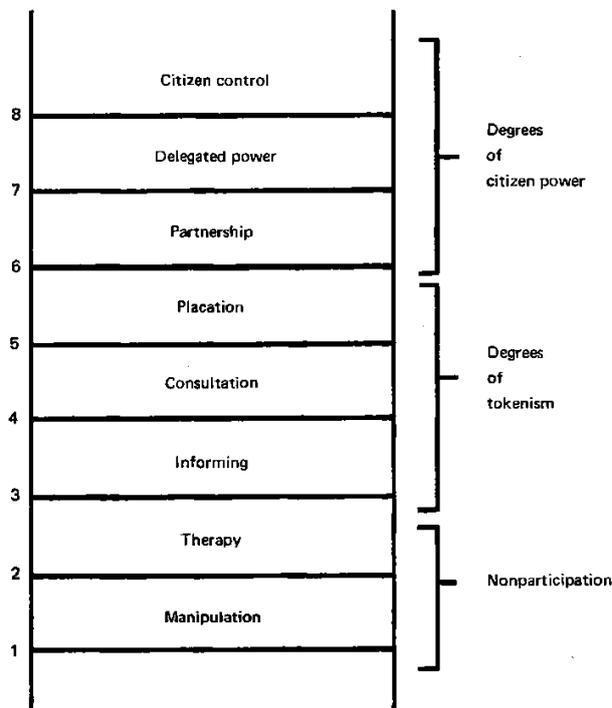
Es geht hier jedoch nicht in erster Linie um eine Abgrenzung zwischen formellen und informellen Verfahren. Diesbezüglich kann es leicht zu Missverständnissen kommen, da der Begriff „formelle Verfahren in der Bürgerbeteiligung“ in den Verwaltungs- und Planungswissenschaften häufig an die inhaltlich wie formal stark geregelte Beteiligung im Rahmen von Planungsverfahren nach BauGB oder ROG geknüpft sind (Selle 2013, 57). Im Rahmen der Kommunal- und Landespolitik gibt es jedoch noch weitere Verfahren in denen durch politische Weichenstellung die zukünftige Entwicklung einer Kommune oder einer Region beeinflusst wird. Der baden-württembergische Städtetag hat sich daher zur Beschreibung dieser Verfahren für den Begriff der „Mitwirkung in der Kommunalpolitik“ entschlossen (Städtetag Baden-Württemberg 2012).

Die Begriffsvielfalt mit der man bei der Untersuchung von Beteiligung und Mitwirkung konfrontiert wird resultiert zum Teil eben auch aus den Beiträgen unterschiedlicher Fachdisziplinen sowie aus dem insgesamt sich ändernden Begriffsverständnis – die Diskussion zu diesem Thema verläuft mit unterschiedlicher Intensität bereits seit Ende der 1960er Jahre. Bischoff, Selle und Sinning fassen dieses Dilemma folgendermaßen zusammen: „... es gibt viele Worte für einen an sich einfachen Vorgang: der Planungs- und Entwicklungsprozess wird geöffnet.“ (Bischoff, Selle und Sinning 2007, 26).

Doch nicht nur in der wissenschaftlichen Diskussion kommt es aufgrund der unterschiedlichen Begrifflichkeiten zu Missverständnissen. Häufig stehen auch offene und ernst gemeinte Versuche die betroffenen über anstehende Planungen zu informieren in der Kritik, da solche Veranstaltungen meist unter dem allgemeinen Stichwort der Bürger- oder Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden. Mit den Begriffen „Beteiligung“ und „Partizipation“ werden jedoch vor allem auf Seiten der Bevölkerung tatsächliche Mitwirkungs- und Mitentscheidungsmöglichkeiten verbunden, was dementsprechend zu falschen Erwartungen an den Einbindungsprozess führt. Eine „echte“ Beteiligung oder Mitwirkung setzt demnach von vielen Beteiligten die Möglichkeit voraus, sich als Bürger aktiv in den Entscheidungsprozess einbringen zu können (Entscheidungsbeteiligung).

III.3. STUFEN DER PARTIZIPATION

Generell lässt sich die Begriffsvielfalt auf die unterschiedlichen Definitionen in Bezug auf das Ziel und die Qualität der Einbindung von Bürgern zurückführen. Dabei läuft es letztendlich



immer auf die Frage hinaus: Wie viel Befugnis oder Macht erhalten die Bürger im Rahmen des Planungs- und Entscheidungsprozesses? Während mit der Unterscheidung zwischen Beteiligung und Mitwirkung bereits ein grober Rahmen definiert ist, lassen sich vor allem anhand dieser Frage weitere Stufen der Beteiligung identifizieren.

Obwohl bereits vor mehr als 50 Jahren Sherry Arnstein darauf hingewiesen hat, dass Partizipation lediglich ein Überbegriff für „citizen power“ (Arnstein 1969, 216), also die Macht der Bürger ist, wird der Begriff auch heute noch verallgemeinernd für jegliche Form der Einbindung verwendet³⁴.

ABBILDUNG 7: EIGHT RUNGS ON A OF CITIZEN PARTICIPATION
 QUELLE: ARNSTEIN 1969, 217

Von Arnstein werden acht „Sprossen“ auf einer „Leiter der Partizipation“ identifiziert „... with each rung corresponding to the extent of citizens’ power in determining the end product.“ (Arnstein 1969, 217). Diese acht Stufen lassen sich grob in drei Bereiche unterteilen, wobei ausdrücklich darauf hingewiesen wird, dass die Stufen und Bereiche nicht trennscharf sind und die reale Situation grob vereinfacht darstellen. Zudem sind die Beispiele auf eine Reihe bundesstaatlicher Programme in den USA begrenzt, zeigen aber eine gewisse Tendenz im Umgang der einflussreichen Akteure aus Politik, Wirtschaft und Verwaltungen mit den Forderungen nach einer Einbindung der, zumindest nicht formal aber zumeist informell, diskriminierten Bevölkerung.

Auf den unteren Stufen beschreibt Arnstein Formen der „Nicht-Partizipation“, also Versuche die zu Beteiligten zu manipulieren oder im Sinne einer „Therapie“ zu belehren und von den eigenen Fehleinschätzungen zu überzeugen. Diese Formen der Partizipation sind in ihrer Wirkungsweise das genaue Gegenteil von dem was Partizipation im Sinne einer

³⁴ Arnstein formuliert ihre Kritik an der undifferenzierten Verwendung des Partizipationsbegriffs vor dem Hintergrund der „Civil Rights Movement“ in den USA. In dieser Zeit wurde den Forderungen der ethnischen Minderheiten nach Gleichberechtigung und Mitsprache häufig auch mit dem Verweis auf die Partizipationsmöglichkeiten begegnet. Sie zeigt aber, dass sich hinter diesem Begriff eine Reihe von Abstufungen in Bezug auf die tatsächlichen Gestaltungsmöglichkeiten verbergen.

Demokratisierung und Ermächtigung bedeutet. Diese Versuche die Beteiligten zu manipulieren waren in der damaligen Situation in der eine neue Gruppe von Bürgern um Anerkennung kämpfte wohl keine Ausnahme (Arnstein 1969, 218) und sind auch heute noch häufig vorzufinden (Selle 2013, 72).

Die folgenden Stufen charakterisieren Partizipation als eine Art „Alibipolitik“ in unterschiedlicher Ausprägung. Obwohl eingeräumt wird, dass die Information und Konsultation der Bürger der erste wichtige Schritt zu einer „echten“ Partizipation sei, zeigt die Benennung der nächsten Stufe, Placation (Beschwichtigung), dass hier von Arnstein keine ernstzunehmenden Maßnahmen in Bezug auf die Ermächtigung der Bürger beschrieben werden.

Die letzten drei Stufen beschreiben unterschiedliche Abstufungen in Bezug auf die tatsächlichen Einflussmöglichkeiten der Bürger. Hier werden nun positive Beispiele genannt die tatsächlich dazu geeignet scheinen, den Bürgern eine gewisse Kontrolle über die jeweiligen Sachverhalte einzuräumen.

Auch Maria Lüttringhaus hat die unterschiedlichen Stufen der Beteiligung auf ähnliche Weise dargestellt, dabei jedoch einige Stufen aus Arnstein's Modell zusammengefasst und, anhand des Modells zum Verhalten und Einfluss der Bürger von (Wickrath 1992, 20), zusätzlich die Unterscheidung zwischen den „beteiligenden“ und den „beteiligten“ Akteuren eines Verfahrens eingeführt (Lüttringhaus 2000, 39). Die von ihr eingeführte Stufe der „Eigenständigkeit“ auf Seiten der Bürger erweckt den Anschein als könnten hier tatsächlich selbstständig Entscheidungen getroffen werden. Dies dürfte jedoch tatsächlich nur in Ausnahmefällen möglich sein, da öffentliche Entscheidungsträger bei politischen oder raumwirksamen Belangen nicht außen vor bleiben. Es handelt sich also um eine eher theoretische, idealistische Situation die an den realen Bedingungen scheitert. Unabhängig davon wären auch in diesem Fall die hohen demokratischen Anforderungen und Voraussetzungen der Legitimität zu berücksichtigen.

Einige Jahre zuvor haben Planungswissenschaftler, darunter Selle die Bedeutung der Kommunikation im Planungsalltag hervorgehoben (Selle 1996a). Abgeleitet von der Bedeutung des lateinischen „communicare“ wurden im Folgenden die Begriffe *Information*, *Partizipation*, *Koordination* und *Kooperation* als Bestandteile der Kommunikation definiert (Selle 2000, 61 nach Keller 1996, 140). Obwohl auch in dieser Form der Kategorisierung auf Unterschiede, beispielsweise zwischen Partizipation und Kooperation bzw. unterschiedliche Qualitäten im Beteiligungs- bzw. Mitwirkungsprozess hindeuten, soll diese Einteilung nicht als Abstufung verstanden werden. Vielmehr bauen die einzelnen Elemente aufeinander auf. Beispielsweise ist ohne gemeinsame und gegenseitige Information auch eine Kooperation nur schwer vorstellbar. In Selles Beschreibung der Kommunikation in Planungs- und Entscheidungsprozessen spielt demnach die Machtverteilung zwischen Bürgern und Eliten eine untergeordnete Rolle.

Arnstein	Lüttringhaus		Selle
	<i>Teilhabe gewähren</i>	<i>Teilnahme</i>	
Citizen control		Eigenständigkeit	
Delegated power	Delegation	Selbstverantwortung	
Partnership	Partnerschaftl. Kooperation	Mitentscheidung	Kooperieren/ Koordinieren
Placation	Austausch, Dialog, Erörterung	Mitwirkung	Beteiligen
Consultation			
Informing	Information	Beobachtung/Information	Informieren
Therapy			
Manipulation	Manipulation	Desinteresse	

TABELLE 4: STUFEN DER PARTIZIPATION

QUELLE: EIGENE DARSTELLUNG NACH ARNSTEIN 1969, LÜTTRINGHAUS 2000 UND SELLE 2000

Im Gegensatz zu den Modellen von Arnstein, Wickrath und Lüttringhaus verzichtet Selle auf die Definition einer Ebene der Non-Participation oder Manipulation. Der Grund hierfür ist jedoch nicht, dass er einen solchen Missbrauch für unmöglich hält. Vielmehr sieht er die Möglichkeit, dass kommunikative Prozesse auf allen „Stufen“ oberflächlich bleiben oder für andere Zwecke missbraucht werden (Selle 2013, 72). Es können also nicht Grundsätzlich bestimmte Verfahren als manipulativ und scheinheilig kategorisiert werden. Allerdings beschreibt auch Arnstein in ihrem Text diese Stufen als „...substitute for genuine participation.“, also als Ersatz für echte, ernstgemeinte oder aufrichtige Partizipation (Arnstein 1969, 217) und ordnet hier keine bestimmten Verfahren zu.

Der Vorteil der Darstellung dieser Stufen bei Arnstein und Lüttringhaus liegt darin begründet, dass hier explizit auf die Möglichkeiten des Missbrauchs von grundsätzlich positiv zu wertenden Verfahren hingewiesen wird. In diesen Modellen geht es eben darum aufzuzeigen, dass einzelne Gruppen in einem solchen Prozess nicht nur Machtlos sind und keinen wirklichen Einfluss auf die Entscheidung haben, sondern sie geradezu entmachtet werden indem ihnen letztendlich auch die Möglichkeit zur Beschwerde genommen wird, da sie ja in den Prozess eingebunden waren und Gelegenheit hatten ihre Meinung zu äußern und Einwände vorzutragen. Arnstein und Lüttringhaus setzen den Schwerpunkt also jeweils stärker bei der Frage der Machtverteilung im Planungs- und Entscheidungsprozess während Selle die unterschiedlichen Kommunikationsformen eher Wertungsfrei kategorisiert.

Interessant ist die bei Lüttringhaus angewendete Unterscheidung zwischen dem „Teilhabe gewährenden Staatssystem“ und den „teilnehmenden Bürgern“ (Lüttringhaus 2000, 44). Hieran wird noch einmal deutlich, dass Beteiligung und Mitwirkung zumeist durch die Entscheidung staatlicher Akteure gewährt wird, also von vornherein ein Machtgefälle besteht. Andererseits stehen die Bürger auch in der Verantwortung die Angebote anzunehmen und konstruktiv zu begleiten. Ipsen (2010, 240) hat dies noch einmal zusammengefasst indem er von einer, aus Sicht der Bürger, „reaktiven oder kritischen Partizipation“, einer „aktiven

Partizipation“ und einer „kooperativen Partizipation“ spricht. Als eine reaktive Partizipation beschreibt er die Überprüfung und ggf. Korrektur von Plänen und Programmen. Als aktive Partizipation können die Fälle bezeichnet werden, in denen die Bürger, aber auch zivilgesellschaftliche Organisationen, Vereine oder Verbände, selbst aktiv werden und beispielsweise durch Bürgerinitiativen auf vorhandene oder wahrgenommene Missstände hinweisen. Bei einer kooperativen Partizipation schließlich, arbeiten sowohl die Bürger als auch Institutionen zusammen um ein vorhandenes Problem zu lösen. Ipsen beschreibt hier jedoch sehr speziell eine konzeptionelle Planung im Sinne einer Zukunftswerkstatt die zudem durch die Politik bzw. Verwaltung initiiert wird (Ipsen 2010, 240). Auch hier wird, ähnlich wie bei Lüttringhaus zumindest im Fall der aktiven und der passiven Partizipation, von unterschiedlichen Akteuren bzw. Initiatoren der Beteiligung und Mitwirkung ausgegangen. Dabei verschieben sich die Machtpositionen jeweils zugunsten der initiiierenden Instanz. Im Fall der passiven Partizipation zugunsten der staatlichen Akteure und im Fall der aktiven Partizipation zugunsten der Bürgerinitiativen.

Als Ergebnis aus dem CoPack-Projekt werden die unterschiedlichen Stufen in ähnlicher Weise interpretiert. Im Unterschied zu Arnstein und Lüttringhaus wird auf der Skala nun nicht mehr der Grad der Befugnisse die durch staatliche Akteure gewährt werden gekennzeichnet, sondern der Grad der gemeinsamen Beratung und Entscheidungsfindung (deliberation). Der *collaborative planning* Ansatz liegt somit zwischen den Top-Down initiierten Informations- und Konsultationsverfahren und den Bottom-Up initiierten Verfahren der Bürgerentscheide/Bürgerinitiativen und der Planung in Selbstverantwortung.

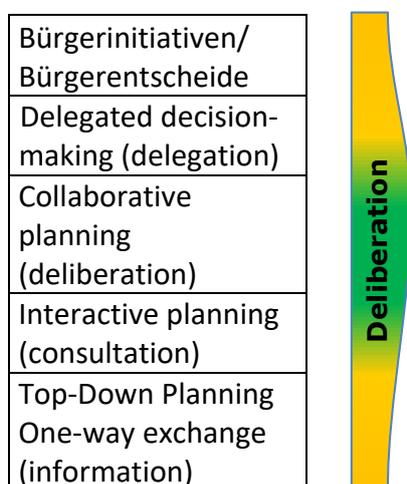


ABBILDUNG 8: SKALA DER „DELIBERATION“

QUELLE: EIGENE DARSTELLUNG MODIFIZIERT NACH IPSEN 2010 UND OULU UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES 2012a

Die Unterteilung der einzelnen Stufen findet sich in ähnlicher Form auch bei Arnstein und Lüttringhaus wird jedoch am oberen Ende um den Aspekt der Bürgerinitiativen bzw. Bürgerentscheide als Gegenpol zu einer Top-Down gesteuerten Planung, bei der die Bürger lediglich informiert werden und kaum Einflussmöglichkeiten haben, ergänzt. Die Stufen der Manipulation entfallen, da wie Selle anmerkt, diese Möglichkeiten eher von der Gestaltung

des eigentlichen Prozesses abhängig sind, als dass sie einer bestimmten Stufe zugeordnet werden können.

Die Experten des CoPack Projektes sehen also die Qualität eines *collaborative planning process* nicht in der bloßen Verschiebung von Macht im Prozess, sondern in der Art und Weise wie diese neue Machtverteilung genutzt wird. Auch bei einer ausgewogenen Machtverteilung wird eine „jetzt-zeigen-wir-es-den-anderen“-Haltung nicht zu einem gemeinsamen Verständnis und Problemlösungsprozess führen. Bei relativ ausgewogenen Machtverhältnissen steht tatsächlich die Haltung der einzelnen Akteure im Vordergrund. Bei einem Machtgefälle ist jedoch die gleichberechtigte Kommunikation grundsätzlich schwieriger oder sogar ausgeschlossen. Selle stellt jedoch zu Recht heraus, dass, im Gegensatz zu einer weit verbreiteten Annahme, das Machtgefälle nicht zwangsläufig zwischen dem Staat und seinen Bürgern besteht, sondern bereits Arnstein grundsätzlich zwischen Benachteiligten und Privilegierten unterscheidet (Selle 2013, 70) und hier alle Akteure sowohl auf der einen als auch auf der anderen Seite stehen können.

Die Nivellierung von Macht im politischen oder planerischen Prozess ist jedoch auch einer der am häufigsten genannte Kritikpunkt eines solchen Prozesses. Wie dennoch ein solcher gleichberechtigte Kommunikationsprozess, zumindest in der Theorie, erreicht werden könnte, soll nun, im Rahmen eines Überblicks zur Entwicklung des Diskurses, näher betrachtet werden.

III.4. DER „COMMUNICATIVE TURN“ – KOMMUNIKATIVE PLANUNG

In der Diskussion über Partizipation spielen neben dem Thema Macht und Machtverteilung im politischen (planerischen) Prozess auch weitere Themen eine Rolle. Hierzu gehört die Rationalität als Entscheidungsgrundlage in Politik und Planung und deren Legitimation ebenso, wie die Komplexität der Probleme sowie die Kommunikation zwischen den Akteuren. Im Folgenden soll nun der Diskussionsverlauf anhand dieser Aspekte skizziert werden. Insbesondere die theoretischen Überlegungen aus dem angelsächsischen Raum soll hier im Vordergrund stehen, da eine Auseinandersetzung mit diesen Konzepten und Thesen in Deutschland lange Zeit ausgeblieben ist (Müller 2004, 3).

Wie die zuvor dargestellten Stufenmodelle zeigen, ist die Frage der Machtverteilung zentral in der Diskussion zum Thema Partizipation und Einbindung. Woher kommt diese Idee, dieser Ansatz der Begegnung auf Augenhöhe? Es können vermutlich zwei Quellen für diesen Wandel identifiziert werden. Zum einen haben Praktiker wie Sherry Arnstein (Arnstein 1969) oder Klaus Selle (Selle 1996a) erkannt welche Defizite in der Entwicklung und Implementierung politischer Programme und Strategien in Bezug auf die Mitbestimmungsmöglichkeiten bestanden und bestehen. Andererseits gab es jedoch auch theoretische Ansätze beispielsweise von Judith Innes (Innes 1995) und Patsy Healey (Healey 1992), die ebenfalls über langjährige praktische Erfahrungen in der Planung verfügen, sowie von Ortwin Renn und Thomas Webler (Renn und Webler 1996), die aus einer soziologischen bzw.

ingenieurwissenschaftlichen Perspektive argumentieren. Diese theoretischen Überlegungen zur Kommunikation in der Planung wiederum beschäftigen sich in kritischer Weise mit dem Bild von Planung als von Rationalität bestimmter Wissenschaft³⁵. In dieser Form war Planung einem kleinen Kreis politischer und fachlicher Experten vorbehalten, die aufgrund von wissenschaftlich belegbaren Annahmen die zukünftigen Entwicklungsaufgaben in Angriff nahmen. Dieses Vorgehen lief jedoch dem demokratischen Verständnis zuwider und zeigte auch in der Praxis nicht die gewünschten Erfolge (Selle 1996b, 16; Innes und Booher 2000, 2). Die Probleme einer von Rationalität bestimmten Planung wurden jedoch nicht nur theoretisch hinterfragt, sondern hatten auch ganz konkrete Auswirkungen auf die Realität der Planer sowie auf die Städte, Gemeinden und Regionen als Gegenstand der Planung. „Daß in den 80er Jahren viele der Großsiedlungen aus den 70ern bereits in die "Nachbesserungsphase" kamen, ist nur ein Indiz dafür.“ (Selle 1996b, 16; Hervorhebung im Original), ...dass Änderungen im Planungsprozess und in der Festlegung von Planungszielen notwendig waren. Die bestehenden Beteiligungsmöglichkeiten im formellen Planungsprozess werden in diesem Zusammenhang als wenig hilfreich erachtet (Selle 1996b, 22), da es sich in der Regel um Prozesse zur Information und Konsultation handelt.

Als Gegensatz zu dieser Auffassung, die einen rational handelnden Menschen in den Mittelpunkt stellt, folgen die Vertreter der *Kommunikativen Planung* den Ansätzen zur kommunikativen Rationalität und Diskursethik des Philosophen und Soziologen Jürgen Habermas (Habermas 1991a, 12; Habermas 1997, 25), beziehen sich aber auch auf die Ausführungen zu Macht und Konflikt von Foucault und Forester (Foucault 1982, 786; Forester 1989, 27).

In Bezug auf die kommunikative Rationalität argumentiert Habermas, dass der Begriff der Rationalität nicht ausschließlich für das Wissen an sich genutzt werden kann. „Wann immer wir den Ausdruck ‚rational‘ verwenden, unterstellen wir eine enge Beziehung zwischen Rationalität und Wissen. Unser Wissen hat propositionale Struktur: Meinungen lassen sich explizit in der Form von Aussagen darstellen. (...) Rationalität hat weniger mit Erkenntnis und dem Erwerb von Wissen als damit zu tun, wie sprach- und handlungsfähige Subjekte *Wissen verwenden*.“ (Habermas 1997, 25, Hervorhebungen im Original). Habermas unterscheidet also zwischen einer „instrumentellen und einer kommunikativen Rationalität“. Kommunikative Rationalität bezieht sich demnach auf „Erfahrungen der zwanglos einigenden, konsensstiftenden Kraft argumentativer Rede, in der verschiedene Teilnehmer ihre zunächst

³⁵ Die Rationalität in der Planung war bis in die 1960er Jahre Teil der theoretischen Diskussion die auch unter dem Begriff der Moderne, im philosophischen bzw. politikwissenschaftlichen oder soziologischen Sinne, eine nach rationalen Maßstäben ausgerichtete Denkweise befürwortet. Im Vordergrund stehen hier die größtmögliche Effizienz und Effektivität der Mittel. Demgegenüber steht die Postmoderne als ein intuitiver, ganzheitlicher und Individualistischer Ansatz. Basierend auf Giddens (1984) beschreibt Healey den postmodernen Ansatz wie folgt: „...individuals are not isolated from each other, but live in complex webs of social relations with others, through which cultural resources – ways of thinking, ways of organising and ways of conducting life – are developed maintained, transformed and reproduced. Secondly, this social embedding draws together technical and scientific knowledge, with moral principles and emotive responses, in a flow of practical consciousness and common sense.“ (Healey 2006, 44).

subjektiven Auffassungen überwinden und sich dank der Gemeinsamkeit vernünftig motivierter Überzeugungen gleichzeitig der Einheit der objektiven Welt und der Intersubjektivität ihres Lebenszusammenhangs vergewissern.“ (Habermas 1997, 28). Es geht also nicht bloß darum, Fakten und fachliches Wissen in die Diskussion einzubringen und darzulegen, sondern immer auch darum dieses Wissen im Zusammenhang mit den persönlichen Erfahrungen und Perspektiven der einzelnen Akteure zu betrachten.

Für diesen Dialog definiert Habermas eine ideale Gesprächssituation nach den Grundsätzen der Diskursethik. Dementsprechend gelten nur diejenigen Regeln und Rahmenbedingungen, welche von allen betroffenen Teilnehmern eines Diskurses anerkannt werden können. Zudem müssen alle daraus resultierenden Folgen ebenfalls durch die Teilnehmer akzeptiert werden. Darüber hinaus wird in dieser idealen Gesprächssituation vorausgesetzt, dass alle beteiligten Akteure autonom, also unabhängig von anderen Akteuren, und gleichberechtigt an einer kooperativen Wahrheitssuche beteiligt sind in der ausschließlich das bessere Argument zählt (Habermas 1991a, 12). Weitere Voraussetzungen im Rahmen der Diskursethik sind die Einbindung aller relevanten Akteure in den Prozess, welche darüber hinaus die eigenen Ziele und Absichten offenlegen müssen und von jeglicher Form strategischen Handelns, mit dem Ziel die anderen zu übervorteilen, absehen (Habermas 1991a, 13). Die von Habermas konzipierte ideale Gesprächssituation war jedoch nicht als Voraussetzung oder Handlungsmaxime für eine politische Diskussion oder einen Planungsprozess vorgesehen, sondern sollte lediglich dabei helfen die vorliegenden Machtverhältnisse offen zu legen (Fainstein 2000, 455). Daher erscheinen Forderungen nach denen ein Mitwirkungsprozess auf diese ideale Gesprächssituation ausgerichtet sein muss als unrealistisch und idealistisch. Erst später wurden diese Ungenauigkeiten in der Formulierung durch die Vertreter der kommunikativen Planung konkretisiert (Innes und Booher 2010, 24).

Die Kritik an der Moderne, als von Rationalität geprägtem philosophischen Konzept³⁶, ist demnach die Grundlage für die von Healey und Innes entwickelten Modelle Habermas' Theorien im Kontext der Planung anzuwenden (Healey 1992, 143; Innes 1995, 185). Die Kritik gründet sich vor allem auf der im rationalen Modell zunehmenden Dominanz der ökonomischen Perspektive (Healey 1992, 145; Renn und Webler 1996, 176), und dem Fokus auf messbaren und leicht verfügbaren Indikatoren. Der Fortschritt einer Entwicklung oder die Erreichung eines Ziels lassen sich auf diese Weise jederzeit überprüfen. Andere Sichtweisen, wie etwa moralische Aspekte lassen sich jedoch nur schwer in Zahlen und universelle Indikatoren übersetzen und finden daher häufig keine Beachtung.

Von diesem rationalen Planungs- und Politikverständnis lösen sich Healey und Innes, wie auch zuvor andere Vertreter:innen der Planungstheorie und Politikwissenschaften (Schönwandt 2002, 15). Mit Bezug auf Habermas (Habermas 1997) und Giddens (Giddens 1991, 176) argumentieren sie, dass auch eine rationale und wissenschaftliche Interpretation vom jeweils

³⁶ Siehe hierzu auch (Habermas 1981, 453).

kulturellen Kontext abhängig ist³⁷ (Healey 2006, 54) und dass "...Habermas had claimed—that communication is a form of acting on others, rather than a clear channel through which one conveys facts (Habermas 1989). It shows how those "facts" themselves are socially constructed." (Innes und Booher 2015, 197, Hervorhebungen im Original). Daraus lässt sich folgern, dass sich in Bezug auf die Entwicklung neuer Denkweisen, Erkenntnisse und Handlungsoptionen neue Möglichkeiten ergeben, wenn auch persönliche Erfahrungen und Vorlieben in den Entscheidungsprozess mit eingebunden werden.

Dies ist vor allem auch deshalb notwendig, da sich planerische Probleme eben nicht nur durch rationale und wissenschaftlich fundierte Erkenntnisse und Fachwissen lösen lassen (Rittel und Webber 1973)³⁸. Unter diesen Rahmenbedingungen erscheinen kommunikative und collaborative Planungsansätze als Brücke, zwischen Politik, Verwaltung und Planung einerseits und den gesellschaftlichen Akteuren andererseits, vielversprechend (Ipsen 2010, 238).

Die zunehmende Komplexität planerischer Probleme wird seit einiger Zeit auch unter dem Gesichtspunkt der Komplexitätstheorie behandelt (Innes und Booher 1999). Die Gesellschaft als Ganzes, in der Planung stattfindet, wird in diesem Fall als komplexes System betrachtet welches auf unterschiedlichsten Ebenen und durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst werden kann. Zugleich aber kann sich auch jeder Bestandteil des Systems an Veränderte Rahmenbedingungen anpassen. Da die Gesellschaft aus einer Vielzahl einzelner Akteure besteht, die sowohl rationale wie auch irrationale Entscheidungen treffen, wird deutlich, dass ein solches System nicht nur durch rationale Argumente der Politik und Planung gesteuert werden kann sondern vielmehr der kommunikative Austausch mit möglichst vielen, möglichst unterschiedlichen Akteuren notwendig ist.

Um diesen Austausch möglichst gerecht zu gestalten können Habermas' Ideen zur kommunikativen Rationalität und seiner Diskursethik einen gewissen Rahmen vorgeben. Laut Healey kann in einem solchen offenen und freien Dialog die Dominanz bestimmter Perspektiven verhindert werden und zwar nicht nur die Dominanz eines bestimmten Akteurs über andere sondern auch die Dominanz rationaler und wissenschaftlicher Argumente gegenüber den persönlichen Erfahrungen und Vorlieben (Healey 1992, 153).

Dieser Ansatz, vor allem aber die zugrundeliegenden Ideen von Habermas sind nicht frei von Kritik. Bent Flyvbjerg bemängelt unter anderem die Entwicklung ideeller Rahmenbedingungen und den fehlenden Realitätsbezug sowie die Diskrepanz zwischen den wohlwollenden Absichten und der tatsächlichen Umsetzung (Flyvbjerg 1998, 215). Insbesondere die von

³⁷ Auch rational begründete „Fakten“ unterliegen einer gewissen gesellschaftlichen und kulturellen Definition und Interpretation. Darüber hinaus können diese Rahmenbedingungen aber auch von jedem einzelnen aktiv gestaltet werden. Diese aktive Gestaltung findet natürlich nicht unbeeinflusst statt. Jeder handelt innerhalb des Rahmens gesellschaftlicher Konventionen, z.B. ist es notwendig einen Beruf auszuüben oder sich den Kriterien zum Empfang staatlicher Leistungen zu unterwerfen um gewisse materielle Sicherheit zu erreichen. Durch diese aktive Gestaltung z.B. die Akzeptanz oder nicht Akzeptanz bestehender Strukturen, können diese beeinflusst werden (Healey 2006, 57).

³⁸ Siehe hierzu auch (Selle 1996b, 7–36).

Habermas vorausgesetzte ideale Gesprächssituation erscheint in einem realen Prozess kaum vorstellbar, was Habermas selbst nicht bestreitet (Römpp 2015, 154).

Auf die unterschiedlichen Sichtweisen, Erfahrungen und Möglichkeiten der Einflussnahme bezieht sich auch eine Reihe von Kritikern dieses kommunikativen Ansatzes. Mit Blick auf Foucault argumentieren sie, „power is always present“ (Foucault 1988, 11 zit. in Flyvbjerg 1998, 216) und meinen damit, dass der daraus resultierende Machtkampf auch immer Konflikte mit sich bringt (Tewdwr-Jones und Allmendinger 1998; Silver, Scott und Kazepov 2010; Brownill und Parker 2010b). Die bestehenden Unterschiede in Bezug auf Ressourcen, wie etwa Geld oder Zeit, führen demnach zu einem Ungleichgewicht bei der Aushandlung von Lösungsmöglichkeiten. Das Ziel ist es, die Gegenseite von den eigenen Argumenten zu überzeugen. Dabei werden alle zur Verfügung stehenden Ressourcen genutzt, was wiederum zu einer Benachteiligung der schwachen Mitglieder einer Gesellschaft führt. In diesem Konflikt sehen die Kritiker Habermas' wiederum die Möglichkeit für kreative und dauerhafte Veränderungen (Silver, Scott und Kazepov 2010, 460).

Dies führt zu der Annahme, dass Habermas' Konzept der kommunikativen Rationalität bzw. dem Konzept des kommunikativen Handelns – also dem Handeln auf der Grundlage von Verständigung zwischen Menschen auf der Basis von Argumenten, die den Prinzipien der Verständlichkeit, der Wahrheit, der Richtigkeit und der Wahrhaftigkeit folgen (Habermas 1984, 138) – Konflikte ausblendet und einvernehmliche Lösungen gesucht werden. Flyvbjerg interpretiert dieses Ziel dahingehend, dass die unterschiedlichen Machtverhältnisse neutralisiert werden und man zu einer Einigung kommt obwohl dies für einzelne Akteure gar nicht notwendig wäre, da sie ihre Ziele auch auf anderem Wege durchsetzen könnten. Habermas geht es jedoch vielmehr um einen Konsens in dem Sinne, dass sich alle Beteiligten auf gemeinsame Grundlagen der Diskussion und einheitliche Begriffsdefinitionen einigen (Habermas 1991b, 61). Dies ist zugegebenermaßen ebenfalls recht idealistisch wie auch Healey anmerkt „... it can never be possible to construct a stable consensus around 'how we see things', merely a temporary accommodation of different, and differently adapting, perceptions.“ (Healey 1992, 152, Hervorhebung im Original). Sie leitet aus Habermas' Ausführungen zur kommunikativen Rationalität und der Diskursethik daher die Frage ab, wie politische Gemeinschaften miteinander kommunizieren, Teilnehmer Ideen austauschen und wichtiges von unwichtigem trennen bzw. bewerten was gültig und stichhaltig ist (Healey 2006, 53).

Auch Innes und Booher erklären, dass die Frage, ob ein ausgetragener Konflikt zu kreativen und dauerhaften Lösungen führt oder die einvernehmliche Einigung auf einen (kleinsten) gemeinsamen Nenner die bessere Alternative ist, der Realität nicht gerecht wird (2015, 203). Man könnte argumentieren, dass die Vermeidung eines Konflikts zwischen den einzelnen Akteuren der Grund ist weshalb ein solcher Prozess überhaupt stattfindet. Die Tatsache, dass hier unterschiedliche Vorstellungen von einer Lösung aufeinandertreffen, lässt sich nicht ausschließen, sondern ist sogar wahrscheinlich. „Stakeholder interests are at the core; conflict is central to achieving robust solutions; and frank and impassioned discussions are the norm.“

(Innes und Booher 2015, 204). Die Teilnehmer in collaborativen Prozessen verfolgen auf der einen Seite ihre eigenen Ziele, sind sich aber andererseits darüber im Klaren, dass nur eine von allen getragene Lösung auf Dauer möglich ist³⁹. Einen Konsens zu erzielen bedeutet also nicht den Konflikt zwischen den Akteuren zu vermeiden, sondern die unterschiedlichen Sichtweisen konstruktiv zur gemeinsamen Lösungsfindung zu nutzen.

In einer heterogenen Gesellschaft, in der Gruppen mit verschiedenen ethno-kulturellen und bildungs-kulturellen Hintergründen, unterschiedlichen Lebensstilen und in unterschiedlichen Lebensphasen zusammenleben, stehen unterschiedliche Handlungsmaxime und akzeptierte Verhaltensweisen miteinander in Wettbewerb. Dabei geht es um grundsätzliche Sichtweisen in Bezug auf die Effizienz und Effektivität von Maßnahmen, die Transparenz von Entscheidungsprozessen, das zugrundeliegende Wissen sowie die Legitimität eines Anspruchs (Healey 2006, 329).

Silver, Scott und Kazepov (2010, 465) argumentieren, dass im Rahmen des Prozesses zu unterschiedlichen Zeitpunkten unterschiedliche Verhandlungsformen dominieren. Konfliktreiche und kooperative Phasen können sich abwechseln. Gleichzeitig können auch die im Prozess dominanten Personen innerhalb der im Prozess mitwirkenden wechseln. Dies passt zu den Erkenntnissen von Skerratt und Steiner (2013, 323ff.), dass „community development“ Prozesse nicht linear verlaufen sondern häufig von – je nach Sichtweise – positiven und negativen Phasen geprägt sind.

III.5. „COLLABORATIVE PLANNING“ UND KOOPERATIVER DISKURS

Ähnlich wie sich durch die Diskurse zur Regionalisierung und governance ein neues Verständnis von Steuerungsprozessen und Akteurskonstellationen in Politik und Planung entwickelt hat, haben die Diskurse zur Postmoderne und der Rolle von Kommunikation neue Perspektiven in Bezug auf die komplexen Zusammenhänge in der Gesellschaft sowie deren Heterogenität und Pluralität eröffnet. Trotz der Vielzahl verschiedener Möglichkeiten zur Partizipation, die sich eben auch aus dieser Heterogenität und Pluralität ergeben, sollen hier nun vor allem solche Konzepte betrachtet werden, die auf einen möglichst breit angelegten Dialog sowie die Einbindung und Mitwirkung aller Bürger in den Entscheidungsprozess abzielen. Diese Verfahren und Prozesse dienen dazu der Dominanz einzelner Gesellschaftsbereiche – Wirtschaft, Politik, Soziales, Ökologie – entgegenzuwirken. Von diesen Verfahren scheinen die bereits angesprochenen Konzepte des collaborative planning von Healey, sowie das parallel dazu entstandene Konzept des communicative planning bzw. consensus planning von Innes theoretisch am weitesten entwickelt zu sein. Doch auch das von Ortwin Renn und Thomas Webler Mitte der 1990er entwickelte Konzept des kooperativen

³⁹ Der Unterschied zwischen einem Kompromiss und dem zusammenwirken im Sinne einer „collaboration“ besteht darin, dass ein Kompromiss lediglich die Verhandlungsmasse entsprechend aufteilt. Keiner der Beteiligten kann alle seine Forderungen erfüllen ohne das der Verhandlungspartner im gleichen Maße von seiner Position abrückt. Das gerechteste Ergebnis wäre demnach eine 50:50 Einigung (Kilmann 2012).

Diskurs (Renn und Webler 1996) bietet interessante Aspekte, vor allem in Hinblick auf die Methodik und die praktische Anwendung.

Generell wird der kommunikative Planungsansatz auch als Schnittpunkt zwischen Planung mit ihren Rahmenvorgaben und institutionellen Strukturen sowie den gesellschaftlichen Akteuren gesehen (Ipsen 2010, 238). Dieser Ansatz wird als vielversprechende Lösung für die Probleme der formalisierten Planung betrachtet (Selle 1996a, 75–77). Eine konkrete Definition davon was unter collaborative planning zu verstehen ist, hat sich im Laufe der Zeit, mit zunehmender Ausarbeitung des Konzepts, entwickelt. Oft bleibt die Charakterisierung allgemein, da die Bandbreite der möglichen Problemstellungen, Akteure und räumlichen Rahmenbedingungen zu groß ist, als dass hier allzu konkrete Vorgaben gemacht werden können⁴⁰. Ähnlich wie auch in den Handbüchern und Leitfäden zur Partizipation werden grundsätzliche Faktoren eines collaborativen Prozesses beschrieben (Healey 2006, 332; Innes und Booher 2004, 422).

Welche Rahmenbedingungen sind also notwendig und realistischerweise umsetzbar um Verfahren und Prozesse der Einbindung und Mitwirkung durchzuführen? Beispielsweise lässt sich, wie schon ausgeführt, Habermas' ideale Gesprächssituation wohl kaum herstellen. Wie kann dennoch eine ergebnisoffene, inklusive und ehrliche Diskussion gefördert werden, die sich den Idealen des theoretischen Konzepts möglichst weit annähert?

Hierzu wägt Healey die Vor- und Nachteile formeller und informeller Netzwerke bzw. Formen von governance in Bezug auf die Voraussetzungen eines kollaborativen Prozesses gegeneinander ab. Während sie sich der weithin vorherrschenden Meinung anschließt, dass formelle Strukturen zu starr und unflexibel sind während es informellen Strukturen an Durchsetzungskraft und Kontinuität fehlt, identifiziert Healey darüber hinaus zwei weitere Aspekte dieser beiden Formen von governance. Formelle und institutionalisierte Kooperationsformen orientieren sich im Allgemeinen an klaren Erfolgskriterien anhand derer sich der Nutzen der Kooperation festmachen lässt (Healey 2006, 232–35). Dahingegen bieten informelle, lockere Netzwerke aus regionalen oder lokalen Akteuren diesbezüglich einen größeren Spielraum. Allerdings besteht nach Healey hier die Gefahr, dass sich diese Netzwerke um einen Kern der lokalpolitischen und wirtschaftlichen Eliten bilden (Healey 2006, 235–37). In Bezug auf die Einbindung der Bevölkerung und die Berücksichtigung „nicht-organisierter“ Interessen ergeben sich hieraus mehrere Probleme.

Zunächst ist im Falle der formellen, institutionalisierten Kooperationsnetzwerke nichts gegen die Festlegung von (quantifizierbaren) Erfolgskriterien einzuwenden. Jedoch hat sich gezeigt, dass solche Kriterien häufig nach dem Muster – höher, schneller, weiter – aufgestellt wurden und zumindest in der Vergangenheit stark an, im weitesten Sinne, ökonomischen Kriterien

⁴⁰ Ein abschließender Leitfaden kann nicht entwickelt werden, da die Anforderungen im kommunikativen Diskurs immer wieder neu definiert und bestimmt werden müssen (Healey 1992, 153; Bischoff, Selle und Sinning 2007, 12; Innes und Booher 2010, 116).

orientiert waren (Healey 2006, 232)⁴¹. Healey kritisiert hieran vor allem, dass der Fokus auf der möglichst effizienten Umsetzung liegt und die eigentlichen Überlegungen zum Sinn der Maßnahmen und Konzepte in den Hintergrund rückt. Darüber hinaus kritisiert sie, dass diese Erfolgskriterien sich einer spezifischen Fachsprache bedienen, die nicht ohne weiteres von jedem verstanden werden kann und dass der Wettbewerb und die Konkurrenz zu anderen Konzepten und Maßnahmen oder zwischen räumlichen Einheiten bei der Umsetzung im Vordergrund stehen (Healey 2006, 234–35).

Obwohl die von Healey geäußerte Kritik nun schon mehr als 20 Jahre zurückliegt⁴² und die zugrundeliegende Kapitalismuskritik sogar noch früher formuliert wurde, sind die Kritikpunkte auch heute noch relevant. Beispielsweise erhebt die Lissabon-Strategie der EU den Wettbewerb zur Lösung für einen effektiven und effizienten Mitteleinsatz. Und obwohl es mittlerweile verstärkt Bemühungen gibt komplizierte Sachverhalte in einfacher Sprache auszudrücken, sind solche Ansätze weiterhin selten zu finden.

Für informelle Netzwerke, die häufig durch persönliche Kontakte aufgebaut und erweitert werden, besteht die Herausforderung nach Healey darin, sowohl eine breite Informationsbasis aufzubauen als auch verschiedene Aspekte und Sichtweisen zu berücksichtigen. Durch die Fokussierung auf ökonomische und politische, oder aber soziale und ökologische Gruppierungen werden die jeweils anderen Standpunkte nur unzureichend berücksichtigt bzw. können nicht durch Insiderwissen profitieren. Ein solches Netzwerk ist als Interessensvertretung und kreativer Zusammenschluss zu begrüßen, der Anspruch einer ganzheitlichen Beteiligung kann jedoch nicht erfüllt werden (Healey 2006, 236–37).

Bei der Frage welche Rahmenbedingungen notwendig sind, um diese Verfahren und Prozesse umzusetzen, lassen sich verschiedene Voraussetzungen identifizieren. An dieser Stelle wird zwischen prozessinternen Voraussetzungen als auch externe Faktoren, die den Prozess beeinflussen, unterschieden.

Ein entscheidender Faktor beim Aufbau eines kommunikativen Mitwirkungsprozesses drückt sich in der Frage aus, welchen Anreiz die einzelnen Akteure haben, um sich überhaupt zu beteiligen. Warum sollten sie Zeit und Geld investieren um an einem Prozess mit ungewissem Ausgang teilzunehmen? Sie tun dies sicherlich nicht aus altruistischen Gründen oder des Gemeinwohls wegen (Innes und Booher 2010, 90).

Der eigene Vorteil ist entscheidend. Das bedeutet, dass die potenziellen Ergebnisse aus einem kollaborativen Prozess besser sein müssen als die „Best Alternative to a Negotiated Agreement (BATNA)“, die beste Alternative zu einer (im kollaborativen Prozess) ausgehandelten Vereinbarung (Fisher, Ury und Patton 1991). Ist die „BATNA“ schlechter als die potenziell möglichen Verhandlungsergebnisse des Mitwirkungsprozesses, erzeugt das einen entsprechenden Verhandlungsdruck der eine Einigung wahrscheinlicher werden lässt.

⁴¹ Diese Beobachtung geht auch auf Beiträge von Castells 1977, Scott und Rowles 1977 und Ambrose und Colenutt 1975 zurück, die in marxistischer Tradition die Dominanz des Kapitals und der ökonomischen Denkweise kritisieren.

⁴² Die erste Ausgabe von „Collaborative Planning – Shaping Places in Fragmented Societies“ erschien 1997.

Dieses Prinzip ist nicht exklusiv im Rahmen von Partizipationsverfahren zu beobachten, sondern bezieht sich allgemein auf Verhandlungsstrategien und Kooperationen. Lassen sich Problemlösungen alleine, ohne Kooperation mit anderen und mit einem vertretbaren Einsatz von Ressourcen bewältigen, wird dieser Weg in der Regel bevorzugt. Erst wenn eine Zusammenarbeit Vorteile verspricht zieht man eine solche Strategie in Betracht. Dementsprechend steigt die Chance einer solchen Zusammenarbeit wenn die einzelnen Akteure für sich keine Möglichkeit zu einer eigenständigen Lösung sehen (Renn und Webler 1996, 190). Diese Vorteile können natürlich in der direkten finanziellen Förderung durch übergeordnete Stellen aber auch in Form von Sanktionen im Fall der Kooperationsverweigerung liegen. In einer solchen Top-Down initiierten Kooperation sind jedoch die zu überwindenden Vorbehalte gegenüber der Zusammenarbeit vermutlich größer, weswegen auch hier das Prinzip der Freiwilligkeit zu bevorzugen ist.

Ein weiterer wichtiger Aspekt, welcher in der Raumentwicklung immer wieder eine Rolle spielt, ist die Anwesenheit eines Schlüsselakteurs in Form einer Person oder einer Institution. Eine solche Führungsrolle, die den Prozess vorantreibt und die anderen Akteure motiviert, ist in den meisten Fällen unabdingbar (Innes und Booher 2010, 92). Da man die Anwesenheit eines solchen „Motors“ im Prozess nicht planen oder steuern kann, bleibt hier ein gewisses Risiko für den Prozess bestehen.

Ein weiterer Erfolgsfaktor der durch Innes und Booher identifiziert wurde, ist das Vorhandensein eines gut ausgebildeten und engagierten Mitarbeiterstabes, der zudem die Arbeit im Partizipationsprozess als primäre Aufgabe wahrnimmt (2010, 94). Denn obwohl es natürlich maßgeblich auf die Verhandlungspartner ankommt müssen viele Aufgaben im Hintergrund bewältigt werden. Hierzu zählt neben der Protokollierung der Treffen auch die Ausarbeitung von Beschlussvorlagen, der Kontakt zur den einzelnen Beteiligten, die Rückversicherung das alle Interessen in den erarbeiteten Texten adäquat berücksichtigt wurden und nicht zuletzt die Aufnahme und Analyse von Daten und Fakten als Diskussionsgrundlage.

In Bezug auf die internen Voraussetzungen argumentiert Healey für den Aufbau von „*institutional capacity*“ und eine teilweise Standardisierung von Abläufen (2006, 284)⁴³, meint damit jedoch tatsächlich nichts anderes als die Öffnung der zumeist klar definierten Verfahrensregeln hin zu einem flexiblen Rahmen. Es werden also keine neuen formal strukturierten Verfahren benötigt, sondern die bestehenden Netzwerke müssen für einen solchen Prozess die üblichen Erfolgskriterien und Indikatoren anpassen. Wie diese Kriterien im Einzelnen definiert werden, dazu gibt es unterschiedliche Auffassungen. Im Kern ähneln sich diese Voraussetzungen für Partizipationsverfahren jedoch. Beispielsweise fassen Renn und Webler die Rahmenbedingungen anhand der vier Stichworte *Fairness, Kompetenz,*

⁴³ Der im Englischen Originaltext verwendete Begriff „institutional“ bezieht sich an dieser Stelle nicht auf organisatorische Einheiten wie etwa Behörden, Ämter oder auch NGO's, sondern auf formal festgelegte Verfahren, wird also eher im Sinne von reglementiert oder standardisiert verwendet.

Legitimation und *Effizienz* zusammen (Renn und Webler 1996, 183). Teilweise werden jedoch auch lediglich die Begriffe *Transparenz* und *Fairness* genutzt (Keppler 2010, 22).

- Unter interner und externer *Fairness* werden die repräsentative Zusammensetzung der Beteiligten und die Befolgung von Gesprächs- und Konfliktlösungsregeln verstanden.
- In Bezug auf die *Kompetenz* geht es nicht darum möglichst viele und renommierte Experten in den Prozess einzubinden, sondern gemeinsame Wissensgrundlagen zu schaffen. Daher müssen alle in der Diskussion getroffenen Aussagen nachvollziehbar und auch nachprüfbar sein.
- Die *Legitimation* wird sichergestellt in dem die demokratisch legitimierten Entscheidungsträger zusichern, die Ergebnisse des Prozesses zumindest zu berücksichtigen, wenn nicht gar vollständig umzusetzen. Weiterhin ist die Erfüllung der Voraussetzungen hinsichtlich der *Fairness* und der *Kompetenz* für eine *Legitimierung* notwendig.
- Die Ergebnisse des Prozesses müssen in einem angemessenen Verhältnis zum Aufwand und der eingesetzten Zeit stehen.

Ähnlich wird auch von anderen Vertreter:innen des kommunikativen Planungsansatzes argumentiert wenn es darum geht Rahmenbedingungen zu identifizieren, welche den Aufbau eines collaborativen Prozesses fördern können (Innes et al. 1994, 55; Selle 1996b, 77; Selle 2000, 201; Fung und Wright 2001, 17; Innes und Booher 2010, 89ff.).

Darüber hinaus ist der Erfolg eines solchen Mitwirkungsprozesses davon abhängig wie gut die Anbindung der zumeist informellen Prozesse an die demokratisch legitimierten Gremien und Institutionen gelingt (Renn und Webler 1996, 187). Über diese Rahmenbedingungen hinaus, machen Renn und Webler konkrete Vorschläge zur methodischen Umsetzung unter diesen Voraussetzungen. Nach ihren Vorstellungen laufen kooperative Diskurse in drei Phasen ab (Renn und Webler 1996, 187).

Zunächst erfolgt die gemeinsame Erarbeitung bzw. Offenlegung der für den Bewertungsprozess notwendigen Kriterien, Werte und Prinzipien. Diese sollen miteinander abgestimmt werden, sodass sich alle Beteiligten auf ein gemeinsames Bewertungssystem verständigen können. In einem nächsten Schritt werden die Auswirkungen der einzelnen Planungs- und Handlungsoptionen durch wissenschaftliche Expertise im Rahmen eines sog. Gruppen-Delphi Verfahrens analysiert und entsprechend in best und worst case scenarios dargestellt. In einem letzten Schritt werden die Planungs- und Handlungsoptionen durch die Bürger und Bürgerinnen im Rahmen einer Planungszelle (Dienel 1991) anhand des gemeinsam entwickelten Bewertungsmaßstabs und der Expertenanalyse bewertet und entsprechende Empfehlungen an die jeweiligen Entscheidungsträger ausgesprochen.

Diese Vorgehensweise beschreibt den Ablauf eines solchen kooperativen bzw. collaborativen Verfahrens recht treffend. Die Auswahl der einzelnen Methoden kann jedoch nur ein beispielhaftes Vorgehen abbilden. Insbesondere das Konzept der Planungszelle, bei dem die beteiligten Bürger nach dem Zufallsprinzip ausgewählt werden, ist kritisch zu bewerten (Böhm

und Büsching 2013, 5). Die Vielzahl an Fallkonstellationen und lokal unterschiedlicher Rahmenbedingungen erfordert hier grundsätzlich einen flexiblen Prozessablauf mit unterschiedlichen Methoden.⁴⁴

Innes et al. erkennen jedoch anhand der Analyse von Fallbeispielen auch, dass es bei der Formulierung von Rahmenbedingungen um die richtige Balance zwischen theoretisch notwendigen und praktisch realisierbaren Vorgaben geht (1994, xi).

- Beispielsweise birgt die allgemein geforderte Einbindung aller möglichen Akteure aus Politik und Gesellschaft auch Risiken. Mit einer steigenden Anzahl an Akteuren sinkt auch die Wahrscheinlichkeit zu einer einvernehmlichen Lösung zu kommen, weil ggf. ein Akteur nicht bereit ist Kompromisse einzugehen aber auch weil es in einer größeren Gruppe zunehmend schwieriger wird, komplexe und technisch anspruchsvolle Probleme in der notwendigen Tiefe zu diskutieren.
- Der Forderung, dass Mitwirkungsverfahren zum überwiegenden Teil durch die Teilnehmer bestimmt sein sollten steht wiederum entgegen, dass in einem solchen Fall eine Menge Zeit und Energie auf die Vorbereitung und Anleitung der Beteiligten verwendet werden muss.
- Zeit ist auch aus einem weiteren Grund notwendig. Diese Art von Mitwirkungsprozessen erfordern umso mehr Zeit je weniger soziales, politisches und intellektuelles Kapital zwischen den Beteiligten besteht. Allerdings folgen Planungsprozesse zumeist strikten zeitlichen Vorgaben die eingehalten werden müssen. Daher müssen hier bereits zu Beginn realistische Zeitvorgaben entwickelt werden.
- Die Erarbeitung einer einvernehmlichen Lösung setzt auf der einen Seite voraus, dass alle Konflikte im Rahmen des Mitwirkungsprozesses ausgetragen werden da nur auf diese Weise alle Beteiligten an der Lösung teilhatten. Andererseits besteht immer auch die Möglichkeit die vorherrschenden Konflikte auf juristischer oder politischer Ebene auszutragen.
- Die Teilnehmer eines solchen Mitwirkungsprozesses sollen sich sicher sein können, dass ihre Bemühungen ernst genommen werden. Gleichzeitig sollte jedoch klar sein, dass weder die jeweils zuständige öffentliche Verwaltung oder Behörde ebenso wenig wie die politischen Gremien sich auf eine Idee oder ein Programm verpflichten das noch nicht entwickelt ist.
- Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Auswahl des für die Organisation und Umsetzung des Prozesses notwendigen Personals. Dieses sollte von allen Beteiligten akzeptiert werden. Die kostengünstigste Variante besteht darin die Mitarbeiter aus den Organisationen der Beteiligten auszuleihen. Die Alternative besteht in der Erschließung weiterer Finanzierungsquellen und der Rekrutierung neuer Mitarbeiter was jedoch zeitaufwendig und nicht immer praktikabel ist.
- Formell vereinbarte Sanktionsmöglichkeiten und Anreize in Bezug auf die Umsetzung können diese einerseits fördern, andererseits erwiesen sich solche Vereinbarungen als

⁴⁴ Weitere kritische Stimmen zum kooperativen Diskurs siehe (Schüßler 1996; Eichenberger 1996; Oberholzer-Gee et al. 1996; Geis 2005).

besonders schwierig und können den gesamten Prozess negativ beeinflussen. Daher sind häufig andere Maßnahmen zur Sicherstellung der Umsetzung zielführender.

Der Umfang dieser Aufzählung macht deutlich, wie komplex Mitwirkungsprozesse im Sinne einer deliberativen Partizipation sind und wie viele Aspekte bei der Durchführung zu beachten sind. Daher ergeben sich zahlreiche Möglichkeiten für Fehler in der Prozessgestaltung, die auch zu grundlegender Kritik am Konzept der Beteiligung und Mitwirkung führen.

III.5.1. BEWERTUNG UND KRITIK

Viele der zuvor genannten Faktoren, die bei der Durchführung partizipativer Prozesse beachtet werden sollten (Ressourceneinsatz, Unsicherheit in Bezug auf das Ergebnis, Zeitdruck, etc.) verdeutlichen, warum einem solchen Prozess von Seiten der politisch verantwortlichen zurückhaltend bis ablehnend begegnet wird (Brownill und Parker 2010b, 409; Fischler 2000, 364). Es erklärt auch warum Selle (1996b, 96) den Bedeutungsgewinn von Kooperationsprozessen als „notwendiges Übel“ bezeichnet, da seiner Meinung nach die anstehenden Probleme zwar nur auf diese Weise zu lösen sind, der Prozess insgesamt jedoch deutlich komplizierter wird.

Die fachliche und wissenschaftliche Kritik geht jedoch weit über mögliche Versäumnisse im Verfahrensablauf und die Veränderungen in der Steuerungsfähigkeit des Staates hinaus.

Anhand der grundsätzlichen Diskussion darüber auf welcher Grundlage die Akteure in Planungsprozessen oder bei politischen Entscheidungen ihre persönliche Entscheidung treffen bzw. wie sie dabei mit anderen Beteiligten interagieren, sie beeinflussen und wiederum selbst beeinflusst werden, zeigt sich, dass eine Einigung in dieser Frage wohl kaum zu erreichen ist. Sowohl Kritiker als auch Befürworter können mit einer Reihe von Beispielen für ihre Argumente werben⁴⁵. Doch unabhängig von der grundsätzlichen Kritik an kollaborativen Prozessen gibt es weitere Kritikpunkte die an dieser Stelle diskutiert werden sollen.

III.5.1.1. REICHWEITE DER MITWIRKUNG UND REPRÄSENTATION

Eines der am häufigsten vorgetragenen Argumente gegen eine offene Einbindung und Partizipation richtet sich gegen den Anspruch alle relevanten und betroffenen Personen bzw. Personengruppen in ein solches Verfahren einzubeziehen. Es seien immer dieselben Personen, die sich an einem solchen Prozess beteiligen oder zumindest kämen sie immer aus den gleichen gut ausgebildeten, informierten und gesicherten Verhältnissen (Bedford, Clark und Harrison 2002, 323; Brownill und Parker 2010b, 411; Fehren o. J., 2). Als Grund hierfür werden beispielsweise die vermittelte Komplexität und die (Fach-)Sprache sowie unklar definierte Zuständigkeiten genannt (Rausch 2004, 98; Brownill und Parker 2010b). Da die zu beteiligenden Personen jedoch in der Regel über unterschiedliche Ressourcen in Bezug auf Zeit und Informationen verfügen und ohnehin unterschiedliche Interessen verfolgen, müssen unterschiedliche Maßnahmen ergriffen werden um jedem Teilnehmer die gleichen Chancen

⁴⁵ Für eine beispielhafte Aufzählung von Belegen für positive wie auch negative Ergebnisse von kollaborativen Planungsprozessen siehe Healey (2006, 331–33).

einzuräumen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die einzelnen Teilnehmer auch in strikter Weise gleichbehandelt werden. Die auf den ersten Blick gleichen Voraussetzungen die beispielsweise durch allgemeine Zeitvorgaben für Vorträge und Statements geschaffen werden, lassen die bereits zuvor bestehenden Ungleichheiten außer Acht. Beispielsweise dürfte es für Planer, Politiker oder in sonstiger Weise im Umgang der Öffentlichkeit geübten Personen kein Problem sein ihre Position in fünf bis zehn Minuten schlüssig darzulegen. Gerade Laien, die zudem möglicherweise nur über eine begrenzte Vorbereitungszeit verfügen, benötigen möglicherweise mehr Zeit um sich verständlich zu machen. Es geht also vielmehr darum, jedem Akteur, ungeachtet seines vorherigen Wissensstandes und seiner rhetorischen Fähigkeiten gleiche Chancen einzuräumen. Innes und Booher fordern daher „...everyone in the discussion must be equally informed, equally listened to and thus empowered as members of the collaborative discussion;“ (Innes und Booher 2000, 18). Jeder am Prozess Beteiligte soll also den gleichen Informationsstand zum Thema haben und in gleicher Art und Weise angehört werden. Das bedeutet, dass für einzelne Mitglieder der Gruppe ein höherer Aufwand betrieben werden muss als für andere. Es geht also in diesem Fall nicht um eine gleiche Behandlung im Prozess, sondern das Ziel ist der gleiche Informationsstand und die Vermittlung der eigenen Argumente als Zwischenschritt auf dem Weg zu einer gemeinsamen Lösung.

Darüber hinaus können benachteiligte Gruppen durch Vertreter aus ihren eigenen Reihen in den Prozess eingebunden werden. Dieses Vorgehen wurde in zahlreichen Projekten aus dem Bundesprogramm „Soziale Stadt“ als positiver Ansatz zur Einbindung von benachteiligten Personengruppen oder Minderheiten identifiziert (Klatt 2011; Ghode-Ahrens 2013, 5). Hierbei ist es jedoch wichtig zu beachten, dass die Vertreter tatsächlich aus den Reihen der betroffenen stammen und nach Möglichkeit sogenannte „Gestalter“, d.h. besonders aktive Mitglieder der Gemeinschaft sind.

Mit dieser Argumentation, dass Partizipative Verfahren nur von bestimmten Gruppen genutzt und andere Personenkreise hingegen systematisch ausgeschlossen werden, stehen jedoch gleichzeitig sowohl formale, also gesetzlich festgeschriebene Beteiligungsformen, wie auch die repräsentative Demokratie an sich in der Kritik. Auch bei formal geregelten Prozessen beteiligen sich eher „informierte“ Bürger bzw. es werden nur solche Einwendungen berücksichtigt, die in Form und Wissensstand den Anforderungen genügen. Zudem wird aus unterschiedlichsten Gründen oft gar nicht erst der Versuch unternommen benachteiligte Gruppen im Rahmen dieser Verfahren anzusprechen. Auch die Beteiligung bei allgemeinen Wahlen ist von Ungleichheit geprägt. Die tendenziell rückläufige Wahlbeteiligung der letzten Jahre verstärkt dieses Ungleichgewicht in der politischen Repräsentation, da überwiegend (sozial) benachteiligte Bevölkerungsgruppen ins Lager der „Nichtwähler“ wechseln (Bödeker 2012, 35; Tagesschau 2022).

Andererseits zeigen auch gezielte Versuche die entsprechenden Gruppen stärker einzubeziehen bzw. spezielle Programme für ihre Bedürfnisse zu entwickeln nur eine geringe Wirkung. Die Konzentration auf eine besondere, meist pauschal und abstrakt definierte

Zielgruppe führt zu einer weiteren Stigmatisierung dieser Gruppe und lässt die Bereitschaft zur Beteiligung weiter sinken (Ghode-Ahrens 2013, 2).

Insgesamt erscheint das Ziel möglichst jeden oder zumindest alle Gruppierungen die von einer politischen Entscheidung, räumlicher Planung oder einem bestimmten Projekt betroffen sein könnten einzubeziehen zwar erstrebenswert im Sinne der Legitimation bzw. der Gleichbehandlung. Doch es wird anhand der dokumentierten Beispiele schnell deutlich, dass hierzu ein erheblicher Einsatz von Personal, finanziellen Mitteln und Zeit erforderlich ist. Es muss also in jedem Fall konkret abgewogen werden, wie intensiv die Bemühungen in Bezug auf dieses Ziel sein müssen. Je kleiner und konkreter das Projekt, desto eher lässt sich der Kreis der potenziell Betroffenen bestimmen, was jedoch nicht bedeutet, dass hier keine Anstrengungen notwendig sind alle diese Personen und Gruppen zur Mitarbeit zu bewegen. Genau diese Abwägung die im Sinne eines möglichst effizienten Mitteleinsatzes durchgeführt werden, ermöglichen jedoch wiederum die Möglichkeit der Manipulation in diesem Bereich.

Im Gegensatz zu dem zweifelsohne anspruchsvollen aber auch erstrebenswerten Ziel möglichst viele Einzelpersonen und Gruppen an dem Prozess mitwirken zu lassen sind Partizipation und Mitwirkung in der Realität oft von exklusiven Netzwerken geprägt oder auch dominiert. Dies fängt beispielsweise bei der Auswahl der zu beteiligten an und reicht bis hin zu der bereits angesprochenen Wahl von Ort und Zeitpunkt der Treffen die eine Teilnahme bestimmter Gruppen erschwert. Obwohl das Risiko einer solchen „selektiven Partizipation“ bei Top down initiierten Prozessen möglicherweise höher ist, sind auch Initiativen aus der Bevölkerung kritisch zu betrachten, da diese in der Regel ebenfalls interessensgeleitet sind. Wie problematisch dies ist, zeigt sich am Beispiel der einzelner Projekte im Rahmen eines Programms zur „neighborhood regeneration“ in Großbritannien, wo eine neue Gruppe von „Bewohner-Aktivist:innen“ die Prozesse dominierten (Healey 2006, 334; Taylor 2011). Eines der Argumente in diesem Zusammenhang lautet, dass governance Prozesse, zu welchen ein auf dem Prinzip des *collaborative planning* aufbauendes Verfahren sicherlich gezählt werden kann, grundsätzlich kapitalistische und neoliberale Ziele unterstützt (Silver, Scott und Kazepov 2010, 454). Hinzu kommt, dass an dieser Stelle nicht nur bereits bestehende Netzwerke aus einflussreichen Akteuren und Eliten beachtet werden müssen. Häufig bilden sich auch im Rahmen der governance neue Netzwerke die ihrerseits an Macht und Einfluss gewinnen. Unter diesem Aspekt muss auch der Ansatz, einen Vertreter für bestimmte Gruppen zu bestimmen, kritisch betrachtet werden (Houtzager und Lavallo 2009, 17). Gerade dann wenn die Interessen einer bestimmten Personengruppe nicht von einer offiziellen Organisation vertreten werden, müssen die Initiatoren des Partizipationsprozesses sehr genau darauf achten, dass durch den bestimmten Vertreter auch tatsächlich die vorgegebenen Personengruppen vertreten werden.

III.5.1.2. FOKUSSIERUNG AUF VERFAHRENSABLAUFE

Die Vertreter der Kommunikativen Planung beschränken sich zumeist auf die Beschreibung von Vorgehensweisen und Arbeitsschritten ohne Konkrete Ziele und Ergebnisse zu definieren die erreicht werden sollen. Bei der Beschreibung und theoretischen Konzeption von

collaborative planning Prozessen wird zumeist davon ausgegangen, dass durch die Einhaltung bestimmter Regeln – *Fairness, Kompetenz, Legitimation* und *Effizienz* – positive Ergebnisse, auf die sich alle Beteiligten verständigen können, erzielt werden. Dabei wird jedoch übersehen, dass selbst dann wenn die Dominanz und Manipulation einzelner Akteure oder Gruppen durch Maßnahmen zur Herstellung eines offenen Diskurses verhindert wird, bestimmte Werte und Zielvorstellungen tief in der gesellschaftlichen Realität verankert sind.

Watson beschreibt dies am Beispiel neoliberaler Prinzipien die in vielen Bereichen der Gesellschaft als selbstverständliche Handlungsmaxime überhaupt nicht erst in Frage gestellt werden (Watson 2006, 42). Dabei war die Ablösung dieser Denkmuster, die eng mit der Idee der rationalen Planung verknüpft sind, einer der Hauptgründe für die Entwicklung des collaborative planning Konzeptes.

Nun widerspricht die Forderung nach konkreten Zielen und Ergebnissen wiederum dem Prinzip nach einem ergebnisoffenen Prozess in dem sich neue und kreative Lösungsansätze im Laufe des Verfahrens und durch die Diskussion der Teilnehmer untereinander entwickeln. Zu Lösung dieser Gegensätzlichkeit schlägt Watson einen Mittelweg vor. Das prinzipiell ergebnisoffene Verfahren zur Mitwirkung soll durch Kriterien, an denen sich positive Ergebnisse messen lassen, ergänzt werden (Watson 2006, 45). Diese Kriterien könnten von Fall zu Fall bestimmt werden und einen Korridor positiver Lösungsansätze definieren.

Doch wer würde solche Kriterien festlegen? Auch an dieser Stelle würden die interessierten Akteure ihren Einfluss nutzen um jeweils für sich passende Kriterien zu bestimmen. Vertreter des collaborative planning Ansatzes argumentieren ebenfalls wenig überzeugend, dass der Prozess und die Ergebnisse nicht als gegensätzliche Schwerpunkte in der Diskussion betrachtet werden können und diese Positionen grundsätzlich miteinander vereinbar sind.

Wenn man aber davon ausgeht, dass Kommunikative Planungsprozesse dazu angelegt sind im Gegensatz zu rationalen, ökonomischen Prinzipien, eine soziale Komponente mit einzubringen, stellt sich die Frage was genau darunter zu verstehen ist. Young (1990, 15–16) merkt an, dass in diesem Sinne die moralisch korrekte Verteilung von Vorteilen und Lasten verstanden wird, hier aber vorwiegend materielle Leistungen wie Einkommen und Abgaben gemeint sind. Selbst wenn nicht-materielle Werte wie Einfluss, Chancengerechtigkeit oder Selbstbestimmung Teil einer solchen Gerechtigkeitsdebatte sind, behandelt man diese Werte oft in der gleichen Weise. Als könnte beispielsweise Einfluss oder Chancengerechtigkeit einfach zugeteilt werden anstatt das Produkt sozialer Prozesse und Beziehungen zu sein. Daraus folgern Innes und Booher (2015, 206), dass sich die Ergebnisse und Ziele eines Verfahrens im Laufe des Prozesses und durch den Prozess selbst verändern und entstehen.

Die Argumentation, durch eine entsprechende Prozessgestaltung das Ergebnis beeinflussen zu können ist sicherlich nachvollziehbar (Innes und Booher 2015, 207), entkräftet jedoch nicht das Argument, dass grundsätzliche, dominante Ansichten die Ergebnisse unabhängig von einem guten oder schlechten Verfahrensablauf in unerwünschter Weise beeinflussen können.

Innes und Booher räumen sogar ein, dass einzelne Akteure im Laufe des Verfahrens Teil des dominierenden Systems aus Politik und Eliten werden können (2015, 207).

Insgesamt ist die Kritik an der Fokussierung auf den Verfahrensablauf in Kommunikativen Planungsprozessen jedoch Teil einer größeren Diskussion unter Planungstheoretikern über die Notwendigkeit der Prozessgestaltung und der Definition von angestrebten Zielen und Ergebnissen (Fainstein 2000). Ein möglicher Kompromiss in diesem Diskurs könnte darin bestehen einen ergebnisoffenen Prozess durchzuführen sich aber im Anschluss an die Ergebnisfindung auf ein Monitoring der Umsetzung zu einigen. Auch hier müssen natürlich Indikatoren definiert werden, allerdings ist auf diese Weise zumindest der Entscheidungsprozess weitgehend frei von restriktiven Vorgaben.

III.5.1.3. DISKUSSIONSKULTUR

Noch ein weiterer Kritikpunkt beruht auf der idealistischen Konzeption offener Dialoge von Jürgen Habermas. Es ist kaum überraschend, dass die Annahme das jeweils beste Argument setze sich in der Diskussion durch, gleich von wem es vorgetragen wird, nicht dem Ablauf einer realen Debatte entspricht. Die größte Wirkung erzielen Argumente die im Kontext einer packenden Geschichte und nachvollziehbaren Anekdoten auf ansprechende Weise dargelegt werden. Solche geschickten Erzähler können sich auch gegen objektiv logischere Argumente und einflussreiche Akteure durchsetzen (Innes und Booher 2010, 111). Doch wie kann sichergestellt werden, dass nicht die Vertreter der besonders einflussreichen Akteure auf professionelle und eloquente Weise die Debatte zu ihren Gunsten beeinflussen? Wie können gesellschaftliche Gruppen, deren „story telling“ nicht die erforderliche Wirkung entfaltet in der Präsentation ihrer Argumente unterstützt werden?

Der Fokus auf die argumentativen Fähigkeiten einzelner Beteiligter ist noch in anderer Weise problematisch. Die Ansichten und Meinungen einzelner Beteiligter gewinnen zunehmend an Bedeutung. Diese subjektiven Beiträge sind nicht mehr nur wichtig im Sinne der Mitwirkung aller relevanten Gruppen, sondern werden in zunehmendem Maße mit Expertenwissen gleichgestellt. Die Meinung von Einzelpersonen und Laien wird dabei unter Umständen sogar höher gewertet als vorhandenes Expertenwissen (Duarte 2014; Nichols 2014). Ruft man sich erneut den Ursprung der kommunikativen Planung als Reaktion auf das rationale Planungsmodell in Erinnerung, schlägt das Pendel also gerade in die andere Richtung aus. Doch genauso wenig wie eine Fokussierung auf wissenschaftliche Fakten zu einem für alle Akteure befriedigendem Ergebnis führt, lassen sich Probleme ohne das i.d.R. lange erarbeitete und notwendige Expertenwissen lösen. Das ursprüngliche Argument, dass Bürger und Laien aufgrund dieses fehlenden Wissens grundsätzlich nicht dazu geeignet sind in komplexen Aufgabenstellungen tatsächliche Entscheidungen zu treffen wird von Innes und Booher durch die Forderung nach einem gemeinsamen Lernprozesses bereits vor mehr als zehn Jahren beantwortet (2004, 430). Auch hier wird also um die Deutungshoheit gerungen. Auf der einen Seite werden Experten aufgrund vermeintlicher Voreingenommenheit und politischer Steuerung abgelehnt oder diskreditiert, andererseits wird die Sichtweise der Bürger mit

fehlender Information und einer grundsätzlichen Weigerungshaltung abgetan (Bedford, Clark und Harrison 2002, 328).

Doch nicht nur die Frage nach der Art und Weise wie diskutiert wird ist von Bedeutung. Huxley zeigt an einer Reihe von Beispielen, dass das allgemeine Verständnis von Partizipation auf dem westlichen Ideal von Demokratie und politischer Mitbestimmung beruht (2013, 1532ff.) und somit die Annahmen die diesbezüglich getroffen werden, in anderen politischen bzw. planerischen Kontexten nicht automatisch zutreffen. Es zeigt sich jedoch auch, dass selbst innerhalb einer von gleichen Werten geprägten Kultur Unterschiede in der jeweiligen Auslegung auftreten. „Specific, but often implicit, understandings affect how participation is theorized and conducted in ‘plannings’ that have different histories and are underpinned by different assumptions about space and place, economy and society, politics and administration, law and regulation, rights, obligations and citizenship, the individual and the collective.“ (Huxley 2013, 1533, Hervorhebung im Original).

Trotz der vielfältigen und weit verbreiteten Kritik ist die kommunikative Planung aus dem Planungsalltag nicht mehr wegzudenken. Dabei wird häufig nur noch darüber diskutiert wie ein Mitwirkungsprozess ablaufen sollte und wer auf welche Art einbezogen wird. Die Frage, ob eine Beteiligung sinnvoll ist oder nicht, stellt sich meist nicht (Huxley 2013, 1532) bzw. ist entsprechend unpopulär. Gleichzeitig erfüllen nicht alle Mitwirkungsprozesse auch die Erwartungen der Teilnehmer. Häufig existiert eine Lücke zwischen den angekündigten Möglichkeiten und der Verfahrenswirklichkeit (Fainstein 2000, 460; Brownill und Parker 2010a, 277). Unabhängig vom zeitlichen Aufwand wird, bezogen auf unterschiedliche Politikbereiche, vereinzelt auch über ein „Zuviel“ an Beteiligung gesprochen. Insbesondere dann, wenn in unterschiedlichen Bereichen jeweils eigene Beteiligungsverfahren Teil des Prozesses sind. Durch die zunehmende Verflechtung unterschiedlicher Politikbereiche wird es daher schwerer zu einer gemeinsamen Entscheidung zu kommen (Richardson 2013, 5–6).

Kommunikative Planungsprozesse sind, wie die vorangegangenen Ausführungen zeigen, mit einer Reihe von Problemen sowohl theoretischer als auch praktischer Art behaftet. Es gab vor allem in der Anfangszeit der Theoriebildung viele idealistische Annahmen die sich jedoch in der politischen Realität nicht als allgemein gültige Grundsätze belegen lassen. Und doch zeigt uns die Praxis, dass Partizipation und collaborative planning nicht nur möglich sind, sondern in vielen Fällen konfliktbehaftete Themen gelöst werden konnten. Dieser Widerspruch zwischen Theorie und Praxis erinnert an die Anekdote des „Hummelparadoxons“⁴⁶.

Insgesamt scheint das Thema Partizipation von einer Reihe von Widersprüchen und Gegensätzen bestimmt zu sein (Benveniste 1989, 145; Day 1997, 421; Watson 2006, 43), was jedoch in Bezug auf Planung und Politik an sich nicht ungewöhnlich ist (Hanna 2000, 400).

⁴⁶ Das sog. Hummel-Paradoxon geht auf eine in den 1930er Jahren durchgeführte, fehlerhafte bzw. überschlägige Berechnung der Flugfähigkeit von Hummeln zurück und besagt, dass eine Hummel aufgrund des Verhältnisses zwischen Körpermasse und Flügelfläche theoretisch nicht flugfähig ist (Peterson 2004).

Entscheidend ist, dass diese Widersprüche und Gegensätze benannt werden um zu entscheiden welchen Prinzipien und Lösungen man den Vorzug gibt und warum⁴⁷.

Eine mögliche Erklärung für die unterschiedliche Wahrnehmung und Bewertung partizipativer Verfahren liefern auch Silver, Scott und Kazepov (2010, 465). Sie definieren Partizipation im Sinne von Mitwirkung als einen dynamischen Prozess der phasenweise sowohl von Konflikten als auch Kompromissen geprägt oder ergebnis- bzw. prozessorientiert ist. Auch die Rolle der Akteure kann sich je nach Phase unterschiedlich darstellen. Daher ist es wichtig einen solchen Beteiligungsprozess nicht nur Anhand der Initiationsphase oder der Ergebnisse zu bewerten, sondern den gesamten Ablauf des Prozesses mit einzubeziehen.

III.5.2. REGIONALE PARTIZIPATION

„Regionale Partizipation kann als Form des Stakeholdermanagements der öffentlichen Hand verstanden werden.“ (Jäggi 2014, 162). Diese Aussage zeigt, wie die Nutzung partizipativer Verfahren auch auf regionaler Ebene aus unterschiedlichen Gründen an Bedeutung gewinnt. Grundsätzlich muss jedoch auch hier zunächst klargestellt werden um welche Form der Partizipation es eigentlich geht. In Deutschland existieren auch auf regionaler Ebene formelle Beteiligungsverfahren die bei der Aufstellung von regionalen Raumordnungsplänen (Regionalplänen) angewendet werden (§10 ROG). Diese Verfahren ähneln den Beteiligungsverfahren auf lokaler Ebene. Die bereits ausgearbeiteten Planentwürfe werden für eine bestimmte Zeit zur Begutachtung ausgelegt um den Bürgern die Möglichkeit zur Stellungnahme zu geben. Die rechtlichen Kompetenzen und Zuständigkeiten der Regionalplanung in Deutschland sind jedoch begrenzt und die Planungen in dieser Maßstabsebene sind weder parzellenscharf noch für den einzelnen Bürger rechtlich bindend. Daher ist es nur verständlich, dass das Interesse der Bürger an diesen, sowohl in der Darstellung als auch in den Auswirkungen, abstrakten Plänen zumeist gering ist. Zudem sind für eine Stellungnahme im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsverfahren zumindest grundlegende Kenntnisse in Bezug auf die Plandarstellung aber auch über den Planinhalt bzw. den Planungsanlass notwendig.

Betrachtet man hingegen Regionale Entwicklungskonzepte als weiteres Instrument der Regionalplanung werden die möglichen Anknüpfungspunkte zu einer partizipativen Mitwirkung und Einbindung deutlicher. Grundsätzlich geht es um die kooperative und strategische Steuerung des Entwicklungsprozesses sowie die regionale Selbstorganisation und Vernetzung. Dabei bleibt jedoch zu bedenken, dass trotz dieser gemeinsamen Grundkonzeption Regionale Entwicklungskonzepte sich vor allem auf die Kooperation institutioneller Akteure aus Verwaltung, Politik und Wirtschaft sowie sozialer Trägerschaften

⁴⁷ Ähnliche Forderungen die Entscheidungswege innerhalb einer Demokratie sowohl transparent zu machen als auch durch gewählte und damit, zumindest theoretisch, dem Allgemeinwohl verpflichteten Vertretern zu legitimieren werden seit geraumer Zeit erhoben. Auch an Vorschlägen wie dies zu erreichen wäre mangelt es nicht (Schneider 2000, 263).

konzentrieren (Knieling und Weick 2005, 930). Obwohl eine Beteiligung privater Unternehmen oder einzelner Bürger nicht ausgeschlossen ist, findet diese vor allem in Bezug auf letztere Zielgruppe aufgrund der beschriebenen Kritikpunkte, Unvorhersehbarkeit der Ergebnisse sowie zeitlicher und finanzieller Aufwand, nur selten statt.

Insgesamt decken sich die Ziele und Vorteile einer Partizipation auf regionaler Ebene mit den bereits aufgeführten Argumenten (Keppler 2010, 14).

- Da der Aktionsradius der Bevölkerung immer größer wird wirken sich auch regionale Entscheidungen auf den Lebenswandel der Bevölkerung aus. Je nachdem wie schwerwiegend dieser Entscheidung ausfällt erscheint eine Beteiligung, Mitwirkung oder Einbindung angebracht.
- Nachdem im Rahmen der Entwicklung von regional governance bereits die institutionellen Akteure in den Entscheidungsprozess einbezogen werden wird es notwendig, die Transparenz und Legitimation dieser „neuen“ regionalen Entscheidungsgremien durch Formen der Mitwirkung und Einbindung der Bevölkerung zu erhöhen.
- Die Nutzung von lokalem bzw. regionalem Wissen um endogene Potenziale zu aktivieren aber auch die Möglichkeit benachteiligter Gruppen an relevanten Entscheidungsprozessen mitzuwirken.

In der Literatur lassen sich eine Reihe von Beispielen finden in denen diese Ziele einer regionalen Partizipation erreicht wurden (Weber und Banthien 1999, 444ff.; Zschocke 2007, 81ff.) allerdings lassen sich, meist sogar im Rahmen der gleichen Studien, auch Beispiele für Misserfolge finden. Die Gründe hierfür können jeweils im Auftreten einer oder mehrerer der folgenden Faktoren liegen.

- Die Bevölkerung lässt sich nicht für die Mitwirkung an der Entscheidungsfindung begeistern/aktivieren.
- Die Problemstellungen auf regionaler Ebene sind zu kompliziert und lassen sich für Laien nicht erfassen (Keppler 2010, 16).
- Der Aufwand für eine Einbindung der Bürger ist auf regionaler Ebene erheblich und wird nicht durch die Ergebnisse gerechtfertigt (Aschwanden, Interview am 27.08.2013).

Weitere Kritikpunkte die um die Jahrtausendwende in der Diskussion von Planern und Politikern vorgebracht wurden sind mittlerweile weitgehend aus der fachlichen Diskussion verschwunden (Fürst und Scholles 2008, 164), bleiben aber, gerade aufgrund der immer wiederkehrenden Negativbeispiele, weiterhin präsent.

So wurde unter anderem befürchtet, dass

- ausgedehnte Debatten über Nebensächlichkeiten geführt würden

- die Bürger nicht in der Lage wären, eine fachliche Abwägung zwischen unterschiedlichen Belangen wie Wirtschaft und Umwelt durchzuführen, und
- es den Bürgern an Verfahrenskennnissen und dem Verständnis für bestimmte technische Erwägungen mangle

Alle diese Befürchtungen können ohne weiteres zutreffen. Jedoch lassen sich diese Probleme zumeist durch ein entsprechendes Prozessmanagement vermeiden.

In Bezug auf den Einwand, die Bevölkerung einer Region lässt sich nicht im ausreichenden Maße zur Mitwirkung animieren, kann eine Vielzahl von Gründen angeführt werden. Die Ursachen sind hier jedoch oft komplex, tiefgründig und nicht durch „einfache“ Verfahrensregeln zu beseitigen.

Einen Einblick in diese Komplexität der Gründe bietet das LEADER Projekt „Capacity for Change“ (C4C). Hier wurde untersucht warum in einzelnen Regionen die Bereitschaft zur Mitwirkung deutlich hinter anderen Regionen zurückbleibt (Skerratt und Steiner 2013). Dabei wurde hervorgehoben, dass „... non-participation may well be a rational survival strategy among populations that have other priorities and tactics for coping with long-term disadvantage“ (Gilchrist 2009, 32). Eine geringe Beteiligung von Seiten der Bevölkerung ist demnach nicht zwangsläufig ein Zeichen von Desinteresse oder Überforderung. Vielmehr identifizieren Skerratt und Steiner (2013, 328) neben einer stark differenzierten Interessenslage einen Mangel an Zeit und mangelnden Problemdruck als Hauptursachen für ein geringes Engagement der Bevölkerung. Für das Argument der fehlenden Zeit spielt es jedoch eine entscheidende Rolle ob es sich „lediglich“ um eine Entscheidungs- oder um eine Leistungsbeteiligung handelt. Letztere stand bei der Untersuchung im Rahmen des C4C Projektes im Vordergrund.

Ein weiteres Argument, das gegen eine regionale Beteiligung vorgebracht wird bezieht sich auf das Verhältnis von Aufwand und Kosten gegenüber den erreichten Ergebnissen und Konsequenzen. Auch aus einem der Interviews, welches im Rahmen des Fallbeispiels in Basel-Land geführt wurde, wurde dieses Verhältnis als unausgewogen bezeichnet. Der Aufwand sei durch die Ergebnisse nicht gerechtfertigt (Aschwanden, Interview am 27.08.2013). Das Problem mit dieser Art von Aussagen besteht darin, dass über die Alternative, keine Durchführung eines aufwendigen Beteiligungsprozesses und stattdessen rechtliche Einsprüche und Proteste gegen die Planung, im Nachhinein nur spekuliert werden kann. Durch die große Bandbreite an möglichen Beteiligungsverfahren und Methoden kann die Mitwirkung der Bevölkerung auf das entsprechende Konfliktpotenzial angepasst werden. Je höher das Konfliktpotenzial vorab eingeschätzt wird, desto intensiver und aufwändiger sollte auch das Verfahren sein, um diese Konflikte aufzulösen.

Das Argument, regionale Probleme seien zu komplex um durch Laien erfasst bzw. durch deren Mitwirkung gelöst zu werden (Keppler 2010, 16), lässt sich hingegen nur schwer aufrechterhalten. Durch ausreichende Information und Vorbereitung können auch komplexe Themen einem Laien verständlich gemacht werden (Albrechts 2003, 23). Limitierende

Faktoren wie der zeitliche und finanzielle Rahmen des Prozesses sind hier natürlich zu beachten⁴⁸. In der Analyse des regionalen Partizipationsverfahrens im Rahmen der Standortentscheidung über geologische Tiefenlager zur atomaren Endlagerung in der Schweiz, wurden alleine für die ersten drei Jahre etwa 350.000 CHF für die einzelnen Plangebiete verwendet (PLANVAL 2014, 51). Auch der zeitliche Aufwand für das Verfahren war erheblich. Zwischen 2009 und 2015 wurden zwei der drei geplanten Phasen zur Standortentscheidung abgeschlossen. Von diesem teils enormen Mitteleinsatz abgesehen, steht der Lösung komplexer Probleme jedoch im Prinzip nichts entgegen. Darüber hinaus ist die Verteilung größerer Aufgaben auf mehrere Arbeitsgruppen eine weitere Möglichkeit die Komplexität für den einzelnen zu verringern.

III.6. GRENZEN UND POTENZIALE PARTIZIPATIVER PLANUNG

Bei all diesen durchaus ernsthaften Kritikpunkten stellt sich jedoch die Frage wann partizipative bzw. kollaborative Planungsprozesse an ihre Grenzen stoßen? Eine Reihe von Voraussetzungen und positiven Faktoren wurde bereits zuvor genannt. Doch auch ernst gemeinte Versuche zur Einbindung mit entsprechender Vorbereitung müssen erst einmal von der Bevölkerung angenommen werden. Eine geringe Beteiligung an einem solchen Prozess führt die Idee, die Bürger auf demokratische Art in die Entwicklung von Lösungen einzubeziehen und ihr lokales Wissen zu nutzen ad absurdum. Auch unter Aspekten der Wirtschaftlichkeit, die ja weiterhin eine Rolle spielen, auch wenn es schwerfällt die positiven Seiten gesellschaftlicher Veränderungen zu beziffern, führt eine geringe Beteiligung zu erhöhtem Skeptizismus gegenüber dieser Vorgehensweise.

Es gibt verschiedene Gründe für eine besonders geringe Beteiligung an partizipativen bzw. kollaborativen Verfahren. Diese könnten in schlechten Erfahrungen aus anderen Beteiligungsprojekten begründet liegen, die nicht eine echte Einbindung und Mitwirkung zum Ziel hatten, sondern lediglich eine Alibifunktion erfüllten oder aber falsche Erwartungen bei den Teilnehmern geweckt haben. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, dass dem Projekt bzw. dem Problem, welches Gegenstand der Mitwirkung und Einbindung, ist von Seiten der Bevölkerung deutlich weniger Bedeutung zugemessen wird als dies aus fachlicher bzw. politische Sicht angebracht scheint. Ein weiterer Grund könnte jedoch auch die schlechte oder fehlende Ansprache der Zielgruppen sein. Wie auch bei der Frage der Inklusion möglichst aller relevanten Gesellschaftsgruppen ist die Aktivierung der Bevölkerung ein wichtiger Bestandteil eines solchen offenen Mitwirkungsprozesses.

⁴⁸ Laut Booher (2014) ist der zeitliche Rahmen der meisten Beteiligungsprozesse, auch aus Kostengründen, zu knapp bemessen um die Beteiligten entsprechend zu informieren aber auch um eine Vertrauensbasis zu schaffen. Ähnlich argumentiert auch Healey (1997, 17) wenn sie feststellt, dass regionalen Akteuren zwar immer mehr Verantwortung übertragen wird, die Mittel dieser Verantwortung gerecht zu werden jedoch nicht im gleichen Verhältnis steigen.

Selbstverständlich sind insbesondere die beiden letzten Punkte offen für Interpretationen. Es ist schwierig hier objektive Kriterien zu bestimmen um den Aufwand der Initiatoren bei der Vermittlung der Dringlichkeit und Relevanz oder bei der Zielgruppenansprache zu bewerten.

Eine weitere Grenze wird oft in Bezug auf die räumliche Ebene gezogen. An verschiedenen Stellen in dieser Arbeit wurde bereits auf die Schwierigkeiten und die kritische Bewertung von Beteiligungsverfahren auf regionaler Ebene hingewiesen. Es zeigt sich jedoch erneut, dass auch an dieser Stelle unscharfe Definitionen von „Partizipation auf regionaler Ebene“ bei dieser Bewertung eine Rolle spielen. Vor allem die Annahme, dass regionale Planungen die Bürger nur indirekt betreffen und die Themen zu Abstrakt für eine zielgerichtete Diskussion zwischen Laien und Experten seien, spiegelt zum einen weder die heutige Bedeutung der Regionalentwicklung wider noch wird sie den positiven Erkenntnissen über die intellektuelle Leistungsfähigkeit der Bevölkerung gerecht.

Im Gegenteil wird die Notwendigkeit von Mitwirkung auf regionaler Ebene, insbesondere in Hinblick auf die Mehrebenenverflechtung (Multi-Level-Governance) der räumlichen Planung und Entwicklungspolitik immer wichtiger (Silver, Scott und Kazepov 2010, 456, 463).

Dies bedeutet jedoch nicht, dass Mitwirkungsprozesse die bisherige Planungspraxis ersetzen sollen. Für die meisten Planungsaufgaben ist das bestehende Instrumentarium, welches ja bereits verschiedene Formen der Beteiligung umfasst und mit professionellen Methoden verbindet, völlig ausreichend. Ein komplexer Prozess, der sowohl zeitaufwendig als auch kostenintensiv ist, muss durch ein bedeutendes Problem, an dessen langfristiger Lösung alle Akteure ein Interesse haben, gerechtfertigt sein (Innes und Booher 2010, 115). Ähnlich argumentieren auch Brownill und Parker wenn sie feststellen: „...participation is not always desirable in practice, unless certain key considerations have been recognized and are transparent and unless genuine efforts to empower feature in participatory design.“ (2010a, 281).

Im Rahmen dieser Untersuchung wurde darüber hinaus deutlich, dass die Beteiligung auf regionaler Ebene idealerweise mit der lokalen Ebene als Zwischenschritt gestaltet werden sollte (Aschwanden, Interview am 27.08.2013; Berger, Interview am 17.07.2019). Auf diese Weise kann der persönliche Bezug der Bevölkerung zu den regionalen Fragen und Problemstellungen noch stärker in den Fokus gerückt werden.

IV. EMPIRISCHE UNTERSUCHUNG

In diesem Kapitel werden nun die Erkenntnisse und Annahmen aus der theoretischen Beteiligungsdiskussion zusammen mit den Modellen und Methoden der vergleichenden Forschung sowie der Prozessanalyse genutzt, um ein Analyseraster für den Ablauf regionaler Beteiligungsprozesse im Rahmen zweier Fallstudien aus Deutschland zu analysieren. Um das Analyseraster für den Landkreis Coburg in Bayern sowie den Landkreis Birkenfeld in Rheinland-Pfalz zu entwickeln, werden zunächst internationale Fallstudien als Best Practice Beispiele analysiert und in Hinblick auf die dort durchgeführten Beteiligungsprozesse ausgewertet. Darüber hinaus fließen auch Erkenntnisse zur Beteiligung und Mitwirkung sozial benachteiligter Bürger in das Analyseraster mit ein. Des Weiteren werden abstrakte Leitfäden und Handlungsempfehlungen zur Beteiligung und Mitwirkung ausgewertet und den Erkenntnissen aus den eher empirisch abgeleiteten Kriterien gegenübergestellt. Diese ergänzen die Erkenntnisse aus der Analyse der internationalen Best Practice Beispiele und Projekten zur Beteiligung und Mitwirkung sozial Benachteiligter. Abschließend erfolgt die Anwendung dieses Rasters bei der exemplarischen Untersuchung der beiden deutschen Fallstudien, dem Landkreis Coburg und dem Landkreis Birkenfeld.

IV.1. ENTWICKLUNG DES ANALYSERASTERS

Um die Beteiligung und Mitwirkung der Bevölkerung in ländlichen Regionen zu bewerten, sollen im Folgenden geeignete Analyse- und Bewertungskriterien definiert werden. Da die meisten Handlungsempfehlungen und Leitfäden zu dem Thema, aufgrund der vielfältigen Problemstellungen und Rahmenkonstellationen theorielastig und eher allgemein gehalten sind und regionsspezifische Handlungsempfehlungen die Ausnahme bilden, werden ergänzend Erfolgskriterien regionaler Beteiligungsprozesse anhand internationaler Referenzbeispiele und definiert. Als weiterer Baustein werden Empfehlungen zur Inklusion vor allem sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen genutzt, um die besondere Situation in von Schrumpfung betroffenen Regionen abzubilden. Es werden Ergebnisse und Erfahrungswerte aus zielgruppenspezifischen Beteiligungsprozessen, wie sie beispielsweise im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ durchgeführt wurden, herangezogen, um die Liste der Faktoren zu konkretisieren und ggf. zu erweitern (Grüger und Schäuble 2004). Jedoch behalten auch die allgemeingültigen Kriterien partizipativer Prozesse für die Bewertung ihre Gültigkeit und fließen in die Erarbeitung des Analyserasters mit ein. Aus der Zusammenschau der allgemeinen Kriterienkataloge, der internationalen Beteiligungsprozesse in Großregionen und den zielgruppenspezifischen Erfahrungswerten, können somit eine Reihe wichtiger Faktoren abgeleitet werden, die wiederum die relevanten Kriterien für die Durchführung von regionalen Beteiligungsverfahren in ländlichen, schrumpfenden Räumen darstellen.

IV.1.1. ANALYSE BESTEHENDER KRITERIENKATALOGE ZUR PARTIZIPATION

Bevor in einem weiteren Schritt die internationalen Referenzbeispiele ELBA und CALFED analysiert werden, sollen zunächst allgemeine und theoriegeleitete Empfehlungen in Bezug auf positive Faktoren aus der Literatur betrachtet werden. Diese Faktoren und Kriterien werden unter anderem aus den Veröffentlichungen von Rehmann-Sutter, Vatter und Seiler (1998) bzw. der darauf basierenden Weiterentwicklung der Kriterien durch Alpiger (2015), sowie Publikationen von Innes und Booher (2010, 90ff.) hergeleitet. Die Notwendigen Voraussetzungen und Erfolgskriterien regionaler bzw. großräumiger Mitwirkungsprozesse stehen in diesen Quellen im Vordergrund. Ergänzend werden jedoch auch weitere Publikationen zum Thema (z.B. Innes et al. 1994, 55; Selle 1996b, 77ff.; Renn und Webler 1996; Selle 2000, 201; Fung und Wright 2001, 17; PLANVAL 2014, 56ff.) genutzt, um die weitgehende Einigkeit über die Aufgeführten Faktoren und Kriterien zu verdeutlichen. Die Reihenfolge der aufgeführten Kriterien orientiert sich an der Einteilung durch Alpiger (2015, 3) in allgemeine Prozessmerkmale, Kriterien in Bezug auf die Mitwirkenden, Merkmale in Bezug auf die Wirkung und die für den Prozess benötigten Ressourcen.

Die Einteilung in diese vier Kategorien ermöglicht eine übersichtliche Darstellung der Kriterien. In der ersten Gruppe, den **Prozessmerkmalen**, werden die Kriterien zusammengefasst, welche den Prozess und die entsprechenden Anforderungen allgemein beschreiben. Hierzu gehören *Fairness, Transparenz, Selbstorganisation und institutionelle Integration*. In der zweiten Gruppe, **Ressourcen**, sind Rahmenbedingungen aufgeführt, welche die Prozessführung beeinflussen, wie etwa ein *unterstützender Mitarbeiterstab* oder die *Qualität der Informationen*. In der dritten Gruppe, mit Bezug auf die **Mitwirkenden**, finden sich solche Kriterien, die bei der Auswahl zu Beginn und bei der Interaktion während des Prozesses von Bedeutung sind. Ersteres umfasst Kriterien wie den *Ausgleich zwischen verschiedenen sozialen Gruppen und den Ausgleich zwischen organisierten und nicht bzw. nur schwach organisierten Gruppen*. Die Interaktion mit den Mitwirkenden kann durch die folgenden Kriterien bewertet werden: *Verhandlungs- und Lernbereitschaft, die Motivation der Beteiligten und Verbesserung der Sachkompetenz*. Eine weitere Gruppe von Kriterien beschreibt die mögliche **Wirkung** des Prozesses. Hierzu gehört beispielsweise die *Erreichung von Collaborativen Lösungen statt Kompromissen*, sowie die *Verbindlichkeit und Ergebnisverwendung*. Nachfolgend werden die einzelnen Kriterien nun kurz erläutert.

Prozessmerkmale

Fairness

Fairness ist eines der grundlegenden Kriterien im Rahmen von Partizipationsverfahren und wurde schon zu Beginn der Diskussion durch Arnstein (1969), wenn auch nicht explizit, thematisiert. Der Fairness-Begriff kann sehr weit gefasst werden und beinhaltet dann auch Aspekte zur fairen Auswahl der Mitwirkenden (Renn und Webler 1996, 183ff.). In dieser Arbeit bezieht sich Fairness jedoch eher auf die Chancengleichheit innerhalb des Prozesses. Alle Teilnehmer sollten die gleichen Rechte und Pflichten haben (Renn und Webler 1996, 184) oder, wie Linder und Vatter es formulieren, über die gleichen Möglichkeiten im Prozess

verfügen (Linder und Vatter 1996, 182). Dies beinhaltet auch, aber nicht abschließend, die frühzeitige und fortlaufende Information aller Mitwirkenden mit den gleichen Informationen, auch um den gleichen Wissensstand zu gewährleisten; gleiche Rechte bei der Informationsbeschaffung z.B. in Bezug auf das Bestellen von Experten bzw. Gutachten (Linder und Vatter 1996, 182) und die geheime Abstimmung um eine negative soziale Kontrolle zu vermeiden (Vatter 1998, 272ff.). Entsprechend dem Gleichheitssatz soll jedoch Gleiches gleich und Ungleiches ungleich behandelt werden. Das bedeutet, dass es durchaus angemessen sein kann mögliche Nachteile einzelner Gruppen oder Individuen durch entsprechende Maßnahmen auszugleichen. Entscheidend hierbei ist die Begründung der Ungleichbehandlung zum Ausgleich von Nachteilen. Eine Bevorzugung einzelner Personen und Personengruppen ist unbedingt zu vermeiden. Eine weitere Herausforderung ist diesbezüglich auch die Integration der unterschiedlichen Akteure eines Mitwirkungsverfahrens. So müssen beispielsweise die professionellen Strukturen von Politik und Verwaltung, die semi-professionelle Strukturen von Vereinen und Bürgerinitiativen und die freiwilligen und unabhängigen Teilnehmer des Verfahrens gleichermaßen einbezogen werden. Um all diese und andere Verfahrensregeln stets zu berücksichtigen ist der durchgängige Einsatz eines Moderators empfehlenswert um die Neutralität und Fairness der Prozessführung in jedem Fall zu gewährleisten.

Transparenz

Ein weiteres wichtiges Kriterium bei der Bewertung von Mitwirkungsprozessen ist die Transparenz der Ziele, des Verfahrens und der Entscheidungen (Selle 1996b, 102). Hierzu trägt auch eine klare Aufteilung von Verantwortlichkeiten und Aufgaben bei, die im Vorfeld definiert werden sollte (PLANVAL 2014, 57). Inhaltlich sollten alle relevanten Argumente für oder gegen eine Entscheidung offengelegt und diskutiert werden und auch die Informationen über Quellen, z.B. von Gutachten oder Stellungnahmen sollten für alle Mitwirkenden zugänglich sein. Letztendlich trägt dies auch dazu bei, den Entscheidungsprozess nachvollziehbar zu dokumentieren, wozu auch die Protokollierung von Diskussionen beiträgt. Darüber hinaus ist es jedoch mindestens genauso wichtig, über die einzelnen Interessen und Abhängigkeiten der Mitwirkenden zu informieren. Nur auf diese Weise können vermutete oder tatsächliche Hintergedanken aufgedeckt und thematisiert werden (Rowe und Frewer 2000, 13). Die zuvor genannten Aspekte dienen sowohl der prozess-internen Transparenz als auch der Transparenz nach außen. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die kontinuierliche und umfangreiche Information der nicht direkt mitwirkenden Öffentlichkeit um zum einen Gerüchten und Fehlinformationen vorzubeugen aber auch um während des Verfahrens die Möglichkeiten offenzuhalten weitere Themen oder Personengruppen aufzunehmen die bislang nicht repräsentiert waren.

Selbstorganisation

In einem großräumigen Mitwirkungsverfahren nehmen Akteure mit unterschiedlichem Grad der Professionalisierung, aus unterschiedlichen Disziplinen und Institutionen teil. Daher sollten die Verfahrensregeln sowie Regeln zur Konfliktlösung, Entscheidungsfindung und

Kommunikation, sowohl intern als auch extern, gemeinsam erarbeitet bzw. im Konsens verabschiedet werden. Darüber hinaus sollte auch durch die Gruppe selbst festgelegt werden, welche Ziele erreicht werden sollen und können, welche Aufgaben dazu gelöst werden müssen, welche Themen diskutiert werden und wie die Arbeitsteilung innerhalb der Gruppe organisiert ist (Innes und Booher 1999, 419). Diese Vereinbarungen sollten zu Beginn des Prozesses schriftlich festgelegt werden und im Laufe des Verfahrens als Leitfaden dienen. Auf diese Weise wird allen Teilnehmern deutlich gemacht, dass eine Beeinflussung von außen ausgeschlossen ist. Hiervon ausgenommen könnten ggf. Anregungen und konstruktive Kritik durch prozess-externe sein. Ein solches Vorgehen erhöht die Chancen, dass die Ergebnisse am Ende des Verfahrens von allen Teilnehmern akzeptiert werden. Es gibt jedoch auch Überlegungen die Vereinbarten Regeln nicht als unumstößlich anzusehen. Sollten sich im Laufe des Verfahrens die Rahmenbedingungen verändern oder neue Aspekte hinzukommen, sollte es nach Jordi (2006, 103) möglich sein, die zuvor getroffenen Vereinbarungen an die geänderten Umstände anzupassen. Bei der Formulierung dieser Forderung bezieht sich Jordi jedoch auf Beispiele bei denen die Vereinbarungen zu Beginn des Verfahrens unvollständig oder oberflächlich behandelt wurden. Für diese Fälle lässt sich die Notwendigkeit zur nachträglichen Konkretisierung leicht erkennen. In anderen Fällen ist der Bedarf einer Anpassung grundlegender Verfahrens- und Zielvereinbarungen nur in Ausnahmefällen vorstellbar.

Institutionelle Integration

Der Erfolg eines Mitwirkungsprozesses in der Planung hängt auch maßgeblich davon ab, wie die gemeinsam erarbeiteten Entscheidungen und Planungen sich in die rechtlich vorgegebenen Entscheidungswege und Abläufe integrieren lassen (Wehrli-Schindler 1987, 280; Renn und Webler 1996, 187). Linder und Vatter sprechen in diesem Zusammenhang von der Praxistauglichkeit von Bürgerbeteiligungsverfahren (Linder und Vatter 1996, 187). Die Herausforderung besteht an dieser Stelle darin, das vergleichsweise offene Verfahren der Mitwirkung in den bestehenden Verwaltungsprozess zu integrieren. Entscheidungen werden hier auch außerhalb der übliche Strukturen getroffen und Entscheidungsbefugnisse ggf. verlagert. Dies darf in der Umsetzungsphase nicht zu Änderungen im vereinbarten Verfahrensablauf führen. Nachdem informelle Instrumente in der Planung jedoch mittlerweile weit verbreitet sind und ausreichende Erfahrungen bei der Integration der Ergebnisse aus solchen Verfahren bestehen, hat dieser Aspekt an Bedeutung verloren.

Ressourcen

Unterstützender Mitarbeiterstab

Häufig wird im Zusammenhang mit Mitwirkungs- oder Beteiligungsprozessen von einer Ungleichverteilung der Ressourcen zwischen den einzelnen Akteuren gesprochen. Damit sind meist vor allem die zeitlichen und finanziellen Ressourcen gemeint⁴⁹. In Bezug auf die

⁴⁹ Angestellte in prekären Arbeitsverhältnissen, Alleinerziehende, und Beschäftigte mit mehr als einem Arbeitsplatz sind hier beispielsweise benachteiligt.

Ressourcen eines Mitwirkungsprozesses ist jedoch die Anzahl der Mitarbeiter ebenfalls ein bedeutender Faktor. Sowohl während als auch zwischen den Treffen der Mitwirkenden gibt es eine Vielzahl von Aufgaben, die erledigt werden müssen (Innes und Booher 2010, 94). Angefangen beim Verfassen von Texten als Diskussionsgrundlage und dem Erstellen der jeweiligen Tagesordnung bis hin zur Protokollierung der Sitzungen und möglicherweise auch dem Sammeln und analysieren von Daten und Informationen. Innes und Booher (2010, 94) berichten, dass die besten Beispiele für einen erfolgreichen Mitwirkungsprozess einen umfassenden und vertrauenswürdigen Mitarbeiterstab hatten und dass dies möglicherweise ein wichtiger Faktor für den Erfolg eines Mitwirkungsprozesses darstellt. Diese Annahme ist insofern nachvollziehbar, da insbesondere nicht-institutionalisierte Teilnehmer auf diese Weise auf einen ähnlichen Ressourcenpool zurückgreifen können.

Verständlichkeit der Informationen

Unter dem Kriterium der *Transparenz* wurde bereits die Notwendigkeit zur umfassenden und ausführlichen Information sowohl der direkt Mitwirkenden wie auch der nicht direkt eingebundenen Öffentlichkeit erläutert. Darüber hinaus kommt es jedoch auch auf die Verständlichkeit dieser Informationen an, was vor allem in jüngeren Arbeiten hervorgehoben wird (Goldschmidt 2014, 330; Kubicek 2014, 8; Alpiger 2015, 19). Neben den schriftlichen Informationen die beispielsweise in Form von Broschüren oder Fact Sheets ausgegeben werden sind hier vor allem auch die Informationen während den Veranstaltungen und Sitzungen gemeint, die häufig von Experten vorgetragen werden. Alle diese Informationen sollten auch dem interessierten Laien verständlich sein. Trotzdem müssen die Informationen fachlich fundiert und belegbar sein. Rowe und Frewer (2000, 16) weisen zudem darauf hin, dass bei der Bereitstellung von Informationen Qualität nicht mit Quantität gleichzusetzen ist. Eine „Flut“ von Informationen kann im Gegenteil das Verständnis des jeweiligen Sachverhalts negativ beeinflussen. Weiterhin gilt es ein möglichst ausgewogenes Verhältnis zwischen pro und contra Argumenten beizubehalten und verschiedene Blickwinkel – ökonomisch, sozial, ökologisch – auf den jeweiligen Sachverhalt zu berücksichtigen (Goldschmidt 2014, 332; Kubicek 2014, 8). Ähnliches gilt auch für die Verbreitungswege der Informationen. Auch hier sollten die Informationen in vergleichbarer Qualität über die verschiedenen Medien – Print, Radio, TV und Internet inkl. Social Media – bereitgestellt werden.

Mitwirkende

Ausgleich zwischen verschiedenen sozialen Gruppen

Es ist ein in der Planungswissenschaft verbreiteter Konsens, dass bei einem Mitwirkungs- oder Beteiligungsverfahren möglichst die gesamte Bandbreite der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen die von der Planung betroffen sind mit den gleichen Möglichkeiten zur Gestaltung in den Prozess eingebunden werden sollte (z.B. Selle 2000, 145; Innes und Booher 2010, 93). Die Bevölkerung jedoch wie bei Vatter bzw. Alpiger lediglich anhand des Einkommens und Bildungsstandes zu differenzieren vernachlässigt die Komplexität dieses Faktors. Obwohl in verschiedenen Studien ein eindeutiger Zusammenhang zwischen

Einkommen und Bildung einerseits und politischem Engagement andererseits nachgewiesen wurde (Bödeker 2012, 37; BMFSFJ 2014, 18ff.), lässt sich daran zunächst lediglich auf eine unterschiedliche Motivation zur Beteiligung und Mitwirkung schließen. Auch lassen sich möglicherweise bei Teilnehmern mit niedrigerem Bildungsniveau Unterschiede in der Befähigung zur Informationsaufnahme bzw. der Artikulation der eigenen Meinung und Interessen feststellen. Dies zeigt jedoch lediglich, dass die Verfahren und Prozesse sich stärker an den Anforderungen der jeweiligen Bevölkerungsgruppe orientieren müssen. Daher ist es wichtig zu betonen, dass nicht nur ein ausgewogenes Verhältnis zwischen einkommensstarken und einkommensschwachen sowie formal gut und weniger gut gebildeten Teilnehmern sondern zwischen den betroffenen Bevölkerungsgruppen insgesamt hergestellt werden muss. Nur auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass keine Entscheidungen getroffen werden die einseitig bestimmte Teile der Bevölkerung bevorzugen und sozial Schwache oder auf andere Art und Weise eingeschränkte Gruppen benachteiligt werden. Eine solche heterogene Zusammensetzung des Teilnehmerkreises erfordert wiederum einen auf die Bedürfnisse der jeweiligen Gruppe angepassten Umgang innerhalb des Verfahrens (Selle 2000).

Ausgleich zwischen organisierter und nichtorganisierter bzw. schwach organisierter Gruppen

Ein weiterer Aspekt bei der Auswahl der Teilnehmer ist der Ausgleich zwischen den verschiedenen Vertretern der Zivilgesellschaft. Die für eine bestimmte Fragestellung entscheidenden Ansprechpartner lassen sich meist recht einfach identifizieren. Davon dürften die meisten in mehr oder weniger professionell organisierte Strukturen, wie etwa Verbände oder Vereine, eingebunden sein. Darüber hinaus sollten jedoch auch diejenigen Bürger identifiziert und einbezogen werden, die, vor allem auf räumlicher Ebene, keiner Interessensvertretung angehören. Linder und Vatter (1996, 186) nennen hierfür als Beispiele Frauen, ältere Personen, Kinder und Jugendliche sowie Personen mit Migrationshintergrund. Diese Bevölkerungsgruppen verfügen in der Regel über eine Interessensvertretung, die jedoch nicht auf der konkreten räumlichen Ebene oder in Bezug auf den jeweils zugrundeliegenden Sachverhalt agiert. Daher müssen sie im konkreten Fall in die Lage versetzt werden, ihre Interessen selbst zu vertreten bzw. durch einen Repräsentanten vertreten zu lassen. Ein Problem einer solchen Repräsentation von nur lose Verbundenen Interessensgruppen ist jedoch die fehlende Entscheidungsgewalt der Repräsentanten (Innes et al. 1994, 17) und die Gefahr, dass in einer nur durch ein oder wenige Merkmale verbundenen Bevölkerungsgruppe auch stark voneinander abweichende Meinungen und Interessen existieren können. Selbst wenn sich Angehörige bestimmter Gruppen (Senioren, Alleinerziehende, etc.) einbringen, sind die Standpunkte eher subjektiv und nicht auf alle Mitglieder der jeweiligen Bevölkerungsgruppe übertragbar. Dennoch kann auch die Einbeziehung dieser subjektiven Standpunkte einen Mehrwert generieren. Die Allgemeingültigkeit ist allerdings eingeschränkt.

Verhandlungs- und Lernbereitschaft

In komplexen Verfahren mit unterschiedlichen Interessen und Persönlichkeiten der Akteure, ist die Bereitschaft neue Sichtweisen zu akzeptieren und den eigenen Standpunkt zu verändern eine grundlegende Voraussetzung um zu einem gemeinsamen Ergebnis zu gelangen (Innes und Booher 2010, 96). Bereits eingespielte und standardisierte Verfahrensabläufe müssen, sofern es die Situation erfordert, angepasst werden. Dies gilt jedoch auch für vorgefasste und innerhalb der jeweiligen Interessensgruppe abgestimmte Meinungen und Verhandlungspositionen. Das Ziel eines solchen Prozesses ist schließlich auch, den Teilnehmern die Sichtweisen und Beweggründe der jeweils anderen Parteien zu vermitteln und verständlich zu machen. Durch dieses Verständnis lassen sich Kompromisse leichter schließen und womöglich völlig neue Lösungsansätze entwickeln. Grundsätzlich muss auch beachtet werden, dass die Diskussionen im Rahmen einer regionalen Mitwirkung mit einer Vielzahl unterschiedlicher Interessen nicht frei von Konflikten sein kann (Renn und Webler 1996, 191; Innes und Booher 2010, ff.104). Dies wird auch an anderer Stelle sogar als Notwendigkeit zur letztendlichen Lösungsfindung betrachtet (Silver, Scott und Kazepov 2010, 460). Kontroverse und extreme Ansichten sollten diskutiert werden um schwelende Konflikte argumentativ auszutragen und die Motivation der Beteiligten besser zu verstehen. Die Beteiligten müssen sich in der Folge nicht in allem einig sein, aber sie sollten zumindest ein gemeinsames Verständnis der Probleme und Interessen entwickeln.

Motivation

Die Teilnehmer eines Mitwirkungsprozesses haben bestimmte Erwartungen an diese Zusammenarbeit. In der Regel geht es um die Entwicklung von konkreten Problemlösungen, zumindest aber um die gemeinsame Vereinbarung des weiteren Vorgehens. Die Motivation der Mitwirkenden kann dabei, je nach Grad der Betroffenheit und Anzahl alternativer Lösungsmöglichkeiten, stark variieren. Eine direkte Betroffenheit der eigenen Person oder der repräsentierten Organisation erhöht folglich die Motivation. Doch auch die Frage nach den Vorteilen der Mitwirkung in einem Partizipationsprozess ist von Bedeutung. Insbesondere diejenigen Akteure mit potenziellen Alternativen zu einer in einem Mitwirkungsprozess ausgehandelten Lösung müssen von den Vorteilen der Mitwirkung überzeugt sein (Renn und Webler 1996, 190). Die Tatsache, dass die einzelnen Akteure sich auf einen Mitwirkungsprozess einlassen, weist auf ein Fehlen solcher Alternativen (BATNA) hin oder besagte Alternativen versprechen keine Vorteile gegenüber dem Ergebnis der Mitwirkung. Eine solche Situation kann erreicht werden, wenn zuvor externer Druck aufgebaut wurde der alternative Lösungsmöglichkeiten erschwert oder unattraktiv werden lässt. Eine andere Möglichkeit wäre, die Mitwirkung durch die Aussicht auf Subventionen oder sonstige finanzielle Zuwendungen im Fall einer Einigung attraktiver zu machen.

Verbesserung der Sachkompetenz

Nicht zuletzt ist es von großer Bedeutung, die Teilnehmer eines Mitwirkungsprozesses in Bezug auf die Problemlage weiter zu schulen. Dies geht über die zuvor genannte Notwendigkeit zur Transparenz im Verfahren und die Bereitstellung qualitativ hochwertiger

und Verständlicher Informationen hinaus. Dabei geht es nach Renn und Webler (1996, 184ff.) vor allem darum, mögliche Folgen der jeweiligen Handlungsoptionen adäquat zu berücksichtigen und alle Teilnehmer dazu zu befähigen eine nach rationalen Kriterien bewertbare Aussage zu treffen. Hierzu ist es Notwendig über genügend Sachkenntnisse zu verfügen, um eine Diskussion über mögliche Lösungswege zu führen. Die bereitgestellten Informationen müssen auch in Bezug auf die übrigen Teilnehmer und Interessensgruppen eingeordnet werden können. Da in einem breit angelegten Verfahren die entsprechende Sachkompetenz sehr unterschiedlich ausgeprägt sein dürfte – bestenfalls ist jeder Teilnehmer Experte für einen Teilbereich – ist es unbedingt erforderlich Maßnahmen zur gemeinsamen Wissensbildung umzusetzen (Innes et al. 1994, 49). Dabei geht es jedoch nicht nur um Faktenwissen, sondern auch um *erklärendes* Wissen und *instrumentelles* Wissen – also das Wissen um Zusammenhänge und Handlungsmethoden (Sellnow 2007, 245).

Wirkung

Erreichung von Collaborativen Lösungen und Kompromissen

Durch ein Mitwirkungsverfahren besteht die Möglichkeit, über die Beilegung von grundsätzlichen Konflikten hinaus, Nullsummen-Konflikte in sog. Win-Win Situationen oder auch *Collaborative Lösungen* umzuwandeln (Linder und Vatter 1996, 187; Kilmann 2012). Hoffmann-Riem (1990, 31ff.) benennt verschieden Möglichkeiten wie dieses Ziel erreicht werden kann. Zum einen können Kompensationsmöglichkeiten betrachtet werden, durch die eventuell entstehende Nachteile ausgeglichen werden. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass Kompensationsangebote immer auch die Gefahr des Missbrauchs beinhalten. Weniger problematisch sind sog. Paketlösungen, die den eigentlichen Verhandlungsgegenstand erweitern und auf diese Weise neue Lösungswege ermöglichen. Durch die Verknüpfung verschiedener Anliegen, die möglicherweise nur am Rande mit der eigentlichen Sachlage zu tun haben, wird der handlungsspielraum erweitert. Auf diese Weise wird aus einem Nullsummenkonflikt eine *Collaborative Lösung*. Bei einem Nullsummen-Konflikt wird bei einer möglichen Lösung zwischen zwei Konfliktpartnern ein Kompromiss vereinbart, bei dem jeder Verhandlungspartner einen Teil der Forderungen durchsetzen kann. Dabei ist der Gewinn des einen immer auch der Verlust des anderen. Eine *Collaborative Lösung* zeichnet sich dadurch aus, dass beide Konfliktparteien ihre Ziele umsetzen können. Das Ziel ist es, neue, informelle und lokale Lösungswege und Initiativen zu ermöglichen die nicht bloß auf den Prinzipien der Ökonomie, sprich Effizienz und Effektivität, aufbauen, sondern die Verknüpfung unterschiedlicher Programme und Ziele verfolgen. Dies wird auch dadurch erreicht, dass keine gedanklichen Tabus bestehen und alle Optionen betrachtet werden.

Um dies zu erreichen sind jedoch zwei weitere Aspekte zu beachten. Zum einen sollten Entscheidungsspielräume so lange wie möglich offengehalten werden (Hoffmann-Riem 1990, 32). Auf diese Weise können Erkenntnisse auch im weiteren Verlauf des Verfahrens noch in die Entscheidung eingebunden werden. Darüber hinaus sollten Entscheidungen auch nicht segmentiert, also in viele kleine Entscheidungen aufgeteilt werden (Hoffmann-Riem 1990, 32).

Auf diese Weise zeichnet sich bereits frühzeitig ein Entscheidungspfad ab, der sich im weiteren Verlauf aufgrund der Pfadabhängigkeit nicht oder nur schwer revidieren lässt.

Verbindlichkeit und Ergebnisverwendung

Abschließend muss auf die Verbindlichkeit und die Verwendung der Ergebnisse hingewiesen werden. Obwohl Mitwirkungsverfahren zumeist als informelle Prozesse ohne direkte Bindungswirkung für Verwaltung, Politik und Private durchgeführt werden, existieren in der Regel Selbstverpflichtungen der Akteure, die Ergebnisse umzusetzen oder zumindest in den entsprechenden Gremien bzw. gewählten Vertretungen bei der Entscheidungsfindung einfließen zu lassen (Renn und Webler 1996, 186). Der jeweilige Grad der Verbindlichkeit sollte bereits im Vorfeld, spätestens aber zu Beginn des Mitwirkungsprozesses allen Teilnehmenden und der breiten Öffentlichkeit mitgeteilt werden (Linder und Vatter 1996, 185).

IV.1.2. AUSWAHL DER REFERENZBEISPIELE

Die Auswahl der internationalen Referenzbeispiele in den USA (Beteiligungsverfahren zur Wasserversorgung in der San Francisco Bay Area) und der Schweiz (Beteiligungsverfahren zur Siedlungs- und Verkehrsentwicklung im Schweizer Kanton Baselland) erfolgte unter Berücksichtigung der Verfügbarkeit von Daten; beispielsweise ist der langfristig angelegte Mitwirkungsprozess in der San Francisco Bay Area besonders gut dokumentiert. Des Weiteren spielten auch die langjährigen planungskulturellen Erfahrungen zum Thema Beteiligung und Mitwirkung in den USA und in der Schweiz eine große Rolle für die Auswahl. Verfahren der ergebnisoffenen Mitwirkung der Bürger werden sowohl in der Schweiz als auch in den USA seit längerem praktiziert. Beide Fallbeispiele basieren daher einerseits auf weitreichenden Erfahrungen und großer Routiniertheit auf diesem Gebiet, und weisen zusätzlich aufgrund der Einbindung der nichtorganisierten Öffentlichkeit einen, für Deutschland, innovativen und experimentellen Charakter auf. Die beiden Referenzbeispiele unterscheiden sich in Bezug auf die Planungskultur und die institutionellen Strukturen der räumlichen Planung. Jedoch wird hierdurch deutlich, dass Mitwirkungsprozesse weniger von räumlichen, kulturellen und institutionellen Rahmenbedingungen beeinflusst werden, sondern die Art und Weise der Prozessorganisation für die Qualität des Prozesses entscheidend ist. Allerdings lassen sich gerade in Bezug auf die institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen einige Ähnlichkeiten zwischen der Schweiz und Deutschland feststellen, so dass insbesondere dieses Referenzbeispiel auch auf anderer Ebene gewisse Rückschlüsse auf die Durchführung von Beteiligungsprozessen in Deutschland zulässt.

Beide Projekte befassen sich mit konfliktreichen Themen bei denen eine Vielzahl unterschiedlicher Interessen miteinander in Einklang gebracht werden müssen. Dies ist insofern von Bedeutung, da sog. „Schönwetter-Kooperationen“ nicht als Vorbild für einen Mitwirkungsprozess in einem konfliktreichen Themenfeld geeignet wären. Darüber hinaus sind beide Projekte bereits abgeschlossen, was eine rückblickende Bewertung der Vorgehensweisen und Verfahren erlaubt. Da sich die internationalen Referenzbeispiele

sowohl in Bezug auf die räumliche als auch auf die Bevölkerungsstruktur und Problemlagen erheblich von schrumpfenden, ländlichen Regionen in Deutschland, die im weiteren Verlauf der Arbeit untersucht und mit vergleichenden Methoden analysiert werden, unterscheiden, wird diese vergleichende Analyse als *Most Different Systems* Analyse eingeordnet. Das bedeutet, es werden die Beteiligungsprozesse in einerseits dicht besiedelten und wirtschaftlich dynamischen Agglomerationsräumen als Grundlage für die Analyse in ländlichen strukturschwachen Räumen herangezogen. Ein Vergleich findet somit nur indirekt statt. Die Referenzbeispiele werden in Bezug auf ihre Erfolgsfaktoren hin untersucht und die Ergebnisse gemeinsam mit der weiteren Auswertung allgemeiner und zielgruppenspezifischer Leitfäden zur Analyse der deutschen Fallbeispiele genutzt. Das Ziel eines solchen Vergleichs ist es, einzelne Faktoren zu identifizieren die unabhängig von unterschiedlichen Rahmenbedingungen auftreten. Wenn die gleichen Beziehungen zwischen den Variablen, unabhängig von den sich größtenteils unterscheidenden Rahmenbedingungen bestehen, sind die wenigen Gemeinsamkeiten mit hoher Wahrscheinlichkeit für das Ergebnis verantwortlich (Peters 1998, 36–41).

Ein weiterer Grund für die Auswahl von CALFED und ELBA als Referenzstudien liegt in den jeweils durchgeführten großräumigen Beteiligungsprozessen. Diese folgen den Ansätzen des „collaborative planning“ bzw. des „communitative planning“ nach Healey (1992) und Innes (1995). Im Rahmen dieser Prozesse wurde neben regionalen Fachakteuren, Behördenvertretern und zivilen Interessensgruppen auch die regionale Bevölkerung, also die nichtorganisierte Öffentlichkeit, in einzelnen Entwicklungsphasen in unterschiedlicher Art und Weise mit einbezogen. Da der spezifische Fokus im vorliegenden Beitrag auf den Prozess der Öffentlichkeitsbeteiligung liegt, können hier andere Rahmenbedingungen wie die Einwohnerzahl oder spezifische Themen und Probleme als nachrangig betrachtet werden. Daher ist auch die Tatsache, dass es sich bei den internationalen Referenzbeispielen um prosperierende Regionen handelt, die sich sowohl in Bezug auf die finanziellen Spielräume der öffentlichen Akteure als auch in Bezug auf das Sozialkapital von schrumpfenden Regionen unterscheiden, für den Vergleich hier vernachlässigbar. Aus diesem Grund beschränkt sich die Strukturanalyse der Referenzbeispiele auf die für den Beteiligungsprozess wesentlichen Aspekte, wie etwa die Herausforderungen denen mit Hilfe der Mitwirkungsprozesse begegnet werden soll, der räumlichen und institutionellen Struktur sowie der Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur, soweit es für das Verständnis der Rahmenbedingungen notwendig erscheint.

IV.1.2.1. REFERENZBEISPIEL ELBA

Das Projekt „Entwicklungsplanung Leimental-Birseck-Allschwil“ (ELBA) befasste sich mit der zukünftigen Entwicklung der Bereiche Mobilität, Siedlung und Landschaftsschutz im Kanton Basel-Landschaft in der Schweiz. Das Kanton Basel-Landschaft umschließt die Stadt Basel im Süden (im Nordosten wird die Stadt Basel vom deutschen Landkreis Lörrach begrenzt, im Nordwesten vom französischen Département Haut-Rhin). Die Metropolregion Basel mit der

Stadt Basel als Zentrum und (ganz oder teilweise) den Kantonen Basel-Landschaft, Aargau, Jura, Solothurn, den Landkreisen Lörrach, Breisgau-Hochschwarzwald und dem Département Haut-Rhin hat etwa 1,6 Millionen Einwohner und befindet sich überwiegend in den Tälern zwischen dem Schweizer Jura-Gebirge, dem Schwarzwald auf deutscher Seite und den französischen Vogesen. Basel ist ein Zentrum der chemischen Industrie und der Pharmaindustrie. Weltweit führende Unternehmen aus diesem Bereich wie Novartis und Roche, aber auch Handels und Logistikkonzerne haben ihren Sitz in der Region (Kanton Basel Stadt 2022).

Aufgrund der topographischen Lage in den Tälern zwischen Jura-Gebirge, dem Schwarzwald und den Vogesen ist die räumliche Entwicklung, insbesondere im Schweizer Teil der Region, erschwert. Darüber hinaus ist auch die Verkehrsbelastung durch die große Anzahl an Pendlern ein ständiges Problem, insbesondere für die wirtschaftlich starken Kommunen im Zentrum der Region (Statistisches Amt Basel-Stadt 2017b). Und obwohl rund 1/3 der gut 100.000 Pendler mit Wohnsitz in Basel den ÖPNV nutzen und nur etwa 15.000 Pendler mit dem Auto oder Motorrad zur Arbeit fahren (Statistisches Amt Basel-Stadt 2017a) sind die Autobahnen, deren Kapazität und Ausbau mit der Verkehrsentwicklung der letzten Jahrzehnte nicht schritthalten konnte, durch den Pendelverkehr innerhalb der Agglomeration häufig überlastet (Statistisches Amt Basel-Stadt 2017c). Die Erweiterung der bestehenden Verkehrsinfrastruktur ist jedoch nicht nur aufgrund der räumlichen Restriktionen problematisch. Zunehmend wird auch mit dem Schutz von Natur und Landschaft, sowie der steigenden Lärm- und Schadstoffbelastung für die Anwohner, gegen einen Ausbau der vorhandenen Verkehrswege argumentiert (IG Südumfahrung NEIN 2017). Bereits in den 1960er Jahren wurde aufgrund der erhöhten Siedlungstätigkeit und wirtschaftlichen Entwicklung in den Umlandgemeinden eine südliche Tangente zur Umfahrung des Stadtgebietes von Basel geplant die jedoch nie verwirklicht wurde (bz Basellandschaftliche Zeitung 2014). Zu Beginn der 2000er Jahre wurden die Pläne aufgrund der bereits erwähnten Verkehrsbelastung wieder aufgegriffen und riefen heftigen Widerstand hervor. Die aktuelle Südumfahrung soll die Gemeinden Allschwil und Aesch miteinander verbinden (Abb. 9) und würde somit durch das vom Durchgangs- und Pendlerverkehr bislang weitgehend unbelastete Leimental führen (Verein Natur und Landschaft der Region Basel 2017).

Dieses Gebiet, sowie insgesamt große Teile des Kantons Basel-Landschaft, wurde aufgrund seiner Bedeutung für bestimmte bedrohte oder schützenswerte Arten als potenzielles *SMARAGD-Gebiet*⁵⁰ identifiziert (Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft 2003). Darüber hinaus liegt das Leimental auch in einer der durch BirdLife Schweiz identifizierten *Important Bird and Biodiversity Areas* (IBA) (BirdLife Schweiz 2017). Obwohl große Teile des Leimentals landwirtschaftlich genutzt werden und man somit eher von einer Kultur- als einer Naturlandschaft sprechen kann, werden die Artenvielfalt und Lebensräume als schutzwürdig eingeordnet.

⁵⁰ Das SMARAGD-Netzwerk ist das Pendant zum europäischen Natura 2000 Netzwerk für nicht EU-Staaten.

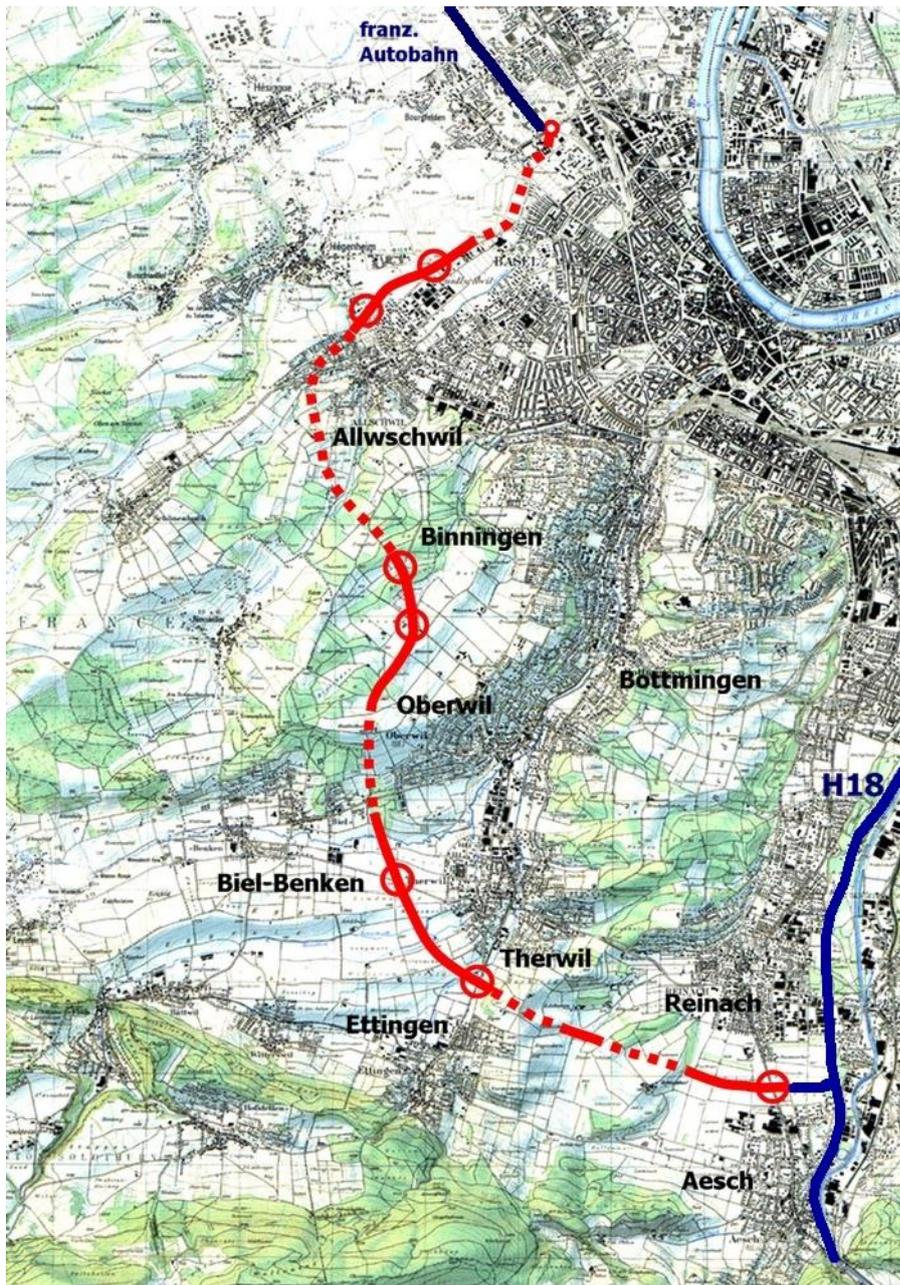


ABBILDUNG 9: GEPLANTE LINIENFÜHRUNG DER SÜDFAHRTUNG
 QUELLE: IG SÜDFAHRTUNG NEIN 2017

Daher stehen sich in der Frage, wie die gestiegene und in Zukunft vermutlich weiter steigende Verkehrsbelastung vermindert bzw. besser gelenkt werden kann, die Befürworter und Gegner eines Ausbaus gegenüber. Zum einen sind einzelne Gemeinden wie beispielsweise Allschwil direkt vom Durchgangsverkehr in der Agglomeration betroffen und fordern eine Ortsumgehung. Diese Ortsumgehung würde jedoch aufgrund der geringen Entwicklungsmöglichkeiten den Verkehr in bislang weitgehend unverbaute Bereiche der Agglomeration lenken die bislang überwiegend einer landwirtschaftlichen Nutzung vorbehalten sind. Die dortigen Einwohner sind von einer solchen Lösung erwartungsgemäß wenig überzeugt.

In dem Konflikt geht es jedoch nicht nur um die tatsächliche Planung der Südumfahrung, sondern auch um die grundsätzliche Art und Weise wie Mobilität erreicht werden kann. Während es auf der einen Seite politische Kräfte gibt, die den Autoverkehr um 85% verringern wollen und dabei auf Maßnahmen wie die Reduzierung von Parkplätzen, den Ausbau des ÖPNV und die Behinderung des Verkehrsflusses setzen (Beck und Zech 2013), stehen auf der anderen Seite Verbände und Lobbyvereinigungen die dem MIV den Vorzug vor dem ÖPNV geben wollen (Ecklin 2014).

Aufgrund der heftigen Gegenwehr wurde das Projekt im Jahr 2009 aus dem gültigen Richtplan (ähnlich dem deutschen Regionalplan) gestrichen. Somit musste jedoch auch die Frage nach der zukünftigen Verkehrsentwicklung neu überdacht werden. Mit Hilfe der Entwicklungsplanung Leimental – Birseck – Allschwil (ELBA) sollte die Antworten auf die zukünftige Entwicklung im Leimental gefunden werden. Obwohl die Südumfahrung als Verkehrsprojekt und die Verkehrsprobleme insgesamt der Anlass für die Planung waren, sollte in Form einer integrierten Planung auch Lösungen bzw. Leitlinien für die Siedlungsentwicklung und die Entwicklung der Landschaft entwickelt werden (Schenkel 2011, 1).

Im zweiten Halbjahr 2009 wurden die Vertreter aller betroffenen Kantone und Gemeinden, auch aus den angrenzenden Kommunen im Ausland, sowie externe Fachleute eingeladen, in zwei aufeinanderfolgenden Workshops die grundlegenden Erwartungen, Probleme und Herausforderungen zu definieren. Im Rahmen dieser Veranstaltungen wurden auch die organisatorischen Rahmenbedingungen, der Verfahrensablauf sowie die Einbindung der Bevölkerung und die Kommunikation diskutiert (Schenkel 2011).

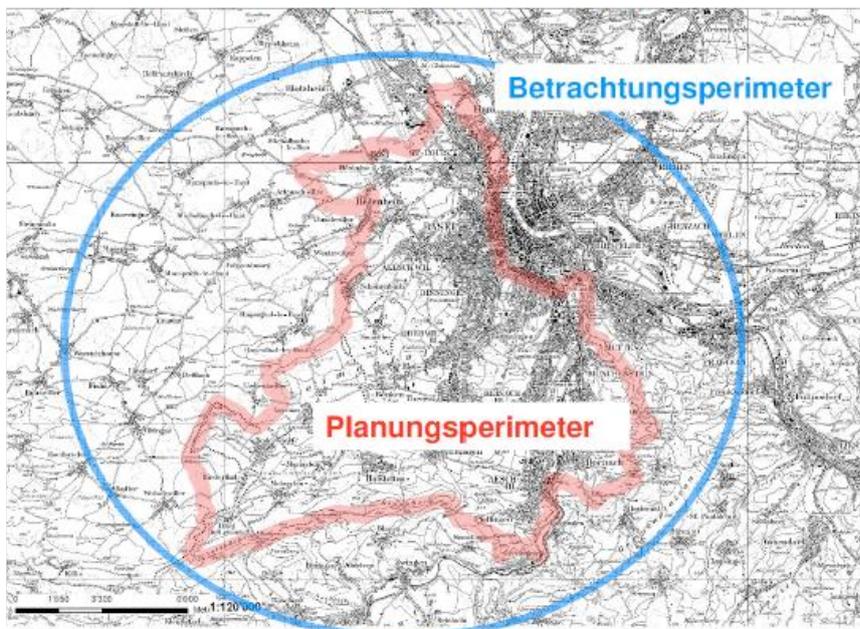
Wichtig war, dass zusätzlich zu den üblichen Verfahrensschritten (Spielregeln festlegen, Analyse, Lösungen finden, Umsetzung und Evaluation) auch die Vorgeschichte der Planung aufgearbeitet wurde um den Beteiligten ein umfassendes Bild der Problematik und der Konfliktlinien zu vermitteln.

Darüber hinaus wurden in der Startvereinbarung einige projektspezifische Grundsätze definiert (Schenkel 2011, 3; Hervorhebungen im Original):

- Die Partner erarbeiten gemeinsam und zielstrebig eine **Gesamtsicht ELBA bzw. die Grundlagen für den Entscheid über die Entwicklungsvarianten** sowie den Nutzen für die Partner unter Berücksichtigung der Nachhaltigkeit der künftigen Raumordnung.
- Die Partner anerkennen den integralen Charakter des Projekts, insbesondere die **nötige Abstimmung** verkehrlicher, raumplanerischer, städtebaulicher, wirtschaftlicher und umweltrelevanter Anliegen.
- Die Partner steuern die Sachbearbeitung, indem sie **harmonisierte und wegleitende Zielvorgaben** und strategische bzw. politische Fragestellungen formulieren.
- Die Partner unterstützen das ELBA-Verfahren im Rahmen ihrer Kompetenzen, damit die **Einhaltung der vorgegebenen Termine** möglich ist.
- Die Erarbeitung erfolgt mit einem **Testplanungsverfahren**, welches eine Konkurrenz der Ideen / Entwicklungsperspektiven ermöglicht. Grundlage für die Entwicklungsplanung stellt das Zukunftsbild der Agglomeration Basel dar (Homepage: www.agglobasel.org).

Es war von Anfang an vorgesehen, dass am Ende der Testplanung zwei Planungsalternativen entwickelt werden die anschließend dem Kantonsparlament zur Abstimmung vorgelegt würden. Hierbei bestand das Risiko, dass das Parlament die Varianten aufgrund eigener Argumentationen verändern würde und eine Entscheidung trifft, die nicht im Sinne der ursprünglichen Planung ist (Aschwanden, Interview am 27.08.2013).

Auch die räumliche Abgrenzung wurde festgelegt. Zum einen wurde ein sog. Planungsperimeter definiert in dem alle Kommunen vertreten waren, die als Beteiligte im ELBA Prozess mitgewirkt haben (Abb. 10). Im darüberhinausgehenden Betrachtungsperimeter waren zusätzlich diejenigen Kommunen vertreten die durch die Planungsentscheidungen ebenfalls beeinträchtigt waren. Diese Kommunen wurden regelmäßig zum Fortgang des Prozesses informiert. Es ist wichtig zu erwähnen, dass ELBA ein informelles Planungsgremium war und die Rechte der Kommunen im Planungs- und Betrachtungsperimeter im Falle einer rechtsverbindlichen Planung unberührt blieben. Daher kann auch die willkürlich wirkende Abgrenzung des Betrachtungsperimeters in der Diskussion vernachlässigt werden.



Im **Planungsperimeter** liegen die Gemeinden:
Teile des Kantons Basel-Stadt,
im Kanton Basel-Landschaft:
Aesch, Allschwil, Arlesheim, Biel-Benken, Binningen,
Bottmingen, Burg i. Leimental,
Ettingen, Münchenstein, Oberwil,
Pfeffingen, Reinach,
Schönenbuch, Therwil,
im Kanton Solothurn: Bättwil,
Dornach, Flüh-Hofstetten,
Metzerlen, Rodersdorf,
Witterswil,
in Frankreich: Biedertahl,
Hegenheim, Héisingue, Leymen,
Neuwiller, Saint-Louis

ABBILDUNG 10: PLANUNGS- UND BETRACHTUNGSPERIMETER DER ELBA-PLANUNG
QUELLE: BAU- UND UMWELTSCHUTZDIREKTION KANTON BASEL-LANDSCHAFT 2013, 6

Zudem wurde bereits zu Beginn des Planungsprozesses die Grundlagen für die Kommunikation und Mitwirkung festgelegt. Neben einem Begleitgremium das aus Vertretern der organisierten Öffentlichkeit und der betroffenen Kommunen besteht wurden auch sog. ELBA-Foren veranstaltet. In diesen Foren waren, neben den genannten Vertretern des Begleitgremiums, auch die nichtorganisierte Öffentlichkeit sowie allgemein Interessierte eingeladen sich über die Projekte zu informieren und diese auch zu kommentieren (Schenkel 2011, 9).

Für die Mitwirkung wurden unter anderem, neben dem sog. Trichter-Prinzip, welches zu Beginn des Verfahrens noch weitreichende Mitwirkungsmöglichkeiten bietet die sich im

weiteren Verlauf dann immer weiter reduzieren, auch Regeln zur Inklusion und der Ergebnisverwertung vereinbart (Schenkel 2011, 6ff.).

Auch der Modus zur Entscheidungsfindung und Konfliktlösung wurde bereits in der Starterklärung festgelegt (Schenkel 2011, 7ff.). Von entscheidender Bedeutung war, dass die einzelnen Vertreter in den Gremien und Arbeitskreisen über gleichwertige Entscheidungskompetenzen verfügten und somit die Entscheidungen direkt und ohne zeitliche Verzögerung getroffen werden können. Das Ziel war es möglichst alle Entscheidungen im Konsens zu treffen. Konflikte sollten nach Möglichkeit auf der untersten Ebene entschieden werden. Nur wenn dies aufgrund von Zuständigkeiten oder Uneinigkeit nicht möglich war, sollte die nächst höhere Instanz eine Entscheidung treffen. Sollte auch hier keine Einigung erzielt werden, sollten die zuständigen Parlamente und Regierungen auf kantonaler Ebene eine Entscheidung im Rahmen der Aufstellung des Richtplanes treffen. Auf diese Weise wurde sichergestellt, dass bei kontroversen Themen die gewählten Vertreter eine Entscheidung treffen die zumindest in Bezug auf die Legitimität nicht angreifbar war.

Auch in Bezug auf die Testplanungen wurden einheitliche Vorgaben vereinbart. So sollten alle Planungsvarianten mit den gleichen Daten zu Bevölkerungsentwicklung arbeiten und zwingend eine Bewertung der umstrittenen Südumfahrung enthalten. Die Südumfahrung selbst musste jedoch nicht Teil des Planungskonzeptes sein.

Während des Prozesses wurden insgesamt sechs alternative Planentwürfe mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung entwickelt von denen wiederum drei durch externe Büros weiter ausgearbeitet wurden (Bau- und Umweltschutzdirektion Kanton Basel-Landschaft 2013, 35ff.). Diese drei Alternativen: „Kombi“, „Tangente“ und „Bestand“ sollen nun kurz skizziert werden.

Im Konzept „Kombi“ geht es darum mehrere neue Elemente in das bestehende Netzwerk der Verkehrsinfrastruktur zu integrieren. Gleichzeitig soll die bestehende Siedlungsstruktur verdichtet und eine suburbane Baustruktur am Rande des Agglomerationsraumes erhalten bleiben. Zentrales Leitbild ist die „Stadt der kurzen Wege“. Die Umstrittene Südumfahrung wird in diesem Konzept nicht weiterverfolgt, da sie, nach Meinung des bearbeitenden Planungsbüros aufgrund der Linienführung für eine Nutzung durch den ÖPNV ungeeignet ist und auch die bestehende Verkehrsbelastung nur unwesentlich verbessert wird.

Das Konzept „Tangente“ erkennt den Bedarf an einer zusätzlichen Straße im Süden des Agglomerationsraumes an, verlagert diese jedoch stärker an den Rand der bestehenden Siedlungsstruktur. Auf diese Weise sollen die südlich gelegenen, weitgehend unberührten Freiräume erhalten und eine Aufwertung der Agglomerationsrandlagen gefördert werden.

Die Variante „Bestand“ kommt ohne größere neu zu bauende Verkehrsinfrastruktur aus. In diesem Konzept werden die bestehenden Verkehrswege qualitative ausgebaut um eine Veränderung der Verkehrsströme und eine Verbesserung des Wohnumfeldes zu erreichen.

Aus der Analyse dieser Planungsalternativen gingen zwei grundsätzliche Alternativen, Planen im Bestand und qualitative Verbesserung sowie Ausbau und Erweiterung der Infrastruktur, hervor. Die Konzepte „Kombi“ und „Tangente“ wurden zu einem neuen Konzept zusammengefasst. Die beiden Konzepte „Ausbau“ (ehemals „Kombi“ und „Tangente“) sowie das Konzept „Umbau“ (ehemals „Bestand“) wurden dem Landrat zusammen mit den Ergebnissen des Mitwirkungsprozesses zur Abstimmung vorgelegt.

Trotz dieser durchdachten und detaillierten Organisation inkl. Zeitplan und Zuständigkeitsverteilung, waren die Erwartungen an den Prozess durch die Beteiligten höher als ursprünglich vorgesehen. Lange Zeit wurde der informelle Charakter einer vorbereitenden Planung und Alternativenprüfung mit am Ende nur noch geringen Einflussmöglichkeiten verkannt (Aschwanden, Interview am 27.08.2013). Zudem war der Prozess mit seiner langen Vorgeschichte politisch aufgeladen und führte zu teils heftigen Diskussionen (Kocher 2015). Kurz vor der parlamentarischen Abstimmung wurde die umstrittene Südumfahrung, die weder in der Variante „Ausbau“ noch in der Variante „Umbau“ vorgesehen war, erneut, als sozusagen dritte Planungsvariante, durch den Regierungsrat des Kantons zur Abstimmung gestellt (Burkhardt 2014). Dieses Vorgehen wurde von vielen Ausbaugegnern als erneuter Versuch angesehen, die Südumfahrung, nun unter Missachtung der Ergebnisse aus ELBA, doch noch im kantonalen Richtplan zu verankern. Dieser Vorstoß wurde zwar nach heftiger Kritik wieder zurückgezogen (Tageswoche 2015), jedoch war ein Großteil des während des Prozess erarbeiteten Vertrauens wieder verspielt. Dem Beschluss des Landtags am 04.06.2015 folgte ein Referendum, in dem die wahlberechtigte Bevölkerung über die Finanzierung der Planung abstimmte und sich gegen den benötigten Finanzierungskredit eines Teilprojektes sowie die Übernahme der Planungen in den kantonalen Richtplan ausgesprochen hat (Jermann 2015). Die Regierung geht jedoch weiterhin davon aus, dass die nicht explizit abgelehnten Planungen im Sinne der Variante „Ausbau“ weitergeführt werden (Kanton Basel-Landschaft 2017).

Bewertung

Nach den heftigen Protesten gegen eine geplante Südumfahrung konnte durch den vom Landrat angestoßenen Prozess zur Entwicklungsplanung Leimental-Birseck-Allschwil ein Neustart in den festgefahrenen Planungen zur Lösung der Verkehrsprobleme eingeleitet werden. Hierzu hat auch die zu Beginn formulierte Startvereinbarung mit klaren Regeln und Verfahrensabläufen beigetragen (Aschwanden, Interview am 27.08.2013). Der konkrete Zeitplan, die klaren Zuständigkeiten, die Kommunikationsstrategie innerhalb des Planungsprozesses und auch in Bezug auf die Öffentlichkeit sowie auch die Festlegung auf Testplanungen und Planungsvarianten, alle diese Vereinbarungen machten den Prozess überschaubar und Transparent. Vor allem die Ergebnisoffenheit der Planung hatte für alle Beteiligten eine hohe Symbolkraft. Im Laufe des Prozesses konnten so Verständnisprobleme und Kommunikationsdefizite, die zu Beginn bestanden hatten, aufgedeckt und ausgeräumt werden, was jedoch z.B. im Fall der eigentlichen Zielsetzung ein langwieriger Prozess war. In diesem Zusammenhang ist es auch notwendig die Möglichkeiten und Grenzen des jeweiligen Verfahrens zu benennen um ggf. falschen Erwartungen vorzubeugen (Schenkel, Interview am

05.09.2013)⁵¹ Um dieses Maß an Transparenz auch während der Erarbeitungsphase aufrechtzuerhalten, wurden die Mitglieder des Begleitgremiums in einem öffentlichen Forum bestimmt und im Laufe des Verfahrens immer wieder zu Ihren Erwartungen und dem persönlichen Eindruck zum Verfahrensstand befragt (Aschwanden, Interview am 27.08.2013). Auf diese Weise konnten Missverständnisse oder Fehlentwicklungen im Verfahrensablauf frühzeitig erkannt und zeitnah durch einen Kommunikationsfachmann, der den Prozess begleitete, beseitigt werden (Schenkel, Interview am 05.09.2013). Doch trotz der vorausschauenden Vorbereitung des Planungsverfahrens gab es auch Schwierigkeiten bei der Umsetzung. Das bereits oben angeführte Problem, dass die regionale Ebene für Laien zu abstrakt sei, trat auch im ELBA-Prozess auf. Jedoch konnte der Abstraktionsgrad durch die Präsentation möglicher Lösungsalternativen und Maßnahmen reduziert, und somit eine Mitwirkung provoziert werden. Auch das zuvor erwähnte Trichter-Prinzip, nachdem die Mitwirkungsmöglichkeiten im Laufe des Prozesses immer weiter abnehmen, wurde nicht von allen Teilnehmern verstanden, sodass es im späteren Verlauf des Planungsprozesses zu Diskussionen hierüber kam (Aschwanden, Interview am 27.08.2013).

Insgesamt wurde der Prozess aus fachlicher Perspektive durch die Gesprächspartner Aschwanden und Schenkel positiv bewertet. Allerdings wurden auch Einschränkungen in Bezug auf die Anwendung eines so komplexen und langwierigen Verfahrens gemacht. Der Aufwand den der ELBA-Prozess sowohl zeitlich als auch finanziell verursacht hat, lässt sich nur rechtfertigen, wenn der Planungsgegenstand wie im Fall der Verkehrsentwicklung im oberen Leimental ein hohes Konfliktpotenzial besitzt und sich die jeweiligen Interessensgruppen nicht auf anderem Wege einig werden (Schenkel, Interview am 05.09.2013). Herr Aschwanden gab zu bedenken, dass das Ergebnis der Planung vermutlich auch mit weniger Aufwand in Bezug auf die öffentliche Mitwirkung zu erreichen gewesen wäre (Aschwanden, Interview am 27.08.2013), doch eine solche nachträgliche Bewertung lässt die Vielzahl an Variablen innerhalb des Prozesses außer Acht. Es liegt in der Natur eines solchen Prozesses, dass der Ablauf nicht voraussehbar ist. In einer anderen Akteurs-Konstellation und Problemsituation ist der Aufwand möglicherweise eher gerechtfertigt. Doch auch das lässt sich nicht vorhersagen. Trotz seines Einwandes sieht Herr Aschwanden die Kosten für den Prozess in einem positiven Verhältnis zum Ertrag. Den rund eine Mio. CHF Projektkosten für ELBA steht ein potenzielles Investitionsvolumen von etwa 1,8 bis 2 Mrd. CHF, verteilt über die nächsten 20 Jahre, gegenüber (Aschwanden, Interview am 27.08.2013).

Es wurde jedoch auch deutlich, dass der Prozess hoch politisch war, und damit einer ständigen Beeinflussung unterlag. Während des Prozesses selbst trat dieser politische Druck in den Hintergrund, nur um nach Abschluss der Alternativenprüfung aus ELBA wieder hervorzutreten.

⁵¹ Grundsätzlich ist jedoch davon auszugehen, dass die Motivation an einem Entscheidungsfindungsprozess teilzunehmen eher geringer ausfällt, je unverbindlicher die Zusage zur späteren Umsetzung ausfällt.

IV.1.2.2. REFERENZBEISPIEL CALFED

Das CALFED Bay-Delta Programm bezeichnet den Zusammenschluss von 25 kalifornischen und bundesstaatlichen Behörden, die sich zum Ziel gesetzt hatten die Wasserversorgung und den ökologischen Zustand der Gewässer in der San Francisco Bay Area zu verbessern (State of California 2007a). Die San Francisco Bay Area umfasst ein Gebiet rund um die Bucht von San Francisco sowie der angrenzenden Bucht von San Pablo und dem Flussdelta der beiden Flüsse Sacramento River und San Joaquin River. Insgesamt umfasst dieser Bereich neun Counties und mehrere große Städte mit etwa 7,7 Millionen Einwohnern (United States Census Bureau 2017b). Das bedeutet, dass etwa 20% der Einwohner Kaliforniens in dieser Region leben und die Region somit einer der bevölkerungsreichsten und darüber hinaus wirtschaftlich stärksten Agglomerationsräume in den USA ist. Im Jahr 2016 hatten 30 der 500 umsatzstärksten Unternehmen in den USA ihren Sitz in der Bay Area. Eine größere Konzentration findet sich sonst nur noch im Großraum New York. Darunter sind überwiegend Firmen aus der Tech Branche wie Apple, HP oder der Google Mutterkonzern Alphabet, aber auch Firmen aus der Finanzbranche, Pharmazie oder Petrochemie haben dort ihren Hauptsitz (Fortune Magazine 2017). Darüber hinaus befindet sich einer der fünf größten Häfen der USA in der Bay Area, in Oakland (zwei weitere befinden sich im Großraum Los Angeles und jeweils einer in Newark, in der Nähe von New York, und Savannah, im Süd-Osten der USA). Somit steht die Bay Area in den „Top Five“ der US Amerikanischen Metropolregionen, sowohl in Bezug auf die Bevölkerung als auch in Bezug auf die Wirtschaftskraft (United States Census Bureau 2017a; United States Bureau of Economic Analysis 2017).

Neben der Bedeutung als Wirtschafts- und Bevölkerungszentrum ist die Bay Area auch eines der wichtigsten Gebiete für die landwirtschaftliche Nutzung und ein ökologisch wertvoller Lebensraum für Pflanzen und Tiere.

Etwa 239.000 Hektar werden derzeit in der Bay Area als landwirtschaftliche Anbaufläche genutzt. Dies entspricht in etwa der Landesfläche von Luxemburg. Hinzukommen etwa 705.000 Hektar Weideland, wobei sowohl die Anbau- als auch die Weideflächen sich kontinuierlich verringern. Vor allem in der Nähe von Siedlungsflächen steigt der Druck landwirtschaftliche Flächen zur Entwicklung freizugeben (American Farmland Trust, Greenbelt Alliance und Sustainable Agriculture Education 2011, 5). Die Viehzucht und der Anbau von unterschiedlichen Nutzpflanzen von Obst und Gemüse über Wein bis hin zur Blumen erwirtschaften jährlich etwa 1,8 Milliarden US Dollar (American Farmland Trust, Greenbelt Alliance und Sustainable Agriculture Education 2011, 7). Zusätzlich zu den Problemen die durch den hohen Siedlungsdruck in der Region entstehen, ist auch die Wasserversorgung zur Bewässerung in einzelnen Counties schwierig da entweder natürliche Flussläufe fehlen, neue Regulierungen zum Schutz von Ökosystemen die Entnahme von Wasser einschränken oder die Kapazitäten durch den Zuwachs an Einwohnern und Siedlungsfläche ausgeschöpft werden (American Farmland Trust, Greenbelt Alliance und Sustainable Agriculture Education 2011).

Die Region ist außerdem ein wichtiges Rückzugsgebiet für Zug- und Wasservögel, die entlang des „Pacific Flyway“ ziehen (Environmental Volunteers 2000). Doch obwohl bereits

verschiedenen Schutzgebiete in der Region ausgewiesen sind (United States Fish and Wildlife Service 2017), ist das Ökosystem durch den hohen Entwicklungsdruck weiterhin gefährdet. Vor allem die Salzwiesen und die Brackwasserzone sind die Heimat oder Brutstätte einer Vielzahl von Spezies.

Wasser ist als Ressource in der Region von hoher Bedeutung um die Anforderungen der Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung, insbesondere der Landwirtschaft, zu erfüllen. Gleichzeitig ist das bestehende Ökosystem im gleichen Maße von einer qualitativ hochwertigen Wasserversorgung abhängig und würde unter einer weiteren Entnahme zugunsten der zuvor genannten Nutzungen leiden.

Die Hauptwasserversorgung in Kalifornien wird durch das State Water Project (SWP) und das Central Valley Project (CVP), ein System aus Staudämmen, Kanälen Aquädukten und Pumpen gewährleistet. Diese leiten das Wasser von den natürlichen Quellen und Flüssen im Norden zu den Bevölkerungszentren im Süden und Westen des Bundesstaates (Innes 2006, 8). Aus dem Sacramento – San Joaquin River Delta, welches den östlichen Teil der Bay Area bildet, werden etwa 2/3 des Wassers zur Bewässerung für die Landwirtschaft und für die Bevölkerung in Kalifornien gewonnen (Innes 2006, 9). Insbesondere in Trockenzeiten, wie zuletzt 2011 bis 2017, stößt dieses System jedoch an seine Grenzen. Während die Trockenheit Anfang der 90er Jahre zu einem Fischsterben im Sacramento River führte und daraufhin aufgrund neuer Regeln (Endangered Species Act (ESA) und Clean Water Act (CWA)) die Entnahme von Wasser eingeschränkt wurde (Innes 2006, 10), musste auch in der jüngsten Trockenperiode der Wasserverbrauch für alle Nutzer in der Bay Area um 25% reduziert werden (Alexander 2015).

Die Regulierungen, die Anfang der 1990er erlassen wurden um die Wasserqualität, insbesondere für das Ökosystem, zu gewährleisten ließen die ohnehin fortwährend bestehenden Spannungen in Bezug auf die Wassernutzung schließlich eskalieren. Zu diesem Zeitpunkt wurden die Differenzen zumeist vor Gericht ausgetragen. Die oft kurzfristigen und spezifischen Urteile hatten eine unsichere Wasserversorgung zur Folge. Als dann auch noch Standard & Poor's⁵² davor warnte, dass die ungelösten Probleme in Bezug auf die Wasserversorgung zu einer Verschlechterung der Kreditwürdigkeit der kommunalen Versorgungseinrichtungen in der Region führen könnten, war der Problemdruck schließlich groß genug um neue Lösungsansätze in Erwägung zu ziehen (Innes 2004, 10).

Zu diesem Zeitpunkt schalteten sich auch nationale Behörden ein, um eine Lösung für den Konflikt zu finden. Die Environmental Protection Agency, das Bureau of Reclamation, der National Marine Fisheries Service und der Fish and Wildlife Service kooperierten mit den kalifornischen Behörden um qualitative Standards für die Wasserqualität zu erarbeiten, die sowohl allen Nutzern, landwirtschaftlich und städtisch, als auch den ökologischen Anforderungen gerecht wurden (State of California 2007b). Das Ergebnis war eine Vereinbarung bekannt unter dem Namen „Bay-Delta Accord“. Darin verpflichteten sich alle Beteiligten zu 1) der gemeinsamen Suche nach Qualitätsstandards, 2) einer verbesserten

⁵² Internationale Kredit -Ratingagentur

Koordinierung der Wasserversorgung entsprechend der Vorgaben zum Artenschutz und der Qualitätsstandards sowie 3) der Entwicklung von langfristigen Lösungsansätzen in Bezug auf den Schutz der Umwelt, die Versorgungssicherheit, Hochwasserschutz und Problemen mit der Wasserqualität (State of California 1994). Die Vereinbarung versprach mehr Wasser für das Ökosystem bereitzustellen. Im Gegenzug sollte die Landwirtschaft sowie die Bevölkerung weniger Wasser erhalten, dies jedoch mit einer höheren Zuverlässigkeit und somit planbarer. Zudem ist die weitere Zuständigkeit des Staates Kalifornien in Bezug auf die Wasserqualität festgelegt (Rieke 1996, 349).

Das Ergebnis dieser Vereinbarung war CALFED. Zunächst sah der Prozess in Bezug auf die Beteiligung oder gar Mitwirkung interessierter oder betroffener Bürger nur wenige Möglichkeiten vor. Tatsächlich ging es in erster Linie darum, die einzelnen Behörden und Interessensgruppen an einen Tisch zu bringen und den Dialog über mögliche Lösungsansätze in Gang zu bringen. Insofern handelte es sich um einen typischen governance Prozess auf regionaler Ebene, der nach außen hin relativ geschlossen war. Erst einmal sollten Transparenz und Vertrauen zwischen den politischen und institutionellen Beteiligten hergestellt werden. Nachdem in den kalifornischen „water wars“⁵³ die drei Fraktionen, Umweltschützer, Landwirte und Stadtentwickler, größtenteils nur noch übereinander sprachen und Konflikte vor Gericht ausgetragen wurden, waren solche vertrauensbildenden Maßnahmen nötig (Booher, Interview am 23.03.2014).

Es gab auch in dieser ersten Phase öffentliche Informationsveranstaltungen, jedoch versuchte man zunächst im Sinne eines Dialogs zwischen den beteiligten Behörden, die einzelnen Themen besser einzugrenzen und den Prozess möglichst informell zu halten. Man einigte sich schließlich auf ein *mission statement* in dem die folgenden Problembereiche und Ziele sowie grundsätzliche Vorgaben, welche in einem möglichen Lösungsvorschlag berücksichtigt werden sollten, festgehalten wurden.

⁵³ Die „water wars“ in Kalifornien beschreiben die zum Teil heftigen Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen Interessensgruppen und den sie vertretenden Behörden oder Organisationen im Streit um die Nutzung des zur Verfügung stehenden Wasserangebots.

Water Quality	To provide good water quality for all beneficial uses.
Ecosystem Quality	To improve and increase aquatic and terrestrial habitats and improve ecological functions in the Bay-Delta to support sustainable populations of diverse and valuable plant and animal species.
Water Supply	Reliability To reduce the mismatch between Bay-Delta water supplies and current and projected beneficial uses dependent on the Bay-Delta system.
Levee System	Integrity To reduce the risk to land use and associated economic activities, water supply and the ecosystem from catastrophic breaching of the Delta levees.
Reduction of Conflict in the System	Solutions will reduce major conflicts among beneficial uses of water.
Equity	Solutions will focus on solving problems in all problem areas. Improvements for some problems will not be made without corresponding improvements for other problems.
Affordability	Solutions will be implementable and maintainable within the foreseeable resources of the Program and stakeholders.
Durability	Solutions will have political and economic staying power and will sustain the resources they were designed to protect and enhance.
Implementability	Solutions will have broad public acceptance and legal feasibility, and will be timely and relatively simple to implement compared with other alternatives.
No Significant Redirection of Impacts	Solutions will not solve problems in the Bay-Delta system by redirecting significant negative impacts, when viewed in their entirety, within the Bay-Delta or to other regions of California.

TABELLE 5: PROBLEMBEREICHE UND ZIELE AUS DEM MISSION STATEMENT ZUM CALFED PROZESS
 QUELLE: CALFED BAY-DELTA PROGRAM 2000, 9

Dieses *mission statement* markierte 1996 das Ende der ersten Phase und den Beginn der zweiten Phase im CALFED Prozess. Während es in der ersten Phase darum ging, untereinander ein gemeinsames Verständnis für die Probleme zu schaffen, wurden in der zweiten Phase konkrete Programme und langfristige Pläne entwickelt und in Form einer selbstverbindlichen Entscheidungsgrundlage festgehalten. Diese *Record of Decision* (ROD) aus dem Jahr 2000 beinhaltet spezifische Maßnahmen um die Ziele zu erreichen. Dazu gehörte auch die Definition von Umsetzungsstrategien und begleitende Maßnahmen die von den einzelnen am CALFED Prozess beteiligten Behörden, angewendet werden sollen (CALFED Bay-Delta Program 2000, 5).

In dieser zweiten Phase wurden die Beteiligungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten für die breite Öffentlichkeit verstärkt. Zugleich fanden auch die Treffen zwischen den institutionellen Beteiligten weiterhin statt. Es gab zahlreiche öffentliche Veranstaltungen zu denen jeder Interessierte Bürger eingeladen war. Aufgrund bestehender Vorgaben⁵⁴ konnten nicht alle Themen, die während einer Sitzung angesprochen wurden, auch in der Diskussion aufgegriffen

⁵⁴ Bagley-Keene Open Meeting Act, Ralph Brown Act, National Environmental Policy Act und California Environmental Quality Act.

werden. Zumindest wurden die Kommentare und Einwendungen aber protokolliert. Dieses Vorgehen war der Tatsache geschuldet, dass in der verpflichtenden vorherigen Bekanntmachung auch die auf der Tagesordnung stehenden Probleme veröffentlicht wurden und ein Abweichen von dieser Tagesordnung nicht vorgesehen war (Innes 2006, 21). Es wurde darauf verwiesen, dass sich im Rahmen der Umsetzung weitere Beteiligungsmöglichkeiten, etwa als Teil der Umweltverträglichkeitsprüfung oder der gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligung als Teil der verbindlichen Planung, ergeben (CALFED Bay-Delta Program 2000, 14).

Nachdem man sich intern auf die oben genannten Ziele geeinigt hatte konnte auch die Öffentlichkeit stärker einbezogen werden. Die Ziele ließen dabei weiterhin genug Spielraum um eine offene Diskussion zu ermöglichen. Die Kommunikation mit der Öffentlichkeit war dabei essentiell, insbesondere in späteren Planungsphasen in denen der rechtliche und technische Spielraum für eine Mitwirkung der Bevölkerung geringer wurde. Informationsveranstaltungen und Diskussionsforen waren daher in allen Phasen des Prozesses notwendig. In aktuellen Projekten sollen daher auch zur Verbreitung der Informationen auch die lokalen Medien sowie social media Angebote genutzt werden (Sherry, Interview am 24.03.2014).

Das Projekt wurde jedoch letztendlich nicht zum geplanten Abschluss gebracht. Nachdem sich in den Jahren 2000 bis 2002 abzeichnete, dass die politische Unterstützung bzw. der politische Druck zur Zusammenarbeit nachlassen würde begannen einzelne Akteure die nach alternativen Wegen zu suchen um ihre Interessen ohne die Rücksichtnahme auf andere Akteure durchzusetzen. Die Aussicht auf eine beste Alternative zu einer Verhandlungslösung (BATNA) hatte sich verbessert (Hanemann und Dyckman 2009, 720).

Bewertung

Insgesamt war der gesamte Prozess auf eine größtmögliche Unterstützung durch die Beteiligten ausgelegt, was nicht gleichbedeutend war mit einem Konsens zwischen den Akteuren. Stattdessen nutze man eine Zustimmungsskala (gradient of agreement) um die Arbeit und die Entscheidungsfindung zu vereinfachen und praktischer zu gestalten (Booher, Interview am 23.03.2014).

Die Bemühungen sowohl die organisierte wie auch nicht-organisierte Öffentlichkeit in den Entscheidungs- und Umsetzungsprozess mit einzubeziehen wurde von mehreren Gesprächspartnern, die an der Begleitforschung zum CALFED Prozess beteiligt waren, positiv hervorgehoben⁵⁵. Insbesondere der Aufwand der von den zentralen Akteuren (Vertreter von Behörden und Interessensverbänden) unternommen wurde, um die Entscheidungsgrundlagen und Beschlüsse aus den einzelnen Gremien des Bay-Delta Advisory Council in die Öffentlichkeit zu tragen, wurde gelobt: „Stakeholders acted as Ambassadors in the public forums“ (Sherry, Interview am 24.03.2014). Wichtig erscheint hierbei, dass es sich bei diesen Botschaftern um respektierte Mitglieder der Gesellschaft handelte. Daher wurden

⁵⁵ Z.B. (Booher 2014) und (Sherry 2014) aber auch (Hanemann und Dyckman 2009, 711).

im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit auch die Vorsitzenden religiöser Gemeinschaften oder sonstiger Vereine, die nicht zum engeren Kreis der Adressaten gehörten (z.B. Landwirtschafts- oder Naturschutzverbände), als Vermittler zwischen Experten bzw. politischen Entscheidungsträgern und der breiten Öffentlichkeit eingesetzt (Sherry, Interview am 24.03.2014). Es gab jedoch auch Kritik. Der Prozess wurde als insgesamt sehr chaotisch, fragmentiert und komplex bezeichnet „It was a very messy, fragmented and complex process which was very creative“ (Booher, Interview am 23.03.2014), doch Möglichkeiten die sich daraus ergaben überwogen diese negativen Faktoren.

Im Rahmen der geführten Gespräche nannten Booher und Sherry einige Faktoren die ihrer Meinung nach für den Erfolg von CALFED aber auch für großräumig angelegte Beteiligungs- und Mitwirkungsprozesse im Allgemeinen von entscheidender Bedeutung waren. Als einen der bedeutendsten Faktoren identifizierten beide Gesprächspartner den Problemdruck bzw. den fortgeschrittenen Konflikt zwischen den Vertretern der unterschiedlichen Interessen. Dieser „externe Druck“ war im CALFED Prozess in Form des andauernden Stillstandes, der unsicheren Versorgungslage, der ökologischen Schäden, der drohenden Herabstufung in der Kreditbewertung und letztendlich auch auf politischer Ebene⁵⁶ vorhanden. Die Bedeutung dieses Aspektes wird deutlich, wenn man sich betrachtet wie schnell einzelne Akteure sich aus der Kooperation zurückzogen sobald der politische Druck nachgelassen hatte. Einig waren sich auch beide darin, dass insbesondere in einer konfliktbehafteten Situation ausreichend Zeit darauf verwendet werden sollte die Ziele und Hintergründe der beteiligten Interessensgruppen zu ergründen (Booher, Interview am 23.03.2014; Sherry, Interview am 24.03.2014). Weiterhin war es wichtig, dass keine der Interessensgruppen durch die Vorgabe konkreter Ziele zusätzlich unter Druck gesetzt wurde. Der Prozess war von Anfang an ergebnisoffen und hatte lediglich das Ziel eine Einigung über das weitere Vorgehen zu erreichen und die gegenseitige Blockade zu überwinden. Darüber hinaus wies Booher im Gespräch darauf hin, dass zumeist völlig unrealistische Zeiträume für einen Beteiligungs- bzw. Mitwirkungsprozess auf regionaler Ebene angesetzt werden. Insbesondere bei konfliktreichen Themen sollte genügend Zeit zur Lösung der Differenzen eingeplant werden. In diesem Zusammenhang wurde ein Zeitraum von mindestens drei bis fünf Jahren genannt (Booher, Interview am 23.03.2014). Das dieser auch weit überschritten werden kann wird ebenfalls an dem Beispiel des CALFED Prozesses deutlich. Hier dauerten alleine die ersten beiden Phasen etwa sechs Jahre.

Auch an diesem Beispiel wird deutlich wie groß der Einfluss politischer Entscheidungen auf den Prozess war. Aufgrund der Tatsache, dass staatliche Behörden und lokale bzw. regionale Kommunen den eigentlichen Teilnehmerkreis bildeten, waren die politischen Ziele auch während des Prozesses immer präsent. Besonders deutlich wird die Rolle politischer Rahmenbedingungen jedoch, bei der Betrachtung des Projektabschlusses. Als sich im Jahr 2000 der Regierungswechsel in Washington abzeichnete, war allen Beteiligten klar, dass sich

⁵⁶ Aufgrund der Unfähigkeit zur Problemlösung drohte der die Bundesregierung in Washington damit, dem Staat Kalifornien die Entscheidungsbefugnisse zu entziehen.

die Voraussetzungen für die weitere Zusammenarbeit unter dem republikanischen Präsidenten George W. Bush entscheidend verändern würden (Booher, Interview am 23.03.2014). Daher wurden kurz vor der Wahl alle bisher erreichten Kompromisse und Vereinbarungen in einem Record of Decision (RoD) festgehalten und gemeinsam verabschiedet. Obwohl nicht alle Fragen geklärt waren, wollte niemand die bis dahin erzielten Fortschritte aufgeben.

Fazit

Nach der Betrachtung dieser beiden Fallbeispiele zeigen sich, trotz der unterschiedlichen Thematik und der Unterschiede in Prozessstruktur und Planungskultur, grundsätzliche Gemeinsamkeiten und Parallelen. Die Gesprächspartner, die zu den beiden Fallstudien interviewt wurden, gaben an, dass diese aufwendige Art der Mitwirkung auf regionaler Ebene nur dann sinnvoll und gerechtfertigt erscheint, wenn die Problemlösung ein hohes Konfliktpotenzial beinhaltet. Zudem war es in den untersuchten Beispielen offenbar notwendig externen Druck, in Form von politischen oder gerichtlichen Entscheidungen, aufzubauen, um die maßgeblichen Partner zu einer gemeinsamen Lösungsfindung zu bewegen. Auch der zeitliche Rahmen der beiden Projekte weist mit 4-6 Jahren deutliche Parallelen auf. Weiterhin entscheidend für die Lösung der jeweiligen Konflikte war es, die Planungen und Konzepte ergebnisoffen zu gestalten und zuvor erarbeiteten, am Widerstand einzelner Interessensgruppen gescheiterten Lösungsansätzen, keine Priorität einzuräumen. Als entscheidender Faktor wurde außerdem die Vermittlung zwischen dem konkreten Erarbeitungsgremium (Begleitgremium bei ELBA und Bay-Delta Advisory Council (BDAC) bei CALFED) und der breiten Öffentlichkeit hingewiesen. Andererseits wurden spezifische Besonderheiten in der Akteursstruktur und der Konfliktsituation durch gezielte Maßnahmen innerhalb des Prozesses adressiert. Zu nennen wären hier die Einführung eines „gradient of agreement“ und die Beschränkung auf einige wichtige Regeln zur Festlegung des Prozessablaufs bei CALFED sowie das Trichter-Prinzip zur Mitwirkung und die klare Definition von Zuständigkeiten, Zeitplan, Kommunikationsstrategie und Testplanungen bei ELBA. Den besonderen Umständen im Rahmen der Projekte war auch das generelle Vorgehen und der Prozessablauf angepasst. Da in der Bay Area die Konflikte zwischen den einzelnen Teilnehmer so ausgeprägt und verfestigt waren, dass eine Verständigung über mögliche Lösungsansätze nur schwer erreicht werden konnte, entschied man sich zunächst „unter sich“ zu bleiben und eine gemeinsame Position zu erarbeiten. Auf Basis dieser Verständigung konnte dann im Folgenden, unter Einbezug der Öffentlichkeit, aufgebaut werden. Als sich im Jahr 2000 ein Wechsel in Bezug auf die politische Unterstützung abzeichnete, wurde die Abschlusserklärung (record of decision (ROD)), möglichst zügig und weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit im BDAC verhandelt. Auch im Kanton Basel-Landschaft waren die Fronten teilweise verhärtet, jedoch wurde der Planungsprozess hier von Anfang an offener gestaltet. Dies ging so weit, dass auch die Vertreter des Begleitgremiums in einem öffentlichen Forum gewählt wurden. In diesem Prozess war es von Anfang an vorgesehen, die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bevölkerung mit fortschreitender Konkretisierung des Projektes einzugrenzen. In gewisser Weise war das Vorgehen in den beiden untersuchten

Fallstudien also gegensätzlich. Als Ergebnis der Fallstudienanalyse können die im Folgenden beschriebenen Faktoren identifiziert werden, die einen nennenswerten Einfluss auf den Prozessablauf in den Projekten ELBA und CALFED hatten.

Wenig überraschend, spielen die Faktoren des allgemeinen Kriterienkatalogs auch bei den analysierten Referenzbeispielen eine große Rolle. Dennoch lassen sich einige besonders relevante Ergänzungen identifizieren. Hier sind vor allem die notwendige Flexibilität und das politische Timing zu nennen die vor allem im CALFED Projekt aber in gewisser Weise auch bei ELBA entscheidende Faktoren im Prozessablauf waren. In Bezug auf die Mitwirkung benachteiligter Akteure im Prozess sind die identifizierten Faktoren zwar teilweise bei der Auswahl und im Ausgleich mit verschiedenen sozialen Gruppen und Organisationsformen implizit enthalten, jedoch werden die besonderen Bedürfnisse und Erfordernisse in diesem Zusammenhang in der allgemeinen Betrachtung nicht deutlich. Im Hinblick auf die Durchführung von Mitwirkungsprozessen in schrumpfenden, ländlichen Regionen könnte man schlussfolgern, dass eine genaue Kenntnis der Zielgruppe und deren Bedürfnissen von besonderer Bedeutung ist.

IV.1.3. ANALYSE ZIELGRUPPENSPEZIFISCHER KRITERIENKATALOGE

Um nun gruppenspezifische Voraussetzungen bei der Mitwirkung in von Abwanderung betroffenen Regionen zu identifizieren, werden im Folgenden relevante Erkenntnisse aus Beteiligungsprozessen u.a. in Gebieten des Programms „Soziale Stadt“ dargestellt. Der Hintergrund dieser Vorgehensweise beruht auf der Annahme, dass in schrumpfenden Regionen, ähnlich wie auch in schrumpfenden Städten, eine Mehrheit der abwandernden Bevölkerung zu den gut (aus-) gebildeten, mobilen Teilen der Bevölkerung gehört (Schultz 2008). In ländlichen Räumen mit negativer Bevölkerungsentwicklung lässt sich häufig auch eine die wirtschaftliche Strukturschwäche erkennen, sodass dort mit einem erhöhten Anteil arbeitsloser oder sozial benachteiligter Bürger zu rechnen ist (Grabbert 2008, 72). Somit verbleiben diejenigen sozialen Gruppen, die aufgrund ihrer sozioökonomischen Benachteiligungen weniger mobil sind, überproportional in den betroffenen Regionen (Großmann et al. 2014, 95–97). Gerade auf regionaler Ebene bildet sich hier jedoch keine homogene Bevölkerungsstruktur. Die in der betroffenen Region verbliebenen Bürger unterscheiden sich auch weiterhin in Bezug auf die Bildung, Herkunft, den Beschäftigungsstatus und die Lebenssituation. Jedoch ist der Anteil sog. Leistungsträger potenziell geringer als in prosperierenden Wachstumsregionen. Die Mehrheit der verbliebenen, sozial benachteiligten Gruppen, benötigen jedoch eine besondere Ansprache um sie zur Mitwirkung in einem Partizipationsprozess zu bewegen (Rausch 2004). Obwohl soziale Benachteiligung zahlreiche Facetten aufweisen kann, zeigen verschiedene Untersuchungen eine größere Bedeutung des Bildungsstandes und des Einkommens gegenüber weiteren Merkmalen wie etwa Familienstand oder Lebensphase (Geißel 2012, 33). Aus diesem Grund werden im Folgenden Kriterien zur Beteiligung marginalisierter Gruppen in

der Stadtentwicklung als mögliche Handlungsempfehlung zur Mitwirkung in schrumpfenden Regionen herangezogen.

In Bezug auf die Gründe für die geringe Teilnahme sozial benachteiligter an Mitwirkungs- und Beteiligungsprozessen lassen sich vereinfacht drei Faktoren identifizieren: Die persönliche Situation, der Bezug zum Gegenstand der Mitwirkung bzw. Beteiligung und die Kommunikation. Diese Aspekte kommen auch bei Mitwirkungsprozessen auf regionaler Ebene zum Tragen. Zur Erinnerung: Insbesondere die geringe Identifikation mit regionalen Themen und die fehlende, direkte Betroffenheit zählen als Kritikpunkte für Mitwirkungs- und Beteiligungsprozesse auf regionaler Ebene.

Von diesen drei Faktoren lässt sich die persönliche Situation der Personen vermutlich am schwierigsten verallgemeinern. Dennoch gibt es Aspekte die, einzeln oder in Kombination, auf eine Vielzahl der benachteiligten Individuen zutreffen. So steht beispielsweise für die Gruppe der Erwerbslosen die Suche nach einer geeigneten Beschäftigung im Vordergrund (Klatt 2011, 5). Auch andere Untersuchungen kommen zu ähnlichen Ergebnissen (Munsch 2011; Skerratt und Steiner 2013)⁵⁷. Der zeitliche Aufwand und die persönliche Energie die in die Suche nach Arbeit oder die Organisation des Alltags mit begrenzten Ressourcen fließen, stehen folglich nicht mehr einem Mitwirkungs- oder Beteiligungsprozess zur Verfügung. Darüber hinaus führt die eingeschränkte soziale Teilhabe durch Erwerbslosigkeit oder (prekäre) Beschäftigung im Niedriglohnssektor zu einer Reduzierung der persönlichen und sozialen Netzwerke (Deutscher Bundestag 2002, 48). Noch bedeutsamer ist jedoch die Erkenntnis, dass sich die sozial Benachteiligten aufgrund ihrer Lebenslage selbst nicht zutrauen eine Rolle in den „mittelschichtorientierten“ (Rausch 2004, 98) Mitwirkungs- und Beteiligungsprozessen einzunehmen (Klatt 2011, 6). Zum Teil ist auch die Erwartungshaltung der Mitwirkenden so gering, dass sie nicht damit gerechnet hätten als gleichberechtigte Diskussionspartner einbezogen zu werden und ihre Meinung und Erfahrung tatsächlich zählt (Ghode-Ahrens 2013, 3).

Auch aufgrund dieser Rahmenbedingungen gaben die in einer Studie des Göttinger Instituts für Demokratieforschung befragten Personen an, sich auf die Hilfe und Unterstützung des direkten Umfeldes, also Familie, Freunde und Bekannte zu konzentrieren (Klatt 2011, 4). Das Engagement und die Unterstützung für eine abstrakte Problemlage oder eine nicht näher definierte Gemeinschaft stieß jedoch eher auf Unverständnis. Die Teilnehmer der Studie waren darüber hinaus nicht nur thematisch auf den eigenen Wahrnehmungsbereich fokussiert, sondern setzten auch einen räumlichen Schwerpunkt auf die unmittelbare Nachbarschaft bzw. den eigenen Stadtteil (Klatt 2011, 4). Diese räumliche Nähe, als notwendiges Kriterium zur Mitwirkung, lässt sich auch auf eine weitere Erkenntnis aus dieser Untersuchung übertragen. So wurde sowohl in der Studie aus Göttingen wie auch in einer

⁵⁷ In den genannten Studien steht das freiwillige Engagement in Vereinen oder sonstigen Organisationen im Fokus der Untersuchung. Jedoch ist davon auszugehen, dass es grundsätzlich nur einen geringen Unterschied macht, ob es sich um ein Engagement (Leistungsbeteiligung) oder eine Mitwirkung (Entscheidungsbeteiligung) handelt. Entscheidender dürfte der zeitliche und organisatorische Aufwand sein.

Evaluation der Hamburger Quartiersentwicklung festgestellt, dass feste und vertrauensbildende Strukturen – sowohl in Form von klar benannten Ansprechpartnern als auch etablierten Institutionen z.B. Bürgerbüros – für sozial benachteiligte Personen von großer Wichtigkeit sind (Klatt 2011, 7; Ghode-Ahrens 2013, 7). Kurzfristig angelegte Projekte die dann ad hoc eine Mitwirkung oder Beteiligung einfordern bzw. anbieten laufen diesem Bedürfnis nach Vertrautheit jedoch entgegen.

Letztendlich liegen die Gründe für eine geringere Mobilisierung sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen jedoch nicht nur auf Seiten der (potenziell) Mitwirkenden, sondern auch auf Seiten der Initiatoren von Mitwirkungs- und Beteiligungsprozessen. Die Bedeutung der richtigen Ansprache wurde bereits an anderer Stelle in dieser Arbeit dargelegt, muss aber an dieser Stelle ebenfalls noch einmal hervorgehoben werden. Dabei geht es nicht nur um eine leichte und verständliche Sprache der Information und im Diskurs⁵⁸, sondern auch um eine Prozessgestaltung, die den Umgangsformen und Gewohnheiten der Zielgruppe entspricht (Rausch 2004, 103). Die Schwierigkeit auf regionaler Ebene besteht an dieser Stelle natürlich auch darin, der Heterogenität der Bevölkerung gerecht zu werden.

Für die genannten Probleme wurden, begleitend zu städtebaulichen Programmen wie „Soziale Stadt“ und in Rahmen der soziologischen Forschung, Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Teilhabe und Mitwirkung sozial Benachteiligter formuliert (u.a. Rausch 2004; Klatt 2011; Böhm und Büsching 2013) Diese Handlungsempfehlungen sind, obwohl zu Teil schon in den vorhergehenden Abschnitten beschrieben, nachfolgend noch einmal kurz aufgeführt:

Engagement und Mitwirkung sozial Benachteiligter findet im Rahmen des „alltäglichen Kümmerns“ im direkten Freundes und Bekanntenkreis und meist auch in der eigenen Nachbarschaft statt. Der eigene Nahbereich ist demnach der Einflussbereich, in dem Alltagsbedürfnisse und –probleme sowie aktuelle und lokale Fragen mit den verfügbaren Mitteln gelöst bzw. beantwortet werden (Rausch 2004, 102; Klatt 2011, 3; Böhm und Büsching 2013, 6).

Die Ansprache der potenziell Mitwirkenden aber auch die Kommunikation innerhalb des Verfahrens und der Aufbau des Prozesses müssten sich an der entsprechenden Sprache und den Begrifflichkeiten der „Zielgruppe“ orientieren und in Bezug auf deren Gewohnheiten angemessen und vertraut sein (Rausch 2004, 103; Klatt 2011; Böhm und Büsching 2013, 6).

Das Selbstvertrauen sozial Benachteiligter ist aufgrund eines Gefühls des „nicht-beachtet-werdens“ in Bezug auf die eigenen Einflussmöglichkeiten eher gering. Aber auch objektiv betrachtet werden Entscheidungen, welche die Lebensumstände sozial Benachteiligter beeinflussen, durch eher elitär geprägte Netzwerk bestimmt, was zu einem Mangel an

⁵⁸ An dieser Stelle werden zumindest von öffentlichen Institutionen bereits Anstrengungen unternommen die Sachverhalte auch in einfacher Sprache darzustellen. Häufig findet sich die „Option“ zur Darstellung in einfacher Sprache jedoch im Bereich der Spracheinstellung bzw. am Seitenende, was eine zusätzliche Hürde, sowohl physisch als auch psychisch, darstellt.

Vertrauen in eben diese Eliten führt. Dementsprechend sieht man eine Notwendigkeit in vertrauensbildenden Maßnahmen in Form dauerhafter Strukturen und verlässlicher Partner. Kurzfristige Ad-Hoc Mitwirkungen benötigen ein solches Fundament (Klatt 2011, 4). Andererseits sollten erfolgreiche Mitwirkungsansätze durch kleinere Projekte, regelmäßige Treffen oder sonstige Aktivitäten gepflegt werden um die einmal geknüpften Netzwerke zu erhalten (Ghode-Ahrens 2013, 7).

Dem Zuvor genannten Punkt trägt auch der Ansatz Rechnung sog. Viertelgestalter oder Schlüsselakteure bei der Mobilisierung sozial Benachteiligter einzubinden. Diese Personen, die im sozialen Milieu der entsprechenden Zielgruppe verwurzelt sind, können über ihren Einfluss und ihr Organisationstalent die Bereitschaft und die Motivation der entsprechenden Bevölkerungsgruppe positiv beeinflussen (Klatt 2011, 6; Böhm und Büsching 2013, 6). Für die regionaler Ebene ist unklar, ob es eine solche Person geben kann. Unter Umständen müssen verschiedene „Kümmerer“ auf kommunaler bzw. örtlicher Ebene identifiziert werden, welche die jeweiligen Gruppen repräsentieren und motivieren können. Damit kommt diesem Personenkreis auch eine Rolle als Multiplikator zu. Es sollte jedoch darauf geachtet werden einzelne Personen weder in Bezug auf die an sie gestellten Anforderungen noch in Bezug auf die Bedeutung für den Gesamtprozess zu überfordern.

Weiterhin spielt jedoch auch eine Anerkennung der erbrachten Leistung eine Rolle. Obwohl eine allgemeine Anerkennungskultur auch für ehrenamtliche, unabhängig vom sozialen Status, immer mal wieder im Gespräch ist, geht es gerade bei sozial Benachteiligten ggf. auch um eine finanzielle Anerkennung in Form einer Aufwandsentschädigung (Klatt 2011, 7; Böhm und Büsching 2013, 7). Eine solche Kompensation hätte in diesem Fall womöglich sogar weniger mit der Anerkennung der Leistung zu tun, sondern würde als zusätzlicher Anreiz zur Mitwirkung dienen. Die Idee, die Mitwirkenden für ihren Zeit- und Arbeitsaufwand zu kompensieren bietet jedoch auch Raum für Kritik. Während in Gebieten mit einer relativ homogenen Sozialstruktur eine solche Kompensation die erwünschten Effekte zumindest für die Mehrheit der Mitwirkenden bewirken würde ist dies bei einer heterogenen Zielgruppe bedeutend schwieriger. Zudem ließe sich nur schwer rechtfertigen, warum aus dem i.d.R. knappen Budget auch „nicht bedürftige“ kompensiert werden. Letztendlich könnte der gewollte Anreiz auch dazu führen, dass Teilnehmer nur des Geldes wegen an dem Prozess mitwirken ohne einen Mehrwert zu erbringen. Um dies zu verhindern müsste wiederum eine Auswahl getroffen werden, welche den Kriterien der Transparenz genügen muss. Insgesamt schein daher das Konzept einer materiellen Anerkennung mehr Probleme aufzuwerfen als zu lösen.

Bewertung

Wie aus den vorangegangenen Ausführungen und der zusammenfassenden Auflistung der für einen Mitwirkungsprozess positiv wirkenden Faktoren ersichtlich ist, lassen sich die Kriterien zur Evaluation eines Mitwirkungsprozesses leicht zu einer kaum noch zu beherrschenden Anzahl erweitern. Obwohl die Liste der allgemeinen Kriterien für einen

guten Mitwirkungsprozess bereits sehr umfassend ist, konnten anhand weniger Beispiele in Bezug auf besondere Themenschwerpunkte und regionale Prozesse weitere Faktoren identifizieren werden, welche einen positiven Verlauf des Prozesses befördern. Es stellt sich die jedoch die Frage, ob es überhaupt gelingen kann einer solch umfangreichen Liste in der Praxis gerecht zu werden und folglich, wie weit sich Planer bei der Gestaltung eines Mitwirkungsprozesses überhaupt anhand theoretischer Kriterien orientieren sollten.

IV.2. ANALYSE DER FALLSTUDIEN IN SCHRUMPFENDEN LÄNDLICHEN RÄUMEN IN DEUTSCHLAND

Im Folgenden werden nun die für diese Arbeit untersuchten schrumpfenden, ländlichen Regionen und die dort umgesetzten Mitwirkungs- und Beteiligungsprojekte vorgestellt. Ähnlich wie auch für die Analyse der internationalen Referenzbeispiele werden zunächst ausgewählte strukturelle Merkmale in Bezug auf die Herausforderungen des demographischen Wandels der Regionen beschrieben, um anschließend die jeweiligen Prozesse darzustellen und zu analysieren. Die Ergebnisse dieser Prozessanalysen werden im Anschluss einander gegenübergestellt um mögliche Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu identifizieren.

IV.2.1. AUSWAHL DER FALLSTUDIEN

Für die Auswahl der deutschen Fallstudien, Landkreis Birkenfeld und Landkreis Coburg, waren die Verfügbarkeit von Daten sowie die Dokumentation der Prozesse von entscheidender Bedeutung. In beiden Landkreisen wurden Mitwirkungs- und Beteiligungsprozesse im Rahmen von geförderten Projekten durchgeführt. Im Landkreis Birkenfeld war dies der Modellprozess MITMACHEN (2010-2012), der durch eine Initiative des Landes Rheinland-Pfalz angestoßen wurde. Der Landkreis Coburg war wenig später Teil des vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) ausgeschriebenen Projektes „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge“ (2012-2013). Beide Projekte hatten das Ziel, Lösungsansätze für die zukünftig erwarteten Probleme, die durch den demographischen Wandel und die strukturellen Defizite ländlicher Räume entstehen, zu entwickeln. Die Lösungsfindung sollte unter Einbezug der regionalen Akteure erfolgen und endogene Potenziale in den Landkreisen nutzen. Sowohl der Landkreis Birkenfeld als auch der Landkreis Coburg sahen in den jeweiligen Projekten die Aufgabe, nicht nur die institutionellen und durch Interessensvertreter repräsentierten Akteure in die Diskussion und Lösungsfindung einzubeziehen, sondern haben darüber hinaus auch die nicht in Vereinen oder Verbänden organisierte Öffentlichkeit in Form von Umfragen und Workshops in den Prozess eingebunden. Zudem war beiden Prozessen gemein, dass es sich zunächst nicht um konkrete Planungen mit rechtsverbindlichem Charakter handelte. Das Ziel war es, Konzepte sowie ein Leitbild für die zukünftige Entwicklung der Daseinsvorsorge zu entwickeln und die Möglichkeit für neue Projektideen zu schaffen.

In Bezug auf die Altersstruktur und die demographische Entwicklung ähneln sich die beiden ländlichen Landkreise im Untersuchungszeitraum ebenfalls. In beiden Landkreisen wird der Anteil der über 65-jährigen stark ansteigen, während der Anteil der darunterliegenden Altersgruppen weiter sinkt (Bertelsmann Stiftung 2018a). Dem Landkreis Birkenfeld wurde bis 2030 ein Bevölkerungsrückgang um etwa 13,5% prognostiziert, während es im Landkreis Coburg immerhin noch 8,6% weniger Einwohner sein sollten (Bertelsmann Stiftung 2018a).

In Bezug auf den demographischen Aspekt, die zukünftig zu erwartenden Probleme der Daseinsvorsorge und den Ansatz, mögliche Lösungsstrategien durch partizipative Verfahren zu erarbeiten, wird die vergleichende Analyse der beiden Fallstudien als *Most Similar Systems* Vergleich eingeordnet. Durch die ähnlichen Rahmenbedingungen können bereits eine Vielzahl von Variablen als Ursache für mögliche Unterschiede eliminiert werden. Hierdurch steigt die Wahrscheinlichkeit, Unterschiede im Ergebnis des Mitwirkungsprozesses kausal mit den strukturellen Unterschieden verknüpfen zu können. Eine solche Verknüpfung muss natürlich auch alternative Gründe für die gegebenenfalls identifizierten Unterschiede berücksichtigen. Gerade im Bereich der Planungs-, und Politikwissenschaften ist es also bedeutend schwieriger den tatsächlichen Grund für eventuell beobachtete Unterschiede im Ergebnis zu benennen, da exakt gleiche Bedingungen im Prinzip nie auftreten und jede kleine Abweichung in der Ausgangslage theoretisch für die Abweichung im Ergebnis verantwortlich sein kann (Peters 1998, 38).

Die bereits bei der Auswahl der Fallstudien identifizierten Unterschiede finden sich in der Wirtschaftsstruktur der Landkreise und der Zentrumsnähe. Während im Landkreis Coburg eine Vielzahl von mittelständischen Industriebetrieben für eine positive Wirtschaftsentwicklung sorgen und die Stadt Coburg als kreisfreie Stadt auch geografisch das Zentrum des Landkreises bildet, ist sowohl die Wirtschaftsstruktur als auch die Zentrumsnähe im Landkreis Birkenfeld weniger stark ausgeprägt (MWKEL 2011a, 12ff.; Landratsamt Coburg o.J.a, 12ff.).

IV.2.2. LANDKREIS BIRKENFELD

Der Landkreis Birkenfeld ist ein im Westen des Bundeslandes Rheinland-Pfalz gelegener Landkreis mit etwa 80.000 Einwohnern (Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz 2018). Nach der Definition des BBSR gilt Birkenfeld als dünn besiedelter ländlicher Kreis mit lediglich peripherer Erreichbarkeit (BBSR 2015b, 2015a).



ABBILDUNG 11: LAGE DES LANDREIS BIRKENFELD IN RHEINLAND-PFALZ

QUELLE: WIKIPEDIA ZUM LANDKREIS BIRKENFELD UNTER: [HTTPS://DE.WIKIPEDIA.ORG/WIKI/DATEI:RHINELAND-PALATINATE_BIR.SVG](https://de.wikipedia.org/wiki/Datei:Rhineland-Palatinate_Bir.svg)

Obwohl sich die demographische Entwicklung für das Bundesland Rheinland-Pfalz insgesamt in den Prognosen zunächst zu stabilisieren scheint, zeigt sich, dass der Landkreis Birkenfeld in Bezug auf den Bevölkerungsrückgang weiterhin in besonderem Maße betroffen ist (Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz 2019b). Der Landkreis hat bereits in den vergangenen Jahrzehnten überdurchschnittlich viele Einwohner aufgrund von Fortzügen und des negativen natürlichen Saldos verloren (MWKEL 2011a, 20ff.). Auch die Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung haben sich bislang bestätigt. So wurde für das Jahr 2020 eine Bevölkerung zwischen 77 073 und 77 382 Einwohnern prognostiziert (Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz 2015, 114ff.). Der letzte Stand von 2017 (80.728 Einwohner) (Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz 2018) lässt eine etwas positivere Entwicklung erwarten, bestätigt aber grundsätzlich den negativen Trend.

Aufgrund des bereits 2010 weit fortgeschrittenen demographischen Wandels entschied sich die Landesregierung in Mainz zu diesem Zeitpunkt, unter Federführung des Ministeriums für Wirtschaft, Klima, Energie und Landwirtschaft (MWKEL), einen Modellprozess im Landkreis Birkenfeld durchzuführen. Im Modellprozess MITMACHEN sollte die Bevölkerung für die Auswirkungen des demographischen Wandels sensibilisiert und zur gemeinsamen Lösungsfindung aktiviert werden (MWKEL 2011a, 7).

Die im Vorfeld erstellte Strukturanalyse identifizierte bereits im Jahr 2011 Probleme bei verschiedenen Infrastruktureinrichtungen wie etwa nicht ausgelastete Bildungseinrichtungen, eine schlechter werdende oder nicht bedarfsgerechte medizinische Versorgung sowie Probleme im Bereich der Nahversorgung vor dem Hintergrund der alternden und weniger mobilen Bevölkerung. Hinzu kommen strukturelle Defizite insbesondere im Bereich der Verkehrsanbindung innerhalb des Landkreises und an die nächstgelegenen Ballungszentren (MWKEL 2011a, 30ff.). Darüber hinaus zeichnete sich bereits damals im Landkreis Birkenfeld ein Fachkräftemangel ab, da es zum einen zu wenige Lehrstellen, zum anderen aber auch ein geringes Lohnniveau im Vergleich zu anderen Regionen gab und gibt (Maudet, Interview am 29.05.2018). Die dringlichsten Probleme und größten Potenziale wurden anhand einer SWOT-Analyse der einzelnen Handlungsfelder identifiziert um anschließend Empfehlungen für Verbesserungsmaßnahmen zu formulieren (siehe MWKEL 2011a, 130ff. sowie MWKEL 2011b). Die wichtigsten Ergebnisse dieser Analysen und die zugehörigen Handlungsempfehlungen werden nun im Folgenden kurz dargestellt und erläutert.

Aufgrund dieser besonders schwierigen Lage in einem ohnehin vom demographischen Wandel betroffenen Bundesland entschied sich die Landesregierung im Jahr 2010 den Modellprozess MITMACHEN zu initiieren um einen der wirtschaftlich schwächsten und am stärksten vom demographischen Wandel betroffenen Landkreise zu unterstützen. Es ging jedoch nicht darum durch hohe Fördersummen kurzfristige Investitionen anzustoßen, sondern man wollte die „viel Beschworenen“ endogenen Potenziale der Region identifizieren und Hilfe zur Selbsthilfe leisten (Maudet, Interview am 29.05.2018).

Für das Handlungsfeld Siedlungsentwicklung und Wohnen identifizierte die Analyse *hohe Leerstandzahlen* und ein *häufig fehlendes Leerstands- bzw. Baulückenkataster* um diese Missstände entsprechend zu managen. Aufgrund des demographischen Wandels wird vor einer *weiteren Verschärfung dieser Probleme* gewarnt. Die positiven Aspekte wie die *niedrigen Preise für Käufer und Mieter* sowie das auch *kurzfristig vorhandene Baulandpotenzial* können nur bedingt als Ausgleich für diese Probleme herangezogen werden.

Auch die Gesundheitsversorgung im Landkreis deutete bereits damals auf die *steigende Unterversorgung in der Fläche* und den *drohenden Ärztemangel* bei gleichzeitig *steigendem Bedarf durch eine alternde Bevölkerung*. Ähnliche Aussagen finden sich im Handlungsfeld Nahversorgung und Einzelhandel wo *außerhalb der bestehenden Mittelzentren die Versorgung meist nicht mehr gegeben* war und die *Wirtschaftlichkeitsgrenzen bei einer sinkenden Bevölkerungszahl* zu weiteren Schließungen führen werde.

Aufgrund der peripheren und ländlichen Lage des LK Birkenfeld kann man vor allem das Thema Verkehr und Mobilität als zentralen Schwachpunkt identifizieren, wodurch zahlreiche andere Handlungsfelder negativ beeinflusst werden. Die *große Entfernung zu größeren Zentren und Ballungsräumen* aber auch zwischen den einzelnen Ortschaften wurde als Nachteil identifiziert vor allem die *ÖPNV-Versorgung ist lückenhaft*. Durch eine rückläufige

Bevölkerungszahl wurde in diesem Bereich eine *weitere Verschlechterung der Taktzeiten und Verbindungen* befürchtet.

Für den Bereich Wirtschaft und Gewerbe identifiziert die Analyse ebenfalls Schwächen, die in Verbindung mit der *marktfernen Lage* und der *Verkehrsanbindung des Landkreises* in Verbindung stehen. Zudem sind, trotz *günstiger und kleinteiliger Gewerbeflächenpotenziale, kaum größere zusammenhängende Flächenpotenziale* verfügbar die ggf. für eine Clusterbildung oder Zusammenhängende Entwicklung notwendig wären. Ein weiterer Schwerpunkt im Bereich Wirtschaft und Gewerbe war bereits damals der sich abzeichnende *Mangel an Fach- und Führungskräften*. Gleichzeitig war und ist die *Arbeitslosenquote deutlich höher* als im Landesdurchschnitt (Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz 2019c) bei gleichzeitig *geringeren Löhnen und Gehältern* (Die Rheinpfalz 2018). Letzterer Aspekt wurde jedoch aus Sicht der Arbeitgeber positiv bewertet. Die Stärken des Landkreises lagen der Analyse zufolge in der *bestehenden Edelsteinindustrie*, dem *Umwelt-Campus Birkenfeld* (Hochschule Trier) und einer *positiven Entwicklung in der Automobilzulieferindustrie*. Neben dem *Fach- und Führungskräfte*mangel sowie der weiteren Abwanderung erwerbstätiger Personen wurden vor allem der *Abzug militärischer Einrichtungen*⁵⁹, mit den entsprechenden Folgeerscheinungen für die regionale Kaufkraft, und die ggf. *rückläufige Daseinsvorsorge* mit den daraus entstehenden Folgen für die Wirtschaft als Risiko eingestuft.

Für die Bildungs- und Forschungseinrichtungen im Landkreis Birkenfeld ergibt sich anhand der Analyse von 2011 ein geteiltes Bild. Während vor allem im Bereich der Grundschulen sowohl die *teilweise großen Entfernungen, die geringen Auslastungen, der Sanierungsstau* und der *geringe Anteil an Ganztagsangeboten* als Schwäche identifiziert wurde, sieht die Analyse die Stärken des Landkreises in dem *guten Angebot an Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten* sowie die *Studienmöglichkeiten auf dem Umwelt-Campus* der Hochschule Trier in Birkenfeld und dem *Studiengang „Fine Arts“ (Bachelor und Master)*. Die Risiken bestanden in einer sich weiter verringernden Tragfähigkeit der Bildungseinrichtungen auch in höheren Altersstufen⁶⁰. Potenziale wurden vor allem bei in einer weiteren *Verbesserung des Weiterbildungsangebotes* und der *Vernetzung zwischen Bildungs- und Forschungseinrichtungen und der Wirtschaft* gesehen.

Für den Tourismus wurden vor allem positive Merkmale identifiziert. Hierzu gehören die *vielfältige Natur- und Kulturlandschaft, Zertifizierte Wanderwege, Schmuck und Edelsteine als Alleinstellungsmerkmal* und Marke sowie die *steigenden Übernachtungszahlen*⁶¹. Vor allem der *Trend zum Wandern und Radwandern* sowie der *Trend zum Kurzurlaub* wurden damals als Chancen für eine weiterhin positive Entwicklung genannt. Zugleich wurden jedoch auch ein

⁵⁹ Die Bundeswehr betreibt in Baumholder einen Truppenübungsplatz.

⁶⁰ Bis zum Jahr 2016 wurden insgesamt acht Grundschulen geschlossen (zwei davon wurden mit jeweils einer anderen Grundschule zusammengelegt) (Landtag Rheinland Pfalz 2016).

⁶¹ Dieser Trend hat sich seit 2011 umgekehrt. 2017 verzeichneten die Betriebe im Landkreis Birkenfeld rund 100.000 Übernachtungen weniger als noch 2011 (Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz 2019a).

Mangel an touristischen Angeboten sowie Qualitäts- und Servicedefizite in den Betrieben erkannt.

Weitere Bereiche die im Vorfeld des Projektes MITMACHEN analysiert wurden sind die Sportstätten, Veranstaltungs- und Gemeinschaftseinrichtungen sowie Kindertagesstätten und Jugendeinrichtungen.

Im Bereich Sportstätten, Veranstaltungs- und Gemeinschaftseinrichtungen bescheinigte die Strukturanalyse dem Landkreis *funktionierende Soziale Netzwerke* und eine *gesunde Vereinsstruktur*, wobei bereits damals aufgrund der geringer werdenden Bevölkerung ein *Nachfragerückgang und Tragfähigkeitsprobleme bei den kommunalen Sportstätten* als Risiko identifiziert wurde. In Bezug auf die Kindertagesstätten und Jugendeinrichtungen wurde zum damaligen Zeitpunkt noch eine *gute Auslastung* als positiv herausgestellt, jedoch wurden auch erhebliche *Mängel bei der Qualität der vorhandenen Einrichtungen und des Angebots* erkannt.

In einer unabhängig von der Strukturanalyse durchgeführten Befragung der Ortsbürgermeister im Landkreis zeigte sich in Bezug auf die Problemwahrnehmung und die Einschätzung über die aktuelle Situation ein weitgehend identisches Bild. Obwohl die Fragen der Ortsbürgermeisterbefragung nicht immer deckungsgleich mit den in der Strukturanalyse untersuchten Faktoren waren, wurden die Ergebnisse der Analyse grundsätzlich bestätigt (MWKEL 2011a, 139ff.).

Die ergänzend durchgeführte Bürgerbefragung bildete einen weiteren Baustein in der Situationsanalyse des Landkreises. Auch hier wurden die Ergebnisse der Strukturanalyse weitestgehend bestätigt. Es wurde jedoch offensichtlich, dass insbesondere in Bezug auf die Einschätzung der Situation im Wohnort und Landkreis, die Antworten zum Teil stark vom jeweiligen Wohnort im Landkreis abhängig waren (raumkom Institut für Raumentwicklung und Kommunikation 2011, 26ff.). Hieraus hätte sich eine Schwerpunktbildung für den weiteren Verlauf des Erhebungsprozesses ableiten lassen.

Mit diesen grundlegenden Untersuchungen startete der Modellprozess MTMACHEN im Landkreis Birkenfeld. Obwohl der Prozess durch die Landesregierung initiiert und nur mit geringen finanziellen Mitteln ausgestattet war, war die politische Akzeptanz und die Akzeptanz in der Bevölkerung überwiegend positiv. Beginnend mit einer Auftaktveranstaltung am 08. April 2010 folgte eine beinahe einjährige Findungs- und Strukturierungsphase bis zum Februar 2011. Im Anschluss wurde zwischen Februar und August 2011 die Strukturanalyse erstellt sowie die Befragungen der Bürger und Bürgermeister durchgeführt. Im November 2011 begann dann die Arbeitsphase mit der Durchführung von Workshops der Vernetzung der Akteure und dem Aufbau einer Umsetzungsstruktur bzw. der Durchführung einzelner Maßnahmen (Landkreis Birkenfeld 2010, 10).

Zu einem möglichen Problem hätte der Wechsel der politischen Führung im Landkreis zu Beginn des Prozesses werden können⁶², der Prozess wurde jedoch auch vom damals neuen Landrat der CDU mit „großem persönlichem Engagement weitergeführt“ (Maudet, Interview am 29.05.2018).

Auch aus der Bevölkerung gab es ein allgemein positives Echo wobei sich hier jedoch auch kritische Stimmen fanden die davor warnten, negative Aspekte (in diesem Fall die Betroffenheit vom demographischen Wandel) in der Entwicklung des Landkreises hervorzuheben. Auf Seiten der Verwaltung waren die Vorbehalte jedoch deutlich größer. Dies hatte mehrere Gründe. Zum einen war der Mitarbeiter, der den Prozess koordinieren sollte, ein Berufseinsteiger ohne Verwaltungserfahrung. Gleichzeitig wurde dieser Mitarbeiter mit weitreichenden Kompetenzen gegenüber den jeweiligen Abteilungsleitungen und weiteren Mitarbeitern ausgestattet und hatte einen „direkten Draht“ zum Landrat, der den Prozess unterstützte. Ein weiterer Grund für die ablehnende Haltung der Verwaltung, war die Befürchtung durch das Ziel, endogene Potenziale aber auch Defizite zu identifizieren, könnten Fehler und Probleme im eigenen Verantwortungsbereich aufgedeckt werden. Dies bedeutete im günstigsten Fall Mehrarbeit, die weder finanziell entschädigt würde noch karrierefördernd wäre, da sich die Aufgaben zumeist im normalen Aufgabenspektrum bewegten. Im schlimmsten Fall würden eigene Versäumnisse und Fehlentscheidungen aufgedeckt. Zudem wollten einzelne Mitarbeiter Ihre Arbeitsroutine nicht verändern.

Der Findungsprozess in der Verwaltung zu Beginn der Projektlaufzeit war schwierig, da zum einen kaum Mittel für Personal vorhanden waren und die ursprüngliche Projektleiterin sich auch fachlich zunächst orientieren musste. Die Ziele wurden daher verwaltungsintern definiert und die Fragestellungen als Grundlage für die späteren Projektgruppen und Bürgerworkshops genutzt. Es gab keine konkreten Verhaltensregeln und die Verwendung der Ergebnisse wurde nur vage formuliert. Es wurde zum Beispiel nicht offen kommuniziert, dass im Rahmen des Modellprozesses keine Finanzmittel für die Umsetzung zur Verfügung standen.⁶³ Die Lösungsansätze sollten mit „Bordmitteln“ und Eigeninitiative umgesetzt werden. Herr Maudet begründet dieses Vorgehen im Interview damit, dass eine solche Hilfe zur Selbsthilfe den Vorteil bietet die endogenen Kräfte des Landkreises zu stärken und nicht nur auf eine schnelle, aber kurzfristige Förderung hin zu arbeiten. Durch ein solches „Fördermittelhopping“ begeben sich der Landkreis in eine Situation der Abhängigkeit. Grundsätzlich befürwortet Herr Maudet die Fördermittelakquise (VG Birkenfeld hat aktuell weit über 100 Förderprojekte), jedoch sieht er einen Unterschied zwischen dem akquirieren von Fördermitteln für fachlich begründete Projekte und der Entwicklung von Projekten der Fördermittel wegen. Hätte man nun die fehlende Umsetzungsperspektive offensiv

⁶² Der SPD zugehörige Landrat Herr Redmer wurde 2010 von Herrn Dr. Schneider (CDU) abgelöst.

⁶³ Diese Information wurde zwar grundsätzlich im Rahmen verschiedener Veranstaltungen kommuniziert jedoch lediglich dahingehend, dass es nicht das Ziel ist öffentlich geförderte Großprojekte zu initiieren (Landkreis Birkenfeld 2010, 10).

kommuniziert, wäre die Motivation der Bürger seiner Vermutung nach wohl deutlich geringer ausgefallen (Maudet, Interview am 29.05.2018).

Obwohl diese Rechtfertigung durchaus verständlich ist zeigt sich hier einmal mehr die Diskrepanz zwischen theoretischem Anspruch (Transparenz des Verfahrens) und der praktischen Umsetzung. Jedoch wurden im Fall von MITMACHEN tatsächlich viele Projekte zur Umsetzung ausgewählt, die auch ohne großen finanziellen Aufwand initiiert werden konnten. Auf diese Weise konnte der Eindruck vermieden werden, dass die gemeinsame Arbeit und die Diskussion um mögliche Lösungsansätze an der Umsetzung scheitert bzw. nicht ernstgenommen wurde.

Die fehlenden Mittel zur Umsetzung hatten darüber hinaus möglicherweise einen weiteren Effekt. Im Gegensatz zum Landrat des Kreis Birkenfeld begegneten die Abgeordneten des Kreistags dem Prozess weitgehend mit Desinteresse (Maudet, Interview am 29.05.2018). Hätte die Aussicht auf weitreichende Investitionen im Anschluss an das Modellprojekt bestanden hätte dies möglicherweise auch politische Auseinandersetzungen um die Verteilung und Priorisierung der Mittel zur Folge gehabt.

Die Auswahl der Workshopteilnehmer erfolgte auf Einladung durch die Prozessleitung, eine in der Praxis häufig beobachtete aber im theoretischen Diskurs ebenso häufig kritisierte Vorgehensweise um die Akteure eines Mitwirkungsprozesses zu bestimmen.

Eine der Herausforderungen im Prozess war es, mit dem knappen Budget von ca. 115.000 Euro die Vielzahl an Bürgerworkshops und öffentlichen Veranstaltungen zu moderieren und inhaltlich zu begleiten. Aufgrund der starken Präsenz von lokalen Unternehmern im Modelprozess wurden die Interessen dieser Gruppe auch am deutlichsten artikuliert. Die starke Beteiligung der wirtschaftlichen Akteure aus dem Landkreis war durchaus erwünscht, da man sich aus dieser Gruppe die stärksten Impulse zur wirtschaftlichen Belebung des Landkreises versprach. Diese wurde als Schlüssel für eine Stärkung der demographischen Struktur betrachtet.

Hier gab es jedoch auch immer wieder unkonstruktive Beiträge, die weniger dazu dienten die Diskussion voranzutreiben als vielmehr die eigene, bereits gefasste Position im Rahmen der Workshops klar zu machen. Erschwerend kam hinzu, dass einzelne Vertreter der Privatwirtschaft mit dem damaligen Status quo sehr zufrieden waren. Sie sahen Vorteile in den niedrigen Lohnkosten in einer wirtschaftlich schwachen Region.

Weitere Schwierigkeiten identifizierte Herr Maudet in der Problembeschreibung. Das Thema „demographischer Wandel“ sei zu abstrakt um für eine breite Bevölkerung interessant bzw. ansprechend zu sein. Die Bürgerinnen und Bürger erkennen konkrete Probleme und Mängel und sind auch bereit sich bei der Lösung einzubringen und zu engagieren. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Zusammenhänge dieser Problemfelder unter dem Begriff des demographischen Wandels erfasst werden. Auch die Verortung einzelner Probleme oder Problemkomplexe auf den unterschiedlichen Ebenen stand nicht im Fokus der Bürgerinnen

und Bürger. Die identifizierten Probleme, z.B. im Bereich des ÖPNV oder der Nahversorgung wurden in den Veranstaltungen und Befragungen aufgezeigt, unabhängig davon, ob die Probleme auf Ebene des Landkreises gelöst werden können. Während in Bezug auf den ÖPNV tatsächlich Lösungsmöglichkeiten auf Landkreisebene bestehen, ist die Ansiedlung und der Betrieb von Nahversorgungseinrichtungen eher lokal zu lösen. Im Rahmen des Modellprozesses wurden daher eine Vielzahl der 139 identifizierten Probleme lediglich an die entsprechenden Stellen weitergeleitet.

Insgesamt bewertet Herr Maudet die Ebene des Landkreises jedoch als geeignet um zukünftige Planungen in Bezug auf den demografischen Wandel und die Daseinsvorsorge durchzuführen. Durch die besondere Gemeindestruktur in Rheinland-Pfalz, mit den weitgehend selbstständigen Ortsgemeinden und Verbandsgemeinden als Verwaltungszentren mit den ihnen übertragenen überörtlichen Aufgaben, eignet sich die Landkreisebene nach Herrn Maudet in besonderem Maße für einen solchen regionalen Prozess. Auch wenn nicht alle Probleme auf Ebene des Landkreises adressiert werden können, wird die Bedeutung eines solchen Prozesses hierdurch hervorgehoben. Während der Nutzen und Erfolg von Beteiligungs- und Mitwirkungsprozessen auf lokaler Ebene (in den Ortsgemeinden) direkt anhand von baulichen oder strukturellen Maßnahmen sichtbar wird, fehlt an dieser Stelle die Reichweite und Bedeutung für Veränderungen auf regionaler Ebene. Andererseits bleiben bei Beschlüssen auf Ebene des Landkreises die lokalen Selbstverwaltungsrechte bestehen.

Hier zeigen sich die Vor- und Nachteile eines regionalen Ansatzes auf Landkreisebene. Während Projekte und Maßnahmen im Zuständigkeitsbereich des Landkreises, nach entsprechendem politischen Beschluss, direkt umgesetzt werden können, müssen zahlreiche Maßnahmen auf Ebene der Ortsgemeinden durch die jeweiligen Gemeinderäte beschlossen und umgesetzt werden. Daher ist im besten Fall ein kreisweit abgestimmtes und einheitliches Vorgehen möglich. Andererseits behalten die Ortsgemeinden in allen sie betreffenden Maßnahmen und Projekten die abschließenden Entscheidungsrechte. Da im Modellprozess MITMACHEN nicht alle Ortsbürgermeister hinter dem Projekt standen konnten letztendlich auch nicht alle Maßnahmen und Projekte auf lokaler Ebene umgesetzt werden bzw. die Umsetzung wurde nur halbherzig angegangen (z.B. die Einrichtung eines Ruf Taxis zur Verbesserung der Erreichbarkeit).

Trotz dieser Probleme Bewertet Herr Maudet das Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen als sehr positiv. Obwohl nicht alle Projekte und Maßnahmen, die zunächst von den Arbeitsgruppen befürwortet und später umgesetzt wurden, nachhaltig zur Verbesserung der Lage im Landkreis beigetragen haben, hat der Modellprozess MITMACHEN zur Verbesserung der regionalen Diskussionskultur beigetragen und es haben sich regionale Strukturen gebildet, die für die weitere regionale Entwicklung einen positiven Nutzen hatten. Hierzu gehören neben der erfolgreichen Bewerbung für das vom Bundesministerium für Ernährung und

Landwirtschaft (BMEL) ausgelobte Förderprogramm „LandZukunft“ auch die Diskussion um die Einrichtung des jüngsten Nationalparks in Deutschland⁶⁴.

Bewertung

Der Modellprozess MITMACHEN war eines der ersten Projekte in Deutschland in dem zur Entwicklung von Lösungsstrategien im Zusammenhang mit dem demographischen Wandel die Bevölkerung auf Landkreisebene aktiv mit einbezogen wurde. Aufgrund der politischen Situation nach dem Wechsel des Landrats, des Top-Down Ansatzes eines vom MWKEL initiierten Projektes sowie der internen Projektstruktur mit nur wenig Personal, hatte der Modellprozess zudem einige Startschwierigkeiten. Letztendlich kann auch der grundlegende Ansatz, sich auf die Akteure der Wirtschaft als Zielgruppe zu konzentrieren in Bezug auf den Ausgleich zwischen unterschiedlichen Gruppen kritisch gesehen werden.

Positiv hervorgehoben werden kann jedoch, dass die Themenauswahl sich stärker anhand objektiver Kriterien und mit Bezug auf den gesamten Landkreis orientiert. Eine extern durchgeführte SWOT-Analyse wurde durch die subjektive Wahrnehmung der Bevölkerung und der politischen Perspektive der Ortsbürgermeister ergänzt. Letztendlich war die Mitwirkung der Bevölkerung im Rahmen der durchgeführten Veranstaltungen mit rund 270 Personen recht überschaubar, dennoch standen die institutionalisierten Akteure weniger stark im Fokus als in herkömmlichen regional governance Prozessen.

Die Grenzen des überörtlichen Prozesses zeigten sich auch hier in einem mangelnden Verständnis der Bürger für die regionalen Zusammenhänge im Landkreis. Gleichzeitig gab es jedoch eine ganze Reihe von überörtlichen Projektvorschlägen vor allem in den (überörtlich organisierten) Bereichen Verkehr und regionale Identität (Landratsamt Birkenfeld o.J.).

IV.2.3. LANDKREIS COBURG

Der Landkreis Coburg befindet sich im Norden des Bundeslandes Bayern und lag bis zur Wiedervereinigung an der deutsch-deutschen Grenze. Auch aufgrund dieser ehemaligen Grenzlage ist der Landkreis durch das BBSR als ländlicher Raum mit Verdichtungsansätzen und peripherer Erreichbarkeit klassifiziert (BBSR 2015b, 2015a).

⁶⁴ Beispielhaft wurde die Diskussion zur Einrichtung eines Nationalparks angeführt die auch Dank des MITMACHEN Prozesses und des anschließenden Projektes Land der Zukunft (das nach Aussage von Herrn Maudet wiederum nur dank des vorherigen MITMACHEN Prozesses möglich war) konstruktiv verlaufen ist. Es gab auch Stimmen die gegen die Einrichtung des Nationalparks waren, aufgrund der entstandenen Netzwerke und Gesprächsplattformen konnte die Diskussion jedoch laut Herrn Maudet sehr konstruktiv und zielgerichtet geführt werden.

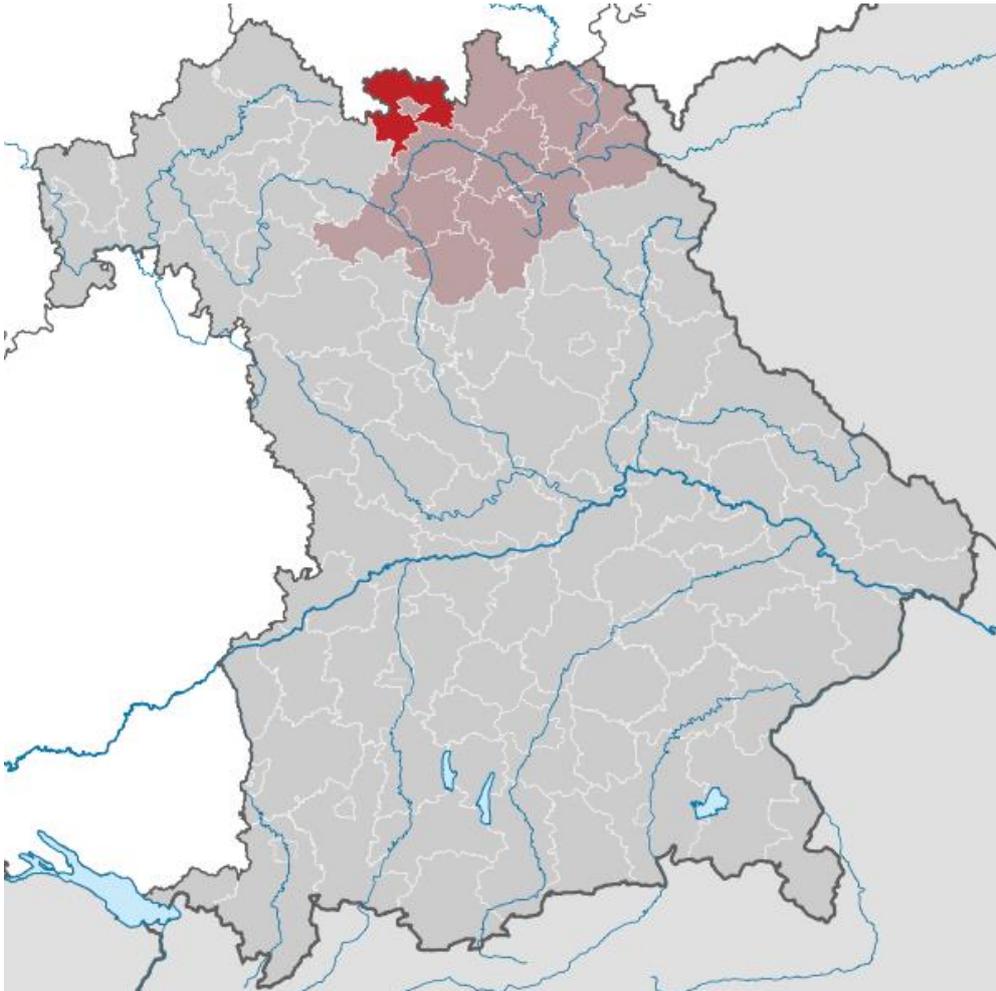


ABBILDUNG 12: LAGE DES LANDKREIS COBURG IN BAYERN

QUELLE: WIKIPEDIA ZUM LANDKREIS BIRKENFELD UNTER: [HTTPS://DE.WIKIPEDIA.ORG/WIKI/DATEI:BAVARIA_CO_\(DISTRICT\).SVG](https://de.wikipedia.org/wiki/Datei:BAVARIA_CO_(DISTRICT).SVG)

Während die Bevölkerung bereits in den 1970er Jahren leicht rückläufig war, resultierte vor allem die Wiedervereinigung und die darauffolgenden Wanderungsbewegungen von Ost nach West in einen deutlichen Anstieg der Einwohnerzahlen im Landkreis. Dieser positive Trend war jedoch nur von kurzer Dauer. Bereits ab dem Jahr 2000 verläuft die Entwicklung der Einwohnerzahlen wieder negativ. Ähnliche Entwicklungen lassen sich für die nördlichen Regierungsbezirke in Bayern, Ober- und Unterfranken feststellen, wobei die positive Entwicklung z.T. noch bis in die Mitte der 2000er Jahre anhielt (Bayerisches Landesamt für Statistik - GENESIS-Online Bayern 2019).

Die Gründe für die negative Entwicklung seit 2000, sind dabei sowohl in der natürlichen Bevölkerungsentwicklung als auch in den negativen Wanderungssalden zu finden. Aufgrund der zuletzt jedoch wieder steigenden Wanderungssalden stagniert die Bevölkerungszahl mit leicht positiver Tendenz (Bayerisches Landesamt für Statistik - GENESIS-Online Bayern 2019; Bayerisches Landesamt für Statistik. 2019, pers. Komm.).

Aufgrund der eher negativen Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung entschied der Landkreis Coburg sich im Jahr 2011, unter anderem mit Unterstützung des Regionalmanagements und der bereits seit 10 Jahren bestehenden „Initiative Rodachtal“, um die Förderung im Rahmen des vom BBSR ausgelobten „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge (ArD)“ zu bewerben. In diesem Modellprojekt der Raumordnung (MORO) sollten durch ein „Regionalkonzept Daseinsvorsorge“ innovative Lösungen für die infrastrukturellen Herausforderungen des demografischen Wandels in ländlichen Räumen entwickelt werden (BBSR 2019).

Im Rahmen dieses Regionalkonzepts wurden, die aus Sicht des Landkreises wesentlichen Faktoren, näher untersucht und jeweils Handlungsempfehlungen formuliert. Die Bearbeitung fand während der Projektlaufzeit, also parallel zu den öffentlichen Workshops statt in denen die Bevölkerung zur Mitwirkung eingeladen war.

In der Arbeitsgruppe zum Themenkomplex Mobilität zeigte sich anschaulich, wie weit die Ansprüche der Bevölkerung an den ÖPNV und die tatsächliche Bereitschaft diesen zu nutzen, auseinanderliegen können. Im Rahmen der durchgeführten Info-Veranstaltungen wurde diese Diskrepanz deutlich (Landratsamt Coburg o.J.a, 35). Der MIV ist das bevorzugte Transportmittel. Da sich der bestehende ÖPNV stark am Schülerverkehr orientiert und mit einer sinkenden Zahl an Schülern kalkuliert wurde⁶⁵, sahen die Mitglieder der entsprechenden Arbeitsgruppe hier zukünftigen Handlungsbedarf.

Für die Bewertung der Nahversorgungssituation im Landkreis Coburg wurden externe Büros beauftragt eine Bestandsaufnahme aller relevanten Einrichtungen zu erstellen und in Bezug auf die Erreichbarkeit zu analysieren. Dabei wurden auch Einrichtungen im Verflechtungsbereich des Landkreises berücksichtigt (Landratsamt Coburg o.J.a, 40). Für die Analyse der Erreichbarkeit ging man nicht von der fußläufigen Entfernung, sondern von der MIV-Erreichbarkeit aus um die Versorgungslage im Landkreis zu erfassen. Dieser Maßstab bildet nach Meinung der regionalen Experten die Lebenswirklichkeit in ländlichen Räumen am besten ab. Die Erreichbarkeit zu Fuß bzw. mit dem Fahrrad wurde zwar ermittelt, spielte jedoch in der weiteren Betrachtung keine Rolle. Das Ergebnis der Analyse zeigt, dass ca. 1% der Bevölkerung im Landkreis zum damaligen Zeitpunkt unterversorgt war, was immerhin etwa 3.900 Personen entspricht (Landratsamt Coburg o.J.a, 44). Ob dieser hohe Wert der Versorgung auch bei einer Annahme mit ÖPNV Erreichbarkeit erreicht worden wäre ist aufgrund der Ergebnisse aus der Analyse zur Mobilität jedoch fraglich. Dementsprechend könnte sich die Versorgungssituation bei zunehmendem Alter und geringerer Mobilität der Bevölkerung deutlich verschlechtern.

Auch die zukünftige Auslastung der Schulstandorte im Landkreis wurden geprüft. Das Ergebnis war, dass keiner der zum Zeitpunkt der Erhebung bestehenden Standorte bis 2030 von einer

⁶⁵ Die aktuellen Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung sind im Vergleich zu den damaligen Vorausberechnungen positiver. Dies ändert jedoch nichts am allgemeinen Trend der Abnahme und Alterung der Bevölkerung im Landkreis Coburg (Bayerisches Landesamt für Statistik 2018).

Schließung betroffen sein wird. Da jedoch die Schülerzahlen insgesamt sinken, wurde prognostiziert, dass einzelne Grundschulen nur noch ein-zügig oder mit sog. Kombiklassen (mehrere Jahrgänge in einer Klasse) tragfähig bleiben (Landratsamt Coburg o.J.a, 48).

Der eindeutige Schwerpunkt der Regionalstrategie lag auf der zukünftigen Versorgung der Senioren im Landkreis. Die Begründung hierfür ist, dass entsprechend der demographischen Prognose, der Anteil der über 65-jährigen in der Bevölkerung des Landkreises in Zukunft stark ansteigen wird (Quelle).

Obwohl dem Themenfeld Senioren eine solch hohe Bedeutung beigemessen wurde scheinen hier zum Großteil die Ergebnisse und Handlungsempfehlungen aus anderen Arbeitsgruppen gebündelt zu sein. Beispielsweise wurde im Handlungsfeld Senioren – Wohnen und Wohnumfeld recht allgemein auf die zukünftig steigende Bedeutung von „integrierten Standorten mit kurzen Distanzen zu Versorgungsbereichen“ hingewiesen, oder das „preiswerte und leicht zugängliche Mobilitätsangebote [...] einen höheren Stellenwert einnehmen“ werden (Landratsamt Coburg o.J.a, 57). Darüber hinaus gingen jedoch auch zwei Projekte aus dieser Arbeitsgruppe hervor. Eine Wanderausstellung zum Wohnen im Alter und ein Projekt zum Mehrgenerationen-Wohnen (Landratsamt Coburg o.J.a, 57).

Ähnliche Ergebnisse lieferte die Arbeitsgruppe zum Handlungsfeld Senioren – Pflege und Betreuung. Neben der recht allgemeinen Erkenntnis, dass das Potenzial für häusliche Pflegeleistungen in Zukunft sinken wird und Präventionsleistungen immer wichtiger werden, wurden verschiedene Projekte entwickelt und umgesetzt. Der Fokus dieser Projekte bewegt sich zwischen der Weiterbildung der bisher in der Pflege tätigen Akteure (privat und institutionalisiert) zum Thema Demenz, über die Entwicklung einer Datenbank mit Informationen zu Versorgungs- und Betreuungsstrukturen im Landkreis bis hin zu bereits erwähntem Projekt zum Mehrgenerationen-Wohnen (Landratsamt Coburg o.J.a, 61).

Ein weiterer Fokus lag auf der Ausstattung der freiwilligen Ortsfeuerwehren in den einzelnen Gemeinden angewiesen. Hier spielen die Leistungsfähigkeit der aktiven Mitglieder und die Nachwuchsförderung eine zentrale Rolle bei der zukünftigen Planung. Zum Zeitpunkt der Bestandsaufnahme 2012 wurden offiziell noch keine Engpässe bei den freiwilligen Feuerwehren oder Rettungsdiensten registriert, jedoch ging man aufgrund der Altersstruktur bereits damals davon aus, dass ältere Mitglieder die körperlichen Voraussetzungen für einen Einsatz nicht mehr erfüllen und die Sollstärke in einigen Feuerwehren somit lediglich formal erfüllt ist (Landratsamt Coburg o.J.a, 68).

Beim Thema Siedlungs- und Flächenmanagement sollten vor allem die öffentlichen Verwaltungen aber auch die Bevölkerung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung sensibilisiert werden. Grundlage hierfür war die damalige Novelle des BauGB (2013) sowie das 30ha Ziel der Bundesregierung. Durch die Mobilisierung von Baulücken und die (Wieder) Nutzung von Leerständen, vor allem im Ortskern, sollen die Orte attraktiv bleiben um den natürlichen Bevölkerungsverlust nicht durch Abwanderung aufgrund fehlender oder mangelhafter Infrastruktur zu verstärken. Bis zum Beginn des Projektes variierte der Umgang

mit Leerständen, Baulücken und ggf. einem Überangebot an Einfamilienhäusern im Landkreis von Gemeinde zu Gemeinde teils erheblich.

Zu guter Letzt wurde, wie in vielen anderen ländlichen Regionen auch, das hohe Durchschnittsalter der Hausärzte im Landkreis Coburg als dringliches Problem identifiziert. Insbesondere der Bereitschaftsdienst sollte neu organisiert werden. Aufgrund der rechnerisch ausreichenden Anzahl an Hausarztpraxen kam zum damaligen Zeitpunkt eine Förderung aus Landesmitteln nicht in Betracht. Daher wurde nach Wegen gesucht um im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen die Arbeit der Ärzte zu unterstützen.

Der Teilnahme am „Aktionsprogramm Regionale Daseinsvorsorge (ArD)“ ging ein zweistufiger Bewerbungsprozess voraus. Nach dem Einreichen einer Projektskizze als Interessensbekundung sollte ein Konzept zur Erarbeitung der Regionalstrategie verfasst werden. Dieser Prozess wurde durch den Kreistag des Landkreis Coburg initiiert und nach der Bewerbungsphase mit 130.000 Euro Personal und-Projektmittel unterstützt (Landratsamt Coburg o.J.a, 4). Die politische Akzeptanz des ArD-Prozesses war dementsprechend hoch und parteiübergreifend, auch auf der Ebene der Ortsbürgermeister (Berger, Interview am 17.07.2019). Letztere waren von Beginn an in den Prozess eingebunden und hatten als Co-Leiter der einzelnen Arbeitsgruppen, gemeinsam mit einem Fachplaner, auch eine verantwortungsvolle Position⁶⁶. Insgesamt war man sehr darauf bedacht nicht nur in Sachfragen gemeinsame Ideen zu entwickeln, sondern diese auch auf politischer Ebene gemeinsam zu verantworten. Daher wurden auch die Fraktionsvorstände der im Kreistag vertretenen Fraktionen in den inhaltlichen Prozess eingebunden. Nach Ansicht von Frau Berger war ein Grund für diese parteiübergreifende Zusammenarbeit, die Möglichkeit, lokale Probleme einzelner Ortsgemeinden in einen regionalen Kontext einzubinden. Auf diese Weise konnte die politische Verantwortung für diese Probleme zumindest teilweise abgegeben werden. Gleichzeitig bot sich die Möglichkeit auch unpopuläre Lösungsansätze gemeinsam zu erarbeiten und zu präsentieren um ebenfalls die Verantwortung auf mehrere Schultern zu verteilen und die Akzeptanz dieser Lösungsansätze zu erhöhen.

Auch die Bevölkerung stand dem Prozess grundsätzlich positiv gegenüber. Man begrüßte die aktive Suche nach Lösungsmöglichkeiten für die offensichtlich bestehenden Probleme in den ländlichen Räumen des Landkreises (Berger, Interview am 17.07.2019).

Auf administrativer Ebene waren die Widerstände im Landkreis Coburg stärker ausgeprägt. Der größte Kritikpunkt aus den Verwaltungen war die zusätzliche Arbeitsbelastung für die bereits bestehenden Abteilungen, die dem Prozess zuarbeiten mussten. Zwar wurden vereinzelt auch externe Gutachten in Auftrag gegeben, die überwiegende Teil der Arbeit wurde jedoch durch die Mitarbeiter:innen der Kommunen geleistet. Da die Ortsbürgermeister den Prozess jedoch unterstützten konnten diese auch in den Verwaltungen den Nutzen und die Notwendigkeit für die zusätzliche Belastung vermitteln. Laut Frau Berger war das MORO-

⁶⁶ Jeder Ortsbürgermeister im Landkreis hatte den Vorsitz in wenigstens einem der thematischen Arbeitskreise (Landratsamt Coburg o.J.b, 6).

Projekt in einigen Ortsgemeinden sogar der Auslöser für einen verbesserten Austausch zwischen der politischen Ebene und der Verwaltung (Berger, Interview am 17.07.2019).

Der Prozess im Landkreis Coburg war von Beginn an durch den MORO-Projektrahmen definiert. Das informelle Instrument „Regionalkonzept Daseinsvorsorge“ war bereits in vorherigen Modellprojekten der Raumordnung (MORO) entwickelt worden (BMVBS und BBSR 2011, 8). Da dieses Instrument Teil des „Aktionsprogramms regionale Daseinsvorsorge“ war, war auch die Struktur des Prozesses weitestgehend vorgegeben. Dies betrifft sowohl die grundsätzlichen Ziele, wie auch die Organisation und den zeitlichen Ablauf. Spielraum bestand lediglich in der Anzahl und Priorisierung der bearbeiteten Themenbereiche (Berger, Interview am 17.07.2019). Diese Einbindung des Prozesses in den Programmrahmen hatte jedoch einige Vorteile. So konnten sich die Verantwortlichen im Landkreis Coburg auf die Unterstützung des BMVBS und des BBSR in Bezug auf die Projektsteuerung verlassen. Hier ging es zwar vorwiegend um die Koordination der insgesamt 21 Modellregionen im AdR, jedoch wurden in gemeinsamen Workshops Erfahrungen ausgetauscht und Vorgehensweisen besprochen. Darüber hinaus war eine Projektassistenz durch die Hochschule Neubrandenburg ebenfalls für die Betreuung und Vernetzung der Modellregionen, den Transfer von Erfahrungen und Ergebnissen sowie die Evaluierung und die abschließende Betrachtung der Modellprozesse verantwortlich (BMVBS 2012a, 8). Fachliche Unterstützung erhielten die Modellregionen durch die Begleitforschungsgruppen die im Rahmen des Aktionsprogramms bestimmte Aufgaben übernahmen. Hierzu gehörte die Recherche von internationalen Best Practice Beispielen in Bezug auf die Sicherung der Daseinsvorsorge im ländlichen Raum, die Recherche und Vermittlung fachlicher Informationen und Lösungsansätze sowie die Bereitstellung von methodischen Bausteinen zur Erhebung, Analyse und Prognose relevanter Daten (BMVBS 2012a, 8)⁶⁷. Für den Landkreis Coburg waren dies vor allem die kleinräumige Bevölkerungsprognose, die Modellierung der Erreichbarkeit bestimmter Infrastruktureinrichtungen sowie die Erfassung der aktuellen Siedlungsstruktur (Landratsamt Coburg o.J.a, 25). Darüber hinaus gab es jedoch keine bestimmten Vorgaben für den Verfahrensablauf insbesondere die Art der Beteiligung der Bürger und sonstiger relevanter Akteure war nicht klar definiert.

Die Organisation des Prozesses im Rahmen des MORO-Projektes hatte noch weitere Vorteile, wie etwa die Transparenz in Bezug auf die Organisationsstruktur und die finanzielle Förderung. Im Anschluss an die Bewerbungsphase und nachdem der Landkreis Coburg als eine der 21 Modellregionen ausgewählt wurde, wurden insgesamt 170.000 Euro an Fördermitteln für die zweijährige Erarbeitungsphase der „Regionalstrategie Daseinsvorsorge“ bewilligt (Landratsamt Coburg o.J.a, 9). Zudem war bereits zu Projektbeginn klar, dass die Aussicht auf eine Anschlussfinanzierung zur Umsetzung einzelner Pilotprojekte bestand (BMVBS 2012a, 6). Diese belief sich in den Jahren 2014/2015 auf 160.000 Euro (finanziert durch den Bund und

⁶⁷ Hierzu gehörten vor allem, je nach Bedarf, die kleinräumige Bevölkerungsprognose, die Modellierung der Erreichbarkeit, die qualitative Bedarfsanalyse, die Modellrechnungen und Szenarien sowie die Abschätzung von Kosten in den Modellregionen (BMVBS und BBSR 2011, 7).

das Bundesland Bayern). Nicht zuletzt konnten auch die Veranstaltungen im Rahmen der Bürgerbeteiligung durch das Programm *Nationale Stadtentwicklungspolitik (NSP)*, einem Programm des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI), des Deutschen Städtetags, des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DStGB) und der Bauministerkonferenz (ARGEBAU), finanziert werden.

Die Auswahl der beteiligten Akteure bzw. Bevölkerungsgruppen erfolgte anhand themenspezifischer Auswahlkriterien. Die Themen selbst wurden im Vorfeld durch eine Befragung der Bürgermeister ermittelt und durch die Verwaltung als Handlungsfelder definiert. Auch die Träger der öffentlichen Belange wurden auf diese Weise für die jeweiligen Arbeitsgruppen ausgewählt. Zudem wurde darauf geachtet, thematische Schnittstellen mit anderen Arbeitskreisen zu schaffen. Wichtig war der Prozessleitung bei der Auswahl der Akteure, dass keine Gesprächsrunden entstehen, bei denen viel diskutiert wird aber letztendlich nur wenige Ergebnisse produziert werden. Stattdessen wurde darauf geachtet, dass die Akteure pragmatisch und ergebnisorientiert zusammenarbeiten und „kohärente“ Gruppen entstehen. Jeder der Teilnehmer sollte Vorteile aus den Sitzungen und Workshops ziehen, um die Motivation zu erhalten. Um dies zu gewährleisten wurden Personen mit ähnlichen Interessen für die einzelnen Gruppen ausgewählt (Berger, Interview am 17.07.2019). Grundsätzlich bestand aber jederzeit für alle Akteure die Möglichkeit freiwillig in den Arbeitskreisen mitzuwirken.

Als ein missglücktes Beispiel in Bezug auf die Auswahl der Akteure nannte Frau Berger den Arbeitskreis „Gesundheitsförderung“. Neben der Hochschule Coburg, welche Studiengänge zum Thema Gesundheitsförderung mit Bachelor- und Masterabschluss anbietet, waren auch verschiedene Anbieter der Gesundheitsversorgung in diesem Arbeitskreis vertreten. Durch die unterschiedlichen Zielvorstellungen und Diskussionsansätze waren die Arbeitsbedingungen hier schwieriger.

Die Motivation hinter einem solchen Auswahlverfahren für die Akteure der einzelnen Arbeitskreise, insbesondere in Anbetracht des Zeitplans und des Ergebnisdrucks, ist nachvollziehbar und vermutlich auch praxisnah. Jedoch bleibt die Frage, ob nicht gerade unterschiedliche Sichtweisen auf ein Thema trotz der genannten Schwierigkeiten, zu den Vorteilen eines solch breiten Beteiligungsprozesses zählt.

Darüber hinaus gibt Frau Berger offen zu, dass es bei dem Auswahlverfahren der Verwaltung zu einem weiteren, in der Literatur prognostizierten, Fehler kam. Zu Beginn des Prozesses waren die häufig kommunal beschäftigten Jugendberater nicht in den relevanten Arbeitskreisen vertreten. Erst auf Anfrage und mit zeitlicher Verzögerung wurde auch diese Interessensgruppe involviert und erhielt sogar einen eigenen Arbeitskreis, da das Thema „Soziale Gemeinde“ im Nachhinein als wichtig erachtet wurde. Hier zeigt sich, dass sowohl das Vorgehen der Einladung von Akteuren als auch die Themenfindung über die Bürgermeisterbefragung möglicherweise effizient aber auch fehleranfällig war.

Vermutlich auch aufgrund der Vorauswahl der Mitwirkenden in den Arbeitskreisen verlief die Zusammenarbeit in diesen Gruppen weitgehend reibungslos. Frau Berger vermutet als Grund hierfür, dass sich die Teilnehmer aufgrund des ambitionierten Zeitplans und der klaren Struktur des Prozesses über ihre Rollen und die Erwartungen und die Ergebnisse im Klaren waren (Berger, Interview am 17.07.2019). Zudem hat der moderate Problemdruck im Landkreis die Diskussion vereinfacht. Zum Zeitpunkt des Prozesses war eine Verschlechterung der demographischen Situation und der daraus folgenden Probleme bei der Infrastruktur zwar absehbar bzw. prognostiziert, die tatsächlichen Auswirkungen waren aber nur in einzelnen Bereichen bereits spürbar⁶⁸. Bezogen auf das von Pallagst, Fleschurz und Said (2017) entworfene Modell zur Wahrnehmung von Schrumpfung (Abb. 3) bewegen sich die Akteure irgendwo zwischen den Phasen (3) Gewisse Akzeptanz und (4) Akzeptanz. Die Tatsache, dass sich viele Folgen des demographischen Wandels noch nicht im Alltag bemerkbar machten erlaubte Frau Berger zu folge einen freieren Umgang mit möglichen Lösungsansätzen. Vor allem für die politisch Verantwortlichen bot die theoretische Diskussion einen größeren Spielraum bei der Entwicklung und Unterstützung von Ideen. Zudem merkt Frau Berger an, dass der Prozess zu einem günstigen Zeitpunkt stattfand, da die nächsten Kommunalwahlen 2014 und die nächsten Landtagswahlen 2013 anstanden. Nach ihrer Aussage hätte es den Ablauf deutlich erschwert, wenn der Prozess im unmittelbaren Vorfeld von Wahlen und den damit einhergehenden parteipolitischen Auseinandersetzungen stattgefunden hätte (Berger, Interview am 17.07.2019).

Weitere Impulse kamen von Seiten der Bürgerinnen und Bürger, die sich bei verschiedenen Veranstaltungen im Laufe des Prozesses einbringen konnten und dort regelmäßig über den Fortgang des Prozesses informiert wurden (Landratsamt Coburg o.J.a, 95). Obwohl die Veranstaltungen intensiv durch die Presse, die Kommunen und den Landkreis beworben wurden, war die Zahl der Mitwirkenden Bürgerinnen und Bürger jedoch recht überschaubar⁶⁹. Dennoch war die Pressearbeit aus Sicht von Frau Berger ein entscheidender Faktor im aus ihrer Sicht positiv verlaufenem Prozess. Statt den Fokus auf die Probleme der Kommunen durch den demographischen Wandel zu setzen wurde das proaktive Engagement des Landkreises und der Gemeinden hervorgehoben. Diese positive Grundstimmung erweiterte sicherlich auch den Raum für Gedankenspiele und neue Ideen. Insgesamt gab es 12 Veranstaltungen auf denen die Bürger ihre Anregungen und Kritikpunkte einbringen konnten und über mögliche Lösungsansätze diskutiert wurde. Die Veranstaltungen wurden aus logistischen Gründen in der Stadt Coburg abgehalten, da diese aus dem gesamten Kreisgebiet gut erreichbar ist. Außerdem wurde darauf geachtet, dass auch die Uhrzeit einer breiten Masse der Bevölkerung eine Teilnahme ermöglicht. Es wurden also auch viele Punkte berücksichtigt, welche in den allgemeinen Leitfäden als Erfolgsfaktoren eines guten Mitwirkungsprozesses aufgeführt werden.

⁶⁸ Die zum Durchführungszeitpunkt am stärksten betroffenen Themenfelder waren die ärztliche Versorgung sowie der Umgang mit pflegebedürftigen Senioren (Landratsamt Coburg o.J.a).

⁶⁹ Im Durchschnitt nahmen 23 Personen an den Veranstaltungen teil (Landratsamt Coburg o.J.a, 95).

Jedoch setzt die Beteiligung auf regionaler Ebene bzw. Landkreisebene auch nach den Erfahrungen von Frau Berger eine hohe Abstraktionsfähigkeit voraus (Berger, Interview am 17.07.2019). Im Abschlussbericht des Projektes wird hierauf ebenfalls hingewiesen. „...im direkten Wohn- und Lebensumfeld, erleben und bewerten sie, wie sie aktuell und zukünftig gerne Leben möchten und welche notwendigen Anpassungen daraus resultieren.“ Weiterhin wird angemerkt, dass sich die Bürger „...schwer tun und auch wenig Interesse daran haben, eine Abschätzung für den gesamten Landkreis abzugeben.“ (Landratsamt Coburg o.J.a, 97). Als Konsequenz aus diesen Erfahrungen ziehen die Prozessverantwortlichen den Schluss, dass eine frühzeitige Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in die Planung der zukünftigen Entwicklung auf lokaler Ebene „wichtig und richtig“ ist. Einen Mitwirkungsprozess oder eine Bürgerbeteiligung auf Ebene der Landkreise erachtet man jedoch als nicht zielführend. Informationsangebote und die Möglichkeit für Bürgerinnen und Bürger die eigene Meinung zu äußern gelten nach Auffassung der Verantwortlichen in Coburg auf dieser Ebene als geeigneter (Landratsamt Coburg o.J.a, 97).

Dem Abschlussbericht des Projektes folgend äußert sich Frau Berger kritisch in Bezug auf eine regionale bzw. kreisweite Beteiligung. Sie gibt jedoch zu bedenken, dass im Rahmen von Förderanträgen immer häufiger ein Prozess zur Beteiligung der Bevölkerung gefordert wird. Der hohe Anspruch an einen solchen Prozess wird jedoch nicht immer erfüllt, was langfristig zu einem Vertrauensverlust der Bevölkerung in dieses Instrument der Planung führt (Berger, Interview am 17.07.2019).

Bewertung

Der Mitwirkungsprozess im Rahmen der Erarbeitung der *Regionalstrategie Daseinsvorsorge* im Landkreis Coburg wurde unter durchaus günstigen Bedingungen durchgeführt. Hierzu gehören die organisatorische Struktur als Teil des MORO Projektes *Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge* wie auch die im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik gewährte finanzielle Förderung. Trotz diese positiven Rahmenbedingungen wird die Mitwirkung der Bevölkerung von den Projektverantwortlichen eher negativ bewertet, da der gesamte Landkreis „in seiner Komplexität“ (Landratsamt Coburg o.J.a, 97) von den Bürgern nicht erfasst wurde. Es stellt sich jedoch die Frage, ob hier nicht unrealistische Erwartungen an einen Prozess gestellt wurden, der nicht den Kern des *Aktionsprogramms regionale Daseinsvorsorge* bildet, sondern die Erarbeitung der *Regionalstrategie Daseinsvorsorge* lediglich unterstützt. Zudem hat die Themensetzung im Top-Down Verfahren und die gezielte Auswahl der „relevanten“ Akteure trotz der offenen und wohlwollenden Kommunikation durch die Projektleitung und die Presse den inklusiven Charakter des Mitwirkungsprozesses geschwächt. Man könnte argumentieren, dass eine solcher Prozess immer nur eine Methode zur Erarbeitung eines Plans, Konzeptes oder einer Lösungsstrategie ist, jedoch spielt der grundlegende Ansatz eine entscheidende Rolle. Die Erarbeitung einer *Regionalstrategie Daseinsvorsorge* wurde bereits in vorherigen Projekten ohne eine umfängliche regionale Beteiligung bereits erprobt. Die Einbindung der Bevölkerung war also ein Weg diesen Prozess zu verbessern (BBSR 2009). Der Prozess war also stark durch den regional governance Ansatz

geprägt in dem vor allem die institutionalisierten Akteure eingebunden werden und die Mitwirkungs-/Beteiligung der nicht-institutionalisierten Zivilgesellschaft eher nachrangig war.

IV.2.1. VERGLEICHENDE ANALYSE

Welche Rückschlüsse können nun also aus den untersuchten Fallstudien in den Landkreisen Birkenfeld und Coburg gezogen werden? Sind die in der Literatur und anhand der Best-practice beispiele gewonnenen Kriterien tatsächlich geeignet den Erfolg eines Mitwirkungsprozesses zu bewerten? Die vergleichende Analyse der von den Initiatoren unterschiedlich bewerteten Mitwirkungsprozesse soll hierüber Aufschluss geben.

In Bezug auf die viel geforderte *Fairness* im Rahmen des Mitwirkungsprozesses zeigen sich nur wenige Unterschiede zwischen dem Vorgehen in Birkenfeld und Coburg. Vor allem bei der Auswahl der Mitwirkenden wurden in keiner der untersuchten Fallstudien besondere Vorkehrungen getroffen um alle gesellschaftlichen Gruppen gleichermaßen einzubinden. Im Gegenteil: In Birkenfeld konzentrierte man sich sogar vorwiegend auf die Aktivierung der regionalen Unternehmer, da diese als Schlüsselfiguren für eine positive wirtschaftliche Entwicklung und somit Attraktivitätssteigerung des Landkreises galten. Während eine solche Selektion spezifischer Gruppen in Coburg nicht direkt festgestellt werden konnte, zeigt sich jedoch die Benachteiligung einzelner Akteure und gesellschaftlicher Gruppen an der fehlenden Einbeziehung der Jugendpfleger_innen die erst auf eigene Initiative hin in den Prozess eingebunden wurden. Weiterhin erscheint die gezielte Zusammenstellung der Arbeitsgruppen in Coburg mit dem Ziel einer fokussierten und ergebnisorientierten Diskussion zumindest fragwürdig. Darüber hinaus wurden die einzelnen Veranstaltungen und Arbeitsgruppensitzungen nicht durch neutrale Moderatoren geleitet, sondern von den jeweiligen Projektmanagern bzw. Bürgermeistern und Fachleuten aus der Verwaltung selbst. An dieser Stelle kann eine Beeinflussung an der einen oder anderen Stelle zumindest nicht ausgeschlossen werden. Die in der Literatur diskutierten Kriterien zur Fairness wurden offenbar lediglich im laufenden Verfahren dahingehend erfüllt, als dass, sowohl in Birkenfeld als auch in Coburg, Befragungen (Birkenfeld) und Strukturanalysen (Birkenfeld und Coburg) wie auch methodische Bausteine und Analysen (Coburg), als gemeinsame Informations- und Diskussionsgrundlage mit der Unterstützung externer Planungsbüros erarbeitet wurden.

Auch in Bezug auf die Kriterien zur *Transparenz* weichen die Untersuchten Prozesse teilweise von den in der Literatur diskutierten Aspekten und den Erkenntnissen aus den Best Practice Beispielen ab. Dies gilt in besonderem Maße für den Prozess MITMACHEN in Birkenfeld. Das Ziel, Lösungsmöglichkeiten in Bezug auf die Probleme des Demographischen Wandels zu erarbeiten war klar und auch der Ablauf des Verfahrens wurde zu Beginn kommuniziert, jedoch wurden in Bezug auf die Umsetzungsmöglichkeiten das Fehlen der dazu benötigten Mittel nicht proaktiv kommuniziert. In den Präsentationsfolien der Auftaktveranstaltung am 8. April 2010 wird darauf hingewiesen, dass es „...nicht um neue, öffentlich geförderte Projekte, sondern um Kooperation und Kommunikation, um neue Entwicklungsansätze für

Wirtschaft und Kommunen [geht].“ (Landkreis Birkenfeld 2010, 10). Dies wurde im weiteren Verlauf nicht weiter thematisiert, um die Motivation aller Mitwirkenden zu erhalten (Maudet, Interview am 29.05.2018). In Coburg hingegen waren sowohl die Ziele als auch der Prozessablauf und die Ergebnisverwendung bzw. Umsetzungsperspektiven durch das Förderprogramm vorgegeben und daher für alle Mitwirkenden transparent einsehbar. In Bezug auf die Transparenz von Entscheidungen während des Prozesses zeigen die Protokolle der Arbeitsgruppensitzungen in Birkenfeld, dass hier der Verlauf der Diskussion gut nachvollziehbar und festgehalten wurde und somit die Begründung für oder gegen eine Entscheidung entsprechend plausibel ist. Leider liegen die entsprechenden Protokolle der Arbeitsgruppen für den Prozess in Coburg nicht vor. Anhand des Gesprächs mit Frau Berger entstand jedoch der Eindruck, dass auch dort der Diskussionsverlauf nachvollziehbar festgehalten wurde (Berger, Interview am 17.07.2019). Die regelmäßige Information der nicht mitwirkenden Öffentlichkeit war in beiden Projekten gegeben. Jedoch wurden keine vorläufigen Ergebnisse aus den Arbeitsgruppen veröffentlicht, sondern nur finale Entscheidungen und Diskussionsergebnisse. Darüber hinaus wurde die Öffentlichkeit jedoch sowohl in Birkenfeld als auch in Coburg über treffen der Arbeitsgruppen und Veranstaltungen im Rahmen des Prozesses informiert.

Die *Selbstorganisation* der beiden untersuchten Prozesse war sehr unterschiedlich ausgeprägt. Während in Birkenfeld eine fast einjährige Findungs- und Strukturierungsphase von April 2010 bis Februar 2011 vorgesehen war (Landkreis Birkenfeld o.J., 13), waren die Verfahrensabläufe und -strukturen in Coburg in hohem Maße durch den Förderrahmen vorgegeben. Obwohl die Forderungen nach einem hohen Maß an Selbstorganisation und Selbstverantwortung im Prozess aus theoretischer Sicht durchaus sinnvoll erscheinen (Innes und Booher 1999, 419; Jordi 2006, 103), zeigt sich in den Gesprächen in Birkenfeld und Coburg, dass gewisse strukturelle Vorgaben den Prozessablauf erheblich erleichtern können (Maudet, Interview am 29.05.2018; Berger, Interview am 17.07.2019).

Die *institutionelle Integration* von informellen Prozessen zählte bereits zum damaligen Zeitpunkt der Projekte in Birkenfeld und Coburg weitgehend zum Planungsalltag. In Coburg war die Mitwirkung sogar Teil eines weiteren informellen Prozesses, der Entwicklung der „Regionalstrategie Daseinsvorsorge“. Dementsprechend bildeten die Ergebnisse aus den Mitwirkungsverfahren die Grundlage für weitere Beschlüsse zur Regionalentwicklung bzw. der Entwicklung weiterer Projekte.

In keinem der beiden untersuchten Mitwirkungsprozesse in Birkenfeld und Coburg gab es einen ausschließlich für das jeweilige Projekt zuständigen *unterstützenden Mitarbeiterstab*. In Birkenfeld sollte die Aufgabe des Prozessmanagements zu Beginn sogar durch eine Sachbearbeiterin im Bereich ÖPNV in Teilzeit durchgeführt werden. Obwohl der ÖPNV auf Kreisebene überörtlich strukturiert und dieser Bereich in der ländlichen Daseinsvorsorge von hoher Bedeutung ist, wären die fachlichen Kenntnisse in vielen vom demographischen Wandel betroffenen Bereichen nur unzureichend abgedeckt worden. Letztendlich entschied man sich einen Planungsabsolventen als Prozessmanager einzustellen welcher auf die vorhandenen

Mitarbeiter der Kreisverwaltung zurückgreifen konnte. Auch hier sorgte die fehlende Erfahrung sicherlich für anfängliche Reibungsverluste. Im Landkreis Coburg entschied man sich für eine ähnliche personelle Struktur. Hier wurde eine Mitarbeiterin aus der Regionalentwicklung mit dem Prozessmanagement betraut. Weitere Mitarbeiter_innen aus den Kommunen und der Kreisverwaltung unterstützen den Prozess zusätzlich zu ihren bisherigen Tätigkeiten. Die Doppelbelastung, die den Verwaltungsmitarbeitern in beiden Landkreisen damit abverlangt wurde, äußerte sich vor allem in Birkenfeld. Aber auch in Coburg kann davon ausgegangen werden, dass diese Struktur zumindest vereinzelt für Unmut gesorgt hat. Die bereits bestehende Fach- und Ortskenntnis der Mitarbeiter kam wiederum dem Prozess zugute.

Die Frage, nach der *Qualität der (fachlichen) Informationen* die als gemeinsame Arbeitsgrundlage erstellt wurden bzw. für alle Teilnehmer zur Verfügung standen, lässt sich im Nachhinein nur schwer beantworten, da nicht mit Sicherheit gesagt werden kann das alle damals verfügbaren Informationen für eine Sichtung in dieser Arbeit zur Verfügung standen. Anhand der vorliegenden Strukturanalyse für Birkenfeld sowie die Bevölkerungsprognose, Siedlungsstrukturanalyse und die Erreichbarkeitsanalyse in Coburg lassen sich zumindest für diese Art der Information Vermutungen anstellen. Demnach waren die fachlichen Informationen in Bezug auf eine verständliche Aufbereitung durchaus zufriedenstellend. Die angewandten Methoden wurden im Rahmen der Arbeitskreise präsentiert und die Ergebnisse besprochen.

In Bezug auf die Verfahrensanforderungen und Ansprüche im Zusammenhang mit den am Prozess Mitwirkenden können nur nachrichtliche Fakten bewertet werden. Sofern Informationen über den Ablauf und die Zusammensetzung der Arbeitsgruppen verfügbar waren sind diese in die Analyse eingeflossen.

Wie schon im Absatz zur Fairness erwähnt, wurden sowohl in Birkenfeld als auch in Coburg keine besonderen Maßnahmen beschlossen, um einen *Ausgleich zwischen den verschiedenen sozialen Gruppen* herzustellen. In beiden Landkreisen wurden die Arbeitsgruppen anhand fachlicher Themen aufgestellt. Auf besondere Bedürfnisse einzelner Gruppen wurde im Rahmen dieser Arbeitsgruppen zwar eingegangen, jedoch gab es weder in Birkenfeld noch in Coburg Bestrebungen explizit Vertreter der jeweiligen Gruppen in den Diskurs miteinzubeziehen. In Coburg wollte man zudem vermeiden, dass sich der Prozess durch allzu konträre Standpunkte innerhalb einer Arbeitsgruppe verlängert. Hier muss jedoch erwähnt werden, dass trotz dieser Bestrebung nach einem reibungslosen Ablauf niemand an der Teilnahme in einer Arbeitsgruppe gehindert wurde.

Eine ähnliche Situation findet sich in Bezug auf den *Ausgleich zwischen organisierten und nichtorganisierten bzw. schwach-organisierten Gruppen*. Die organisierte Öffentlichkeit, in Form von Vereinen und Verbänden, war in beiden Landkreisen in den jeweiligen Prozess eingebunden. Inwiefern tatsächlich eine nichtorganisierte Öffentlichkeit eingebunden wurde bzw., mit welcher Legitimation sich die einzelnen Mitwirkenden beteiligt haben, ist hingegen

nur schwer nachvollziehbar. Das grundlegende Problem, diesem theoretisch formulierten Anspruch überhaupt gerecht zu werden, wurde bereits angesprochen. Selbst wenn sich Angehörige bestimmter Gruppen (Senioren, Alleinerziehende, etc.) einbringen, sind die Standpunkte eher subjektiv und nicht auf alle Mitglieder der jeweiligen Bevölkerungsgruppe übertragbar. Dennoch kann auch die Einbeziehung dieser subjektiven Standpunkte einen Mehrwert generieren.

Da es sich bei beiden Projekten um relativ konfliktfreie Konzepte handelt, die entweder nicht direkt mit einer Förderung oder Investitionen verknüpft waren oder zukünftige (mögliche) Maßnahmen beschreiben, gab es nur geringe Anforderungen an die *Verhandlungsbereitschaft* der Teilnehmenden. Es gab zwar durchaus unterschiedliche Sichtweisen, diese konnten jedoch in der Diskussion auf einen Nenner gebracht werden. In Birkenfeld wurde beispielsweise von einigen Teilnehmenden in Bezug auf die wirtschaftliche Situation bzw. die Perspektiven angemerkt, dass eine Diskussion um die Schwächen und Risiken des Landkreises in Verbindung mit dem demografischen Wandel dem Image der Region tendenziell schadet. In Coburg gab es unterschiedliche Ansichten über die Vorgehensweise in einzelnen Arbeitsgruppen insbesondere dann, wenn die teilnehmenden Institutionen unterschiedliche Kulturen in Bezug auf die Problemlösung verfolgten. Vor allem in Birkenfeld wurden Konflikte aber außerhalb des Mitwirkungsprozesses dadurch „gelöst“, indem beschlossene Maßnahmen auf kommunaler Ebene nicht durch die entsprechenden Gremien ratifiziert wurden.

Aufgrund der Tatsache, dass die Mitarbeit in den Arbeitskreisen bzw. in den Modelprozessen insgesamt freiwillig war, lässt sich vermuten, dass die Beteiligten insgesamt motiviert waren ihre Sichtweise und institutionelle Rolle einzubringen. Besonders deutlich wird dies natürlich am Fall der Gemeindejugendpfleger/innen im Landkreis Coburg, welche sich nach Projektbeginn aktiv um eine Beteiligung bemühten. Die *Motivation* der Beteiligten variierte natürlich zwischen den einzelnen Personen. Nach Aussage der Interviewpartnerin im Landkreis Coburg gab es für die politischen Akteure vor allem drei Gründe um sich an dem Prozess zu beteiligen⁷⁰: Zunächst bot dieser Prozess die Möglichkeit die eigenen Probleme vor Ort in einen größeren Kontext zu setzen. Es konnte also gezeigt werden, dass die Probleme des demographischen Wandels nicht auf lokale Ursachen zurückzuführen sind sondern dass es sich um Probleme handelt die in ähnlicher Form im gesamten Landkreis bzw. in verschiedenen Landkreisen in ganz Deutschland auftreten. Der Prozess fand etwa in der Mitte der Legislaturperiode statt und wurde daher nicht von bevorstehenden Wahlkämpfen und parteipolitisch motivierten Aktionen überschattet. Durch den zum damalige Zeitpunkt geringen Problemdruck konnten unterschiedliche Lösungsansätze relativ unverbindlich diskutiert werden. In den meisten Handlungsfeldern sahen sowohl die politisch Verantwortlichen als auch die Fachleute aus der Verwaltung den Prozess als eine Möglichkeit verschiedene Lösungsansätze ohne den Druck des Machbaren zu diskutieren und gedanklich durchzuspielen (Berger, Interview am 17.07.2019). Die weiteren Beteiligten waren i.d.R. direkt

⁷⁰ Diese wurden bereits in den vorhergehenden Ausführungen genannt und werden an dieser Stelle entsprechend verkürzt wiedergegeben

oder indirekt betroffen und hatten dementsprechend ein Interesse an der zukünftigen Gestaltung der einzelnen Themenfelder mitzuwirken oder wollten über die zukünftige Entwicklung informiert werden.

Im Landkreis Birkenfeld war vor allem das Engagement und die *Motivation* der politischen Akteure wesentlich geringer ausgeprägt. Mit Ausnahme des Landrats waren die politischen Akteure auf Kreisebene eher desinteressiert (Maudet, Interview am 29.05.2018) was möglicherweise an den fehlenden finanziellen Anreizen für die einzelnen Kommunen lag. Aber auch die Tatsache, dass dieser Prozess nicht auf Bundesebene im Rahmen eines vergleichsweise vielbeachteten MORO Projektes durchgeführt wurde, sondern lediglich auf Betreiben der Landesregierung, mag eine Rolle gespielt haben. Die Orts- und Verbandsbürgermeister waren auch nicht in die Leitung einzelner Arbeitskreise involviert. Diese wurden von Mitarbeitern der Kreisverwaltung oder externen Akteuren (z.B. Planungsbüros/Entwicklungsagentur RLP) moderiert und geleitet. Es gab hier also weniger Gelegenheitschancen persönlich zu profilieren. Dahingegen waren vor allem die wirtschaftlichen Akteure im Landkreis Birkenfeld stärker in den Prozess eingebunden. Dies lag natürlich in hohem Maße an der grundsätzlichen Ausrichtung des Prozesses der die „Sicherung und Stärkung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit“ neben der „Stabilisierung kommunaler Strukturen sowie die Versorgung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge“ (MWKEL o.J., 10) in den Mittelpunkt stellt. Insgesamt wurde eine positive wirtschaftliche Entwicklung als Schlüssel zur (teilweisen) Lösung der demographischen Probleme im Landkreis angesehen. Die Motivation für die wirtschaftlichen Akteure sich an dem Prozess zu beteiligen lag in der Möglichkeit eigene Ideen und Konzepte, wie etwa eine Ausbildungsbörse stärker zu vermarkten, ganzjährige Praktikumsmöglichkeiten zu schaffen oder die Projektwochen an Schulen stärker für berufsbildende Zwecke zu nutzen

In Bezug auf die *Verbesserung der Sachkompetenz* innerhalb der Arbeitsgruppen bzw. innerhalb der Beteiligungsprozesse lieferten die Gesprächspartner ein differenziertes Bild. Während vor allem den Fachleuten aus der Verwaltung die Problematik weitgehend bekannt war und auch einige politische Akteure sich bereits mit dem Thema Demographie auseinandergesetzt hatten, war vor allem das Ausmaß und die Bedeutung bei einzelnen Teilnehmern aus der Wirtschaft und Vertretern von Interessensgruppen noch nicht präsent. Die Bereitschaft sich mit detaillierten Prognosen, etwa zur (kleinräumigen) Bevölkerungsentwicklung im Landkreis Coburg auseinanderzusetzen, war die Grundvoraussetzung für die Arbeit in den jeweiligen Arbeitsgruppen. Auch im Landkreis Birkenfeld wurden die Teilnehmer der Arbeitskreise an neue Themen herangeführt. Dies geschah in beiden Landkreisen durch Inputvorträge ausgewiesener Experten der jeweiligen Thematik bzw. durch die entsprechenden Gutachter und Mitarbeiter der beauftragten Planungsbüros.

Da die Projekte insgesamt relativ konfliktfrei verliefen war auch die Notwendigkeit von *Collaborativen Lösungen oder Kompromissen* gering. Das Fehlen von konkret zu verteilenden Investitionsmitteln bzw. die abstrakt in die Zukunft prognostizierte Verschlechterung der

Versorgungslage in einzelnen Bereichen führte zu Lösungsvorschlägen die von allen mitgetragen werden konnten. In Birkenfeld wurden entsprechende Konflikte zum Teil jedoch auch einfach ignoriert und die entsprechenden Kommunen verweigerten sich einer Umsetzung.

Die Projekte in beiden Landkreisen hatten lediglich einen informellen Charakter und hatten daher keine direkte Verbindlichkeit gegenüber den politischen Entscheidungsgremien. Über die Beteiligung der Bürgermeister konnte jedoch im Landkreis Coburg ein höherer Grad an Selbstverpflichtung erreicht werden. Letztendlich führte auch die *Verwendung der Ergebnisse* in der „Regionalstrategie Daseinsvorsorge“ zu einer stärkeren Verpflichtung. In Birkenfeld waren die Ergebnisse sehr unverbindlich, auch weil sich viele Projektvorschläge und Ideen nicht an den Landkreis richteten, sondern von anderen Stellen umgesetzt oder initiiert werden mussten. Beiden Prozessen gemein ist, dass neben einzelnen Maßnahmen und konkreten Projekten auch nachhaltige die Zusammenarbeit in den Landkreisen verbessert wurde. In beiden Fällen wurden die verbesserten governance-Strukturen für weitere Förderanträge genutzt und sind seitdem ein wichtiger Bestandteil in der Regionalen Entwicklung

Ein erhöhter *externer Druck* zur Lösungsfindung oder Zusammenarbeit konnte nur indirekt identifiziert werden. Dem demographischen Wandel als Trend können beide Landkreise nicht ausweichen, ein entsprechender Problemdruck war also teilweise⁷¹ vorhanden. Gleichzeitig war der Druck zur Kooperation eher gering ausgeprägt, da beide Projekte, „MITMACHEN“ in Birkenfeld und die Teilnahme Coburgs am „Aktionsprogramm Regionale Daseinsvorsorge“ freiwillig erfolgte und sich aufgrund des informellen Charakters nur geringe Verbindlichkeiten daraus ergaben.

In Bezug auf die *Projektlaufzeit und das finanzielle Budget*, Aspekte die im Rahmen der Best Practice Beispiele CALFED und ELBA von Bedeutung waren, erscheint vor allem das Landkreis Birkenfeld durchgeführte Projekt MITMACHEN, schlecht ausgestattet. Sowohl die Projektlaufzeit von zwei Jahren war, angesichts der fehlenden Erfahrung der Projektverantwortlichen und der wenigen Vorgaben in Bezug auf den Ablauf und die Struktur, sehr knapp bemessen. Darüber hinaus war auch die finanzielle Ausstattung eher knapp kalkuliert, und dies schließt nicht die fehlenden Mittel zur Umsetzung einzelner Maßnahmen mit ein. Vor allem zu Beginn des Modellprojektes erscheint die Struktur eher improvisiert und wenig zielgerichtet. Bei der Analyse des Prozesses im Landkreis Coburg waren diese Defizite nur in geringem Maße zur erkennen. Auch hier war die Projektlaufzeit mit zwei Jahren knapp bemessen, doch die klare Struktur im Rahmen des MORO „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge“ war in dieser Hinsicht sehr hilfreich. Auch die finanzielle Ausstattung, obwohl nicht großzügig, erschien anhand der Gespräche mit Frau Berger den Anforderungen angemessen.

⁷¹ Teilweise deshalb, weil die Prognosen für beide Landkreise durchaus Probleme bei der zukünftigen Versorgung von Dienstleistungen und Infrastruktureinrichtungen aufgezeigt haben, diese Probleme aber noch nicht überall zu tatsächlichen Einschränkungen geführt haben.

Ein weiterer bedeutender Faktor, der bei der Untersuchung der Best-Practice Beispiele identifiziert wurde, war das *politische Timing*. Hier hätte es in Birkenfeld zu schwierigen Verhältnissen kommen können, da im Jahr des Projektstarts von MITMACHEN, 2011, die Landratswahlen zu einem Wechsel der politischen Führung im Landkreis führten. Das noch unter dem SPD Landrat Herrn Redmer initiierte Projekt musste nun unter Führung des der CDU angehörigen Landrats Dr. Schneider umgesetzt werden. Tatsächlich hatte dieser Wechsel an der Spitze des Landtages jedoch nur geringe Auswirkungen, da auch der neue Landrat das Projekt unterstützte. Im Landkreis Coburg fand das Projekt innerhalb einer Legislaturperiode statt. Die nächsten Wahlen standen zum Ende der Projektlaufzeit im Jahr 2013 an.

Die *Flexibilität im Prozessablauf* der beiden untersuchten Projekte zu bewerten erscheint an dieser Stelle schwierig. Zum einen war der Prozess im Landkreis Birkenfeld vor allem zu Beginn recht unstrukturiert und improvisiert, was zwar in gewisser Weise als Flexibilität ausgelegt werden kann, im Grunde aber nur ein Defizit in der anfänglichen Organisation offenlegt. Zumindest aus den vorliegenden Protokollen der Arbeitssitzungen und dem Gespräch mit Herrn Maudet ergeben sich darüber hinaus keine Hinweise, die ein Umsteuern zu einem späteren Zeitpunkt im Projekt erforderlich gemacht hätten. Im Landkreis Coburg zeigt sich, dass anfängliche Fehler bei der Auswahl der Akteure im Nachhinein korrigiert wurden und hier tatsächlich mit der Einrichtung einer neuen Arbeitsgruppe reagiert wurde.

Ein weiterer Aspekt der im Rahmen der Analyse bestehender Forschungsarbeiten und Projektdokumentationen identifiziert wurde ist der *Fokus auf die Alltagsbedürfnisse und –probleme im Nahbereich* der Mitwirkenden. Dieser Aspekt wurde als ein Erfordernis bei der Ansprache und Mobilisierung sozial benachteiligter Akteure auf städtischer Ebene herausgestellt. Es zeigt sich aber, dass in den untersuchten Mitwirkungsprozessen in Birkenfeld und Coburg dieser Aspekt ebenfalls eine große Rolle gespielt hat. Während in den zitierten Studien von Klatt (2011) Skerratt und Steiner (2013) und Ghode-Ahrens (2013) dieser Fokus auf den Nahbereich vor allem zur Aktivierung sozial schwacher Gruppen dient, scheint es sich in den untersuchten Fallstudien in Birkenfeld und Coburg um eine Besonderheit im Rahmen regionaler Mitwirkungsprozesse zu handeln. Die Lokale Ebene wird hier als Zwischenschritt auf dem Weg zu einer regionalen bzw. kreisweiten Lösung verstanden. Die Problemlage wird also als regional bzw. überörtlich erkannt, die Lösungsansätze rücken jedoch den überschaubareren und bekannteren lokalen Kontext in den Vordergrund.

Die ebenfalls als notwendig erachteten *vertrauensbildenden Maßnahmen* zu Beginn der Projekte entfielen aufgrund der knappen Zeitvorgaben weitgehend. In Coburg kann jedoch davon ausgegangen werden, dass sich erste Netzwerkansätze bereits während der Bewerbungsphase für das MORO Projekt gebildet haben. Die Bedeutung einer solchen „Kennenlernphase“ zeigt sich in Birkenfeld jedoch daran, dass im Anschluss an das Projekt MITMACHEN weitere regionale Entwicklungsansätze auf dem nun vorhandenen Netzwerk aufbauen konnten und noch einige Jahre nach dem Abschluss aktiv waren.

Den in der sowohl im Rahmen der Best Practice Beispiele wie auch bei der Analyse der zielgruppenspezifischen Leitfäden diskutierten Ansatz, nach Möglichkeit gut *vernetzte und einflussreiche Multiplikatoren* in den Prozess einzubeziehen, findet man bei der Untersuchung der Fallstudien in Birkenfeld und Coburg so nicht. Das Ziel dieser Multiplikatoren wäre es die fast unvermeidbare Lücke zwischen den Arbeitsgremien und der Bevölkerung zumindest teilweise zu schließen. In den Projekten MITMACHEN und dem Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge wurden diese Rollen jedoch teilweise anderweitig besetzt. In Birkenfeld beispielsweise war durch die starke Einbindung der regionalen Unternehmer eine solche Vermittlerrolle, zumindest für diesen Adressatenkreis, nicht notwendig. Abgesehen von dieser Ausnahme gab es keine besonderen Anstrengungen die Ergebnisse mit einzelnen Gruppen abzustimmen. Die Bevölkerung wurde im Rahmen der Pressearbeit und der öffentlichen Veranstaltungen informiert. In Coburg war die Vermittlerrolle ebenfalls nicht im Sinne von fachspezifischen oder soziologischen Kriterien angelegt. Durch die stärkere Einbindung der lokalen Politik kann aber davon ausgegangen werden, dass hier die Beschlüsse aus den Arbeitsgruppen stärker in den einzelnen Gemeinden vermarktet wurden.

V. SCHLUSSBETRACHTUNG

Welche Schlussfolgerungen können nun aus der Untersuchung und Analyse der ländlichen, schrumpfenden Regionen in Deutschland für die Durchführung von regionalen Mitwirkungsprozessen gezogen werden? Kann durch eine Ausweitung der Transparenz von Planungsprozessen und eine stärkere Einbindung der Bevölkerung auch auf regionaler Ebene zusätzliches Vertrauen und innovative Lösungsansätze entwickelt werden?

Die Analyse der Mitwirkungsprozesse in Birkenfeld und Coburg bestätigt einmal mehr die Schwierigkeiten in der vergleichenden Forschung. Trotz ähnlicher Ausgangsbedingungen und Zielsetzungen sind sowohl die Struktur der Prozesse als auch die Ergebnisse in der eigenen Wahrnehmung unterschiedlich zu bewerten. Gemein ist beiden Projekten, dass sie sich einer Mischung aus theoretisch hergeleiteten Leitfadenempfehlungen und eher „praktikablen“ Ansätzen der Prozessgestaltung bedienen. Im Fokus standen jeweils die Ergebnisse und deren möglichst Zeit- und Kosteneffiziente Erreichung.

Letztendlich wurden beide Projekte durch die Gesprächspartner als Erfolgreich bewertet, da zum einen die gesteckten Ziele erreicht werden konnten und man zum anderen die Erfahrungen aus dem Mitwirkungsprozess als wertvollen Lerneffekt betrachtete. Zugleich wurden die erarbeiteten Netzwerkstrukturen jedoch nur in Birkenfeld unabhängig von der Förderung im Rahmen von MITMACHEN weiter genutzt um regionale Entwicklungen anzustoßen bzw. zu begleiten und neue Fördermittel für den Landkreis zu akquirieren.

V.1. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND ERKENNTNISSE

Trotz der Analyse der Kriterienkataloge zu Beteiligungsprozessen und der Untersuchung internationaler Best-Practice Beispiele, soll an dieser Stelle nicht etwa die Erweiterung dieser möglichen Evaluationskriterien im Vordergrund stehen. Wenn überhaupt hat die Untersuchung der Fallstudien Hinweise darauf geliefert, dass diese wohl Begründeten und zum Teil empirisch belegten Kriterien, bestenfalls als Orientierung dienen können. Die Frage ob bzw. wie viele der genannten Kriterien in einem Beteiligungsprozess berücksichtigt wurden lassen nur begrenzt Rückschlüsse auf die Qualität und den Erfolg des jeweiligen Prozesses zu. Die vorliegende Untersuchung gibt zudem Hinweise darauf, dass die Art und Weise wie ein solcher Mitwirkungsprozess auf regionaler Ebene durchgeführt wird von nachrangiger Bedeutung ist.

Wichtig erscheinen in diesem Zusammenhang lediglich einige Kernelemente wie etwa die Chancengleichheit der im Prozess Mitwirkenden, die Transparenz des Verfahrens sowie die Verbindlichkeit und Verwendung der Ergebnisse. Für Mitwirkungsprozesse in ländlichen, schrumpfenden Regionen ist darüber hinaus ein Fokus auf konkrete Zielgruppen hilfreich.

- Als ebenfalls hilfreich erscheint auch der Aufbau eines externen Bonus- bzw. Malus-Systems in dem die Zusammenarbeit der Mitwirkenden entweder durch Fördermittel

oder Investitionszusagen belohnt oder aber eine Kooperation rechtlich verpflichtend angeordnet wird. Aus dem einen oder dem anderen Grund muss die Kooperation also Vorteile gegenüber alternativen Handlungsoptionen bieten. Auf diese Weise wird nicht nur die institutionelle Motivation während des Prozesses erhöht, es steigt auch die Wahrscheinlichkeit, dass gemeinsam erarbeitete Lösungen in den formellen Entscheidungsgremien entsprechend präsentiert werden.

- Obwohl eine klare Struktur und definierte Ziele für einen Mitwirkungsprozess durchaus positive Faktoren sind sollten jedoch ausreichend Spielräume, sowohl für weitere Teilnehmer und Themenschwerpunkte wie auch die Ziele des Verfahrens vorhanden sein. Die Optionen für entsprechende Anpassungen sind jedoch sinnvollerweise auf die frühen Phasen der Zusammenarbeit beschränkt. In diesen frühen Stadien der Kooperation können Anpassungen jedoch sogar zu einer Bereicherung des Mitwirkungsprozesses führen.
- Letztendlich entscheidend für den Erfolg oder Misserfolg ist jedoch die politische Dimension eines solchen Verfahrens. Diese wird in der Debatte häufig ausgeklammert oder nur am Rande erwähnt. Dabei kann das politische Timing beispielsweise im Vorfeld von Wahlen oder Unterschiede in den politischen Programmen auch einen ansonsten konstruktiven und positiv besetzten Prozess zu jedem Zeitpunkt stören oder sogar scheitern lassen.

Lohnt es sich also für einen regionalen Mitwirkungsprozess die zusätzlichen Risiken im Umgang mit der Öffentlichkeit, den Zeitaufwand und die finanziellen Mittel bereitzustellen? Oder können mit besser erprobten und einfacher strukturierten governance Prozessen nicht die gleichen Ergebnisse erzielt werden? Die Erarbeitung eines regionalen Entwicklungskonzeptes gehört schließlich mittlerweile in Deutschland zum Standardrepertoire der Planung.

Wie so oft kommt es darauf an was mit der Planung erreicht werden soll. Die Erkenntnisse aus dieser Untersuchung deuten darauf hin, dass es zwei Szenarien gibt in denen eine stärkere Einbindung der Öffentlichkeit einen Mehrwert verspricht.

- Zum einen wären das Findungsprozesse in denen regionale Probleme, wie sie zum Beispiel durch den demographischen Wandel entstehen, gemeinsam mit der Bevölkerung diskutiert und Lösungsvorschläge erarbeitet werden. Obwohl diese Prozesse kreatives und innovatives Potenzial freisetzen können, geht es vielmehr darum die Bürgerinnen und Bürger auf dem Weg zu einem Entwicklungskonzept zu begleiten. Die Lösungen die hier erarbeitete werden sind oft maßgeschneidert sowohl auf den Bedarf als auch auf die Möglichkeiten in einer Region.
- Das zweite Szenario in dem eine Mitwirkung der regionalen Öffentlichkeit Vorteile verspricht sind konfliktbehaftete Themen die schon bei Bekanntwerden entsprechender Vorhaben die Gründung von Bürgerinitiativen und Protestbewegungen auslösen. Die Chancen eine Fundamentalopposition gegen bestimmte Vorhaben aufzulösen sind natürlich auch mit dem Aufwendigsten

Verfahren bestenfalls gering. Allerdings besteht die Chance in einem Mitwirkungsprozess bei dem sich die Teilnehmer auf Augenhöhe begegnen und diskutieren diejenigen zu überzeugen die sich lediglich Fragen, ob denn alle Alternativen ausreichend berücksichtigt wurden.

Während governance Prozesse, ergänzt durch Informationsveranstaltungen oder andere in ihren Mitwirkungsmöglichkeiten begrenzte Formate, für die Mehrzahl der Planungen ausreichen dürfte bieten sich aufwendigere Verfahren für die genannten Anlässe an. Letztendlich bleiben ja auch in institutionell organisierten und vergleichsweise klar strukturierten regional governance Prozessen die gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsmöglichkeiten erhalten, auch wenn sie die Bevölkerung vermutlich weniger mobilisieren. Auf der anderen Seite sind regionale Mitwirkungsprozesse wahrscheinlich in ihrer Struktur chaotischer, vor allem aber in Bezug auf die tatsächliche Umsetzung der erarbeiteten Lösungsansätze unsicherer.

V.2. AUSBLICK UND WEITERER FORSCHUNGSBEDARF

Weitere interessante Fragestellungen die sich im Laufe dieser Arbeit ergeben haben bzw. aufgrund des qualitativen Forschungsansatzes mit nur wenigen Fallstudien weiter vertieft werden sollten beziehen sich zum einen auf das Verhältnis der praktischen Umsetzung partizipativer Verfahren und Prozesse im Verhältnis zu den theoretischen Ansprüchen im Rahmen der kommunikativen Planung. Zum anderen gilt die aktuellen gesellschaftlichen Entwicklungen und deren Auswirkungen auf das Konzept der Beteiligung und Mitwirkung näher zu betrachten.

Weitere Untersuchungen, in Bezug auf die Struktur und den Rückgriff auf theoretische Konzepte der Beteiligung in der Konzeption und Umsetzung von Mitwirkungsprozessen, wären hilfreich. Natürlich sind die im Rahmen dieser Arbeit betrachteten Leitfäden eben genau das, Leitfäden die nur eine Hilfestellung und Orientierung geben sollen. Zugleich erscheint es überraschend, wie unbedeutend die Befolgung dieser Leitfäden für den tatsächlichen Prozess zu sein scheint. Möglicherweise gibt es hier einfach zu viele Variablen so dass sich immer eine Gelegenheit ergibt um Defizite auszugleichen.

Während sich der fehlende Bezug zur Theorie der Beteiligung und Kommunikation ggf. noch mit dem starken Einfluss von Planungspraktikern in der Diskussion erklären lässt, wirft die Entkopplung der untersuchten Mitwirkungsprozesse von den Leitfadenempfehlungen hier umso größerer Fragen auf als dass eben diese Planungspraktiker ja an der Erstellung dieser Leitfäden mitgewirkt haben.

Das Konzept der kommunikativen Planung wird vor allem in akademischen Kreisen häufig als neuer Standard betrachtet. Es wurde auch schon viel zu den möglichen Vor- und Nachteilen, vor allem im Vergleich zum rationalen Planungsmodell geschrieben. Allerdings hat sich seit einigen Jahren unter dem wachsenden Einfluss von Internet und Social Media eine neue

Diskussionskultur entwickelt, die nicht mehr entlang politischer oder ideologischer Linien verläuft. Das dies kein nationales Phänomen ist, hat sich zuletzt in der Polarisierung der Bevölkerung während der COVID 19 Pandemie gezeigt. Generell scheinen Fakten in der Diskussion an Gewicht zu verlieren. Wie wirkt sich nun eine solche veränderte Diskussionskultur auf kommunikative Ansätze in der Planung aus?

LITERATURVERZEICHNIS

- Adamaschek, Bernd und Marga Pröhl (Hrsg.). 2003. *Regionen erfolgreich steuern: Regional Governance - von der kommunalen zur regionalen Strategie*. Gütersloh: Verl. Bertelsmann-Stiftung.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). 1999. *Die Region ist die Stadt: Gemeinsame Jahrestagung 1998*. Forschungs- und Sitzungsberichte / Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Jg. 206. Hannover: Verl. der ARL.
- Albrechts, Louis. 2003. Public Involvement: The Challenges of Difference. *disP*. Jg. 39 (155): 18–28.
- Alexander, Kurtis. 2015. California drought: People support water conservation, in theory. Zugriff am 22.05.17. <http://www.sfgate.com/bayarea/article/California-drought-People-support-water-6271681.php>.
- Alpiger, Claudia. 2015. Kriterien zur Evaluation regionaler Partizipationsverfahren bei der Standortsuche für Tiefenlager von radioaktiven Abfällen: Grundlagendokument aus dem Forschungsprojekt "Partizipative Entsorgungspolitik". Zugriff am 10.05.17. <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/45455.pdf>.
- Ambrose, Peter und Bob Colenutt. 1975. *The property machine*. Penguin special. Harmondsworth: Penguin Books.
- American Farmland Trust; Greenbelt Alliance und Sustainable Agriculture Education (Hrsg.). 2011. *Sustaining Our Agricultural Bounty: An Assessment of the Current State of Farming and Ranching in the San Francisco Bay Area*. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 17.05.2017. <http://www.sagecenter.org/wp-content/uploads/2015/11/Sustaining-Our-Agricultural-Bounty-An-Assessment-of-Agriculture-in-the-San-Francisco-Bay-Area.pdf>.
- Amin, Ash und Nigel Thrift. 1995. Globalisation, Institutional "Thickness" and the Local Economy. In *Managing Cities: The New Urban Context*, Patsy Healey et al. (Hrsg.), 91–108. Chichester: John Wiley & Sons.
- Andersen, Svein S. und Tom Burns. 1996. The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy. In *The European Union: How democratic is it?* Svein S. Andersen und Kjell A. Eliassen (Hrsg.). London: SAGE.
- Aring, Jürgen. 2013. Inverse Frontiers: Selbstverantwortungsräume. In *Raumpioniere in ländlichen Regionen: Neue Wege der Daseinsvorsorge*, Kerstin Faber und Philipp Oswald (Hrsg.). 1. Aufl., 42–56. Edition Bauhaus Bd.35. Leipzig: Spector Books.
- Aring, Jürgen, André Schröder und Andreas Willisch. 2013. Raum(um)ordnung: Jürgen Aring, André Schröder und Andreas Willisch im Gespräch mit Holger Lauinger und Phillip Oswald. In *Raumpioniere in ländlichen Regionen: Neue Wege der Daseinsvorsorge*, Kerstin Faber und Philipp Oswald (Hrsg.). 1. Aufl., 71–80. Edition Bauhaus Bd.35. Leipzig: Spector Books.

- Arnstein, Sherry R. 1969. A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*. Jg. 35 (4): 216–24.
- Aschwanden, Alain. 2013. Interview mit René P. Fleschurz. 27.08.2013. Liestal (Basel).
- Asheim, Bjørn T. und Meric S. Gertler. 2005. The Geography of Innovation: Regional Innovation Systems. In *The Oxford handbook of innovation*, Jan Fagerberg, David C. Mowery und Richard R. Nelson (Hrsg.), 291–317. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Audier, Serge. 2006. Tocqueville, notre contemporain? [Tocqueville: Is He Relevant Today?]. *Études*. Jg. 404 (4): 487–96. <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/0602-AUDIER-UK-2.pdf>. Zugriff am 23.11.15.
- Bang, Henrik P. und Torben B. Dyrberg. 2000. Governance, self-representation and democratic imagination. In *Democratic innovation: Deliberation, representation, and association*, Michael Saward (Hrsg.), 146–57. Routledge/ECPR studies in European political science Bd.17. London: Routledge.
- Barbanente, Angela und Valeria Monno. 2005. Changing Discourses, Practices and Spaces of Coexistence: Perspectives for the Environmental Regeneration of the Ofanto River Basin. *Planning Theory and Practice*. Jg. 6 (2): 171–90.
- Bau- und Umweltschutzdirektion Kanton Basel-Landschaft. 2015. Was ist ELBA? Entwicklungsplanung Leimental – Birseck – Allschwil. Zugriff am 21.04.15. <http://www.baselland.ch/was-ist-elba-htm.315087.0.html>.
- Bau- und Umweltschutzdirektion Kanton Basel-Landschaft. 2013. Entwicklungsplanung Leimental - Birseck - Allschwil (Elba): Synthesebericht. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 04.07.2017. www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/polit-rechte/vernehml/vern2014/elba/elba_synthese.pdf.
- Bayerisches Landesamt für Statistik. 2022. Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für Bayern bis 2040. Zugriff am 14.05.22. https://www.statistik.bayern.de/mam/statistik/gebiet_bevoelkerung/demographischer_wandel/demographische_profile/09473.pdf.
- Bayerisches Landesamt für Statistik. 2019. E-Mail, 05.08.19.
- Bayerisches Landesamt für Statistik. 2018. Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für Bayern bis 2037: Demographisches Profil für den Landkreis Coburg. Beiträge zur Statistik Bayerns 550. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 09.08.2019.
- Bayerisches Landesamt für Statistik - GENESIS-Online Bayern. 2019. Bevölkerung: Gemeinde, Geschlecht, Stichtage: Coburg (Lkr), Stichtage 1956-2018. Zugriff am 05.08.19. <https://www.statistikdaten.bayern.de/genesis/online/data?operation=previous&levelindex=3&levelid=1564998935970&levelid=1564998899935&step=2>.
- BBSR. 2020. Wachsen und Schrumpfen von Städten und Gemeinden im Zeitintervall 2013 bis 2018 im bundesweiten Vergleich. Zugriff am 06.05.22.

https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/startseite/topmeldungen/grafiken/karte-wachsend-schrumpfend.jpg;jsessionid=E1D0DD7B1BF4D1AEDB58C59DD862141B.live21303?__blob=poster&v=2.

- Beach, D. und R. B. Pedersen. 2016. *Causal Case Study Methods: Foundations and Guidelines for Comparing, Matching, and Tracing*: University of Michigan Press.
- Beach, Derek und Rasmus B. Pedersen. 2013. *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Beck, Renato und Monika Zech. 2013. Ausgebremst. *Tages Woche*, 28.02.13, 9. Zugriff am 19.06.17. http://www.tageswoche.ch/de/2013_09/basel/516738/.
- Becker, Julia. 2006. Regional Governance in den Metropolregionen Stuttgart und Hannover. In *Regional Governance: Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens*. Bd.1, Ralf Kleinfeld, Harald Plamper und Andreas Huber (Hrsg.), 155–68. Regional Governance Bd.1. Osnabrück: V&R unipress.
- Bedford, Tracy, Judy Clark und Carolyn Harrison. 2002. Limits to new public participation practices in local land use planning. *Town Planning Review*. Jg. 73 (3): 311–31. Zugriff am 10.01.13.
- Benke, Carsten. 2004. Historische Umbrüche: Schrumpfung und städtische Krisen in Mitteleuropa seit dem Mittelalter. *Das Online Magazin für Stadtentwicklung, Stadtschrumpfung, Stadtumbau & Regenerierung* (1): 7–14. <http://www.carstenbenke.de/resources/Carsten+Benke+Historische+Umbrueche.pdf>. Zugriff am 01.11.14.
- Bennett, Andrew und Jeffrey T. Checkel. 2015. Process Tracing: From Philosophical Roots to Best Practices. In *Process tracing: From metaphor to analytic tool*, Andrew Bennett und Jeffrey T. Checkel (Hrsg.). 1. publ, 3–37. Strategies for social inquiry. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Bennett, Andrew und Jeffrey T. Checkel, ed. 2015. *Process tracing: From metaphor to analytic tool*. 1. publ. Strategies for social inquiry. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Benveniste, Guy. 1989. *Mastering the politics of planning: Crafting credible plans and policies that make a difference*. 1st ed. The Jossey-Bass management series. San Francisco: Jossey-Bass.
- Benz, Arthur. 2010. Multilevel Governance: Governance in Mehrebenensystemen. In *Governance: Regieren in komplexen Regelungssystemen*, Arthur Benz und Nicolai Dose (Hrsg.). 2. Aufl., 111–35. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Benz, Arthur et al. (Hrsg.). 2007. *Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. 1. Aufl. s.l: VS Verlag für Sozialwissenschaften (GWV).
- Benz, Arthur. 2001. Vom Stadt-Umland-Verband zu "regional governance" in Stadtregionen. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. Jg. 40 (2): 55–71.

- Benz, Arthur et al. 1999. *Regionalisierung: Theorie - Praxis - Perspektiven*. Wiesbaden, s.l.: VS Verlag für Sozialwissenschaften. <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-663-11286-0>.
- Benz, Arthur. 1998. Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat. In *Demokratie - eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft ; [vom 13. bis 18. Oktober 1997 in Bamberg]*, Michael T. Greven (Hrsg.), 201–22. /Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft Bd.20. Opladen: Leske + Budrich.
- Benz, Arthur und Nicolai Dose. 2010. Governance - Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In *Governance: Regieren in komplexen Regelungssystemen*, Arthur Benz und Nicolai Dose (Hrsg.). 2. Aufl., 13–36. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Benz, Arthur und Nicolai Dose, ed. 2010. *Governance: Regieren in komplexen Regelungssystemen*. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Benz, Arthur und Dietrich Fürst. 2003a. Region - "Regional Governance" - Regionalisierung. In *Regionen erfolgreich steuern: Regional Governance - von der kommunalen zur regionalen Strategie*, Bernd Adamaschek und Marga Pröhl (Hrsg.), 11–66. Gütersloh: Verl. Bertelsmann-Stiftung.
- Benz, Arthur und Dietrich Fürst. 2003b. Erfolgsbedingungen für "Regional Governance" - Resümee. In *Regionen erfolgreich steuern: Regional Governance - von der kommunalen zur regionalen Strategie*, Bernd Adamaschek und Marga Pröhl (Hrsg.), 189–211. Gütersloh: Verl. Bertelsmann-Stiftung.
- Berger, Martina. 2019. Interview mit René P. Fleschurz. 17.07.2019. Coburg.
- Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung. 2017. Europe's Demographic Future: Where the Regions are headed after a Decade of Crises. Zugriff am 08.05.22. https://www.berlin-institut.org/fileadmin/Redaktion/Englisch/Studien/Europe_s_Demographic_Future/BI_Europastudie_EN_180809_Online_Gesamt_FINAL.pdf.
- Bernstein, Richard J. 1992. An Allegory of Modernity/Postmodernity: Habermas and Derrida. In *The new constellation: The ethical-political horizons of modernity/postmodernity*. 1. MIT Press ed., 199–229. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Bertelsmann Stiftung. 2018a. Übersicht Kommunen - Wegweiser Kommune. Zugriff am 08.04.18. <http://www.wegweiser-kommune.de/>.
- Bertelsmann Stiftung. 2018b. Verteilung der Demografietypen - Karte. Zugriff am 06.05.22. https://www.wegweiser-kommune.de/documents/20125/132144/Verteilung_Typen_Deutschland.pdf/7d627418-9ee3-dd97-af9c-fed7f1539ddc?t=1624364756094.
- Beyer, Elke und Isolde Brade. 2006. Postsozialistische Staaten. In *Atlas of shrinking cities*, Philipp Oswald und Tim Rieniets (Hrsg.), 146–47. Ostfildern: Hatje Cantz.

- BirdLife Schweiz. 2017. IBAs - Important Bird and Biodiversity Areas. Zugriff am 16.06.17.
<http://www.birdlife.ch/de/node/884>.
- Bischoff, Ariane, Klaus Selle und Heidi Sinning. 2007. *Informieren, Beteiligen, Kooperieren: Kommunikation in Planungsprozessen ; eine Übersicht zu Formen, Verfahren und Methoden*. Vollst. überarb. u. erg. Neuauf., unveränd. Nachdr. Kommunikation im Planungsprozess. Jg. 1. Dortmund, Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur; Dorothea Rohn.
- Bischoff, Ariane, Klaus Selle und Heidi Sinning. 1996. Informieren, Beteiligen, Kooperieren: Kommunikationsformen von A (wie Aktion) bis Z (wie Zukunftswerkstatt). In *Planung und Kommunikation: Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft ; Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen*, Klaus Selle (Hrsg.), 347–70. Wiesbaden, Berlin: Bauverl.
- Blotevogel, Hans H. 2000. Zur Konjunktur der Regionsdiskurse. *Informationen zur Raumentwicklung* (9/10): 491–506.
- Blotevogel, Hans H. 1999. Zur Neubewertung der Region für Regionalentwicklung und Regionalpolitik. In *Europäische Einflüsse auf die Raum- und Regionalentwicklung am Beispiel des Naturschutzes, der Agenda 2000 und des regionalen Milieus*. Bd.257, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), 44–60. Arbeitsmaterial / Akademie für Raumforschung und Landesplanung Bd.257. Hannover: Verl. der ARL.
- Böcher, Michael; Max Krott und Sebastian Tränkner (Hrsg.). 2008. *Regional Governance und integrierte ländliche Entwicklung: Ergebnisse der Begleitforschung zum Modell- und Demonstrationsvorhaben "Regionen Aktiv"*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Zugriff am 16.12.14. <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-91100-7>.
- Bock, Stephanie. 2006. Mit regionaler Governance auf dem Weg zur „Stadt 2030“: Ausgewählte Ergebnisse eines BMBF Forschungsverbundes. In *Regional Governance: Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens*. Bd.2, Ralf Kleinfeld, Harald Plamper und Andreas Huber (Hrsg.), 317–28. Regional Governance Bd.2. Osnabrück: V&R unipress.
- Bödeker, Sebastian. 2012. Soziale Ungleichheit und politische Partizipation in Deutschland: Grenzen politischer Gleichheit in der Bürgergesellschaft. OBS-Arbeitspapiere 1. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 26.04.2016. <https://www.otto-brenner-shop.de/publikationen/obs-arbeitspapiere.html>.
- Böhm, Birgit und Christoph Büsching. 2013. Wie kann Bürgerbeteiligung inklusiv sein? Antworten am Beispiel des Verfahrens Planungszelle / Bürgergutachten. Zugriff am 22.03.16.
http://www.weiterdenken.de/sites/default/files/downloads/Boehm_Buesching_Beitrag_Planungszellen.pdf.
- Böhret, Carl und Gottfried Konzendorf. 1995. Mehr Sein als Schein: Der funktionale Staat. In *Den Staat neu denken: Reformperspektiven für die Landesverwaltungen*, Fritz Behrens et

- al. (Hrsg.), 17–40. Modernisierung des öffentlichen Sektors Sonderband Bd.3. Berlin: Ed. Sigma.
- Bolte, Claudia P. 2015. Erfolgsfaktoren für die Entwicklung ländlicher Regionen in Rheinland-Pfalz. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 25.02.2015. beim Fachbereich Raum- und Umweltplanung der Universität Kaiserslautern eingereichte Dissertation.
- Booher, David. 2014. Interview mit René P. Fleschurz. 23.03.2014. Berkeley.
- Booher, David E. und Judith E. Innes. 2010. Governance for Resilience: CALFED as a Complex Adaptive Network for Resource Management. *Ecology and Society*. Jg. 15 (3). <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss3/art35/>.
- Booth, Philip. 2011. Culture, planning and path dependence: some reflections on the problems of comparison. *Town Planning Review*. Jg. 82 (1): 13–28.
- Bourdieu, Pierre. 1983. Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. In *Soziale Ungleichheiten*, Reinhard Kreckel (Hrsg.), 183–98. Soziale Welt Sonderband 2. Göttingen: Schwartz.
- Bradbury, Katharine L., Anthony Downs und Kenneth A. Small. 1982. *Urban decline and the future of American cities*. Washington, DC: Brookings Inst.
- Brownill, Sue und Gavin Parker. 2010a. Why Bother with Good Works? The Relevance of Public Participation(s) in Planning in a Post-collaborative Era. *Planning Practice and Research*. Jg. 25 (3): 275–82.
- Brownill, Sue und Gavin Parker. 2010b. Same As It Ever Was? Reflections on a Practitioner Roundtable on Participation in England. *Planning Practice and Research*. Jg. 25 (3): 409–15. doi: 10.1080/02697459.2010.503433.
- Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (Hrsg.). 2003. Smaragd-Netz in der Schweiz: Ergebnisse der Vorarbeiten. Schriftenreihe Umwelt 347. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 16.06.2017. <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/biodiversitaet/publikationen-studien/publikationen/smaragd-netz-schweiz.html>.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). 2019. MORO "Netzwerk Daseinsvorsorge": Das Aktionsprogramm. Zugriff am 02.08.19. <http://www.regionale-daseinsvorsorge.de/das-aktionsprogramm/>.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). 2015a. Laufende Raumb Beobachtung - Raumabgrenzungen: Raumtypen 2010 auf Kreisebene. http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/Raumtypen2010_krs/Raumtypen2010_Kreise.html?nn=443222.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). 2015b. Laufende Raumb Beobachtung - Raumabgrenzungen: Siedlungsstrukturelle Kreistypen 2012.

http://www.bbsr.bund.de/cIn_032/nn_1067638/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/Kreistypen4/kreistypen.html.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). 2009. Masterplan Daseinsvorsorge: Regionale Anpassungsstrategien. MORO-Informationen 4/2. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 13.11.2019. Eine MORO-Forschungsfeld.

Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Einsatz von außerhalb des öffentlichen Dienstes Beschäftigten (externen Personen) in der Bundesverwaltung. Bundesministerium des Innern (BMI). 17.07.2008. Zugriff am 23.01.16. http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_17072008_O4013300111.htm.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.). 2014. Freiwilliges Engagement in Deutschland: Zusammenfassung zentraler Ergebnisse des vierten Deutschen Freiwilligensurveys. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 02.03.2018. <https://www.bmfsfj.de/blob/113702/53d7fdc57ed97e4124ffec0ef5562a1/vierter-freiwilligensurvey-monitor-data.pdf>.

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW). 2016. Partizipation & nachhaltige Entwicklung in Europa. Zugriff am 01.02.16. https://web.archive.org/web/20170210155814/http://www.partizipation.at/handbuecher_leitfaeden.html.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (Hrsg.). 2015. Daseinsvorsorge in ländlichen Regionen Schwedens, Norditaliens, Österreichs und der Schweiz: Ergebnisbericht. BMVI-Online-Publikation 02/2015. http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVI/BMVIOnline/2015/DL_BMVI_Online_02_15.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI). 2014. Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge. Zugriff am 31.05.14. <http://www.regionale-daseinsvorsorge.de/>.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.). 2013. Daseinsvorsorge im europäischen Vergleich: Problemwahrnehmung, Lösungsstrategien, Maßnahmen. BMVBS-Online-Publikation 04/2013. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 31.05.2014. http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2013/DL_ON042013.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS). 2012a. Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge: Kurzinformation über Ziele, Ablauf und Modellregionen. MORO-Informationen 10/1. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 13.11.2019. http://www.regionale-daseinsvorsorge.de/fileadmin/files/MORO-Info/ArD_MOROInfo_10-1_web_bf2.pdf. Ein MORO-Forschungsfeld.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS). 2012b. Region schafft Zukunft: Ländliche Infrastruktur aktiv gestalten. <http://www.region-schafft->

zukunft.de/cln_032/nn_252590/DE/Home/AktuellesHome/Magazin2012Download,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Magazin2012Download.pdf.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS). 2010. Masterplan Daseinsvorsorge: Demografischer Wandel – Region schafft Zukunft in den Modellregionen Südharz-Kyffhäuser und Stettiner Haff. BMVBS-Online-Publikation 35/2010. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 31.05.2014. <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2010/ON352010.html>.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS). 2009. Region schafft Zukunft: Demographischen Wandel aktiv gestalten. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 31.05.2014. http://www.regionale-daseinsvorsorge.de/index.php?eID=tx_nawsecured1&u=0&file=fileadmin/files/pdf/Magazin.pdf&t=1429111449&hash=ad9b59a7efe978796e55e87aea073b7d6bd6e089.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.). 2011. Regionalstrategie Daseinsvorsorge: Denkanstöße für die Praxis. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 13.11.2019. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ministerien/BMVBS/Sonderveroeffentlichungen/2011/DL_RegionalstrategieDaseinsvorsorge.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). 2009. Ländliche Räume im demografischen Wandel. BBSR-Online Publikation 34/2009. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 29.06.2015. http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2009/DL_ON342009.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Burkhardt, Boris. 2014. Noch ist die Südumfahrung nicht tot – Variante von Regierung empfohlen. Zugriff am 17.10.17. <https://www.basellandschaftlichezeitung.ch/basel/baselbiet/noch-ist-die-suedumfahrung-nicht-tot-variante-von-regierung-empfohlen-127715199>.

Burns, Danny und Marilyn Taylor. 2000. *Auditing community participation: An assessment handbook*. Area regeneration series. Bristol, UK: Published for the Joseph Rowntree Foundation by the Policy Press.

bz Basellandschaftliche Zeitung. 2014. Heftige Kritik an neuer Variante der Südumfahrung. Zugriff am 16.06.17. <https://www.basellandschaftlichezeitung.ch/basel/baselbiet/heftige-kritik-an-neuer-variante-der-suedumfahrung-127723621>.

CALFED Bay-Delta Program (Hrsg.). 2000. Programmatic Record of Decision. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 26.05.2017. <http://www.calwater.ca.gov/content/Documents/ROD.pdf>.

- Castells, Manuel. 1977. *The urban question: A Marxist approach*. Social structure and social change. Jg. 1. Cambridge, Mass. MIT Press.
- Christoph, Klaus. 2012. "Politikverdrossenheit". Zugriff am 14.01.16.
<http://www.bpb.de/geschichte/zeitgeschichte/deutschlandarchiv/61504/politikverdrossenheit>.
- City of Flint. 2013. *Imagine Flint: Master Plan For A Sustainable Flint*.
<http://www.imagineflint.com/Documents.aspx>.
- Clark, Terry N. 2000. Old and New Paradigms for Urban Research: Globalization and the Fiscal Austerity and Urban Innovation Project. *Urban Affairs Review*. Jg. 36 (1): 3–45.
- Collier, David, Henry E. Brady und Jason Seawright. 2010. Sources of Leverage in Causal Inference: Toward an Alternative View of Methodology. In *Rethinking social inquiry: Diverse tools, shared standards*, Henry E. Brady und David Collier (Hrsg.). 2. ed., 161–99. Lanham, Md. Rowman & Littlefield.
- Cooke, Philip. 2004. Introduction: Regional innovation systems - an evolutionary approach. In *Regional Innovation Systems: the role of governance in a globalized world*, Philip Cooke, Martin Heidenreich und Hans-Joachim Braczyk (Hrsg.). 2. Aufl., 1–18. New York: Routledge.
- Cormick, Gerald W. et al. 1996. *Building consensus for a sustainable future: Putting principles into practice*. National Round Table series on sustainable development. Jg. 6. Ottawa: National Round Table on the Environment and the Economy = Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie.
- Cullen, Drea et al. 2010. Collaborative Planning in Complex Stakeholder Environments: An Evaluation of a Two-Tiered Collaborative Planning Model. *Society & Natural Resources*. Jg. 23 (4): 332–50.
- Cullingworth, John B. 2000. *Planning in the USA: Policies, issues, and processes*. 1. publ., reprinted. London: Routledge.
- Cunningham-Sabot, Emmanuèle et al. 2014. Theoretical Approaches of "Shrinking Cities". In *Shrinking cities: International perspectives and policy implications*, Karina Pallagst, Thorsten Wiechmann und Christina Martinez-Fernandez (Hrsg.), 14–30. Routledge advances in geography Bd.8. New York, NY: Routledge.
- Danielzyk, Rainer. 2011. Schrumpfende ländliche Räume: Wie kann die "Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse" gesichert werden? In *Schrumpfung als Herausforderung für ländliche Räume: Lösungswege, Strategien und Instrumente*, Holger Magel (Hrsg.), 29–36.
- Danielzyk, Rainer. 1999. Regionale Kooperationsformen. *Informationen zur Raumentwicklung* (9/10): 577–86.
- Danielzyk, Rainer, Bernd Mielke und Ralf Zimmer-Hegmann. 2002. Demographische Entwicklung – Schrumpfende Stadt: Bericht für die Sitzung des ILS-Beirates am 13. Februar

2002. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 11.11.2014. <http://www.ils-forschung.de/down/demogr-entw.pdf>.
- Danielzyk, Rainer und Rainer Winkel. 2003. Auswirkungen der Schrumpfungprozesse auf das raumordnerische Instrumentarium. In *Schrumpfung - neue Herausforderungen für die Regionalentwicklung in Sachsen/Sachsen-Anhalt und Thüringen: Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels, Teil 1*, Bernhard Müller und Stefan Siedentop (Hrsg.), 125–39. Arbeitsmaterial / Akademie für Raumforschung und Landesplanung Bd.303. Hannover: Verl. der ARL.
- David, Paul A. 1985. Clio and the Economics of QWERTY. *American Economic Review*. Jg. 75 (2): 332–37.
<https://content.ebscohost.com/ContentServer.asp?T=P&P=AN&K=4507964&S=R&D=buh&EbscoContent=dGJyMNHr7ESeprE4yOvsOLCmr1Cep65Ssaq4SbGWxWXS&ContentCustomer=dGJyMPGnr0mwrblLuePfgex44Dt6fIA>. Zugriff am 03.06.18.
- Day, David. 1997. Citizen Participation in the Planning Process: An Essentially Contested Concept? *Journal of Planning Literature*. Jg. 11 (3): 421–34.
- Derichs, Sascha. 2007. Regional und Rural Governance: Ein effektiver Steuerungsansatz zur regional bestimmten Eigenentwicklung? http://publications.rwth-aachen.de/record/49920/files/Derichs_Sascha.pdf. Von der Philosophischen Fakultät der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Philosophie genehmigte Dissertation.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.). 2002. Bericht der Enquete-Kommission "Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements": Bürgergesellschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 02.03.2018. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/089/1408900.pdf>.
- Die Rheinpfalz. 2018. Große Gehaltsunterschiede in der Pfalz. Zugriff am 25.01.19. <https://www.rheinpfalz.de/lokal/artikel/grosse-gehaltsunterschiede-in-der-pfalz/>.
- Dienel, Peter C. 1991. *Die Planungszelle: Der Bürger plant seine Umwelt ; eine Alternative zur Establishment-Demokratie*. 2., durchges. und erw. Aufl. Opladen: Westdt. Verl.
- DiGaetano, Alan und Elizabeth Strom. 2003. Comparative Urban Governance: An Integrated Approach. *Urban Affairs Review*. Jg. 38 (3): 356–95.
- Diller, Christian, Stephan Löb und Guido Nischwitz. 2009. Theoretische Ausgangsüberlegungen und Leitfragen der empirischen Untersuchung. In *Regionalisierung und Regionsbildung im Norden: [AG-Workshop Regionsbildung im Norden am 16.05.2008 in Hamburg]*, Erwin Bernat und Christian Diller (Hrsg.), 3–12. Arbeitsmaterial der ARL Bd.347. Hannover: Verl. der Akad. für Raumforschung und Landesplanung.
- Döhler, Marian. 2007. Hierarchie. In *Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Arthur Benz et al. (Hrsg.). 1. Aufl, 46–53. s.l: VS Verlag für Sozialwissenschaften (GWV).

- Dosch, Fabian und Thomas Preuß (Hrsg.). 2007. *Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft: Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung - Fläche im Kreis*. Sonderveröffentlichungsreihe des ExWoSt Forschungsfeldes "Fläche im Kreis". Berlin: Dt. Inst. für Urbanistik. ein ExWoSt-Forschungsfeld.
- Dryzek, John S. 2009. *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations*. Reprint. Oxford political theory. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Duarte, Reuben. 2014. The Fall of Planning Expertise. Zugriff am 04.11.14.
<http://www.planetizen.com/node/69263>.
- Ecklin, Michel. 2014. Strassentunnels sollen das Verkehrsproblem im Baselbiet lösen. Zugriff am 19.06.17.
<https://www.basellandschaftlichezeitung.ch/basel/baselbiet/strassentunnels-sollen-das-verkehrsproblem-im-baselbiet-loesen-127849063>.
- Eichenberger, Reiner. 1996. Ein politisch-ökonomischer Blick auf Diskurse: Kooperativ beim Aperitif - mit Interessen zum Essen. *Analyse und Kritik*. Jg. 18 (2): 225–44.
- Environmental Volunteers (Hrsg.). 2000. Bay Ecology Guide. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 19.05.2017.
<https://www.evols.org/uploads/PDF/Guides/Subject%20Guides/Baylands%20Subject%20for%20Web.pdf>.
- Ernste, Huib. 2012. Framing Cultures of Spatial Planning. *Planning Practice and Research*. Jg. 27 (1): 87–101.
- Eser, Thimo W. 2005. Europäische Regionalpolitik. In *Handwörterbuch der Raumordnung*, Ernst-Hasso Ritter (Hrsg.). 4. Aufl., 259–66. Hannover: Akad. für Raumforschung und Landesplanung.
- Europäische Kommission (Hrsg.). 2013. Rural Development in the EU: Statistical and Economic Information - Report 2013. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 25.06.2015.
http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/rural-development/2013/full-text_en.pdf.
- Europäische Kommission. 2007. State of European Cities Report: Adding value to the European Urban Audit. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 15.11.2014.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/urban/stateofcities_2007.pdf.
- Europäische Kommission, ed. 1997. *The EU compendium of spatial planning systems and policies*. Regional development studies. Jg. 28. Luxembourg: Office for Official Publ. of the European Communities.
- Europäisches Parlament (Hrsg.). 2008. Schrumpfende Regionen: ein demografischer und territorialer Paradigmenwechsel. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 15.04.2014.
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/pe408928_ex_/pe408928_ex_de.pdf. Studie.

- European Institute for Public Participation (EIPP). 2009. Public Participation in Europe: An international perspective. Zugriff am 25.01.16.
http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Zukunftsdiskurse-Studien/pp_in_e_report_03_06.pdf.
- Evans, Peter B.; Dietrich Rueschemeyer und Theda Skocpol (Hrsg.). 1985. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Faber, Kerstin und Philipp Oswalt (Hrsg.). 2013. *Raumpioniere in ländlichen Regionen: Neue Wege der Daseinsvorsorge*. 1. Aufl. Edition Bauhaus. Jg. 35. Leipzig: Spector Books.
- Fainstein, Susan. S. 2000. New Directions in Planning Theory. *Urban Affairs Review*. Jg. 35 (4): 451–78.
- Falleti, Tulia G. 2016. Process tracing of extensive and intensive processes. *New Political Economy*. Jg. 21 (5): 455–62.
- Faludi, Andreas und Stephen Hamnett. 1975. *The study of comparative planning*. Conference paper - Centre for Environmental Studies. Jg. 13. London: Centre for Environmental Studies.
- Farke, Anja. 2005. Salzgitter will und wird nicht schrumpfen: Wahrnehmungs- und Akzeptanzprobleme im Umgang mit Schrumpfung exemplarisch erläutert an einer Pilotstadt des Stadtumbau West. In *Kommunikative Steuerung des Stadtumbaus: Interessengegensätze, Koalitionen und Entscheidungsstrukturen in schrumpfenden Städten*, Christine Weiske (Hrsg.). 1. Aufl., 185–205. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.
- Fassbinder, Helga. 1997. *Stadtforum Berlin: Einübung in kooperative Planung*. Harburger Berichte zur Stadtplanung. Jg. 8. Hamburg-Harburg: Techn. Univ.
- Fassbinder, Helga. 1996. Offene Planung als praxisorientiertes Zukunftskonzept. In *Planung und Kommunikation: Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft ; Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen*, Klaus Selle (Hrsg.), 143–52. Wiesbaden, Berlin: Bauverl.
- Fehren, Oliver. o. J. Wie kommt die Bürgergesellschaft in den Sozialraum? Engagementförderung in benachteiligten Stadtteilen. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 23.03.2015. <http://library.fes.de/pdf-files/kug/06236.pdf>.
- Fischler, Raphaël. 2000. Communicative Planning Theory: A Foucauldian Assessment. *Journal of Planning Education and Research*. Jg. 19 (4): 358–68.
- Fisher, Roger; William Ury und Bruce Patton (Hrsg.). 1991. *Getting to yes: Negotiating agreement without giving in*. 2nd ed. / by Fisher, Ury, and Patton. Boston: Houghton Mifflin. <http://www.loc.gov/catdir/description/hm021/92001139.html>.
- Fleschurz, René P. 2010. Umsetzungsmöglichkeiten des Handlungskonzeptes Wohnen 2020 zur Siedlungssteuerung in der Region Bonn: Diskussion am Beispiel des Landkreis Ahrweiler. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 15.02.2015. Diplomarbeit.

- Flyvbjerg, Bent. 1998. Habermas and Foucault: thinkers of civil society? *The British Journal of Sociology*. Jg. 49 (2): 210–33. Zugriff am 10.01.13.
- Ford, Kevin J. et al. 1989. Process Tracing Methods: Contributions, Problems, and Neglected Research Questions. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*. Jg. 43: 75–117.
- Forester, John. 1989. *Planning in the face of power*. Berkeley: Univ. of California Press.
- Fortune Magazine. 2017. Fortune 500: Visualize The Fortune 500. Zugriff am 16.05.17. http://beta.fortune.com/fortune500/visualizations/?iid=recirc_f500landing-zone1.
- Foucault, Michel. 1988. The ethic of care for the self as a practice of freedom: interview translated by j. d. Gauthier, s.j. In *The final Foucault*, James W. Bernauer und David M. Rasmussen (Hrsg.). 1. MIT Press ed., 1–20. Cambridge, Mass. MIT Press.
- Foucault, Michel. 1982. The Subject and Power. *Critical Inquiry*. Jg. 8 (4): 777–95. <http://www.csun.edu/~snk1966/M.%20Foucault%20--%20The%20Subject%20and%20Power.pdf>. Zugriff am 09.03.16.
- Friedmann, John. 1987. *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton: Princeton University Press.
- Fritsche, Miriam et al. 2007. Shrinking Cities - a new challenge for research in urban ecology. In *Shrinking cities: Effects on urban ecology and challenges for urban development*, Marcel Langner (Hrsg.), 17–33. Frankfurt am Main: Lang.
- Fung, Archon und Erik O. Wright. 2001. Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics and Society*. Jg. 29 (1): 5–41.
- Fürst, Dietrich. 2010. Regional Governance. In *Governance: Regieren in komplexen Regelungssystemen*, Arthur Benz und Nicolai Dose (Hrsg.). 2. Aufl., 49–68. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Fürst, Dietrich. 2007. Regional Governance. In *Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Arthur Benz et al. (Hrsg.). 1. Aufl, 353–65. s.l: VS Verlag für Sozialwissenschaften (GWV).
- Fürst, Dietrich. 2006. Regional Governance: Ein Überblick. In *Regional Governance: Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens*, Ralf Kleinfeld, Harald Plamper und Andreas Huber (Hrsg.), 37–59. Regional Governance Bd.1. Osnabrück: V&R unipress.
- Fürst, Dietrich. 2003. Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance. *Informationen zur Raumentwicklung* (8/9): 441–50.
- Fürst, Dietrich. 1999. Regionalisierung - die Aufwertung der regionalen Steuerungsebene? In *Grundriß der Landes- und Regionalplanung*, Gottfried Schmitz und Ralph Baumheier (Hrsg.), 351–63. Hannover: Verl. der ARL.

- Fürst, Dietrich. 1987. Die Neubelebung der Staatsdiskussion: Veränderte Anforderungen an Regierung und Verwaltung in westlichen Industriegesellschaften. In *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*. Bd.1, Thomas Ellwein et al. (Hrsg.), 261–84. Baden-Baden: Nomos.
- Fürst, Dietrich und Frank Scholles. 2008. Partizipative Planung. In *Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung*, Dietrich Fürst und Frank Scholles (Hrsg.). 3., vollst. überarb. Aufl., 161–78. Dortmund: Rohn.
- Gains, Francesca, Peter C. John und Gerry Stoker. 2005. Path Dependency and the Reform of English Local Government. *Public Administration*. Jg. 83 (1): 25–45.
- Gans, Paul. 2005. Schrumpfung. In *Handwörterbuch der Raumordnung*, Ernst-Hasso Ritter (Hrsg.). 4. Aufl., 1004–11. Hannover: Akad. für Raumforschung und Landesplanung.
- Geis, Anna. 2005. *Regieren mit Mediation: Das Beteiligungsverfahren zur zukünftigen Entwicklung des Frankfurter Flughafens*. Studien zur politischen Gesellschaft. Jg. 6. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Geißel, Brigitte. 2012. Politische (Un-)Gleichheit und die Versprechen der Demokratie. *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*. Jg. 62 (38-39): 32–37.
- Genschel, Philipp und Bernhard Zangl. 2007. Die Zerfaserung von Staatlichkeit und die Zentralität des Staates. *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* (20-21): 10–16.
<http://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/30461/neue-formen-der-staatlichkeit>. Zugriff am 16.12.14.
- George, Alexander L. und Andrew Bennett. 2005. *Case studies and theory development in the social sciences*. BCSIA studies in international security. Cambridge, Mass. MIT Press.
- Gerring, John. 2007. The Mechanismic Worldview: Thinking Inside the Box. *Brit. J. Polit. Sci.* Jg. 38 (01): 161–79.
- Getimis, Panagiotis. 2012. Comparing Spatial Planning Systems and Planning Cultures in Europe. The Need for a Multi-scalar Approach. *Planning Practice and Research*. Jg. 27 (1): 25–40.
- Ghode-Ahrens, Rixa. 2013. Partizipation und soziale Inklusion aus der Quartierssicht – ein Blick nach Hamburg. Zugriff am 22.03.16.
- Giddens, Anthony. 1991. *The consequences of modernity*. Reprint. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony. 1984. *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. Berkeley, Los Angeles: Univ. of California Press.
- Giessen, Lukas. 2010. Regional Governance für ländliche Räume – innovativer Ansatz, politischer Gegenwind und der Weg vorwärts. *Raumforsch Raumordn.* Jg. 68 (1): 3–14.
- Gilchrist, Alison. 2009. *The well-connected community: A networking approach to community development*. 2nd ed. Bristol, UK, Portland, OR: Policy Press.
<http://site.ebrary.com/lib/alltitles/docDetail.action?docID=10367752>.

- Glock, Birgit und Hartmut Häußermann. 2004. New trends in urban development and public policy in eastern Germany: dealing with the vacant housing problem at the local level. *Int J Urban & Regional Res.* Jg. 28 (4): 919–29.
- Göb, Rüdiger. 1977. Die Schrumpfende Stadt. *Archiv für Kommunalwissenschaften.* Jg. 16 (2): 149–76.
- Goldschmidt, Rüdiger. 2014. *Kriterien zur Evaluation von Dialog- und Beteiligungsverfahren: Konzeptuelle Ausarbeitung eines integrativen Systems aus sechs Metakriterien.* Wiesbaden: Springer VS. <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-06120-3>.
- Grabbert, Tammo. 2008. *Schrumpfende Städte und Segregation: Eine vergleichende Studie über Leipzig und Essen.* Berlin: wvb Wissenschaftlicher Verl. Zugl. Oldenburg, Univ., Diplomarbeit, 2007.
- Griffin, Larry und Charles C. Ragin. 1994. Some Observations on Formal Methods of Qualitative Analysis. *Sociological Methods & Research.* Jg. 23 (1): 4–21. Zugriff am 03.06.18.
- Großmann, Katrin et al. 2014. Sozialräumliche Segregationsmuster in schrumpfenden Städten. In *Urbane Ungleichheiten: Neue Entwicklungen zwischen Zentrum und Peripherie*, Peter A. Berger et al. (Hrsg.), 89–115. Sozialstrukturanalyse. Wiesbaden: Springer VS.
- Grüger, Christine und Ingegerd Schäuble. 2004. Ein differenzierender Blick auf die Bürgermitwirkung in Programmgebieten der Sozialen Stadt. In *Soziale Kommunalpolitik für lebenswerte Wohnquartiere: Beiträge zu Wohnungspolitik, Bürgerbeteiligung, Quartiersmanagement und Indikatoren sozialer Nachhaltigkeit*, Konrad Maier und Manfred Meißner (Hrsg.), 78–92. Forschungs- und Projektbericht / Kontaktstelle für Praxisorientierte Forschung e.V. an der Evangelischen Fachhochschule Freiburg Bd.20. Freiburg im Breisgau: FEL-Verlag Forschung-Entwicklung-Lehre.
- Grzymala-Busse, Anna. 2011. Time Will Tell? Temporality and the Analysis of Causal Mechanisms and Processes. *Comparative Political Studies.* Jg. 44 (9): 1267–97.
- Haase, Annegret et al. (Hrsg.). 2012. *Shrinking Areas: Front-runners in innovative citizen participation.* Den Haag: European Urban Knowledge Network.
- Habermas, Jürgen. 1997. *Theorie des kommunikativen Handelns: Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung.* Jg. 1. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen. 1991a. Treffen Hegels Einwände gegen Kant auch auf die Diskursethik zu? In *Erläuterungen zur Diskursethik*, 9–30. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen. 1991b. Gerechtigkeit und Solidarität Zur Diskussion über »Stufe 6«. In *Erläuterungen zur Diskursethik*, 49–76. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen. 1991. *Erläuterungen zur Diskursethik.* Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- Habermas, Jürgen. 1984. Wahrheitstheorien (1972). In *Vorstudien und Ergänzungen zur Theorie des kommunikativen Handelns*, 127–83. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag Gmbh & Co. KG.
- Habermas, Jürgen. 1981. Die Moderne: ein unvollendetes Projekt. In *Kleine politische Schriften*, 444–64 1-4. Frankfurt am Main: Suhrkamp. Zugriff am 01.03.16.
<http://solomon.soth.alexanderstreet.com/cgi-bin/asp/philosophy/soth/sourceidx.pl?&sourceid=S10023107>.
- Hahne, Ulf, Lorenz Blume und Kerstin Jaensch. 2005. Zwischen den Rändern - Regionsbildung in heterogenen Regionen: Der Raum Schwalm-Eder-West. In *Zukunft von Stadt und Region: Perspektiven der Regionalisierung*, Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.). 1. Aufl., 181–213. Zukunft von Stadt und Region Bd.2. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.
- Hall, Peter A. 2000. Aligning Ontology and Methodology in Comparative Politics. Prepared for a Conference on Comparative Historical Analysis Brown University, April 27-29, 2000. Zugriff am 15.08.16.
https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0ahUKEwjH-I6Mv8POAhUml8AKHUb6CIUQFgg3MAI&url=http%3A%2F%2Fwww.ibrarian.net%2Fnavon%2Fpaper%2FAligning_Ontology_and_Methodology_in_Comparative_.pdf%3Fpaperid%3D104364&usq=AFQjCNFZ_OBBN88Y9jwQXXb-P-P08nb0Sw&cad=rja.
- Hanemann, Michael und Caitlin Dyckman. 2009. The San Francisco Bay Delta: A Failure of Decision Making Capacity. *Environmental Science and Policy*. Jg. 12 (6): 710–25.
- Hanna, Kevin S. 2000. The Paradox of Participation and the Hidden Role of Information: A Case Study. *Journal of the American Planning Association*. Jg. 66 (4): 398–410.
- Hassemer, Volker. 2010. 5 mal Stuttgart 21. *Planung neu denken* (3): 1–3.
http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/3_2010/s21_hassemer.pdf. Zugriff am 14.04.15.
- Häußermann, Hartmut und Walter Siebel. 1987. *Neue Urbanität*. Erstausg., 1. Aufl. Edition Suhrkamp. Jg. 1432 = N.F., Bd. 432. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Healey, Patsy. 2006. *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*. 2. ed. Planning, environment, cities. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Healey, Patsy. 1998. Collaborative Planning in a stakeholder society. *Town Planning Review*. Jg. 69 (1): 1–21.
- Healey, Patsy. 1997. *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*. Vancouver: UBC Press.
- Healey, Patsy. 1992. Planning through debate: The communicative turn in planning theory. *Town Planning Review*. Jg. 63 (2): 143–62.

- Hela Sverige ska leva. 2015. The Swedish Village Action Movement. Zugriff am 25.02.15.
<http://www.helasverige.se/kansli/in-english/>.
- Hellmer, Friedhelm und Wolfgang Krumbein. 1999. *Mythos Netzwerke: Regionale Innovationsprozesse zwischen Kontinuität und Wandel*. Berlin: Ed. Sigma. Univ., Diss. von Friedrich Wilhelm Hellmer--Göttingen, 1999.
- Helmholtz – Zentrum für Umweltforschung (UFZ). 2012. Shrink Smart: The Governance of Shrinkage. Zugriff am 15.11.14. <http://www.ufz.de/shrinksmart/>.
- Herfert, Günter. 2002. Disurbanisierung und Reurbanisierung. *Raumforsch Raumordn.* Jg. 60 (5-6): 334–44.
- Herfert, Günter und Frank Osterhage. 2011. Bevölkerungsentwicklung – Schrumpfung auch im Westen angekommen. Zugriff am 31.05.14.
http://aktuell.nationalatlas.de/Bevoelkerungsentwicklung.1_01-2011.0.html/.
- Hetzl, Andreas. 2001. *Zwischen Poiesis und Praxis: Elemente einer kritischen Theorie der Kultur*. Würzburg: Königshausen & Neumann.
- Hilpert, Katrin und Jörg Knieling. 2008. Politik für ländliche Räume in Deutschland: Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) empfiehlt ein regionalpolitisches Umdenken. In *Schwerpunkt 2008: Landwirtschaft als Energieerzeuger*, Manuel Schneider, Andrea Fink-Keßler und Friedhelm Stodiek (Hrsg.), 158–64. *Landwirtschaft ...*, der kritische Agrarbericht Bd.2008. Hamm: ABL-Bauernbl.-Verl.
- Hipp, Dietmar et al. 2009. Anwälte - Die Gesetzesflüsterer. *Der Spiegel*, 17.08.09, 34.
- Hoch, Charles. 1994. *What planners do: Power, politics, and persuasion*. Chicago, Ill. Planners Pr. American Planning Association.
- Hoekveld, Josje J. 2014. *Urban decline within the region: Understanding the intra-regional differentiation in urban population development in the declining regions Daardland and Southern-Limburg*.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang. 1990. Interessenausgleich durch Verhandlungslösungen. *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung (ZAU)*. Jg. 3 (1): 19–35.
- Hooghe, Liesbet. 2002. *Multi-Level Governance and European Integration*. Governance in Europe Series. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
<http://gbv.ebib.com/patron/FullRecord.aspx?p=1318895>.
- Hospers, Gert-Jan. 2012. Analysis: Urban Shrinkage and the Need for Civil Engagement. In *Shrinking Areas: Front-runners in innovative citizen participation*, Annegret Haase et al. (Hrsg.), 7–28. Den Haag: European Urban Knowledge Network.
- Houtzager, Peter P. und Gurza Lavalle. 2009. Participatory Governance and the Challenge of Assumed Representation in Brazil. Working Paper 321. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 28.04.2016.

<http://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/4123/Wp321.pdf?sequence=1>.

- Hutter, Gérard; Irene Iwanow und Bernhard Müller (Hrsg.). 2003. *Demographischer Wandel und Strategien der Bestandsentwicklung in Städten und Regionen*. IÖR-Schriften. Jg. 41. Dresden: Leibniz-Inst. für ökologische Raumentwicklung e.V. [der Band ist aus der IÖR-Tagung "Wohnungswirtschaft und Städtebau stellen sich dem Demographischen Wandel - Reichen die Bestehenden Handlungsansätze aus?" vom 27. November 2002 hervorgegangen].
- Huxley, Margo. 2013. Historicizing Planning, Problematizing Participation. *Int J Urban & Regional Res.* Jg. 37 (5): 1527–41.
- IG Südumfahrung NEIN. 2017. IG Südumfahrung NEIN. Zugriff am 15.06.17.
<http://www.suedumfahrung-nein.ch/>.
- Innes, Judith E. 2006. Collaborative Governance in the CALFED Program: Adaptive Policy Making for California Water. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 28.01.2014.
<http://www.iurd.berkeley.edu/publications/wp/2006-01.pdf>. Working Paper 2006-01.
- Innes, Judith E. 2004. Consensus Building: Clarifications for the Critics. *plann theor.* Jg. 3 (1): 5–20. doi: 10.1177/1473095204042315.
- Innes, Judith E. 1996. Planning Through Consensus Building: A New View of the Comprehensive Planning Ideal. *Journal of the American Planning Association.* Jg. 62 (4): 460–72. doi: 10.1080/01944369608975712.
- Innes, Judith E. 1995. Planning Theory's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice. *Journal of Planning Education and Research.* Jg. 14 (3): 183–89. doi: 10.1177/0739456X9501400307.
- Innes, Judith E. et al. 1994. Coordinating Growth and Environmental Management Through Consensus Building. California Policy Research Center Papers. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 04.01.2016. <http://escholarship.org/uc/item/308983c0>. A Policy Research Program Report.
- Innes, Judith E. 1992. Group Processes and the Social Construction of Growth Management: Florida, Vermont, and New Jersey. *Journal of the American Planning Association.* Jg. 58 (4): 440–53.
- Innes, Judith E. und David E. Booher. 2015. A Turning point for Planning Theory? Overcoming Dividing Discourses. *Planning Theory.* Jg. 14 (2): 195–213.
- Innes, Judith E. und David E. Booher. 2010. *Planning with complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy*. 1st ed. New York, NY: Routledge.
<http://site.ebrary.com/lib/alltitles/docDetail.action?docID=10370228>.
- Innes, Judith E. und David E. Booher. 2004. Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century. *Planning Theory and Practice.* Jg. 5 (4): 419–36.

- Innes, Judith E. und David E. Booher. 2000. Public Participation in Planning: New Strategies for the 21st Century. Working Paper. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 07.03.2016. <http://escholarship.org/uc/item/3r34r38h?query=Public%20Participation%20in%20Planning:%20New%20Strategies%20for%20the%2021st%20Century>.
- Innes, Judith E. und David E. Booher. 1999. Consensus Building and Complex Adaptive Systems. *Journal of the American Planning Association*. Jg. 65 (4): 412–23. doi: 10.1080/01944369908976071.
- Ipsen, Detlev. 2010. Bürgerbeteiligung und konzeptionelle Planung. In *Stadtentwicklung, Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement*, Elke Becker et al. (Hrsg.), 237–49. Maecenata Schriften. Stuttgart: Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft mbH.
- Jäggi, Andreas. 2014. Regionale Partizipation schafft Transparenz und Vertrauen in politische Prozesse. In *Innen- und Aussenpolitik von Unternehmen: Corporate Governance und Public Affairs in der Praxis - ein Managementbuch*, Andreas Hugi und Ronny Kaufmann (Hrsg.), 161–71. Bern: Stämpfli Verl.
- Janin Rivolin, Umberto. 2012. Planning Systems as Institutional Technologies: a Proposed Conceptualization and the Implications for Comparison. *Planning Practice and Research*. Jg. 27 (1): 63–85.
- Jann, Werner und Kai Wegrich. 2010. Governance und Verwaltungspolitik: Leitbilder und Reformkonzepte. In *Governance: Regieren in komplexen Regelungssystemen*, Arthur Benz und Nicolai Dose (Hrsg.). 2. Aufl., 175–200. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Janning, Frank und Katrin Toens. 2008. Einleitung. In *Die Zukunft der Policy-Forschung: Theorien, Methoden, Anwendungen*, Frank Janning und Katrin Toens (Hrsg.), 7–20. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden.
- Janning, Frank und Katrin Toens, ed. 2008. *Die Zukunft der Policy-Forschung: Theorien, Methoden, Anwendungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden.
- Jermann, Hans-Martin. 2015. Nein zu Elba: Ein Denkkzettel für Sabine Pegoraro. Zugriff am 17.10.17. <https://www.basellandschaftlichezeitung.ch/basel/baselbiet/nein-zu-elba-ein-denkkzettel-fuer-sabine-pegoraro-129715999>.
- Jordi, Stefan. 2006. Die Anwendung partizipativer Verfahren in der Entsorgung radioaktiver Abfälle. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 13.12.2017. http://www.bfe.admin.ch/php/modules/publikationen/stream.php?extlang=de&name=de_602449185.pdf.
- Jörissen, Juliane und Reinhard Coenen. 2004. Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung: Auswertung einer Befragung der interessierten betroffenen Akteure. Hintergrundpapier 10. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 15.04.2014. <http://www.tab-beim-bundestag.de/de/publikationen/berichte/hp010.html>.

- Judzikowski, Steffen und Christian Rohde. *Lobbyisten am Hebel der Macht – Experten warnen vor zunehmender Einflussnahme: Sendung vom 02.03.2010*. Frontal 21, 2010.
- Junge, Bernward K. und Horst Körner. 2009. Die Dimension des demografischen Wandels erfordert eine Neubestimmung von Werten. In *Ländliche Räume im demografischen Wandel*, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.), 82–89. BBSR-Online Publikation 34/2009. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 29.06.2015. Zugriff am 29.06.15. http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2009/DL_ON342009.pdf?__blob=publicationFile&v=2.
- Kanton Basel Stadt. 2022. Wichtige Branchen und Unternehmen. Zugriff am 21.05.22. <https://www.bs.ch/Portrait/wirtschaftsstandort/wichtige-branchen-und-unternehmen.html>.
- Kanton Basel-Landschaft. 2017. Dossier: ELBA. Zugriff am 18.10.17. <https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/regierungsrat/dossiers/elba>.
- Kantor, Paul und H.V Savitch. 2005. How to Study Comparative Urban Development Politics: A Research Note. *Int J Urban & Regional Res.* Jg. 29 (1): 135–51.
- Kaufmann, Franz-Xaver. 1991. Diskurse über Staatsaufgaben: Gastvortrag. Discussion Papers 91/5. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 16.04.2014. http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp91-5.pdf.
- Kay, Adrian. 2005. A Critique of the Use of Path Dependency in Policy Studies. *Public Administration.* Jg. 83 (3): 553–71.
- Kelle, Udo und Susann Kluge. 2010. *Vom Einzelfall zum Typus: Fallvergleich und Fallkontrastierung in der qualitativen Sozialforschung*. 2., überarb. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.
- Keller, Donald A. 2012. Über Planung und Planungskultur, 13.11.12, in Zürich. http://www.rzu.ch/files/Publikationen%20RZU/132_121128_Abschiedsrede_DK_def.pdf.
- Keller, Donald A. 1996. Planung als Verstandes- und Verständigungsarbeit. In *Planung und Kommunikation: Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft ; Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen*, Klaus Selle (Hrsg.), 133–41. Wiesbaden, Berlin: Bauverl.
- Keller, Donald A.; Michael Koch und Klaus Selle (Hrsg.). 1993. *Planungskulturen in Europa: Erkundungen in Deutschland, Frankreich, Italien und in der Schweiz*.
- Keppler, Dorothee. 2010. Forschungs- und Diskussionsstand "Regionale Beteiligung von Bürgern und Bürgerinnen: Theoretische Vorüberlegungen zu einer Untersuchung Regionaler Beteiligungsprozesse im Bereich erneuerbare Energien. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 15.11.2014. https://www.tu-berlin.de/fileadmin/f27/PDFs/Sonstiges/Keppler_2010_Beteiligung_EE.pdf.

- Kersbergen, Kees van und Frans van Waarden. 2004. 'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *Eur J Political Res* (43): 143–71.
- Kilmann, Ralph. 2012. Distinguishing Between Compromising and Collaborating. Zugriff am 28.04.16. <http://www.mediate.com/articles/KilmannR6.cfm>.
- Kilper, Heiderose. 2004. *Regionalpolitik*: FernUniversität Hagen.
- Klatt, Johanna. 2011. Individualisierte Zivilgesellschaft und Beteiligung sozial Benachteiligter: verliert die Bürgergesellschaft diejenigen, die über wenig Einkommen und wenig Bildung verfügen? betrifft: Bürgergesellschaft 37. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 21.12.2015. <http://library.fes.de/pdf-files/do/08892.pdf>.
- Kleinfeld, Ralf. 2006. Regional Governance in Theorie und Praxis: Eine vergleichende Zwischenbilanz. In *Regional Governance: Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens*. Bd.2, Ralf Kleinfeld, Harald Plamper und Andreas Huber (Hrsg.), 385–423. Regional Governance Bd.2. Osnabrück: V&R unipress.
- Kleinfeld, Ralf; Harald Plamper und Andreas Huber (Hrsg.). 2006. *Regional Governance: Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens*. Regional Governance. Jg. 1. Osnabrück: V&R unipress.
- Kleinfeld, Ralf, Harald Plamper und Andreas Huber, ed. 2006. *Regional Governance: Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens*. Regional Governance. Jg. 2. Osnabrück: V&R unipress.
- Knieling, Jörg und Theophil Weick. 2005. Regionale Entwicklungskonzepte. In *Handwörterbuch der Raumordnung*, Ernst-Hasso Ritter (Hrsg.). 4. Aufl., 928–33. Hannover: Akad. für Raumforschung und Landesplanung.
- Knodt, Michèle und Martin Große Hüttmann. 2012. Der Multi-Level Governance-Ansatz. In *Theorien der europäischen Integration*, Hans-Jürgen Bieling und Marika Lerch (Hrsg.). 3. Aufl., 187–205. Lehrbuch. Wiesbaden: Springer VS.
- Kocher, Markus. 2015. Protokoll der Landratssitzung vom 4. Juni 2015. Zugriff am 17.10.17. <https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/landrat-parlament/sitzungen/traktanden-2010/landratssitzung-vom-4-juni-2015/protokoll-der-landratssitzung-vom-4-juni-5>.
- Kooiman, Jan. 2003. *Governing as governance*. Thousand Oaks, California: SAGE.
- Kooiman, Jan. 1999. Social-Political Governance: Overview, reflections and design. *Public Management Review*. Jg. 1 (1): 67–92. doi: 10.1080/14719037800000005.
- Kröhnert, Steffen, Iris Hoßmann und Reiner Klingholz. 2008. *Die demografische Zukunft von Europa: Wie sich die Regionen verändern*. Orig.-Ausg. dtv. Jg. 34509. München: Dt.

- Taschenbuch-Verl. http://deposit.d-nb.de/cgi-bin/dokserv?id=3110649&prov=M&dok_var=1&dok_ext=htm.
- Kubicek, Herbert. 2014. Beteiligung gut, Bürgervotum klar, Ende noch offen: Wissenschaftliche Evaluation des Modellprojekts Innovative Bürgerbeteiligung Ortsumgebung Waren. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 20.12.2017. http://www.ifib.de/publikationsdateien/Evaluationsbericht_Waren_Langfassung.pdf.
- Landkreis Birkenfeld (Hrsg.). 2010. MITMACHEN! Modellprozess im Landkreis Birkenfeld: Auftaktveranstaltung am 08.04.2010. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 18.12.2019. PowerPoint Präsentation.
- Landkreis Birkenfeld. o.J. MITMACHEN! Modellprozess im Landkreis Birkenfeld: Ein Modellprozess des Ministeriums für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung und des Landkreises Birkenfeld zur Entwicklung demografisch belasteter ländlicher Räume. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 19.12.2019. PowerPoint Präsentation.
- Landratsamt Birkenfeld (Hrsg.). o.J. Projekte und Ideen: (Plakate aus den Bürgerworkshops). Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 29.11.2019.
- Landratsamt Coburg (Hrsg.). o.J.a. Mehr als Zukunft. Gemeinsam gestalten. Regionalstrategie zur Sicherung der Daseinsvorsorge im Coburger Land. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 02.08.2019. http://coburgerland-im-wandel.de/media/13150_lkc_0114b_moro_ergebnispublikation_1.pdf.
- Landratsamt Coburg. o.J.b. Handlungsempfehlungen aus den Arbeitskreisen. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 12.11.2019. http://coburgerland-im-wandel.de/media/13180_lkc_0125_moro_handlungsempfehlungen_ansicht.pdf.
- Landtag Rheinland Pfalz (Hrsg.). 2016. Antwort des Ministeriums für Bildung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Julia Klöckner (CDU) – Drucksache 17/1707 –: Schließung von kleinen Grundschulen – Landkreis Birkenfeld Drucksache 17/1911. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 25.01.2019. <https://www.landtag.rlp.de/landtag/drucksachen/1911-17.pdf>.
- Lange, Stefan und Uwe Schimank. 2004. Governance und gesellschaftliche Integration. In *Governance und gesellschaftliche Integration*, Stefan Lange und Uwe Schimank (Hrsg.). 1. Aufl., 9–46. Governance Bd.2. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.
- Lehmbruch, Gerhard. 1999. Verhandlungsdemokratie, Entscheidungsblockaden und Arenenverflechtung. In *Demokratie in Ost und West: Für Klaus von Beyme*, Wolfgang Merkel und Andreas Busch (Hrsg.). Orig.- Ausg., 1. Aufl., 402–24. Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft Bd.1425. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Leif, Thomas. 2010. Von der Symbiose zur Systemkrise - Essay. *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* (19): 3–8.
- Levi-Faur, David. 2006. Varieties of Regulatory Capitalism: Getting the Most Out of the Comparative Method. *Governance*. Jg. 19 (3): 367–82.

- Lewyn, Michael. 2016. Why Sprawl Is a Conservative Issue. *Bulletin of Science, Technology & Society*. Jg. 20 (4): 295–315.
- Lijphart, Arend. 1971. Comparative Politics and the Comparative Method. *The American Political Science Review*. Jg. 65 (3): 682–93. <http://links.jstor.org/sici?sici=0003-0554%28197109%2965%3A3%3C682%3ACPATCM%3E2.0.CO%3B2-I>.
- Linder, Wolf et al. 1979. *Planung in der schweizerischen Demokratie: Ein Forschungsprojekt des Instituts für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH Zürich*. Res publica Helvetica. Jg. 11. Bern: Haupt.
- Linder, Wolf und Adrian Vatter. 1996. Kriterien zur Evaluation von Partizipationsverfahren. In *Planung und Kommunikation: Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft ; Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen*, Klaus Selle (Hrsg.), 181–88. Wiesbaden, Berlin: Bauverl.
- Lüttringhaus, Maria. 2000. *Stadtentwicklung und Partizipation: Fallstudien aus Essen Katernberg und der Dresdner Äußeren Neustadt*. Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten. Jg. 17. Bonn: Stiftung Mitarbeit. Univ., Diss. Trier, 2000.
- Mahoney, James. 2000. Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*. Jg. 29 (4): 507–48.
- Maretzke, Steffen und Wolfgang Weiß. 2009. Demografische Herausforderungen Ländlicher Räume. In *Ländliche Räume im demografischen Wandel*, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.), 33–44. BBSR-Online Publikation 34/2009. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 29.06.2015. Zugriff am 29.06.15. http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2009/DL_ON342009.pdf?__blob=publicationFile&v=2.
- Marks, Gary. 1993. Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In *The Maastricht debates and beyond*, Alan W. Cafruny und Glenda G. Rosenthal (Hrsg.), 391–409. The state of the European community Bd.2. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Masser, Ian. 1984. Cross national comparative planning studies: A review. *Town Planning Review*. Jg. 55 (2): 137–60.
- Maudet, René. 2018. Interview mit René P. Fleschurz. 29.05.2018. Birkenfeld.
- Maurer, Jakob. 1993. Denken beim Planen und die Planungskultur der Schweiz. *disP*. Jg. 29 (115): 5–10.
- Mayntz, Renate. 2010. Governance im modernen Staat. In *Governance: Regieren in komplexen Regelungssystemen*, Arthur Benz und Nicolai Dose (Hrsg.). 2. Aufl., 37–48. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Mayntz, Renate. 2009a. New Challenges to Governance Theory. In *Über Governance: Institutionen und Prozesse politischer Regelung*, 13–27. Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln Bd.62. Frankfurt am Main: Campus-Verl.
- Mayntz, Renate. 2009b. Kausale Rekonstruktion: Theoretische Aussagen im akteurzentrierten Institutionalismus. In *Sozialwissenschaftliches Erklären: Probleme der Theoriebildung und Methodologie*, Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG) (Hrsg.), 83–95. Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln Bd.63. Frankfurt am Main: Campus-Verlag.
- Mayntz, Renate. 2009c. Soziale Mechanismen in der Analyse gesellschaftlicher Makrophänomene. In *Sozialwissenschaftliches Erklären: Probleme der Theoriebildung und Methodologie*, Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG) (Hrsg.), 97–121. Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln Bd.63. Frankfurt am Main: Campus-Verlag.
- Mayntz, Renate. 2009. *Sozialwissenschaftliches Erklären: Probleme der Theoriebildung und Methodologie*. Edited by Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG). Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln. Jg. 63. Frankfurt am Main: Campus-Verlag.
- Mayntz, Renate. 2002. Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen. In *Akteure - Mechanismen - Modelle: Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen*, Renate Mayntz (Hrsg.), 7–43. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln Bd.42. Frankfurt am Main: Campus-Verlag.
- Mayntz, Renate und Fritz W. Scharpf. 1995. Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*, Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf (Hrsg.), 39–72. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln Bd.23. Frankfurt am Main: Campus-Verl.
- Mayring, Philipp. 2007. *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken*. 9. Aufl., Dr. nach Typoskr. UTB für Wissenschaft Pädagogik. Jg. 8229. Weinheim: Beltz.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow und Charles Tilly. 2008. *Dynamics of contention*. Reprinted. Cambridge studies in contentious politics. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Meuser, Michael und Ulrike Nagel. 2002. ExpertInneninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In *Das Experteninterview: Theorie, Methode, Anwendung*, Alexander Bogner, Beate Littig und Wolfgang Menz (Hrsg.), 71–93. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Meuser, Michael und Ulrike Nagel. 1994. Expertenwissen und Experteninterview. In *Expertenwissen: Die institutionalisierte Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit*, Ronald Hitzler, Anne Honer und Christoph Maeder (Hrsg.), 180–92. Wiesbaden: Vieweg+Teubner Verlag.

- Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz (MWKEL) (Hrsg.). 2011a. Strukturanalyse: Modellprozess Mitmachen! im Landkreis Birkenfeld. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 03.08.2018.
- Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz (MWKEL). 2011b. Handlungsempfehlungen aus der Strukturanalyse: Modellprozess Mitmachen! im Landkreis Birkenfeld. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 12.01.2019.
- Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz (MWKEL). o.J. Modellprozess "Mitmachen" im Landkreis Birkenfeld: Ein Modellprozess des Ministeriums für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz und des Landkreises Birkenfeld zu Entwicklung demografisch belasteter ländlicher Räume. Zugriff am 06.08.20. <https://www.edoweb-rlp.de/resource/edoweb:5317367/data>.
- Moore, Sally F. 1973. Law and Social Change: The Semi-autonomous Social Field as an Appropriate Subject of Study. *Law and Society Review* (7): 719–46. <https://www.jus.uio.no/smr/english/research/areas/diversity/Docs/sally-falk-law-social-change-214134659-0001.pdf>. Zugriff am 05.02.15.
- Mose, Ingo. 2005. Ländliche Räume. In *Handwörterbuch der Raumordnung*, Ernst-Hasso Ritter (Hrsg.). 4. Aufl., 573–79. Hannover: Akad. für Raumforschung und Landesplanung.
- Mose, Ingo und Guido Nischwitz. 2009. *Anforderungen an eine regionale Entwicklungspolitik für strukturschwache ländliche Räume*. E-Paper der ARL / Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Jg. 7. Hannover: Akad. für Raumforschung und Landesplanung. http://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/e-paper_der_arl_nr7.pdf.
- Müller, Bernhard. 2003. Regionalentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen: Herausforderung für die Raumplanung in Deutschland. *Raumforsch Raumordn.* Jg. 61 (1/2): 28–42.
- Müller, Bernhard und Stefan Siedentop. 2004. Growth and Shrinkage in Germany: Trends, Perspectives and Challenges for Spatial Planning. *German Journal of Urban Studies*. Jg. 44 (1): 14–32. <http://www.difu.de/node/6053>. Zugriff am 19.11.14.
- Müller, Bernhard und Stefan Siedentop, ed. 2003. *Schrumpfung - neue Herausforderungen für die Regionalentwicklung in Sachsen/Sachsen-Anhalt und Thüringen: Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels, Teil 1*. Arbeitsmaterial / Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Jg. 303. Hannover: Verl. der ARL.
- Müller, Sebastian. 2004. Internationale Einflüsse auf die Planungstheoriendebatte in Deutschland nach 1945 oder die Perspektiven der Planungsdemokratie. *Planungsrundschau* (10). http://planungspolitik-forschung.de/pdf/mueller_internat_einfluesse12.pdf. Zugriff am 27.01.16.
- Mulligan, Helen. 2013. Shrinking Cities: the practical perspective. COST Action TU0803 Cities Regrowing Smaller. Final Conference, 12.09.13, in Essen. Zugriff am 13.11.14. http://www.shrinkingcities.eu/fileadmin/Conference/Presentations/04_Mulligan.pdf.

- Munsch, Chantal. 2011. Engagement und Ausgrenzung – theoretische Zugänge zur Klärung eines ambivalenten Verhältnisses. *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*. Jg. 24 (3).
- Musterd, Sako. 2013. A Conceptual Framework for Shrinking Cities Research. COST Action TU0803 Cities Regrowing Smaller. Final Conference, 12.09.13, in Essen. Zugriff am 13.11.14.
http://www.shrinkingcities.eu/fileadmin/Conference/Presentations/02_Musterd.pdf.
- Nadin, Vincent. 2012. International Comparative Planning Methodology: Introduction to the Theme Issue. *Planning Practice and Research*. Jg. 27 (1): 1–5.
- Nanz, Patrizia und Miriam Fritsche. 2012. *Handbuch Bürgerbeteiligung: Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen*. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- New Mexico Department of Finance and Administration. 2018. Public Participation in Planning. Zugriff am 09.04.18.
http://nmdfa.state.nm.us/Public_Participation_in_Planning.aspx.
- Newman, Peter und Andy Thornley. 1996. *Urban planning in Europe: International competition, national systems, and planning projects*. London, New York: Routledge.
- Nichols, Tom. 2014. The Death Of Expertise. Zugriff am 04.05.16.
<http://thefederalist.com/2014/01/17/the-death-of-expertise/>.
- Oberholzer-Gee, Felix et al. 1996. Diskursverfahren: Liebe auch auf den zweiten Blick? *Analyse und Kritik*. Jg. 18 (2).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 1983. *Managing urban change*. OECD Publications. Jg. 42, 487. Paris: OECD.
- Oswalt, Philipp (Hrsg.). 2004. *Schrumpfende Städte: Ein Initiativprojekt der Kulturstiftung des Bundes*. Ostfildern: Hatje Cantz.
- Oswalt, Philipp und Tim Rieniets. 2006a. Einleitung. In *Atlas of shrinking cities*, Philipp Oswalt und Tim Rieniets (Hrsg.), 6–7. Ostfildern: Hatje Cantz.
- Oswalt, Philipp und Tim Rieniets, ed. 2006b. *Atlas of shrinking cities*. Ostfildern: Hatje Cantz.
http://deposit.ddb.de/cgi-bin/dokserv?id=2671001&prov=M&dok_var=1&dok_ext=htm.
- Otner, Sarah M. 2009. Most different system design. In *Encyclopedia of case study research*, Albert J. Mills (Hrsg.), 570–72. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Oulu University of Applied Sciences. 2012. CoPack - Introduction to collaborative planning Handout 1.1.1. Zugriff am 30.01.16.
http://copack.oamk.fi/docs/introduction/basic_concepts/handout_1-1-1.pdf.
- Pallagst, Karina et al. 2021. Shrinking cities: Implications for planning cultures? *Urban Studies*. Jg. 58 (1): 164–81.
- Pallagst, Karina. 2007. *Growth management in the US: Between theory and practice*. Urban planning and environment. Aldershot, England, Burlington, VT: Ashgate.

- Pallagst, Karina, René Fleschurz und Siba Said. 2017. What drives planning in a shrinking city? Tales from two German and two American cases. *Town Planning Review*. Jg. 88 (1): 15–28.
- Pallagst, Karina; Thorsten Wiechmann und Christina Martinez-Fernandez (Hrsg.). 2014. *Shrinking cities: International perspectives and policy implications*. Routledge advances in geography. Jg. 8. New York, NY: Routledge.
- Pallagst, Karina M. 2012. Shrinking cities in the United States: policies and strategies. In *Demographic Change and Local Development: Shrinkage, Regeneration and Social Dynamics*, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (Hrsg.), 41–46. OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Paper.
- Pallagst, Karina M. 2008. Shrinking Cities: Planning Challenges from an International Perspective. In *Cities growing smaller*, Steve Rugare und Terry Schwarz (Hrsg.), 5–16. Urban Infill Bd.1. Cleveland.
http://www.cudc.kent.edu/publications/urban_infill/cities_growing_smaller/cities_growing_smaller_chapter_01_print.pdf. Zugriff am 13.11.14.
- Pallagst, Karina M. und Thorsten Wiechmann. 2005. Shrinking smart? Städtische Schrumpfungprozesse in den USA. In *Schwerpunkt: Schrumpfende Städte*, Norbert Gestring (Hrsg.). 1. Aufl, 105–27. Jahrbuch StadtRegion 2004/05. Wiesbaden: VS. Verl. für Sozialwissenschaften.
- Panke, Diana. 2012. Process Tracing: Testing Multiple Hypothesis with a Small Number of Cases. In *Research design in European studies: Establishing causality in Europeanization*, Theofanis Exadaktylos und Claudio M. Radaelli (Hrsg.), 125–40. Palgrave studies in European Union politics. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Papadopoulos, Yannis. 2003. Cooperative forms of governance: Problems of democratic accountability in complex environments. *Eur J Political Res*. Jg. 42 (4): 473–501.
- Peer, Christian und Martin Sondermann. 2016. Planungskultur als neues Paradigma in der Planungswissenschaft. *disP*. Jg. 52 (4): 30–42.
- Peters, Brainard G. 1998. *Comparative politics: Theory and methods*. New York, NY: New York Univ. Press.
- Peterson, Ivars. 2004. Flight of the Bumblebee. Zugriff am 15.02.16.
<https://www.sciencenews.org/article/flight-bumblebee>.
- Piattoni, Simona. 2010. *Theory of multi-level governance: Conceptual, empirical, and normative challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Pickvance, Christopher G. 2001. Four varieties of comparative analysis. *Journal of Housing and the Built Environment*. Jg. 16 (1): 7–28.
- Pierre, Jon. 2005. Comparative Urban Governance: Uncovering Complex Causalities. *Urban Affairs Review*. Jg. 40 (4): 446–62.

- Pierson, Paul. 2000. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*. Jg. 94 (02): 251–67.
- PLANVAL. 2014. Aufbau der regionalen Partizipation im Sachplanverfahren zur Standortsuche von geologischen Tiefenlagern: Umsetzung und Erfahrungen. Zugriff am 10.05.17. <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/33648.pdf>.
- Plummer, Janelle. 2001. *Municipalities and Community Participation: A Sourcebook for Capacity Building*. Municipal Capacity Building Series. Hoboken: Taylor and Francis.
- Potter, Antony und H. D. Watts. 2011. Evolutionary agglomeration theory: Increasing returns, diminishing returns, and the industry life cycle. *Journal of Economic Geography*. Jg. 11 (3): 417–55.
- Przeworski, Adam und Henry Teune. 1982. *The logic of comparative social inquiry*. Orig.-Ed. 1970, repr. Malabar: Krieger.
- Pütz, Marco. 2006. Regional Governance in der räumliche Planung. In *Regional Governance: Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens*, Ralf Kleinfeld, Harald Plamper und Andreas Huber (Hrsg.), 39–52. Regional Governance Bd.2. Osnabrück: V&R unipress.
- Pütz, Marco. 2004. *Regional Governance: Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen und eine Analyse nachhaltiger Siedlungsentwicklung in der Metropolregion München*. Hochschulschriften zur Nachhaltigkeit. Jg. 17. München: Oekom-Verl. Univ., Diss.--München, 2004.
- raumkom Institut für Raumentwicklung und Kommunikation (Hrsg.). 2011. Befragung der Bürgerinnen und Bürger: Ergebnisse und Analysen. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 22.02.2019. Schlussbericht.
- Rausch, Günther. 2004. Die Beteiligung von sozial Benachteiligten aus der Perspektive einer emanzipatorischen Gemeinwesenarbeit. In *Soziale Kommunalpolitik für lebenswerte Wohnquartiere: Beiträge zu Wohnungspolitik, Bürgerbeteiligung, Quartiersmanagement und Indikatoren sozialer Nachhaltigkeit*, Konrad Maier und Manfred Meßmer (Hrsg.), 93–104. Freiburg im Breisgau.
- Rehmann-Sutter, Christoph; Adrian Vatter und Hansjörg Seiler (Hrsg.). 1998. *Partizipative Risikopolitik*. Opladen: Westdt. Verl.
- Reichenbachs, Mauricio und Frank Nullmeier. 2016. Korporatismus und Demokratie. In *Zeitgenössische Demokratietheorie: Empirische Demokratietheorien*, Oliver W. Lembcke, Claudia Ritzi und Gary S. Schaal (Hrsg.), 79–102. Lehrbuch Bd.2. Wiesbaden: Springer VS.
- Reimer, Mario. 2012. *Planungskultur im Wandel: Das Beispiel der REGIONALE 2010*. Planungswissenschaftliche Studien zu Raumordnung und Regionalentwicklung. Jg. 3. Detmold: Rohn. Zugl. Bochum, Univ., Diss., 2011 u.d.T. Reimer, Mario: Planungskulturelle Dynamiken im Kontext neuer Regionalisierungsansätze.

- Reimer, Mario und Hans H. Blotevogel. 2012. Comparing Spatial Planning Practice in Europe: A Plea for Cultural Sensitization. *Planning Practice and Research*. Jg. 27 (1): 7–24.
- Renn, Ortwin und Thomas Webler. 1996. Der kooperative Diskurs: Grundkonzeption und Fallbeispiel. *Analyse und Kritik*. Jg. 18 (2): 175–207.
- Reuband, Karl-Heinz. 2012. Vertrauen in die Polizei und staatliche Institutionen: Konstanz und Wandel in den Einstellungen der Bevölkerung 1984-2011. *Soziale Probleme*. Jg. 23 (1): 5–39. https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/39794/ssoar-sozprobleme-2012-1-reuband-Vertrauen_in_die_Polizei_und.pdf?sequence=1. Zugriff am 12.04.18.
- Rhodes, Roderick A. W. 1996. The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*. Jg. 44 (4): 652–67.
- Richardson, Jeremy (Hrsg.). 2013. *Policy Styles in Western Europe (Routledge Revivals)*. Routledge Revivals. Hoboken: Taylor and Francis.
<http://gbv.ebib.com/patron/FullRecord.aspx?p=1172923>.
- Rieke, Elizabeth A. 1996. The Bay- Delta Accord: A Stride Toward Sustainability. *University of Colorado Law Review*. Jg. 67 (Spring): 341–69.
- Rieniets, Tim. 2006. Städtisches Schrumpfen. In *Atlas of shrinking cities*, Philipp Oswald und Tim Rieniets (Hrsg.), 30–31. Ostfildern: Hatje Cantz.
- Rieniets, Tim. 2004. Weltweites Schrumpfen. In *Schrumpfende Städte: Ein Initiativprojekt der Kulturstiftung des Bundes*, Philipp Oswald (Hrsg.), 20–33. Ostfildern: Hatje Cantz.
- Rink, Dieter et al. 2010. Shrink Smart: D7 Discussion paper on cross-cutting challenges. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 05.11.2014.
http://www.ufz.de/export/data/400/39021_D7_living_document_submission_290710.pdf
- Rittel, Horst W. J. und Melvin M. Webber. 1973. Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sci*. Jg. 4 (2): 155–69.
- Ritter, Ernst-Hasso (Hrsg.). 2005. *Handwörterbuch der Raumordnung*. 4. Aufl. Hannover: Akad. für Raumforschung und Landesplanung.
- Ritter, Ernst-Hasso. 1979. Der kooperative Staat: Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft. *Archiv des öffentlichen Rechts* (104): 389–413.
- Robinson, Jennifer. 2011. Cities in a World of Cities: The Comparative Gesture. *Int J Urban & Regional Res*. Jg. 35 (1): 1–23.
- Rohlfing, Ingo. 2012. Don't call it causal when it is an observation. Zugriff am 19.05.18.
<https://ingorohlfing.wordpress.com/2012/10/24/dont-call-it-causal-when-it-is-an-observation/>.
- Römpp, Georg. 2015. *Habermas leicht gemacht: Eine Einführung in sein Denken*. Köln: UTB.
<http://www.utb-studi-e-book.de/9783838544250>.

- Rowe, Gene und Lynne J. Frewer. 2000. Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. *Science, Technology & Human Values*. Jg. 25 (1): 3–29.
- Rueschemeyer, Dietrich und Peter B. Evans. 1985. The State and Economic Transformation. In *Bringing the State Back In*, Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer und Theda Skocpol (Hrsg.), 44–77. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rüll, Christian. 2015. Bürgerbeteiligung in Deutschland: Ein Überblick. In *Kursbuch Bürgerbeteiligung*, Jörg Sommer (Hrsg.). 1. Aufl., 144–66: Deutsche Umweltstiftung.
- Ryan, Brent D. 2012. *Design after decline: How America rebuilds shrinking cities*. 1st ed. The city in the twenty-first century. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
<http://www.jstor.org/stable/10.2307/j.ctt3fhhxm>.
- Sanyal, Bishwapriya. 2005. *Comparative planning cultures*. New York: Routledge.
<http://site.ebrary.com/lib/alltitles/docDetail.action?docID=10629032>.
- Saretzki, Thomas. 2008. Policy-Analyse, Demokratie und Deliberation: Theorieentwicklung und Forschungsperspektiven der „Policy Sciences of Democracy“. In *Die Zukunft der Policy-Forschung: Theorien, Methoden, Anwendungen*, Frank Janning und Katrin Toens (Hrsg.), 34–54. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden.
- Schätzl, Ludwig. 1988. *Wirtschaftsgeographie: In 3 Bänden*. 3., überarb. Aufl. UTB für Wissenschaft Uni-Taschenbücher Geographie, Wirtschaftswissenschaften. Jg. 782. Paderborn: Schöningh.
- Schenkel, Walter. 2013. Interview mit René P. Fleschurz. 05.09.2013. Zürich.
- Schenkel, Walter. 2011. Entwicklungsplanung Leimental-Birseck-Allschwil (ELBA): Startvereinbarung für das Verfahren und die Kommunikation. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 08.06.2017.
https://old.bl.ch/fileadmin/baselland/files/docs/bud/verkehr/elba/medien/2011-05-12_startvereinbarung.pdf.
- Schlömer, Claus und Martin Spangenberg. 2009. Städtisch und ländlich geprägte Räume: Gemeinsamkeiten und Gegensätze. In *Ländliche Räume im demografischen Wandel*, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.), 17–32. BBSR-Online Publikation 34/2009. Unveröffentlicht, zuletzt geprüft am 29.06.2015. Zugriff am 29.06.15.
http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2009/DL_ON342009.pdf?__blob=publicationFile&v=2.
- Schlosberg, David. 1999. *Environmental justice and the new pluralism: The challenge of difference for environmentalism*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Schmidt, Manfred G. 2010. *Demokratiethorien: Eine Einführung*. 5. Aufl. Lehrbuch. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.

- Schmidt, Stephan und Ralph Buehler. 2007. The Planning Process in the US and Germany: A Comparative Analysis. *International Planning Studies*. Jg. 12 (1): 55–75.
- Schneider, Volker. 2000. Organisationsstaat und Verhandlungsdemokratie. In *Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit*, Raymund Werle und Uwe Schimank (Hrsg.), 243–69. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln Bd.39. Frankfurt am Main: Campus-Verl.
- Schönwandt, Walter L. 2002. *Planung in der Krise? Theoretische Orientierungen für Architektur, Stadt- und Raumplanung*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Schultz, Andrea. 2008. Brain drain aus Ostdeutschland? Vorläufige Ergebnisse des DFG-Forschungsprojektes. *forum ifl* (8).
http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/ifl_forum8_braindrain2008.pdf. Zugriff am 23.02.18.
- Schübler, Rudolf. 1996. Licht und Schatten des Diskurses: Bemerkungen zur diskursiven Lösung von Konflikten. *Analyse und Kritik*. Jg. 18 (2): 208–24.
- Schwartz-Shea, Peregrine. 2006. Judging Quality: Evaluation Criteria and Epistemic Communities. In *Interpretation and Method: Empirical research methods and the interpretive turn*, Dvora Yanow und Peregrine Schwartz-Shea (Hrsg.), 89–113. Armonk, N.Y: M.E. Sharpe.
- Schwarz, Nina und Annegret Haase. 2010. Urban shrinkage: a vicious circle for residents and infrastructure? Coupling agent-based models on residential location choice and urban infrastructure development. International Environmental Modelling and Software Society (iEMSs). International Congress on Environmental Modelling and Software. Modelling for Environment's Sake, 05.07.10, in Ottawa, Kanada.
- Scott, Allen J. und Shoukry T. Roweis. 1977. Urban Planning in Theory and Practice: A Reappraisal. *Environ Plan A*. Jg. 9 (10): 1097–119.
- Seawright, Jason und John Gerring. 2008. Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*. Jg. 61 (2): 294–308.
- Seimetz, Hans-Jürgen. 2009. *Regional Governance - Voraussetzung für eine zukunftsweisende Regionalentwicklung: Antrittsvorlesung*. Materialien für Studium und Praxis. Jg. 28. Kaiserslautern: Selbstverl. Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung Techn. Univ.
- Selle, Klaus. 2013. *Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte*. Edition Stadtentwicklung. Lemgo: Rohn.
- Selle, Klaus. 2011. Große Projekte – nach Stuttgart: Herausforderungen der politischen Kultur. *RaumPlanung* (156/157): 126–32.

- Selle, Klaus. 2007. Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung – Auf dem Weg zu einer kommunikativen Planungskultur? Alltägliche Probleme, neue Herausforderungen. *Informationen zur Raumentwicklung* (1): 63–71.
- Selle, Klaus. 2000. *Was? Wer? Wie? Warum? Voraussetzungen und Möglichkeiten einer nachhaltigen Kommunikation ; Arbeitsmaterialien für Studium und Praxis*. Kommunikation im Planungsprozess. Jg. 2. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- Selle, Klaus. 1996a. Von der Bürgerbeteiligung zur Kooperation und zurück. In *Planung und Kommunikation: Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft ; Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen*, Klaus Selle (Hrsg.), 61–78. Wiesbaden, Berlin: Bauverl.
- Selle, Klaus, ed. 1996. *Planung und Kommunikation: Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft ; Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen*. Wiesbaden, Berlin: Bauverl.
- Selle, Klaus. 1996b. *Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln. Ein Werkbuch*. 2., durchges. Aufl. Blaue Reihe. Jg. 69. Dortmund: Institut für Raumplanung (IRPUD) Universität Dortmund.
- Sellers, Jefferey M. 2005. Re-Placing the Nation: An Agenda for Comparative Urban Politics. *Urban Affairs Review*. Jg. 40 (4): 419–45.
- Sellnow, Reinhard. 2007. Beratung und Coaching von Kommunalpolitik, Verwaltung und freien Planungsbüros bei schwierigen Beteiligungsprozessen. In *Wie gestalten wir Veränderungen? Herausforderungen für die Kommunen durch den demographischen Wandel*, Horst Zillessen und Stefan Kessen (Hrsg.), 243–53. Frankfurt am Main: Peter Lang Publishing Group.
- Sherry, Susan. 2014. Interview mit René P. Fleschurz. 24.03.2014. Sacramento.
- Siedentop, Stefan und Steffen Kausch. 2003. Die siedlungsstrukturelle Dimension der Schrumpfung: Räumliche Trends der Bevölkerungsentwicklung in Ostdeutschland nach der Wende. In *Schrumpfung - neue Herausforderungen für die Regionalentwicklung in Sachsen/Sachsen-Anhalt und Thüringen: Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels, Teil 1*, Bernhard Müller und Stefan Siedentop (Hrsg.), 11–24. Arbeitsmaterial / Akademie für Raumforschung und Landesplanung Bd.303. Hannover: Verl. der ARL.
- Siewert, Markus B. 2017. Process Tracing. In *Neue Trends in den Sozialwissenschaften: Innovative Techniken für qualitative und quantitative Forschung*, Sebastian Jäckle (Hrsg.), 239–71. Wiesbaden: Springer VS.
- Silver, Hilary, Allen J. Scott und Yuri Kazepov. 2010. Participation in Urban Contention and Deliberation. *International Journal of Urban and Regional Research*. Jg. 34 (3): 453–77.
- Sinning, Heidi. 2005. Partizipation: neue Anforderungen an eine bewährte Governanceform. *Informationen zur Raumentwicklung* (9/10): 579–88.

- Sinz, Manfred. 2005. Region. In *Handwörterbuch der Raumordnung*, Ernst-Hasso Ritter (Hrsg.). 4. Aufl., 919–23. Hannover: Akad. für Raumforschung und Landesplanung.
- Skerratt, S. und A. Steiner. 2013. Working with communities-of-place: Complexities of empowerment. *Local Economy*. Jg. 28 (3): 320–38.
- Sorensen, Andre. 2015. Taking path dependence seriously: An historical institutionalist research agenda in planning history. *Planning Perspectives*. Jg. 30 (1): 17–38.
- Spangenberg, Martin. 2007. *Strategien der Landes- und Regionalplanung zur Bewältigung des demografischen Wandels: Ein Projekt des Forschungsprogramms "Allgemeine Ressortforschung" des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR)*. Werkstatt. Jg. H. 49. Bonn: BBR.
- Spiegel Online. 2018. Rheinland-Pfalz: Pirmasens stoppt Zuzug von Flüchtlingen. Zugriff am 02.03.18. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlinge-pirmasens-stoppt-zuzug-anerkannter-asylbewerber-a-1195841.html>.
- Spiegel Online. 2013. Wie die Politik die Bürger täuscht. Zugriff am 09.05.22. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/grossprojekte-der-politik-warum-ber-s21-und-co-so-teuer-werden-a-876311.html>.
- Städtetag Baden-Württemberg. 2012. Hinweise und Empfehlungen zur Bürgermitwirkung in der Kommunalpolitik. Zugriff am 03.02.16. http://www.staedtetag-bw.de/media/custom/1198_71253_1.PDF?1352128873.
- Starke, Peter. 2015. Prozessanalyse. In *Handbuch Policy-Forschung*, Georg Wenzelburger und Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), 453–82. Wiesbaden: Springer VS. Zugriff am 17.11.15.
- State of California. 2007a. CALFED Bay-Delta Program Archived Website: About CALFED. Zugriff am 16.05.17. <http://calwater.ca.gov/calfed/about/index.html>.
- State of California. 2007b. CALFED Bay-Delta Programme Archived Website: History of CALFED Bay-Delta Program. Zugriff am 23.05.17. <http://calwater.ca.gov/calfed/about/History/Detailed.html>.
- State of California. 1994. The San Francisco Bay-Delta Agreement: Principles for Agreement on Bay-Delta Standards between the State of California and the Federal Government. Zugriff am 23.05.17. <http://www.calwater.ca.gov/content/Documents/library/SFBayDeltaAgreement.pdf>.
- Statistisches Amt Basel-Stadt. 2017a. Statistik - Pendler: Erwerbstätige nach Pendel-Hauptverkehrsmittel. Zugriff am 13.06.17. <http://www.statistik.bs.ch/zahlen/tabellen/11-verkehr-mobilitaet/pendler.html>.
- Statistisches Amt Basel-Stadt. 2017b. Statistik - Pendler: Zu- und Wegpendler nach Ausgangs- und Zielkanton. Zugriff am 12.06.17. <http://www.statistik.bs.ch/zahlen/tabellen/11-verkehr-mobilitaet/pendler.html>.

- Statistisches Amt Basel-Stadt. 2017c. Statistik - Pendler: Pendlerströme in der Agglomeration Basel. Zugriff am 15.06.17. <http://www.statistik.bs.ch/zahlen/tabellen/11-verkehr-mobilitaet/pendler.html>.
- Statistisches Bundesamt (Destatis). 2019. Bevölkerung im Wandel: Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Zugriff am 27.04.22. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressekonferenzen/2019/Bevoelkerung/pressebroschue-re-bevoelkerung.pdf?__blob=publicationFile.
- Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz. 2019a. Mein Kreis. Landkreis Birkenfeld. Betriebe, Gäste und Übernachtungen 1995 - 2017. Zugriff am 25.01.19. <http://infothek.statistik.rlp.de/MeineHeimat/tscontent.aspx?id=101&l=1&g=07134&tp=32768&ts=tsTou01>.
- Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz. 2019b. Demografischer Wandel in Rheinland-Pfalz: Fünfte regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung (Basisjahr 2017). Zugriff am 14.05.22. https://www.statistik.rlp.de/fileadmin/dokumente/stat_analysen/RP_2070/Demografischer_Wandel.pdf.
- Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz. 2019c. Mein Kreis: Landkreis Birkenfeld. Arbeitslose 2008 bis 2017. Zugriff am 25.01.19. <http://infothek.statistik.rlp.de/MeineHeimat/tscontent.aspx?id=101&l=1&g=07134&tp=67584&ts=tsJobT1K>.
- Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz. 2018. Mein Kreis: Landkreis Birkenfeld. Bevölkerung 1815 - 2011. Zugriff am 26.10.18. <https://infothek.statistik.rlp.de/MeineHeimat/tscontent.aspx?id=101&l=1&g=07134&tp=17410&ts=tsPop01>.
- Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz. 2015. Rheinland-Pfalz 2060: Vierte regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung (Basisjahr 2013). Korrigierte Fassung vom 22.07.2015.
- Stead, Dominic. 2012. Best Practices and Policy Transfer in Spatial Planning. *Planning Practice and Research*. Jg. 27 (1): 103–16.
- Steinführer, Annett und Annegret Haase. 2007. Demographic Change as a future challenge for cities in East Central Europe. *Geografiska Annaler B*. Jg. 89 (2): 183–95.
- Süddeutsche.de GmbH. 2015. Bundestag veröffentlicht Lobbyisten-Liste. Zugriff am 24.01.16. <http://www.sueddeutsche.de/politik/lobbyismus-bundestag-veroeffentlicht-lobbyisten-liste-1.2761478>.
- Susskind, Lawrence, Sarah McKernan und Jennifer Thomas-Larmer. 1999. *The consensus building handbook: A comprehensive guide to reaching agreement*. Thousand Oaks, Calif. Sage Publications.
- Tagesschau. 2022. NRW-Wahl: Warum die Beteiligung historisch niedrig war. Zugriff am 20.05.22. <https://www.tagesschau.de/inland/wahl-nrw-wahlbeteiligung-101.html>.

- Tageswoche. 2015. Referendum gegen ELBA-Ausbauvariante. Zugriff am 17.10.17.
<https://tageswoche.ch/allgemein/referendum-gegen-elba-ausbauvariante/>.
- Taylor, Marilyn. 2011. *Public policy in the community*. 2. ed. Public policy and politics. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Tewdwr-Jones, Mark und Philip Allmendinger. 1998. Deconstructing communicative rationality: A critique of Habermasian collaborative planning. *Environment and Planning A*. Jg. 30 (11): 1975–90.
- Tocqueville, Alexis de. 1835. *Democracy in America*, Übersetzt von Henry Reeve. Jg. 1. New York: George Dearborn & Co. Zugriff am 20.11.15.
<http://www.gutenberg.org/files/815/815-h/815-h.htm>.
- Turok, Ivan und Vlad Mykhnenko. 2007. The trajectories of European cities, 1960–2005. *Cities*. Jg. 24 (3): 165–82.
- Ulbert, Cornelia und Christoph Weller (Hrsg.). 2005. *Konstruktivistische Analysen der internationalen Politik*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.
<http://dx.doi.org/10.1007/978-3-663-10521-3>.
- United States Bureau of Economic Analysis. 2017. Real GDP by metropolitan area (millions of chained 2009 dollars). Zugriff am 19.05.17.
<https://www.bea.gov/itable/iTable.cfm?ReqID=70&step=1#reqid=70&step=10&isuri=1&7003=900&7035=-1&7004=naics&7005=1&7006=41860,41940&7036=-1&7001=2900&7002=2&7090=70&7007=2015,2014,2013,2012,2011,2010&7093=levels>.
- United States Census Bureau. 2017a. Annual Estimates of the Resident Population: April 1, 2010 to July 1, 2016: 2016 Population Estimates. Zugriff am 19.05.17.
https://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?pid=PEP_2016_PEPANNRES&src=pt.
- United States Census Bureau. 2017b. County Population Totals Tables: 2010-2016: 2016 Population Estimates. Zugriff am 15.05.17.
<https://www.census.gov/data/tables/2016/demo/popest/counties-total.html>.
- United States Fish and Wildlife Service. 2017. San Francisco Bay NWR Complex. Zugriff am 19.05.17. <https://www.fws.gov/sfbayrefuges/>.
- Vatter, Adrian. 1998. Politik. In *Partizipative Risikopolitik*, Christoph Rehmann-Sutter, Adrian Vatter und Hansjörg Seiler (Hrsg.), 167–319. Opladen: Westdt. Verl.
- Verein Natur und Landschaft der Region Basel. 2017. regionatur - Natur und Landschaft der Region Basel: Aesch. Zugriff am 16.06.17. <http://www.regionatur.ch/Orte/Gemeinden-Ortsteile/Aesch>.
- Vinzens, Martin. 2010. Bevölkerungspartizipation als wichtiges Element der schweizerischen Planungskultur. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). Deutsch-

- Schweizerische Kooperation, 18.01.10, in Frankfurt am Main. Zugriff am 11.04.18.
<https://www.arl-net.de/system/files/vinzens.pdf>.
- Waldner, David. 2015. What makes process tracing good? Causal mechanisms, causal inference, and the completeness standard in comparative politics. In *Process tracing: From metaphor to analytic tool*, Andrew Bennett und Jeffrey T. Checkel (Hrsg.). 1. publ, 126–52. Strategies for social inquiry. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Waterhout, Bas, João Morais und Kai Böhme. 2009. The Impact of Europeanisation on Planning Cultures. In *Planning cultures in Europe: Decoding cultural phenomena in urban and regional planning*, Joerg Knieling und Frank Othengrafen (Hrsg.). Urban and regional planning and development series. Farnham, Surrey: Ashgate.
- Watson, Vanessa. 2006. Deep Difference: Diversity, Planning and Ethics. *Planning Theory*. Jg. 5 (1): 31–50.
- Weber, Andrea und Henning Banthien. 1999. Regionale Dialog- und Kooperationsprozesse für eine nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung: Das Beispiel des Wettbewerbs "Regionen der Zukunft". *Informationen zur Raumentwicklung*. Jg. 1999 (7): 443–50.
- Wehrli-Schindler, Brigit. 1987. Demokratische Mitwirkung an der Raumplanung. *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*. Jg. 27: 261–81.
- Weichhart, Peter. 2009. Multilokalität – Konzepte, Theoriebezüge und Forschungsfragen. *Informationen zur Raumentwicklung*. Jg. 2009 (1/2): 1–14.
- Weichhart, Peter. 2000. Designerregionen – Antworten auf die Herausforderungen des globalen Standortwettbewerbs? *Informationen zur Raumentwicklung*. Jg. 2000 (9/10): 549–66.
- Werlen, Benno. 2000. Alltägliche Regionalisierungen unter räumlich-zeitlich entankerten Lebensbedingungen. *Informationen zur Raumentwicklung* (9/10): 611–22.
- Wickrath, Susan. 1992. *Bürgerbeteiligung im Recht der Raumordnung und Landesplanung*. Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung. Jg. 141. Münster: Inst. für Siedlungs- u. Wohnungswesen.
- Wiechmann, Thorsten. 2014. Cities Regrowing Smaller (CIRES): Fostering Knowledge on Regeneration Strategies in Shrinking Cities across Europe. COST Action TU0803. Zugriff am 15.11.14. www.shrinkingcities.eu.
- Wiechmann, Thorsten. 2013. *Shrinking Cities in Europe: Evidence from COST Action „Cities Regrowing Smaller“ (CIRES)*. Final Conference, 12.09.13, in Essen. Zugriff am 13.11.14. http://www.shrinkingcities.eu/fileadmin/Conference/Presentations/01_Wiechmann.pdf.
- Wiechmann, Thorsten. 2010. *Konvergente Entwicklungen auf dem Weg zu einer europäischen Planungskultur?* Deutsch-Schweizerische Kooperation, 18.01.10, in Frankfurt am Main. Zugriff am 12.04.18. <https://www.arl-net.de/system/files/wiechmann.pdf>.
- Wiechmann, Thorsten. 2006. Coping with City Shrinkage: A Global Issue. Zugriff am 11.06.18.

- Wiechmann, Thorsten. 2000. Die Region ist tot — es lebe die Region! *Raumforsch Raumordn.* Jg. 58 (2-3): 173–84. doi: 10.1007/BF03185188.
- Wiechmann, Thorsten und Thomas Terfrüchte. 2013. Akzeptanz regionaler Planungsprozesse und -ergebnisse. In *Zukunft der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen*, Sabine Baumgart (Hrsg.), 18–39. Arbeitsberichte der ARL Bd.6. Hannover: ARL.
- Wiechmann, Thorsten, Anne Volkmann und Sandra Schmitz. 2014. Making Places in Increasingly Empty Spaces: Dealing with Shrinkage in Post-Socialist Cities - The Exampel of East Germany. In *Shrinking cities: International perspectives and policy implications*, Karina Pallagst, Thorsten Wiechmann und Christina Martinez-Fernandez (Hrsg.), 125–46. Routledge advances in geography Bd.8. New York, NY: Routledge.
- Winkel, Rainer. 2003. Bestandsentwicklung, Schrumpfung - Herausforderungen für die Planung. In *Schrumpfung - neue Herausforderungen für die Regionalentwicklung in Sachsen/Sachsen-Anhalt und Thüringen: Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels, Teil 1*, Bernhard Müller und Stefan Siedentop (Hrsg.), 3–10. Arbeitsmaterial / Akademie für Raumforschung und Landesplanung Bd.303. Hannover: Verl. der ARL.
- Wirtschaftswoche. 2015. Diese Ex-Politiker gingen in die Wirtschaft. Zugriff am 24.01.16. <http://www.wiwo.de/politik/deutschland/politik-entzug-diese-ex-politiker-gingen-in-die-wirtschaft/4732900.html#image>.
- Wolman, Harold und Ed Page. 2002. Policy Transfer among Local Governments: An Information-Theory Approach. *Governance*. Jg. 15 (4): 477–501.
- Wortmann, Rolf. 2006. Regional Governance - Legitimationsprobleme einer neuen Form des Regierens. In *Regional Governance: Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens*. Bd.2, Ralf Kleinfeld, Harald Plamper und Andreas Huber (Hrsg.), 305–15. Regional Governance Bd.2. Osnabrück: V&R unipress.
- Yahagi, Hiroshi. 2014. The Nagasaki Model of Community Governance: Grassroots Partnership with Local Government. In *Shrinking cities: International perspectives and policy implications*, Karina Pallagst, Thorsten Wiechmann und Christina Martinez-Fernandez (Hrsg.), 147–63. Routledge advances in geography Bd.8. New York, NY: Routledge.
- Yin, Robert K. 2003. *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. Los Angeles, CA: SAGE.
- Young, Iris M. 1990. *Justice and the politics of difference*. Princeton paperbacks. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.
- Zeit Online GmbH. 2015a. Korruption: Deutschland bietet Lobbyisten zu viel Spielraum. Zugriff am 18.01.16. <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2015-04/korruption-deutschland-eu-lobbyismus-studie-transparency-international>.

- Zeit Online GmbH. 2015b. Wechsel in die Wirtschaft wird Sperrfrist auferlegt. Zugriff am 24.01.16. <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2015-07/wechsel-politik-wirtschaft>.
- Zetter, John. 2012. Spaces and Projects of National Importance. *Town & Country Planning*. Jg. 81 (3): 139–43.
- Zschocke, Dorothee. 2007. *Regionalisierung und Partizipation: Eine Untersuchung am Beispiel der Städtereion Ruhr und der Region Braunschweig*. Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten. Jg. 22. Bonn: Verlag Stiftung MITARBEIT.
- Zürn, Michael. 1998. *Regieren jenseits des Nationalstaates: Globalisierung und Denationalisierung als Chance*. 1. Aufl. Edition zweite Moderne. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Lebenslauf

Name: René Patrick Fleschurz

E-Mail: rene-fleschurz@gmx.de

Berufserfahrung

- 11/2010 bis heute Lehrgebiet Internationale Planungssysteme, Technische Universität Kaiserslautern, wissenschaftlicher Mitarbeiter
- 04/2010 bis 10/2010 Effizienz Offensive Energie Rheinland-Pfalz e.V. – die rheinland-pfälzische Energieagentur, wissenschaftlicher Mitarbeiter

Hochschulstudium und Schule

- 11/2010 bis heute Promotion am Lehrgebiet Internationale Planungssysteme
- 10/2002 bis 03/2010 Technische Universität Kaiserslautern, Studiengang Raum- und Umweltplanung (Diplom)
Abschluss: Dipl. –Ing. Raum- und Umweltplanung
- 08/2006 bis 06/2007 Blekinge Tekniska Högskola/Blekinge Institute of Technology (Schweden), International Master's Programme in European Spatial Planning and Regional Development (M.Sc.)
Abschluss: M.Sc. European Spatial Planning and Regional Development
- 08/1993 bis 03/2002 Wilhelm – Hofmann – Gymnasium, St. Goarshausen
Abschluss: Allgemeine Hochschulreife

Ehrenamtliches Engagement

- 01/2014 bis heute Mitglied bei Arbeiterkind.de