

Die Dynamik lokaler Planungskulturen zwischen Schrumpfung und Wachstum – Eine empirisch- vergleichende Fallstudienanalyse mit dem Fokus auf Freiraumpolitik

Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades
Doktor der Ingenieurwissenschaften (Dr.-Ing.)

vorgelegt an der Fakultät Raumplanung
der Technischen Universität Dortmund

von

Peter Stroms-van der Vlugt

Gutachter

Univ.-Prof. Dr.-Ing. Stefan Siedentop

Fakultät Raumplanung der Technischen Universität Dortmund

Univ.-Prof. Dr.-Ing. Frank Othengrafen

Fakultät Raumplanung der Technischen Universität Dortmund

Vorsitz der Prüfungskommission

Univ.-Prof. Dr. phil. Karsten Zimmermann

Fakultät Raumplanung der Technischen Universität Dortmund

Dortmund

05. Januar 2026

DANKSAGUNG

Der Weg zur Abgabe einer Dissertation ist lang und steinig, aber ich musste diesen Weg zum Glück nicht alleine beschreiten. Daher möchte ich mich ganz herzlich bei einigen Personen bedanken, die mich fachlich wie auch persönlich auf diesem Weg begleitet haben.

Mein besonderer Dank gilt Prof. Dr.-Ing. Stefan Siedentop und Prof. Dr.-Ing. Frank Othengrafen, die mit stets konstruktiver Kritik, hilfreichen Anregungen und viel Motivation zum Gelingen der Arbeit beigetragen haben. Zudem bedanke ich mich herzlich bei Prof. Dr. phil. Karsten Zimmermann, der den Vorsitz der Prüfungskommission übernehmen wird.

In den Jahren meiner Dissertation haben mich viele Kolleg*innen des ILS, des DFG-Projekts sowie des Internationalen Doktorandenkollegs Forschungslabor Raum der ETH Zürich, KIT Karlsruhe, TU Berlin, TU München und TU Wien begleitet und ich möchte euch hiermit meinen herzlichen Dank aussprechen. Hervorzuheben sind dabei Dr. Angelika Münter, Helge Conrad, Julian Antoni, Jutta Rönsch, Dr. Mario Reimer, Prof. Dr. Rainer Danielzyk, Dr. Sebastian Eichhorn, Dr. Sebastian Krätzig, Prof. Dr. Thomas Weith und Prof. Dr. Uta Hohn.

Ein großer Dank gilt meiner Familie sowie meinen Freunden (besonderen Dank an Adrian, Caro und Stefan für das Korrekturlesen). Ihr habt mich in jeglichen Phasen meiner Dissertation unterstützt. Dafür werde ich euch für immer dankbar sein.

Und abschließend möchte ich mich von ganzem Herzen bei meiner Frau Lena bedanken, die mich auf dem gesamten Weg begleitet und mit mir die Höhen und Tiefen durchgestanden hat. Ohne dich, deine Motivation und Aufmunterungen wäre diese Arbeit wahrscheinlich nie fertig geworden. Ich freue mich auf alles, was noch kommt!

INHALTSVERZEICHNIS

Danksagung	I
Inhaltsverzeichnis	II
Abbildungsverzeichnis	V
Tabellenverzeichnis	VII
Abkürzungsverzeichnis	VIII
1 Einleitung	1
1.1 Problem- und Themenstellung.....	2
1.2 Einordnung des Planungskulturbegriffs: Forschungsstand und Forschungslücken	4
1.3 Zielsetzungen der Arbeit und abgeleitete Forschungsfragen.....	8
1.4 Organisatorischer Rahmen und Aufbau der Arbeit	12
2 Planungskulturelle Perspektiven auf Planungsprozesse – Die Entwicklung eines konzeptionellen Analyserahmens	15
2.1 Zugänge und Ansätze der Planungskulturforschung	15
2.1.1 Mehrwert und Abgrenzung einer analytischen Planungskulturperspektive	15
2.1.2 Statische Planungskultur-Modelle.....	18
2.1.3 Dynamische Planungskultur-Modelle	21
2.2 Entwicklung und Operationalisierung eines institutionentheoretischen Planungskulturverständnisses.....	24
2.2.1 Planungskulturverständnis und Institutionenbegriff	25
2.2.2 Raumverständnis und planerische Artefakte als institutionelle Träger	27
2.2.3 Institutionelle Felder	29
2.2.4 Operationalisierung der planungskulturellen Dimensionen	29
2.3 Theoretische Zugänge zu planungskulturellen Dynamiken	34
2.3.1 Neo-Institutionalistische und politikwissenschaftliche Ansätze	35
2.3.2 Strukturationstheorie als heuristisches Konzept.....	37
2.4 Planungskulturelle Konfigurationen zwischen Veränderungsimpulsen und etablierten Pfaden	40
2.4.1 Planungskulturelle Konfigurationen als Archetypen (Gleichgewicht).....	41
2.4.2 Auslöser planungskultureller Dynamiken	42
2.4.3 Phasen institutionellen Wandels.....	43
2.4.4 Entstehung von Gelegenheitsfenstern	45
2.4.5 Institutional Frame und Pfadabhängigkeit als Kopplungs- und Selektionsmechanismen	47

2.4.6	Reichweite, Umfang und Übertragung neuer Ideen und experimenteller Herangehensweisen.....	47
2.5	Weiterentwicklung des Analysemodells planungskultureller Dynamiken.....	49
3	Planungskulturen erforschen – Darstellung des Forschungsdesigns.....	52
3.1	Vergleichendes Forschungsdesign und Fallstudienauswahl.....	53
3.2	Erhebungsmethoden	57
3.2.1	Literatur-, Daten- und Dokumentenrecherche.....	57
3.2.2	Expert*innen-Interviews	59
3.2.3	Gruppendiskussionen und Vor-Ort-Begehungen	62
3.3	Analyse- und Auswertungsmethoden.....	63
4	Darstellung der empirischen Fallstudienresultate	67
4.1	Gelsenkirchen im Regionalverband Ruhr.....	67
4.1.1	Einordnung und Kontextualisierung	68
4.1.2	1990er Jahre: „Ich glaube, dass die IBA da vieles zusammengeführt hat“	75
4.1.3	2000er Jahre: „Schönheit haben wir genug, jetzt schaffen wir Arbeitsplätze“	86
4.1.4	2010er Jahre: „Meistens [...] ist das auf die übergeordnete Ebene gerutscht“	100
4.2	Halle (Saale) in der regionalen Planungsgemeinschaft Halle.....	113
4.2.1	Einordnung und Kontextualisierung	114
4.2.2	1990er Jahre: „Alles auf einmal“ in „Wild West“	121
4.2.3	2000er Jahre: „Das brach ja dann über einem zusammen“	135
4.2.4	2010er Jahre: „Insofern sollten wir uns auf Wachstum einstellen“	149
5	Vergleichende Gegenüberstellung und Diskussion der Ergebnisse	164
5.1	Diskussion und Vergleich der planungskulturellen Dimensionen.....	164
5.1.1	Planungssystem und -kontext.....	165
5.1.2	Räumliche Strukturen und Funktionen.....	167
5.1.3	Instrumente und Verfahren.....	170
5.1.4	Strategien und Ziele	174
5.1.5	Akteure und Akteurskonstellationen.....	180
5.1.6	Wahrnehmung und Framing.....	184
5.1.7	Rollen- und Aufgabenverständnisse.....	187
5.1.8	Traditionen, Werte und Orientierungen	190
5.1.9	Verständnis von Stadt, Freiraum und Natur.....	196

5.2 Planungskulturen zwischen Persistenz und Wandel im Kontext von Wachstum und Schrumpfung.....	199
5.2.1 Adaption und Entwicklung des ‚konzeptuellen Analysemodells planungskultureller Adaption‘ (KAPA).....	200
5.2.2 Dauerhafte oder episodische planungskulturelle Transformationen?	204
6 Kernergebnisse, Schlussfolgerungen und Reflexion.....	215
6.1 Kernergebnisse und Beantwortung der Forschungsfragen	215
6.2 Limitationen der Arbeit und kritische Reflexion.....	226
6.3 Schlussfolgerungen für Forschung und Praxis	229
6.3.1 Schlussfolgerungen für Forschung / Forschungsbedarfe	229
6.3.2 Implikationen für Politik und Praxis	232
Literaturverzeichnis	236
Anhang	266
Anhang 1: Interviewleitfaden.....	266

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

<i>Abbildung 1: Aufbau der Arbeit</i>	14
<i>Abbildung 2: The Culturised Planning Model (CPM)</i>	19
<i>Abbildung 3: Analytisches Modell der Planungskultur</i>	21
<i>Abbildung 4: Diskursive Hegemonie und planungskultureller Wandel</i>	23
<i>Abbildung 5: Modell zur Analyse von Planungskulturen</i>	24
<i>Abbildung 6: Modell-Adaption anhand der planungskulturellen Dimensionen</i>	34
<i>Abbildung 7: Strukturationstheorie nach Giddens</i>	38
<i>Abbildung 8: Institutionen im Wandel</i>	41
<i>Abbildung 9: Planungskulturelle Konfiguration als Archetyp</i>	42
<i>Abbildung 10: Weiterentwickeltes Planungskulturmodell - konzeptioneller Rahmen</i>	51
<i>Abbildung 11: Methodisches Vorgehen und Datentriangulation</i>	53
<i>Abbildung 12: Verortung von Gelsenkirchen und Halle</i>	55
<i>Abbildung 13: Impressionen aus Halle (Saale)</i>	56
<i>Abbildung 14: Impressionen aus Gelsenkirchen</i>	56
<i>Abbildung 15: Beispielhafte Darstellung von Konzepten und Plänen in Gelsenkirchen (oben) und Halle (unten)</i>	59
<i>Abbildung 16: Übersichtskarte zur Fallstudie Gelsenkirchen</i>	68
<i>Abbildung 17: Postkarte von Gelsenkirchen-Schalke aus dem Jahr 1919</i>	69
<i>Abbildung 18: Regionales Grünflächensystem</i>	72
<i>Abbildung 19: Bevölkerungsentwicklung der Stadt Gelsenkirchen von 1957-2018</i>	73
<i>Abbildung 20: Ursprüngliche Kulisse des Emscher Landschaftsparks</i>	79
<i>Abbildung 21: Halde Rheinelbe (l.); Halde Runenberg (m.) und Mechtenberg (r.)</i>	81
<i>Abbildung 22: Impressionen aus dem Nordsternpark</i>	81
<i>Abbildung 23: Leitbild Freiflächenentwicklungskonzept Gelsenkirchen</i>	93
<i>Abbildung 24: Zielkonzept des Freiflächenentwicklungskonzepts 2005</i>	94
<i>Abbildung 25: Erweiterungen und Verbindungen im ELP 2010</i>	95
<i>Abbildung 26: Räumliches Leitbild des RSK</i>	105
<i>Abbildung 27: Übersichtskarte zur Fallstudie Halle</i>	114
<i>Abbildung 28: Phasen der Stadtentwicklung und Stadtstruktur von Halle</i>	117
<i>Abbildung 29: Bevölkerungsentwicklung der Stadt Halle und Halle-Neustadt von 1957-2018</i>	118
<i>Abbildung 30: Eindrücke aus Halles Altstadt Anfang der 1990er Jahre</i>	120
<i>Abbildung 31: Neugestaltung eines Grünraums in Halle-Silberhöhe (links: 1995; rechts: 2001)</i>	128
<i>Abbildung 32: Schutzgebiete in Halle</i>	130
<i>Abbildung 33: Szenario Stadtinseln</i>	141
<i>Abbildung 34: Titelbilder des Reichardts Garten (links), Amtsgarten (Mitte) und Botanischer Garten (rechts) aus dem Faltblatt ‚Gartenträume – historische Parks in Sachsen-Anhalt‘</i>	143
<i>Abbildung 35: Die steinerne Altstadt (Marktplatz) Halles</i>	149

<i>Abbildung 36: Räumliches Leitbild ‚Freiraum - Halle, die Stadt am Fluss‘</i>	<i>155</i>
<i>Abbildung 37: Instrumenteller Pfad in Gelsenkirchen.....</i>	<i>171</i>
<i>Abbildung 38: Instrumenteller Pfad in Halle.....</i>	<i>172</i>
<i>Abbildung 39: Einteilung der planungskulturellen Dimensionen</i>	<i>200</i>
<i>Abbildung 40: Beständige und dynamische Institutionen im Wechselverhältnis</i>	<i>201</i>
<i>Abbildung 41: ‚Konzeptuelles Analysemodell planungskultureller Adaption‘ (KAPA).....</i>	<i>204</i>

TABELLENVERZEICHNIS

<i>Tabelle 1: Logiken der neo-institutionalistischen Ansätze.....</i>	<i>36</i>
<i>Tabelle 2: Entwicklung von Gelsenkirchen und Halle (1990-2018)</i>	<i>54</i>
<i>Tabelle 3: Übersicht über die Expert*innen-Interviews</i>	<i>60</i>
<i>Tabelle 4: Entwicklung öffentliche Grün- und Parkanlagen sowie Straßenbaumbestand 1995 – 2015</i>	<i>152</i>
<i>Tabelle 5: Typen kommunalen Handelns unter Schrumpfung.....</i>	<i>175</i>

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
AKI	Arbeitskreis Innenstadt
ARL	Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft
BauGB	Baugesetzbuch
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und
bspw.	beispielsweise
ca.	circa
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CPM	Culturalised planning model
CSU	Christlich Soziale Union Deutschlands
DI	Diskursiver Institutionalismus
DDR	Deutsche Demokratische Republik
et al.	und andere
ELP	Emscher Landschaftspark
EW	Einwohner*innen
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FF	Forschungsfrage
FNp	Flächennutzungsplan
FREK	Freiflächenentwicklungskonzept
GIS	Geoinformationssystem
GWG	Gesellschaft für Wohn- und Gewerbeimmobilien Halle-Neustadt mbH
ha	Hektar
Halle	Halle (Saale)
HI	Historischer Institutionalismus
HWG	Hallesche Wohnungsgesellschaft mbH
IBA	Internationale Bauausstellung
IG	Interview Gelsenkirchen
IGA	Internationale Gartenausstellung
IH	Interview Halle
ILS	Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH
i. d. R	In der Regel
IKAG	Interkommunale Arbeitsgemeinschaften
ISEK	Integriertes Siedlungsentwicklungskonzept
k. A.	Keine Angabe
Kap.	Kapitel
KAPA	Konzeptuelles Analysemodell planungskultureller Adaption
KI	Künstliche Intelligenz
km ²	Quadratkilometer

KVR	Kommunalverband Ruhrgebiet
LNatSchG NRW	Landesnatuschutzgesetz Nordrhein-Westfalen
MSA	Multiple-Streams-Ansatz
MZ	Mitteldeutsche Zeitung
NRW	Nordrhein-Westfalen
ÖAG	Ökologische Arbeitsgruppe
ÖPEL	Ökologieprogramm im Emscher-Lippe-Raum
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus (Vorgängerpartei von die Linke)
RAG	Ruhrkohle AG
RFNP	Regionaler Flächennutzungsplan
RI	Rational-Choice-Institutionalismus
REHK	Regionales Einzelhandelskonzept
RSK	Räumliches Strukturkonzept Gelsenkirchen
RVR	Regionalverband Ruhr
S.	Seite
SI	Soziologischer Institutionalismus
s. o.	Siehe oben
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SVR	Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk
SZ	Süddeutsche Zeitung
Tab.	Tabelle
vgl.	vergleiche
u. a.	unter anderem
usw.	und so weiter
WAZ	Westdeutsche Allgemeine Zeitung
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
z. B.	zum Beispiel
z.T.	Zum Teil
%	Prozent

1 EINLEITUNG

Kultur ist in unserem Alltag allgegenwärtig. Sie manifestiert sich in Ausdrucksformen wie Kunst und künstlerischen Darbietungen, sie prägt kollektive Erlebnisse, etwa in Form von Fankulturen im Sport, und sie strukturiert organisationale Kontexte, wie spezifische Unternehmenskulturen am Arbeitsplatz (usw.). Dabei verstehen wir im alltäglichen Sprachgebrauch Kultur meist nicht in einem abstrakten oder wissenschaftlichen Sinne, sondern beziehen uns auf das, was uns im Alltag umgibt und unser Handeln als selbstverständlich und routiniert erscheinen lässt. Kultur konstituiert dabei ein implizites Fundament, welches Wahrnehmungen und das alltägliche Handeln prägt und strukturiert, ohne dass uns dessen Existenz stetig bewusst ist und diese permanent reflektiert werden muss (Berger und Luckmann 2003). Durch den Einsatz von Sprache, Zeichen und Symbolen kann Wissen erlernt und weitergegeben werden und mit diesem Wissen auch Werte, Handlungsweisen und Traditionen. Letztere werden durch eine intergenerationale Weitergabe in materieller und immaterieller Form tradiert und angepasst, wodurch auch eine lokal-spezifische Kultur entsteht (Gullestrup 2009; Levin-Keitel und Sondermann 2015).

Diese Sicht auf Kultur lässt sich auf die räumliche Planung übertragen, denn auch dort existieren Muster und Routinen, die als selbstverständlich erachtet werden. Wie werden Verfahren organisiert, wie werden Herausforderungen wahrgenommen und gedeutet und welche Leitbilder und Visionen werden für die Stadt als legitim erachtet? Unter dem Begriff der Planungskultur lässt sich ein Geflecht aus Werten, Normen, Regeln und Bedeutungen in einem lokalen und planungssystemischen Kontext zusammenfassen, welches auch die formellen Prozesse der Planung prägt (Othengrafen 2012; Othengrafen et al. 2019).

Die Planungskulturforschung hat dabei seit Mitte der 2000er Jahre eine zunehmende Aufmerksamkeit erlangt (Knieling und Othengrafen 2009b; Sanyal 2005a). Planungskulturelle Arbeiten adressieren Aspekte der Planung, die in den meisten anderen planungswissenschaftlichen Theorien und Ansätzen unberücksichtigt und unerklärbar bleiben (Levin-Keitel und Othengrafen 2016): Es wird das ‚Kulturelle‘ der Planung in den Mittelpunkt der Betrachtung gerückt und trägt dem Umstand Rechnung, dass Stadt- und Regionalentwicklung und -planung stark in den kulturellen, gesellschaftlichen Kontexten und Charakteristika verankert sind (Knieling und Othengrafen 2009a). Werden, wie in dieser Arbeit, lokale Planungskulturen betrachtet, rückt die Analyse lokal spezifischer Gegebenheiten und die lokale Gebundenheit von Planung in den Fokus. Denn zwar geben *„Planungsrecht und Planungssystem [...] den grundsätzlichen Rahmen für lokale (räumliche) Planungen vor – die konkrete Ausgestaltung und räumliche Umsetzung erfolgt dann aber kontextspezifisch und ist in höchstem Maße von lokalen Traditionen, Ansichten, Werten und Normen abhängig“* (Othengrafen 2016, S. 51). Eine analytische Planungskulturforschung, die die lokale/regionale Ebene durch eine *„kulturelle Brille“* (Levin-Keitel und Sondermann 2014, S. 181) erfasst und damit räumliches Planen aus einer kulturellen Perspektive begreift, kann dazu beitragen, Planungsprozesse besser zu verstehen und diese tiefgreifend zu analysieren (Othengrafen et al. 2019).

Planungskulturen sind hoch komplexe Forschungsgegenstände (Hohn und Reimer 2014). Hohn und Reimer (2014, S. 324) fassen eine lokale Planungskultur als gesamtgesellschaftlich eingebettete *„raumzeitlich eingrenzbarer Gesamtheit“*, die durch eine enge Wechselwirkung des *„Planungssystem[s] als formell institutionalisierte[n] Handlungsrahmen“* mit den informellen Institutionen, welche durch

die kognitiven und diskursiven Einflussfaktoren bestimmt sind, gekennzeichnet ist. Diese planungskulturellen Konfigurationen sind jedoch „*nicht per se stabil*“ (Loepfe und Eisinger 2016, S. 45), sondern müssen stets reproduziert bzw. neu produziert werden (Othengrafen et al. 2019).

1.1 Problem- und Themenstellung

Für die Betrachtung eines planungskulturellen Wandels stellt das Spannungsfeld von Wachstum und Schrumpfung ein hoch spannendes Setting dar. So lässt sich vermuten, dass durch Schrumpfung die Paradigmen in der Stadtentwicklung in Frage gestellt werden: Stadtentwicklung und -politik sind traditionell stark vom Wachstumsparadigma geprägte Bereiche (Rink 2020b). Hartt (2018) sowie Hollander et al. (2009) heben eine „*growth-oriented culture of planning*“ (Hartt 2018, S. 1) in Europa und Nordamerika hervor. Diese spiegelt sich nicht nur in einer positiven Konnotation von Wachstum, sondern auch im gleichzeitigen Ausblenden von damit verbundenen negativen Entwicklungen, wie Flächenversiegelungen und Infrastrukturdefiziten, im öffentlichen und politisch-planerischen Diskurs wider. Wachstum wird in diesem Kontext mit Bildern wie Stärke und Gesundheit gleichgesetzt, wodurch es kaum verwunderlich erscheint, dass das politische Ziel nahezu aller (Groß-)Städte des Globalen Nordens ist, Wachstum zu generieren (Rink 2020b).

Städte können als Orte begriffen werden, „*where the battle for sustainable development will be won or lost*“ (UN 2015). Dabei erfordern „*sowohl Schrumpfung als auch Wachstum [...] angemessene Anpassungsstrategien*“ (BBSR 2015, S. 21), bei denen Fragen der Freiraumentwicklung ein elementarer Bestandteil sind (Hartz 2018). Insbesondere im Diskurs um die nachhaltige Gestaltung schrumpfender (postindustrieller) Städte hat Freiraum¹ eine zentrale Stellung eingenommen (Giseke 2004). Im Kontext von Schrumpfung kann die urbane Freiraumpolitik große Potenziale entfalten (Becker 2012; Rößler 2010; Schilling und Logan 2008). In Anlehnung an Gailing (2005) wird urbane Freiraumpolitik in dieser Arbeit als umfassender Begriff verstanden, der über die Aufgabenwahrnehmung, Entwicklung, Nutzung und Pflege von Freiräumen auch die Sicherung, Rückgewinnung und Reduzierung des Verlustes von städtischen und regionalen Freiräumen berücksichtigt. Dies stellt nicht ausschließlich ein sektorales Aufgabenfeld dar, sondern ist inhärenter Bestandteil der Stadt- und Regionalentwicklung. Mit der Freiraumpolitik wird eine Chance zur Attraktivierung und nachhaltigen Anpassung städtischer Systeme – beispielsweise unter den Schlagworten weicher Standortfaktor, Lebensqualität oder Klimaanpassung – eng verbunden. Fördernd für diese nachhaltigen Entwicklungen befreit unter Schrumpfungsbedingungen eine geringere Nachfrage nach Flächen die vorhandenen Freiräume von einer starken Nutzungskonkurrenz sowie Zielkonflikten und bremst den Verwertungsdruck. Infolgedessen können Freiräume durch ‚Liegen lassen‘ (Siedentop 2004), eine qualitative Entwicklung von Brachflächen oder durch den Rückbau von Gebäuden oder grauer Infrastruktur hinzugewonnen werden. Die Freiräume können durch die Anwendung der Strategie der doppelten Innenentwicklung zu

¹ Freiräume werden, in Anlehnung an Rößler 2010, in dieser Arbeit als überwiegend unbebaute Flächen innerhalb der Stadt und Stadtregion verstanden, die von Bebauung frei sind. Dabei ist es unerheblich, ob die Flächen privat oder öffentlich sind. Mit Freiräumen verbinden sich ökologische, historisch-kulturelle, ökonomische, soziale sowie raumstrukturelle und ästhetische Funktionen (Hartz 2018).

großen Teilen bewahrt, teilweise vermehrt und mit neuen Qualitäten versehen werden (Hollander et al. 2009).

Obwohl in den letzten Jahrzehnten auch Phasen vorkamen, in denen die Bevölkerungszahl stagnierte bzw. leicht rückläufig war, nahm die Siedlungsfläche in Deutschland dennoch weiter zu (Wurm und Taubenböck 2015). Die Realisierbarkeit von politischen Zielgrößen wie das ausgegebene 30-ha-Ziel bis 2030 oder die angestrebte Flächenkreislaufwirtschaft bis 2050 erscheint angesichts der aktuellen Kennzahlen zum täglichen Flächenverbrauch (51 ha im Jahr 2023; UBA 2023a) zunehmend als fraglich. Während die Siedlungsflächen in Deutschland flächendeckend zunehmen, ist die Stadt- und Regionalentwicklung im Hinblick auf die Bevölkerung seit Langem durch die Gleichzeitigkeit und das Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung gekennzeichnet (BBSR 2015, 2024). Schrumpfung war und ist – wenn auch aktuell durch einen Wachstumsdiskurs überlagert – kein Ausnahmephänomen und auch kein ostdeutsches ‚Problem‘, sondern eine gesamtdeutsche Herausforderung in unterschiedlichsten Raumtypen (s. auch Siedentop 2004).

Schrumpfung ist ein mehrdimensionaler Prozess, welcher sich in eine (sozio-)demographische (u. a. Bevölkerungsentwicklung), eine ökonomisch-funktionale (u. a. Arbeitsplatzentwicklung und Arbeitslosigkeit), eine fiskalische (u. a. Kaufkraft und Realsteuerkraft) sowie eine baustrukturelle Dimension differenzieren lässt, die in gegenseitiger Wechselwirkung zueinander stehen (BBSR 2025; Gatzweiler und Milbert 2009; Haase 2013). Dennoch wird meist die Bevölkerungsentwicklung als zentrales Merkmal von Schrumpfung herangezogen (Bernt 2018). Auch wenn seit Anfang der 2010er Jahre fast alle deutschen Großstädte in Hinblick auf die Bevölkerung gewachsen sind, wurde das Wachstumsparadigma durch die realen Entwicklungen der Jahrzehnte zuvor herausgefordert. Dies zeigt sich in Deutschland vor allem in den vielen altindustrialisierten Regionen und Städten, die bereits seit den 1960er/1970er Jahren schrumpften und mit den Folgen des Strukturwandels zu kämpfen hatten und haben (BBSR 2015; Gatzweiler et al. 2003; Gatzweiler und Milbert 2009). Ebenso zeigte sich dies in Städten der ehemaligen DDR (Rink 2020a), die nach der deutschen Wiedervereinigung mit einem rapiden Bevölkerungsverlust konfrontiert wurden. Für diese Städte lässt sich somit eine lange und teils intensive Schrumpfungserfahrung nachzeichnen, ohne dass dieser bis zum Ende der 1990er Jahre große politische und planungspraktische Aufmerksamkeit zukam. Mit der Einführung des Stadtumbau Ost entstand eine politische und planerische Aufmerksamkeit und Perspektive sowie auch wissenschaftliche Debatte, die einen zunehmend großen Fokus auf schrumpfende Städte und Stadtumbau gelenkt haben (Bernt 2002; Danielzyk und Winkel 2003; Farke 2005; Hannemann und Kil 2006; Kabisch et al. 2004; Kühn und Liebmann 2009; Müller und Wiechmann 2003; Rink 2010; Wiechmann 2008). So forderten Gatzweiler et al. (2003, S. 569) zu Beginn des neuen Jahrtausends, einen *„Paradigmenwechsel vom ‚gesteuerten Wachstum‘ auf ‚geordneten Rückzug‘ zu kommunizieren, anzunehmen und umzusetzen“*. Dabei sehen die Autor*innen eine zentrale Herausforderung darin, Schrumpfungsprozesse nachhaltig zu gestalten sowie die Akzeptanz und den Erfolg von Umbaumaßnahmen nicht als Verlust, sondern als Lebensqualitätssteigerung wahrzunehmen und zu vermitteln. Denn Schrumpfung ist ein ‚sperriges‘ Thema – teilweise sogar ein Tabuthema – für die kommunale Politik (Becker 2007; Klemme 2009). Somit wird oftmals *„in zentralen Handlungsfeldern der Stadtentwicklung [...] Wachstum zu einem Dogma“* (Klemme 2011, S. 13) und die Erarbeitung von Anpassungsstrategien versäumt, obwohl sich bereits deutliche Schrumpfungsfolgen am Stadtbild erkennen lassen.

Um positive Wirkungen zu entfalten, benötigt die Freiraumpolitik jedoch, vor allem unter Schrumpfungsbedingungen, neue und angemessene Anpassungsstrategien sowie die Neubestimmung von Freiraum im Kontext der veränderten Rahmenbedingungen (BBSR 2015; Giseke 2004). Denn trotz der aufgezeigten Entwicklungschancen ist der Umgang mit Schrumpfung für die Freiraumpolitik mit hohen Hürden verbunden, wie einwohnerabhängige Kommunalfinanzen oder einem Überangebot an Freiräumen, das, trotz abnehmender Nachfrage durch weniger Einwohner*innen, gepflegt werden muss (Giseke 2004, 2007a, 2007b; Rößler 2010). Insbesondere sind Anstrengungen erforderlich, die über die kommunalen Pflichtaufgaben hinausgehen. Denn sowohl die Planung und Herstellung der Freiräume als auch deren Pflege über Mindeststandards hinaus sind überwiegend freiwillige kommunale Aufgaben (Prinz 2017). Des Weiteren ist eine Schrumpfung der Bevölkerung keinesfalls in einen direkten Wirkungszusammenhang mit der physischen Stadtschrumpfung zu setzen. Die physisch-baulichen Strukturen der Städte erweisen sich in der Regel als langlebig und persistent (Levin-Keitel und Sondermann 2015). Auch unter Schrumpfungsbedingungen verbleiben leerstehende Gebäude und Bauten im Stadtgefüge.

Einige Autor*innen verweisen auf eine lokal-spezifische Vielfalt, die sich in Bezug auf Lösungen und angewandte Instrumente ergibt, auch für freiraumpolitische Betrachtungen (Giseke 2007b; Levin-Keitel und Sondermann 2014; Othengrafen 2016; Rößler 2010). Wie eingangs beschrieben, fassen planungskulturelle Ansätze den planerischen Umgang mit Freiraum kontext- und lokalspezifisch. Die lokale Planungskultur ist zentral bedeutsam für den Einsatz von Instrumenten und raumwirksamen Maßnahmen. Im skizzierten Spannungsfeld sowie im Übergang von Wachstum und Schrumpfung liegt für freiraumpolitische Planungskulturen ein erheblicher Anpassungs- und Innovationsdruck. Im Kontext von Schrumpfung sind daher planungskulturelle Transformationen zu erwarten, womit sich ein erhebliches Potenzial für empirisch-analytische Analysen von planungskulturellem Wandel verbindet.

1.2 Einordnung des Planungskulturbegriffs: Forschungsstand und Forschungslücken

Ein Blick auf den Forschungsstand der Planungskulturforschung zeigt, dass es sich um eine junge Disziplin handelt und noch eine Vielzahl an Forschungslücken bestehen. Um den Stand der Planungskulturforschung einzuordnen, lohnt sich zunächst eine (historische) Einordnung des Planungskulturbegriffs. Hierdurch werden die verschiedenen Gebräuche des Begriffs in Abgrenzung zum hier verwendeten empirisch-analytischen Verständnis deutlich.

Erste Bezüge zwischen räumlicher Planung und Kultur finden sich bei Friedmann (1967) und wenig später bei Bolan (1969), der den Begriff der Planungskultur erstmals einführte (Othengrafen und Reimer 2018). Planungskultur war dabei zunächst eher negativ konnotiert, womit – in Zeiten eines rationalen Planungsverständnisses – irrationale Planungspolitik verbunden wurde (Reimer 2016b). Nach diesen Pionierarbeiten, die Planungskultur erstmals als Begriff einführten, ging der Begriff jedoch im Diskurs fast vollständig verloren. Zwar entstanden auch weiterhin vereinzelte Arbeiten, die mit ihren Fragestellungen nach Werten, Rollenbildern und der Ethik von Planer*innen den Kern der Planungskulturforschung adressierten (u. a. Howe und Kaufman (1979) oder Marcuse (1976)), jedoch ordnen sich diese Arbeiten begrifflich eher anderen wissenschaftstheoretischen Feldern als der Planungskulturforschung zu (Reimer 2016b).

Trotz der bereits frühen Erkenntnis der Grenzen eines rationalen Planungsverständnisses, wurde der Planungskulturbegriff lange Zeit in den Planungswissenschaften nicht weiter aufgegriffen. Der Begriff wurde in der Fachliteratur erst wieder ab Anfang der 1990er Jahre direkt adressiert (Keller et al. 1993a, 1993b). Dabei wurde vorrangig mit Planungskultur auf die Besonderheiten nationalstaatlicher Planungspraxis verwiesen und damit ging auch eine wesentliche Maßstabsverschiebung in der Betrachtung von Planungskulturen von der lokalen zur nationalen Ebene einher. Diese Maßstabsverschiebung beruht auf der These, dass Globalisierung und Europäisierung der räumlichen Planung zu einem Angleichen der Herausforderungen und der planerischen Reaktionen geführt haben. Jedoch verdeckt der nationalstaatliche Fokus die stärkere Ausdifferenzierung von Planungskulturen unterhalb der nationalen Ebene. Die (vergleichenden) Arbeiten auf nationaler Ebene weisen zumeist ein Verständnis von Planungskultur auf, das *„als nicht weiter definiertes Synonym für Planungsverständnisse, -systeme und -prozesse, häufig in der Verbindung mit einem ‚Wandel‘ ebendieser“* (Levin-Keitel und Sondermann 2015, S. 38) umschrieben werden kann. Diese Arbeiten verfolgen demnach durch den Fokus auf die formellen Charakteristika und weniger auf informelle Aspekte vor allem eine systemische Sichtweise auf die Planungsprozesse.

Diese eingeschränkte Sichtweise wurde durch den *„communicative turn“* (u. a. Healey 1992) in der Planungstheorie erweitert. Dabei werden die handelnden Akteure und Akteurskonstellationen sowie deren Interaktionen in den Fokus der Betrachtung gerückt und teilweise auch kulturelle Einflüsse auf die Planung berücksichtigt, ohne aber eine vollständige Hinwendung zur Planungskultur zu vollziehen (Levin-Keitel und Sondermann 2015; Othengrafen et al. 2019; Reimer 2016b). Mit dieser bedeutenden Erweiterung der System-Perspektive ging auch eine stark normative Prägung des Planungskulturdiskurses (siehe u. a. Ludwig 2005) einher, welche sich fast parallel zu der zuvor dargestellten internationalen Prägung entwickelte. Die normative Deutung bezieht sich vor allem auf den Wandel hin zu einer ‚guten‘ oder ‚kommunikativen‘ Planungskultur. Ähnlich wie die Diskussion um ‚Good Governance‘ kann mit einem solchen normativen Planungskulturverständnis weder ein direkter Erkenntnisgewinn noch eine Übertragung in die empirische Forschung erreicht werden (Grzesiok 2018; Levin-Keitel und Sondermann 2015; Reimer 2016b).

Letztlich – und dieses Verständnis liegt auch der vorliegenden Arbeit zugrunde – steht Planungskultur jüngst auch für ein analytisches Konzept zur (empirischen) Analyse und zum Verständnis von räumlichen Planungen, wobei das System sowie die Akteure und ihre (planerischen) Interaktionen aus einer kulturellen Perspektive betrachtet werden (Levin-Keitel und Sondermann 2015; Reimer 2016b).

Die analytische Planungskulturforschung knüpft wissenschaftstheoretisch an den in den Geistes-, Sozial- und Kulturwissenschaften vollzogenen ‚cultural turn‘ an und kann zugleich als verspätetes Einsetzen dieses Paradigmenwechsels in den Planungswissenschaften interpretiert werden. Eng verbunden ist sie mit dem untergeordneten ‚spatial turn‘, der ein disziplinübergreifendes, relationales Raumverständnis etablierte und Raum als gesellschaftlich und politisch konstruiertes Phänomen begreift. Während der ‚spatial turn‘ jedoch primär die Kategorie ‚Raum‘ in den Blick nahm und weniger die spezifische Praxis der räumlichen Planung adressierte, haben die Planungswissenschaften kulturelle Ansätze anderer Disziplinen bislang nur in begrenztem Maße rezipiert. Gleichwohl setzte sich im Zuge dieser Debatten zunehmend die Erkenntnis durch, dass räumliche Planung als raumbezogene, kulturelle Praxis verstanden werden kann und dass räumliche Artefakte Ausdruck und Ergebnis kultureller

Deutungs- und Handlungsmuster sind. Damit eröffnet die Planungskulturforschung, wie Levin-Keitel (2016, S. 35) formuliert, „mithilfe des theoretisch geleiteten cultural turns [...] eine veränderte Perspektive auf räumliche Planung“ (Knieling und Othengrafen 2009a; Levin-Keitel 2016; Peer und Sondermann 2016; Reimer 2016b; Sondermann 2017b; Wiechmann 2019).

Vor dem Hintergrund werden bei der analytischen Planungskulturforschung die *„Wahrnehmung, Planung und Herstellung von Räumen in ihren Abhängigkeiten von kulturellen Einflüssen und deren Wirkungsgefügen betrachtet“* (Levin-Keitel und Sondermann 2015, S. 46). Akteure rücken in dem Ansatz in den Betrachtungsfokus, die vor dem Hintergrund ihrer jeweils kulturellen Prägung den Kern der lokalen Planungskultur, der in der Interaktion der Planer*innen und Planungsbeteiligten entsteht, beeinflussen. Mit dieser planungskulturellen Perspektive verbindet sich eine noch unausgereifte Forschungsagenda, die Kultur als analytischen Referenzrahmen für die empirische Planungsforschung fasst (Levin-Keitel 2016; Levin-Keitel und Sondermann 2015; Reimer 2016b).

Obwohl die analytische Planungskulturforschung eine junge Disziplin darstellt, hat sie sich zunehmend einen Stellenwert in der raum- und planungswissenschaftlichen Forschungslandschaft erarbeitet. Dies ist auch auf ihren Mehrwert zurückzuführen, den sie im Vergleich zu anderen Ansätzen aufweist (s. weiter Kap. 2.1.1). So sind in den letzten zehn bis 15 Jahren vielseitige und facettenreiche Konzepte und Beiträge entstanden, aber der Planungskulturbegriff ist weitestgehend unscharf geblieben. Dies ist insbesondere auf die verschiedenen theoretischen Zugänge und den interdisziplinären Charakter zurückzuführen. Hierbei sind organisations- und kulturtheoretische Arbeiten, strukturations- und praxistheoretische Lesarten von Planungskulturen sowie governance- und neoinstitutionalistische Ansätze zu nennen (s. Kap. 2.1.1). Zudem wurde der Begriff verwendet, um vielfältige Gegenstände und Ebenen zu adressieren. So reicht die Spanne von Arbeiten, die nationalstaatliche Besonderheiten der Planungssysteme in den Blick genommen haben (u. a. Nadin 2012) bis hin zu Arbeiten, die die Interaktionen von Akteuren in kommunikativ gestalteten Planungsprozessen in einem Stadtviertel beleuchten (u. a. Wolff 2020).

Im Umfeld analytischer Planungskulturforschung lassen sich einerseits theoretische Arbeiten identifizieren (Booth 2011; Ernste 2012; Getimis 2012; Hohn 2000; Steinhauer 2011). Andererseits entstanden neben dieser fast ausschließlich theoretisch begründeten Planungskulturforschung seit Ende der 2000er Jahre Arbeiten, die sich der empirisch-analytischen Forschungsrichtung verschrieben haben und zu einer bedeutenden Weiterentwicklung des Planungskulturdiskurses geführt haben. Denn um die spezifischen planungskulturellen Ausprägungen erkennen und verstehen zu können, bedarf es empirischer Beobachtungen des praktischen Vollzugs einer Kultur (Sondermann 2017a). Entgegen der frühen Wurzeln der Planungskultur-Debatte (Bolan 1969; Friedmann 1967) und wichtigen vereinzelten (Sammel-)Werken in den 2000er Jahren (z. B. Sanyal 2005a) wird der aktuelle Planungskultur-Diskurs im angloamerikanischen Raum nur noch sehr peripher geführt. Hier sei vor allem auf die Debatten um ‚Planning styles‘ und ‚Planning ethics‘ verwiesen. Insgesamt lässt sich aktuell eine deutschsprachige und europäisch geprägte und geführte Debatte um Planungskultur feststellen (Fürst 2016). Dennoch lehnen sich die übergeordneten Debatten, welche die Planungskulturforschung beeinflussen, wie Organisationswissenschaften und institutionentheoretische Arbeiten, stark an nordamerikanische Arbeiten an.

Neben einer Vielzahl an Studien, die zwar analytisch angelegt, jedoch vorrangig auf einer nationalstaatlichen Maßstabsebene stattfinden (Booth 2009; Chilla und Schulz 2015; de Vries 2015; Dunning et al. 2019; Keller et al. 1996; Li et al. 2020; Purkarthofer et al. 2021), finden sich auch empirische Arbeiten, die auf lokale und regionale Untersuchungsgebiete zielen. Als fruchtbare Ansätze, die sich mit lokalen oder regionalen Planungskulturen explizit aus einer empirisch-analytischen Perspektive befassen haben, lassen sich nach bestem Wissen – aber ohne Anspruch auf Vollständigkeit – folgende Arbeiten hervorheben: de Olde (2022) analysiert die Planungskultur in Flandern; During et al. (2007) untersucht die Unterschiede in der europäischen Zusammenarbeit in 20 INTERREG III-Projekten; Haumann (2011) betrachtet in einer retrospektiven Analyse die Stadtplanung und Partizipation in Köln und Philadelphia zwischen 1940 und 1990; Hohn (2009) analysiert die planungskulturellen Konfigurationen in der japanischen Hauptstadt Tokio; Hölzl und Nuissl (2015) fokussieren auf die Veränderungen der Planungskultur in Santiago de Chile durch Proteste; Levin-Keitel (u. a. 2016) vergleicht die Entwicklung von Flusslandschaften in Nürnberg und Regensburg; Othengrafen (2012) analysiert die Planungskultur anhand ausgewählter Projekte in den Städten Athen, Hamburg und Helsinki; Purkarthofer et al. (2021) fokussieren auf die Planungskulturen in finnischen Regionen, Reimer (2012, 2013) legt einen Fokus auf die Kulturlandschaftsentwicklung in der Region Köln/Bonn im Kontext der REGIONALE 2010; Reimer und Rusche (2019) erforschen die Grüne Infrastrukturentwicklung in den Regionen Ruhr, Manchester und Kopenhagen; Sondermann (2017b) behandelt die Stadtgrünentwicklung in Düsseldorf und Hannover; Valler und Phelps (2018) untersuchen drei subregionale Untersuchungsgebiete in Süd-Ost-England; Wang (2019) vergleicht die Städte Wuhan und Hamburg in Bezug auf Radverkehr sowie Wolff (2020) untersucht das Neue Hulsbergviertel in Bremen. Ergänzend zu dieser Darstellung kann auch auf vereinzelte empirische Studien verwiesen werden, die Planungskulturen im Kontext von Schrumpfung beleuchtet haben (Pallagst et al. 2017; Pallagst et al. 2019; Pallagst et al. 2021; Röschlau 2013).

Die Mehrheit dieser Arbeiten ist vergleichend und auf die Analyse einer statischen, planungskulturellen Konfiguration angelegt. Die Studien decken zudem eine große thematische Vielfalt ab: So zeigt sich teils eine Fokussierung auf sektorale Themen, wie Gewässer- oder Grünplanung (Levin-Keitel 2016; Reimer 2012; Reimer und Rusche 2019; Sondermann 2017b) oder Radverkehrsplanung (Wang 2019) aber auch ein breiterer Fokus auf Planung im Sinne einer sektorenübergreifenden, integrierten Perspektive (Hohn 2009; Othengrafen 2012). Diese Heterogenität der Planungskulturforschung spiegelt sich zudem sowohl in Bezug auf die theoretische Verortung als auch der untersuchten planungskulturellen Dimensionen wider (s. auch Kap. 2). Einige Arbeiten weisen dabei eine mangelnde Transparenz bezüglich der Auswahl von Analysekatégorien und deren Dimensionen auf. So bleibt die Fokussierung auf bestimmte Bereiche der Planungskulturen sowie eine Herleitung des Analysefokus teilweise unverständlich.

Die Arbeiten verweisen mit ihren empirischen Ergebnissen auf die lokalen Besonderheiten einer Planungskultur in ganz unterschiedlichen gesellschaftlichen und planerischen Kontexten. Lokale Planungsprozesse können nur in einem lokal-spezifischen Kontext erklärt werden. Vor allem die vergleichend angelegten Studien können den planungskulturellen Einfluss prägnant herausarbeiten. So zeigt zum Beispiel Levin-Keitel (2016) auf, dass trotz des sehr ähnlichen rechtlichen und thematischen Rahmens für die Entwicklung der innerstädtischen Flusslandschaften in Regensburg und Nürnberg

historische Pfade und spezifische Einflussfaktoren die Zusammenarbeit der Akteure formt und der Interpretationsspielraum durch die lokale Wahrnehmung der Akteure ausgestaltet und genutzt wird.

Die Forschungslandschaft lässt jedoch mehrere Forschungslücken erkennen, was aufgrund der jungen Disziplin und vergleichsweise wenigen wissenschaftlichen Beiträgen wenig verwundert. Othengrafen und Reimer (2013) merken an, dass weiterhin ein genereller Mangel an empirischen Nachweisen lokal-regionaler Planungskulturen besteht (s. auch Pallagst et al. 2019). Der Forschungsbedarf nimmt im Hinblick auf planungskulturellen Wandel noch einmal zu, da dieser wie oben gezeigt, bislang nur eine untergeordnete Rolle in der analytisch-empirischen Planungskulturforschung gespielt hat. „*More research is needed here to explain the multiple trajectories of change and the diversity of local and regional planning cultures below the national scale*” (Othengrafen und Reimer 2013, S. 1281). So verweist auch Levin-Keitel (2016) auf das Fehlen von empirischen Arbeiten zum Wandel bzw. Stabilität von Planungskulturen (s. insbesondere auch Levin-Keitel und Othengrafen 2016). Dabei ist auch das Defizit festzuhalten, dass lokale Planungskulturen bislang kaum innerhalb des Mehr-Ebenen-Bezugs (z. B. national, regional, lokal) analysiert wurden (Getimis 2012). Letztlich stellt eine zentrale Herausforderung der Planungskulturforschung auch die weitestgehend fehlende Operationalisierung theoriegeleiteter Analysemodelle sowie die methodische Fundierung dar (Levin-Keitel 2016; Reimer 2016b). Erschwerend kommt hierbei die geringe Stringenz innerhalb der Planungskulturforschung hinzu, die sich untereinander nur wenig aufeinander bezieht und mit vielen parallelen Ansätzen und inkonsistenten Kategorien bzw. Dimensionen zur Abbildung der planungskulturellen Konfigurationen arbeitet, anstatt einen konsistenten Ansatz zu verfolgen (Othengrafen et al. 2019; s. auch Kap. 2.5).

1.3 Zielsetzungen der Arbeit und abgeleitete Forschungsfragen

Die Zielsetzungen dieser Arbeit schließen an die oben identifizierten Forschungsbedarfe an. Um diese Bedarfe adressieren zu können, wurden zwei übergeordnete Forschungsziele formuliert, aus denen jeweils drei Forschungsfragen abgeleitet wurden. Das erste Forschungsziel der vorliegenden Arbeit ist, lokale Planungskulturen mit dem Fokus auf Freiraumpolitik empirisch nachzuweisen. Hierzu wird das Modell nach Hohn und Reimer (2014) (s. Abb. 5) herangezogen, welches bislang vorrangig theoretisch – also ohne umfassende empirische Operationalisierung oder Überprüfung – vorliegt. Das institutionentheoretisch angeleitete Modell wird als sehr anschlussfähig und geeignet für die empirische Arbeit zu planungskulturellen Konfigurationen als auch Dynamiken bewertet.

1. **Forschungsziel:** *Empirischer Nachweis lokaler freiraumpolitischer Planungskulturen als raumzeitlich abgrenzbare Gesamtheiten im stadtreionalen Kontext anhand des Modells nach Hohn und Reimer (2014).*

Methodisch stützt sich die vorliegende Arbeit auf einen kontrastierenden Vergleich der Fallstudien Gelsenkirchen und Halle (Saale) – im Folgenden nur mit Halle bezeichnet –, die jeweils in ihren historischen Kontexten betrachtet werden (s. Fallstudienauswahl und -beschreibung in Kap. 3). Die Fallstudienauswahl spiegelt unterschiedliche Schrumpfungsdynamiken wider. Beide Fallstudienstädte waren im Untersuchungszeitraum von 1990 bis 2018 (und auch im Zeitraum davor) von massiven, multidimensionalen Schrumpfungsprozessen betroffen. Während Gelsenkirchen als westdeutsches Beispiel durch eine kontinuierliche und langfristige Schrumpfungsgeschichte seit Anfang der 1960er Jahre gekennzeichnet ist, erlebte Halle nach der Deutschen Wiedervereinigung rapide und schockartige

Schrumpfungsprozesse. Diese differenzierten Intensitäten der Schrumpfung lassen in einem kontrastierenden Vergleich unterschiedliche Transformationsfähigkeiten und -geschwindigkeiten der Planungskulturen über den ca. 25-jährigen Betrachtungszeitraum erwarten. Hieraus resultieren planungskulturelle Transformationen, deren nachhaltige Wirkung sich im Kontext eines (erneuten) Bevölkerungswachstums seit Anfang der 2010er Jahre zeigen müsste.

Um sowohl die planungskulturellen Konfigurationen mit Bezug zum Freiraum als auch einen planungskulturellen Wandel von einer wachstumsorientierten hin zu einer schrumpfungsorientierten Planung nachvollziehbar zu machen, erscheint es zu kurz gegriffen, ausschließlich die Freiraumplanung in den Blick zu nehmen. Aus einer sektoralen Perspektive werden Maßnahmen und Konzepte einen großen Stellenwert einnehmen, während die eigentliche Bedeutung für die Stadtentwicklung unberücksichtigt bleibt. Aus diesem Grund wird in dieser Arbeit die urbane Freiraumpolitik (s. o.) betrachtet. Diese Analyseperspektive verdeutlicht, dass es sich hierbei nicht um ein sektorales Handlungsfeld handelt, sondern um ein integriertes Aufgabengebiet, das vielfältige Teilbereiche der Stadtentwicklung miteinander verknüpft. Der Umgang mit Freiraum entscheidet sich somit in enger Wechselwirkung mit anderen Feldern, wie der Wohn-, Einzelhandels- und Gewerbepolitik. Gerade in der Verschränkung dieser Felder zur Freiraumpolitik wird deutlich, dass Freiraumfragen ein zentrales Scharnier darstellen, an dem sich die planungskulturelle Orientierung besonders gut ablesen lässt. Im Kontext dieser Arbeit wird der urbane Freiraum, ein begrenztes Gut, um das Flächenkonkurrenzen bestehen, und die Freiraumpolitik, daher als eine Art Proxy verstanden, anhand dessen sich die Forschungsziele nach den planungskulturellen Konfigurationen und den Wandlungsprozessen lokaler Planungskulturen empirisch bearbeiten lassen. Da zudem die Raumwirksamkeit von Konzepten und Plänen in der Regel an rechtsverbindliche, formelle Instrumente gebunden ist, ist die Freiraumentwicklung stets mit anderen Planungs- und Entscheidungsprozessen verknüpft. Zwar existieren teils sektorale Instrumente wie Landschafts- oder Grünordnungspläne, häufig jedoch werden Freiraumfragen über Flächennutzungs- und Bebauungspläne bearbeitet, die mit konkurrierenden Belangen abgewogen werden. Entsprechend kann Freiraumentwicklung nicht isoliert betrachtet werden, sondern muss immer im Zusammenhang mit übergreifenden, politischen Entscheidungen analysiert werden. In dieser Arbeit wird daher nicht eine rein sektorale Betrachtung im Vordergrund stehen, sondern, wie gesamtplanerisch mit Freiraum umgegangen wird, ohne jedoch eine fachplanerische Perspektive zu vernachlässigen. Die Perspektive der Arbeit konzentriert sich dabei auf die gesamtstädtische Ebene – daher werden z. B. auf instrumenteller Ebene insbesondere gesamtstädtische Leitbilder, Konzepte, Strategien und Pläne betrachtet.

Lokale Planungskulturen werden in dieser Arbeit als raumzeitlich eingrenzbare Gesamtheiten (s. o.) verstanden. Demnach müssten sich sowohl in Bezug auf den Raum (Fallstudienvergleich) als auch in Bezug zur zeitlichen Dimension (Darstellung der planungskulturellen Konfigurationen in den 1990er, 2000er und 2010er Jahren) abgrenzbare planungskulturelle Konfigurationen identifizieren lassen und als Nachweis dienen, dass lokale Planungskulturen unterhalb einer nationalen Ebene vorhanden sind. Zugleich ist dies auch ein Verweis auf die grundsätzliche Wandlungsfähigkeit von Planungskulturen, ohne die sich Planungskulturen nicht zeitlich – zumindest in groben Zeitabständen – voneinander abgrenzen würden und immer in einen bestimmten historischen Kontext eingebunden sind.

Ein zentrales Anliegen ist dabei, auch die Wirkung des ‚Kulturellen‘ der Planung herauszustellen, indem die Wirkungen der Welt der informellen Institutionen herausgestellt werden – z. B. in Bezug auf die Pfadabhängigkeit der Traditionen und Werte. Der Mehrwert planungskultureller Analysen liegt vor allem in der umfassenden Analyseperspektive auf Planung, die nicht nur auf die formelle, sondern auch die informelle Seite der Planung einbezieht. Durch diese kulturelle Perspektive sollen tiefgreifende Erklärungen hergestellt und der „*unerklärbare[...] Rest*“ (Levin-Keitel und Othengrafen 2016, S. 82) adressiert werden. Dies ist insbesondere über die Welt der informellen Institutionen zu adressieren, die sich allerdings in den formellen Institutionen manifestieren und widerspiegeln.

Für die Analyse wird ein Set planungskultureller Dimensionen – als Einzelbestandteile einer planungskulturellen Gesamtkonfiguration – herangezogen, das zwar an das Modell von Hohn und Reimer (2014) angelehnt ist, jedoch auf Grundlage der einschlägigen Literatur weiterentwickelt und angepasst wurde (s. Kap. 2.2.4/2.5). Durch diese Vorgehensweise soll ein Beitrag zur Weiterentwicklung der Planungskulturforschung geleistet werden. Einerseits, indem die gewählten Dimensionen Anschluss an bestehende Studien bieten und zu konsistenten Analysekategorien beitragen werden. Andererseits, indem sie in ihrer Zusammenstellung einen querschnittsartigen Zugang schaffen, der die Analyse lokaler Planungskulturen in unterschiedlichen Kontexten fundiert und erweiterbar macht.

Zudem wird eine Mehr-Ebenen-Analyse von Planungskulturen einbezogen, was durch die Berücksichtigung der regionalen Ebene bei der Erhebung und Analyse umgesetzt wird. Vor diesem Hintergrund wird ein Fokus auf die lokale Freiraumpolitik, die in die regionale Ebene eingebettet ist, gelegt. Dabei wird auch die Einbettung in höhere Ebenen berücksichtigt, jedoch aufgrund des Rahmens der Arbeit nicht empirisch unterlegt. Das skizzierte Forschungsziel wird anhand von drei Forschungsfragen adressiert:

Erste Forschungsfrage: *Welche planungskulturellen Dimensionen lassen sich auf Grundlage der Literatur bestimmen, und inwiefern ermöglicht ein darauf aufbauend adaptiertes Modell nach Hohn und Reimer (2014) den empirischen Nachweis unterschiedlicher lokaler Planungskulturen unterhalb der nationalen Ebene?*

Zweite Forschungsfrage: *Wie prägen die formellen und informellen Institutionen die lokalen planungskulturellen Konfigurationen?*

Dritte Forschungsfrage: *Wie beeinflusst die Einbettung in das Mehrebenensystem die Ausprägungen und Entwicklungen lokaler Planungskulturen?*

Während das erste Forschungsziel insbesondere auf den Nachweis statischer planungskultureller Konfigurationen abzielt, besteht das zweite Forschungsziel der Arbeit darin, den Wandel von Planungskulturen empirisch zu analysieren.

2. **Forschungsziel:** *Offenlegung der planungskulturellen Dynamiken im Zeitraum von 1990 bis 2018. Dabei sollen Transformationsfähigkeiten und -geschwindigkeiten identifiziert sowie die Trajekte des planungskulturellen Wandels (vor dem Hintergrund der Schrumpfungsprozesse) analysiert werden.*

Auf Grundlage der abgegrenzten planungskulturellen Konfigurationen werden die planungskulturellen Dynamiken über den Zeitverlauf von 1990 bis 2018 vergleichend analysiert. Im Fokus steht die Betrachtung von Anpassungs- und Veränderungsprozessen der lokalen Planungskulturen. Dabei ist im Kontext von Schrumpfungsprozessen ein massiver Anpassungsdruck auf die Planungskulturen zu erwarten. Die Freiraumpolitik kann unter diesen Umständen – wie oben beschrieben – einen neuen Stellenwert erlangen. Schrumpfungsprozesse können zudem zu einem veränderten Umgang mit Freiräumen führen, aber auch zu neuen Herausforderungen. Vor diesem Hintergrund zeigt sich, wie viel Einfluss tradierte und etablierte Werte, Traditionen und Bilder von Stadt, Freiraum und Natur noch haben und ob weiterhin auf Wachstum abgezielt wird.

Die Transformation der Planungskulturen wird ebenfalls anhand des o.g. angepassten Modells und planungskulturellen Dimensionen adressiert. Das Modell konzipiert mit der Welt formeller und informeller Institutionen zwei Ebenen, mit denen sich unterschiedliche Wandlungsfähigkeiten verbinden (Reimer 2012) und die in wechselseitiger Beziehung zueinander stehen. Dennoch ist durch die Adressierung von ‚Planungskulturellen Adaptions- und Transformationsprozessen‘ im Modell unklar, welche Prozesse ablaufen und wie die Ebenen zusammenspielen. Planungskultureller Wandel ist in dem komplexen Geflecht ‚Planungskultur‘ weder einfach zu konzeptionieren noch zu erfassen. Um die Dynamiken innerhalb des planungskulturellen Gesamtsystems systematisch analysieren zu können, werden die planungskulturellen Konfigurationen in ihre planungskulturellen Dimensionen seziiert und im Hinblick auf die Transformationsfähigkeit und -geschwindigkeit für ihre Einzelteile analysiert. Es wird davon ausgegangen, dass sich, wie oben beschrieben, unterschiedliche Eigenschaften mit den formellen und informellen Institutionen verbinden, die auch eine differenzierte, (de)stabilisierende Wirkung auf planungskulturelle Transformationen haben.

Da Schrumpfungsprozesse sowohl Chancen als auch Herausforderungen bieten, aber sich Schrumpfung als ein Thema darstellt, welches es kaum auf die Agenda schafft (Bernt et al. 2014), stellt sich die Frage, inwiefern Schrumpfungsprozesse überhaupt Einfluss auf die Planungskulturen und planungskulturellen Trajekte nehmen. Wie Reimer (2013) anmerkt, bedingt ein planungskultureller Wandel nicht die einfache Anpassung formeller Institutionen (wie z. B. ein Instrument), sondern Veränderungen müssen auch auf den tieferliegenden Schichten der Planungskulturen institutionalisiert werden. In diesem Kontext stellt sich die Frage, inwiefern Schrumpfungsprozesse zu einer solchen tiefgreifenden Implementierung führen und ob von einem planungskulturellen Wandel gesprochen werden kann. Zugleich kann über die Trendumkehr in den 2010er Jahren hin zu Wachstum die Frage adressiert werden, wie nachhaltig sich schrumpfungorientierte Werte und Orientierungen verfestigt haben. Im Fokus der Arbeit steht somit der Übergang von Wachstum zu Schrumpfung und vice versa sowie die damit verbundene Frage, ob diese Übergänge zu neuen Routinen und Mustern innerhalb der Planungskulturen führen und ob eine Verschiebung von einer wachstums- hin zu einer schrumpfungorientierten Planung festgestellt werden kann. Denn so wird – wie oben beschrieben – von einem großen Adaptions- und Innovationsdruck durch Schrumpfung ausgegangen. Zugleich kann durch das erneute Wachstum der Frage nach der Nachhaltigkeit der möglichen planungskulturellen Veränderungen nachgegangen werden. Um die Zielsetzung zu erreichen, werden ebenfalls drei Forschungsfragen adressiert, die einen Fokus auf die Transformation von Planungskulturen legen:

Vierte Forschungsfrage: *Welche Transformationsfähigkeiten und -geschwindigkeiten lassen sich entlang der planungskulturellen Dimensionen identifizieren und wie wirken sie beim planungskulturellen Wandel zusammen?*

Fünfte Forschungsfrage: *Welche Wirkung haben Schrumpfungsprozesse auf die planungskulturelle Transformation und deren Trajekte?*

Sechste Forschungsfrage: *In welchem Umfang und in welcher Tiefe institutionalisieren sich die planungskulturellen Veränderungen (hier vor allem eine Schrumpfungsorientierung) und wie nachhaltig prägen sie die lokalen Planungskulturen?*

1.4 Organisatorischer Rahmen und Aufbau der Arbeit

Das Promotionsvorhaben war von 2016 bis 2019 in das von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderte Forschungsprojekt ‚Empirische Planungskulturforschung in schrumpfenden Städten und Stadtregionen am Beispiel von Freiraum-, Wohnflächen- und Einzelhandelsentwicklungen‘ (Projektnummer 289292600) unter der Leitung von Prof. Dr. Rainer Danielzyk, Prof. Dr. Uta Hohn und Dr. Mario Reimer eingebunden. Das Alleinstellungsmerkmal der vorliegenden Arbeit liegt hierbei auf der Untersuchung von Dynamik lokaler Planungskulturen zwischen Schrumpfung und Wachstum mit dem Fokus auf Freiraumpolitik, während die beiden Projektmitarbeiter Helge Conrad und Dr. Sebastian Krätzig sich auf Wohnflächen- und Einzelhandelsentwicklungen konzentrierten. Die Konzeption, theoretische Rahmung sowie die gesamte Auswertungsmethodik der vorliegenden Arbeit wurden eigenständig durchgeführt. Allein bei der Erhebung wurde durch die weiteren Projektmitarbeitenden unterstützt.

Die Arbeit ist in sechs Kapitel untergliedert, deren schematischer Aufbau in Abbildung 1 dargestellt ist. In **Kapitel 2** wird zunächst der theoretische Rahmen dargelegt. Dabei wird zunächst der Begriff und das Verständnis von Planungskultur herausgearbeitet sowie bestehende theoretische Zugänge, Konzepte und Modelle diskutiert. Da sich Planungskulturmodelle vor allem auf die statische Abbildung planungskultureller Konfigurationen fokussieren, werden hierauf aufbauend dynamische Ansätze zur Erklärung von Wandel in (Planungs-)Handlungen offengelegt. Da jedoch auch diese Modelle in Hinblick auf die Dynamik von Planungskulturen zu kurz greifen, wurde das Analysemodell nach Hohn und Reimer (2014) als Grundlage genutzt und modifiziert, um es für diese Arbeit nutzbar zu machen. Anhand institutionentheoretischer Ansätze, dem Multiple-Streams-Ansatz sowie der Strukturationstheorie wird ein theoretischer Überbau für die Erklärung planungskulturellen Wandels geschaffen. Darauf aufbauend wird eine konzeptionelle Grundlage erarbeitet, welche für die Empirie anleitend ist. Die entwickelte planungskulturelle Perspektive umfasst neun planungskulturelle Dimensionen, die als Grundlage für die Analyse und Diskussion genutzt werden.

In **Kapitel 3** wird das methodische Vorgehen dieser Arbeit erläutert. Dabei stehen die Darstellung und Begründung des Multi-Methoden-Ansatzes im Mittelpunkt, ergänzt durch eine detaillierte Erläuterung der einzelnen methodischen Schritte. Zudem wird die Auswahl der beiden Fallstudien begründet und in ihren spezifischen Kontext eingeordnet. Darauf aufbauend werden in **Kapitel 4** die empirischen Ergebnisse präsentiert. Diese erfolgen in Form von dichten Beschreibungen der beiden Fallbeispiele, die jeweils einzeln analysiert werden: Kapitel 4.1 behandelt die Fallstudienresultate zur Stadt

Gelsenkirchen, Kapitel 4.2 umfasst die Ergebnisse zur Stadt Halle (Saale). In **Kapitel 5** werden die einzelfallbezogenen Ergebnisse zu einer Synopse entlang der planungskulturellen Dimensionen zusammengeführt und diskutiert, um Gemeinsamkeiten und Unterschiede herauszuarbeiten, die Ergebnisse einzuordnen und auch die unterschiedlichen Eigenschaften der Dimensionen (u. a. Transformationsfähigkeit und -geschwindigkeit) zu adressieren (5.1). Diese Erkenntnisse werden als Grundlage für die Entwicklung des ‚konzeptuellen Analysemodells planungskultureller Adaption‘ (KAPA) sowie für die Diskussion von Persistenz und Wandel von Planungskulturen genutzt (5.2).

In **Kapitel 6** werden – neben der Zusammenfassung der Kernergebnisse – die Forschungsfragen beantwortet und zudem ein Ausblick gegeben (6.1). Ferner werden die Limitationen der Arbeit dargestellt und eine kritische Reflexion der Ergebnisse vorgenommen (6.2), sowie Schlussfolgerungen für Forschung und Praxis gezogen (6.3).

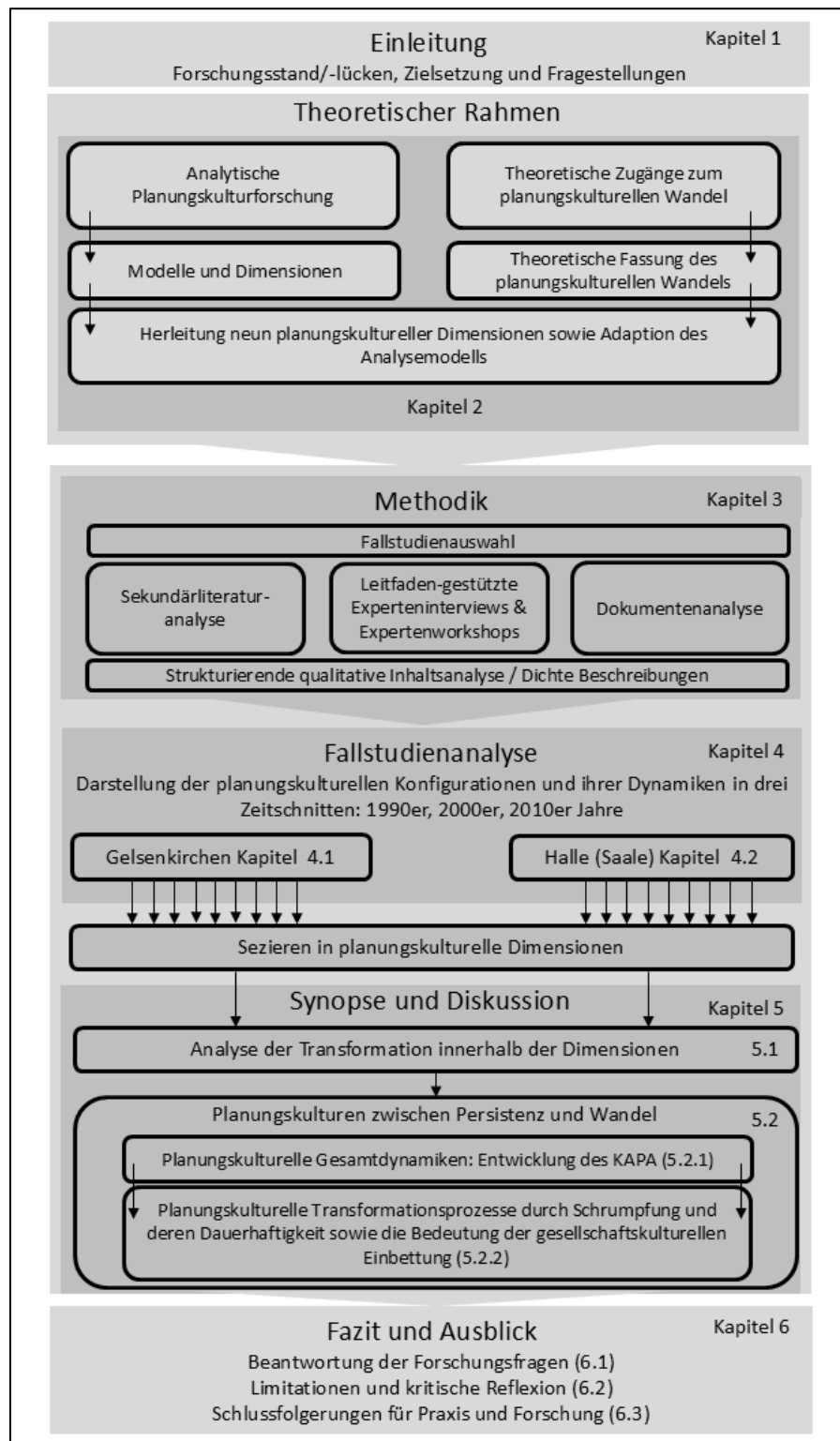


Abbildung 1: Aufbau der Arbeit (eigene Abbildung)

2 PLANUNGSKULTURELLE PERSPEKTIVEN AUF PLANUNGSPROZESSE – DIE ENTWICKLUNG EINES KONZEPTIONELLEN ANALYSERAHMENS

Das vorliegende Kapitel 2 stellt die theoretische Rahmung der Arbeit dar. Das Ziel dieses Kapitels ist einerseits, über verschiedene Zugänge und Ansätze der Planungskulturforschung, ein Analyseraster planungskultureller Dimensionen zu identifizieren, welches theoretisch hergeleitet und für die empirische Analyse anleitend ist. Hierzu wird zunächst der analytische Planungskulturbegriff eingeordnet und abgegrenzt sowie die Zugänge und Ansätze statischer und dynamischer Planungskulturmodelle beleuchtet (Kap. 2.1). In Kapitel 2.2 wird zunächst das institutionentheoretisch orientierte Verständnis von Planungskultur der vorliegenden Arbeit dargelegt und weitere Schlüsselbegriffe für diese Arbeit bestimmt (Kap. 2.2.1 – 2.2.3). Auf diesen Grundlagen sowie weiteren empirischen Studien werden die planungskulturellen Dimensionen herausgearbeitet, anhand derer das Verständnis von lokalen Planungskulturen für die empirische Arbeit operationalisiert wird (2.2.4).

Andererseits werden in Kapitel 2.3 die in dieser Arbeit genutzten theoretischen Zugänge zur Erklärung der planungskulturellen Dynamiken dargestellt. Dabei werden neo-institutionalistische und politikwissenschaftliche Zugänge (2.3.1) sowie die Strukturationstheorie als ein heuristisches Konzept eingeführt (2.3.2). Aufbauend auf diesen theoretischen Zugängen wird in Kapitel 2.4 ein Erklärungsmodell für planungskulturelle Dynamiken bzw. Persistenz entwickelt. Abschließend wird in Kapitel 2.5 das Analysemodell nach Hohn und Reimer (2014) dahingehend angepasst und weiterentwickelt.

2.1 Zugänge und Ansätze der Planungskulturforschung

In diesem Kapitel wird ein Überblick über zentrale Zugänge der Planungskulturforschung gegeben, diese gegenüber benachbarten Ansätzen abgegrenzt und der spezifische Mehrwert einer planungskulturellen Perspektive im planungswissenschaftlichen Kontext dargestellt (Kap. 2.1.1). Anschließend werden die etablierten, eher statisch angelegten Modelle zur Beschreibung von Planungskulturen (Kap. 2.1.2) sowie die dynamischen, stärker auf Prozesse des Wandels abzielenden Planungskulturmodelle dargestellt (Kap. 2.1.3).

2.1.1 Mehrwert und Abgrenzung einer analytischen Planungskulturperspektive

Die meisten planungskulturellen Arbeiten² verfolgen zwar das übergeordnete Ziel, „*unterschiedliche Denk- und Handlungsweisen von Planern sowie ihre materiellen Manifestationen zu identifizieren und in ein Verständnis räumlicher Planung(en) zu integrieren*“ (Othengrafen et al. 2019, S. 161), dennoch fehlt bislang eine einheitliche Definition oder konzeptionelle Rahmung (Fürst 2007). Unter dem Begriff Planungskultur werden teils sehr unterschiedliche Forschungsgegenstände und Maßstabebenen adressiert (Taylor 2013). Seit den 2010er Jahren ist in der noch jungen Disziplin eine zunehmende Zahl empirisch ausgerichteter Studien zur Planungskultur zu beobachten (u. a. de Olde 2022; Levin-Keitel 2016; Othengrafen 2012; Purkarthofer et al. 2021; Reimer 2012; Reimer und Rusche 2019; Sondermann

² Wenn im Folgenden nicht explizit ein anderes Verständnis adressiert wird, ist der Begriff Planungskultur in einem analytischen Sinne zu verstehen.

2017b; Valler und Phelps 2018, s. auch Kap. 1.2). Diese Arbeiten haben maßgeblich zu einer stärkeren Sensibilisierung für die kulturellen Dimensionen planerischen Handelns beigetragen, dennoch ist es bislang nicht gelungen, den Planungskulturbegriff wesentlich zu schärfen (Fürst 2007; Levin-Keitel 2016).

Die jüngere wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Planungskultur ist maßgeblich durch Beiträge aus dem europäischen und insbesondere dem deutschsprachigen Raum geprägt, was sich auch im Forschungsstand widerspiegelt (s. Kap. 1.2). Ein Vergleich der vorliegenden empirischen Studienergebnisse gestaltet sich als schwierig, da die Studien primär auf die Herausarbeitung lokaler oder kontextbezogener Besonderheiten abzielen (Reimer 2016b). Darüber hinaus unterscheiden sich die Arbeiten hinsichtlich ihrer räumlichen Kontexte, der betrachteten Maßstabsebenen sowie der untersuchten Sektoren innerhalb von Planungsverwaltung und -politik (s. Kap. 1.2), sowie beziehen sie sich auf unterschiedliche theoretische und methodische Zugänge zur Planungskultur (s. u.). Neben den empirischen Studien kann eine Vielzahl theoretischer Arbeiten und Beiträge identifiziert werden, die wichtige konzeptionelle Grundlagen liefern, jedoch keine bzw. kaum empirische Überprüfungen erfahren haben.

Zu beachten gilt, dass auch die empirischen Arbeiten in der Regel keine erschöpfende empirische Überprüfung von Modellen darstellen. Die Schwierigkeit für planungskulturelle Studien liegt vor allem im Untersuchungsgegenstand selbst. Dieser erweist sich als „*höchst komplex*“ (Othengrafen et al. 2019, S. 163) oder wird sogar als „*überkomplex*“ (Othengrafen und Reimer 2018, S. 1737) bezeichnet, was eine Operationalisierung für die empirische Feldforschung deutlich erschwert. Demnach ist es kaum verwunderlich, dass sich „*der Stand der Forschung [...] in einigen modellhaften Konzeptualisierungen von Planungskultur ab[bildet] [...], die der theoriegeleiteten Abbildung planungskultureller Dependenz dienen und weniger im Sinne einer Operationalisierung des Ansatzes zur Analyse der Planungspraxis geeignet erscheinen*“ (Levin-Keitel 2016, S. 10).

Der analytische Planungskulturbegriff wird in der Literatur in unterschiedlichen Kontexten angewandt: Etwa zum Vergleich nationalstaatlicher planerischer und politischer Besonderheiten (u. a. Nadin 2012), zur Erklärung divergierender Ergebnisse spezifischer Planungsprozesse (u. a. Ernste 2012) oder zur Analyse planerischer Selbstverständnisse und kognitiver Frames (u. a. During et al. 2007) (Levin-Keitel und Sondermann 2015). Einzelne Ansätze grenzen sich explizit von großen Theorieschulen ab und folgen der Auffassung, die ‚turns‘ (s. Kap. 1.2) als vielfältig und offen zu begreifen, sich also nicht an einzelne Vertreter oder Denkschulen zu orientieren (Levin-Keitel und Othengrafen 2016; Levin-Keitel und Sondermann 2015; Othengrafen et al. 2019; Peer und Sondermann 2016; Reimer 2016b; Taylor 2013).

Die unterschiedlichen theoretischen Zugänge, Konzeptualisierungen und Verständnisse von Planungskulturen finden ihren Ausdruck in einer Vielzahl modellhafter Abbildungen von Planungskultur. Die Betrachtungsebenen der Konzeptionen bauen, wie andere planungstheoretische Ansätze auch, entweder auf der Unterscheidung zwischen Struktur und Prozessen oder Systemen und Akteuren auf (Levin-Keitel und Sondermann 2015). Dabei lassen sich zwei Hauptrichtungen theoretischer Verständnisse ableiten. Die erste Richtung erfasst Planungskultur als eine separate Ebene. Hierdurch wird es ermöglicht, Kultur explizit zu adressieren und zu analysieren (Ernste 2012; Hohn und Reimer 2014). Das zweite Verständnis fasst Planungskultur als eine inhärente Größe, wodurch Kultur

als Grundvoraussetzung für alle Strukturen und Prozesse angesehen wird (Fürst 2007; Knieling und Othengrafen 2009a; Levin-Keitel und Sondermann 2015; Steinhauer 2011).

In Anlehnung an Othengrafen und Reimer (2018), Othengrafen et al. (2019) sowie Levin-Keitel und Othengrafen (2016) können schwerpunktmäßig mindestens drei theoretisch-konzeptionelle Verortungen planungskultureller Ansätze aufgezeigt werden. Planungskulturelle Arbeiten beziehen sich in der Regel auf eine dieser theoretischen Zugänge oder nutzen eine Kombination:

Organisations- und kulturtheoretische Arbeiten (u. a. Othengrafen 2012; Purkarthofer et al. 2021; Valler und Phelps 2018) legen den Schwerpunkt auf die Analyse von manifestierten und nicht-manifestierten kulturellen Elementen, indem verschiedenartige Planungsartefakte wie Planungsdokumente, räumliche Strukturen oder die Architektur als Äußerung tief verwurzelter Werte, Ansichten und Traditionen erklärt werden. Lokale Planungskulturen entstehen demnach aus den Wechselwirkungen zwischen Planungsartefakten, den spezifischen planerischen Rahmenbedingungen und ihrer gesellschaftskulturellen Einbettung (Othengrafen 2012; Othengrafen et al. 2019; Othengrafen und Reimer 2018).

Einen weiteren theoretischen Zugang bietet die strukturations- und praxistheoretische Lesart von Planungskulturen (u. a. Loepfe und Eisinger 2016; Wolff 2016). Dieser Zugang hebt die Dynamik zwischen Struktur und Handlung hervor. Dabei ist die Struktur zeitgleich die Voraussetzung und das Resultat des sozialen Handelns und unterliegt ständiger Dynamik (Giddens 1997). Planungskultur wird primär über die Beobachtung praktischen Planungshandelns erfasst (Levin-Keitel und Othengrafen 2016) und im Sinne einer „*Kultur als Praxis*“ (Hörning und Reuter 2004, S. 10) interpretiert (Reimer 2012). Dabei werden routinierte Umgangsweisen und Praktiken der Planungsbeteiligten zum zentralen Bezugspunkt von Kulturanalysen. Neben einer hohen Dynamik ist Kultur kontext- und situationsspezifisch, da sie durch das „*Zusammenspiel kognitiver Einstellungen und planerischer Leitvorstellungen, Interaktionen von Akteursgruppen sowie dem planungsrechtlichen Kontext*“ (Othengrafen et al. 2019, S. 162) entsteht. Vor dem Hintergrund der institutionellen Einbettung der Akteure rückt das akteurspezifische Rollen-, Aufgaben- und Selbstverständnis, die Handlungsmaxime, die Problemwahrnehmungen sowie der Umgang und die Auslegung von (gesetzlichen) Rahmenbedingungen, die ein gemeinsames Prozessparadigma bilden in den Betrachtungsfokus (Booth 1993; Levin-Keitel 2016; Othengrafen et al. 2019; Othengrafen und Reimer 2018).

Ein weiterer theoretischer Zugang für planungskulturelle Forschungsarbeiten stellen der Neo-Institutionalismus und der raumwissenschaftliche Governance-Diskurs dar (u. a. Grzesiok 2018; Hohn und Reimer 2014; Reimer 2012). Neo-institutionalistische Ansätze sind dabei für planungskulturelle Arbeiten stark anschlussfähig, denn diese fassen Handlung und handlungsleitende, strukturelle Rahmenbedingungen in eine enge Wechselbeziehung. Das Ziel institutionentheoretisch verorteter Arbeiten ist, die Wechselwirkungen der formellen und informellen Institutionen und die hieraus abgeleiteten Regelsysteme der lokalen Planung in ihrer Pfadabhängigkeit zu analysieren (Othengrafen und Reimer 2018). Demnach werden kognitive Deutungs- und Interpretationsmuster als anleitend für das Handeln verstanden und diese liefern wichtige Anknüpfungspunkte für eine angemessene Konzeption von planungskultureller Dynamik (Reimer 2012). Die planungskulturellen Konzeptionen beziehen sich dabei vor allem auf den akteurszentrierten Institutionalismus (Ernste 2012), den historischen Institutionalismus (Taylor 2013) oder den soziologischen Institutionalismus (González und

Healey 2005; Healey 2006). Reimer (2012) spricht sich gegen eine einseitige neo-institutionalistische Perspektive aus, indem er die für eine planungskulturelle Forschung fruchtbaren Aspekte durch eine integrative Perspektive der jeweiligen neo-institutionalistischen Ansätze nutzbar macht (s. auch Kap. 2.3.1).

In der Planungskulturdebatte wird vereinzelt die Frage aufgeworfen, ob es eines eigenen planungskulturellen Forschungsansatzes überhaupt bedarf, da mit Governance-Ansätzen und neo-institutionalistischen Perspektiven bereits etablierte Konzepte existieren, die zentrale Fragestellungen der Planungskulturforschung aufgreifen (Fürst 2016). Die analytische Governanceforschung betrachtet unterschiedliche Formen und Mechanismen der Steuerung, beschreibt Akteurskonstellationen und räumlich spezifische Regime. Nur wenige Beiträge forcieren bisher aber eine solche kulturelle Sicht in Verbindung mit einer Governance-Perspektive (s. z. B. Ansell und Gash 2007; DiGaetano und Strom 2003). Die vorrangig theoretischen Arbeiten zu Governance verbleiben demnach überwiegend auf der Ebene formaler Strukturen sowie institutioneller Arrangements und integrieren kulturelle Faktoren nur begrenzt (Levin-Keitel und Othengrafen 2016). Für den Neo-Institutionalismus kann festgehalten werden, dass dieser zwar die Bedeutung formeller und informeller Institutionen für das Handeln betont, jedoch für ein vollständiges Verständnis von Planungskultur zu kurz greift, weil räumliche Kontextualität und ein konkreter Raumbezug oftmals fehlen (Levin-Keitel und Othengrafen 2016; Othengrafen et al. 2019). Der Planungskulturansatz bietet demnach durch seine konsequente ‚kulturelle Brille‘ auf Planungsprozesse, der interdisziplinären Perspektive und dem konsequenten Raumbezug einen deutlichen und eigenständigen Mehrwert (Fürst 2007; Levin-Keitel und Othengrafen 2016; Levin-Keitel und Sondermann 2015; Othengrafen et al. 2019; Reimer 2012). Dennoch liefern die Ansätze wichtige (theoretische) Grundlagen für planungskulturelle Arbeiten, wie im Folgenden gezeigt wird (Reimer 2012).

2.1.2 Statische Planungskultur-Modelle

Es lassen sich grob zwei Arten planungskultureller Modelle und Ansätze unterscheiden: Tendenziell statische und vorwiegend dynamische Modelle. Die Differenzierung dieser Modelle und Ansätze lässt sich sowohl aus der Modellkonzeption, aber insbesondere auch aus dem Kontext, in dem das Modell in der Forschung Anwendung gefunden hat (z. B. im Sinne einer Momentaufnahme), zurückführen. Sowohl aus den vorwiegend statischen als auch tendenziell dynamischen Modellen lassen sich Anknüpfungspunkte für die planungskulturelle Betrachtung ableiten. Während in diesem Kapitel vorwiegend statische Modelle fokussiert werden, stehen in Kapitel 2.1.3 die Modelle im Vordergrund, die stärker auf Dynamik ausgelegt sind.

Das meist beachtete Modell zur Analyse von Planungskulturen ist das ‚culturised planning model‘ (CPM) (Knieling und Othengrafen 2009a), welches starke Bezüge zu den Organisations- und Kulturtheorien von Schein (2004) und Gullestrup (2006) aufweist. Vor dem Hintergrund postmoderner Theorien stellt sich das Modell der Herausforderung, sowohl einzigartige lokale Planungskulturen und Kontexte (Mikrolevel) abzubilden, als auch eher abstrakte Konzepte einzubeziehen, um Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen lokalen Planungskulturen zu identifizieren und hieraus theoretische Erkenntnisse abzuleiten (Makrolevel) (Knieling und Othengrafen 2009a). Durch die

Anpassung des Drei-Ebenen-Modells nach Schein (2004)³ an den pyramidalen Aufbau des Modells von Hofstede et al. (2010) und die Anpassung an einen raumplanerischen Kontext, untergliedern Knieling und Othengrafen (2009a) das CPM ebenfalls in drei Ebenen: Planungsartefakte, planerische Rahmenbedingungen sowie die gesellschaftlichen Kontexte (s. Abb. 2).

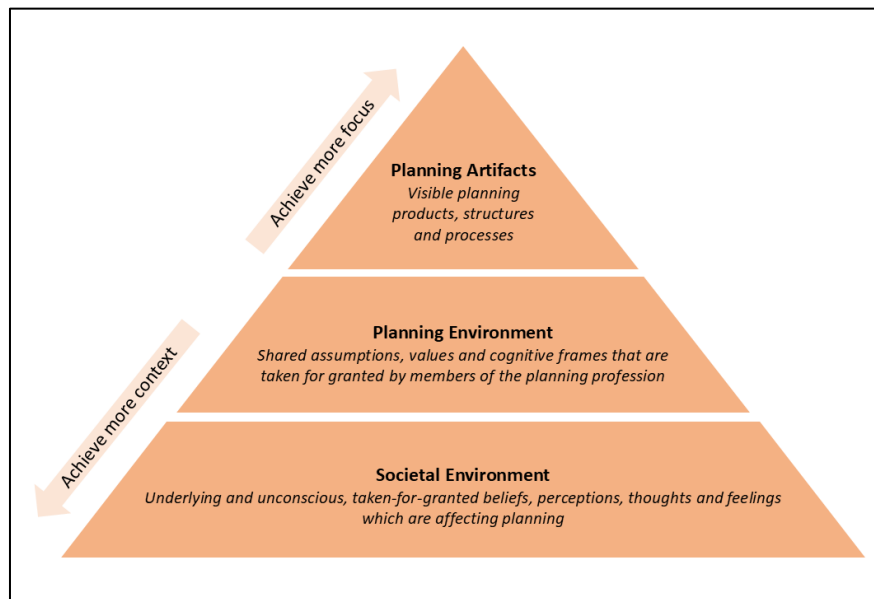


Abbildung 2: The Culturised Planning Model (CPM) (eigene Abbildung nach Othengrafen 2012, S. 187)

Nach Gullestrup (2009) kann Kultur in eine horizontale und vertikale Dimension unterteilt werden. Die horizontale Dimension beschreibt, welche kulturellen Elemente schnell und unmittelbar erfahrbar und erfassbar sind. Diese Dimension ist anhand einer emischen Perspektive auf Kultur zu analysieren. Die vertikale Dimension der Kultur repräsentiert die manifeste Kultur („*Manifest culture layers*“) und die Kernkultur („*Core culture layers*“), die aus einer etischen Perspektive zu betrachten sind.

Die ‚Planungsartefakte‘ repräsentieren die horizontale Dimension der Kultur und umfassen beispielsweise städtische Strukturen, Pläne und Dokumente sowie in Planungen eingebundene (institutionalisierte) Akteure. Die ‚planerischen Rahmenbedingungen‘ subsumieren die Annahmen und Werte, die die eingebundenen Akteure als eine soziale Gruppe gemein haben und teilen. Diese Ebene umfasst auch die Planungstraditionen, Umfang und Reichweite von Planung sowie politische, administrative, wirtschaftliche und organisatorische Strukturen. Der gesellschaftliche Kontext beschreibt die zugrunde liegenden Annahmen einer Gesellschaft, in die Planung eingebunden ist. Dabei kann auf verschiedene Ausprägungen verwiesen werden. Knieling und Othengrafen (2009a, S. 56) fassen unter dieser Ebene insbesondere „*unconscious, taken-for granted societal norms, beliefs, perceptions, thoughts and feelings contain, amongst others, the (self-)perception of planning, people's*

³ Das Modell nach Schein 2004 unterscheidet drei Ebenen, wobei die erste Ebene die Artefakte umfasst (sicht- und spürbare Strukturen und Prozesse, beobachtetes Verhalten); die zweite Ebene aus gewählten Überzeugungen und Werten besteht (Ideale; Ziele; Werte; Ideologien; Rationalisierungen) sowie die dritte Ebene, die die grundlegenden Annahmen darstellt (unbewusste, als selbstverständlich geltende Überzeugungen und Werte). Die Ebenen stehen dabei in enger Interaktion miteinander. Die grundlegenden Annahmen bestimmen die Wahrnehmung, das Denken und Fühlen und die gewählten Überzeugungen können als Ursprung der Artefakte gelesen werden (Schein und Schein 2018).

acceptance of planning, but also different concepts of justice, impacts of socio-economic or socio-political models on planning as well as the consideration of nature“. Das CPM wurde mittlerweile von anderen Autor*innen (Purkarthofer et al. 2021; Reimer und Rusche 2019) adaptiert und erweitert, wodurch vereinzelte Kritik am Modell abgeschwächt wurde (s. z. B. de Olde 2022; Purkarthofer et al. 2021).

Levin-Keitel und Sondermann (2014, 2015) präsentieren ein planungstheoriegeleitetes analytisches Planungskulturmodell, mit dem die planungskulturellen Elemente systematisch und umfassend erfasst und empirisch überprüfbar gemacht werden sollen (Abb. 3). Die Definition und das Verständnis der Autor*innen von Planungskulturen spiegeln sich auch in ihrem Modell wider:

„Planungskulturen sind kulturelle Systeme, die sich im Zusammenspiel von verschiedenen Organisationskulturen der beteiligten Akteursgruppen im Kontext der räumlichen Planung herausbilden. Sie werden durch kulturelle Artefakte sichtbar und lassen sich durch räumliche, zeitliche und inhaltliche Kriterien von anderen Planungskulturen abgrenzen“ (Levin-Keitel und Sondermann 2015, S. 46)

Da Planung als ein Teil der Gesellschaftskultur verstanden wird, ist der gesellschaftliche Kontext als vierte potentielle Ebene für eine planungskulturelle Analyse zwar von Bedeutung, jedoch wird diese durch den Fokus auf Raumplanung nicht explizit erfasst und fallbezogen als rahmengebend berücksichtigt. Das Modell zeigt zwar größere Überschneidungen mit dem CPM, fügt jedoch auch neue Aspekte hinzu: Einerseits betont das Modell enge Wechselwirkungen zwischen den Ebenen. Diese führen u. a. dazu, dass die kulturellen Systeme die Handlungen der Akteure beeinflussen und andererseits die Akteure diese stets verändern. Andererseits wird die Ebene der Organisationskulturen konstruiert. Organisationskulturen sind spezifische Ausprägungen innerhalb mehr oder weniger institutionalisierter Organisationen, wie Planungsämter oder Initiativen, die durch (geteilte) Werte, Orientierungen, Spielregeln und Selbstverständnisse charakterisiert werden.

Das Modell betont hierdurch die Bedeutung von Akteurskonstellationen und -interaktionen für die planungskulturelle Konfiguration. Diesen kommt im Modell eine zentrale Bedeutung zu, da sie zwischen den sichtbaren Artefakten und dem planerischen Kontext vermitteln. Alle Akteure und Akteurskonstellationen, die an der Planung beteiligt sind, werden hier subsumiert und in ihren Interaktionen betrachtet. Dabei liegt *„der Schwerpunkt auf den Wahrnehmungen, Bewertungen und daraus resultierenden Handlungen der Akteure“* (Levin-Keitel und Sondermann 2014, S. 185). Die innerhalb der Organisationen ablaufenden Sozialisierungs- und Lernprozesse tragen insbesondere zur Herausbildung und Veränderung der (Organisations-)Kulturen bei. Die grundlegenden, aber nicht sichtbaren ‚conceptas‘, mit denen u. a. Werte und Grundannahmen verbunden werden, sind grundlegend für die Orientierung in den Sozialisationsprozessen. Als Beobachter kann hier jedoch nur die ‚perceptas‘ erfasst und interpretiert werden, welche die sichtbaren Artefakte darstellen (Levin-Keitel und Sondermann 2015; Sondermann 2017b).

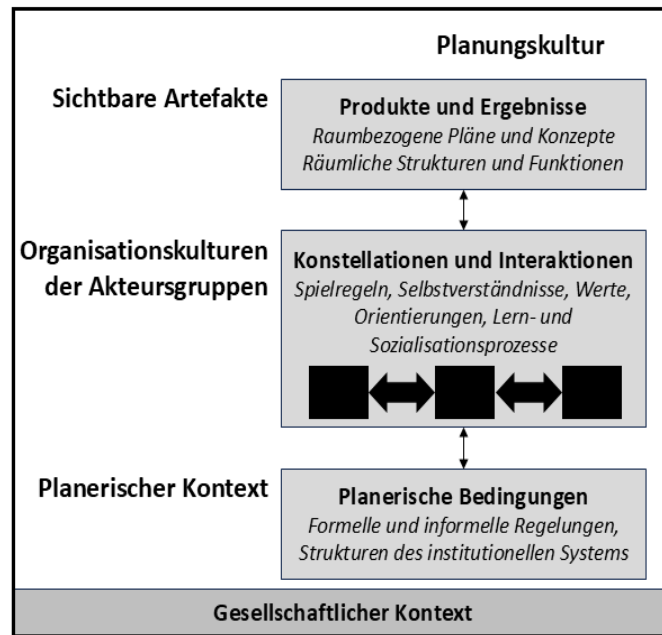


Abbildung 3: Analytisches Modell der Planungskultur (eigene Abbildung nach Levin-Keitel und Sondermann 2014, S. 184)

2.1.3 Dynamische Planungskultur-Modelle

Bei den bislang dargestellten Modellen steht eine recht statische Momentaufnahme planungskultureller Konfigurationen im Vordergrund und weniger der Wandel von Planungskulturen. Eine dynamischere Sichtweise auf Planungsprozesse und -kulturen versuchen andere Ansätze stärker in den Fokus zu rücken. Hierbei werden drei Ansätze aufgegriffen. Den ersten (soziologisch-institutionalistisch orientierten) Ansatz, der den Wandel von Planungskulturen darstellt, liefern Coaffee und Healey (2003) bzw. Healey (2006). In ihrem Konzept differenzieren die Autor*innen die drei Ebenen ‚Episoden‘, ‚Prozesse‘ und ‚Kulturen‘. Diese Ebenen sind miteinander verbunden und erst der Durchbruch neuer Praktiken in die Ebene der Prozesse und letztlich Kultur führt zu einer Transformation beziehungsweise Institutionalisierung von episodischen Innovationen. Episoden sind dabei temporär angelegte, eher experimentelle Praktiken, die beispielsweise in außeralltäglichen Formaten stattfinden und sich entwickeln. In diesem Stadium können eine Vielzahl an innovativen Handlungsweisen durch einen Akteur oder einen Kreis von Akteuren entstehen, wobei allerdings unklar ist, ob diese erfolgreich sein werden. Denn dazu müssen in impliziten und expliziten Auseinandersetzungen die Innovationen, wie neue Konzepte, Diskurse oder Netzwerke, von weiteren Akteuren aufgegriffen und bereits etablierte Routinen in Frage gestellt und verändert werden. Etablieren sich die Innovationen im Governance-Prozess, u. a. durch neue Netzwerke oder unterstützende Diskurs-Koalitionen und überwinden diese die Grenzen des außeralltäglichen Rahmens kann eine Institutionalisierung und Veränderung der Kultur eintreten und die Innovation somit selbst Alltagsroutine werden. Ein Wandel auf der kulturellen Ebene kann dabei durch Veränderungen in ökonomischen, sozio-kulturellen oder politischen Bereichen befördert werden (Grzesiok 2018; Healey 2006).

Die drei Ebenen sind nur analytisch trennbar und bilden eine Regierungsrealität ab, die höchstens zeitversetzt auf den Ebenen abläuft. Veränderungsdruck kann von jeder Ebene ausgehen, allerdings muss eine Veränderung legitim sein, indem sie zu gewissen Teilen mit den kulturellen Annahmen übereinstimmt:

„Episodes of innovation may create pressures to change governance processes more generally, but there may also be mobilization efforts to initiate such changes elsewhere in governance systems. Shifts in cultural assumptions may put pressure for change on governance processes but provide resources for episodes of innovation. This conception of different experiential levels of governance firstly emphasizes the complexity, the multiplicity of interacting and often counteracting movements promoting and resisting change, the multiple timescales and the likely instability of urban governance transformation processes. Secondly, it stresses that significant transformation would have to affect the level of governance process at the least. To achieve this, initiatives would have to move from the level of an episode to the level of processes, and in some way find resonances with cultural assumptions to have any capacity to be seen as legitimate and to endure, that is, to institutionalize““ (Healey 2006, S. 306).

Servillo und van den Broeck (2012) sowie Servillo (2017) liefern mit ihren Arbeiten ein weiteres Modell zur Beschreibung eines planungskulturellen Wandels (s. Abb. 4) und schließen an den dargestellten Ansatz nach Healey (2006) sowie den strategisch-relationalen Ansatz nach Jessop (2013) an. Im Kontext strategischer Raumplanung seien vor allem die Konflikte zwischen hegemonialen Diskursen, die von der herrschenden Koalition gestützt werden, und den gegen-hegemonialen Diskursen, die durch neue oder bislang periphere Akteure eingebracht werden, entscheidend für einen planungskulturellen Wandel. Das Planungssystem stellt dabei ein System aus Akteuren, Regeln und Praktiken dar, welches in einen weiter gefassten institutionellen Rahmen („*institutional frame*“) eingebunden ist und durch das Handeln der Akteure (re)produziert wird. Der institutionelle Rahmen besteht aus vier Dimensionen, der auch das geteilte Verständnis der Akteure zum Ausdruck bringt: Die technische Dimension bezieht sich u. a. auf Planungsinstrumente, Regeln oder Pläne. Die kognitive Dimension bezeichnet das implizite und explizite Wissen. Die sozio-politische Dimension umfasst u. a. die Annahmen über das Gesellschaftsmodell, die Rolle des Staates und des öffentlichen Bereichs. Die diskursive Dimension beschreibt letztlich die Werte, Ziele und Rhetorik (Servillo und van den Broeck 2012). Der institutionelle Rahmen spiegelt in diesem Modell die lokale Planungskultur wider. Das Verhältnis von Institutionen und Akteuren ist Jessops Ansatz folgend gekennzeichnet von einer strukturell eingeschriebenen strategischen Selektivität sowie einem strukturell orientierten strategischen Kalkül. In anderen Worten bedeutet dies, dass Institutionen, an denen die Akteure ihr Handeln ausrichten, bestimmte Akteure, Handlungen und Strategien bevorzugen, ohne diese zu determinieren (Jessop 2001; Servillo 2017).

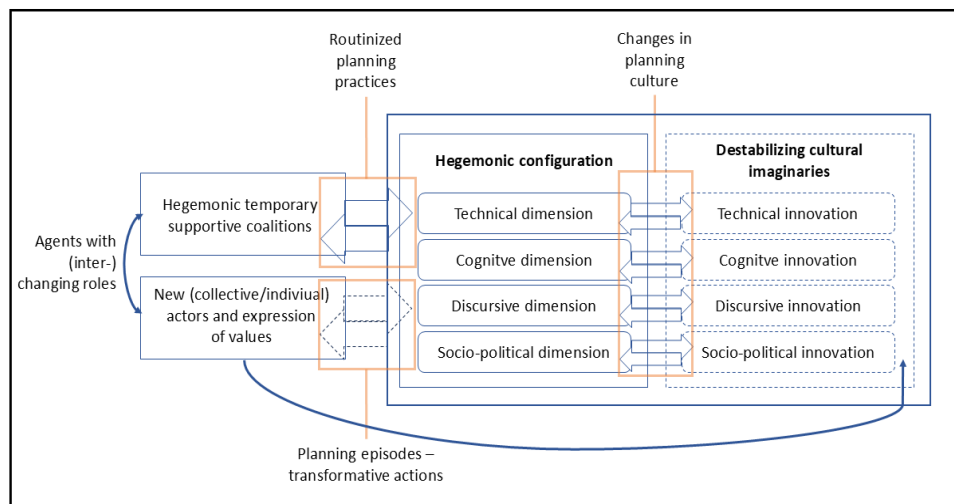


Abbildung 4: Diskursive Hegemonie und planungskultureller Wandel (eigene Abbildung nach Servillo 2017, S. 338)

Der Wandel von Planungskulturen findet vorrangig auf der diskursiven Ebene statt. Der institutionelle Rahmen wird von der (temporär) dominanten Gruppe geprägt, gestützt und sichert bestehende Macht- und Verhältnisse ab. Die gegen-hegemoniale Gruppe hingegen ist aus dem hegemonialen institutionellen Rahmen ausgeschlossen. Den bestehenden institutionellen Rahmen fordern aufkommende gegen-hegemoniale Rahmen und Innovationen in Form von Governance-Episoden heraus. Ein Durchbruch von Innovationen in den hegemonialen Rahmen, kann zu einer Veränderung der Planungskultur führen (Servillo 2017).

Als ein drittes dynamisches Planungskultur-Modell präsentieren Hohn und Reimer (2014) ein aktors- und institutionenbasiertes Analysemodell. Das Modell zielt auf die Betrachtung von planungskulturellem Wandel und Pfadabhängigkeiten ab (Abb. 5). Der Kern des Modells adressiert den hoch komplexen „throughput“ (Reimer 2012, S. 55) bzw. die „black box“ (Healey 2006, S. 304) der Planung, indem es neben der Welt formeller Institutionen auch die Welt informeller Institutionen in den Analysefokus rückt (graue Kästen). Das Planungssystem als formeller Handlungskontext bildet die leichter erfassbare Ebene ab. Hierunter werden Planungsgesetze, -instrumente oder Verfahren etc. verstanden, die als Merkmalsträger eines lokal ausgestalteten Planungssystems dienen. In einer untrennbaren und engen Wechselwirkung hierzu stehen die diskursiven und kognitiven Dimensionen als informeller Handlungsrahmen. Diese umfassen Werte, Normen, Deutungsmuster oder Rollenverständnisse etc., die die Planungsdiskurse und -prozesse anleiten. Planungskulturen werden schließlich durch ihre Raumwirksamkeit auf physisch-materieller Ebene sichtbar. Eine lokale Planungskultur ist zudem immer in den gesellschaftlichen Rahmen eingebettet, da Raumplanung ein Teil einer gesamtgesellschaftlichen Kultur ist (Hohn und Reimer 2014). Wandel entsteht durch exogene und endogene Herausforderungen der Raumplanung, die auf die verschiedenen Ebenen der lokalen Planungskultur und die Gesellschaftskultur einwirken. Zwischen den institutionellen Welten laufen in der Folge planungskulturelle Transformations- und Adaptionsprozesse ab. Zugleich bestehen Entwicklungspfade und Pfadabhängigkeiten, die Einfluss auf die Persistenz der institutionellen Welten nehmen.

Grundlage sowie auf den vorherigen Kapiteln die Operationalisierung der planungskulturellen Dimensionen für die Analyse sowie dahingehend eine erste Anpassung des Analysemodells vorgenommen (Kap. 2.2.4).

2.2.1 Planungskulturverständnis und Institutionenbegriff

Die Ausführungen im vorherigen Kapitel haben gezeigt, dass weder eine umfassendere Theorie, noch eine allgemein akzeptierte analytische Blaupause innerhalb der Planungskulturforschung vorliegen, sondern vielmehr nebeneinanderstehende, teilweise punktuell weiterentwickelte Modelle existieren. Für die vorliegende Arbeit, die den Wandel von Planungskulturen auf stadtreptionaler bzw. gesamtstädtischer Ebene untersucht, wird ein institutionentheoretisch fundiertes Planungskulturverständnis gewählt, das integrativ und operationalisierbar ist. Das Modell nach Hohn und Reimer (2014) stellt hierzu einen geeigneten Ausgangspunkt zur Weiterentwicklung dar (s. Abb. 5).

Mit dem Modell verbindet sich eine institutionentheoretische Sichtweise auf lokale Planungskulturen. Aus institutionentheoretischer Perspektive wird Planungskultur als eine „*complex, multi-dimensional and dynamic institutional matrix combining formal and informal institutional patterns*“ (Reimer 2013, S. 4653) verstanden. Die Institutionen wirken untereinander zusammen und bilden eine „*particular institutional configuration at a certain moment in time and place*“ (de Vries 2015, S. 2150). Lokal manifestiert sich diese Konfiguration, in Anlehnung an den Kulturbegriff von Schimank (2004), als „*raumzeitlich eingrenzbbare Gesamtheit gemeinsamer materieller und ideeller Hervorbringungen, internalisierter Werte und Sinndeutungen sowie institutionalisierter Handlungsformen von Planung*“ (Hohn und Reimer 2014, S. 324). Vor diesem Hintergrund fasst die vorliegende Arbeit lokale Planungskultur als lokalspezifisch ausgeprägt und wandlungsfähig.

Im Folgenden ist zu klären, was unter Institutionen als Schlüsselbegriff in den Sozial- und Politikwissenschaften (Hartmann 2016; Wilkesmann 2009) verstanden wird, da insgesamt eine Vielzahl von Definitionen Verwendung finden (Csigó 2006; Powell und DiMaggio 1991). In den vielzähligen Definitionen spiegelt sich auch die generelle Herausforderung wider, Institutionen klar zu definieren. Eine umfangreiche und gängige Begriffsbestimmung liefert Scott:

“Institutions are social structures that have attained a high degree of resilience. Institutions are composed of cultured-cognitive, normative, and regulative elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life. Institutions are transmitted by various types of carriers, including symbolic systems, relational systems, routines and artifacts. Institutions operate at multiple levels of jurisdiction, from the world system to localized interpersonal relationships. Institutions by definition connote stability but are subject to change processes, both incremental and discontinuous” (Scott zitiert nach Walgenbach und Meyer 2007, S. 56).⁴

⁴ In Ergänzung hierzu sind nach Csigó 2006, S. 65: „Institutionen [...] auf Dauer angelegt; [...] Wegweiser für Ordnung und Regelung sozialer Beziehungen; [...] konstruieren den Handlungsrahmen für die Akteure; [...] definieren angemessenes Verhalten und sind allgemein als legitim akzeptiert; [...] übersetzen individuelle Präferenzen in kollektive Entscheidungen; [...] sind in hierarchische Systeme integriert; [...] sind mittels Sanktionen durchsetzbar [sowie] [...] sind durch die Geschichte geprägt“.

Aus soziologisch-institutionalistischer Perspektive orientieren sich Handlungen primär an einer Angemessenheitslogik: Individuelles Verhalten spiegelt wider, was im jeweiligen Kontext als passend erachtet wird. Diese Erwartung beruht einerseits auf der Institution selbst, andererseits auf der Rollenposition der handelnden Person. Um Legitimität zu sichern und Sanktionen bei Regelabweichungen zu vermeiden, passen Akteure ihre Präferenzen und ihr Verhalten entsprechend an (Csigó 2006; Walgenbach und Meyer 2007). Institutionen lassen sich als übergeordnete Erwartungsstrukturen verstehen, die vorgeben, welches Verhalten als angemessen gilt. Wirksam werden sie insbesondere dann, wenn alle beteiligten Akteure die zugrunde liegenden Erwartungen kennen und zugleich davon ausgehen, dass auch die anderen diese Erwartungen teilen (Hasse und Krücken 1999). In diesem Sinne sind Institutionen kollektiv geteilt und bieten eine normative Orientierung für das Handeln der Akteure (Hohn et al. 2006, S. 9). Institutionen beziehen sich immer auch auf die Vergangenheit, was auf eine Pfadabhängigkeit von Institutionen hindeutet. Dies kommt auch in der soziologischen Lesart zum Tragen. Nach dieser sind Institutionen eine „*historic accretion of culturally specific forms and practices (even including organizational myths and ceremonies), with their origins and diffusion related to their specific contexts: sectors, societies and subcultures*“ (Alexander 2005, S. 212).

Aus der Literatur wird nicht eindeutig ersichtlich, ob Organisationen Institutionen sind oder ob sich beide unterscheiden. In dieser Arbeit wird der Sammelbegriff Akteure bzw. Akteurskonstellationen genutzt, um handelnde Organisationen und Einzelpersonen zu beschreiben. Akteure als Planungsbeteiligte sind, in Anlehnung an den North (1990) die Spieler, während die Institutionen die von Menschen gemachten Spielregeln darstellen (Faundez 2016). Organisationen, als eine Vereinigung von Individuen, stellen für die zugehörigen Individuen Regelsysteme bereit, denen sie neben ihren individuellen Interessen folgen (Csigó 2006; Senge 2011). Personen in Organisationen, wie sie in dieser Arbeit vorwiegend auftreten, beispielsweise als Experten und Expertinnen in den Interviews, werden demnach als Repräsentant*innen ihrer jeweiligen Organisation verstanden. Sie verfolgen zwar eigene Interessen, aber handeln auch nach übergeordneten, organisationalen Logiken und Interessen, die wiederum in die übergeordneten institutionellen Logiken eingebunden sind. Um dies zu verdeutlichen, wird beispielsweise erwartet, dass sich eine Person im Stadtplanungsamt tendenziell am Allgemeinwohl orientiert, für wirtschaftliche Akteure jedoch tendenziell ökonomische Interessen im Vordergrund stehen. Diese Orientierungen beziehen sie aus den jeweils organisationalen Logiken ihrer Zugehörigkeit.

Die oben angeführte Begriffsbestimmung nach Scott verweist auf regulative, normative und kognitive Elemente von Institutionen. Anhand des Drei-Säulen-Modells nach Scott (2010) können Institutionen typisiert werden, auch wenn Institutionen in der Regel nicht reine Fälle, sondern Mischformen mit beherrschenden Elementen darstellen. Regulative Elemente spiegeln formale Regeln wider, die durch Sanktionen (Zwang, Macht) durchgesetzt werden können (Scott 2010; Senge 2011). Die normativen Institutionen umfassen das handlungsleitende Werte- und Normensystem. Innerhalb dessen werden sowohl die zukünftigen wünschenswerten Zustände wie Leitbilder und Visionen bestimmt als auch die Mittel, mit denen diese Zustände erreicht werden sollen. Normative Institutionen werden über moralischen Druck sowie Verpflichtung durchgesetzt (Scott 2010; Senge 2011). Die kulturell-

kognitiven Institutionen stellen die institutionalisierten Deutungsmuster dar, die zentralen Einfluss auf die Wahrnehmung der Akteure nehmen. Diese Institutionen sind den Akteuren weitestgehend unbewusst, obwohl sie einen großen Einfluss auf die Wahrnehmung und Deutung und damit auch auf das Verhalten haben. Akteure interpretieren externe Einflüsse auf Grundlage ihrer kulturellen Prägung, die sie durch Sozialisation erlernt haben (Hartmann 2016; Scott 2010; Süß 2009). Eine trennscharfe Unterscheidung zwischen den Säulen kann in der Regel empirisch nicht hergestellt werden (Süß 2009). Während die regulativen Institutionen vor allem mit der Welt formeller Institutionen übereinstimmen, sind die normativen und kognitiven Institutionen vorwiegend mit der Welt informeller Institutionen verbunden.

Experimentelle Herangehensweisen oder Ideen können nicht von Anfang an Institutionen darstellen, sondern müssen sich, wie auch in den folgenden Kapiteln dargelegt wird, reifen, sich verfestigen und institutionalisieren. Um dies greifbarer zu machen, grenzt Senge (2011) sie von sozialen Regeln ab. Als Kriterien, wann Regeln Institutionen darstellen, können sachliche (Maßgeblichkeit/Bedeutsamkeit), soziale (Verbindlichkeit für Akteure) und zeitliche (Dauerhaftigkeit) Maßstäbe herangezogen werden. Eine Institution ist dann gegeben, wenn alle Kriterien erfüllt sind. Institutionen sind zwar auf Dauer angelegt, aber „*nie perfekt institutionalisiert*“ (Senge 2011, S. 90) und lassen damit immer Raum für Veränderungen. Zudem wird davon ausgegangen, dass Institutionen und planungskulturelle Konfigurationen zwar auf Stabilität ausgelegt und historisch verankert sind, aber mindestens stetigen inkrementellen Veränderungen unterliegen, revolutionäre Umbrüche werden hingegen eher selten erwartet (Walgenbach und Meyer 2007).

2.2.2 Raumverständnis und planerische Artefakte als institutionelle Träger

Scott (2003, 2010) nutzt in der Begriffsbeschreibung von Institutionen (s. o.) den Begriff der institutionellen Träger („*Institutional carriers*“), um zu beschreiben, wie Institutionen über Räume und Zeit hinweg wandern und wirksam bleiben können. Scott (2003) verweist auf ‚symbolische Systeme‘, ‚relationale Systeme‘, ‚Routinen‘ sowie ‚Artefakte‘, über die sich Institutionen materialisieren und stabilisieren. Damit werden Institutionen über die Betrachtung von Artefakten wie dem Raum, Konzepten oder Plänen sichtbar. Eine solche Manifestation und Spiegelung wird auch in planungskulturellen Arbeiten hervorgehoben (Othengrafen 2012). Somit sind räumliche Eigenschaften und davon abgeleitete symbolische, rechtliche und organisatorische Regeln als Institutionen zu verstehen. Der physisch-materielle Raum selbst ist jedoch wie Konzepte und Pläne als planerisches Artefakt und damit als ein institutioneller Träger zu fassen (Scott 2003).

Der Raum steht nicht in seiner physisch-materiellen Dimension im Fokus. In Anlehnung an Lefebvre (1991) wird Raum als gesellschaftlich produziert verstanden. Dabei können drei Dimensionen der Raumproduktion (Triade) unterschieden werden, die gleichzeitig ablaufen, wodurch Raum stets „*parallel wahrgenommen, konzipiert und gelebt und [...] somit zugleich physisches, mentales und symbolisches Konstrukt*“ (Reimer 2012, S. 80) ist. Die erste Dimension bildet die *räumliche Praxis* (1) ab, die sich vorrangig auf den physisch-materiellen Raum bezieht. In dieser Dimension wird der gelebte Raum abgebildet, der durch alltägliche Routinen produziert und reproduziert wird. Unter der Dimension der *Räume der Repräsentation* (2) werden Symbole und Bedeutungen der Räume adressiert. Diese Repräsentationen werden durch die Nutzer*innen der Räume gelebt und überdecken den physisch-

materiellen Raum, indem Räume und seine Entitäten eine symbolische Nutzung erfahren. Einfluss auf die Räume der Repräsentation haben neben gesellschaftlichen Normen, Werten und Traditionen vor allem kollektive Erfahrungen und historisch Eingeschriebenes (Dörfler 2011; Lefebvre 1991; Neumann 2015; Reimer 2012; Vogelpohl 2011).

Die *Repräsentationen von Raum* (3) als dritte Dimension der Triade spiegeln die Konzeptionen von Raum wider, wobei Raum als soziales und mentales Konstrukt verstanden wird. Demnach ist auch das, was unter Landschaft, Freiraum oder Natur verstanden wird, ein soziales Konstrukt (Lippuner 2016). Diese Repräsentationen von Raum stellen die dominante Dimension der Raumproduktion in jeder Gesellschaft dar. Sie werden von unterschiedlichen Professionen diskursiv erzeugt und lagern der räumlichen Praxis vor. Neben sprachlichen und diskursiven Vermittlungen sind auch abstrakte räumliche Konzeptionen, wie Pläne, räumliche Leitbilder oder Karten, den Repräsentationen von Raum zuzuordnen. In den räumlichen Konzeptionen manifestiert sich gewissermaßen das Denken über Räume. Die Repräsentationen des Raumes bauen auf historischen Kontexten auf und sind geprägt von den vorherrschenden Machtverhältnissen/Produktionsverhältnissen sowie dem damit verbundenen Wissen, Normen und Regeln, worin auch die Wandelbarkeit von Raum in Abhängigkeit von Zeit zu sehen ist (Dörfler 2011; Lefebvre 1991; Neumann 2015; Reimer 2012; Vogelpohl 2011).

„Hegemony implies more than an influence, more even than the permanent use of repressive violence. It is exercised over society as a whole, culture and knowledge included, and generally via human mediation: policies, political leaders, parties, as also a good many intellectuals and experts. It is exercised therefore, over both institutions and ideas. The ruling class seeks to maintain its hegemony by all available means, and knowledge is one such means“ (Lefebvre 1991, S. 10).

Diese Form der Repräsentationen hat nicht nur eine Bedeutung für die kognitiven Vorstellungen von Raum, sondern auch praktische Implikationen: *„We may be sure that representations of space have a practical impact, that they intervene in and modify spatial textures which are informed by effective knowledge and ideology. Representations of space must therefore have a substantial role and a specific influence in the production of space“ (Lefebvre 1991, S. 42).*

Vor allem die Raumrepräsentationen sind für eine planungskulturelle Analyse von hohem Interesse, da sie die gemeinsam entwickelten Vorstellungen über den Raum in den Fokus rücken. Diese Dimension von Raum stellt der *„conceptualized space, the space of scientists, planners, urbanists, technocratic subdividers and social engineers [...]“ (Lefebvre 1991, S. 38)* dar. Die Akteure bilden auf Grundlage ihrer geteilten Deutungsmuster ein kollektives Verständnis gesellschaftlich-räumlicher Zusammenhänge als räumliche Imaginationen aus, welche die Grundlage für die Raumrepräsentationen, aber auch für Erzählungen und Texte darstellen (Davoudi 2018a; 2018b). Die Imaginationen und Raumrepräsentationen stehen in einem wechselseitigen und engen Verhältnis zueinander und sind als Produkt gesellschaftlicher und politischer Aushandlungsprozesse zu verstehen (Davoudi 2018b). Während Imaginationen prägen, wie Raum konzipiert und gedacht wird, nehmen die Repräsentationen Einfluss auf die Imaginationen. Damit prägen und strukturieren beide das räumliche Handeln der Akteure.

2.2.3 Institutionelle Felder

Institutionelle (bzw. organisationale) Felder werden von Scott (2012, S. 32) gefasst als *„the notion of field connotes the existence of a community of organizations that partakes of a common meaning system and whose participants interact more frequently and fatefully with one another than with actors outside the field“*. Damit gehören alle Akteure zu einem Feld, die sich am Sinnsystem beteiligen und orientieren. Ein Sinnsystem umfasst die formellen und informellen Regeln, Werte und Grundannahmen, die eine Bedeutung für das Feld aufweisen (Greenwood et al. 2002; Möllering 2011; Scott 2012). Bezogen auf die Freiraumpolitik kann dieses Feld beispielsweise aus dem Grünflächenamt, Stadtplanungsamt, politischen Entscheider*innen und Ausschüssen, wichtigen wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Vertretungen (usw.) bestehen. Ein Feld umfasst nach Scott (2012, S. 32) drei Komponenten:

„1. Actors – both individuals (eg, patients and their families, physicians), and organizations (eg, hospitals, clinics, professional associations); 2. institutional logics – the values and norms, ideas, beliefs, and meaning systems that guide the behavior of actors (eg, medical specialties; legal frameworks; kinship systems; research cultures, nonprofit, for-profit, and public contexts); 3. ‘governance structures’ – the regulative and normative frameworks that exercise control both within individual organizations and at the wider field level (eg, legislative and regulatory controls, collegial professional norms, family and status systems)“.

Felder stehen damit in enger Übereinstimmung mit dem hier vertretenen Planungskulturverständnis nach Hohn und Reimer (2014), sofern die darin implizit angelegten Akteure explizit berücksichtigt werden. Sie ermöglichen es, planungskulturelle Kontexte analytisch zu fassen und das Feld der Freiraumpolitik abzugrenzen. Übertragen auf die Planungskulturforschung kann das Feld als spezifische Form einer planungskulturellen Konfiguration verstanden werden, die räumlich und zeitlich begrenzt ist. Planungskulturen werden somit als feldgebundene Phänomene konzipiert, deren Ausprägungen sich entlang der jeweiligen Feldgrenzen bestimmen lassen. In dieser Arbeit wird die freiraumpolitische Planungskultur untersucht, die sich in ihren Logiken, Handlungsweisen und Akteurskonstellationen von anderen Feldern unterscheidet. Zugleich ist davon auszugehen, dass mehrere, teilweise konkurrierende Felder mit eigenen institutionellen Logiken bestehen. Dies zeigt sich exemplarisch an den Flächenkonkurrenzen zwischen den Feldern der Freiraum-, Wohn- und Gewerbepolitik.

2.2.4 Operationalisierung der planungskulturellen Dimensionen

Im gegenwärtigen planungskulturellen Diskurs wird grundsätzlich eine thematische Offenheit gefordert, um dem Thema der Planungskultur gerecht werden zu können (Othengrafen und Reimer 2018). Die thematische Bandbreite und Offenheit werden als essenziell für adäquate Planungskulturanalysen angesehen. Die entwickelten Analysemodelle, wie auch das Modell von Hohn und Reimer (2014), legen dabei einen breiten Betrachtungsfokus im Rahmen vielzähliger Analysekategorien an, die sich der Welt formeller und informeller Institutionen zuordnen lassen (s. Kap. 2.1). Trotz der Vielfältigkeit und Bandbreite an Analysekategorien und auch nachvollziehbaren und schlüssigen Herleitungen des institutionentheoretischen Ansatzes, konnte für das Modell nach Hohn und Reimer (2014) – wie auch für die meisten anderen Ansätze – keine empirische wie auch theoretische Herleitung nachverfolgt werden, worunter die Transparenz der Analysekategorien leidet.

Das Fehlen konsistenter Dimensionen zur Beschreibung und Analyse von Planungskulturen verweist auf eine notwendige Fortentwicklung der Disziplin, da planungskulturell angeleitete Arbeiten zwar zahlreiche und hochspannende Erkenntnisse hervorbringen, diese aber solitär für sich stehen und nur sehr begrenzt eine Übertragung der Ergebnisse ermöglichen. Dies ist durch den Fokus auf Besonderheiten der Planungskulturen zum Teil der Disziplin inhärent. So bleibt die Disziplin bisweilen in vielen spannenden, schlüssigen, aber eben auch verschiedenartigen Ergebnissen und Fokussen verhaftet. An dieser disziplinären Schwachstelle setzt die vorliegende Arbeit mit der Weiterentwicklung eines integrativen institutionentheoretischen Modells an. Die Analysedimensionen werden dabei aus der bestehenden Planungskulturliteratur hergeleitet. Nach Sichtung der einschlägigen Fachliteratur erscheint dies durchaus möglich, ist allerdings bislang kaum verfolgt worden. Das weiterentwickelte Modell und die planungskulturellen Dimensionen stellen die Grundlage für die empirische Arbeit dar (Abb. 6).

Für die Adaption des Modells werden verschiedene ‚planungskulturelle Dimensionen‘ aufgestellt. Die planungskulturellen Dimensionen werden im Folgenden als feststehender Begriff genutzt, um die kleinste Betrachtungs- und Analyseeinheit von Planungskultur zu adressieren, innerhalb derer nach Anknüpfungspunkten und Erklärungsansätzen für einen planungskulturellen Wandel gesucht werden soll. Die Gesamtheit der planungskulturellen Dimensionen ergibt die planungskulturelle Brille, durch die die Fallstudien betrachtet und analysiert werden. Die planungskulturellen Dimensionen bilden die Vergleichsdimensionen für die Gegenüberstellung der im weiteren Verlauf der Arbeit erläuterten Fallstudienenergebnisse (Kap. 5.1). Ziel ist es, ein Set an planungskulturellen Dimensionen zu identifizieren und transparent zu machen, für die zum einen andere Studien bereits eine Relevanz nachgewiesen haben – idealerweise ein möglichst großer Querschnitt in der gegenwärtigen Forschungslandschaft – und zum anderen für die Forschungsziele und -gegenstand der vorliegenden Arbeit zielführend sind. Als wichtige Anknüpfungspunkte für die Modifikation des bestehenden Modells dienen neben den empirisch angelegten Studien vor allem die im Kapitel 2.1 dargestellten Planungskulturmodelle und -ansätze.

Formeller Handlungsrahmen

Als Ausgangspunkt für die Modell-Adaption wird die Differenzierung zwischen formellem und informellem Handlungsrahmen aufrechterhalten. Den formellen Dimensionen wird als Ausgangspunkt für die planungskulturelle Analyse eine große Bedeutung zugewiesen. Für die weitere Betrachtung wird das Planungssystem und der -kontext als planerischer und gesetzlicher Rahmen für die Stadt- und Freiraumentwicklung als erste planungskulturelle Dimension im Rahmen der Welt formeller Institutionen festgelegt (Hohn und Reimer 2014; Levin-Keitel 2016; Levin-Keitel und Sondermann 2015; Othengrafen 2012; Reimer 2012; Sondermann 2017b). Das Planungssystem wird bewusst um den Planungskontext erweitert, um für die Bedeutung z. B. weiter gefasster politischer und finanzieller Rahmenbedingungen zu sensibilisieren, die nicht notwendigerweise unter das Planungssystem subsumiert werden.

Zweitens werden die Instrumente und Verfahren, wie Pläne, Konzepte und Leitbilder, als Dimension in das Modell aufgenommen bzw. beibehalten (Hohn und Reimer 2014; Levin-Keitel und Sondermann 2015; Reimer 2012, 2014). Im Rahmen der Instrumente sind Leitbilder nicht im Sinne übergeordneter städtebaulicher Leitbilder (wie die Europäische Stadt) zu verstehen, sondern Leitbilder, die von den

Städten selbst entwickelt werden und sich oftmals auf die Muster der Stadt- und Freiraumentwicklung beziehen – städtebauliche Leitbilder, die für die Planung kognitiv anleitend sind, finden in der Darstellung der Welt informeller Institutionen Berücksichtigung. Instrumente und Verfahren umfassen ferner sowohl formelle als auch informelle Instrumente. Beide stellen auch Artefakte und Materialisierungen (als institutionelle Träger) von Planungskulturen dar, die sich jedoch in ihrer Verbindlichkeit (formell > informell) unterscheiden.

Mit dieser Dimension verbinden sich weiterhin Strategien und Ziele (u. a. Hohn und Reimer 2014), die die inhaltliche Ebene der Instrumente darstellen und als dritte planungskulturelle Dimension erfasst werden. Die Betrachtung und Berücksichtigung der Strategien und Ziele ist als die „*Kernaufgaben von Planung*“ (Othengrafen 2012 nach Levin-Keitel und Sondermann 2015, S. 44) elementar, da diese als ein zentraler Ausdruck lokaler Planungskulturen fungieren und deutlich über die bloße Beschreibung der Instrumente und Verfahren hinausgehen. Da Strategien und Ziele in der Regel innerhalb von Instrumenten formuliert und gegebenenfalls formell beschlossen werden, werden sie aus analysepraktischen Gründen in der vorliegenden Arbeit der Welt formeller Institutionen zugeordnet. Jedoch wird anerkannt, dass diese durchaus auch informelle Ausprägungen annehmen können.

Als vierte planungskulturelle Dimension werden räumliche Strukturen und Funktionen in Form von Funktionen und Strukturen als essenziell eingeschätzt und daher übernommen (Levin-Keitel und Sondermann 2015; Othengrafen 2012). Raum als institutioneller Träger stellt zunächst die physisch-materielle Grundlage der Planungskulturen dar, auf der sich auch Flächenkonkurrenzen und räumliche Maßnahmen widerspiegeln. Es fungieren bspw. städtebauliche Strukturen oder die Architektur einer Stadt als Träger geteilter Bedeutungen und Erwartungen. Raum ist damit zugleich Ergebnis planerischer und politischer Entscheidungen, die sich in gebauten Formen materialisieren und wirkt umgekehrt strukturierend auf Planungshandeln sowie Erwartungshorizonte (Levin-Keitel und Sondermann 2015). Die räumlich-materielle Dimension ist folglich als institutionelles Element der Planungskultur mitzudenken, um Persistenz und Wandel planerischer Praktiken angemessen erklären zu können (Levin-Keitel und Othengrafen 2016). Othengrafen (2012) nimmt eine differenzierte Betrachtung räumlicher Eigenschaften vor, in der sowohl die Verteilung und Muster von Funktionen und Landnutzungen als auch das Verhältnis dieser Nutzungen zum Gesamtraum eine wichtige Rolle spielen. Die Analyse urbaner Nutzungskonkurrenzen und der Durchsetzung bestimmter räumlicher Nutzungen kann dabei Hinweise auf Bedeutungszuschreibungen und Prioritätensetzungen liefern.

Folglich fließen unter der übergeordneten Dimension ‚Planungssysteme als formeller Handlungsrahmen‘ die vier planungskulturellen Dimensionen ‚Planungssystem und -kontext‘, ‚Instrumente und Verfahren‘, ‚Strategien und Ziele‘ sowie ‚räumliche Strukturen und Funktionen‘ als die Grundlage zur Analyse der Welt formeller Institutionen in das Modell zur Analyse lokaler Planungskultur ein (Abb. 6).

Akteure und Akteurskonstellationen

Neben den formellen Dimensionen wird der Akteursebene eine wichtige Rolle zugeschrieben. Die Akteursebene wird in gegenwärtiger Planungskulturforschung oftmals nicht explizit gemacht, jedoch implizit vorausgesetzt. Akteure werden dabei als Träger der Kultur verstanden und erst durch ihr Handeln wird Kultur lebendig, sichtbar und auch wandlungsfähig. Neben Servillo und van den Broeck

(2012) stellen auch Levin-Keitel und Sondermann (2015) die Akteure bzw. Akteurskonstellationen und -koalitionen explizit dar. Da der Anspruch darin besteht, die Akteursebene nicht implizit vorauszusetzen, sondern explizit zu machen, nehmen Akteure und Akteurskonstellationen in der vorliegenden Arbeit eine Sonderrolle ein und haben eine Zugehörigkeit zu spezifischen institutionellen Feldern. Da sie einen hohen Erklärungsgehalt für die Planungskulturen und deren Dynamik erwarten lassen, werden sie insbesondere für die Vergleichsanalyse der Fallstudien als überaus bedeutsam angesehen, sodass die Akteure und Akteurskonstellationen als (fünfte) eigenständige planungskulturelle Dimension im Modell betrachtet werden.

Informeller Handlungsrahmen

Während in der Literatur in Bezug auf die Abbildung der Welt formeller Institutionen im Rahmen der Planungskulturforschung größtenteils Übereinstimmung herrscht, stellt sich die Welt informeller Institutionen als heterogener, komplexer und schwerer zu erheben dar, was sich auch in den unterschiedlichen Analysekonzeptionen von Planungskultur widerspiegelt. An die Akteure ist eng das Rollenverständnis gebunden (Hohn und Reimer 2014; Reimer 2012). Da in das Rollenverständnis auch ein Aufgabenverständnis eingebettet ist, werden beide gemeinsam als planungskulturelle Dimension Aufgaben- und Rollenverständnis (sechste Dimension) gefasst und in das Modell integriert.

Darüber hinaus kann Wahrnehmung und Framing (siebte Dimension) als eine gängige Kategorie zur Analyse von Planungskulturen identifiziert werden, die in einer Vielzahl planungskultureller Arbeiten betrachtet wird und von der ausgegangen wird, dass sie einen großen Einfluss auf die planungskulturellen Dynamiken hat (Ernste 2012; Hohn und Reimer 2014; Levin-Keitel 2016; Levin-Keitel und Sondermann 2015; Othengrafen 2012; Pallagst et al. 2019; Reimer 2012; Reimer und Rusche 2019; Servillo und van den Broeck 2012). Wahrnehmung und Framing nehmen eine entscheidende Rolle für den Wandel von Planungskulturen ein, da durch sie festgelegt wird, welche Themen innerhalb der Planungskultur Relevanz erlangen (Reimer und Rusche 2019).

Dabei sollte der Rahmen der Dimension Wahrnehmung und Framing keinesfalls zu eng gezogen werden, wie dies z. B. auch Othengrafen (2012) unter „*nature of policy frames and policy making*“ versteht. So werden hierunter auch verwandte Konzepte, wie das Agenda-Setting, welches auf Grundlage des Verständnisses der vorliegenden Arbeit dem Framing zugerechnet wird, sowie Narrative, die u. a. bei Reimer und Rusche (2019) betrachtet werden, adressiert. Darüber hinaus verbindet sich mit dem Raum aus einer planungskulturell informierten Forschungsperspektive eine selektive Wahrnehmung und Bedeutungszuschreibung durch die Akteure. Raum stellt eine symbolische Repräsentation dar, die sich in Wahrnehmungen, Konzepten und Plänen widerspiegelt (Levin-Keitel und Sondermann 2015; Othengrafen 2012). Damit verbinden sich auch räumliche Zuschreibungen und Imaginationen, die das Planungshandeln prägen. Vereinfacht gesagt, wird die Raumkonstruktion als eine Art räumliches Framing gefasst und soll daher im Rahmen des Framings Berücksichtigung finden. Bei Hohn und Reimer (2014) wird dies als „*Logiken der Raumwahrnehmung und -abgrenzung (Framing)*“ adressiert. Servillo und van den Broeck (2012) subsumieren unter der kognitiven Dimension u. a. die ‚*Wahrnehmung von räumlichen Gegebenheiten*‘.

Handlungsleitende Denkweisen wie Werte, Normen, Orientierungen und Haltungen stellen zentrale Kategorien in planungskulturellen Arbeiten dar (Hohn und Reimer 2014; Levin-Keitel und Sondermann

2015; Servillo und van den Broeck 2012). Sie sind zentrales Bestimmungsmerkmal von Planungskulturen. Darüber hinaus werden die Planungskulturen von den lokalen Traditionen stark geprägt (Levin-Keitel 2016; Othengrafen 2012; Sondermann 2017b). Da sich allerdings eine stringente Differenzierung zwischen den beiden Dimensionen in der empirischen Analyse als nicht durchhaltbar dargestellt hat, werden diese als gemeinsame (achte) planungskulturelle Dimension Werte, Orientierungen und Traditionen betrachtet.

Othengrafen (2012, 2014) sieht im Verständnis von Natur, Zeit und Staat, welches er auf Ebene des gesellschaftlichen Kontextes verortet, ein bedeutendes Element von Planungskultur (s. auch Servillo und van den Broeck 2012). Da bereits die Werte, Orientierungen und Traditionen bewusst recht weit gefasst sind, um die kognitive und wertebezogene Ebene der Planungskultur erfassen zu können, umfasst diese Dimension größtenteils bereits ein solches Verständnis. Mit dem besonderen Schwerpunkt der Arbeit auf der Freiraumentwicklung kommt allerdings dem Naturverständnis eine besondere Bedeutung zu. So fasst Othengrafen (2012) unter dem Naturverständnis u. a. Fragen nach der Wahrnehmung ökologischer Belange und der Berücksichtigung von Natur in der Planung, die auch für die Freiraumentwicklung eine besondere Bedeutung haben. Daher wird als letzte planungskulturelle Dimension das Verständnis von Stadt, Freiraum und Natur (neunte Dimension) explizit gemacht und als eigene planungskulturelle Dimension gefasst. Dieses Verständnis ist vor allem im Kontext der Frage zu sehen, inwiefern sich unter Schrumpfungsbedingungen das Verständnis und Verhältnis von Stadt und Freiraum sowie das Naturverständnis verändern.

Mit diesen neun theoriegeleiteten planungskulturellen Dimensionen sind die Analysedimensionen zur Erfassung der Planungskulturen hinreichend festgelegt. Auf dieser Grundlage erfolgt eine erste Adaption des Analysemodells (s. Abb. 6). Deutlich wird dabei, dass die drei Hauptdimensionen – formelle Institutionen, informelle Institutionen und Akteure – keinesfalls nebeneinanderstehen, sondern eine enge Wechselbeziehung zueinander aufweisen. So spiegeln sich beispielsweise die informellen Institutionen in den institutionellen Trägern der formellen Ebene wider. Mit diesem umfassenden Set an Dimensionen ist eine tiefgreifende Analyse planungskultureller Konfigurationen und Dynamiken auf gesamtstädtischer/regionaler Ebene möglich und handhabbar. Eine weitere Ausdifferenzierung ist nach Meinung des Autors zwar möglich, jedoch wenig zielführend, da sich Versuche weiterer analytischer Abgrenzung dieser tiefen Ebenen der Planungskultur in der empirischen und analytischen Arbeit als schwierig darstellen und nur unnötige Überschneidungen und Unschärfen zwischen den Dimensionen befördert. Im Vergleich zu den vielen anderen planungskulturellen Arbeiten verfolgt die vorliegende Arbeit damit einen sehr komplexen und umfassenden Ansatz, Planungskulturen systematisch zu analysieren und vergleichen.

Das hier entwickelte Verständnis einer institutionentheoretisch informierten Planungskultur sowie die anhängenden planungskulturellen Dimensionen werden im empirischen Teil der Arbeit für die Kodierung und Analyse angewandt (s. auch Kap. 3). Offen bleibt an dieser Stelle jedoch, wie das Zusammenspiel von formellen und informellen Institutionen konkret Persistenz erzeugt oder Wandel ermöglicht. Das Ausgangsmodell (Abb. 5) verweist hier lediglich auf Entwicklungspfade und Pfadabhängigkeit sowie planungskulturelle Adaptions- und Transformationsprozesse. Die Frage nach diesen Transformations- und Stabilitätsmechanismen wird in den folgenden Kapiteln der Arbeit (Kap.

2.4) theoretisch ausgearbeitet und mit den hier erarbeiteten planungskulturellen Dimensionen in das Modell integriert (Kap. 2.5).

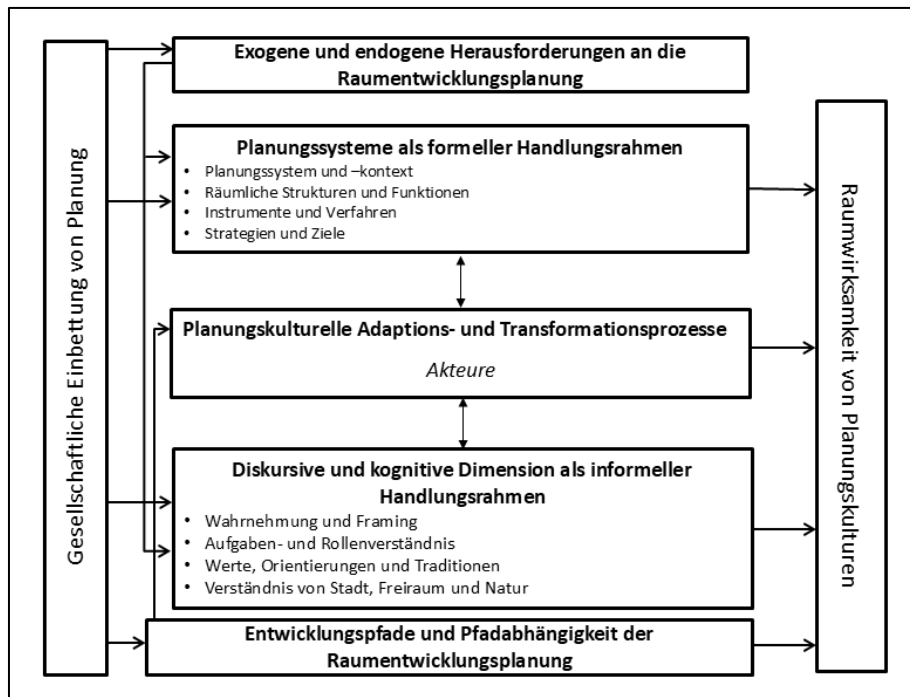


Abbildung 6: Modell-Adaption anhand der planungskulturellen Dimensionen (eigene Abbildung modifiziert nach Hohn und Reimer 2014)

2.3 Theoretische Zugänge zu planungskulturellen Dynamiken

Analog zur Ausführung von Grzesiok (2018) zur Governanceforschung sowie de Olde (2022) zum CPM kann das Planungskulturmodell nach Hohn und Reimer (2014) zunächst nicht als eine Theorie, sondern vielmehr als ein Denkansatz oder Analyserahmen zur Erfassung des Kulturellen der räumlichen Planung betrachtet werden. Auf diese Weise stellt es sich so dar, dass „*Forschung ohne Theorie blind und Theorie ohne Forschung leer sei*“ (Bourdieu 1996 nach Grzesiok 2018, S. 47). Insbesondere gilt es, den Wandel von Planungskulturen besser erfassen und theoretisch erklären zu können. Darüber hinaus wird der folgende theoretische Rahmen durch das dargelegte Verständnis von Planungskulturen geleitet, mit dem sich mehrere theoretische Eckpfeiler verbinden, die in diesem Kapitel zusammengebracht werden. Dabei werden Planungskulturen vor allem aus einer neo-institutionentheoretischen Lesart betrachtet (Kap. 2.3.1). Innerhalb der institutionentheoretischen Forschungslandschaft kann auf Vorarbeiten verwiesen werden, die den (institutionellen) Wandel in den Fokus rücken. Dennoch ist die Erklärung von Wandel auf Grundlage der reinen Logik der neo-institutionalistischen Hauptströmungen schwierig. Daher wird ergänzend der politikwissenschaftliche Multiple-Streams-Ansatz nach Kingdon (2013) herangezogen, um Voraussetzungen für Veränderungsprozesse besser fassen zu können. Darüber hinaus kann vor allem der Diskursive Institutionalismus ergänzend wirksam werden. Der Diskursive Institutionalismus baut eine explizite Brücke zwischen dem Institutionalismus und der Strukturationstheorie, da er sich in seinen Grundideen sehr stark an diese anlehnt. Die Strukturationstheorie wird integrierend als ein heuristisches Konzept für diese Arbeit genutzt, um Wandel besser erklären zu können.

Zunächst ist jedoch zu klären, ob der Institutionalismus und die Strukturationstheorie überhaupt integrierbar sind. Einige zentrale institutionentheoretische Denker*innen (u. a. Powell und DiMaggio 1991 oder Scott 2010) bauen ihre Ansätze auf der Strukturationstheorie nach Giddens auf (van den Broeck et al. 2013). Institutionalistische Ansätze und die Strukturationstheorie knüpfen trotz bestehender Unterschiede im Kern an eine ähnliche Wirklichkeitsperspektive an, wodurch sie integriert werden können (Hartmann 2016; Walgenbach und Meyer 2007; Wilkesmann 2009). Die Strukturationstheorie nach Giddens (1997) legt über das Konzept der Dualität der Struktur („structure and agency“) grundlegende Merkmale eines jeden Planungssystems dar (Reimer und Blotevogel 2012). Hierbei ist es nicht das Bestreben, diese komplexe Theorie vollständig abzubilden. Das Ziel besteht vielmehr darin, das heuristische Potenzial (Rüegg-Stürm 2003) für planungskulturelle Ansätze fruchtbar zu machen (Kap. 2.3.2).

2.3.1 Neo-Institutionalistische und politikwissenschaftliche Ansätze

Der Neo-Institutionalismus bietet eine geeignete Perspektive für planungskulturelle Forschungsfragen, da dieser unter dem Begriff Institutionen zu fassen versucht, woraus sich relativ dauerhafte Handlungsmuster erklären lassen. Dazu werden – in Abgrenzung zum ‚alten‘ Institutionalismus – formelle und informelle Institutionen in den Blick genommen, wobei informellen Institutionen eine größere Einflusswirkung auf das Handeln zugeschrieben wird, weil diese in der Interaktion selbst durch Gewöhnung und erwartungsgenerierenden Gebrauch entstanden sind. Drei neo-institutionalistische Hauptströmungen lassen sich mit dem Rational-Choice-Institutionalismus, dem soziologischen Institutionalismus sowie dem historischen Institutionalismus unterscheiden (für eine ausführlichere Auseinandersetzung mit den einzelnen neo-institutionalistischen Strömungen siehe Alexander 2005; Csígy 2006; Hall und Taylor 1996), die weitere untergeordnete Richtungen, teils als Weiterentwicklungen im Kontext von Steuerungsfragen/Governance, wie dem akteurszentrierten Institutionalismus und diskursiven Institutionalismus (DI) (v. a. Schmidt 2008; 2010a; 2010b) hervorgebracht haben (Gailing und Hamedinger 2019; Hall und Taylor 1996). Während der DI ebenfalls einbezogen wird, nimmt der akteurszentrierte Ansatz aufgrund seiner spieltheoretischen Annahmen sowie der fast vollständigen Übertragung individueller Handlungen auf komplexe Akteure für planungskulturelle Arbeiten nur eine sehr untergeordnete Rolle ein (Reimer 2012). Trotz unterschiedlicher Schwerpunktsetzung der einzelnen Strömungen und der unterschiedlichen theoretischen Rahmen verweisen alle auf einen gemeinsamen Kern der *„Betonung der Rolle von Institutionen als Erzeuger von Regeln und Regelmäßigkeit und somit auch von Sicherheit und Berechenbarkeit“* (Csígy 2006, S. 58).

Grundsätzlich kann für die planungskulturelle Forschung festgehalten werden, dass alle neo-institutionalistischen Stränge einen Mehrwert für eine Analyse haben (Reimer 2012). So steht nicht im Vordergrund, einen Strang auszuwählen, sondern die Gesamtheit an anschlussfähigen Aussagen für die eigene Forschung fruchtbar zu machen. So betont der Rational-Choice-Institutionalismus (RI) das strategische und interessengeleitete Handeln der Akteure, der Historische Institutionalismus (HI) die Pfadabhängigkeit von Entwicklungen und der Soziologische Institutionalismus (SI) die kognitiven Institutionengefüge (s. auch Tab. 1, ergänzend dort der DI). Das Zusammenbringen der unterschiedlichen Denkschulen kann ein deutlich differenzierteres Verständnis hervorbringen und

Erklärungen schaffen, die durch das Einbeziehen eines solitären Denkansatzes nicht herzustellen wären (Hall und Taylor 1996; Reimer 2012). Dennoch kann hervorgehoben werden, dass insbesondere der SI von den Hauptströmungen (ergänzend durch den DI) eine hohe Anschlussfähigkeit für planungskulturelle Arbeiten aufweist (Levin-Keitel und Othengrafen 2016; Reimer 2012).

Arbeiten des SI weisen eine Nähe zu kulturtheoretischen Erkenntnissen auf und unterscheiden nicht zwischen Kultur und Institutionen, sodass institutionelle auch als kulturelle Erklärungsansätze verstanden werden können. Diese Stoßrichtung kann als eine Art Gegenpol zum Rational-Choice-Institutionalismus gesehen werden, weil Individuen in dieser Lesart keine rein auf Rationalität ausgerichteten Nutzenmaximierer sind, sondern sie richten ihre Handlungen an der Logik der sozialen Angemessenheit aus und reflektieren Werte und Symbolik der Institutionen (s. Kap. 2.2.1; Alexander 2005). Durch die Hinwendung zu kognitiven und kulturellen Erklärungen umfassen Institutionen demnach neben formalen Aspekten, wie Regeln, auch gesellschaftliche Symbole und Moralvorstellungen etc. Aus dieser theoretischen Sicht ist das institutionalisierte Werte- und Normensystem wie auch Deutungsmuster handlungsleitend für das Handeln der Akteure. Die Institutionen sind dabei im spezifischen kulturellen Kontext zu betrachten, der das Handeln maßgeblich beeinflusst (Alexander 2005; Csigó 2006; Hall und Taylor 1996; Powell und DiMaggio 1991; Reimer 2012; Scott 2010).

Tabelle 1: Logiken der neo-institutionalistischen Ansätze (eigene Tabelle nach Schmidt 2010a, S. 49)

	Rational Choice Institutionalismus	Historischer Institutionalismus	Soziologischer Institutionalismus	Diskursive Institutionalismus
Erläuterungsobjekt	Rationales Verhalten und Interessen	Historische Regeln und Gesetzmäßigkeiten	Kulturelle Normen und Strukturen	Ideen und Diskurs
Erklärungslogik	Kalkulation	Pfadabhängigkeit	Angemessenheit	Kommunikation
Erklärungsprobleme	Wirtschaftlicher Determinismus	Historischer Determinismus	Kultureller Determinismus oder Relativismus	Ideeller Determinismus oder Relativismus
Fähigkeit, Veränderungen zu erklären	Statisch: Kontinuität durch feste Präferenzen	Statisch: Kontinuität durch Pfadabhängigkeit	Statisch: Kontinuität durch kulturelle Normen	Dynamik: Wandel und Kontinuität durch Ideen und diskursive Interaktion

Dennoch zeigt sich bei der Frage nach dem Wandel von Institutionen, dass der Neo-Institutionalismus in Form des Rational-Choice, Historischen und Soziologischen Institutionalismus theoretisch-konzeptionelle Schwierigkeiten aufweist, Wandel zu erklären (s. Tab. 1). So werden Institutionen in der Regel als gegeben verstanden und die externe Konstitution von Akteuren und Institutionen erschwert die Adressierung von institutionellem Wandel, da hierdurch das Handeln innerhalb von Institutionen einer regelgeleiteten Logik folgen (Schmidt 2008). Akteure sind aus dieser Perspektive unreflektiert und keine wirklichen Handelnden. Diese Unterordnung von Handlung der Struktur, die durch die Annahme einer unhinterfragten Befolgung der bestehenden Regeln durch die Akteure entsteht, führt dazu, dass die Erklärung von Wandel schwerfällt. Aus der Logik der strikten Regelbefolgung, die insbesondere

von bereits bestehenden Institutionen und institutionellen Gefügen ausgeht, kann kaum eine Veränderung oder Wandel innerhalb dieser erklärt werden (Reimer 2012; Schmidt 2008).

Wie auch eine Vielzahl an zeitgenössischen soziologischen Institutionalist*innen, betont insbesondere der DI die kognitiven Wirkungen von Institutionen auf das Handeln. Trotz seiner eindeutigen Nähe zum SI ist der DI als grundsätzlich komplementär zu den anderen neo-institutionalistischen Ansätzen zu begreifen. Zudem betont der DI, dass Individuen und Institutionen sich wechselseitig konstruieren und beeinflussen. Dies entspricht den Kernideen der Strukturationstheorie, zu der ebenfalls eine Nähe nachgezeichnet werden kann (Davoudi 2018a; Granqvist et al. 2021; Schmidt 2010a).

So geht der DI davon aus, dass Strukturen/Regeln den Akteuren intern, Strukturen zugleich ermöglichend als auch begrenzend für die Handlungen sind sowie Struktur und Handlung rekursiv gedacht werden – also die Kernelemente der Strukturationstheorie aufgegriffen werden (s. Kap. 2.3.2). Wie der Name vermuten lässt, stellt der DI diskursive Elemente in den Betrachtungsfokus. Wandel entsteht durch Ideen und diskursive Interaktion der Akteure. Ideen werden als Grundlage der Institutionen verstanden, die im institutionellen Design verankert sind. Ideen führen zu Handlungen und Handlungen zu Routinen. Aus diesem Prozess entstehen folglich soziale Institutionen, mit denen die Akteure interagieren. Jedoch interagieren sie nicht nur mit der Institution, sondern auch mit der Grundidee, die sie reproduzieren und verstärken. Institutionen sind dann maßgebliche Quellen von Wertvorstellungen und bestimmen sowohl die Routinen als auch die Konstruktion der Werte der Akteure (Granqvist et al. 2021; Schmidt 2008; 2010a). (Politische) Ideen sind dabei als mehrdeutig zu verstehen und unterliegen einer teils widersprüchlichen Interpretation (Béland und Cox 2010; Davoudi 2018a). „*Ambiguity and incoherence in ideas opens space for politics as people seek to make policy decisions reflect their preferred interpretation*“ (Béland und Cox 2010, S. 9).

Mittels DI und Strukturationstheorie (Kap. 2.3.2) kann planungskultureller Wandel zu großen Teilen erklärt werden, jedoch sind die Bedingungen und Prozesse, also das genauere ‚wie‘ und ‚wann‘ des Wandels nicht eindeutig. Hierbei liefert der politikwissenschaftliche Ansatz nach Kingdon (2013), der sogenannte Multiple-Streams-Ansatz (MSA), einen ergänzenden, prozessualen Erklärungsansatz. Der MSA zeigt auf, unter welchen Bedingungen und Voraussetzungen Akteure situativ bestimmte Ströme koppeln können, um ein Gelegenheitsfenster für Wandel zu öffnen und für Veränderungen zu nutzen. Der MSA lässt sich ebenfalls mit den institutionentheoretischen Grundideen übereinbringen und damit nach Ansicht des Autors integrieren. Die theoretischen Ansätze, die hier vorgestellt und eingeführt wurden, werden in Kapitel 2.5 inhaltlich aufgegriffen, um darauf aufbauend ein Erklärungsmodell für planungskulturellen Wandel zu entwickeln. Im folgenden Kapitel wird zunächst die Strukturationstheorie in ihren Grundzügen dargestellt.

2.3.2 Strukturationstheorie als heuristisches Konzept

Die Strukturationstheorie nach Giddens (1997) kann helfen, den Wandel von Planungskulturen besser fassen zu können. Im Folgenden soll die Theorie als eine Art heuristisches Konzept in seinen Grundzügen dargestellt werden. So werden auch Planungssysteme als institutionelle Technologien von einem Zusammenspiel von Struktur und Handlung geprägt (Janin Rivolin 2012; Münter und Reimer 2020).

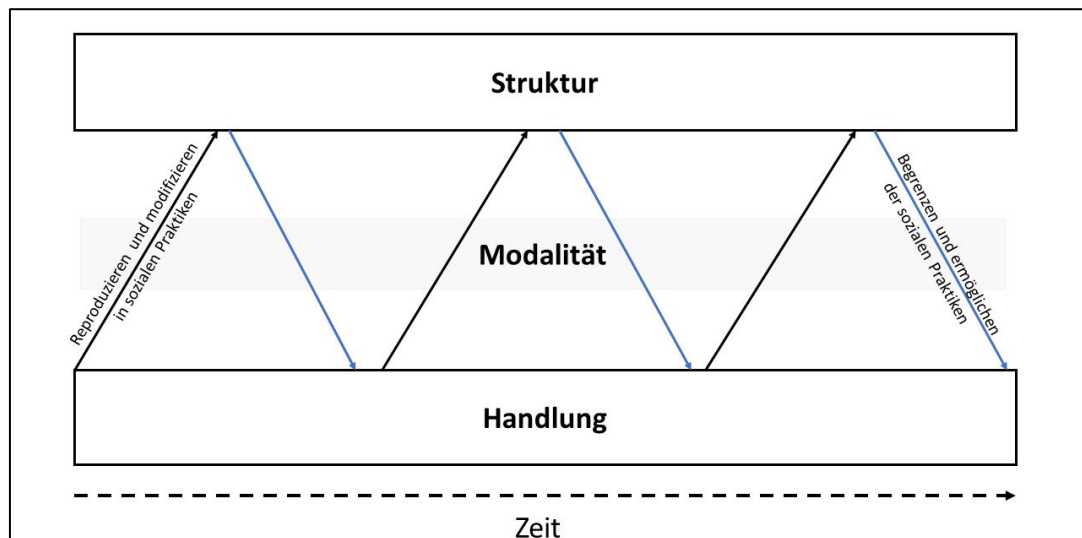


Abbildung 7: Strukturationstheorie nach Giddens (eigene Abbildung nach Wyss 2016)

Im Sinne einer Integration von struktur- und handlungstheoretischen Denkweisen, sind Struktur und Handlung nicht getrennt, sondern aufgrund der wechselseitigen Konstitution als abhängige soziale Phänomene gemeinsam zu betrachten. Diese Dualität ist rekursiv angelegt. Akteure orientieren ihr Handeln an Strukturen, werden sich diesen bei der Handlungsausführung bewusst und aktualisieren und beziehen sich auf diese, wodurch eine ständige Produktion und Reproduktion struktureller Bedingungen stattfinden. Strukturen sind somit rahmensetzend und ordnend sowie zugleich ermöglichend (s. Abb. 7). Dass Strukturen handelnd geschaffen werden und Handeln nur innerhalb der Strukturen möglich ist, bedeutet auch, dass das Produkt einer Handlung immer auch Voraussetzung für das zukünftige Handeln wird (Köller 2007; Schwarz 2008; Wilz 2020).

Zentrale Begriffe der Strukturationstheorie sind Struktur und Strukturen. Trotz einer bestehenden definitorischen Differenzierung zwischen den Begriffen (Löw et al. 2007) werden beide weder von Giddens (Hinzke 2018) noch von den meisten Autor*innen durchgängig trennscharf verwendet. Struktur ist „eine Eigenschaft sozialer Systeme [...], die sich in Zeit und Raum eingebettet, in reproduzierten Praktiken ‚vollzieht‘“ (Zitat Giddens nach Rüegg-Stürm 2003, S. 98). Struktur ist nicht ‚extern‘ zu den Akteuren, sondern existiert in ihnen in Form von Erinnerungen und Erwartungen („memory traces“) bzw. ist dem Handeln inhärent. Strukturen können, so Werlen (2012, S. 156), „zunächst als abstrakte Fähigkeit einer Mehrzahl von Handelnden“ begriffen werden. Jedoch erlangt die Struktur erst durch die Handlung eine „aktuelle Realität“. So kann das Beispiel der Sprache zur Illustration herangezogen werden: Sprache stellt die abstrakte Fähigkeit für eine Gruppe von Sprecherinnen und Sprechern bereit. So existiert Sprache im virtuellen Sinne, ohne eine eigene Handlungsfähigkeit zu besitzen. Erst mit dem ‚Sprechen‘ als Akt wird die Sprache real und aktuell. Akteure nehmen, wie oben erwähnt, Bezug auf die Struktur und produzieren bzw. reproduzieren diese.

Giddens‘ Verständnis von Struktur wird durch Sets von Regeln und Ressourcen konstituiert, in welche der kontinuierliche Fluss des Handelns eingebettet ist. Einerseits stellen Regeln ein handlungspraktisches Wissen bereit, welches zur Produktion und Reproduktion von regelmäßigen Praktiken genutzt wird. Regeln können dabei sowohl formelle, schriftlich verfasste Vorschriften darstellen als auch verallgemeinerbare regelmäßig ausgeübte Praktiken, die nicht schriftlich festgehalten

sind, aber eine gewisse räumliche Verbreitung und Anerkennung durch stetige Reproduktion erfahren haben. Zwischen den Strukturen/Strukturmomenten und den Handlungen (Interaktionen) vermittelt die Modalitätsebene (s. Abb. 7) (Köller 2007; Miebach 2010; Rüegg-Stürm 2003; Wyss 2016).

Bei der Reproduktion von Handlungen greifen die Akteure auf verschiedene Strukturebenen zurück. Strukturmomente sind den Akteuren am nächsten und konkretesten und stellen „*institutionalisierte Aspekte sozialer Systeme, die sich über Raum und Zeit erstrecken*“ (Miebach 2010, S. 379) dar. Demgegenüber sind Strukturen und Strukturprinzipien für Akteure generell abstrakter als Strukturmomente und greifen weiter in Raum und Zeit aus. Strukturprinzipien als „*Prinzipien der Organisation gesellschaftlicher Totalitäten*“ (Miebach 2010, S. 379) sind hierbei noch abstrakter als Strukturen. Strukturprinzipien müssen in Handlungen zunächst als Strukturmomente konkretisiert werden (Miebach 2010).

Es kann zwischen drei Strukturmomenten unterschieden werden: Signifikation, Legitimation und Herrschaft, die jedoch durch ihren wechselseitigen Bezug gemeinsam betrachtet werden müssen. Mit der Signifikation sind die „*spezifischen Bedeutungsstrukturen der sozial-kulturellen Wirklichkeit, auf welchen die Kommunikation innerhalb einer intersubjektiv [...] geteilten sozialen Wirklichkeit aufbaut*“ (Werlen 2001), angesprochen. In der Kommunikation (Interaktion) befindet sich dieser Lesart folgend zu einem hohen Grad die Interpretation und Sinnzuweisung (Modus) durch die Akteure. Darüber hinaus stellt die Legitimation sicher, dass das Handeln in eine soziale und legitime Ordnung eingebettet ist. Es werden Regeln definiert, die unter Bezug auf Normen (Modus) bestimmte Handlungsweisen rechtfertigen oder sanktionieren können (Interaktion) (Köller 2007; Miebach 2010; Rüegg-Stürm 2003; Werlen 2012). Im Zusammenhang mit der Herrschaft sind letztlich vorrangig Ressourcen als bedeutende Kategorie von Handlungen verbunden. Handelnde werden durch Machtmittel/Fazilitäten (Modus) befähigt zu handeln oder nicht zu handeln. Ressourcen sind als Fähigkeit oder Vermögen von Akteuren konzipiert, in denen sich die Herrschaftsordnung widerspiegelt. Zu unterscheiden sind allokativen Ressourcen, die den Zugang der Akteure zu natürlichen Lebensgrundlagen und materiellen Objekten und Gütern anzeigen sowie autoritative Ressourcen, die als Fähigkeiten und das Vermögen der Akteure verstanden werden können, Macht und Kontrolle über Andere auszuüben (Rüegg-Stürm 2003; Schallnus 2006; Wyss 2016).

Das Pendant zur Struktur ist Handlung. Giddens (1997) versteht Handlungen nicht als sequenzierbare Einzelakte, sondern als ein kontinuierliches Aneinanderreihen von Handlungen im Sinne eines kontinuierlichen Handlungsflusses, welcher sich in Raum und Zeit kontextualisiert. Handlungen sind an menschliche Akteure gebunden und unterliegen einer bestimmten Ordnung, die z. B. durch die Struktur vorgegeben wird, die dabei aber nicht deterministisch wirkt, da jedwede Option zu (abweichendem) Handeln oder Nicht-Handeln den Akteuren durch ihr Handlungsvermögen offensteht und insbesondere vom Wissen der Akteure abhängig ist. Akteure verfügen über die Fähigkeit der Reflexivität ihres Handelns und des Handlungskontextes, der ständiger Veränderung unterliegen kann. Akteure sind sich also bewusst, was sie tun, während sie handeln. Diese intentionale Ausführung von Handlungen kann auch unbeabsichtigte Folgen auslösen, die wiederum als unbekannte Handlungsbedingungen in zukünftige Handlungen eingehen. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass das Wissen der Akteure über ihre Handlungsbedingungen ohnehin unvollständig ist, da soziale Strukturen zu komplex und den Akteuren nicht stets bewusst sind (Miebach 2010; Schallnus 2006; Sigmund 2007).

„Die Scharnierstelle zwischen Handeln und Struktur sind die [...] Praktiken“ (Köller 2007, S. 7). Durch die Rekursivität von Handlung und Struktur entstehen „relativ stabile Handlungsmuster und Routinen, die im gewissen Sinne unabhängig von dem Akteur bestehen können“ (Köller 2007, S. 3). Durch den Routinebegriff wird ermöglicht, Strukturen unabhängiger von individuellen Handlungen, also überindividuell, zu erfassen. Die Routinen sind gekennzeichnet von identischen, wiederkehrenden Handlungen und beinhalten raum-zeitlich stabile und kontextübergreifende Aspekte der regulierten sozialen Interaktion (Schallnus 2006).

Akteure werden – wie oben beschrieben – handlungsfähig, indem sie auf Praktiken zurückgreifen und zugleich existieren diese nur, weil sie darauf zurückgreifen und diese reproduzieren. Praktiken können unterschiedliche Reichweiten annehmen. Es lassen sich mindestens zwei Arten unterscheiden. Einerseits sind hier die Routinen als „vorherrschende Form der sozialen Alltagsaktivität“ (Endreß 2018, S. 223) angesprochen, also die gewohnheitsmäßige und unhinterfragte Wiederholung von Praktiken in gleicher Weise. Routinen greifen auf das praktische Bewusstsein der Akteure zurück. Genauer gefasst sind dies gemeinsam geteiltes Wissen, welches die Handlungen der Akteure koordiniert. So sind beispielsweise Berufsfelder geprägt von immer wiederkehrenden Handlungsmustern (Köller 2007). Durch routinierte Handlungen erhalten die Akteure „ein Gefühl der Seinsgewißheit aufrecht“ (Sigmund 2007, S. 107) sowie ihre Erwartungen werden stabilisiert (Rüegg-Stürm 2003). Zudem müssen Handelnde ihre Aufmerksamkeit nicht den Routinen widmen, da keine stetige Neudefinition der Handlungen erfolgen muss. Dies eröffnet den Akteuren Spielräume zur Reflexion und Gestaltung des Handelns, wodurch auch explizit kreative Prozesse ermöglicht werden. Innerhalb der Strukturationstheorie kommt den Routinen eine herausragende Rolle zu, da sie die Dualität der Struktur bezüglich der Kontinuität des sozialen Lebens ausdrücken (Sigmund 2007). Demgegenüber lösen neue und kritische Herausforderungen, die für eine Vielzahl der Akteure einen radikalen Bruch darstellen, Ängste bei den Handelnden aus, weil ihre Gewissheit sowie ihr Gefühl von Handlungsautonomie in Frage gestellt werden. Handelnde sind daher stets auf ein minimales Spektrum an Routinen angewiesen, in denen sie sich wiederfinden und vergewissern können (Endreß 2018; Rüegg-Stürm 2003; Sigmund 2007). Andererseits erhalten Praktiken und Routinen mit der größten raum-zeitlichen Ausdehnung den Charakter einer Institution. Diese besitzen einen dauerhaften Charakter für die Gesellschaft und bilden sozial verbindliche Strukturkomplexe. Institutionen stellen Strukturmomente dar und bilden die Grundlage bei der Reproduktion von Praktiken (Miebach 2010). Institutionen sind damit etwas Gewordenes, was auch hätte anders werden können und was nur vom aktuellen Standpunkt aus verändert werden kann (Köller 2007).

2.4 Planungskulturelle Konfigurationen zwischen Veränderungsimpulsen und etablierten Pfaden

Ziel dieses Kapitels ist es, die Dynamiken von Planungskulturen zwischen Persistenz und Wandel theoretisch zu fassen. Nachdem in Kapitel 2.2.4 die planungskulturellen Dimensionen festgelegt wurden, steht in diesem Kapitel im Vordergrund, wie diese Dimensionen beim planungskulturellen Wandel bzw. Persistenz von Planungskulturen zusammenspielen. Hierzu wird ein theoretischer Erklärungsansatz entwickelt, der vorrangig auf den in Kapitel 2.3 eingeführten theoretischen Ansätzen

beruht. Die Erkenntnisse werden schließlich in das Analyse-Modell integriert, wodurch es geschärft und weiterentwickelt wird (Kap. 2.5).

Institutioneller Wandel beinhaltet mehrere Phasen, die, ausgehend von einem Zustand der Stabilität, durchlaufen werden müssen, damit der Prozess von einer De-Institutionalisierung zu einer Re-Institutionalisierung abgeschlossen werden kann. Auf der Grundlage von Berger und Luckmann (2003) und Tolbert und Zucker (1996) haben Hinings et al. (2004) (aufbauend auf Greenwood et al. 2002) einen Ansatz des institutionellen Wandels entwickelt, der den Aspekt der Deinstitutionalisierung in den Fokus rückt. In ihrem Ansatz gehen Hinings et al. (2004) von fünf aufeinanderfolgenden Phasen des institutionellen Wandels aus, die auf ein institutionelles Gleichgewicht im Feld folgen (s. Abb. 8): Veränderungsdruck, Quellen neuer Praktiken, Prozess der De- und Reinstitutionalisierung, Dynamiken der De- und Reinstitutionalisierung und letztlich die Reinstitutionalisierung. Diese Phasen sind sehr umfassend und lassen sich zudem mit anderen theoretischen Konzepten erweitern und verknüpfen. Dies wird in diesem und nächsten Kapitel ausgearbeitet (Abb. 8).

Das Modell nach Hinings et al. (2004) zeigt auf, wie die Phasen des institutionellen Wandels verlaufen, jedoch wird weniger eindeutig, welche Bedingungen vorhanden sein müssen, damit Wandel überhaupt eintreten kann. Der Multiple-Streams-Ansatz nach Kingdon (2013) nutzt hierzu Gelegenheitsfenster zum Wandel, die sich unter bestimmten Voraussetzungen öffnen können. Hierdurch gelingt es, einzelne Veränderungsimpulse und Entscheidungssituationen innerhalb dieses Wandels und damit auch die (Wandlungs-)Mechanismen zu identifizieren (s. weiter Kap. 2.4.4). In Abbildung 8 wird der Versuch aufgezeigt, beide Ansätze komplementär zu verschränken und sie in eine gemeinsame Logik zu setzen.

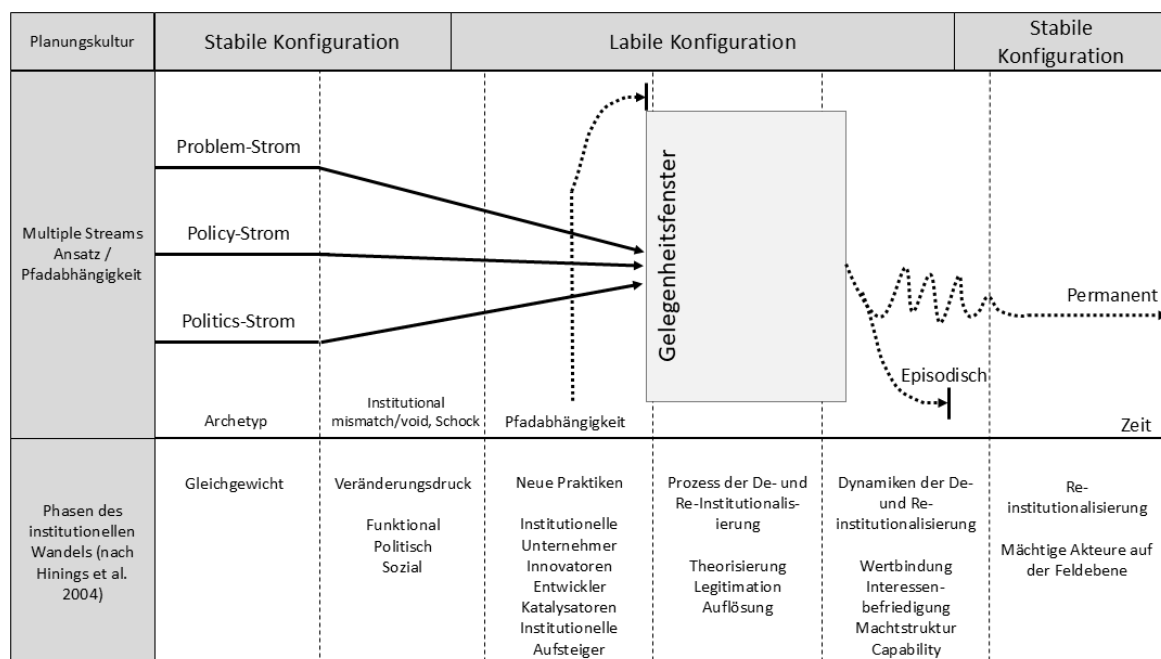


Abbildung 8: Institutionen im Wandel (eigene Abbildung in Anlehnung an Hinings et al. 2004; Kingdon 2013; Reimer 2012)

2.4.1 Planungskulturelle Konfigurationen als Archetypen (Gleichgewicht)

Institutionen besitzen eine gewisse Dauerhaftigkeit und bieten den Akteuren Orientierung in ihrem Verhalten. Sie ermöglichen es, Routinen unhinterfragt abzurufen, die in Kontexten angemessen sind.

Institutionen erzeugen zunächst Stabilität (Peters 2016). Da Akteure nach Gewissheit und Sicherheit sowie einer stabilen Strukturierung ihrer sozialen Interaktionen streben, kann davon ausgegangen werden, dass sie Routinen bevorzugt reproduzieren und damit zur Stabilisierung der Institutionen beitragen (Schiller-Merkens 2008).

Nicht bloß für einzelne Institutionen, sondern für gesamte planungskulturelle Konfigurationen gilt, dass sie auf Stabilität angelegt sind. Recht anschaulich und übertragbar auf die planungskulturelle Perspektive ist die Archypentheorie (Greenwood und Hinings 1993; Hinings et al. 2004). Demnach werden Planungskulturen durch ein Set an Institutionen geprägt, die eine „*idealisierte Konfiguration*“ (Loscher und Kaiser 2015, S. 125) verschiedener Elemente darstellen (Abb. 9). Als Elemente können die Akteure und ihre (planerischen) Handlungen, das Planungssystem und der -kontext sowie das interpretative Schema gefasst werden. Solche Archetypen sind „*effizient und erfolgreich [...] wenn die drei Elemente des Archetyps sehr gut zusammenpassen*“ (Kaiser et al. 2014, S. 27) und weisen in diesem Fall einen „*Fit*“ (Loscher und Kaiser 2015, S. 125) auf, ähnlich dem Konzept des ‚institutional frame‘ nach Servillo und van den Broeck (2012). Archetypen weisen eine ausgeprägte Neigung zur Persistenz auf (Hinings et al. 2004; Loscher und Kaiser 2015).

„Für die Kohärenz eines Archetyps stellt das Interpretative Schema eine Schlüsselkomponente dar, da es die Akteure mit den Basisannahmen zu angemessenen Zielen, Strukturen und Systemen versorgt. Gleichzeitig werden die interpretativen Schemata der Akteure stark durch die vorherrschenden Strukturen und Systeme geprägt, so dass die drei Elemente in einem sich wechselseitig verstärkendem und begründenden Verhältnis stehen. Zwischen den einzelnen Elementen muss ein Fit bestehen, um einen in sich schlüssigen und einheitlichen Archetyp zu bilden“ (Loscher und Kaiser 2015, S. 125).

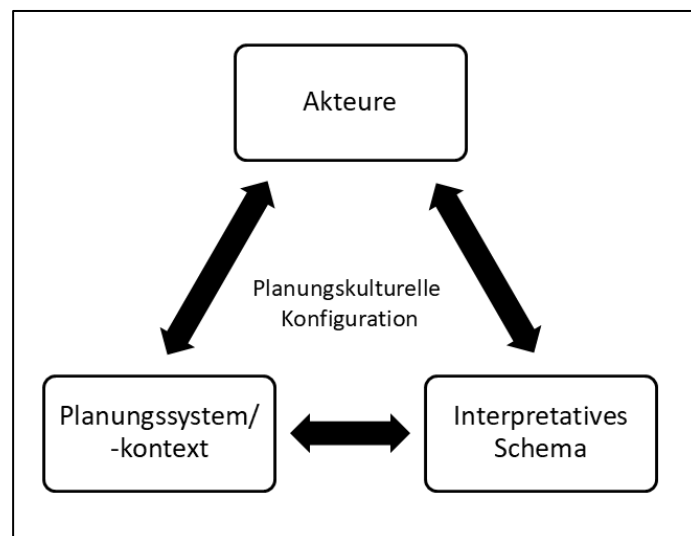


Abbildung 9: Planungskulturelle Konfiguration als Archetyp (eigene Abbildung in Anlehnung an Loscher und Kaiser 2015)

2.4.2 Auslöser planungskultureller Dynamiken

Die erste Phase des institutionellen Wandels nach Hinings et al. (2004) stellt den Druck zur Anpassung als Auslöser von Wandel dar, also Ereignisse oder Erschütterungen, die institutionelle Strukturen destabilisieren. Die Auslöser institutionellen und planungskulturellen Wandels können endogen und exogen verortet sein (Reimer 2012). Mit Blick auf die endogenen Auslöser ist zunächst anknüpfend an

das vorherige Kapitel festzuhalten, dass wenn der ‚Fit‘ durch Verschiebungen innerhalb der Konfiguration nicht mehr gegeben ist, die gesamte Konfiguration unter Wandlungsdruck gerät (Loscher und Kaiser 2015). Dies wird in dieser Arbeit als ein interner Auslöser für planungskulturellen Wandel gefasst, der durch ein Misfit der Elemente entsteht. Bezogen auf das Thema Freiraumentwicklung unter Schrumpfung kann ein solcher Misfit beispielsweise entstehen, wenn kontinuierliche und graduelle Schrumpfungsprozesse zu einer stetigen Aushöhlung bestehender Institutionen führen. Dies kann vor dem Hintergrund schrumpfender fiskalischer Möglichkeiten auftreten, die es nicht mehr erlauben, gut gestaltete und aufwändig gepflegte Freiräume zu entwickeln. Während die informellen Institutionen auf Grundlage der Werte der Planungsprofession und den städtischen Traditionen bestimmte Vorstellungen zur Gestaltung vorgeben, können diese jedoch faktisch nicht mehr umgesetzt werden. Die Akteure versuchen durch ihr Handeln, die Elemente der Konfiguration wieder in ein Gleichgewicht zu bringen. Übertragen auf das Planungskulturmodell bedeutet dies, dass sich zwischen den formellen und informellen Welten ein Fit einstellt, der auch von den Akteuren getragen und stabilisiert wird. Somit wird von einer Stabilität ausgegangen, die sich in einer planungskulturellen Konfiguration einstellt und diese prägt. Ohne das Zusammenspiel der Ebenen würden die Handlungen der Akteure entweder formell nicht umsetzbar oder nicht zu legitimieren sein. So kann z. B. im Kontext von Schrumpfung in der Schnittstelle von formellen Institutionen (weniger Gelder, mehr Flächen, weniger Qualität) und informellen Institutionen (dem Anspruch an die qualitative Gestaltung) ein Misfit entstehen. Dieser kann zwar über einen gewissen Zeitraum ignoriert werden, jedoch kann ein funktionales Zusammenspiel der Institutionen nur über eine Anpassung einer der Institutionen hergestellt werden. Aufkommende Widersprüche können dann ein interner Auslöser von Wandel sein (Walgenbach und Meyer 2007).

Neben diesem endogenen Veränderungsdruck werden in der Literatur vor allem Schocks als externe Auslöser für umfassende Veränderungen angeführt (Reimer 2012, 2013; Walgenbach und Meyer 2007). Greenwood et al. (2002) führen als Ursachen für Schockereignisse gesellschaftliche, technologische und rechtliche Veränderungen an. Diese Kategorisierung wird in ähnlicher Form in den meisten Arbeiten genutzt (s. z. B. Oliver 1992). Hajer (2003) beschreibt einen „*institutional void*“, der u. a. als Folge von Schocks sichtbar werden kann. Eine solche institutionelle Fehlstelle entsteht, „*where there are no generally accepted rules and norms according to which politics is to be conducted and policy measures are to be agreed upon*“ (Hajer 2003, S. 175). Hierdurch werden die lokalen Akteure mit einer großen Unsicherheit konfrontiert. Eine solche Unsicherheitssituation kann beispielsweise auch im Kontext von Schrumpfung auftreten. Bei Schrumpfungsprozessen ist kaum eindeutig identifizierbar, welche Prozesse ursächlich sind und welche nachgelagert. Dennoch scheint es wahrscheinlich, dass sich durch Schrumpfung einer der dargestellten Momente entwickelt, die einen Auslöser für planungskulturellen Wandel darstellen können.

2.4.3 Phasen institutionellen Wandels

In der zweiten Phase ist davon auszugehen, dass Quellen neuer Handlungsweisen erschlossen werden müssen, das heißt, dass experimentelle Herangehensweisen erprobt werden. Dies kann über Akteure geschehen, die als Träger alternativer Handlungsformen auftreten: „*innovators*“ führen neue Ideen oder Vorgehensweisen ein, die von mächtigen Akteuren („*engineers*“) aufgenommen, in den Diskurs eingebracht und legitimiert werden (Hinings et al. 2004). Externe Akteure („*catalysts*“) sind aufgrund

einer anderen Sozialisation weniger lokal geprägt und tragen verschiedenartige Verfahrensweisen mit sich, wenn sie zwischen lokalen Kontexten oder Feldern wechseln (Czarniawska 2002; Hinings et al. 2004). Auf diese Weise entstehen neue Interpretationsmuster und alternierende Handlungsweisen, die Deinstitutionalisierung in Gang setzen, indem sie Alternativen zu etablierten Routinen sichtbar machen. Damit lokale Experimente institutionell wirksam werden können, bedarf es jedoch ihrer Verbreitung (Hinings et al. 2004).

In der dritten Phase der De- und Reinstitutionalisierung werden drei Aspekte adressiert: Theorisierung, Legitimierung und Verbreitung. Theorisierung bedeutet die Verallgemeinerung der experimentellen Handlungsweisen und das Aufzeigen ihrer Relevanz und Geeignetheit für eine breitere Öffentlichkeit. Legitimierung verlangt den Abgleich neuer Ideen und Handlungsansätze mit den vor Ort geteilten Werten und Logiken; Leitbildcharakter erhalten neue Institutionen nur, wenn sie als legitim akzeptiert werden (Czarniawska 2002; Greenwood et al. 2002; Hinings et al. 2004).

Die Dynamiken der De- und Reinstitutionalisierung (vierte Phase) spiegeln die konkrete Adaption der Neuerung durch die Akteure wider (als eine Art Verbreitung). Akteure und Akteursgruppen interpretieren und bewerten diese für den institutionellen Kontext. Die Adaption kann dabei eine sehr unterschiedliche Geschwindigkeit aufweisen und hängt zu großen Teilen davon ab, zu welchem Grad die Werte von den Akteuren geteilt werden, die der neuen Institution zu Grunde liegen. Zudem ist entscheidend, zu welchem Maße eine Unzufriedenheit mit den bestehenden Lösungen und Institutionen besteht und ob mächtige Akteure einen Vorteil in der Umsetzung sehen sowie ob sie die Fähigkeit besitzen die Veränderung umzusetzen („*capability*“) (Hinings et al. 2004).

Von zentraler Bedeutung für die Reinstitutionalisierung (fünfte Phase), also die Etablierung nicht zu hinterfragender Handlungsweisen, ist auf der einen Seite die Adaption durch zentrale und mächtige Akteure und auf der anderen Seite die Erreichung einer großen Adaptionsdichte. Letztlich weisen Hinings et al. (2004) auf zwei wichtige Aspekte hin: Der Punkt, an dem von einer Institutionalisierung gesprochen werden kann, ist schwer ausfindig zu machen. So kann die Transformationsgeschwindigkeit und -umfang (s. Kap. 2.4.6) erheblich variieren. So besteht auch die Möglichkeit, dass beispielsweise weniger verbreitete und verankerte Institutionen nur episodisch wirken und sich eher als Modeerscheinung herauskristallisieren. Zudem gehen die Autoren davon aus, dass Institutionen sich nicht vollständig ablösen, sondern sich diese – im Bild der Sedimentation gesprochen – überlagern und ergänzen und die abgelöste Institution nicht vollständig abgelöst wird (Greenwood et al. 2002; Hinings et al. 2004).

Das Modell der Institutionalisierung nach Hinings et al. (2004) liefert wichtige Grundlagen für diese Arbeit. Auch im Kontext der Planungskulturforschung wurde das Vorgängermodell nach Greenwood et al. (2002) bereits angewandt (Reimer 2012; 2013). Der Prozess der Institutionalisierung wurde hier bislang als mehr oder weniger linearer Pfad beschrieben. Jedoch ist vielmehr davon auszugehen, dass mindestens iterative Schleifen stattfinden und Wandel und Veränderung nicht linear verläuft. Veränderungen ‚wandern‘ demnach nicht von einer Phase zur nächsten, sondern können Korrekturen und erneute Anpassungen erfahren. Zusammengefasst können aus den Phasen in Kombination mit den zuvor dargelegten theoretischen Aspekten, zentrale Erkenntnisse zum planungskulturellen Wandel festgehalten werden.

2.4.4 Entstehung von Gelegenheitsfenstern

Die Darstellung eines institutionellen Wandels nach Hinings et al. (2004) oder auch Greenwood et al. (2002) liefert nur bedingt Ansatzpunkte, um Bedingungen und Voraussetzungen zu identifizieren, unter denen ein „critical moment“ (Buitelaar et al. 2007, S. 896) entsteht, in dem das bestehende institutionelle Muster in Frage gestellt und neue Ansätze auf die Agenda gesetzt werden. Dies zeigt sich z. B. in Bezug auf die Wahrnehmung von Herausforderungen: „Fakten – wie objektiv immer diese auch sein mögen – [sind] aber nicht per se relevant und es lassen sich aus ihnen auch keine eindeutigen Konsequenzen ableiten“ (Walgenbach und Meyer 2007, S. 103). Diesem voraussetzungsvollen Prozess, damit überhaupt ein Gelegenheitsfenster für einen potenziellen Wandel entstehen kann, widmet der Multiple-Streams-Ansatz nach Kingdon (2013) große Aufmerksamkeit.

Während zuvor der Verlauf des institutionellen Wandels als Phasen beschrieben wurde, fasst der Multiple-Streams-Ansatz (MSA) drei gleichzeitige und unabhängige Ströme (Problem-Strom, Policy-Strom, Politics-Strom), deren Verkopplung ein ‚Policy-Window‘ bzw. Gelegenheitsfenster öffnet (Kingdon 2013; Rüb 2014). Der MSA nach Kingdon (2013) bietet einen Erklärungsansatz, der auch die bereits dargestellte institutionentheoretische Perspektive weitestgehend widerspiegelt und eine Verbindung mit planungskulturellen Überlegungen zulässt. Zudem trägt der Ansatz der selektiven Wahrnehmung und Deutung sowie dem Agenda-Setting Rechnung. Denn in der institutionentheoretischen Sichtweise wurde bislang nur wenig berücksichtigt, dass die dargestellten Auslöser des Wandels erst wirksam werden, wenn sie von Akteuren wahrgenommen und auf die Agenda gesetzt werden (Walgenbach und Meyer 2007). Da planungskulturelle Konfigurationen sich als Archetypen ausbilden, die auf Stabilität angelegt sind, ist davon auszugehen, dass Barrieren bestehen, neue (unpassende) Themen und Impulse aufzugreifen (s. Abb. 8).

Der Problem-Strom erfasst, wie Zustände und Fakten zu Problemen werden. Ähnlich der Funktion von Schocks geht der MSA von „focusing events“ (Kingdon 2013, S. 94) aus, die Aufmerksamkeit auf eine Thematik lenken. Probleme werden bspw. mittels Indikatoren und Statistiken sichtbar, was im Kontext von Schrumpfung eine bedeutende Rolle einnehmen kann (Rüb 2014). Ferner kann Feedback von umgesetzten Optionen einen Einfluss auf den Problem-Strom nehmen. Sachverhalte oder ‚focusing events‘ sind keine Garantie für ein Aufgreifen und Thematisierung, vor allem auch, da Aufmerksamkeit eine begrenzte Ressource darstellt. Ihre Wirkung entfalten sie demnach erst lokal spezifisch und abhängig von Wahrnehmung, Deutung und dem Agenda-Setting sowie indem sie sich gegenüber konkurrierenden Themen abheben (Bernt et al. 2014).

Parallel dazu bündelt der Policy-Strom bzw. die „Policy Primeval Soup“ (Kingdon 2013, S. 116) viele verschiedene Ideen, die „um Akzeptanz und Anerkennung kämpfen“ (Rüb 2014, S. 380). Kingdon (2013) nutzt den Begriff der Ursuppe, um darauf zu verweisen, dass hier alle Ideen und Ansätze vereint sind, die diskutiert, weiterentwickelt und selektiert wurden. Diese Ideen können ganz unterschiedlichen Quellen entspringen, bspw. von Interessenvertreter*innen, von Wissenschaftler*innen, von Politiker*innen, aus Ausschüssen oder Zeitungen (Rüb 2014). Die Vielzahl an Akteuren bringt einen Ideenüberschuss hervor, von dem nur wenige Ideen relevant werden. Ideen werden auf ihre Akzeptanz hin getestet und ggf. verworfen. Optionen werden u. a. anhand technischer Machbarkeit, normativer Akzeptanz und antizipierter Widerstände selektiert. Während die technische Machbarkeit die „plausible Umsetzung in rechtliche und organisationelle Formen und damit die grundsätzliche Anschlussfähigkeit

an Bestehendes“ (Rüb 2014, S. 381) umfasst, adressiert die normative Akzeptanz die Passfähigkeit von Ideen in das Werte- und Normensystem. Hier zeigt sich, dass sich formelle und informelle Institutionen in diesem Strom zentral niederschlagen, weil sie zentrale Maßstäbe für Machbarkeit und Wertorientierung setzen. Die Umsetzbarkeit von Ideen ist letztlich vom Willen zum Machterhalt der Akteure abhängig. Die Akteure antizipieren dazu Widerstände in der Bevölkerung (usw.) und es werden vorrangig Policies umgesetzt, die die Macht nicht in Frage stellen.

Ein dritter Strom, der Politics-Strom, hat einen großen Einfluss auf die Themen, die auf die Agenda gelangen (Rüb 2014). Während beim ‚Problem-Strom‘ die argumentative Überzeugung im Vordergrund steht, ist der Politics-Strom vorrangig durch Kompromisse und Verhandlungen geprägt (Rüb 2014). Die Dynamik dieses Stroms wird durch drei Faktoren beeinflusst (Rüb 2014): Erstens der Zeitgeist oder auch „*national mood*“ (Kingdon 2013, S. 146), der bei Übereinstimmung mit Neuerungen die Umsetzung erleichtert. Zweitens hat die Unterstützung „*organisierter politischer Kräfte*“ (Kingdon 2013, S. 150, übersetzt) einen Einfluss darauf, ob und wie ‚Policies‘ erfolgreich umgesetzt werden. Drittens werden hierunter die politischen Mehrheiten („*Government in the political stream*“ nach Kingdon 2013, S. 153) bzw. deren möglicher Wechsel durch Wahlen gefasst, die je nach Konstellation fördernd oder hemmend für bestimmte ‚Policies‘ sein können. Wichtig können dabei auch Einzelpersonen sein, die sich für neue Herangehensweisen stark machen. Der Strom spiegelt somit Feld-Dynamiken wider, etwa veränderte politische Mehrheiten oder eine gewandelte gesellschaftliche Stimmung (Bernt et al. 2014).

Die Ströme verlaufen weitestgehend unabhängig voneinander und müssen von den sogenannten „*policy entrepreneurs*“ (Kingdon 2013, S. 165) gekoppelt werden, damit sich ein zeitlich begrenztes Gelegenheitsfenster öffnet (Rüb 2014). Durch den unabhängigen ‚Fluss‘ der Ströme spielt sowohl Zufall als auch der richtige Zeitpunkt, zu dem eine neue Idee aufkommt, eine entscheidende Rolle (Lintz 2024). Zwar reicht bereits die Kopplung von mindestens zwei Strömen, um ein Problem- oder Politics-Fenster zu öffnen, für einen weitreichenden Wandel ist jedoch die Kopplung aller drei Ströme erforderlich (Bernt et al. 2014; Buitelaar et al. 2007; Kingdon 2013).

Die Ströme können demnach auch als eine Art Nährboden für Veränderung angesehen werden, in dem sich auch die institutionellen Verflechtungen widerspiegeln, auch wenn Institutionen im Originalansatz nach Kingdon (2013) vorwiegend nur implizit eine Rolle spielen: Treffen Ideen nicht auf normative Akzeptanz, also stimmen sie nicht mit den informellen Institutionen überein, werden sie voraussichtlich nicht weiterverfolgt. Stellen die formellen Institutionen die Machbarkeit, z. B. in Form der Finanzierbarkeit oder dem Vorhandensein von passenden Lösungsansätzen in Frage, ist auch die Tragfähigkeit der Veränderung fraglich. Zudem wird deutlich, dass Schrumpfung oder Schocks keine Phänomene sind, die per se zu Handlungen verleiten. Vielmehr ist von erheblichen Hemmnissen auszugehen und davon, dass bestimmte Bedingungen gemeinsam eintreten müssen, um Veränderungen durch die handelnden Akteure umsetzen zu können. Somit spiegelt der MSA sehr gut den kontinuierlichen Strom an Ideen und Lösungen wider, die jedoch durch einen Flaschenhals selektiert werden.

Der MSA adressiert somit, wenn auch teils implizit, die drei in Kapitel 2.2.4 angeführten Ebenen: Formelle Institutionen, informelle Institutionen sowie die Akteure. Der Ansatz ermöglicht durch die

Fassung von Strömen einerseits einen kontinuierlichen Fluss zu denken und andererseits in diesem Zusammenhang auch neue Impulse aufzunehmen.

2.4.5 Institutional Frame und Pfadabhängigkeit als Kopplungs- und Selektionsmechanismen

Der MSA hebt die Bedeutung von Wahrnehmung und Framing hervor. Diese sind bereits in den Strömen des MSA enthalten, sollen an dieser Stelle jedoch noch einmal explizit gemacht werden. Mit dem Aufkommen von Prozessen und Entwicklungen ist nicht zwangsläufig verbunden, dass sie auch von den Akteuren aufgegriffen werden:

„Informationen sind nicht neutral, die Interpretation von Zahlen ebenso wenig, und die Kunst besteht darin, ihnen einen bestimmten Sinn zu geben und eine Interpretation gegenüber konkurrierenden durchzusetzen. In der Politik hat derjenige Macht, der seine eindeutige Interpretation einem mehrdeutigen Sachverhalt aufzwingen kann“ (Rüb 2014, S. 389).

Die Akteure in einem institutionellen Feld verbindet ein gemeinsames Sinnsystem (Kap. 2.4.1). Servillo und van den Broeck (2012) konstituieren ein ‚institutional frame‘, der für das Feld als eine Art Aktualisierung, also eine stetige Produktion und Reproduktion der formellen und informellen Institutionen, verstanden werden kann. Dieser institutionelle Rahmen gibt somit die aktuellen und dominanten Ausprägungen des formellen und informellen institutionellen Komplexes wieder, die auf der (politischen) Aushandlung und Konsens der Akteure beruht. Damit werden bestimmte Aspekte innerhalb des ‚institutional frames‘ hervorgehoben und andere vernachlässigt. Dies beeinflusst die Entwicklung der Ströme des MSA. Der institutional frame spiegelt sich im institutionellen fit der planungskulturellen Konfigurationen wider (Kap. 2.4.1).

In Bezug auf Planungskulturen zeigt sich, dass diese historisch kontextualisiert und pfadabhängig sind. Reimer (2012, S. 266) beschreibt dies als „*History Matters!*“. So besteht in der Planungskulturforschung weitestgehend Einigkeit darüber, dass etablierte Muster und Artefakte einen Einfluss auf neue Planungen haben. So sind die „*Strukturen des Systems [...] sowohl als Ausgangspunkt von Handlungen zu verstehen als auch als deren Ergebnis*“ (Levin-Keitel und Sondermann 2015, S. 40). Der institutionelle Rahmen wird in dieser Arbeit verstanden als Mechanismus, durch den sich einerseits der Einfluss von Institutionen auf die Ströme (MSA) darstellen. Diese formen die Ströme zu gewissen Teilen mit und ermöglichen oder begrenzen z. B. Wahrnehmungen und Deutungen von Problemen oder potenzielle Lösungsansätze. Die Pfadabhängigkeit der Institutionen wirkt auf den institutionellen Rahmen und bestehende Pfade können sich dabei selbst verstärken (Kuder 2009), da mit einer Abweichung hohe Kosten und Aufwand verbunden ist, sodass auch suboptimale Lösungen beibehalten werden („lock-in“) (Apolinarski et al. 2004). Dies kann dazu führen, dass neue Lösungen und Experimente am Bestehenden scheitern und sich dem zur Folge kein Gelegenheitsfenster öffnen kann, sondern etablierte Muster weiterverfolgt werden.

2.4.6 Reichweite, Umfang und Übertragung neuer Ideen und experimenteller Herangehensweisen

Persistenz und Wandel stehen in einem engen Wechselverhältnis zueinander (Apolinarski et al. 2004). Institutionen sind dabei nie perfekt institutionalisiert (s. Kap. 2.2.1). So stellt sich abschließend die

Frage, welche Reichweite und welchen Umfang des Wandels sich mit den Veränderungen und experimentellen Herangehensweisen verbinden. Zunächst sei festgehalten, dass sich die Prozesse des Wandels nicht in eine bestimmte Richtung steuern lassen und das Ergebnis der Institutionalisierung relativ unvorhersagbar ist (Reimer 2012; Servillo 2017). Dabei kann es sein, dass sich die Prozesse als temporär und nicht dauerhaft herausstellen, was bedeutet, dass sie sich nicht institutionalisieren und neue und experimentelle Herangehensweisen im Verlauf des Institutionalisierungsprozesses verworfen werden. Coaffee und Healey (2003) bezeichnen dies als ‚Episoden‘, die erst mit einer Überführung auf andere Ebenen verfestigt und permanent werden können (s. auch Kap. 2.1.3). So geht der Ansatz nach Healey (2006) davon aus, dass sich Innovationen („*Governance-Episodes*“; z. B. neue Diskurse, neue Praktiken), um transformative Wirkung entfalten zu können, von ihrer Gründungsepisode zu Beteiligungs- und Regulierungspraktiken bewegen und für ein dauerhaftes Bestehen in Routinen der Governance-Praktiken übernommen werden müssen. Es besteht ein zeitliches Ablaufschema im Prozess, in dem Wandel durch Innovationen zunächst in Episoden stattfindet, später in Prozesse und letztlich in die Planungskultur übernommen werden kann (Healey 2006; Servillo 2017). Durch das Scheitern der Institutionalisierung verbleibt der Prozess als temporäre Episode (s. zu Wandel als ‚episodic‘ und ‚dramatic‘ auch Powell und DiMaggio 1991).

Wandlungsprozesse verlaufen allerdings von Fall zu Fall mit unterschiedlicher Geschwindigkeit und Tiefe (Granqvist et al. 2021). Nach Roland (2004) können „*fast-moving institutions*“ und „*slow-moving institutions*“ unterschieden werden. Schnelle Veränderungen sind dabei vor allem auf einer formellen Ebene zu vermuten. Dies steht auch im Einklang mit der Differenzierung nach Schmidt (2008), welche Strategien und Maßnahmen („*policy ideas*“) als sehr wandelbar begreift. Langsame Veränderungen (slow-moving) sind hingegen auf der kognitiven Ebene zu erwarten, also den Werten und Normen bzw. informellen Institutionen (Reimer 2012; Roland 2004). Dies stimmt mit den Weltanschauungen („*philosophical ideas*“) nach Schmidt überein. Sie konzipiert diese als die tiefste Ebene, die nur durch Krisen in Frage gestellt werden (Schmidt 2008). Nach Schmidt besteht zudem noch eine mittlere Instanz in den Programmen („*programmatic ideas*“), deren Eigenschaften ebenfalls zwischen den beiden vorher genannten Arten von Ideen zu verorten sind. Die Adaption in den Welten formeller und informeller Institutionen verläuft somit unterschiedlich schnell und wahrscheinlich auch in einem unterschiedlichen Umfang.

Wandel verläuft nur selten revolutionär. Hingegen ist davon auszugehen, dass ein inkrementeller bzw. gradueller Wandel kontinuierlich stattfindet. Dies kann wiederum beispielsweise zu einem institutionellen ‚misfit‘ und damit umfassenderen Wandlungsprozessen führen. Gradueller Wandel kann nach Streeck und Thelen (2005) insbesondere auch durch endogene Faktoren ausgelöst werden, die u. a. dadurch entstehen, dass verschiedene Akteure interagieren und Machtkämpfe austragen, d. h. sich beispielsweise über Ressourcenverteilung oder die Auslegung von Regeln auseinandersetzen. Auch die Anpassung an sich verändernde Umwelten kann inkrementelle politische Veränderungen hervorbringen (Davoudi 2018a). Bezogen auf Institutionen können vier Arten des inkrementellen institutionellen Wandels unterschieden werden: Abweichung („*Drift*“) tritt vor allem vor dem Hintergrund verändernder Umstände ein, die neue und veränderte politische Reaktionen erfordern, die sich jedoch zunehmend von der ursprünglichen Institution entfernen. Demgegenüber steht die Verdrängung („*Displacement*“), welche das Ersetzen einer alten durch eine neue Institution meint. Subtilere Formen des Wandels sind

hingegen die Konversion („*Conversion*“) und die Überlagerung („*Layering*“), mit denen eine Veränderung in der Auslegung der Institution einhergeht. Konversion bedeutet, dass Institutionen mit größeren Ermessensspielräumen bei der Auslegung eine strategische Neuausrichtung erfahren können. Institutionen mit geringeren Ermessensspielräumen können hingegen durch das Hinzufügen einer neuen Institution neue Regelungen einführen, die die alten Regeln überlagern (Granqvist et al. 2021; Mahoney und Thelen 2010).

Es stellt sich abschließend die Frage, wann eine Institutionalisierung als deutlich fortgeschritten und reif angesehen werden kann. Im Folgenden werden fünf Ansatzpunkte herausgearbeitet, die den Grad der Institutionalisierung widerspiegeln können:

- Spiegeln sich die Neuerungen in unterschiedlichen institutionellen Trägern wider (u. a. Raum, Konzepte etc.) (Walgenbach und Meyer 2007)?
- Werden im Kontext der Stadtentwicklung Ideen in formelle Pläne überführt oder durch Informalität nur eine geringere Verbindlichkeit hergestellt? Formelle (und zu einem geringeren Grad auch informelle) Konzepte und Pläne zeigen eine politische Akzeptanz an, die für hoch bedeutsam angesehen wird (auch in Bezug auf die unten angeführte Diffusion) (Kühn 2017). Obwohl davon ausgegangen wird, dass vor allem die informellen Institutionen handlungsleitend sind, werden diese in den formellen Konzepten festgeschrieben und entfalten hierüber eine große Verbindlichkeit.
- Kann eine Idee über das Feld hinaus diffundieren und mit anderen Feldern/Bereichen der Stadtentwicklung synergetische Wirkungen erzeugen? Dies zeigt sich u. a. am Aufgreifen von Ideen innerhalb übersektoraler Konzepte und Plänen. Wird ein Ansatz darüber hinaus über den experimentellen Kontext auf andere Räume übertragen?
- Ist eine experimentelle Herangehensweise auch über einen längeren Zeitraum relevant. Das bedeutet, besteht eine gewisse Frequenz der Bezüge und bleiben Ansätze auch nach Führungs- und Personalwechsel relevant (sie werden von einer Mitarbeitendengeneration an die nächste weitergegeben)?
- Kann eine Ablösung der alten institutionellen Logik (displacement) oder eine Gleichzeitigkeit von Altem und Neuem (layering) identifiziert werden?

Letzteres ist damit verbunden, dass Institutionen immer eine gewisse Uneindeutigkeit aufweisen, da „*Institutionen [...] eine Kumulation von Werten, Erfahrungen und kognitiven Mustern der Vergangenheit*“ (Csigó 2006, S. 54) darstellen. Dies wird auch mit dem Begriff der „*Sedimentation*“ (Csigó 2006, S. 54) adressiert, die die fortwährende Wirksamkeit historisch angehäufter Routinen und Regeln widerspiegelt (Tolbert und Zucker 1996). So kann davon ausgegangen werden, dass einmal eingebrachte Ideen und Ansätze immer wieder zum Vorschein kommen können.

2.5 Weiterentwicklung des Analysemodells planungskultureller Dynamiken

In den vorherigen Kapiteln wurde das Verständnis von Planungskulturen als institutionelles Gefüge dargelegt und ein Theorieangebot entwickelt, um Wandel zu beschreiben. Als ein Kernziel der vorliegenden Dissertation wird auf Grundlage der theoretischen Darlegungen ein Modell entwickelt, das zur Analyse von freiraumpolitischen Planungskulturen unter Schrumpfbedingungen dienen soll.

Das Modell nach Hohn und Reimer (2014), welches Ausgangspunkt der vertieften theoretischen Darstellung war, wird dazu an verschiedenen Stellen angepasst:

Erstens werden die Auslöser für einen planungskulturellen Wandel neu gefasst. Hierzu werden nicht nur die reinen Schrumpfungsprozesse als Impulse verstanden, sondern auch damit verbundene Konzepte und Ideen als diskursive Elemente. Diese können z. B. auf einer übergeordneten Ebene entstehen und lokal Einfluss nehmen. Diese Impulse müssen von den Akteuren des Feldes aufgegriffen und auf die Agenda gesetzt werden. Daher wirken diese Impulse vorrangig auf den planungskulturellen Kern und die Gesellschaftskultur – eine Ausnahme bildet hier der Raum als formelle Institution, in Form von räumlichen Strukturen und Funktionen, die ebenfalls direkt von Schrumpfungsprozessen beeinflusst werden (s. Verbindungslinien in Abb. 10). Über die Gesellschaftskultur wirken die Impulse durch Schrumpfung auf allen Ebenen und prägen zu einem bestimmten Teil die Institutionen wie auch die Interessen und Ansichten der Akteure.

An dieser Stelle kann das Konzept der Translation eine Brücke darstellen, die die lokalspezifische Übersetzung von Impulsen und Ideen noch einmal deutlich machen soll. Entgegen der im Neo-Institutionalismus weit verbreiteten Sicht der Strukturangleichung bzw. Isomorphie betont der Translationsansatz neben einfachen Homogenisierungs- vor allem Heterogenisierungstendenzen bei der Übernahme von Ansätzen und Ideen. Konzepte, die auf höheren Ebenen Verbreitung finden oder scheinbar von einem Ort zum anderen übertragen werden, werden demnach in einen anderen Kontext nicht bloß übernommen, sondern durchlaufen lokale Anpassungsprozesse an die Rahmenbedingungen, die von kontextspezifischen Gegebenheiten und Akteurskonstellationen geprägt werden (Alasuutari 2015; Czarniawska 2002). So kommt es auch trotz Nachahmungsbestrebungen zu einem ständigen Anpassungsprozess – „*not even a photocopier makes identical copies every time*“ (Czarniawska 2002, S. 14). Die Translation bzw. lokalspezifische Übersetzung zeichnet sich bspw. durch die lokale Interpretation der „*Travelling ideas*“ (Healey 2012, S. 189) aus. Nachahmungen sind eng verknüpft mit lokalen Interpretations- und Beobachtungsprozessen, die im Modell mit dem MSA aufgegriffen werden.

Verschiebungen in den institutionellen Welten können dazu führen, dass ein ‚institutional mismatch‘ entsteht. Da beide institutionellen Welten in einer Wechselwirkung zueinander stehen und sich auch ineinander spiegeln, bilden sie eine gemeinsame Konfiguration aus, die sich jedoch in diesem Fall zunehmend widerspricht. Zudem können Herausforderungen, wie Schrumpfung, wie ein Schock wirken und zudem einen ‚institutional void‘ sichtbar machen. Diese Mechanismen können, sofern diese von den Akteuren wahrgenommen und aufgegriffen werden, zu einem zweiten Impuls innerhalb der lokalen Planungskultur führen. Hierdurch entstehen neue Ideen und Experimente, die innerhalb der drei Ströme verarbeitet werden. Folglich findet auch ein Abgleich mit dem bestehenden institutionellen Gefüge (‚institutional frame‘) statt, welches vorrangig pfadabhängig auf diesen Prozess einwirkt und Veränderungen blockieren oder in bestimmte Richtungen lenken kann. Werden die Streams gekoppelt, öffnet sich ein Gelegenheitsfenster, welches die Umsetzung neuer Herangehensweisen ermöglicht. Doch nicht rein die historische Verankerung des institutionellen Rahmens ist hier entscheidend, sondern auch der gegenwärtige und situative Kontext sowie die Aktualisierung der Struktur innerhalb der Akteurshandlungen und Interaktionen (Csigó 2006).

Nach einer Verfestigung der experimentellen Herangehensweise oder neuen Ideen kann eine Adaption in den Welten der formellen und informellen Welten entstehen. Diese kann auf der formellen Ebene

schnell verlaufen, während sie auf der informellen Ebene mehr Zeit benötigt und auch unwahrscheinlicher ist. Vor allem über die formellen Institutionen werden die lokalen Planungskulturen dann raumwirksam, da in der Regel formelle Beschlüsse dazu notwendig sind. Die Raumwirksamkeit bzw. das Materialisieren wirkt als Feedbackschleife zurück auf die räumlichen Strukturen sowie die Akteure, die diese bewerten – z. B. in Bezug auf den Erfolg von Maßnahmen gegenüber Schrumpfungsprozessen.

Darüber hinaus wurden anhand der entwickelten planungskulturellen Dimensionen die Inhalte der formellen und informellen Welten geschärft. Planungskulturen sind ferner räumlich in andere Planungsebenen eingebettet, die Einfluss auf die lokalen Planungskulturen nehmen können (Getimis 2012). Um dem gerecht zu werden, muss ein Mehr-Ebenen-Bezug beachtet werden. Die freiraumpolitische Planungskultur stellt sich zudem als ein spezifisches Feld innerhalb der Stadtentwicklung dar, welches mit anderen Feldern konkurriert und/oder Synergien schafft. Neue Ideen und Konzepte haben nur eine sehr begrenzte Reichweite, wenn sie nicht mit den anderen Ebenen übereinstimmen oder in andere Felder diffundieren. Das Ergebnis der Modell-Modifizierung wird in Abbildung 10 abgebildet. Das Modell stellt den konzeptionellen Rahmen der Arbeit dar, mit dem für die empirische Analyse der Blick geschärft und angeleitet wird. Zudem ermöglicht das Modell, Prozesse des planungskulturellen Wandels besser zu adressieren.

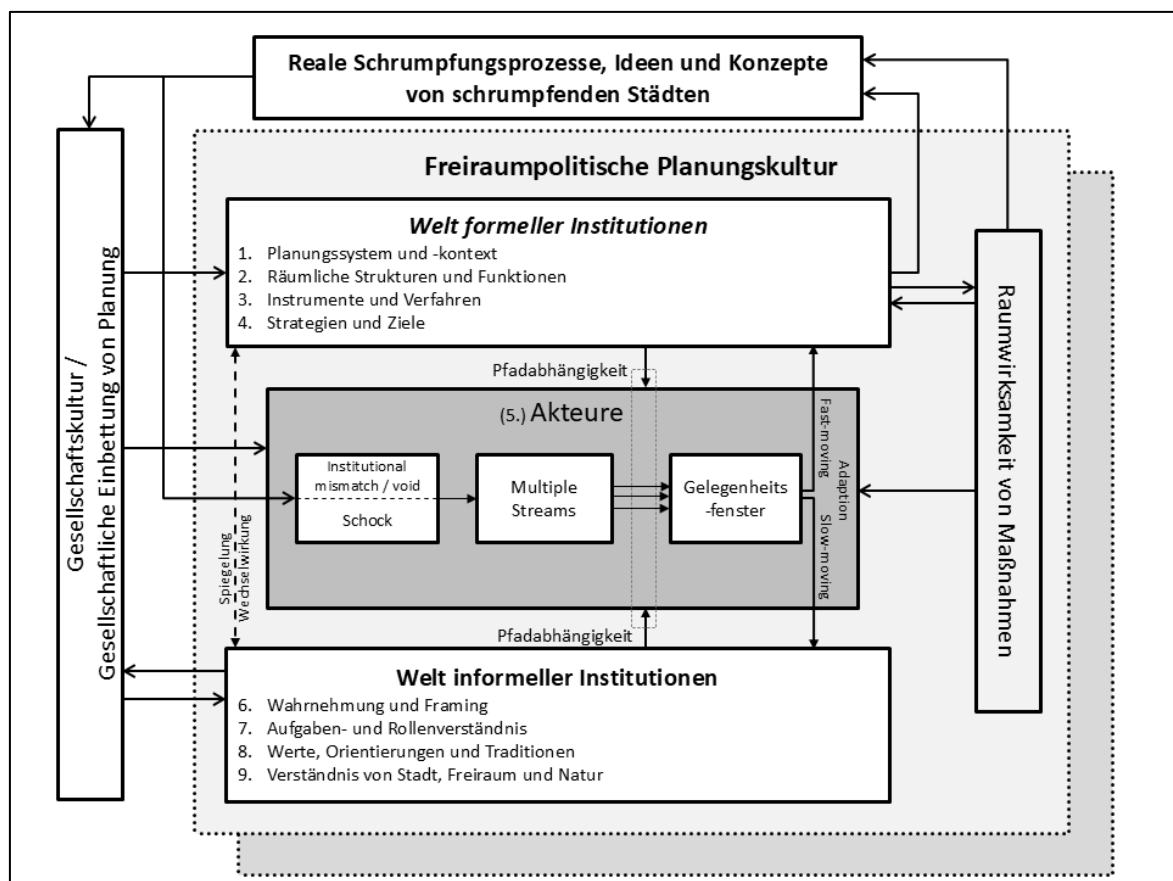


Abbildung 10: Weiterentwickeltes Planungskulturmodell - konzeptioneller Rahmen (eigene Abbildung in Anlehnung an Hohn und Reimer 2014, S. 325)

3 PLANUNGSKULTUREN ERFORSCHEN – DARSTELLUNG DES FORSCHUNGSDESIGNS

In der gegenwärtigen Forschungslandschaft wird die Erfassung und Operationalisierung von lokaler Planungskultur als eine fortwährende Forschungslücke identifiziert. Wie bereits Peer und Sondermann (2016) festhalten, steht die empirische Planungskulturforschung und damit einhergehend der methodische Zugang noch recht am Anfang. So besteht auch im Rahmen der Auswertung des Materials im bisherigen Forschungsdiskurs zur Planungskulturforschung bisher noch kein Patentrezept, wobei das Prinzip der Offenheit gegenüber dem Untersuchungsgegenstand mehrheitlich als wichtig herausgestellt wird. So sind hinsichtlich der Methodenwahl, empirischen Erfahrbarkeit und Darstellung der Ergebnisse weiterhin viele Fragen offen (Othengrafen et al. 2019). Im Folgenden soll ein konsistentes Forschungsdesign entwickelt und offengelegt werden, welches es erlaubt, Planungskulturen und ihren Wandel in ihrer Komplexität und Tiefe zu erheben und zu analysieren und zudem über einen Vergleich und Generalisierung der Ergebnisse zu einer Validierung der Ergebnisse zu gelangen (s. Abb. 11). Da die Komplexität eine Herausforderung darstellt und tiefe Schichten der Planungskulturen sich nur interpretativ erschließen lassen, werden Rückkopplungsschleifen sowie Absicherungs- und Validierungsschritte in die Empirie und Analyse integriert.

Eine empirisch-analytische Planungskulturforschung ist im Kontext schrumpfender Städte bislang nur in Ansätzen bearbeitet worden. Die Untersuchung stützt sich jedoch auf bestehende theoretische Modelle und konzeptionelle Vorarbeiten (theoretische und empirisch-analytische Arbeiten), die als heuristischer Rahmen dienen. Daher ist die vorliegende Arbeit zwar im Kern explorativ angelegt, jedoch kann sie zugleich nicht als rein explorative Studie verstanden werden, da vorhandene Konzepte empirisch überprüft und weiterentwickelt sowie neue Perspektiven für die noch junge Forschungsdisziplin eröffnet werden.

Die Arbeit ist mit den Fallstudien Halle (Saale) und Gelsenkirchen vergleichend angelegt. Die kontrastierende Analyse der Fallstudien ermöglicht die Identifizierung von Unterschieden und Gemeinsamkeiten in den lokalen Planungskulturen und planungskulturellen Trajekten. Die Fallstudien werden in Kapitel 3.1 eingeführt und die Vergleichsstrategie dargelegt. Das Forschungsdesign folgt einer Logik der Daten- und Methodentriangulation, um die Planungskulturen und deren Wandel auf unterschiedlichen Ebenen angemessen analysieren und die komplexen Erkenntnisse verifizieren zu können. In Kapitel 3.2 werden die Erhebungsmethoden dargestellt. Diese bestehen aus Literatur-, Daten- und Dokumentenrecherche (Kap. 3.2.1), Expert*innen-Interviews (Kap. 3.2.2) sowie Gruppendiskussionen und Vor-Ort-Begehungen (Kap. 3.2.3). Die umfassende empirische Materialgrundlage wurde anhand qualitativer Methoden empirischer Sozialforschung analysiert. Der Fokus lag dabei auf der qualitativen Inhaltsanalyse (Kap. 3.3). Die empirischen Ergebnisse werden anschließend in dichte Beschreibungen überführt, die in einer ethnographischen Perspektive verortet sind. Die vorliegende Arbeit folgt dann einem vergleichenden Ansatz, mit dem Ziel, Unterschiede und Gemeinsamkeiten lokaler Planungskulturen im Umgang mit Schrumpfung zu beleuchten. Einen Überblick über die Erhebungs- und Auswertungsmethoden gibt Abbildung 11. Eine Reflexion der Erhebungs- und Auswertungsmethoden kann dem Kapitel ‚Limitationen der Arbeit und kritische Reflexion‘ (Kap. 6.2) entnommen werden, in dem übergeordnet die angewandte Methodik und Limitationen der Arbeit diskutiert werden. Die empirischen Ergebnisse sollen dazu beitragen, die

planungskulturelle Perspektive empirisch zu bestätigen und zu einer Weiterentwicklung der Disziplin beizutragen. Daher werden die Erkenntnisse letztlich in einer generalisierbaren Form in ein modifiziertes Modell übertragen (Kap. 5.2).

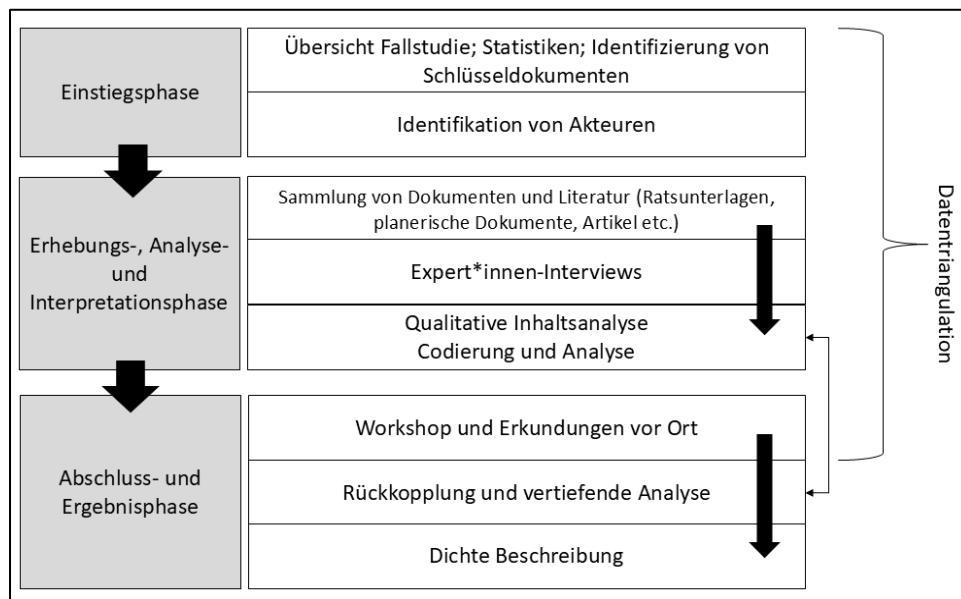


Abbildung 11: Methodisches Vorgehen und Datentriangulation (eigene Abbildung)

3.1 Vergleichendes Forschungsdesign und Fallstudienauswahl

Um die übergeordneten Forschungsziele zu erreichen und die Forschungsfragen beantworten zu können, werden in der vorliegenden Arbeit zwei Fallstudien analysiert und kontrastierend verglichen. Die Verwendung von Fallstudien wurde aus zwei zentralen Gründen ausgewählt. Einerseits bieten sich Fallstudien dann als Methode an, wenn komplexe Zusammenhänge eines wenig erforschten Feldes aufgezeigt werden sollen. Dabei können eine inhaltliche Tiefe hergestellt und lokalräumliche Spezifika erfasst werden (Köhler et al. 2018). Zweitens ermöglichen Vergleiche auf lokaler Ebene die vertiefte Betrachtung spezifischer Denk- und Handlungsmuster, wie beispielsweise anhand der Analyse der lokal unterschiedlichen Interpretationen des gleichen gesetzlichen Rahmens (Flyvbjerg 2001, 2006; Sondermann 2017b). In der vorliegenden, planungskulturell angeleiteten Arbeit liegt der Analysefokus auf der Tiefe und nicht auf der Breite der Analyse. Es wird daher mit einer geringen Zahl an Fallstudien gearbeitet, um der Komplexität sowie der Analyse der ‚tiefen Schichten‘ gerecht werden zu können.

Wie in Kapitel 1 dargestellt, vernachlässigen planungswissenschaftliche Studien oftmals lokale kulturelle Prägungen. Erst in jüngerer Zeit kommen Ansätze auf, die Vergleiche für ein tiefgreifendes Verständnis von kontextualisierten Planungspraktiken unterhalb einer nationalen Ebene heranziehen. „In einer zunehmend globalisierten Welt bieten sie [...] die Möglichkeit, die Reaktion auf vergleichbare Herausforderungen in unterschiedlichen Planungskontexten zu erforschen“ (Köhler et al. 2018, S. 9). Daher wurde ein vergleichendes Forschungsdesign gewählt, denn dies schärft „unseren Blick für das Verallgemeinerbare und das Besondere, Kontextgebundene der Stadtentwicklung“ (Köhler et al. 2018, S. 8). Mit dem Vergleich von Planungskulturen verbindet sich zudem ein großes Potenzial zur Analyse von Veränderungen (Sanyal 2016; Zimmermann et al. 2018).

In dieser Arbeit werden spezifische Fälle eines gegebenen Phänomens (Schrumpfung) kontrastierend verglichen, um die Besonderheiten oder Eigenarten der Fallstudien aufzuzeigen und zu verstehen (angelehnt an die ‚individualizing comparison‘ nach Tilly 1984). Die Fallstudien dienen dabei als ein gegenseitiger Referenzrahmen, um die Welten informeller Institutionen der Planungskulturen erschließen und den Umgang mit (Frei-)Fläche bewerten zu können. Die Fallstudien wurden dementsprechend so ausgewählt, dass sie sich in vielen Rahmenbedingungen ähneln.

Ein Hauptkriterium für die Auswahl der beiden Fallstudien war die Schrumpfungshistorie. Gelsenkirchen wie auch Halle (Saale) haben eine Schrumpfungshistorie, da beide Städte fast kontinuierlich seit den 1960er Jahren schrumpften. So lag der Höchststand der Bevölkerung in Gelsenkirchen bei 389.268 Einwohnern im Jahr 1959 und in Halle bei 278.729 Einwohnern im Jahr 1963 (zu beachten: Hier ist nur die Kernstadt Halle ohne Halle-Neustadt gemeint, die erst 1967 erbaut und im Jahr 1990 mit ca. 78.000 Einwohnern eingemeindet wurde). Seit den 1990er Jahren ist Halle durch abrupte und schockartige Bevölkerungsverluste geprägt, während Gelsenkirchen weiterhin graduell schrumpfte. Seit dem Jahr 2010/2012 stagnieren bzw. steigen die Bevölkerungszahlen beider Städte wieder an. Über die demographische Betrachtung hinaus sind Gelsenkirchen und Halle durch tiefgreifende ökonomische und gesellschaftliche Umbrüche geprägt, die zu umfassenden demographischen, fiskalischen und ökonomischen Schrumpfungsprozessen seit den 1990er Jahren geführt haben (s. Tab. 2). Beide Städte weisen darüber hinaus viele ähnliche Rahmenbedingungen auf: Beide Städte gehören zur Gruppe der kreisfreien Großstädte mit einer ähnlichen Einwohnerzahl. Zudem verfügen beide Städte über eine ausgeprägte Industrie- und Arbeitertradition (Montanindustrie in Gelsenkirchen und Chemieindustrie in Halle), die in Halle jedoch durch eine lange Wissenschafts-, Kunst- und Kulturhistorie ergänzt wird.

Tabelle 2: Entwicklung von Gelsenkirchen und Halle (1990-2018) (Statistische Ämter des Bundes und der Länder)

	Stadt	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2018
Einwohner	Gelsenkirchen	293.714	291.164	278.695	268.102	257.981	260.368	260.305
	Halle	310.234	282.784	247.736	237.198	232.963	236.991	239.173
Sozialversicherungs- pflichtig Beschäftigte am Arbeitsort	Gelsenkirchen	96.900	86.318	73.230	70.765	73.118	76.276	80.784
	Halle	k. A.	130.653	105.081	89.814	92.376	93.275	96.614
Arbeitslosenquote (in %)	Gelsenkirchen	14,8	15,8	15,7	23,4	14,4	14,7	13,2
	Halle	k. A.	15,1	20,4	20,1	13,4	11,4	8,9
Schulden der Kernhaushalte je EW (in €)	Gelsenkirchen	980	1.090	1.378	1.256	3.039	4.686	4.681
	Halle	k. A.	396	1.169	2.060	2.347	1.976	1.900

Die Fallstudien sind im gleichen nationalen Rahmen verortet, jedoch unterscheiden sie sich in ihrem regionalen und föderalen Kontext: Gelsenkirchen ist eine Großstadt im dicht verflochtenen Ruhrgebiet

(Nordrhein-Westfalen), die durch eine innovative und kooperative regionale Ebene und Regionalplanung (z. B. gemeinsamer Regionalplan; RVR) gekennzeichnet ist (Abb. 12, 14). Die Stadt Halle, im Süden Sachsens-Anhalts gelegen, ist durch die DDR-Historie und den damit verbundenen sozialistischen Umbau der Stadt geprägt. Nach der deutschen Wiedervereinigung haben sich dort zahlreiche Herausforderungen für die Stadtentwicklung und Planung ergeben, u. a. die Integration von Halle-Neustadt ins Stadtgebilde. Regionalplanerisch ist die Stadt in die Regionale Planungsgemeinschaft Halle eingebunden, jedoch wird sie vor allem durch die Einbettung in ein suburbanes bis ländliches Umland sowie im großräumigen Kontext durch den Ballungsraum Halle-Leipzig geprägt (Abb. 12, 13).

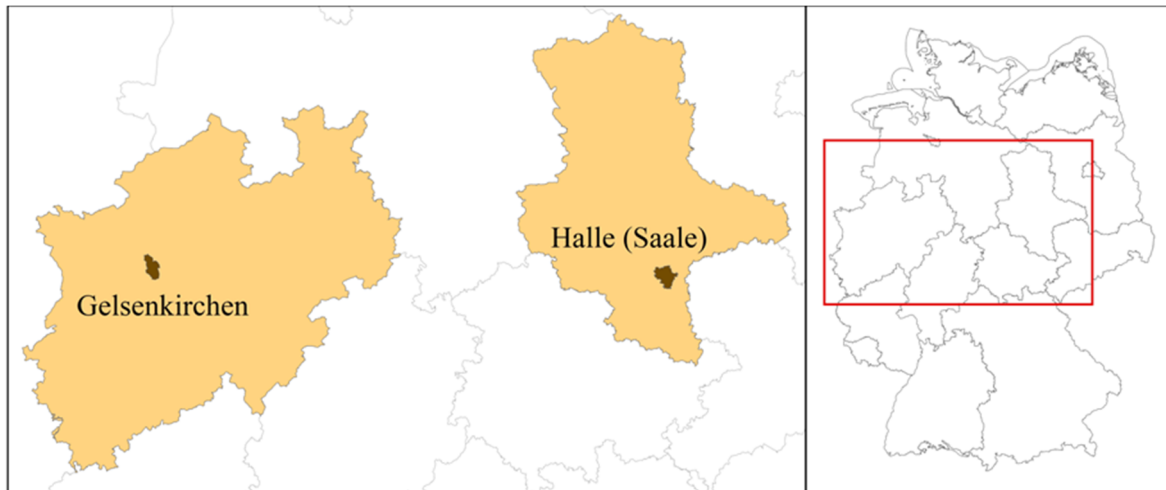


Abbildung 12: Verortung von Gelsenkirchen und Halle (eigene Abbildung; Geodaten: GeoBasis-DE/BKG 2018)

Mit Blick auf Freiraum zeigt sich, dass der Raum in Gelsenkirchen durch die urbane und industrielle Entwicklung stark überformt wurde (‘Industrie als Städtebildner‘). Hierdurch ist eine Zwischenstadt entstanden, in der nur noch wenige naturnahe und agrarische Landschaften zurückgeblieben sind. Die industrielle Überformung zeigt sich auch in Bezug auf die bedeutendsten Fließgewässer: die stark kanalisierte Emscher (einstiger Abwasserfluss) sowie der Rhein-Herne-Kanal. Demgegenüber ist vor allem Halles südliches Umland industriell geprägt, während mit der Neustadt eine nach sozialistischen Idealen gebaute Chemiearbeiterstadt als Gegenspieler zur Altstadt entstanden ist. Halle ist geprägt von der namensgebenden Saale mit ihren Auen sowie Weiße Elster und Reide. Inmitten einer vielfältigen, klassisch-romantischen Landschaft mit naturnahen Freiräumen am Stadtrand und im Umland trennt der Nord-Süd-Lauf der Saale die steinerne Altstadt von der Neustadt.

In beiden Fällen haben Schrumpfungsprozesse als Freiraumbildner fungiert. In Gelsenkirchen hat Schrumpfung in Form der Deindustrialisierung neue Freiraumpotenziale auf den meist zentral gelegenen Industriebrachflächen entstehen lassen. In Halle wurden durch den Rückbau von Wohnungen im Kontext des Stadtumbau Ost neue Freiräume vorrangig in den Großwohnsiedlungen geschaffen, jedoch weniger in der stark versiegelten Altstadt. Die unterschiedlichen räumlichen und institutionellen Voraussetzungen und Verflechtungen lassen differenzierte Dynamiken erwarten.

Zusammenfassend macht die Verbindung von Gemeinsamkeiten und kontextuellen Unterschieden die Analyse und Gegenüberstellung beider lokaler Planungskulturen unterhalb einer nationalen Ebene besonders fruchtbar. Sie eröffnet die Möglichkeit, Planungskulturen detailliert zu betrachten und

systematisch zu vergleichen, um so herauszuarbeiten, wie ähnliche Rahmenbedingungen in unterschiedlichen lokalen Kontexten planerisch verarbeitet und in spezifische kulturelle Muster übersetzt werden. Insbesondere die unterschiedliche Schrumpfungsdynamik, aber auch das erneute Wachstum in beiden Städten, ist für die Frage nach einer Wachstums- bzw. Schrumpfungsorientierung der Planungskulturen sowie die dauerhafte Institutionalisierung neuer Werte, Orientierungen und Traditionen ein geeignetes Setting.



Abbildung 13: Impressionen aus Halle (Saale) (eigene Fotos)



Abbildung 14: Impressionen aus Gelsenkirchen (eigene Fotos)

3.2 Erhebungsmethoden

Für die Empirie wurde umfassendes Material aus mehreren Materialarten erhoben, was im Folgenden detailliert dargestellt wird. Die Erhebung umfasst eine Literatur-, Daten- und Dokumentenrecherche (natürliche Daten) (Kap. 3.2.1), die Durchführung qualitativer Expert*innen-Interviews (Kap. 3.2.2) sowie Gruppendiskussionen in Form von Expert*innen-Workshops und Vor-Ort-Begehungen in den beiden ausgewählten Fallstudienstädten (Kap. 3.2.3). Die Erhebungsmethoden wurden je Fallstudie durchgeführt und für beide Städte gleich angewandt.

3.2.1 Literatur-, Daten- und Dokumentenrecherche

Mit dem Ziel, ein umfangreiches Hintergrundwissen zur Analyse von Planungskultur im stadtplanerischen und politischen Kontext zu erzeugen, wurde zunächst im Rahmen der Einstiegsphase eine umfangreiche und systematische Literatur-, Daten- und Dokumentenrecherche durchgeführt. Diese Materialien dienten nicht nur der inhaltlichen Analyse, sondern ermöglichten zugleich die Identifikation wichtiger Akteure innerhalb der lokalen Freiraumpolitik.

Die Recherche von planerischen und strategischen Unterlagen, spezifischen freiraumpolitischen Konzepten und erste Auswertungen ermöglichen eine Auseinandersetzung mit der lokalen Ausgestaltung des Planungssystems und den Rahmenbedingungen. Im Rahmen dessen können bspw. Planungsebenen, Kompetenzen und Verwaltungsaufbau; Stadtstruktur und naturräumliche Gegebenheiten oder demografische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung erschlossen und verstanden werden. Als Ausdruck der (manifestierten) Planung sind Konzepte und Pläne elementar für planungskulturelle Erhebungen. Dabei ist zunächst unerheblich, ob sie formeller oder informeller Natur sind. Erst für die spätere Bewertung des Grads der Institutionalisierung ist diese Unterscheidung relevant, da mit der Aufnahme in einen formell beschlossenen Plan eine Verbindlichkeit hergestellt wird. Zudem lassen sich durch inhaltsanalytische Verfahren (s. u.) nicht-manifestierte, planungskulturelle Elemente aus den Dokumenten analysieren bzw. in Kombination mit dem Interview-Material bestätigen.

Die Verfügbarkeit der planerischen Dokumente war ab den 2000er Jahren primär online gegeben, ältere Planungsdokumente wurden entweder in den Archiven der Städte (in Gelsenkirchen im Archiv des Instituts für Stadtgeschichte) beschafft oder von den Akteuren vor Ort bereitgestellt. Die Identifikation der Dokumente erfolgte über eine umfassende Online-Recherche, durch Querverweise innerhalb bereits identifizierter Unterlagen sowie ergänzend auf Grundlage von Hinweisen aus den Interviews. Für die kommunale Ebene wurden Dokumente neben dem thematisch-inhaltlichen Bezug zum Thema anhand des gesamtstädtischen Charakters ausgewählt. Dennoch wurden bei besonders wichtigen Dokumenten auch teilträumige Konzepte berücksichtigt (z. B. Stadtumbau, Soziale Stadt). Für beide Fallstudien wurden dabei nicht nur die Konzepte und Pläne auf kommunaler, sondern auch auf regionaler Ebene erhoben (s. Abb. 15), was sich insbesondere für die Fallstudie Gelsenkirchen als umfangreich herausstellt (s. auch Literaturliste). Ergänzend wurde Sekundärliteratur erfasst, die sich tiefgreifend mit den beiden Städten auseinandersetzt (z. B. Stadt Halle (Saale) (2002c); Wehling 2014; Stadt Gelsenkirchen 2015).

Da die kommunale Politik großen Einfluss auf die Stadtentwicklung hat, ist zudem ein Erschließen der politischen Diskurse über eine Analyse der Ratsprotokolle und -beschlüsse von Bedeutung (KÜHN 2017). Die politischen Dokumente wurden, soweit verfügbar, über die Ratsinformationssysteme der Städte recherchiert. Hier besteht die Möglichkeit, über Schlagworte die Onlinesysteme (Gelsenkirchen ab 1999, Halle ab 2001) zu durchsuchen. Insbesondere für Halle konnten dabei auch zahlreiche Amtsblätter als wichtige Quellen identifiziert werden, die über die reine Funktion der Bekanntgabe von Rechtsnormen hinaus auch einen Informations- und Zeitschriftencharakter aufweisen (s. z. B. Stadt Halle (Saale) 2025). Dokumente aus dem Zeitraum der 1990er Jahre wurden jeweils über aufwendige Archivrecherche und -arbeit identifiziert. Ergänzend wurden auch Medienberichte erfasst. Hierzu wurde vorrangig über den Katalog der Westdeutschen Allgemeinen Zeitung (WAZ, ab 2007) sowie der Mitteldeutschen Zeitung (MZ, ab 2000) nach Artikeln recherchiert. Komplementiert wurden die Artikel durch vereinzelte Berichte der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ), Süddeutschen Zeitung (SZ) und ZEIT Online, über die insbesondere eine Außensicht auf die Städte hergestellt wurde. Die Suche nach Ratsunterlagen wie auch Zeitungsartikeln wurde systematisch durchgeführt. Dabei wurden als Schlagworte genutzt: Schrumpfung, synonyme Begriffe (wie Leerstand, demographischer Wandel etc.), Freiraum*, Freiflächen*, Grün* (u. a. -Entwicklung), regionalspezifische Begriffe und Projekte (Regionale Grünzüge, Kurzumtriebsplantagen), Förderprogramme und Formate (Stadtumbau, IBAs) sowie Bezeichnungen von Konzepten und Plänen (ISEK, RSK, Flächennutzungsplan etc.) (mit dem * wird in den Onlinesystemen in der Regel die Möglichkeit gegeben, über den Wortstamm nach einer gesamten Wortfamilie zu suchen).

Zusammenfassend ermöglicht die Literatur-, Daten- und Dokumentenrecherche eine systematische Vor- und Aufbereitung von Planungs- und Politikdokumenten, legen erste Ansätze planungskultureller und planungssystemischer Hintergründe offen, sind zentral für die Identifizierung von Schlüsselakteuren und stellen eine wichtige Grundlage für die nachfolgenden Experteninterviews und Auswertungen dar. Es wurde eine umfassende Sammlung unterschiedlicher Quellen und Blickwinkel zusammengetragen.



Abbildung 15: Beispielhafte Darstellung von Konzepten und Plänen in Gelsenkirchen (oben) und Halle (unten) (eigene Zusammenstellung)

3.2.2 Expert*innen-Interviews

Auf Grundlage der erhobenen Materialien und der damit einhergehenden Identifizierung von Schlüsselakteuren wurden in einem zweiten Schritt in beiden Fallstudienstädten Expert*innen auf städtischer und regionaler Ebene interviewt, die sowohl im Kontext der Freiraumpolitik sektorale Perspektiven einnahmen als auch solche, die eher eine übergeordnete Perspektive auf die Stadt- bzw. Regionalentwicklung einnahmen. Über die Recherche hinaus wurden Expert*innen zudem über Hinweise aus vorangegangenen Interviews identifiziert. Die Interviews wurden anhand eines entwickelten Leitfadens durchgeführt.

Es wurden leitfadengestützte Expert*innen-Interviews durchgeführt, die zwar eine gewisse Struktur vorgeben, aber dennoch die nötige Offenheit und Flexibilität mit sich bringen. Für das ‚Erkunden‘ der Welt informeller Institutionen sind solche Arten von Interviews unerlässlich. Expert*innen-Interviews als häufig eingesetztes Verfahren in der empirischen Sozialforschung, fokussieren dabei das spezialisierte Spezialwissen bzw. Sonderwissen der Interviewten (Gläser und Laudel 2010).

Wer allerdings Experte oder Expertin ist, ist in der Literatur nicht eindeutig geklärt (Goldberg und Hildebrandt 2018). Vereinfacht gesagt, geht es darum, Personen zu finden, die „*vermutlich relevante [...] Informationen über den Untersuchungsgegenstand besitzen*“ (Goldberg und Hildebrandt 2018, S. 3), also ist die Auswahl vom Untersuchungsgegenstand abhängig (Flick 2019). Als Interviewpartner*innen waren Akteure aus Verwaltung, Politik, Verbänden, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft bedeutsam, die bei der Rekonstruktion und Nachzeichnung der planungskulturellen Konfigurationen und Dynamiken im Kontext von Freiraumpolitik und Schrumpfung ihr Wissen bereitstellen konnten. In ihrer Gesamtheit sollten die Befragten den Betrachtungszeitraum von 1990 bis 2018 abdecken. Für die planungskulturelle Betrachtung war für die

Auswahl der Expert*innen zudem wichtig, dass sie überwiegend eine Relevanz aufwiesen und wirkmächtig waren (s. auch Bogner und Menz 2002, S. 45). Ideal waren Interviewpartner*innen, die auf Grundlage ihrer Expertise den gesamten Zeitraum nicht nur einordnen und überblicken konnten, sondern auch eine zentrale Rolle in der Gestaltung eingenommen haben.

Die erste Kontaktaufnahme zu den Expert*innen erfolgte in der Regel postalisch oder per E-Mail. Die Rahmenbedingungen und Informationen zum Vorhaben wurden ihnen bereits vor dem Interview mitgeteilt. Insgesamt wurden 34 leitfadengestützte Face-to-Face-Interviews mit Expert*innen in Halle und Gelsenkirchen im Zeitraum 2017 bis 2018 in der Analyse berücksichtigt. Die Interviews dauerten zwischen 50 und 180 Minuten. Darüber hinaus wurden noch weitere Interviews geführt, die jedoch aufgrund der geringen inhaltlichen Bedeutung für die Arbeit nicht weiter berücksichtigt wurden.

Da den Interviewten Anonymität zugesichert wurde, wurden die Interviews nur groben Handlungsfeldern (Tab. 3) zugeordnet: Kommunalverwaltung, Politik, regionale Organisationen und Verbände, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Praxisakteure sowie Wissenschaft. Einige Akteure waren zum Zeitpunkt des Interviews bereits in anderen Positionen oder im Ruhestand, wurden jedoch entsprechend ihrer für die Analyse der Planungskultur maßgeblichen Position eingeordnet. Mit der Zusicherung der Anonymität wurde intendiert, eine größere Offenheit auch für kritische Positionen, Wertehaltungen etc. zu erzeugen. Es wurde darauf geachtet, dass alle Interviews im alltäglichen Umfeld der Befragten durchgeführt wurden. Dies umfasste den Arbeitsplatz, das häusliche Umfeld sowie einen Ort, der von den Befragten selbst gewählt wurde. Es kann ein Schwerpunkt der Interviews auf der Verwaltung festgehalten werden. Zu beachten ist dabei, dass die Akteure der Kommunalverwaltung keinesfalls eine homogene Gruppe sind und sowohl unterschiedliche Bereiche und Sektoren der Stadt- und Freiraumentwicklung als auch unterschiedliche Positionen in der Verwaltungshierarchie (Dezernent*innen, Amts-/Referatsleiter*innen und Mitarbeiter*innen) abdecken.

Die Interviews wurden jeweils anhand eines digitalen Diktiergeräts (bis auf eine Ausnahme) aufgezeichnet und anschließend wortgetreu transkribiert. Auf Notationssysteme wurde in Anlehnung an Meuser und Nagel (2002) verzichtet. Dabei war die wortgetreue Verschriftlichung der Interviews essenziell, um sie zitierfähig, nachvollziehbar und interpretierfähig zu machen.

*Tabelle 3: Übersicht über die Expert*innen-Interviews (eigene Tabelle)*

Kennung	Handlungsfeld	Art der Dokumentation
Gelsenkirchen		
IG1	Kommunalverwaltung	Transkript; 115 Min.
IG2	Kommunalverwaltung	Transkript; 120 Min.
IG3	Kommunalverwaltung	Transkript; 150 Min.
IG4	Kommunalverwaltung (2 Personen)	Transkript; 110 Min.
IG5	Regionale Organisationen und Verbände	Transkript; 170 Min.
IG6	Kommunalverwaltung	Transkript; 70 Min.
IG7	Regionale Organisationen und Verbände	Transkript; 105 Min.
IG8	Regionale Organisationen und Verbände	Transkript; 90 Min.
IG9	Politik	Transkript; 50 Min.
IG10	Kommunalverwaltung	Transkript; 180 Min.
IG11	Politik	Transkript; 85 Min.
IG12	Kommunalverwaltung	Transkript; 65 Min.

IG13	Kommunalverwaltung	Transkript; 100 Min.
IG14	Kommunalverwaltung	Transkript; 90 Min.
IG15	Wirtschaft und Praxisakteure	Transkript; 100 Min.
IG16	Kommunalverwaltung	Transkript; 100 Min.
IG17	Regionale Organisationen und Verbände (2 Personen)	Transkript; 100 Min.
IG18	Wirtschaft und Praxisakteure	Transkript; 105 Min.
IG19	Zivilgesellschaft	Mitschrift
Halle (Saale)		
IH1	Kommunalverwaltung	Transkript; 55 Min.
IH2	Kommunalverwaltung	Transkript; 80 Min.
IH3	Kommunalverwaltung	Transkript; 85 Min.
IH4	Kommunalverwaltung	Transkript; 170 Min.
IH5	Kommunalverwaltung	Transkript; 65 Min.
IH6	Regionale Organisationen und Verbände	Transkript; 105 Min.
IH7	Wissenschaft	Transkript; 80 Min.
IH8	Politik	Transkript; 60 Min.
IH9	Kommunalverwaltung	Transkript; 80 Min.
IH10	Zivilgesellschaft	Transkript; 110 Min.
IH11	Kommunalverwaltung	Transkript; 75 Min.
IH12	Wissenschaft	Transkript; 80 Min.
IH13	Kommunalverwaltung	Transkript; 105 Min.
IH14	Wirtschaft und Praxisakteure	Transkript; 50 Min.
IH15	Kommunalverwaltung	Transkript; 80 Min.

Für die adäquate Durchführung der Interviews kam die ausführliche vorangegangene Recherche zum Tragen. Dieses Wissen ist in die Befragungen explizit integriert worden und es konnte zudem bei der Interaktion innerhalb der Interviewsituationen dienlich sein. Die Interviews wurden anhand eines Interviewleitfadens durchgeführt, jedoch wurde dieser flexibel und je nach Themenschwerpunkt im Gespräch angewandt. Der Leitfaden wurde theoriegeleitet auf Grundlage der identifizierten planungskulturellen Dimensionen (Kap. 2.5) entwickelt und mit einem Mitarbeiter eines Planungsamtes pre-getestet und angepasst (s. Anhang 1). Der Leitfaden besteht aus insgesamt acht Interviewphasen. Zunächst wurden in einer Einstiegsphase die Rahmenbedingungen für das Interview erläutert. Es folgte eine kurze Vorstellung des Projekts (Organisationsstruktur, Inhalte, Ziele und Methodik) und die Klärung von potenziellen Fragen der/des Expert*in. Anschließend wurde innerhalb eines Warming-Up die interviewte Person gebeten, einen Überblick über ihre eigene Position und ihren beruflichen Werdegang zu schildern (z. B. Profession). Den Kern des Expert*inneninterviews bilden fünf inhaltliche Blöcke, die zwar in allen Interviews behandelt, jedoch nicht nach einem starren Fragemuster abgefragt wurden. Sie umfassten die Themen ‚Problemwahrnehmung und -deutung‘, ‚Leitbilder und Strategien‘, ‚Instrumente, Prozesse und Verfahren‘, ‚Akteure‘ sowie ‚Interkommunale und regionale Kooperation‘, die im Folgenden ausgeführt werden (Leitfaden s. Anhang 1).

- Problemwahrnehmung und -deutung: Retrospektiv seit den 1990er Jahren und mit Blick auf die Gegenwart wurden die jeweils größten stadt- bzw. regionsspezifischen Herausforderungen erhoben sowie jene Akteursgruppen identifiziert, die diese Problemlagen auf die politische und planerische Agenda gesetzt haben. Im Zentrum standen damit die Prozesse der

Problemdefinition, ihre zeitliche Dynamik und die Agenda-setzende Rolle maßgeblicher Akteure.

- **Leitbilder und Strategien:** Untersucht wurden die Entstehung und Weiterentwicklung gesamtstädtischer (Freiraum-)Leitbilder seit den 1990er Jahren als Reaktionen auf Herausforderungen sowie deren interpretative Rahmung. Berücksichtigt wurden mögliche Strategie- und Leitbildwechsel (etwa von Wachstums- zu Schrumpfungsorientierungen), Konflikte zwischen Akteursgruppen in der Leitbildfindung, die Kommunikation und Vermittlung der Leitbilder sowie Gründe für einen möglichen Verzicht auf leitbildhafte oder strategische Steuerung.
- **Instrumente, Prozesse und Verfahren:** Erfasst wurden formelle und informelle Instrumente der Stadt- und Freiraumentwicklung sowie ihre Einschätzung durch die Interviewten. Dabei wurden auch experimentelle und innovative Lösungen sowie für die Interviewten herausragende Projekte besprochen. Einbezogen wurden der Einfluss einschlägiger Rechtsgrundlagen und Programme/Einflüsse höherer Ebenen (Land, Bund, EU) ebenso wie Veränderungen der Beteiligungsverfahren, der Erwartungen der Bürgerschaft und die damit verbundenen Konflikte und Kontroversen.
- **Akteure:** Im Fokus standen Schlüsselakteure und Akteurskonstellationen, die Leitbilder, Ziele, Strategien und Projekte maßgeblich initiiert und/oder umgesetzt haben. Gegenstand waren ihre Einflussnahme und dessen Wandel über die Zeit, Verschiebungen in Akteurskonstellationen und -netzwerken sowie Veränderungen der Kooperationsformen zwischen Verwaltung, Politik, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und weiteren Akteuren.
- **Interkommunale und regionale Kooperation:** Schließlich wurden Umfang, Anlässe, Zeitpunkte und Vorgehensweisen interkommunaler und regionaler Problemlösungen. Im Rahmen der räumlichen Kontextualisierung wurde vor allem auch die Rolle der regionalen Ebene beleuchtet – insbesondere auch ihre Kompetenzen und ihr Einfluss auf die Ausgestaltung und Qualität interkommunaler Kooperation.

In einem abschließenden Interviewblock wurden ergänzende Anmerkungen, weiterführende potenzielle Interviewpartner*innen sowie abschließende Rückfragen besprochen und das Interview beendet. Die Fragen zu den unterschiedlichen Themenblöcken wurden während des Interviews situativ gestellt und an die Position bzw. Rolle und Fachrichtung des jeweiligen Interviewten angepasst. Die Offenheit des Leitfadeninterviews erwies sich dem Untersuchungsanlass angemessen.

3.2.3 Gruppendiskussionen und Vor-Ort-Begehungen

Als dritter empirischer Baustein wurden Gruppendiskussionen in Form von Expert*innen-Workshops durchgeführt. Diese eignen sich, um individuelle Aussagen im Verhältnis zu feldweit geteilten Positionen abzuwägen und – selbst wenn Beiträge zunächst punktuell bleiben – kollektive Orientungsdimensionen und Wissensbestände zu rekonstruieren (Schäffer 2018). In den Workshops wurden Zwischenergebnisse aus Interviews und Dokumentenanalysen als Input eingebracht und anschließend mit den Interviewten sowie weiteren Expert*innen kritisch diskutiert und reflektiert. Im Rahmen der planungskulturellen Forschung ist besonders die doppelte Hermeneutik eine Herausforderung, da interpretative Vorgehensweisen im Zentrum der Analyse stehen. Nach Giddens

(1997) ist darunter zu verstehen, dass im Forschungsprozess die wahrgenommene und interpretierte Wirklichkeit der Interviewten erneut durch den Forschenden interpretiert werden. Mit den Gruppendiskussionen konnte diese Problematik abgemildert werden, weil Deutungen im Dialog mit den Akteuren des Feldes rückgekoppelt wurden (Giddens 1997; Reimer 2016a). Damit reduzierte sich das Risiko von Fehl- bzw. Überinterpretationen und die Einordnung der Freiraumpolitik in die gesamte Stadtentwicklung wurde erleichtert. Die Methode erwies sich insofern als sehr geeignet, da Ergebnisse validiert, präzisiert oder verworfen sowie neue Erkenntnisse generiert werden konnten.

Gruppendiskussionen erzeugen Orientierungen nicht, aber sie aktualisieren sie: Diskutierende knüpfen an stabile, kollektiv geteilte Sichtweisen an, die als Ausdruck ihrer Zugehörigkeit zu einer spezifischen Planungskultur interpretiert werden können (Schäffer 2018). Gerade darin liegt der Wert für die Planungskulturforschung. Persistente Deutungsmuster und gemeinsame Wertorientierungen werden sichtbar, die Handeln strukturieren und auf breitere kulturell-gesellschaftliche Kontexte verweisen (Flick 2019). Die Workshops dienten somit sowohl der Bestätigung individueller Aussagen und deren Interpretation im sozialen Kontext als auch der Identifikation geteilter Muster, wobei beide Funktionen eng miteinander verschränkt werden (Vogl 2019).

Dem steht als methodische Einschränkung gegenüber, dass Gruppendiskussionen aufgrund von (beruflichen) Hierarchien, zu Hemmnissen bei Teilnehmenden führen können (Vogl 2019). Potenziell kontroverse Einzelpositionen wurden daher bereits im Vorfeld über Interviews erhoben und in die Workshops eingespeist. Eingeladen waren die Interviewten sowie weitere Expert*innen (teilgenommen haben jeweils 14 Expert*innen in Halle und Gelsenkirchen), um die Interpretationen zu diskutieren und ein gemeinsames Verständnis abzusichern. Dies war insbesondere vor dem Hintergrund der ex-post angelegten Betrachtung bedeutsam. Der Workshop in Halle (IHW) wurde aufgezeichnet und transkribiert, der Gelsenkirchener Workshop (IGW) wurde mittels Stichpunkten dokumentiert.

Als ergänzende Kontextualisierung erfolgten Ortsbegehungen in beiden Fallstädten. Sie sind in der Planungskulturforschung ebenso wie in allen räumlich bezogenen Fallstudien der Planungsforschung hilfreich, um ein räumliches Gespür für die Manifestation von Planungen zu entwickeln, sich einen Überblick über die lokalen Gegebenheiten zu verschaffen sowie räumliche Voraussetzungen und Feinheiten zu erfassen (Bortz und Döring 2016) (s. Impressionen aus den Fallstudien, Abb. 13, 14).

3.3 Analyse- und Auswertungsmethoden

Auf Grundlage der Erhebung liegen drei Arten von empirischem Material vor: Natürliche Daten bzw. offizielle Dokumente (Salheiser 2019), die Transkripte der Expert*inneninterviews sowie die Ergebnisse der Gruppendiskussionen, die in triangulierter Form die Analyse der Planungskulturen absichern. Planungskulturen sind nicht *„messbar“ und entziehen sich damit quantitativen Methoden* (Reimer 2012, S. 280). Um die planungskulturellen Dimensionen erschließen zu können, sind qualitative Analyse- und Auswertungsmethoden essenziell. Mit qualitativen Analysen des empirischen Materials werden die Dimensionen und Schichten der Planungskulturen offengelegt und in ein Verhältnis zueinander gesetzt, um Rückschlüsse auf den Wandel ziehen zu können. Planungskulturen sind dabei zwar gleichzeitig durch Individuen und Kollektive geprägt; es wird jedoch davon ausgegangen, dass sie überindividuell wirken. Das Ziel der Analyse des empirischen Materials besteht demnach darin, das *„Überindividuell-Gemeinsame herauszuarbeiten, Aussagen über Repräsentatives,*

über gemeinsam geteilte Wissensbestände, Relevanzstrukturen, Wirklichkeitskonstruktionen, Interpretationen und Deutungsmuster zu treffen“ (Meuser und Nagel 2002, S. 80).

Jede Aussage und der Inhalt von Dokumenten kann auf unterschiedliches Wissen hin analysiert werden und ist demnach eine „*analytische Konstruktion*“ (Bogner und Menz 2002, S. 44). Bogner und Menz (2002) verweisen auf drei Dimensionen von Expertenwissen. Neben dem technischen Wissen ist für diese Arbeit insbesondere das Prozess- und Deutungswissen zentral. Prozesswissen spiegelt eine Form des Erfahrungswissens wider, das „*stärker standort- und personengebunden [ist]: Erfahrungen können nur von Personen gemacht werden, und daher kann dieses Wissen auch nur über die Personen erlangt werden*“ (Bogner et al. 2014, S. 18). Das Deutungswissen beinhaltet das „*Feld der Ideen und Ideologien, der fragmentarischen, inkonsistenten Sinnentwürfe und Erklärungsmuster*“ (Bogner und Menz 2002, S. 44) sowie auch Zielsetzungen und Bewertungen (Bogner et al. 2014). Somit macht die Analyse dieser Dimension Wertorientierungen, Sinnzuschreibungen und implizite Regeln sichtbar, die das planerische Handeln maßgeblich prägen. Deutungswissen existiert dabei nicht als „*interpretationsunabhängige Entität*“, sondern ist bedingt durch die Erhebung und Analyse. Vor dem planungskulturellen Hintergrund ist zu unterstreichen: „*Subjektiv heißt nicht automatisch individuell – die Deutungsperspektiven, die wir in einzelnen Interviews erheben, können durchaus kollektiv geteilt werden, z. B. innerhalb bestimmter Expertenkulturen oder Organisationen*“ (Bogner et al. 2014, S. 19).

Die Analyse- und Auswertungsmethoden bauen auf einem mehrstufigen Ansatz auf: In einem ersten Schritt wurde das umfassend erhobene empirische Material aus Dokumenten, Interviews, Gruppendiskussionen und ergänzenden statistischen Daten u. a. zu Bevölkerungs-, Wirtschafts-, und Flächenentwicklung gesichtet und nach seinem möglichen Beitrag zum Erkenntnisinteresse dieser Arbeit sortiert. Auf diese Weise rückten die als besonders relevant eingeschätzten Schlüsseldokumente und -interviews in den Fokus der Analyse, während tendenziell weniger bedeutendes Material zur Kontextualisierung und Ergänzung herangezogen wurde. In einem zweiten Schritt erfolgte eine systematische Auswertung des ausgewählten Kernmaterials mittels inhaltsanalytischer Verfahren. Mit der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring und Fenzl (2019) wurde das umfassende Material strukturiert, reduziert und zusammengefasst. Zur Auswertung wurde die strukturierende Inhaltsanalyse eingesetzt, mit deren Hilfe das umfangreiche Material entlang eines Kategoriensystems systematisch geordnet und aufbereitet wurde, sodass eine tragfähige Grundlage für die weitere Interpretation entstand. Dieses Kategoriensystem wurde entlang von zwei zentralen Aspekten entwickelt. Das Kategoriensystem orientiert sich vorrangig an den deduktiv hergeleiteten Kategorien, die sich in ihrer Grundstruktur an den neun planungskulturellen Dimensionen anlehnen (s. Kap. 2.2.4). Ein weiteres strukturierendes Element für das Kategoriensystem ist die zeitliche Achse. Auf der Grundlage des Materials wurden drei Zeitabschnitte identifiziert und unterschieden, die die Codierung und anschließende Analyse anleiteten: Die Phase der 1990er Jahre, 2000er Jahre und 2010er Jahre (sowie ergänzend die Kontextualisierungsphase vor 1990). Dem liegt die Ausgangsthese zugrunde, dass sich planungskulturelle Konfigurationen über den Zeitverlauf wandeln, sich jedoch Umbrüche und Neuerungen nicht jahresgenau nachzeichnen, sondern nur grob erfassen lassen. Mit Einteilung in grobe Phasen verbinden sich in den Fallstudien identifizierte Übergänge, die von spezifischen Umbruchsituationen gekennzeichnet sind: Während der Beginn der 1990er Jahre in Halle von der Nachwendesituation und dem systemischen Übergang gekennzeichnet ist, ist diese Phase in

Gelsenkirchen durch Zuwanderung aus den Gebieten der ehemaligen DDR und Ostblockstaaten sowie die Innovationen der IBA Emscher Park geprägt. Im Jahr 1999 endet die IBA und auf der kommunalpolitischen Ebene wird mit dem ersten CDU-Oberbürgermeister der Nachkriegsjahre ein Umbruch ersichtlich. In Halle gewinnt zu Beginn der 2000er Jahre das Thema Wohnungsleerstand zunehmend an Bedeutung und die Nachwendeeuphorie ist fast vollständig einem Schrumpfungsdiskurs gewichen. Der Übergang in die 2010er Jahre ist in beiden Fallstudien durch eine Stabilisierungs- bzw. erneute Wachstumsphase gekennzeichnet, die den Bevölkerungsrückgang in beiden Fallstudienstädten ablöst.

Die Codierung erfolgte mit der Software MAXQDA und wurde in einem iterativen Verfahren stetig weiterentwickelt. Hierdurch konnten die Kategorien inhaltlich präzisiert und ein geschärfter Blick für Bedeutungszusammenhänge entwickelt werden. So konnten durch mehrere Codier-Schleifen neue Textstellen in die Kategorien aufgenommen werden und bereits codierte Stellen wurden teilweise durch den kontextualisierten Blick vorheriger Schleifen anders kategorisiert. Einige der theoretisch-angeleiteten Kategorien waren in der empirischen Anwendung zu stark überschneidend, sodass sie zusammengefasst wurden. Neben der Ableitung zentraler Kategorien aus der Literatur wurden Unterkategorien induktiv aus dem Material heraus entwickelt, um unerwartete Aspekte zu erfassen.

Mit Bezug zu den Expert*innen-Interviews halten Bogner und Menz (2002, S. 42) fest, *„dass gerade die grundlegenden Relevanzen des Experten, das implizite Wissen, also die ungeschriebenen Gesetze und Entscheidungsmaximen in den spezifischen Funktionsbereichen der Experten, nicht unmittelbar verfügbar sind. In methodischer Hinsicht bedeutet dies, dass die impliziten Regeln des Routinehandelns, die Gewohnheiten und Traditionen nicht direkt abfragbar sind, sondern rekonstruiert werden müssen“*. Eine große analytische Herausforderung ist, dass die informellen Institutionen als hypothetische Konstrukte nicht direkt abgefragt werden können. Somit kann eine rein auf Strukturierung und Reduzierung ausgelegte Inhaltsanalyse im Kontext planungskultureller Analysen nicht allein zu dem gewünschten Forschungsergebnis führen, das die tieferliegenden, informellen Dimensionen offenlegt. Die tieferliegenden Sphären der Planungskultur müssen aus dem empirischen Material mehrschrittig interpretiert werden.

Die Strukturierung und Reduzierung der Daten können demnach nur ein Zwischenergebnis darstellen, das vor allem die Grundlage für die Interpretation und dichte Beschreibungen ist. Auf dieser Grundlage können Werte, Orientierungen und Normen interpretiert werden. Dichte Beschreibungen der Planungspraxis stellen innerhalb der Planungskulturforschung einen etablierten und geeigneten Ansatz dar (Peer und Sondermann 2016; Reimer 2012; Sanyal 2005b; Wolff 2016, 2021). Über sie kann eine *„empirische[...] Dichte der Beobachtung“* (Wolff 2016, S. 64) hergestellt werden, die es ermöglicht, übertragbares Wissen zu planungskulturellen Konfigurationen und Dynamiken zu generieren. In der vorliegenden Arbeit wird die dichte Beschreibung, die ursprünglich aus ethnografischen Arbeiten stammt, nicht als eigenständige Methode der Datenerhebung oder -auswertung verstanden, sondern als Interpretations- und Darstellungsansatz, der sich in den Fallporträts und der Diskussion niederschlägt. Dichte Beschreibungen basieren auf weiteren *„Selektions-, Rekonstruktions- und Interpretationsprozessen, um auf diesem Weg zum Verstehen einer Kultur oder kultureller Phänomene zu gelangen“* (Friebertshäuser und Richter 2018, S. 42). Somit stellt sie nicht einen deskriptiven Ansatz dar, sondern versucht, die intendierte Bedeutung einer Handlung zu erfassen und rückzukoppeln, welche

Bedeutung des Handelns in der jeweils untersuchten Kultur hat. Somit kann eine Rekonstruktion sozialer Handlungen in der Tiefe ihrer Bedeutung und im kulturell codierten Kontext erreicht werden (Friebertshäuser und Richter 2018; Reimer 2012). Ihre Funktion besteht folglich darin, die mittels qualitativer Methoden gewonnenen Erkenntnisse in ihren kulturellen Bedeutungszusammenhängen und Wertorientierungen zu rekonstruieren.

In einem abschließenden, zweistufigen Vergleich wurden zunächst die Phasen der dichten Beschreibungen der einzelnen Fallstudien (Kap. 4) untereinander verglichen, um Veränderungen über den Zeitverlauf zu identifizieren. Aufbauend auf diesen Ergebnissen wurde anschließend eine Synopse erstellt, die die dichten Beschreibungen sowie die neun planungskulturellen Dimensionen vereint (Kap. 5.1). Hieraus konnten sowohl Gemeinsamkeiten als auch Besonderheiten der beiden Städte herausgearbeitet werden. Um die Befunde kritisch einzuordnen, wurden sie in den Kontext bestehender Studien und Forschungsergebnisse gestellt und diskutiert. Auf dieser Grundlage wurde schließlich ein übertragbares Modell zur Untersuchung der Dynamik lokaler Planungskulturen entwickelt, das zur Erklärung planungskulturellen Wandels beitragen soll (Kap. 5.2). Das in dieser Arbeit bereits adaptierte Analysemodell (Kap. 2.5) wurde hierzu anhand der empirischen Erkenntnisse weiter verfeinert, sodass ein anwendbares Modell für die zukünftige Forschung vorliegt, das auch zum theoretischen Diskurs beiträgt. Im Folgenden werden in Kapitel 4.1 die Erkenntnisse zur Fallstudie Gelsenkirchen und in Kapitel 4.2 die Ergebnisse zu Halle (Saale) dargestellt.

4 DARSTELLUNG DER EMPIRISCHEN FALLSTUDIENERGEBNISSE

In Kapitel 4 werden die empirischen Fallstudienresultate vorgestellt. In Kapitel 4.1 wird Gelsenkirchen und in Kapitel 4.2 die Stadt Halle betrachtet. Die Unterkapitel der beiden Fallstudien sind jeweils gleich aufgebaut. Obwohl beide Städte mit einem Fokus auf den Zeitraum von 1990 – 2018 analysiert werden, darf in einer planungskulturell angeleiteten Arbeit die historische und räumliche Kontextualisierung nicht fehlen, um die planungskulturellen lokalen Charakteristika einordnen und Bezüge zur Vergangenheit aufzeigen zu können. Dies wird in Kapitel 4.1.1 für Gelsenkirchen dargestellt (analog erfolgt dies auch für die Fallstudie Halle in Kapitel 4.2.1). Die dichten Beschreibungen zu den phasenbezogenen planungskulturellen Konfigurationen werden hieran anschließend präsentiert. Zur Strukturierung wird die Phaseneinteilung genutzt, die in der Methode beschrieben wurde (Kap. 3) und sich an Umbrüchen in der Stadt- und Freiraumentwicklung orientiert: die 1990er Jahre (Kap. 4.1.2 / 4.2.2), die 2000er Jahre (Kap. 4.1.3 / 4.2.3) sowie die 2010er Jahre (Kap. 4.1.4 / 4.2.4). Die Phasen sind jedoch nicht als völlig trennscharf zu verstehen, sondern als analytische Strukturierungshilfe.

Der Fokus des Kapitels liegt auf der Herausarbeitung planungskultureller Konfigurationen und den Dynamiken lokaler Planungskulturen zwischen Schrumpfung und Wachstum mit dem Fokus auf Freiraumpolitik. Da Freiraumpolitik dabei als integriertes Handlungsfeld verschiedener Bereiche der Stadtentwicklung verstanden wird, wird die Freiraumpolitik als Aushandlungsfeld unterschiedlicher Handlungsfelder der Stadtentwicklung (bspw. Wohnen und Wirtschaftsentwicklung) berücksichtigt. Um die planungskulturellen Konfigurationen in ihren jeweiligen Planungskontext einzubetten, werden darüber hinaus auch die realen Herausforderungen und Prozesse (u. a. Bevölkerungs- oder Wirtschaftsentwicklung) erläutert. Aufbauend auf den dargestellten Ergebnissen werden die Fallstudien in Kapitel 5.1 vergleichend gegenübergestellt und in Bezug auf die planungskulturellen Dimensionen und insbesondere im Hinblick auf ihre Transformationsfähigkeit und -geschwindigkeit diskutiert.

4.1 Gelsenkirchen im Regionalverband Ruhr

In diesem Kapitel werden die empirischen Ergebnisse zur Fallstudie Gelsenkirchen in ihrem regionalen Kontext dargestellt. Bevor die einzelnen planungskulturellen Konfigurationen von 1990 bis 2018 betrachtet werden, erfolgt im folgenden Kapitel die räumliche und historische Kontextualisierung (Abb. 16).



Abbildung 16: Übersichtskarte zur Fallstudie Gelsenkirchen (eigenes Konzept, Kartographie Jutta Rönsch)

4.1.1 Einordnung und Kontextualisierung

Die Stadt Gelsenkirchen wurde erstmals im Jahr 1150 urkundlich erwähnt und bekam, als damals noch vorwiegend bäuerlich und dörflich geprägtes Gebiet, im Jahr 1875 mit 11.000 Einwohner*innen das Stadtrecht verliehen (Teilgebiet des heutigen Stadtgebiets). Obwohl beispielsweise mit den Schlössern Horst und Berge Relikte der vorindustriellen Zeit noch vorhanden sind, wird die vorindustrielle Geschichte der Stadt fast vollständig von der Industrialisierung überlagert, die für die Gestalt und Struktur der heutigen Stadt Gelsenkirchen prägend war. Aufgrund der rasanten Entwicklung durch die Montanindustrie ab Mitte des neunzehnten Jahrhunderts wuchsen die Dörfer Gelsenkirchen, Buer und umliegende Gemeinden, die um das Jahr 1930 zur Stadt Gelsenkirchen zusammengelegt wurden, in wenigen Jahrzehnten zu einer industriellen Großstadt heran, die „tatsächlich und in erster Linie ein Produkt des Industriezeitalters“ (ISG 2015, S. 2) war (ISG 2015, S. 2–4). Die Stadt war monostrukturell auf die Schwerindustrie ausgerichtet (ISG 2015, S. 166). Gelsenkirchen wurde vor dem Ersten Weltkrieg eine der ‚Boomtowns‘ im Rheinland und Westfalen (ISG 2015). Im Jahr 1958/59 erreichte

die Einwohnerzahl Gelsenkirchens mit 389.000 ihren Höchststand. Diese Entwicklungen prägen das Image der Stadt bis heute, z. B. als die Stadt der 1.000 Feuer.

„Wo kommt sie [Anm.: die Stadt Gelsenkirchen] her? Das ist vielleicht prototypisch noch stärker als alle anderen Städte im Ruhrgebiet, oder als die meisten anderen Städte im Ruhrgebiet. Das ist halt wirklich eine Stadt der tausend Feuer. Das ist ja sozusagen dieses Bild. [...] Und die Geschichte heißt halt, die Stadt kommt aus Kohle und Stahl. Das ist auch wirklich so. Also vorher gab es ja nur dörfliche Strukturen und auch die Freiheit Buer hatte keine besondere Bedeutung, jetzt also über die Region hinaus [...]“ (IG3).

Die Stadt entwickelte sich dabei relativ ungesteuert. In Preußens ‚Wildem Westen‘ (ISG 2015) fungierte die Industrie als Städtebildner. Sie schuf eine polyzentrische Raumstruktur in Gelsenkirchen (IG1), da im unmittelbaren Umfeld der dispersen Zechenstandorte Häuser, Infrastruktur (usw.) entstanden. Die sich hieraus entwickelte Raumstruktur stellt sich als sehr spezifisch dar und wird von Reicher 2020 als „Ruhrbanität“ beschrieben. Als eine Konsequenz dieser Entwicklung wurden die Industrieunternehmen die größten Flächenbesitzer im Ruhrgebiet – mit bis zu 30 % Anteil an den Gesamtflächen von Ruhrgebietskommunen (RVR 2010b). Oftmals in unmittelbarer Nähe zu den Wohn- und Industrieanlagen entstand dabei auch Grabeland bzw. Kleingärten, die als tradierte Freiräume im Ruhrgebiet angesehen werden können (s. Abb. 17; IG19; Steinborn 1991). Da Grabeland in der Regel eine Zwischennutzung auf Bauerwartungsland darstellte, mussten die Gärtner*innen diese bei Bedarf kurzfristig räumen. Um einen besseren Schutz zu erreichen, schlossen sich die Gärtner*innen zunehmend zusammen. In diesem Kontext entstand im Jahr 1928 ein erster Stadtverband von Kleingartenvereinen (Stadtverband der Kleingärtner Gelsenkirchen e.V. 2024).

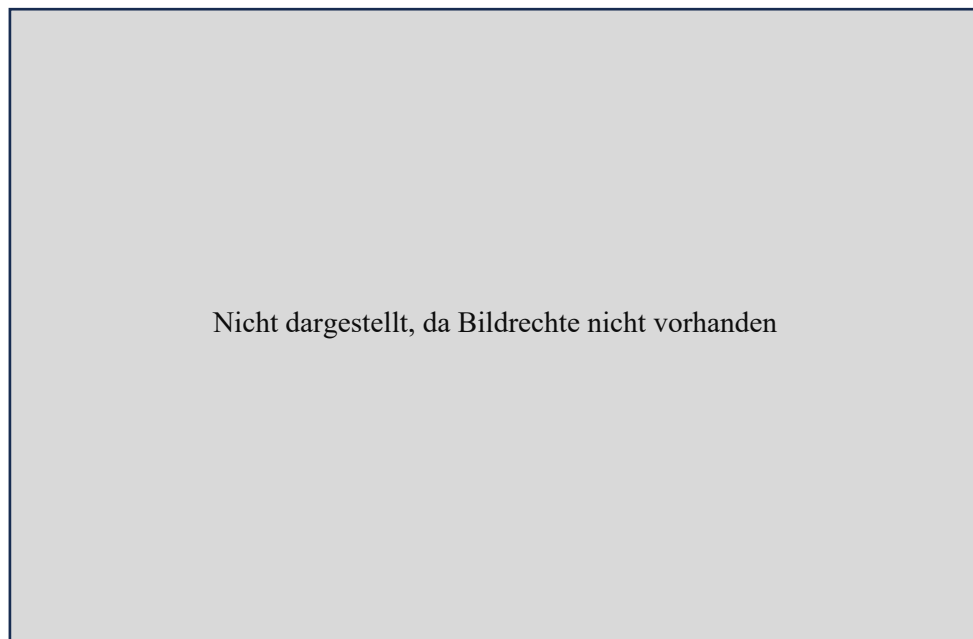


Abbildung 17: Postkarte von Gelsenkirchen-Schalke aus dem Jahr 1919 (Westfälisches Industriemuseum 90/3455 nach Steinborn 1991, S. 2)

Die industrielle Nutzung ist dabei tief in den Raum und die Mentalität als Industrie- und Arbeiterstadt eingeschrieben. Die sozialen Werte und Lebensweisen der Bevölkerung wurden über Jahrzehnte hinweg wesentlich durch die Industriearbeit und das damit verbundene Milieu geprägt, das durch die

Arbeitsmigration zunehmend von Einwanderung geprägt wurde (ISG 2015). Die Stadt war durch ein ganz spezifisches Bewusstsein geprägt:

„Gelebt haben da die Arbeiter, das Proletariat sozusagen, das auf eine besondere Art und Weise eben auch sich organisiert hat und auch Bewusstseinträger war [...]. Also Bewusstseinträger sagen wir mal dieses kollektiven Bewusstseins. Die Gewerkschaft, die Partei, das war in Gelsenkirchen extrem ausgeprägt. [...] Die Unternehmensführer in Gelsenkirchen haben sich mit der Stadt, damals zumindest, in keiner Weise verbunden“ (IG3).

Parallel dazu litt das Ruhrgebiet unter strukturellen Rahmenbedingungen, die durch starke externe Steuerung und ein Kleinhalten der Region geprägt waren. Die Montanunternehmen entwickelten kaum eine Bindung zur Stadt, da ihre Hauptsitze außerhalb Gelsenkirchens lagen, und die Stadt Gelsenkirchen übernahm lediglich eine ausführende Funktion (IG3). Mit der sogenannten Bodensperre verhinderten die Unternehmen, da sie große Teile des Stadtgebiets besaßen und so ansiedlungswillige Konkurrenz fernhalten konnten, bis in die 1980er Jahre hinein wesentliche Weichenstellungen eines frühzeitigen Strukturwandels, die erst durch den Grundstücksfonds Ruhr der Landesentwicklungsgesellschaft (LEG) schrittweise aufgebrochen werden konnten. Der Fonds kaufte teilweise die zunehmenden Brachflächen auf, die durch die Stilllegung von immer mehr Zechen und industriellen Betrieben entstanden, und schuf die Möglichkeit, diese Flächen umzunutzen, sofern sie nicht zu stark von Altlasten betroffen waren (RVR 2010c).

Die großindustriellen Strukturen hatten sowohl großen politischen als auch sozialen Einfluss. Sie stellten einerseits eine umfassende Werksfürsorge für die Arbeiter und Familien bereit, die sie *„regelrecht entmündigt“* hätten (IG9). So stellten die Unternehmen nahezu die gesamte Versorgung bereit, *„das heißt, es war das Rundum-Sorglos-Paket und das hatte schon fast Strukturen, wie in der ehemaligen DDR. Von der Wiege bis zu der Bahre war für alles gesorgt“* (IG9). Aus dieser *„Grundhaltung“* (IG9) heraus sei es bis heute schwierig, bürgerschaftliches Engagement und Eigeninitiative zu stimulieren und die damit verbundenen Deutungsmuster und Erwartungshaltungen wirken als mentale *„Verkrustungen“* langfristig nach. Diese Strukturen wirkten dauerhaft auf die städtische und regionale Gesellschaft. So wurde andererseits bis in die 1960er Jahre keine Universität im Ruhrgebiet gebaut, was die Bildung geistiger Eliten verhindern sollte. Dies stabilisierte über viele Jahrzehnte hinweg einen verlässlichen Arbeitskräftepool und zugleich auch die Arbeiterschicht. Der Aufbau einer bürgerlichen Schicht und einer eigenständigen regionalen Governance blieb vor diesem Gesamthintergrund über lange Zeit erschwert:

„Historisch betrachtet ist das Ruhrgebiet immer von außen kleingehalten worden; erst in den 60er Jahren wurde dieser Riesenansammlung von Menschen ihre erste Universität gestattet. Noch immer ist das Ruhrgebiet geteilt in zwei Landschaftsverbände, drei Regierungsbezirke und 53 Städte. Ein Zufall ist das nicht. Es liegt auch daran, dass sich das vermutete Interesse der Ruhrgebietsbürger auf einheitliche Verwaltung, einheitliche Verkehrsplanung und einheitlichen Wirtschaftsraum bislang nicht ausreichend organisieren konnte“ (WAZ 2008b).

Durch die etablierten Sozialstrukturen sowie die Entwicklungen des Wohlfahrtsstaats sind ausgeprägte sozialfürsorgerische Traditionen und Solidarität auch in vielen Bereichen der Stadtentwicklung verankert. Die Tradition spiegelt sich im Bemühen wider, sozialen Ausgleich herzustellen, Verantwortung zu übernehmen und Teilhabe zu sichern. Für die Freiraumpolitik bieten diese

Traditionen Anknüpfungspunkte, insbesondere im Hinblick auf eine auf Erholung und auf sozialen Ausgleich ausgerichtete Stadt- und Freiraumpolitik.

In Bezug auf die Freiraumpolitik zeigt sich, dass Freiräume als ein Gegenentwurf zur rasanten Siedlungsentwicklung verstanden und eine konzeptionelle Trennung von Siedlungs- und Freiraum vorgenommen wurden. Qualitätsvolle und schöne Landschaften wurden nicht dem Ruhrgebiet zugeschrieben, diese fanden sich außerhalb (IG5). Den Freiräumen im ‚inneren‘ kam hingegen kaum eine Wertschätzung zu: *„Die fehlende Wertschätzung der Landschaft in der Emscherregion hat Tradition. Der Verbrauch der Landschaft war viel zu lange gesellschaftlicher Konsens in der Region“* (KVR 1996, S. 37). Die städtebauliche Entwicklung über mehr als ein Jahrhundert, die nahezu ausschließlich ökonomischen Rationalitäten folgte, hat eine Industrielandschaft im Ruhrgebiet und im Speziellen in Gelsenkirchen geprägt, die Freiräume als *„Restelandschaft“* (IG5) verstand.

Dieses Verständniss von Stadt und Freiraum, die Werte und Orientierungen dieser industriellen Phase, fand ihren räumlichen Ausdruck darin, dass die Süd-Nord-Entwicklung der Industrie Freiräume in ihrer realen, physisch-materiellen Ausdehnung als Reste zwischen den Siedlungen übrigließ (IG5). So blieben Freiräume vorrangig in Gebieten der Region übrig, wo Siedlungen aufgrund von natürlichen Bedingungen (u. a. Feuchtigkeit) nicht zu entwickeln waren (IG5). Dies macht deutlich, dass Freiraum weniger das Resultat planerischer Handlungen, sondern vielmehr Ausdruck und Ressource der industriellen Raumproduktion war, die Freiraum nachrangig und zufällig entstehen (IG5) sowie letztlich *„einfach vernutzt“* (IG3) zurückgelassen hat.

Gleichzeitig besteht in der Region eine lange Tradition konzeptioneller Ideen und Auseinandersetzungen bezüglich Freiraumentwicklung und -schutz. So fasste bereits im Jahr 1912 Robert Schmidt in seiner ‚Denkschrift betreffend Grundsätze zur Aufstellung eines General-Siedlungsplanes für den Regierungsbezirk Düsseldorf (rechtsrheinisch)‘ (Schmidt 1912) das grundlegende Konzept eines regionalen Grünflächensystems, welches die regionale Freiraumentwicklung im Ruhrgebiet maßgeblich geprägt hat. Die Denkschrift ist ein früher Versuch, die Siedlungsentwicklung im Ruhrgebiet zu steuern. Sie kann zudem als geistiger Ursprung für die Gründung des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk (SVR) im Jahr 1920 gesehen werden, dessen erster Verbandsdirektor Schmidt war (RVR 2021b). Der SVR war einer der ersten Raumordnungsverbände in Deutschland, der somit ebenfalls eine lange Tradition hat, auch wenn er gegen Ende der 1970er Jahre in Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR) und 2004 in Regionalverband Ruhr (RVR) umbenannt wurde.

Zeitnah nach der Gründung des SVR wurde ein Verbandverzeichnis Grünflächen aus regional bedeutsamen Freiräumen geführt. Die hierin eingetragenen Flächen waren von Bebauung dauerhaft freizuhalten – jedoch wurden Flächen auch teilweise wieder aus dem Verzeichnis genommen (RVR 2015). Somit verbindet sich mit dem Instrument des Verbandsgrünflächenverzeichnisses das Ziel, steuernd in die räumliche Entwicklung einzugreifen und Freiräume zu schützen. Diese Flächen stellten zudem die Grundlage für ein regionales Freiraumsystem als Gegengewicht zur rasanten Urbanisierung des Ruhrgebiets dar. Bereits Schmidt (1912) forderte, dass sich das Freiraumsystem bis in die Städte hinein ziehen und den Bewohnern zur Erholung dienen sowie ein gesundes Wohnumfeld bereitstellen solle. Er formulierte ein zentrales Ziel in der *„Schaffung einwandfreier, gesunder Wohnungen innerhalb einwandfreier, gesunder Gesamtsiedlungen. Diese Gesamtsiedlungen sind nur dann einwandfrei, wenn*

die Sauerstoff spendenden Großgrünzüge bis in ihr Herz hineingehen und Lust schaffen zu regenerierender Bewegung im Freien“ (Schmidt 1912, S. 90).

Die konzeptionellen Überlegungen Schmidts wurden im Jahr 1966 im Gebietsentwicklungsplan (GEP) für das Gebiet des Siedlungsverbandes Ruhr als ‚Regionales Grünflächensystem‘ die regionalen Grünzüge festgeschrieben, gesichert und mit einem Entwicklungsgedanken (Sanierung und Ausweitung) unterlegt (s. Abb. 18; RVR 2015; SVR 1967). In den Jahrzehnten danach und bis zum Ende der 1980er Jahre wurde das Grünsystem auf regionaler Ebene jedoch unterschiedlich stark regionalplanerisch wie auch politisch verfolgt, auch in Folge der Verschiebung der Regionalplanungskompetenz vom KVR zu den drei Bezirksregierungen Düsseldorf, Münster und Arnsberg (1975) (RVR 2023). In den Regionalplänen wurde zunächst auf die Darstellung der regionalen Grünzüge verzichtet, allerdings entwickelte der Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR) das ‚Regionale Freiraumsystem Ruhrgebiet‘ (RFR) informell weiter (dieses dient später als Grundlage für den Emscher Landschaftspark, s. Kap. 4.1.2) (RVR 2015, 2023). Der KVR/RVR ist zudem Betreiber von fünf Revierparks, wovon Nienhausen im Jahr 1972 im Gelsenkirchener Stadtteil Feldmark eröffnet wurde.

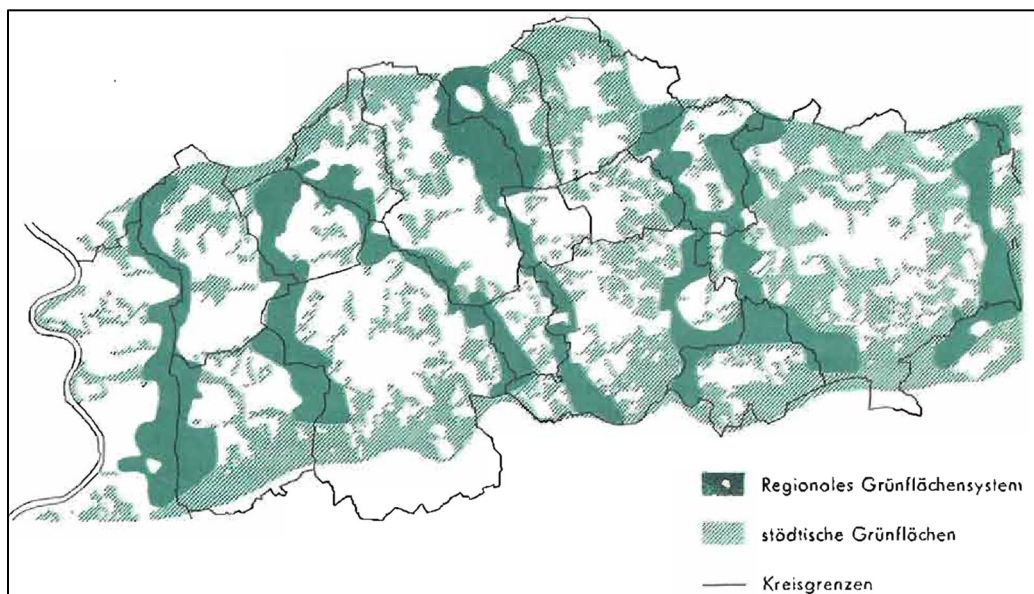


Abbildung 18: Regionales Grünflächensystem (SVR 1967, S. 65)

Auch auf kommunaler Ebene zeigt sich, dass die Stadt Gelsenkirchen (1977) im Flächennutzungsplan von 1977 die regionalen Grünzüge aufgreift und auch ihre Schutzwürdigkeit gegenüber konkurrierenden Nutzungen, z. B. Wohnungsraumentwicklung, hervorhebt. Bei einer Entscheidung, ob eine Fläche für Wohnungsbau geeignet ist, wird als Ausschlusskriterium angeführt, ob ein Gebiet zum überwiegenden Teil in einem regionalen Grünzug gemäß Gebietsentwicklungsplan 1966 liegt (Stadt Gelsenkirchen 1977, S. 66).

Über den Freiraum hinaus ist die lokale Identität in Gelsenkirchen stark historisch verwurzelt. Identitätsstiftend sei weniger die Gesamtstadt als vielmehr die Zechen und die Quartiere gewesen, die als soziale und räumliche Bezugspunkte der Bevölkerung fungieren (IG3). Besonders ausgeprägt kann die bipolare Trennung von Buer und der Neustadt angesehen werden (Wehling 2014). Obwohl die administrative Trennung bereits 1928 aufgehoben wurde, bestehen kognitive Grenzen fort, die die Stadtgesellschaft nachhaltig prägen. Hervorgehoben wurde in den Interviews insbesondere das

ausgeprägte Selbstbewusstsein in Buer, das sich vom restlichen Stadtgebiet absetzt. Dies korrespondiert mit sozialräumlichen Ungleichheiten, nach denen Buer als „reicher Norden“ von den „relativ abgehängten Gebieten“ durch den „Sozialäquator im Süden“ (IG3) getrennt ist. Diese mentale Teilung hat auch einen physisch-materiellen Ausdruck, der sich weitestgehend im Emscher-Kanal-Band bzw. Rhein-Herne-Kanal widerspiegelt.

Die Stadt Gelsenkirchen befindet sich durch den Niedergang der Montanindustrien seit Anfang der 1960er Jahre in einem tiefgreifenden ökonomischen Strukturwandel. Dies wirkte sich, da die Arbeitsstruktur in der Stadt durch einen überdurchschnittlichen Anteil an Arbeitern und einen unterdurchschnittlichen Anteil an Beamten und Angestellten geprägt war, auf eine steigende Arbeitslosigkeit aus (Stadt Gelsenkirchen 1977). Über die Arbeitslosigkeit hinaus zeigten sich Schrumpfungsprozesse jedoch bereits in mehreren Dimensionen: langanhaltende Finanzschwäche, zunehmende Brachflächen und Bevölkerungsrückgang (Linde 1988). Zum Ende der 1980er Jahre sind mehr oder weniger alle Kommunen der Region vom wirtschaftlichen Strukturwandel und Schrumpfungsprozessen betroffen.

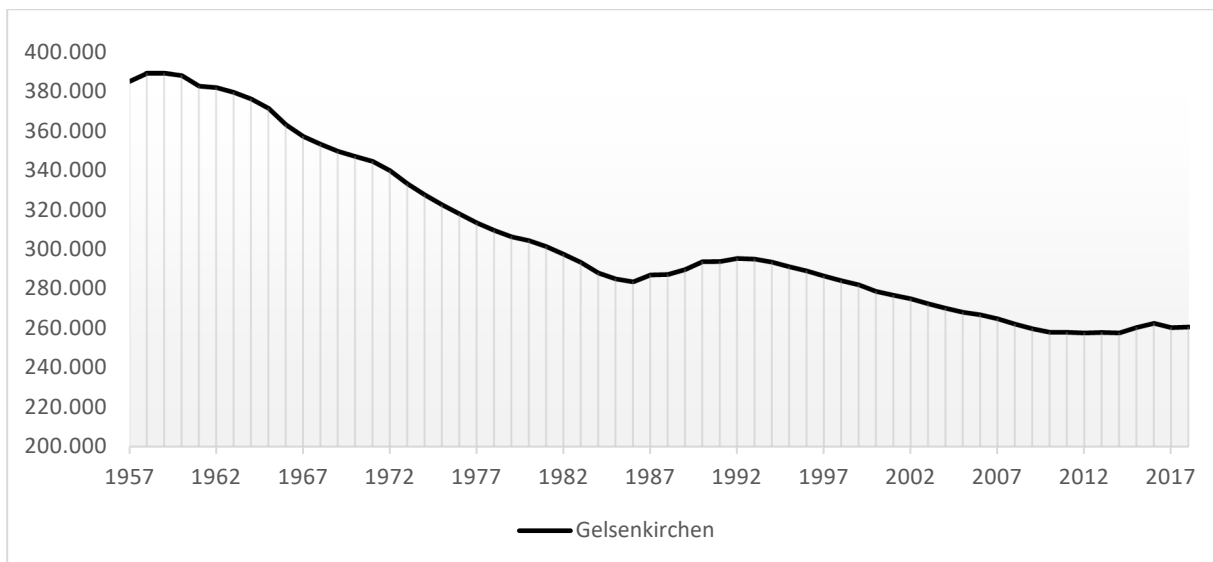


Abbildung 19: Bevölkerungsentwicklung der Stadt Gelsenkirchen von 1957-2018 (eigene Abbildung)

Die Stadt Gelsenkirchen verzeichnete seit Anfang der 1960er Jahre kontinuierliche Bevölkerungsverluste (s. Abb. 19). Im damals gültigen Flächennutzungsplan 1977 wurden diese Entwicklungen bereits wahrgenommen und aufgegriffen. Darin wurde ein Bevölkerungsrückgang beschrieben und auch für die Zukunft angenommen (Stadt Gelsenkirchen 1977). Das Thema Bevölkerungsverlust und Schrumpfung – auch ohne das Wort zu nennen – war somit spätestens seit dem FNP von 1977 bekannt. Jedoch seien hieraus in den 1970er/1980er Jahren keine Handlungserfordernisse abgeleitet worden. Vielmehr wäre dies als eine „Ungerechtigkeit der Welt“ (IG10) gedeutet worden, der man nur passiv begegnete. Der damalige Oberstadtdirektor Linde (1988, S. 1016) fasste Ende der 1980er Jahre zusammen, dass die „Stadt Gelsenkirchen [...] mit den Schrumpfungsprozessen von Bevölkerung, Wirtschaft und Finanzen seit mehr als zwei Jahrzehnten leben [muss]. Insbesondere die Finanzkrise der Stadt trifft den Lebensnerv und erschwert die notwendigen Gegensteuerungs- und Anpassungsprozesse“.

„Aber auch Kopf in den Sand. Also anfangs 73/74 da durfte man nicht einmal den Bevölkerungsschwund erwähnen. Das war natürlich unleugbar. Aber man hatte sich halt daran gewöhnt und dann auch mit einer trotzigsten Geschichte immer, ja wir sind doch gar nicht so schlecht, wie wir immer dargestellt werden“ (IG14).

Die Bemühungen, eine positive Deutung der Schrumpfung als beispielsweise ‚Entdichtung‘ bzw. ‚Gesundsschrumpfen‘ herzustellen, seien zwar versucht, aber aufgrund der schlechten finanziellen Haushaltslage der Stadt letztlich nicht/kaum aufgegriffen worden:

„Der Einwohnerverlust wurde in damaliger und letzten Endes auch in heutiger Zeit eher als etwas nicht Erstrebenswertes, als Verlust angesehen. Das war damals beim Flächennutzungsplan (Anm.: von 1977) bei der Aufstellung eine Überlegung, es tut ja auch ganz gut, wenn die zum Teil sehr beengten Verhältnisse in den Schulen, in Kindergärten, in den öffentlichen Einrichtungen, aber auch in einer, zum Teil in einer Dichte von Bewohnern pro Wohnung, wenn sich damit durch ‚Gesundsschrumpfen‘, wenn sich dadurch mehr Platz ergibt, mehr Bewohner sich die Einrichtung teilen können, solange sich die Stadt das leisten kann, weil natürlich klar war, die Stadt war auch damals arm, die Stadt hatte damals auch Haushaltsdefizite, und ich habe in den ganzen über 40 Jahren eigentlich keinen gesunden Haushalt gesehen, sondern das war immer das Jonglieren, was ist an öffentlichen Investitionen noch möglich, mit den Defiziten. Das bedeutet, dass natürlich die Möglichkeiten da waren, diese schrumpfende Stadt positiv zu sehen und zu behandeln, aber auch, wie verträgt sich das mit der städtischen Unterhaltungslast“ (IG10).

Vor diesem Hintergrund agiert eine Vielzahl an Akteuren, die für die stadt- und freiraumpolitische Entwicklung eine hohe Relevanz aufweisen: die Montanunternehmen, die kommunale Verwaltung (u. a. Grünflächenamt, Stadtplanungsamt), politische Akteure, die seit der Nachkriegszeit durch eine SPD-Mehrheit gekennzeichnet waren, Kleingartenvereine, der SVR (bzw. KVR), die Emscher-genossenschaft/Lippeverband, der z. B. die technische Seite der Emscher bereitstellt, die Bezirksregierungen (für Gelsenkirchen: Münster) sowie das Land Nordrhein-Westfalen. Auf der Ebene der übergeordneten Strukturpolitik des Landes vollzog sich seit Mitte der 1980er Jahre ein Wechsel von einer eher zentralisierten zu einer stärker regionalisierten Strukturpolitik (Dahlbeck et al. 2021), die durch neue Impulse wie der Internationalen Bauausstellung Emscher Park (IBA) (ab 1989) eine deutliche Dynamik in den Regionen erzeugt (s. Kap. 4.1.2). Während die zentralisierte Strukturpolitik trotz auch positiver Ansätze noch stark auf die Altindustrien und die Abfederung der Branche ausgerichtet war, ändert sich dies mit der regionalisierten Strukturpolitik. Die IBA spiegelt den Wandel hin zur Förderung weicher Standortfaktoren wider sowie die stärkere Adressierung der Dimensionen Ökologie und regionale Identität (Dahlbeck et al. 2021; Günter 2003).

Die Förderung weicher Standortfaktoren sollte lokale Bedingungen schaffen, damit sich Unternehmen der Wissen- und Dienstleistungsbranchen ansiedeln (IG3; Ganzer 1999). Denn so war ein Strukturwandel, vor allem in Gelsenkirchen, noch weit entfernt. Die Bildungsoffensive von Bund und Land, die in den 1960er und 1970er Jahren dazu führte, dass eine Vielzahl an Hochschulen im Ruhrgebiet angesiedelt wurde, ließ Gelsenkirchen weitestgehend unberücksichtigt (erst im Jahr 1992 kam es zur Gründung der Fachhochschule Gelsenkirchen). Auch mit Blick auf die Ansiedlung von Bundes- und Landeseinrichtungen ging die Stadt weitestgehend leer aus (IG20). Hierbei habe die Stadt eine strukturelle Benachteiligung erfahren (IG20).

Zusammenfassend zeigt die historische und räumliche Kontextualisierung, dass die Gelsenkirchener und regionale Stadt- und Freiraumentwicklung durch formelle und informelle Institutionen geprägt ist, u. a. ein industrielles Raum- und Identitätsverständnis, ausgeprägte sozialfürsorgerische Traditionen,

industrielle Muster der Raumproduktion, entgegenstehende Traditionen einer regionalen Freiraumsicherung sowie ein komplexes Akteursgefüge. Die Entwicklungspfade entfalten starke direkte und indirekte Wirkungen auf die planungskulturellen Konfigurationen der folgenden Jahrzehnte und daher bietet die Darstellung einen wesentlichen Bezugsrahmen für die nachfolgenden Analysen. In Bezug auf den Freiraum bilden insbesondere die Arbeiten von Robert Schmidt und die regionalen Grünzüge einen wichtigen tradierten Bezugspunkt innerhalb der Region aus. So können auch auf Bemühungen des SVR/KVR und des Landes NRW verwiesen werden, z. B. Begrünungsaktion Ruhrkohlenbezirk und Haldenbegrünung, mit denen bereits in der Phase vor dem Jahr 1989 regionale Initiativen zur Freiraumentwicklung im Ruhrgebiet verfolgt wurden (Häpke 2012).

4.1.2 1990er Jahre: „Ich glaube, dass die IBA da vieles zusammengeführt hat“

Vor dem Hintergrund der historisch gewachsenen räumlichen, sozialen und institutionellen Strukturen wird deutlich, dass Gelsenkirchen Ende der 1980er Jahre/Anfang der 1990er Jahre vor einem anhaltenden, tiefgreifenden Umbruch steht. Der ökonomische Strukturwandel setzte sich zu Beginn der 1990er Jahre weiter fort und erreichte mit der Abschaffung des sogenannten ‚Kohlepfennigs‘ im Jahr 1995 seinen vorläufigen Höhepunkt. Mit dem Kohlepfennig, der durch die Endverbraucher zu entrichten war, war bis dahin die Verstromung von Steinkohle subventioniert worden. Nachdem das Bundesverfassungsgericht die Abgabe im Oktober 1994 als verfassungswidrig eingestuft hatte (Bundesverfassungsgericht 1994), bedeutete seine Abschaffung, trotz des im Jahr 1991 gefundenen Kohlekompromisses, einen weiteren schweren Einschnitt für die ohnehin im Niedergang befindliche deutsche Steinkohleförderung (Rauer 1995). Im Ruhrgebiet und damit auch in Gelsenkirchen verstärkte diese Entwicklung massiv die Herausforderungen des Transformationsprozesses und lenkte auch die Aufmerksamkeit darauf.

Deutlich wird in den politischen Diskussionen im Rat der Stadt um den Kohlepfennig zugleich die Fortführung der Deutung, dass Gelsenkirchen strukturelle Ungerechtigkeiten erfährt und von übergeordneten Entscheidungsebenen im Stich gelassen wird. In der Wahrnehmung der politischen Akteure wird die Stadt weiterhin von außen gesteuert, womit sich eine Machtlosigkeit verbindet. Die Politiker*innen verstanden sich weiterhin als eine Koalition mit bzw. Unterstützer der Montanindustrie und den Arbeiter*innen. Diese vor allem auch sozial geprägte Perspektive artikulierte sich in der kommunalpolitischen Rhetorik, die in der Resolution zur aktuellen Kohlesituation im Jahr 1995 deutlich wird: *„Der Rat der Stadt Gelsenkirchen hat die Bergbauunternehmen, insbesondere aber die Bergleute und ihre Familien, in diesen krisenhaften Situationen immer unterstützt“* (Rat der Stadt Gelsenkirchen 16.02.1995).

So war bereits zu Beginn der 1990er Jahre, spätestens dann aber Mitte der 1990er Jahre, deutlich ersichtlich, dass der bisherige industrielle Entwicklungspfad kaum mehr gangbar sein wird. Dennoch bestand ein institutioneller fit der planungskulturellen Konfiguration, obwohl dieser zu tendenziell suboptimalen Ergebnissen (Arbeitslosigkeit, Abwanderung, Finanzschwäche der Stadt etc.) geführt hat. Auch kleinere Schocks, die immer wieder durch (kontinuierliche) Zechenstilllegungen auftraten, konnten die planungskulturelle Konfiguration nicht nachhaltig verändern. So wurde die planungskulturelle Konfiguration bis in die 1990er Jahre fortgeführt, mit dem Konsens auf das kognitive/interpretative Schema der Aufrechterhaltung der industriellen Basis. Es entwickelten sich

zunehmend in dieser resilienten Konfiguration aber institutionelle misfits, da u. a. die räumlichen Strukturen und Funktionen nicht mehr den Anforderungen der stetig bedeutsamer werdenden Dienstleistungsgesellschaft entsprachen oder keine Nachfrage nach den brachgefallenen Flächen bestand. So fehlten nicht nur konzeptionelle Ideen für den Umgang mit einem solch umfassenden Umbruch, sondern auch Finanzmittel und auch die Möglichkeiten, auf die Flächen zuzugreifen, waren begrenzt.

Zwei wesentliche Ereignisse, die die Erwartungen und Entwicklungen der 1990er Jahre maßgeblich prägten, setzten bereits Ende der 1980er Jahre ein. Zum einen kamen in der Phase zwischen 1987 (≈ 287.000 EW) bis 1993 (≈ 295.000 EW), auch infolge des Zusammenbruchs der DDR sowie der Sowjetunion verstärkt Migrant*innen aus Ostdeutschland und Osteuropa nach Gelsenkirchen. Für eine Stadt, die seit den 1960er Jahren einen nahezu kontinuierlichen Bevölkerungsrückgang verzeichnet und ungefähr 25 % ihrer Einwohner*innen verloren hatte (s. Abb. 19), zeichnete sich erstmals wieder eine leicht positive demographische Trendwende ab, auf deren Grundlage zu Beginn der 1990er geschlussfolgert wird, dass sie sich weiter fortsetzt (Oberstadtdirektor der Stadt Gelsenkirchen 1992). Dies wurde auf kommunaler Ebene umgehend als eine positive Entwicklung gedeutet und aufgegriffen, die sich jedoch retrospektiv als kurzes Zwischenhoch herausstellt (≈ 282.000 EW im Jahr 1999).

„[...] was halten Sie denn davon, wenn wir jetzt hier so ein Regionales Parksystem machen? Und die Antwort war immer: Wollen Sie einen Kaffee, wollen Sie einen Tee, geht es Ihnen noch gut, haben Sie nicht ausgeschlafen? Weil, die Landschaft ist außerhalb, fahren Sie doch ins Bergische, fahren Sie an den Niederrhein, fahren Sie in die Bördelandschaft, fahren Sie ins Münsterland, aber hier in Herne oder hier in Gelsenkirchen oder hier in Essen, mittendrin, brauchen wir keinen Landschaftspark!“ (IG5).

Das zweite und langfristig prägendere Ereignis war der Beginn der IBA Emscher Park im Jahr 1989 (bis 1999). Obwohl in die IBA direkt nur ein kleiner Teil der regionalen und kommunalen Planung eingebunden war, wurde kaum ein anderes Thema für die 1990er Jahre in den Interviews genannt. Das bedeutet, die IBA überlagert in dieser Phase die kommunale Ebene, jedoch spiegelt sich diese auch in den Aktivitäten wider, da Gelsenkirchen selbst aktiver Part der IBA war und die Projekte selbst umgesetzt hat. Daher orientiert sich die Darstellung dieser Phase der 1990er in Gelsenkirchen vorrangig an den regionalen Einflüssen der IBA, die jedoch auch für Gelsenkirchen gelten, und auch hier in zahlreichen Projekten und Prozessen Anwendung fand. Daran zeigt sich einerseits die enorme Bedeutung und Strahlkraft, die die IBA in der Region entfacht hat, und andererseits auch die zentralen Anstöße für Veränderung, die einen Wandel der Planung bedingen, die auch noch bis in die 2010er Jahre nachwirken (s. Kap. 4.1.3/4.1.4). Doch bevor mit der IBA aber ein Gelegenheitsfenster in Gelsenkirchen und der Region geöffnet werden konnte, begegneten die lokalen Akteure dem Format, auch vor dem Hintergrund der wahrgenommenen positiven Bevölkerungsentwicklung, zunächst mit Skepsis und teils Widerstand (IG3; IG5; IG14). Hierbei zeigen sich deutliche Barrieren, neue Impulse und Herausforderungen innerhalb der planungskulturellen Konfiguration zuzulassen. So wirkte der institutionelle Rahmen zuallererst blockierend. Die bestehenden Strukturen wurden von Interviewten als „sklerotisch“ (IG3) beschrieben, also als verfestigt und innovationsresistent (s. Zitat unten). Gleichwohl lockerten sich das sklerotische System seit den 1980er Jahren zunehmend auf, nicht zuletzt durch eine einsetzende politische Pluralisierung und fachliche Öffnung. Mit dem Einzug von Bündnis 90/Die Grünen in die Gelsenkirchener Kommunalpolitik seien beispielsweise auch freiraumbezogene und ökologische Themen allmählich anschlussfähiger geworden (IG10; IG3). Die landeseigene IBA

Emscher Park GmbH schuf unter der Leitung von Karl Ganser schließlich die organisatorischen Voraussetzungen für die Umsetzung der IBA, auf die die Städte nur bedingt Einfluss nehmen konnten (IG14). Aufbauend auf den in der Machbarkeitsstudie identifizierten räumlichen Potenzialen sei es Ganser und Kollegen gelungen, die Kommunen – darunter auch Gelsenkirchen – vom Mehrwert und der strategischen Bedeutung der IBA zu überzeugen (IG5; IG3).

„Also, insgesamt war das Ruhrgebiet schon sklerotisch, aber das nördliche ganz besonders. Und wie kommt Innovation da hinein? Die Stadtverwaltung war partiell natürlich auch Teil dieses sklerotischen Systems. [...] Wir können das selber. [...] Und das war dann notwendig, partiell sozusagen, eine Parallelstruktur aufzubauen. [...] die IBA hat gesagt, wir geben euch nicht nur Fördergeld für Projekte, sondern wir geben euch auch Geld für die Begleitung dieser Projekte. Also die finanzielle Begleitung. Und das nicht nur in Form von Aufträgen für Leute, die extern arbeiten, sondern ihr könnt Sechsjahresverträge machen [...]“ (IG3).

Der hohe Problemdruck infolge massiver Arbeitslosigkeit und ökologischen Herausforderungen, aber vor allem der zunehmend räumliche Ausdruck des wirtschaftlichen Niedergangs in Form von Brachen, stellte ein Ereignis dar, welches die Aufmerksamkeit auf die Herausforderungen lenkte (Problem-Strom). Neben der Bereitstellung von Lösungsansätzen mit einer Aussicht auf Fördermittel (Policy-Strom) war die IBA auch normativ an ökonomische Werte und die Offensichtlichkeit des zunehmenden Niedergangs der Altindustrien (Notwendigkeit des Strukturwandels) und soziale Werte (s. Zitat unten) anschlussfähig (Politics-Strom). Damit öffnete sich mit der IBA, als ein Impuls von außen, ein Gelegenheitsfenster, in dessen Rahmen umfassende Veränderungen möglich wurden.

„Die sozialfürsorgerische Tradition der Stadt kommt gerade auch in ihren Parkanlagen zum Ausdruck – vom Stadtgarten über den Buerschen Grüngürtel bis zum neuen Wissenschaftspark und dem zukünftigen Landschaftspark Horst-Hessler zieht sich dieses Leitbild der Öffnung und Öffentlichkeit und ist damit auch ein wichtiges Element von Stadtkultur“ (von der Mühlen 1994).

Der IBA gelang es als ein außeralltägliches, von außen gesetztes Format, durch das Land NRW in ein Umfeld weitgehend verfestigter Strukturen hineinzuwirken. Als eine Art Bypass zum alltäglichen planerischen und politischen Handeln, der neue Routinen, Ressourcen (Bündelung verschiedener Förderquellen), neue Instrumente und Verfahren sowie vor allem auch Werte in Bezug auf die Industrielandschaft in die Region und die Kommunen einführte und damit einen Mechanismus bot, die tradierten und sklerotischen Pfade mindestens temporär aufzubrechen. Zudem generierte sie nicht nur finanzielle und fachliche Ressourcen, sondern konnte über den Grundstücksfonds Ruhr auf viele Flächen zugreifen (IG5; s. Kap. 4.1.1). Vor allem Letzteres ist sehr entscheidend, da oftmals Eigentumsfragen planerischen Eingriffen entgegenstehen und sich nun über den Grundstücksfonds, der bereits zahlreiche altindustrielle Flächen aufgekauft hatte, die Möglichkeit ergab, neue Entwicklungen umzusetzen (IG5).

Die IBA umfasste als Formatkulisse die Stadt Gelsenkirchen und große Teile des nördlichen Ruhrgebiets (Minister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes NRW 1989, S. 6–7). Zudem befand sich auf dem Gelände des ehemaligen Gelsenkirchener Bergwerks Rheinelbe der Hauptsitz der IBA, was einen zusätzlichen Fokus auf Gelsenkirchen lenkte. Die Bauausstellung verfolgte das Ziel, Impulse für einen ökologischen, ökonomischen und sozialen Umbau des nördlichen Ruhrgebiets zu setzen. Diese Ziele schlugen sich in den übergeordneten Leitprojektfamilien zur Erneuerung der Region nieder und betonten dabei insbesondere auch eine umfassende ökologische Umgestaltung: Neben neuen Ansätzen für das Wohnen, der Umwandlung altindustrieller Gebäude

sowie dem eher klassischen, wirtschaftsförderungsorientierten Ansatz des ‚Arbeiten im Park‘ sind die Leitprojektfamilien ökologische Erneuerung des Parks anhand des Emscher Landschaftsparks (ELP) sowie der ökologische Umbau des Emschersystems hervorzuheben (Dahlbeck et al. 2021, S. 63; Minister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes NRW 1989, S. 35). Damit ist der ELP kein sektorales Instrument, sondern übergeordnetes Leitbild einer breit angelegten Strategie. Zum planerischen Kontext dieser Phase gehört auch das regionsspezifische Ökologieprogramm im Emscher-Lippe-Raum (ÖPEL) des Landes NRW, das im Zeitraum von 1991 bis 2014 umfassende Fördermöglichkeiten für ökologische Maßnahmen im Emscher-Lippe-Raum zur Wiederherstellung, Entwicklung und Sicherung von ökologischen Funktionen bereitstellte. Diese formelle Rahmenbedingung eröffnete, vor dem Hintergrund eines knappen kommunalen Finanzhaushaltes, für die Freiraumentwicklung in Gelsenkirchen einen großzügigen Rahmen.

Die Wirkung der IBA kann auf drei Aspekte bezogen werden, die im Folgenden verknüpft betrachtet werden: Erstens wirkte sie durch experimentelle und innovative Projekte und Konzepte, mit denen sich (zweitens) neue Strategien und Vorgehensweisen verbanden, die innerhalb der ‚Werkstatt‘ IBA entwickelt wurden. Drittens lag den Projekt- und Prozessinnovationen neue Werte in Bezug auf den Umgang mit Raum zugrunde, die über Erprobung und Lernerfahrungen dauerhaft auf regionaler und kommunaler Ebene implementiert werden sollten (IG5). So wurde in den Interviews eine Phase mit den 1990er Jahren beschrieben, in der einerseits ein starker Umbruch im planerischen Handeln einsetzte und andererseits die Freiraumentwicklung stark gefördert und aktiv angegangen wurde (IG1; IG2; IG3; IG5; IG10). Dabei wurde auf die Strategie des Perspektiven Inkrementalismus gesetzt, die auf die Kritik an einer bisherigen, rationalen Planung reagiert, *„welche zu zeitaufwendig sei, zu hohe Komplexität und mangelhafte Präzision aufweise, fehlende öffentliche Resonanz habe und zudem nur schwer korrigierbar sei“* (Hamedinger 2018, S. 992). Mit dem Perspektiven Inkrementalismus sollten die übergeordneten Ziele durch eine Vielzahl an Projekten erreicht werden, die über ein übergeordnetes Leitbild verbunden sind (Hamedinger 2018). Hieraus folgte eine projektbezogene Arbeitsweise, die sich in Gelsenkirchen in vielzähligen (interkommunalen) Projekten widerspiegelt (s. u.).

„Die Kulturlandschaftsentwicklung im Ruhrgebiet ist in hohem Maße pfadabhängig. Ursache hierfür ist die umfangreiche ‚Hardware‘ in Gestalt von Gebäuden, Straßen und anderen Bauwerken, nicht zu vergessen die Bergehalden, Mülldeponien und Bodenbelastungen durch Altlasten. Den Akteuren im Ruhrgebiet ist es in vielen Fällen gelungen, aus der Not eine Tugend zu machen bzw. ‚negativ konnotierte Elemente eines überkommenen Pfades als regionale Entwicklungspotenziale um(zu)interpretieren.‘ Dies gilt für viele alte Bergbau- und Industriegebäude, die neue Nutzungen bekommen haben, für alte Halden als neue Landmarken, für Altlasten, die unter Grünflächen in postindustriellen Parkanlagen versteckt, ‚camoufliert‘ sind“ (RVR 2014, S. 73).

Der zunehmende Niedergang der Altindustrien und die damit verbundenen neuen Logiken der Raumproduktion seit den 1980/1990er stellen diese Sichtweise auf (Industrie-)Landschaft vermehrt in Frage, da die die Landschaft bestimmenden Industrien kaum noch vorhanden waren und als umfassende Brachflächen materialisierte Zeichen des zunehmenden Niedergangs wurden. Das Verständnis von Freiräumen als ‚Reste‘, die nicht sinnvoll verwertet werden können, war tief in die informellen Institutionen eingeschrieben und prägte den institutionellen Frame (s. auch Kap. 4.1.1). Ein verändertes Verständnis von Freiraum und Landschaft musste daher über veränderte Wahrnehmungs- und Deutungsmuster erfolgen, die aber nicht einfach übernommen werden konnten, sondern endogen

innerhalb der lokalen Planungskultur entwickelt und über einen längeren Zeitraum erlernt und routiniert werden mussten. Um bestehende Muster aufzubrechen, war es zudem wichtig, Freiräume innerhalb der Stadt auf eine neue Art wahrzunehmen und neue Deutungen mit Freiräumen zu verknüpfen. Auf dieser Grundlage konnten dann auch neue Ansätze zur Freiraumentwicklung konzipiert werden:

„Das Erkennen der eigenen Potenziale muss man selber machen. Kann man nicht, ist wie bei der Pädagogik auch, ja, es reicht nicht, dass der Lehrer weiß, dass Sie das können, Sie müssen selber an sich glauben. Und das ist mit der Landschaft hier genauso. Wenn Sie diese Landschaft die ganze Zeit als Wegwerflandschaft sehen, dann fällt Ihnen nichts ein, auch wenn einer kommt und sagt, es ist hier traumhaft schön [...]. Das konnte man sich nicht vorstellen, insofern war am Start einfach nötig, den Freiraum mal freizumachen von Vorerfahrung, Vorbelastung, und zu überlegen, kann das nicht ein Potential für Landschaftsentwicklung werden, war ein Prozess, den die Städte dezentral alle erstmal wieder selbst machen mussten. Ganz, ganz wichtiger Hintergrund, um zu verstehen, wieso haben plötzlich Städte sich verändert“ (IG5).

Die gewandelte Perspektive auf den Raum, der Freiräume auch als Potenziale auffasste, führte allgemein zu einem gewandelten, qualitativen Umgang mit der ‚Fläche‘ und dem Bestand. Nachdem die Stadt Gelsenkirchen über viele Jahre/Jahrzehnte keinen Wettbewerb mehr gemacht habe sowie Planung nicht in Alternativen und wenig Kompetenzfluss von außen vorhanden war (IG3; IG14; IG10), wurde dies im Rahmen der Projekte wieder durchgeführt. Über die projektbasierte Planung, ergebnisoffene Wettbewerbe und eine hohe Qualität der Maßnahmen hinaus wurde die Art des Planens innerhalb der IBA von den Interviewten mit vielfältigen planerischen Neuerungen verbunden, die auf ein neues Verständnis von Planung hinweisen (IG1; IG4; IG3; IG5; Schneider 2010): Ressortübergreifende, informelle und integrierte Planungen und Experimentieren, Entwicklung von Brachen und Halden anhand der Strategie der doppelten Innenentwicklung, Herstellung von Landmarken bzw. Leuchttürmen, Konservierung und Entwicklung der Industriekultur und -natur, (behutsame) Stadtteilerneuerung, neue Formen der interkommunalen Kooperation sowie die Entwicklung des Emscher Landschaftsparks (s. Abb. 20).

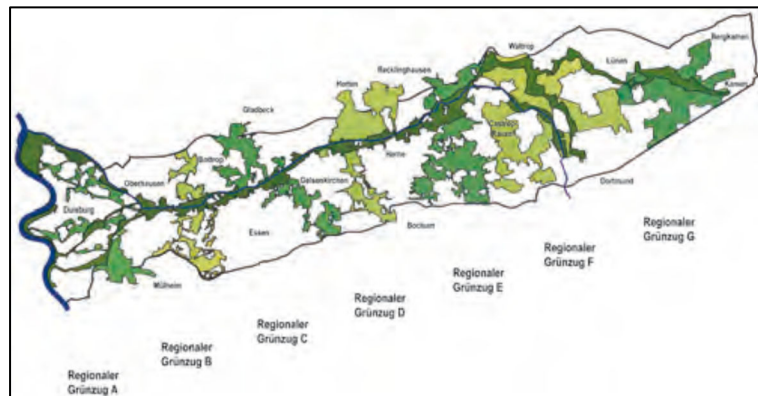


Abbildung 20: Ursprüngliche Kulisse des Emscher Landschaftsparks (RVR 2015, S. 9)

Der Aufbau des Emscher Landschaftsparks bildete einen Kern der IBA-Strategie. Die Kernidee für diesen ökologischen Umbau griff auf die historische Konzeption der regionalen Grünzüge sowie die Weiterentwicklung in Form des Regionalen Freiraumsystems Ruhrgebiet durch den KVR aus dem Jahr 1985 zurück (s. auch Kap. 4.1.1). Damit wurde mit dem ELP eine tief verwurzelte, freiraumplanerische Tradition im Ruhrgebiet aufgegriffen und aktualisiert, wodurch auf bereits Vorhandenem aufgebaut werden konnte (IG5). Die IBA hatte eine Weiterentwicklung des Konzepts der regionalen Grünzüge vor

allem mit der Ergänzung der Nord-Süd-Grünzüge (A bis G) durch die Emscher als Ost-West-Grünzug sowie die Fokussierung auf das Ruhrgebiet durch das Ausklammern des Rheins erreicht (RVR 2015). Ein wichtiger Akteur für die Umsetzung war daher die für die Emscher zuständige Emschergenossenschaft. Das neue Emschertal wurde als „*Generationenprojekt*“ sowie als Chance geframt, „*aus der Rückseite des Reviers eine Vorderseite [zu] machen*“ (IG3). Die Grundlage des Emscher Landschaftsparks stellt neben Projektinnovationen (s. u.) vor allem Prozessinnovationen dar. So initiierte die IBA informelle, regionale und interkommunale Zusammenarbeit, die in Form von interkommunalen Arbeitsgemeinschaften (IKAGs) organisiert wurde (IG5). Die Kommunen, die an die Grünzüge angrenzten, arbeiteten interkommunal zusammen an deren Entwicklung. In der ersten Phase erarbeiteten sie mit Hilfe von externen Büros ein Konzept für die jeweiligen Grünzüge aus – die Stadt Gelsenkirchen war an den IKAGs zu den regionalen Grünzügen C und D beteiligt (s. Abb. 20). Diese Herangehensweise brachte neben einem Aufbau und Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit insbesondere auch einen Wandel in Bezug auf den Umgang mit der Planfigur der regionalen Grünzüge und den darin verorteten Freiräumen hervor (IG5). So seien die regionalen Grünzüge vor 1990 eine reine regionalplanerische Darstellung gewesen, die sich sowohl in Regionalplänen und informellen Plänen (s. auch Kap. 4.1.1) wiederfindet, mit der jedoch kein aktiver Handlungs- oder Schutzauftrag verbunden worden sei:

„Und insofern war das [die regionalen Grünzüge; Anm. des Autors] eine Planfigur. [...] es war nur kein Handlungsanlass. Das heißt, ich habe eine Stadt und in meinem Stadtgebiet hat eine Fläche eine Farbe in der Regionalplanung. Daraus entsteht kein Impuls, so. Daraus entsteht auch kein Schutz. [...] der Emscher Landschaftspark ist die Renaissance des Gedankens der Regionalen Grünzüge. Also, die Planfigur, sozusagen, war erschöpft, war nicht mehr lebendig, ja, die war noch formal da, und in dem Sinne, dass wir gesagt haben, wir nutzen sie jetzt, nicht um eine Planfigur zu erfinden oder zu bestätigen, sondern wir brauchen eine Untersetzung der Willensbildung“ (IG5).

Im Rahmen der IBA wurde eine aktive Freiraumentwicklung eingeleitet, die sich insbesondere auf die interkommunale Zusammenarbeit zur Entwicklung des ELP, die teilräumlichen Konzepte für die einzelnen regionalen Grünzüge sowie die Umsetzung von Projekten in den Teilabschnitten bezieht (IG5). Indem die regionalen Grünzüge von einer passiven Schutzkategorie zu einem strategischen Entwicklungsinstrument transformiert wurden, leitete dies einen planungskulturellen Bedeutungswandel ein. Ein zuvor vorwiegend ‚leeres‘ und abstraktes Konzept wurde damit wieder zum Leben erweckt und mit einer regionalen und lokalen Verantwortung sowie gemeinsamen „*politische[n] Verabredung*“ (IG5) verbunden. Hierdurch wurden die regionalen Grünzüge als eine Konzeption verstanden, deren Potenziale gemeinsam entwickel- und gestaltbar sind.

Durch die interkommunale Zusammenarbeit und das Runterbrechen der regionalen Leitvorstellungen auf eine kommunale Umsetzungsebene, wurden in Gelsenkirchen eine Vielzahl an kommunalen und interkommunalen Projekten geschaffen (Internationale Bauausstellung Emscher Park 1999):

- Landschaft Mechtenberg (mit Bochum und Essen)
- Restflächen in der Industrielandschaft (mit Essen)
- Wissenschaftspark Rheinelbe
- Gewerbe- und Landschaftspark Nordstern (BuGa-Gelände)
- Stadtteil mit besonderem Erneuerungsbedarf – Gelsenkirchen-Bismarck/Schalke-Nord

- Ökologische und multikulturelle Gesamtschule Gelsenkirchen-Bismarck
- Hauptbahnhof Gelsenkirchen (Köln-Mindener-Eisenbahn)
- Consol-Theater
- Wohnen auf dem Küppersbuschgelände
- Siedlung Schüngelberg
- Einfach selber bauen – Laarstraße
- Galerie für Architektur und Arbeit

Die Projekte in Gelsenkirchen können planungskulturell als eine Materialisierung der Strategien und Vorgehensweisen der IBA verstanden werden, mit denen sich die IBA-Phase in den Raum eingeschrieben hat, und sind andererseits Ausdruck der neuen Werte, Verständnisse und Orientierungen auf kommunaler Ebene. Die IBA schaffte freiraumplanerische Landmarken und Leuchtturmprojekte, die sich im ELP verbinden. Der Nordsternpark wurde im Jahr 1997 das Bundesgartenschau Gelände (s. Abb. 22). Zudem können in Bezug zum Freiraum die IBA-Projekte Bergehalde Rungenberg (angebunden an die Siedlung Schüngelberg), Bergehalde Rheinelbe II sowie die Landschaft Mechtenberg herausgehoben werden (s. Abb. 21) (Stadt Gelsenkirchen 2001, S. B.4-4).



Abbildung 21: Halde Rheinelbe (l.); Halde Rungenberg (m.) und Mechtenberg (r.) (Fotos: l.: Arnoldius, commons.wikimedia.org/wiki/File:Halde_Rheinelbe_14.jpg | CC BY-SA 4.0; m.: Frank Vincentz, commons.wiki media.org/wiki/File:Gelsenkirchen_-_Halde_Rungenberg_13_ies.jpg | CC BY-SA 3.0; r.: Frank Vincentz, commons.wikimedia.org/wiki/File:Essen_-_Am_Mechtenberg_-_NSG_-_Mechtenberg+_Bismarckturm_01_ies.jpg | CC BY-SA 3.0)



Abbildung 22: Impressionen aus dem Nordsternpark (eigene Fotos)

In den Projekten spiegelt sich das veränderte Verständnis von Freiraum und das Verhältnis von Freiraum zu Stadt wider. Die Entwicklung von Freiräumen war z. B. in die Strategie der doppelten/integrierten Innenentwicklung eingebunden. Vertraglich wurde festgehalten, dass bei Brachflächenreaktivierungen 50 % der Flächen zu öffentlichen Grünräumen werden (IG13, s. auch Selle 2000). Der Vernetzungsgedanke, der bereits konzeptionell angelegt war, sowie die Erreichbarkeit der Freiräume (etwa über ehemalige Bahntrassen) hatten dabei eine hohe Bedeutung für den ELP, konnten jedoch aufgrund der Projektorientierung nur eingeschränkt realisiert werden.

„Ich glaube, dass die IBA da vieles zusammengeführt hat. Also, sowohl in der Freiflächensicherung, in der Freiflächenentwicklung, aber auch in der Neuqualifizierung von Freiflächen. Also ganz konkret hier in Gelsenkirchen, das [...] Restflächenprojekt, hieß es damals. Industriewald-Projekt heißt es heute. Überhaupt, die Idee, mal solche, ja, spontanen Sukzessionen auf alten Brachen zuzulassen und eine neue Art von Wald zu generieren, das ist ja letztendlich auch, ja, ein IBA-Produkt. Das gab es vorher nicht“ (IG6).

Eine zentrale Leistung der IBA war der Wahrnehmungswandel und Perspektivwechsel auf die vorhandene Landschaft, mit der in der Folge auch Potenziale verbunden wurden, statt einfach Reste (IG5; IG6). Wertvolle Freiräume bestanden demnach, wenn sie – entgegen dem klassischen Verständnis von gepflegter oder gestalteter Grünfläche – durch natürliche Sukzession als Wildnis und Industrienatur vorhanden waren. Damit verbunden waren auch praktische Gründe der Pflege. Durch einfaches ‚Liegen lassen‘ von Flächen konnten neue Qualitäten entstehen, die zudem dauerhaft kostengünstig zu pflegen waren. Mit der Industrienatur wurde eine ganz neue Art von Freiraum geschaffen, die es so zuvor nicht gegeben hat. Damit wird ein mentaler Wandel, der angestoßen wurde, besonders deutlich: Ohne einen materiellen Bruch mit der bestehenden Landschaft wurde ein grundlegender Perspektivwechsel in ihrer Bewertung erwirkt. Dieselben naturräumlichen und industriell geprägten Flächen und Strukturen wurden neu gedeutet und als eigenständige Qualitäten und Entwicklungspotenziale anerkannt, mit denen sich auch Potenziale verbinden lassen.

„Das heißt, wir haben vorher nur von Brachen geredet, wir haben dann angefangen, von der Schönheit der Brachen zu reden, wir haben dann von den Neophyten geredet, von den eingewanderten Pflanzen, ja, wir haben uns sozusagen der Materie genähert und dabei Sachen entdeckt, und die haben wir dann auch sozusagen positiv gedreht“ (IG5).

Damit wird ersichtlich, dass das neue Natur- und Landschaftsverständnis nicht einer klassischen Lesart folgte, sondern als eine neue und einzigartige postindustrielle Landschaft interpretiert, aber auch inszeniert wurde. Damit ging auch eine planerische Aufwertung der Freiräume einher.

„Vor dem Hintergrund finde ich, hat, mit dem Bewusstsein dessen, was wir auch aus den Hinterlassenschaften dieser industriellen Entwicklung mit in eine neue Zeit übernehmen wollen, ein hohes Bewusstsein eingesetzt. Erstens, die Gebäude zum Teil zu erhalten, in diese Gebäude wieder neues Leben einzubringen. Industriekultur ist für mich wirklich wertbestimmend. Aber eben auch, damit sozusagen den Gedanken, den Hinweis, die Erinnerung an das, was sich da entwickelt hat und zu dem geführt hat, was wir letzten Endes dann auch hier geworden sind, durchaus auch mit einem hohen Erlebnisfaktor zu verbinden“ (IG7).

Freiraum wurde darüber hinaus auch Teil einer Inszenierung einer Landschaft, in der auch die Verbindung zu den industriellen Wurzeln der Region ein elementarer Bestandteil darstellt. Dabei kam sowohl Industriekultur und -natur eine wichtige Rolle zu. Mit der Industriekultur wurden die industrielle Vergangenheit als identitätsstiftende Merkmale wieder in das Bewusstsein geholt und hierüber eine Brücke zwischen Vergangenheit und Zukunft geschaffen. Die Industriekultur stellt auch eine Abkehr

von zuvor oftmals praktizierten Abrissen bedeutender Industrieanlagen dar. Die industriellen Gebäude als Erbe können „*durchaus neue Grundlagen schaffen [...] für eine Entwicklung, die zusammen mit diesem Erbe [...] geht*“ (IG7), wie touristische Angebote (u. a. Route der Industriekultur) (IG7). Mit der Bundesgartenschau im Nordsternpark wird dies auch in Gelsenkirchen zentral verankert, aber auch mit anderen Projekten. Zur Inszenierung von Landschaft gehörten auch die Halden (auch vorher gab es bereits Haldenbegrünungsprogramme vor 1989; Häpke 2012), die als sichtbare Erhebungen innerhalb der Industrielandschaft in Wert gesetzt wurden. An den Halden wird auch der Versuch, Freiräume mit Kunst und Kultur zu verbinden, besonders deutlich (s. Halde Rheinelbe in Abb. 21). Freiraum wurde dabei als ein Baustein eines neuen Images der Region integriert. Die postindustrielle Landschaft trug somit zur Bildproduktion und damit zu einem neuen Image bei. Die Inszenierung ging auch mit einer Art Festivalisierung des Freiraums einher, durch die Freiräume medial wirksam den Menschen nähergebracht werden. Freiraum sollte eine Natur für die Menschen sein, was ein anthropozentrisches Naturverständnis widerspiegelt.

„Also und insofern war das, dass die Verwaltung, auch in diesem Falle die geldgebende Verwaltung, mitmacht und sagt ja, wir sehen in dieser Qualifizierung dieser städtischen Landschaft Natur für die Menschen. Das war das Motto des Ökologieprogramms war Natur für die Menschen bei der ersten Präsentation“ (IG5).

„Und das finde ich, auch, ist sozusagen, was den Rahmen einer planenden Entwicklung auch anbelangt, ja, vorauszusehen, mit was könnte ich was für Effekte erzielen, und die sind letzten Endes immer für die Menschen. Also auch Natur und Naturschutz, finde ich, hat einen bestimmten Eigennutzen und Eigenzweck für die Kreaturen und die Tiere und die Pflanzen muss aber, finde ich, von uns Menschen immer akzeptiert werden und deswegen muss ich sie ihnen in einer bestimmten Form zugänglich machen“ (IG7).

Mit diesen Entwicklungen war auch das Ziel verbunden, neue Identifikationspunkte herzustellen, die auch einen Ersatz für die erodierende Identifikation der Bevölkerung anhand von Arbeitsplätzen und Zechen darstellen sollen (IG3; s. auch Kap. 4.1.1). Daher sollten Halden und industriekulturelle Bauwerke als sichtbare Landmarken und Identifikationspunkte dienen (IG7; IG6; RVR 2022, S. 141). Auch die integrierte Sichtweise von Industrienatur fördert den Fortbestand der Identität, da durch die behutsame Entwicklung und Integration von Industriedenkmälern in Freiraumentwicklungen Identitätsmerkmale der industriellen Vorgeschichte erhalten bleiben. Vor der IBA wurden diese, wie alte Zechentürme oder Schornsteine, oftmals abgerissen und selten erhalten, da kaum ein Bewusstsein für das industrielle Erbe ausgeprägt war (IG7). Die IBA entwickelte somit neue, behutsame Vorgehensweisen, die die Integration von verschiedenen Nutzungen ermöglichten. Vorrangig war dies eine Kombination von Denkmalschutz, Wohnnutzung, Gewerbenutzung und Freiraumentwicklung (IG5).

„Das Konzept des Regionalparks in der Emscherzone formuliert einen grundsätzlichen Wandel der Menschen im Umgang mit ihrer stadtnahen Natur: Die Landschaft im Ballungskern wird nicht mehr als vernachlässigbare Restgröße, als industrielle Verbrauchslandschaft minderer Qualität, sondern als strategischer Kern einer neuen Regionalentwicklung verstanden“ (KVR 1996, S. 35).

Diese neuen Wahrnehmungs- und Deutungsmuster mussten sich jedoch erst etablieren, da sie von außen eingebracht wurden (IG5). Während für das neue Landschaftsverständnis zunächst noch Begriffe und Bilder fehlten, mit denen sich Freiraumqualitäten adressieren lassen, wurden diese sukzessive entwickelt und spiegeln sich in den Projekten wider. Dabei wurde auch eine Vielzahl an innovativen und experimentellen Herangehensweisen erprobt, die den eigentlichen Kern der IBA ausmachten. Der

Begriff Restlandschaft (s. Kap 4.1.1) lässt eine Verknüpfung mit qualitativer Freiraumentwicklung nicht zu, da sich hiermit keine Ansprüche oder Entwicklungsziele verbinden. Die Industrielandschaft bezieht sich primär auf Industrie und beinhaltet kaum ein konstruktives Landschaftsbild (KVR 1996, S. 37–40). Im Verlauf der IBA wurden daher die Begriffe wie ‚Restlandschaft‘ zunehmend kritisch hinterfragt, was auf einen Meilenstein in der Verankerung einer neuen Wertebene in Bezug auf Freiraum hindeutet.

„Die Landesregierung hat in ihrem Memorandum die IBA-Emscherpark ‚Werkstatt‘ genannt. Dies steht für die Erkenntnis, daß es heute kein tragfähiges oder konsensfähiges einheitliches Leitbild gibt, welches sich unserer Region überstülpen ließe“ (von der Mühlen 1994).

Als ein weiterer Impuls der IBA soll an dieser Stelle auch die Stadterneuerung ab Mitte der 1990er Jahre nicht unerwähnt bleiben, auch wenn die Bedeutung für die Freiraumpolitik deutlicher in den beiden folgenden Phasen ersichtlich wird. Ausgangspunkt der Stadterneuerung stellt in Gelsenkirchen das Landesprogramm ‚Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf‘⁵ im Rahmen der IBA dar (Stadt Gelsenkirchen 2015, S. 12, 23-24). Neben baulichen Projekten werden dabei vor allem auch arbeitsmarkt- und sozialpolitische Maßnahmen umgesetzt, um Stadtteile zu stabilisieren, da die Erkenntnis herangereift war, dass städtebauliche Interventionen alleine nicht ausreichen würden (IG3). Im Zentrum der Erprobung des Gebiets Bismarck/Schalke-Nord war die Entwicklung auf der rückgebauten Industriebrache der Zeche Consolidation⁶, an der sich beispielhaft auch die neue Herangehensweise darstellt: Es wurde eine integrierte Entwicklung von Wohnen, Gewerbe, Kultur und Freiraum angestrebt. Auf dem großen Areal wurde u. a. der CONSOL-Park entwickelt, der im Jahr 2003 eröffnet wurde und damit ein großes Gebiet wieder öffentlich zugänglich und für Kultur, Freizeit- und Erholungsaktivitäten nutzbar machte. Zudem wurde ein Fördergerüst als Landmarke erhalten.

Im Jahr 1999 fand die IBA ihren Abschluss und die entwickelten Projekte wurden der Öffentlichkeit präsentiert. Damit endete das außeralltägliche Format, nachdem die IBA große Impulse von außen für die freiraumpolitische Planungskultur erzeugen konnte und auch die Phase der 1990er zentral prägte. So konnten über 10 Jahre hinweg die Ideen und Werte der IBA in der Stadt Gelsenkirchen über erste Experimente hinaus reifen. Dennoch stellt sich der Übergang in die 2000er Jahre als besonders spannende und wechselhafte Situation dar, da sich zeigen muss, wie nachhaltig die Impulse der IBA, die eben auf einen begrenzten Zeitraum angelegt war und nur einen kleinen Personenkreis umfasste, planungskulturell wirken. Während sich die Projektinnovationen in den Raum eingeschrieben haben, war hingegen unklar, wie es mit dem ELP weitergehen wird, und wie sehr sich die Prozessinnovationen und neuen Schichten der informellen Institutionen institutionalisiert haben (Schneider 2010, S. 23).

Vor allem hat sich eine neue, regionale Perspektive, insbesondere durch die IKAGs, entwickelt. Diese neue, gemeinsame Sicht auf die regionale Entwicklung eröffnet verschiedene Anknüpfungspunkte, bei denen auch die regionalen Akteure wie der KVR und die Emschergerossenschaft eine zentrale Rolle

⁵ Das Landesprogramm wurde im Jahr 1999 in das Bund-Länder-Programm ‚Soziale Stadt‘ transferiert. Die Erfahrungen aus Gelsenkirchen flossen dabei in die Konzeption des Programms ein (Stadt Gelsenkirchen 2015).

⁶ Das Gebiet wurde von privaten Grundstückseigentümern und Investoren (u. a. einer Tochter der RAG Immobilien) und der Stadt Gelsenkirchen entwickelt. Nach Fertigstellung wurden die Freiräume und das Bauwerk an die Stadt übertragen (Stadt Gelsenkirchen und Montan-Grundstücksgesellschaft mbH 2004).

spielen. Während die IBA somit eine strategische und perspektivische Verschiebung zur regionalen Ebene und eine Beförderung interkommunaler Zusammenarbeit (IKAGs) erreichte, spiegelt sich dies nicht zwangsläufig auf kommunaler Ebene wider. Neben den städtischen Akteuren, die unten aufgeführt werden, kann auf Grundlage des empirischen Materials in den 1990er Jahre vereinzelt privatwirtschaftliche Akteure als bedeutsam für die Freiraumpolitik identifiziert werden. Zu nennen ist hier vor allem die Ruhrkohle AG (RAG) bzw. RAG Montan Immobilien als Verwalterin und Entwicklerin vieler montanindustriellen Brachflächen (z. B. Consol-Gebiet), woran sich zeigt, dass von Seiten der Unternehmen Interesse für die Nachnutzung von ehemaligen industriellen Gebieten besteht. Darüber hinaus besteht das aGEnda21-Büro, welches ebenfalls mit Themen der Nachhaltigkeit und Freiräumentwicklung vertraut ist (z. B. AK Natur und Landschaft). Auch Verbände, wie der Stadtverband der Kleingärtner, der Dachverband von vierzig Kleingartenanlagen auf dem Gelsenkirchener Stadtgebiet (Stadtverband der Kleingärtner Gelsenkirchen e.V. 2023) ist zudem zu nennen, denn traditionell haben die Kleingärten eine besondere kulturell-historische Bedeutung sowie eine große Bedeutung für das Freiraumsystem, was sich u. a. an der Fläche von 1,62 km² zeigt (Stadtverband der Kleingärtner Gelsenkirchen e.V. 2024) (s. auch Kap. 4.1.1). Da die Kleingärten zudem größtenteils in kommunalem Besitz sind und überwiegend nicht (mehr) den Unternehmen gehören, die sie teilweise errichtet haben, sind diese Flächen weitgehend geschützt (IG19).

Auf städtischer Seite zeigt sich, dass die Kompetenzen auf kommunaler Ebene neu geordnet wurden. Neben organisatorischen Veränderungen des Planungsamts (IG1) wurden vor allem das Grünflächenamt als ein zentraler Akteur der Freiraumpolitik umstrukturiert (IG4). Eine weitreichende Änderung ergab sich in der Folge durch die Gründung der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung GELSENGRÜN im 1996/1997 – später wurde diese Einrichtung dann in die Dachgesellschaft GELSENDIENSTE eingegliedert. Vor dem Hintergrund der Kosteneffizienz wurde das Grünflächenamt in Gelsenkirchen aus der gemeinsamen Struktur mit den anderen planenden Ämtern herausgenommen und die Zuständigkeit für die Freiraumentwicklung auf verschiedene Vorstandsbereiche verteilt (IG1). Die GELSENDIENSTE arbeiten in diesem Bereich im Auftrag für die Stadt und schwerpunktmäßig in der Projektumsetzung. In den Aufgabenbereich fallen zwar die konkrete Planung, Herstellung und Pflege von Grünflächen (IG4). Hierdurch ergab sich eine Zuständigkeit für die Freiraumentwicklung vor allem für die Stadtplanung, den Bereich Umwelt und insbesondere die untere Naturschutzbehörde (u. a. Landschaftsplan) und eben die GELSENDIENSTE. Hierdurch werden die Kompetenzen auf kommunaler Ebene zersplittert, wodurch die Planung nicht mehr „aus einer Hand“ (IG4) stattfinden kann und „Reibungsverluste“ (IG4) entstehen. Somit spiegelt sich auf kommunaler Ebene bereits der Druck zu Sparmaßnahmen wider, der in der IBA kaum eine Rolle spielte (s. u.). Darüber hinaus deutet dies jedoch auch darauf hin, dass Freiraum organisatorisch nicht eine zentrale Rolle in der Stadt Gelsenkirchen einnimmt.

Mit Blick auf die Zielstellungen der Arbeit ist letztlich zu fragen, war die IBA eine Reaktion auf Schrumpfung? Die IBA brachte mit dem ‚Wandel ohne Wachstum‘ eine neue Herangehensweise unter veränderten Rahmenbedingungen hervor, jedoch wurde der Begriff ‚Schrumpfung‘ kaum/nicht explizit verwendet. So sei auch der Bevölkerungsrückgang nicht weiter thematisiert worden und „*eher so eine hingegenommene Sache*“ (IG10) gewesen. Vor allem der wirtschaftliche Strukturwandel wurde als Deutung in den Vordergrund gerückt (IG2; IG14), sowie der Umgang mit (industriellen) Brachflächen

und Halden (IG5; IG7) als Ergebnis des Umbruchs adressiert (Ganser 1999). Somit wurde Schrumpfung nicht als ein Gesamtphänomen, sondern vorwiegend aus einer ökonomischen Perspektive im Sinne einer „*Strukturwandelinitiative*“ (IG2) betrachtet, was sowohl zur Dringlichkeit auf kommunaler Ebene (Zechenschließungen, Arbeitslosigkeit) als auch den ökonomischen Traditionen passt. Die IBA hatte zudem zur Folge, dass die Herausforderung des schlechten Finanzhaushaltes der Stadt, wie bereits in Kap. 4.1.1 beschrieben, durch die verfügbaren Fördermittel überdeckt wurden und fiskalische Schrumpfungsprozesse nicht im Fokus der Freiraumpolitik standen (IG3). Dennoch zeigen die Ratsunterlagen in den gesamten 1990er Jahren, dass die schlechte Haushaltslage ein ständiger Punkt der politischen Arena war und steigende Sozialleistungen und Transferzahlungen im Rahmen der Wiedervereinigung als eine bedeutende Zusatzbelastung identifiziert wurden. Vor diesem Hintergrund wurde bereits zu Anfang der 1990er Jahre die Forderung nach umfassenden Fördermitteln und Hilfeleistungen an Land, Bund und EU verbunden (u. a. Rat der Stadt Gelsenkirchen 15.05.1990; Rauer 1994).

Die IBA war so konzipiert, dass sie Freiraum als einen unterliegenden, aber gleichberechtigten ‚Layer‘ begriff, der als weicher Standortfaktor entscheidend zum (ökonomischen) Strukturwandel der Region beiträgt, jedoch somit auch ein Mittel zum Zweck darstellte. In Bezug auf Schrumpfung lässt sich zudem festhalten, dass diese alleine nicht ausreicht, um Gelegenheitsfenster zu öffnen und planungskulturelle Impulse zu erzeugen. Es müssen verschiedene Voraussetzungen zusammenkommen, um die Barriere in die Planungskultur zu überwinden.

Bezogen auf den Freiraum war diese Phase sehr positiv zu werten. Vor allem die (doppelte) Innenentwicklung und die Aufwertung von Freiräumen haben dazu beigetragen, dass Entwicklungen auf brachgefallene Flächen gelenkt wurden, neue Freiräume hinzugekommen sind und die (ökologische und soziale) Qualität von Freiraum zugenommen hat. So waren diese Entwicklungen erst durch den industriellen Niedergang bzw. die ökonomische Schrumpfung möglich und nötig. Somit wird diese Phase als ein aktiver Umgang mit Schrumpfung gewertet, mit dem neue (frei-)raumbezogene Werte einhergehen, jedoch die Wachstumsorientierung nicht aufgegeben wurde. Zugleich wären diese Impulse ohne die IBA sehr wahrscheinlich nicht entstanden. Hier zeigt sich die Wirkung von Formaten auf die planungskulturelle Konfiguration.

4.1.3 2000er Jahre: „*Schönheit haben wir genug, jetzt schaffen wir Arbeitsplätze*“

Der Übergang von der IBA zurück zum ‚Alltagsgeschäft‘ stellt sich kritisch dar. So war das weitere Vorgehen, wie z. B. auch die Trägerschaft für den Emscher Landschaftspark, ungeklärt (IG5). Zudem kam es zu einer kritischen Auseinandersetzung mit den Ergebnissen der IBA, auch vor dem Hintergrund politischer Veränderungen auf Landes- und kommunaler Ebene (IG5). Auf Landesebene wird im Jahr 1998 der amtierende Wirtschaftsminister zum Ministerpräsidenten ernannt, da der bisherige Ministerpräsident zum Bundespräsidenten gewählt wurde. Er wird bei der Landtagswahl im Jahr 2000 in seinem Amt bestätigt. Seine arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitische Ausrichtung sei wieder stärker auf die Subvention der Altindustrien ausgelegt gewesen (FAZ 2004). Themen der IBA, wie die Förderung von Freiräumen, hätten dabei nicht oben auf seiner Agenda gestanden (IG5).

Auf der kommunalen Ebene wird im Jahr 1999 erstmals ein Oberbürgermeister (CDU) in der Nachkriegszeit, der nicht von der SPD gestellt wird, in Gelsenkirchen gewählt. Dieser habe eine

Schwerpunktänderung der politischen Agenda forciert, ähnlich wie der amtierende Ministerpräsident, und stärker den Fokus auf die Themen Wohnungsbau und quantitative Standortpolitik gelegt. Hieran soll vor allem deutlich werden, dass Einzelpersonen wichtige Impulse geben können, die zu planungskulturellen Dynamiken führen können, da sie die Aufmerksamkeit auf bestimmte Themen lenken.

Da die IBA, z. B. bezogen auf die Arbeitslosenquote in Gelsenkirchen (1990: 14,8 %, 2000: 15,7 %, 2005: 23,4 %), keine kurzfristigen positiven Wirkungen entfalten konnte, wurde mit einer nun wieder stärker auf arbeitsmarktpolitische Faktoren ausgerichteten Politik reagiert. Befördert wurde diese Ausrichtung, da im Jahr 2000 mit der Zeche Hugo die letzte zentral gelegene Zeche in Gelsenkirchen schloss. Die Bevölkerungsentwicklung stellt sich ebenfalls als weiterhin negativ dar (Stadt Gelsenkirchen 2001). In Bezug auf die strategische Ausgestaltung der Stadt- und Freiraumentwicklung kam es auf höchster kommunalpolitischer Ebene daher zu einer kritischen Haltung gegenüber der IBA. In einem Interview wird überspitzt die Kritik am nach der IBA sichtbaren Planungsverständnis deutlich, woran sich zeigt, dass die Werte und Vorgehen der IBA nicht fest implementiert sind, sondern die Verfestigung noch andauerte:

„Schönheit haben wir genug, jetzt schaffen wir Arbeitsplätze. [...] Ja, das war seine Kritik an der IBA. Ihr sterbt in Schönheit, lasst euch viel Zeit, über Qualitäten zu diskutieren, Wettbewerbe zu machen, ihr lasst manche Flächen sogar stehen“ (IG3).

Zu Beginn der 2000er Jahre wurde der Versuch des Anknüpfens an eine tendenziell klassische Art der Wirtschaftsförderung und -entwicklung u. a. mit dem Slogan ‚Gelsenkirchen bleibt Industriestadt‘ im Stadtentwicklungskonzept von 2000 adressiert (Stadt Gelsenkirchen 2000a). Diese Neuausrichtung führte dazu, dass ein tendenziell quantitativerer Ansatz zur Ansiedlung von Unternehmen auf den zahlreichen Gewerbe- und Industrieflächen verfolgt wurde. Dabei hätten kurzfristige Erfolge in der Ansiedlung von Unternehmen im Fokus gestanden (IG3), ohne jedoch den grundsätzlichen Kurs des Strukturwandels in Frage zu stellen. So nahm auch weiterhin die Förderung weicher Standortfaktoren einen hohen Stellenwert ein. Vor allem kommt dabei das Thema Wohnen auf die Agenda, wobei der Ein- und Zweifamilienhausbau stärker gefördert werden soll (*„Gelsenkirchen ist Wohnstadt“*) (IG9). Zudem wird Gelsenkirchen als *„Technologiestadt“* (Stadt Gelsenkirchen 2000a) sowie mit Bezug zur Solarbranche als *„Stadt der 1.000 Sonnen“* (WAZ 2009) positioniert, die eine Umdeutung der montanindustriellen Prägung darstellt (Stadt der 1.000 Feuer; Kap. 4.1.1).

Während das Thema Bevölkerungsverlust in der vorherigen Phase (Kap. 4.1.2) nur eine geringe Rolle gespielt hat, wird im Rahmen der Bevölkerungsprognose im Flächennutzungsplan, der im Jahr 2001 beschlossen wird, geschlussfolgert, dass aufgrund von Abwanderungen und Sterbeüberschüssen *„davon auszugehen [ist], dass die Bevölkerungszahl sinkt“* (Stadt Gelsenkirchen 2001, S. B.3-3f). Es werden vier Varianten der künftigen Bevölkerungsentwicklung dargestellt, die alle negativ verlaufen (Stadt Gelsenkirchen 2001, S. B.3-1 - B.3.4). Während sich im Flächennutzungsplan bereits deutliche Hinweise auf Schrumpfungstendenzen finden, kommt der Schrumpfungsdiskurs dagegen erst mit dem ExWoSt-Forschungsvorhaben Stadtumbau West (2002), bei dem Gelsenkirchen Pilotstadt wird, sowie dem lokalen Aufgreifen des bundesweiten Diskurses um den Demographischen Wandel (2004) durch die kommunale Führungsebene oben auf der politischen Agenda an (IGW; Rat der Stadt Gelsenkirchen 28.04.2004).

Daneben kommt, mit Bezug zum Thema Wohnen, der bislang als zu restriktiv gedeutete Wohnungsbau als Muster verstärkt auf die Agenda. Dabei wurde eine nicht aktive Baulandpolitik sowie eine geringe Quote an Ein- und Zweifamilienhäusern sowie an Wohneigentum mit der schrumpfenden Einwohnerzahl in Verbindung gebracht (IG9). Diese strukturellen Merkmale des Wohnungsmarktes führten dazu, dass Familien und Besserverdienende abwandern und damit weder die Steuereinnahmen, noch eine bürgerliche Mittelschicht stabilisiert werden können (IG9). Diese Politik hob sich demnach von bisherigen parteipolitischen Schwerpunktsetzungen ab, die vorrangig auf Mehrfamilienhausbau gesetzt habe (IG9; IG11). Der neue Grundsatz lautete: „Jeder soll so in Gelsenkirchen wohnen, wie er will“ (IG9), was sowohl den Bau von Sozialwohnungen, aber vor allem die Herstellung von Einfamilienhäusern bedeutete, was mit einer wohnpolitischen Konferenz unterlegt werden soll (IG10). Dazu sei „*kräftig Bauland*“ (IG9) im Rahmen der FNP-Aufstellung (s. u.) ausgewiesen worden. Die Ausweisung neuer Wohngebiete wurde dabei vor dem Hintergrund der Schrumpfung als dringend angesehen, da die Sorge bestand, dass eine großzügige Ausweisung neuer Wohngebiete in der Zukunft nicht mehr möglich sein könnte (IG10).

Damit fanden flächenintensivere Herangehensweisen nicht nur Eingang in die Diskussion und auf die Agenda, sondern wurden auch formell (zumindest in Teilen) im Flächennutzungsplan festgeschrieben (IG10). In Bezug auf Wohnen wird ein „*erheblicher Nachhol- und Ersatzbedarf*“ (Stadt Gelsenkirchen 2001, S. D.1-2) festgehalten, der aus den Wohnungsmarktstrukturen hergeleitet wird (Rat der Stadt Gelsenkirchen 30.06.2004). Der politische Druck habe zugenommen, im Kontext der FNP-Aufstellung vermehrt Einfamilienhausgebiete auszuweisen (IG10). Dies sei vor allem ein gesetztes Thema durch den Oberbürgermeister gewesen, das jedoch auch von wirtschaftlichen Akteuren unterstützt wurde (s. z. B. Stadt Gelsenkirchen 2001, S. 48).

„[...] der Wunsch nach dem Wohnen ‚im Grünen‘ [ist], gerade bei jungen Familien, nach wie vor stark ausgeprägt. In dieser Hinsicht ergeben sich naturgemäß aufgrund der Lage im Ballungskern für die Stadt Gelsenkirchen Nachteile im Vergleich mit der angrenzenden Ballungsrandzone oder dem ländlichen Raum. Große zusammenhängende Freiflächen sind aufgrund der hohen baulichen Verdichtung knapp. [...] Ein unzureichendes Angebot an (bezahlbaren) Wohngrundstücken trägt dazu bei, dass die Einwohner ins Umland abwandern. Die Nachfrage nach (preiswertem) Wohneigentum, insbesondere nach dem eigenen Einfamilienhaus, ist derzeit ungebrochen“ (Stadt Gelsenkirchen 2001, S. D.1-4).

Dieser Deutungsstrang wird mit dem demographischen Wandel und der Herausforderung der Umlandwanderung verknüpft. Die Verknüpfung von Wohnen und Bevölkerungsschrumpfung mit dem bundesweit diskutierten Thema des demographischen Wandels ist augenfällig. Der Begriff des demographischen Wandels wird dabei in der Gelsenkirchener Planungskultur als vorrangig demographische Dimension der Schrumpfung, also als Synonym für Bevölkerungsrückgang, genutzt. Alterung und eine gesellschaftliche Ausdifferenzierung spielen nur eine untergeordnete Rolle bzw. werden als (noch) nicht dringlich erachtet (Rat der Stadt Gelsenkirchen 30.06.2004). Das Thema wird dabei vor allem auch politisch besetzt und z. B. in einer Sondersitzung im Rat der Stadt aufgegriffen:

„[...] Offensive Auseinandersetzungen mit den Problemen, z. B. schrumpfende Einwohnerzahlen, sollten Gelsenkirchen zum Vorreiter für andere Städte machen. [...] Auch der Flächennutzungsplan müsse nicht geändert werden, er baue nicht mehr unbedingt auf Wachstum auf, sondern auf ‚optimistische Schrumpfung‘“ (Rat der Stadt Gelsenkirchen 28.04.2004, S. 10).

Mit dem demographischen Wandel gingen auch neue Deutungen der Schrumpfung einher: Erstens eine stärkere Betonung der demographischen Dimension von Schrumpfung, zweitens eine Art Normalisierung lokaler Entwicklungen durch die Referenz zu einem übergeordneten Trend, der alle Städte des Ruhrgebiets betrifft (Rat der Stadt Gelsenkirchen 30.06.2004, S. 1), und letztlich die Auffassung, dass sich daraus trotz aller Problemlagen auch Chancen und aktive Gestaltungsperspektiven ergeben.

Während die Förderung durch das ÖPEL fortgesetzt wird, rückt nach dem Wegfall der Mittel, die über die IBA gebündelt bereitgestellt worden waren, der angespannte kommunale Haushalt stärker in den Fokus (IG3). Die fiskalische Schrumpfungsdimension wird zunehmend wahrgenommen, wodurch neben der generellen Finanzierbarkeit von Entwicklungen auch die Kosteneffizienz der technischen und sozialen Infrastruktur im Kontext des demographischen Wandels thematisiert wird. Ab Mitte der 2000er Jahre verschärfte sich die schlechte finanzielle Lage durch die Einführung des neuen kommunalen Finanzmanagements sowie die Weltwirtschaftskrise, was zu weiterem Personalabbau führte (IG3). Hierdurch wurde auch eine zunehmende Abhängigkeit von Fördermitteln ersichtlich, da Investitionen und Entwicklungen kaum noch mit eigenen Mitteln finanziert werden konnten (IG3; IG12). Planungskulturell zeigt sich hier der Einfluss des Planungskontext auf die Handlungsfähigkeit. Somit gerät auch die Umsetzung weiterer qualitativer Projekte im Stile der IBA unter Druck.

Während das Thema Schrumpfung in Westdeutschland weitgehend Tabu war, habe Gelsenkirchen eine diskursive und instrumentelle Vorreiterrolle eingenommen (IG9; IG3). Die offene Ansprache der Probleme der Stadt zeigt sich auch in dem GEO-Beitrag ‚Die neue Avantgarde‘ (05/2004), in dem der damalige Oberbürgermeister und der Kämmerer die Lage Gelsenkirchens ungeschönt darstellen. Die offene Ansprache von Schrumpfung und der Positionierung als Vorreiter wird mit der Forderung verknüpft, Gelsenkirchen auf bundespolitischer Ebene in größerem Umfang Fördermittel bzw. -programme zur Bewältigung der Herausforderungen zuzuweisen, indem die Ausgangslage der Stadt mit ostdeutschen Städten verglichen wird (Trippel 2004). Den Fokus auf Städte wie Gelsenkirchen zu lenken, sei ein wichtiger Faktor gewesen, der zur Einführung des Programms Stadtumbau West geführt habe, in dem Gelsenkirchen Pilotstadt war, und damit auch zu einer Fokussierung der Förderlandschaft auf problembehaftete Städte (IG9). Damit wird an einen Pfad angeknüpft, der bereits seit mindestens Beginn der 1990er Jahre besteht, aber nun stärker nach außen sichtbar wird.

Der „IBA-Geist“ (IG14) wurde, trotz der auch bestehenden Kritik (s. o.), von einer kommunalen Akteurskonstellation gefördert und fortgeführt. So hätten vor allem der Beigeordnete und Stadtbaurat und spätere Stadtdirektor sowie der stellvertretende Planungsamtsleiter/Leiter der Stadterneuerung, die zusammen als eine „ganz starke Konstellation“ (IG12) bezeichnet wurden, die IBA und die dahinterstehenden Werte und Verständnisse fortgeführt und weiterentwickelt (IG14), aber auch weitere Personen in der Verwaltung hätten hierzu beigetragen (Schneider 2010; IG3).

Der IBA-Geist wurde jedoch nicht nur auf einer informellen Ebene fortgeführt, da er sich in zentralen Planwerken materialisierte. Auf instrumenteller Ebene wurden in dieser Phase mit dem Landschaftsplan (Stadt Gelsenkirchen 2000a) und dem Flächennutzungsplan (Stadt Gelsenkirchen 2001) zwei wichtige formelle Instrumente beschlossen, die eine große Bedeutung auf gesamtstädtischer Ebene für die Stadt- und Freiraumentwicklung haben. Beide Dokumente lesen sich so, dass sie stark unter dem Eindruck der IBA entstanden sind, auch da sie zentrale Ideen auf die kommunale Ebene übersetzen. Auch der ELP

wird dabei als wichtiges Element in die Pläne integriert. Der Landschaftsplan stellt die gesamtstädtische, fachplanerische Grundlage dar, welche sich nach den Vorschriften des Landes- und Bundesnaturschutzgesetzes richtet. Der Landschaftsplan stellt in NRW eine eigenständige Satzung dar und die Flächen werden nachrichtlich in den Flächennutzungsplan übernommen. Während der Landschaftsplan nur den Außenbereich abdeckt, wird mit dem Freiflächenentwicklungskonzept (FREK) (Stadt Gelsenkirchen 2005) im Jahr 2005 eine gesamtstädtische Perspektive auf Freiraum eingenommen, was als ein weiteres zentrales Dokument der Freiraumpolitik auf kommunaler Ebene gewertet werden kann. Das FREK ist Ausdruck eines proaktiven und innovativen Handelns (IG17), das die Kernideen der IBA auf die städtische Ebene übersetzt. Es wird nicht nur an den Landschaftsplan und Flächennutzungsplan angeknüpft, sondern auch an die regionalen Grünzüge/ELP. Interkommunale Kooperation wird als „unverzichtbar“ (Stadt Gelsenkirchen 2007) gewertet.

Parallel dazu wird der ‚IBA-Geist‘ und die Erfahrungen der interkommunalen Zusammenarbeit auf der regionalen Ebene ebenfalls weitergeführt. Dies ebnet den Weg zu einem bottom-up-Prozess der regionalen Governance. Aufbauend auf den IBA-Erfahrungen und im Rahmen eines BMBF-Forschungsprojekts entsteht im Jahr 2000 unter dem Motto ‚Kooperation und Eigensinn‘ die ‚Städteregion Ruhr 2030‘ (Städteregion Ruhr 2009, S. 18). Die Städteregion bildet auf Grundlage eines stadtdes regionalen Kontrakts (Ratsbeschluss am 6. Juni 2003) eine neue Governance-Ebene für das Kerngebiet des Ruhrgebiets aus den Städten Bochum, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen (im Jahr 2007 treten Bottrop, Hagen und Hamm bei), die ein „regionales Bewusstsein“ (IG3) und ein „gemeinsames Problembewusstsein und eine Kooperationskultur“ (Städteregion Ruhr 2030 o. J.) ausbildet.

„Ne, wir waren stärker nach Münster orientiert. [...] Das war natürlich nicht unbedingt unsere Peer Group, also Gladbeck schon noch [...]. Es gab natürlich immer bei bestimmten Projekten Kooperationen, aber in dem größeren Stil hat das erst in den 2000er Jahren angefangen. [...] Unter anderem durch die Städteregion, ja. Aber auch durch andere Sachen wie, REHK, und hinterher dann durch den RFNP natürlich besonders stark. Dann durch die neue Rolle des RVR, früher KVR. Da haben Sie schon einige Beispiele. Und das war früher in der Tat zerrissener. Das war ja auch eines der Ziele des RFNP. Wir wollten ja im Prinzip im Kernraum des Ruhrgebiets enger zusammenarbeiten [...]“ (IG1).

Im Jahr 2005 erhält die Planungsgemeinschaft ‚Städteregion Ruhr‘ (Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen) als erste deutsche Region die Kompetenz zur Aufstellung eines regionalen Flächennutzungsplans (RFNP). Der ‚institutional void‘ in der Regionalplanung, der aufgrund der zersplitterten Zuständigkeiten der Regierungsbezirke (Regierungsbezirk Münster für Gelsenkirchen) wahrgenommen wurde, kann durch den RFNP geschlossen werden (IG1). Der Plan, der 2010 in Kraft tritt, nimmt sowohl die Funktion eines Regionalplans als auch der kommunalen Flächennutzungspläne wahr und ist „Ausdruck des gemeinsamen Gestaltungswillens“ (Städteregion Ruhr 2009, S. 1). Damit bettet sich die kommunale Freiraumpolitik in eine ambitionierte, regionale Freiraumpolitik ein.

Darüber hinaus führen die etablierten regionalen Akteure KVR (ab 2004 RVR) und Emschergenossenschaft/Lippeverband ihre konzeptionellen Planungen fort, und es entsteht mit der Projekt Ruhr GmbH ein weiterer Akteur (landeseigen, wird 2007 in die Wirtschaftsförderung des RVR integriert). Während diese Akteure weitestgehend unabhängig voneinander agieren, arbeiten sie alle, wenn auch mit unterschiedlichen Schwerpunkten, planerisch-konzeptionell und praktisch an der

Etablierung und Weiterentwicklung der Emscher-Landschaftspark-Idee: Der KVR/RVR übernimmt im Jahr 2004 die Trägerschaft für den Emscher Landschaftspark, die bis dahin ungeklärt war, und initiiert die Kulturhauptstadt Ruhr.2010 unter dem Motto ‚Wandel durch Kultur – Kultur durch Wandel‘. Mit dem Konzept ‚Emscher Landschaftspark 2010‘ (Projekt Ruhr GmbH 2005), der in interkommunaler und regionaler Kooperation entsteht, sowie dem Masterplan Emscher-Zukunft (Emschergenossenschaft 2006) entstehen zwei zentrale Konzepte der regionalen Freiraumentwicklung. Mit Letzterem unterstreicht die Emschergenossenschaft ihren neuen Anspruch im Bereich der regionalen Freiraum- und Siedlungsentwicklung (IG3). Zur gemeinsamen Entwicklung einer *„neuen grünen Mitte in der Metropole Ruhr“* (Arbeitsgemeinschaft Neues Emschertal 2006) schließen sich im Jahr 2006 die Emschergenossenschaft und der RVR zur ‚Arbeitsgemeinschaft Neues Emschertal‘ zusammen und bündeln ihre Kompetenzen entlang der Schnittmengen der beiden Konzepte (nachdem sie zunächst konkurriert hatten) (IG8). Damit überlagern sich in der Region regionale Impulse und Zuständigkeiten. Dabei entfaltet die regionale Ebene auch starke Wechselwirkungen mit der Gelsenkirchener Planungskultur. Während die regionalen Konzepte, wie der ELP oder das neue Emschertal informelle Verabredungen der Region darstellen, wird der ELP und auch weitere Themen der IBA in den Gelsenkirchener FNP formell festgeschrieben. Der Flächennutzungsplan wurde seit dem Jahr 1997 erarbeitet und im Jahr 2001 beschlossen (Stadt Gelsenkirchen 2001). Hierin wird u. a. *„[...] die gleichwertige Betrachtung von Ökonomie und Ökologie; die stärkere Berücksichtigung des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen; die Leitideen der Internationalen Bauausstellung Emscher Park (Wohnen und Arbeiten im Park, Emscher Landschaftspark u. a.); die Wiedernutzung brachgefallener Industrieflächen [...]“* (Stadt Gelsenkirchen 2001, S. A.2-1) als zentrale stadtentwicklungspolitische Leitvorstellungen formuliert. Hierin spiegelt sich die bedeutende Stellung des Freiraums wider, und auch ein Festhalten an den Ideen der IBA Emscher Park wird durch die Implementierung von den in der Phase der 1990er Jahre von außen kommenden und vor allem auf regionaler Ebene etablierten Werten, ersichtlich.

Dies verbleibt im FNP nicht oberflächlich und wird auch in der strategischen Ausrichtung aufgegriffen: Es zeigt sich eine stark projektorientierte Vorgehensweise, die sich stark auf die Potenziale ehemaliger Industriestandorte fokussiert. Neben der Betonung der Strategie der erhaltenden Stadterneuerung zur Weiterentwicklung städtischer Strukturen (Stadt Gelsenkirchen 2001, S. C.1-3) wird sich zu einer qualitativ angelegten Strategie bekannt, (doppelte) Innenentwicklung und damit die Wiedernutzung von Brachflächen vorrangig zu betreiben und somit den Freiraum schonen zu wollen (Stadt Gelsenkirchen 2001, S. C.1-2). Allein die Potenziale auf Brachflächen entsprechen etwa 6 % der Gesamtfläche Gelsenkirchens. Einige dieser Flächen waren zu dieser Zeit bereits im Besitz des Grundstücksfonds NRW/Ruhr und mit öffentlichen Mitteln altlastensaniert (Stadt Gelsenkirchen 2001, S. C.1-3).

Ein großer Konsens für Innenentwicklung besteht allerdings nicht nur kommunal, sondern auch in der Region (IG1; Städteregion Ruhr 2009). Dabei verlagerte sich der Entwicklungsdruck auf die Potenzialflächen, auf denen demnach eine Vielzahl an Interessen zusammenkamen. Die Nachnutzungen auf den Brachflächen waren dabei nicht primär freiraumgetrieben, sondern gewerbliche Nutzungen und/oder Wohnnutzungen standen hier klar im Vordergrund.

„Normalerweise berechnet man ja Bedarfe im Bereich Gewerbeflächen, im Bereich Wohnbauflächen, und versucht, das dann auf die Fläche umzusetzen, aber man kriegt mal angenommen 100 Hektar raus und

versucht dann, diese 100 Hektar irgendwo zu verorten, und wir sind ja in Gelsenkirchen als Erste den umgekehrten Weg gegangen. Wir haben geguckt, was städtebaulich noch vertretbar ist an Flächen, also an Arrondierung an neuen Siedlungsflächen, wo man sagen konnte: Okay, das greift jetzt nicht so in den Freiraum ein, dass Funktionalitäten verloren gehen, und bilanzieren das. Das war der sogenannte Potenzialflächenansatz“ (IG15).

Deutlich werden Bemühungen, Flächen zu sparen. Im FNP sowie im RFNP wird daher auf die Berechnung der Gewerbe- und Wohnraumbedarfe verzichtet und stattdessen ein Flächenpotenzialansatz genutzt. Dabei wird anstatt von den Bedarfen von tatsächlich verfügbaren Flächenpotenzialen ausgegangen, die in rechtskräftigen Bebauungsplänen, Baulücken und industriellen Brachflächen verortet werden (Stadt Gelsenkirchen 2001, S. D.1-5 ff). Der Potenzialansatz wird später auf die regionale Ebene in den RFNP übertragen (IG1). Obwohl die Aussagekraft aufgrund der Körnung für die einzelnen Städte begrenzt ist (IG1), seien über den Potenzialflächenansatz die Siedlungsflächen gegenüber den kommunalen Flächennutzungsplänen um 3.000 ha reduziert worden (IG3). Dies weist über ein kommunales auch auf ein regionales Problembewusstsein sowie eine gemeinsame Ausrichtung hin:

„So, also an der richtigen Stelle, dann bitte schön, auch verzichten und damit keine massiven Fehlinvestitionen riskieren. [...] Das wäre vielleicht 10 Jahre vorher noch anders gelaufen, wo dann verschiedene Städte gegeneinander rivalisiert hätten [...]“ (IG3).

„Eine weitere, wesentliche Inanspruchnahme von Freiraum zu Wohnzwecken hätte unerwünschte Auswirkungen auf die Umweltsituation der Stadt und damit wiederum auf den Wohnwert. Die Siedlungsentwicklung Gelsenkirchens ist, von verschiedenen möglichen Ergänzungen und Abrundungen abgesehen, weitgehend abgeschlossen. Größere Potenziale für die Stadtentwicklung ergeben sich nur in den bereits beschriebenen Bereichen mit Entwicklungspotenzial, die fast ausnahmslos brachgefallene, ehemalige Industrie- und Bergbauflächen sind. Die sinkende Bevölkerungszahl wird tendenziell zu einer Entleerung der vorhandenen Wohnstandorte führen. Es ist sinnvoll, die Bevölkerungsdichte in den bestehenden Wohnsiedlungsbereichen zu stabilisieren, um der langfristigen Unwirtschaftlichkeit der vorhandenen Infrastruktur vorzubeugen“ (Stadt Gelsenkirchen 2001, S. D.1-5).

Als Reaktion auf den demographischen Wandel entwickelte der Bereich Planen, Bauen und Umwelt der Stadt Gelsenkirchen ein Bündel an Handlungsstrategien, darunter die Stärkung regionaler Kooperation, die Fortführung des Emscher Landschaftsparks, Maßnahmen zur Wohnungsmarkt- und Quartiersentwicklung, infrastrukturelle Anpassungen sowie die Förderung weicher Standortfaktoren – insbesondere Wohnumfeldqualitäten und Freiraumentwicklung (Rat der Stadt Gelsenkirchen 30.06.2004). Unter Bezugnahme auf wissenschaftliche Erkenntnisse wurde die Notwendigkeit einer Verstetigung von Stadterneuerung und Stadtumbau hervorgehoben. Hieraus ergab sich auch das Erfordernis eines Freiflächenentwicklungskonzepts, welches als informelles Konzept im Jahr 2005 beschlossen wurde (s. u.). (Rat der Stadt Gelsenkirchen 30.06.2004, S. 5).

Das FREK steht als Ausdruck der Akzeptanz des Freiraums als eine eigenständige Kategorie, dessen Betrachtung *„zukünftig ein vorsorgeorientiertes Handeln ermöglicht und somit den überwiegend reaktiven Charakter im Zusammenhang mit der Freiraumentwicklung vermeiden hilft“* (Stadt Gelsenkirchen 2005, S. 4), auf. Damit geht das FREK weg von der starken Projektorientierung, hin zu einer strategischen Freiraumentwicklung, die Freiraum (in Verbindung zu anderen Nutzungen) gesamtstädtisch zusammendenkt. Im Rahmen des Konzeptes wurde ein freiraumbezogenes räumliches

Leitbild eingeführt, das die Siedlungsstruktur und die Freiraumstruktur in eine integrative Betrachtungsperspektive zusammenführt und eine nachhaltige Stadtentwicklung fördert.

„Die Idee war, einfach mal die gesamten Fachinhalte, die wir haben, mal in Ziele zu formulieren, in umsetzbare Ziele, die auch zu abstrahieren [...]. Und letztendlich [...] auch so ein [...] räumlich verortetes Leitbild zu haben“ (IG6).

Das räumliche Leitbild untergliedert sich in vier Elemente und fokussiert auf Vernetzung der Freiräume nach innen und außen (s. Abb. 23). Der grüne Ring umschließt weite Teile der Stadt und bezieht die regionalen Grünzüge C und D ein. Damit wird eine regionale Orientierung ersichtlich, auch da für die Bewertung der Freiräume das Kriterium der regionalen Bedeutung herangezogen wird. Die Bedeutung des regionalen Freiraumsystems wird ebenfalls im Konzept deutlich. So finden auch die zum damaligen Zeitpunkt aktuellen Konzepte der Projekt Ruhr GmbH (2005) und Emscher-genossenschaft (2006) (s. u.) Berücksichtigung (Stadt Gelsenkirchen 2005, S. 4–7). Der Ost-West-Verbinder Nord umfasst insbesondere den Buerschen Grüngürtel als historischen Grünzug. Der Ost-West-Verbinder Süd wird durch das Emscher Kanalband, den Rhein-Herne-Kanal sowie zahlreiche reaktivierte Brachflächen geprägt. Das vierte Element stellt die Innenwelt dar, welche die Stadtteile Buer und Altstadt langfristig verbinden und freiraumgeprägt entwickeln soll (Stadt Gelsenkirchen 2005, S. 7–8).

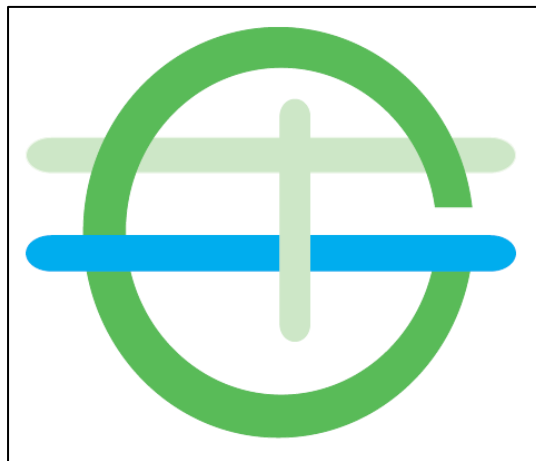


Abbildung 23: Leitbild Freiflächenentwicklungskonzept Gelsenkirchen (Stadt Gelsenkirchen 2005, S. 5)

Das Ziel des Konzepts ist, im Kontext des Bevölkerungsrückgangs und Abnahme von Arbeitsplätzen den „Wandel ohne Wachstum“ zu gestalten und langfristig Verbesserungen der urbanen Lebensqualität herzustellen. Dabei wird die „Stadt als Wohnung“ angestrebt, was vor allem durch wohnungsnahe, gut erreichbare und vielfältige Freiraumangebote sichergestellt werden soll. Die integrierte Sichtweise von Freiraum und Siedlungsflächen wird demnach fokussiert, um mögliche Verknüpfungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Hierzu wurde auch eine detaillierte Analyse der Freiraumversorgung für die gesamte Stadt erstellt und Defizite identifiziert (Stadt Gelsenkirchen 2005, S. 4–11). Qualifizierungspotenziale werden dabei vor allem auf Konversionsflächen gesehen. Diese sollen mit Wohn- und Gewerbenutzungen abgestimmt und integriert entwickelt werden. Allerdings zeigt sich auch, dass den Innenentwicklungspotenzialen auch einige Bebauungen von äußeren Freiräumen gegenüberstehen. Diese Entwicklungen frühzeitig zu begleiten, ermöglicht jedoch, freiraumplanerische Belange zu berücksichtigen (Stadt Gelsenkirchen 2005, S. 17–19).

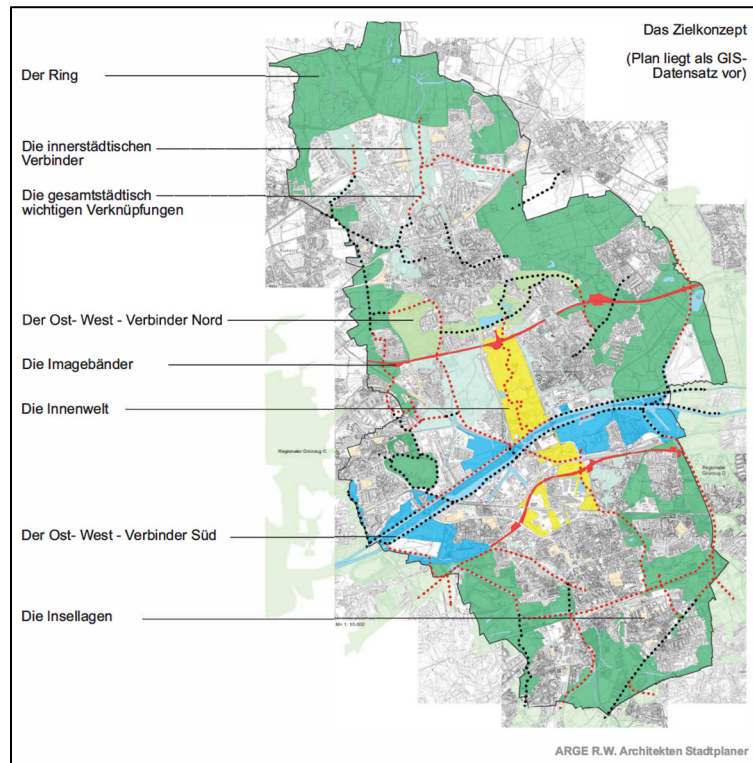


Abbildung 24: Zielkonzept des Freiflächenentwicklungskonzepts 2005 (Stadt Gelsenkirchen 2005, S. 18)

Dass der Emscher Landschaftspark nach der IBA-Zeit in der Region weiterhin Konsens ist, zeigt sich daran, dass in seiner Aktualisierung knapp 40 % neue Flächen hinzukommen. Zudem greift die weiterentwickelte Konzeption auch die kommunalen Planungen auf und fügt diese kommunalen Konzepte zu einem regionalen Gesamtkonzept zusammen (Abb. 24). Hierbei werden z. B. der grüne Ring sowie die Nord-Süd-Verbinder in Gelsenkirchen in dieses Gesamtkonzept integriert. Insgesamt ist eine zunehmende Verlagerung von den Großprojekten der IBA hin zur Vernetzung der Freiräume festzustellen. Mit dem stärkeren Anschluss an die kommunalen Flächen kommt der ELP in die Städte (IG5).

„Städte und Kreise erweitern die Grundfläche des Emscher Landschaftsparks um 137 km² auf insgesamt 457 km². Mit den neuen Flächen wächst der Emscher Landschaftspark in die Städte hinein. Er vernetzt sich mit den Stadtzentren – über neue Wegeverbindungen, den Verbund mit innerstädtischen Freiflächen und Parkanlagen sowie über ein System der Grünen Ringe. Er bildet eine Klammer zwischen Emscherraum und Hellwegzone. Er stellt die Verknüpfung nach außen zu den angrenzenden Landschaftsräumen des Ballungsrandes, des Niederrheins, des Münsterlandes, der westfälischen Bördelandschaft und des Ruhrtals her“ (Projekt Ruhr GmbH 2005, S. 15).

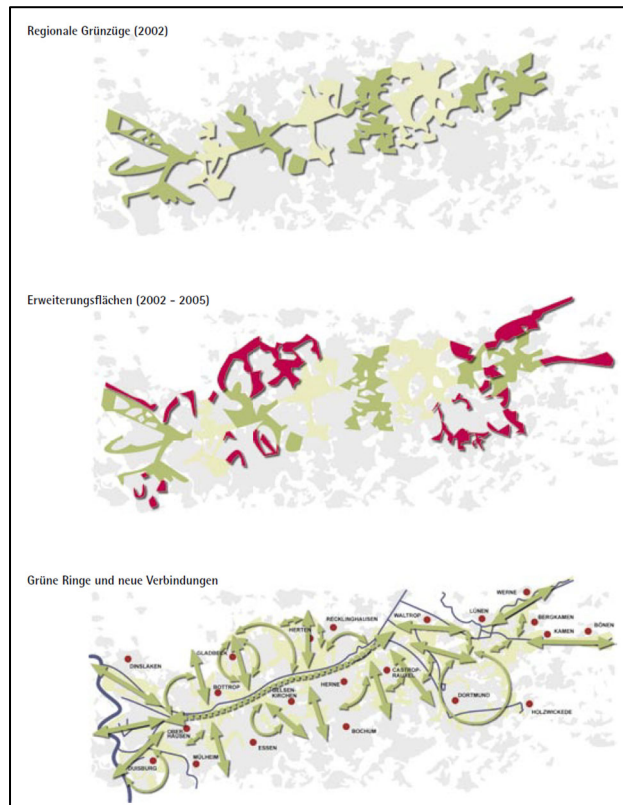


Abbildung 25: Erweiterungen und Verbindungen im ELP 2010 (Projekt Ruhr GmbH 2005, S. 49)

Auf regionaler Ebene hat sich ein Wandel in den informellen Institutionen etabliert, der sich übergeordnet für Gelsenkirchen und die Region betrachten lässt und durch die Idee des Emscher Landschaftsparks als gemeinsamer Nenner zusammengehalten wird (im Folgenden wird daher eine gemeinsame Betrachtung vorgenommen, bei der auf Konzepte der unterschiedlichen Ebenen verwiesen wird). Der ELP als gesamtsregionale Konzeption ist eine verbindende Klammer für die regionale Freiraumentwicklung, die aktiv gestaltet wird und somit Ausdruck dessen ist, dass der Wandel von einer reinen Planfigur (ELP) hin zu aktiver Entwicklung (IG5) sowie eine „Umgestaltung zu einer der grünsten Metropolen Europas“ (Projekt Ruhr GmbH 2005, S. 138) erreicht wurde.

Das FREK kann als ein Spiegel der regionalen Bemühungen um Freiraum auf kommunaler Ebene betrachtet werden, mit denen freiraumpolitische Themen befördert werden. So wird auch auf der regionalen Ebene Freiraum zu einer gleichberechtigten Säule einer integrierten Regionalentwicklung planungskulturell aufgewertet, der dazu beiträgt, die Attraktivität einer Region im regionalen Wettbewerb zu verbessern (Städteregion Ruhr 2030 o. J.). Im „*dicht besiedelten Ballungsraum*“ sei „*der Erhalt und die Entwicklung eines zusammenhängenden Freiraumsystems eine grundlegende Aufgabe*“, wobei Wohnen, Wirtschaft und Freiraum „*gleichberechtigt nebeneinander*“ stehen (Städteregion Ruhr 2009, S. 19). Dies materialisiert sich einerseits im RFNP, andererseits auch in Prozessen, die den Plan begleiten. So berät ein verfahrensbegleitender Ausschuss der Städteregion zu kommunalen Beschlüssen in regional bedeutsamen Fragen. Dies führe dazu, dass ein „*Anknabbern*“ der regionalen Grünzüge erschwert würde (IG16; Städteregion Ruhr 2030 2023). Damit wird die Stellung des Freiraums auf dem regionalen Pfad weiter befördert.

Hieran zeigt sich, dass nach der IBA eine endogene, wertschätzende Sichtweise auf Freiraumpotenziale institutionalisiert werden konnte, die Freiräume nicht mehr als Restflächen, sondern als Potenzialflächen betrachtet. Mit den Entwicklungen, welche zunächst von der regionalen Ebene angestoßen und dann auf kommunaler Ebene umgesetzt wurden, zeigt sich, dass *„der Paradigmenwechsel – von der Restlandschaft zur Kulturlandschaft – [...] nachweislich geschafft“* (Schwarze-Rodrian 2001, S. 5 zitiert nach RVR 2010a) wurde. Im FREK wird das integrative Verständnis von Stadt- und Freiraumentwicklung deutlich: Die Ost-West-Verbinder und die Entwicklung der Innenwelt zeigen, dass Freiraum nicht mehr nur außerhalb der Stadt/ des Ruhrgebiets bzw. am Rand der Stadt verortet ist, sondern integrativer Bestandteil der Stadtentwicklung ist.

Mit dem neuen Landschaftsverständnis geht auch ein neues Verständnis *„der neuartige[n] ,Stadt- bzw. Industrienatur“* (Stadt Gelsenkirchen 2001, S. B.4-6) einher. Die Akzeptanz der Industrienatur als Eigenheit wird zunehmend auch mit den ökologischen Werten verbunden. Dies zeigt sich auch daran, dass *„inzwischen einige Industriebrachen als Naturschutzgebiete ausgewiesen worden (ehemaliges Floatglasgelände, ehemalige Kokerei Alma)“* (Stadt Gelsenkirchen 2001, S. B.4-6). Somit wurde das neue Verständnis von Natur und Landschaft auch formell verfestigt. Aus Naturschutzsicht stellen die Brachen wichtige Räume dar, in denen eine große Biodiversität vorherrscht (IG6).

„Die Landschaftspläne umfassen in einem Ballungsraum zwangsläufig auch Flächen, die durch vorangegangene Nutzungen stark anthropogen überformt sind, also keine ‚ursprüngliche Natur‘ mehr darstellen. In einigen Bereichen dieser Flächen kann Folgendes beobachtet werden: Relikte vorangegangener industrieller Nutzungen, wie Brachflächen, Halden, Abgrabungen usw., werden in manchen Fällen von Tieren und Pflanzen, deren natürliche Lebensräume verschwunden bzw. selten geworden sind, als Ersatzstandorte angenommen. Auch auf solche Gegebenheiten sollte bei Planungsüberlegungen vermehrt Rücksicht genommen werden und ein geregeltes Nebeneinander von menschlicher Nutzung und Naturschutz möglich gemacht werden. Gerade in einer Region wie der unseren, in der die industrielle Entwicklung viel Landschaft verbraucht und tiefe Spuren hinterlassen hat, sollten wir mit geändertem Bewusstsein zügig, aber auch behutsam an ihre Neuentwicklung herangehen: Wirtschaftliche Entwicklung und die Rücksicht auf Natur und Landschaft sollten keine Gegensätze sein“ (Stadt Gelsenkirchen 2000a, S. 2).

Damit wurden die Ideen und zentralen Impulse der IBA auf regionaler und kommunaler Ebene weitergeführt. Somit verfestigte sich das Verständnis, welches Freiräume als integrale Bestandteile der städtischen Entwicklung versteht (s. auch Projekt Ruhr GmbH 2005).

„Der zentrale Auftrag des Emscher Landschaftsparks ist die Gestaltung des Transformationsprozesses der Industrielandschaft. Das Ziel ist eine authentische und urbane Kulturlandschaft, die ihre industriellen Wurzeln nicht leugnet, sondern darin das Potenzial für neue Entwicklungen erkennt und nutzt“ (Projekt Ruhr GmbH 2005, S. 38).

Während bis zur IBA die Wahrnehmung bestand, dass Freiräume außerhalb der Region und somit nicht im Ruhrgebiet verortet sind, konnte durch die Vernetzung der Innenstädte mit den Grünzügen eine Aufhebung dieser ausgeprägten Stadt-Land-Trennung erreicht werden (IG5). Diese neuen Wahrnehmungsmuster und Bilder schreiben sich planerisch-konzeptionell und auch räumlich, über reale Aufwertungsprozesse und die Sicherung der Freiräume, ein. Die regionale Ebene befördert den Werte- und Verständniswandel:

„Die Trennung von Natur und Stadt, von Ökologie, Gestalt und Nutzung, ergibt im Emscherraum keinen Sinn mehr, ihr scheinbarer Gegensatz muss aufgehoben werden. Die Natur in der Stadt ist das neue Bild, das im Emscherraum konkret werden soll. Die spezielle Natur dieser Industrielandschaft ist die Industrienatur. Ihre

Besonderheit zu entdecken und zu nutzen, gehört zu den Besonderheiten des Regionalen Parks. Der Emscher Landschaftspark als urbanes Parksystem kann Natur auf jeder Fläche zulassen. Er wird so zum neuen Synonym für ‚Stadt Natur‘ und trägt somit auch zu einer neuen Identifikation der Menschen mit ihrem Lebensumfeld bei. In diesem Sinne darf dann auch der ‚Park auf Zeit‘ für eine nachhaltige Entwicklung des Transformationsraumes nicht mehr ausgeklammert sein“ (Projekt Ruhr GmbH 2005, S. 41).

Um das Leitbild zu vermitteln, wurde einerseits eine integrierte Perspektive gelebt und andererseits vielfältige Argumente aufgegriffen. Starke Bezüge werden bei den Rahmenbedingungen und Handlungsvoraussetzungen – wie auch bereits zuvor – zur Strukturpolitik und Strukturwandel sowie explizit auch zur Demographie und Abwanderung hergestellt (Projekt Ruhr GmbH 2005, S. 34; 113). Die ökonomischen Wirkungen werden dabei noch weiter verstärkt, indem der ELP als das Fundament für Wirtschaft und Innovation dargestellt wird. So würde allein der Emscherumbau zu Wertsteigerungen und Investitionen bei Wohnimmobilien sowie zur Ansiedlung von Unternehmen führen (Projekt Ruhr GmbH 2005, S. 41). Im ELP 2010 finden sich eine kulturelle, soziale, städtebauliche, ökonomische und ökologische Dimension der regionalen Parkentwicklung. Die Parkentwicklung wird demnach stark in den Kontext der menschlichen Nutzung und Verwertung eingeordnet. So ist der Tenor, dass Freiräume für den Menschen zugänglich und erlebbar sein sollen – „*Natur für Menschen*“ (Projekt Ruhr GmbH 2005, S. 140). Des Weiteren spielt die kulturelle Dimension eine zentrale Rolle in der Parkkonzeption. Der ELP wird dabei in Bezug zur Austragung der Kulturhauptstadt 2010 (s. o.) gesehen, welche Veränderungen anstoßen soll, was sich mit Zielsetzungen des ELP deckt bzw. durch den ELP unterstützt wird (Projekt Ruhr GmbH 2005, S. 9; 261). In diesem Kontext sollen auch die Landmarken als ‚Landhearts‘ weiter künstlerisch in Wert gesetzt werden (Projekt Ruhr GmbH 2005, S. 17).

Neben den Impulsen von regionaler Ebene zeigt sich zugleich, dass die Stadtteilebene im Verlauf der Phase zunehmend an Bedeutung gewinnt. Die Stadterneuerung markiert in Gelsenkirchen einen bedeutenden Entwicklungspfad, der in der vorherigen Phase begonnen wurde und an die lokal verankerte sozialfürsorgerische Tradition anknüpft. Zugleich spiegelt sich in der Logik ein aktivierendes Staatsverständnis, sowie auch die Doppelrolle von Freiraum wider, die darin besteht, Quartiere, die durch die Deindustrialisierung in Schieflage geraten sind, zu stabilisieren. Programmatisch „*konzentriert sich [die Stadt daher] nicht nur auf die Wachstumszonen, sondern arbeitet aktiv an der Stabilisierung gefährdeter Stadtteile*“, also solcher, „*die durch Desinvestition, Stagnation und Abstieg bedroht sind*“ (Stadt Gelsenkirchen 2000b, S. 6). Unter dem amtierenden Stadtdirektor sei Schrumpfung diskursiv umgedeutet worden, indem „*die Schrumpfung auch mal zum Thema*“ gemacht wurde, und er habe „*gegen Ende der Neunziger und ganz speziell in den Nullerjahren [...] das positiv besetzt, indem er gesagt hat, wir brauchen so etwas wie eine funktionsfähige Stadterneuerung [...] als A und O*“ (IG16). Die Stadterneuerung wurde vorrangig über das Soziale Stadt Programm gefördert. Auf der Quartiersebene wird dabei auch das Fortwirken des während der IBA erarbeiteten Vorgehens und Referenzen ersichtlich, welches auch Einfluss auf die generelle Ausgestaltung der Stadterneuerung genommen hat (Stadt Gelsenkirchen 2007, S. 7):

„Die Einbettung in die Internationale Bauausstellung IBA Emscher Park hatte die Latte in Bezug auf ästhetisch hochwertiges und funktional intelligentes Bauen vom Start an hoch gehängt. Im Anschluss an die IBA taten die Akteure in Politik und in Verwaltung nach 1999 gut daran, den Verlockungen einer schnellen Vermarktung unter Aufgabe der einmal erarbeiteten Kriterien auf CONSOL zu widerstehen. [...] Konsens war: Hier könnte die mit der IBA begonnene Aufbruchstimmung noch weiter entwickelt werden.

Planungsansätze in Alternativen, innovativer Sachverstand von außen sowie weitgehende Bürgerbeteiligung waren hierbei die neuen Spielregeln. Es lohnte sich also auch, bislang nicht Erprobtes zu wagen. Die ‚Schere im Kopf‘ war verboten!“ (Stadt Gelsenkirchen 2013, S. 13–14).

Zudem wird, wie oben bereits angedeutet, Gelsenkirchen Pilotstadt im ExWoSt-Forschungsvorhaben Stadtumbau West, wo als zentrales Thema Wohnen bespielt wird, da dies auf Landesebene aufgrund der Schrumpfungsdebatte stark präsent gewesen sei (IG2). Im Rahmen eines Programmgebiets (Güterbahnhof Schalke-Süd) wird jedoch auch ein Urban Gardening Projekt umgesetzt. Der Stadtumbau hat die aktive Auseinandersetzung mit dem Thema Schrumpfung, welches auch durch den Stadtdirektor und Oberbürgermeister getragen wurde (IGW). Im Tossehof, einem Programmgebiet, greift die Stadt erstmals in den Wohnungsbestand ein. Neben der Abtragung von Gebäudestockwerken findet der Abriss von zwei Wohnblöcken statt. Die Schwerpunkte liegen im Gelsenkirchener Stadtumbau auf der Aufwertung des öffentlichen Raums und des Freiraums.

Über die Übertragung der Erkenntnisse aus den vorherigen Gebieten und stetige Weiterentwicklung entsteht für die Soziale Stadt und Stadtumbau West ein lernendes und quasi selbstverstärkendes System der integrierten Stadtteilpolitik mit „*Städtebau, Freiraum, Wohnen*“ sowie „*auch das Thema Bildung, das Thema Jugend, ja, Kultur, Beteiligung*“ (IG2) (Stadt Gelsenkirchen 2013; IG2).

Für die Freiraumpolitik ergibt sich hieraus ein inhaltlicher und räumlicher Fokus, in Abhängigkeit der Förderkulissen. Dabei verweisen die Interviews auf eine räumliche Schwerpunktsetzung, mit der „*in den Erneuerungsgebieten*“, mit Städtebauförderung viel umgesetzt (u. a. Maßnahmen aus dem FREK) werden konnte, „*aber in vielen anderen Stadtteilen [...], da ist dann eben nichts passiert*“ (IG2). Damit kommt es zu einer Priorisierung der Freiraumentwicklung entlang sozialer Indikatoren. Dort, wo die Situation am drängendsten ist, werden Maßnahmen eingeleitet. Somit ist die Freiraumentwicklung weder gesamtstädtisch gedacht noch proaktiv umgesetzt, sondern eher selektiv, kleinräumig und reaktiv.

Freiraum wird explizit als Faktor sozialer Stabilisierung und Verbesserung der Lebensqualität gerahmt, der in allen Programmgebieten eine wichtige Rolle einnimmt. Damit kommt der Freiraumentwicklung auf der Quartiersebene auch die Rolle der sozialen Abfederung zu. In den Zielen der Stadterneuerung – „*städtebauliche und ökologische Aufwertung der langfristig zu erhaltenden Stadtquartiere*“, „*Verbesserung der Wohnumfeldqualität*“ und „*Zwischennutzung von Flächen, die perspektivisch neu genutzt werden können*“ (Stadt Gelsenkirchen 2007, S. 9) – ist Freiraumentwicklung strukturell verankert und über Programme auch finanziell anschlussfähig (Stadt Gelsenkirchen 2008).

Gerade in den Fördergebieten wird die qualitative Entwicklung von Freiraum als kleiner, aber bedeutender Hebel verstanden, „*weil [...] so ein Quartier irgendwann nicht mehr zu halten*“ ist, wenn „*gar nichts läuft*“, und es bestehe „*auch ganz große Chancen, eben auch mit der Freiraumplanung, dort was zu tun*“ (IG4). Die Wertigkeit auf Quartiersebene und die soziale Funktion von Freiraum ist in der Gelsenkirchener Planungskultur zu einem wichtigen Bestandteil sozial- und ausgleichsorientierter, integrierter Stadterneuerung geworden.

Zugleich setzt sich auch die Wahrnehmung und Deutung fort, wie auch einleitend im Kapitel bereits teilweise beschrieben, dass der ökonomische Strukturwandel höchste Priorität hat. Dem Ziel, den Strukturwandel zu bewältigen, werden die weichen Standortfaktoren zur Seite gestellt. Der RFNP rahmt explizit den demographischen Wandel, ökonomischen Strukturwandel sowie die kommunale Haushaltskrise als die Kernprobleme, die alle Kommunen in der Region verbindet (Städteregion Ruhr

2009, S. 17). Freiraumentwicklung wird in die ökonomische Logik und den Strukturwandeldiskurs integriert und auch der Ansatz der IBA als Strukturwandelinitiative fortgesetzt.

„Freiraumsicherung und -entwicklung sind zentraler Bestandteil einer integrierten Strategie zur ökonomischen und ökologischen Erneuerung des Ruhrgebiets. In diesem altindustriell geprägten Raum ist zur Unterstützung des angestrebten Strukturwandels die Beseitigung bzw. der Ausgleich städtebaulicher und ökologischer Defizite eine Hauptaufgabe“ (Städteregion Ruhr 2009, S. 86).

Das Verhältnis wird unterstrichen von den Entwicklungen auf dem Gebiet der ehemaligen Zeche und Kokerei Hugo, auf dem experimentelle Freiraumentwicklung umgesetzt werden. Das Projekt stellt eine der wenigen, auch vor allem stark freiraumgeprägten Entwicklungen in dieser Phase dar. Die RAG Montan Immobilien entwickelte seit Ende der 2000er auf dem Gelände einen Biomassepark⁷. Die Biomasse soll dabei zur Erzeugung von Energie gepflanzt und geerntet werden (UBA 2023b). Allerdings stellt sich der Biomassepark als eine nachrangige Lösung dar, nachdem Pläne für ein Besuchsbergwerk aufgrund wirtschaftlicher Gründe nicht realisiert werden konnten (Stadt Gelsenkirchen 2001, S. C.2-1). Dies zeigt sich auch an Aussagen des Bezirksvorstehers, der die Entwicklung als „städtebaulich und arbeitsmarktpolitisch bedauerlich“ (WAZ 2008a) sowie des CDU-Bezirksfraktionsvorsitzenden, der zu dem Schluss gelangt, dass „das eigentlich Bedauerliche ist, dass keine Arbeitsplätze entstehen, aber immerhin, man gibt die Fläche der Natur zurück“ (WAZ 2008a). Dies weist ebenfalls darauf hin, dass Freiraumentwicklungen vorrangig dort umgesetzt und akzeptiert werden, wo entweder keine Alternativen vorhanden sind und mögliche Folgenutzungen offengehalten werden. Die Freiräume werden somit nicht mehr als Reste der industriellen Entwicklung verstanden, sondern als integrierter Bestandteil des Strukturwandels und damit als Teil der Problemlösung, die sich an neuen ökonomischen Logiken orientiert. Diese erhöhte strategische Bedeutung fußt jedoch weniger auf einem grundlegenden Wertewandel, als vielmehr auf pragmatischen und funktionalen Erfordernissen des Strukturwandels, wodurch freiraumpolitisches Handeln primär als notwendige Anpassung und weniger als Ausdruck tiefgreifend veränderter Überzeugungen erscheint.

„In der Tradition Robert Schmidts gewann mit der Idee des Emscher Landschaftsparks zu Beginn der 1990er Jahre die Freiraumpolitik im Ruhrgebiet eine neue Dimension: Nicht mehr als Bollwerk gegen ungezügelter Wachstum, sondern im Gegenteil als Gestaltungselement des Strukturwandels und als Generator einer neuen Entwicklung. Der Park soll eine neue Qualität für die Region generieren, die nicht nur die Belastungen des Strukturwandels abfedert, sondern neue Attraktivität entwickelt und die gegenwärtigen Folgen des Strukturwandels in eine positive Entwicklung umkehrt. In Kenntnis der Dimensionen des Strukturwandels und im Bewusstsein der strukturpolitischen Notwendigkeiten und regionalen Entwicklungsperspektiven, gab die Internationale Bauausstellung (IBA) Emscher Park der Vision des Regionalparks im Ruhrgebiet mit dem Emscher Landschaftspark eine neue Aktualität. Seither gibt der Emscher Landschaftspark dem Strukturwandel im Ruhrgebiet mit einer Vielzahl von Einzelprojekten ein ganz neues Gesicht. Schritt für Schritt entwickelt sich eine neue, eine urbane Kulturlandschaft. Der bis dahin nur abstrakt vorhandene Begriff der Stadtlandschaft wurde konkret und mit neuen Werten verbunden – denen der nutzbaren und gestalteten Parklandschaft inmitten des Ballungsraums“ (Projekt Ruhr GmbH 2005, S. 24).

„Der Emscher Landschaftspark versteht sich als ein Instrument, mit dem die Folgen von Schrumpfungsprozessen (Abwanderung von Bevölkerung, Deindustrialisierung) bewältigt und gestaltet werden können“ (Projekt Ruhr GmbH 2005, S. 209).

⁷ Die RAG Montan kündigt im Jahr 2020 die vertragliche Grundlage aufgrund fehlender Rentabilität (WAZ 2020).

Im Verlauf der Phase flacht die Aufmerksamkeit und auch die Umsetzung von Freiraumprojekten, wie oben unter der Entwicklung auf dem Gebiet der Zeche Hugo beschrieben, ab. So finden regional wie auch kommunal kaum mehr neue Entwicklungen statt, mit denen sich ähnliche Aufmerksamkeit wie in den 1990er Jahren verbindet.

„So, das heißt, Anfang der 90er Jahre mussten wir für die Qualität des Freiraums visualisieren und sonst was, zaubern, pushen, drücken, Glück haben, Wettbewerbe machen. So, das war 2001, also beim Startthema, überhaupt nicht mehr nötig. Da war nicht die Frage ‚ob‘, sondern ‚was‘ willst du denn machen, ‚wie‘ willst du das machen, wo? So, das heißt, das war eine deutlich andere Phase. [...] wenn man das jetzt bildlich macht [...] ein richtiges Staub Aufwedeln der '90er Jahre, war sehr intensiv. Die 00er Jahre, also 2000 bis 2010, waren so ein Abschwung. Kann man nicht sagen, dass man diese Höhe an Aufregung [...] halten konnte. Medienmäßig und wahrnehmungsmäßig war eine super Nummer die Kulturhauptstadt. [...] die Kulturlandschaft hat gar keine eigenen Projekte gebaut, für die Kulturhauptstadt wurde nichts investiert, sondern die Kulturhauptstadt hat die Projekte [...] seit 1989 in Wert gesetzt und hat die Exkursion der Route der Industriekultur nochmal gehyped [...]“ (IG5).

Gegen Ende der Phase bekommt die bislang weiter voranschreitende regionale Governance einen Dämpfer und der regionale Pfad droht zu scheitern (IG1). So kam es, kurz vor Inkrafttreten des gemeinsamen Flächennutzungsplans, zu einer Veränderung der regionalplanerischen Kompetenz in der Region. Auf Grundlage des sogenannten RVR-Gesetzes liegt seit 2009 die Regionalplanungskompetenz für das gesamte Verbandsgebiet beim Regionalverband Ruhr. Sobald der neue Regionalplan in Kraft tritt, löst dieser die regionalplanerische Funktion des gemeinsamen Flächennutzungsplans ab, die Funktion der kommunalen Flächennutzungsplanung bleibt jedoch erhalten⁸. Obwohl diese Kompetenzverlagerung „ein bisschen tragisch“ (IG1) für die Städteregion Ruhr und den RFNP gewesen sei, setzte sich die ausgeprägte regionale und interkommunale Kooperation weiter fort. Dies stellt eine konsequente Fortentwicklung der bisherigen interkommunalen Bestrebungen dar, und auch die interkommunalen Arbeitskreise im Kontext der Grünzüge haben weiterhin regelmäßig stattgefunden (IG4).

Hieran wird sichtbar, dass lokale Handlungsspielräume durch formale Rahmenbedingungen beeinflusst werden, die aus der Einbettung in höhere räumliche Ebenen des Planungssystems resultieren. Dies zeigte sich beispielsweise auch bei der Einführung einer erleichterten Eingriffsregelung im LNatSchG NRW (2005) zur Förderung der natürlichen Sukzession. Mit § 30 (2) Nr. 3 LNatSchG NRW wird die Eingriffsregelung für ehemals baulich oder verkehrlich genutzte Flächen gezielt gelockert, indem „die Beseitigung von durch Sukzession oder Pflege entstandenen Biotopen [...], bei Aufnahme einer neuen oder Wiederaufnahme der ehemaligen Nutzung (Natur auf Zeit)“ in der Regel nicht als ausgleichspflichtiger Eingriff gilt oder die Fläche nicht in den Status eines formalen Waldes übergeht. Damit kann auf den vielfältigen Brachflächen der Region natürliche Sukzession zugelassen werden, die vormals häufig verhindert wurden (Projekt Ruhr GmbH 2005, S. 147).

4.1.4 2010er Jahre: „Meistens [...] ist das auf die übergeordnete Ebene gerutscht“

Die 2010er Jahre stellen sich in Gelsenkirchen als eine Phase dar, in der es zu einer Trendwende in der Bevölkerungsentwicklung kommt. Dennoch kann vor allem auch eine Fortsetzung der vorherigen

⁸ Der Regionalplan tritt erst nach dem Erhebungszeitraum im Jahr 2024 in Kraft.

Phasen festgestellt werden, mit weiteren Ausdifferenzierungen sowie einer Verschärfung der Problemlagen. Mit Blick auf den etablierten Schrumpfungstrend zu Anfang der Phase wird deutlich, dass sich die Bevölkerungsentwicklung in Gelsenkirchen zunehmend stabilisiert. Im Kontext eines allgemeinen Reurbanisierungstrends (Stadt Gelsenkirchen 2017b, S. 22) wächst die Gelsenkirchener Bevölkerungszahl seit dem Jahr 2011/2012 wieder moderat (IG1).

Allerdings wird der Wachstumstrend mit Vorsicht und einer gewissen Skepsis zur Kenntnis genommen (IG1). Dies zeigt sich einerseits im ‚Räumlichen Strukturkonzept Gelsenkirchen‘ (RSK; s. u.), das ab 2015 erarbeitet und 2017 beschlossen wird und das zentrale Planwerk dieser Phase darstellt. Im Konzept wird von einer *„überraschenden Trendwende“* (Stadt Gelsenkirchen 2017b, S. 27) bei der Bevölkerungsentwicklung in den Jahren 2014/2015 gesprochen. Dabei wird unter Berufung auf die Bevölkerungsprognose von IT.NRW erwartet, dass dieser Trend aber nicht dauerhaft sei (Stadt Gelsenkirchen 2017b, S. 28), und die Stadt *„mittel- bis langfristig wieder an Bevölkerung verlieren werde[...], so dass eher eine Stabilisierung der Bevölkerungszahl auf ein bestimmtes Niveau zu erwarten ist“* (Stadt Gelsenkirchen 2017b, S. 22).

Zudem wurde in den Interviews betont, dass es zu einer deutlichen Zunahme an nichtdeutscher Bevölkerung gekommen ist. Dies wird mit einer *„vergleichsweise hohe[n] Armutszuwanderung innerhalb des Ruhrgebiets“* (Stadt Gelsenkirchen 2017b, S. 41) in Verbindung gebracht, die insbesondere durch die Zuwanderung aus Südosteuropa entsteht (IG13; IG1). Allgemein wird eine intensive Zuwanderung primär aus Bürgerkriegs- und eben EU-Osterweiterungsländern wahrgenommen (IG1; IGW; IG13). Dies wird auch statistisch untermauert: So ist die Zahl ‚Nichtdeutscher‘ zwischen 2011 und 2017 von 35.000 auf 52.000 angestiegen, während zugleich die Zahl ‚Deutscher‘ von 223.000 auf 212.000 zurückging (Stadt Gelsenkirchen 2017b, S. 29). Zudem wird von einer Fortsetzung der Alterung der Gesellschaft ausgegangen (Stadt Gelsenkirchen 2017b, S. 27–30). So wird auch der demographische Wandel in seiner Gesamtheit unter den prägnanten Schlagwörtern *„weniger-älter-bunter“* (Stadt Gelsenkirchen 2017b, S. 22) stärker wahrgenommen (IG13).

Vor diesem Hintergrund wird das Wachstum für die Stadt mehr als eine Herausforderung (u. a. durch vermehrte Aufwendungen für Integration oder Transferleistungen) denn als Chance bewertet. So blieben Schrumpfungsfolgen bestehen, trotz absolutem Bevölkerungswachstum (IGW), und die Notwendigkeit bestehe fort, vor allem in südlichen Quartieren der Stadt den öffentlichen Raum durch Stadterneuerungsmaßnahmen – z. B. durch neue oder aufgewertete Freiräume – zu verbessern (Stadt Gelsenkirchen 2017b, S. 41). Problembehaftete Quartiere und eine deutliche Verschlechterung der Sozialstruktur werden als eine Schrumpfungsfolge gesehen, die auch unter diesem lokalen Wachstum bestehen bleibt und sich teilweise sogar verschlechtert. Hierdurch wird sich die *„ohnehin kritische Situation in einigen Gelsenkirchener Stadtquartieren noch verschärfen, eine Abwärtsspirale und ‚abgehängte Wohnlagen‘ drohen“* (Stadt Gelsenkirchen 2017b, S. 22).

Als dominantes Deutungsmuster stellt sich die ökonomische Dimension auch in dieser Phase dar. Die Bewältigung des Strukturwandels sowie die Schaffung neuer Arbeitsplätze nehmen eine zentrale Rolle in Gelsenkirchen über alle Phasen hinweg ein. An die Bewältigung des Strukturwandels wird auch die Bewältigung anderer Herausforderungen (wie Bevölkerungsabwanderung) geknüpft. Weiterhin wird dabei eine überdurchschnittliche Arbeitslosenquote festgestellt (15,2 %).

„[...] das ist in der Vergangenheit so gewesen und das wird uns auch zukünftig noch begleiten, im Grunde die planungsrechtliche Voraussetzung für die Ansiedlung von Arbeitsplätzen zu schaffen. Das ist so ein Dauerthema, das habe ich deshalb nicht besonders herausgestellt, weil es so selbstverständlich ist“ (IG12)

„Ich meine, der wesentliche [...] Abwanderungsgrund ist natürlich die wirtschaftliche Lage“ (IG1).

Die jahrzehntelange Schrumpfungserfahrung scheint dabei sowohl in der Verwaltung als auch in der Politik zumindest eine Skepsis gegenüber neuerlichen Wachstumsprozessen ausgelöst zu haben, insbesondere nun durch die zunehmenden sozialen Problemlagen. So wird auch von Seiten des Oberbürgermeisters ein zwiespältiger Blick auf die Wachstumstendenzen geworfen: *„Nach den Krisenjahren wächst unsere Wirtschaft wieder. Es geht bergauf. Das lesen wir. Das wissen wir. Doch spüren tun wir es nicht so richtig“* (Baranowski 2011). Dabei wird insbesondere auf soziale Ungleichheiten und Solidarität abgehoben (Baranowski 2011).

„Das Thema Wohnen, jetzt sozusagen, das man jetzt sagt, so, wir müssen jetzt neue Wohnbauflächen ausweisen, ist noch relativ jung. Man wusste immer, wir haben zu wenig Wohnungen für Eigenheimbau. Es hat mal zwei, drei Ansätze gegeben, so, wir machen jetzt mal Wohngebiete für die Besserverdienenden, für einen, der mal ein 1.000 Quadratmeter Grundstück haben möchte. Das ist immer wieder verwässert worden. Das ist verwässert worden auch von der Politik, also nicht von uns, sondern von der Politik, ja, da muss auch der kleine Mann bauen können. Das hatte man nicht so gerne. Jetzt hat man es nochmal gemacht, im Buerschen Waldbogen, und da, wenn ich mir angucke, wer da baut und welche Größen und wie viel Geld da ausgegeben wird, das ist jetzt erstmalig, dass es sozusagen läuft, das mal, ohne dass da die kleinen Sachen reingeschoben werden“ (IG13).

Ebenfalls zeigt sich, dass das Thema Wohnraumentwicklung an die vorherige Phase größtenteils anschließt. Dabei werden Deutungen ersichtlich, die weiterhin auf eine Ambivalenz des Themas hindeuten. Auf der einen Seite geht es um die Herstellung *„zielgruppengerechte Wohnangebote zu fördern und die hohe Wohn- und Lagequalität einiger Gelsenkirchener Quartiere zu nutzen“* (Stadt Gelsenkirchen 2017b, S. 22). Zugleich greift die Debatte das untere Segment des Wohnungsmarktes auf, das in Verbindung mit den Problemlagen steht. Hierbei wird das Thema *„Leerstand“*, *„Schrottimmobilien“* bzw. *„Problemimmobilien“* auf die Agenda gesetzt, die zwar nicht konzentriert vorkommen, aber zunehmen würden (IG2; IG12; IG14). Diesem Thema kommt gegen Mitte/Ende der Phase eine hohe Aufmerksamkeit zu. Paradoxerweise habe insbesondere die Flüchtlingszuwanderung die Debatte um die Notwendigkeit einer (nachholenden) Entwicklung von Ein- und Zweifamilienhäusern befördert (IG12).

Im Kontext von Wohnen wird auf ähnliche Legitimations- und Deutungsmuster, wie in der Phase zuvor zurückgegriffen. Dabei wird das Wohnraumangebot als *„überaltert und nicht zielgruppengerecht“* (Stadt Gelsenkirchen 2017b, S. 38) dargestellt. Trotz einer gestiegenen Nachfrage kommt daher die Mehrheit der Bestandswohnungen nicht zur Deckung der Nachfrage in Betracht. Zugleich wird ein weiterhin geringer Anteil an Ein- und Zweifamilienhäusern diagnostiziert. Insgesamt sei eine geringe Dynamik sowie nur wenig qualitative Entwicklung im Wohnungsmarkt erkennbar, wodurch auch Leerstände teilweise problematisch werden (Stadt Gelsenkirchen 2017b, S. 38–42). In Kombination mit sozialräumlichen Problemen kommt dem Um- und Rückbau von sogenannten *„Problemimmobilien“* (Stadt Gelsenkirchen 2017b, S. 83) eine hohe Dringlichkeit zu. Diese Thematik legt eine starke Konkurrenz von Themen um Aufmerksamkeit und Ressourcen offen (IG4; s. auch unter Ausführungen zu SEG).

„Im Zuge der Flüchtlingsthematik ist das im Grunde aufgetaucht, wo wir erstmals ganz normale Unterkünfte schaffen mussten, aber dann ist auch ganz deutlich geworden, also der Wohnungsneubau wird auch für Gelsenkirchen ein Thema. Ich habe das immer, um ehrlich zu sein, mit etwas gebremsten Schaum gesehen, manche waren da etwas euphorischer, dass wir jetzt auch ganz viel Neubau brauchen, [...] aber wir müssen feststellen, wir haben auch Neubaubedarf und der ist auch nicht so gering, und insofern haben wir das im Zuge der allgemeinen Debatte von Wohnungsnot, Mietpreisbremse etc., da ging das ja im Grunde los, und da war Gelsenkirchen eigentlich außen vor, und als dann die Flüchtlingswelle kam, dann ist es bei uns im Grunde auch ein ernstes Thema geworden“ (IG12).

Die Stadtverwaltung Gelsenkirchens war in vielen Bereichen, die auch die Freiraumpolitik zentral betreffen, durch eine lange und durchgängige personelle Kontinuität auf der Führungsebene der Verwaltung geprägt, die insbesondere seit der IBA-Zeit bis zum Zeitraum 2014 bis 2016 bestand. So kam es seitdem zu größeren personellen Umbrüchen in den Leitungspositionen, wie aber auch in der gesamten planenden Verwaltung. Hierdurch werden neue Ideen und Ansätze implementiert (wie auch das RSK). So hängt die Art, wie Planung gemacht wird, an den Personen, ihrem Wissen, Ausbildung sowie Erfahrungen.

„Wir gehen auch dazu über, städtebauliche Instrumente einzusetzen, die schon ein bisschen in Vergessenheit geraten waren. In der Bochumer Straße haben wir jetzt eine Sanierungssatzung verabschiedet, also da werden wir mit der klassischen Sanierungsmaßnahme nach dem Baugesetzbuch arbeiten. Da fehlt uns mittlerweile auch etwas die Erfahrung, weil die Kollegen, die das früher mal betrieben haben, die sind alle nicht mehr da, aber ich glaube, das kann man sich mit externer Unterstützung dann auch schon wieder aneignen, das ist ja kein wirklich ganz unbekanntes Instrument“ (IG12).

So stehe die Stadt Gelsenkirchen generell vor der Herausforderung, mit geringen personellen Kapazitäten eine Fülle an Aufgaben und auch eine größer werdende rechtliche Komplexität zu erfüllen (IG1; IG4; IG12; IGW). Hierdurch können auch nicht alle Entwicklungen, die aus kommunaler Sicht als Fehlentwicklungen gedeutet werden, verhindert werden (IG1). Dies berge die Gefahr, dass weniger aktiv vorgegangen und nur noch reines Krisenmanagement betrieben werden könne. So würden auch Projekte teils ausgebremst, aus Sorge, dass die Umsetzung nicht gewährleistet werden könne (IGW).

Die Phase der 2010er Jahre kann als eine Fortsetzung der Entwicklungspfade gelesen werden, in der die sozialen und fürsorgerischen Werte stärker in den Vordergrund treten. Dies drückt sich u. a. darin aus, dass die Stadterneuerung stetig weiterentwickelt wurde und sich hierdurch zu einem bedeutenden Themenfeld entwickelt hat. Dabei ist weiterhin das Hauptziel die Quartiere der Stadt zu stabilisieren. Die Stadt hat sich im Bereich der sozialen und integrierten Stadterneuerung zu einem Vorreiter und Modellstadt entwickelt (Stadt Gelsenkirchen 2015). Dies wird auch durch die politische Ausrichtung bestärkt, die auf Ausgleich und Bildung setze. Stadtteilerneuerung wird als eine Daueraufgabe und präventive Maßnahme beschrieben (IG12; Stadt Gelsenkirchen 2015).

„Also, Gelsenkirchen, das haben Sie ja gerade richtig beschrieben, ist schon so soziale Stadterneuerung mit starkem Bezug auf die Bevölkerung, die da ist. Das Thema ‚Kein Kind zurücklassen‘ ist unter anderem geboren, Bildung als Grundvoraussetzung für soziale Teilhabe im Leben wird hier groß gelebt, das heißt, Stadterneuerung ist hier Mittel zum Zweck. Im Grunde, die Gesellschaft hier zu stabilisieren, und das hat sich in Gelsenkirchen in den letzten 22 Jahren etabliert, da waren wir auch in verschiedenen Bereichen immer Vorreiter, und heute ist es schon zu einer Daueraufgabe, zu einer akzeptierten Daueraufgabe geworden. [...] So, und dann muss ich allerdings andererseits sagen, dass ist aber schlimm, dass ihr überhaupt so viele Gebiete habt, die überhaupt unter diese Kriterien fallen, das ist die eine Seite der Medaille. Das andere ist, wir haben das aber auch als Aufgabe erkannt und als selbstverständlich erachtet, dass wir genau daran

arbeiten müssen. Wir können die sozialen und auch städtebaulichen Probleme ja nicht wegdiskutieren und versuchen eben, mit den uns zur Verfügung stehenden Instrumenten das Beste rauszuholen für die Stadt, ohne Fördermittel könnte die Stadt das nicht tun, deshalb [...] 2/3 des Stadtgebietes sind ja im Grunde Stadterneuerungs- oder Stadtumbaugebiet“ (IG12).

Eine Vielzahl der Expert*innen sowie städtische und regionale Dokumente (RVR 2015; Stadt Gelsenkirchen 2013, 2017b; Städteregion Ruhr 2009) beziehen sich weiterhin auf die IBA bzw. ihre Leitideen. Die IBA hat sich damit mental in Gelsenkirchen und der Region verankert. Mit den regionalen Grünzügen bzw. dem Emscher Landschaftspark werden zudem tradierte Elemente aufgegriffen. Die umgesetzten IBA-Projekte zeichnen sich für die Expert*innen durch ihren „Vorbildcharakter“ (IG1) und durch die Erkenntnis aus, „dass man mit dem Erbe, was man da übernimmt, ganz anders umgehen muss, als das bis dahin getan worden ist aus“ (IG7,13). So bietet die IBA für eine Gruppe an Fachleuten einen normativen Orientierungsrahmen an, zu dem auch noch aktuelle Projekte und Vorgehen Bezug nehmen. Die Bedeutung der IBA wird auch durch den ehemaligen Gelsenkirchener Oberbürgermeister deutlich, der im Rahmen eines Sammelbandes schrieb:

„Der Bergbau und dessen Kultur bilden ganz sicher den Stamm dessen, was man als Ruhrgebietsidentität verstehen und auch als Ruhrgebietsnostalgie bezeichnen kann. Auf den zweiten Blick zeigt sich allerdings auch, dass aus diesem Stamm neue Zweige gewachsen sind, die teilweise durchaus ganz unerwartete Blüten tragen. [...] Man muss sich nur einmal unter Stadtpolitikern der Region umhören, in den technischen Rathäusern, bei den Fachleuten der Städteplanung, mit welch respektvollem Ton über die IBA Emscher Park gesprochen wird. Ja, die IBA! Der Konsens ist eindeutig und unmissverständlich: Das war ein enormes Ereignis! Eines, auf das man heute mit Stolz, aber auch einer großen Portion Wehmut schaut“ (Baranowski 2020, S. 537).

Auf kommunaler Ebene wurden instrumentell in dieser Phase insbesondere Konzepte auf Stadtteilebene als Grundlage für die Förderprogramme erstellt. Nachdem auf gesamtstädtischer Ebene in der vorherigen Phase formelle und informelle Pläne und Konzepte erstellt wurden, ist in dieser Phase nur das ‚Räumliche Strukturkonzept Gelsenkirchen‘ (RSK) zu identifizieren. Im Zeitraum, in dem die Interviews geführt wurden, befand sich die planende Verwaltung im Prozess der Aufstellung des RSK. Mit dem RSK reagiere die Stadtplanung auf den Umstand, dass „immer zu sehr in Projekten gedacht [wurde], auch wenn die Grundstruktur oder die Grundleitziele im Kopf immer da waren und auch nie ernsthaft bestritten wurden“ (IG1) als auch auf den RFNP, der aufgrund seiner Grobkörnigkeit kaum konkrete Aussagen macht und Ziele vergebte (IG6; IG1). Das RSK legt einen Fokus auf die Formulierung von Zielen und Strategien für den physischen Raum und dessen Nutzungen sowie die frühzeitige Lösung von Zielkonflikten, während Themen wie Soziales größtenteils ausgeklammert wurden.

Damit ergänzt die strategische Planungsperspektive des RSK den Perspektiven Inkrementalismus, der über die IBA in die städtische Planungskultur implementiert wurde. Im RSK finden sich die fünf Leitstrategien ‚Nach innen entwickeln‘, ‚Grüne Räume stärken‘, ‚Starke Orte strahlen lassen‘, ‚Stabile und lebendige Wohnquartiere schaffen‘ sowie ‚Wirtschaftsstandorte gestalten‘ – von denen die ersten vier einen mittleren bis starken Bezug zum Freiraum aufweisen und demnach eine hohe Bedeutung für die Freiraumentwicklung abgeleitet werden könne (IG1).

„Und im Moment geht es ja auch immer in Richtung IGA 2027 und so weiter. Und das sind schon sehr langfristig überwirkende konzeptionelle Überlegungen. Die sind in Gelsenkirchen dann auch viel stärker in der Planungsverwaltung und im Umweltamt transportiert worden. Und die sind da auch heute gut aufgehoben.

Alles das, was landschaftsräumlich läuft, was unter dem Gesichtspunkt auch von Ökologie, landschaftsräumlicher Qualität läuft, ist alles Planungs- und Umweltamt“ (IG3).

Neben den grünen Ringen aus dem FREK werden auch die zentralen Leitstrategien, die mit der IBA eingeführt wurden, größtenteils weiter fortgeschrieben (IG1; Stadt Gelsenkirchen 2017b):

„Da haben wir ja mal versucht, die Freiräume so ein bisschen zu sortieren, ihnen Qualitäten zuzuordnen, Charakter zuzuordnen, zu betiteln und bestimmte Ziele zu definieren. [...] Das ist eines der wichtigen Themen der Stadtentwicklung. Innentwicklung, Grünräume, Qualität, das sind so diese Stichworte, die hier auch weiterhin eine Rolle spielen [...] Ne, sie [die Ziele der Stadtentwicklung, Anm. des Autors] waren nur unausgesprochen, eigentlich. Also, das FREK hat für den Freiraum so etwas formuliert. Wir versuchen, es jetzt für die Stadtentwicklung, nicht also für die räumliche Stadtentwicklung insgesamt, zu tun und da die Freiraumziele mit rein zu bringen. Das hat es bisher in Gelsenkirchen auch nicht gegeben. Stadtentwicklung im Ruhrgebiet allgemein war auch sehr lange projektorientiert, sage ich mal. Also, das hat auch die IBA mit sich gebracht, dass man in Projekten gedacht hat. Also in engen, begrenzten Bereichen, die dann wirklich qualitativ voll aufgewertet wurden, ohne sich um das Gesamtkonzept zu scheren. Und da geht die Tendenz im Augenblick wieder ein bisschen von weg. Man versucht wieder ein bisschen Ziele und Strategien zu formulieren“ (IG1).

Insgesamt ergibt sich aus der Überlappung der Leitstrategien ein räumliches Leitbild, welches einen ‚grün-blauen‘ Charakter durch die Betonung der Freiräume und der Fließgewässer aufweist (Abb. 26). Das Leitbild stützt sich auf die polyzentrische Raumstruktur mit mehreren Siedlungskernen, auf die sich die Entwicklungen konzentrieren sollen und die von Grünräumen umgeben sind und von diesen gegliedert werden. Ein Verschwimmen der Struktur würde die Lesbarkeit der Landschaft erschweren und soll durch die Entwicklung nach innen, also auf die Kerne, verhindert werden (Stadt Gelsenkirchen 2017b, S. 50).



Abbildung 26: Räumliches Leitbild des RSK (Stadt Gelsenkirchen 2017b, S. 56)

Für die Freiraumentwicklung spielen auch weiterhin Fördermittel als Planungskontext eine entscheidende Rolle. So sei eindeutig, dass die Stadt es nicht alleine und ohne Fördermittel schaffen könne, die Problemlagen zu bewältigen (IG9; IGW). Auch die finanzielle Seite der Freiraumpolitik spannt sich aufgrund der Abschaffung des ÖPEL im Jahr 2014 an, mit dem vielzählige Projekte der

Freiraumentwicklung im Ruhrgebiet seit den 1990er Jahren gefördert wurden. Aufgrund der Abschaffung seien auch weniger Freiraumprojekte umgesetzt worden.

Generell sei die Stadt- und Freiraumentwicklung vor dem Hintergrund der schlechten Finanzlage der Stadt stark von Fördermitteln abhängig, durch die auch höhere Ebenen Einfluss nehmen (IG1; IG12; IG2; IGW). Die Abschaffung des ÖPEL offenbart die Fördermittelabhängigkeit jedoch explizit für die Freiraumentwicklung in der gesamten Region. Auch in diesem Kontext wird darauf verwiesen, dass die dauerhaft angespannte Haushaltslage und das Bemühen um einen Haushaltsausgleich dazu geführt haben, dass andere Entwicklungsmaßnahmen Vorrang vor der Freiraumentwicklung hätten.

„Dann sagt man halt, so Pflichtaufgaben muss ich erledigen. Also alles, das, was ich als Kommune aufgedrückt bekomme, muss ich machen. Und dann ist man wieder beim Grün. Das ist ja eigentlich nicht die pflichtige Aufgabe erst einmal. [...] Grün ist ja jetzt erst mal nicht so wichtig. Das wächst ja von selber, sagen viele“ (IG4).

In diesem Kontext offenbart sich, wie der institutionelle mismatch aus normativ-planerischen Vorstellungen und formellen Handlungsrahmen mediiert wird. Freiräume werden demnach mit einer zunehmend geringeren Qualität geplant und umgesetzt, damit diese zukünftig „*pflegbar*“ (IG4) sind. Obwohl das Ziel besteht, hochwertige Freiräume herzustellen, wird u. a. oftmals auf eine einfachere Grünausstattung wie Rasen oder Großsträucher zurückgegriffen und aufwendige und pflegeintensive Gestaltungen nur noch selten umgesetzt (IG4). Damit wird vor allem eine pragmatische Herangehensweise gewählt, die jedoch umfassend konzeptionell unterlegt wird. Neben den kostensenkenden Maßnahmen wird dennoch eine Priorisierung angestrebt und Standorte festgelegt, die prioritär entwickelt und gepflegt werden sollen:

„Dabei genießen der Stadtteilpark Kokerei Hassel, der Biomassepark Zeche Hugo, das Linnenbrinksfeld, die nationale Kohlereservehalde Graf Bismarck, das Sutumer Feld, der Bereich südlich des Nordsternparks (ehem. LEP-Kraftwerksstandort) sowie der Bereich Emscherbruch/Ewaldsee Premium-Status“ (Stadt Gelsenkirchen 2017b, S. 48).

Die seit der IBA etablierte interkommunale Zusammenarbeit und der Austausch gerät durch den Wegfall der umgesetzten Projekte (durch Wegfall des ÖPEL) unter Druck. So lebe dieser Austausch vor allem von „*Best-Practice Beispiel[en]*“ und diese seien ohne das ÖPEL kaum mehr vorhanden (IG4).

Mit dem Bevölkerungswachstum sei auch der Glaube vieler Ruhrgebietsstädte an ihre eigene Stärke und Entwicklungsfähigkeit wieder gewachsen. So zeigt sich, dass das Pendel zwischen Kooperation und Eigensinn unter Wachstum punktuell wieder stärker in Richtung Eigensinn ausschlägt (IG1). Der Übergang in neue Förderprogrammatiken wird dabei als schwierig beschrieben, da z. B. die Fördervoraussetzung des neu aufgelegten Förderprogramms ‚Grüne Infrastruktur‘ als zu hoch und kurzfristig angesehen werden (IG1). Die Initiativen des RVR schließen ein Stück weit die Lücke, die das ÖPEL hinterlassen hat (s. u.). „*Meistens, zum Beispiel jetzt bei IGA, ist das auf die übergeordnete Ebene gerutscht, zum RVR hin*“ (IG4) oder Freiraumentwicklungen finden auf der Stadtteilebene in den Programmgebieten (Soziale Stadt / Stadtumbau) statt.

Da Freiraumentwicklung vor allem im Kontext der Stadterneuerung oder durch Projekte des RVR stattfindet, stellt sich Freiraumentwicklung auf kommunaler Ebene als eher reaktiv dar, bei dem „*das Große und Ganze [...] jetzt mehr oder weniger von außen bestimmt*“ (IG4) wird. Auf regionaler Ebene nimmt dabei der RVR die zentrale Rolle ein. Der RVR habe zunehmend die Funktion der Städteregion

Ruhr 2030 übernommen, „weil man sie vielleicht so in der Form auch gar nicht mehr als Gegenpol braucht“ (IG12). Auch personelle Übergänge hätten die Initiativwirkung, die von der Städteregion Ruhr 2030 ausgingen, geschwächt (IG16). Es fand in dieser Phase somit eine deutliche Stärkung der Regionalplanung bei gleichzeitiger verstärkter Zentrierung der Aufgaben und Initiativen auf den RVR statt.

Der RVR wird dabei als die „verbindende Klammer“ (IG1) für die Region beschrieben. Der RVR präsentiert sich als ‚grüner Verband‘, der an seine Gründungsideen nach Schmidt anknüpft und setzt das Ziel, dass die Metropolregion Ruhr die grünste Industrieregion der Welt werden soll. Dabei werden die Traditionen der Freiraumsicherung, die u. a. auf die Denkschrift von Robert Schmidt zurückgeht, weiter hervorgehoben (RVR o. J., 2021a). So nehme der Verband auch in Bezug auf die aktive Freiraumentwicklung eine immer zentralere Rolle ein. So initiierte der RVR eine Vielzahl freiraumbezogener Entwicklungen, Großveranstaltungen und Planungen bzw. war an diesen beteiligt. Hierunter fallen u. a. die Leitlinien Emscher Landschaftspark 2020+ (2013), Bewerbung zur Grünen Hauptstadt Europas (2015 bzw. 2017), Konzept Grüne Infrastruktur (2016), die Internationale Gartenausstellung (2027). Die ausgerufenen „Grüne Dekade“ von 2017 bis 2027 wird von den Ereignissen der Grünen Hauptstadt Europas und der IGA 2027 gerahmt. Mit diesen Konzepten und Formaten verbinden sich auch erhebliche finanzielle Mittel für die kommunale Freiraumentwicklung (WAZ 2017). Hierdurch wird auch der Pfad (auch in Anknüpfung an die Kulturhauptstadt 2010) weiterverfolgt, eine Verbindung von Freiraumentwicklung mit einem Festival- und Eventcharakter herzustellen, um das Thema (förder-)politisch vorne auf die Agenda zu setzen (IG5). Großveranstaltungen wie die Kulturhauptstadt würden dabei als wichtige Bausteine der Freiraumentwicklung fungieren, da sie auch bereits vorhandene Freiräume in Wert sowie in Szene setzen und einem breiten Publikum präsentieren, ohne neue Investitionen tätigen zu müssen (IG5).

„Oder auch, so den Wert von Brachflächen, den ökologischen Wert von Brachflächen für den Artenschutz, mal darzustellen. Auch das ist ja Produkt der IBA-Zeit. Das trägt ja bis heute. Also, wirklich. Biodiversität im Ruhrgebiet. Das Ruhrgebiet ist einer der Hot Spots der Biodiversität eben durch diese Vielfalt an Substraten, an ehemaligen Nutzungen, an Flächengrößen. Das wurde durch die IBA zusammengeführt und das trägt heute auch noch“ (IG6).

Das IGA-Projekt ‚Zukunftsinsel mit Nordsternpark+‘ steht exemplarisch für eine Fortsetzung eingeschlagener Pfade und das breite Repertoire unterschiedlicher lokaler/regionaler Freiraumtypen, die sich unter dem etablierten Landschafts- und Freiraumverständnis subsumieren lassen. Der Nordsternpark zeige „auf etwa 30 Hektar alle zeitgenössischen Erscheinungsformen von Landschaft in der Metropole Ruhr“ (Stadt Gelsenkirchen und Metropole Ruhr 2021, S. 11), worunter gestaltete und intensiv genutzte Parkbereiche, naturnahe Waldflächen als auch Sukzessionsflächen gefasst werden. Die Akzeptanz und Wertschätzung der verschiedenen Freiraumtypen ist auch in dieser Phase weiterhin ersichtlich (IG6; Stadt Gelsenkirchen 2011). Diese besondere Landschaft wird als ein Alleinstellungsmerkmal gedeutet und wird auch als solches kommuniziert (RVR 2016). Unter dem Titel ‚industrielle Kulturlandschaft Ruhrgebiet‘ wird angestrebt dieses Alleinstellungsmerkmal zum UNESCO-Weltkulturerbe zu machen (SIG 2017). Im Fokus stehen somit die industriekulturellen Bezüge der Landschaft, die im Zuge z. B. der Route der Industriekultur entwickelt wurden. Zum anderen rücken noch eindeutiger die Freiraumbezüge in das Zentrum einer weiteren neuen regionalen

Imagination. Diese bilden u. a. die Grundlage für das Bestreben, das Ruhrgebiet zur „grünsten Industrieregion der Welt“ (RVR 2021c) zu transformieren.

Generell zeigt sich gegen Mitte/Ende der Phase eine Hinwendung zum Thema Klimawandel und -anpassung (auch in Stadt Gelsenkirchen 2017b) und auch eine damit verbundene Thematisierung der „Klimafunktion“ (IG1) der Freiräume (IG1; IG4; IG6; IG8; IG7; IG12; IG17). Die Aktualität des Themas und tatsächlich eintretende Klima-Ereignisse würden auch freiraumbezogene Entwicklungen fördern (IG8). Die Bedeutung des Themas verdeutlicht das ‚Integrierte Klimaschutzkonzept‘ (2011) in Gelsenkirchen, welches jedoch wenig Bezüge zur Freiraumentwicklung aufweist. Zudem hat die Stadtpolitik im Juli 2019 den Klimanotstand ausgerufen, wodurch die Aktualität der Thematik ebenfalls ersichtlich wird. Auf regionaler Ebene verfolgt der RVR seit dem Jahr 2014 die Klimametropole Ruhr 2022 als regionale klimapolitische Initiative. So wird das Thema Klimaschutz als Katalysator für die innerstädtische Freiraumentwicklung immer wichtiger (IGW).

„Und auch das Thema Klimaanpassung, Hitzestress, klar, alle Fachleute sehen das voraus, alle warnen davor, gerade auch die ältere Bevölkerung, davor auch zu schützen, aber es tut sich da noch viel, viel zu wenig. Also, man kann, also, wir versuchen ja immer, dort auch mehr Aufklärungsarbeit noch zu machen und eben auch das Grün wieder ein bisschen hervor zu holen, aber es ist unheimlich schwierig, gerade auch in Gelsenkirchen. Sie wissen selber, Arbeitslosenquote extrem hoch, sind wir, glaube ich, wieder führend in der Republik, da sind natürlich andere Belange auch ganz, ganz wichtig. Arbeitsplätze schaffen. Und dann steht das Grün dann hinten an. Auch soziale Mittel werden hier sicherlich auch über Gebühr - sage ich mal - verausgabt, weil hier, wie gesagt, auch sozial schwache Menschen leben. [...] Und ja, da bleibt unterm Strich sicherlich dann weniger Geld für die Freiraumplanung“ (IG4).

Im Klimadiskurs zeigt sich, dass eine stetige Konkurrenz um Aufmerksamkeit und Ressourcen besteht und dass Freiraumentwicklung immer wieder neue Legitimation und Impulse bedarf, wodurch sich auch neue Gelegenheitsfenster für die Freiraumpolitik öffnen könnten. Freiraum scheint nicht aus sich heraus prioritär, sondern benötigt wiederkehrend „starke Argumente“ (IGW), um sich gegenüber konkurrierenden Feldern durchzusetzen. Freiraumentwicklung geschieht häufig innerhalb einer strategischen Rahmung als Klimaanpassung, Standortfaktor oder soziale Abfederung und ist damit weniger als Ausdruck eines grundlegend freiraumorientierten Entwicklungspfades zu interpretieren.

„[...] die Klimadiskussion. Darf man nicht vergessen. [...] das Stichwort, das hier also extrem an Bedeutung gewonnen hat. Wir haben ja viele Freiräume mit Klimafunktion“ (IG1).

„Das Thema Artenschutz ist nach vorne gerückt, einfach dadurch, dass es von der EU, wieder von außen, rein gespiegelt wurde, das Artenschutzrecht verstärkt wurde. Und gleichzeitig wurde, so ein bisschen im Thema Eingriffsregelung und Bauerleichterung, das Thema Grün, wie es früher war, ein bisschen zurückgefahren. Also, es hat so eine Schwerpunktverschiebung stattgefunden. In der Summe: Die Ergebnisse bleiben fast gleich, aber der Fokus der Betrachtung hat sich verschoben. Für [...] [die einen] Artenschutz, für die [...] [anderen] ist es jetzt Anpassung an den Klimawandel. Für die anderen Kollegen ist es die Wasserrahmenrichtlinie, wo es darum geht, die Gewässer wieder in einen guten Zustand zurück zu bringen“ (IG6).

Obwohl Freiraum eine wichtige inhaltliche Rolle im RSK einnimmt (s. Leitstrategien oben), steht der konsequenten Freiraumentwicklung auch weiterhin traditionelle wirtschaftlich geprägte und von der Wirtschaftsförderung vertretene Deutungen und Wahrnehmungen gegenüber. So wird in einem Zeitungsartikel die Diskussion um das RSK wie folgt beschrieben:

„Während die Stadt für den Dienstleistungssektor noch ausreichend Flächenpotenziale in das Strukturkonzept integrieren kann, fehlten nach Einschätzung der Unternehmen weiterhin kurzfristig nutzbare Flächen für Produktionsbetriebe. ‚Vor allem größere zusammenhängende Industrieflächen stehen in Gelsenkirchen praktisch nicht mehr zur Verfügung‘, so die Erfahrung eines Unternehmers. [...] Harter bestätigte die Problematik, warb aber dennoch dafür, der Nutzung von Alt-Flächen Vorrang vor der Versiegelung weiterer Freiraumflächen einzuräumen. ‚Freiflächen sind in Gelsenkirchen ein knappes Gut. Auch zur Sicherung der Lebensqualität sind wir gut beraten, hiermit sehr sorgsam umzugehen‘, so das Plädoyer des Stadtbaurates. Die Unternehmen hingegen wiesen auf die Arbeitslosenquote von 13 Prozent hin. Da müsse der Schaffung von Arbeitsplätzen im Zweifel auch einmal Vorrang eingeräumt werden“ (WAZ 2018).

Dieses Argument wird auch im RSK aufgegriffen. So wird aus einer überdurchschnittlichen Arbeitslosenquote (s. o.) die Erforderlichkeit von stärkeren Anstrengungen, um Unternehmensansiedlungen zu erreichen, abgeleitet. Hierzu zähle insbesondere, künftig genügend Flächen für Gewerbe und Industrie vorzuhalten (Stadt Gelsenkirchen 2017b, S. 45). An dieser Stelle wird somit auch die Persistenz der ökonomischen Deutungsmuster und Wertvorstellungen, mit denen die Stadt weiterhin zentral verbunden ist, und auch der Schrumpfungsdeutung der vorherigen Phasen deutlich. Strategisch sollen vor allem Bestandspotenziale mobilisiert werden, ohne jedoch restriktionsbehaftete Freiräume zu beanspruchen (Stadt Gelsenkirchen 2017b, S. 45). Der vermehrte Druck auf die Flächen spiegelt sich in der Besprechung von Nutzungskonkurrenzen wider, in deren Kontext auch ein hoher Nutzungsdruck auf Freiräume thematisiert wird:

„Der städtische Freiraum ist einem hohen Nutzungsdruck und Nutzungskonflikten unterworfen. In den letzten Jahren ist der Freiraumanteil, hier insbesondere landwirtschaftliche Flächen, durch bauliche Inanspruchnahmen stark zurückgegangen. Aufgrund der Haushaltslage, der Fördersituation und der rechtlichen Grenzen ist die Sicherung von Qualitäten und Umsetzung von Zielen und Konzepten im Bereich Freiraum, Freizeit und Naherholung teilweise problematisch. Es besteht eine Vielfalt an fachlichen Ansprüchen und Grundlagen. Auch ist die Flächenkonkurrenz im Ballungsraum hoch, der Bedarf an Wohnbauflächen und gewerblichen Flächen läuft hier oftmals in Konkurrenz zum Freiraum. Ein Paradebeispiel für widerstreitende Nutzungsinteressen ist das Sutumer Feld. Hier besteht Klärungsbedarf darüber, ob die Fläche in ihrer derzeitigen Ausprägung als landwirtschaftlicher Bereich erhalten, die Grün- und Naherholungsfunktion gestärkt oder eine bauliche Entwicklung in Richtung Freizeit-/Dienstleistungsnutzungen erfolgen soll“ (Stadt Gelsenkirchen 2017b, S. 50).

Es wird ersichtlich, dass ökonomische Werthaltungen wieder aktualisiert werden und persistente, ökonomisch-orientierte Logiken der anderen Handlungsfelder der Stadtentwicklung eine Abwehrhaltung der Freiraumpolitik nötig machen. Dennoch nimmt auch die Freiraumpolitik eine integrierte Sichtweise und Entwicklungsperspektive ein:

„Gut, jetzt gibt es natürlich auch den Widerspruch, da kommt die Wirtschaftsförderung wieder ins Spiel. Ist ja ganz klar, wo Rückzüge sind, will man ja auch Gewerbegebiete wieder, um Arbeitsplätze zu schaffen. Und das immer übereinander zu bringen, ist auch nicht so ganz einfach. [...] Das ist aber auch ein Abwägungsprozess. Das muss man ja dann selbst als ‚Grüner‘ sagen. Opfere ich jetzt 1.000 Arbeitsplätze für eine Grünverbindung? [...] Es gibt natürlich auch andere Beispiele, wo man bei kleineren Maßnahmen, wo man sagt, das Grün hier wird definitiv nicht angetastet“ (IG4).

Die breit angelegten Zielsetzungen der Stadtentwicklung, einerseits für soziale Stabilisierung und Abfederung sozialer Risiken (s. o.) zu sorgen, andererseits für die Erzeugung von Wachstum und Attraktivität zu sorgen, treten in dieser Phase deutlicher hervor und spiegeln sich auch in der Freiraumpolitik wider. In Bezug auf die wachstumsbezogene Zielrichtung wird Freiraum weiterhin primär als Imageträger und weicher Standortfaktor inszeniert. Planungskulturell zeigt sich hierin eine

Diskrepanz zwischen symbolischer Aufwertung und materieller sowie praktischer Priorisierung. Während Freiräume nach außen kommunikativ aufgeladen und zur Profilbildung genutzt werden, bleiben sie häufig nachgeordnet, womit sich auch eine finanzielle Unterausstattung verbindet. In einem Interview wurde festgehalten, dass viele städtische und private Akteure mit dem Begriff Grün und Freiraum und dem damit erzeugten Bild arbeiten, jedoch organisatorisch nicht danach leben. Für die Entwicklung und Pflege der Freiräume stünden kaum Gelder bereit, und auch private Investoren würden kaum Geld dafür zahlen wollen (IG4). Freiraum wird und wurde für die Vermarktung von Wohn- und Gewerbeflächen oftmals herangezogen. So heißen z. B. neue Wohngebiete ‚Wohnen am Buerschen Waldgürtel‘, ‚Wohnen am Stadtgarten‘ (IG4) und das Quartier Graf Bismarck wird mit *„Wohnen und Arbeiten zwischen Wald und Wasser“* (Stadt Gelsenkirchen 2017a, S. 6) beworben. Diese Tendenzen spiegeln sich auch im Stadtmarketing der Stadt wider (s. Zitat unten). Diese Diskrepanz verweist auf eine Planungskultur, in der Freiraum zwar symbolisch und diskursiv an Bedeutung gewonnen hat, jedoch weiterhin den ökonomischen und wachstumsorientierten Leitbildern untergeordnet bleibt und nur begrenzt priorisiert wird und handlungsleitend wirkt. Damit ist Freiraum als weicher Standortfaktor in der Deutung flexibel und oftmals ein *„Nice to have“* (IG16), aber kaum mit konkreten Gestaltungsqualitäten unterlegt.

„Mitten im Zentrum der Metropole Ruhr gelegen und dennoch so grün wie kaum eine andere Großstadt – diese und andere lebens- und lebenswerten Eigenschaften zeichnen Gelsenkirchen aus. Die Heimatstadt des FC Schalke 04, der bei Fußballfans europaweit in aller Munde ist, ist Teil der Route der Industriekultur. Wandeln auf den Spuren ehemaliger Industrien und Abtauchen in grüne Parklandschaften ist in Gelsenkirchen kein Widerspruch. Hier gibt es herausragende Beispiele dafür, wie sich die Natur ehemalige Industriebrachen zurückholt oder wie gestaltete Landschaftsparks auf alten Zechengeländen entstanden sind. Bestes Beispiel dafür ist der Nordsternpark, den die Bundesgartenschau 1997 aus der ehemaligen Zeche Nordstern hervorgebracht hat und der einer der Hauptschauplätze der Internationalen Gartenausstellung 2027 sein wird. Es sind die ‚weichen‘ Standortfaktoren, die heute bei der Wahl des Arbeitsplatzes und des Wohnortes eine immer größere Bedeutung einnehmen. Hier braucht sich Gelsenkirchen nicht zu verstecken. Es gilt, die vielfältigen Vorzüge Gelsenkirchens zu kommunizieren“ (Stadtmarketing Gesellschaft Gelsenkirchen mbH 2024).

Dennoch zeigt sich, dass weiterhin auch Private bei der Freiraumentwicklung eine wichtige Rolle einnehmen. Neben dem Biomassepark Hugo (s. Kap. 4.1.3) wurde das Wohngebiet und der Stadtteilpark Hassel (ehemalige Kohlenlagerfläche) in Kooperation der Stadt Gelsenkirchen mit der RAG Montan Immobilien und der BP Gelsenkirchen entwickelt. Das Projekt wurde im Jahr 2020 fertiggestellt. Zudem wurde mit dem Stadtquartier Graf Bismarck seit Ende der vorherigen Phase ein weiteres Revitalisierungsprojekt entwickelt, auf dem primär Wohn- und Gewerbenutzungen in unmittelbarer Nähe zum Kanal entstehen sollen.

Sowohl für die wirtschaftliche Entwicklung als auch für die Wohnraumentwicklung sind die Aktivitäten von Investoren und Unternehmen entscheidend. In diesem Kontext seien die Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung wichtig für die Verhandlungsbasis der Stadt gegenüber Investoren. Städte wie München, die u. a. als Vergleich herangezogen wurden, könnten ihre Qualitätsvorstellungen durchsetzen, jedoch in Städten wie Gelsenkirchen müssten Kompromisse gefunden werden. Da Investoren oftmals möglichst kostengünstig und mit niedrigen Qualitätsstandards bauen wollten, leide dann oftmals auch die Begrünung – z. B. Dach- oder Parkplatzbegrünungen (IG1). Hierdurch wird auch die Verhandlungsposition der Stadt geschwächt, die viele Kompromisse eingehen muss. Waren es in

früheren Zeiten die großindustriellen Strukturen, sind es nun die Investoren, die von außen bestimmen, wie die Stadt gestaltet wird:

„Grundsätzlich machen es die städtische Finanzsituation und auch die Rahmenbedingungen des Marktes schwieriger, kostenintensive architektonische, gestalterische und umweltbezogene Qualitäten im Sinne der Baukultur und des Klimaschutzes und der Klimawandelanpassung gegenüber Investoren einzufordern“ (Stadt Gelsenkirchen 2017b, S. 41).

Das Außenimage der gesamten Region wird als sehr persistent wahrgenommen, obwohl diese bereits überholt seien (IG7). Das durchgängig schlechte Image der Stadt (IG14; IG10; IG12) wird teilweise mit einem geringeren Investoren- und Unternehmensinteresse in Verbindung gebracht (IG10; IG15; IG13). Hohe Investitionen würden sich zudem nur selten lohnen, da diese durch die (Miet-)Einnahmen kaum refinanziert werden könnten (IG18). Obwohl der Wert des knappen Guts Fläche sehr hoch eingeschätzt wird, würden oftmals Bebauungen nicht in der gewünschten Qualität umgesetzt sowie mit einer flächenineffizienten und niedrigen Bauweise gebaut. Hierzu fänden auch erneut im Rahmen der RSK-Aufstellung wieder vermehrt Qualitätsdiskussionen statt (IG1).

„Das Image der Stadt ist eng verbunden mit dem Ruhrgebiet: Gelsenkirchen wird als ‚echt Ruhrgebiet‘ mit ‚ehrlichen Menschen‘ empfunden. [...] Hier hat es die Stadt bisher nicht geschafft, mit dem Strukturwandel ein neues Bild zu generieren. Die Außenwahrnehmung ist häufig negativ, Gelsenkirchen wird oftmals stigmatisiert. Das Image der Stadt ist dementsprechend allgemein eher als schlecht einzustufen“ (Stadt Gelsenkirchen 2017b, S. 21).

Entgegen der Verschiebungen in der Freiraumpolitik auf eine regionale Ebene wird die Stadtverwaltung als „*einziges Kraftzentrum*“ (IG3) empfunden. Die Finanzlage der Stadt verhindere zwar eine umfassende Bodenvorratspolitik (IG1), dennoch versucht die Stadtverwaltung, Einfluss z. B. auf den Wohnungsmarkt zu nehmen. Im Jahr 2011 wurde die Stadterneuerungsgesellschaft Gelsenkirchen mbH & Co. KG (SEG) gegründet, um mit den Erlösen von Grundstücksverkäufen am Buerschen Waldgürtel Problem- bzw. Schrottimmobilien aufzukaufen, zu sanieren und zu bewirtschaften (IG2; Stadt Gelsenkirchen o. J.). Somit übernimmt auch in diesem Marktsegment die Stadt die wichtige Rolle als Entwickler und Sanierer. In diesem Kontext werden auch die fürsorgerische Tradition der Stadt stärker ersichtlich, da die Erlöse von Verkäufen von Grundstücken in den problembehafteten Norden transferiert werden, „*um da eben Gutes zu tun*“ (IG1). Die Verwaltung fängt damit zum Teil die Rolle von Investoren auf, dort wo der Markt nicht funktioniert und legt zugleich auch einen Fokus auf Bestandssanierung.

Darüber hinaus fängt sie auch das oftmals über alle Phasen hinweg als fehlend bezeichnete bürgerschaftliche Engagement (IG2; IG4; IG9; IG14) auf, welches auch im Kontext der Freiraumentwicklung Impulse anstoßen könnte. Dies habe sich durch selektive und teils kurzzeitige Zu- und Abwanderung jedoch zunehmend verschärft (IG4). Das Klientel sei, anders als in Städten wie New York oder Berlin, nicht/kaum für Freiraumprojekte zu aktivieren, zumal sich auch die Ansprache als zunehmend herausfordernd darstelle (IG4). Die bürgerschaftliche Schicht würde, dazu in der Breite in Gelsenkirchen fehlen (IG14). Auch Versuche, das gesellschaftliche Engagement breiter zu stimulieren, seien vorwiegend gescheitert (IG9; IG10).

„Und aus der Stadterneuerungsdebatte wurde dann noch so eine Art Koordinierungsstelle Stadterneuerung gegründet, weil dann ja klar war, Stadterneuerungsgebiete gibt es eigentlich überall, und wir wollen das deutlich ausweiten, weil das erfolgreich ist, weil wir nicht genug eigene Mittel haben, nicht genug

Investitionen, nicht genug bürgerschaftliches Engagement, ohne kommunales Handeln kriegen wir unsere Stadt eben nicht stabilisiert“ (IG2).

Um das bürgerschaftliche Engagement in Bezug auf die Freiraumentwicklung zu erreichen, fehle es der Stadt zudem an personellen Ressourcen, um beispielsweise Kümmerer für Urban Gardening Projekte bereitzustellen oder Projekte in diese Richtung zu initiieren, was in Teilen durch die Quartiersmanagements/Stadtteilbüros geleistet werden kann (IG4). Dennoch bestehen neben dem Grabeland und den Kleingärten auch vereinzelte, kleinere Urban Gardening Projekte (z. B. im Programmgebiet Gelsenkirchen-Schalke-Süd), die jedoch durch Dritte als Kümmerer organisiert werden. Das Potenzial für Urban Gardening wird als gering eingeschätzt, auch, da die Nutzungskonkurrenzen um die Freiflächen zu groß seien (IG4). Darüber hinaus bestehe eine zentrale Aufgabe der Freiraumpolitik darin, den Bürgerinnen und Bürgern und dabei vor allem den Kindern die Wertschätzung für die Freiräume zu vermitteln (IGW; IG5). Diese Bewusstseins-schaffung sei darüber hinaus auch in der Politik notwendig (IG6). Generell ist die politische Ausrichtung zunehmend stärker auf das Thema Bildung ausgelegt, um die endogenen Potenziale besser zu fördern und zu nutzen. So wurde beispielsweise das Modellprojekt ab 2012 ‚Kein Kind zurücklassen‘ umgesetzt oder mit Maßnahmen, die auch u. a. auf regionaler Ebene von der EGLV mit blauen Klassenzimmern angeboten werden. Dieses Vorgehen passt dabei auch gut zur politischen Ausrichtung und den sozialen Traditionen der Stadt.

„Ich habe nicht das Gefühl, dass die Stadt Gelsenkirchen da mal anders getickt hat, wirklich. Also, zumindest nicht in der neueren Vergangenheit bis in die 80er rein. Was davor war, das war Vorzeit. Also, da hat man auch unter anderen Voraussetzungen geplant, unter anderen Bedingungen. Das hat sich mittlerweile seit den 80ern so entwickelt, dass man also keinen Paradigmenwechsel in dem Sinne gemacht hat, sondern das war eigentlich schon immer, unausgesprochen, eigentlich so die grobe Linie“ (IG1).

Insgesamt zeigt sich somit, dass die lokale Planungskultur in Gelsenkirchen über den gesamten Betrachtungszeitraum recht stabil erscheint. Nach einem umfassenden Impuls durch die IBA haben sich neue Verständnisse und Werte in Bezug auf Freiraum etabliert. Die Werte der IBA und die Leitidee des Emscher Landschaftsparks haben sich regional und kommunal verankert und spiegeln sich heute in vielen Facetten der lokalen Planungskultur wider. Die starke regionale Zusammenarbeit war vor der IBA Emscher Park nicht vorhanden und wäre in dieser Form wahrscheinlich auch nicht entstanden (IG3; s. auch Reicher et al. 2011). Die hierauf aufbauenden, gemeinsamen Projekte sowie die Städtereion Ruhr 2030 haben diesen Pfad weiter ausgebaut und die regionale Kooperation weiter etabliert, weshalb in vereinzelten Interviews sogar von einem Leitbild der „Stadt in der Region“ (IG2) gesprochen wurde. Allerdings zeigt sich auch, dass die Planungskultur sich in eine veränderte wirtschaftliche Logik einbettet. Freiraum nimmt dabei die Funktion eines touristischen Potenzials, weichen Standortfaktors und Imageträgers ein und wird auch in pragmatischer Weise eingesetzt, um Flächen nicht dauerhaft brach liegen lassen zu müssen. Mit Blick auf den Flächenverbrauch zeigt sich, dass sich dieser lediglich verlangsamt hat, aber über alle Phasen hinweg weder gestoppt noch umgekehrt werden konnte (Mark 2012; Stadt Gelsenkirchen 2021). Insbesondere landwirtschaftliche Flächen wurden, obwohl auch die Innenentwicklung über den Zeitraum fokussiert wurde, weiterhin umfangreich für Siedlungsflächen in Anspruch genommen. Somit hat die Schrumpfung in Gelsenkirchen zwar Einfluss auf die innerstädtische Freiraumverfügbarkeit und auch qualitative Freiraumentwicklung auf den ehemaligen

Brachen genommen, jedoch konnte keine quantitative Vermehrung hergestellt werden. Dabei wird ersichtlich, dass Freiraumentwicklung immer wieder Impulse und Aufmerksamkeit benötigt.

„Also, es gab ein up and down, es gab unterschiedliche Ströme, unterschiedliche Spannungen. Es gab auch Jahre, wo man ein bisschen Sorgen hatte, ob es wohl abstürzt. [...]. Wenn Sie sich zurücklehnen und sagen, na, ich habe das ja, dann löst es sich in Luft auf. Das ist vielleicht so eine strategische Erkenntnis, die nicht auf der Hand liegt. Die Orte bleiben, das Regionale diffundiert. Nordstern bleibt Nordstern, 100 Jahre. Dass das ein Teil des Emscher Landschaftsparks ist, das müssen Sie senden. Nehmen wir mal an, Gelsenkirchen würde als Stadtgebilde verschwinden, dann wäre Gelsenkirchen auch weg, Nordstern würde bleiben. Also, die Dinge, die Sie nicht sehen, die Dinge, die Sie nicht anfassen können, um die muss man sich kümmern“ (IG5).

4.2 Halle (Saale) in der regionalen Planungsgemeinschaft Halle

Nachdem in Kapitel 4.1 die Fallstudie Gelsenkirchen analysiert wurde, werden in diesem Kapitel in gleicher Gliederung die empirischen Ergebnisse der Fallstudie Halle dargestellt. In Kapitel 4.2.1 wird Halle zunächst räumlich und geschichtlich kontextualisiert. Hierauf aufbauend erfolgt die Darstellung der dichten Beschreibung zu den drei Phasen der 1990er Jahre (Kap. 4.2.2), der 2000er Jahre (Kap. 4.2.3) sowie der 2010er Jahre (Kap. 4.2.3). Einen Überblick über das Stadtgebiet Halles wird zur Einführung in Abbildung 27 gegeben.



Abbildung 27: Übersichtskarte zur Fallstudie Halle (eigenes Konzept, Kartographie Jutta Rönsch)

4.2.1 Einordnung und Kontextualisierung

Die Stadt Halle an der Saale geht auf eine frühmittelalterliche Stadtgründung im Jahr 806 zurück (Stadt Halle (Saale) 2017, S. 52). Die Stadt schloss sich im 13. Jahrhundert der Hanse an, wodurch eine langwirkende Handelstradition der Stadt angestoßen wurde. Im Fokus stand dabei lange Zeit die Salzgewinnung und der Salzhandel (11. – 13. Jahrhundert), welcher der Stadt zwar finanziellen Reichtum bereitete, jedoch auch, aufgrund einer holzintensiven Produktion (Brennmaterial), den Grund für die bis heute andauernde Waldarmut darstellt (Franckesche Stiftungen o.J.; Stadt Halle (Saale) 2017, S. 52). Frühzeitig entwickelte die Stadt zudem ein Bildungs- und Kulturprofil. So wurde bereits Ende des 17. Jahrhunderts die erste Universität auf heutigem Stadtgebiet gegründet. Im Jahr 1915 folgte die Gründung der Kunsthochschule Burg Giebichenstein. Aufgrund der Geburt Georg Friedrich Händels Mitte des 17. Jahrhunderts in Halle trägt die Stadt zudem den heutigen Beinamen ‚Händelstadt‘. Diese Dinge zeigen eine stolze und langfristige kulturelle Orientierung der Stadt sowie institutionelle Verankerung von Kunst, Musik und Wissenschaft.

Halle ist eine über viele Jahrhunderte gewachsene Stadt, deren Altstadt im zweiten Weltkrieg nur geringfügig zerstört wurde. Daher sind über 3.000 Gebäude im Denkmalverzeichnis der Stadt

baugeschichtliche Zeugen vieler Epochen (u. a. Gotik, Romantik oder zeitgenössische Moderne) (Stadt Halle (Saale) 2002c, S. 28). Mit der Industrialisierung, die von Steinkohle- und Braunkohle-Bergbau im Stadtgebiet gestützt wurde, erlebte Halle einen schnellen Bevölkerungsanstieg (MZ 2001). Halle entwickelte sich vor dem Zweiten Weltkrieg zu einem „*der bedeutendsten Industrieschwerpunkte Deutschlands*“ (Busmann und Sahner 2002, S. 62). In der Stadt entstanden klassische Park- und Grünanlagen, und vor allem die Friedhofsflächen nahmen eine wesentliche Rolle bei der Durchgrünung der Stadt ein (Stadt Halle (Saale) 1997a, S. 34).

Besonders prägend für die Entwicklung Halles war Oberbürgermeister (1906 bis 1933) Dr. Richard Rive, der die heutige Struktur, Gestalt und das Freiraumsystem der Stadt mitgeprägt hat, sowie der hallesche Stadtbaurat Wilhelm Jost (1912 – 1940), der den ersten Gesamtbebauungsplan ab 1918 erarbeitete (Ludley 1999; Stadt Halle (Saale) 2024a). Beide schafften es durch geschickte Grundstücks- und Bodenvorratspolitik „*im Bereich der öffentlichen Naherholung überdurchschnittlich großzügige Planungen zu verwirklichen*“ (Stadt Halle (Saale) 1997a, S. 17). Durch Rive wurde „*die Dölauer Heide, der Forstwerder und die Rabeninsel für den Ausbau eines großzügigen Grünzuges entlang der Saale angekauft*“ (Stadt Halle (Saale) 2002c, S. 17). Historisch kam der Saale vor der zunehmenden Industrialisierung auch als Badefluss (mehrere Badeanstalten) eine große Bedeutung zu (Stäglin 2014). Eine Zäsur und prägende Epoche stellt die DDR-Zeit (1949 – 1990) dar, in der sich sozialistische Leitbilder und institutionelle Strukturen ausprägten. Der DDR-Städtebau folgte den im Jahr 1950 festgelegten 16 Grundsätzen (G.) des Städtebaus. Dabei wird die Stadt verstanden als „*in Struktur und architektonischer Gestaltung Ausdruck des politischen Lebens und des nationalen Bewußtseins des Volkes*“ (G. 1). Das Ziel des Städtebaus stellt die „*harmonische Befriedigung des menschlichen Anspruchs auf Arbeit, Wohnung, Kultur und Erholung*“ (G. 2) dar, und zudem wird festgelegt, dass Städte „*in bedeutendem Umfange von der Industrie für die Industrie gebaut*“ (G. 3) (Regierung der Deutschen Demokratischen Republik 16.09.1950) werden sollen. Darüber hinaus wird das Zentrum als bestimmend für die Städte als urbane Räume definiert, mit einem davon abgegrenzten, ländlicheren Stadtrand und Umland (G. 6, 12), wobei eine effiziente Wohnbauweise als wirtschaftlicher und dem Charakter einer Großstadt entsprechend verstanden wurde (G. 13). Dabei müsse „*das Wachstum der Stadt [...] dem Grundsatz der Zweckmäßigkeit untergeordnet werden und sich in bestimmten Grenzen halten*“ (G. 4). Aus den Grundsätzen leiten sich beispielsweise eine kompakte und funktional gegliederte Baustruktur mit begrenzten, klar zugeordneten Freiraumfunktionen ab (s. auch Häußermann 1995). Die DDR-Raumplanung war in ein zentralistisches, planwirtschaftliches System eingebettet. Da wesentliche Entscheidungen zentralistisch und auf höheren Ebenen getroffen wurden, inklusive der Zuweisung von Mitteln und Materialien, verfügte die kommunale Ebene über keine Planungshoheit, wie sie in Westdeutschland Tradition hat. Den Kommunen blieb in erster Linie die Umsetzung und Begleitung vorgegebener Projekte (IH4; Pfau 1990), was sich sogar in einer eigenen Bezeichnung für die Mitarbeiter*innen der kommunalen Planung als „*Projektanten*“ (IH4) niederschlug. Dies führe auch dazu, dass Zusammenarbeit, Aushandlungsprozesse und das Verfolgen eigener strategischer Ziele nur eine untergeordnete Rolle spielten (IH4). Dies hätte Auswirkungen darauf gehabt, wie Planung vollzogen und was unter Planung verstanden wurde:

„*Stadtbauleitplanung, 'ne reine Funktionsplanung. Da drüber die ideologischen Grundlagen, also der produktive Sektor und der reproduktive Sektor. Produktion, Chemie hier in Halle, ja? Rohstoffe: Braunkohle,*

dann Chemie, Maschinenbau ein bisschen. Und die Reproduktion, hieß es ja: Wohnen. Und dazwischen kaum etwas. Also, insofern kann man direkt sagen, die Industrieplanung, hier ganz stark Buna und Leuna, waren im Fokus, absolut dominant, auch in den Köpfen. Und der reproduzierende Sektor, das Wohnen, auch. [...] Und insofern verstanden viele unter Planung Wohnungsbauplanung. In der Stadt, hier gab's ja nicht die Großindustrie. Wenn Sie die Region nehmen [...] Produktion und Reproduktion. Und in der Stadt war Schwerpunkt der Planung, können Sie durchdeklinieren bis zu den letzten Mitarbeitern, die Wohnungsbauplanung [...] alles andere war unterbelichtet. [...] Die Verkehrsplaner, ach die gibt's ja auch noch. Die hatten ihr Eigenleben. [...] Die ganze Umweltplanung gab's nicht, es war Ausbeutung auf ganzer Linie [...] wenn wir 'ne Stadt nehmen, jetzt nicht die Lausitz oder so, sondern 'ne Stadt, die besonders hart betroffen ist, von den Umweltschäden der DDR-Zeit, dann ist es Halle an der Saale“ (IH4).

Im Jahr 1958 wurde durch die politische Staatsführung unter dem Motto ‚Chemie gibt Brot, Wohlstand, Schönheit‘ die Wirtschaft der DDR von der Schwerindustrie auf die chemische Industrie ausgerichtet, was folgenschwere Auswirkungen auf die Region Halles gehabt hat (Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland 2016). Obwohl die Stadt auch weiterhin eine wichtige Rolle in der Forschungs- und Wissenschaftslandschaft beibehalten konnte (Der Spiegel 2017), schlug sich diese Ausrichtung im Chemiebezirk Halle auch zentral nieder. Für Halle ergab sich hieraus eine starke funktionale Verflechtung mit den Chemiestandorten Leuna und Schkopau (Buna-Werke) im Umland, an denen ein großer Teil der erwerbsfähigen Hallenser*innen arbeitete.

„Diese Wirtschaftspolitik führte u. a. dazu, dass die Stadt Halle (Saale) innerhalb ihrer Stadtgrenzen verglichen mit anderen Großstädten bis heute anteilig weniger innerstädtische Gewerbebetriebe aufweist und auch der Branchenmix einen geringen Diversifizierungsgrad aufweist“ (Stadt Halle (Saale) 2017, S. 54).

Da ein essenzielles Thema der DDR-Politik die Wohnungsfrage und damit die Schaffung von ausreichendem Wohnraum darstellte (Busmann und Sahner 2002), wurde versucht, den Wohnungsbedarf durch den Neubau von Großwohnsiedlungen nach sozialistischem Leitbild zu decken. Auch wenn formal relativ früh ein Naturschutzgesetz (1954) beschlossen und der Natur- und Umweltschutzgedanke in der Verfassung verankert wurde, blieben diese Ziele in der Praxis gegenüber wohn-, industrie- und energiepolitischen Vorgaben nachgeordnet (BMUV 2023), auch wenn die Ausweisung der Dölauer Heide als Landschaftsschutzgebiet 1952 (Stadt Halle (Saale) o. J.) auf punktuelle und frühzeitige Schutzbemühungen hinweist.

Halle ist baustrukturell geprägt von einem historischen Innenstadtkern, der über viele Phasen der Stadtentwicklung erweitert wurde (s. Abb. 28). Dieser „organisch gewachsenen Altstadt“ (Stadt Halle (Saale) 2007b, S. 95) und „Bürgerstadt“ (IH4) steht die Neustadt – umgangssprachlich als Ha-Neu bezeichnet – gegenüber. Während die Altstadt auf der östlichen Seite der Saale lag, wurde Neustadt nach sozialistischem Leitbild auf der westlichen Seite gebaut und stellt einen Gegenpol zur Altstadt dar. Die Neustadt wurde zu DDR-Zeiten als eigenständige Stadt mit dem Zweck der „sozialistischen Stadt der Chemiearbeiter Halle-West“ im Jahr 1963 durch das Politbüro der SED beschlossen (Fliegner 2002, S. 83). Die Neustadt als „sozialistische Modellstadt“ (IH1) galt im Gegensatz zur Altstadt als modernes und attraktives Wohngebiet (IH6), in das binnen weniger Jahre die ersten Bewohner*innen zogen und das über Jahrzehnte sukzessive weitergebaut wurde, während der Gebäudebestand in der Altstadt nicht saniert und vernachlässigt wurde. Dies habe einerseits daran gelegen, dass die Altstadt ein Symbol bürgerlicher Traditionen war und damit eine ideologische Abwertung erfahren habe (IH4). Auf der anderen Seite standen nur in sehr begrenztem Maße Mittel und Materialien zur Verfügung, da die Stadt

Halle im ‚Aufbaugesetz‘ der DDR (1950) in die unterste Kategorie eingestuft wurde (Stadt Halle (Saale) 1998, S. 29). Die Priorisierung standardisierter Großwohnbauweisen in Form industriell gefertigter, seriell errichteter Plattenbauten – insbesondere in Halle-Neustadt sowie weiteren Großwohnsiedlungen (Silberhöhe, Heide-Nord, Südstadt) – bei gleichzeitigem Zerfall und Vernachlässigung der Altstadt kann als Ausdruck sozialistischer Leitbilder und einer klaren wohnungspolitischen Schwerpunktsetzung gedeutet werden (IH4), bei der die Lösung der ‚Wohnungsfrage‘ als vorrangig, der historische Bestand hingegen als nachrangig behandelt wurde.

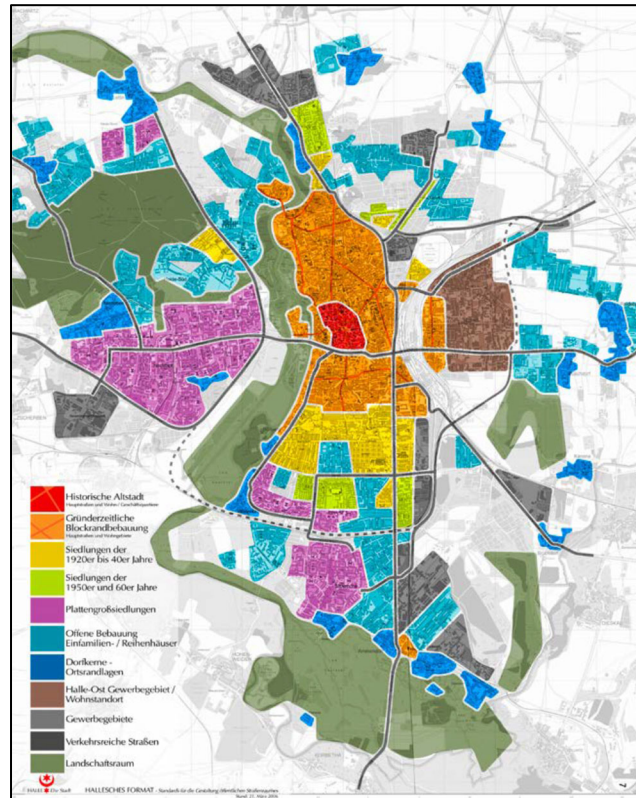


Abbildung 28: Phasen der Stadtentwicklung und Stadtstruktur von Halle (Stadt Halle (Saale) 2017, S. 55)

So entwickelte sich als zentrales Merkmal ein Dualismus von Alt- und Neustadt, der sich planungskulturell tief verankert hat und zentrale Konfliktlinien prägt. Die DDR-Städtebaupolitik führte zu einer Entwicklung, die als dezentrale Konzentration beschrieben werden kann und auf Kosten individueller Präferenzen die Suburbanisierung und Zersiedlung in das weitere Umland verhinderte (Sahner 2008). Die Gebäude der Altstadt sind trotz des Verfalls zu großen Teilen erhalten geblieben, auch da größere Umbaupläne für die Innenstadt vor dem Zusammenbruch der DDR nicht mehr umgesetzt werden konnten (IH4; Stadt Halle (Saale) 2002c, S. 18–21). Dies hatte auch Auswirkungen auf die Entwicklung der beiden Pole. Während die Stadt Halle bereits seit den 1960er Jahren schrumpfte, gewann die Neustadt im selben Zeitraum rasant an Bevölkerung (s. Abb. 29). Schrumpfung war jedoch in der DDR weder offiziell anerkannt, noch fanden umfassende planerische Reaktionen statt (Rink 2010). Im Zentrum stand vielmehr ein auf Wachstum und Wohnraumschaffung ausgerichtetes Leitbild. Im Fall Halle wurde der Verfall und der Bevölkerungsverlust in der Altstadt daher weitgehend als Begleiterscheinung der sozialistischen Prioritätensetzung zugunsten der Neustadt hingenommen (Sahner 2008).

Alt- und Neustadt unterscheiden sich zudem in ihren Freiraumstrukturen. In der Neustadt wurden von Beginn an großzügige Freiraumstrukturen angelegt, die in der dichtbebauten, ‚steinernen‘ Altstadt kaum vorhanden sind (IH4; Die Zeit 2003). So habe das repräsentative Grün in der DDR – zumindest in Zeiten mit ausreichenden Finanzen und Ressourcen – einen hohen Stellenwert gehabt (IH10). Gleichzeitig entwickelte sich eine ausgeprägte Kleingartenkultur, die auch als eine Reaktion auf die Mangelwirtschaft gelesen werden kann. Der hohe gesellschaftliche Stellenwert der Kleingärten wird durch mehrjährige Wartelisten sowie eine durchaus privilegierte Stellung der Kleingartenbesitzer ersichtlich (IH10).

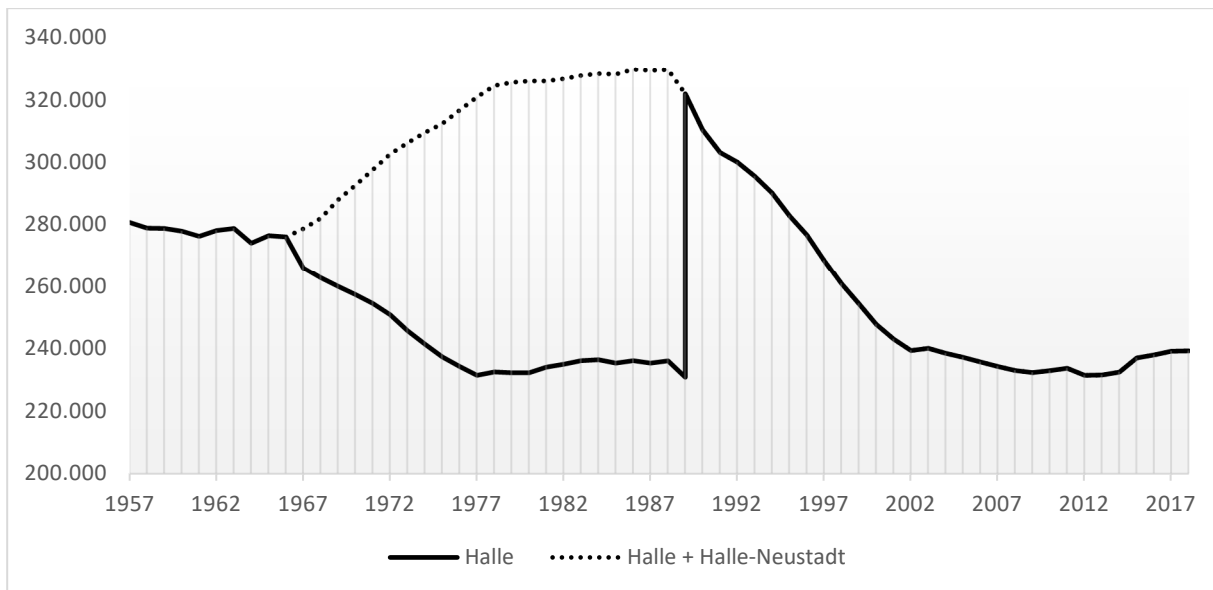


Abbildung 29: Bevölkerungsentwicklung der Stadt Halle und Halle-Neustadt von 1957-2018 (eigene Abbildung)

Die Chemieproduktion und der generell technisch rückständige Industrie- und Gewerbesektor, der massive Einsatz von Braunkohle zur Energieversorgung sowie Abgase aus Verkehr und Braunkohleheizung führten zu gravierenden Umweltbelastungen (Martens 2020; Stadt Halle (Saale) 1998, S. 46, 2002c, S. 11). In der Folge waren Luft, Gewässer und Böden durch „*Staub, Ruß, Chemikalien, Streusalz und Lauge*“ (Stadt Halle (Saale) 2002c, S. 162) kontaminiert. Die Flüsse und Bäche waren von Industrie- und Haushaltsabwässern verschmutzt und geruchsbelastet. Der Zustand der Saale und des Baumbestandes wird zum Ende der 1980er Jahre als sehr schlecht und stark beschädigt beschrieben (IH4; Stadt Halle (Saale) 2002c). Durch den Zustand der Umwelt und den schlechten baulichen Zustand der Altstadt (IH6, s. u.) etablierte sich der Namen „*graue Diva*“ (Stadt Halle (Saale) 2002c; IH6; IH9) in der Bevölkerung. Halle genoss schon vor der DDR-Zeit einen Ruf als Industriestadt bzw. Stadt der Arbeit. So schrieb bereits 1929 die Schriftstellerin Ricarda Huch: „*Der Prunk der Höfe hielt sich in Halle nicht; es war eine Stadt der Arbeit und ist es geblieben*“ (Huch zitiert nach Kulturbüro der Stadt Halle 2006, S. 7).

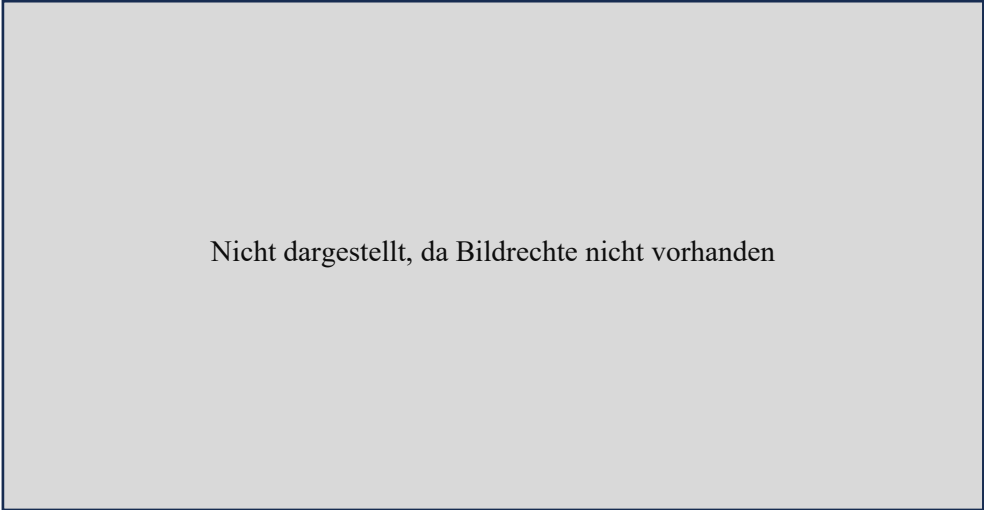
„Zu DDR-Zeiten war ja, sagen wir mal, das Präsentieren von Grünanlagen ganz anders angelegt. Da haben Sie Schaugärten gehabt, da haben Sie hochwertige Wasserspiele gehabt. Die Pflege war sehr viel hochwertiger angelegt, personalintensiver angelegt“ (IH3).

Ungeachtet der Umweltbelastungen und der -schäden ist die Stadt landschaftlich von vielfältigen Landschaftsräumen geprägt, die zwar größtenteils belastet waren, aber über die DDR-Zeit erhalten

geblieben sind. Wesentliches Element stellt die namensgebende Saale mit wilder Auenlandschaft und die damit verbundene Flusslandschaft dar (weiße Elster und Reide) (IH4). Der Stadtwald ‚Dölauer Heide‘ ist das größte zusammenhängende Waldgebiet und steht im Kontrast zum ansonsten waldarmen Stadtgebiet (Franckesche Stiftungen o.J.; Stadt Halle (Saale) 2017). Zudem hat die über 600 Jahre alte Steinkohle- und Braunkohle-Bergbaugeschichte (Ende der 1960er Jahre eingestellt) eine landschaftsprägende Bergbaufolgelandschaft mit elf Halden sowie mehreren Seen (vorwiegend im östlichen Halle: z. B. Hufeisensee und Osendorfer See) entstehen lassen (Landesverband der Bergmanns-, Hütten- und Knappenvereine Sachsen-Anhalt e. V. o.J.; MZ 2001). Als besonders wertvolle Biotope werden darüber hinaus die *„Brandberge, der Pfingstanger, das Burgholz, die Lunzberge, der Forstwerder, die Mötzlicher Teiche, die Klausberge, die Streuobsthänge bei Nietleben, Teile der Dölauer Heide u.v.a.m.“* (Stadt Halle (Saale) 1998, S. 105) hervorgehoben. Dabei lassen sich als markante Landschaften im unbesiedelten Bereich *„die reich gegliederten Hügellandschaften der Seebener Berge und Lunzberge, das monumentale Einschnittstal der Saale zwischen Giebichenstein und Kröllwitz, die weite Saaleaue-Niederung zwischen Neustadt und Altstadt sowie im Süden, die ausgeräumten, großen Ackerflächen im Osten und Nordosten, die geschlossenen Wald- und Forstflächen der Heide sowie die abwechslungsreichen, großen Tagebaufolgelandschaften bei Bruckdorf und Kanena“* (Stadt Halle (Saale) 1998, S. 106) hervorheben. Darüber hinaus sind siedlungsgeprägte Landschaftseinheiten *„neben den Freiräumen der mittelalterlichen Stadtstrukturen, der gründerzeitlichen Baugebiete und der Neubaugebiete vor allem: die großen, parkartigen Friedhöfe (Gertraudenfriedhof, Nordfriedhof, Südfriedhof), die historischen, von altem Baumbestand geprägten Parkanlagen (Pestalozzipark, Reichardts Garten, die Peißnitz, der Gimritzer Park, der Stadtpark u. a.) sowie die zahlreichen, z. T. großflächigen Kleingartenanlagen“* (Stadt Halle (Saale) 1998, S. 106).

Neben den baulichen und landschaftlichen Strukturen hatte die DDR-Zeit starken Einfluss auf die mentale Prägung. Ein formuliertes Ziel des politischen Handelns war über eine große und umfassende soziale Sicherheit für alle Bürger*innen zu sorgen. So bestand ein Recht auf Arbeit, Bildung, Gesundheitsschutz, Wohnung, Erholung (Hahn 1988). Der Vorrang des Ziels der sozialen Sicherheit führte zu einer Art staatlicher *„Rundumversorgung“*, wodurch historisch begründet – recht ähnlich zur Fallstudie Gelsenkirchen – die Eigeninitiative der Bevölkerung vergleichsweise gehemmt sei (Der Spiegel 2004).

Dennoch waren es vor allem die tief verwurzelten Werte des Umwelt- und Denkmalschutzes in Teilen der Bevölkerung, die ab den 1980er Jahren zunehmend auch in Protesten gegen den Zerfall der Altstadt und die ökologischen Probleme artikuliert wurden. Die Proteste wurden von kirchlichen Gruppen, Umweltschützer*innen und Denkmalschützer*innen z. B. im ‚Arbeitskreis Innenstadt‘ (AKI) oder der ‚Ökologischen Arbeitsgruppe‘ (ÖAG) organisiert (MDR 2023a). Diese Gruppen haben eine hohe Reputation in der Bevölkerung gehabt, und sie gewannen im Verlauf der 1980er Jahre an Bedeutung (IH4; MDR 2023a, 2023b). Sie traten als *„Widerstandsgruppen“* (IH4) auf und trugen wesentlich mit ihren Protesten zum Zusammenbruch der DDR bei (Busmann und Sahner 2002, S. 57; Sahner 2008, S. 129; Wagner-Kyora 2004, S. 218).



Nicht dargestellt, da Bildrechte nicht vorhanden

Abbildung 30: Eindrücke aus Halles Altstadt Anfang der 1990er Jahre (Stadt Halle (Saale) 2015a)

So kam es im Jahr 1989 zum Zusammenbruch („Mauerfall“) der DDR und am 03. Oktober 1990 zur formellen Wiedervereinigung Deutschlands. Die Bezirke der DDR wurden aufgelöst und das Land Sachsen-Anhalt neu gegründet. Die Stadt Halle (Saale) war bereits bis 1953 Landeshauptstadt Sachsen-Anhalts und wurde durch die Auflösung dieser Verwaltungsebene zu DDR-Zeiten Bezirkshauptstadt des Bezirks Halle (Stadt Halle (Saale) 2002c, S. 19). Die Stadt Halle wurde im Jahr 1990 mit der bis dahin eigenständigen Neustadt zusammengeschlossen, was die einzige Eingemeindung in der Nachwendezeit darstellen wird. Durch den Zusammenschluss war Halle die bevölkerungsreichste Stadt im neuen Bundesland Sachsen-Anhalt, und so bestanden Hoffnungen, dass die Stadt erneut zur Landeshauptstadt ernannt wird (IH6). Die Entscheidung zugunsten Magdeburgs wurde als Enttäuschung wahrgenommen und verstärkte das Gefühl einer unklaren Verortung und Orientierung der Stadt, wodurch aber auch die Vielschichtigkeit und Uneindeutigkeit in der Positionierung und Profilierung der Stadt in den folgenden Phasen deutlich wird:

„[...] als Bischofsstadt ist Halle nicht so dominant geprägt worden wie Hildesheim oder Bamberg. Als Hansestadt nicht so wie Stralsund oder Lübeck. Auch war es nie im gleichen Ausmaß Residenzstadt wie Würzburg oder Dresden, Potsdam oder Karlsruhe. Und auch jetzt wurde es nach der Wende, enttäuschend für viele, nicht Landeshauptstadt“ (Busmann und Sahner 2002, S. 62).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die räumliche und historische Kontextualisierung von Halle ein vielschichtiges, planungskulturelles Erbe sowie große Brüche aufzeigt, wodurch die stadt- und freiraumpolitischen Pfade vorgeprägt sind. Für die Stadt kann *„trotz der langen guten stadtgärtnerischen Tradition der Stadt, den günstigen landschaftlichen Gegebenheiten und zum Teil beispielhafter städtebaulicher Lösungen im Grünbereich“* (Stadt Halle (Saale) 2002c, S. 162) vor allem eine markante bauliche Historie festgehalten werden, die sich in unterschiedlichen Strukturen und Ausprägungen in den Raum eingeschrieben haben (s. Abb. 28). Deutliche Spannungen verdichten sich in einem Dualismus von vernachlässigter, aber bauhistorisch reicher und stark versiegelter Altstadt auf der einen sowie dem Großwohnsiedlungsbau auf der anderen Seite. Landschaftlich hat Halle ein großes Potential an unterschiedlichen Freiraum- und Landschaftsformen, die trotz massiver Umweltbelastungen als Ausgangspunkt für spätere planungskulturelle Konfigurationen zur Verfügung

stehen. Mental ist die Stadt, und in diesem Falle die DDR-Bevölkerung, durch das Versprechen umfassender sozialer Sicherheit und geringer Förderung individueller Eigeninitiative geprägt, und zugleich bestehen konfliktfähige Umwelt- und Denkmalschutzbestrebungen, die Ende der 1980er Jahre von zivilgesellschaftlichen Gruppen auf die Agenda gebracht wurden. Aus planungskultureller Sicht besteht somit eine Ausgangslage, in der widersprüchliche und vielschichtige Traditionen, Werte und Orientierungen einer langen und wechselhaften Historie nebeneinander stehen.

4.2.2 1990er Jahre: „Alles auf einmal“ in „Wild West“

Anknüpfend an die Entwicklungen der DDR-Zeit und den systemischen Umbruch durch die deutsche Wiedervereinigung ergaben sich für den stadt- und freiraumplanerischen Kontext drei wesentliche Herausforderungen. Erstens wurde, anknüpfend an die vorherige Phase, der schlechte bauliche Zustand der Gebäude, insbesondere in der Altstadt, und der Infrastruktur als große Herausforderung ersichtlich (siehe Abb. 30). Dem stand die große Anzahl an industriell gefertigten Wohnungen in den Großwohnsiedlungen gegenüber, die zwar einen besseren Erhaltungszustand aufweisen, jedoch im Vergleich zu westdeutschen Standards dringenden Modernisierungsbedarf hatten (Stadt Halle (Saale) 2002c). Zudem lag ein schlechter Zustand der Umwelt und Freiräume vor, was sich auch in Befragungen der Bürger*innen widerspiegelt, die eine nicht gesunde Umwelt (u. a. 1.115 Altlastverdachtsflächen) und einen wenig gepflegten Zustand der Stadt wahrgenommen haben (Sahner 1995; Stadt Halle (Saale) 1998).

Zweitens setzten kurz nach der Wiedervereinigung multiple Schrumpfungsprozesse ein. Insbesondere die massiven Abwanderungsbewegungen, vorwiegend junger Menschen, nach Westdeutschland sowie die Wohnsuburbanisierung in das Umland stellen ein Kernproblem dar. Der hierdurch ausgelöste Bevölkerungsrückgang wird zusätzlich durch den Geburtenrückgang verstärkt. Die Stadt Halle verliert vor diesem Hintergrund bis zum Jahr 1996 20 % der ca. 320.000 Einwohner*innen im Jahr 1990 (s. Abb. 29, Stadt Halle (Saale) 1998). Dabei zeigte sich, dass jedoch kleinräumig Schrumpfung und Wachstum (ca. 1/3 der Stadtteile) nebeneinanderliegen (Einwohner- und Statistikamt der Stadt Halle (Saale) 1998, S. 9). Im Kontext der Eingliederung der DDR-Zentralwirtschaft in den westlichen Markt zeigt sich, dass ein Großteil der Unternehmen kaum wettbewerbsfähig waren, und es folgten umfangreiche Stilllegungen und Schließungen in Halle und dem Umland (Friedrich 2002; Heimpold 2010). So muss zum Schrumpfungskontext die rapide Deindustrialisierung gezählt werden, die zu massenhaften Arbeitsplatzverlusten und hohen Arbeitslosenquoten führte.

Drittens, ging das Gebiet der ehemaligen DDR mit der Wiedervereinigung Deutschlands in das Staats- und Rechtssystem und damit auch in das Planungsrecht und -system der Bundesrepublik Deutschland (BRD) über (Sahner 2008), wodurch ein umfassender ‚institutional void‘ entstand. Auf kommunaler Ebene bestand die Herausforderung, Strukturen einer leistungsfähigen Stadtverwaltung und -politik nach westdeutschem Vorbild aufzubauen. Zudem lagen nach der Wende für die Stadt kaum konkrete Pläne und Konzepte vor (IH4). DDR-Pläne wie der Generalbebauungs- und verkehrsplan wurden zwar als allererste Arbeitsmittel genutzt, sie genügten jedoch nicht mehr dem neuen Recht (Stadt Halle (Saale) 2000b, 2002c). Dieses instrumentelle Vakuum bis zum Beschluss des FNP im Jahr 1998 wurde durch einen Baunutzungsplan gefüllt, der von der Stadtverordnetenversammlung beschlossen wurde und „als Abwägungsgrundlage für die inzwischen wie eine Flut über die Verwaltung hereinbrechenden Anfragen

und Anträge von Investoren aller Couleur nach Baustandorten diene“ (Stadt Halle (Saale) 2002c, S. 22). Über den § 246 a Abs. 3 BauGB war es zudem in der Übergangszeit bis zur Fertigstellung des FNP möglich, vorzeitige Bebauungspläne aufzustellen (Stadt Halle (Saale) 1998, S. 9). Die höchste Priorität sei dennoch gewesen, die formellen Planungsgrundlagen, wie den Flächennutzungsplan oder Landschaftsplan, schnellstmöglich zu erarbeiten (Busmann 1999b).

Für die Stadt Halle hatte jedoch der ‚institutional void‘ vor allem in einem regionalen Maßstab große Auswirkungen. Es bestanden bis zum Vorschaltgesetz zur Raumordnung und Landesentwicklung des Landes Sachsen-Anhalt (1992) nur wenige planerische Restriktionen und Vorgaben auf regionaler und landesplanerischer Ebene, obwohl Sonder- und Übergangsregelungen geschaffen wurden (Münch 1999). So wurden die Kommunen in ihrer kommunalen Planungshoheit, die sie nun innehatten, kaum beschränkt⁹. In diesem „Wild-West“-Umfeld (IH6) der ersten Jahre wiesen die Umlandgemeinden (32 kleine Gemeinden bis zur ersten Gebietsreform 1994; IH6) großzügig Flächen für Wohn- (Ein- und Zweifamilienhausgebiete) und Gewerbenutzungen (z. B. das Einkaufscenter Nova Eventis in Günthersdorf auf der grünen Wiese) aus und führten damit nicht nur zu einem sprunghaften Anstieg des Flächenverbrauchs, sondern auch zu neuen regionalen Raummustern und zu einem Abfluss von Kaufkraft und Steuereinnahmen (s. Friedrich 2002; Rauen 1991).

Auf Grundlage von Bürgerumfragen wurde zudem geschlussfolgert, dass insbesondere wohnungsbezogene Gründe ausschlaggebend sind für Umzüge (Wohnung entspricht mehr der eigenen Vorstellung, angenehmere Wohngegend, Mietkosten) (Einwohner- und Statistikamt der Stadt Halle (Saale) 1998). Der große Wunsch der Bevölkerung nach Einfamilienhäusern könne in Halle nicht gedeckt werden, während die Potenziale in den Umlandgemeinden groß seien. Die Wahlmöglichkeit der Bevölkerung auf dem Wohnungs- und Häusermarkt sowie die individuellen Wohnentscheidungen der Bewohner*innen hätten zu starken Abwanderungsprozessen geführt (IH4; IH9). Dies wird im FNP mit einem „Stadt-Umland-Konflikt“ (Stadt Halle (Saale) 1998, S. 22) und einer „Umlandproblematik“ (Stadt Halle (Saale) 1998, S. 57) beschrieben (auch in den Interviews wird die Stadt-Umland-Konkurrenz hervorgehoben). Diese bezieht sich nicht nur auf die Abwanderung der Bevölkerung, sondern auch auf Gewerbe (Stadt Halle (Saale) 1998). Die Gewerbesuburbanisierung stelle für die Stadt „eine direkte Bedrohung ihrer städtischen Zentrenentwicklung“ (Golnik 2000, S. 19) dar. Über die Stadt-Umland-Konkurrenz hinaus bestand die Wahrnehmung, dass die landespolitischen Bestrebungen, die Entwicklungen zugunsten der Stadt zu lenken, kaum bis nicht vorhanden waren. So seien u. a. die aus Sicht der lokalen Akteure notwendigen Eingemeindungen nicht vollzogen worden (IH11). Insbesondere

⁹ Mit dem Beschluss des Landesplanungsgesetzes im April 1998 geht die Trägerschaft der Regionalplanung in Sachsen-Anhalt vom Regierungspräsidium (Dez. 32 Raumordnung und regionale Entwicklung) auf die Landkreise und kreisfreien Städte über, die sich zu fünf Zweckverbänden (Regionale Planungsgemeinschaften) zusammenschließen. Für die Planungsregion Halle sind dies die kreisfreie Stadt Halle (Saale), die Landkreise Burgenlandkreis, Mansfelder Land, Merseburg-Querfurt, Saalkreis und Weißenfels (Golnik 2000, S. 18–19). Die Sicherung der Finanzierung der Geschäftsstellen stellt sich als sehr herausfordernd dar. So wurde nach 18-monatiger Verhandlung die personelle Ausstattung mit drei Mitarbeiter*innen für drei Jahre durch das Land gesichert. Danach tritt ein sukzessiver Übergang der Kosten auf die Landkreise und kreisfreien Städte ein und damit würden – so Golnik 2000, S. 18 – „die Träger der Regionalplanung [...] deutlich schlechter gestellt als [...] in den benachbarten Bundesländern Sachsen und Thüringen“.

wurde ein Spannungsverhältnis zwischen Stadt und Landesregierung dadurch legitimiert, dass Halle unberechtigtweise der Status als Landeshauptstadt verwehrt worden sei. Vor diesem Hintergrund konzentrierte sich die Stadt Halle vorrangig auf ihre eigene Entwicklung, auch wenn gemeinsame Entwicklungen mit der Gemeinde Queis erfolgreich umgesetzt wurden (Star Park). Dabei wurde auch weiterhin ein Selbstverständnis als Oberzentrum verfolgt, jedoch fühlte man sich als Verlierer eines interkommunalen Verteilungskampfes. Der hieraus resultierende Stadt-Umland-Konflikt stellt einen zentralen Pfad für die folgenden Jahrzehnte dar, der die Zusammenarbeit in der Region konflikthaft gestaltet, durch den Halle sich regional vor allem in Richtung „großer Bruder Leipzig“ (Busmann 1999b, S. 14) orientiert und der die Struktur der Region mitprägt.

„Wie eine Halskrause werden außerhalb des administrativen Stadtgebietes weitere ökologische Potentiale verplant, entstehen Billigmärkte und Hotels in sogenannten ‚Gewerbegebieten‘ und die Stadt Halle kann nur ohnmächtig zusehen“ (Haselbach 1994, S. 94).

Die Stadt Halle konnte nach der Wende hingegen kaum von ihrer Planungshoheit Gebrauch machen. Auf der einen Seite wurde es aufgrund des Rücktritts des ersten gewählten Oberbürgermeisters verpasst, wichtige strategische und politische Weichenstellungen vorzunehmen. So war die Stadt nach dem Rücktritt „kopflös“ und unterlag einem „praktischen Entwicklungsstillstand“ (Stadt Halle (Saale) 2000b, S. 16), der Halle „in einer ganz entscheidenden Phase der historischen Umstellung im Konkurrenzkampf mit anderen Kommunen Entwicklungsrückstände“ (Stadt Halle (Saale) 2000b, S. 16) einbrachte. Auf der anderen Seite war die Handlungsfähigkeit aufgrund der ca. 18.000 Restitutionsansprüchen auf Grundstücke eingeschränkt und erst im Jahr 1992 wurde diese Handlungsfähigkeit durch das Investitionsvorranggesetz verbessert (IH4; IH6; Stadt Halle (Saale) 2002c). So ergeben sich durch die formellen Institutionen bzw. ihrem Fehlen zahlreiche Auswirkungen auf die planungskulturelle Konfiguration, wodurch auf städtischer Ebene bauliche Entwicklungen gehemmt und damit wahrscheinlich Freiräume vermehrt erhalten werden. Auf regionaler Ebene führten diese aber zu einem rasanten Anstieg des Flächenverbrauchs und der Zersiedelung.

Dem Thema Freiraum und Umwelt kam auf kommunaler Ebene nach der Wende eine hohe Priorität zu. Dies zeigt sich darin, dass in der neu aufgebauten Verwaltung Halles zu Beginn der 1990er Jahre ein eigenes Dezernat für Umwelt- und Naturschutz eingeführt wurde. Als ein wichtiger Akteur der gesamtstädtischen Freiraumpolitik wird das Grünflächenamt innerhalb dieses Dezernats gegründet, welches u. a. den Vorentwurf des Landschaftsplans (Stadt Halle (Saale) 1994) erarbeitet. Die Struktur wird als „eine außerordentlich wirksame Konstellation für die Umsetzung der Ziele der Landschaftsgestaltung und -pflege“ beschrieben, wodurch „auftretende Konflikte mit der Bauleitplanung oder Wirtschaftsförderung offener und fachlich fundierter gelöst werden“ (Haselbach 1994, S. 94) können. Auf kommunaler Ebene kommt zudem dem Stadtplanungsamt sowie dem Planungsring Halle (von 1991 bis 1997), eine wichtige freiraumpolitische Rolle zu. Der Planungsring stellt ein Expertengremium aus Verwaltungsämtern (Stadtplanungs-, Umwelt- und Grünflächenamt sowie das Amt für Wirtschaftsförderung) und externen, vor allem westdeutschen Experten dar (z. B. Prof. Reinhard Grebe aus Nürnberg für die Freiraumentwicklung). Der Planungsring förderte den Transfer und Austausch von Planungsknowhow (Stadt Halle (Saale) 2000b, S. 185). Der Planungsring und das Stadtplanungsamt waren neben dem Umweltamt essenziell an der Erstellung des ‚landschaftsplanerischen Leitbildes‘ (1992), das die Grundlage für den Vorentwurf zum

Landschaftsplan¹⁰ (Stadt Halle (Saale) 1994) darstellt (Stadt Halle (Saale) 1992, S. 8), sowie an der Aufstellung des FNP (Stadt Halle (Saale) 1998) beteiligt (Draeger und Klöckner 1996; Haselbach 1994, S. 95). Diese drei Dokumente können in dieser Phase als zentral für die Freiraumpolitik identifiziert werden. Das freiraumplanerische Leitbild und der Vorentwurf des Landschaftsplans seien die Grundlage für die Siedlungsplanung und den Flächennutzungsplan gewesen (IH4), da mit diesen Dokumenten festgelegt wurde, welche Freiräume für andere Nutzungen ausgeschlossen sind und geschützt werden sollen (IH4). Der Flächennutzungsplan als „*Integrationsinstrument*“ (IH4) übernimmt die Ziele und Strategien des landschaftsplanerischen Leitbilds sowie Landschaftsplans mit den anderen Nutzungen bzw. wägt sie ab und legt sie fest (IH4). Vor allem das landschaftsplanerische Leitbild habe die Sichtweise auf die Freiräume geprägt und Strategien zur Sicherung und Entwicklung des Freiraums formuliert, das „*stadträumlich und städtebaulich der große Wurf*“ (IH14) gewesen sei und über die Pläne und Konzepte hinweg fortgeschrieben wurde.

Insbesondere westdeutsche Akteure, zu denen auch Mitglieder des Planungsrings zählten, nahmen Einfluss auf die lokalen Wahrnehmungen und Deutungen, da viele von ihnen hohe Ämter bekleideten. Ihnen sei in den ersten Jahren großer Respekt und ein „*Vertrauensvorschuss*“ (IH4) entgegengebracht worden. Herauszuheben aus der Vielzahl an Einzelpersonen ist der Oberbürgermeister, der von 1991 bis 2000 das Amt bekleidete, nachdem sein Vorgänger zurücktreten musste (Stadt Halle (Saale) 2000b). Dieser kam als Stadtdirektor aus Bonn und holte den Initiator des Planungsrings, ebenfalls zuvor in Bonn tätig, nach Halle. Er war von 1991 bis 1994 der Koordinator des Planungsrings. Nach der Tätigkeit als Planungsringskoordinator wurde er Dezernent für Planen und Umwelt in Halle. Oberbürgermeister und Dezernent werden für diese Phase als eine starke Konstellation für die Stadtentwicklung beschrieben, die Einfluss auf die Agenda nahmen und damit die planungskulturelle Ausrichtung maßgeblich mitgeprägt haben (IH1). Ein Zitat aus der Antrittsrede des Oberbürgermeisters soll exemplarisch für den Gestaltungswillen und die Sichtweisen der westdeutschen Akteure stehen, die sich versuchten, vom sozialistischen System der DDR abzugrenzen (IH1):

„Für jemand, der in die Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik gegangen ist, um mitzugestalten und Mitgestaltetes auch in überschaubaren Zeiträumen selbst mitzuerleben, ist mit dem deutschen Neubeginn eine riesige Chance zu erfolgreichem Wirken gegeben. Zwar hat ein zentralistisches und menschenverachtendes System eine ehemals auch hier selbstbewusste Stadtkultur zerstört. Es hat nicht nur die bauliche Substanz der Städte ins Mark getroffen, sondern auch Verformungen in den Köpfen vieler Menschen angerichtet. Aber jetzt besteht nach Überwindung des Systems die Chance, auch seine Folgen zu überwinden und eine unerhörte Gemeinschaftsleistung zustandezubringen. Dieser Herausforderung will ich mich stellen“ (Rauen 1991, S. 4).

¹⁰ Im Vergleich zu NRW (Fallstudie Gelsenkirchen) zeigen sich Unterschiede in der landesplanerischen Ausgestaltung des Planungsrechts in Sachsen-Anhalt. Entgegen der Regelung in NRW wird der Landschaftsplan in Sachsen-Anhalt nicht als eigenständiger Plan beschlossen, sondern in den Flächennutzungsplan integriert. Hingegen hat Halle einen eigenständigen Landschaftsrahmenplan (1997), dessen Funktion in NRW der Regionalplan übernimmt. Der Landschaftsrahmenplan als naturschutzfachliches Planungswerk übernimmt dabei auch teilweise Aufgaben des Landschaftsplanes. Dieser weist u.a. die Schutzgebietskategorien auf dem Stadtgebiet aus. Der Landschaftsrahmenplan wurde vom Umweltamt erarbeitet und soll die „*Sicherung und Entwicklung von Landschaftsteilen mit naturnaher Ausstattung bzw. reich strukturierter Kulturlandschaft und zum anderen in der Herausarbeitung von Entwicklungskonzepten für die überbeanspruchten bzw. devastierten Gebiete, wie ausgeräumte Agrarlandschaften, große Großsiedlungen, das Stadtzentrum oder Abbaugelände* [zur Aufgabe haben]. *Dabei sind die vielfältigen Nutzungsansprüche und wirtschaftlichen Entwicklungsvorstellungen des im Ballungsraum Halle-Leipzig gelegenen Oberzentrums entsprechend zu berücksichtigen*“ (Stadt Halle (Saale) 1997a, S. 7–8).

Die westdeutschen Akteure waren von „bürgerlichen Vorstellungen von Stadt“ (IH1) geprägt. Sie brachten somit eine neue Perspektive auf die Stadt und ihre räumlichen Potenziale von außen mit. Diese Sicht von außen wurde auch im Kontext des Freiraums eingebracht, „um auch den Hallensern zu sagen, was hier noch an schönen Dingen übriggeblieben ist. Und was es nun zu hätscheln gilt“ (IH4). Von dieser Außenperspektive wurden auch die Zielsetzungen für den Freiraumschutz und die -entwicklung im landschaftsplanerischen Leitbild geprägt. Obwohl die Akteure auf zahlreiche Erfahrungen zurückgreifen konnten, war die Situation für sie ebenfalls zu großen Teilen neu, und auch sie konnten nur begrenzt auf Erfahrungen im Umgang mit solch massiven Herausforderungen zurückgreifen. Sie sahen allerdings darin Herausforderungen, die gestaltet und verbessert werden können:

„Das ist Abenteuer. Das Neue, das Unbekannte. [...] Man kannte das Ufer nicht, man fuhr los. [...] Und dann auch der Verdacht, etwas sehr Sinnvolles zu tun, tun zu können, wenn man es richtig macht“ (IH4).

Da man sich von der DDR abwandte, aber auch die Zukunft ungewiss war, orientierte sich die Stadt- und Freiraumpolitik an den Entwicklungen vor der DDR und dem Nationalsozialismus, und den damit verbundenen räumlichen Potenzialen. Die Anknüpfung an alte Traditionen der Stadt wurde über die Rezeption der alten Bürgerstadt hergestellt (IH4; IH12) – „Es muß doch unser aller Ziel sein, daß diese Stadt wieder Bürgerstadt wird [...]“ (Busmann 1999b, S. 8). Die Bürgerstadt als Gegenentwurf zu den sozialistischen Leitbildern war vor allem ein Bekenntnis zum umfassenden Erhalt und zur Priorisierung der Altstadt, während sich von den Idealen des sozialistischen Städtebaus und von seiner Materialisierung ein Stück weit abgewandt wurde. Obwohl mit Heide-Nord und Silberhöhe auch noch weitere Großwohnsiedlungen auf dem Stadtgebiet von Halle gebaut wurden, steht insbesondere die Neustadt, die ein räumlich vergleichbares Ausmaß wie die Altstadt aufweist, als Symbol eines sozialistischen Gegengewichts zur Altstadt (IH12; IH9). Damit einher ging die Fokussierung auf die alte Stadt, bei gleichzeitiger Abwertung des industriellen Plattenbaus. So wäre „auch ohne Großsiedlungen [...] der Kampf um die Rückgewinnung der alten Bürgerstadt schon dramatisch genug angesichts des sich im Zeitraffertempo vollziehenden Nachholprozesses [...]“ (Busmann 1999a). So bestand, wo zu DDR-Zeiten ein Gegeneinander bestanden habe (IH4) nun ein Nebeneinander von Halle Altstadt und Neustadt, das sich aber räumlich in der Trennung durch die Saale ausdrückte. Insbesondere die mit diesen Räumen verbundenen Vorstellungen prägten die kognitive Ebene und nahmen Einfluss auf die Hallesche Planungskultur, auch in Bezug zur Freiraumpolitik. Insbesondere die Balance in der „spezifische[n] Spannung dieser zwei Städte in einer Stadt“ (Busmann 1999b, S. 13) herzustellen, ist dabei eine herausfordernde Ausgangslage für die Planung.

Ein verbindendes Element und normativer Kompass der Planung findet sich im Leitbild der kompakten/europäischen Stadt wieder, da es einerseits eine verbindende Klammer auf gesamstädtischer Ebene und damit auch von Alt- und Neustadt darstellt und andererseits auf den kompakten Strukturen von Halles Siedlungskörper aufbauen kann (z. B. Busmann 2001). Um diese Kompaktheit als ein wesentliches Ziel der Planung zu erhalten, wird eine Trennung von innerer (steinerne) Stadt und äußerer Landschaft in den Vordergrund bei der lokalen Auslegung des Leitbildes gestellt (Stadt Halle (Saale) 1997b, 1998). Dies hat auch Konsequenzen für die Freiraumpolitik. Während die Wohn- und Gewerbesuburbanisierung als eine wesentliche Gefahr interpretiert werden (Stadt Halle (Saale) 2001a, S. 23) und dem Freiraum in den äußeren Landschaftsbereichen ein hoher Schutz zukommen soll (s.

Schutzgebiete weiter unten), steht das Leitbild der Umsetzung möglicher Freiraumpotenziale in der stark verdichteten Innenstadt entgegen.

Neben diesem verbindenden Element ist Halles Planungskultur jedoch in dieser Phase vor allem durch, wie oben auch bereits angedeutet, vielzählige Widersprüche geprägt. Die Geschichte und Traditionen, die auf dem System der ehemaligen DDR beruhen, versuchten einige Akteure primär zu überwinden (s. o.), andere politische und auch bürgerschaftliche Bestrebungen hingegen versuchten, diese (teilweise) aufrechtzuerhalten (IH4; Sahner 2000, S. 15). So prallten die westdeutsch geprägten Vorstellungen „auf die sozialistische Modellstadt“ (IH1), sowie die massiv veränderte Lebenswirklichkeit, die Werte und Mentalität der lokalen Bevölkerung und Akteure (s. auch Kap. 4.2.1), die auf einem System beruhten, das nicht mehr existierte.

„Der Wechsel von der sozialistischen Planwirtschaft zur sozialen Marktwirtschaft einerseits und von der zentralistischen Staatsverwaltung zur kommunalen Selbstverwaltung andererseits bedeutete und bedeutet immer noch für die meisten Menschen einen radikalen Wechsel eingeübter und eingewohnter Verhaltensweisen, der in vielen Fällen mit schmerzlichen Auswirkungen verbunden ist. Dies gilt auch für viele Mitarbeiter der Verwaltungen“ (Stadt Halle (Saale) 2000b, S. 11).

So kann auch ein Nebeneinander der neuen Werte, die in dieser Phase bestimmend erscheinen, und der alten Werte festgehalten werden. In diesem Kontext hob sich neben der Altstadt insbesondere der Freiraum aus der umfassenden Aufgabenfülle hervor, für den es einen umfassenden Konsens und gemeinsam wahrgenommenen Auftrag zur Veränderung zu geben schien. Denn das Thema schloss innerhalb der planungskulturellen Konfiguration nicht nur an die lokalen Bedürfnisse, sondern auch an die Werte der Protestler*innen an, die sie in den 1980er Jahren in Protesten für Maßnahmen zum Erhalt der Altstadt und der Umwelt zum Ausdruck gebracht hatten (s. Kap. 4.2.1; Stadt Halle (Saale) 2002b). Der Anschluss an diese lokalen Werte sei von großer Bedeutung gewesen, da diese Gruppen weiterhin eine hohe Reputation hatten, die sie bis Mitte/Ende der 1990er Jahre nutzten, um Einfluss auf die Stadt- und Freiraumentwicklung zu nehmen. Sie wurden dabei als „federführend, nicht irgendeine Partei“ (Stadt Halle (Saale) 2002c, S. 10–12; IH4) beschrieben, was sich u. a. in den Aushandlungen an den Runden Tischen (s. u.) zeigte. Ausdruck fand die gemeinsame Werthaltung im freiraumplanerischen Leitbild (Stadt Halle (Saale) 1992), das binnen eineinhalb Jahren erarbeitet und beschlossen wurde – während z. B. die Erarbeitung des verkehrspolitischen Leitbildes über fünf Jahre dauerte.

„Es ist unglaublich, wie man hier zusammenarbeitet. Das hat später nachgelassen, ja. [...] Die Natur war ja ausgebeutet, und es waren riesige Belastungen. Aber in den Diskussionen, in der Politik, in der Verwaltung, da war doch Konsens: Das muss alles anders werden. Und da waren diese drei Repräsentanten [Kirche, Denkmalschützer, Umweltschützer; Anm. des Autors] sehr wichtig. Man tat gut daran, mit ihnen sofort Kontakt zu haben“ (IH4).

Dem Freiraum sei insgesamt eine wichtige und grundlegende Rolle zugekommen, da die Landschaftsplanung als eine Art Grundlage für die Siedlungsentwicklung verstanden wurde (IH4). Mit dem Landschaftsplan, in dem „die Ziele zur Sicherung des Naturraumes und zur Entwicklung einer lebenswerten Wohn- und Erholungslandschaft dargestellt“ (Stadt Halle (Saale) 1992, S. 1) wurden, wurde auch der Anspruch verbunden, dass „eine Stadtentwicklung auf der Grundlage der Landschaft [...] die heutigen Forderungen an Städtebau und Verkehrsplanung“ (Stadt Halle (Saale) 1992, S. 2) sind. Dies sollte auch durch eine „gemeinsame Erstellung von Flächennutzungs- und Landschaftsplan [...] weitgehend erreicht werden: aus der Kenntnis der unterschiedlichen Qualitäten im Naturraum

werden die Nutzungskonzepte für die Stadt entwickelt“ (Stadt Halle (Saale) 1992, S. 2). Damit rückt der Freiraum in der frühen Phase der 1990er, also in einer Phase, in der zahlreiche Weichen für die künftige Stadtentwicklung gestellt wurden, in die Mitte der Planungskultur. Diese frühen Festlegungen, die zum Schutz des Freiraums führen, geben für die darauf aufbauenden Entwicklungen einen strukturierenden Rahmen vor.

„Zugrunde gelegt wird das ‚Landschaftsplanerische Leitbild der Stadt Halle / Saale‘, die politische Willenserklärung zur Sicherung von Natur- und Landschaftsräumen, um sie aus der alltäglichen Abwägungsproblematik herauszunehmen. Bei der Entwicklung der Zielvorstellungen wurden einerseits die naturraumspezifischen und historischen Gegebenheiten, andererseits die der zeitigen gesellschaftlich - ökonomischen Rahmenbedingungen berücksichtigt“ (Stadt Halle (Saale) 1994, S. 8).

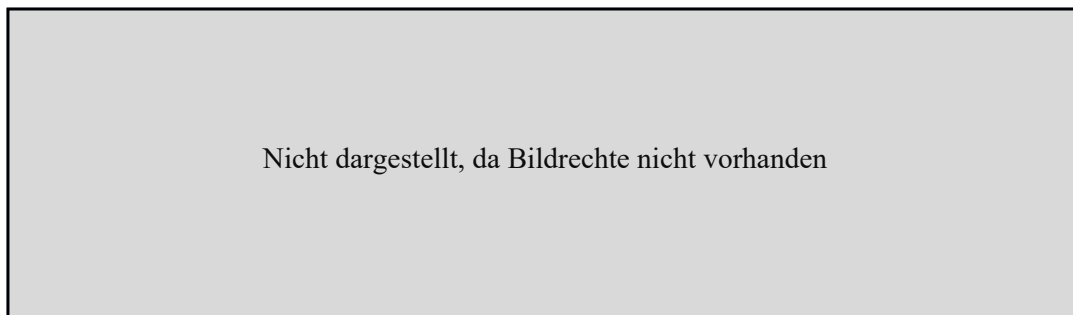
Dies war wichtig, so bestand doch in der frühen Phase der 1990er Jahre eine beinahe überfordernde Flut an Aufgaben und Herausforderungen, die als ein „*alles auf einmal!*“ (Busmann 1999b, S. 17) und „*alles schnell*“ (IH4) wahrgenommen wurden. Aus dieser Wahrnehmung heraus ergibt sich für die Stadt- und Freiraumplanung eine Herangehensweise, „*Qualität und Zügigkeit miteinander zu verbinden*“ (Busmann 1999a). Bei den vielzähligen Aufgaben aus verschiedenen Bereichen habe der Fokus auf der schnellen Umsetzung gelegen. So wurde vor allem auf ein pragmatisches und projektorientiertes Vorgehen gesetzt, das auch an die großen Erfahrungen in diesem Bereich aus der DDR-Zeit anknüpfte. Im Unterschied zu den 1990er Jahren seien die Projekte zur DDR-Zeit jedoch ohne Bezug zu einer Strategie oder Bauleitplanung und ohne Abstimmung und Zusammenarbeit untereinander umgesetzt worden, dies wurde nun eingefordert (IH4). Obwohl der Versuch unternommen wurde, den hohen Ansprüchen der Bevölkerung (Straßen, Parkplätze, Bahnverbindungen, Wohnraum, Arbeitsplätze, Umwelt) zu genügen und eine qualitative Stadt- und Freiraumentwicklung umzusetzen, habe die Qualität zugunsten der Fülle an Aufgaben und von Pragmatismus in der Umsetzung auch zurückstecken müssen:

„Großzügige finanzielle Rahmenbedingungen ermöglichten eine schnelle Umsetzung der Sanierung und neue Projekte, die allzu oft an kurzfristiger Rendite und weniger an Qualität orientiert waren. Die damit einhergehenden Planungsprozesse konnten, obwohl die bürokratischen Strukturen noch nicht vollständig aufgebaut waren, durchaus zeitnah bewältigt werden. Getragen von Aufbruchstimmung und großem persönlichem Engagement wurden Baugenehmigungen unbürokratisch erteilt, viele B-planwürdige Projekte wurden nach §34 BauGB realisiert, um die Investitionstätigkeit zu unterstützen“ (Merk 2006a, S. 25).

Da, wie oben beschrieben, über den Freiraum hinaus nur wenige Konzepte und Pläne vorlagen, kam den runden Tischen, vor allem zu Beginn der 1990er Jahre, als wichtiges informelles Format zur Abstimmung und zum Austausch zu unterschiedlichen Themen mit politischen Vertreter*innen, Verwaltungsangestellten sowie weiteren Akteuren (wie den Widerstandsgruppen) eine wichtige Rolle zu. Die runden Tische waren dabei ein wichtiges Instrument, um die verschiedenartig gelagerten Interessen integrieren und Einigungen zwischen ihnen erzielen zu können (IH4). War die DDR-Planung auf kommunaler Ebene kaum von Zusammenarbeit geprägt (Kap. 4.2.1), wurde dieses Vorgehen von außen in die Planungskultur eingebracht. Zur Zielerreichung wurden im Kontext vieler Ungewissheiten eine Planung in Alternativen verfolgt, die es erleichterte, unter sich schnell wechselnden Rahmenbedingungen die Projekte dennoch umzusetzen (IH4). Somit gewann die Planung in der Anfangszeit an Flexibilität und Anpassungsfähigkeit, die „*im Kopf*“ (IH4) vorhandene Strategie war dieser Vorgehensweise ebenfalls zuträglich. Vielzählige realisierte Projekte sind Ausdruck dieser

umsetzungsorientierten Phase (Stadt Halle (Saale) 2002c). Hervorzuheben sind neben der Altstadtsanierung die städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen Heide-Süd und Halle-Wörlitz, wo auf ehemaligen militärisch genutzten Flächen Innenentwicklung im großen Maßstab betrieben wurde (IH15; Merk 2006a).

Neben dem ‚alles auf einmal‘ wurden die realen Schrumpfungsprozesse in den Nachwendejahren durch die Erwartungen der Wiedervereinigung überlagert (IH2; IH7). Dies spiegelt sich insbesondere im Bild der *„blühenden Landschaften“* (IH7; FAZ 2018) wider, das vom damaligen Bundeskanzler wahlpolitisch als Perspektive für die neuen Bundesländer gesetzt worden war und auch die lokale Wahrnehmung und Erwartungen einfärbte. Hohe Erwartungen haben an das neue politische System (Mnich 1994, S. 80), die neuen individuellen Freiheiten (z. B. in Bezug auf den Häuserbau) und das Wirken der westdeutschen Akteure und Investoren bestanden (IH4). So sei eine *„Aufbruchsstimmung“* (IH2) entstanden, in der nach langer Zeit wieder Möglichkeiten bestanden hätten, Gebäude und Freiräume zu sanieren und auch neue Freiräume anzulegen und zu gestalten. Vor diesem Hintergrund seien bis Mitte der Phase die tatsächlich vorhandenen Schrumpfungsprozesse überlagert und verdrängt worden (IH2) (wie sich die Wahrnehmung im weiteren Verlauf darstellt, wird weiter unten aufgegriffen).



*Abbildung 31: Neugestaltung eines Grünraums in Halle-Silberhöhe (links: 1995; rechts: 2001)
(Stadt Halle (Saale) 2002c, S. 164-165)*

Die planende Verwaltung entwickelte ein Verständnis als *„Raumpfleger“*, der sich als zentrale Kraft um die Stadtgestalt und die Stadtbildpflege kümmert und eine *„vernünftige Stadtentwicklung“* (Busmann 1999a), mit der sich auch eine hoheitliche Sichtweise verbindet, sicherstellt:

„Wenigen ist gleichwohl bewußt, daß es kaum eine Veränderung in unserem 135 Quadratkilometer umfassenden Stadt- und Landschaftsraum gibt, die nicht zuvor ‚über die Tische‘ der planenden Verwaltung [...] gegangen wäre und dies nicht allein in Erfüllung einer Pflichtaufgabe im Sinne von Zuständigkeitsregelungen und Gesetzen, sondern im steigenden Umfange als sogenannte freiwillige Leistung zugunsten der vernünftigen Stadtentwicklung. So ist z. B. Stadtgestaltung und Stadtbildpflege (mit der einzigen Ausnahme des Denkmalschutzes) nicht gesetzlich geregelt. Wo fängt sie an, wo hört sie auf? Wer kümmert sich, wenn sich sonst keiner darum kümmert? Dies ist und bleibt vordringliche Aufgabe der ‚Raumpfleger‘. Je größer die Konkurrenz der Städte und Stadtregionen untereinander wird, desto wichtiger wird auch die unverwechselbare Individualität der Stadt, desto bedeutsamer wird Stadtgestalt als sogenannter weicher Standortfaktor. Schließlich liegt hier ja einer der größten Schätze Halles, die es zu heben gilt“ (Busmann 1999a).

Dieses Verständnis drückt sich in zwei Aufgaben der Stadt- und Freiraumentwicklung aus, die sich an die oben dargestellten Ausführungen anschließen. So können zwei allgemeine Ziele mit der *„Erhaltung*

und Weiterentwicklung Halles zur Urbanität einer Großstadt“ (Stadt Halle (Saale) 1998, S. 2) identifiziert werden, mit denen die Herausforderungen überwunden werden sollen. Das Ziel ‚Erhaltung‘ besteht darin, die Stadt wieder in einen guten Zustand, den Zustand vor der DDR-Zeit, zurückzusetzen und die historischen Strukturen zu bewahren. Der Fokus lag auf der Altstadt, die zum „größten Flächendenkmal in Deutschland“ (IH12) und dessen Sanierung unter der Sanierungsmaßnahme ‚Historischer Altstadt kern‘ (80 ha) stattfand (IH15). So verbanden sich aber auch mit den Großwohnsiedlungen städtebauliche und freiraumbezogene Ziele, z. B. die Sanierung von Freiraum, Behebung von Mängeln oder die umfangreiche Modernisierung des Wohnungsbestandes. Demnach wurden auch in der Neustadt massive Investitionen durch die Stadt und die Wohnungsunternehmen getätigt. Im Kern adressiert der Erhalt die Sanierung und Modernisierung der Stadt sowie die Aufwertung, Rekonstruktion und Instandhaltung vielzähliger (Frei-)Räume, in denen Nachhol- und Erneuerungsbedarfe bestanden.

„In diesem Sinne müssen alle bestehenden Grünanlagen und auch naturnahe, kaum gestaltete Areale vor Baumaßnahmen, Aufgrabungen, Versiegelungen o. ä. verschont werden. Besonders städtische Freiräume stehen in starker Konkurrenz zu anderen Flächennutzungsarten, unterliegen einem ständigen Umwidmungsanspruch“ (Stadt Halle (Saale) 1994, S. 30).

Eine solche konservierende und erhaltende Perspektive spiegelt sich in zahlreichen Sanierungen und Aufwertungen von innerstädtischen und äußeren Freiräumen (u. a. Grünausstattung, Nachbepflanzungen) wider (s. Abb. 31) – genauso wie im Ziel, Wälder zu sanieren, historische Wegeverbindungen wiederherzustellen, Gewässer zu sanieren und zu renaturieren sowie historische Landnutzungsformen wiederzubeleben (Stadt Halle (Saale) 1994, S. 8). Insbesondere wird auf den besonderen Bestandsschutz von Bäumen innerhalb des Altstadtrings verwiesen (Stadt Halle (Saale) 1992).

Die Freiraumsicherung wurde vor allem über die frühzeitigen Festlegungen und den breiten Konsens hergestellt (s. o.), mit denen Stadtentwicklung auf der Grundlage der Landschaft stattfinden sollte. Der Konsens umfasst auch, welche Flächen schützenswert sind (IH4). Dies zeigt sich nicht bloß konzeptionell, sondern auch in der ambitionierten und evidenzbasierten Ausweisung von Schutzgebieten nach dem Naturschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (NatSchG LSA) – generell zeichnet sich die Planung dieser Phase durch eine evidenzbasierte (Bürgerumfragen, Umwelterhebungen etc.) Herangehensweise aus. Aufbauend auf den Ausweisungen von Schutzgebieten in der DDR wurden zahlreiche Flächen im Zeitraum von 1992 bis 1995 neu als Naturschutzgebiete (11), Landschaftsschutzgebiete (2), geschützte Landschaftsbestandteile (11), geschützte Parks (2) und flächenhafte Naturdenkmäler (17) aufgenommen (Abb. 32). Die Summe der Schutzgebietsflächen beträgt ohne Flächendopplungen 3.153,8 ha, was in etwa 23 % der Gemeindefläche entspricht (Stadt Halle (Saale) 2000a, S. 12–13). Zudem werden vor allem landwirtschaftliche Flächen im südwestlichen, östlichen und nordöstlichen Stadtgebiet aufgrund einer sehr hohen Ertragsfähigkeit als schutzwürdig eingestuft (Stadt Halle (Saale) 1998, S. 98).

„Somit sind die wichtigsten Refugialflächen naturschutzrechtlich gesichert. Im Vergleich mit umgebenden Landkreisen ist dabei der Anteil von Schutzgebietsflächen aufgrund der intensiveren wissenschaftlichen Bearbeitung des Gebiets deutlich erhöht“ (Ammon et al. 2002, S. 79).

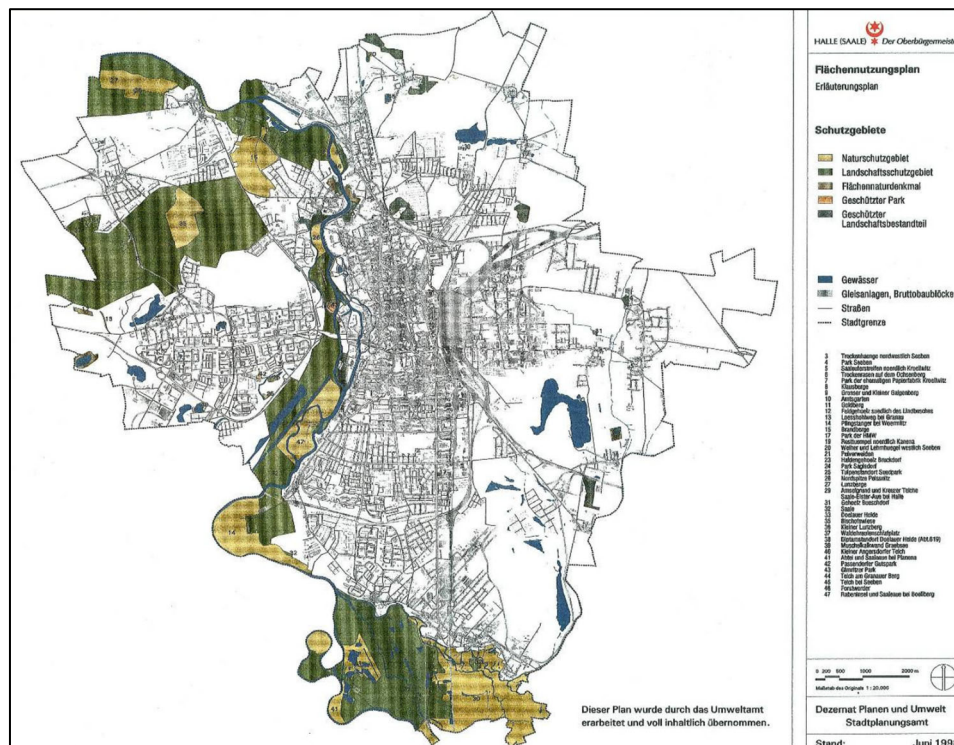


Abbildung 32: Schutzgebiete in Halle (Stadt Halle (Saale) 1998, S. 108)

Unter der Perspektive der ‚Weiterentwicklung‘ wurde im Kern darauf abgezielt, trotz der bereits eingesetzten Schrumpfungsprozesse einen erneuten Wachstumspfad einzuleiten. Expansive Strategien, wie das 1.000-Häuser-Programm (1997; zur Förderung und Entwicklung innerstädtischer Eigenheimgebiete), sollten Abwanderung stoppen und die Bevölkerungsschrumpfung umkehren, indem zusätzliche hochwertige Wohnangebote (Ein- und Zweifamilienhäuser) geschaffen werden. Die flächenexpansiven Strategien wurden mit den sektoralen (Nachhol-)Bedarfen, u. a. zur Anpassung an westdeutsche Standards und Lebensstile (Eigenheime, Einkaufen und Versorgung, ÖPNV, Straßen, Parkplätze etc.), und als Reaktion auf die Stadt-Umland-Wanderungen legitimiert sowie durch die hohen Erwartungen der Bevölkerung (IH4) zusätzlich befördert. In diese Logik fügt sich auch der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur wie Bahntrassen (z. B. zwischen Altstadt und Neustadt) und ICE-Anschluss, neue Brücken und Straßen/Autobahnen ein. Die damit verbundenen Begleiterscheinungen, wie die Zerschneidung von Biotopen, wurden dabei vorrangig als notwendige Begleiterscheinung hingenommen, um die gesamtstädtische Entwicklungsperspektive und Standortattraktivität zu sichern (IH4).

„Also, da war das so, dass man zum ersten Mal nach der Wende überhaupt noch mal neue Sachen, also sanieren, konnte, was Neues machen konnte. Vorher war ja sehr viel, zwar in den Erhalt, aber so richtig, das war alles zum Teil schon relativ runter gewirtschaftet, weil die Mittel halt nicht mehr gereicht haben. Und das waren so Sachen, wo wir im Pestalozzi Park große Parkteile gemacht haben und solche Geschichten“ (IH2).

Der Gedanke der Weiterentwicklung spiegelt sich auch in den Entwicklungszielen für den Freiraum wider. Dabei sei, „das Planziel [...] eine landschaftsgeprägte, stark durchgrünte Stadt“ (Stadt Halle (Saale) 1998, S. 107) herzustellen. Die Freiraumentwicklung orientiert sich dabei an einer Art Zwiebelkonzept bzw. einem doppelten Ring-Konzept. Die Entwicklung eines „kulturlandschaftlich geprägten offenen grünen Ringes um die Stadt herum“ (Stadt Halle (Saale) 1998, S. 107) hat eine hohe

Priorität, die vor allem durch die Aufwertung landschaftlicher Qualitäten im Osten ausgebaut werden soll (Stadt Halle (Saale) 1998, S. 107). Das Pendant dazu bildet ein innerer grüner Ring um die Altstadt, als das „Herzstück“ (Stadt Halle (Saale) 1998, S. 107), der gesichert und in Anlehnung an das historische Vorbild wiederhergestellt werden soll (Stadt Halle (Saale) 1992).

„Die Besinnung auf die früheren Ergebnisse und Erfahrungen und auf die Zugewinne an Landschaftsräumen während der Amtszeit des Oberbürgermeisters Rive in den 20er Jahren reichten allein nicht aus, die Defizite auszugleichen“ (Stadt Halle (Saale) 2002c, S. 162).

„‘Grünverbundsysteme‘ stellen die optimale ökologische Verknüpfung von Siedlungs- und Landschaftsraum dar. Umso dringlicher ist es, vorhandene oder in Ansätzen erkennbare Vernetzungselemente von Bebauung und Zerschneidung freizuhalten“ (Stadt Halle (Saale) 1992, S. 4).

Die Vernetzung der Freiräume stellt ein zentrales Ziel der Freiraumentwicklung dar und räumliche Schwerpunkte werden dabei auf die Bereiche ‚Saaleaue und Vernetzungselemente‘, ‚Grünzug Halle-Ost‘, ‚Landschaftsschutzgebiet Dölauer Heide‘, aber auch die ‚innerstädtischen Grünanlagen‘ gelegt (Stadt Halle (Saale) 1992). Die Bedeutung der Saaleaue als „zentrale Grünachse“ (Stadt Halle (Saale) 1992, S. 3) soll gerecht werden, indem Altarme und Auenwälder wiederhergestellt, die öffentliche Zugänglichkeit verbessert und die Vernetzung mit anderen Freiräumen weiterentwickelt wird (Stadt Halle (Saale) 1992, S. 4–5). Zudem wird das Ziel verfolgt, ein flächendeckendes Fuß- und Radwegenetz aufzubauen (Stadt Halle (Saale) 1994, S. 30–31), was jedoch, wie der Aufbau des gesamten Grünsystems, auf das Stadtgebiet beschränkt ist und nicht regional gedacht wird.

„Mit der Freigabe des großen Kasernenbereiches in Heide-Süd ergibt sich die einmalige landschaftsplanerische Chance, die beiden regional bedeutsamen Freiraumsysteme Dölauer Heide und Saaleaue durch eine, sowohl für die Entwicklung der Biotopstrukturen als auch für die Erhöhung des Erholungswertes wirksame Grünzone zu verbinden“ (Stadt Halle (Saale) 1992, S. 7).

In den siedlungsgeprägten Bereichen zeigt sich eine differenzierte Freiraumperspektive: In der steinernen Altstadt wird zwar ein Mangel an Freiraum erkannt, aufgrund von Denkmalschutz und des hohen Werts des Gebäudebestandes wird eine Schaffung neuer Freiräume in diesem Gebiet jedoch als kaum umsetzbar eingeschätzt (IH4; IH2). Demgegenüber war Halle-Neustadt bereits mit vielen Grünzügen ausgestattet, während in Heide-Nord und Silberhöhe ein Mangel an wohnungsnahen Freiräumen festgestellt wurde. Dieser wurde durch neue, zusammenhängende Grünzüge gezielt behoben (Stadt Halle (Saale) 2002c). Insgesamt verweist diese breite Schwerpunktsetzung auf Außenbereich, Großwohnsiedlungen (Innenstadtrand und Neustadt) sowie punktuelle Verbesserungen in der Altstadt auf einen gesamtstädtischen, holistischen Anspruch, Freiräume unter breit gefassten fachlichen Gesichtspunkten (Ökologie, Vernetzung, Erreichbarkeit etc.) zugleich zu sichern und weiterzuentwickeln. Für die zahlreichen Projekte standen in den 1990er Jahren großzügige Fördermittel zur Verfügung. Eine wichtige Finanzierungsquelle für die Städte und Gemeinden in Ostdeutschland stellte das Konjunkturpaket Gemeinschaftswerk¹¹ Aufschwung Ost – der sogenannte Aufbau Ost – dar, welches private und kommunale Investitionen u. a. in den Bereichen Verkehrsinfrastruktur, Umweltschutz, Wohnungs- und Städtebau förderte (weitere Fördermittel s. u.).

¹¹ Das Gemeinschaftswerk wurde im Jahr 1991 eingeführt und endete mit dem Solidarpakt II Ende des Jahres 2019 (Böick und Lorke 2019).

In der Sichtweise auf Freiraum kristallisiert sich ein Verständnis von Stadt, Freiraum und Natur heraus, das eine wechselseitige Beziehung und Trennung von innen und außen vornimmt und Freiräume als Gliederungselement für die Siedlungsstrukturen begreift. So nimmt Freiraum eine wichtige Funktion bei der Wahrung und Sicherung der „*historischen Qualitäten der Stadtstruktur Halles*“ ein, die „*entsprechend den neuen Ansprüchen behutsam weiterzuführen*“ (Stadt Halle (Saale) 1998, S. 4) sind. Die Entwicklung der innerstädtischen Grünanlagen bezieht sich vorrangig auf ein klassisches und gestaltungsorientiertes Freiraumverständnis, welches neben dem historischen Altstadttring „*Parkanlagen, historische Gärten, Stadtplätze, Sport- und Spielanlagen, die Kleingärten und Friedhöfe*“ (Stadt Halle (Saale) 1992, S. 7; s. auch Stadt Halle (Saale) 1998, S. 106) auch die „*mittelalterlich geprägten Baugebiete und Villenviertel*“ (Stadt Halle (Saale) 1998, S. 106) umfasst. Mit diesem Verständnis wird ein hoher Anspruch an Pflegestandards und ‚gute‘ Gestaltung verknüpft.

Das klassisch angelegte Verständnis von Freiraum und Natur zeigt sich darüber hinaus insbesondere in der Perspektive auf die ‚äußere‘ Landschaft. Ein hoher Stellenwert wird vor allem mit den Räumen in Verbindung gebracht, die in ihrer Eigenart als romantisch, klassisch-artifiziell sowie als naturnah zu charakterisieren sind und beispielsweise durch die Reste alter Burganlagen, Mühlen, Kirchen und externe Felsformationen oder von einer hohen naturräumlichen Vielfalt und Naturnähe geprägt sind, wie Porphyrkuppen, Auenwälder, Sumpfgebiete oder Streuobstwiesen.

Das Verständnis von Stadt, Freiraum und Natur bekräftigt einen Dualismus von Stadt und Natur, der wenig integriert betrachtet wird, und die Sichtweise auf den Raum als städtisch oder natürlich prägt und somit wenig Potenzial in der Verbindung entwickelt. Hieran knüpft auch die urbane Perspektive auf den Innenbereich an, sowie auch das Leitbild der europäischen und kompakten Stadt (bei denen den äußeren Freiräumen eine bedeutende Rolle zukommt), die planungskulturell stark handlungsleitend sind.

Die Freiraumpolitik ist bis gegen Mitte/Ende der 1990er Jahre als proaktiv zu beschreiben, was sich über die bereits dargestellten Aspekte hinaus auch in einem Vordenken städtebaulicher Auswirkungen geplanter Raumnutzungen sowie dem Aufzeigen von Alternativplanungen zeigt (Stadt Halle (Saale) 1994, S. 33–50). Beispielsweise wird der geplante Wohnungsneubau (s. o.) vor dem Hintergrund einer weiter sinkenden Bevölkerungszahl, Nachverdichtungsoptionen in den Gründerzeitvierteln sowie einer potenziellen Wohnraumaktivierung aufgrund von Bestandssanierungen und Wohnungsleerständen als zu hoch angesehen (Stadt Halle (Saale) 1994, S. 33):

„Ausgehend von der Bevölkerungsprognose erscheinen die im Flächennutzungsplan ausgewiesenen ca. 500 ha (extensiven) Neubaugebiete, trotz des Nachholbedarfes und des heutigen Wohnungsdefizites, zu groß“ (Stadt Halle (Saale) 1994, S. 33).

Dass die freiraumbezogenen Argumente jedoch nicht mehr das größte Gewicht zu haben scheinen, zeigt sich gegen Ende der Phase daran, dass im Flächennutzungsplan (1998) trotz rückläufiger Bevölkerungszahlen und Bedenken 487,3 ha Wohnneubaufäche ausgewiesen wurden (Stadt Halle (Saale) 1998). Dies deutet auf eine Verschiebung in der Wahrnehmung und Deutung innerhalb dieser Phase hin. Im Gegensatz zu den vorherigen Darstellungen zeigt sich, nach dem Setzen der Nachwendeeuphorie sowie der Sortierung der Herausforderungen, dass sich neben der Integration der Großwohnsiedlungen in den Stadtorganismus die Themenfelder Arbeitsplatz, Abwanderung und Einwohnerrückgang sowie Verkehrsprobleme als Probleme mit „*augenscheinlich höchster Bedeutung*“ (Stadt Halle (Saale) 1998, S. 1) darstellen. Diese Prioritätenverschiebung weg von Freiraum und

Umwelt spiegelt sich planungskulturell auch organisatorisch wider: Nachdem die dringlichsten Aufgaben der Erfassung und Sanierung von Umweltschäden im Jahr 1995 abgeschlossen sind, wird das Dezernat Umwelt- und Naturschutz gemeinsam mit dem Umweltamt zum Dezernat Planen und Umwelt zusammengeführt (Stadt Halle (Saale) 2000a). In diesem Zuge wurde das Grünflächenamt, das bis Mitte der 1990er Jahre für die umfassende Grünpflege und -planung zuständig war, in das Dezernat Bauen integriert (Stadt Halle (Saale) 2000b, S. 57). Die Aufgaben der generellen Planung – Landschaftsplanung, Grünordnungsplanung – wurden dennoch an das Stadtplanungsamt übertragen. Das Grünflächenamt erhielt demgegenüber schrittweise ab 1995/1996 die Zuständigkeit für die Unterhaltung der Verkehrsgrünflächen und der Freiflächen an kommunalen Gebäuden hinzu (IH3; Stadt Halle (Saale) 2000b, S. 304, 2002c, S. 163).

In der späten Phase entwickelt sich insbesondere die hohe Arbeitslosenquote zu einer zentralen Herausforderung, die im Jahr 1999 bei ca. 20 % lag (Busmann 1999b, S. 7). Ebenso entwickelt sich das Themenfeld Wohnen aufgrund wachsender Leerstandsquoten negativ. So wird im Zeitverlauf der Phase durch den größer werdenden Fokus auf den Wohnungsmarkt (Wohnungsleerstände) die wohnungspolitische Sichtweise immer stärker (s. auch Busmann 2001). In diesem Kontext wirkt die ‚Wohnungsfrage‘ der DDR und die Schwerpunktsetzung der Vorwendeplanung in Halle deutlich nach. Dabei ist das Thema nicht bloß politisch oder planerisch wichtig, sondern die *„Lösung der Wohnungsproblematik [stellt auch] das Hauptanliegen“* (Stadt Halle (Saale) 1998, S. 33) von Halles Bürger*innen dar.

Der Bevölkerungsrückgang wird im Flächennutzungsplan (Stadt Halle (Saale) 1998) wie auch einer Sonderveröffentlichung zur Bevölkerungsentwicklung 1992-1997 (Einwohner- und Statistikamt der Stadt Halle (Saale) 1998) dargestellt und wurde somit auch spätestens zum Ende der Phase wahrgenommen. Dennoch wird, trotz des Verweises auf einen *„beispiellose[n] Rückgang der Bevölkerungszahl um fast 1/5 in nur 6 Jahren“* (Stadt Halle (Saale) 1998, S. 24), eine recht stabile Bevölkerungsentwicklung prognostiziert: Bis zum Jahr 2010 wird ausgehend von 275.604 Einwohner*innen im Jahr 1997 eine Bevölkerungszahl zwischen 260.000 und 290.000 selbst prognostiziert (Stadt Halle (Saale) 1998, S. 26). Demgegenüber prognostizierte das Statistische Landesamt auf der Datenbasis von 1996 einen Bevölkerungsrückgang auf 219.781 für das Jahr 2010 (Einwohner- und Statistikamt der Stadt Halle (Saale) 1998, S. 10). Der politische Wille sei nicht vorhanden gewesen, im FNP deutlichere Schrumpfungsszenarien, die – wie die Prognosen des statistischen Landesamtes zeigen – vorlagen, zu zeichnen (IH4), und demnach wurde das Thema weiter verdrängt (FAZ 2012). Planung erfolgte weiter *„im großen Maßstab“* und wurde weder angepasst, noch schrumpfungsorientiert ausgerichtet. So ging man vielmehr *„vom normalen Szenario einer sich entwickelnden wachsenden Stadt aus; Wohnbau- und Gewerbeflächen wurden in erheblichem Umfang ausgewiesen“* (Merk 2006a, S. 25). Auch wenn große Bauvorhaben vorwiegend auf Brachflächenrevitalisierungen (wie Heide-Süd) oder Ergänzungsstandorte gelenkt werden sollten, zeigt sich dennoch, dass die expansive Strategie mit einem Verlust landwirtschaftlicher Flächen und in geringem Maße auch Kleingärten einhergehen soll (Stadt Halle (Saale) 1998, S. 126).

„Und dann vergingen diese drei Jahre. Bis dahin wurde noch nicht Schrumpfungsplanung gemacht, ja? Und Begriffe gab es noch nicht, wie Stadtumbaugebiete. Das Wort Stadtumbau gab es zwar im Duden, aber nicht im Planungsdeutsch“ (IH4).

Eine Akzeptanz und ein offenes Bekenntnis zu den Schrumpfungsprozessen blieben, auch wenn diese wahrgenommen wurden und auch die Entwicklungen kaum zu leugnen waren, somit weitestgehend aus. Die Wohnungswirtschaft hätte zu dieser Zeit ebenfalls kein Interesse an der Offenlegung der Schrumpfungsthematik, hier insbesondere in Form des Wohnungsleerstands, gehabt, obwohl die Leerstände um das Jahr 1997 in den Plattenbausiedlungen stark zugenommen haben (IH4). Allerdings wurden die Herausforderungen und Leerstände lange Zeit als eine „*Bewältigung der Transformationsfolgen*“ (IH12) gedeutet. Damit wurde von einem temporären Transformations- und Übergangszeitraum ausgegangen, der mit „*Nachholbedarf*“ (u. a. Stadt Halle (Saale) 1998, S. 36; IH6) bzw. „*Nachholprozessen*“ (u. a. Stadt Halle (Saale) 1998, S. 46, Busmann 1999b, S. 13) verbunden war und überwunden werden kann, wenn die Anpassung an westdeutsche Verhältnisse durchlaufen wurde. Im FNP findet daher auch noch keine kritische Auseinandersetzung mit dem Thema Wohnungsleerstand statt. Hingegen werden mit der Adressierung von Defiziten des Wohnungsbestandes (geringe private Eigentumsquote, viele kleine Wohnungen, fast ausschließlich Mehrfamilienhäuser) flächenexpansive Maßnahmen legitimiert, was insbesondere die Ausweisung von umfassenden Neubauflächen bedeutete. Die Notwendigkeit für „*große wohnungsbaupolitische Anstrengungen*“ (Stadt Halle (Saale) 1998, S. 33) untermauert die expansive Strategie, mit der Ausweisung von Ein- und Zweifamilienhausgebieten zur Schrumpfungsbewältigung beizutragen, da hierdurch die Abwanderung ins Umland gestoppt würde.

„Umzugsabsichten werden im hohen Maße mit dem Wunsch nach besseren Wohnungen und Wohngebieten begründet. Die steigende Nachfrage nach Einfamilienhäusern wird vorerst überwiegend im Umland befriedigt“ (Stadt Halle (Saale) 1998, S. 33).

Zugleich werden die fortschreitenden Modernisierungen und der Bau weiterer Wohnungen planungskulturell mit der ‚Wohnungsfrage‘ verknüpft, worin die Akteure Legitimation und Orientierung finden. Im Kontext von Wohnraumentwicklung spielen (vor allem auch westdeutsche) Investoren und (Wohnungs-)Unternehmen eine wichtige Rolle. Während einzelne Investoren in den Interviews nur eine untergeordnete Rolle spielen, ihr Einfluss jedoch als hoch eingeschätzt wird (IH4), wurden vor allem die (kommunalen) Wohnungsunternehmen und -genossenschaften stark hervorgehoben. Mit der HWG – Hallesche Wohnungsgesellschaft mbH und der GWG - Gesellschaft für Wohn- und Gewerbeimmobilien Halle-Neustadt mbH werden zu Beginn der 1990er Jahre zwei städtische Wohnungsmarktakeure geschaffen, die zu DDR-Zeiten enteignet worden waren. Bemerkenswert ist, dass ca. 50 % des gesamten Wohnungsbestandes auf 13 Unternehmen und Genossenschaften aufgeteilt wurden und die HWG und GWG insgesamt ca. ein Viertel des gesamten Wohnungsbestandes Halles besaßen, wodurch eine Interessens- und Eigentumskonzentration entstand. Diese Unternehmen investierten massiv in die Sanierung und Modernisierung ihrer Bestände, vorrangig Plattenbauten. So flossen vor allem auch viele Gelder, nicht nur in die historische Altstadt, sondern auch in die Großwohnsiedlungen. Die GWG investierte beispielsweise etwa 500 Millionen Euro in ihren Wohnungsbestand in der Neustadt. Darüber hinaus investierte die Stadt Millionen in den Straßenausbau, Freiraumerneuerung, Spielplätze etc. in der Neustadt (FAZ 2012). Dazu standen umfangreiche Fördermittel der Stadt Halle über den Aufbau Ost hinaus mit den Programmen ‚Soziale Stadt‘, ‚Städtebaulicher Denkmalschutz‘ oder der ‚Weiterentwicklung großer Wohngebiete‘ für Maßnahmen zur Verfügung (Geiss et al. 2002). Zugleich entstand durch das Handeln der Akteure, die „*großzügige Sonderabschreibungsmöglichkeiten und spezielle Förderprogramme*“ (Stadt Halle (Saale) 2001a, S. 8)

nutzten, ein Überangebot an Wohnraum im Umland und der Stadt Halle, das im FNP noch recht großzügig ausgewiesen wurde. Durch die vielen Entwicklungen und Fördermittel wurde in den 1990er Jahren fiskalische Herausforderung nur wenig wahrgenommen.

Lokalpolitischer Druck führte schließlich gegen Ende der Phase dazu, dass die Leerstandszahlen offengelegt wurden. Eine offene Kommunikation, da die Wohnungsunternehmen und -genossenschaften eine „ruinöse Konkurrenz“ und „Wohnungsklaus“ befürchteten (IH4), blieb jedoch aus. Merk (2006a, S. 25) verweist auf eine ab 1998 einsetzende „Trendwende“, bei der „bislang auf Marktgängigkeit überprüfte Konzepte“ unrentabel wurden und viele vorhabenbezogene Bebauungspläne zurück- und eingestellt wurden. Unter dem wachsenden Druck initiierte die lokale Wohnungswirtschaft die wohnungswirtschaftliche Plattform (1999) zum Austausch und als gemeinsames Sprachrohr (IHW; IH7). Mit dem ersten Rückbau eines Hochhauses in der Silberhöhe durch ein kommunales Wohnungsunternehmen (IHW) wurde die Dringlichkeit des Themas nun auch räumlich sichtbar. Dies ging mit einem Deutungswandel einher, der die Leerstände nicht mehr als DDR-Planwirtschaft bedingten Leerstand ansah, sondern als ein strukturelles Problem verstand (IH4). Die Großwohnsiedlungen waren dabei – auch intraurban – die Verlierer der Wanderungsbewegungen, da sich die Bevölkerung gegen diese Gebiete entscheiden würde: „Die Abstimmung mit den Füßen läuft auf Hochtouren. Verlierer sind große Bezirke der Großsiedlungen“ (Busmann 1999b, S. 17).

Halle befindet sich gegen Ende der 1990er Jahre erneut in einem Übergangsprozess. Nachdem es zunächst noch „ungeschriebenes Gesetz [war], bloß nicht drüber reden“ (IH4) und auch von Seiten der Landesebene das Thema nicht angenommen wurde, da der Bauminister gesagt hätte „Ich bin kein Abbruchminister“ (IH4), erfährt das Thema ‚Schrumpfung‘ immer mehr Aufmerksamkeit und wird zunehmend nach außen kommuniziert. So wurden fast keine Anpassungen vorgenommen, sondern vielmehr weiter expansive Strategien verfolgt. Aufgrund von übergeordneten Wachstumserzählungen und überlagerten, lokalen Perspektiven wurde somit keine schrumpfungsorientierte Werthaltung ausgebildet.

4.2.3 2000er Jahre: „Das brach ja dann über einem zusammen“

Zu Beginn dieser Phase kann auf fast zehn Jahre Modernisierung und Sanierung der Stadt zurückgeblickt werden. In vielen Bereichen wird dies so beschrieben, dass die Hälfte der Aufgaben erledigt sind, und auf einen erheblichen Fortschritt bei der Sanierung der baulichen (Infra-)Strukturen und zahlreicher Wohneinheiten verwiesen werden kann (s. Zitat). Darüber hinaus zeigen sich weitere Verbesserungen der allgemeinen Umweltsituation, was sich u. a. in einer Vielzahl an Umwelt-Parametern widerspiegelt, wie die Messwerte für Schwefeldioxid, Schwebstaub oder Kohlenmonoxid, die sich teils drastisch verbessert haben (Stadt Halle (Saale) 2001b, S. 175–194, 2010b, S. 151–166).

„In 3500 Tagen wurden 72.000 Wohneinheiten modernisiert, also an jedem Tag etwa 20. Zum Vergleich sei die Situation im Jahr 1990 angeführt: 40 % aller Wohnungen wiesen schwerwiegende Schäden auf und waren zum Teil funktionell unbrauchbar. Man kann sagen: Die Hälfte der Aufgabe ist in Halle bewältigt, die halbe Altstadt ist fertig saniert und neu bebaut, das halbe Kanalnetz ist rekonstruiert, die Hälfte der Altlasten saniert usw.“ (Busmann 1999b, S. 6).

Die Stadt Halle hat zu Beginn der 2000er Jahre eine Einwohnerzahl von ca. 254.000 Einwohner*innen. Damit hat die Einwohnerzahl um über 21 % gegenüber dem Jahr 1990 abgenommen, und gegen Ende

der Phase (2009) leben noch 232.323 Einwohner*innen in Halle (Stadt Halle (Saale) 2010b, S. 39–59). Dies stellt eine weitere deutliche Abnahme der Bevölkerungszahl dar, jedoch verlangsamte sich im Verlauf der 2000er Jahre der Rückgang auffällig (Stadt Halle (Saale) 2007a, S. 14). Während die natürliche Bevölkerungsentwicklung seit Anfang der 1990er Jahre durchgängig negativ ausfiel, wurde in den Jahren 2003 und 2009 eine positive Wanderungsbilanz erreicht. Dabei verweist die Statistik seit 2005 auf ein positives Wanderungssaldo mit dem Saalekreis (Stadt Halle (Saale) 2020, S. 9), bei deutlich voranschreitender Alterung der Stadtgesellschaft. Darüber hinaus verläuft auch die Entwicklung der Arbeitslosenquote in dieser Phase positiv. Obwohl die Zahl der Beschäftigten von 133.100 (2000) auf 127.300 (2009) zurückging, verringerte sich die Arbeitslosenquote von 21 % zu Anfang der Phase auf ca. 14 % gegen Ende der 2000er Jahre (Stadt Halle (Saale) 2010b, S. 118, 2018a, S. 134). In großen Teilen der Wirtschaft wurde der Strukturwandel vom produzierenden Gewerbe hin zu einer auf Wissen und Dienstleistungen ausgelegten Ökonomie vollzogen (Stadt Halle (Saale) 2010b, S. 124, 2018a, S. 146). Darüber hinaus erreicht die Anzahl an Wohnungen im Jahr 2001 mit 154.215 ihren vorläufigen Höchststand, die sich auf 15.122 Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern und 139.500 in Mehrfamilienhäusern verteilen. Von den ca. 154.000 Wohnungen stehen zu Anfang der Phase etwa 29.176 Wohnungen leer (ca. 19 % Leerstandsquote) (Stadt Halle (Saale) 2013d, S. 123–125). Der Leerstand im Altbau (13.776 WE) fällt dabei sogar höher aus als in den vier Großwohnsiedlungen (12.823 WE: davon 28 % in Silberhöhe, 19 % Neustadt, 26 % südliche Innenstadt und 27 % nördliche Innenstadt). Während sich im Altbaubereich etwa 75 % der leerstehenden Wohnungen in privater Hand befinden (Stadt Halle (Saale) 2001a, S. 21), trifft der Leerstand in den Großwohnsiedlungen überproportional das konzentrierte Portfolio der großen Wohnungsgesellschaften. Damit deutet sich zu Anfang der Phase eine deutlich zugespitzte Lage an, die sich im Verlauf der 2000er zunehmend stabilisiert und positiv verändert.

Ein zentrales Ereignis, das einen großen Einfluss auf die planungskulturelle Konfiguration in den 2000er Jahren nimmt, war der Bericht der Kommission ‚Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern‘ (Pfeiffer et al. 2001), in den auch Akteure aus Halle die lokale Sichtweise eingebracht haben (IH7) und die darauf aufbauende Einführung des Bund-Länder-Programms ‚Stadtumbau Ost (2002) – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen‘. Das Stadtumbau Ost-Programm¹² wird mit seinen Impulsen und Fördermechanismen das entscheidende Förderprogramm in dieser Phase, obwohl neben den Transfermitteln aus dem Aufbau Ost und EU-Mitteln auch andere Förderprogramme, wie URBAN 21, ‚Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen‘, ‚Städtebauliche Weiterentwicklung großer Wohngebiete‘ und ‚Soziale Stadt‘ eine wichtige Rolle, vor allem auch in den Umbaugebieten, spielten (Netzwerk Stadtentwicklung Halle 2012).

Das Thema Schrumpfung und Leerstand wird im Phasenübergang von Politik, Wohnungswirtschaft und Planung offen angesprochen. Schrumpfung steht abrupt ganz oben auf der politischen Agenda. Doch

¹² Das Stadtumbau-Ost-Programm untergliedert sich in vier Programmbereiche, die im Zeitverlauf ergänzt wurden: *„Aufwertung (seit 2002), [...] Rückbau (seit 2002), [...] Sanierung und Sicherung von Altbauten sowie Erwerb von Altbauten durch Städte und Gemeinden (seit 2010, von 2005 bis 2009 Programmbereich Sicherung) und [...] Rückführung der städtischen Infrastruktur (seit 2006)“* (BMVBS 2012, S. 18). Der Fokus des Stadtumbau Ost lag allerdings vor allem auf der *„Stärkung der Innenstädte“* dem *„Erhalt von Altbauten“*, dem *„Abbau von Wohnungsleerstand“* und auf der *„Aufwertung der von Schrumpfungprozessen betroffenen Städte“* (Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen 2024).

wie ist das plötzliche Umschwenken in Wahrnehmung und Agenda-Setting erklärbar? In der Wahrnehmung vieler Akteure stellen die strukturellen Wohnungsleerstände ein Schockmoment dar, der abrupt und mit einer hohen Dringlichkeit eintritt und endgültig die bereits abklingende Aufbruchstimmung der Nachwendejahre enden lässt. Die vorherigen Impulse aus der Politik und Wohnungswirtschaft (IH7; IH4) werden durch den Kommissionsbericht beflügelt. Der Bericht, verbunden mit der Aussicht auf Fördermittel und einer neuen Akzeptanz für das Thema, ermöglichte es der Stadt, und den Wohnungsunternehmen und -genossenschaften, das Thema offensiv zu adressieren und aktiv zu bearbeiten (IH4).

Diese Gemengelage führte bundesweit zu einer hohen Aufmerksamkeit und höheren Akzeptanz für das Thema. So kamen Aufmerksamkeit, Lösungsoptionen und eine Mehrheitsfähigkeit mit den Interessen der Wohnungseigentümer zusammen, wodurch sich ein umfassendes Gelegenheitsfenster öffnete. Vor allem mit den umfangreichen Fördermitteln wurden Handlungsoptionen geschaffen, die Anreize für großumfängliche Rückbauaktivitäten gaben, die zuvor nur in einem sehr geringen Umfang (in der Silberhöhe, s. Kap. 4.2.2) stattgefunden haben (IH9; IHW). Denn Rückbau ist betriebswirtschaftlich nicht sinnvoll, da die Unternehmen mit dem Abriss ihre Vermögenswerte vernichten, erst recht da sie in viele Bestände noch massiv investiert hatten. Wenn zudem eine Stabilisierung im Markt erreicht werden kann, wenn andere Unternehmen zuerst abreißen, ist der Anreiz gering, mit dem Abriss anzufangen. Dieser Kreislauf drohte bei weiterem Hinauszögern zum Kollabieren des Wohnungsmarkts in Halle zu führen.

„Diese Situation bringt die Wohnungsunternehmen und andere Vermieter in große finanzielle Schwierigkeiten, teilweise droht die Existenzgefährdung durch sinkende Mieteinnahmen bei weiterlaufenden Kosten auch für leerstehende Wohnungen“ (Stadt Halle (Saale) 2002c, S. 31).

So *„rückt die wachsende Wohnungsmarktproblematik in den Mittelpunkt des Interesses der Stadtentwicklung und überlagert die weiterhin bestehende Problematik der Arbeitsmarktentwicklung“* (Stadt Halle (Saale) 2001a, S. 1). Dieser überlagernde Effekt führt dazu, dass sich die Stadt- und Freiraumpolitik fast ausschließlich auf den Stadtumbau Ost fokussierte. Dies zeigt sich beispielsweise eindrücklich daran, dass Konzepte und Instrumente, die im Kern keinen Bezug zum Stadtumbau haben, diesen thematisch aufgriffen. So stand die Bewerbung zur Kulturhauptstadt 2010 unter dem Motto ‚Halle baut um‘, die *„Kultur und Stadtumbau als Markenzeichen der Stadt herausstellte“* (MZ 2005a) (Merk 2006a). Diese überlagerte Wahrnehmung lenkte auch die Stadt- und Freiraumentwicklung von einer eher gesamtstädtischen Perspektive hin zu einer starken Fokussierung der Umbaugebiete bzw. Großwohnsiedlungen (IH2; IH9; Merk 2006a), da hier planerische Handlungen dringend nötig waren und auch (Förder-)Gelder dafür bereitstanden. So wurden auch die (Freiraum-)vorhaben, die über die 1990er Jahre hinaus konzeptionell angedacht waren (s. Kap. 4.2.2) – wie die beiden grünen Ringe oder die stärkere Betrachtung der Saale – zunächst nicht bzw. kaum weiterverfolgt.

„Der Teilraum [Saale(aue), Anm. des Autors] wurde im SEKW 2001 [Stadtentwicklungskonzeption Wohnen, Ausführung dazu s. u., Anm. des Autors] nicht betrachtet, da der Focus der Stadtentwicklung im Jahr 2001 auf dem immensen Wohnungsleerstand der bebauten Stadt und weniger im Entwicklungspotenzial der Saaleaue lag“ (Stadt Halle (Saale) 2014b, S. 24).

„Das brach ja dann über einem zusammen. Und danach haben wir sofort angefangen, uns in diese Umbaugebiete zu bewegen. [...] Das betrifft dann eben Neustadt und vor allem auch die Silberhöhe. In gewissem Maße auch Heide-Nord“ (IH2).

Allerdings waren für die anstehenden Aufgaben weder Vorbilder noch Erfahrungen vorhanden. So musste selbst eine Vorreiterrolle eingenommen und experimentiert werden (IH1; IH7; IH2). Der Stadtumbau Ost führte zu neuen Instrumenten, auch da als Voraussetzung für die Förderung im Stadtumbau informelle Stadtentwicklungskonzepte (Stadt Halle (Saale) 2001a, 2007b) und Neuordnungskonzepte für die ausgewählten Stadtteile eingefordert wurden (Stadt Halle (Saale) 2002c, S. 31). In Bezug auf die formellen Instrumente, die in den 1990er Jahren erarbeitet wurden, zeigt sich, dass diese nicht mehr funktionierten (Merk 2006a). So stießen die formellen Instrumente insbesondere dort an ihre praktischen „Grenzen, wo die städtebauliche Neuordnung keine nachhaltige Grundstückswertschöpfung erwarten lässt“ (Stadt Halle (Saale) 2001a, S. 52) und mit ihnen konnte „nur noch in Einzelfällen erfolgreich gearbeitet werden“ (Merk 2006a, S. 26). Die informellen Konzepte boten hingegen größere Gestaltungsspielräume sowie eine bessere Einbindung/Abstimmung von/mit Akteuren und deren Interessen. Festzuhalten ist somit, dass eine Verschiebung von formellen hin zu informellen Konzepten stattfindet, was planungskulturell auf mehr Flexibilität, Abstimmung und Diskurs hindeutet. Vor allem aber die Ausgestaltung der Konzepte hängt stark von der lokalen Translation ab (s. u.).

Die Wohnungsunternehmen und -genossenschaften als größte Eigentümer wurden zu zentralen Akteuren und forcierten einen aktiven und neuen Umgang mit den Leerständen (IH7; IHW). Wie mit dem Titel des Siedlungsentwicklungskonzept ‚Wohnen‘ angedeutet, welches eine Voraussetzung für die Aufnahme in das Programm Stadtumbau Ost war, wurde Schrumpfung zuerst auf ein wohnungswirtschaftliches Problem reduziert und wenig später als eine damit verknüpfte Frage nach der Wirtschaftlichkeit der technischen und sozialen Infrastruktur (IH7; Stadt Halle (Saale) 2001c) – als infrastrukturelles Problem – gedeutet. Die Frage nach dem Freiraum spielte dabei eine stark nachgelagerte Rolle. Diese Deutung wurde von der Wohnungswirtschaft miterzeugt, die ihre Interessen im Netzwerk ‚Wohnen in Halle‘ bzw. dem Vorgänger ‚wohnungswirtschaftliche Plattform‘ (s. Kap. 4.2.2) artikulieren und vertreten konnten. Sukzessive wurde die Plattform durch weitere Akteure, wie kommunale Ver- und Entsorger, Stadtverwaltung und Kommunalpolitik, ergänzt und im Jahr 2003 zum ‚Netzwerk Stadtumbau‘ umbenannt (IH7; Bundestransferstelle Stadtumbau 2018), allerdings blieben die wohnungswirtschaftlichen Interessen weiterhin stark vertreten (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) 2016). Da das Netzwerk eine große Diskurs- und Durchsetzungsmacht hatte – z. B. war es Bestandteil in der Steuerung des Stadtumbauprozesses sowie in die Erarbeitung der integrieren Stadtumbau-Konzepte eingebunden – spielten zivilgesellschaftliche Gruppen, wie Umweltorganisationen, nur eine untergeordnete Rolle im Stadtumbau (Stadt Halle (Saale) 2001a, 2007a). Damit wurden die wohnungswirtschaftlichen Akteure in dieser Phase zu den zentralen Akteuren der Freiraumpolitik, da sie über die Vermehrung von Freiraum im Zuge des Rückbaus bestimmten, während neben dem Stadtumbau kaum Aktivitäten vorhanden waren.

In diesem Netzwerk, wie auch den informellen Konzepten, spiegelt sich der Bedarf nach gemeinsamer Abstimmung und Kooperation wider, und damit auch ein verändertes Rollenverständnis der planenden Verwaltung (IH1; IH7). Wurde zu Beginn der Phase noch hoheitlich versucht, den Stadtumbau nach städtebaulichen Gesichtspunkten zu steuern, stößt dieser Ansatz schnell an seine praktischen Grenzen (IH1). So funktionierte Planung nach dem Motto *„Ich, Planer, und so passiert es, mehr oder minder. Ich mach die Vorgaben“* (IH7) nicht mehr. Die Stadt übernimmt im weiteren Verlauf vielmehr die Rolle

eines Moderators der Prozesse. So entwickelte sich die Einsicht, dass der Stadtumbauprozess nur konsensorientiert mit den wohnungswirtschaftlichen Akteuren, die als Eigentümer der Wohnungen letztlich über einen Rückbau entschieden, gemeinsam gelingen kann (IH7). In der Folge werden Rückbauflächen allerdings nicht mehr nach städtebaulichen und freiraumplanerischen Logiken ausgewählt, sondern nach einer gemeinsamen Aushandlung von vorrangig ökonomisch motivierten Akteuren (Stadt Halle (Saale) 2002a), also nach ökonomischen Logiken.

„Die Gestalt der Stadt verändert sich mit den Stadtumbaumaßnahmen teils gewollt, teils aber auch ungewollt und ungeordnet, dort wo im sozusagen steuerungsfreien Raum Abbruch, Brachfallen und Wildwuchs von unzulässigen Nutzungen sich abwechselnd überlagern“ (Merk 2006b, S. 39–40).

Mit Blick auf die individuellen Akteure zeigt sich zu Beginn der Phase ein Wandel von der Dominanz westdeutscher Akteure hin zu ostdeutschen Akteuren. Den westdeutschen Akteuren sei nicht mehr das Vertrauen entgegengebracht worden, da nicht schnell genug und in ausreichendem Umfang Lösungen geschaffen wurden (IH4). Im Jahr 2000 wird eine SPD-Kandidatin, die in der ehemaligen DDR geboren wurde, zur Oberbürgermeisterin gewählt (bis 2007, danach weitere SPD-Oberbürgermeisterin von 2007 - 2012) (MZ 2011). Damit habe eine Phase begonnen, in der vermehrt ostdeutsche Akteure wichtige Positionen in der Stadt besetzen (IH4; IH12) und die ostdeutsch geprägten Akteure nun eine aktive Rolle mit eigenen Herangehens- und Sichtweisen umsetzen. Zudem übernimmt im Jahr 2004 ein Ostdeutscher die Position des Planungsdezernenten. Allerdings zeigt sich mit dem Dezernent für Planen und Umwelt der 1990er Jahre, der von 2007 bis 2010 für die Koordinierung der IBA Stadtumbau Sachsen-Anhalt (s. u.) nach Halle zurückkehrt oder auch der Stadtplanungsamtsleitung, dass auch weiterhin westdeutsch geprägte Akteure eine nicht unwesentliche Rolle spielen (Stadt Halle (Saale) 2009). So stoßen die zuvor etablierten Werte und Sichtweisen, welche die westdeutschen Akteure eingebracht haben, auf eine neu ausgerichtete, planungskulturelle Konfiguration.

„Oft drücken Gäste ihre Verwunderung über diesen Reichtum Halles aus, und man spricht von der unterschätzten Stadt. Sie unterschätzt sich selbst und überlässt den Glauben an ihre Zukunft lieber den von außen Kommenden“ (Busmann und Sahner 2002, S. 63).

„Danach wurde, zumindest in der Spitze der Stadtregierung, [...], der Wandel besonders personell deutlich. [...] ein Wandel hin [...] zu: ‚Wir Ostler übernehmen das‘. Und das war aber unausgesprochen und [...] das machte sich vorher schon bemerkbar“ (IH4).

Die vom Stadtumbau geprägte Phase weist wie die vorherige Phase eine hohe Dynamik auf und lässt sich in Hinblick auf die strategische Herangehensweise in zwei Unterphasen untergliedern. Die erste Hälfte bis zwei Drittel der Phase wurde „der Stadtumbau [...] zum Schwerpunkt der Stadtentwicklungspolitik“ und steht vorrangig im Zeichen des quantitativen Rückbaus (Merk 2006a, S. 26). Mit der Entwicklung der IBA in Halle entsteht jedoch ein sukzessiver Übergang ab der zweiten Hälfte/dem letzten Drittel der Phase, in dem sich ein Wechsel hin zu einer stärker auf Qualität sowie auf einer integrierten und gesamtstädtischen Perspektive ausgelegten Stadt- und Freiraumpolitik widerspiegelt.

Mit Blick auf die erste Phase markiert die Stadtentwicklungskonzeption Wohnen (SEKW) im Jahr 2001 (Stadt Halle (Saale) 2001a) den Beginn des konzeptionellen Umgangs mit dem Wohnen und vor allem den Wohnungsleerständen. Der Schwerpunkt liegt, wie der Titel vermuten lässt, auf dem Thema Wohnen, und in der Folge wurden Wettbewerbsbeiträge für die Großwohnsiedlungen und

Neuordnungskonzepte entwickelt. Das vorrangige und übergreifende Ziel war dabei, den Wohnungsleerstand unter Einsatz der Fördermittel schnell und effektiv zu reduzieren und damit die Wohnungswirtschaft zu stabilisieren, dies auch in Kombination mit politischen Maßnahmen auf höheren Ebenen, wie dem Altschuldenerlass (Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr Sachsen-Anhalt 2002). Obwohl laut SEKW der Rückbau sowohl in den Großwohnsiedlungen (12.000 Wohneinheiten) als auch in großem Maße im Altbau (8.000 WE) stattfinden sollte (und auch der Leerstand im Altbau Bestand hoch war, s. o.) wurde vorrangig quantitativer Rückbau in den Großwohnsiedlungen betrieben, während in der Altstadt fast ausschließlich saniert wurde (Stadt Halle (Saale) 2001a, S. 27). Vor allem die konzentrierte Eigentümerstruktur erleichterte gegenüber anderen Gebieten der Stadt die Umsetzung von Rückbaumaßnahmen in den Großwohnsiedlungen. So wurden auch im Wettbewerbsbeitrag für den Stadtumbau Ost (Stadt Halle (Saale) 2002d) nur noch die südliche Innenstadt, die Neustadt und die Silberhöhe als Umbaugebiete dargestellt. Umbau wurde mit Rückbau assoziiert (IH7) und Rückbau war eine ‚schönere‘ Umschreibung für den Wohnungsabriss in den Großwohnsiedlungen.

„Da fand in den Großsiedlungen eigentlich nur noch Rückbau statt. Das gab dann auch noch ein bisschen, ja, sage ich mal, Befindlichkeiten natürlich, dass die Aufwertungsmittel nur in den Innenstadtbereich gehen und in den Großsiedlungen nur noch rückgebaut bzw. abgerissen wird“ (IH7).

Im Wettbewerbsbeitrag wurde ferner der Rückbau der städtischen Strukturen auf mehrere urbane Kerne (s. Abb. 33) in Form des Szenarios der Stadtinseln (konzentrischer Rückzug) angelegt. Nach einem „Zwiebelschalenprinzip“ sollte dabei prioritär die innere Stadt gestärkt und die anderen Siedlungskernbereiche von außen nach innen rückgebaut und von innen nach außen aufgewertet werden, wobei auch die Aufwertung durch Freiraum eine zentrale Rolle spielt (Stadt Halle (Saale) 2017, S. 262). In diesem Szenario kommt dem Freiraum darüber hinaus eine wichtige Rolle zu, da sich durch den Rückzug auf kompakte Siedlungsbereiche und dem damit einhergehenden Rückbau von außen nach innen neue Grünzüge und naturnahe Landschaftsräume entfalten können, die die Zwischenräume zwischen den Inseln befüllen. Dies wurde gesamtstrategisch unterlegt mit mehreren Zielen, die auch freiraumpolitisch Relevanz haben: „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“, „Erhalt der Grundstrukturen der Wohngebiete“, „Aufwertung der Wohngebietszentren“, „Aufwertung und Ergänzung des Grünsystems zur besseren Neuordnung der Ränder und besseren Einbindung der Stadtteile in das Umland“ sowie „soviel Neuordnung wie nötig, nicht wie möglich!“ (Stadt Halle (Saale) 2002d, S. Blatt 2). Für die südliche Innenstadt wurde zudem die „Vision grüner Ring“ (Stadt Halle (Saale) 2002d, S. Blatt 3) formuliert.

„Ein inzwischen allseits anerkanntes Oberziel ist es, die Innenentwicklung der Stadt zu stärken und somit alle erdenklichen Mittel einzusetzen, um die drohende Fragmentierung entleerter Innenstadtgebiete zu verhindern“ (Stadt Halle (Saale) 2001a, S. 3).



Abbildung 33: Szenario Stadtinseln (Stadt Halle (Saale) 2002d, S. Blatt 2)

Mit der Freiraumentwicklung wurde im Stadtumbau vorrangig das Ziel verfolgt, das Image, das Wohnumfeld sowie eine Verbesserung der wohnungsnahen Freiraumausstattung zu erreichen (BMVBS und BBSR 2009; Stadt Halle (Saale) 2007b). Der Stadtumbau trifft allerdings mit einer zunehmend schlechten städtischen Finanzlage zusammen, die bereits in der vorherigen Phase begonnen hat, hier aber kaum wahrgenommen wurde (s. Kap. 4.2.2). Schädlich und Steinhart (2007, S. 32–33) verweisen darauf, dass der *„Strukturbruch und die verhaltene Wirtschaftsentwicklung der letzten Jahre, gepaart mit dem Begleitprozess der Bevölkerungsschrumpfung, [...] in der Stadt zu einer teils prekären öffentlichen Finanzsituation geführt“* haben. Die angespannte Finanzlage wurde zunehmend wahrgenommen, insbesondere auch im Kontext der Freiraumentwicklung (IH9; IH3). Hierdurch entstand vermehrt Druck zur Haushaltskonsolidierung durch Personalabbau und Einsparungen bei Investitionen (MZ 2002a, 2002b, 2002d, 2005b). Es schwinden zunehmend Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten, da, wie in allen Verwaltungsbereichen (MZ 2002b), auch im Bereich Grünflächen Personal weiter abgebaut wird und für die Pflege und Unterhaltung einer zunehmenden Anzahl an Grünflächen ein seit Anfang der 1990er Jahre stagnierendes Budget zur Verfügung steht (IH3; Stadt Halle (Saale) 2002c).

„Also, man muss ganz eindeutig sagen, es ging sehr stark hin zur Extensivierung. Wir haben wirklich geguckt, und es ist auch immer noch die Aufgabe, zu schauen, welche Flächen will man jetzt mit welchem Pflegegrad und mit welcher Intensität an Ausstattung und Unterhaltungsbedarf noch halten. Was will man sich leisten, was kann man sich noch leisten. Und viel von den Sachen in den Randlagen, in den Auebereichen, ist halt extensiviert worden. Da gehen wir heute einmal rein, zum Mähen. Manche Flächen auch nur alle paar Jahre noch, damit die nicht völlig zuwachsen oder so. Und auch in den intensiven Bereichen, wo wir früher mehr hatten an Wechselbepflanzungsflächen, oder so was, was extrem teuer ist. Das ist also das Gold der Freiraumplanung, sind Wechselbepflanzungsflächen. Und da hat man auch geguckt, das zu minimieren, weil man sich das einfach nicht mehr leisten kann. Und man hat sich dann eben klar bekannt. Bestimmte Sachen sind halt wichtig, die will man behalten“ (IH2).

Um mit den geringeren Mitteln und weniger Personal auszukommen, sei demnach der generelle Pflegegrad der Flächen in Richtung Extensivierung zurückgefahren worden. Bei den

„Größenordnungen an Bevölkerungsverlust“ (IH2) sei klar geworden, dass räumliche Prioritäten gesetzt werden und dass dies „Verluste und Einschnitte bedeuten muss“ (IH2). So könne man es sich nicht „leisten, eine Fläche zu halten in einem Top-Zustand für nur noch ein Drittel oder die Hälfte dessen, die da mal ursprünglich gewohnt haben“ (IH2). Dies schlug auch auf die Herstellung neuer Freiräume durch. Sie wurden zunehmend so angelegt, dass sie mit eigenen Mitteln nachhaltig pflegbar sind (IH3). Die Freiraumentwicklung konzentrierte sich vorrangig auf die Umbaugebiete, da hier Mittel zur Verfügung standen, und in diesen Gebieten wurde die Freiraumentwicklung und -pflege räumlich, auch der Gesamtstrategie folgend, auf die Kerne konzentriert. Aufgrund dieser Priorisierung wurden an den Rändern kaum bis keine Maßnahmen umgesetzt. Dadurch, dass jedoch der tatsächliche Rückbau der baulichen Strukturen nur in Teilen der planerischen Strategie von außen nach innen und einem Gesamtkonzept folgte (bspw. wegen anderer Interessen der Eigentümer), blieben Gebiete bestehen, die bereits mehr oder weniger sich selbst überlassen wurden. Die Diskrepanz zwischen geplantem und tatsächlichem Stadtumbau wurde in der Folge immer offensichtlicher und dies habe, in Teilen der Neustadt, eine „Mondlandschaft“ (IH2) produziert. So seien auch die ambitionierten Waldflächen in der Silberhöhe tendenziell nicht gut entwickelt (IH2). Breuste und Wiesinger (2013) verweisen darauf, dass die Rückbauflächen vorrangig zu anthropogenen Ruderalstandorten, oftmals in Form von ungenutzten Brachflächen und Hundewiesen, geworden sind. Somit übernimmt Freiraum im Stadtumbau nur bedingt die Funktion der Aufwertung und als weicher Standortfaktor, und das ursprünglich planerische Ziel, Rückbauflächen durch die Umwandlung „ganz überwiegend in attraktive Grün- und Landschaftsflächen unterschiedlichster Gestaltung“ (Stadt Halle (Saale) 2001a, S. 51) zu verwandeln, konnte in nur begrenztem Ausmaß erreicht werden (s. z. B. IH2; Breuste und Wiesinger 2013 zur Silberhöhe). Dies offenbart eine deutliche Diskrepanz zwischen planungsseitig angestrebten Zielzuständen und der späteren Umsetzung (institutional mismatch).

„Also, was wichtig war, oder was für mich auch so ein bisschen sich herauskristallisiert hat, sich klar zu werden, was kann ich halten und was will ich halten. Und das ist nicht einfach, weil das auch bedeutet, man hat Sieger und Verlierer, irgendwo in gewissem Maße. Also man hat Gebiete, wo man sagt, okay, Leute, so schlimm wie es ist, aber ich investiere in euch jetzt nicht mehr. Das ist also Neustadt, hat man ja gesagt, man will den Kern aus den vier WKs in der Mitte erhalten. Da haben wir ja auch die ganzen Aufwertungsmittel reingesteckt und haben da die Grünzüge, das Umfeld und so weiter, richtig, auch saniert, mit Größenordnungsgeld, und haben in den Randbereichen nichts gemacht. Und sahen dann nachher, zum Teil, und sehen sie auch heute noch, ziemlich verheerend aus. Und was wir eigentlich aber wollten, dass der Umbau dann auch konzentriert von außen nach innen passiert, das hat eben nicht so richtig geklappt. Und da gab es schon, oder gibt es auch immer noch, Verwerfungen, wo man sagt, da steht jetzt aber noch was, und die müssen eigentlich auch ein Umfeld haben, was irgendwo menschenwürdig ist, und wir machen aber nichts. Und wie lange halten wir das durch und funktioniert das tatsächlich und war das der richtige Weg“ (IH2).

So verbindet sich mit den Freiraumentwicklungen auf den Rückbauflächen tendenziell die Funktion eines Lückenfüllers und Notlösung, auch in Ermangelung an umsetzbaren Alternativen und „weil man eigentlich nicht wusste, was aus diesen Flächen tatsächlich mal wird“ (IH2). So blieben Flächen oftmals mit unklaren Nutzungsabsichten zurück, was zu „Zwischen- und Restflächen“ (s. Zitat unten) geführt habe. Auch in den Interviews wurde nur die Waldstadt Silberhöhe (s. u.) und sonst keine Fläche des Stadtumbaus als besonders gelungenes Beispiel hervorgehoben. Hier wurde vor allem auf die ‚natürlichen‘ Flächen (wie Saaleauen etc.) oder die klassischen Parks (s. Abb. 32, 34) verwiesen. Damit wird in den Umbaugebieten planerisch die Orientierung am Stadt- und Freiraumverständnis deutlich,

nach dem die Freiräume im Inneren mit einem hohen Gestaltungsanspruch verbunden sind und außen eher naturnahe Freiräume verortet werden, auch wenn sich diese nicht umsetzen ließ. So sei die Neustadt „mehr Schweizer Käse geworden“ (IH2), womit auch eine negative Konnotation dieser raumstrukturellen Entwicklungen in der Neustadt deutlich wird. Es stellte sich eher eine pragmatische Sicht und wenig konzeptionell angeleitete Strategie ein, die vor allem an Umsetzbarkeit orientiert war: „Das ist immer pragmatisch. [...] Konzept ist das eine, das muss sich nachher umsetzen lassen. Sonst nützt das beste Konzept nichts“ (IH2). Da dennoch das primäre Ziel darin bestanden hätte, den Strukturwandel in den Stadtumbaugebieten zu begleiten und zu überwinden (IH2), nimmt die Freiraumpolitik folglich weniger eine proaktive Rolle denn eine reagierende Rolle ein.

Dennoch zeigt sich in der Not, also in Ermangelung umfassender Ressourcen und in beschränkter Handlungsfreiheit, dass die Freiraumpolitik auch innovative und experimentelle Wege gegangen ist. Da die Rückbauflächen oftmals zu Freiräumen wurden, aber das Baurecht in der Regel bestehen blieb, wurde vor dem Hintergrund der knappen Mittel und dem Interesse der Flächeneigentümer, kostengünstige Zwischenlösungen zu schaffen, vermehrt mit neuen Freiraumtypen experimentiert. Mit neuen und experimentellen Freiraumtypen wurde versucht, den mismatch zwischen formellen und informellen Institutionen zu schließen, mit denen sich geringere Pflege- und Gestaltungskosten verbinden, aber zugleich auch eine Gestaltung und Nutzung von Flächen zugelassen wird. Hervorzuheben sind als Lösungen Kurzumtriebsplantagen¹³ (in Neustadt und Silberhöhe), Mietergärten, Schafwiesen sowie das Waldstadtkonzept (IH2). Diese heben sich von dem ansonsten eher klassischen Verständnis und Funktion von Freiraum im Siedlungsbereich ab, die u. a. mit den Gartenträumen noch im Jahr 2000 umgesetzt wurden (s. Abb. 34; IMG 2024).

Abbildung 34: Titelbilder des Reichardts Garten (links), Amtsgarten (Mitte) und Botanischer Garten (rechts) aus dem Faltblatt ‚Gartenträume – historische Parks in Sachsen-Anhalt‘ (IMG 2024)

Nicht dargestellt, da Bildrechte nicht vorhanden

Während sich die experimentellen Herangehensweisen als überwiegend nicht dauerhaft tragbar herausstellten, bildet die Waldstadt Silberhöhe eine Ausnahme, da hier ein langfristig angelegtes Gesamtkonzept verfolgt wurde (IH2). Die Waldstadt soll dabei durch „geordneten Rückzug“ (Stadt Halle (Saale) 2007b, S. 80) entstehen (Stadt Halle (Saale) 2007b, S. 81). Dabei wurde ein zentraler Grünzug in der Silberhöhe konzipiert, der die Silberhöhe stärker in das gesamtstädtische Freiraumsystem integrieren sowie mit der Flusslandschaft der Saale verbinden sollte. Die Rückbauflächen gingen teilweise durch Flächentausch an die Stadt über und wurden dauerhaft in Wald (3,6 ha) umgewidmet. So konnte der Stadtumbau dazu beitragen, bereits erkannte freiraumbezogene Missstände in der Silberhöhe – aber auch in Heide-Nord – abzubauen und eine bessere Vernetzung der

¹³ Kurzumtriebsplantagen werden rechtlich i.d.R. nicht zu Wald – dies wurde in einer Novelle des BWaldG im Jahr 2010 nochmals klarer geregelt (§2 Abs. 1 Nr. 1 BWaldG).

Freiräume zu erreichen (Stadt Halle (Saale) 1992, S. 8, 1998, S. 125). Dies führte nicht nur zu einer räumlichen Aufwertung, sondern auch zu einer Verbesserung des Images des Stadtteils.

„[...] dieses Waldstadt-Szenario [war] schon eine ziemlich clevere Idee, weil das eben bedeutet hat, man hat nicht diese offensichtlichen Ruinen-Landschaften, dieses Mondszenario, sondern man hat da auch eine Perspektive entwickelt. Und zwar eben doch über mehr oder weniger das gesamte Areal, was in Neustadt eben nicht war. Da hat man gesagt, der Kern ist schön, der Kern funktioniert, der Kern bleibt erhalten, der Kern ist es wert. Und der Rand ist ein bisschen hm“ (IH2).

Somit entstehen im Kontext des Stadtumbaus neue Formen des Freiraums, die es zuvor nicht gegeben hat, und die neuartig in den Siedlungsraum eingebunden wurden. Der Stadtumbau schafft damit auch neue Korrespondenzen zwischen Siedlungs- und Freiraum, die zuvor aufgrund des Leitbildes der europäischen Stadt/kompakten Stadt eher verhindert wurden. Die Prozesse des Stadtumbaus lassen somit auch eine modifizierte Form des Stadt- und Landschaftsverständnisses – zumindest in den Umbaugebieten – entstehen, in dem Stadt und Landschaft stärker im Begriff der Stadtlandschaft zusammenkommen: *„Sowohl die landschaftliche Entwicklung wie auch die städtebauliche Entwicklung stellen die Bereiche der Stadt dar, die mit dem Begriff der ‚Stadtlandschaft‘ zusammengefasst werden können“* (Stadt Halle (Saale) 2007a, S. 12). Jedoch wird in einem kleinen Maßstab (Stadtteilebene) die fortbestehende Bedeutung der differenzierten Sicht auf Stadt und Freiraum deutlich, da *„keine nicht urbanen Räume innerhalb der Stadt entstehen [sollen]“* (Stadt Halle (Saale) 2007b, S. 95). Aus der urbanen Orientierung der inneren Gebiete wird ersichtlich, dass in anderen Gebieten eine solche neue Korrespondenz nicht normativ angedacht war. Somit kann die integrierte Sicht als eine experimentelle Schicht in der Planungskultur betrachtet werden, die neben den etablierten Schichten besteht. Allerdings erfährt diese neue Herangehensweise keine räumliche Diffusion in andere Teilgebiete der Stadt und stellt daher eher eine Episode dar. Dennoch entstand durch den Stadtumbau, wenn auch ungeplant, eine neue Kategorie der Restflächen, womit nochmals auf die geringen Potenziale verwiesen werden kann, die mit diesen Flächen in Verbindung gebracht werden:

„Stadtumbau und Freiraum sind jedoch nicht nur bewusster städtischer Raum, sondern auch der Raum der Zwischen- und Restflächen, der sich aus der Insellage von Projekten ergibt. So genannte Restflächen und umgestaltete bzw. mangelhaft gestaltete Freiflächen prägen auch in Halle an etlichen prägnanten Punkten, insbesondere im Bereich der Hochstraße und der Altindustriestandorte, das Stadtbild“ (Merk 2006b, S. 42)

In anderen Stadtteilen, die keine Förderkulissen des Stadtumbaus waren, wurden ferner kaum bis keine Maßnahmen umgesetzt. Für den Teilraum der Saale konnten *„aufgrund der Haushaltssituation und fehlender Förderkulissen [...] nur kleinere Entwicklungsschritte vollzogen werden“* (Stadt Halle (Saale) 2014b, S. 24), obwohl dieser Landschaftsraum im ISEK 2007 als Entwicklungskorridor festgelegt wurde (Stadt Halle (Saale) 2007a, S. 12). So bleibt in Bereichen, die nicht in eine Förderkulisse passten, i. d. R. auch die Freiraumentwicklung zurück. Daher ist es auch kaum verwunderlich, dass die Freiraumpolitik in den gesamtstädtischen Konzepten kaum eine eigene Agenda verfolgt und insbesondere in den teilräumigen Konzepten Fragen der Freiraumentwicklung berücksichtigt werden (z. B. Stadt Halle (Saale) 2007b). Im Jahr 2007 wird ein fortgeschriebenes integriertes Stadtentwicklungskonzept (ISEK) (Stadt Halle (Saale) 2007a) für die Gesamtstadt und die Stadtumbaugebiete (Stadt Halle (Saale) 2007b) vorgelegt, in dem sich die zweite Unterphase der 2000er Jahre widerspiegelt. Das ISEK weist im Unterschied zu dem vorherigen Konzept eine integrierte Perspektive auf, da erkannt wurde, dass *„der Stadtumbau [...] in alle Bereiche des städtischen Lebens ein[greift]“* (Stadt Halle (Saale) 2007a, S. 7).

Neben vor allem städtebaulichen Setzungen im Gesamtkonzept wird auch die Saale als Entwicklungskorridor aufgegriffen (Stadt Halle (Saale) 2007b). Dabei wird das bereits im FNP formulierte, abstrakte Ziel, *„eine landschaftsgeprägte, stark durchgrünte Stadt mit einer stärkeren Einbindung des Stadtbild prägenden Saaletals, einer Flusslandschaft von hohem kulturhistorisch-landschaftsästhetischem Wert, für die Erholungsnutzung“* (Stadt Halle (Saale) 2007a, S. 12) zu entwickeln, aufgegriffen, jedoch ohne konkrete Maßnahmen und Strategien auf gesamtstädtischer Ebene zu formulieren. Diese finden sich, wie auch bereits im SEKW, vorrangig in den Konzepten auf Stadtteilebene.

Mit der Phase ab Mitte/Ende der 2000er Jahre verbindet sich ein Wandel in der Stadtumbaustrategie und -perspektive. Während die Impulse der IBA Stadtumbau Sachsen-Anhalt¹⁴ im Vergleich zur IBA Emscher Park (Fallstudie Gelsenkirchen) als eher gering dargestellt werden, löst sie dennoch eine sukzessive Verschiebung des Fokus der Stadt- und Freiraumentwicklung weg von der Betrachtung der Stadtumbaugebiete und wieder stärker auf die Gesamtstadt aus (IH2). Die IBA rückte unter dem Motto ‚Balanceakt Doppelstadt‘ das Spannungsverhältnis zwischen Alt- und Neustadt in den Fokus. Die sieben IBA-Projekte entlang der Magistrale von Altstadt zur Neustadt führen für die Freiraumpolitik wieder zur Beschäftigung mit der Saale als ein zentrales Themenfeld.

„Und da gab es dieses Doppelstadt-Thema. Also, die alte Stadt, Neustadt, und diese Achse darüber. Und da haben wir angefangen, uns auch mehr verstärkt wieder mit der Innenstadt selber und auch mit der Saale und dem ganzen Freiraum an der Saale zu beschäftigen. Und das ist [...], wo [...] der Schwerpunkt drauf liegt. Also mehr dieser Vernetzungsgedanke, Naherholung, auch touristische Entwicklung und so was halt. Wir machen die anderen Sachen, also in den Umbaugebieten, Stadtumbaugebieten, trotzdem immer noch, aber der Schwerpunkt hat sich etwas verlagert“ (IH2).

Doch nicht nur der räumliche Fokus weitete sich, sondern auch die Sichtweise, die zuvor stark auf Quantität und Rückbau ausgelegt war, entwickelt sich stärker hin zu Qualitäten, einer integrierten Betrachtung und auch weicheren Faktoren in der Schrumpfung, mit einem breiteren Stadtentwicklungsfokus (IH12). Für die Freiraumpolitik, die in der ersten Unterphase den Fokus stark auf die Umbaugebiete gelegt hatte und anderen Gebieten, die keine Förderkulissen darstellten, wenig Aufmerksamkeit zuteilwerden ließ, verschiebt sich zunehmend dieser Fokus wieder zur Gesamtstadt und den Gebieten, die zuvor wenig beachtet wurden. Schrumpfung wurde vermehrt als ein umfassendes und integriertes Thema aufgefasst, mit welchem sich jedoch auch Chancen und positive Entwicklungen verbinden lassen (s. auch Zitat oben), erfasst. Damit verbunden waren neben nun wieder stärker ökonomisch orientierten Zielen auch die *„Förderung des Imagewandels der Stadt nach innen und außen“* (Stadt Halle (Saale) 2007a, S. 11).

„Halle ist bereits um die Größenordnung einer mittelgroßen Stadt geschrumpft, wir diskutieren also keineswegs nur ein Leerstandsproblem der Wohnungswirtschaft, sondern müssen von einer gesamtstädtischen Problematik ausgehen, die die Stadt im Kern ihrer vitalen Entwicklungsfelder trifft; von der technischen und sozialen Infrastruktur bis zur Stadtökonomie“ (Merk 2006a, S. 24).

¹⁴ Die IBA, die im Jahr 2002 vom Land Sachsen-Anhalt gestartet wurde und 2003 in Halle beginnt – jedoch in Halle mit Verzögerung inhaltlich bearbeitet wird (IH1) –, verstand sich als ein Laboratorium, welches Werkzeuge und Herangehensweise in Städten, die vom demographischen Wandel betroffen sind, entwickelt.

Mit der IBA wird auch eine Betrachtung der mentalen Faktoren, also Fragen nach der Identität, dem Umgang mit dem baukulturellen Erbe, der Verbindung der Alt- und Neustadt, einer sozialen Dimension des Stadtumbaus sowie der Qualifizierung von Räumen adressiert (Stadt Halle (Saale) 2009). Während zuvor vor allem planerisch versucht wurde, die Identität Halles aus der historischen Altstadt/Bürgerstadt abzuleiten, rückt auf ideeller Ebene auch die Saale, aber auch das Erbe der DDR und die Neustadt in den Fokus, was auch mit einer stärker ostdeutsch geprägten Sicht und alten Werten und Traditionen in Verbindung gebracht werden kann, die eine höhere Wertschätzung für Großwohnsiedlungen und den zunehmenden Abriss der DDR-Hochhäuser als Identitätsverlust wahrnehmen (IH1; IH12). Somit zeigt sich im Spannungsfeld der lokalen Identität und Werte, die in Halle eng an bauliche Strukturen geknüpft sind (auch urbane Orientierung), dass diese sowohl den Rückbau in der Altstadt verhinderten, als auch zunehmend auch in den Großwohnsiedlungen zum Hemmnis wurden. Hierin zeigt sich, dass die ohnehin schon komplexe Freiraumvermehrung durch den Rückbau von baulichen Strukturen nicht bloß formelle Institutionen berührt, sondern, dass vor allem auch kognitive Ebenen handlungsleitend sind. Damit verbindet sich jedoch auch die Herausforderung, dass die Potenziale einer Stadt endogen als Wert planungskulturell verankert sein müssen. Die ‚Festlegung‘ von Halles Potenzialen (z. B. Altstadt, Saale) wurde in den 1990er Jahren primär von den westdeutschen Akteuren in die lokale Planungskultur eingebracht und deren Verfestigung wird in dieser Phase herausgefordert.

„Also, dieses Nebeneinander von ‚Wir wollen unsere alte Stadt wieder haben‘, die Bürgerstadt [...]. Und auf der anderen Seite die ‚Ostalgie‘, wenn Sie hier [...] Hand anlegen an ein Hochhaus [...] Das war hier ein Aufruhr! Da kamen die Alten wieder. [...] ‚Jetzt nimmt man uns auch noch dieses Stück DDR‘, Zitat. Das war 2010. Also, dieses Nebeneinander, Doppelstadt, nicht nur räumlich, sondern bitte schön mental“ (IH4).

„Wir haben nicht so ein Konzept, dass wir sagen können, zur Identität stärken oder [...] Identität ist machbar oder sowas. Das wurde hier eigentlich ganz selten angesprochen. Es war mehr so: Wir müssen auf das reagieren, was da kommt. Also schon sehr an den Realitäten orientiert“ (IH12).

Darüber hinaus nahm die Kommunikation und Vermittlung der Schrumpfungsfolgen an die Stadtgesellschaft, Unternehmen und Politik – vor allem in den betroffenen Stadtumbaugebieten – eine wichtige Rolle ein, die „auch emotional [zu] transportieren“ (IH9) war (Merk 2006a, S. 27). Hierbei war das Kreieren positiver Bilder und das Aufzeigen von Chancen durch Schrumpfung wichtig (IH5). Hierzu wurden auf der einen Seite Bilder erzeugt, wie von der Oberbürgermeisterin, um die Zusammenhänge zwischen physischer und demographischer Stadtentwicklung deutlich zu machen (IH7; Stadt Halle (Saale) 2006, S. 1). Dabei wird der Bevölkerungsrückgang mit einer menschlichen Diät verglichen und die Abnahme mit der Anpassung der Strukturen verknüpft. *„Nach einer Diät [ist] der Mantel der Stadt zu groß geworden und müsse neu zugeschnitten werden“* und *„das bedeutet auch: weniger Plätze in Kindergärten und Schulen werden benötigt, weniger Wasser und Strom verbraucht“* (Stadt Halle (Saale) 2002a, S. 5). In diesem Kontext wird auch auf die Mentalität der Hallenser verwiesen, die weiterhin geprägt sei von einem ‚sich schlecht verkaufen‘ und ‚schlecht reden‘ (IH4; Häußler in Der Spiegel 2004) und einem sich selbst auferlegten ‚Verlierer-Image‘ (IH1). Vor diesem Hintergrund ist es schwierig, positiv zu kommunizieren und positive Bilder der Stadt und des Stadtumbaus zu erzeugen.

Mit der IBA gelingt es dennoch, positive Bilder von Schrumpfung und Stadtumbau, die zuvor vor allem mit Verlust verbunden waren, zu erzeugen und an positive Entwicklungen wie der Waldstadt oder städtebaulichen Erfolgen im Stadtteil Glauchau anzuknüpfen (MZ 2012c). Hierzu werden auch wieder

historische Bezüge angeführt: *„mit den alten Karten, die sagen, so es ist kein Weltuntergang, wenn Halle wieder die Einwohnerzahl vom ersten Weltkrieg hat‘. Was war denn [...] schlecht vorher? Die Stadt blühte. Mit dem Bürgermeister Rive, alles war toll [...]“* (IH4). Auf der anderen Seite wird auch die Bedeutung von Freiraum, welcher durch den Stadtraum immer mehr Anteile an den Siedlungsflächen hat, einbezogen: *„Halle wird nie mehr die große Industriestadt von einst sein. Aber vielleicht — und das ist unsere Vision — eine grüne Universitätsstadt am Fluss mit neuen und innovativen Unternehmen und reichhaltiger Kulturlandschaft, wo man gern arbeitet und wohnt, die man auch gern besucht“* (Häußler 2002, S. 10). Hiermit werden erste Potenziale eines grünen Bildes der Stadt zwar aufgezeigt, ein umfassender Durchbruch gelingt in dieser Phase jedoch (noch) keinem der neuen Bilder.

Die Wohnungsleerstandszahlen und der Rückbau von Wohngebäuden und Infrastrukturen führen auch dazu, dass das bisherige Leitbild der europäischen und kompakten Stadt und die damit verbundene Vorstellung des Verhältnisses von Freiraum und Siedlungsbereich zumindest in den Umbaugebieten angepasst wurde. Obwohl mit dem Stadtumbau neue Handlungsfelder für die Stadtentwicklung entstehen, bleibt der Versuch, sich am Leitbild der europäischen Stadt zu orientieren, erkennbar (Merk 2006b, S. 40). Es wurde versucht, einen idealtypischen Rückbau von außen nach innen hin auf einen kompakten Siedlungskörper und zugleich eine Aufwertung vor allem im Kern umzusetzen (IH7; IH2). Somit zeigt sich vor allem eine große Bedeutung der städtebaulichen Kompaktheit in den Stadtteilen. Die Idee der Waldstadt Silberhöhe rückt ein Stück weit hiervon ab und zeugt eher von einer Art Hybride durch das Aufgeben des kompakten Kerns zugunsten eines zentralen Grünzuges. Obwohl der Stadtumbau strategisch eine völlig neue Zielrichtung einschlägt (s. o.), finden sich handlungsleitende Werte, wie die kompakte/europäische Stadt, auch in seiner Ausrichtung wieder, werden jedoch situativ angepasst. Während zuvor vorrangig die Suburbanisierung als eine Gefahr für die Kompaktheit der Stadtstruktur gesehen wurde, kommt nun die Gefahr der Auflösung der inneren, kompakten Baustrukturen hinzu. Demnach ist auch weiterhin für die Stadt ein zentrales Ziel, das idealtypische *„Bild der europäischen Stadt in ihrer Wechselwirkung zwischen dem bebauten Terrain, der steinernen Stadt, und der sie umgebenden Landschaft [...] zu erhalten [...]“*. *Dort, wo aus sehr unterschiedlichen Ursachen heraus sich die Freiflächen neu komponieren, besteht die Gefahr des Verschwimmens und des Verwischens der Stadtkontur“* (Merk 2006b, S. 40). So würde *„das raumstrukturelle Leitbild der Stadt Halle [...] durch den Stadtumbau grundlegend in Frage gestellt“* (Merk 2006b, S. 39).

„Mit der [...] Leitbild-Strategie sieht sich Halle (Saale) dem Leitbild einer nachhaltigen europäischen Stadt verpflichtet und schließt an die Tradition einer integrierten Stadtentwicklung an, was für deren Umsetzung die Unterstützung von Governance-Strukturen einschließt“ (Stadt Halle (Saale) 2017, S. 22).

Innerhalb der Phase zeigt sich eine recht schnelle Anpassung von Zielen und Strategien. Das Szenario Stadtinseln spielte im ISEK 2007 (Stadt Halle (Saale) 2007a) kaum mehr eine Rolle, auch wenn weiterhin die Priorität des Rückbaus an den Rändern und ein Rückbau von außen nach innen als Prinzipien des Stadtumbaus betont werden (Stadt Halle (Saale) 2007a, S. 87). Ebenfalls findet im neuen ISEK auch die Vision des grünen Rings in der südlichen Innenstadt keine explizite Erwähnung mehr. So zeigt sich, dass die realen Entwicklungen das Szenario und die Vision nach wenigen Jahren bereits eingeholt und hinfällig gemacht haben. Hieran zeigt sich die schnelle Wandlungsfähigkeit von Zielen und Strategien, wenn diese mit den Rahmenbedingungen nicht mehr durchsetzungsfähig sind.

Standen das Thema Schrumpfung, Wohnungsleerstand und Anpassung über fast die gesamte Phase im Aufmerksamkeitsfokus, wurden parallel hierzu auch expansive Strategien verfolgt. Die etablierten Muster der Expansion, die insbesondere gegen Mitte/Ende der Phase wieder stark ersichtlich wurden, waren über den gesamten Phasenverlauf vorhanden, auch wenn sie (räumlich-partiell) überlagert wurden.

„Vor allem die Erhöhung der Eigentumsquote ist der stärkste politisch beeinflussbare Haltefaktor zum Verbleiben in einer Region [...]. Selbstverständlich ist dieser Effekt der Wirkung einer allgemeinen wirtschaftlichen Belebung mit Wanderungsgewinnen nachgeordnet“ (Stadt Halle (Saale) 2007a, S. 89).

So wurde eine „Doppelstrategie“ (Stadt Halle (Saale) 2001a, S. 51) verfolgt, die nicht nur Rückbau in den Großwohnsiedlungen und Aufwertung vor allem in der Altstadt vorsieht (IH2) (u. a. auch Fortführung des 82,8 ha großen Sanierungsgebiet „Historischer Altstadt kern“, sondern auch auf Neubau von Ein- und Zweifamilienhäusern setzt (Stadt Halle (Saale) 2001a, S. 51). Für die Förderung des Neubaus soll „noch offensiver als in den letzten Jahren eine Angebotspolitik von Bauland für Eigenheime in der Stadt betrieben“ (Stadt Halle (Saale) 2007a, S. 89) werden. Dabei wird an bereits etablierte Erklärungsmuster angeknüpft. Hiernach wird das „Wanderungsproblem“ „als Kernproblem der gesamten Bevölkerungsentwicklung und als Haupteinflussfaktor auf die Leerstandsentwicklung in der Stadt Halle“ (Stadt Halle (Saale) 2001a, S. 23) verstanden. Darüber hinaus wird die „Reduzierung [der] Stadt-Umland-Wanderung durch attraktive Wohnungsneubauangebote im Stadtgebiet Halle und Begrenzung des Wohnungsneubaus im Stadtumland“ (Stadt Halle (Saale) 2002d, S. Blatt 2) als wichtiges Ziel ausgegeben. Dabei wird eine geringe Bindung der Bevölkerung an Halle an eine im Vergleich zu anderen Städten (32 %) geringe Wohneigentumsquote mit ca. 16 % verknüpft (Stadt Halle (Saale) 2007a, S. 89). Die Parallelität von Neubau und Rückbau hat zur Folge, dass zwar Freiräume in den Stadtumbaugebieten (zumindest temporär) hinzukommen und hier auch der Nachnutzungsdruck sehr gering ist, der Druck auf den Freiraum in anderen Stadtteilen jedoch nur begrenzt abgenommen hat. Zugleich zeigt sich am Nebeneinander, dass die Stadt räumlich sehr differenzierte Strategien verfolgt hat, die nur auf eine partielle Schrumpfungsorientierung in den Stadtumbaugebieten rückschließen lässt.

„Es ist eine paradoxe Situation. Obwohl in den kommenden Jahren weitere Tausende Wohnungen abgerissen werden müssten, werde in Halle viel neu gebaut, sagt Lunebach. Die Ansprüche der Menschen seien gestiegen, sie wollten mehr Platz und mehr Komfort. Deshalb entstünden Jahr für Jahr etwa 400 neue Wohnungen - bei sinkender Bevölkerungszahl“ (Die Zeit 2010).

Die Aufwertung der Altstadt schritt ebenfalls – auch sichtbar an der Fertigstellung des Marktplatzes im Jahr 2006 – parallel voran und wurde konstant im Hintergrund weitergeführt. Die Wiederherstellung des Marktplatzes spiegelt eindringlich die Materialisierung von Leitbildern in den baulichen Strukturen wider. So wurde mit der steinernen Stadt und der Bürgerstadt Halle der Schwerpunkt klar auf bauliche Strukturen gelegt und Freiraum eine deutlich untergeordnete Rolle zugeordnet (s. o.) (MZ 2003; Stadt Halle (Saale) 2010a) (s. Abb. 35). Unter dem Schlagwort „Renaissance der alten Stadt“ (Stadt Halle (Saale) 2007a, S. 16) werden die Erfolge in der Altstadtsanierung, die vorwiegend Bevölkerung gewinnt, während die Großwohnsiedlungen weiter Bevölkerung verlieren, verknüpft (Stadt Halle (Saale) 2007a).



Abbildung 35: Die steinerne Altstadt (Marktplatz) Halles (GeoBasis-DE / LVermGeo ST, 05/2008)

Mit dem ISEK aus dem Jahre 2007 offenbart sich letztlich auch eine veränderte Wahrnehmung der demographischen Entwicklungen, was mit den tatsächlich positiven Entwicklungen übereinstimmt. So wird eine demographische Trendwende festgestellt (Stadt Halle (Saale) 2007a). Vor dem Hintergrund der Trendwende bei der Stadt-Umland-Wanderung und Fernwanderung wird auf eine überraschend positive Bevölkerungsentwicklung verwiesen. Diese positive Entwicklung beruhe darauf, dass einerseits abwanderungswillige Haushalte aufgrund von vielzähligen Angeboten von sanierten Altbauwohnungen und Eigenheimneubauten (1.000 Häuser-Programm) zunehmend auf dem Stadtgebiet gehalten werden konnten. Andererseits liege dies an der Bildungswanderung (vor allem Universität), die jedoch auch durch einen starken Einmaleffekt in 2003/2004 durch die Einführung der Zweitwohnsitzsteuer befördert wurde. *„Halle reiht sich damit in den Reurbanisierungstrend ostdeutscher Großstadtregionen ein (z. B. Dresden und Leipzig), wenn auch gering ausgeprägt“* (Stadt Halle (Saale) 2007a, S. 15). Damit sei die negative natürliche Bevölkerungsentwicklung der Hauptfaktor für die dennoch weiterhin bestehende Bevölkerungsschrumpfung (Stadt Halle (Saale) 2007a, S. 14–15). Abschließend kann für diese Phase eine episodische und partielle Schrumpfungsorientierung festgehalten werden. Mit den Impulsen des Stadtumbaus wurden in den Großwohnsiedlungen raumstrukturelle Anpassungen vorgenommen, durch die auch vielfach Freiräume entstanden sind. Allerdings ist die Qualität dieser Freiräume als eher niedrig zu bewerten, und sie sind in der Regel nur temporäre Nutzungen. Hingegen wurde in der wohnungspolitischen Tradition weiter auf den Ausbau des Angebots an Ein- und Zweifamilienhäusern, vor allem am Stadtrand, hingearbeitet. Hier zeigt sich, dass ein Wachstumspfad nicht verlassen wurde und Freiräume weiterhin unter Druck stehen.

4.2.4 2010er Jahre: *„Insofern sollten wir uns auf Wachstum einstellen“*

Der sich in der vorherigen Phase bereits abgezeichnete positive Trend in der Bevölkerungsentwicklung setzt sich in dieser Phase weiter fort. Während sich die Bevölkerungszahl zunächst um die 232.000

Einwohner*innen stabilisiert, nimmt sie seit dem Jahr 2012 sukzessive zu und erreicht im Jahr 2018 einen Einwohnerstand von 241.333 (Stadt Halle (Saale) 2020, S. 12). Damit kommt es nach einer Stabilisierungsphase sogar zu einer tatsächlichen Trendumkehr in der Bevölkerungsentwicklung, die sich auch in den meisten (ostdeutschen) Großstädten nachzeichnen lässt. Diese Entwicklung lässt sich für Halle auf Wanderungsgewinne zurückführen, da auch über diese Phase hinweg die natürliche Bevölkerungsentwicklung weiterhin durchweg negativ ist. Für die Jahre 2005 bis 2015 kann sogar ein positiver Wanderungssaldo mit dem umliegenden Saalekreis festgestellt werden, jedoch überwiegen ab 2016 wieder die Fortzüge. Wie im gesamtdeutschen Kontext nimmt die (Flucht-)Zuwanderung aus dem Ausland auch in Halle in den Jahren 2014 bis 2016/2017 deutlich zu, was auch deutlich wahrgenommen wird (IH7; IH9; IH5; Stadt Halle (Saale) 2017, S. 57). So steigt die Anzahl ausländischer Einwohner von 2013 bis 2017 von ca. 10.000 auf über 22.000 (Stadt Halle (Saale) 2018a, 2020). Die Trendumkehr wird recht parallel zu den tatsächlich verlaufenden Entwicklungen wahrgenommen: Die Wahrnehmung verändert sich von einer vorsichtigen Haltung und einer Stabilisierung (im Phasenübergang) hin zu Wachstum und Wachstumsszenarien (ab Mitte der Phase), die auch nach außen kommuniziert werden (IH5; Stadt Halle (Saale) 2012b, 2014a, 2017). Hierbei bezieht man sich auch auf die positive Bevölkerungsprognose des Landes, mit der man seine Annahmen bestätigt sieht (IH5). Auch wenn nicht von allen Interviewten geteilt (IH7), positioniert sich Halle durch die Publikation von Simons und Weiden (2016) als „Schwarmstadt“ (Stadt Halle (Saale) 2017, Rebenstorf 2019). Dies wird gestützt durch die verstärkte Zuwanderung junger Menschen nach Halle, deren Wanderungsmotive vor allem von Ausbildung, Studium und Berufseinstieg dominiert sind. So erhöhte sich die Zahl der Studierenden von 19.767 im Jahr 2005/06 auf 21.589 im Jahr 2013/14 (Stadt Halle (Saale) 2014c, S. 14). Damit reiht sich Halle in die Reihe der Städte ein, die eine besonders hohe Anziehungskraft auf Bildungssuchende haben (Der Spiegel 2017).

„Insofern sollten wir uns auf Wachstum einstellen. Das teilt hier nicht jeder, diese Auffassung. Vielleicht bin ich auch da ein Berufsoptimist, aber ich denke, dass wir den Herausforderungen des Wachstums müssen, wir begegnen. Wenn es dann nicht eintritt, ist das auch nicht so dramatisch, aber wenn man das negiert, dann kann es sehr schnell dramatisch werden“ (IH5).

„Mit der Trendumkehr der vergangenen Jahre geht das aktuelle ISEK Halle 2025 nunmehr von einem Wachstumsszenario aus“ (Oberbürgermeister im Vorwort zu Stadt Halle (Saale) 2017, S. 4).

Mit der Erwartungshaltung, dass Wachstum eintritt, wird dabei die Deutung verknüpft, dass, wenn man die Wachstumsprozesse nicht antizipiert, man Gefahr laufe, dass dies negative Auswirkungen auf die Stadtentwicklung nehmen könnte. Dies mache eine Wachstumsplanung umso wichtiger.

Vor allem die Innenstadtbereiche profitieren von der Zuwanderung junger Menschen, während die Großwohnsiedlungen vorrangiges Ziel von Außenwanderung darstellen (Stadt Halle (Saale) 2018a, 2020). Zudem wird eine differenzierte Entwicklung nach Stadtteilen beobachtet (Stadt Halle (Saale) 2017, S. 65) – „Gleichzeitigkeit von Wachstum, Stabilität und Schrumpfung“ (Stadt Halle (Saale) 2017, S. 59) – die sowohl mit einer möglichen Gefahr von Gentrifizierungsprozessen (IH9) als auch der Entstehung eines „soziale[n] Brennpunkt[s]“ (am Südpark) (IH2) in der Zukunft verknüpft werden. Mit Blick auf die Altersstruktur wird festgehalten, dass es „Mehr Kinder – mehr Senioren“ geben wird, der Alterungsprozess jedoch weiter voranschreiten wird (Stadt Halle (Saale) 2017, S. 64). Diese

(sozialräumlichen) Entwicklungen deuten auf ein Angleichen der städtischen Herausforderungen und Entwicklungen in Ost- und Westdeutschland hin.

Neben der Bevölkerung hat sich auch der Wohnungsmarkt stabilisiert (Leerstandsquote von 9,4 %) und die Rückbautätigkeiten sowie die Sanierung der Altstadt (ca. 80% der Gebäude waren 2012 saniert oder teilsaniert) werden als überwiegend abgeschlossen angesehen (IH2; Stadt Halle (Saale) 2013a, S. 14, 2017, S. 75, 263). Die Entwicklung der Arbeitslosenquote, die sich von 20% (Anfang der 2000er Jahre) auf 12% (2014) reduziert, wird ebenfalls als „positive Entwicklung“ (Stadt Halle (Saale) 2015d, S. 22) beschrieben.

Die Finanzlage der Stadt spitzte sich hingegen gegen Ende der 2000er/Anfang der 2010er Jahre weiter zu (IH9). So sei es im Jahr 2012 sogar zu einer „Nullrunde der Städtebauförderung“ (IH9) gekommen, bei der keine Fördermittel genutzt werden konnten, da der Eigenanteil nicht aufgebracht werden konnte. Im Kontext des *Jahrhunderthochwassers* im Juni 2013, bei dem große Flutfolgen auftraten wurden knapp eine Milliarde Euro aus den Fluthilfefonds ausgezahlt (MZ 2017). Diese Mittel seien „Glück im Unglück“ gewesen, „denn dank des Geldes zum Wiederaufbau konnte die Stadt Projekte realisieren, die sonst vielleicht nie gemacht worden wären“ (Szabados in MZ 2022). Durch diese Mittel sei sogar eine „kleine Sonderkonjunktur im Land“ entstanden (MZ 2017). Diese Fluthilfemittel sowie zahlreiche Grundstücksverkäufe konnten die Finanzlage der Stadt zu einer „schwarzen Null“ (IH95) wenden (IH9). Dennoch bestehen auch weiterhin ein hoher Stand an Kassenkrediten sowie eine niedrige Investitionsquote (Stadt Halle (Saale) 2017, S. 87). Auf der Einnahmenseite liege Halle zwar bei den Gesamteinnahmen pro Einwohner im ostdeutschen Vergleich recht weit vorne, jedoch seien vor allem die geringen Gewerbesteuerereinnahmen auffällig (Stadt Halle (Saale) 2017, S. 87). Für die Zukunft wird vor dem Hintergrund der Beendigung des Solidarpakts II (2019) die Notwendigkeit gesehen, die sinkenden Transferleistungen durch die Verbesserung der eigenen Steuerkraft auszugleichen (Stadt Halle (Saale) 2017, S. 87–93).

„Also in welcher Qualität kann ich diese großen Flächen dann auch gestalten und halten, wenn die Finanzen klamm sind und die Pflichtaufgabendiskussion stattfindet [...]. Wie gesagt, solange man auf Zuweisungen anderer angewiesen ist, ist das ja auch eine berechtigte Frage, wie wir hier damit umgehen, oder warum wir trotzdem sagen, das ist wichtig, dass so eine Grünfläche eben halt fünfmal im Jahr gemäht wird und nicht nur einmal“ (IH5).

Vor dem Hintergrund zeigt sich eine weiterhin hohe Fördermittelabhängigkeit (Stadt Halle (Saale) 2017, S. 88–89), bei der jedoch vorrangig eine Fortführung etablierter Förderprogramme¹⁵ stattfindet. Durch diese Abhängigkeit bestehen im Kontext des Freiraums kaum über ein Mindestmaß hinausgehende Spielräume für Entwicklung und Unterhaltung (IH3), da auch ein deutlicher Zuwachs an öffentlichen Grün- und Parkanlagen verzeichnet werden konnte (s. Tab. 4).

¹⁵ Das Stadtumbau Ost-Programm wurde im Jahr 2017 mit dem Stadtumbau West in ein übergreifendes ‚Programm Stadtumbau‘ überführt (Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen 2024).

Tabelle 4: Entwicklung öffentliche Grün- und Parkanlagen sowie Straßenbaumbestand 1995 – 2015
(Fachbereich Umwelt der Stadt Halle (Saale) 2017)

Jahr	Öffentliche Grün- und Parkanlagen	Straßenbaumbestand	dar. Bestandsveränderung durch Ersatz- und Neupflanzung
	Hektar	Anzahl	
1995	369,0	14.036	361
2000	391,8	22.903	182
2005	473,9	25.823	122
2006	498,7	x	x
2007	498,7	x	x
2008	498,7	19.468	405
2009	498,7	19.868	455
2010	522,3	20.941	104
2011	522,3	21.008	55
2012	522,3	21.026	168
2013	522,3	20.856	98
2014	522,3	20.851	156
2015	522,3	20.896	257

Vor dem Hintergrund der knappen finanziellen Mittel wurde das ‚Pflegekonzzept der Stadt Halle (Saale) für die öffentlichen Grünflächen und Parkanlagen‘ (Stadt Halle (Saale) 2016) im Jahr 2016 entwickelt, aus dem ersichtlich und mit dem kommuniziert wird, wie sich die Ressourcen verteilen (sollen) (IH3). Deutlich wird vor allem, dass die Pflege bereits maßgeblich reduziert wurde: *„Während im Jahre 2007 noch 83 % der gesamten Grünflächen (inklusive der naturnahen Bereiche und der gestalteten Parkanlagen) intensiv gepflegt wurden, sind es 2016 nur noch 14 %“* (Stadt Halle (Saale) 2016, S. 8). Konnten vereinzelt noch mit *„fröhlicher Wechselbepflanzung“* (Stadt Halle (Saale) 2016, S. 14) Leuchttürme gesetzt werden, zehrten die meisten Flächen von ihrer Substanz (Stadt Halle (Saale) 2016). Freiräume müssten daher weiter in unterschiedliche Priorisierungsstufen unterschieden werden (IH3):

„In diesem Falle wäre es somit sinnvoll, alle Grünanlagen auf Funktion, Gestaltung und Notwendigkeit zu überprüfen und zu entscheiden, welche Flächen in welcher Form bestehen bleiben und/oder umgestaltet werden sollen. Maßstab für die bedarfsorientierte Gestaltung, aber auch Nutzung und Unterhaltung sind die zu erwartende Anforderungen der verschiedenen Altersgruppen“ (Stadt Halle (Saale) 2016, S. 14).

Die Akteure sind vorwiegend von einer Kontinuität geprägt, bis auf kleinere organisatorische Verschiebungen innerhalb der Verwaltungsstruktur (IH3; Stadt Halle (Saale) 2024b). Die Wohnungsunternehmen und -genossenschaften halten ihren Einfluss auf die Stadtentwicklung durch das ‚Netzwerk Stadtentwicklung‘ weiterhin aufrecht. So ist das Netzwerk auch in die Prozesssteuerung des ‚ISEK Halle/Saale 2025‘, dem zentralen Dokument in dieser Phase, eingebunden (Stadt Halle (Saale) 2017, S. 13–14). Das Netzwerk zählt zu einer der *„seit 15 Jahren etablierten institutionellen Beteiligungsformen, die in Halle zu einer besonders guten Kooperationskultur geführt haben und bereits an der Erstellung der Vorläufer-Stadtentwicklungskonzepte 2001 und 2007 beteiligt waren“* (Stadt Halle (Saale) 2017, S. 14). Als bedeutsam kann darüber hinaus hervorgehoben werden, dass die Universität und Hochschule (als größte Arbeitgeber; IH8) als wichtige Akteure der Stadtentwicklung nochmals an Bedeutung gewinnen, die auch zuvor bereits wichtige Impulse gesetzt haben (IH8). Dies spiegelt sich auch im Untertitel des Strategiepapiers für den *„Strategiedialog zur Stadtentwicklung Halle 2025“* (Stadt Halle (Saale) 2012b), welcher als der Auftakt zum ISEK 2025 (s. u.) gesehen werden kann, wider: *„Vernetzte Vielfalt - Wissenschaft als kreativer Motor der Stadtentwicklung“*.

Auf politischer Ebene wird im Jahr 2012 ein parteiloser Kandidat Oberbürgermeister der Stadt Halle. Er habe eine unternehmerische Stadtentwicklung forciert (IH11). So wird von den Interviewten wahrgenommen, dass die Stadtspitze eine starke ökonomische Ausrichtung einschlägt, die sich jedoch auch an bereits vorhandene Zielsetzungen anschließt (Stadt Halle (Saale) 2007a): Nachdem vor allem die Wohnungswirtschaft und der Umgang mit den Wohnungsleerständen ein überlagerndes (ökonomisches) Thema waren, trat seit Mitte der vorherigen Phase stärker die Frage nach einer zukunftsfähigen Stadtökonomie in den Vordergrund. Die Potenziale werden dabei vor allem in den Bereichen Bildung und Wissenschaft und im Bereich Kultur gesehen (MZ 2012a). Mit dieser, recht unternehmerischen Stadtentwicklungspolitik würden im „Konzern Stadt“ (Stadt Halle (Saale) 2017, S. 87), die Bereiche der Stadtentwicklung auf Wachstum ausgerichtet (IH9; IH1), was auch in die Wachstumserzählungen passt.

„Weil man braucht einen Golfplatz, ne? [...] vermeintlich für das Image einer prosperierenden, unternehmerfreundlichen Stadt, meint man, einen Golfplatz zu bauen“ (IH1).

Diese Ausrichtung schlägt sich auch im ISEK 2025 (Stadt Halle (Saale) 2017) nieder. So wird als Entwicklungsimpuls für die Stadt der Dreiklang Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur formuliert. Vor allem das Thema Wissenschaft und Forschung nimmt als Wirtschafts- und Entwicklungstreiber eine wichtige Rolle ein (Stadt Halle (Saale) 2012b). Der Dreiklang sei das, worauf „die Stadt aufsetzt“ (IH9) und sei durch den „Oberbürgermeister klar gesetzt“ (IH9), wodurch sich der Einfluss von Einzelpersonen auf die Agenda und die Strategie zeigt, der besonders auch in der Phase der 1990er Jahre ersichtlich wurde. So habe vor allem der neue Oberbürgermeister die Wirtschaftsentwicklung zur ‚Chefsache‘ gemacht. Dabei würde ein „Vorrang für Wirtschaft“ (IH9; IH11) gelebt, nach dem Motto „jeder Investor ist willkommen“ (IH11). Die Planung habe in diesen wirtschaftsbezogenen Prozessen nur eine nachrangige Funktion, eher eine „dienende Funktion“ (IH5), sodass Planungsprozesse vor allem aus dieser wirtschaftsdominierten Sicht angeschoben würden (IH5; IH9). Hieraus entstünde eine wenig restriktive Haltung, die alles zuließe, „was unternehmerisch gewollt“ (IH5) sei. Daraus abgeleitet spielt auch die Notwendigkeit zur Erschließung von Potenzialflächen für die Wirtschaft eine wichtige Rolle (IH8).

„Für Halle im Konkreten ist es nach wie vor auch das Thema wirtschaftliche Ansiedlung. Also unser Gewerbepark, der sogenannte Star Park, das ist eine größere Gewerbefläche, die war lange Zeit nicht genutzt, die wurde jetzt in den letzten Jahren nach und nach sozusagen mit Unternehmensansiedlungen gefüllt, sodass wir uns jetzt Gedanken machen müssen nach weiteren Gewerbeflächen“ (IH8).

Der Blick der Stadt- und Freiraumplanung erweitert sich in dieser Phase deutlich, von den Umbaugebieten hin zu einer gesamtstädtischen und integrierten Perspektive (17 Fachbeiträge). So wird der oben beschriebene Dreiklang mit einer ‚Basis‘, aus vorrangig weichen Standortfaktoren wie „qualitätsvolles Wohnungsangebot, Grünflächen, Sportinfrastruktur usw.“ (IH9) gebildet. Freiraum wird als ein weicher Standortfaktor zur Steigerung der wirtschaftlichen Attraktivität und Wohnumfeldqualitäten begriffen:

„Grün als weicher Standortfaktor zählt zu den wichtigen Motoren der Stadtentwicklung“ (Stadt Halle (Saale) 2017, S. 149).

Zu einem übergeordneten Leitmotiv der Stadt- und Freiraumentwicklung entwickelt sich die ‚Stadt am Fluss‘, die strategisch als „wesentliches Leitbild, [...] neben dem Dreiklang, auch gelebt wird“ (IH9). Die Stadt am Fluss stellt ein Querschnittsthema dar, in das sowohl landschaftliche (s. auch Abb. 36) als

auch städtebauliche Elemente integriert werden. Darüber hinaus fungierte sie als „Katalysator“ (IH9) für verschiedene Themen und Konzepte (z. B. Wassertourismus und Freiraum- und Wegekonzept; s. u.) (IH9). Somit kommt der Saale wieder eine zentrale Bedeutung in dieser Phase zu (Stadt Halle (Saale) 2017, S. 149), nachdem diese in der intensiven Stadtumbauphase aus dem Blick geraten war und mit der IBA wieder vermehrt Beachtung fand.

Die Saale nimmt dabei auch im Überkommen alter Muster und dem Aufzeigen neuer Identität eine wichtige Funktion ein. Die Integration von Neustadt spielt dabei auch weiterhin eine zentrale Rolle. Mit Blick darauf, dass Neu- und Altstadt als „zwei Städte mit zwei Qualitäten“ (IH7) zunehmend akzeptiert würden, sei Neustadt das „zweitwichtigste Zentrum für die ganze Stadt“ und es würde „im ISEK ganz bewusst gesagt, nicht nur Neustadt zu betrachten, sondern halleschen Westen, also ein Zusammenwachsen und Verknüpfen von Neustadt mit Heide-Süd im Norden, Nietleben, Passendorf“ (IH9). Die Saale wird „als verbindendes Glied zwischen Neu- und Altstadt“ (IH2) etabliert. Sie stelle dabei eine Art „Reißverschluss zwischen Neustadt und Alt-Halle [...] [dar], also das ist sozusagen der große Erholungsraum, der für beide Bereiche funktioniert“ (IH5). Die Potenziale der blauen Infrastruktur rücken damit wieder in den Fokus, die auch bereits in den 1990er Jahren adressiert wurden – hier jedoch vorrangig aus einer Naturschutzperspektive und mit Bezug zur Erholungsfunktion. Die Saale als „große[s] Pfund“ (IH5) des Freiraumsystems soll als zentrales Element städtischer Identität wiederbelebt und stärker in das Bewusstsein geholt werden. Die Stadt am Fluss wird dazu in die städtische Historie eingebunden. Vor allem die Badetradition entlang der Saale stellt einen Bezugspunkt dar (s. Kap. 4.2.1; Stäglin 2014; Stadt Halle (Saale) 2015b, S. 15), sodass die Zuwendung zum Fluss bedeute, „historische Identität weiter auf[zu]greifen und zu beleben“ (Stadt Halle (Saale) 2017, S. 149). Der Saale kommt somit auch im Kontext der widersprüchlichen städtischen Identität eine zentrale Rolle zu. Wurde sie vorher als eine Trennung von den beiden gegensätzlichen Polen der Stadt wahrgenommen soll sie nun als verbindendes Element etabliert werden.

„Ein erleb- und erfahrbare Naturraum ‚Saaleaue‘ trägt wesentlich zu seiner Wertschätzung bei und stärkt die Identifikation der Bewohner mit ihrer Stadt, Halle an der Saale“ (Stadt Halle (Saale) 2015b, S. 43).

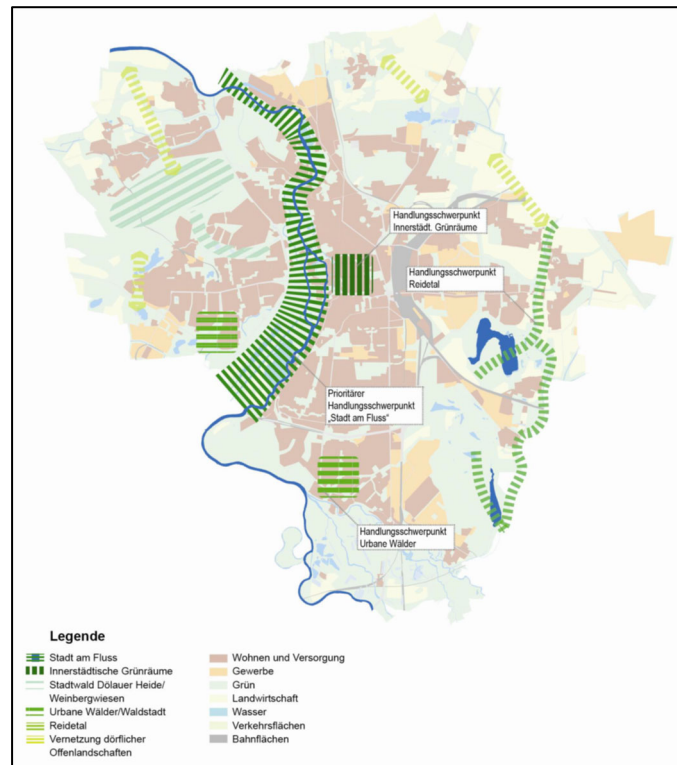


Abbildung 36: Räumliches Leitbild ‚Freiraum - Halle, die Stadt am Fluss‘ (Stadt Halle (Saale) 2012a, S. 14)

Das Image einer Stadt ist eng mit ihrer Identität verbunden. Mit der Stadt am Fluss verbindet sich auch der Versuch, generell ein neues Image für die Stadt zu etablieren. Einen deutlichen Schub zur Imagebildung von Halle als grüne Stadt entstand in einer Studie (Comdirect Bank aus 2012), die Halle als die „grünste Großstadt in Deutschland“ (IH5; IH10; Stadt Halle (Saale) 2017, S. 23) darstellt (MZ 2012b; Stadt Halle (Saale) 2013a, S. 24). Dem wird zwar in einem anderen Bericht (Berliner Morgenpost) widersprochen, dennoch wird dieser Titel weiter genutzt (hallelife.de 2016) um ein grünes Image mit Verbindung zur Saale zu bilden (Stadt Halle (Saale) 2017, S. 23). Daran wird auch das Bild der „grüne[n] Universitätsstadt am Fluss“ (Häußler 2002, S. 10) angeknüpft (s. Phase 2000er Jahre), das ein Gegenentwurf zur Diva in Grau/Industriestadt darstellte. Mit dem grünen Image soll endgültig das alte, graue und industrielle Image überwunden werden (hallelife.de 2012).

„Die hohe Umwelt- und Lebensqualität in der Stadt Halle zeigt den erfolgreichen Wandel von der Chemiarbeiterstadt und ‚Diva in Grau‘ zur grünen Stadt am Fluss“ (Stadt Halle (Saale) 2017, S. 149).

Im Kontext des ISEK 2025 werden auch der innere und äußere grüne Ring wieder aufgegriffen („Altstadtring“ und „grüner Ring um die Stadt“) und durch ein „verbindendes inneres grünes Netz“ (Stadt Halle (Saale) 2017, S. 152) ergänzt. Dabei steht die Vernetzung von Freiräumen und die Erreichbarkeit im Mittelpunkt. Für die Saale als zentrales Element des Freiraumsystems ist das Ziel eine bessere Einbindung der Saale in das Stadtbild sowie die Aufenthaltsqualität, Zugänglichkeit und Erreichbarkeit der Saale zu verbessern und durch die ‚Nutzung‘ die Wertschätzung und das Bewusstsein für die Flusslandschaft sowie die Identifikation mit der Stadt zu stärken (Stadt Halle (Saale) 2015b, S. 3).

Auch wenn Kleingärten bislang in der Fallstudienbeschreibung nur am Rande erwähnt wurden, stellen sie bedeutende Elemente des städtischen Grünsystems dar (IH10; Stadt Halle (Saale) 2017, S. 156). Eine

hohe Bedeutung haben die Kleingärten aufgrund ihrer räumlichen Nähe vor allem für die Großwohnsiedlungen (Stadt Halle (Saale) 2013b, S. 112). Dies wird auch organisatorisch einerseits mit der Schaffung eines Kleingartenbeirats im Jahr 2005 ersichtlich. Dieser Beirat soll eine enge Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen dem Stadtverband der Gartenfreunde Halle/Saale e.V. und der Stadt auf dem kurzen Dienstweg sicherstellen und *„die Belange des Kleingartenwesens vor allem bei der Stadtentwicklung angemessen vertreten“* (Stadt Halle (Saale) 2013b, S. 34) (IH10). Andererseits zeigt sich dies auch in der Erarbeitung der Kleingartenkonzeption (Stadt Halle (Saale) 2013b), die Ziele für die Kleingartenentwicklung in Halle erarbeitet, *„damit die Kleingärten auch künftig eine tragende Rolle im Grünsystem der Stadt Halle spielen können“* (Stadt Halle (Saale) 2013b, S. 9). Somit sind sie als ein Teil der Freiraumpolitik zu begreifen, der jedoch weniger auf Schutz und Bestand ausgerichtet ist, denn auf eine weitere Ausweitung von Kleingärten (IH10).

Konzeptionell stützen sich größere Teile des Fachbeitrags ‚Freiraum und Umwelt‘ des ISEK (Stadt Halle (Saale) 2017, S. 148–157), wozu auch der Umgang mit der Saale zählt, auf bereits im landschaftsplanerischen Leitbild (1992) sowie im FNP (1998) vorgedachten Ideen – die Saale wurde zudem im ISEK 2007 als Entwicklungskorridor angelegt, jedoch kaum mit Inhalten und Zielen unterlegt (Stadt Halle (Saale) 2007a, 2012a, 2014b, 2014c, 2017). Somit zeigt sich, dass die ursprünglich von außen (westdeutsche Akteure der 1990er Jahre) gekommene Perspektive auf den Freiraum und die damit verbundenen Werte, die auch mit den Protestler*innen übereinstimmte, planungskulturell verfestigt wurden.

„Das ist ja nicht so, dass man da erst gerade anfängt und wie die Jungfrau zum Kinde kommt, sondern das sind ja so Sachen, wo man am Anfang mal, oder längere Zeit mal, überlegt hat, ja, da ist vielleicht ein Bedarf und da müsste ich was machen. Und irgendwann gibt es aber dann mal diesen Knackpunkt, das war halt das ISEK für uns, wo man sich dann noch mal genau hinsetzt und sagt, ja, ich habe aus dem Gebiet den Bedarf, aus dem Gebiet den Bedarf und aus dem Gebiet den Bedarf und wie krieg ich denn das dann zusammen. Oder, das waren schon mal Ideen hier, und wie lässt sich das denn in einen Gesamtrahmen einspannen, und macht das dann Sinn, und wie soll das funktionieren, und was kommt dann noch so als Synergie von rechts und links, oder als Bedarf von rechts und links? Und das ist ja so, ISEK war schon ziemlich, hat wirklich noch mal Struktur in diese ganzen Einzelüberlegungen reingebracht, weil es dann halt doch gezwungen hat, zu gucken, wie passt das in ein Gesamtbild rein und in einen Plan, der über die gesamte Stadt geht“ (IH2).

Diese Phase kann als eine Renaissance der Ideen gewertet werden, die in den frühen 1990er Jahren bereits formuliert wurden, und zeigt damit auf, dass Ideen, wenn sie einmal formuliert wurden wieder aufgegriffen werden können. Zugleich weist dies auch darauf hin, dass diese Ideen einen wichtigen planungskulturellen Bezugspunkt darstellen können. Da diese Ideen auch nach über 25 Jahren noch tragen, auch wenn sie zwischenzeitlich überlagert wurden, zeigt sich, dass ihnen phasenübergreifend große Relevanz zukommt und sie als planungskulturell verankert angesehen werden können. Dabei ist die ursprüngliche Idee veränderbar und wird von den Akteuren im Kontext der aktuellen Rahmenbedingungen aktualisiert und angepasst. Am Beispiel der ‚Stadt am Fluss‘ zeigt sich dies vor allem in der stärker integrierten Perspektive und der Verknüpfung mit anderen Themenfeldern. Insbesondere durch die Verwebung mit dem prägenden Thema Wohnen und der urbanen Orientierung hat das Thema eine hohe planungskulturelle Anschlussfähigkeit.

Im Kontext dieser stärker integrierten Sicht ergibt sich auch *„Konkurrenz“* (IH9). So zeigen sich Nutzungskonflikte, da die Entwicklungen teilweise dem Naturschutz entgegenstehen können. Als

Ausdruck dessen seien auch Konflikte mit Natur- und Umweltverbänden entstanden, die, teils aus einer recht restriktiven Perspektive heraus, andere Nutzungen an der Saale ablehnen (IH2; IH9). Die Perspektive auf die Saale verschiebt sich damit von Naturschutz (im Einklang mit öffentlicher Zugänglichkeit) hin zu einer stärker urbanen und ökonomischen Perspektive (IH9), und hierdurch entstehen innerhalb der Freiraumpolitik Spannungen. Auf der einen Seite steht eine strikte Naturschutzsicht, die historisch verwurzelt ist und in den 1990er Jahren einen hohen Stellenwert hatte (s. o.), und auf der anderen Seite eine mittlerweile integrierte Stadtentwicklungsperspektive, die sowohl Naturschutz (in Teilbereichen) mit Wohnentwicklung, Naherholung und Tourismus innerhalb einer urbanen Perspektive auf den innerstädtischen Saaleraum verbinden möchte.

Dabei spielt für die Stadt die urbane Perspektive auf die Saale im inneren Bereich eine wichtige Rolle, die „*nun mal ein städtischer Grünraum*“ (IH9) ist. Diese urbane Perspektive, die eine Nutzung mit sich bringt, wird aus der Historie heraus begründet und legitimiert: „*Natürlich sind das FFH-Gebiete, und natürlich ist die Saaleaue Landschaftsschutzgebiet, aber es steht nirgendwo, dass ich ein FFH- oder Landschaftsschutzgebiet nicht betreten darf. So, und das sind nun mal Bereiche, die von der Bevölkerung seit Jahrhunderten benutzt werden*“ (IH2).

„Die Hinwendung zur ‚Stadt am Fluss‘ birgt für Halle eine Reihe von Potenzialen, vor allem in den Bereichen Naherholung und Tourismus, aber auch hinsichtlich Städtebau und Wohnen. Entsprechend bildet der Teilraum einen aktuellen und künftigen Schwerpunkt städtischen Handelns. Eine besondere Herausforderung bei der Entwicklung des Teilraums liegt in der Berücksichtigung der Belange des Natur- und Landschaftsschutzes sowie des Hochwasserschutzes. Diesen wird unter anderem durch eine Abstufung der Nutzungsintensität von den mittleren/zentralen Saaleabschnitten nach Süden und Norden entsprochen“ (Stadt Halle (Saale) 2017, S. 221).

Während mit Gruppen in Bezug auf den Naturschutz Konflikte bestehen, hat die ‚Stadt am Fluss‘ zu vielen Bereichen der Stadtentwicklung synergetische Anknüpfungspunkte und besitzt daher eine hohe Passfähigkeit für die Gesamtstrategie (z. B. auch zur Kinder-/Familienfreundlichkeit als ein wichtiges Leitthema). So werden (Wasser-)Tourismus (Stadt Halle (Saale) 2015c), Naherholung und Freizeit sowie Wohnen am Fluss (Stadt Halle (Saale) 2015b), aber auch Hochwasser- und Naturschutz unter der Stadt am Fluss integrativ gefasst und teils mit eigenen, informellen Konzepten hinterlegt (Stadt Halle (Saale) 2015b, 2015d). Die Erholungsfunktion soll durch die Verbesserung der Zugänglichkeit und Nutzbarkeit weiter aufgewertet werden (Freiraum- und Wegekonzept, Stadt Halle (Saale) 2015b). Im Kontext der zahlreichen informellen Konzepte im Rahmen der Freiraumentwicklung (hierzu kann auch die Spielflächenkonzeption; Stadt Halle (Saale) 2013c, oder Kleingartenkonzeption; Stadt Halle (Saale) 2013b gezählt werden) zeigt sich, dass sich informelle Konzepte innerhalb der Planungskultur fest verankert haben und dass sich in der Freiraumpolitik wieder ein stärker konzeptionell ausgerichtetes Vorgehen etabliert.

„Das touristische Potenzial Halles liegt dabei vor allem auch in der Verknüpfung von Kultur-/Städtetourismus einerseits und Natur- und Wassertourismus andererseits“ (Stadt Halle (Saale) 2017, S. 201).

Die Synergien mit den anderen Bereichen sind elementar für die Freiraumentwicklung. Denn das Thema Freiraumentwicklung wird in der Umsetzung oftmals hintenangestellt. Freiraumentwicklung ist vorrangig entweder auf Fördermittel, private Gelder und Initiativen oder auf bauliche Entwicklungen angewiesen, um selbst Entwicklungen voranzubringen. So zeigt sich ein Konkurrenzkampf um knappe Ressourcen, die letztlich oftmals fehlen und/oder für andere Bereiche prioritär verausgabt werden (IH2).

Im Vergleich zu den anderen Themen, wie Wohnen und Gewerbe, wird Freiraum daher insgesamt zwar „mitgenommen, aber hat nicht den Stellenwert in der Diskussion“ (IH9), was in der Freiraumpolitik jedoch akzeptiert ist:

„Das ist immer noch so, wir sind das weiche Thema, was alle schön finden, aber wenn es nachher ums Geld geht, dann ist da eine Schulsanierung oder Straßensanierung zwingender, als wir jetzt, wenn wir sagen, wir bräuchten da mal irgendwo die Wiese neu oder mal einen Weg neu oder sowas“ (IH2).

„Also das ist natürlich wieder so was: Ich muss Arbeit haben, ich muss eine Wohnung haben und dann soll das Umfeld auch schön sein. Auch in der Reihenfolge, das ist ganz klar, und das wird auch immer so sein. Also, man zieht nicht nach Halle, weil die Grünflächen schön sind, sondern man zieht nach Halle oder wohnt in Halle, weil man hier eine Arbeit hat und halbwegs vernünftig wohnen kann zu einem Preis, der erträglich ist. So und wenn der Rest dann noch schön ist, ist umso besser“ (IH2).

Da Halle „in besonders hohem Maße durch Wohnen geprägt“ (Stadt Halle (Saale) 2017, S. 113) ist, findet sich im ISEK 2025 das „Image der Wohnstadt Halle“ (Stadt Halle (Saale) 2017, S. 114). Allerdings erfährt der Diskurs eine neue Facette. So bieten die Großwohnsiedlungen preisgünstigen Wohnraum, der im Kontext der zunehmenden Flüchtlingsmigration (seit 2014/15) benötigt wird und auch in Teilen ein Standortfaktor sein kann (IH2; IH6). Mit dem ‚Wohnen am Fluss‘ wird die persistente Prägung der Planungskultur durch das Thema Wohnen ersichtlich, die sich nun auf neue Potenzialflächen ausweitet.

„Genau und das sind eigentlich 10 Jahre, [...] die Bevölkerungsprognose hat da gesagt, wir schrumpfen, wir müssen uns also anpassen und vielleicht ein paar Schulen schließen, ein paar Seniorenpflegeeinrichtungen schließen, wir können die Verwaltungen verschlanken, etc., etc. Und jetzt stellt man fest, es ist eher nicht so, auch das Einkommen, also das Bruttoeinkommen, hat sich positiv entwickelt, sodass natürlich auch Bedarf entsteht an höherwertigem Wohnraum. Darauf reagieren jetzt die Wohnungsgesellschaften gerade, und da muss man natürlich anpassen und entsprechend da auch die Weichen für stellen und eben Strukturen bzw. fest geglaubtes Wissen hinterfragen und neu aufmachen, und das ist das, was wir gerade tun, und das läuft sehr kollegial ab, und was man sagen kann, das macht natürlich auch Spaß, weil sich die Stadt dadurch natürlich unheimlich verändert, weil wenn man jetzt vor 10 Jahren schaut, wie Halle aussah, und wie es jetzt aussieht, da gibt es Sachen, die waren vor 10 Jahren noch überhaupt nicht da“ (IH8).

Für die Rückbauflächen, die Flächenpotenziale bieten könnten, besteht in diesem Zusammenhang jedoch die Wahrnehmung, dass diese nicht für eine qualitative Entwicklung, wie z. B. Ein- und Zweifamilienhäuser, geeignet seien (IH9). Somit werden die oftmals einfachen Grünflächen in einer integrierten Lage nicht genutzt und Freiräume an den Stadträndern geraten wieder unter Druck. Damit entsteht in den formellen Institutionen Druck (wenige Potenzialflächen, keine Eingemeindungen etc.), der zu einem Überdenken der Werterhaltung gegenüber regionaler Kooperation führt. So strebt die Stadt in den Bereichen Wohnen und Gewerbeentwicklung expansive Strategien an, die in einem ersten Schritt festgestellt, jedoch kaum quantifiziert werden. Dies soll im Rahmen eines FNP-Aufstellungsverfahrens konkretisiert werden. Mit dem Wachstumskurs werde der Stadt auch die Aufgabe zuteil, die Grundlagen für das Wachstum zu schaffen. Aus dieser Überzeugung heraus müssten die bislang nur informell verfassten Ziele und Strategien auch wieder stärker mit formellen Planungen festgeschrieben (u. a. Neuaufstellung FNP), also Wachstum gesteuert werden (IH9; IH5). Mit der Aufstellung verbindet sich „insbesondere zu gucken, wo sind die Schwerpunkträume für Wohnungsneubau, weil wir ja, Gott sei Dank, raus sind aus der Kategorie der schrumpfenden Städte“ (IH9). In diesem Kontext zeige sich zudem, dass der Prozess des neuen Wachstumskurs die Stadtplanung vor große Herausforderungen

stellt, da man wieder stärker die Rolle des Planers/der Planerin einnehmen müsse. Für Wachstumsplanung fehle jedoch teilweise das Know-How:

„Ich sage mal, der Flächennutzungsplan hat vielleicht eine Gebietskulisse von knapp unter 300.000, der alte Flächennutzungsplan, der neue sollte das auch haben, und das [...] heißt nicht, dass wir das zwingend erreichen müssen in den nächsten 20 oder 30 Jahren, aber wir sollten planerisch vorbereitet sein auf so eine Größe. [...] Und also war hier der Manager gefragt, sozusagen der negative Stadtplaner, Ideen für Zwischennutzung und so was. Und jetzt einfach mal zu sagen: Wie lege ich ein neues Wohngebiet an? Was ist da wichtig? Erschließungsplanung, wie komme ich auf Kosten? Wie hat das dann auch eine gewisse städtebauliche Qualität? Das fällt uns schwer“ (IH5).

Im Kontext des neuerlichen Wachstums und der nicht erfolgten Eingemeindungen entsteht eine veränderte Wahrnehmung auf den städtischen Raum und Freiraumelemente. Dies ist einerseits das Thema Ausgleichsmaßnahmen, die *„sehr schwierig mittlerweile [umzusetzen sind], weil wir im Prinzip nur noch auf den Acker gehen könnten“* (IH2), und damit wird die Gefahr verbunden, dass Ausgleichsflächen nicht mehr auf dem Stadtgebiet, sondern im Umland realisiert werden müssten (IH2). Die Wahrnehmung, dass für die eigene Entwicklung nicht genügend Flächen zur Verfügung stehen, zeigt sich darüber hinaus auch für Wohnen und Gewerbe (IH11). Somit soll vor allem auf Qualität gesetzt werden, denn: *„Quantität können wir nicht. Wir haben keinen Platz“* (IH2).

Die Planungskultur Halles ist somit schließlich von einem Spannungsfeld geprägt, in dem sich die Mehrdeutigkeit der planungskulturellen Prägungen widerspiegelt. Einerseits kommt dem Erhalt der kompakten Strukturen eine große Bedeutung zu. Dem steht die durch die Wohnungsfrage geprägte Planungskultur entgegen, für die Flächenexpansion durch das Bestreben, alle Wohnbedarfe zu decken ein legitimer Zweck darstellt. Dies wird im wohnpolitischen Konzept (Stadt Halle (Saale) 2018b) beschrieben:

„Dabei steht die Stadt im Spannungsfeld zwischen verschiedenen Anforderungen und Zielen. So soll einerseits der Flächenverbrauch und die Zersiedelung im Sinne einer ökologisch nachhaltigen Stadtentwicklung reduziert werden. Andererseits soll der Nachfrage nach individuellem Wohneigentum entsprochen und dafür Flächen bereitgestellt werden, um der Abwanderung von Familienhaushalten ins Umland entgegenzuwirken“ (Stadt Halle (Saale) 2018b, S. 45).

Der Rückbau und die Anpassung des Wohnungsbestandes und der Infrastruktur sei *„kein Thema mehr im Moment“* (IH2; s. auch Stadt Halle (Saale) 2017, S. 120), jedoch wird die Notwendigkeit nun noch stärker im Neubau gesehen. Hierbei werden Bedarfe vor allem im Bereich des höherwertigen Ein- und Zweifamilienhausbaus gesehen (IH9; IH7; IH13). Die Rückbauflächen der vorherigen Phase werden teilweise als Wohnbaupotenzialen gesehen, jedoch nur in einem begrenzten Umfang (nur im II. WK Heide-Nord). So habe sich dennoch die Situation vor allem in der Neustadt herumgedreht (IH2) und es entwickeln sich *„Szenarien einer Neubebauung, Nachverdichtung und neue Entwicklungen im Wohnungsmarkt“* (IH2). Damit könnten in den Großwohnsiedlungen die Auflockerungen der Bebauungsstrukturen oder Übergänge zur Landschaft wieder in Frage gestellt werden, aber zugleich durch Innenentwicklung Wohnen in integrierten Lagen entstehen. Da es sich bei den Rückbauflächen vorrangig um Flächen im Wartezustand handelt, also für diese auch weiterhin Baurecht (Wohngebiete) besteht, schränkt dies passiv die Ausweisungsmöglichkeiten neuer Wohngebiete ein. Denn durch die Ausweisung neuer Wohnbauflächen seien die Wohnflächenbedarfe der Stadt überschritten. Um neue

Gebiete ausweisen zu können, fordert die Kommunalaufsicht die Änderung des FNPs – im Sinne der Herausnahme von Wohngebietsflächen (IH9).

Die Stadt sei dazu aufgerufen, wieder stärker über die *„Innenentwicklung vor Außenentwicklung nachzudenken, das hat etwas mit Infrastrukturkosten zu tun, oder auch mit einer begrenzten Stadtfläche zu tun und den ganzen ökologischen Restriktionen, die es gibt“* (IH5). Dies spiegelt sich auch im wohnungspolitischen Konzept wider (Stadt Halle (Saale) 2018b). Hierzu passt auch das Ziel, Neubaupotenziale auf die Rückbauflächen zu lenken, jedoch werden mit diesen Flächen auch Lagenachteile in Verbindung gebracht. Vor allem auch die doppelte Innenentwicklung soll zu einer *„maßvolle[n] bauliche[n] Verdichtung mit dem Erhalt und der Qualifizierung von Freiräumen verbunden werden“* (Stadt Halle (Saale) 2018b, S. 16). Dies passt zum Ziel, *„nachhaltige, kompakte Strukturen [zu] verstetigen“* und die *„Innenentwicklung [...] durch Bestandsanpassung, -ausbau und Neubau“* (Stadt Halle (Saale) 2012a, S. 22) zu forcieren. Damit bleibt die *„Innen- vor Außenentwicklung“* (Stadt Halle (Saale) 2017, S. 155; IH5) als gängiges Prinzip bestehen, auch um die kompakte, europäische Stadt¹⁶ mit einem Fokus auf Stärkung der inneren Stadt und der Siedlungskerne zu bewahren (Stadt Halle (Saale) 2017, S. 113). Die baulichen Strukturen Halles entsprechen immer noch einem kompakten Bild und der europäischen Stadt (IH5), daher ist sie über die Einschreibung in den Raum planungskulturell verfestigt (war sie bereits auch in den vorherigen Phasen) und deren Bewahrung stellt ein wichtiges Ziel dar. Freiraum wird weiterhin im Kontrast zur steinernen Stadt verstanden und soll in Form des grünen Altstadtrings die Funktion als *„Gliederungselement der Innenstadt und Eingangszone für die historische Altstadt“* (Stadt Halle (Saale) 2013a, S. 24) einnehmen. Auch die Trennung von Innen und Außen zieht sich weiterhin durch. Auf der einen Seite stehen dabei die *„Natur- und Landschaftsräume“* (Stadt Halle (Saale) 2017, S. 152) bzw. *„Natur- und Kulturlandschaft“* (Stadt Halle (Saale) 2017, S. 155) im Außenbereich, die *„engagiert geschützt“* (Stadt Halle (Saale) 2017, S. 42) und vernetzt werden sollen und auf der anderen Seite die *„urbanen Freiräume“* (Stadt Halle (Saale) 2017, S. 155) im Innenbereich.

„Der Erhalt und die Entwicklung der Kunst- und Kulturlandschaft Halles sind wichtige Voraussetzungen, um die Lebensqualität beizubehalten und um das Image der Stadt auch weiterhin nachhaltig zu verbessern. Eine weitere Stärkung der Grün- und Freiraumstrukturen im Zuge der Brachflächennutzung in Transformationsgebieten sowie die Betonung und bessere Ausnutzung der naturräumlichen Besonderheiten schafft vor dem Hintergrund der Positionierung der Stadt Halle als attraktiver Wohn- und Arbeitsort hervorragende Standortfaktoren und trägt zu einem positiven Image bei“ (Stadt Halle (Saale) 2012a, S. 22).

„Tatsächlich ist die Statistik im Moment so, dass wir wieder ans Umland verlieren, und zwar, weil wir einfach zu wenige Wohnbauflächen haben. Also just auch noch in der Bevölkerungsaltersgruppe, irgendwie, die ebenso die Familiengründer sind, etc.. Das heißt, die vordringlichste Aufgabe ist im Moment auch mit hier tatsächlich Neubauflächen für Ein- und Zweifamilienhäuser, die abgenommen werden. Wir haben da ein paar, aber die werden einfach nicht abgenommen. Hier, so im Bereich Wörmitz, und so. Also das ist auch gerade, was für die Stadt gerade dran ist und wo auch mitunter Rückbauflächen in Randlagen von Großwohnsiedlungen, bspw. westliche Neustadt durchaus auch in Frage kommen“ (IH7).

¹⁶ Das institutionalisierte Leitbild der europäischen Stadt erfährt unter Bezugnahme zur ‚Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt‘ (Informelles Ministertreffen zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt 2007) eine begriffliche Ergänzung um ‚Nachhaltigkeit‘ und wird unverändert als ein zentrales Leitbild aufgegriffen.

„Ansonsten verfolgen wir sicherlich den Ansatz, also durch diesen Dreiklang [...] ‚Kultur, Wirtschaft, Wissenschaft‘ [...]. Das man, sage ich mal, dass schon eine Replik oder eine Antwort geben soll auf die Herausforderung der globalen Tendenzen, die es halt gibt. Also, das heißt eben am Ende ja auch Wissensgesellschaft und ist nicht mehr vielleicht so stark das Thema Industrie, Schwerindustrie-Prägung, die auch in Halle zu finden war im 19. und 20. Jahrhundert. Und versucht, da halt mit einer lebenswerten Urbanität so eine Dichte, also auch energetische Dichte, zu schaffen, dass hier Ideen entwickelt werden, die wirtschaftlich tragfähig sind für die nächsten Dekaden“ (IH5).

Auf der regionalen Ebene werden mit dem „Masterplan zur tourismuswirtschaftlichen Entwicklung der Gewässerlandschaft im mitteldeutschen Raum“ die touristischen Potenziale der Flusslandschaft auch regional gedacht (Wirtschaftsförderungsgesellschaft Anhalt-Bitterfeld | Dessau | Wittenberg mbH 2014) sowie auch ein überregionaler Rad- und Wanderweg angedacht (Stadt Halle (Saale) 2017, S. 220). Nachdem Freiraum bis dahin kaum regional konzeptioniert bzw. kooperativ bearbeitet wurde, eröffnet die ‚Stadt am Fluss‘ und der damit verbundene Wassertourismus eine stärkere Vernetzung ins Umland, die auch bereits im Jahr 2001 unter dem Titel „Blaues Band“ wassertouristische Ziele in der Region zu initiieren versucht hat (Ministerium für Wirtschaft und Arbeit Sachsen-Anhalt 2001; Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung des Landes Sachsen-Anhalt 2002). Das Scheitern des Stadt-Umland-Verbandes¹⁷ und ein weiterhin als angespannt beschriebenes Verhältnis zur Landesregierung stabilisieren das Bild, dass Kooperation eher skeptisch gedeutet und Erwartungen an die höheren Ebenen verhalten gegenübergestellt wird. Dabei ist die Kränkung, dass Halle nicht Landeshauptstadt geworden ist, und die damit verbundenen Chancen und Impulse, die hierdurch verpasst wurden, weiterhin eine persistente Deutungsfolie. Vielmehr orientiert sich die Stadt weiterhin nach Leipzig und zur Metropolregion Mitteldeutschland (IH9; Region Halle/Leipzig 2015).

Vor dem Hintergrund zunehmender Flächenknappheit – die auch auf die nicht durchgeführten Eingemeindungen als ein zentrales Hemmnis der Stadt- und Freiraumentwicklung zurückgeführt werden (IH9) – und punktueller regionaler Ansätze (Flusslandschaft, Metropolregion) zeigt sich jedoch ein Aufweichen dieses Selbstbildes aufgrund vorrangig pragmatischer Gründe, da das Stadtgebiet für die Gewerbe- und Wohnbauflächen „allmählich zu eng“ geworden ist, „weil [...] [man] mit der Innenentwicklung nicht so richtig zu Rande komme“ und daher „Flächen auf der Grünen Wiese“ ausgewiesen werden müssten. Hieraus folgt, dass die Stadt „jetzt darauf angewiesen [ist] mit den Gemeinden da in einem Boot zu sitzen und etwas gemeinsames zu machen“ (IH11). Planungskulturell verschiebt sich damit stückweise die regionale und interkommunale Kooperation, die bis auf wenige Ausnahmen kaum ausgeprägt war, hin zu ersten Ansätzen, die sich jedoch zunächst vor allem als Zweckkooperation verstehen, da von den Umlandgemeinden von „Skepsis und Abwehrhaltung“ (IH9) ausgegangen wird. So bleibt die regionale Ebene in der Praxis aus Sicht der Interviewten punktuell. Wassertourismus, Radverkehr und Naturschutzgebiete gelten als „besetzt“, „aber darüber hinaus ist

¹⁷ Der erst im Jahr 2007 beschlossene Zweckverband ‚Stadt-Umland-Verband Halle‘ scheitert im Jahr 2010, da das zugrundeliegende ‚Stadt-Umland-Gesetz‘ vom Landtag wieder aufgehoben wird (MZ 2010). Verwiesen wird darauf, dass sich die Verbände als nicht zielführend erwiesen hätten (hallelife.de 2010), auch da das Gesetz nach einer Verfassungsbeschwerde von einer Umland-Gemeinde von Magdeburg, wo ebenfalls eine solcher Zweckverband entstehen sollte, als teilweise verfassungswidrig eingestuft worden war (Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt 2009). Damit wurde die Kompetenz der Flächennutzungsplanung wieder auf die Stadt Halle übertragen.

nicht so viel“ (IH2). Kooperation setzt einen „gleich großen Nutzen“ voraus und scheitert häufig an „eigenen Befindlichkeiten“ (IH2). Insgesamt gehen von der regionalen Ebene weiterhin nur wenige Impulse aus, allerdings deuten die Entwicklungen auf eine mögliche Veränderung in den regionalen Pfaden hin.

Wichtige Impulse für den aktiven Umgang mit Freiraum bringt hingegen die Diskussion um den Klimawandel in die Planungskultur ein. Vor allem der Klimawandel (Hitze und Trockenheit) habe eine neue Aufmerksamkeit für eine Stadtentwicklung, welche Umweltqualitäten und eine ausreichende Freiraumausstattung berücksichtigt, geschaffen (IH2). Dabei haben sich die Baumbepflanzungen zu einem Freiraumelement entwickelt, dem große Aufmerksamkeit zuteil wird (IH4) und sich mit dem Thema Klimawandel verbindet. „Das prägendste Beispiel ist wahrscheinlich der Marktplatz ohne Bäume“ (IH2), der in der Bevölkerung, obwohl der Marktplatz erst vor wenigen Jahren fertiggestellt wurde, zum Wunsch nach mehr Grün geführt habe (s. Abb. 35). Im öffentlichen Diskurs bestehe daher ein großes Interesse am Erhalt von Bäumen durch „recht starke Stimmen“ (IH9). So sei „jeder Baum, der gefällt wird, [...] ein Baum [...] zu viel“ (IH9). Hierdurch verlagere sich die Diskussion um die Neugestaltung von Freiräumen oftmals auf die Bäume, da „man zum Schluss nur über die Zahl von Bäumen diskutiert“ (IH9). So scheint die lokale Betroffenheit von abstrakten Herausforderungen wie dem Klimawandel eine wichtige Rolle einzunehmen. In der lokalen Übersetzung zeigt sich, dass Klimawandelanpassungen und Freiraumentwicklungen z. B. mit dem Wert der steinernen und kompakten Stadt kaum übereingebracht werden können. So stelle „die Neuanlage von großen Grünflächen und der Wunsch nach Bäumen in Straßen und auf Plätzen [...] häufig einen Konflikt mit den denkmalpflegerischen Zielen der ‚Steinernen Stadt‘ [...] dar“ (Stadt Halle (Saale) 2013a, S. 24).

„Also früher war das ja so, wir waren die einzigen, die gesagt haben, da sollten aber mal Bäume hin. Jetzt ist das so, dass dann schon geguckt wird, können da noch Bäume hin, weil das einfach mal zur Klimaregulierung, Beschattung und so weiter doch ein Beitrag ist. Oder eben auch, dass nicht der letzte Quadratmeter zum Bauland gemacht wird und verkauft wird“ (IH2).

Dabei haben Bäume einen zentralen Stellenwert in der Planungskultur erlangt, was sich in einer generellen Waldarmut und der historischen Bedeutung von Bäumen im Altstadtbereich begründen lässt (Stadt Halle (Saale) 1992). Das Thema Bäume und Wald spiegelt sich auch im Ansatz der Waldstadt und anderen experimentellen Vorgehensweisen wider und hat damit die Lösungsoptionen der Freiraumpolitik erweitert. So sollen weitere Stadtumbauflächen in den Randbereichen als extensive Grünflächen oder urbane Wälder entwickelt werden (Stadt Halle (Saale) 2012a, S. 15–22, 2017, S. 150). Ebenfalls die Weiterentwicklung der Waldstadt Silberhöhe in dieser Phase muss in diesem Kontext gesehen werden. Mit der Etablierung der neuen Freiraumtypen verbindet sich auch eine Adaption des Freiraumverständnisses, nachdem in der vorherigen Phase eine Erweiterung des vorrangig klassischen Verständnisses in Richtung experimenteller und innovativer Ansätze erfolgte. Dies zeigt sich beispielsweise im ExWoSt-Modellvorhaben ‚Stadtgrüninseln‘ im Stadtteil Freimfelde, in dem neue innovative Freiraumprojekte angestoßen wurden. Dennoch wird auch wieder stärker ein klassisches Freiraumverständnis hervorgehoben, das gestaltete Elemente im Innenbereich und romantische und naturnahe Elemente im Außenbereich hervorhebt: „Naturnahe Auenlandschaften mit einem romantischen Felsendurchbruchstal in zentraler Lage, historische Parkanlagen (Stadtgottesacker, ‚Gartenträume‘-Parks Amtsgarten, Reichardt Garten, Botanischer Garten), Dölauer Heide und der

Fluss prägen das Leben der Stadt“ (Stadt Halle (Saale) 2017, S. 149). Zudem sei das Landschaftsbild des zentralen Saaletals ein „*Wahrzeichen der Romantik*“ (Stadt Halle (Saale) 2014b, S. 15).

Abschließend kann festgehalten werden, dass die Reaktionen im Kontext des demographischen Trendwechsels zeigen, dass eine Schrumpfungsorientierung nicht planungskulturell verankert wurde. Sowohl in den Rückbaugebieten als auch in den anderen Stadtteilen wurde wieder ein Wachstums- und Expansionskurs eingeschlagen.

5 VERGLEICHENDE GEGENÜBERSTELLUNG UND DISKUSSION DER ERGEBNISSE

Das vorliegende Kapitel beinhaltet die übergeordnete Diskussion und die Synopse der empirischen Fallstudienanalyse. Das Kapitel untergliedert sich in zwei Unterkapitel. In Kapitel 5.1 werden die der Fallstudienanalyse zu Grunde liegenden planungskulturellen Dimensionen einzeln nebeneinander diskutiert. Hierbei werden zwei Ziele verfolgt. Zum einen findet ein Vergleich und eine Verdichtung bzw. Zusammenfassung der empirischen Ergebnisse zu beiden Fallstudien statt. Da planungskulturelle Arbeiten insbesondere die lokalen Besonderheiten betonen, erfolgt mit der Diskussion und dem Vergleich der Fallstudienresultate nach Möglichkeit auch eine Einordnung der Ergebnisse in die Erkenntnisse anderer Forschungsarbeiten. Zum anderen wird diskutiert, inwiefern sich die einzelnen planungskulturellen Dimensionen verändern (Transformationsfähigkeit und -geschwindigkeit) und welche Erkenntnisse sich in Bezug auf die Pfadabhängigkeit und potenzielle Wechselwirkungen der Dimensionen untereinander herausarbeiten lassen. Im Zentrum des zweiten Unterkapitels 5.2 steht die Diskussion um die Persistenz und den Wandel von Planungskulturen im Kontext von deren Gesamtdynamiken. Mit Blick auf das zweite Forschungsziel wird dabei diskutiert, wie planungskulturelle Dynamik modellhaft gefasst werden kann und ob Schrumpfung ein Auslöser dafür ist. In Kap. 5.2.1 wird als ein zentrales Ergebnis und Leistung der vorliegenden Arbeit das ‚konzeptuelle Analysemodell planungskultureller Adaption‘ (KAPA) entwickelt und vorgestellt, das die Erkenntnisse der Arbeit in einem modellhaften Ansatz zusammenführt. Dafür wird auf Grundlage der Erkenntnisse aus Kap. 5.1 das bereits adaptierte Analysemodell (Kap. 2.5) weiterentwickelt. Aufbauend auf dem Modell (KAPA) wird nachfolgend ein Verständnis der Gesamtdynamiken entwickelt, sowie die Erkenntnisse zu den unter Schrumpfung stattfindenden planungskulturellen Transformationsprozessen betrachtet (Kap. 5.2.2). In diesem Kapitel wird abschließend diskutiert, ob und in welchem Umfang ein Wandel der Planungskulturen durch Schrumpfung stattgefunden hat, insbesondere auch vor dem Hintergrund des erneuten Bevölkerungswachstums in beiden Fallstudienstädten. Dabei liegt der Fokus auf der Frage nach der Dauerhaftigkeit und der Tiefe des planungskulturellen Wandels. Abschließend wird die rahmengebende Gesellschaftskultur bzw. die gesellschaftliche Einbettung von Planung betrachtet und diskutiert, warum die Wachstumsperspektive im Politik-, Wirtschafts- und Planungssystem einer Schrumpfungsorientierung der lokalen Planungskulturen entgegensteht.

5.1 Diskussion und Vergleich der planungskulturellen Dimensionen

Das vorliegende Kapitel setzt den Fokus auf die einzelnen planungskulturellen Dimensionen und diskutiert diese nebeneinander. Dabei werden sowohl die empirischen Ergebnisse der Fallstudien verdichtet bzw. zusammengefasst, als auch vergleichend diskutiert. Ziel ist es, die Transformationsfähigkeit und -geschwindigkeit der einzelnen Dimensionen zu analysieren und die Pfadabhängigkeit und den Einfluss auf die anderen Dimensionen zu bewerten. Es wird ein breiterer Betrachtungsfokus über den Schrumpfungskontext hinaus angelegt, da die Erkenntnisse über den gesamten Zeitverlauf als hochspannend für die Analyse und Bewertung eingeschätzt werden. Dieses Kapitel ist entlang der bislang verwendeten Unterteilung in planungskulturelle Dimensionen strukturiert:

- Planungssystem und -kontext (Kap. 5.1.1)

- Räumliche Strukturen und Funktionen (Kap. 5.1.2)
- Instrumente und Verfahren (Kap. 5.1.3)
- Strategien und Ziele (Kap. 5.1.4)
- Akteure und Akteurskonstellationen (Kap. 5.1.5)
- Wahrnehmung und Framing (Kap. 5.1.6)
- Rollen- und Aufgabenverständnisse (Kap. 5.1.7)
- Traditionen, Werte und Orientierungen (Kap. 5.1.8)
- Verständnis von Stadt, Freiraum und Natur (Kap. 5.1.9)

5.1.1 Planungssystem und -kontext

Die Dimension ‚Planungssystem und -kontext‘ ist in der Welt formeller Institutionen verortet. Sie offenbart sich in den Ergebnissen der Arbeit vor allem als rechtlicher, politischer und fiskalischer Handlungsrahmen, innerhalb dessen sich planungskulturelle Transformationen entfalten können. Da beide Fallstudien in dasselbe europäische und nationale Planungssystem eingebunden sind, sind die rechtlichen Rahmenbedingungen und Einflüsse als sehr ähnlich anzunehmen. Abweichungen zeigen sich dennoch innerhalb der Fallstudien aufgrund landes- und regionalpolitischer Vorgaben und Besonderheiten.

Der Einbettung der lokalen Planungskulturen in das Mehr-Ebenen-System der Planung und dem politischen System ist dabei fallstudienübergreifend eine große planungskulturelle Relevanz zuzuweisen, die auf einer unterschiedlichen regionalen Kontextualisierung beruht und lokalspezifische planungskulturelle Ausprägungen zur Folge hat. Die Ergebnisse zur Fallstudie Halle zeigen, dass die Deutsche Wiedervereinigung eine umfassende Umbruchs- und Übergangssituation erzeugt hat. In der Nachwendezeit hat ein ‚institutional void‘ bestanden, in dessen Rahmen Entwicklungen stattfanden, die die Planungskultur nachhaltig geprägt haben (u. a. Suburbanisierung, Entwicklungshemmnisse innerhalb der Stadt). Auf ein solches Planungsvakuum, welches von Investoren umfassend für Bauprojekte auf der grünen Wiese genutzt wurde, verweist auch Häußermann (1997) in seiner Übersicht zur Stadtentwicklung in Ostdeutschland. Der Systemumbruch in Halle führte zu einer umfassenden Transformation in dieser Dimension und kann zugleich auch als Ausgangspunkt für eine Volatilität in der Planungskultur angeführt werden, da hierdurch das Planungs- und Verwaltungssystem neu aufgebaut werden musste und es zu einer Vermengung von west- und ostdeutschen Einflüssen durch den Know-how-Transfer nach Halle kam (s. Kap 5.1.5). Demgegenüber ist Gelsenkirchen von einer weitestgehenden politischen und planerischen Kontinuität geprägt, was grundsätzlich zu einer hohen planungskulturellen Stabilität beigetragen hat. Dies führte jedoch zu fast sklerotischen Strukturen, die Veränderungen kritisch gegenüberstanden, und die erst Ende der 1980er Jahre durch die IBA Emscher Park aufgebrochen werden konnten.

Mit der IBA wurde ein Impuls von außen gegeben, der großen Einfluss auf die lokale Planungskultur in Gelsenkirchen genommen hat. Während sich in der Region Halle vorrangig eine konflikthafte Stadt-Umland-Konstellation auf den Nachwendeerfahrungen etablierte und Freiraumpolitik demnach nur in begrenztem Maße regional stattfand, entstand auf den Erfahrungen der IBA in Gelsenkirchen ein regionaler und planungskulturell prägender Pfad. Nachdem über einen langen Zeitraum die regionalplanerische Kompetenz ‚außerhalb‘ des Ruhrgebiets lag (‚institutional void‘ in der regionalen

Governance), nutzte die Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr eine Gesetzesänderung zur Aufstellung eines regionalen Flächennutzungsplans (2009; erster RFNP in Deutschland). Die regionalplanerische Kompetenz wurde anschließend auf den RVR übertragen, der den Regionalplan Ruhr aufstellt. Hierdurch konnte die Region selbst ihre Herausforderungen planerisch angehen. In Gelsenkirchen wurde die Freiraumpolitik regional gedacht, was sich an regionalen Konzepten wie dem Emscher Landschaftspark zeigt. Zudem gingen starke konzeptionelle und praktische Impulse mit Bezug zur Freiraumentwicklung von der regionalen Ebene aus (Kulturhauptstadt 2010, IGA 2027, Masterplan Emscher-Zukunft etc.). Wie im Rahmen des Emscher Landschaftsparks und der wechselhaften regionalen Governance im Ruhrgebiet gezeigt werden konnte, ist der Planungskontext stark von (landes-)politischen Impulsen und Entscheidungen abhängig. In Sachsen-Anhalt wurde der frühe Umgang mit dem Wohnungsleerstand dadurch geprägt, dass der Landesbauminister gesagt hat, dass er „*kein Abbruchminister*“ (IH4) sei. So zeigen ergänzend die Ergebnisse auf, dass rechtliche Novellierungen oder die Einführung neuer Gesetzesgrundlagen zu neuen Handlungsoptionen und Impulsen führen können. Beispielhaft sei hier die ‚Natur auf Zeit‘ als Ergänzung der Eingriffsregelung in NRW genannt, wodurch die Voraussetzungen für eine langfristige Umsetzung der natürlichen Sukzession auf Industriebrachen als ein wichtiger Baustein der Freiraumentwicklung im Ruhrgebiet geschaffen wurden.

Im Kontext der Schrumpfung kann anhand der Ergebnisse aufgezeigt werden, dass die fiskalische Seite der Schrumpfung fallstudienübergreifend große Auswirkungen auf die Freiraumpolitik hat. Beide Städte waren über den gesamten Betrachtungszeitraum mit einer schlechten Haushaltslage konfrontiert, die einen dauerhaften Druck zur Anpassung erzeugt hat (s. auch Kap. 5.1.4/5.2.2). Beide Fallstudienstädte waren nur bedingt in der Lage, eigenständige Entwicklungen umzusetzen und stellten sich als überwiegend fördermittelabhängig dar. Das empirische Material legt nahe, dass Fördermittel demnach einen wichtigen Anreiz in einem Umfeld darstellen, das von Finanzschwäche und geringerem Interesse von Investoren und Unternehmen geprägt ist. Dies schwächt die Position der Städte gegenüber Investoren bei der Durchsetzung von (qualitativen) Gestaltungsansätzen. Die Fördermittel, die für den Rückbau im Rahmen des Stadtumbau Ost bereitgestellt wurden, konnten als zentraler Anreiz für die (Wohnungsmarkt-)Akteure identifiziert werden, ohne den der Rückbau von Wohnungen im vorgenommenen Umfang wahrscheinlich nicht möglich gewesen wäre. Ähnliche Ergebnisse zeigen sich auch in weiteren Studien der gegenwärtigen Forschungslandschaft (u. a. Bernt et al. 2014). Demgegenüber kann auch in Gelsenkirchen mit der IBA Emscher Park und dem begleitenden Ökologieprogramm Emscher-Lippe (ÖPEL) (beides: Land NRW) aufgezeigt werden, dass Programme und Formate einen starken Einfluss auf den Umgang mit der Freiraumentwicklung in den Fallstudienstädten haben und regionale Sonderwege eröffnen.

Die Orientierung an Fördermitteln sowie die einschränkende Wirkung des Finanzhaushalts in finanzschwachen Kommunen konstatieren auch Glock (2006) und Klemme (2009) für strukturschwache Kommunen. März (2012) hebt zudem hervor, dass Kommunen, die einem Haushaltssicherungskonzept oder einem Konsolidierungsprogramm unterliegen, Gelder nur noch für Pflichtaufgaben und nicht mehr für freiwillige Aufgaben, wie Freiraumentwicklung, verausgaben können. Dies beeinträchtigt oder verzögert die Umsetzung von freiraumpolitischen Maßnahmen, da diese mit anderen freiwilligen Leistungen konkurrieren. Die finanziellen Rahmenbedingungen stellen sich als recht persistente und strukturelle Muster dar, da sie eng mit den lokalen Entwicklungen (u. a. Abwanderung,

Wirtschaftsentwicklung) korrelieren. Die Schlüsselzuweisungen, die im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs geleistet werden, basieren im Wesentlichen auf der Einwohnerzahl. Daher bedeuten weniger Einwohner*innen auch geringere Zuweisungen, also schlechtere Kommunalfinanzen (Boeth und Kühn 2022). Dies führte in beiden Fallstudien dazu, dass sich die Freiraumpolitik stark an Fördermitteln und -gebieten ausrichtet, auch in Ermangelung anderer Entwicklungschancen. So ist die Freiraumpolitik, da ihr Budget begrenzt und in Konkurrenz zu anderen Bereichen steht, oftmals auch auf bauliche Entwicklungen angewiesen, die sie begleiten kann und durch die Gelder für Freiraumentwicklungen oder Ausgleichsmaßnahmen bereitstehen.

Innerhalb des Planungssystems und -kontext können somit im Fallstudienvergleich stabilisierende Faktoren als auch Druck zur Adaption identifiziert werden. Vor allem für die fiskalische Dimension der Schrumpfung konnte festgestellt werden, dass diese einen ‚institutionellen mismatch‘ erzeugen kann, der im Kontrast zu normativen (Gestaltungs-)Vorstellungen innerhalb der Planungskulturen steht (s. Kap. 5.1.8/5.1.9). In diesem Kontext werden auch die Folgen der globalen Finanzkrise (2007/2008) als bedeutsam angesehen, durch die sich die Haushaltssituation innerhalb der Kommunen verschlechtert hat. So hat sich in beiden Fallstudienstädten die finanzielle und personelle Kapazität für die Stadt- und Freiraumentwicklung verschlechtert. Es wird ein nachhaltiger Adaptionsdruck an eine effiziente und nachhaltige Herstellung und Pflege von Freiräumen ersichtlich. Dies lässt zusätzliche und ressourcenintensive Freiraumentwicklungen kaum mehr zu.

Das Planungssystem und der -kontext stellen in beiden Fallstudien wichtige, rahmengebende und prägende Komponenten der planungskulturellen Konfiguration dar. Die Ergebnisse legen nahe, dass dem Planungssystem und dem -kontext pfadabhängige Wirkungen inhärent sind. Das Planungssystem kann dabei als relativ träge und wandlungsresistent beschrieben werden, was auch Münter und Reimer (2020) sowie Fürst (2005) hervorheben. Hier kann aufgezeigt werden, dass sich diese regional sehr unterschiedlichen Einflüsse in Abhängigkeit mit den anderen planungskulturellen Dimensionen entfalten konnten. Durch die regionale Einbettung können somit unterschiedliche lokale Handlungsoptionen und Impulse entstehen (oder nicht entstehen!), die einen Einfluss auf die Ausprägung der lokalen Planungskulturen nehmen. Dennoch bestätigen die Befunde der Arbeit auch die Aussage nach Reimer (2012), der festhält, dass das Planungssystem (und auch der -kontext) *„nicht deterministisch in dem Sinne, dass es das Handeln von Akteuren vollständig bestimmt“* (Reimer 2012, S. 66) zu verstehen ist. Vielmehr zeigt sich, dass *„es [...] lediglich Handlungskorridore aufspannen“* (Reimer 2012, S. 66) kann (s. auch Booth 1993). Diese Korridore sind einschränkend und ermöglichend zugleich und können durch das Vorhandensein oder Fehlen von Regelungen bestehen.

5.1.2 Räumliche Strukturen und Funktionen

Für eine planungskulturell angeleitete Arbeit stellen räumliche Strukturen und Funktionen eine zentrale Dimension dar, mit der sich unterschiedliche räumliche Potenziale und Herausforderungen verbinden. Aus dem Vergleich der beiden Fallstudien lassen sich übergeordnete Tendenzen in Bezug auf den Einfluss dieser Dimension sowie die Transformationsfähigkeit und -geschwindigkeit ableiten.

Die Stadt Gelsenkirchen ist von einer polyzentrischen Siedlungsstruktur innerhalb einer urban geprägten Metropolregion geprägt, die Reicher (2020) mit *„Ruhrbanität“* als ein Produkt einer ganz eigenen

Raumlogik beschreibt. In Bezug auf räumliche Funktionen hat sich in Gelsenkirchen zunächst die ‚Stadt der 1.000 Feuer‘ in den Raum eingeschrieben, die schnell und ungeordnet durch die Industrie als Raumbildner entstand. Industrielle Anlagen der Kohle- und Stahlindustrie, großzügige (verkehrliche) Infrastrukturen sowie vielzählige Zechensiedlungen und Halden prägten das Stadtbild. Die Ergebnisse stellen heraus, dass Freiräume der industriellen Entwicklung klar untergeordnet („Restflächen“) waren und an den Rand der Stadt gedrängt wurden. Die industrielle Raumlogik zeigt sich auch mit Bezug zur Emscher. Der Fluss wurde kanalisiert und als Abwasserfluss mit entsprechenden Folgen für die Umwelt genutzt. Mit der Deindustrialisierung, die bereits deutlich vor dem Betrachtungszeitraum dieser Arbeit einsetzte, entstanden zunehmend industrielle Brachflächen, auf die die Stadt jedoch häufig zunächst nicht zugreifen konnte (Privatbesitz), und die zudem oftmals mit Altlasten kontaminiert waren. Die Brachflächen stellten dennoch in der Folge Potenzialflächen zur Innenentwicklung, Renaturierung oder Revitalisierung dar, was neben der Renaturierung der Emscher umfassend im Betrachtungszeitraum umgesetzt wurde.

Im Gegensatz dazu ist Halle geprägt von einem kompakten, mittelalterlichen und steinernen Kern sowie einem über Jahrhunderte organischen Siedlungswachstums, das durch die Eingemeindung der Großwohnsiedlung Halle-Neustadt nach der Deutschen Wiedervereinigung ergänzt wurde. Halle ist von einem suburbanen bis ländlichen Umland umgeben und liegt in kurzer Distanz zur Stadt Leipzig, die als Partnerstadt erachtet wird. Die räumlichen Funktionen und Strukturen in Halle spiegeln eine deutlich andere wirtschaftliche Entwicklung und Historie als in Gelsenkirchen wider. In Halle sind die Wohnfunktionen, Bildung, Forschung und Entwicklung sowie Kunst und Kultur dominanter. In der DDR-Zeit war vor allem das regionale Chemie-Dreieck räumlich und wirtschaftlich prägend, mit unmittelbar schädlichen Folgen für die Umwelt. Zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung war die Umwelt stark belastet und zahlreiche Altlastenflächen vorhanden (auch wegen militärischer Vornutzungen). Mit der Wiedervereinigung setzten auch (nachholende) Prozesse der Stadtentwicklung ein, zu denen auch die Wohn- und Gewerbesuburbanisierung zählten, die durch den Anstieg des Flächenverbrauchs in den Umlandgemeinden im Kontrast zu den kompakten Siedlungsstrukturen aus DDR-Zeiten stehen. Die Stadt Halle ist insbesondere von den während der DDR-Zeit entstandenen Großwohnsiedlungen geprägt, in denen ein struktureller Wohnungsleerstand (Ende der 1990er/Anfang der 2000er Jahre) zum Rückbau von Gebäuden führte, wodurch neue Potenzialflächen für die Freiraumentwicklung entstanden.

Beide Städte sind flächenmäßig tendenziell kleine Großstädte, die wenig eingemeindet haben. Hierdurch wird in beiden Städten die Bedeutung der Flächen als eine knappe Ressource betont, womit auch der Wunsch nach einer qualitativen Flächennutzung und Innenentwicklung verbunden wird. Zudem zeichnen sich beide Fallstudienstädte durch eine raumstrukturelle Bipolarität aus: Gelsenkirchen-Buer und -Neustadt sowie Halle-Altstadt und -Neustadt, die in beiden Städten in Teilen Ausdruck einer Konkurrenz zwischen den Stadtteilen ist.

In beiden Fallstudienstädten wurden vor allem in den 1990er Jahren zahlreiche Schutzgebiete ausgewiesen. Im Vergleich sind dabei beide Städte als ambitioniert zu beschreiben, allerdings unterscheiden sie sich maßgeblich in der Flächenart, die unter Schutz gestellt wurden. In Halle spiegelt sich hierin der Schutz vorrangig naturnaher, ursprünglicher Landschaft wider. Für Halle besteht für das Freiraumsystem die Besonderheit, dass in der mittelalterlichen Altstadt kaum Freiräume vorhanden sind.

Hier sind u. a. die Friedhöfe und kleinere Parkanlagen wichtige Grünflächen. Herausragend ist die Bedeutung der Saale und der Saaleauen für das städtische Freiraumsystem. In Gelsenkirchen ist eine solche Kulturlandschaft hingegen kaum mehr vorhanden und es werden auch neuartige, industriell geprägte Flächen unter Schutz gestellt, die sich bspw. durch natürliche Sukzession (Industrienatur und -wald) auszeichnen. Sowohl in Halle als auch in Gelsenkirchen sind traditionell vielzählige Kleingärten fester Bestandteil des städtischen Freiraumsystems.

Insbesondere der Vergleich der Landschaften macht deutlich, dass die landschaftlichen Potenziale, die als schutzwürdig verstanden werden, nur innerhalb der Planungskultur verstanden werden können. Auf der Wahrnehmung und Deutung dieser Potenziale bauen dann z. B. die Strategien und Instrumente auf. In diesem Kontext wird die Verwobenheit der planungskulturellen Dimensionen besonders deutlich. So sind die Strukturen und Funktionen von Raum vor allem auch konstruiert. Dies zeigt sich besonders deutlich an den industriellen Brachflächen in Gelsenkirchen, die im Kontext der IBA als Industrienatur eine neue Wertigkeit erhielten. Im Rahmen der IBA wurden Freiräume generell stärker als Potenzialflächen und weniger als Restflächen umgedeutet. Im Vergleich kann somit aufgezeigt werden, dass beide Städte sehr unterschiedliche räumliche Voraussetzungen als planungskulturelle Anknüpfungspunkte, aber dennoch auch teils ähnliche Herausforderungen aufweisen. Die Schrumpfungsprozesse, die sich räumlich vorrangig in Form von industriellen Brachflächen und rückgebauten Wohngebäuden ausdrückten, waren fallstudienübergreifend Impulse für Veränderungen.

Dabei erweist sich der Flächenzugriff als zentraler Engpass. Die Ergebnisse zeigen, dass Brachflächen meist auf privatem Eigentum entstehen und ein kommunaler Zugriff zunächst nur eingeschränkt oder gar nicht möglich ist. In NRW wurde mit dem Bodenfonds ein wichtiges Instrument etabliert, über das Brachflächen angekauft und damit für kommunale Entwicklungs- und Umnutzungsprozesse überhaupt erst verfügbar gemacht werden konnten. In Halle zeigte sich die hemmende Wirkung des Flächenzugriffs insbesondere in den Nachwendejahren, in denen vielfach Restriktionen aufgrund ungeklärter Eigentumsverhältnisse bestanden. Im Stadtumbau zeigt sich ebenfalls deutlich, dass eine Durchsetzung planerischer Vorstellungen nur begrenzt und durch Konsens der verschiedenen Akteure möglich ist.

Die räumlichen Strukturen und Funktionen sind dabei einerseits Planungsartefakte, also die Ergebnisse vorheriger Planungsepochen, die sich in den Raum eingeschrieben haben. Damit einher geht, dass sich auf Grundlage der Dimension tiefergehende Erkenntnisse über die Werte und Orientierungen ableiten lassen. Solche Verbindungen zwischen Artefakten und tieferliegenden Werten zeigt auch Othengrafen (2012, S. 190) für die Fallstudien Hamburg und Helsinki auf. Auch Reimer und Rusche (2019, S. 6) bestätigen, dass das „*urban design represents the materialization of contextualized planning cultures*“. So spiegeln sich beispielsweise in den Leuchtturmprojekten der IBA Emscher Park die Leitideen des Formats wider, die nachhaltig die räumlichen Strukturen und Funktionen prägen.

Diese planungskulturelle Dimension ist andererseits zentraler Ausgangspunkt für neue Planungen. Diese planungskulturelle Bedeutung heben ebenfalls Othengrafen (2012) sowie Levin-Keitel und Sondermann (2015) hervor. Wie gezeigt werden konnte, ermöglichen und beschränken die räumlichen Strukturen und Funktionen, ähnlich wie das Planungssystem und der -kontext, die Handlungen innerhalb der lokalen Planungskulturen. Diese Dimension wird daher ebenfalls als vorrangig rahmengebend gedeutet.

Mit Blick auf die Transformationsfähigkeit und -geschwindigkeit offenbart sich ebenfalls eine persistente und pfadabhängige Wirkung des Raums sowie seiner Strukturen und Funktionen. Urbane Strukturen und Funktionen sind, einmal hergestellt, recht träge und nur schwer zu ändern. Dies wird auch durch andere Studien bestätigt (z. B. Schroer 2006, Levin-Keitel und Sondermann 2015). Für den Freiraum gilt dies jedoch nur begrenzt, z. B. dann, wenn Flächen unter Schutz gestellt werden, sie planungsrechtlich festgesetzt werden oder eine hohe gesellschaftliche Wertschätzung vorhanden ist. Wenn die Entwicklungsrechte auf Flächen nicht verändert werden, stellen sich die Freiräume als besonders vulnerabel dar und können als temporäre Freiräume schnell wieder unter Verwertungsdruck geraten. Im Kontext des erneuten Wachstums entsteht auch ein erneuter Nutzungsdruck auf Freiräume, der z. B. im Kontext des Stadtumbau Ost deutlich wurde. Hier wird sich erst in der Nachbetrachtung zeigen können, wie langfristig sich die räumlichen Strukturen und Funktionen verändert haben (weiter auch Kap. 5.2.2). In beiden Fallstudien wurden insbesondere landwirtschaftliche Flächen auch unter Schrumpfbedingungen weiterhin als Bauland ausgewiesen. Insgesamt weisen die Ergebnisse daher darauf hin, dass in beiden Fallstudien zwar die räumlichen Strukturen und Funktionen teils neu gedeutet werden konnten, aber trotz Innenentwicklung weiterhin flächenexpansiv gehandelt wurde und daher über alle Phasen hinweg Zweifel an einer Schrumpfungsorientierung aufkommen.

5.1.3 Instrumente und Verfahren

Ein zentrales Merkmal der Planungskultur stellt die Dimension der ‚Instrumente und Verfahren‘ dar. Die Instrumente und Verfahren sind sichtbarer Ausdruck des jeweiligen planerischen Handelns und stellen gemeinsam mit der inhaltlichen Dimension der ‚Strategien und Ziele‘ (s. Kap. 5.1.4) eine weitere zentrale Dimension der formellen planungskulturellen Konfigurationen von Halle und Gelsenkirchen dar. Die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit verweisen auf lokalspezifische Wege der eingesetzten Instrumente in den Fallstudienstädten. Der instrumentelle Vergleich zwischen den beiden Fallstudien legt neben selbstverständlichen Gemeinsamkeiten (wie FNP) für beide Städte eine große Vielfalt an Plänen, Konzepten und Formaten offen und offenbart einen lokalspezifischen Instrumentenmix, bestehend aus formellen und informellen Instrumenten (s. Abb. 37 und 38). Im Folgenden werden zunächst die jeweiligen Fallstudienenergebnisse knapp dargestellt und danach die fallstudienübergreifenden Erkenntnisse diskutiert.

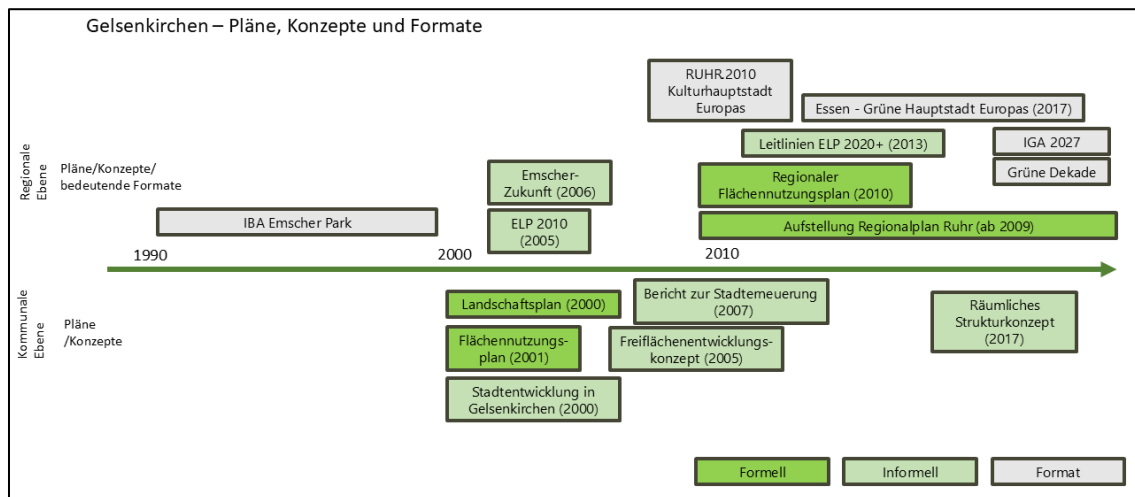


Abbildung 37: Instrumenteller Pfad in Gelsenkirchen (Auswahl nach Bedeutung für diese Arbeit; eigene Abbildung)

Für Gelsenkirchen zeigt sich, aufbauend auf der IBA Emscher Park, dass vor allem eine starke regionale Prägung stattgefunden und ein regionaler Pfad eröffnet wurde. Auf Regionalebene bestand vor den 1990er Jahren ein ‚institutional void‘, da das Ruhrgebiet regionalplanerisch ‚von außen‘ betreut wurde. Diese Lücke wurde, aufbauend auf den Erfahrungen in der IBA-Zeit (u. a. interkommunale Arbeitsgemeinschaften) durch die Städteregion Ruhr 2030, also bottom-up Regionalisierung, und den RVR, der im Jahr 2009 die Regionalplanungskompetenz übertragen bekommen hat, besetzt. Wie ausführlich in Kapitel 4.1 dargestellt, ist der Regionale Flächennutzungsplan formeller Ausdruck eines regionalen Gestaltungswillens, der die informellen Bestrebungen ergänzt hat. Auffällig ist darüber hinaus die Orientierung an Formaten und ein Festivalisierungscharakter in der Freiraumentwicklung, der mit der IGA 2027 zukünftig weiter fortgeführt wird.

Neben der regionalen Ebene zeigt die vorliegende Arbeit auf, dass in Bezug auf die planungskulturelle Dimension der Instrumente und Verfahren vor allem auch die Stadtteil- und Projektebene an Bedeutung gewonnen hat. Dies ist vorrangig Ausdruck einer innovativen und aktiven Stadterneuerungspolitik der Stadt Gelsenkirchen als ‚Modellstadt der sozialorientierten Stadterneuerung‘ (Bericht zur Stadterneuerung; s. auch Feldmann et al. 2015), welche die städtischen Aktivitäten prägen. Eine herausragende Bedeutung nehmen dabei vor allem die Förderprogramme ‚Stadtumbau West‘ und ‚Soziale Stadt‘ ein. Durch die starke Abhängigkeit von Fördermitteln hat sich die Freiraumentwicklung vorrangig auf die regionale und Stadtteilebene verschoben.

Auf gesamtstädtischer Ebene findet sich mit dem Landschaftsplan und FNP sowie den informellen Konzepten ‚Stadtentwicklung in Gelsenkirchen‘ (2000), Freiflächenentwicklungskonzept (FREK, 2005) und dem Räumlichen Strukturkonzept (RSK, 2017) eine überschaubare Anzahl an Instrumenten, die in dieser Arbeit als bedeutend identifiziert wurden. Vor allem das FREK kann als Versuch gewertet werden, eine aktive Freiraumentwicklung auf gesamtstädtischer Ebene umzusetzen. In den kommunalen Instrumenten spiegeln sich die Ansätze der IBA und regionalen Ebene, wie der Emscher Landschaftspark/regionalen Grünzüge wider, die hierdurch auf kommunaler Ebene implementiert wurden. Hierdurch kann auch ein inhaltlicher Pfad festgehalten werden, indem Ideen und Ansätze immer wieder fortgeschrieben werden.

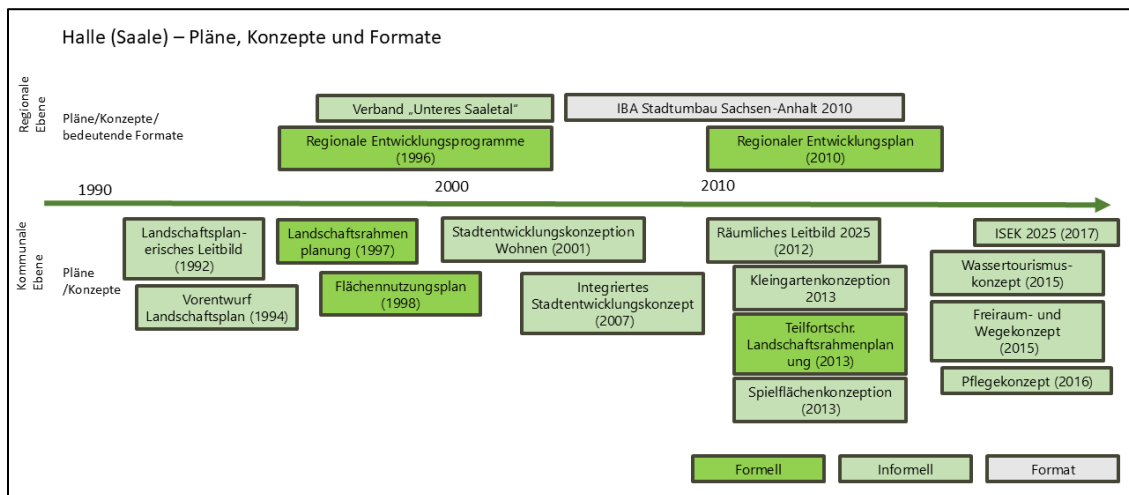


Abbildung 38: Instrumenteller Pfad in Halle (Auswahl nach Bedeutung für diese Arbeit; eigene Abbildung)

In der Stadt Halle konnte im Gegensatz dazu aufgrund des systemischen Umbruchs durch die Deutschen Wiedervereinigung kaum an ein bereits etabliertes Instrumentarium angeknüpft werden. Nach der Wende bestand daher planerisch ein umfassender ‚institutional void‘ auf kommunaler, regionaler und Landesebene, welcher zunächst geschlossen werden musste. Zudem wurde mit Sanierungs- und Entwicklungsgebieten sowie dem kommunalen Programm zur Förderung des Häuserbaus, dem 1.000 Häuser Programm auf die wahrgenommenen umfassenden (Nachhol-)Bedarfe reagiert. Eine große Bedeutung kam dem landschaftsplanerischen Leitbild und dem Vorentwurf zum Landschaftsplan zu, die nicht nur klare Ziele der Freiraumentwicklung, sondern auch Korridore der Stadtentwicklung definierten. Nachdem vor allem die Altstadtentwicklung und zwei Entwicklungsmaßnahmen die Stadtplanung dominierten, ist in den 2000er Jahren die Konzentration auf den Wohnungsmarkt und die Infrastruktur in den Stadtumbaugebieten/Großwohnsiedlungen auffällig, was sich auch in den Instrumenten widerspiegelt (2000er Jahre). Wie in Kap. 4.2 ausführlich erläutert wurde, haben die wohnungsmarktgeprägten Konzepte in Halle eine große Bedeutung, die sich durch den einflussreichen Zusammenschluss der Wohnungswirtschaft und Versorger instrumentell fortgeschrieben haben. Die IBA Stadtumbau Sachsen-Anhalt kann von ihrem Einfluss als deutlich geringer als die IBA Emscher Park eingeschätzt werden, jedoch hatte sie zur Folge, dass die Gesamtstadt wieder stärker in den Fokus rückte sowie auch ‚weichere‘ Fragen des Stadtumbaus betrachtet wurden. Hierdurch gewann auch die Freiraumentwicklung und eine gesamtstädtische Perspektive instrumentell an Bedeutung, die in den 2000er Jahren von wohnungswirtschaftlichen und infrastrukturellen Themen in den Hintergrund geraten war. In den 2010er Jahren wurden die Freiraumkonzepte der 1990er Jahre wieder hervorgeholt und in aktualisierter Form weiterverfolgt. Insbesondere das Leitbild ‚Stadt am Fluss‘ weist darauf hin, dass Ideen über einen langen Zeitraum bestehen können und auch wenn sie temporär nicht verfolgt wurden, wieder aufgegriffen werden können. Jedoch wurde die ursprünglich vorrangig auf Naturschutz und Naherholung ausgelegte Perspektive durch eine ökonomische (Wassertourismus) und wohnungswirtschaftliche Perspektive ergänzt (Wohnen am Fluss). In Halle zeigt sich darüber hinaus ein Fokus auf informelle Konzepte. Dies spiegelt sich auch stark in Bezug auf die Freiraumpolitik wider,

die zudem auch den Umgang mit weniger Finanzmitteln und dem demographischen Wandel/Veränderungen reflektieren (z. B. Pflegekonzept, Spielflächenkonzeption).

Der Vergleich der beiden Städte zeigt, dass das Thema Freiraum instrumentell behandelt wurde, sowohl in formellen Planungen als auch in informellen Konzepten (s. Kap. 5.1.4). Dennoch wurden mit der Saaleflusslandschaft und dem Emscher Landschaftspark jeweils bedeutende Bezugspunkte zum Freiraum etabliert und auch institutionalisiert. Während im Ruhrgebiet die regionale Ebene seit der IBA deutlich an Bedeutung gewonnen hat und sich dies auch in den Instrumenten widerspiegelt, zeigen sich in Halle – bis auf wenige Ansätze – vor allem Instrumente mit rein kommunalem Bezug aufgrund konflikthafter Stadt-Umland-Traditionen, erfolgloser Regionalisierungsprozesse, sowie einer vergleichsweise schwächer aufgestellten Landes- und Regionalplanung.

Die Ergebnisse weisen für beide Fallstudienstädte auf starke Impulse für integrierte, informelle Konzepte aufgrund von Fördermitteln hin. Hier scheint sich zu bestätigen, dass „*policy follows resources*“ (Selle 2005, 291). Während in Halle eine Konzentration der Förderprogramme (Urban 21, Stadtumbau Ost, Soziale Stadt) auf die Stadtumbaugebiete und Großwohnsiedlungen prägend war, stellt sich dies in Gelsenkirchen disperser mit Förderkulissen auf ca. 50 % des Stadtgebietes verteilt (Soziale Stadt, Stadtumbau West) dar, mit einem Schwerpunkt auf den südlichen Teil der Stadt. Allerdings führte dies in beiden Fällen zu einer fragmentierten und teils sektoralen Sicht, die in den Städten nun wieder stärker gesamtstädtisch integriert zusammengeführt werden soll (ISEK 2025 und RSK). Die Ergebnisse legen demnach nahe, dass die Anwendung informeller Konzepte in beiden Fallstudien deutlich an Bedeutung gewonnen hat. Diese Erkenntnis spiegelt sich in einem generellen Bedeutungszuwachs informeller Instrumente wider, wie auch Danielzyk und Sondermann (2018) festhalten. Der stärkere Einsatz informeller Konzepte zeugt auch von einer zunehmenden Notwendigkeit, verwaltungsexterne Akteure problembezogen in räumlich flexiblen Settings einzubinden – also flexibler zu agieren. Im Forschungsdiskurs wird darauf verwiesen, dass in diesem Kontext formelle Instrumente nicht obsolet werden, sondern ihnen weiterhin eine Bedeutung zugeschrieben wird, um z. B. via städtebaulicher Verträge oder Stadtumbauverträge rechtlich fixiert und beschlossen werden zu können (s. auch Klemme 2009; Reimer 2012). Vielmehr wird das Verhältnis als ergänzend bzw. vorbereitend verstanden. Klemme (2009) findet keine Anzeichen dafür, dass das formelle Instrumentarium Schrumpfungsbedingungen nicht gerecht wird. Die Ergebnisse dieser Arbeit zeigen jedoch, insbesondere für die Fallstudie Halle, dass die Akteure die Steuerungswirkung formeller Instrumente unter Schrumpfungsbedingungen als eher gering einstufen und dass das Bevölkerungswachstum als Grund angeführt wird, in die Neuaufstellung eines FNP einzusteigen. Dies deutet auf einen Zusammenhang von Schrumpfung und Wachstum mit formellen und informellen Plänen hin, auch wenn die Schaffung rechtlicher Verbindlichkeit unter Schrumpfung weiterhin zentraler Bestandteil bleibt.

Fallstudienübergreifend stellen sich die Instrumente als wichtiger Ausdruck und Spiegelbild informeller Dimensionen dar. So deutet der intensive Pfad der sozialen Stadterneuerung in Gelsenkirchen auf eine stark ausgleichende und soziale Orientierung und Tradition sowie die regionalen Konzepte mit starkem Freiraumbezug auf einen Fortbestand eines regionalen Konsenses hin, der auf freiraumplanerischen Traditionen (regionale Grünzüge) aufbaut. Wie bereits oben bei den Fallstudien dargestellt, ist auf Grundlage der empirischen Ergebnisse davon auszugehen, dass die planungskulturelle Dimension der

Instrumente und Verfahren eine gewisse Pfadabhängigkeit entwickelt. Dies wird auch in anderen Forschungsarbeiten bestätigt. Kuder (2009) identifiziert beispielsweise ein „*sich selbst reproduzierendes Eigenleben*“ von Plänen und Konzepten, das aber nicht nur inhaltlich zu verstehen ist, sondern auch bezogen auf die Auswahl der Instrumente. Dies zeigt sich u. a. am regionalen Pfad in Gelsenkirchen oder auch der sozialen Stadterneuerung, die beide auf den Erfahrungen und Konzepten der IBA aufbauen. So zeigen die empirischen Ergebnisse für beide Fallstudien, dass nach einer längeren Phase, in der bestimmte Instrumente vorrangig angewandt wurden, eine Tendenz zur weiteren Anwendung dieser vertrauten Instrumente besteht und zeitgleich das Wissen über nicht-angewandte Instrumente verloren gehen kann (vgl. Kap. 4). Demnach kommt den Instrumenten und Verfahren, wie auch Levin-Keitel und Sondermann (2015) festhalten, für planungskulturelle Betrachtungen eine wichtige Funktion zu, da sie Entwicklungspfade mitprägen und wieder Ausgangspunkt neuer Planungen darstellen.

Auch wenn eine gewisse Pfadabhängigkeit der Instrumente und Verfahren besteht, deutet die Vielzahl und der Mix an Instrumenten in den Fallstudien darauf hin, dass sich in Bezug auf ihre Transformationsfähigkeit und -geschwindigkeit Instrumente in Abhängigkeit zu den anderen Kategorien recht schnell wandeln können, insbesondere in Reaktion auf neue Herausforderungen und Impulse (aus den Fallstudien bspw. zu nennen: Wohnungsleerstand oder soziale Probleme) in Kombination mit Förderaufrufen (s. auch Kap. 5.1.1, bspw. Stadtumbaukonzepte). Aus dem empirischen Material kristallisiert sich heraus, dass der Instrumenteneinsatz vielfältigen Einflüssen unterliegt, aber vor allem an die Akteure und Akteurskonstellationen gebunden ist (vgl. Kap. 5.1.5). Dies weist darauf hin, dass die Instrumente und Verfahren aus einer strukturationstheoretischen Sicht (Kap. 2.3.2) eine vermittelnde Funktion zwischen den beiden bereits dargestellten rahmengebenden Dimensionen und den Akteuren und ihren Handlungen einnehmen. Diese Dimension hilft dabei, Handeln vorzustrukturieren und abstrakte Vorgaben zu übersetzen. Eine klare Orientierung an Schrumpfung oder Wachstum kann anhand dieser Dimension letztlich kaum abgeleitet werden. Hierzu können die im Nachfolgenden erläuterten Strategien und Ziele besser geeignet sein, dies zu bewerten.

5.1.4 Strategien und Ziele

Die planungskulturelle Dimension ‚Strategien und Ziele‘ ist eng mit der Dimension der ‚Instrumente und Verfahren‘ verknüpft. Den Strategien und Zielen kommt für die Frage nach einer Schrumpfungsorientierung der Planungskulturen eine besondere Bedeutung zu, da sich in dieser Dimension die Ausrichtung der Freiraumpolitik widerspiegelt. Die Dimension Strategie und Ziele kann als ein Spiegelbild der anderen Dimensionen verstanden werden und hat daher eine große Bedeutung für die Analyse der Planungskulturen. Für die Diskussion dieser Dimension wird ein Bezug zu in der Literatur häufiger verwendeten Typen kommunalen Handelns hergestellt (s. Tab. 5) (Hartt und Warkentin 2017; Pallagst et al. 2017).

Tabelle 5: Typen kommunalen Handelns unter Schrumpfung (eigene Tabelle nach ILS 2002, S. 25)

	aktiv			passiv
	Expansive Strategie	Bestandspflege	Schrumpfen planen	Schrumpfen als Teufelskreis
Ziel	Randwanderung im Stadtgebiet halten	Attraktivität und räumliche Strukturen erhalten	Geordnetes Schrumpfen, Qualitäten entwickeln	Ohne Ziele
Maßnahmen, z.B.	Umfangreiche Flächenausweisung im Ein- und Zweifamilienhausbereich	Bestandsentwicklung, zielgruppenorientierte Programme	Infrastrukturanpassung und –rückbau, Freiflächenentwicklung	Regionalplanung sollte restriktiver sein, kommunalen Finanzausgleich reformieren

Da beide Fallstudienstädte fast kontinuierlich seit den 1960er Jahren schrumpften und dies zumindest in Teilen wahrgenommen wurde (s. Kap. 5.1.6), lassen die Ergebnisse zunächst den Schluss zu, dass bis in den 1980er/1990er Jahre kaum angepasste Strategien und Ziele – im Sinne einer vorwiegenden Verdrängung oder eines Ignorierens der Probleme – ergriffen wurden (in Halle wahrscheinlich sogar ein bewusst hingegnommener Prozess). Die Strategien waren entweder vorrangig expansiv oder passiv ausgelegt und im starken Wachstumsglauben verwurzelt, der mit Flächenexpansion einher ging.

Mit Blick auf die Fallstudie Gelsenkirchen zeigt sich, dass seit Ende der 1980er Jahre das Ziel, den wirtschaftlichen Strukturwandel herzustellen, im Fokus stand und sich in den Strategien des gesamten Betrachtungszeitraum manifestiert hat. Damit werden die wirtschaftlichen Traditionslinien und Deutungen fortgeführt, aus deren Logik über die Schaffung neuer Arbeitsplätze die Attraktivität der Stadt erhalten und zugleich Anreize für das Bleiben in oder Zuziehen nach Gelsenkirchen geschaffen werden sollten. Aufbauend auf der Tradition der „*solidarischen Stadt*“ (Stadt Gelsenkirchen 2000b, S. 6) leiten sich darüber hinaus eine umfassende Strategien ab, die auf soziale Abfederung und Ausgleich abzielen. In beiden Kontexten kommt auch der Freiraumentwicklung eine zentrale Rolle zu. Einerseits soll mit der Freiraumentwicklung zur Stabilisierung der Quartiere und Identität beigetragen werden. Andererseits ist Freiraum ein weicher Standortfaktor. Freiraum wurde als Teil der Strategie zur (ökologische) Aufwertung der Region und Schaffung eines neuen Images, u. a. in Verbindung zu Kunst und Kultur, inszeniert. Aufbauend auf der Deutung, dass der Wohnungsbestand nicht ausreichend ist, um die Abwanderung von Gutverdienern und Familien zu verhindern, wurden diese Strategien und Ziele seit den 2000er Jahren mit einer wohnpolitischen Strategie ergänzt, hochwertige Ein- und Zweifamilienhausgebiete auszuweisen. Eine wohnpolitische Strategie sei zuvor vorrangig auf kostengünstigen Geschosswohnungsbau ausgelegt gewesen, was – wie es auch Jeschke (2007) für Duisburg festhält – dem „*ideologisch aufgeladenen Selbstverständnis der lange Zeit von der SPD mit absoluter Mehrheit regierten Stadt*“ (Jeschke 2007, S. 281) entsprochen haben soll. Damit rückt der Wohnungsmarkt als strategisches Element zur Verhinderung von Stadt-Umland-Wanderung stärker in den Fokus.

Bei der Revitalisierung der altindustriellen Standorte spielte auch die Berücksichtigung von Freiraumbelangen eine große Rolle. So sollten die neuen Standorte für Gewerbe und Wohnen durch die Strategie der doppelten Innenentwicklung mindestens 50 % der Bruttofläche als Freiflächen freihalten (Selle 2000), was eine stärkere Ausrichtung an ökologischen Belangen und weichen Standortfaktoren anzeigt. Dennoch wurden die Flächen vorrangig zur Entwicklung neuer Gewerbe- und Wohnstandorte

genutzt und damit die Initiierung neuen Wachstums verbunden. Zudem kann die IBA als Initiatorin vielzähliger neuer Strategien und Ziele identifiziert werden – dies bestätigen u. a. Baranowski (2020) und Reicher et al. (2011). Die vielfältigen Strategien und Ziele (u. a. Projektorientierung, Innenentwicklung; s. weiter Kap. 4.1.2) wurden in die lokale Planungskultur übernommen, wodurch eine Anpassung der Strategien und Ziele, in die auch Freiraum neuartig integriert wurde, stattfand. Der Emscher Landschaftspark wurde als wichtiges Leitbild integriert, welches auf den regionalen Freiraumtraditionen aufbaut und zu einem ‚Aushängeschild‘ für die Region entwickelt werden sollte. Für diesen, wie auch den Emscher Umbau als Generationenprojekt, gab es einen großen regionalen Konsens, was auch Hohn und Reimer (2014) festhalten. Freiraumentwicklung fand dabei als Leuchttürme statt, mit denen Freiraum inszeniert wurde. Zugleich fand durch die neue Deutung der Freiraumpotenziale auf Brachflächen eine neue Art von experimenteller und wilder Natur (Industrienatur und -wald) Einzug in die Strategie. In Gelsenkirchen wird damit auch der Versuch verbunden, durch natürliche Sukzession und Wildnis einen bestmöglichen Ersatz für die stark überformte (Natur-)Landschaft herzustellen und damit ein Naturerleben möglich zu machen (s. auch Kap. 5.1.6/5.1.9).

Allerdings wurden in Gelsenkirchen schrumpfsorientierte Strategien vereinzelt umgesetzt. Im Kontext der Debatten um den demographischen Wandel kam es zu punktuellen Infrastrukturanpassungen. Ein umfassender Rückbau von Wohngebäuden, wie dieser im Stadtumbau Ost in Halle durchgeführt wurde, findet sich beispielsweise in Gelsenkirchen nicht. Hier wurde im Stadtumbau West nur kleinere Bereiche im Tossehof abgerissen. Insgesamt sind die strategischen Ansätze – nicht zuletzt aufgrund der ausgeprägten Projektorientierung – eher selektiv und punktuell zu charakterisieren, etwa in Form von Innenentwicklungsprojekten auf Brachflächen. Parallel hierzu wurden jedoch weiterhin expansive Strategien verfolgt, vorrangig auf landwirtschaftlichen Flächen, und zugleich eine umfassende Bestandspflege betrieben. Da sich im empirischen Material zudem wiederholt Forderungen nach einer Reform des kommunalen Finanzausgleichs finden, lassen sich ergänzend auch passive Strategien erkennen. Insgesamt zeigen sich damit in Gelsenkirchen parallel verlaufende und teils widersprüchliche Strategietypen, die je nach Problemdeutung, Förderkulisse und Handlungsfenster unterschiedlich zur Geltung kommen.

In Halle ist demgegenüber die strategische Ebene der Planungskultur traditionell stärker auf den Wohnungsmarkt fokussiert, was sich auch in wohnpolitischen Strategien niederschlägt. Halle war bereits zu DDR-Zeiten kommunal auf die Wohnungsbauplanung ausgelegt, regional auch auf Industrieplanung. Dennoch offenbart sich für die Stadt in den 1990er Jahren aufgrund des Umfangs an Herausforderungen und Aufgaben sowie den vorherrschenden Restriktionen keine klare Einordnung, sondern vor allem eine Ambivalenz und Vielschichtigkeit in der Dimension ‚Strategien und Ziele‘. In den Nachwendejahren waren viele Themen, wie der Ausbau und Aufbau der Infrastruktur, Sanierung des Wohnungsbestandes, Aufbau der Verwaltung, Ermittlung von Grundlagen, Umweltsanierung, Sanierung von Freiräumen (etc.) zeitgleich wichtig. Eine strategische Ausrichtung auf die Altstadt kann dabei als eine planungskulturelle Adaption, beeinflusst durch die neuen Akteure, bewertet werden. Zugleich sind jedoch parallel Strategien erkennbar, die Integration von Neustadt herzustellen (z. B. Bau der Straßenbahnstrecke nach Neustadt), sowie die Sanierung des öffentlichen Raums, der Umwelt und der umfassenden Wohnungsbestände in der Neustadt durchzuführen. Bereits frühzeitig wurden die

Stadt-Umland-Wanderungen mit fehlenden Möglichkeiten der Eigentumsbildung sowie fehlender Ein- und Zweifamilienhausgebiete auf dem Stadtgebiet in Verbindung gebracht. Freiwerdende Konversionsflächen wurden daher strategisch zur Entwicklung dieses Wohnsegments genutzt, um den Bevölkerungsrückgang zu stoppen.

Obwohl die Strategien in den Nachwendejahren auch flächenexpansiv wirkten, wurde dennoch versucht, sich an Innenentwicklung sowie der kompakten, europäischen Stadt zu orientieren. Zugleich zeigen sich auch ein ambitionierter Freiraumschutz sowie umfassende Freiraum- und Umweltsanierungen. Die empirischen Ergebnisse weisen darauf hin, dass Freiraum ein starkes Konsensthema darstellte und die freiraumbezogenen Planungen die Grundlage der Stadtentwicklung darstellen sollte, wodurch der Schutz wichtiger Freiflächen („große Pfunde“) sichergestellt wurde. Zudem wurden auch ambitionierte Ziele der Freiraumentwicklung mit dem freiraumplanerischen Leitbild formuliert. Damit kann eine frühe Wertschätzung für die Freiraumentwicklungen innerhalb der planerischen Strategien festgehalten werden. Vor allem die großflächigen und naturnahen Freiräume, wie die Saale und die Dölauer Heide, spielen eine wichtige Rolle in der Freiraumpolitik und für die Identifikation. Zentrale Bedeutung hat der Schutz der naturnahen Freiräume am Stadtrand und die Kompaktheit des Siedlungskörpers, was sich im äußeren grünen Ring widerspiegelt. Demgegenüber wird die Freiraumentwicklung im inneren nur wenig forciert (kleinteilige Ergänzungen wie mit dem grünen Altstadttring). Jedoch ist der Erhalt der eher klassischen Parks und Freiräume von großer Bedeutung für die Freiraumpolitik.

Schrumpfungsorientierte Ansätze traten in Halle zu Beginn der 2000er Jahre in Form von Rückbau in den Großwohnsiedlungen deutlich hervor und stehen in engem Zusammenhang mit dem Stadtumbau Ost. Dabei ist hervorzuheben, dass zentrale Bausteine dieser Stadtumbau-Strategie in der lokalen Planungskultur bereits angelegt waren (u. a. Leitbilder der kompakten/europäischen Stadt) und im Zuge des Stadtumbaus vor allem an veränderte Handlungszwänge (z. B. drohender Kollaps der Wohnungswirtschaft, steigende Infrastrukturkosten) sowie neue Handlungsoptionen (insbesondere Fördermöglichkeiten) angepasst wurden. So geht mit dem drohenden Kollaps der Wohnungswirtschaft und dem Stadtumbau Ost eine Umbruchsituation einher, durch die die Strategien und Ziele für mehrere Jahre überlagert werden und demnach stärker an Schrumpfung orientiert waren. Dies bedeutete in erster Linie eine quantitative Anpassung des Wohnungsbestandes und der Infrastruktur. Mit dem Aufkommen des Stadtumbaus wurden die Ziele für den Freiraum, wie auch unter Wahrnehmung und Framing gezeigt werden kann (Kap. 5.1.6), weitestgehend überlagert und der Fokus auf die Großwohnsiedlungen verschoben.

Im Stadtumbau wurde das Ziel definiert, die Kerne der Umbaugebiete zu stabilisieren, wodurch eine Konzentration der Freiraumentwicklung auf die Kerngebiete stattfand. Dadurch dass in der Regel das Baurecht auf den Rückbauflächen nicht verändert wurde, spielten qualitative Freiraumentwicklungen nur selten eine Rolle, da die Freiräume temporär angelegt wurden. Die Ausnahme stellt die Waldstadt Silberhöhe dar, in der strategisch Flächen getauscht wurden und hierdurch ein Gesamtkonzept entwickelt werden konnte. So spielt auch Freiraum in den Stadtumbaukonzepten auf einer konzeptionell abstrakteren Ebene nur eine untergeordnete Rolle. Auf dieser konkreten Stadtumbauebene ist Freiraum als sehr wichtig einzuschätzen, jedoch ist die Freiraumentwicklung tendenziell reagierend auf die Rückbauflächen und weniger im Sinne einer proaktiven Steuerung ausgerichtet. Beide Aspekte bestätigt

auch Rößler (2010, S. 370), indem sie ebenfalls festhält, dass „von Seiten des Stadtumbaus eine eher reaktive Thematisierung freiraumplanerischer Aspekte zu erkennen“ ist. So wurden auch die Visionen und Leitbilder der frühen 1990er Jahre, die eine solch proaktive Herangehensweise aufweisen, fast vollständig durch Maßnahmen im Stadtumbau überlagert (s. auch Kap. 5.1.6).

Der Blick auf die 2000er Jahre in Halle zeigt allerdings auch, dass neben einem teilräumlichen ‚Schrumpfen planen‘ in den Großwohnsiedlungen und der Bestandspflege in der Altstadt auch expansive Strategien durch die Ausweisung neuer Ein- und Zweifamilienhausgebiete sowie auch passive Strategien im Sinne einer Forderung nach restriktiverer Regionalplanung weiter fortgesetzt wurden. Während zu Beginn bis Mitte der 2000er Jahre der Fokus auf den Großwohnsiedlungen lag, geht das Pendel seitdem wieder weg von schrumpfungsorientierten Strategien, insbesondere innerhalb der Doppelstrategie in Bezug Wohnen (Rückbau und Neubau), wo ab Mitte der 2000er der Neubau offensiver gefordert wird und damit expansive Strategien noch stärker in den Fokus rücken. Bernt et al. (2014, S. 1763) finden „in contrast to universal ‘shrinkage policies’ [...] only incremental (yet in some cases, considerable) changes within existing policies“ und deuten damit ebenfalls auf die identifizierten der meisten verfolgten Strategien in den Bereichen der Stadtentwicklung hin. Für beide Fallstudien kann gezeigt werden, dass mehrere Strategien parallel angewendet werden und sich schrumpfungs- und wachstumsorientierte Ansätze dabei nicht gegenseitig ausschließen.

In beiden Fallstudienstädten ist nur eine geringe planungskulturelle Bedeutung landwirtschaftlicher Flächen festzuhalten, da diese meist durch die expansiven Strategien unter Druck geraten. Zugleich offenbart sich in beiden Fallstudienstädten ein starker planungskultureller Anpassungsdruck durch fiskalische Schrumpfung. So ist die Freiraumentwicklung primär an Fördermittel gebunden – also viele Entwicklungen in diesem Bereich von Fördermitteln abhängig. Dies schlägt sich z. B. im räumlichen Fokus nieder, da die Freiraumentwicklungen, wie in Kapitel 5.1.1 dargestellt, den Ressourcen (z. B. in den Stadtumbaugebieten) folgen. Das oben beschriebene reaktive Vorgehen in Bezug auf freiraumplanerische Themen zeigt sich tendenziell auch in Gelsenkirchen im Rahmen der Stadtumbau- und Soziale Stadt-Gebiete. In Halle zeigt sich dies anhand der Fokusverschiebung hin zu den Stadtumbaugebieten in der ersten Phase der 2000er Jahre. Mit der räumlichen Fokussierung und Konzentration geht jedoch in beiden Städten auch eine wahrgenommene Vernachlässigung anderer Gebiete einher.

Die Verschiebungen innerhalb der Strategien können als ein Ausdruck der Dringlichkeit der Problemlagen und Notwendigkeiten interpretiert werden. Strategisch wurde auf den kontinuierlichen fiskalischen Druck mit der Anpassung der Freiraumgestaltung und -pflege reagiert. Dabei wurde in Halle vor allem eine Konzentration auf die Kerne (bei Extensivierung in den Randbereichen) und eine generelle Anpassung der Pflegestandards nach unten vorgenommen. In Gelsenkirchen wurde versucht, die Pflegegrade stabil zu halten, jedoch wurde die Gestaltung neuer Freiräume deutlich vereinfacht. Dies scheint in Gelsenkirchen jedoch keiner klaren räumlichen Priorisierung zu folgen. Insbesondere das Pflegekonzept der Stadt Halle ist Ausdruck einer konsequenten Balance zwischen Pflege und Kosten, womit transparent die Prioritätensetzung nach außen kommuniziert werden kann und diese politisch gestaltbar wird. Dennoch, der Druck, der durch die Schrumpfung (u. a. wenige Gelder, mehr Freiräume) entsteht, befördert in beiden Städten innovative und experimentelle Freiraumentwicklungen (u. a.

Zwischennutzungen, Industrienatur und -wald, Kurzumtriebsplantagen, urbane Wälder). Die experimentellen Entwicklungen sind jedoch größtenteils nicht (dauerhaft) in die Strategien übernommen worden, sondern punktuell verblieben.

Dennoch können die Strategien mit Bezug zur Freiraumentwicklung auch einerseits als Ausdruck eines ausgeprägten Gestaltungswillens in der Freiraumpolitik gelesen werden, die mit hohen und weitgehend unhinterfragten Zielsetzungen verbunden sind – insbesondere dem Anspruch auf eine qualitativ hochwertige und ausreichende wohnortnahe Freiraumversorgung (in Kombination mit guter Erreichbarkeit). Zu diesen handlungsleitenden Zielvorstellungen zählt zudem ein ausgeprägter Vernetzungsgedanke der Freiräume als Ausdruck ökologischer Ansätze. In Gelsenkirchen ist diese Vernetzungsorientierung stark in regionale Impulse und Konzepte, wie den regionalen Grünzügen oder IGA, eingebunden. Andererseits wurde an verschiedenen Stellen im empirischen Material deutlich, dass neue Freiraumentwicklungen jedoch oftmals nicht als prioritär angesehen wurden, auch da sie punktuell entstehen und nicht in eine größere Strategie eingebunden sind. Ziel ist es demnach, kostengünstig Flächen herzustellen und zu pflegen. Dies wird oftmals auf Flächen umgesetzt, die aus einer ökonomischer, und nicht ökologischer Sicht freifallen. Damit sind Freiraumentwicklungsstrategien Ausdruck pragmatischer Adaptionen (wobei nach Möglichkeit versucht wird, positive Impulse zu setzen) an veränderte Kontexte, als dass sie auf tief verwurzelten Vorstellungen und Überzeugungen beruhen. Für beide Fallstudien lässt sich zudem aufzeigen, dass Strategien und Ziele so gewählt werden, um den Status quo und die Urbanität aufrechtzuerhalten (s. auch Kap. 5.2.1): In beiden Fallstudien zeigen die Ergebnisse, dass vor allem das Bewahren bestehender Strukturen und städtebaulicher Gliederungen ein wichtiges Ziel innerhalb der Planungskulturen darstellt. Auch Rößler (2010, S. 374) hält in ihrer empirischen Studie für die Stadtumbau Ost-Städte die Strategie fest, dass die Europäische Stadt „*gegen eine Perforation verteidigt*“ werden soll, worin sich auch die urbane Perspektive der Freiraumpolitik widerspiegelt. Für die Fallstudie Halle spiegelt sich dies beispielsweise im Versuch, Rückbau von außen nach innen umzusetzen, wider. In Gelsenkirchen wurde vor allem mit der Strategie der (doppelten) Innenentwicklung versucht, die Siedlungsstrukturen zu bewahren. Ein ähnliches Fazit ziehen auch Othengrafen et al. (2015) in ihrer übergeordneten Betrachtung mehrerer Buchbeiträge. Die Autoren verweisen darauf, dass planungskulturelle Veränderungen sich meist als pragmatische Adaptionen darstellen und „*die Beharrungskräfte und der Wunsch nach dem Erhalt des Status Quo einem tiefgreifenden Wandel entgegenstehen*“ (Othengrafen et al. 2015, S. 369).

Dennoch scheint sich innerhalb der Strategien die Wertigkeit und Funktion des Freiraums gewandelt zu haben. Freiraum ist aus den Strategien nicht mehr wegzudenken (s. auch Gailing 2005 für den Emscher Landschaftspark). Vor allem offenbaren sich gegen Ende der 2010er Jahre integrierte Strategien, um Freiraumpotenziale nutzen zu können. Insbesondere zeigt sich dies an der Stadt am Fluss in Halle, mit der touristische Potenziale, aber auch Wohnnutzungen entlang der Saale genutzt werden sollen. Freiraum soll so zum (wirtschaftlichen) Erfolg beitragen, u. a. als Imageträger, Standortfaktor, Faktor für den Tourismus oder als attraktives Wohnumfeld.

Zusammenfassend kann die Dimension ‚Strategien und Ziele‘ dahingehend gedeutet werden, dass sie eine – häufig pragmatische – Mediationsfunktion übernimmt. Sie übersetzt rahmengebende Werte,

Traditionen sowie auch das Planungssystem und -kontext in konkrete Prioritäten und Strategien und vermittelt damit zwischen strukturellen Rahmenbedingungen und situativen Handlungsanforderungen.

Freiraumentwicklung als Thema der Stadtentwicklung hat in den letzten Jahren aus verschiedenen Gründen (u. a. Klimawandel, Standortfaktor) an Bedeutung gewonnen, dennoch konkurriert die Freiraumentwicklung mit anderen Nutzungen. Die ‚Strategien und Ziele‘ können als eine Art Filter wirken, welche Probleme adressiert, welche Räume priorisiert und welche Lösungen als ‚machbar‘ angesehen werden. Die strategische Ebene reagiert auf konkrete Handlungsanlässe, aber wird auch von tieferliegenden Schichten beeinflusst. In beiden Fallstudien zeigt sich seit den 2010er Jahren, dass Freiraum als wichtiger Aspekt der Stadtentwicklung akzeptiert wird und Neuentwicklungen nicht ohne Grün funktionieren. Es wurde darauf hingewiesen, dass dieses strategische Wissen bei Planenden „*unterbewusst vorhanden*“ (IG4) ist. Dabei zeigt sich u. a. auch, welche Freiräume einen hohen Stellenwert haben und unangetastet bleiben, oder dass bestimmte Strategien und Vorgehen auch ohne formelle Institutionalisierung Bestand haben (u. a. Innenentwicklung in Gelsenkirchen). Auffällig ist dabei, dass in beiden Städten ein starker Bezug zu älteren Strategien und Traditionen hergestellt wird (Halle: Planungen der 1990er Jahre; Gelsenkirchen: Bezüge zum Emscher Landschaftspark, regionale Grünzüge).

Die Strategien und Ziele tragen eine gewisse Transformationsfähigkeit und zugleich auch eine gewisse Pfadabhängigkeit in sich. Sie können sich je nach Kontext relativ schnell anpassen. Schrumpfungsorientierte Strategien und Ziele stellen dabei keine Ablösung bisheriger Ziele dar, sondern sind als eine Ergänzung zu verstehen, die in Teilräumen der Stadt eingesetzt werden. Unter dem erneuten Wachstum zeigt sich, dass geschaffene Qualitäten – nicht nur durch Schrumpfung – teilweise unter Druck geraten (z. B. Grüngürtel Heide-Süd in Halle oder auch die Umdeutung des Arbeitens im Park im Ruhrgebiet als Möglichkeit, die regionalen Grünzüge zu bebauen) und entwickelte Strategien nicht mehr konsequent verfolgt werden. Solche Feststellungen, dass Qualitäten der Schrumpfung bei erneutem Wachstum wieder unter Druck geraten, machen auch andere Autor*innen (u. a. Haase und Rink 2015, Steinführer und Haase 2018). Offensichtlich wird, dass beide Städte keine gesamtstädtische Strategie für Schrumpfung erarbeitet haben. Vielmehr handelt es sich um kleinräumigere Ansätze, die sich in der Regel auf Stadtteile beziehen. Es entsteht zudem kein Ersatz von Strategien und Zielen, sondern ein Nebeneinander und eine (partielle) Ergänzung bestehender Ansätze. Vor allem bewährte Ansätze setzen sich fort, während andere eher punktuell und temporär eingesetzt werden.

5.1.5 Akteure und Akteurskonstellationen

Die Dimension ‚Akteure und Akteurskonstellationen‘ stellt sich als eine zentrale Dimension innerhalb der planungskulturellen Konfigurationen und des planungskulturellen Wandels dar, da die Ergebnisse darauf hindeuten, dass die Akteure zwischen der Welt formeller und informeller Welten vermitteln. Es stellt sich somit als wichtig dar, diese Dimension explizit zu machen. Die Analyse der Akteure und Akteurskonstellationen zeigt für beide Fallstudien, dass die stadt-regionale Freiraumpolitik typischerweise von Vertreter*innen der kommunalen Verwaltungseinheiten geprägt wird (s. z. B. Sinnig 2003 für Leipzig oder Levin-Keitel 2016 für Flusslandschaften in Nürnberg und Regensburg).

Beide Fallstudienstädte sind so organisiert, dass es keine klassischen Grünflächenämter mehr gibt. Diese wurden im Verlauf des Betrachtungszeitraums, vor allem vor dem Hintergrund der Kosteneffizienz, aufgelöst und die Aufgaben auf unterschiedliche Verwaltungseinheiten verteilt. Aus planungskultureller Perspektive kann dies als Ausdruck einer vorrangig ökonomischen Sichtweise auf die Freiraumentwicklung und -pflege gewertet werden, auch da das Personal und die Finanzmittel stetig gekürzt wurden. In Gelsenkirchen wird dies mit der Umwandlung des städtischen Grünflächen- und Friedhofsamts in eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung besonders deutlich, die *„rein ökonomischer Handlungsweise verpflichtet ist“* (Rettich 2008, S. 182). Die Fragmentierung der Aufgaben führte zu einem höheren Abstimmungsbedarf und teilweise zu *„Reibungsverlusten“*, die jedoch durch entwickelte Interaktionsroutinen zwischen den Bereichen – wie frühzeitige Einbindung oder kurze, informelle Wege – sowie persönliche Erfahrungen aufgefangen wurden. Demgegenüber verblieb in Halle die Freiraumplanung und -pflege im gleichen Dezernatsbereich, wodurch eine enge Abstimmung sichergestellt werden konnte. Die Ergebnisse spiegeln sich in einem generellen Trend schlechter Kommunalhaushalte und der Kürzung von öffentlichen Budgets wider, wodurch die Organisation und Aufgabenerfüllung beeinflusst werden. Diese Entwicklungen erzeugen einen dauerhaften Druck auf die Freiraumpolitik und die planungskulturellen Konfigurationen, insbesondere auch im Hinblick auf eine verminderte Handlungsfähigkeit in der Freiraumentwicklung.

Auf politischer Ebene können auf Grundlage der Fallstudienresultate vor allem die Oberbürgermeister*innen als wichtige Impulsgeber*innen hervorgehoben werden. Diese haben zum Teil starke Koalitionen mit den Planungsdezernenten ausgebildet und die Stadtentwicklung mit ihren Themen maßgeblich mitgeprägt. Diesen Figuren sowie allgemeiner die Lokalpolitik, weist auch Kühn (2017) eine große Bedeutung für die Stadtentwicklungspolitik zu, vor allem vor dem Hintergrund ihrer Entscheidungskompetenz. Ein Blick auf die politischen Mehrheiten offenbart, dass in Gelsenkirchen mit der Ausnahme 1999 bis 2004 durchgängig die SPD stärkste Partei im Stadtrat war und den Oberbürgermeister stellte. In Halle stellt sich die politische Landschaft volatiler und wechselhafter dar. Hier waren über den Betrachtungszeitraum entweder die PDS/Die Linke oder die CDU stärkste Partei, jedoch hatte auch die SPD einen hohen Zuspruch der Wähler*innen. Insgesamt stellte jeweils zwei Mal die CDU und SPD den/die Oberbürgermeister*in, und von 2012 bis 2022 war ein parteiloser Oberbürgermeister im Amt. Eine Erklärung könnte darin liegen, dass das politische Umfeld ein Spiegelbild uneinheitlicher gesellschaftlicher Orientierung (Ost vs. West) und Unzufriedenheit darstellt. So stellt z. B. Jörke (2010) für Mecklenburg-Vorpommern dar, dass *„nahezu sämtliche Regierungsbündnisse ausprobiert“* wurden, und führt dies darauf zurück, dass mit den Politiken *„keine spürbaren Verbesserungen in den Lebensbedingungen jener Menschen verbunden“* waren, die in diesen Gebieten geblieben sind. Die Verschiebungen politischer Mehrheiten können als Indikator einer vergleichsweise hohen planungskulturellen Volatilität in Halle sowie einer stärkeren politischen und planungskulturellen Setzung in Gelsenkirchen gelesen werden.

Darüber hinaus zeigen die Ergebnisse für beide Fallstudienstädte eine traditionelle Bedeutung der Kleingärten und damit der jeweiligen Stadtverbände der Kleingärtner/Gartenfreunde. In Halle besteht eine besonders enge Verzahnung von Kleingartenwesen und Stadtverwaltung durch einen Kleingartenbeirat. Im Vergleich der beiden Städte präsentieren sich gesellschaftliche Akteure und Verbände in Halle deutlich präsenter als in Gelsenkirchen (hier vor allem in Bezug auf eine

gesamstädtische Präsenz). In Halle konnten im Vergleich zu Gelsenkirchen traditionell starke gesellschaftliche Gruppen als Akteure der Stadt- und Freiraumpolitik (vor allem Umwelt- und Denkmalschutz) aufgezeigt werden, die die Ausgestaltung der, über die Dimension der Akteure und Akteurskonstellationen gemessenen, Planungskultur beeinflussen können. Diese teils bereits zu DDR-Zeiten entstandenen Akteursgruppen übten insbesondere in den Nachwendejahren, in Koalition mit politischen und planerischen Entscheidungsträgern, erheblichen Einfluss auf die Stadt- und Freiraumentwicklung aus. Mit der Überlagerung durch die Leerstandsproblematik und den hieraus hervorgegangenen neuen Akteurskonstellationen (s. unten) verlor ihr Einfluss jedoch an Bedeutung. Sie fungieren bis heute als eine Art ökologisch normativer Deutungsressource innerhalb eines zunehmend durch eine stadtentwicklungsgeprägte Perspektive geprägten Diskurses über Freiräume.

Eng verknüpft ist damit die Frage nach dem bürgerschaftlichen Engagement und den endogenen Potenzialen als eine weitere Facette der Stadt- und Freiraumentwicklung. Die Interviewten bewerteten das bürgerschaftliche Engagement insgesamt als eher schwach ausgeprägt, wobei diese Einschätzung insbesondere für Gelsenkirchen deutlich formuliert wurde. Ein möglicher Erklärungsansatz könnte darin liegen, dass schrumpfende Großstädte einen mehrfachen Nachteil in Bezug auf bürgerschaftliches Engagement erfahren. Erstens weisen Großstädte im Vergleich der Gemeindegrößenklassen die niedrigste Engagementquote auf. Zweitens nimmt das Engagement mit zunehmendem Alter ab und schrumpfende Städte altern durch die selektive Abwanderung schneller. Drittens bleiben oftmals statusniedrigere Haushalte zurück, die u. a. durch ein niedrigeres Bildungsniveau gekennzeichnet sind, wodurch die Wahrscheinlichkeit, sich zu engagieren, ebenfalls abnimmt (BMFSFJ und WZB 2009).

Die Akteure und Akteurskonstellationen der Freiraumpolitik stellen sich über diesen identifizierten ‚Kern‘ als lokalspezifisch ausgeprägt dar und werden von unterschiedlichen Akteursgruppen der Bereiche Wohnen und Wirtschaft dominiert. In der Literatur werden „*grant coalitions*“ (Bernt 2009, S. 754) oder „*Stagnations- und Schrumpfungskoalitionen*“ (Haller und Altröck 2010, S. 158) diskutiert. Diese Koalitionen sind entgegen der oftmals zitierten „*growth coalitions*“ (Molotch 1976, S. 329), bei denen es vorrangig um die Verteilung von (künftigen) Renditen geht, vor allem an Fördermitteln sowie der Vermeidung zu großer Verluste interessiert. Die ‚grant coalitions‘ sind beispielsweise in vielen ostdeutschen Großstädten im Rahmen des Stadtumbau Ost entstanden (Bernt 2009; Haase et al. 2022; Haller und Altröck 2010; Rink 2020b). Die empirischen Ergebnisse spiegeln sich in diesem Konzept wider und es können ‚Fördermittel-Koalitionen‘ für Halle, aber auch für Gelsenkirchen offengelegt werden, die den Umgang mit Freiraum prägen (u. a. Fokus auf Stadtumbaugebiete, s. 5.1.3). Innerhalb dieser Koalitionen spielt Freiraum zwar auch eine Rolle, jedoch zumeist, wie oben beschrieben, der Wirtschafts- und Wohnungsentwicklung nachgeordnet, oder dies spiegelt sich in einer wirtschaftlichen Perspektive auf Freiraum wider.

In Halle besteht die Koalition aus Akteuren der Stadtverwaltung, Kommunalpolitik, Wohnungswirtschaft sowie der Ver- und Entsorger. Wohnungswirtschaft bedeutet in diesem Kontext jedoch ein Fokus auf die großen Unternehmen und Genossenschaften, die – wie auch Bernt (2005) festhält – ‚abrisswillig‘ waren. Diese Koalition fokussierte sich auf die Stadtumbaugebiete und auf die Herstellung eines Wohnungsmarkt- und Infrastrukturgleichgewichtes, während andere Aspekte stark ausgeblendet wurden. Der Rückbau von Wohngebäuden in den Stadtumbaugebieten führte zu einer

engeren Verzahnung der Freiraumpolitik mit der (konzentrierten) Wohnungswirtschaft. Durch Privatisierungen von Wohnungsbeständen ist die Wohnungswirtschaft jedoch zunehmend fragmentiert. Aufgrund des Bevölkerungswachstums seit den 2010er Jahren sowie der fast vollständigen Herstellung einer Wohnungsmarktstabilität richtet sich die Koalition wieder stärker an Wachstum und Neubau aus und agiert somit wieder klassischer im Sinne der ‚growth coalition‘. Trotz wandelnder Rahmenbedingungen konnte die Wohnungswirtschaft ihren Einfluss auf die Stadtentwicklung sichern, indem mit dem Netzwerk Stadtumbau/Stadtentwicklung ein institutionalisiertes Austauschformat geschaffen wurde.

Für Gelsenkirchen weisen die Ergebnisse darauf hin, dass sich eine breiter angelegte ‚grant coalition‘ etabliert hat, die auf sozialen Ausgleich, die Beseitigung städtebaulicher Missstände, aber auch die Wiedernutzung von Brachflächen angelegt ist. Für Gelsenkirchen kristallisiert sich, entgegen der Fallstudie Halle, jedoch weniger eine eindeutige Akteurslandschaft (z. B. keine großen Wohnungsgesellschaften) heraus. Diese scheint fragmentierter zu sein, allerdings wird die Bedeutung der Stadtverwaltung, die sich als ‚Kraftzentrum‘ versteht, ersichtlich. Dennoch, für die Wirtschaft und die Wirtschaftsförderung, kann ein hoher Stellenwert identifiziert werden, der auf den wirtschaftlichen Traditionen der Stadt beruht. Für die Freiraumpolitik kann ein Fokus auf der Entwicklung zahlreicher industrieller und infrastruktureller Brachflächen festgehalten werden – hier sind i.d.R. auch die Entwicklungsgesellschaften der Flächenbesitzer beteiligt. Auch die Ergebnisse zeigen, dass Investoren wichtige Impulse ausgehen können und ohne diese kaum eine Chance auf die Umsetzung von Projekten gesehen wird. Auch Kühn (2017) weist auf die große Bedeutung von Investoren hin. Da der Gestaltungs- und Verhandlungsspielraum der Städte unter Schrumpfbedingungen allerdings als gering beschrieben werden können, können sich die (qualitativen) Entwicklungsvorstellungen der Freiraumpolitik nur selten gegen die wirtschaftliche Logik der Investoren durchsetzen.

Die Akteure und Akteurskonstellationen sind zudem ein zentraler Ausdruck der jeweiligen räumlichen Orientierungen. In beiden Städten nahm die Bedeutung der Stadtteilebene und der Akteure (z. B. Quartiersmanagement) zu. Ein zentraler Unterschied zwischen den Städten offenbart der Vergleich auf regionaler Ebene. In Gelsenkirchen und der Region sind mit der Städteregion Ruhr 2030, dem Regionalverband Ruhr (RVR) und der Emschergerossenschaft/Lippeverband mehrere starke Akteure und Kooperationen aktiv und liefern Impulse für die regionale und städtische Freiraumentwicklung. Für Gelsenkirchen kann darüber hinaus noch der Landesforstbetrieb als Betreiber der Industriegewässer sowie im Kontext der Umnutzung von Brachflächen der Bodenfonds NRW (als Grundstücksfonds Ruhr 1979 ins Leben gerufen) ergänzend hervorgehoben werden. Auf Grundlage der IBA haben sich zudem interkommunale Arbeitsgemeinschaften etabliert, die einen kontinuierlichen Austausch mit den Nachbarkommunen sichern. Die regionale/interkommunale Konstellation in Halle stellt sich hingegen als konfliktiv dar und es gibt wenig Austausch, gemeinsame Entwicklungen oder Impulse auf dieser Ebene.

Zusammenfassend kann auf Grundlage der empirischen Befunde festgehalten werden, dass Akteure und Akteurskonstellationen einen prägenden Einfluss auf die Planungskulturen nehmen, wie es beispielsweise auch Reimer (2012) hervorhebt. Dabei zeigen die Ergebnisse eine allgemeine Ausdifferenzierung der Akteurskonstellationen, die in der Literatur unter dem Schlagwort Governance

beobachtet und diskutiert wird (z. B. Selle 2005). Damit eng verbunden ist auch das Rollen- und Aufgabenverständnis der öffentlichen Akteure (s. weiter Kap. 5.1.7). Wie bereits erläutert, sind bestimmte Entwicklungen, wie die Verschlankeung der Verwaltungsstrukturen, auch durch einen gewissen Zeitgeist geprägt, in dem die Konzepte wie ‚schlanker Staat‘ oder ‚aktivierender Staat‘ en vogue waren (u. a. Grzesiok 2018, Reimer 2012). Die Ergebnisse spiegeln sich hierin wider und weisen auch auf eine zunehmende Komplexität und Vielschichtigkeit der Akteure und -konstellationen hin.

In Bezug auf die Transformationsfähigkeit der einzelnen planungskulturellen Dimensionen zeigen die Ergebnisse, dass Akteure und -konstellationen recht persistent sind, vor allem bei einer institutionellen Verankerung. Allerdings können ihre Bedeutung und Einfluss in unterschiedlichen Phasen unterschiedlich stark ausgeprägt sein. In politischen Ämtern und Führungspositionen können sich Einzelpersonen und damit auch Interessen und Themen jedoch schnell verändern und somit neue Impulse entstehen, auf die Bedeutung von Einzelpersonen für Impulse haben auch weitere geführte Interviews hingewiesen. Wie die Ergebnisse zeigen, sind Akteure zentral für die Dynamiken innerhalb der Planungskulturen, da sie Herausforderungen wahrnehmen und deuten, die Agenda bespielen und letztlich auch räumliche Konzepte im Rahmen des Planungssystems entwickeln und umsetzen. Dabei sind sie von ihren Interessen und Logiken (z. B. Wiederwahl in der Politik, Rendite in der Wirtschaft), aber auch von planungskulturellen Verständnissen, Werten, Traditionen und Orientierungen geprägt. In Bezug auf Schrumpfung zeigt sich, dass die Akteure sich nicht so stark verändert haben, jedoch vor allem die Logik ihrer Zusammenarbeit und damit verbundene Ziele sich verschoben haben.

5.1.6 Wahrnehmung und Framing

Die Dimension Wahrnehmung und Framing erweist sich in beiden Fallstudien als eine zentrale planungskulturelle Dimension, über die Schrumpfung, Wachstum oder Stagnation überhaupt erst eine Relevanz innerhalb der Planungskulturen erzeugen können. Schrumpfung stellt sich dabei nicht als objektiver Auslöser planungskultureller Dynamiken dar, sondern entfaltet als Thema erst Wirkung durch Wahrnehmungs- und Deutungsprozesse. Wahrnehmung und Framing fungieren somit als vermittelnde Dimension zwischen strukturellen Rahmenbedingungen und planerischem Handeln und nehmen eine Schlüsselrolle ein, wenn Schrumpfung als potenzieller Impuls planungskultureller Dynamiken betrachtet wird, was auch Reimer und Rusche (2019) in ihrer Arbeit festhalten.

Die empirischen Ergebnisse zeigen zudem, dass die Wahrnehmung von Schrumpfung i.d.R. verzerrt stattfindet. So finden sich Überlagerungs- (z. B. reale Entwicklung vs. Erwartungen) und Verdrängungsprozesse (z. B. keine Anreize), eine Betonung positiver Entwicklungen (z. B. kurzzeitige statistische Trends oder Wachstum in einer Dimension der Stadtentwicklung), eine selektive Wahrnehmung der Schrumpfung (z. B. Problem der Wohnungswirtschaft) oder Schrumpfung wird als Dauerthema und kaum beeinflussbarer, schleichender Prozess im Hintergrund gedeutet. So ist Schrumpfung nur ein Aspekt der Stadt- und Freiraumentwicklung und, wie aus dem Material interpretiert werden kann, ein überwiegend (politisch) unerwünschtes Thema bzw. ‚wicked problem‘. Schrumpfung steht wie auch der Multiple-Streams-Ansatz (Kap. 2.4.4) formuliert, immer in Konkurrenz zu anderen Themen und Deutungen, was sich insbesondere in der Nachwendezeit in Halle, in der ‚alles auf einmal‘ wichtig war, deutlich zeigen lässt. Hier stellt sich auch die Verknüpfung von Freiraum zu anderen Themen wie Klimawandel als bedeutsam dar.

Grundsätzlich zeigen die Fallstudien, dass die Stadtverwaltungen ein sehr gutes Wissen – wenn auch oftmals leicht zeitversetzt – über die Entwicklungen und Prozesse haben. So wurden insbesondere von Seiten der Verwaltung, aber auch durch die Politik und andere Akteure die Schrumpfungsprozesse bereits frühzeitig wahrgenommen. Dennoch wurde das Thema oftmals erst deutlich zeitversetzt diskutiert und kommuniziert. Schrumpfung wurde in den Fallstudien zudem häufig indirekt adressiert und über Synonyme bzw. Umschreibungen benannt. In Gelsenkirchen ist dies der demographische Wandel, Strukturwandel oder Wandel ohne Wachstum und in Halle konnte vor allem der Stadtumbau als Synonym identifiziert werden. Diese Synonyme und Uneindeutigkeit machen eine klare Identifizierung von Schrumpfung innerhalb der Wahrnehmung und des Framings schwierig.

Nach einer Phase der Nicht-Beachtung bzw. Überlagerung der bestehenden Schrumpfungsprozesse (s. Abb. 19, 29) kam es in beiden Städten dennoch zu einer zunehmenden Auseinandersetzung und Thematisierung Ende der 1990er Jahre bis Mitte/Ende der 2000er Jahre. Dabei kann sowohl für Halle als auch Gelsenkirchen aufgezeigt werden, dass vor allem vor dem Hintergrund der Fördermittel Schrumpfung zu einem wichtigen Thema geworden ist. Allerdings verbinden sich die einzelnen Phasen jeweils mit einer Betonung bestimmter Schrumpfungsdimensionen sowie Deutungsmustern. Die Thematisierung von Schrumpfung erfolgte allerdings nur teilträumig, temporär und/oder selektiv auf bestimmte Dimensionen der Schrumpfung bezogen. Für Gelsenkirchen kann neben einer kurzen Phase, in der der demographische Wandel und Infrastrukturanpassungen stark thematisiert wurden, eine Fokussierung auf den ökonomischen Strukturwandel festgehalten werden. Dies kann u. a. auf die industriellen Traditionen sowie auch auf die landespolitische Agenda für das Ruhrgebiet, die u. a. mit der IBA Emscher Park den ökonomischen Strukturwandel im Ruhrgebiet gefördert hat, zurückgeführt werden. Für die Fallstudie Halle zeigt sich hingegen eine Verengung des Themas auf den Wohnungsleerstand und die Infrastruktur – mit einem räumlichen Fokus auf die Großwohnsiedlungen. Dies geht vor allem auf die starken Interessen und die Koalition wohnungswirtschaftlicher Akteure sowie den Stadtumbau Ost/Lehmann-Grube-Bericht zurück. Glock (2008) kommt in ihrem Vergleich von Duisburg und Leipzig zu ähnlichen Wahrnehmungsmustern von Schrumpfung. Während Duisburg stark die Arbeitsplatzverluste und damit wirtschaftsstrukturelle Aspekte fokussiert, wurde in Leipzig vor allem der Einwohnerverlust und der Wohnungsleerstand thematisiert.

Die Muster der Wahrnehmung und Deutung sind in Teilen kollektiv, da sie kulturell geprägt sind und überindividuell fortbestehen, hierbei sind auch räumliche Imaginationen eingeschlossen, die teilweise lange prägend wirken können (u. a. räumliche Zuschreibungen der Neustadt). Die Traditionen, Werte und Orientierungen sowie Verständnisse von Stadt, Freiraum und Natur beeinflussen die Wahrnehmungen und Deutungen. In Gelsenkirchen stützen insbesondere wirtschaftliche Traditionen ein stark ökonomisches Framing, während sozialfürsorgerische Traditionen unternehmerische Perspektiven begrenzen und Themen wie sozialen Ausgleich begünstigen. In Halle wirken dagegen die seit der DDR-Zeit präsente Wohnungsfrage sowie ein weitgehend exklusiver Stadtumbaudiskurs zwischen Wohnungswirtschaft, Versorgern sowie Stadtverwaltung und -politik als prägende Deutungsressourcen, durch die andere Themen häufig ausgeblendet wurden. Zugleich bleibt Wahrnehmung und Framing nicht statisch, sondern entsteht situativ im Zusammenspiel etablierter und neuer Deutungen, die von Akteuren eingebracht werden und damit eine grundsätzlich hohe Transformationsfähigkeit ermöglichen.

Großmann (2007) identifiziert in ihrer Studie mehrere ‚Diskurskoalitionen‘ (Großmann 2007, S. 218), zu denen sich die Akteure zusammenschließen und gemeinsame Deutungsmuster vertreten. Auch wenn solche Diskursgemeinschaften nicht explizit auf Grundlage des empirischen Materials nachgezeichnet wurden, wird vermutet, dass u. a. die ‚growth coalitions‘ und ‚grant coalitions‘ als solche Diskursgemeinschaften verstanden werden können. Vor dem Hintergrund der Akteursinteressen sowie den (wohnungs-)wirtschaftlichen Traditionen ist es wenig verwunderlich, dass Wahrnehmung und Framing in beiden Fallstudienstädten – wie oben gezeigt – ebenfalls stark wirtschaftlich geprägt ist. Großmann (2007) hebt ebenfalls für ihre Studie zu Chemnitz das marktwirtschaftliche Deutungsmuster hervor, welches trotz Schrumpfung nicht unter Legitimierungsdruck steht. Diesem Muster liegt das Ideal einer *„aktive[n] Stadt als weicher Standortfaktor zur Anziehung von Investoren und Humankapital“* (Großmann 2007, S. 132) sowie ein Verständnis von Schrumpfung als Verlust und Versagen zugrunde. Über das marktwirtschaftliche Deutungsmuster hinaus findet sich in den Fallstudien auch das gestalterische Deutungsmuster, dem Großmann (2007) folgend die Annahme zugrunde liegt, dass soziale und gesellschaftliche Entwicklungen über bauliche und stadtstrukturelle Entwicklungen gesteuert werden können. So wird Freiraum nicht nur als ein wichtiger weicher Standortfaktor gesehen, sondern auch als ein wichtiger Baustein zur Stabilisierung von (benachteiligten) Quartieren. Neben dem gestalterischen Deutungsmuster kann vor allem das marktwirtschaftliche Deutungsmuster als *„hegemoniales Deutungsmuster“* (Großmann 2007, S. 216) betrachtet werden. Großmann (2007) verweist darauf, dass die Akteure, die in diesen beiden Deutungsmustern verortet werden können, in der Regel mit institutionell legitimierte Sprecherpositionen ausgestattet sind.

In beiden Fallstudien zeigt sich auch eine Verschiebung der Schrumpfungswahrnehmung von einer tendenziell quantitativen hin zu einer qualitativen Sicht (Mitte/Ende der 2000er Jahre). Wie auch Hollander et al. (2009, S. 223) umschreiben, sind Planer*innen in einer *„unique position to reframe decline as an opportunity“*. Die Notwendigkeit begründet sich dabei auch in der Wahrnehmung einer zunehmenden Flächenknappheit, die einen Fokus auf städtebauliche und freiraumbezogene Qualitäten notwendig macht. In Gelsenkirchen setzte die Wahrnehmung, dass Schrumpfung auch Chancen für den Strukturwandel, Ökologie und stadtstrukturelle Anpassungen darstellen kann, früher als in Halle ein.

Freiraum wird im Kontext von Schrumpfung in der Regel nicht initiativ wahrgenommen, was bedeutet, dass zunächst bauliche Veränderungen und Nutzungsveränderungen wahrgenommen werden. Er spielt erst im späteren Schritt bei der Frage nach möglichen Lösungen eine Rolle. Freiraum stellt sich aus der marktwirtschaftlichen Perspektive vor allem als ein weicher Standortfaktor dar, mit dem auch das Image aufgewertet werden kann (s. Kap. 5.1.4). So kann in den Fallstudien auf zahlreiche gesamtstädtische oder teilräumliche Ansätze für grüne Images verwiesen werden. Dabei wurden in beiden Städten und Regionen Narrative und Bilder einer grünen Stadt oder Stadtteile produziert und verbreitet, dies besonders stark auf regionaler Ebene im Ruhrgebiet durch die Festivalisierung der Freiraumentwicklung. Im Kontext des Brachfallens von Nutzungen zeigt sich jedoch, dass Freiraumlösungen oftmals nur pragmatische Lösungen, Not- oder B-Lösungen angesehen werden, die im besten Falle eine bauliche Nachnutzung erfahren soll. Ein Grund kann hierin gesehen werden, dass die Entscheidungen zum Rückbau in der Regel nicht aus ökologischen Gründen beruhen, sondern stets mit städtebaulichen Entwicklungen zusammenhängen. Vor allem im Halleschen Stadtumbau zeigt sich, dass Freiraum auch als ein ‚zu viel‘ wahrgenommen werden kann.

Deutliche Veränderungen in der Wahrnehmung und im Framing setzen in beiden Städten in den 2010er Jahren, mit dem Bevölkerungswachstum, ein. In Halle wird die positive Bevölkerungsentwicklung als Perspektive verstanden, um auf urbanes Wachstum zu schließen. Ab Mitte der 2010er Jahre wandelt sich die Wahrnehmung und Deutung in Richtung Wachstum, da Halle quantitative Bevölkerungszuwächse verzeichnet. Gegen Ende des Betrachtungszeitraums ist die Wahrnehmung vor dem Hintergrund der Auslands- und Studierendenzuwanderung sowie der Reurbanisierungs- und Schwarmstadtnarrativen von Wachstum geprägt, die auch kritischere Stimmen überlagert, welche eine mögliche zweite ‚Leerstandswelle‘ in den Großwohnsiedlungen, zunehmende soziale Herausforderungen in bestimmten Quartieren oder Bevölkerungsprognosen, die eine leicht abnehmende bis konstante Bevölkerungszahl vorausberechnen, thematisieren. Auch die weiterhin schwachen Gewerbesteuererinnahmen bleiben z. B. in dieser Perspektive weitestgehend ausgeblendet. Für Leipzig hält z. B. Glock (2008, S. 336) einen ähnlichen *„erstaunlichen Umdenkprozess“* fest, in dem der Schrumpfungsprozess von den lokalen Akteuren tendenziell langfristig verstanden wurde, und zugleich beschreibt sie das Umdenken vor dem Hintergrund der Olympiabewerbung und erfolgreichen Ansiedelung von BMW als *„prekär und umstritten“*, wodurch *„der in der Stadt erreichte Stand einer realistischen Problemdeutung wieder in Frage gestellt“* wurde. In Gelsenkirchen wurde der Wachstumsdiskurs verhaltener und differenzierter geführt, was auch auf die langanhaltende Schrumpfungserfahrung zurückgeführt wird, die zwar immer wieder von kleineren positiven Entwicklungstrends unterbrochen wurde, welche diese jedoch bis in die 2010er Jahre hinein nicht längerfristig umkehren konnte. Hier wird das Bevölkerungswachstum vor allem mit Annahmen zur Alterung der Gesellschaft sowie der Gefahr von weiterer Armutszuwanderung in Verbindung gebracht. Mit der Armutsmigration knüpft man an breite Diskurse an, die in Deutschland seit 2013/14 geführt werden (Barwick-Gross 2023). Neben dem Strukturwandel als stetige Hintergrundfolie stehen Schrottimmobilien und soziale Probleme zum Ende des Betrachtungszeitraums auf der Agenda, deren Bewältigung als eine Daueraufgabe aufgefasst werden.

Insgesamt übernehmen Wahrnehmung und Framing eine zentrale Filter- und Selektionsfunktion innerhalb der Planungskulturen, indem sie bestimmen, welche Entwicklungen als relevant gelten, wie Probleme definiert werden und welche Themen auf die Agenda gelangen. Diese Deutungsmuster sind einerseits kulturell verankert und durch Werte, Traditionen und tief verwurzelte Verständnisse stabilisiert, zugleich jedoch eng an Akteurskonstellationen, Diskurse und situative Kontexte gebunden. Diese doppelte Verankerung macht die Dimension prinzipiell veränderbar. Wahrnehmung und Framing erweisen sich als vergleichsweise dynamisch, da sie durch neue Problemlagen, Akteurskoalitionen oder diskursive Verschiebungen relativ schnell modifiziert werden können – auch wenn etablierte Deutungsmuster weiterhin als starke Referenzrahmen fortwirken.

5.1.7 Rollen- und Aufgabenverständnisse

Das Rollen- und Aufgabenverständnis stellt eine Dimension der Welt informeller Institutionen dar, die eng mit den Akteuren und Akteurskonstellationen verwoben ist. Der Vergleich der Fallstudien weist darauf hin, dass sich unter Schrumpfungsbedingungen das Rollen- und Aufgabenverständnis von einem tendenziell hoheitlichen zu einem kooperativen Ansatz verändert hat. Dies lässt sich in die breitere Governance-Debatte einbinden, die darauf verweist, dass nicht mehr allein staatliches Handeln, sondern

auch kooperative Formen zunehmend an Bedeutung gewinnen (Gailing 2019; Reimer 2012). Ein solches gewandeltes Verständnis spiegelt sich auch in den (integrierten) Instrumenten, Akteurskonstellationen sowie Zielen und Strategien wider, deren Umsetzung aufgrund der verringerten Steuerungsfähigkeit (begrenzte Flächenverfügbarkeit, geringe Ressourcen) stark von Privaten/Investoren abhängt, was auch Häußermann (1997) betont. Die Ergebnisse zeigen zudem, dass Schrumpfung ein besonders starker Anlass zu sein scheint, neue Steuerungsmodi zu erproben, da die eigenen Steuerungs- und Entwicklungsmöglichkeiten stark eingeschränkt sind. Um den Herausforderungen, die mit der Schrumpfung und den daraus resultierenden Folgen einhergehen, zu begegnen, ist es essenziell, dass die Stadt die Interessen unterschiedlicher Akteure in ihrer Planung und Umsetzung berücksichtigt. In Halle hat sich mit dem Zusammenschluss zum Netzwerk Stadtentwicklung ein kooperatives Rollen- und Aufgabenverständnis stärker institutionalisiert. Ein solcher Zusammenschluss konnte für Gelsenkirchen nicht identifiziert werden.

Aufbauend auf der Wahrnehmung, dass Flächenpotenziale begrenzt und knapp sind, wird dennoch sowohl in Halle als auch Gelsenkirchen die Durchsetzung qualitätsvoller Entwicklungen als wichtige Aufgabe eingefordert. Hierdurch wird in der bestmöglichen Ausnutzung der Flächenpotenziale ein wichtiger Faktor für die Stadtentwicklung gesehen, obwohl der Großteil beider Städte bereits gebaut ist. Fallstudienübergreifend offenbart sich jedoch ein schrumpfungsbedingtes Spannungsfeld zwischen Pragmatismus und Realismus sowie eigenen qualitativen und aktiven Ansprüchen der planenden Akteure. Der Vergleich der Städte zeigt deutlich, dass die Mittel jedoch weder für eine umfassende qualitative Herstellung noch Pflege der Freiflächen ausreichend vorhanden sind (s. auch Kap. 5.1.1) und daher eine geringere Qualität bei Planungen akzeptiert werden muss. Demnach müssen oftmals Kompromisse eingegangen werden und weniger qualitative Freiraumentwicklungen und -pflege hingenommen werden. Vor diesem Hintergrund stehen die ökonomischen Bewertungsmaßstäbe der Investoren und Flächeneigentümer in der Regel im Vordergrund, die oftmals kostengünstige Lösungen favorisieren – auch, da die Miet- und Verkaufspreise in strukturschwachen Städten höhere Investitionen oftmals nicht rechtfertigen. Vor diesem Hintergrund entstehen oftmals einfache Freiraumlösungen, was sich insbesondere im Halleschen Stadtumbau zeigt. Dabei ist der pragmatische Zweck, die Kosten gering zu halten, da auch Unklarheiten in Bezug auf die Dauerhaftigkeit und Nachnutzung der Rückbauflächen bestehen. Bernt und Haus (2010), verweisen in diesem Kontext darauf, dass mit dem Abriss keine privaten Gewinne, sondern Kosten verbunden sind. Dies führt zu einem erheblichen Problem für die Planung. Das Zusammenspiel von städtischen Akteuren und Privaten hat auch neue, innovative und experimentelle Freiraumentwicklungen (s. auch Kap. 5.1.3) entstehen lassen, die jedoch i. d. R. nicht auf Dauer angelegt waren (z. B. Kurzumtriebsplantagen), sich oftmals eher als Not- und Verlegenheitslösungen darstellen und weniger auf tiefgreifenden Überzeugungen beruhen. Dennoch können hierdurch, wie für Gelsenkirchen aufgezeigt wurde, ökologisch hochwertige Freiräume (Industrienatur und -wald) entstehen.

Innerhalb der Freiraumpolitik stellt sich die Freiraumentwicklung unter Schrumpfung tendenziell als reagierend dar und folgt den Entwicklungen in den Fördergebieten bzw. neuen baulichen Entwicklungen. Dennoch zeigt sich die Freiraumpolitik zumeist aktiv und bemüht, die Veränderungsprozesse zu begleiten und abzufedern. Es muss darüber hinaus mit Freiräumen umgegangen werden, die in der Regel nicht aus einer ökologischen, sondern aus einer ökonomischen

Sicht (auch teils aus sozialer Sicht) entstehen. Besonders in Gelsenkirchen wurde deutlich, dass die Stadt und Region fehlende Entwicklungsimpulse selbst initiieren muss (zahlreiche Fördermittelprojekte sowie Gründung der Stadterneuerungsgesellschaft) und die Stadt hier eine wichtige Aufgabe sieht, die Entwicklung zu fördern (Stadt als Kraftzentrum). Die Städte verstehen demnach ihre Rolle als Moderatoren und Impulsgeber, die aktiv gestalten möchten und auch die Bevölkerung aktivieren möchten. So verstehen sich beide Fallstudienstädte trotz der schwierigen Rahmenbedingungen weiterhin als Kümmerer. Hierbei geht es vor allem unter erneutem Wachstum auch darum, bedeutsame Freiräume zu bewahren.

Festzuhalten ist, dass sich diese Dimension in Abhängigkeit von veränderten Rahmenbedingungen als recht wandlungsfähig darstellt. Dies zeigt sich eindrücklich in Halle, wo sich die Rolle des Moderierens und Managen unter Schrumpfung hin zu einer aktiven Entwicklungsperspektive von Wachstum in den 2010er Jahren gewandelt hat. Zugleich zeigt sich aber auch, dass die Rollenverständnisse und -bilder als Ausdruck einer „aggregierte Wertorientierungen“ (Levin-Keitel et al. 2019, S. 124) gedeutet werden können. Dies spiegelt sich auch im empirischen Material wider: In beiden Städten ist das Rollen- und Aufgabenverständnis jeweils wirtschaftlich geprägt. Insbesondere für die Stadt Gelsenkirchen kann zudem ein starker Einfluss durch die sozialen Werte (s. Kap 5.1.8) auf die Dimension nachgezeichnet werden. Die sozialfürsorgerischen Werte führen zu einem Verständnis, welches sich in ausgleichenden Maßnahmen zwischen Stadtteilen niederschlägt. Damit ist Gelsenkirchen geprägt von einem ausgleichenden und sozialen Rollen- und Aufgabenverständnis, welches auch in weitere Bereiche wie Bildung und Integration hineinreicht. In Halle konnte hingegen im Rahmen des Stadtumbaus identifiziert werden, dass sich eine Akzeptanz durchgesetzt hat, nicht alles halten zu können, und eine Konzentration auf den Kern bzw. die Kerne stattfinden muss. Dies steht auch im Einklang mit der kompakten Stadt, die auf der Werteebene verwurzelt ist (s. Kap. 5.1.8). In beiden Städten kommt zudem der Aufgabe, ein Bewusstsein für Natur und Freiräume zu schaffen, eine wichtige Bedeutung zu, da durch ein stärkeres Bewusstsein die Wertschätzung für Freiräume und Natur erhöht werden kann (Wolsink 2016).

Die Akteure der Freiraumpolitik bilden schließlich ein Rollen- und Aufgabenverständnis aus, welches innerhalb der Planungsprozesse zum Ausdruck kommt. So weisen die Ergebnisse darauf hin, dass sich das Rollen- und Aufgabenverständnis im Einsatz von Instrumenten sowie Zielen und Strategien widerspiegelt. Auf der gesamtstädtischen Ebene sind Rollen- und Aufgabenverständnisse jedoch nur grob und uneindeutig zu erfassen. Für eine detaillierte Analyse wäre eine konkretere Ebene, wie die Projektebene, wohlmöglich geeigneter, um eindeutiger Ergebnisse aufzeigen zu können. Allerdings scheint die Uneindeutigkeit der Rollen- und Aufgabenverständnisse jedoch nicht nur der Flughöhe geschuldet zu sein. Vielmehr verweisen Levin-Keitel et al. (2019) darauf, dass Planer*innen sehr unterschiedliche Rollen einnehmen können. So ist in der Dimension eine Pluralität der Verständnisse angelegt, die sich auch im empirischen Material widerspiegelt. Das heißt, verschiedene Verständnisse liegen nebeneinander vor, und die Fallstudienresultate bekräftigen ebenfalls die Sicht, dass diese „situationsbezogen gewählt werden, vor allem in Abhängigkeit von den Zielen und Absichten, die die Planer damit erreichen wollen“ (Levin-Keitel et al. 2019, S. 125) und „je nach Situation, also Kontext, Rahmenbedingungen und Akteurkonstellationen in planerisches Handeln übersetzt werden“ (Levin-Keitel et al. 2019, S. 124) (s. auch Lamker und Keitel 2019). Die Situativität des Rollen- und

Aufgabenverständnisses verweist somit auch auf eine hohe Flexibilität und Mehrdeutigkeit hin, was auch auf eine hohe Transformationsfähigkeit und -geschwindigkeit hindeutet.

In Bezugnahme auf die Transformationsfähigkeit und -geschwindigkeit konnten zum einen recht stabile Muster in dem Aufgaben- und Rollenverständnis identifiziert werden, die durch die Werte und das Verständnis von Stadt, Freiraum und Natur stabilisiert werden. Auf der anderen Seite scheint das Aufgaben- und Rollenverständnis recht schnell wandelbar, da es sich situativ an die Rahmenbedingungen und den jeweiligen Planungskontext anpasst. Auch die Schrumpfungsprozesse haben hier zu einem Adaptionen- und Transformationsdruck im Rollen- und Aufgabenverständnis geführt. Dieser Wandel muss jedoch in einem allgemeineren Wandel des Planungsverständnisses (Governance-Debatte) betrachtet werden.

5.1.8 Traditionen, Werte und Orientierungen

Die Traditionen, Werte und Orientierungen stellen eine planungskulturelle Dimension der Welt informeller Institutionen dar. Die Dimension stellt sich als komplex und vielschichtig dar und kann nur teilweise in sich selbst abgegrenzt und nur interpretativ erfasst werden. Die Traditionen, Werte und Orientierungen materialisieren sich in den anderen Dimensionen und spiegeln sich im Raum wider. Hierdurch findet eine Stabilisierung dieser Dimension, aber auch der gesamten Planungskultur, statt.

Eine wesentliche Differenzierung, die einen entscheidenden Einfluss auf die Ausprägung der Planungskulturen und deren Stabilität in den beiden Städten hat, ist die unterschiedliche historische Kontinuität. Die Stadt Halle hat historisch eine organische, sukzessive Entwicklung erfahren und ist demnach durch verschiedene Phasen historischer Stadt- und Wirtschaftsentwicklung geprägt. Besonders stark drückt sich die Dualität der Ost- und West-Werte in Bezug auf die sozialistische Stadt (Großwohnsiedlungen) und die Bürgerstadt (Altstadt) aus, die sich nicht nur baulich-materiell, sondern vor allem mental/ideologisch ausdrückt. Diese kognitive Ebene, der auch bestimmte Zuschreibungen und Wertungen inhärent sind, zeigt eine hohe Persistenz über den gesamten Betrachtungszeitraum und tritt vor allem im Stadtumbau konfliktuell zu Tage.

Halle war zudem – insbesondere durch die DDR-Zeit und die Nachwendezeit – von starken Umbrüchen geprägt. Daher stellt sich diese Dimension in Halle als brüchig dar, da mit der Wende das Planungssystem und -logik komplett verändert wurden, wodurch sich Halle jedoch auch in Bezug auf die Frage nach planungskulturellen Veränderungen besonders spannend darstellt. Zu DDR-Zeiten war beispielsweise keine Planungshoheit vorhanden, die Kooperationskultur – sowohl regional als auch innerhalb der Kommune – kaum ausgeprägt und Planung bestand vorrangig in der Umsetzung von der Zentralregierung vorgegebener Projekte. Speziell in Halle war Planung stark auf den Wohnungsmarkt fokussiert. Zudem fand ein Wertewandel in Bezug auf die beiden Pole der Stadt statt. Dies ging mit einer Aufwertung der Altstadt und einer Abwertung der ‚Platte‘ einher, die auch in anderen Arbeiten herausgestellt wird (s. z. B. Bernt 2017). Diese Werte wurden in die Hallesche Planungskultur von Außenstehenden eingebracht, die, da sie nach der deutschen Wiedervereinigung nach Halle kamen, nicht lokal geprägt waren, aber großen Einfluss auf die Werteebene genommen haben. Wie auch bei Bernt (2015) sowie Gailing und Ibert (2016) kann in dieser Arbeit die Bedeutung des „kulturell Fremden“ aufgezeigt werden, der die „Fähigkeit zur Objektivität [dadurch] erlangt [...], dass er aufgrund seiner

andersartigen Herkunft nicht gebunden ist an die Denkgewohnheiten der Eingesessenen“ (Gailing und Ibert 2016, S. 394). Die westdeutschen Akteure orientierten sich an westdeutschen Verhältnissen und Städten, jedoch sollten erkannte Fehlentwicklungen, wie Wohn- und Gewerbesuburbanisierung oder das Leitbild der ‚autogerechte Stadt‘ nicht wiederholt werden, was angesichts des kaum ausgeprägten Planungssystems (s. Kap. 5.1.1) sowie der Schnelligkeit westdeutscher Investoren (s. auch Häußermann 1997) nur teilweise verhindert werden konnte.

Dennoch kann auch aufgezeigt werden, dass die DDR-Zeit nicht bloß eine Episode darstellt, sondern auch die lokale Planungskultur weitergeprägt hat. Die lokalen Werte in Bezug auf die DDR-Großwohnsiedlungen wurden tendenziell temporär überlagert und treten in den 2000er Jahren, auch als Identitätsfrage, wieder stärker in Erscheinung. Dies deutet darauf hin, dass Werte und Traditionen nicht eindeutig, sondern vielschichtig sind und dass einzelne Schichten je nach Kontext zeitweise dominieren oder in den Hintergrund treten können. Diese Uneindeutigkeit und Vielschichtigkeit werden als ein Grund vermutet, dass Halle eine größere Volatilität der Planungskultur aufweist, aber hierdurch auch mehr Anknüpfungspunkte für Veränderungen bietet.

Im Vergleich der beiden Städte weist Gelsenkirchen trotz eines kontinuierlichen wirtschaftlichen Umbruchs eine hohe Kontinuität auf. Die Stadtentwicklung Gelsenkirchens geht dabei fast ausschließlich auf die rasante Industrialisierung zurück, was über lange Zeit mit einem Bild beispiellosen Wachstums und Erfolg verbunden war. Hierauf baut die geteilte Werthaltung auf, Relikte dieser Zeit zu konservieren (Industriekultur). In Bezug auf die Freiraumpolitik kann sich in Gelsenkirchen auf eine lange Tradition der regionalen Freiraumsicherung und Siedlungsbegrenzung verwiesen werden, die bis zur Gründung des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk im Jahr 1920 zurückreicht. Mit den regionalen Grünzügen lässt sich auf eine frühe regionale Freiraumplanung verweisen, die bis heute eine große Bedeutung besitzt und die regionale wie kommunale Freiraumentwicklung stützt. Zugleich zeigen die regionalen Grünzüge, dass solche Traditionen nicht automatisch fortbestehen, sondern immer wieder aktiv aktualisiert und legitimiert werden müssen. Gerade der Emscher Landschaftspark hat diese Bezüge erneut in das regionale Bewusstsein gerückt und zugleich eine Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen sowie eine Umdeutung der Funktion ermöglicht. Während die Grünzüge ursprünglich vor allem als ‚Bollwerk‘ gegen Bebauung gedacht waren, wurden sie mit der IBA stärker als zu entwickelnder Baustein einer zukunftsfähigen Region gerahmt. Reimer und Rusche (2019) heben ebenfalls die handlungsleitende Bedeutung dieser Tradition für die Freiraumentwicklung im Ruhrgebiet hervor. Zwar bestehen auch gewisse Traditionen in Halle (Oberbürgermeister Richard Robert Rive und Stadtbaurat Wilhelm Jost), jedoch weisen die Ergebnisse darauf hin, dass diese Bezüge deutlich schwächer ausgeprägt sind als die regionsweite Tradition im Ruhrgebiet. Hier sind es vor allem die Saale und die Dölauer Heide und weitere naturnahe Freiräume, die als ‚Pfunde‘ der Stadt- und Freiraumentwicklung eine zentrale Stellung einnehmen, die auch auf dem Grundkonsens mit den Umweltverbänden sowie einer wissenschaftlich-evidenzbasierten Planung aufbaut.

Dennoch sind in beiden Fallstudien die wirtschaftlichen Traditionen und Werte, welche die Planungskulturen prägen, augenfällig. Die Stadt Gelsenkirchen ist, auch trotz zunehmender Obsoleszenz der industriellen Wirtschaftsstruktur, weiterhin stark (montan-)industriell geprägt, was sich z. B. an der

Industriekultur zeigt. Für den Freiraum zeigt sich dennoch eine Umdeutung, die auf der industriellen Prägung beruht. In Halle zeigen sich als planungskulturelle Bezüge insbesondere kultur- und wissenschaftsbezogene Traditionsnarrative mit dem Fokus auf die Zeit vor 1933, die einen selektiven historischen Ausschnitt betonen (bürgerliche Stadt/Altstadt), und parallel die industrielle Prägung des mitteldeutschen Chemieraums als konkurrierende Tradition dominieren. Mit den wirtschaftlichen Traditionen orientieren sich beide Fallstudienstädte an Wachstum und einer historischen ökonomischen Prosperität.

Aus der historischen Bedeutung Halles sowie der einstigen administrativen Stellung (als Bezirkshauptstadt und Landeshauptstadt) leitet sich ein großer Bedeutungsanspruch ab, der jedoch seit der deutschen Wiedervereinigung tendenziell nicht bestätigt wurde. Durch die Verwehrung des Landeshauptstadttitels scheint ein Einschnitt in dieses Selbstbewusstsein seit der deutschen Wiedervereinigung erfolgt zu sein, welcher u. a. eine schlechte Mentalität – als Verlierer und Benachteiligte – hervorgerufen hat und auch das Verhältnis zum Land prägt. Die Schrumpfungsprozesse haben diese Mentalität zusätzlich befördert. Dies führt auch dazu, was Klemme (2009) zu Halle festhält, dass Steuerungsfragen auch Mentalitätsfragen sind und „*die Hallenser [....] sich zu schlecht*“ verkaufen, wodurch Erfolge kaum kommuniziert werden. Sowohl Halle als auch Gelsenkirchen leiden an den Folgen der selektiven Abwanderung, die dazu führte, dass sich die bürgerliche Schicht verkleinerte. Im Zuge der Bildungsmigration konnte dieser Prozess zwar in Halle in Teilen aufgehalten werden, dennoch fehlt den Städten eine Generation. Mit der Abwanderung verbinden die Interviewten eine Verringerung endogener Potenziale für eine aktive Stadtentwicklung sowie ein innovatives/kreatives Milieu. Dies wird auch von Häußermann (1997) bestätigt, der davon ausgeht, dass die „*Emigration des traditionellen Mittelstandes zu einer Erosion jenes sozialen Substrats in den Städten geführt [hat], das für eine sich selbst tragende und nachhaltige Erneuerung Voraussetzung wäre*“ (Häußermann 1997, S. 106). Darüber hinaus leiden beide Fallstudien an persistenten negativen Images, die in Teilen sich immer noch auf die negativen Folgen der Industrialisierung beziehen.

Wie auch Arzheimer (2005) bestätigt, war die Identität der DDR-Bürger*innen stark durch Kombinate/volkseigene Betriebe organisiert, die über die Vollbeschäftigung auch für eine Vielzahl alltäglicher sozialer Leistungen wie Kindergärten, Schulen, medizinische und kulturelle Einrichtungen oder Ferienunterkünfte verantwortlich waren. Dieser Lebensmittelpunkt vieler Hallenser ging in den Nachwendejahren verloren. Somit waren in der lokalen Bevölkerung stark die industrielle Produktion und die Großwohnsiedlungen, die ca. 50 % des Wohnungsbestandes ausmachten, als Identitätsanker verwurzelt. Recht ähnlich war das soziale und das berufliche Leben der Gelsenkirchener Bevölkerung lange Zeit durch die Zechen organisiert, welche zunehmend wegbrachen. Auf dieser Historie begründet sich in beiden Städten eine Mentalität der Rundumversorgung. Während sich vor allem in Gelsenkirchen hieraus starke soziale Werte ableiten lassen, können diese auf Grundlage der empirischen Ergebnisse für Halle als schwächer ausgeprägt beschrieben werden. Zudem stellen vor diesem Hintergrund die Herstellung und Aufrechterhaltung der Identität/Identifikation einen zentralen Wert dar, die durch das Wegbrechen der Strukturen droht, verloren zu gehen. Mit der Freiraumentwicklung wird in beiden Städten versucht, die sozialen Prozesse abzufedern, insbesondere in Gelsenkirchen zeigt sich dies. Zudem wird in Gelsenkirchen Freiraum zur Bewahrung der Identität und Schaffung neuer Bilder eingesetzt.

Mit Blick auf die Strategien und Ziele, die zumindest auf eine temporäre bzw. partielle Schrumpfungsorientierung hinweisen, offenbart sich eine Widersprüchlichkeit zur kontinuierlichen, wertebezogenen Wachstumsorientierung, und dies legt den Unterschied zwischen formellen und informellen Institutionen offen. Während sich die formellen Institutionen in Form von schrumpfungsbezogenen Strategien und Instrumenten situativ an die neuen Rahmenbedingungen der Schrumpfung angepasst haben, besteht auf der informellen Werteebene die Wachstumsorientierung fort. Als Erklärungsansatz wird dafür gesehen, dass den schrumpfungsorientierten Strategien letztlich Impulse für neues Wachstum zugrunde liegen. Dies bestätigt auch Klemme (2009, 2011), die in ihrer vergleichenden Studie Wachstum als ein Dogma in schrumpfenden Städten bezeichnet und auch im Umgang der Städte mit Schrumpfung eine Wachstumsorientierung durch „*Zukunft gleich Wachstum*“ findet.

Hat demnach die Schrumpfungsphase keine Veränderungen auf dieser tiefen Ebene der Planungskultur erzeugen können? Für die Fallstudie Gelsenkirchen zeigen die empirischen Ergebnisse, dass die Orientierung an Wachstum bestehen bleibt, jedoch zum Wachstumsbegriff eine kritischere und differenzierte Sichtweise hinzugekommen ist. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass die überwiegende Mehrheit der Akteure nur den Schrumpfungskontext der Stadt kennen und aus ihrem Erfahrungswissen eine gewisse Skepsis ableiten, auch wenn kurzfristig Bevölkerungsgewinne erzielt werden.

Darüber hinaus kann auch aufgezeigt werden, dass Freiraum einen Bedeutungswandel und -gewinn verzeichnen konnte (z. B. Deutung in Gelsenkirchen: von ‚Restflächen‘ zu Potenzialflächen, auch Strategie: Leuchtturm und Imageträger). Es lässt sich argumentieren, da Wachstum weiterhin wertbestimmend ist, dass sich nicht die wirtschaftliche Orientierung, sondern eben das Akkumulationsregime gewandelt hat. Die Umdeutung kann demnach als Ausdruck einer veränderten Akkumulationsweise (postindustriell/postfordistisch) interpretiert werden, die auch eine veränderte Regulationsweise zur Folge hat (im Sinne der Regulationstheorie). Der normative Bezug zu Wachstum bleibt bestehen, während sich allerdings neue Muster etablieren, dieses zu stimulieren. Die Freiraumpolitik verliert hierdurch nicht ihre Wirtschafts- und Wachstumsorientierung, sondern übersetzt (Frei-)Raum in neue ökonomische Handlungslogiken – u. a. weicher Standortfaktor im Standortwettbewerb, Projekt- und Förderlogiken, Aufwertung und Image. Dieser Wandel konnte besonders im Rahmen der IBA in Gelsenkirchen nachvollzogen werden. In Halle war der Übergang von der sozialistischen Planwirtschaft in einen umfassenden Systemwandel eingebunden, sodass weniger von inkrementellen planungskulturellen Veränderungen, als von einer grundlegenden Rekonfiguration der Planungskultur auszugehen ist. Dies hatte zur Folge, dass in Halle die Veränderungen als Folge des Umbruchs gewertet wurden und nicht als planungskultureller Wandel. Hierdurch wurden planungskulturelle Veränderungen in Halle weniger stark betont als in Gelsenkirchen.

Interessanterweise grenzt sich auch die Freiraumpolitik von den beschriebenen Wachstumserzählungen nur wenig ab, sondern übernimmt größtenteils die unhinterfragte Wachstumsorientierung. Schrumpfung führt besonders zur Betonung der Notwendigkeit, neue Förder- oder Wachstumsimpulse zu erzeugen. Eine mögliche Erklärung könnte hierfür sein, dass Freiraumentwicklung Stadtentwicklung benötigt, um selbst aktiv gestalten zu können. Die Notwendigkeit der Freiraumentwicklung ergibt sich in der Regel

aus weiteren Baumaßnahmen, durch die in der Regel Gelder für Freiraumentwicklung (auch in Form von Ausgleichsmaßnahmen) bereitgestellt werden. Zudem werden Freiräume mit Kennzahlen gemessen, wie Freiräume pro Einwohner, um die Freiraumausstattung zu bewerten. Dabei bedeuten mehr Einwohner auch einen höheren Bedarf an Freiräumen und vice versa. Somit scheint Schrumpfung der Freiraumpolitik die Argumente für eine qualitative Freiraumentwicklung zu entziehen, vor allem, da mit neuen Entwicklungen Kosten (dauerhaft) entstehen. So wird im Kontext der Gesamtentwicklung der Stadt der Wohnungsentwicklung und der wirtschaftlichen Entwicklung ein höherer Stellenwert als der Freiraumentwicklung zugewiesen, jedoch scheinen in beiden Städten aber die wichtigen Freiräume definiert, die Wachstum nicht zum Opfer fallen sollen (s. auch Kap. 5.1.9). So besteht in beiden Städten ein starker gesamtstädtischer Grundkonsens, welche Freiräume wichtig und schützenswert sind. Durch diese Abgrenzung gelingt es der Freiraumpolitik, die Werte Freiraumschutz und Wachstumsorientierung in Einklang zu bringen.

Für die Freiraumpolitik können in beiden Fallstudien mehrere zentrale Werte identifiziert werden, die in beiden Städten ähnlich gelagert, jedoch unterschiedlich stark ausgeprägt sind. Levin-Keitel et al. (2019) verweisen auf eine Vielzahl von Werten, von denen Planer*innen geprägt sind. Ein zentraler Wert stellt dabei das Gemeinwohl dar, welches auch im BauGB als zentrale Grundlage verankert ist, jedoch unterschiedlich interpretiert werden kann. Das Gemeinwohl stellt in beiden Städten einen zentralen Wert dar und drückt sich insbesondere dadurch aus, dass für und mit den Bewohner*innen Freiräume geplant und umgesetzt werden sollen. Darüber hinaus spiegelt es sich in der Freiraumpolitik, in ihren sozialen und ökologischen Werten wider, aber auch die Schaffung wirtschaftlicher Impulse kann als ein Ausdruck des Gemeinwohls gedeutet werden. In diesem Kontext lässt sich zudem aufzeigen, dass qualitative Entwicklungen auf Grundlage der Planungsprofession angestrebt werden, die zudem einen Gestaltungswillen aufweist.

Für Gelsenkirchen verweisen die empirischen Ergebnisse auf eine große Bedeutung sozialer und sozialfürsorgerischer Werte, die sich in dem Bemühen ausdrücken, mit Freiraumentwicklung zu einer ausgleichenden Stadtentwicklung beizutragen sowie der Bevölkerung bislang nicht zugängliche und vernutzte Areale zugänglich und erreichbar zu machen. Für Halle ist die Stadt- und Freiraumpolitik ebenfalls von sozialen Werten geprägt, jedoch stellt sie sich als weniger auf Ausgleich fokussiert dar. Hier ist zudem eine Verschiebung von ökologischen und sozialen Werten im Zuge des Stadtumbaus hin zu stärker wirtschaftlichen Werten erkennbar. Letztere drücken sich seit den 2010er Jahren auch in der zunehmend wirtschaftlichen Sicht auf die Saale aus. Anhand der Saale kann die Bedeutung von Traditionen hervorgehoben werden. So wird der Fluss als traditioneller Bade- und Erholungsort dargestellt, um touristische Entwicklungen oder eine hochfrequentierte Naherholung zu legitimieren. Im Kontext der sozialen Ziele steht in beiden Städten die Abfederung und die Stabilisierung von Quartieren im Fokus. Zudem können über die sozialen Werte hinaus auch ökologische Werte als zentrale Werte der Freiraumpolitik aufgezeigt werden, mit denen sich z. B. die Förderung der Biodiversität, die Freiraumvernetzung oder der Klimaschutz verbindet.

Auch wenn eine Naturschutzperspektive der Freiraumpolitik durch die Fachplanungen inhärent ist, konnten in beiden Städten jedoch weniger ökologisch-idealistische Werte in Bezug auf Freiraum festgestellt werden – auch nicht von sektoraler Seite – sondern vielmehr zeigt sich eine ausgeglichene

und abgewogene Gesamtbetrachtung der Stadt, die auch wirtschaftliche und andere Entwicklungen integriert betrachtet. Idealistischere Werte in Bezug auf Natur- und Umweltschutz werden von Umweltgruppen eingefordert und eingebracht, jedoch sind sie nur am Rande prägend. Die Urbanität zu erhalten („keine nicht-urbanen Gebiete“), ist in beiden Städten ein großer Wert, wobei auch die Lesbarkeit und Gliederung des Raumes durch Freiraum eine zentrale Rolle einnimmt (s. auch Kap. 5.1.9).

Zusammenfassend lässt die Betrachtung der Wertebene den Schluss zu, dass nicht der ‚eine‘ Wert vorliegt und identifiziert werden kann, sondern dass ein Wertepluralismus vorliegt. So sind in beiden Fallstudien in den 1990er Jahren ökologische Werte hinzugekommen, ohne jedoch die anderen zu ersetzen. Die Werte zeigen sich im Zeitverlauf dabei mal dominanter und mal weniger dominant, sind aber dennoch weiterhin nebeneinander vorhanden. Die Werte, aber auch die Traditionen und Orientierungen, zeigen dabei eine hohe Persistenz auf, da in der Regel eine tiefe Verwurzelung in der Gesellschaft, Planung und Politik vorherrscht. Planungskulturelle Adaptionen geschehen meist nicht auf dieser Ebene, sondern werden auf der Ebene der neuen Wahrnehmungs- und Deutungsmuster, Instrumente oder Strategien und Ziele – oftmals pragmatisch – umgesetzt. Die Werte, Traditionen und Orientierungen bieten dabei jedoch wichtige Anknüpfungspunkte zur Legitimierung neuer und experimenteller Pfade. Schrumpfdynamiken führten demnach nicht zu einer umfassenden Unterbrechung oder Ablösung des Wachstumspfad, sondern zu begrenzten Anpassungen innerhalb eines weiterhin wachstumsbezogenen Orientierungsrahmens. In beiden Fallstudien weist die Stadt- und Freiraumentwicklung/-planung, die per se immer auch zukunftsorientiert ist, neben Bezügen zur Gegenwart – z. B. in Form von Anpassungen via Stadtumbau oder Soziale Stadt – vor allem starke Bezüge zur Vergangenheit auf. Dies spiegelt sich z. B. auch in der Konservierung der Altstadt in Halle oder der Industriekultur in Gelsenkirchen wider und den Versuchen, die bestehenden Stadtstrukturen zu bewahren. Es lässt sich vermuten, dass die Städte vor allem unter Schrumpfung auch stark an der Vergangenheit festhalten, da sich unter den Schrumpfbedingungen nur schwer neue Bilder und Visionen erzeugen lassen. Daher ist eine Vergangenheitsorientierung (Bürgerstadt, Industrie) eine Möglichkeit, Wachstumsbestrebungen weiter zu legitimieren.

Die Bedeutung der Dimension ‚Traditionen, Werte und Orientierungen‘ ist für die Planungskultur als sehr groß einzuschätzen. Traditionen, Werte und Orientierungen prägen die anderen planungskulturellen Dimensionen mit und spiegeln sich, wie auch in den anderen Kapiteln aufgezeigt, in diesen Dimensionen wider. In Bezugnahme auf die Transformationsfähigkeit und -geschwindigkeit führt diese Dimension zudem, durch die pfadabhängigen Wirkungen, zu einer gewissen Persistenz in anderen planungskulturellen Dimensionen (z. B. Kap. 5.1.6/5.1.7) und damit auch der gesamten Planungskultur. Die empirischen Ergebnisse konnten aufzeigen, dass die historischen Entwicklungen bis heute nachwirken und einen Einfluss auf die Planungskulturen nehmen. Die Wichtigkeit der Dimension ‚Werte, Traditionen und Orientierungen‘ wird durch die gegenwärtige Forschungslandschaft bestätigt und allgemein als handlungsanleitend bezeichnet (u. a. Levin-Keitel et al. 2019). Das empirische Material impliziert jedoch, dass sie nur schwer zu beeinflussen ist und sich – auch über einen längeren Zeitraum – nur geringfügig verändert.

5.1.9 Verständnis von Stadt, Freiraum und Natur

Das Verständnis von Stadt, Freiraum und Natur stellt in der vorliegenden Arbeit die neunte und letzte planungskulturelle Dimension dar. Sie ist der Welt informeller Institutionen zuzuordnen. Das Verständnis von Stadt, Freiraum und Natur spiegelt tiefgreifende Glaubenssätze und Annahmen wider, die Planungskultur prägen. Dieses Verständnis und das Verhältnis von Stadt, Freiraum und Natur untereinander stellen eine prägende Einflussvariable auf die Planungskultur und damit die Sicht auf und den Umgang mit Fläche und Freiräumen dar. Für die nachfolgende Betrachtung sind besonders die Fragen nach dem (gewandelten) Freiraum-, Natur- und Landschaftsverständnis interessant, worin sich auch die Perspektive auf Stadt und Freiräume widerspiegelt.

So zeigt der Vergleich der empirischen Fallstudienresultate auf, dass in beiden Städten Freiraum als ein wichtiger Teil der Lebensqualität und als weicher Standortfaktor begriffen wird. Eine starke Wirkmächtigkeit hat fallstudienübergreifend eine urbane Perspektive auf die Freiräume, in welcher diese oftmals aus einer Entwicklungsperspektive betrachtet werden und diese auch Bewohner*innen zur Nutzung (soziale Perspektive) zugänglich sein sollen. Dennoch eröffnete sich in beiden Fallstudien in den 1990er Jahren ein zunehmend holistisches Freiraumverständnis, das auch eine ökologische Sichtweise integriert, die seitdem fest in dieser Dimension verankert ist. Das ökologische Bewusstsein ist im Kontext einer allgemein gesteigerten gesellschaftlichen Wertschätzung ökologischer Belange in der Planung seit den 1980er Jahren zu verstehen. Die ökologische Perspektive hat in den letzten Jahren durch die Klimawandel-Diskussion wieder eine Stärkung gegenüber einer Stadtentwicklungsperspektive erfahren, ohne diese jedoch zu verdrängen. Als ein Beispiel aus der Fallstudienanalyse kann die Gestaltung des Halleschen Marktplatzes angeführt werden, der fast vollständig versiegelt ist und die Forderung nach Grünelementen durch zunehmende Hitzeperioden immer lauter werden. In diesem Kontext wird auch die große Bedeutung von Bäumen als wichtige Freiraumelemente in Halle deutlich, deren Fehlen auf dem Marktplatz kritisch betrachtet wird und darüber hinaus (mögliche) Fällungen zu großem Widerstand in der Bevölkerung führen.

Die empirischen Ergebnisse für Halle zeigen zudem ein Verständnis von Stadt, Freiraum und Natur auf, welches auf der historischen, organischen Stadtentwicklung bis Anfang/Mitte des 20. Jahrhunderts aufbaut und einen kompakten Stadtkern mit klassischen Stadtgärten (aus der Zeit der Romantik und des Barocks), Friedhöfen und Kleingärten als wichtigste, aber flächenmäßig sehr begrenzte Freiräume hervorbrachte. Die Sicht auf Freiräume und Landschaft ist geprägt von einem romantischen Landschafts- und klassischen Freiraumverständnis, welches eine naturnahe Landschaft außen verortet und als Kontrast dazu den kompakten, steinernen Siedlungskern im inneren Bereich mit gestalteten Parks fasst – hieraus kann auch die starke Versiegelung des Marktplatzes im oben genannten Beispiel abgeleitet werden. Ein solches dichotomes Verständnis zeigt sich darüber hinaus auch im Gegensatz von Altstadt und Großwohnsiedlungen/Neustadt und prägt die Planungskultur von Halle. So kann auch auf einen bemerkenswerten Konsens verwiesen werden, der historische Stadtkern sowie zentrale Freiräume als wesentliche städtische Potenziale schützt und bewahrt, während sich der Umgang mit den Großwohnsiedlungen als eher konfliktiv darstellt.

Der Stadtumbau weichte diese Stadt-Freiraum-Trennung ein Stück weit auf, da Freiräume innerhalb der urbanen Kerne entstanden, wodurch diese stärker integriert betrachtet wurden. Dennoch wurde versucht,

das Verständnis auf den Stadtbau zu übertragen und auf Grundlage des Verständnisses den Rückbau von außen nach innen zu steuern (s. Kap. 5.1.4), worin sich auch eine Persistenz der urbanen Perspektive auf die Flächen widerspiegelt, die die Kompaktheit und die Bedeutung des Kerns betont. Die IBA Stadtbau Sachsen-Anhalt führte mit dem Aufmerksamkeitsfokus auf die Saale als zentrale Entwicklungsachse für die Stadt- und Freiraumentwicklung zu einer weiteren Etablierung integrierter Freiraumentwicklungsperspektiven. Konkret hatte dies eine Verschiebung der primär auf Naturschutz und Erholung ausgerichteten Perspektive auf die Saale zugunsten der Perspektiven Tourismus, Wohnen und Imagebildung zur Folge („Stadt am Fluss“).

Demgegenüber weisen die empirischen Ergebnisse zu Gelsenkirchen auf einen stärkeren Wandel des Verständnisses von Stadt, Freiraum und Natur im Rahmen der IBA Emscher Park hin. Die Stadt Gelsenkirchen hebt sich mit deutlich verschiedenartigen Raum- und Freiraumstrukturen, die auch mit einem anderen Verständnis von Freiraum, Stadt und Natur einhergehen, von Halle ab. Die empirischen Ergebnisse zeigen, dass traditionell Freiraum in Gelsenkirchen primär aus einer industriellen Entwicklungsperspektive betrachtet wurde (s. auch Kap. 5.1.6), demnach Freiraum als Ressource für die Stadtentwicklung und als Restfläche verstanden wurde. Stadt und Freiraum wurden, ähnlich wie in Halle, als dichotome Kategorien verstanden. Landschaft und Natur waren dem Verständnis nach bis in die 1980er Jahre vorrangig außerhalb der Stadt bzw. des Ruhrgebiets zu finden, lediglich klassische Parks als Kompensation der industriellen Entwicklung waren vorhanden. Auch Günter (2009) sieht nur ein geringes Bewusstsein für eine ‚innere‘ Landschaft der „*Industrie-Bevölkerung*“ im Ruhrgebiet. Die Etablierung der industriellen Kulturlandschaft, die auch Freiraum miteinschließt, verbindet das historisch-bauliche Erbe mit Freiraumentwicklungen und stellt eine identitätsstiftende und prägende Symbiose dar, die Freiräume aus ihrer Randlage in die urbanen Gebiete gebracht hat. Damit verbindet sich eine integrierte Perspektive von Siedlungs- und Freiraumentwicklung.

Die empirischen Ergebnisse für Gelsenkirchen können weiter dahingehend interpretiert werden, dass die industrielle Kulturlandschaft durch die Inszenierung von Industrieruinen und Wildnis nicht nur einem wichtigen Identifikationspunkt entspricht, sondern ebenfalls einen romantisch-emotionalen Zugang zur Landschaft herstellt. Kühne und Berr (2024) unterstreichen die romantische Deutung der Industrielandschaft und die Bedeutung der Symbolik und Inszenierung für die Identität, die jedoch nur durch eine „*ähnliche Verklärung des Verlusts einer gesellschaftlichen Ordnung, hier jener der Industriegesellschaft, vollzogen wird*“ und mit der Inszenierung alter Hochöfen und industrieller Anlagen „*die romantische Tradition des Symbols der Ruine für den Zweifel am Gelingen des Fortschritts auf[greift]*“ (Kühne und Berr 2024, S. 84). Deutliche Parallelen in Bezug auf die Bedeutung der altindustriellen Anlagen und Symbole für die Identifikation und das Heimatgefühl hebt auch Weber (2020) für die Altindustrielandschaften im Saarland hervor.

In beiden Fallstudien konnten durch die Schrumpfungsprozesse neue Freiraumtypen erprobt und teilweise etabliert werden. Die Akzeptanz dieser teils dauerhaft, teils temporär angelegten neuen Freiräume, wie urbane Wälder, urbane Gärten, Kurzumtriebsplantagen, natürliche Sukzession und Wildnis zeugen von einem zumindest in Teilen gewandelten Freiraum- und Naturverständnis. Dennoch stellen sich diese Lösungen allerdings oftmals als Not- oder B-Lösung dar, die zudem nur als ergänzend und von den Akteuren nicht als großräumig übertragbar gewertet werden. So offenbart sich die

Freiraumentwicklung als „*Duldung als Mittel zum Zweck*“, denn als eine „*selbstbewusste Auseinandersetzung mit Chancen und Grenzen der Gestaltungskraft unterschiedlicher Freiraumformen*“ (Rößler 2010, S. 381). So konnte zwar das Natur- und Freiraumverständnis mit neuen Freiraumtypen erweitert werden, allerdings ist weiterhin die urbane Perspektive vordergründig und hat sich nur wenig verändert. Rößler (2010) bestätigt in ihrer Studie zu mehreren Fallstudien im Kontext des Stadtumbau Ost die Ergebnisse, indem sie feststellt, dass kein neues und umfassendes Natur- und Landschaftsverständnis in schrumpfenden Städten etabliert wurde, obwohl eine Akzeptanz ursprünglich kultur- oder naturlandschaftlicher Elemente vorliegt. Sie konstatiert weiter, dass „*zwar mit mehr und anderen Freiräumen agiert wird, sich aber dennoch die Sichtweise der Stadt nicht in eine landschaftliche ändert*“ (Rößler 2010, S. 381).

Während Othengrafen (2012) im Kontext der Fallstudie Helsinki auf eine „*rural nostalgia*“ (Othengrafen 2012, S. 167) verweist, aus der heraus sich eine Sensibilität der Planer*innen mit Freiraumfragen erklären lässt, kann dies auf die Fallstudien dahingehend übertragen werden, dass eine ‚urbane Nostalgie‘ besteht, die auf dem Wunsch des Anknüpfens an glorreichere Zeiten vergangener Stadtentwicklungsphasen beruht und eine urbane Perspektive stützt. So orientieren sich die Verständnisse an der Vergangenheit (s. auch Kap. 5.1.8) und richten sich vor allem auf das Bewahren der bestehenden Siedlungsstrukturen aus. Auch dies steht im Einklang mit den Befunden von Rößler (2010, S. 374), dass „*die ‚Europäische Stadt‘, mit ihrer baulichen Dichte und ihren urbanen Qualitäten [...] gegen eine Perforation verteidigt werden*“ soll. So wird auf Grundlage der Erkenntnisse vermutet, dass das tief verwurzelte Verständnis von Stadt, Freiraum und Natur vorrangig zu einer Stabilisierung der Planungskultur beiträgt und nur schwer veränderbar ist, denn die Akteure „*greifen auf Muster zurück und wollen das Gewohnte retten, indem wir die Veränderungen ästhetisch entwerten, statt sie zunächst einmal zu verstehen*“ (Ipsen 2006, S. 150).

Zusammenfassend können somit in Halle und Gelsenkirchen unterschiedliche, aber auch gemeinsame Aspekte im Verständnis von Stadt, Freiraum und Natur aufgezeigt werden. In beiden Städten zeigt sich eine zunehmende Integriertheit von Siedlungs- und Freiraumentwicklung, teilweise Akzeptanz neuer Freiraumtypen und ein recht persistentes, urban geprägtes Natur- und Landschaftsverständnis. Während sich damit in Gelsenkirchen ein umfassendes Verständnis der Stadtlandschaft verbindet, das eine Dichotomie überwunden zu haben scheint und alle Freiräume umfasst, zeigt sich für Halle eher ein differenziertes Verständnis. Rößler (2010, S. 324) beschreibt für Halle treffend, dass der Begriff Stadtlandschaft für „*eine Addition städtischer und landschaftlicher Elemente und [...] weniger für ein umfassendes Landschaftsverständnis*“ steht.

Schrumpfungsprozesse haben das Verständnis von Stadt, Freiraum und Natur in Frage gestellt, aber es wird geschlussfolgert, dass sich dieses in Gelsenkirchen als auch in Halle nur in Teilen geändert hat. Wie bei den Traditionen, Werten und Orientierungen besteht eine hohe Pfadabhängigkeit und Persistenz des Verständnisses von Stadt, Freiraum und Natur, das eine stabilisierende Wirkung auf die lokale Planungskultur hat. Das Verständnis ist eingebunden in urban und ökonomisch geprägte Planungskulturen. In Gelsenkirchen wirkt auch in dieser Dimension der Umbruch deutlich umfassender als in Halle, da hier von einem geordneten Übergang der Phase der 1980er zu den 1990er Jahren ausgegangen wurde, während Halle einen systemischen Umbruch völlig neuer Logiken einführen

musste. Wenn man dies außen vor lässt, dann stellt sich der Wandel in beiden Fallstudien als eine Umdeutung im Rahmen eines wirtschaftlichen Wandels hin zu einer postfordistischen/postindustriellen Logik dar, die Freiraum und dem Verständnis von Stadt, Freiraum und Natur neue Bedeutungen zuweist.

Die meisten anderen planungskulturellen Dimensionen bauen stark auf diesem Verständnis auf, und es spiegelt sich in den meisten planungskulturellen Dimensionen wider (ausgenommen Planungssystem und -kontext). Ohne einen hinreichenden Adaptionsdruck müssen demnach Entwicklungen und Veränderungen in erster Linie zu diesem Verständnis passen, damit eine Akzeptanz entstehen kann, und nur in seltenen Fällen kommt es zu bedeutsamen Veränderungen des Verständnisses. Im Rahmen neuer Herausforderungen und Impulse werden Bezüge und Anknüpfungspunkte hergestellt, die Handlungen legitimieren, hierdurch aber auch Anpassungen erfahren können – verwiesen sei hier auf die ‚Stadt am Fluss‘ in Halle. Abschließend wird vermutet, dass diese Dimension, wie auch die Traditionen, Werte und Orientierungen, mehrschichtig ist und bestimmte Ausprägungen in bestimmten Phasen dominieren.

5.2 Planungskulturen zwischen Persistenz und Wandel im Kontext von Wachstum und Schrumpfung

Die vorliegende Arbeit verfolgt mit dem zweiten Forschungsziel das Forschungsinteresse, planungskulturellen Wandel zu analysieren und zu diskutieren. Auf Grundlage der Sezierung der Planungskulturen entlang der identifizierten planungskulturellen Dimensionen des adaptierten Analysemodells (Kap. 2.5) wurde innerhalb der Dimensionen nach Anknüpfungs- und Erklärungsansätzen, insbesondere im Hinblick auf die Transformationsfähigkeit und -geschwindigkeit, für planungskulturelle Dynamiken gesucht (Kap. 5.1). Diese Dimensionen, die, wie in den Kapiteln 5.1.1 bis 5.1.9 aufgezeigt werden konnte, in einer engen Wechselbeziehung zueinander stehen und in ihrer Gesamtheit komplexe Gebilde ergeben. Dies wird im ‚konzeptuellen Analysemodell planungskultureller Adaption‘ (KAPA) aufgegriffen und modellhaft abgebildet (Kap. 5.2.1). Anschließend werden die Dynamiken der Planungskulturen unter Schrumpfung diskutiert. Aufbauend auf dem KAPA wird in Kapitel 5.2.2 der Frage nachgegangen, welche Mechanismen hinter den planungskulturellen Dynamiken unter Schrumpfung stecken und wie nachhaltig sich die planungskulturellen Veränderungen unter dem erneuten Bevölkerungswachstum darstellen. In diesem Kontext werden auch die impliziten Werte und Vorstellungen mit Bezug zum Politik-, Wirtschafts- und Planungssystem diskutiert, die als Teil der Gesellschaftskultur einen grundlegenden Einfluss auf die lokale Planungskultur haben (Modell s. Abb. 10).

Nach dem aktuellen Stand der Forschung stellt diese Arbeit einen bislang ersten Versuch dar, die Dynamik von Planungskultur in dieser analytischen Tiefe auf Grundlage einer institutionalistischen Perspektive zu erfassen.

5.2.1 Adaption und Entwicklung des ‚konzeptuellen Analysemodells planungskultureller Adaption‘ (KAPA)

“Growth is good – in fact, growth is good”

(Stein 2019, zitiert nach Lamker und Schulze Dieckhoff 2020, S. 94)

Das auf Grundlage der Theorie adaptierte Modell zur Analyse von Planungskulturen (Kap. 2.5) war mit den neun planungskulturellen Dimensionen geeignet und zielführend, um die lokalen Planungskulturen zu analysieren und tiefgreifend abzubilden. Die empirischen Ergebnisse und insbesondere die Transformationsgeschwindigkeiten liefern jedoch in Rückbindung an den theoretischen Rahmen der Arbeit wertvolle Erkenntnisse, die auf Modifikationsmöglichkeiten und Schärfungen des Modells hinweisen. Die Weiterentwicklung des angewandten Modells zum ‚konzeptuellen Analysemodell planungskultureller Adaption‘ (KAPA) wird im Folgenden erläutert. Das Modell spiegelt die zentralen Ergebnisse zur Transformationsfähigkeit und -geschwindigkeit wider, die im Rahmen der Empirie erarbeitet wurden. Das KAPA ist ein zentrales Ergebnis und Leistung der vorliegenden Arbeit, welches die Ergebnisse zum planungskulturellen Wandel komprimiert, abstrahiert und übertragbar macht. Das Modell kann in der zukünftigen Forschung zur Analyse lokaler Planungskulturen und planungskultureller Dynamiken angewandt werden, wodurch maßgeblich auch zum Theoriediskurs beigetragen wird.

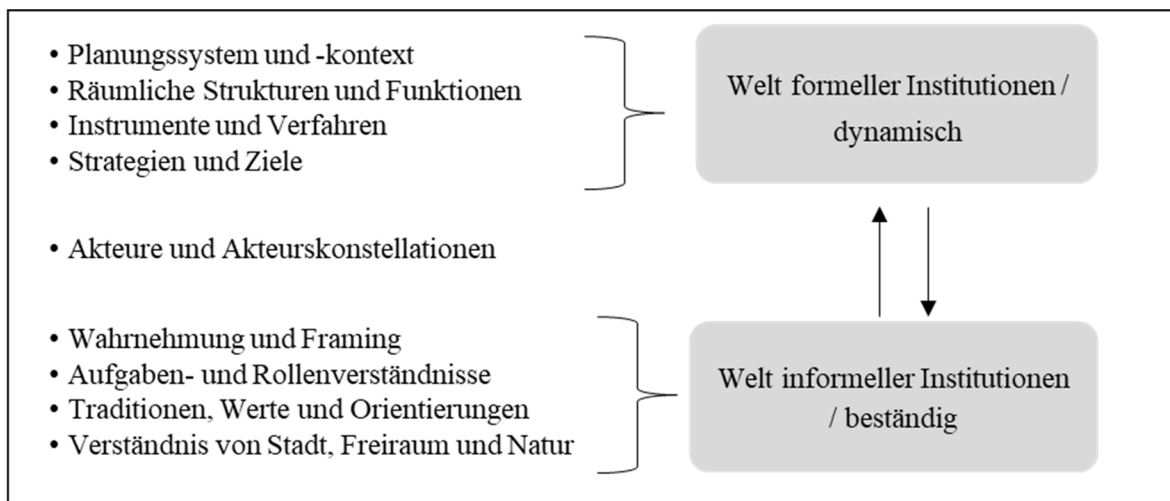


Abbildung 39: Einteilung der planungskulturellen Dimensionen (eigene Abbildung)

Das theoretische Analysemodell differenziert zwischen der ‚Welt formeller Institutionen‘ sowie der ‚Welt informeller Institutionen‘ (s. Kap. 2.5), denen die planungskulturellen Dimensionen zugeordnet sind. Mit den beiden Welten verbindet sich der Gedanke, dass einer Planungskultur mit den beiden Ebenen auch unterschiedliche Transformationsfähigkeit und -geschwindigkeit zugrunde liegt (Kap. 2; Abb. 39). So verbinden sich mit den informellen Institutionen eine geringe und langsame Transformationsfähigkeit (slow-moving institutions; im Folgenden ‚beständige Institutionen‘ bezeichnet) und mit den formellen Institutionen eine stärkere und schnellere Transformationsfähigkeit (fast-moving institutions; im Folgenden: ‚dynamische Institutionen‘ bezeichnet) (Reimer 2012, 2013; Roland 2004).

Wie in Kapitel 5.1 dargestellt, konnte für alle planungskulturellen Dimensionen eine grundsätzliche Transformationsfähigkeit festgestellt werden. Im Einklang mit Roland (2004) wird angenommen, dass in allen planungskulturellen Dimensionen ein stetiger, inkrementeller Wandel stattfindet. Dies kann u. a. auf die sich stetig verändernde Gesellschaftskultur zurückgeführt werden, die einen kontinuierlichen Adaptiondruck auslöst (s. Kap. 5.2.2). Die empirischen Ergebnisse tendieren dazu, abrupte und umfassende Veränderungen zu betonen, die im Kontext von urbaner Schrumpfung erwartet wurden. Die grundsätzlich unterschiedliche Transformationsgeschwindigkeit und die Einteilung in dynamische und beständige Institutionen werden von den empirischen Ergebnissen der vorliegenden Arbeit grundsätzlich bestätigt (s. Kap. 5.1).

Dabei weisen die Ergebnisse jedoch auf eine weitere Differenzierung hin, die bei der Betrachtung der planungskulturellen Dynamiken einen wesentlichen Erklärungsgehalt hinzufügen kann. So lassen die empirischen Befunde den Schluss zu, dass sich sowohl die Dimensionen der Welt formeller als auch informeller Institutionen als beständig oder dynamisch darstellen, was sich mit den strukturationstheoretischen Annahmen nach Giddens (1997) (Kap. 2.3.2) deckt und gemeinsam zu einem schlüssigen planungskulturellen Gesamtgefüge zusammenfügen lässt, welches sowohl Stabilität als auch Dynamik planungskultureller Konfigurationen erklären kann. Mit der veränderten Bündelung der planungskulturellen Dimensionen in Hinblick auf die Transformationsgeschwindigkeit verbindet sich auch eine veränderte Wirkungsweise der Dimensionen untereinander. Im Fokus der Überlegungen stehen dabei die grundlegenden Elemente der Strukturationstheorie: Struktur, Modalität und Handlung, die sich in enger Wechselwirkung zueinander befinden: Die Struktur als Regeln und Ressourcen bildet innerhalb der Strukturationstheorie den Rahmen für die Handlung, durch die Handlung ermöglicht, aber auch begrenzt wird. Zwischen den beiden Ebenen vermitteln die Modalitäten, die Einfluss darauf nehmen, wie die Struktur in Handlung übersetzt wird. Letztlich (re-)produzieren die Akteure die Struktur durch ihr Handeln (s. Abb. 40).

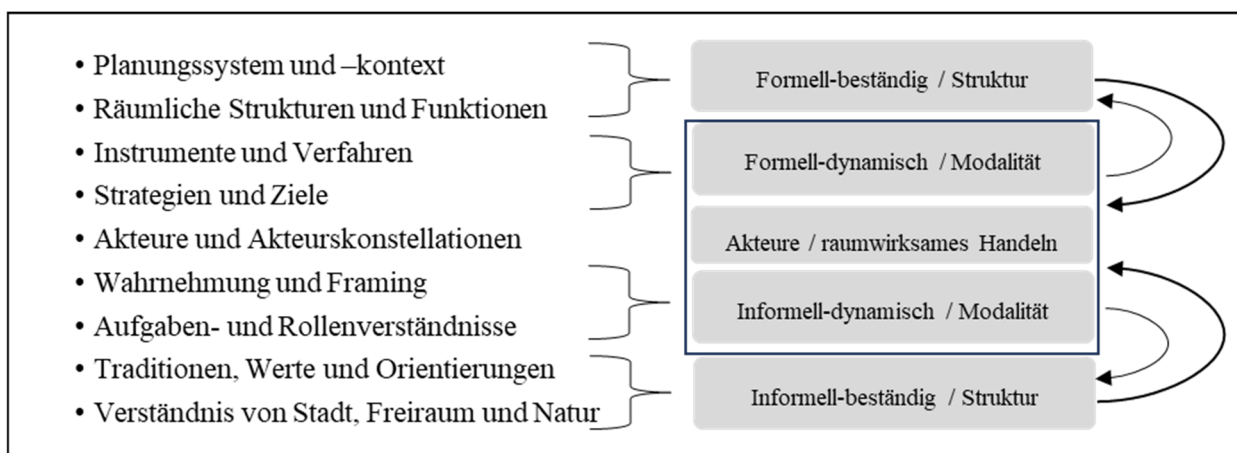


Abbildung 40: Beständige und dynamische Institutionen im Wechselverhältnis (eigene Abbildung)

Strukturen sind nach Giddens grundsätzlich veränderbar, aber recht stabil. In diesem übertragenen Sinne lassen sich zunächst die beständigen Institutionen als Struktur identifizieren, da sie sich aus Regeln und Ressourcen zusammensetzen und ermöglichend und begrenzend zugleich sind. Mit den beiden Dimensionen ‚Planungssystem und -kontext‘ und ‚räumliche Strukturen und Funktionen‘ der Welt formeller Institutionen verbinden sich sowohl eine vergleichsweise hohe Persistenz als auch eine stark

rahmengebende und pfadabhängige Wirkung auf die übrigen planungskulturellen Dimensionen. Sie werden daher an dieser Stelle als formell-beständige Dimension verstanden. Komplementär dazu können die Traditionen, Werte und Orientierungen sowie das Verständnis von Stadt, Freiraum und Natur aus der Welt informeller Institutionen als informell-beständige Dimension interpretiert und gefasst werden. Sie übernehmen aus dieser Perspektive ebenfalls die Funktion der Struktur, da sie sich als recht persistent, rahmengebend und handlungsleitend darstellen.

Die Struktur kann über das Handeln der Akteure, welches vor dem Hintergrund als raumwirksames Handeln verstanden wird, sowie die Modalitäten verändert werden. Diese beiden Ebenen (raumwirksames Handeln und Modalitäten) sind Spiegelbilder der beständigen Dimension und lassen somit Rückschlüsse auf die tiefliegende Ebene der Planungskulturen zu. Aus dem empirischen Material werden, ergänzend zu den beständigen Dimensionen, auch dynamische Dimensionen einer Planungskultur konstruiert, die eine höhere Transformationsgeschwindigkeit aufweisen und für die vermutet wird, dass sie einen entscheidenden Einfluss auf den planungskulturellen Wandel nehmen. Eine solche dynamische Dimension wird als eine Art Modalität verstanden, die eine Vermittlungs- und Übersetzungsinstanz darstellt und zwischen Struktur und dem raumwirksamen Handeln angesiedelt ist.

Demnach lassen sich analog zu den zwei beständigen Dimensionen zwei Arten von dynamischen Dimensionen unterscheiden. Die formell-dynamische Dimension umfasst auf der einen Seite die planungskulturellen Dimensionen ‚Instrumente und Verfahren‘ sowie ‚Strategien und Ziele‘. Die Strategien und Ziele sind eng mit den Instrumenten verbunden und spiegeln dementsprechend die inhaltliche Ausprägung wider. Sie werden daher gemeinsam zur formell-dynamische Dimension gefasst.¹⁸ Demnach leiten sich zudem informelle Strategien und Ziele implizit aus den Verständnissen von Stadt, Freiraum und Natur sowie den Traditionen, Werten und Orientierungen ab und finden dementsprechend auch auf der informellen Ebene Berücksichtigung.

Die formell-dynamische Dimension wird durch eine informell-dynamische Dimension ergänzt. Letzterer sind insbesondere die planungskulturellen Dimensionen Wahrnehmung und Framing sowie Rollen- und Aufgabenverständnisse zuzuordnen, da sie maßgeblich bestimmen, welche Themen wahrgenommen werden, welche auf die planerische Agenda gelangen und wie planerisches Handeln ausgestaltet wird. Eine zentrale Rolle nehmen abschließend die Akteure und Akteurskonstellationen bei der planungskulturellen Betrachtung ein, denn sie handeln letztlich und sind die Reproduzent*innen der Planungskultur. Die Akteure und Akteurskonstellationen sind eng mit den beiden dynamischen Dimensionen verbunden und sie können auf diese Dimensionen mit ihren individuellen Eigenschaften Einfluss nehmen.

Die fünf Dimensionen werden in das adaptierte ‚konzeptuelle Analysemodell planungskultureller Adaption‘ überführt (s. Abb. 41) und kann auf heuristischer Grundlage der Strukturierungstheorie gelesen werden: Der Rahmen bzw. Struktur der Planungskultur wird aus den beständigen Dimensionen (formell

¹⁸ Diese Einteilung kann jedoch durchaus kritisch betrachtet werden, da Strategien und Ziele auch informeller Natur sein können. Insbesondere die forschungspraktische Sicht, nach der sich diese Dimension oftmals innerhalb der Instrumente und Verfahren wiederfindet und somit auch teils formal verfasst sind, spricht für diese Einteilung als formelle Institution.

und informell) gebildet. Die Struktur stellt dabei die ermöglichende und begrenzende Rahmung dar, die zur planungskulturellen Stabilität beiträgt und starken handlungsleitenden Einfluss auf den Kern nimmt. Der (Translations-)Kern wird demgegenüber gebildet aus den beiden dynamischen Dimensionen, die die Akteure und das raumwirksame Handeln umschließen und zentrale Bezugspunkte für ihr Handeln darstellen. Der Kern besteht somit aus relativ dynamischen und formbaren Institutionen, die sozial geteilte Muster darstellen. Als Modalitäten vermitteln sie zwischen Struktur und dem Handeln der Akteure und Akteurskonstellationen. Die dynamischen Dimensionen übersetzen die Struktur und Impulse in (Nicht-)Handeln und erfüllen eine Filterfunktion durch Deutungsmuster, Rollenverständnisse, aber auch Pläne, Konzepte sowie Strategien und Ziele genutzt werden.

Der Translationskern ist somit selektiv, da die Dimensionen einen lokal spezifischen Filter herstellen und Impulse immer in einen lokalen Kontext übersetzt werden (daher der Verweis auf ‚Translation‘). Im Kontext der Schrumpfung werden bspw. bestimmte Dimensionen von Schrumpfung wahrgenommen und die Prozesse in einer lokalspezifischen Weise gedeutet (s. auch Kap. 5.1.6). Eine ähnliche Funktion wird auch den bestehenden Plänen und Konzepten zugeschrieben, indem sie Deutungs- und Legitimationsangebote machen und das planerische Handeln vorstrukturieren. Der Kern bezieht sich dabei nicht ausschließlich auf die Struktur, sondern wird auch vor einem situativen und aktuellen Hintergrund und dem Interesse der Akteure aktualisiert. Akteure können demnach selbst Veränderungen anstoßen, wodurch neue und aktuelle Impulse aufgenommen und verarbeitet werden können. Strukturen wirken demnach nicht determinierend auf das Akteurshandeln, sondern Strukturen werden durch ihr Handeln in einer konkreten Situation aktualisiert. Innerhalb einer Planungsepisode, die einen Zeitraum von mehreren Jahren umfassen kann, entwickeln sich auf Grundlage des Impulses innerhalb des Kerns Adaptionen in den dynamischen Dimensionen. Gemeinsam bilden der Kern und die Struktur einen institutionellen fit aus, der sich als idealisierte Konfiguration beschreiben lässt (s. Kap. 2.4). Die Elemente der Konfiguration stehen in einem sich wechselseitig verstärkenden Verhältnis zueinander, wodurch sich eine Stabilität der Planungskultur einstellt.

Im folgenden Kapitel wird vertiefend auf die Wirkzusammenhänge (u. a. Pfadabhängigkeit und Sedimentation) der Dimensionen und ablaufenden Transformationsprozesse eingegangen.

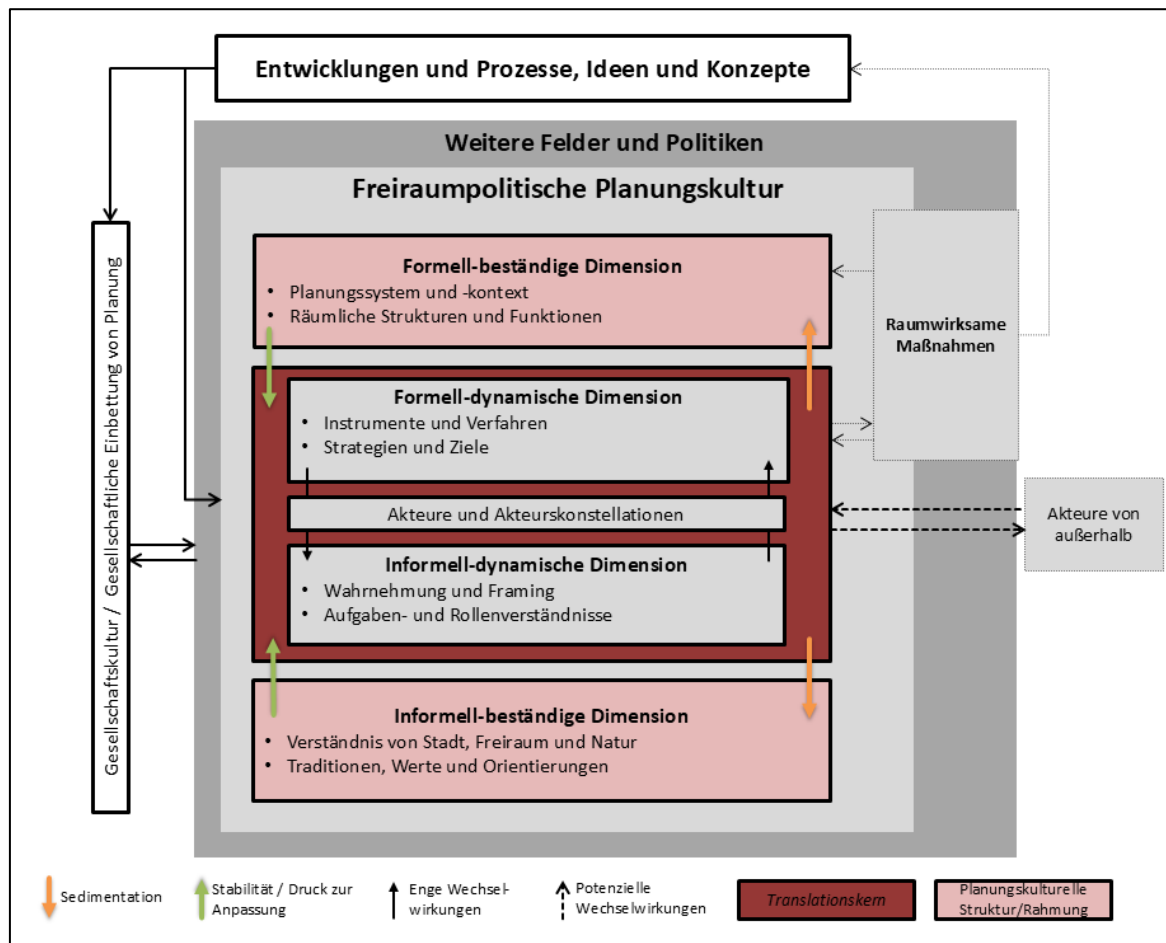


Abbildung 41: ‚Konzeptuelles Analysemodell planungskultureller Adaption‘ (KAPA) (eigene Abbildung modifiziert auf Grundlage von Hohn und Reimer 2014, S. 325)

5.2.2 Dauerhafte oder episodische planungskulturelle Transformationen?

In diesem Kapitel wird, anknüpfend an Kapitel 5.2.1, auf die Wirkzusammenhänge des KAPA eingegangen. Dabei werden zwei Aspekte in den Mittelpunkt gerückt, die in engem Zusammenhang mit Fragen des planungskulturellen Wandels durch Schrumpfung stehen. Erstens wird im Hinblick auf den Multiple-Streams-Ansatz (MSA) diskutiert, ob Schrumpfung (als Schockmoment) zu planungskulturellen Veränderungen führen kann. Die einzelnen planungskulturellen Dimensionen geben durch ihre unterschiedlichen Wirkungen und Eigenschaften in Bezug auf die Transformationsgeschwindigkeiten wichtige Hinweise darauf, wie sich die Gesamtdynamik in den lokalen Planungskulturen darstellt (s. auch Kap. 5.1). Nachdem die ‚sezierten‘ Dimensionen im vorherigen Kapitel in einen neuen planungskulturellen Erklärungszusammenhang gebracht wurden (im KAPA), soll in diesem Kapitel die Gesamtdynamik innerhalb dieses Modells und damit innerhalb der Planungskulturen beleuchtet werden. Es wird verdeutlicht und diskutiert, inwiefern Dynamiken ausgelöst werden können oder planungskulturelle Konfigurationen stabil bleiben. Zweitens wird für die Fallstudien erörtert, welche planungskulturellen Veränderungen durch Schrumpfung eingetreten sind und ob sich daraus ein Wandel von einer wachstums- zu einer schrumpfungorientierten Planungskultur ableiten lässt. Diese Erkenntnisse werden genutzt, um die Nachhaltigkeit dieser Veränderungen, auch im Kontext gesellschaftskultureller Einflüsse, zu diskutieren.

Die lokalen Planungskulturen sind als ein Gesamtsystem zu betrachten, das insbesondere vom Translationskern und dem planungskulturellen Rahmen geprägt wird. Der Rahmen, der sich aus beständigen Dimensionen zusammensetzt, verfügt nicht nur über eine innere Pfadabhängigkeit, sondern stabilisiert und beeinflusst zugleich die Entwicklungen im Kern (s. Kap. 5.2.1). Dies zeigte sich z. B. in Gelsenkirchen, wo ausgehend von den informellen beständigen Institutionen die Wahrnehmungsmuster von wirtschaftlichen und sozialfürsorgerischen Vorstellungen angeleitet wurden und wodurch eine Priorisierung von Handlungsoptionen entstand. Die Wirkungen der formell beständigen Dimensionen werden beispielsweise im Stadtumbau in Halle ersichtlich. Nach Einschätzung der Interviewten war der Stadtumbau mit einem Fokus auf den Rückbau nur unter den gegebenen Eigentumsverhältnissen (Konzentration auf wenige Wohnungsunternehmen/-genossenschaften, räumlich konzentriertes Portfolio) möglich, die sich im späteren Betrachtungszeitraum verändert haben und ein solches Vorgehen nicht mehr ermöglichen. Dies zeigt für die formelle Ebene auf, dass Wandel in den beständigen Dimensionen sukzessive über einen längeren Zeitraum möglich ist.

Innerhalb des Translationskerns entscheidet sich, ob und wie Schrumpfung überhaupt von der lokalen Planungskultur aufgenommen wird. Für die Erklärung des Wandels im Translationskern hat der MSA eine geeignete Perspektive hergestellt, die sich auch auf das KAPA anwenden lässt. Die Beschreibung eines Gelegenheitsfensters, das sich erst durch das Zusammenkommen mehrerer Voraussetzungen (drei Ströme) öffnet und nach dem Öffnen umfassende Veränderungen möglich werden, weist auch in Bezug auf das KAPA eine hohe Anschlussfähigkeit auf (Kingdon 2013).

Die Wahrnehmung einer Herausforderung stellt sich, wie in Kapitel 5.1.6 dargestellt, als eine entscheidende, erste Barriere dar, die darüber entscheidet, ob ein Thema überhaupt Relevanz entfalten kann (Problemstrom im MSA). Demnach stellt sich in der vorliegenden Arbeit die Wahrnehmung und das Framing als zentrale und medierende planungskulturelle Dimension dar, wenn über Schrumpfung als Auslöser planungskulturellen Wandels diskutiert wird. Reimer (2012, S. 269) bezeichnet die Wahrnehmungsmuster und Prozesse des Agenda-Settings als „*planungskulturellen Kern*“. In der empirischen Analyse zeigt sich, dass Impulse und Themen stets um Aufmerksamkeit konkurrieren und diese nur begrenzt und oftmals nur temporär vorhanden ist. Von großer Bedeutung haben sich Schocks und institutionelle misfits dargestellt, die Aufmerksamkeit auf bestimmte Themen lenken. So müssen Themen einerseits eine hohe Aufmerksamkeit erzeugen und wenn diese erzeugt wurde, muss diese stetig aufrechterhalten werden. In der Fallstudie Gelsenkirchen konnte dies beispielsweise durch die regionale Ebene aufgezeigt werden, die in einer hohen Frequenz Programme und Formate initiiert und eingeworben sowie stetig neue Impulse (Grüne Infrastruktur, Klimawandel) erzeugt hat, welche die Aufmerksamkeit auf die Freiraumentwicklung lenken konnten.

Bezogen auf Schrumpfung zeigt sich, anknüpfend an die obige Darstellung und die Theorie, dass eine Anschlussfähigkeit an die planungskulturellen Dimensionen eine wichtige Rolle einnimmt (Policy-Strom im MSA). Mit der Wahrnehmung der Schrumpfung muss demnach eine Anschlussfähigkeit an die lokale Planungskultur über das Framing und die instrumentelle Ebene hergestellt werden. Als Anknüpfungspunkte für den Umgang mit Schrumpfung werden die informell-beständigen Dimensionen herangezogen. Übertragen auf die Fallstudien, war dies beispielsweise die Integration der tradierten regionalen Grünzüge in die Anpassungsstrategie des Ruhrgebiets. Zudem muss auch eine

Anschlussfähigkeit an die formell-beständigen Dimensionen hergestellt werden. So müssen sowohl Ressourcen, ohne die kaum Entwicklungen entstehen können sowie auch rechtliche Grundlagen vorhanden sein, um eine Lösung umsetzen zu können. Somit ist die Anschlussfähigkeit an beide Dimensionsebenen von großer Bedeutung, um Lösungen und Experimente im planungskulturellen Kontext zu legitimieren. Dies zeigt auf, dass sowohl die formelle als auch die informelle Anschlussfähigkeit für Veränderungen von großer Bedeutung sind. Dies lässt vermuten, dass weder Lösungen, die zwar normativ anschlussfähig sind, aber nicht finanzierbar, ebenso scheitern wie Lösungen, die zwar finanzier- und umsetzbar sind, aber mit den tieferliegenden Werten nicht größtenteils übereinstimmen. Dabei wird offensichtlich, dass Schrumpfungsprozesse, die eine völlig andere Logik nach sich ziehen als Wachstumsprozesse, zunächst innerhalb einer wachstumsorientierten Planungskultur auf Ablehnung und Widerstand stoßen müssen. Denn Planungskulturen stellen für sich als ein recht geschlossenes System dar, welches auf die Aufrechterhaltung des institutionellen fits (s. Kap. 2.4) und damit des Status quo abzielen.

„Breite Berücksichtigung organisierter Interessen ist leicht möglich, wenn wenig verändert wird. Der Status quo entfaltet allemal eine starke Kraft, denn Wandel ist in der Regel mit einer Neuverteilung von Vor- und Nachteilen verbunden. Konsens stellt sich daher meist nur in Form einer Koordination nach unten auf den kleinsten gemeinsamen Nenner her: Die beteiligten Interessen achten darauf, dass ihnen kein Schaden entsteht“ (Häußermann und Siebel 1994 zitiert nach Jeschke 2007, S. 88).

Die empirischen Ergebnisse zeigen, dass auch die Akteure und Akteurskonstellationen eine wichtige Rolle spielen, ob und wie Themen auf die Agenda gesetzt werden (Politics-Strom). Hierbei spielt die Durchsetzungsmacht der Akteure eine wichtige Rolle. Hier zeigte sich im Fallbeispiel Halle, dass die Koalitionen von Stadtspitze mit den Umweltverbänden in den frühen 1990er Jahren und die Wohnungsmarktakeure ab den 2000er Jahren prägend und sehr durchsetzungsstark waren. Ebenfalls konnte in der Empirie eine große Diskursmacht von Einzelakteuren in hohen Positionen festgestellt werden, die bestimmte Themen auf die Agenda befördern oder auch verhindern konnten. Darüber hinaus kann für Halle aufgezeigt werden, dass der ‚Leerstandsbericht‘ (Pfeiffer et al. 2001) die Stimmung zugunsten des Schrumpfungsthemas deutlich befördert hat. Für Gelsenkirchen kann auf kommunaler Ebene in einem recht kontinuierlichen Umfeld insbesondere auf den Oberbürgermeisterwechsel Ende der 1990er Jahre verwiesen werden. Entscheidend ist zudem, ob Lösungen finanzierbar und umsetzbar erscheinen. Hierbei haben vor allem die Formate und Förderprogramme wichtige Anlässe erzeugt, um diese Anschlussfähigkeit herzustellen.

Vor allem von politischer Seite wird versucht, offenkundige, negative Schrumpfungsfolgen möglichst lange zu verdecken. Hierdurch kam es in beiden Fallstudien zu inkrementellen Anpassungen und Versuchen, Strukturen und Prozesse zu optimieren. Im Kontext von Schrumpfung lieferte die Betrachtung von Freiraum aufschlussreiche Einblicke. Die Möglichkeit, den Status quo möglichst lange aufrecht zu erhalten, hängt jedoch fundamental an den finanziellen Rahmenbedingungen sowie Möglichkeiten, auf Flächen zuzugreifen. Daher wird das Erschließen neuer Finanzquellen (wie Fördermittel) oder das Schmieden neuer Allianzen in diesem Kontext immer wichtiger. Solange genügend finanzielle Ressourcen vorhanden sind, wird die Konfiguration versuchen, den Status quo aufrechtzuerhalten. So zeigt sich auf Grundlage der Fallstudienenergebnisse, dass kaum eine Auseinandersetzung mit Schrumpfung stattfindet, wenn Schrumpfung zwar ersichtlich ist, aber

finanzielle Mittel ausreichen, um den Status quo (Pflege von Freiräumen) weitestgehend aufrecht zu erhalten. Hierbei werden sogar nicht nachhaltige Investitionen weiter fortgesetzt. Sind die Finanzmittel jedoch nicht mehr ausreichend vorhanden, um den Status quo weitestgehend aufrecht zu erhalten, werden vor allem Maßnahmen (verwaltungs-)intern umgesetzt, um die Effizienz zu steigern. Diese Maßnahmen sind für die Bevölkerung bzw. die Wähler*innen kaum sichtbar und betrafen beide Fallstudienstädte in Form von Umstrukturierungen, Personalabbau und Budgetanpassungen (s. für Gelsenkirchen auch Linde 1988). Ein Beispiel in diesem Kontext ist, dass die Stadt Halle bis in die 2000er Jahre zwei Orchester unterhalten hat, obwohl bereits intern große Sparanstrengungen sichtbar wurden (MZ 2002c). Da mit der geringeren Finanz- und Personalkapazität auch eine geringere Steuerungs- und Entwicklungsfähigkeit verbunden ist, werden in der Folge – auch, da Kosteneinsparungen nur bis zu einem gewissen Maße möglich sind – Fördermittel noch stärker genutzt und eingefordert. Veränderungen an der Freiraumpflege stellt dabei eine nach ‚außen‘ sehr sichtbare Maßnahme dar, daher wird vermutet, dass Anpassungen mit größeren Barrieren verbunden sind. Dennoch wurde in der Analyse deutlich, dass bereits im ‚Hintergrund‘ ein Adaptionsdruck wirkt, der jedoch in einer Analyse nur schwer zu identifizieren ist, da dieser zunächst nur kleinere Bestandteile der Planungskultur erfasst. So entsteht durch immer weniger finanzielle Ressourcen ein Adaptionsdruck, da ein qualitativ gleichbleibendes Angebot (Freiraum, Infrastrukturen etc.) mit geringeren Finanzmitteln erreicht werden muss oder Handlungsspielräume, Schrumpfung zu begegnen, stark eingeschränkt werden. Dem müssen Handlungsmöglichkeiten und -optionen gegenüberstehen, die genutzt werden können und somit einen neuen Pfad ermöglichen. Damit kann auch ein zunehmender misfit zwischen dem wie Freiraum (normativ) gestaltet und gepflegt sein sollte und tatsächlich gestaltet und gepflegt ist.

Bis zu einem Schockmoment oder einem institutionellen misfit scheint der ‚Nicht-Umgang‘ und das Ignorieren für die Mehrheit der Akteure die durchaus bessere Wahl im Umgang mit Schrumpfung zu sein (z. B. politisches Versagen, Vorwurf des Schlechtredens der Stadt, negative Folgen für den Wert des Immobilienportfolios) (s. auch Bernt et al. 2014). Schocks haben sich, auch wenn sie nur selten vorkommen, als wichtige Katalysatoren dargestellt, um Gelegenheitsfenster zu öffnen. Schocks bündeln nicht nur die Aufmerksamkeit auf ein bestimmtes Thema, sondern mobilisieren Akteure, Gelder etc. Auch Reimer (2012) identifiziert Schockereignisse als wichtige Auslöser planungskultureller Veränderungen. In diesem Kontext haben die unterschiedlichen Schrumpfungintensitäten einen Einfluss gehabt. Ein Schock entstand in Halle vor allem durch den drohenden Kollaps der Wohnungswirtschaft, der durch den massiven Bevölkerungsrückgang entstanden ist. In Gelsenkirchen kann in Bezug zu Schrumpfung deutlich schwerer ein Schock in einem ähnlichen Ausmaß identifiziert werden. Hier haben die kontinuierlichen Stilllegungen von Zechen sowie die ‚schleichende‘ Schrumpfung scheinbar zu einer Art Normalisierung geführt, die tendenziell kleinere Verunsicherungen als einen Schock hervorgerufen haben (s. 5.1.5). Die kleineren Verunsicherungen haben sich im Verlauf kumuliert und zu einem institutionellen misfit geführt, da sich immer deutlicher abzeichnete, dass die Ausrichtung der Wirtschaft nicht mehr langfristig trägt, was im Kontrast zum fit der planungskulturellen Konfiguration stand und zunehmend zur Einsicht führte, dass ein Strukturwandel unumgänglich ist.

In der Literatur wird in der Regel zwischen endogenen und exogenen Auslösern für Wandel unterschieden (s. Kap. 2.4). Ob ein Auslöser endogen oder exogen begründet ist, hat sich für den Adaptionsdruck in der Analyse als zweitrangig dargestellt. Die Ergebnisse zeigen, dass eine lokale

Betroffenheit und Sichtbarkeit eher von großer Bedeutung sind, damit Schrumpfung Aufmerksamkeit zuteil wird. Die räumliche Konzentration von Schrumpfungsfolgen wie bspw. in Gelsenkirchen oder Halle in Form der vielzähligen Industriebrachen und Leerstände kann die Aufmerksamkeit auf Schrumpfung lenken. Klemme (2009) kommt zu einem ähnlichen Ergebnis, indem sie festhält, dass Schrumpfung *„erst offenkundig [wird], wenn die baulich-räumlichen Folgen in Form von Leerstand und Verfall im Raum ablesbar sind“* (Klemme 2009, S. 213).

Einige Autor*innen betonen ebenfalls die Bedeutung der Wahrnehmung und Akzeptanz von Schrumpfung für den (erfolgreichen und umfassenden) Umgang mit Schrumpfungsprozessen (Hartt 2018; Hollander et al. 2009; Pallagst et al. 2017; Schilling und Logan 2008; Sousa und Pinho 2015). Dies kann durch die Ergebnisse der Arbeit bestätigt werden. Allerdings beziehen sich diese Arbeiten fast ausschließlich auf diese Wahrnehmungsebene als ausschlaggebend für Veränderungen. Die empirischen Ergebnisse der vorliegenden Arbeit zeigen durch die Ströme des MSA auf, dass diese Kausalität zu kurz greift und sich Voraussetzungen für Wandel deutlich komplexer darstellen. Dies bestätigen auch Bernt et al. (2014) in ihrer Studie zum Stadtumbau Ost. Damit wird deutlich, dass Schrumpfung allein keine planungskulturellen Dynamiken auslöst.

Mit dem Zusammenkommen der drei Ströme kann sich ein umfassendes Gelegenheitsfenster öffnen, das von den Akteuren für die Transformation der Planungskulturen genutzt werden kann. Solche Gelegenheitsfenster konnten im Kontext von Schrumpfung vor allem an zwei Stellen im empirischen Material nachvollzogen werden: Gelegenheitsfenster konnten in den Fallstudien im Rahmen des Stadtumbau Ost in Halle und der IBA Emscher Park in Gelsenkirchen festgestellt werden. Die Gelegenheitsfenster stellen in beiden Fallstudien den Eingang in eine Planungsepisode dar, in deren Folge Veränderungen in den planungskulturellen Konfigurationen identifiziert wurden.

Diese Konfigurationen sind zunächst neu und fragil, können aber dennoch einen Fokus auf ein bestimmtes Thema für einen gewissen Zeitraum hervorbringen. In diesem Zeitraum können Lösungen ausprobiert, neue Wahrnehmungsmuster etabliert oder Artefakte wie räumliche Veränderungen, Pläne und Konzepte geschaffen werden, die wiederum den Ausgangspunkt für nachfolgende Planungen darstellen. In Anlehnung an Reimer und Rusche (2019) wird vermutet, dass sich die Neuerung zwischen den Akteuren ausbreiten und von ihnen zunehmend akzeptiert und implementiert werden: *„We argue that this is crucial for considering how societal beliefs are condensed in planners’ frames and that these frames materialize in strategy documents and plans; this is the point at which governance landscapes act as mediating structures that define how frames and subsequent strategies are enacted (implementation). The conceptual reflection and refinement is meant to strengthen a more dynamic and fluid perspective in planning cultural research“* (Reimer und Rusche 2019, S. 19). Auf diese Weise entwickeln sich neue Routinen und eine gewisse Pfadabhängigkeit innerhalb des Kerns. Nachdem die Veränderungen innerhalb des Translationskerns diffundiert sind und diese zu einem gewissen Grad die dynamischen Institutionen prägen, ist die Frage, ob sich diese dauerhaft als nicht hinterfragte Muster verfestigen können.

Hierzu müssen die dynamischen Dimensionen in die beständigen Dimensionen übernommen werden (s. Abb. 41). Damit besteht ein enges Wechselspiel des Kerns und der Struktur sowie der jeweils darin umfassten dynamischen und beständigen Dimensionen untereinander. Es wird konzipiert, dass von einer

Institutionalisierung ersten (Diffusion im dynamischen Kern) und zweiten Grades (Sedimentierung in den Rahmen) unterschieden werden kann. Im Falle der Sedimentierung haben sich neue Schichten in den Planungskulturen dauerhaft verfestigt. Dabei hat sich innerhalb des empirischen Materials herauskristallisiert, dass planungskultureller Wandel nicht als ein abrupter Wechsel verstanden werden sollte, sondern vielmehr ein Nebeneinander von Altem und Neuem darstellt. Sehr passend umschreibt dies Selle (2005) mit seinem Schichtenmodell des Planungsverständnisses. Während das Modell auf ein gesamtes Planungsverständnis abzielt, werden im KAPA die einzelnen beständigen Dimensionen der Planungskulturen adressiert. Ein geeigneter Begriff ist die Sedimentation (der begrifflich von Tolbert und Zucker 1996 entlehnt ist), der umschreibt, dass sich mehrere institutionelle Schichten ablagern können, die sich überdecken und dominieren können, aber trotzdem weiterhin parallel bestehen bleiben.

Durch die Gleichzeitigkeit verschiedener Schichten innerhalb der planungskulturellen Dimensionen werden die Bedeutung und Langlebigkeit von Werten und Traditionen betont und zugleich das Nebeneinander verschiedener Ausprägungen ersichtlich. Die Bedeutung wird insbesondere in der Fallstudie Halle ersichtlich: Die Hallenser Planungskultur ist durch die erst kurze Setzung aufgrund der deutschen Wiedervereinigung, die damit verbundene Mischung west- und ostdeutscher Akteure, den ‚Leerstandsschock‘ und die wechselhaften politischen Verhältnisse geprägt. Daher stellt sie sich im Vergleich zu Gelsenkirchen als volatiler, vielschichtiger und uneindeutiger dar. Die Planungskultur von Halle ist geprägt von vielen, teils widersprüchlichen Schichten, was auf die brüchige und wechselhafte Historie der Stadt und der Planung zurückgeführt wird. Dadurch bietet sie jedoch auch viele Anknüpfungspunkte für Veränderungen, aber auch Konflikte. Die Gelsenkirchener Planungskultur zeichnet sich demgegenüber durch eine hohe Kontinuität aus und ist als recht beständig zu beschreiben. Dennoch zeigen sich auch hier, dass die planungskulturellen Dimensionen mehrschichtig sind.

Mit Blick auf die Fallstudien wird deutlich, dass multidimensionale Schrumpfungsprozesse in beiden Städten bereits seit den 1960er Jahren eingesetzt haben. Die Schrumpfungsprozesse wurden in den lokalen Planungskulturen über längere Zeit nicht oder kaum aufgegriffen und waren von Wachstumserzählungen, Wachstumsorientierung und sektoralen Herangehensweisen überlagert. Wie oben aufgeführt, öffnete sich mit der IBA in Gelsenkirchen und dem Stadtumbau in Halle ein Gelegenheitsfenster, mit dem Möglichkeiten für umfassende planungskulturelle Veränderungen verbunden waren.

Vor dem Hintergrund der herausgearbeiteten Komplexität der Bedingungen, unter denen sich solche Gelegenheitsfenster öffnen, wird im Folgenden diskutiert, ob und in welchem Umfang sich nach deren Öffnung in den Fallstudien ein Wandel von einer wachstumsorientierten hin zu einer schrumpfungsorientierten Planungskultur vollzogen hat. Die Breite der einbezogenen planungskulturellen Dimensionen erlaubt eine differenzierte Analyse entlang verschiedener Tiefenebenen – von Strategien, Instrumenten und Akteurskonstellationen bis hin zu Wahrnehmungsmustern, Rollenverständnissen und normativen Orientierungen. Zugleich ist zu berücksichtigen, dass einzelne Dimensionen, insbesondere die informell-beständigen Dimensionen, nicht eindeutig ausgeprägt sind, sondern häufig mehrdeutige und teils widersprüchliche Ausprägungen zeigen (s. o.). Die folgende Darstellung zielt daher weniger auf eine abschließende Typisierung als auf die Herausarbeitung dominanter Tendenzen, die Aufschluss über Richtung und Reichweite

planungskultureller Veränderungsprozesse geben (s. Kap. 4 und 5.1 für eine umfassende Darstellung der planungskulturellen Konfigurationen).

In Halle wirkte der Stadtumbau Ost als ein Impuls, der die ohnehin schon starke wohnungswirtschaftliche Prägung der Planungskultur bestärkte sowie später durch infrastrukturelle Deutungen erweitert wurde. Schrumpfung hat den Fokus der Freiraumpolitik für mehrere Jahre auf die Umbaugebiete gelenkt, in denen neue experimentelle Freiraumtypen erprobt, neue Instrumente und Ansätze eingeführt und umgesetzt wurden. Für die Nachnutzung der Rückbauflächen kam dem Freiraum dabei eine wichtige Rolle zu und Freiräume wurden in diesen Gebieten deutlich vermehrt. Somit führt der Stadtumbau durch seine Dringlichkeit zu einer Schrumpfungsorientierung. Allerdings ist diese als partiell und teilträumig zu bezeichnen, da sowohl bestehende freiraumpolitische Ziele und Ansätze für die Gesamtstadt überlagert, als auch in den Gebieten, die nicht Stadtumbau waren, weiterhin expansive Strategien verfolgt wurden (explizit als Doppelstrategie bezeichnet).

Der Stadtumbau war zudem kein Programm zur Freiraumvermehrung, sondern zur Stabilisierung der Wohnungsbestände in den Großwohnsiedlungen, bei dem auf Grundlage ökonomischer Logiken des Rückbaus Freiräume als Neben- und Restprodukte entstanden. Diese Freiräume wurden vorwiegend als temporär betrachtet und nur geringe Gestaltungsansprüche angelegt worden, da auch weiterhin das Baurecht bestehen blieb (mit Ausnahme der Waldstadt Silberhöhe). Somit war die Freiraumpolitik vor allem reaktiv geprägt und musste aus Not und Zwängen heraus pragmatische Lösungen umsetzen. Die entstandenen Lösungen sind Ausdruck dieser Vorgehensweise, die jedoch im Kontrast zu den freiraumpolitischen Werten und Orientierungen stehen. In Halle zeigt sich besonders deutlich der Versuch, handlungsleitende Werte und etablierte Planungstraditionen (etwa das Leitbild der kompakten Stadt) in den Stadtumbau zu überführen, auch wenn diese Übertragung in der Praxis auf erhebliche Umsetzungsgrenzen stieß. Damit lassen sich die planungskulturellen Transformationen in Halle durch Schrumpfung als überschaubar werten, auch wenn in den dynamischen Dimensionen Anpassungen stattgefunden haben.

Insgesamt zeigt sich, dass Schrumpfung in Halle zwar Anpassungen innerhalb der Freiraumpolitik ausgelöst und auch zu einer Vermehrung von Freiraum in den Umbaugebieten geführt hat, jedoch wird Schrumpfung nicht dauerhaft akzeptiert. Daher verblieben die Anpassungen überwiegend teilträumlich und im Translationskern, und es kann kein grundlegender Bruch mit der wachstumsorientierten Planungskultur festgehalten werden. Dieser Eindruck bestätigt sich auch in den 2010er Jahren, in denen sich der Wohnungsmarkt zunehmend stabilisiert hat und Wachstums- die Schrumpfungsdynamiken ablösen. Die Freiraumpolitik kehrt wieder zu einer gewohnten Ausrichtung zurück. Dabei werden auch expansive Strategien noch stärker in den Vordergrund gerückt und Schrumpfung spielt kaum noch eine Rolle. Die Rückbauflächen in den Großwohnsiedlungen werden zu Potenzialflächen für eine erneute Bebauung und geraten wieder unter Verwertungsdruck. Freiraum fügt sich dabei weiter einer ökonomischen und urbanen Perspektive unter. Freiraum stellt dabei einen weichen Standortfaktor dar, der jedoch hinter Wohnen und Wirtschaft hintenansteht. Dementsprechend kann vermutet werden, dass Halle einen Wachstumspfad eingeschlagen hat und schrumpfungsorientierte Planungsansätze zunehmend in den Hintergrund treten.

Die Gelsenkirchener Planungskultur hat tiefe Wurzeln in ökonomischen Wertmustern und Traditionen, die handlungsleitend wirken. Die Historie Gelsenkirchens ist nicht die einer schrumpfenden Stadt, sondern die einer rasanten Urbanisierung und wirtschaftlich boomenden Stadt. Mit der IBA Emscher Park wurde eine neue Art des Planens eingeführt, die mit veränderten Werten, Orientierungen und Verständnissen einherging. Dies zeigte sich insbesondere in einem neuen Landschafts- und Naturverständnis, durch das Freiraum erstmals nicht mehr primär als Restfläche industrieller und siedlungsstruktureller Entwicklung, sondern als eigenständiges Potenzial interpretiert wurde. Die IBA-Projekte eröffneten Spielräume für innovative und experimentelle Freiraumansätze, teils integriert in größere Entwicklungszusammenhänge, teils explizit auf Freiraumentwicklung ausgerichtet. Dabei ist festzuhalten, dass Freiraum in diesem Kontext eine deutliche Aufwertung erfuhr.

Gleichzeitig blieb die IBA eine strukturpolitische Initiative, sodass die freiraumpolitischen Neuerungen weiterhin in eine ökonomische Lesart des Strukturwandels eingebettet waren. Freiraumentwicklung fungierte als Bestandteil einer umfassenden Strategie zur ökonomischen Neuorientierung, wobei Freiraum insbesondere als weicher Standortfaktor interpretiert wurde. Darüber hinaus prägten auch expansive Strategien, etwa im Bereich Einfamilienhausbau, die lokale Freiraumpolitik.

Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass Gelsenkirchen – zumindest in Teilen – von einem Wachstumspfad abzuweichen scheint. Zwar bleibt die Stadt strategisch auf Wachstum ausgerichtet, eine Rückkehr in einen umfassenden Wachstumsmodus erscheint jedoch gehemmt. Die jahrzehntelange Schrumpfungserfahrung, in der die lokalen Akteure sozialisiert wurden, hat offenbar eine planungskulturelle Prägung hervorgebracht, die Wachstum nicht euphorisch aufgreift, sondern ihm mit einer gewissen Skepsis begegnet. Schrumpfung fungiert dabei als dauerhafte Hintergrundfolie, vor der Wachstumsimpulse kritisch auf ihre Tragfähigkeit und Nachhaltigkeit hin hinterfragt werden. Wachstum wird zudem häufig nicht als Überwindung der Schrumpfung, sondern als Fortbestand ihrer sozialen Folgen interpretiert. In diesem Kontext kommt dem Freiraum eine doppelte Funktion zu: Er soll sowohl zur Aufwertung und Imagebildung beitragen als auch soziale Abfederungsfunktionen struktureller Umbrüche übernehmen.

Neben einer weiterhin tief verwurzelten Wachstumsorientierung hat sich eine reflexive, skeptische Haltung etabliert, die expansive Entwicklungsperspektiven relativiert. Vergleichbare Effekte beschreibt auch Hartt (2018), der zeigt, dass langanhaltende Schrumpfung die Werte und Einstellungen planerischer Akteure nachhaltig prägt. Zugleich bleibt die historische Selbstwahrnehmung Gelsenkirchens stark von der Erfahrung rasanten Wachstums und wirtschaftlicher Prosperität geprägt – ein Spannungsverhältnis, das die Ambivalenz der heutigen Freiraum- und Planungspolitik erklärt.

„So geraten alternative Konzepte der Stadtentwicklung wieder in Konflikt mit Wachstumsdynamiken. Verständlich, denn die beschriebenen Ansätze sind eben keine bewusste Initiative von schrumpfenden Städten, um den Weg in eine Welt nach dem Wachstum zu beschreiten. Vielmehr wurden diese für eine Zeit lang gezwungen, unter neuen Bedingungen zu experimentieren“ (Haase und Rink 2015, S. 141).

In beiden Städten führt Schrumpfung somit nicht zu einem grundsätzlichen Wandel hin zu einer Schrumpfungsorientierung, die auf Überzeugung aufbaut, da Freiraumpolitik in einer Wachstumslogik verbleibt. Die neuen freiraumbezogenen Werte können als eine partielle Erweiterung der Planungskulturen interpretiert werden. Es erfolgt keine Etablierung als eigenständige normative

Orientierung, sondern eine Integration in eine pragmatische, wachstums- und wirtschaftsbezogene Logik. Dieser Ansatz ermöglicht es, freiraumpolitische Anliegen in einen Kontext zu integrieren, ohne dabei die grundlegenden ökonomischen Referenzrahmen der Planungskultur zu verändern. Die Ergebnisse stehen im Einklang mit den Erkenntnissen von Othengrafen et al. (2015) und Reimer (2012, 2013). Die Autoren weisen darauf hin, dass Wandel vor allem in pragmatischen Anpassungen an neue Rahmenbedingungen stattfindet, während tiefere Schichten der Planungskulturen weitestgehend unverändert bleiben. Vor dem Hintergrund des Bevölkerungswachstums seit den 2010er Jahren kann gezeigt werden, dass die Wachstumsimpulse aufgegriffen und wieder vermehrt wachstumsbezogene Vorstellungen, Deutungsmuster und Erwartungshaltungen fokussiert wurden. Dabei gerät auch die bislang implizit mitgeführte rahmengebende Gesellschaftskultur bzw. die gesellschaftliche Einbettung von Planung in den Betrachtungsfokus (Abb. 41).

Für die tiefgreifende Verankerung des Wachstumsgedankens in der Gesellschaftskultur, in die die lokalen Planungskulturen eingebettet sind, werden im Folgenden vor allem drei Aspekte beleuchtet, die sich auf das Politiksystem, das Wirtschafts- sowie das Planungssystem beziehen. Obwohl sich in den Raum- und Planungswissenschaften eine Veränderung der Perspektive auf Schrumpfung hin zu einer Betonung der damit verbundenen Chancen vollzogen hat, bleibt die Wachstumsphilosophie nach wie vor ein tiefgreifender gesellschaftlicher Wert (Gullestrup 2009). Der Begriff der Schrumpfung wird in der Gesellschaft zumeist mit negativen Konnotationen assoziiert, wohingegen der Begriff des Wachstums gemeinhin als positiv konnotiert gilt (Steinführer 2015). In der vorliegenden Untersuchung soll zunächst die Frage erörtert werden, aus welchen Gründen das Wachstumsparadigma einen derart starken Einfluss ausübt, dass selbst der Verlust von über 20 % der Bevölkerung innerhalb weniger Jahre oder das Wegbrechen der wirtschaftlichen Basis über Jahrzehnte allein kaum ausreichen, die Planungskulturen nachhaltig von Wachstumsbestrebungen zu entkoppeln.

In Politik und Praxis herrschen tradierte Ansichten vor, wie beispielsweise am Beigeordneten für Stadtentwicklung und Statistik der Stadt Köln Göb (1977) deutlich wird: *„Die schrumpfende Stadt ist eine kranke Stadt“* (Göb 1977, S. 166). Auch heute zeigt sich, dass auch die Politik stark wachstumsorientiert agiert. In der politischen Arena sind die Politiker*innen auf Wahlerfolge aus (Jeschke 2007). Hierzu gilt es, innerhalb der Wahlperiode Erfolge vorzuweisen, um die Chancen auf eine Wiederwahl zu erhöhen. Dabei sind nicht nur ökonomische, sondern auch demographische Entwicklungen wichtige Anknüpfungspunkte für die Politik: *„Ein Wachstum der Bevölkerung gilt in der lokalen Politik bisher meist als Zeichen von Erfolg, während mit einer demographischen Schrumpfung und Alterung kaum Wahlen gewonnen werden können“* (Boeth und Kühn 2022, S. 745). Politik ist dabei aufgrund der Wahlperioden vorrangig auf kurzfristige Erfolge und Reputation ausgelegt (s. auch Jeschke 2007). Dies ist hinderlich für Strategien, die erst langfristig wirken. Othengrafen (2012) zeigt ebenfalls für die Fallstudie Hamburg auf, dass sich die Stadt stark an Wachstum und Wettbewerb orientiert, und bringt dies auch mit den tief verwurzelten Werten und Einstellungen in Verbindung: *„Nevertheless, to provide conditions for (economic) growth seems to be an unchallenged, deeply rooted and manifested ‘mission’ of the city’s ‘elite’, including representatives of industry and commerce as well as political and administrative actors“* (Othengrafen 2012, S. 128). Leo und Anderson (2006) beschreiben dies ebenfalls für nordamerikanische Städte: *„Growth is to North American civic leaders what publicity is to Hollywood stars; there is no such thing as bad growth and no such thing as too*

much of it“ (Leo und Anderson 2006, S. 169). Die Wachstumsorientierung kann zudem auf die Verteilung und den Ausgleich von Steuern und Finanzen, die sich vorrangig an den Einwohner- oder Unternehmenszahlen orientiert, zurückgeführt werden. Diese Systeme belohnen Wachstum, während sie Schrumpfung abstrafen. In der Folge werden Orte, in denen Investitionen nötig wären, um Ausgleich zu schaffen, Ressourcen weiter verknappt. Daher zielten beide Fallstudienstädte strategisch darauf ab, die Bevölkerung – am besten die wohlhabenden Schichten – sowie Unternehmen in dem Stadtgebiet zu halten oder diese anzuziehen.

Für die überwiegende Mehrheit politischer Akteure stellt sich Schrumpfung somit als ein unbequemes Thema dar. Solche negativen Konnotationen, wie oben angeführt, leben fort und sind tief in die Kultur eingeschrieben. Wenn Schrumpfung angesprochen wird, dann oftmals mit Synonymen wie demographischer Wandel, Wandel ohne Wachstum, Städtumbau usw. Dabei zeigen die Fallstudienresultate, dass die Angst, die Stadt, den Standort/Markt oder die eigene Stellung im Markt zu beschädigen, eine entscheidende Rolle spielen, die die ohnehin schon schlechte Stellung im Wettbewerb der Städte und Regionen weiter eintrüben würde.

Die Wachstumsorientierung geht insbesondere auf wirtschaftliche Zusammenhänge zurück, mit denen auch die gesellschaftliche Wachstumserwartung eng verwoben sind, denn das Aufrechterhalten des Wirtschaftswachstums soll den Wohlstand und den sozialen Fortschritt sichern. Kreichauf (2014) führt die Wachstumsorientierung auf das kapitalistische Produktionssystem zurück, mit dem sich Wachstumsprinzipien verbinden. Die Wachstumsphilosophie hat sich dabei nicht nur in den alten Bundesländern verfestigt. Ebenfalls war die Wirtschaftsordnung der DDR, wenn auch aus einer planwirtschaftlichen statt marktwirtschaftlicher Perspektive, auf Wachstum ausgerichtet (Kap. 4.2.1). In der Tendenz weist Halle seit den 2010er Jahren sogar einen stärker und offensiver ausgeprägten Wachstumspfad auf, wie die obige Darstellung veranschaulicht. Die planungskulturelle Betrachtung zeigt die Einbindung der Freiraumpolitik in das kapitalistische System und die damit verbundenen (kapitalistischen) Verwertungslogiken. Damit einher geht die Übertragung und Ausweitung dieser Logiken auf die Freiraumentwicklung.

Letztlich zeigt sich auch im Planungssystem selbst eine tief verankerte Wachstumsorientierung, die über den Bodenmarkt eng an ökonomische Verwertungslogiken von Raum gebunden ist. Wie Kreichauf (2014) in seiner Studie zu Bitterfeld und Detroit herausarbeitet, ist die Stadt- und Raumplanung traditionell auf Wachstum ausgerichtet. Kreichauf (2014) führt dies unter anderem darauf zurück, dass Planungsstrategien entlang institutioneller Hierarchien top-down durchgesetzt werden und zunehmend von neoliberalen Leitbildern geprägt sind, die wirtschaftliches Wachstum und städtische Wettbewerbsfähigkeit priorisieren (Levin-Keitel et al. 2019).

In den Interviews aus Halle und Gelsenkirchen wurde ebenfalls deutlich, dass Planung als Profession auch gestaltend und steuernd agieren möchte. Dieses Selbstverständnis ist eng mit dem Anspruch verknüpft, neue Projekte und Entwicklungen zu initiieren, wofür in der Regel Wachstumsimpulse erforderlich sind. Zugleich zeigte sich, dass freiraumpolitische Innovationen häufig erst im Kontext solcher Entwicklungsprojekte realisierbar werden, da eigenständige Freiraumvorhaben ohne projektbezogene oder förderspezifische Ressourcen zunehmend schwer umzusetzen sind. Damit trägt

die wachstumsorientierte Logik nicht nur das Planungssystem, sondern strukturiert auch die Bedingungen, unter denen Freiraumpolitik handlungsfähig wird.

Trotz vieler Krisen hat sich das Wirtschaftssystem immer wieder restrukturiert und der tiefverwurzelte Wachstumsglaube besteht weiter fort. Hierdurch werden die Akteure und Planungskulturen implizit geprägt. Wachstum ist dabei institutionell in zentralen Bereichen der Gesellschaftskultur verankert und deshalb selbst in Städten mit Schrumpfungsdynamiken eine anleitende Planungslogik. Durch die Wachstumsbrille ist Schrumpfung dann eine Begleiterscheinung einer temporären und tiefgreifenden Restrukturierung und Freiraum ein Teil dessen. Freiraum bleibt dann eben doch eine Ressource für neues Wachstum (Stadtumbaugebiete in Halle) oder als weicher Standortfaktor Teil einer veränderten, postfordistischen wirtschaftlichen Logik. Jedoch bleibt in Zukunft abzuwarten, inwiefern aktuell vor allem in der Wissenschaft sich ausbreitende Konzepte wie Postwachstum oder Degrowth (Lamker und Schulze Dieckhoff 2020) auch einen praktischen und gesellschaftlichen Impact entwickeln. Denn mit den Krisen des Wirtschaftssystems nimmt auch die Kritik an ihm zu.

6 KERNERGEBNISSE, SCHLUSSFOLGERUNGEN UND REFLEXION

Im vorliegenden Kapitel wird eine abschließende Betrachtung der Vorgehensweise und der Ergebnisse dieser Arbeit vorgenommen. Das Kapitel gliedert sich dabei in drei Unterkapitel: Zunächst wird in Kapitel 6.1 eine Zusammenfassung der Kernergebnisse und die Beantwortung der Forschungsfragen vorgenommen und ein abschließend ein Ausblick gegeben. Anschließend werden in Kapitel 6.2 die Limitationen der Arbeit sowie eine kritische Reflexion, u. a. zur Methode, geleistet. In Kapitel 6.3 werden die Schlussfolgerungen für die zukünftige Forschung (6.3.1), die insbesondere die offenen Fragen und Forschungsbedarfe adressieren sowie Schlussfolgerungen für die Praxis (6.3.2) gezogen.

6.1 Kernergebnisse und Beantwortung der Forschungsfragen

Die Darstellung der Kernergebnisse orientiert sich an den Forschungszielen und -fragen, die in Kapitel 1 formuliert wurden. Damit verbindet sich nicht nur eine gebündelte Darstellung der Ergebnisse, sondern auch die abschließende Beantwortung der Forschungsfragen. Zudem wird am Ende des Kapitels ein Ausblick gegeben.

Übergeordnet ist festzuhalten, dass der Gegenstand ‚urbane Freiraumpolitik‘ im Rahmen der vorliegenden Arbeit deutlich über einen engen, sektoralen freiraumplanerischen Fokus hinausgeht und damit als integratives Politikfeld unterschiedlicher Bereiche der Stadtentwicklung zu fassen ist. Eine solche Perspektive auf Freiraum erwies sich als geeignet, da sie erst die Bewertung freiraumbezogener Leitbilder im Kontext der Gesamtentwicklung und nicht lediglich aus einer sektoralen Perspektive ermöglichte. Vor dem Hintergrund des Forschungsinteresses an Wachstums- und Schrumpfungsorientierungen rückten hierbei insbesondere auch Wohn- und Wirtschaftsinteressen in den Fokus. Auf diese Weise hat sich der Umgang mit Freiraum und der gesamtstädtischen Freiraumentwicklung als ein Brennglas für die ansonsten schwer zu erfassende Orientierung an Wachstum oder Schrumpfung herausgestellt. So geben die Logiken, die sich mit der Freiraumentwicklung und anderen Bereichen der Stadtentwicklung verbinden, einen Einblick in die wertebezogene Orientierung der Planung (z. B. Betonung der Funktion als weicher Standortfaktor, Zwischennutzung oder dauerhafter Bestandteil des Freiraumsystems).

Als ein zentraler Beitrag der Arbeit wurde das ‚konzeptuelle Analysemodell planungskultureller Adaption‘ (KAPA) (s. Kap. 5.2.1) entwickelt. Das Modell kann als eine Weiterentwicklung des Modells nach Hohn und Reimer (2014) verstanden werden, wodurch es die institutionentheoretische Sicht auf Planungskulturen fortführt und gleichzeitig ein Schritt hin zu einem konsistenten Planungskulturansatz macht. Mit dem Modell können sowohl statische Analysen durchgeführt als auch planungskulturelle Dynamiken erfasst werden.

Um den Wandel von Planungskulturen analysieren und erklären zu können, wurde dieser theoretisch über institutionentheoretische Ansätze hergeleitet und durch den Multiple-Streams-Ansatz (MSA) ergänzt. Während die Pfadabhängigkeit vor allem die Persistenz betont, konnte mit dem MSA ein schlüssiger Erklärungsansatz für den ‚Durchbruch‘ von Themen in eine Planungskultur offengelegt werden, der mit größeren Barrieren und der Gleichzeitigkeit mehrerer Voraussetzungen verbunden ist,

wodurch erst ein Gelegenheitsfenster zur Transformation geöffnet wird. Vor allem anhand der heuristischen Perspektive auf die empirischen Ergebnisse durch die Strukturationstheorie nach Giddens (1997) konnte ein stimmiges Gesamtbild planungskulturellen Wandels geschaffen werden.

Das erste Forschungsziel bestand darin, die lokalen freiraumpolitischen Planungskulturen im stadt-regionalen Kontext als raumzeitlich eingrenzbare Gesamtheit empirisch nachzuweisen. Damit leistet die Arbeit einen wichtigen Beitrag zur empirisch-analytischen Planungskulturforschung, die bislang noch wenig erforscht ist. Mit dem systematischen und umfassenden Vorgehen, Planungskulturen im Wechselspiel von neun aus der Literatur abgeleiteten planungskulturellen Dimensionen zu analysieren, leistet die Arbeit zudem einen Beitrag zur Fortentwicklung der Disziplin (s. auch Kap. 6.3).

Erste Forschungsfrage (FF1): Welche planungskulturellen Dimensionen lassen sich auf Grundlage der Literatur bestimmen, und inwiefern ermöglicht ein darauf aufbauend adaptiertes Modell nach Hohn und Reimer (2014) den empirischen Nachweis unterschiedlicher lokaler Planungskulturen unterhalb der nationalen Ebene?

Das Modell nach Hohn und Reimer (2014) hat sich als grundsätzlich tragfähig erwiesen, planungskulturelle Konfigurationen nachzuweisen und hat mit seinem institutionentheoretischen Ansatz eine geeignete Perspektive für die empirische Analyse geboten. Um das Modell jedoch für die empirische Analyse nutzbar zu machen (Operationalisierung), wurden Anpassungen und Konkretisierungen vorgenommen. Hierzu wurde auf Grundlage der bestehenden Planungskulturliteratur ein Set an neun planungskulturellen Dimensionen identifiziert, anhand derer die lokale Freiraumpolitik in ihrer stadtregionalen Einbettung analysiert wurde:

1. Planungssystem und -kontext
2. Räumliche Strukturen und Funktionen
3. Instrumente und Verfahren
4. Strategien und Ziele
5. Akteure und Akteurskonstellationen
6. Wahrnehmung und Framing
7. Rollen- und Aufgabenverständnisse
8. Traditionen, Werte und Orientierungen
9. Verständnis von Stadt, Freiraum und Natur

Entlang dieser planungskulturellen Dimensionen zeigen die empirischen Ergebnisse auf, dass unterhalb der nationalen Ebene unterschiedliche lokale Planungskulturen bestehen. Die methodische Erschließung und Interpretation der Planungskulturen in Form von dichten Beschreibungen und kontrastierendem Vergleich, die auf einem umfassenden, qualitativen Datenmaterial aus den Dokumentenanalysen, Experteninterviews und Workshops aufbauen, hat sich ebenfalls als tragfähig erwiesen, da die lokalen Ausprägungen nicht nur nachgezeichnet, sondern auch reflektiert und bestätigt werden konnten.

Mit der vergleichenden Analyse konnten lokale Besonderheiten und Unterschiede herausgearbeitet und sichtbar gemacht werden, die – wie erwartet – bestehen. Dies schließt jedoch nicht aus, dass auch nationale Prägungen zu gewissen Gemeinsamkeiten führen. Bedingt durch die Einbettung beider Fallstudien in ein nationales und europäisches Planungssystem ergeben sich insbesondere auf der

formellen Ebene auch Gemeinsamkeiten. Dies betrifft u. a. den grundsätzlichen Zugang zu Fördermitteln, gesetzliche Rahmenbedingungen (wie Vorgaben durch das BauGB oder BNatSchG) und hieraus abgeleitete Instrumentenverfügbarkeiten. Dabei wirken nationale/überregionale Einflüsse zu Teilen sowohl auf die formelle als auch die informelle Ebene der Planungskulturen. Zu nennen sind hierbei nationale und wissenschaftliche Diskurse (u. a. demographischer Wandel, Klimawandel), Leitbilder (u. a. Europäische Stadt) und Einstellungen sowie Orientierungen, die sich aus den spezifischen Akteurskonstellationen oder aus der Ausbildung der Planer*innen ergeben, also zu Teilen in einer Gesellschaftskultur verankert sind (s. FF6).

Die lokalen Planungskulturen stellen sich als sehr komplex heraus und sind auf Grundlage des Fallstudienvergleichs in ihrer Gesamtheit räumlich eingrenzbar. Die lokalen Planungskulturen zeichnen sich dadurch aus, dass übergeordnete Vorgaben, Ideen und Konzepte nicht einfach übernommen, sondern (selektiv) in den lokalen Kontext übersetzt werden (‘Translation‘). Da sich planungskulturelle Veränderungen jedoch eher als Schichten denn als Phasen (s. auch FF2) darstellen, sind lokale Planungskulturen nur bedingt zeitlich klar einzugrenzen. Aufgrund der Pfadabhängigkeit von Planungsartefakten und planungskulturellen Prägungen können diese über einen langen Zeitverlauf fortwirken. Dennoch können für die unterschiedlichen Zeitschnitte grobe planungskulturelle Konfigurationen identifiziert werden, die aufgrund ihrer zeitlichen Einbettung Spezifika aufweisen und auch spezifische Planungsartefakte hervorbringen. Für die gewählten Zeitschnitte der 1990er, 2000er und 2010er Jahre konnten jeweils planungskulturelle Konfigurationen analysiert werden, die sich durch eine Dominanz spezifischer planungskultureller Prägungen und spezifische freiraumpolitische Logiken auszeichnen. Diese Konfigurationen können sich auch räumlich materialisieren (IBA-Projekte in den 1990er Jahren in Gelsenkirchen; Rückbau in den Großwohnsiedlungen im Rahmen des Stadtumbau Ost in Halle in den 2000er Jahren).

Zweite Forschungsfrage (FF2): Wie prägen die formellen und informellen Institutionen die lokalen planungskulturellen Konfigurationen?

Im Folgenden wird der Ausgangspunkt der Arbeit reflektiert, dass eine planungskulturelle Perspektive zu einem besseren Verständnis von Planungsprozessen führt und sich die aufwendigen Erhebungen, Analysen und Interpretationen lohnen. Die hier vertretene institutionentheoretisch angeleitete Planungskulturperspektive konnte bestätigen, dass neben den in den meisten planungswissenschaftlichen Arbeiten fokussierten formellen Institutionen die informelle Ebene für die Freiraumpolitik prägend und handlungsleitend ist. Damit hat die planungskulturelle Brille eine Analyseperspektive ermöglicht, mit der ein tiefgreifendes Verständnis der Planungsprozesse in den Fallstudien hergestellt werden konnte und die über die meisten planungswissenschaftlichen Ansätze hinausgeht.

Die Ergebnisse der Arbeit bestätigen die institutionentheoretisch orientierte Planungskulturperspektive, dass formelle Institutionen den Handlungsrahmen der Freiraumpolitik strukturieren, während informelle Institutionen maßgeblich die Nutzung und Interpretation dieses Rahmens auf lokaler Ebene beeinflussen. So weisen die Ergebnisse auch darauf hin, dass alle neun betrachteten Dimensionen Bausteine zur Erklärung des planungskulturellen Komplexes darstellen. Als bedeutsam kann in diesem Kontext hervorgehoben werden, dass weder die formelle noch die informelle Ebene allein zu einer

hinreichenden Erklärung von Planungsprozessen führt. Vielmehr entsteht gerade durch das Zusammenspiel der Welt formeller und informeller Institutionen ein vollständiges und tiefgreifendes Bild der lokalen Planungskulturen.

Die informellen Dimensionen prägen Instrumente, Ziele und Strategien und werden durch sie formell verankert und fortgeschrieben. Daher spiegeln sie sich oftmals auch in ihnen wider. Damit zeigt sich, dass die informelle Ebene der Planungskulturen für die Erklärung des Planungshandelns vor Ort eine große Bedeutung zukommt. Vor allem die Werte, Traditionen, Orientierungen und Verständnisse von Stadt, Freiraum und Natur haben eine hohe Persistenz und stellen eine Art ‚roten Faden‘ innerhalb der Planungskulturen dar. Die Ergebnisse betonen somit die historische Kontextualität und Pfadabhängigkeit – im Sinne eines *„History Matters“* (Kuder 2009, S. 72; Reimer 2012, S. 266) –, was mit Ergebnissen der planungskulturellen Forschung übereinstimmt. Die lokalen Planungskulturen bilden Pfade aus, die auch die planerischen Handlungen in der Zukunft beeinflussen. Jedoch konnte die Arbeit aufzeigen, dass die Bezüge zu Werten, Traditionen, Orientierungen und Verständnissen nicht einfach fortgeschrieben werden, sondern vor dem Hintergrund der aktuellen Akteurslandschaft, Herausforderungen und damit einhergehenden Wahrnehmungen und Deutungen aktualisiert und teilweise neu interpretiert werden können. Diese scheinen eine starke Durchsetzungskraft zu haben, wenn freiraumbezogene Wertvorstellungen mit anderen normativen Orientierungen (z. B. ökonomische oder soziale Ziele) verknüpft werden können.

Zudem stellen sich die informellen Institutionen dabei keineswegs widerspruchsfrei und völlig eindeutig dar, was es in der Analyse auszuhalten gilt. Hier zeigte sich, dass in Halle durch die lokale Prägung im Rahmen der DDR-Historie sowie die neuen Werte der westdeutschen Akteure, die nach der Wende nach Halle kamen, viele und teils widersprüchliche Schichten in den Werten und Traditionen entstanden sind. Dies muss jedoch nicht nur konflikthaft sein, sondern es konnte gezeigt werden, dass aufbauend auf diesem ‚Mix‘ zu Beginn der 1990er Jahre ein starker Konsens für die Freiraumentwicklung hergestellt werden konnte. Grundsätzlich scheint sich die planungskulturelle ‚Setzung‘ im Vergleich der beiden Städte zu unterscheiden. Halle zeichnet sich aufgrund tiefgreifender Systemumbrüche durch eine größere Volatilität und Vielschichtigkeit aus, was die Identifikation eindeutiger Werte erschwert. Gelsenkirchen wirkt hingegen gesetzter, aufgrund kontinuierlicher politischer, systemischer Entwicklungen, aber auch sukzessiver Schrumpfungsprozesse.

Die Befunde in diesem Kontext zeigen zudem auf, dass informelle institutionelle Prägungen eine langfristige Wirkung entfalten und sich teilweise von ihren ursprünglichen Entstehungskontexten entkoppeln können. In Gelsenkirchen manifestiert sich dies in der fortdauernden Bedeutung der Industriekultur, auch im Kontext der Freiraumentwicklung, obwohl die Montanindustrie als ‚formelle‘ ökonomische Grundlage weitgehend nicht mehr existiert. Vergleichbar wirken in Halle auch normative Orientierungen aus der DDR-Zeit fort, die trotz des Zusammenbruchs der DDR weiterhin Deutungs- und Handlungslogiken prägen. Informelle Institutionen können somit nicht als Randerscheinungen formeller Strukturen betrachtet werden. Stattdessen sind sie als Faktoren zu verstehen, die in der Lage sind, lokale Planungskulturen über formelle institutionelle Brüche hinaus zu stabilisieren (z. B. in Hinblick auf Identitätsfragen).

Diese Arbeit leistet somit einen Beitrag zur analytisch-empirischen Planungskulturforschung, die bislang noch wenig empirisch erforscht ist und konnte zentrale Grundannahmen und Prämissen empirisch bestätigen und sogar teilweise vertiefen.

Dritte Forschungsfrage (FF3): Wie beeinflusst die Einbettung in das Mehrebenensystem die Ausprägungen und Entwicklungen lokaler Planungskulturen?

Die Einbettung in das Mehrebenensystem kann zur Erklärung von planungskulturellen Unterschieden herangezogen werden, die sich durch die Verortung innerhalb eines Bundeslandes und einer Region ergeben. Die regionale Einbettung hat auf formeller Ebene den Zugang zu bestimmten Fördermitteln (u. a. ÖPEL, Stadtumbau Ost, Stadtumbau West) bestimmt, die nur in bestimmten Räumen zugänglich waren. Formate und Fördermittel sind zentrale Anreizimpulse, die von den Fallstudienstädten genutzt wurden, um räumliche Entwicklung zu steuern, insbesondere vor dem Hintergrund knapper kommunaler Haushalte. Doch auch durch die planerischen und politischen Vorgaben, z. B. in Form von informellen Leitbildern, Zielen und Grundsätzen der Raumordnung oder einer spezifischen Regionalentwicklungsagenda, nimmt sowohl die Landes- als auch die regionale Ebene Einfluss auf die lokalen Planungskulturen.

Dies ist jedoch nicht ausschließlich in einem administrativen Sinne zu verstehen, sondern auch in Bezug auf informelle Zusammenschlüsse und Zusammenarbeit. Insbesondere die Einbettung in ein kooperatives (Gelsenkirchen) bzw. tendenziell konflikthafte (Halle) regionales Setting konnte die unterschiedlichen Potenziale und Anknüpfungspunkte aufzeigen, deren Ursprünge in beiden Fallstudien in den 1990er Jahren lagen, sich aber bis zum Ende des Betrachtungszeitraums fortgesetzt haben. In einem kooperativen Setting kann eine zusätzliche Handlungsebene entstehen, der auch unter Schrumpfung eine wichtige Rolle zukommt. Hieraus kann sich eine Schicksalsgemeinschaft herausbilden, die gemeinsam die Schrumpfungsprozesse und Gegenmaßnahmen versucht zu steuern. Zudem können von der regionalen Ebene Impulse und Ideen ausgehen, die auf kommunaler Ebene aufgegriffen und implementiert werden. Dies hat sich insbesondere in Gelsenkirchen gezeigt, wo die regionale Ebene Taktgeber in der regionalen Freiraumentwicklung geworden ist.

Auf diese Weise hat vor allem in Gelsenkirchen die regionale Ebene Einfluss auf die lokale Planungskultur genommen, während Halle in seinen Ansätzen und Strategien stärker lokal orientiert zu sein scheint. Die regionale Ebene beeinflusst neben den formellen planungskulturellen Dimensionen auch die informellen Dimensionen (z. B. Diskurs um regionale Grünsysteme, Wertigkeit von Freiraum), die auch die lokale Ebene geprägt haben. So hat diese Ebene im Ruhrgebiet die tradierte Idee der regionalen Grünzüge wieder auf die Agenda gesetzt und zu einer Implementierung auf kommunaler Ebene geführt. Vor allem Formate und Strukturprogramme (z. B. IBA) konnten außeralltägliche Impulse für die lokalen Planungskulturen setzen. Zugleich können übergeordnete Ebenen auch neue Ansätze bremsen. So haben z. B. Aussagen des damaligen Bauministers von Sachsen-Anhalt („*kein Abbruchminister*“) auch den anfänglichen Umgang und Handlungsoptionen mit den Wohnungsleerständen und Schrumpfungsprozessen geprägt.

Das Verständnis von Planung im Mehrebenensystem sollte jedoch nicht ausschließlich vertikal gedacht werden, also als Verschachtelung der Kommunen, Regionen, Länder sowie nationalen und europäischen

Ebene. Ebenso wichtig hat sich die horizontale Perspektive dargestellt, in der verschiedene Sektoren mit eigenen Logiken, Routinen und Zuständigkeiten innerhalb der Freiraumpolitik zusammengeführt und abgestimmt werden müssen – nur auf diese Weise kann die lokale Planungskultur angemessen verstanden werden. Der Fokus auf die Freiraumpolitik hat sich in diesem Zusammenhang als besonders geeignet erwiesen, um die Verwobenheit unterschiedlicher Bereiche der Stadtentwicklung sichtbar zu machen. Die Freiraumpolitik ist ein integrierendes Feld, in dem die unterschiedlichen Akteure synergetische sowie konflikthafte Aushandlungsprozesse austragen. Es bestehen teils Konkurrenzen in Bezug auf (finanzielle) Ressourcen oder Flächenkonkurrenzen. Um ein Verständnis für die freiraumpolitische Planungskultur zu entwickeln sollte demnach neben der Freiraumplanung und -entwicklung auch konkurrierende Bereiche betrachtet werden. Dabei zeigt sich, dass Freiraumpolitiken in dominante Logiken eingebettet sind, in denen ökonomische Werte und Ziele handlungsleitend wirken. Diese Einbettung veranschaulicht die Tendenz, dass freiraumpolitische Argumente oftmals in einer kompatiblen Form mit Wachstumsstrategien formuliert werden und nur selten als klare Gegenposition auftreten. So wird Freiraum als weicher Standortfaktor gewertet, der aber hinter Arbeit und Wohnen hintenansteht. Zudem zeigt sich im Kontext der knappen Finanzhaushalte auch eine Abhängigkeit der Freiraumentwicklung von anderen Bereichen. Wenn Entwicklungen nicht über Fördermittel finanziert werden können, sind Freiraumentwicklungen oftmals nur im Zusammenhang mit baulichen Entwicklungen (auch über Ausgleichsmaßnahmen) umzusetzen. Diese Logik zeigt sich umgekehrt auch im halleschen Stadtumbau. Hier wurden Entscheidungen für Rückbau nicht aus einer freiraumplanerischen Logik, sondern aufgrund wirtschaftlicher Argumente und Aushandlungen getroffen.

Die Freiraumpolitik stellte sich daher als eine hochspannende Perspektive dar, Planungskulturen und deren Dynamiken zwischen Wachstum und Schrumpfung zu adressieren und zu analysieren. Das zweite Forschungsziel fokussierte die planungskulturellen Dynamiken. In diesem Zusammenhang wurde der Entwicklungskontext von Schrumpfung und Wachstum als ein zentraler Aspekt fokussiert. Die Analyse bezog sich auf den Zeitraum von 1990 bis 2018, in dem die Transformationsfähigkeit und -geschwindigkeit der Planungskulturen bzw. der planungskulturellen Dimensionen adressiert wurden, die auch zu unterschiedlichen Trajekten planungskulturellen Wandels führen können. Zur Erreichung des Forschungsziels wurden ebenfalls drei Forschungsfragen formuliert, die im Folgenden beantwortet werden.

Vierte Forschungsfrage (FF4): Welche Transformationsfähigkeiten und -geschwindigkeiten lassen sich entlang der planungskulturellen Dimensionen identifizieren und wie wirken sie beim planungskulturellen Wandel zusammen?

Die planungskulturelle Transformation wurde sowohl in Bezug zur gesamten Planungskultur als auch auf die Teilkomponenten (planungskulturelle Dimensionen) betrachtet. Im Vergleich der beiden Fallstudien wird deutlich, dass planungskulturelle Konfigurationen primär auf Beständigkeit und den Erhalt eines ‚institutionellen fit‘ ausgelegt sind. Damit weisen die lokalen Planungskulturen in erster Linie eine Tendenz zur Stabilität auf.

Die Analyse der neun planungskulturellen Dimensionen (s. Kap. 5.1) als Teilkomponenten der Konfigurationen legt offen, dass alle Dimensionen eine gewisse Transformationsfähigkeit aufweisen

und durch enge Wechselwirkungen untereinander geprägt sind. Die Ergebnisse weisen darauf hin, dass innerhalb des Gesamtsystems eine unterschiedliche Beständigkeit und Dynamik zu vermuten ist. Um diese Entwicklungstendenzen fassen zu können, wurden die Ergebnisse der empirischen Analyse in das KAPA überführt, das als ein zentrales Ergebnis der Arbeit erarbeitet wurde (s. Abb. 41).

Die Ergebnisse der Arbeit legen in heuristischer Anlehnung an die Strukturationstheorie nach Giddens (1997) nahe, dass eine Differenzierung in die Welt formeller und informeller Institutionen in zwei Unterebenen schlüssig ist. Infolgedessen erfolgt eine Differenzierung in informell- und formell-dynamische sowie informell- und formell-beständige planungskulturelle Dimensionen, womit sich auch eine spezifische Funktion für die Persistenz und den Wandel von Planungskulturen verbindet (s. u.). Die beständigen Dimensionen umfassen auf der einen Seite die formell-beständigen Dimensionen (Planungssystem und -kontext; räumliche Strukturen und Funktionen) sowie auf der anderen Seite die informell-beständigen Dimensionen (Traditionen, Werte und Orientierungen; Verständnis von Stadt, Freiraum und Natur). Beide Dimensionsebenen rahmen die planungskulturellen Konfigurationen und haben einen starken Einfluss auf die Beständigkeit der Planungskulturen, da sie als eine Art Struktur fungieren. Hierbei konnten vor allem Traditionen (u. a. tradierte Freiraumstrukturen, Natur- und Landschaftsverständnisse) oder auch stark verwurzelte Werte (u. a. soziale und ökonomische Werte) als handlungsleitend identifiziert werden. Damit einher geht auch eine starke prägende Wirkung von den informellen Dimensionen. Demgegenüber wurden die dynamischen Dimensionen identifiziert, die den Translationskern bilden, der wiederum in die Struktur eingebunden ist. Dieser Kern umfasst einerseits die formell-dynamischen Dimensionen (Instrumente und Verfahren; Strategien und Ziele) sowie auf andererseits die informell-dynamischen Dimensionen (Wahrnehmung und Framing; Rollen- und Aufgabenverständnisse). Diese Dimensionen stellen eine Art Modalität im Sinne der Strukturationstheorie dar und übersetzen und filtern den Rahmen für die Handlungen der Akteure. Die Akteure und Akteurskonstellationen komplementieren den Kern, da sie als eigenständige Dimension engen Einfluss auf die dynamischen Dimensionen nehmen können und letztlich raumwirksames Handeln umsetzen.

Die planungskulturellen Dynamiken entstehen in den dynamischen Dimensionen des Translationskerns (s. Abb. 41), indem neue Impulse aufgenommen werden oder innerhalb des Kerns entstehen. Durch Impulse von außen können innerhalb der Planungskulturen neue endogene Wahrnehmungs- und Deutungsmuster ausgelöst werden, die sich in der Folge durch schrittweise Anwendung und Lernen verfestigen. Wahrnehmungen und Deutungen verändern sich und schlagen sich beispielsweise in Instrumenten und Zielen nieder. Es wird vermutet, dass sich über einen längeren Zeitraum und durch ein Wechselspiel zwischen den dynamischen Dimensionen Routinen zunehmend ausbilden und diese in die beständigen Dimensionen (Struktur) der Planungskulturen sedimentieren bzw. sich planungskulturell verfestigen können. Dieser Prozess ist langwierig und evolutionär (Jahre bis Jahrzehnte). Im Sinne des KAPA-Modells sind planungskulturelle Veränderungen erst als nachhaltig zu bewerten, wenn sich die Veränderungen in den beständigen Dimensionen manifestiert haben.

Vor diesem Hintergrund ist es dann auch möglich, Veränderungsdynamiken zu adressieren. Impulse können nur dann innerhalb der Planungskultur wirksam werden, wenn sie auf einen institutionell anschlussfähigen Kontext treffen, der ihre Aufnahme und Weiterentwicklung ermöglicht. Dieser

planungskulturelle Kontext wird besonders stark durch die beständigen formellen und informellen Dimensionen geprägt. In Bezug auf die Analyse planungskultureller Dynamiken hat sich der Multiple-Streams-Ansatz (MSA) nach Kingdon (2013) als ein geeigneter Ansatz erwiesen. Dieser Ansatz beschreibt die Prozesse und das Zusammenspiel der verschiedenen Dimensionen innerhalb der Planungskulturen. Im Kontext von Schrumpfung wird aus der MSA-Perspektive deutlich, dass nicht einfach die Wahrnehmung und Akzeptanz von Schrumpfung entscheidend ist, ob Schrumpfung als ein wichtiges Thema behandelt wird, sondern mehrere Faktoren zusammenkommen müssen. In diesem Kontext ist das Zusammenkommen des Problem-Stroms, Politics-Stroms und Options-/Policy-Stroms essenziell, um ein Gelegenheitsfenster zu öffnen, nach dessen Öffnung planungskulturelle Veränderungen ermöglicht werden. Anhand des Ansatzes wird deutlich, dass neue Ideen und Innovationen auf einen fruchtbaren Nährboden – bereitet durch das Zusammenkommen der drei Ströme – fallen müssen, der einerseits den formellen und informellen Institutionen entsprechen muss und andererseits aber auch von den Akteuren wahrgenommen und – im Kontext des Zeitgeistes und der Durchsetzungsfähigkeit von Koalitionen – von ihnen auf die Agenda gesetzt werden muss. Hier konnte auch der Einfluss von Einzelakteuren aufgezeigt werden, die teilweise über einen großen Einfluss auf das Agenda-Setting verfügen. Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, ob Schrumpfung zur Herstellung von Aufmerksamkeit führen kann, da stets viele Themen um Aufmerksamkeit konkurrieren.

Fünfte Forschungsfrage (FF5): Welche Wirkung haben Schrumpfungsprozesse auf die planungskulturelle Transformation und deren Trajekte?

Planungskulturelle Konfigurationen sind hochkomplexe Gebilde, in denen die unterschiedlichen Dimensionen mit den Akteursinteressen und -vorstellungen aufeinander abgestimmt sind (s. auch FF 4). Umfassende Veränderungen stellen für diese Konfigurationen eine Bedrohung und Verunsicherung dar und somit werden Themen und Entwicklungen, die nicht zur Konfiguration passen, zunächst nicht bis kaum (und wenn, selektiv) aufgegriffen. Wie zuvor bereits deutlich wurde, ist das Auftreten eines Ereignisses nicht ausschlaggebend, sondern das Zusammentreffen mehrerer Voraussetzungen (MSA). Dies ist auch der Fall bei Schrumpfungsprozessen. Dabei ist auch unerheblich, ob Schrumpfung schnell oder langsam verläuft, da beide Formen kaum (konstruktive) Anknüpfungspunkte für das Handeln der Akteure bieten. Somit gibt es keine Akteure, die das Thema von sich aus auf die Agenda bringen, da es weder Rendite für Investoren noch politische Erfolge verspricht. Hierdurch wurde Schrumpfung in Gelsenkirchen über einen langen Zeitraum verdrängt, ohne diese anzusprechen. In Halle überlagerten zunächst die positiven Erwartungen nach der deutschen Wiedervereinigung die realen Schrumpfungsprozesse. Zwischen Wahrnehmung und Handlung kann hieraus eine deutliche Zeitdifferenz entstehen. In diesem Zeitraum können die bisherigen Ansätze weiter verfolgt werden, was zu Fehlentwicklungen führen kann, da keine Adaption stattfindet.

In Halle setzte mit dem drohenden Kollaps der Wohnungswirtschaft ein eindeutig zu identifizierender Schockmoment ein. Ein solch eindeutiger Schockmoment konnte hingegen für Gelsenkirchen nicht identifiziert werden. Hier führte die kontinuierliche Schrumpfung über Jahrzehnte dazu, dass Schrumpfung eine Hintergrundfolie – eine hingenommene Normalität – geworden ist. Stetige Zechenschließungen führten zwar zu kleineren Verunsicherungen, doch vor allem der zunehmende räumliche Verfall in Kombination mit hoher Arbeitslosigkeit und einer düsteren Zukunftsaussicht

wirkten wie ein Schockmoment, der das Land und die Region Ende der 1980er/Anfang der 1990er Jahre veranlasste, neue Wege (z. B. IBA Emscher Park) zu gehen. In Gelsenkirchen hat sich über die Jahrzehnte vor allem ein ‚institutional mismatch‘ gebildet. Es wird vermutet, dass es ohne einen Schockmoment oder einen ‚institutionellen mismatch‘ – der eine lokale Betroffenheit herstellt und sichtbar macht – kein Gelegenheitsfenster öffnet, wenn ‚wicked problems‘, wie Schrumpfung, angegangen werden sollen (z. B. auch zu beobachten im Kontext von Klimawandel). Ein Schock wirkt dann wie ein Katalysator, der die Wahrnehmung, die Thematisierung von Entwicklungen sowie einen Handlungsdruck befördert.

In beiden Fallstudien waren darüber hinaus für die aktive lokale Reaktion auf Schrumpfung die Schaffung neuer Rahmenbedingungen – vor allem gesetzliche Grundlagen und Fördermittel – notwendig, um Anreize für Veränderungen zu schaffen, die es ohne die neuen Rahmenbedingungen nicht gäbe. Zudem stellte sich die Erprobung neuer Herangehensweisen innerhalb von außeralltäglichen Formaten, übergeordnete Diskurse sowie neue Akteure und Akteurskoalitionen als wichtige transformative Impulse heraus.

Im Kontext der Schrumpfung ist zudem von großer Bedeutung, dass Schrumpfung als ein mehrdimensionales Phänomen betrachtet und nicht als einheitliches Thema behandelt wird, da Schrumpfungsprozesse lokalspezifisch wahrgenommen und gedeutet werden. In Halle war vor allem die wohnungspolitische und infrastrukturelle Deutung prägend, während in Gelsenkirchen vorrangig die (industrie-)wirtschaftliche Deutung und soziale Herausforderungen in den Stadtvierteln im Fokus standen. Ferner erzeugt die fiskalische Dimension der Schrumpfung einen zunehmenden Anpassungs- und Innovationsdruck, der zu Teilen losgelöst von den anderen Schrumpfungsdimensionen wirkt. Fiskalischer Druck kann nicht gänzlich ausgeblendet werden und führt zu Effizienzsteigerungen und personellen Kürzungen, dies betrifft auch die Pflege und Gestaltung von Freiräumen, woraus sich somit ein stetiger Anpassungsdruck ableiten lässt. So konnte Freiraum unter Schrumpfung auch nicht – wie erwartet werden könnte – eine zentrale Stellung einnehmen und Freiraumentwicklung konnte zudem nicht in umfassenden Maßen von Schrumpfungsprozessen profitieren, da eben die Rahmenbedingungen (Eigentum, Finanzen, andere Erwartungshaltung, Flächenkonkurrenz, langsamer Rückbau) eine qualitative Freiraumentwicklung unter Schrumpfung behindern. Ein Zitat aus dem Workshop in Gelsenkirchen steht dafür sinnbildlich: *„Also, dass Schrumpfung ein positiver Impuls [für die Freiraumentwicklung, Anm. Autor] ist; ich dachte das wäre ein wenig sarkastisch gemeint“*. Ein evidenter planungskultureller Wandel im Sinne einer neuen, werteorientierten Ausrichtung, an der sich die dynamischen Dimensionen durchgängig ausrichten, ist (noch) nicht nachweisbar und wird sich vermutlich erst in einer erneuten Schrumpfungsphase offenbaren.

Sechste Forschungsfrage (FF6): In welchem Umfang und in welcher Tiefe institutionalisieren sich die planungskulturellen Veränderungen (hier vor allem eine Schrumpfungsorientierung) und wie nachhaltig prägen sie die lokalen Planungskulturen?

In Halle führte die schockartige Schrumpfung, nachdem sie auf die Agenda gesetzt worden war, zu einer abrupten Überlagerung der Freiraumpolitik, die ihren Fokus und Kapazitäten bis zur Stabilisierung des Wohnungsmarktes fast vollständig auf die Stadtumbaugebiete lenkte, wodurch es zu partiellen instrumentellen und strategischen Anpassungen in den dynamischen Dimensionen kam. Ein dabei

sichtbar werdender ‚institutional void‘ wurde kurzfristig und teilträumig gefüllt, ohne die zugrunde liegenden Werte und Orientierungen oder Herangehensweisen in anderen Stadtteilen substanziell zu verändern. Vor allem in Gelsenkirchen konnten neue Schichten von Verständnissen und Orientierungen festgestellt werden, ohne jedoch grundsätzliche Werte zu verdrängen.

Im Hinblick auf die Frage nach Umfang, Tiefe und Nachhaltigkeit der Institutionalisierung schrumpfsorientierter Planungskultur liefern die beiden Fallstudien übergeordnet ein ähnliches, aber doch differenziertes Bild. Die beobachteten Anpassungen entstanden primär aus der Not tiefgreifender ökonomischer, demographischer und fiskalischer Krisen und weniger aus einer geänderten Werthaltung heraus. In der Freiraumpolitik setzte dieses Umfeld dennoch experimentelle und neue Herangehensweisen und Lösungen frei. Diese Verankerung manifestiert sich jedoch überwiegend auf der Ebene dynamischer Institutionen. Beispielsweise wurden auch die Rückbauflächen in Halle (mit Ausnahme der Waldstadt-Silberhöhe) planungsrechtlich in der Regel nicht umgewidmet, sodass die Freiraumnutzung nicht formell abgesichert wurde. Zudem erfuhren die meisten Flächen nur eine geringe planerische Wertschätzung. Auf der Ebene beständiger, informeller Institutionen ist lediglich eine partielle Schichtung erkennbar. Obwohl sich neue Wertmuster im Umgang mit Freiräumen herausgebildet haben, wie etwa die Anerkennung von Wildnis/Industrienatur oder der Akzeptanz extensiv gepflegter Freiräume im Siedlungsbereich, haben diese nicht zu einem Ablösen alter Werte geführt und sind weiterhin von wirtschafts- und wachstumsorientierten Logiken durchdrungen. In der Folge werden Freiräume häufig als weiche Standortfaktoren gerahmt und nicht als tragende Leitidee einer flächensparenden Stadtentwicklung, die vom Freiraum aus gedacht wird. Eine freiraum- bzw. landschaftsgeprägte Perspektive, die die urbane, siedlungsentwicklungsorientierte Sichtweise ersetzt, hat sich weder in Halle noch in Gelsenkirchen durchgesetzt.

Im Kontext von Schrumpfung konnte somit vorrangig eine oberflächliche und pragmatische Adaption in den dynamischen Dimensionen (neue Wahrnehmung von Freiraum, einzelne Projekte und Lösungen, Konzepte) festgestellt werden. Tiefgreifende Veränderungen auf der Ebene der beständigen Dimensionen blieben hingegen in der Regel begrenzt, was sich auch im parallel dazu vollzogenen Flächenverbrauch durch expansive Strategien widerspiegelt. Wenn es zu Adaptionen auf dieser tiefen Ebene kommt, sind es in der Regel neue Schichten, die bestehende Werte und Orientierungen ergänzen. Ein langanhaltender Adoptionsdruck, der beispielsweise durch fiskalische Schrumpfungsprozesse entsteht, zeigt tendenziell stärkere Impulse (institutional mismatch) in den Konfigurationen als plötzliche Ereignisse, die zwar schnelle, umfassende und oftmals gut finanzierte Maßnahmen auslösen, deren langfristige Wirkung aber begrenzt bleibt kann. Die ‚growth-oriented culture‘ wird hierdurch nicht abgelöst, sondern (vorrangig temporär) überlagert, da der eigentliche Fokus der Freiraumpolitik anders liegt. So stellen sich die beständigen informellen Dimensionen als weitestgehend persistent dar und werden in der Regel nicht vollständig abgelöst.

Dies spiegelt sich auch stark in der ‚Post-Schrumpfungsphase‘ wider, da der langfristig prognostizierte Schrumpfungspfad derzeit von einer (wahrscheinlich) temporären Wachstumsphase verdrängt wird und daher das Thema Schrumpfung kaum eine Rolle in der Stadt- und Freiraumpolitik spielt (Haase et al. 2022; s. weiter Schlussfolgerungen für Politik und Praxis, Kap. 6.3.2). Beide Städte sind, wenn auch in unterschiedlicher Deutlichkeit, auf einen Wachstumspfad (bzw. dessen Rhetorik) zurückgekehrt. In

Halle vollzieht sich der Umschwung klarer, was zur Volatilität der planungskulturellen Prägungen passt. Für Gelsenkirchen zeigt sich eine differenziertere Lage. Die jahrzehntelange Erfahrung der Schrumpfung scheint in Gelsenkirchen zu einer in Teilen skeptischeren Bewertung neuer Wachstumsimpulse geführt zu haben.

Die Nachhaltigkeit der Adaptionen aus der Schrumpfungsphase stellen sich entsprechend begrenzt dar, was als eine Bestätigung herangezogen werden kann, dass Schrumpfung vorrangig als eine Episode behandelt wird. Die Freiraumpolitik wird von einer urbanen Perspektive geprägt. Freiraum wird in dieser Phase zu einem Motor des Wachstums. Die Freiraumpolitik soll dabei sowohl zur Aufwertung der Städte als auch zu einer nachhaltigen Entwicklung und sozialen Abfederung beitragen, ohne dabei den übergreifenden, wachstumsorientierten Bezugsrahmen grundlegend zu transformieren. Somit ordnet sich Freiraum dem Wachstumsdogma unter und soll durch seine Entwicklungen dazu beitragen, Wachstum zu generieren, sei es als Imageträger, Tourismusmagnet oder weicher Standortfaktor. Obwohl Freiraum Eingang in integrierte Planwerke gefunden hat und als Imageträger fungiert, wurden viele unter Schrumpfungsbedingungen entwickelte Lösungen wieder aufgegeben oder nicht konsequent umgesetzt und es sind kaum neue Projekte hinzugekommen. Zugleich geraten Freiräume unter Wachstum wieder unter Druck. Abschließend kann somit festgehalten werden, dass die planungskulturellen Adaptionen vor allem auf einer oberflächlicheren Ebene ablaufen und tieferliegende Werte und Traditionen meist nur selten und wenn, dann in der Regel nur partiell, verändert werden.

Die Dynamik lokaler Planungskulturen zwischen Wachstum und Schrumpfung stellt sich dabei oftmals als pragmatische Anpassungen durch den Adaptionsdruck der Schrumpfung bzw. die neuen Rahmenbedingungen dar. Unter Wachstumsbedingungen stellen sich Anpassungen als überwiegend episodisch dar. Somit stellt sich der „*Wandel von Planungskulturen*“ (Reimer 2012, S. 12) als eine oberflächliche und teils vielschichtige Adaption dar, bei der die Wachstumorientierung stets weitergeführt wurde und nicht als tiefgreifende Veränderung innerhalb der Planungskulturen darstellt, sondern eine lokale Übersetzung neuer, übergeordneter (ökonomischer) Anforderungen.

Abschließend wird vor dem Hintergrund der vorliegenden Ergebnisse ein Ausblick formuliert. Die Tatsache, dass es trotz eines massiven Bevölkerungsrückgangs von 11 % bzw. 22 % zwischen 1990 und 2018 zu einem weiteren Flächenverbrauch, wenn auch teilweise einer Verlangsamung dessen, in den Fallstudien kam, offenbart eine Entkopplung von Bevölkerungsentwicklung und Flächenverbrauch (s. auch Siedentop 2004). Damit wurden Chancen für eine nachhaltige Anpassung urbaner Strukturen (z. B. auch an den Klimawandel) nur bedingt genutzt.

Dies macht umso mehr ersichtlich, dass die Frage, wie möchten wir in Zukunft leben, ganz entscheidend ist. Soll Wachstum auf Kosten eines massiven Flächenverbrauchs ‚erkauft‘ werden? Oder möchte die Gesellschaft in dieser Frage umschwenken? Auf jeden Fall besteht eine Notwendigkeit für eine innovative und experimentelle Freiraumpolitik, die sich gegenüber wachstumsorientierten Narrativen und Politiken durchsetzen kann – dies vor allem auch im Hinblick auf die (bundes-)politischen Ziele zur Reduzierung des Flächenverbrauchs (s. weiter Kap. 6.3.2). Die Herausforderungen, denen sich die Städte nicht nur im Betrachtungszeitraum stellen mussten, sondern auch in Zukunft stellen müssen, werden in ihrer Komplexität und Umfänglichkeit kaum auf kommunaler Ebene zu beantworten sein. Lösungen sollten nach Möglichkeit in einen stadtreionalen Kontext eingebunden sein. Die regionale

Ebene ist vor allem in Gelsenkirchen ein zentrales Vehikel für eine erfolgreiche und kontinuierliche Freiraumentwicklung. Während sich in Gelsenkirchen mit der Internationalen Gartenschau 2027, dem (abgeschlossenen) Emscherumbau und dem RVR als regionale Klammer regionale Pfade weiter ausbauen, ist in Halle fraglich, ob mit den bisherigen Erfahrungen in der Region ein regionaler Pfad kurzfristig möglich sein wird. Hier sind es vor allem einzelne Erfolge der Zusammenarbeit, jedoch bislang kaum ein regionaler Pfad.

Anders stellt sich die Situation dar, wenn das Image betrachtet wird. Hier leidet vor allem weiterhin die Stadt Gelsenkirchen erheblich unter einer negativen Außenwahrnehmung, während Halle die Zuschreibung der „Diva in grau“ weitestgehend zurücklassen und ihr Image (u. a. als Universitätsstadt) verbessern konnte. Gelsenkirchen versucht, den medial weiterhin negativen Schlagzeilen eine Pop- und Freizeitkultur entgegenzusetzen – u. a. mit dem FC Schalke 04 (Der Spiegel 2024), als Fußball-EM-Spielstätte (Welt 2024) oder als „Swiftkirchen“ (WDR 2024) (Kombination der Sängerin Taylor Swift und der Stadt Gelsenkirchen). Bei der Etablierung eines neuen Images von Stadt und Region wird auch Freiraum zentral positioniert (Halle: ‚grünste Großstadt in Deutschland‘; Gelsenkirchen: ‚grünste Industrieregion der Welt‘).

In beiden Fallstudienstädten wurde auf eine fehlende Generation verwiesen, die durch die selektive Abwanderung entstanden ist. Hierdurch entgehen den Städten endogene Potenziale, die in anderen Städten – z. B. in Form von innovativen Milieus – stärker ausgeschöpft werden können. Zugleich konnte in beiden Fallstudien der Einfluss personeller Kontinuität bzw. deren Veränderung auf die planerische Ausrichtung festgestellt werden. Mit einer ‚Generation‘ von Planer*innen verbinden sich dabei auch spezifische und dominante Werte und Orientierungen, die auch das planerische Handeln prägen. Bis zum Jahr 2036 wird die Generation der Babyboomer fast vollständig aus dem Erwerbsleben ausscheiden (Deschermeier und Schäfer 2024). Damit einher geht auch ein Generationenwechsel in zentralen Positionen, mit dem sich neue Werte und Einstellungen – auch in Bezug zu Nachhaltigkeit – verbinden (McKinsey & Company 2024). Auf diese Weise könnten sich auch neue Wertemuster und gesellschaftskulturelle Rahmenbedingungen entwickeln, die auch eine größere Akzeptanz für alternative Perspektiven auf Wachstum – bspw. die aktuelle Bewegung Architects for Future – aufweisen. Dies wird sich in der Zukunft zeigen müssen.

6.2 Limitationen der Arbeit und kritische Reflexion

Jede wissenschaftliche Arbeit ist aufgrund von Limitationen in ihrer Reichweite und Aussagekraft begrenzt. Im Folgenden wird auf Limitationen eingegangen, die sich insbesondere aus den methodischen und empirischen Entscheidungen sowie forschungspraktischen Festlegungen ergeben. Das Aufzeigen der Limitationen lässt sich größtenteils auch mit einer kritischen Reflexion der in der Arbeit angewandten Methoden, des Forschungsansatzes (etc.) verbinden, was im Folgenden transparent gemacht wird. Die Limitationen dieser Arbeit ergeben sich dabei primär aus der Langzeitperspektive und der komplexen Natur planungskultureller Dynamiken.

Aus einer forschungspraktischen Sicht ergeben sich für diese Arbeit Limitationen. Das Konzept der Planungskultur wurde im Rahmen der vorliegenden Arbeit für beide Fallstudien über einen Zeitraum von mehreren Jahrzehnten tiefgreifend untersucht. Dabei ist die Kombination aus begrenzten

personellen und zeitlichen Ressourcen bei einem solch langen Zeitraum limitierend für die Reichweite und Vielfalt der Aussagen. Im Rahmen der Expert*innen-Interviews ist es gelungen, eine hochrangige Auswahl aus Planungs- bzw. Verwaltungsakteuren zu gewinnen, die zum einen den langen Betrachtungszeitraum von 1990 bis 2018 abdecken konnten und gleichzeitig eine gewisse Wirkmächtigkeit in den Zeiträumen aufwiesen. Limitierend wirkte die eingeschränkte Erreichbarkeit und Verfügbarkeit von Akteuren aus der Politik sowie im Kontext einer gesamtstädtischen Betrachtung, dass zivilgesellschaftliche Organisationen oftmals eher kleinräumig verortet und weniger auf einer gesamtstädtischen Ebene aktiv sind. Trotz großer Bemühungen eine größere Akteursvielfalt einzubinden, spielten Akteure aus der Politik demnach eine eher untergeordnete Rolle. Grundsätzlich wird diesen Gruppen aus unterschiedlichen Gründen eine wichtige Rolle für die Stadt- und Freiraumentwicklung zugesprochen (s. z. B. Kühn 2017). Obwohl diese Ebene nur bedingt mit Interviews erreicht werden konnte, wurde durch die Einbeziehung von Ratsdokumenten die politische Perspektive berücksichtigt. Zudem spiegeln sich die politisch vorherrschenden Meinungen auch in den Konzepten und Instrumenten wider, da diese in der Regel vom Stadtrat politisch beschlossen oder zur Kenntnis genommen werden. Zwar gleichen diese Unterlagen keine Expert*inneninterviews aus, jedoch können sie dennoch zur Kontextualisierung beitragen. Neben der Akteursverfügbarkeit führt die bis dato noch eingeschränkte Digitalisierung planungs- und politikrelevanter Dokumente zu einer potenziell weiteren Limitation.

Der Fokus der planungskulturellen Betrachtung lag auf der Gesamtstadt und der Betrachtung der Freiraumpolitik. Daher wurde mit dem Ziel einer Komplexitätsreduktion im Rahmen dieser Arbeit größtenteils die Projektebene ausgeklammert. Der lange Betrachtungszeitraum wie auch der umfangreiche Untersuchungsgegenstand haben zudem eine gewisse Flughöhe mit sich gebracht, die es nur in Einzelfällen erlaubte, in kleinteilige Prozesse zu schauen. Die vorliegende Analyse strebte dementsprechend eine breite Analyse der Planungskulturen anhand der planungskulturellen Dimensionen an. Nur auf diese Weise konnten die Verknüpfungen zwischen den vielschichtigen planungskulturellen Dimensionen adressiert werden.

Planungswissenschaftliche und planungskulturelle Arbeiten sind oft auf einen statischen Ausschnitt angelegt und umgehen die Auseinandersetzung mit Veränderung und Dynamik. Auch die institutionentheoretische Perspektive betont die Stabilität und Pfadabhängigkeit. Die vorliegende Arbeit hat sich zum Ziel gesetzt, den Wandel und Dynamiken von Planung(-skulturen) in den Mittelpunkt zu stellen. Mit diesem komplexen Ziel verbinden sich vielseitige Herausforderungen an die Erhebung, Analyse und Interpretation der empirischen Daten. Die Analyse von planungskulturellem Wandel machte eine retrospektive Betrachtung über mehrere Jahrzehnte hinweg notwendig, um die planungskulturelle Konfiguration der Schrumpfungsphase sowie vor und nach dieser als Referenzrahmen erfassen zu können. Hierzu wurde eine Ex-post-Erhebung für den Zeitraum von 1990 bis 2018 durchgeführt, mit der sich Herausforderungen und Limitationen verbinden. Als Herausforderungen haben sich vor allem in den Interviews bestimmte Ungenauigkeiten in Bezug auf Sachverhalte und zeitliche Abläufe offenbart, die jedoch wenig verwunderlich sind, wurden teils Prozesse und Entwicklungen besprochen, die zum Zeitpunkt der Interviews über 25 Jahre in der Vergangenheit lagen. So prägen möglicherweise die Gegenwart, in der die Interviews geführt wurden, und die retrospektive Betrachtung die Sicht auf die Vergangenheit (Prisching 2023), was z. B. zu

Verzerrungen, Betonungen von Prozessen und Fehlern in den Interviews führen kann. Die psychologische Literatur spricht von einem möglichen ‚hindsight bias‘, der auf Verzerrungen im Nachhinein hinweist (siehe u. a. Roese und Vohs 2012). Vor allem im erwartungsgeprägten und wachstumsorientierten Umfeld der Stadtentwicklung sind nachträgliche Verzerrungen nicht auszuschließen. Denn: „*Wie das alte Sprichwort sagt: Im Nachhinein ist man immer schlauer*“ (übersetzt nach Roese und Vohs 2012, S. 421) und die Unsicherheit, die im Entscheidungsmoment bestanden hat, wird korrigiert. Diese potenziellen Unstimmigkeiten bzw. Verzerrungen wurden mittels Triangulation und reflektierenden Workshops versucht zu reduzieren, jedoch können sie nicht völlig ausgeschlossen werden. Der deutliche Mehrwert der retrospektiven Betrachtung und der Möglichkeit, Planungskultur über mehrere Jahrzehnte untersuchen zu können, überwiegt in der vorliegenden Dissertation dennoch deutlich gegenüber der angesprochenen potenziellen Ungenauigkeitskritik und stellt zudem den einzig gangbaren Weg für eine solche Erhebung dar.

Die vorliegende Untersuchung kommt vor dem Hintergrund zu dem Schluss, dass Schrumpfung einer von zahlreichen Faktoren ist, die die Entwicklung von Städten und Freiräumen beeinflussen. Die Analyse der Interdependenzen dieser Faktoren gestaltet sich als Herausforderung, da eine eindeutige Differenzierung der Einflüsse nur schwer vorzunehmen ist, da auch der Kontext einem stetigen Wandel unterliegt und mit einer gewissen Mehrdeutigkeit behaftet ist. Die Analyse beider Fallstudien hat deutlich gemacht, wie schwer planungskulturelle Veränderungen auf der städtischen Ebene zu erfassen sind. So laufen vielzählige Entwicklungen stets parallel und Stadt- und Freiraumentwicklung wird von einer Vielzahl an Akteuren geprägt und beeinflusst. Die Ergebnisse dieser Arbeit sind nicht als widerspruchsfreie oder eindeutig abschließende Befunde zu verstehen, sondern als Ausdruck einer vielschichtigen und komplexen Wirklichkeitsrekonstruktion. Die Interpretationen basieren auf empirischen Erkenntnissen und wurden mit großer Sorgfalt abgewogen. Sie bewegen sich aber stets in einem Spannungsfeld aus Mehrdeutigkeit, Kontextabhängigkeit und Deutungs Offenheit. Daher kann im Rahmen der qualitativen Forschung kein Anspruch auf objektive Wahrheit erhoben werden (s. auch Methode, Kap. 3).

Die Betrachtung der 1990er Jahre legt nahe, dass ein umfassender Wandel – auch wenn dieser nur bedingt explizit auf Schrumpfung zurückzuführen ist – in beiden Fallstudien eingesetzt hat. Hierbei fehlte jedoch die erschöpfende Betrachtung der vorherigen Phase, der 1980er Jahre, um diesen Wandel vollständig erfassen zu können. Aus dem starken Umbruch der Deutschen Wiedervereinigung heraus fällt zudem für die Fallstudie Halle die Analyse der planungskulturellen Konfigurationen in den 1990er Jahren schwer, da das gesamte Planungssystem verändert wurde und sich dies erst finden musste. Zwar kann hier nicht von einer ‚Stunde Null‘ gesprochen werden, dennoch war mit dem systemischen Umbruch massive gesellschaftliche, wirtschaftliche und planerische Veränderungen verbunden. Darüber hinaus ist die physische und rechtliche Wiedervereinigung nicht mit einer mentalen Wiedervereinigung gleichzusetzen, und die „*Mauer in den Köpfen*“ (Greiffenhagen und Greiffenhagen 2002, S. 12) immer noch präsent. Halle stellt sich im Vergleich zu Gelsenkirchen als vielschichtiger und volatiler in den Werten und Orientierungen dar.

Abschließend kann festgehalten werden, dass die vorliegende Arbeit sowohl inhaltlichen als auch forschungspraktischen Limitationen unterliegt. Diese ergeben sich bspw. aus der begrenzten

Verfügbarkeit relevanter politischer Akteure, möglichen Verzerrungen retrospektiver Forschung, dem über mehr als zwei Jahrzehnte angelegten Untersuchungszeitraum sowie der Schwierigkeit, beobachtete Veränderungen der Planungskultur eindeutig auf Prozesse der Schrumpfung zurückzuführen. Die identifizierten Limitationen sind dabei auf die methodische und inhaltliche Komplexität der Arbeit zurückzuführen. Zugleich ist jedoch hervorzuheben, dass sich bewusst diesen Herausforderungen gestellt wurde und damit ein reflektierter Beitrag zur Auseinandersetzung mit einem anspruchsvollen und bislang nur begrenzt erforschten Themenfeld geleistet wurde.

6.3 Schlussfolgerungen für Forschung und Praxis

Abschließend ergeben sich aus den Erkenntnissen der vorliegenden Arbeit Schlussfolgerungen für die zukünftige raum- und planungswissenschaftliche Forschung wie auch für die Planungspraxis. Im ersten Teil des Kapitels stehen zunächst die Schlussfolgerungen für die Forschung bzw. Forschungsbedarfe im Fokus (Kap. 6.3.1), während im zweiten Teil des Kapitels Implikationen herausgearbeitet werden, die sich aus dieser grundlagenorientierten Arbeit für die Politik und Planungspraxis ziehen lassen (Kap. 6.3.2).

6.3.1 Schlussfolgerungen für Forschung / Forschungsbedarfe

Innerhalb der Arbeit wurden mehrere identifizierte Forschungslücken (s. Kap. 1) adressiert. Die Arbeit ist in erster Linie als Ausdruck des Mehrwerts einer stärkeren Berücksichtigung kultureller Aspekte in planungswissenschaftlichen Arbeiten zu verstehen und ein Plädoyer für eine größere kulturelle Sensibilität und Kontextualität von Planung innerhalb planungswissenschaftlicher Ansätze.

Die noch recht junge Disziplin der Planungskulturforschung sollte sich in Zukunft stärker auf die Weiterentwicklung und Kombination bestehender Ansätze fokussieren. Auf diese Weise könnte erreicht werden, dass die in ihrer Gesamtbetrachtung bislang eher als lose Enden beschriebene Planungskulturforschung eine stringenter Fortentwicklung im Rahmen unterschiedlicher disziplinärer Arbeiten und Ansätze erfährt (s. Kap. 1; auch Fürst 2016). Die Schnittstellen zu anderen Ansätzen und Disziplinen, wie der Governanceforschung, werden als fruchtbar eingeschätzt und sollten in künftiger Forschung weiter genutzt werden. Der in dieser Arbeit verfolgte institutionentheoretische Ansatz bietet aus Sicht des Autors große weiterführende Potenziale, die in der zukünftigen Forschung vertieft werden können.

So konnte im Theorieteil (Kap. 2) herausgearbeitet werden, dass die Ansätze zwar unterschiedliche theoretische Zugänge haben, jedoch in ihrer entwickelten Betrachtungsperspektive in eine ähnliche Richtung weisen. Während die überwiegende Mehrheit der Planungskulturstudien eine Momentaufnahme abbilden, wurde in dieser Arbeit sowohl der Nachweis planungskultureller Konfigurationen als auch planungskultureller Dynamiken adressiert. Die lokalen Planungskulturen werden als lokalspezifisch und kontextualisiert verstanden, was zur Folge hat, dass Fallstudienresultate nur zu einem bestimmten Maße übertragbar sind. Eine besondere Herausforderung besteht darin, dass die empirischen Ergebnisse nicht als Einzelfallstudien verbleiben, sondern auch für andere Studien nutzbare Ergebnisse hervorbringen und übertragbar werden. In der vorliegenden Arbeit wurde auf Grundlage der empirischen Erkenntnisse mit dem entwickelten Modell eine solche Übertragungsmöglichkeit geschaffen. Das KAPA legt den Grundstein für eine vertiefende,

empirische Betrachtung planungskultureller Dynamiken und stellt damit eine Konkretisierung und Fortentwicklung planungskultureller Vorarbeiten dar. Vor diesem Hintergrund sind eine Anwendung und empirische Validierung des Modells in anderen Kontexten noch ausstehend.

Da planungskulturelle Dynamiken im Zusammenhang mit Schockereignissen besonders umfassend erscheinen, könnte die Fokussierung auf Themen wie bspw. bestimmte Klimawandelfolgen (z. B. lokale Betroffenheit durch Hochwasser, Hitzestress etc.), die Covid-19-Pandemie oder Fluchtmigration das Potenzial beinhalten weitere Einblicke in planungskulturelle Transformationsprozesse zu erlangen und die Wirkungen von erheblichem Adaptionsdruck zu analysieren. Darüber hinaus ist die Frage nach der Rolle von Freiraum in diesen Kontexten hochspannend, insbesondere im Hinblick auf dessen Multifunktionalität. Im Kontext der lokalen Translation von Herausforderungen und Ideen ist es zudem spannend zu untersuchen, wie übergeordnete Konzepte ‚reisen‘ (z. B. Vicenzotti und Qviström 2018 für die Zwischenstadt, möglich u. a. für das Konzept Grüne Infrastruktur) und lokal übersetzt werden. Dies kann als Ausgangspunkt für den Vergleich planungskultureller Dynamiken dienen.

In der vorliegenden Arbeit konnte gezeigt werden, dass der Multiple-Streams-Ansatz einen umfassenden Erklärungsansatz für die Betrachtung planungskultureller Veränderungen bieten kann. In Ergänzung zu den hier vorrangig betrachteten Schockereignissen bzw. ‚institutionellen mismatches‘ als Auslöser, könnten auch inkrementelle und graduelle Veränderungen stärker in der Analyse adressiert werden. Auf Grundlage der vorliegenden Erkenntnisse könnten darüber hinaus Ansätze, wie die hegemonialen Koalitionen nach Servillo und van den Broeck (2012), der Translationsansatz (s. z. B. Süßbauer 2016 oder Tietjen und Jørgensen 2016) oder die politische Ökonomie spannende ergänzende theoretische Perspektiven für die Analyse planungskulturellen Wandels bieten, die stärker Hegemonie, Macht und Interessen in den Vordergrund rücken. Zudem könnte ein zukünftiger Fokus auf den Prozessen der Institutionalisierung und Verfestigung neuer Ansätze und Handlungsweisen liegen. Hier konnte die Arbeit wichtige Hinweise liefern.

Planungskulturelle Analysen erfordern einen sehr hohen Aufwand, da viele Daten erhoben und aufwendig interpretiert werden müssen. Dabei stellt sich die zentrale Frage, welche Daten notwendig sind, um eine hinreichende Erschließung der lokalen Planungskultur zu erreichen. Alle definierten planungskulturellen Dimensionen sind wichtige Bausteine zur tiefgreifenden Erschließung der planungskulturellen Konfigurationen. Allerdings zeigen die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit, dass mit jeder zusätzlichen Dimension auch die Komplexität der Erhebung und Wechselwirkungen zunimmt. Dennoch ist es aus Sicht einer Komplexitätsreduktion durchaus sinnvoll, über eine Eingrenzung der Variablen und wechselseitigen Abhängigkeiten nachzudenken (s. auch Fürst 2016). Die grundsätzliche Offenheit in der Analyse sollte bei planungskulturellen Betrachtungen jedoch gewährleistet werden, da nur sie erlaubt, dem komplexen Gegenstand gerecht zu werden. Durch die Spiegelung der beständigen Dimensionen in den dynamischen Dimensionen ist eine Empfehlung für zukünftige Forschungsarbeiten, sich stärker auf den Translationskern zu konzentrieren. Reimer und Rusche (2019) weisen beispielsweise dem Framing, der Implementierung der Frames in Strategien und Konzepten und den Akteuren als vermittelnde Instanz für die Implementierung eine hohe Bedeutung zu. So ist für die zukünftige Forschung vielversprechend, die Wahrnehmungsebene und das Framing in den Mittelpunkt der Analyse zu rücken, da sich auf Grundlage dieser Dimension vielzählige tieferliegende Werte erschließen lassen. Denn mit der Betrachtung dieser (Kern-)Dimensionen können zentrale

planungskulturelle Konfigurationspunkte offengelegt und die Dynamik von Planungskulturen adressiert werden. Auch die Analyse von Sinnmustern, ähnlich wie Süßbauer (2016) dies für den Klimawandel durchgeführt hat, bietet spannende Anknüpfungspunkte. Hierdurch würden die wichtigsten Werte und Orientierungen, Verständnisse etc. identifiziert und der Aufwand reduziert werden. In Bezug auf den Analysegegenstand urbane Freiraumpolitik könnte zudem eine engere Abgrenzung vorgenommen und dieser weiter konkretisiert werden. So könnten vor allem der Umgang mit innerstädtischen Freiräumen in den Mittelpunkt der Analyse gestellt werden oder bei einer Stadt-Umland-Betrachtung die grünen ‚Zwischenräume‘ zwischen den angrenzenden Kommunen. Ebenfalls wäre ein Fokus auf bestimmte Aspekte der Freiraumpolitik, wie den Freiraumschutz, denkbar.

Darüber hinaus lassen sich in Hinblick auf die räumliche Bezugsebene bzw. die Fallstudienauswahl verschiedene Schlussfolgerungen ableiten. Auf Grundlage der Erkenntnisse der vorliegenden Arbeit werden in einem kontrastierenden Vergleich einer wachsenden und einer schrumpfenden Stadt die Möglichkeit gesehen, einen Referenzrahmen für schrumpfsorientierte Planung eindeutiger herausarbeiten zu können. Dabei wäre wohlmöglich auch eine Betrachtung von Fallstudien innerhalb desselben regionalen Kontextes geeignet. Infolgedessen können die lokalen planungskulturellen Konfigurationen sichtbar gemacht werden, da die regionalen Rahmenbedingungen und Einflüsse nicht so stark divergieren. In Bezug auf die räumliche Analyseebene war im Rahmen der vorliegenden Arbeit aufgrund des sehr umfangreichen und ganzheitlichen Methoden- und Analysespektrums eine gewisse ‚Flughöhe‘ unabdingbar, um den Rahmen einer Dissertation nicht zu sprengen. Zukünftige Forschungsarbeiten könnten eine gewinnbringende Perspektive mit der Betrachtung der Stadtteil- oder Projekt-Ebene erzielen. So kann z. B. ein Fokus auf Stadtumbau-Gebiete oder konkrete Projekte gelegt werden, die mit Schrumpfung umgehen. Folglich könnte die Komplexität deutlich reduziert werden. Die Erkenntnisse der vorliegenden Arbeit legen allerdings nahe, dass für die Analyse schrumpfender Städte Komplexität wichtig ist. Eine Analyse, die räumlich homogene Entwicklungen und undifferenzierte planerische Ansätze annimmt, kann durch einen zu geringen Komplexitätsgrad vorschnell Ergebnisse verallgemeinern, die jedoch nur auf bestimmte Prozesse und Entwicklungen sowie Räume (u. a. Wachstum neben Schrumpfung) zutreffen. Ein oberflächlicher Blick auf die Phase des Stadtumbaus in Halle legt nahe, dass in Halle ein planungskultureller Wandel hin zu einer Schrumpfsorientierung stattgefunden hat. Dies wird jedoch bei einer stärkeren (räumlichen) Differenzierung und Hinterfragung der strategischen Motive in Frage gestellt, da es neben den Schrumpfs-/Stadtumbaugebieten auf allen räumlichen Ebenen auch Wachstumspole gibt und parallel wachstumsorientierte Strategien angewandt werden bzw. sich Schrumpfsansätze bei genauerem Hinsehen als wachstumsorientiert darstellen.

Die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit wie auch des gegenwärtigen Forschungsdiskurses zur Planungskulturforschung lassen vermuten, dass ein stärkerer Fokus auf die Aushandlungsprozesse und Interaktionen der Akteure einen zusätzlichen Mehrwert für die planungskulturelle Betrachtung bieten kann. Auf einer kleinräumigen Ebene könnte die Einbindung weiterer lokaler Akteure leichter fallen, die als wichtig eingeschätzt werden, aber auf gesamtstädtischer Ebene nur eine untergeordnete Rolle spielen können. Dies sind u. a. lokale Politiker*innen, Vereine oder Verbände, die konkrete Projekte betreuen, oder die Bevölkerung. Hier könnten auch teilnehmende Beobachtungen, als ergänzende Methode helfen, das Zusammenwirken der Akteure und die Interaktionen detaillierter zu erfassen

(Levin-Keitel (2016), Sondermann (2017b) oder Großmann (2007)). Im Zuge dessen können Konflikte und Synergien, die bspw. zwischen den Bereichen der Stadtentwicklung oder zwischen Politik und Planung (und Zivilgesellschaft etc.) bestehen, stärker adressiert werden. So wird vor allem von der politischen Perspektive erwartet, dass sie die planungskulturelle Betrachtung bereichern kann, da in diesem Zusammenhang die Planung noch stärker als gemeinsames Handlungsfeld von Politik und Planung gefasst wird (Kühn 2017).

Um mögliche Verzerrungen einer Ex-post-Analyse zu vermeiden, bietet sich die Analyse von planungskulturellem Wandel als prozessbegleitende Untersuchung an. Die Analyse des planungskulturellen Wandels über prozessbegleitende, längerfristige Längsschnitterhebungen stellt eine Möglichkeit dar, ist jedoch ebenfalls mit einem erheblichen (Zeit-)Aufwand verbunden. Als weniger aufwendige, aber dennoch geeignete Methode ist eine Vorher-Nachher-Analyse zur Erfassung planungskultureller Veränderungen, die eine Erhebung zu den Zeitpunkten vor und nach der Einführung/Durchführung eines Formats, Gesetzes oder Instruments (etc.) vornimmt. Durch dieses Vorgehen könnte der Einfluss auf die planungskulturelle Konfiguration aus jeweils einer aktuellen Situation heraus erhoben und verglichen werden, ohne dass eine nachträgliche Betrachtung möglicherweise Einfluss auf die Bewertung nimmt.

Schließlich zeigt sich, dass Künstliche Intelligenz (KI) in Zukunft bei der Analyse der Daten unterstützen kann (Kempny et al. 2025). So könnte die sehr hohe Komplexität der Analyse, die sich aus dem umfangreichen Interviewmaterial und den Dokumenten ergibt, mit Hilfe von KI-gestützten Auswertungsverfahren (auch in der Codierung von MAXQDA mittlerweile zunehmend integriert) erleichtert werden. Dieses Vorgehen ist gut geeignet, Muster in den Materialien zu identifizieren, die für den menschlichen Betrachter kaum sichtbar werden. So könnte mehr Zeit und Aufwand für die umfassende Interpretation der Materialien verwendet werden, die für die planungskulturelle Betrachtung essenziell ist und kaum (z. B. durch KI) unterstützt werden kann.

6.3.2 Implikationen für Politik und Praxis

Nachdem das Thema ‚Schrumpfung‘ in den 2000er Jahren zentral auf der politischen und planerischen Agenda stand, kommt dem Thema in den letzten Jahren nur eine geringe Aufmerksamkeit zu, da im letzten Jahrzehnt nahezu alle deutschen Großstädte durch eine Außenzuwanderung gewachsen sind. Die weiterhin negative natürliche Bevölkerungsentwicklung, gepaart mit einer sich abzeichnenden restriktiveren Zuwanderungspolitik (CDU und CSU und SPD 2025) wird Schrumpfung in den nächsten Jahren und Jahrzehnten sehr wahrscheinlich wieder verstärkt auf die Agenda holen. Denn ohne Zuwanderung ist fast sicher, dass Deutschland in den nächsten Jahrzehnten in allen Raumtypen schrumpfen wird, da die natürliche Bevölkerungsentwicklung nicht ausreicht, um die Bevölkerungszahl und damit auch die Arbeitskräfte stabil zu halten (Kubis und Schneider 2024). Ohne Außenwanderung wären die Großstadtreionen bereits seit 2014 wieder geschrumpft (DESTATIS 2025a). Im Vergleich der neuen und alten Bundesländer zeigt sich, dass die ostdeutschen Bundesländer auch unter Annahme hoher Zuwanderungsraten bis zum Jahr 2070 schrumpfen werden (DESTATIS 2025c).

Die vorliegende Arbeit hat gezeigt, dass Schrumpfung, Wachstum oder Stagnation für die Akteure zunächst vorrangig statistische Werte sind. Erst die Wahrnehmung und Bedeutungszuschreibung macht aus den Entwicklungen adressierbare Gegenstände, *„damit das Thema überhaupt [...] in das Denken*

und Handeln der Stadtplaner gelangt“ (Süßbauer 2016, S. 200). So zeigen die Ergebnisse der Arbeit, dass meist ein Schock nötig ist, ohne den es zu einer langen Verzögerung im Handeln oder womöglich sogar Fehlentwicklungen kommt. Beispielsweise wurde in einem Interview in Halle auf eine potenzielle zweite Leerstandswelle hingewiesen. Trotz einer sinkenden Zahl an Haushalten würden weiterhin neue Wohnungen gebaut (vgl. Kretzschmar 2017), was den tatsächlichen demographischen Entwicklungen zuwiderlaufe. Wie schon die Warnungen in der Zeit vor dem Stadtumbau Ost bleiben auch diese Hinweise – vor allem aus der Wissenschaft – in der Praxis weitgehend ungehört. Eine erneute Leerstandswelle würde jedoch eine erhebliche Belastung für die Stadt darstellen, zumal die um die 2000er Jahre noch vorhandene Konzentration von Eigentum nicht mehr besteht und damit ein vergleichbar effektiver Eingriff in den Wohnungsmarkt – etwa durch Rückbau – kaum mehr möglich erscheint.

Auch in Bezug auf die Freiraumentwicklung zeigt sich ein ähnliches Phänomen. So ist die Bedeutung eines nachhaltigen Umgangs mit dem Boden auch bundespolitisch bereits seit vielen Jahren verankert. Allerdings wird auf der lokalen Ebene entschieden, ob es gelingt, das Netto-Null-Ziel bis zum Jahr 2050 (vormals 30-ha-Ziel bis 2020 bzw. 2030) zu erreichen. Ein ‚weiter so‘ wird bei aktuell ca. 51 Hektar pro Tag Zuwachs von Siedlungs- und Verkehrsflächen (DESTATIS 2025b, diese enthalten auch Frei- und Grünflächen und sind demnach nicht mit Versiegelung gleichzusetzen) nicht ausreichen. Hier müssen Anreize geschaffen werden, um das Thema stärker auf die Agenda zu heben. Wie auch im Kontext der Ergebnisse der vorliegenden Arbeit (z. B. im Rahmen des Stadtumbau Ost) gezeigt werden konnte, entfalten fiskalische Anreize eine starke handlungsleitende Wirkung. So kann die Freiraumentwicklung von den theoretischen Vorteilen der urbanen Schrumpfung kaum profitieren. Wenn rückgebaut wird, dann werden die Rückbauflächen meist einfach begrünt. Rückbau findet ferner unter Schrumpfung nicht so konsequent statt, wie Wachstum wieder Treiber für neue Flächenentwicklungen ist. Für aufwendige Entwicklungen fehlt meist das Geld, und auch die Eigentümer sind nur selten an kostspieligen Freiräumen interessiert. Daher wird vermutet, dass auch die Freiraumentwicklung urbanes Wachstum – in einem gewissen Rahmen – möchte, damit auch neue Freiraumentwicklungen umgesetzt werden können. Diese hängen jedoch an den baulichen Entwicklungen, mit denen auch Gelder für gestaltete Freiräume einhergehen. *„Sprich: Schrumpfung oder Flächen sparen wird dort ein Thema, wo es entsprechende Mittel dafür gibt“* (Klemme 2009, S. 253).

In diesem Kontext ist zu prüfen, inwiefern unhinterfragten Vorstellungen hinterhergelaufen wird und Prozesse und Routinen immer weiter fortgeführt werden, obwohl sie anderen Zielen und der Realität zuwiderlaufen. So prägt das Einfamilienhaus im Grünen als vorrangiger Wohnwunsch weiterhin die Vorstellung der Politiker*innen und Planer*innen. Diese spiegeln sich dann auch in den Strategien und Zielen wider ohne z. B. die Folgekosten abzuwägen oder zu berücksichtigen. Hier muss eine ehrliche und transparente Diskussion erfolgen, zu welchen Kosten neue Entwicklungen erfolgen oder auch andere (wieder nutzbare) Flächen für solche Entwicklungen zur Verfügung stehen. Da Freiraum ein zunehmend knappes und wichtiges Gut darstellt, müssen die Entwicklungen per Monitoring beobachtet und frühzeitig gegengesteuert werden. Es zeigt sich, dass Informationen und Statistiken von großer Bedeutung sind und der Zugang hierzu entscheidend, wie frühzeitig Entwicklungen und Trends erkannt werden können. Da zudem die städtischen Akteure kaum mehr in der Lage sind, Entwicklungen alleine

anzuschieben und umzusetzen, ist es umso wichtiger, wichtige Akteure in die Planung frühzeitig einzubinden und gemeinsam Lösungen zu entwickeln.

Dennoch weisen die Ergebnisse auch auf eine gestiegene Bedeutung des Freiraums hin. Sie spielen eine zunehmend wichtige Rolle als weiche Standortfaktoren, als Imageträger, Orte der (Nah-)Erholung oder Tourismusfaktor. Insbesondere die Lagen an Fließgewässern werden in den Mittelpunkt der Stadtentwicklung gestellt. Sie geraten jedoch auch aus den unterschiedlichen Interessen der Stadtentwicklung unter Druck. Somit ist es wichtig, gewisse Flächen bereits frühzeitig als unantastbar zu behandeln. Freiraum sollte dabei mit Themen wie Kunst, Kultur etc. angereichert und multifunktional betrachtet werden. Nur so kann dieser den vielzähligen Ansprüchen gerecht werden. Um mögliche Diskussionen und subjektive Deutung aus der Freiraumentwicklung und -pflege zu nehmen, sollte – wie in Halle – vorsorglich und transparent mit den Pflegekosten und -aufwand umgegangen werden. Hierzu wurde ein auf die lokale Situation angepasstes Pflegekonzept erarbeitet, welches den Status quo als auch die Folgen von Veränderungen offenlegt. Das Konzept kann eine Kommunikationsbrücke zwischen Verwaltung, Politik und Bürger*innen darstellen.

Ohne systemische Veränderung wird sehr wahrscheinlich auch der Wettbewerb der Städte anhalten, wodurch auch die Potenziale der interkommunalen Zusammenarbeit ungenutzt bleiben. Hier müsste eine politische und gesellschaftliche Diskussion entstehen, inwiefern das aktuelle Steuer- und Finanzsystem angepasst werden könnte, um die Konkurrenz zwischen den Kommunen zu mindern und sinnvolle Lösungen auf regionaler Ebene zu entwickeln. So konnte der RFNP im Ruhrgebiet den Flächenverbrauch weiter eindämmen. Zudem konnten durch den interkommunalen Austausch zu verschiedenen Themen, wie in den IKAGs, Fehlentwicklungen verhindert und Freiraumentwicklungen gefördert werden. Es sollte auch über eine mögliche stärkere Verpflichtung zur regionalen Zusammenarbeit bzw. die Schaffung von stärkeren Anreizen nachgedacht werden.

Es gehört ohne Zweifel Mut und Durchsetzungsvermögen dazu, gegen ein ‚weiter so‘ anzugehen. Hier muss vor allem Politik aktiv werden, um wichtige und dringliche Themen auf die Agenda zu setzen. Planung und Politik sollten daher proaktiv handeln und versuchen, widerstandsfähige Städte zu schaffen. Hierzu bedarf es u. a. auch wissenschaftliches Know-how. So konnte gezeigt werden, dass ein transdisziplinärer Zugang, wie am Beispiel der Städteregion 2030 im Ruhrgebiet erläutert, wichtige Impulse bzw. Zukunftsbilder für nachhaltige Stadt- bzw. Regionalentwicklung geben kann. Aus Sicht der Resilienzforschung wäre eine Planungskultur zu fördern, die experimentell, proaktiv und innovativ ist (s. Groß 2024). Wichtig ist dazu, gemeinschaftlich neue und positive Bilder und Visionen zu entwickeln:

„[...] die Stadtgesellschaft, die Politik, also wir leben ja auch in einer Zeit, wo es jetzt kaum noch politische große Visionen gibt. Und das ist sicherlich ein Manko, das ist schwierig. Deshalb versuche ich das auch manchmal so ausdrücken und zu sagen: das ISEK kann man auch so lesen, dass es nicht nur eine Reaktion ist auf Herausforderungen, das heißt in Klammern ‚Gefahren und Sorgen‘. Sondern, dass es uns auch einen Handlungsrahmen gibt für eine positive Weiterentwicklung, also eine Art Vision, die man daraus ableiten kann. Wie gesagt, die Zukunft kann besser sein als die Gegenwart. Und wir leben ja eher in einer Gesellschaft, die sagt ‚es kann ja eigentlich nicht besser werden, wir müssen darum kämpfen, dass es so bleibt‘ (IH3).

Die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit zeigen, dass Innovationen und Experimente oftmals erst aus der Not heraus umgesetzt werden. Hierdurch zeigt sich, dass solche Herangehensweisen grundsätzlich in

den Planungskulturen schlummern, diese jedoch nicht von alleine und dauerhaft herzustellen sind. Auf diese Weise ist es jedoch kaum möglich, proaktiv Herausforderungen zu meistern. Vielmehr bedarf es der Schaffung einer Kultur des Experimentierens und Erprobens, die in eine Fehlerkultur eingebettet ist, die eben auch ein Scheitern erlaubt. Die Akteure müssen dazu mit Ressourcen ausgestattet sein, die es ihnen erlauben, neue Impulse aufzunehmen und neue, experimentelle Wege zu beschreiten. Insbesondere in Städten, die wie die beiden betrachteten Fallstudien mit großen Herausforderungen konfrontiert sind, wird eine positive Trendwende nicht von alleine eintreten, sondern der (finanziellen) Zuwendung höherer Ebenen bedürfen. Heute zeigt sich, dass die städtischen Ämter bereits am Belastungsrand arbeiten, wodurch kaum Spielräume für experimentelle Herangehensweisen bestehen. Zusätzlicher bürokratischer und rechtlicher Aufwand bei Planungsverfahren oder Fördermitteln (etc.) führen zu einer zusätzlichen Verschärfung der Lage.

Neben den Investoren, die ohne Zweifel eine wichtige Rolle in der Stadtentwicklung einnehmen, ist vor allem in den Städten die Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements wichtig. Die Aktivierung des Engagements, die vor dem Hintergrund des demographischen Wandels eine größere Herausforderung in allen Städten darstellen wird, stellt eine zentrale zukünftige Aufgabe dar. Im Umgang mit Investoren muss ein politisches und planerisches Commitment bestehen. Denn es driften teilweise die stadtplanerischen Vorstellungen in Bezug auf eine hohe Gestaltungsqualität mit denen der Investoren auseinander (z. B. aufgrund geringerer Renditeerwartung in strukturschwachen Städten). Hier haben die Städte kaum Handlungs- und Verhandlungsspielraum und nehmen hin, was sie bekommen können. Hier müssen die Städte jedoch teilweise auch ein Marktversagen auffangen – wie dies am Beispiel der SEG in Gelsenkirchen im Kontext der Schrottimmobilien passiert.

„Standhaft eigene baulich-räumliche Ziele zu verfolgen, impliziert weitere Notwendigkeiten im Steuerungshandeln: Z. B. Grenzen setzen – selbst wenn es nach außen teilweise nur schwer zu vermitteln ist, dass dieses auch ein Teil des öffentlichen Steuerungsbeitrages ist. Zudem sind Mut und Risikobereitschaft gefragt. Das kann heißen: ‚Nicht nehmen was kommt‘, sondern ggf. eine Fläche auch einmal liegen lassen und auf einen anderen, ‚besseren‘ Investor warten. Das fällt sicher nicht immer leicht, gilt es aber auszuhalten“ (Klemme 2009, S. 252).

Insgesamt kann festgehalten werden, dass der Glaube an Wachstum weiterhin handlungsleitend ist und sich gerade unter Schrumpfungsbedingungen zeigt: *„Die Wachstumshoffnung schrumpft zuletzt“* (Klemme 2009, S. 260). Hierdurch stehen städtische Flächen stets unter Flächenkonkurrenz und einer ökonomischen Verwertungsperspektive. Vor dem Hintergrund multipler Krisen sollte es jedoch nicht länger darum gehen, wachsende Städte zu kreieren, sondern widerstandsfähige Städte, durch bspw. eine aktive und strategische Freiraumpolitik, zu entwickeln (Kabisch et al. 2024). Für eine zukunftsfähige Stadtentwicklung braucht es daher eine Planung, die Unsicherheiten akzeptiert, Experimente zulässt und der Freiraumentwicklung einen zentralen Stellenwert einräumt. Nur so können Städte resilient auf zukünftige Herausforderungen reagieren.

LITERATURVERZEICHNIS

- Alasuutari, P. (2015): The Discursive Side of New Institutionalism. In: *Cultural Sociology* 9 (2), S. 162–184. DOI: 10.1177/1749975514561805.
- Alexander, E. R. (2005): Institutional Transformation and Planning: From Institutionalization Theory to Institutional Design. In: *Planning Theory* 4 (3), S. 209–223. DOI: 10.1177/1473095205058494.
- Ammon, I.; Mücke, S.; Sauerwein, M. (2002): Zwischen Agrarlandschaft und Vegetationskostbarkeiten — Natur- und Landschaftsschutz versus Großstadtentwicklung? In: Friedrich, K. und Frühauf, M. (Hrsg.): Halle und sein Umland: Geografischer Exkursionsführer. Halle: Mitteldeutscher Verl., S. 75–82.
- Ansell, C.; Gash, A. (2007): Collaborative Governance in Theory and Practice. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 18 (4), S. 543–571. DOI: 10.1093/jopart/mum032.
- Apolinarski, I.; Gailing, L.; Röhring, A. (2004): Institutionelle Aspekte und Pfadabhängigkeiten des regionalen Gemeinschaftsgutes Kulturlandschaft. IRS Working Paper. Erkner.
- Arbeitsgemeinschaft Neues Emschertal (2006): Gemeinsam für die Region. Die Arbeitsgemeinschaft Neues Emschertal stellt sich vor. Essen.
- Arzheimer, K. (2005): 'Freiheit oder Sozialismus?' Gesellschaftliche Wertorientierungen, Staatszielvorstellungen und Ideologien im Ost-West-Vergleich. In: Gabriel, O. W., Falter, J. W. und Rattinger, H. (Hrsg.): Wächst zusammen, was zusammengehört? Stabilität und Wandel politischer Einstellungen im wiedervereinigten Deutschland. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges, S. 285–313.
- Baranowski, F. (2011): Wachstum gut, alles gut? Online verfügbar unter https://www.gelsenkirchen.de/de/_meta/aktuelles/artikel/601-wachstum-gut-alles-gut, zuletzt geprüft am 14.12.2024.
- Baranowski, F. (2020): Ruhr – Mut und Fantasie. In: Roters, W., Gräf, H. und Wollmann, H. (Hrsg.): Zukunft denken und verantworten. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 537–541.
- Barwick-Gross, C. (2023): Armutsmigration. In: Bartels, I., Löhr, I., Reinecke, C., Schäfer, P., Stielike, L. und Stierl, M. (Hrsg.): Inventar der Migrationsbegriffe (= Online-Plattform).
- BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2015): Wachsen oder schrumpfen? BBSR-Analysen KOMPAKT 12/2015. Bonn.
- BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2024): Raumordnungsprognose 2045. BBSR-Analysen KOMPAKT 13/2024. Bonn.
- BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2025): Raumbeobachtung - Wachsende und schrumpfende Gemeinden. Online verfügbar unter https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/gemeinden/wachsend-schrumpfend-gemeinden/Wachs_Schrumpf_Gemeinden.html, zuletzt geprüft am 08.10.2025.
- Becker, C. W. (2012): Mit Freiraum Stadt machen-aber wie. In: *Informationen zur Raumentwicklung* (3/4), S. 91–102.

- Becker, H. (2007): Städtische Transformation – Strategien und Instrumente zur Anpassung stadträumlicher Strukturen. In: Giseke, U. und Spiegel, E. (Hrsg.): Stadtlichtungen. Irritationen, Perspektiven, Strategien. Basel: De Gruyter (Bauwelt Fundamente, 138), S. 233–252.
- Béland, D.; Cox, R. H. (2010): Introduction, Ideas and Politics. In: Béland, D. und Cox, R. H. (Hrsg.): Ideas and Politics in Social Science Research: Oxford University Press, S. 3–20.
- Berger, P. L.; Luckmann, T. (2003): Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie. 19. Auflage. Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch (Fischer, 26623).
- Bernt, M. (2002): Risiken und Nebenwirkungen des Stadtumbaus Ost. Leipzig (UFZ Discussion Paper, 5/2002).
- Bernt, M. (2005): Stadumbau im Gefangendilemma. In: Weiske, C., Kabisch, S. und Hannemann, C. (Hrsg.): Kommunikative Steuerung des Stadtumbaus. Interessengegensätze, Koalitionen und Entscheidungsstrukturen in schrumpfenden Städten. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss, S. 109–130.
- Bernt, M. (2009): Partnerships for Demolition: The Governance of Urban Renewal in East Germany's Shrinking Cities. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 33 (3), S. 754–769. DOI: 10.1111/j.1468-2427.2009.00856.x.
- Bernt, M. (2015): Schlüsselfiguren bei der Entstehung des „Stadtumbau Ost“. Working Paper, Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung. Erkner.
- Bernt, M. (2017): „Keine unklugen Leute“. Die Durchsetzung des „Stadtumbau Ost“. In: *sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung* 5 (1/2), S. 41–60.
- Bernt, M. (2018): Schrumpfung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 2119–2128.
- Bernt, M.; Haase, A.; Großmann, K.; Cocks, M.; Couch, C. et al. (2014): How does(n't) Urban Shrinkage get onto the Agenda? Experiences from Leipzig, Liverpool, Genoa and Bytom. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 38 (5), S. 1749–1766.
- Bernt, M.; Haus, M. (2010): Stadtumbau als Problem der Governance-Forschung. In: Bernt, M., Haus, M. und Robischon, T. (Hrsg.): Stadtumbau komplex. Governance, Planung, Prozess. Darmstadt: Schader-Stiftung (Dialog zwischen Gesellschaftswissenschaften und Praxis).
- BMFSFJ - Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend; WZB - Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (2009): Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland. Berlin.
- BMUV - Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (2023): Natur- und Umweltengagement in der DDR. Online verfügbar unter <https://www.bmuv.de/30jahreNaturschutz/natur-und-umweltengagement-in-der-ddr>, zuletzt geprüft am 20.07.2024.
- BMVBS - Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2012): Bund-Länder-Bericht zum Programm Stadtumbau Ost. Berlin.
- BMVBS - Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2009): Renaturierung als Strategie nachhaltiger Stadtentwicklung. Ergebnisse des Forschungsprojekts. Bonn (Werkstatt: Praxis, 62).

- Boeth, H.; Kühn, M. (2022): Wachstumskoalitionen und Wachstumskritiken in der Stadtentwicklung: Reurbanisierungs- und Zuwanderungspolitiken. In: *RuR* 80 (6), S. 743–756. DOI: 10.14512/rur.161.
- Bogner, A.; Littig, B.; Menz, W. (2014): Interviews mit Experten. Eine praxisorientierte Einführung. Wiesbaden: Springer VS (Qualitative Sozialforschung).
- Bogner, A.; Menz, W. (2002): Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion. In: Bogner, A., Littig, B. und Menz, W. (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 33–70.
- Böick, M.; Lorke, C. (2019): Eine kleine Geschichte des „Aufbau Ost“. In: *APuZ Aus Politik und Zeitgeschichte* 69 (46), S. 32–40.
- Bolan, R. S. (1969): Community Decision Behavior: The Culture of Planning. In: *Journal of the American Institute of Planners* 35 (5), S. 301–310. DOI: 10.1080/01944366908977240.
- Booth, P. (1993): The Cultural Dimension in Comparative Research: Making Sense of Development Control in France. In: *European Planning Studies* 1 (2), S. 217–229.
- Booth, P. (2009): Planning and the Culture of Governance: Local Institutions and Reform in France. In: *European Planning Studies* 17 (5), S. 677–695. DOI: 10.1080/09654310902778060.
- Booth, P. (2011): Culture, planning and path dependence: some reflections on the problems of comparison. In: *The Town Planning Review* 82 (1), S. 13–28.
- Bortz, J.; Döring, N. (2016): Forschungsmethoden und Evaluation. In den Sozial- und Humanwissenschaften. 5. Aufl. Berlin: Springer-Verlag.
- Breuste, J.; Wiesinger, F. (2013): Qualität von Grünzuwachs durch Stadtschrumpfung. Analyse von Vegetationsstruktur, Nutzung und Management von durch Rückbau entstandenen neuen Grünflächen in der Großwohnsiedlung Halle-Silberhöhe. In: Institut für Geowissenschaften und Geographie der Martin - Luther Universität Halle-Wittenberg (Hrsg.): Hallesches Jahrbuch für Geowissenschaften, Bd. 35. Halle (Saale), S. 1–26.
- Buitelaar, E.; Lagendijk, A.; Jacobs, W. (2007): A Theory of Institutional Change: Illustrated by Dutch City-Provinces and Dutch Land Policy. In: *Environ Plan A* 39 (4), S. 891–908. DOI: 10.1068/a38191.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (2016): Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen – Wohnungsgenossenschaften als Partner der Kommunen Kurzdarstellung des Forschungsprojekts. Berlin.
- Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2024): Stadtumbau Ost. Online verfügbar unter https://www.staedtebaufoerderung.info/DE/WeitereProgramme/Stadtumbau/StadtumbauOst/stadtumbauost_node.html.
- Bundestransferstelle Stadtumbau (2018): Schwerpunktthema Selbstevaluation und Monitoring in der kommunalen Praxis im Stadtumbau.
- Bundesverfassungsgericht (1994): Beschluss vom 11. Oktober 1994. Online verfügbar unter https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/1994/10/rs19941011_2bvr063386.html, zuletzt geprüft am 14.11.2025.

- Busmann, F. (1999a): Anmerkungen zum Selbstverständnis des Dezernates für Planen und Umwelt.
- Busmann, F. (1999b): Was ist erreicht - wie geht es weiter in Halle an der Saale? In: *DASL-Informationen* (3), 6-18.
- Busmann, F. (2001): Neue Wege in der städtischen „Wohnungslandschaft“: Impulse, Projekte, Perspektiven. In: Walcha, H. und Dreesbach, P.-P. (Hrsg.): *Integrative Stadtentwicklung: Großsiedlungen als Herausforderung und Chance.*, S. 31–40.
- Busmann, F.; Sahner, H. (2002): Die Wende und wie weiter? Probleme und Perspektiven des Übergangs. In: Friedrich, K. und Frühauf, M. (Hrsg.): *Halle und sein Umland: Geografischer Exkursionsführer.* Halle: Mitteldeutscher Verl., S. 57–65.
- CDU; CSU und SPD (2025): Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 21. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages. Berlin.
- Chilla, T.; Schulz, C. (2015): Spatial Development in Luxembourg: Mimetic Evolution or Emergence of a New Planning Culture? In: *European Planning Studies* 23 (3), S. 509–528.
- Coaffee, J.; Healey, P. (2003): ‘My Voice: My Place’: Tracking Transformations in Urban Governance. In: *Urban Studies* 40 (10), S. 1979–1999. DOI: 10.1080/0042098032000116077.
- Csigó, M. (2006): Institutioneller Wandel durch Lernprozesse. Eine neo-institutionalistische Perspektive. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Czarniawska, B. (2002): *A Tale of Three Cities.* Oxford University Press.
- Dahlbeck, E.; Gärtner, S.; Best, B.; Kurwan, J.; Wehnert, T.; Beutel, J. et al. (2021): Analyse des historischen Strukturwandels im Ruhrgebiet (Fallstudie).
- Danielzyk, R.; Sondermann, M. (2018): Informelle Planung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung.* Hannover, S. 963–974.
- Danielzyk, R.; Winkel, R. (2003): Auswirkungen der Schrumpfungsprozesse auf das raumordnerische Instrumentarium. In: Müller, B. und Siedentop, S. (Hrsg.): *Schrumpfung - Neue Herausforderungen für die Regionalentwicklung in Sachsen/Sachsen-Anhalt und Thüringen. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels - Teil 1 (Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels, 1),* S. 125–139.
- Davoudi, S. (2018a): Discursive Institutionalism and planning ideas. In: Salet, W. (Hrsg.): *The Routledge handbook of institutions and planning in action.* New York, NY: Routledge, S. 61–73.
- Davoudi, S. (2018b): Imagination and spatial imaginaries: a conceptual framework. In: *Town Planning Review* 89 (2), S. 97–108.
- de Olde, C. (2022): Urbanisation and planning culture in Flanders. Doktorarbeit an der Universität Antwerpen.
- de Vries, J. (2015): Planning and Culture Unfolded: The Cases of Flanders and the Netherlands. In: *European Planning Studies* 23 (11), S. 2148–2164.
- Der Spiegel (2004): Trübsal in der Zwischenwelt. In: *Der Spiegel* 39, 20.09.2004.
- Der Spiegel (2017): Unterschätzte Regionen: Wie die deutsche Provinz gerettet werden kann. In: *Der Spiegel*, 23.10.2017.

- Der Spiegel (2024): So (schön) ist Gelsenkirchen wirklich. In: *Der Spiegel*, 20.06.2024.
- Deschermeier, P.; Schäfer, H. (2024): Die Babyboomer gehen in Rente (IW-Kurzbericht, 78/2024).
- DESTATIS - Statistisches Bundesamt (2025a): Demografischer Wandel in Deutschland: Großstadregionen im Wandel. Online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Demografischer-Wandel/_inhalt.html#652034, zuletzt geprüft am 09.08.2025.
- DESTATIS - Statistisches Bundesamt (2025b): Siedlungs- und Verkehrsfläche wächst jeden Tag um 51 Hektar. Online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/08/PD25_286_412.html?nn=2110, zuletzt geprüft am 10.08.2025.
- DESTATIS - Statistisches Bundesamt (2025c): Vorausberechneter Bevölkerungsstand: Bundesländer, Stichtag, Varianten der Bevölkerungsvorausberechnung. Online verfügbar unter <https://www-genesis.destatis.de/datenbank/>, zuletzt geprüft am 09.08.2025.
- Die Zeit (2003): Plattenabbau: Rückbau Ost. In: *Die Zeit*, 17.07.2003.
- Die Zeit (2010): Halle, die schrumpfende Stadt. In: *Die Zeit*, 09.11.2010.
- DiGaetano, A.; Strom, E. (2003): Comparative Urban Governance. In: *Urban Affairs Review* 38 (3), S. 356–395. DOI: 10.1177/1078087402238806.
- Dörfler, T. (2011): Antinomien des (neuen) Urbanismus. Henri Lefebvre, die HafenCity Hamburg und die Produktion des posturbanen Raumes: eine Forschungsskizze. In: *RuR* 69 (2), S. 91–104. DOI: 10.1007/s13147-011-0085-3.
- Draeger, W.; Klöckner, D. (1996): Halle als kompakte Stadt. In: *Ökologisches Wirtschaften* 6, S. 21–22.
- Dunning, R.; Lord, A.; Keskin, B.; Buck, M. (2019): Is there a relationship between planning culture and the value of planning gain? Evidence from England. In: *Town Planning Review* 90 (4), S. 453–471.
- During, R.; van Dam, R.; van der Jagt, P.; Pieters, E.; et Al. (2007): Cultural Differences in European Cooperation. Cultural Differences in European Cooperation Learning from INTERREG Practice.
- Einwohner- und Statistikamt der Stadt Halle (Saale) (1998): Bevölkerung der Stadt Halle (Saale) 1992–1997. Sonderveröffentlichung. Halle (Saale).
- Emschergenossenschaft (2006): Masterplan Emscher-Zukunft - Das Neue Emschertal. Essen.
- Endreß, M. (2018): Soziologische Theorien kompakt. Oldenbourg: De Gruyter (Soziologie kompakt).
- Ernste, H. (2012): Framing Cultures of Spatial Planning. In: *Planning Practice and Research* 27 (1), S. 87–101. DOI: 10.1080/02697459.2012.661194.
- Fachbereich Umwelt der Stadt Halle (Saale) (2017): Öffentlichen Grün- und Parkanlagen sowie Straßenbaumbestand. Online verfügbar unter <http://www.halle.de/de/Verwaltung/Statistik/Umwelt/Gruenflaechen-und-St-06236/>, zuletzt geprüft am 20.12.2017.
- Farke, A. (2005): „Salzgitter will und wird nicht schrumpfen“ - Wahrnehmungs- und Akzeptanzprobleme im Umgang mit Schrumpfung exemplarisch erläutert an einer Pilotstadt des Stadtumbau West. In: Weiske, C., Kabisch, S. und Hannemann, C. (Hrsg.): Kommunikative Steuerung des Stadtumbaus. Interessengegensätze, Koalitionen und Entscheidungsstrukturen in schrumpfenden Städten. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss, S. 185–205.

- Faundez, J. (2016): Douglass North's Theory of Institutions: Lessons for Law and Development. In: *Hague J Rule Law* 8 (2), S. 373–419. DOI: 10.1007/s40803-016-0028-8.
- FAZ - Frankfurter Allgemeine Zeitung (2004): Geld für Kohle. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 06.06.2004.
- FAZ - Frankfurter Allgemeine Zeitung (2012): Marode Altbauten in Halle: Alt- gegen Neustadt. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 03.11.2012.
- FAZ - Frankfurter Allgemeine Zeitung (2018): Wiedervereinigung: Kohl stufte Aussage über „blühende Landschaften“ als Fehler ein. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26.05.2018.
- Feldmann, J.; Kurth, D.; Rommelfanger, S. (2015): Gelsenkirchen als Modellstadt der sozialorientierten Stadterneuerung. In: Stadt Gelsenkirchen (Hrsg.): Soziale Stadt Gelsenkirchen. 20 Jahre Modellstadt der integrierten Stadterneuerung. Gelsenkirchen.
- Flick, U. (2019): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. 9. Aufl.: Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Fliegner, S. (2002): Halle-Neustadt — Quo vadis sozialistische Modellstadt? In: Friedrich, K. und Frühauf, M. (Hrsg.): Halle und sein Umland: Geografischer Exkursionsführer. Halle: Mitteldeutscher Verl., S. 82–87.
- Flyvbjerg, B. (2001): Making Social Science Matter: Why Social Inquiry Fails and How It Can Succeed Again: Cambridge University Press.
- Flyvbjerg, B. (2006): Making Organization Research. In: Clegg, S. R., Hardy, C., Lawrence, T. B. und Nord, W. R. (Hrsg.): The SAGE Handbook of Organization Studies. London: Sage, S. 370–387.
- Franckesche Stiftungen (o.J.): Die Thalsaline – Halle und das Salz um 1700 - Franckesche Stiftungen. Online verfügbar unter <https://www.francke-halle.de/de/kultur/unsere-digitalen-angebote/thalsaline>, zuletzt geprüft am 24.10.2024.
- Friebertshäuser, B.; Richter, S. (2018): Dichte Beschreibung. In: Bohnsack, R., Meuser, M. und Geimer, A. (Hrsg.): Hauptbegriffe qualitativer Sozialforschung. Stuttgart, Opladen, Toronto: utb GmbH; Barbara Budrich (8226), S. 41–44.
- Friedmann, J. (1967): A Conceptual Model for the Analysis of Planning Behavior. In: *Administrative Science Quarterly* 12 (2), S. 225–252.
- Friedrich, K. (2002): Die Stadt Halle und ihre Region. In: Friedrich, K. und Frühauf, M. (Hrsg.): Halle und sein Umland: Geografischer Exkursionsführer. Halle: Mitteldeutscher Verl., S. 9–15.
- Fürst, D. (2005): Entwicklung und Stand des Steuerungsverständnisses in der Raumplanung. In: *disP - The Planning Review* 41 (163), S. 16–27. DOI: 10.1080/02513625.2005.10556937.
- Fürst, D. (2007): Planungskultur. Auf dem Weg zu einem besseren Verständnis von Planungsprozessen? In: *PNDonline* (III), S. 1–15.
- Fürst, D. (2016): Planungskultur – fruchtbare neue Konzeption? In: *disP - The Planning Review* 52 (4), S. 67–75. DOI: 10.1080/02513625.2016.1273671.
- Gailing, L. (2005): Regionalparks. Grundlagen und Instrumente der Freiraumpolitik in Verdichtungsräumen. Dortmund: IRPUD (Blaue Reihe, 121).
- Gailing, L. (2019): Landschaft und Governance. In: Kühne, O., Weber, F., Berr, K. und Jenal, C. (Hrsg.): Handbuch Landschaft. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 419–428.

- Gailing, L.; Hamedinger, A. (2019): Neoinstitutionalismus und Governance. In: Wiechmann, T. (Hrsg.): ARL Reader Planungstheorie Band 1. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, S. 168–178.
- Gailing, L.; Ibert, O. (2016): Schlüsselfiguren: Raum als Gegenstand und Ressource des Wandels. In: *Raumforschung und Raumordnung* 74 (5), S. 391–403. DOI: 10.1007/s13147-016-0426-3.
- Ganser, K. (1999): IBA Emscher Park: Impulse für den Strukturwandel. Karl Ganser interviewed by Robert Schäfer. In: *Topos - European Landscape Magazine* 26.
- Gatzweiler, H.-P.; Meyer, K.; Milbert, A. (2003): Schrumpfende Städte in Deutschland. Fakten und Trends. In: *Informationen zur Raumentwicklung* (10/11), S. 557–574.
- Gatzweiler, H.-P.; Milbert, A. (2009): Schrumpfende Städte wachsen und wachsende Städte schrumpfen. In: *Informationen zur Raumentwicklung* (7), S. 443–455.
- Geiss, S.; Kemper, J.; Krings-Heckemeier, M.-T. (2002): Programmbegleitung des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ – Modellgebiet „Halle-Silberhöhe“, Sachsen-Anhalt. Endbericht.
- Getimis, P. (2012): Comparing Spatial Planning Systems and Planning Cultures in Europe. The Need for a Multi-scalar Approach. In: *Planning Practice and Research* 27 (1), S. 25–40. DOI: 10.1080/02697459.2012.659520.
- Giddens, A. (1997): Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung. 3. Aufl. Frankfurt/Main: Campus-Verl. (Theorie und Gesellschaft, 1).
- Giseke, U. (2004): Die zentrale Stellung der Freiraumplanung bei der sozialen und kulturellen Ausgestaltung der postindustriellen Stadt. In: *Informationen zur Raumentwicklung* (11/112), S. 669–677.
- Giseke, U. (2007a): Stadtumbau - Belebung der Freiraumkultur? In: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften* 46 (1), S. 10–23.
- Giseke, U. (2007b): Und auf einmal ist Platz. Freie Räume und beiläufige Landschaften in der gelichteten Stadt. In: Giseke, U. und Spiegel, E. (Hrsg.): Stadtlichtungen. Irritationen, Perspektiven, Strategien. Basel: De Gruyter (Bauwelt Fundamente, 138), S. 187–217.
- Gläser, J.; Laudel, G. (2010): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. 4. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag.
- Glock, B. (2006): Stadtpolitik in schrumpfenden Städten. Duisburg und Leipzig im Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Stadt, Raum und Gesellschaft, 23).
- Glock, B. (2008): Politik in schrumpfenden Städten. Bedingungen von Persistenz und Innovation im Stadtvergleich. In: Heinelt, H. und Vetter, A. (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Stadtforschung aktuell, Bd. 112), S. 328–345.
- Göb, R. (1977): Die schrumpfende Stadt. In: *Archiv für Kommunalwissenschaften* 16 (2), S. 149–177.
- Goldberg, F.; Hildebrandt, A. (2018): Experteninterviews. Anwendung, Durchführung und Auswertung in der Politikwissenschaft. In: Wagemann, C., Goerres, A. und Siewert, M. B. (Hrsg.): Handbuch Methoden der Politikwissenschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften; Springer VS.
- Golnik, K. (2000): Aktuelle Aspekte des Suburbanisierungsprozesses aus Sicht der Stadt Halle. In: Moser, P. und Breuste, J. (Hrsg.): Ostdeutsche Stadt-Umland-Regionen unter Suburbanisierungsdruck. Tagesbericht des Workshops am 04.11.1999 am UFZ - Leipzig (Stadtökologische Forschungen, 28), S. 16–19.

- González, S.; Healey, P. (2005): A Sociological Institutional Approach to the Study of Innovation in Governance Capacity. In: *Urban Studies* 42 (11), S. 2055–2069. DOI: 10.1080/00420980500279778.
- Granqvist, K.; Humer, A.; Mäntysalo, R. (2021): Tensions in city-regional spatial planning: the challenge of interpreting layered institutional rules. In: *Regional Studies* 55 (5), S. 844–856. DOI: 10.1080/00343404.2019.1707791.
- Greenwood, R.; Hinings, C. R. (1993): Understanding Strategic Change: The Contribution of Archetypes. In: *The Academy of Management Journal* 36 (5), S. 1052–1081.
- Greenwood, R.; Suddaby, R.; Hinings, C. R. (2002): Theorizing Change: The Role of Professional Associations in the Transformation of Institutionalized Fields. In: *Academy of Management Journal* 45 (1), S. 58–80. DOI: 10.2307/3069285.
- Greiffenhagen, M.; Greiffenhagen, S. (2002): Zwei Politische Kulturen? Wissenschaftliche und politische Unsicherheiten im Umgang mit der deutschen Vereinigung.
- Groß, M. (2024): Urbane Resilienz, Realexperimente und die Stadt als Labor: Zum paradoxen Zusammenhang von Beharrungsvermögen und Veränderung. In: Kabisch, S., Rink, D. und Banzhaf, E. (Hrsg.): *Die resiliente Stadt. Konzepte, Konflikte, Lösungen*. Berlin: Springer Spektrum, S. 23–38.
- Großmann, K. (2007): Am Ende des Wachstumsparadigmas? Zum Wandel von Deutungsmustern in der Stadtentwicklung. Der Fall Chemnitz. Bielefeld: transcript Verlag.
- Grzesiok, S. (2018): *Bündnisse für Wohnen im Quartier*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Gullestrup, H. (2006): *Cultural Analysis. Towards cross-cultural understanding*. Aalborg: Aalborg University Press.
- Gullestrup, H. (2009): Theoretical Reflections on Common European (Planning-) Cultures. In: Knieling, J. und Othengrafen, F. (Hrsg.): *Planning Cultures in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*. Farnham, England: Ashgate, S. 3–21.
- Günter, R. (2003): 10 Jahre IBA – und was nun? Perspektiven für die Region nach der IBA. In: *Geographische Revue* 5 (1), S. 7–31.
- Günter, R. (2009): *Die Kulturlandschaftsentwicklung im Ruhrgebiet*.
- Haase, A.; Bontje, M.; Rink, D.; Couch, C.; Marcinczak, S. et al. (2022): Variations of urban regrowth - systematising driving factors and contextual conditions: the European perspective. In: Pallagst, K., Bontje, M., Cunningham Sabot, E. und Fleschurz, R. (Hrsg.): *Handbook on Shrinking Cities*. Massachusetts: Edward Elgar, S. 338–352.
- Haase, A.; Rink, D. (2015): Von schrumpfenden Städten lernen. In: *Le Monde diplomatique* (Hrsg.): *Atlas der Globalisierung. Weniger wird mehr*. Berlin, S. 140–141.
- Haase, D. (2013): Landscape Planning/Design of Shrinking Landscapes. In: Loftness, V. und Haase, D. (Hrsg.): *Sustainable built environments. Selected entries from the Encyclopedia of sustainability science and technology*. New York, NY: Springer (Springer reference), S. 373–393.
- Hahn, T. (1988): Lebensweise und Werte in der DDR. In: Hoffmann-Nowotny, H.-J. (Hrsg.): *Kultur und Gesellschaft: gemeinsamer Kongreß der Deutschen, der Österreichischen und der Schweizerischen Gesellschaft für Soziologie*, Zürich. Beiträge der Forschungskomitees, Sektionen und Ad-hoc-Gruppen, S. 594–596.

Hajer, M. (2003): Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. In: *Policy Sciences* 36, 175-175.

Hall, P. A.; Taylor, R. C. R. (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms. In: *Political Studies* 44 (5), S. 936–957.

hallelife.de (2010): Stadt-Umland-Gesetz geplatzt. Online verfügbar unter <https://www.hallelife.de/nachrichten/aktuelles/details-aktuelles/stadt-umland-gesetz-geplatzt/>, zuletzt geprüft am 04.11.2024.

hallelife.de (2012): Halle - Diva in grün - Nachrichten aus Halle an der Saale und der Region. Online verfügbar unter <https://www.hallelife.de/nachrichten/vermishtes/details-vermishtes/halle-diva-in-gruen/>, zuletzt geprüft am 21.10.2024.

hallelife.de (2016): Halle ist grün, sagt Halle. Gäste fragen: Wo? - Nachrichten aus Halle an der Saale und der Region. Online verfügbar unter <https://www.hallelife.de/nachrichten/aktuelles/details-aktuelles/halle-ist-gruen-sagt-halle-gaeste-fragen-wo/>, zuletzt geprüft am 21.10.2024.

Haller, C.; Altrock, U. (2010): Neue Stagnations- und Schrumpfungskoalitionen im Stadtumbau. In: Bernt, M., Haus, M. und Robischon, T. (Hrsg.): *Stadtumbau komplex. Governance, Planung, Prozess.* Darmstadt: Schader-Stiftung (Dialog zwischen Gesellschaftswissenschaften und Praxis), S. 158–179.

Hamedinger, A. (2018): Inkrementalismus / Perspektivischer Inkrementalismus. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung.* Hannover, S. 989–994.

Hannemann, C.; Kil, W. (Hrsg.) (2006): Symposium „Wie viel Schrumpfung verträgt die Europäische Stadt?“. Symposium „Wie viel Schrumpfung verträgt die Europäische Stadt?“ Wissenschaftliches Symposium im Rahmen der Ausstellung „Shrinking Cities II“. Leipzig.

Häpke, U. (2012): Von den Markenteilungen bis zum Emscher Landschaftspark: Freiraumverluste und Freiraumschutz im Ruhrgebiet. Dortmund: IRPUD (Dortmunder Beiträge zur Raumplanung Blaue Reihe, 139).

Hartmann, B. (2016): *Kommunikationsmanagement von Clusterorganisationen. Theoretische Verortung und empirische Bestandsaufnahme.* Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

Hartt, M. (2018): Shifting perceptions in shrinking cities: the influence of governance, time and geography on local (In)action. In: *International Planning Studies* 25 (2), S. 1–16.

Hartt, M.; Warkentin, J. (2017): The development and revitalisation of shrinking cities: a twin city comparison. In: *Town Planning Review* 88 (1), S. 29–41.

Hartz, A. M. (2018): Freiraum. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung.* Hannover, S. 717–733.

Haselbach, H. (1994): Landschaftsplanung in Halle/Saale - eine Arbeitsbericht. In: Bundesamt für Naturschutz (BfN) (Hrsg.): *Landschaftsplanung als Entwicklungschance für umweltverträgliche Flächennutzung.* Bonn - Bad Godesberg, S. 93–101.

Hasse, R.; Krücken, G. (1999): *Neo-Institutionalismus.* Bielefeld: Transcript-Verl.

Haumann, S. (2011): „Schade, daß Beton nicht brennt...“. *Planung, Partizipation und Protest in Philadelphia und Köln 1940-1990.* Stuttgart: Franz Steiner Verlag.

- Häußermann, H. (1995): Von der „sozialistischen“ zur „kapitalistischen“ Stadt. In: *APuZ Aus Politik und Zeitgeschichte* (12/95), S. 3–15.
- Häußermann, H. (1997): Stadtentwicklung in Ostdeutschland. Demographische, ökonomische und soziale Entwicklungen. In: Friedrichs, J. (Hrsg.): *Die Städte in den 90er Jahren. Demographische, ökonomische und soziale Entwicklungen*. Opladen: Westdt. Verl., S. 91–108.
- Häußler, I. (2002): Vom Industriestandort zur Universitätsstadt am Fluss. In: *Der Städtetag* (5), S. 10–12.
- Healey, P. (1992): Planning through debate: the communicative turn in planning theory. In: *Town Planning Review* 63 (2), S. 233–249. DOI: 10.3828/tpr.63.2.422x602303814821.
- Healey, P. (2006): Transforming governance: Challenges of institutional adaptation and a new politics of space1. In: *European Planning Studies* 14 (3), S. 299–320. DOI: 10.1080/09654310500420792.
- Healey, P. (2012): The universal and the contingent: Some reflections on the transnational flow of planning ideas and practices. In: *Planning Theory* 11 (2), S. 188–207. DOI: 10.1177/1473095211419333.
- Heimpold, G. (2010): Zwischen Deindustrialisierung und Reindustrialisierung. Die ostdeutsche Industrie – ein Stabilitätsfaktor regionaler Wirtschaftsentwicklung? In: *Informationen zur Raumentwicklung* (10/11), S. 727–743.
- Hinings, C. R.; Greenwood, R.; Reay, T.; Suddaby, R. (2004): Dynamics of Change in Organizational Fields. In: Poole, M. S. und van de Ven, A. H. (Hrsg.): *Handbook of organizational change and innovation*. Oxford, UK, New York, N.Y: Oxford University Press, S. 304–323.
- Hinzke, J.-H. (2018): *Lehrerkrisen im Berufsalltag. Zum Umgang mit Spannungen zwischen Normen und Orientierungsrahmen*. Wiesbaden: Springer VS.
- Hofstede, G.; Hofstede, G. J.; Minkov, M. (2010): *Cultures and Organizations. Software of the mind. Intercultural Cooperation and its importance for survival*. New York: McGraw-Hill.
- Hohn, U. (2000): Stadtumbau an der metropolitanen Waterfront hoch industrialisierter Staaten: Grundmuster und planungskulturell bedingte Variationen. In: Blotvogel, H. H., Ossenbrügge, J. und Wood, G. (Hrsg.): *Lokal verankert - weltweit vernetzt*. 52. Deutscher Geographentag Hamburg 2. - 9. Oktober 1999, S. 247–256.
- Hohn, U. (2009): Zukunft wird gemacht: Urban Renaissance in der Global City Tôkyô. In: Basten, L. (Hrsg.): *Metropolregionen - Restrukturierung und Governance. Deutsche und internationale Fallstudien*. Dortmund: Rohn (Metropolis und Region, 3), S. 113–147.
- Hohn, U.; Lötscher, L.; Wiegand, C.-C. (2006): Governance - ein Erklärungsansatz für Stadtentwicklungsprozesse. In: *Berichte zur deutschen Landeskunde* 80 (1), S. 5–15.
- Hohn, U.; Reimer, M. (2014): Formatorientierte Regionalentwicklung in der Zwischenstadt - Planungskulturelle Anpassungsfähigkeit an Rhein und Ruhr im Vergleich. In: Altrock, U., Huning, S., Kuder, T. und Nuissl, H. (Hrsg.): *Die Anpassungsfähigkeit von Städten. Zwischen Resilienz, Krisenreaktion und Zukunftsorientierung*. Berlin (Planungslandschau, 22), S. 315–342.
- Hollander, J. B.; Pallagst, K.; Schwarz, T.; Popper, F. J. (2009): Planning Shrinking Cities. In: *Progress in Planning* 72 (4), S. 223–232.

- Hölzl, C.; Nuissl, H. (2015): Tragen Planungskonflikte zum Wandel der Planungskultur bei? Beobachtungen aus Santiago de Chile. In: Othengrafen, F. und Sondermann, M. (Hrsg.): Städtische Planungskulturen im Spiegel von Konflikten, Protesten und Initiativen (Planungsrundschau, 23), S. 171–200.
- Hörning, K. H.; Reuter, J. (2004): Doing Culture: Kultur als Praxis. In: Hörning, K. H. und Reuter, J. (Hrsg.): Doing Culture: Neue Positionen zum Verhältnis von Kultur und sozialer Praxis., S. 9–15.
- Howe, E.; Kaufman, J. (1979): The Ethics of Contemporary American Planners. In: *Journal of the American Planning Association* 45 (3), S. 243–255. DOI: 10.1080/01944367908976965.
- ILS - Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (2002): Demographische Entwicklung - Schrumpfende Stadt. Bericht für die Sitzung des ILS-Beirates am 13. Februar 2002.
- IMG - Investitions- und Marketing-gesellschaft Sachsen-Anhalt mbH (2024): Faltblatt Gartenträume – historische Parks in Sachsen-Anhalt.
- Internationale Bauausstellung Emscher Park (1999): IBA '99 Finale. Kurzinfo mit großer IBA-Landkarte. Essen.
- Ipsen, D. (2006): Ort und Landschaft. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- ISG - Institut für Stadtgeschichte Gelsenkirchen (2015): Stadtgeschichte(n) Gelsenkirchen. Gelsenkirchen.
- Janin Rivolin, U. (2012): Planning Systems as Institutional Technologies: a Proposed Conceptualization and the Implications for Comparison. In: *Planning Practice and Research* 27 (1), S. 63–85. DOI: 10.1080/02697459.2012.661181.
- Jeschke, M. A. (2007): Stadt und Umland im Ruhrgebiet. Muster und Prozesse der Bevölkerungsentwicklung und politisch-planerische Reaktion. Dissertation an der TU Dortmund.
- Jessop, B. (2001): Institutional Re(turns) and the Strategic – Relational Approach. In: *Environment and Planning A* 33, S. 1213–1235.
- Jessop, B. (2013): Institutions and institutionalism in political economy: a strategic-relational approach. In: Pierre, J. (Hrsg.): Debating institutionalism. Manchester: Manchester University Press, S. 210–231.
- Jörke, D. (2010): Bürgerbeteiligung in der Postdemokratie. In: *APuZ Aus Politik und Zeitgeschichte*.
- Kabisch, S.; Bernt, M.; Peter, A. (Hrsg.) (2004): Stadtumbau unter Schrumpfungsbedingungen. Eine sozialwissenschaftliche Fallstudie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kabisch, S.; Rink, D.; Banzhaf, E. (Hrsg.) (2024): Die resiliente Stadt. Konzepte, Konflikte, Lösungen. Berlin: Springer Spektrum.
- Kaiser, S.; Kozica, A.; Loscher, G. (2014): Unvollendeter Aufbruch. Unvollendeter Aufbruch Organisationale Lebenszyklen, Archetypen und effektives Change Management. In: *OrganisationsEntwicklung* (2), S. 25–31.
- Keller, D. A.; Koch, M.; Selle, K. (1993a): «Entweder-Oder» und «Und». Erste Impressionen der Erkundungen zum Thema Planungskultur in vier Ländern. In: *disP - The Planning Review* 115, S. 74–84.

- Keller, D. A.; Koch, M.; Selle, K. (Hrsg.) (1993b): Planungskulturen in Europa. Erkundungen in Deutschland, Frankreich, Italien und in der Schweiz. Darmstadt: VWP Verl. für Wiss. Publ.
- Keller, D. A.; Koch, M.; Selle, K. (1996): 'Either/or' and 'and': first impressions of a journey into the planning cultures of four countries. In: *Planning Perspectives* 11 (1), S. 41–54. DOI: 10.1080/026654396364925.
- Kempny, C.; Yilmaz-Aslan, Y.; Brzoska, P. (2025): Potenziale und Risiken beim Einsatz von KI in der qualitativen Forschung. In: *Zeitschrift für Evidenz, Fortbildung und Qualität im Gesundheitswesen*. DOI: 10.1016/j.zefq.2025.10.004.
- Kingdon, J. W. (2013): Agendas, alternatives, and public policies. Second edition, Pearson new international edition. Harlow: Pearson New International Edition (Always learning).
- Klemme, M. (2009): Stadtentwicklung ohne Wachstum. Zur Praxis kommunaler Siedlungsflächenentwicklung. Empirische Befunde und Folgerungen zu Steuerungsverständnissen und -formen öffentlicher Akteure. Dissertation an der RWTH Aachen.
- Klemme, M. (2011): Wenn Wachstum zum Dogma wird. Stadtentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen. DGD-Jahrestagung 2011. In: *Online-Publikation der Deutschen Gesellschaft für Demographie e.V.* (1), S. 13–20.
- Knieling, J.; Othengrafen, F. (2009a): En Route to a Theoretical Model for Comparative Research on Planning Cultures. In: Knieling, J. und Othengrafen, F. (Hrsg.): *Planning Cultures in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*. Farnham, England: Ashgate, S. 39–62.
- Knieling, J.; Othengrafen, F. (Hrsg.) (2009b): *Planning Cultures in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*. Farnham, England: Ashgate.
- Köhler, T.; Krehl, A.; Lelong, B.; Plöger, J.; Reimer, M.; Siedentop, S. et al. (2018): International vergleichende Stadtforschung. Eine Handreichung für die wissenschaftliche Praxis im ILS. Dortmund.
- Köller, C. (2007): Struktur, Handlungsrationalität und Selbststeuerung. Erklärungsansätze zur Veränderungsresistenz unterrichtlichen Lehrerhandelns im Modellversuch LunA. In: *Berufs- und Wirtschaftspädagogik - online* 13, S. 1–14.
- Kreichauf, R. (2014): Being on the Losing Side of Global Urban Development - The Limits to Managing Urban Decline. In: European Regional Science Association (ERSA) (Hrsg.): 54th Congress of the European Regional Science Association: "Regional development & globalisation: Best practices". 26-29 August 2014. St. Petersburg, Russland, S. 1–20.
- Kretzschmar, D. (2017): Der Ostdeutsche Wohnungsmarkt – Die Zweite Leerstandswelle kommt. In: *Wohnungswirtschaft heute* (108), S. 19–21.
- Kubis, A.; Schneider, L. (2024): Zuwanderung und Arbeitsmarkt. Eine Analyse für Deutschland und die Bundesländer. Gütersloh.
- Kuder, T. (2009): Pfadanalysen – ein Konzept zur Erforschung der Regenerierung schrumpfender Städte. In: Kühn, M. und Liebmann, H. (Hrsg.): *Regenerierung der Städte. Strategien der Politik und Planung im Schrumpfungskontext*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss, S. 66–84.
- Kühn, M. (2017): Planung, Politik und Macht in Städten. In: *disP - The Planning Review* 53 (2), S. 109–119. DOI: 10.1080/02513625.2017.1341218.
- Kühn, M.; Liebmann, H. (Hrsg.) (2009): *Regenerierung der Städte. Strategien der Politik und Planung im Schrumpfungskontext*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.

- Kühne, O.; Berr, K. (2024): Romantik und Landschaft. In: Kühne, O., Weber, F., Berr, K. und Jenal, C. (Hrsg.): Handbuch Landschaft. 2nd ed. 2024. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden; Imprint Springer VS (RaumFragen), S. 77–94.
- Kulturbüro der Stadt Halle (2006): WandelHalle Stadt als Ansichtssache. Das Textbuch zur Ausstellung. Halle (Saale).
- KVR - Kommunalverbund Ruhrgebiet (1996): Parkbericht Emscher Landschaftspark. Essen.
- Lamker, C.; Keitel, M. L. (2019): Planung im Wandel – von Rollenverständnissen und Selbstbildern. In: *Raumforschung und Raumordnung Spatial Research and Planning* 77 (2), S. 107–113. DOI: 10.2478/rara-2019-0032.
- Lamker, C.; Schulze Dieckhoff, V. (2020): Postwachstum + Planung = Postwachstumsplanung?! Erfahrungen aus der Konfrontation zweier Diskurse. In: Brokow-Loga, A. und Eckardt, F. (Hrsg.): Postwachstumsstadt. Konturen einer solidarischen Stadtpolitik. München: Oekom, S. 90–103.
- Landesverband der Bergmanns-, Hütten- und Knappenvereine Sachsen-Anhalt e. V. (o.J.): Halle (Saale): Bergwerk der Geschichte. Online verfügbar unter <https://glueck-auf-tour.de/bergbaugebiet-5-halle-saale>, zuletzt geprüft am 30.05.2024.
- Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt (2009): (LverfG LSA) Gesetz zur Bildung von Stadt-Umland-Verbänden Halle und Magdeburg vom 17. Oktober 2007 teilweise verfassungswidrig. Online verfügbar unter <https://presse.sachsen-anhalt.de/not-rated/2009/02/19/lverfg-lsa-gesetz-zur-bildung-von-stadt-umland-verbnden-halle-und-magdeburg-vom-17-oktober-2007-teilweise-verfassungswidrig/>, zuletzt geprüft am 04.11.2024.
- Lefebvre, H. (1991): The production of space. Oxford OX UK, Cambridge Mass. USA: Blackwell.
- Leo, C.; Anderson, K. (2006): Being Realistic about Urban Growth. In: *Journal of Urban Affairs* 28 (2), S. 169–189. DOI: 10.1111/j.0735-2166.2006.00266.x.
- Levin-Keitel, M. (2016): Innerstädtische Flusslandschaften im Spiegel der lokalen Planungskultur. Planungskulturelle Perspektiven einer integrierten Stadtentwicklung im Umgang mit ihren Flusslandschaften. Dissertation an der Leibniz Universität Hannover.
- Levin-Keitel, M.; Othengrafen, F. (2016): Planungskultur – auf der Suche nach einem kontemporären Verständnis räumlicher Planung? In: *disP - The Planning Review* 52 (4), S. 76–89. DOI: 10.1080/02513625.2016.1273672.
- Levin-Keitel, M.; Othengrafen, F.; Behrend, L. (2019): Stadtplanung als Disziplin. Alltag und Selbstverständnis von Planerinnen und Planern. In: *Raumforschung und Raumordnung Spatial Research and Planning* 77 (2), S. 115–130. DOI: 10.2478/rara-2019-0018.
- Levin-Keitel, M.; Sondermann, M. (2014): Planerische Instrumente in lokalen Kontexten – Einblicke in die Vielfalt von Planungskulturen. In: Grotheer, S., Schwöbel, A. und Stepper, M. (Hrsg.): Nimm's sportlich - Planung als Hindernislauf. 16. Junges Forum der ARL 29. bis 31. Mai 2013 in Kaiserslautern, S. 172–191.
- Levin-Keitel, M.; Sondermann, M. (2015): Räumliches Planen als kulturelles Handeln: Planungskultur als analytischer Ansatz. In: Othengrafen, F. und Sondermann, M. (Hrsg.): Städtische Planungskulturen im Spiegel von Konflikten, Protesten und Initiativen (Planungsrundschau, 23), 31–58.

- Li, K.; Dethier, P.; Eika, A.; Samsura, D. A. A.; van der Krabben, E. et al. (2020): Measuring and comparing planning cultures: risk, trust and co-operative attitudes in experimental games. In: *European Planning Studies* 28 (6), S. 1118–1138. DOI: 10.1080/09654313.2019.1612325.
- Linde, J. (1988): Kommunale Finanzkrise und Reorganisation der Stadtverwaltung. In: *Bauwelt* 24, S. 1016–1020.
- Lintz, G. (2024): Transformative Landschaftspolitik – Faktoren und Implikationen aus der Perspektive des Multiple-Streams-Ansatzes. In: Leibenath, M., Gailing, L. und Birnbaum, A. (Hrsg.): *Landscapes for Future – Landschaften und sozial-ökologische Transformationen*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden (RaumFragen: Stadt – Region – Landschaft), S. 223–237.
- Lippuner, R. (2016): Natur und Landschaft. In: Lossau, J., Freytag, T. und Lippuner, R. (Hrsg.): *Schlüsselbegriffe der Kultur- und Sozialgeographie*. Kapitel 3: Natur und Landschaft, S. 38–51.
- Loepfe, M.; Eisinger, A. (2016): Planungskultur in action. In: *disP - The Planning Review* 52 (4), S. 43–54. DOI: 10.1080/02513625.2016.1273667.
- Loscher, G.; Kaiser, S. (2015): Organisationale Archetypen von Professional Service Firms. Ein Überblick über den Stand der Literatur und Entwicklungstendenzen der Forschung. In: *WiSt - Wirtschaftswissenschaftliches Studium* (3), S. 124–132.
- Löw, M.; Steets, S.; Stoetzer, S. (2007): Einführung in die Stadt- und Raumsoziologie. 2., aktualisierte Aufl. Opladen u.a.: Budrich (UTB).
- Ludley, K. (1999): Stadtplanung in Halle: Die Planungsebene Generalplanung. In: Kilchenmann, A. und Schwarz-von Raumer, H.-G. (Hrsg.): *GIS in der Stadtentwicklung. Methodik und Fallbeispiele*. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, S. 137–149.
- Ludwig, J. (2005): Die Neue Planungskultur in der Regionalentwicklung — eine Spurensuche. In: *Raumforschung und Raumordnung* 63 (5), S. 319–329. DOI: 10.1007/BF03183092.
- Mahoney, J.; Thelen, K. (2010): Explaining institutional change. Ambiguity, agency, and power. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Marcuse, P. (1976): Professional Ethics and Beyond: Values in Planning. In: *Journal of the American Institute of Planners* 42 (3), S. 264–274. DOI: 10.1080/01944367608977729.
- Mark, H. (2012): Ergebnisse des Projektes „Freiflächenmonitoring“. Vortrag im Rahmen der Sitzung des Gelsenkirchener Stadtentwicklungs- und Planungsausschusses, 07.03.2012. Online verfügbar unter <https://ratsinfo.gelsenkirchen.de/ratsinfo/gelsenkirchen/1917/RnJlaWZsYWVjaGVubW9uaXRvcmluZyBUT1AgMS5wZGY=/11/n/46135.doc>.
- Martens, B. (2020): Die Wirtschaft in der DDR. Online verfügbar unter <https://www.bpb.de/themen/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/47076/die-wirtschaft-in-der-ddr/>, zuletzt geprüft am 10.07.2024.
- März, S. (2012): Die Kommune als Klimaschützer. Quantitative und qualitative Bewertung kommunaler Energiesparaktivitäten am Beispiel der kommunalen Gebäude der Stadt Dortmund. Wuppertal: Wuppertal Inst. für Klima Umwelt Energie (Wuppertaler Studienarbeiten zur nachhaltigen Entwicklung / Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie, Nr. 3).
- Mayring, P.; Fenzl, T. (2019): Qualitative Inhaltsanalyse. In: Baur, N. und Blasius, J. (Hrsg.): *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*. Wiesbaden: Springer VS, S. 633–648.

McKinsey & Company (2024): What is Gen Z? Online verfügbar unter <https://www.mckinsey.com/featured-insights/mckinsey-explainers/what-is-gen-z>, zuletzt geprüft am 18.08.2025.

MDR (2023a): DDR-Umweltbewegung in Halle: Als die Frösche in der Saale wieder quakten. In: *MDR*, 24.01.2023. Online verfügbar unter <https://www.mdr.de/nachrichten/sachsen-anhalt/halle/halle/interview-waschitschka-umwelt-aktivismus-ddr-100.html>, zuletzt geprüft am 24.01.2025.

MDR (2023b): Umweltbewegung in Halle: Was „Fridays For Future“ von der DDR-Opposition mitnehmen kann. In: *MDR*, 24.01.2023. Online verfügbar unter <https://www.mdr.de/nachrichten/sachsen-anhalt/halle/halle/umwelt-klima-bewegung-ddr-fridays-for-future-100.html>, zuletzt geprüft am 24.01.2025.

Merk, E. (2006a): Stadtumbau in Halle an der Saale. Was kommt nach 15 Jahren Aufbau Ost? In: *Planerin* (2), S. 24–27.

Merk, E. (2006b): Szenarien und Konzepte für „Grüne Inseln“ und Freiräume am Fluss in Halle. In: Preisler-Holl, L. (Hrsg.): Aktuelle Konzepte und Maßnahmen der städtischen Freiraumentwicklung. Berlin, S. 39–50.

Meuser, M.; Nagel, U. (2002): ExpertInneninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Bogner, A., Littig, B. und Menz, W. (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 71–93.

Miebach, B. (2010): Soziologische Handlungstheorie. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Minister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes NRW (1989): Internationale Bauausstellung Emscher-Park. Werkstatt für die Zukunft alter Industriegebiete. Memorandum zu Inhalt und Organisation. Düsseldorf.

Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr Sachsen-Anhalt (2002): Wohnungsunternehmen: Ost-Bauminister einig über Lösung der Altschuldenfrage. Online verfügbar unter <https://presse.sachsen-anhalt.de/ministerium-fur-landesentwicklung-und-verkehr/2002/11/27/wohnungsunternehmenost-bauminister-einig-ber-lsung-der-altschuldenfrage/>, zuletzt geprüft am 03.11.2024.

Ministerium für Wirtschaft und Arbeit Sachsen-Anhalt (2001): Handbuch Blaues Band in Sachsen-Anhalt. Magdeburg.

Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitalisierung des Landes Sachsen-Anhalt (2002): Handbuch Blaues Band in Sachsen-Anhalt“ erschienen. Online verfügbar unter <https://presse.sachsen-anhalt.de/not-rated/2002/02/28/handbuch-blaues-band-in-sachsen-anhalt-erschienenministerin-budde-europaweit-einmaliges-netzwerk-des-wassertourismus-entsteht/>, zuletzt geprüft am 04.11.2024.

Mnich, E. (1994): Bürgerumfrage Halle 1993. Halle (Saale) (Der Hallesehe Graureiher, 93-1).

Möllering, G. (2011): Umweltbeeinflussung durch Events? Institutionalisierungsarbeit und felddkonfigurierende Veranstaltungen in organisationalen Feldern. In: *Schmalenbachs Z betriebswirtschaftl Forsch* 63 (5), S. 458–484. DOI: 10.1007/BF03372849.

Molotch, H. (1976): The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place. In: *American Journal of Sociology* 82 (2), S. 309–332.

Müller, B.; Wiechmann, T. (2003): Anforderungen an Steuerungsansätze der Stadt- und Regionalentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen. In: Müller, B. und Siedentop, S. (Hrsg.): Schrumpfung - Neue Herausforderungen für die Regionalentwicklung in Sachsen/Sachsen-Anhalt und Thüringen. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels - Teil 1 (Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels, 1), S. 112–124.

Münch, B. (1999): Sondervorschriften für die neuen Bundesländer im Bereich von Umwelt- und Planungsrecht, Mannheim, Universität Konstanz.

Münter, A.; Reimer, M. (2020): Planning Systems on the Move? Persistence and Change of the German Planning System. In: *Planning Practice & Research*, S. 1–19. DOI: 10.1080/02697459.2020.1832362.

MZ - Mitteldeutsche Zeitung (2001): Bergbau in Halle: Wie ein Käse voller Löcher. In: *mz.de*, 16.10.2001. Online verfügbar unter <https://www.mz.de/lokal/halle-saale/bergbau-in-halle-wie-ein-kase-voller-locher-2942874>, zuletzt geprüft am 30.05.2024.

MZ - Mitteldeutsche Zeitung (2002a): Städtisches Sparkonzept: Häußler will an die Gehälter. In: *mz.de*, 19.03.2002. Online verfügbar unter <https://www.mz.de/lokal/halle-saale/stadtisches-sparkonzept-haessler-will-an-die-gehalter-2943681>, zuletzt geprüft am 22.07.2024.

MZ - Mitteldeutsche Zeitung (2002b): Personalabbau: Stadt meidet Konfrontation. In: *mz.de*, 16.08.2002. Online verfügbar unter <https://www.mz.de/lokal/halle-saale/personalabbau-stadt-meidet-konfrontation-3018326>, zuletzt geprüft am 22.07.2024.

MZ - Mitteldeutsche Zeitung (2002c): Einsparungen in der Kultur: Einsparungen in der Kultur: Zwei Orchester unter einer Verwaltung. In: *mz.de*, 02.10.2002. Online verfügbar unter <https://www.mz.de/lokal/halle-saale/einsparungen-in-der-kultur-zwei-orchester-unter-einer-verwaltung-3035044?originalReferrer=>, zuletzt geprüft am 09.12.2025.

MZ - Mitteldeutsche Zeitung (2002d): Halles Haushalt 2003: Stadt kürzt auch bei den Investitionen. In: *mz.de*, 09.10.2002. Online verfügbar unter <https://www.mz.de/lokal/halle-saale/halles-haushalt-2003-stadt-kurzt-auch-bei-den-investitionen-3005186>, zuletzt geprüft am 22.07.2024.

MZ - Mitteldeutsche Zeitung (2003): Marktplatz-Umgestaltung: Prominente fordern Stopp im Stadtrat. In: *mz.de*, 28.10.2003. Online verfügbar unter <https://www.mz.de/lokal/halle-saale/marktplatz-umgestaltung-prominente-fordern-stop-im-stadtrat-2886670>, zuletzt geprüft am 22.07.2024.

MZ - Mitteldeutsche Zeitung (2005a): Halle will weiter verändern. In: *mz.de*, 11.03.2005. Online verfügbar unter <https://www.mz.de/lokal/halle-saale/halle-will-weiter-verandern-2693347>, zuletzt geprüft am 01.11.2024.

MZ - Mitteldeutsche Zeitung (2005b): Stadt Halle gibt Aufsicht Sparsignal. In: *mz.de*, 28.09.2005. Online verfügbar unter <https://www.mz.de/lokal/halle-saale/stadt-halle-gibt-aufsicht-sparsignal-2811073>, zuletzt geprüft am 22.07.2024.

MZ - Mitteldeutsche Zeitung (2010): Sachsen-Anhalt: Landtag hebt Stadt-Umland-Gesetz auf. In: *mz.de*, 09.12.2010. Online verfügbar unter <https://www.mz.de/mitteldeutschland/sachsen-anhalt-landtag-hebt-stadt-umland-gesetz-auf-2277569>, zuletzt geprüft am 04.11.2024.

MZ - Mitteldeutsche Zeitung (2011): Ingrid Häußler: Wir müssten mal gesagt bekommen: Eure Stadt ist toll! In: *mz.de*, 02.08.2011. Online verfügbar unter <https://www.mz.de/lokal/halle-saale/ingrid>

haussler-wir-mussten-mal-gesagt-bekommen-eure-stadt-ist-toll-2374733, zuletzt geprüft am 22.07.2024.

MZ - Mitteldeutsche Zeitung (2012a): Halle: «Strategiedialog 2025» soll Marschrichtung vorlegen. In: *mz.de*, 24.07.2012. Online verfügbar unter <https://www.mz.de/lokal/halle-saale/halle-strategiedialog-2025-soll-marschrichtung-vorlegen-2170051>, zuletzt geprüft am 10.07.2024.

MZ - Mitteldeutsche Zeitung (2012b): Halle: Bundesgartenschau soll her! In: *mz.de*, 25.07.2012. Online verfügbar unter <https://www.mz.de/lokal/halle-saale/halle-bundesgartenschau-soll-her-2183003>, zuletzt geprüft am 21.10.2024.

MZ - Mitteldeutsche Zeitung (2012c): Halle: Das Wunder von Glaucha. In: *mz.de*, 03.12.2012. Online verfügbar unter <https://www.mz.de/lokal/halle-saale/halle-das-wunder-von-glaucha-2180904>, zuletzt geprüft am 25.07.2024.

MZ - Mitteldeutsche Zeitung (2017): Hochwasser 2013: Drei Jahre später entpuppt sich die Flut als Segen. In: *mz.de*, 03.06.2017. Online verfügbar unter <https://www.mz.de/lokal/halle-saale/hochwasser-2013-drei-jahre-spater-entpuppt-sich-die-flut-als-segen-1317626>, zuletzt geprüft am 09.07.2024.

MZ - Mitteldeutsche Zeitung (2022): Dagmar Szabados: Interview mit Ex-Oberbürgermeisterin von Halle. In: *mz.de*, 01.12.2022. Online verfügbar unter <https://www.mz.de/lokal/halle-saale/dagmar-szabados-interview-mit-ex-oberbuergermeisterin-von-halle-3496422>, zuletzt geprüft am 08.07.2024.

Nadin, V. (2012): International Comparative Planning Methodology: Introduction to the Theme Issue. In: *Planning Practice and Research* 27 (1), S. 1–5. DOI: 10.1080/02697459.2012.669928.

Netzwerk Stadtentwicklung Halle (2012): Netzwerk-Brief - Aktuelle Informationen zur Stadtentwicklung in Halle (Saale). Nr. 34, Dezember 2012. Halle (Saale).

Neumann, U. (2015): Jugendliche in „öffentlichen Räumen“. Transformation und Verlust urbaner Möglichkeitsräume? Dissertation an der TU Kaiserslautern.

North, D. C. (1990): Institutions, institutional change, and economic performance. Cambridge: Cambridge University Press.

Oberstadtdirektor der Stadt Gelsenkirchen (1992): Bevölkerungsprognose und Wohnungsversorgung. Kurzbericht zur Bevölkerungsentwicklung 1990 bis 2010 und deren Auswirkungen auf den Gelsenkirchener Wohnungsmarkt (Statistische Berichte Heft, 42).

Oliver, C. (1992): The Antecedents of Deinstitutionalization. In: *Organization Studies* 13 (4), S. 563–588.

Othengrafen, F. (2012): Uncovering the unconscious dimensions of planning. Using culture as a tool to analyse spatial planning practices. Farnham Surrey England, Burlington Vt.: Ashgate Pub. Company.

Othengrafen, F. (2014): The Concept of Planning Culture: Analysing How Planners Construct Practical Judgements in a Culturalised Context. In: *International Journal of E-Planning Research* 3 (2), S. 1–17. DOI: 10.4018/ijep.2014040101.

Othengrafen, F. (2016): interviewt von Jan Lange und Jonas Müller. Planungskultur als Brille und Forschungsinstrument. In: Lange, J. und Müller, J. (Hrsg.): Wie plant die Planung? Kultur- und planungswissenschaftliche Perspektiven auf die Praxis räumlicher Planungen, 46-53 (Berliner Blätter | Ethnographische und ethnologische Beiträge, 72).

- Othengrafen, F.; Reimer, M. (2013): The Embeddedness of Planning in Cultural Contexts: Theoretical Foundations for the Analysis of Dynamic Planning Cultures. In: *Environ Plan A* 45 (6), S. 1269–1284. DOI: 10.1068/a45131.
- Othengrafen, F.; Reimer, M. (2018): Planungskultur. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 1733–1739.
- Othengrafen, F.; Reimer, M.; Danielzyk, R. (2019): Planungskultur. In: Wiechmann, T. (Hrsg.): ARL Reader Planungstheorie. Band 2. Strategische Planung – Planungskultur. Berlin, Heidelberg: Springer Spektrum, 156–167.
- Othengrafen, F.; Reimer, M.; Sondermann, M. (2015): Städtische Planungskulturen im Wandel? Konflikte, Proteste, Initiativen und die demokratische Dimension räumlichen Planens. In: Othengrafen, F. und Sondermann, M. (Hrsg.): Städtische Planungskulturen im Spiegel von Konflikten, Protesten und Initiativen (Planungsrundschau, 23), S. 357–377.
- Pallagst, K.; Fleschurz, R.; Nothof, S.; Uemura, T. (2019): Shrinking cities: Implications for planning cultures? In: *Urban Studies*, 1–18. DOI: 10.1177/0042098019885549.
- Pallagst, K.; Fleschurz, R.; Said, S. (2017): What drives planning in a shrinking city? Tales from two German and two American cases. In: *Town Planning Review* 88 (1), S. 15–28. DOI: 10.3828/tpr.2017.3.
- Pallagst, K.; Fleschurz, R.; Uemura, T. (2021): Comparing Planning Cultures in Shrinking Cities Across the USA, Germany, and Japan: Perspectives From Urban Planning on the Refiguration of Spaces and Cross-Cultural Comparison. In: *Forum Qualitative Sozialforschung* 22 (3 (17)).
- Peer, C.; Sondermann, M. (2016): Planungskultur als neues Paradigma in der Planungswissenschaft. In: *disP - The Planning Review* 52 (4), S. 30–42. DOI: 10.1080/02513625.2016.1273664.
- Peters, B. G. (2016): Institutionalism and Public Policy. In: Peters, B. G. und Zittoun, P. (Hrsg.): Contemporary Approaches to Public Policy. London: Palgrave Macmillan UK, S. 57–72.
- Pfau, W. (1990): Stadtentwicklung in der DDR. Hauptprobleme, Potentiale und Erfordernisse der Entwicklung der Städte. In: *Raumforschung und Raumordnung* (4-5), S. 201–207.
- Pfeiffer, U.; Simons, H.; Porsch, L. (2001): Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern. Bericht der Kommission. Stuttgart: Fraunhofer IRB Verlag.
- Powell, W. W.; DiMaggio, P. (1991): The New institutionalism in organizational analysis. Chicago: University of Chicago Press.
- Prinz, C. (2017): Untersuchungen zur Relevanz und ökonomischen Tragweite alternativer Pflegestrategien bei der Straßenbaumpflege. Dissertationsschrift an der Universität Kassel.
- Prisching, M. (2023): Zeitdiagnostik und Kulturkritik. In: Sebal, G. (Hrsg.): Handbuch Sozialwissenschaftliche Gedächtnisforschung. Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 689–699.
- Projekt Ruhr GmbH (2005): Masterplan Emscher Landschaftspark 2010. Essen.
- Purkarthofer, E.; Humer, A.; Mattila, H. (2021): Subnational and Dynamic Conceptualisations of Planning Culture: The Culture of Regional Planning and Regional Planning Cultures in Finland. In: *Planning Theory & Practice*, S. 1–22. DOI: 10.1080/14649357.2021.1896772.
- Rat der Stadt Gelsenkirchen (15.05.1990): TOP 1. Vereidigung und Amtseinführung des Oberstadtdirektors.

- Rat der Stadt Gelsenkirchen (16.02.1995): Resolution zur aktuellen Kohlesituation. Aktenzeichen: 95 0175.
- Rat der Stadt Gelsenkirchen (28.04.2004): Infrastrukturplanung im demografischen und sozialen Wandel (Sondersitzung des Rates am 01.04.04). 25. Sitzung des Ausschusses für Stadtplanung und Umwelt am 28.04.2004.
- Rat der Stadt Gelsenkirchen (30.06.2004): Demografischer Wandel, hier: Strategien, Instrumente und Projekte im Vorstandsbereich 6 - Planen, Bauen und Umwelt -. Ausschuss für Stadtplanung und Umwelt. Niederschrift / Rat der Stadt.
- Rauen, K. P. (1991): Antrittsrede zum Oberbürgermeister der Stadt Halle (Saale). Protokoll 91_I-2S_255 zur Stadtverordnetenversammlung.
- Rauer, D. (1994): Manuskript des Fraktionsvorsitzenden der SPD-Fraktion Herrn Dieter Rauer, 1994.
- Rauer, D. (1995): Resolution zur aktuellen Kohlesituation - Manuskript des Stadtverordneten Herrn Rauer - SPD-Fraktion.
- Rebenstorf, R. (2019): Halle (Saale): Trendwende der Stadtentwicklung manifestiert sich. In: *vhw FWS* (4), S. 219–221.
- Regierung der Deutschen Demokratischen Republik (16.09.1950): Bekanntmachung der Grundsätze des Städtebaus im Ministerialblatt der DDR.
- Region Halle/Leipzig (2015): Gemeinsame Erklärung zur Zusammenarbeit bei der Gewerbeflächenentwicklung in der Region Halle/Leipzig.
- Reicher, C. (2020): Herausforderungen und Chancen einer polyzentrischen Agglomeration Ruhr. In: Roters, W., Gräf, H. und Wollmann, H. (Hrsg.): *Zukunft denken und verantworten*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 569–585.
- Reicher, C.; Niemann, L.; Schauz, T. (2011): Die Festivalisierung der Internationalen Bauausstellung Emscher Park und ihrer Folgeformate im Ruhrgebiet. In: Altrock, U., Kunze, R., Schmitt, G. und Schubert, D. (Hrsg.): *Jahrbuch Stadterneuerung 2011. Schwerpunkt „Stadterneuerung und Festivalisierung“*. Berlin: Univ.-Verl. der Techn. Univ. Berlin (Jahrbuch Stadterneuerung, 2011), S. 39–50.
- Reimer, M. (2012): *Planungskultur im Wandel. Das Beispiel der REGIONALE 2010*. Detmold: Verlag Dorothea Rohn (Planungswissenschaftliche Studien zu Raumordnung und Regionalentwicklung, 3).
- Reimer, M. (2013): Planning Cultures in Transition: Sustainability Management and Institutional Change in Spatial Planning. In: *Sustainability* 5 (11), S. 4653–4673. DOI: 10.3390/su5114653.
- Reimer, M. (2014): Temporäre Unsicherheiten als Impuls für Prozessinnovationen: Die REGIONALE 2010. In: Hohn, U., Kemming, H. und Reimer, M. (Hrsg.): *Formate der Innovation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Reflexionen aus Planungstheorie und Planungspraxis*. Detmold: Verlag Dorothea Rohn (Metropolis und Region, 13), S. 111–128.
- Reimer, M. (2016a): Planung und Kultur. Ein schwieriges Verhältnis? In: Lange, J. und Müller, J. (Hrsg.): *Wie plant die Planung? Kultur- und planungswissenschaftliche Perspektiven auf die Praxis räumlicher Planungen* (Berliner Blätter | Ethnographische und ethnologische Beiträge, 72), S. 25–34.

Reimer, M. (2016b): Planungskultur – eine Bestandsaufnahme. In: *disP - The Planning Review* 52 (4), S. 18–29. DOI: 10.1080/02513625.2016.1273661.

Reimer, M.; Blotevogel, H. H. (2012): Comparing Spatial Planning Practice in Europe: A Plea for Cultural Sensitization. In: *Planning Practice and Research* 27 (1), S. 7–24. DOI: 10.1080/02697459.2012.659517.

Reimer, M.; Rusche, K. (2019): Green infrastructure under pressure. A global narrative between regional vision and local implementation. In: *European Planning Studies* 27 (8), S. 1–22. DOI: 10.1080/09654313.2019.1591346.

Rettich, S. (2008): Stadt auf Probe – situative Praktiken im Stadtumbau. Das Projekt Lesezeichen für Salbke. In: Altrock, U., Kunze, R., Petz, U. von, Pahl-Weber, Elke und Schubert, D. (Hrsg.): *Aufwertung im Stadtumbau*, 171–184.

Rink, D. (2010): Schrumpfen als Transformationsproblem. Ursachen und Verlaufsformen von Schrumpfung in Ostdeutschland. In: Bernt, M., Haus, M. und Robischon, T. (Hrsg.): *Stadtumbau komplex. Governance, Planung, Prozess*. Darmstadt: Schader-Stiftung (Dialog zwischen Gesellschaftswissenschaften und Praxis).

Rink, D. (2020a): Schrumpfung und Stadtumbau als zentrale Themen der Forschung zu Städten in Ostdeutschland. In: *s|u* 8 (3), S. 137–144. DOI: 10.36900/suburban.v8i3.623.

Rink, D. (2020b): Wachsende vs. schrumpfende Stadt. In: Breckner, I., Göschel, A. und Matthiesen, U. (Hrsg.): *Stadtsoziologie und Stadtentwicklung. Handbuch für Wissenschaft und Praxis*. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, S. 207–217.

Roese, N. J.; Vohs, K. D. (2012): Hindsight Bias. In: *Perspectives on psychological science : a journal of the Association for Psychological Science* 7 (5), S. 411–426. DOI: 10.1177/1745691612454303.

Roland, G. (2004): Understanding Institutional Change: Fast-Moving and Slow-Moving Institutions. In: *Studies in Comparative International Development* 38 (4), S. 109–131.

Röschlau, V. (2013): Coherences between Shrinking and Planning Culture. The example of Youngstown, Ohio. In: *PlanIt!* 1, S. 6–28.

Rößler, S. (2010): Freiräume in schrumpfenden Städten. Chancen und Grenzen der Freiraumplanung im Stadtumbau. Berlin: Rhombos-Verl. (IÖR-Schriften, 50).

Rüb, F. W. (2014): Multiple-Streams-Ansatz: Grundlagen, Probleme und Kritik. In: Schubert, K. und Bandelow, N. C. (Hrsg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. 3., aktualisierte und überarbeitete Auflage. München: De Gruyter Oldenbourg (Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft), S. 373–407.

Rüegg-Stürm, J. (2003): *Organisation und organisationaler Wandel. Eine theoretische Erkundung aus konstruktivistischer Sicht*. 2., durchges. Aufl. Wiesbaden: Westdt. Verl. (Organisation und Gesellschaft).

RVR - Regionalverband Ruhr (o. J.): Ökologie & Umwelt. Online verfügbar unter <https://www.rvr.ruhr/themen/oekologie-umwelt/>, zuletzt geprüft am 26.11.2023.

RVR - Regionalverband Ruhr (2010a): Regionalkunde Ruhrgebiet - Der Emscher Landschaftspark. Online verfügbar unter http://www.ruhrgebiet-regionalkunde.de/html/erneuerung_der_infrastruktur/freiraum_und_gruenflaechen/_emscherpark.php%3Fp=2,4.html, zuletzt geprüft am 07.11.2023.

RVR - Regionalverband Ruhr (2010b): Regionalkunde Ruhrgebiet - Hürden des strukturellen Wandels. Online verfügbar unter http://www.ruhrgebiet-regionalkunde.de/html/aufstieg_und_rueckzug_

der_montanindustrie/huerden_des_strukturellen_wandels/huerde_strukutreller_wandel.php%3Fp=4.html, zuletzt geprüft am 08.11.2023.

RVR - Regionalverband Ruhr (2010c): Regionalkunde Ruhrgebiet - Phase 2 (1975 - 1986). Online verfügbar unter http://www.ruhrgebiet-regionalkunde.de/html/erneuerung_der_infrastruktur/strukturpolitik_fuer_das_ruhrgebiet/strukturpolitik_phase_2.php%3Fp=4,2.html, zuletzt geprüft am 13.11.2025.

RVR - Regionalverband Ruhr (2014): Regionalparkmanagement. Konzeption – Moderation und Koordination – Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit.

RVR - Regionalverband Ruhr (2015): Fachliche Grundlage „Regionale Grünzüge“ zum Regionalplan Ruhr.

RVR - Regionalverband Ruhr (2016): IGA Metropole Ruhr 2017. Bewerbung. Essen.

RVR - Regionalverband Ruhr (2021a): Der grüne Verband. Online verfügbar unter <https://www.rvr.ruhr/politik-regionalverband/100-jahre-rvr/entwicklung-des-gruenarbeit/>, zuletzt geprüft am 27.12.2023.

RVR - Regionalverband Ruhr (2021b): Gründungsgeschichte. Online verfügbar unter <https://www.rvr.ruhr/politik-regionalverband/100-jahre-rvr/gruendungsgeschichte-des-verbandes/>, zuletzt geprüft am 13.11.2024.

RVR - Regionalverband Ruhr (2021c): Wie wird die Metropole Ruhr grünste Industrieregion der Welt? Online verfügbar unter <https://www.rvr.ruhr/service/presse/pressemittteilung-detailseite/news/wie-wird-die-metropole-ruhr-gruenste-industrieregion-der-welt/>, zuletzt geprüft am 18.03.2024.

RVR - Regionalverband Ruhr (2022): Regionalplan Ruhr - Teil A und Teil B (Einleitung und textliche Festlegungen). Entwurf – Stand Dezember 2022.

RVR - Regionalverband Ruhr (2023): Freiraumkonzept Metropole Ruhr - Leitbild und Netzplan. Essen.

Sahner, H. (1995): Leben in Halle. Ergebnisse einer Bürgerumfrage. In: Krüger, H.-H., Kühnel, M. und Thomas, S. (Hrsg.): Transformationsprobleme in Ostdeutschland. Arbeit, Bildung, Sozialpolitik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Springer eBook Collection Humanities, Social Science), S. 127–149.

Sahner, H. (2000): Zehn Jahre nach der Wiedervereinigung: Über Diskrepanzen - Unterschiede zwischen dem was ist, und dem, was darüber berichtet wird (Der Hallesche Graureiher, 2000-3).

Sahner, H. (2008): Die Bedeutung von Institutionen: Die Entwicklung von Ost- und Westdeutschland, die Wiedervereinigung und zur Rekonstruktion ostdeutscher Städte am Beispiel von Halle (Saale). In: Sigmund, S., Albert, G., Bienfait, A. und Stachura, M. (Hrsg.): Soziale Konstellation und historische Perspektive. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden (SpringerLink Bücher), S. 121–148.

Salheiser, A. (2019): Natürliche Daten: Dokumente. In: Baur, N. und Blasius, J. (Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung, 1119-1134. Wiesbaden: Springer VS.

Sanyal, B. (Hrsg.) (2005a): Comparative Planning Cultures. New York, London, Abingdon: Routledge.

Sanyal, B. (2005b): Hybrid plannings cultures: the search for the global cultural commons. In: Sanyal, B. (Hrsg.): Comparative Planning Cultures. New York, London, Abingdon: Routledge, S. 3–25.

- Sanyal, B. (2016): Revisiting comparative planning cultures: is culture a reactionary rhetoric? In: *Planning Theory & Practice* 17 (4), S. 658–662. DOI: 10.1080/14649357.2016.1230363.
- Schädlich, M.; Steinhart, A. (2007): Demographischer Wandel in den neuen Ländern – Implikationen für die öffentliche Finanz- situation dargestellt am Beispiel Sachsen-Anhalt und der Stadt Halle. In: Sedlacek, P. (Hrsg.): Umdenken - Umplanen - Umbauen. Stadt- und Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen unter Schrumpfungsbedingungen. Hannover: Verl. der ARL (Arbeitsmaterial / Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 331), S. 24–38.
- Schäffer, B. (2018): Gruppendiskussion. In: Bohnsack, R., Meuser, M. und Geimer, A. (Hrsg.): Hauptbegriffe qualitativer Sozialforschung. Stuttgart, Opladen, Toronto: utb GmbH; Barbara Budrich (8226), S. 101–107.
- Schallnus, R. N. (2006): Mitarbeiterqualifizierung und Wissensnutzung in Konzernen und Unternehmensnetzwerken. Eine Prozessanalyse mit erklärten Beispielen aus der IT-Branche. Dissertation an der FU Berlin.
- Schein, E. H. (2004): *Organizational Culture and Leadership*. 3. Aufl. San Francisco: Jossey-Bass.
- Schein, E. H.; Schein, P. (2018): *Organisationskultur und Leadership*. 5. Aufl. München: Organisationskultur und Leadership.
- Schiller-Merkens, S. (2008): Institutioneller Wandel und Organisationen. Grundzüge einer strukturationstheoretischen Konzeption. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schilling, J.; Logan, J. (2008): Greening the Rust Belt: A Green Infrastructure Model for Right Sizing America's Shrinking Cities. In: *Journal of the American Planning Association* 74 (4), S. 451–466. DOI: 10.1080/01944360802354956.
- Schimank, U. (2004): Handeln in Institutionen und handelnde Institutionen. In: Jaeger, F. und Straub, J. (Hrsg.): *Handbuch der Kulturwissenschaften*, Bd. 2: Paradigmen und Disziplinen., S. 293–307.
- Schmidt, R. (1912): Denkschrift betreffend Grundsätze zur Aufstellung eines General-Siedlungsplanes für den Regierungsbezirk Düsseldorf (rechtsrheinisch). Essen.
- Schmidt, V. (2010a): Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism. In: Béland, D. und Cox, R. H. (Hrsg.): *Ideas and Politics in Social Science Research*: Oxford University Press, S. 47–64.
- Schmidt, V. A. (2008): Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. In: *Annu. Rev. Polit. Sci.* 11 (1), S. 303–326. DOI: 10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342.
- Schmidt, V. A. (2010b): Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. In: *Eur. Pol. Sci. Rev.* 2 (01), S. 1. DOI: 10.1017/S175577390999021X.
- Schneider, W. (2010): Von Bismarck und Schalke-Nord lernen. In: *Sozial Extra* 34 (7-8), S. 22–24. DOI: 10.1007/s12054-010-0076-6.
- Schroer, M. (2006): Raum, Macht und soziale Ungleichheit. Pierre Bourdieus Beitrag zu einer Soziologie des Raums. In: *Leviathan* 34, S. 105–123.
- Schwarz, S. (2008): *Strukturation, Organisation und Wissen. Neue Perspektiven in der Organisationsberatung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften Wiesbaden.

- Scott, W. R. (2003): Institutional carriers: reviewing modes of transporting ideas over time and space and considering their consequences. In: *Industrial and Corporate Change* 12 (4), S. 879–894.
- Scott, W. R. (2010): Reflections: The Past and Future of Research on Institutions and Institutional Change. In: *Journal of Change Management* 10 (1), S. 5–21. DOI: 10.1080/14697010903549408.
- Scott, W. R. (2012): Embedding the examination of multilevel factors in an organization field context. In: *Journal of the National Cancer Institute. Monographs* 2012 (44), S. 32–33. DOI: 10.1093/jncimonographs/lgs007.
- Selle, K. (Hrsg.) (2000): Vom sparsamen Umgang zur nachhaltigen Entwicklung. Programme, Positionen und Projekte zur Freiraum- und Siedlungsentwicklung; ein Lesebuch für Studierende und andere Interessierte. 2. Aufl. Hannover, Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur (Werkbericht der Arbeitsgruppe Bestandsverbesserung, 41).
- Senge, K. (2011): Das Neue am Neo-Institutionalismus. Der Neo-Institutionalismus im Kontext der Organisationswissenschaft. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH Wiesbaden (Organisation und Gesellschaft).
- Servillo, L. (2017): Strategic planning and institutional change - a karst river phenomenon. In: Albrechts, L., Balducci, A. und Hillier, J. (Hrsg.): *Situated practices of strategic planning. An international perspective*. London, New York NY: Routledge Taylor & Francis Group, 331–347.
- Servillo, L. A.; van den Broeck, P. (2012): The Social Construction of Planning Systems: A Strategic-Relational Institutional Approach. In: *Planning Practice and Research* 27 (1), S. 41–61. DOI: 10.1080/02697459.2012.661179.
- Siedentop, S. (2004): Anforderungen an einen qualifizierten Stadtumbau in schrumpfenden Städten. In: Altrock, U. und Schubert, D. (Hrsg.): *Wachsende Stadt. Leitbild - Utopie - Vision?* 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss, S. 251–263.
- Sigmund, S. (2007): Strukturierung – Ein neues gesellschaftstheoretisches Paradigma? Dissertation an der HU Berlin.
- SIG - Stiftung für Industriedenkmalpflege und Geschichtskultur (2017): Industrielle Kulturlandschaft Ruhrgebiet. Entwurf einer Darstellung des außergewöhnlichen universellen Wertes Vorschlag zur Fortschreibung der deutschen Tentativliste für das UNESCO-Welterbe.
- Simons, H.; Weiden, L. (2016): Schwarmverhalten, Reurbanisierung und Suburbanisierung. In: *Informationen zur Raumentwicklung* (3), S. 263–273.
- Sinnig, H. (2003): Kommunikative Planung. Leistungsfähigkeit und Grenzen am Beispiel nachhaltiger Freiraumpolitik in Stadtregionen (Stadtforschung aktuell, 95).
- Sondermann, M. (2017a): Planungskultur als Sinnsystem. Eine Untersuchung am Beispiel kooperativer Stadtgrünentwicklung in Düsseldorf. In: *Raumforschung und Raumordnung* 75 (1), S. 45–56. DOI: 10.1007/s13147-016-0460-1.
- Sondermann, M. (2017b): Planungskulturen kooperativer Stadtgrünentwicklung. Dissertation an der Leibniz Universität Hannover.
- Sousa, S.; Pinho, P. (2015): Planning for Shrinkage: Paradox or Paradigm. In: *European Planning Studies* 23 (1), S. 12–32. DOI: 10.1080/09654313.2013.820082.

Stadt Gelsenkirchen (o. J.): Stadterneuerungsgesellschaft (SEG). Online verfügbar unter https://www.gelsenkirchen.de/de/infrastruktur/stadtplanung/stadterneuerung_gelsenkirchen/bochumer_strasse/stadterneuerungsgesellschaft_seg.aspx, zuletzt geprüft am 29.12.2023.

Stadt Gelsenkirchen (1977): Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan. Gelsenkirchen.

Stadt Gelsenkirchen (2000a): Landschaftsplan. Gelsenkirchen.

Stadt Gelsenkirchen (2000b): Stadtentwicklung in Gelsenkirchen. Gelsenkirchen.

Stadt Gelsenkirchen (2001): Flächennutzungsplan - Erläuterungsbericht. Gelsenkirchen.

Stadt Gelsenkirchen (2005): Freiflächenentwicklungskonzept. Band 1. Gelsenkirchen.

Stadt Gelsenkirchen (2007): Bericht zur Stadterneuerung in Gelsenkirchen 2007. Gelsenkirchen.

Stadt Gelsenkirchen (2008): Leitplan Zentrum Gelsenkirchen-Buer. Städtebauliches Entwicklungskonzept. Gelsenkirchen.

Stadt Gelsenkirchen (2011): Stadtprofile Gelsenkirchen: Parklandschaften. Gelsenkirchen.

Stadt Gelsenkirchen (2013): Bismarck/Schalke-Nord im Wandel. Ein Stück Stadt neu erfinden! Gelsenkirchen.

Stadt Gelsenkirchen (Hrsg.) (2015): Soziale Stadt Gelsenkirchen. 20 Jahre Modellstadt der integrierten Stadterneuerung. Gelsenkirchen.

Stadt Gelsenkirchen (2017a): Gelsenkirchen. Wirtschaftsstandort mit Perspektive. Gelsenkirchen.

Stadt Gelsenkirchen (2017b): Räumliches Strukturkonzept Gelsenkirchen. Gelsenkirchen.

Stadt Gelsenkirchen (2021): Zusammenfassender Überblick über die Flächennutzung.

Stadt Gelsenkirchen; Metropole Ruhr (2021): Zukunftsgarten Gelsenkirchen - Wettbewerbsdokumentation Internationale Gartenausstellung (IGA) Metropole Ruhr 2027 „Zukunftsinsel mit Nordsternpark +“. Gelsenkirchen.

Stadt Gelsenkirchen; Montan-Grundstücksgesellschaft mbH (2004): Flyer: CONSOL 3/4/9 Gelsenkirchen. Gewerbe - Einzelhandel - Wohnen - Kultur.

Stadt Halle (Saale) (o. J.): Aktuelle Schutzgebiete. Online verfügbar unter <https://halle.de/leben-in-halle/klimaschutz-und-umwelt/umweltatlas/natur-und-landschaftsschutz/schutzgebiete>, zuletzt geprüft am 20.07.2024.

Stadt Halle (Saale) (1992): Beschlußvorlage 92/I-33/698, TOP 16. 33. Tagung der Stadtverordnetenversammlung Halle/Saale.

Stadt Halle (Saale) (1994): Landschaftsplan der Stadt / Halle. Vorentwurf. Halle (Saale).

Stadt Halle (Saale) (1997a): Landschaftsrahmenplan. Halle (Saale).

Stadt Halle (Saale) (1997b): Verkehrspolitische Leitbild der Stadt Halle (Saale). Halle (Saale).

Stadt Halle (Saale) (1998): Flächennutzungsplan 1998. Halle (Saale).

Stadt Halle (Saale) (2000a): Dritter Umweltbericht. Halle (Saale).

Stadt Halle (Saale) (2000b): Verwaltungsbericht der Stadt Halle für die Jahre 1990-1999.

Stadt Halle (Saale) (2001a): Stadtentwicklungskonzeption Wohnen (SEKW) Phase I. Halle (Saale).

Stadt Halle (Saale) (2001b): Statistisches Jahrbuch 2000. Halle (Saale).

Stadt Halle (Saale) (2001c): Zu TOP 03- Stadtentwicklungskonzeption Wohnen- Phase 1. Aktenzeichen: Nr. 111/2001/01477. Vorlage.

Stadt Halle (Saale) (2002a): Amtsblatt der Stadt Halle (Saale). 10. Jahrgang/Nr. 11. 29. Mai 2002. Halle (Saale).

Stadt Halle (Saale) (2002b): Amtsblatt der Stadt Halle (Saale). 10. Jahrgang/Nr. 4. 20. Februar 2002. Halle (Saale).

Stadt Halle (Saale) (2002c): Halle (Saale) - Die Stadt verändert sich. Zur Entwicklung des Stadtbildes von 1990 bis 2001. Halle (Saale).

Stadt Halle (Saale) (2002d): Wettbewerbsbeitrag der Stadt Halle (Saale), Sachsen-Anhalt. Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost“ „Für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen“. Inhalte von der CD1/2 der Dokumentation zum Bundeswettbewerb.

Stadt Halle (Saale) (2006): Amtsblatt der Stadt Halle (Saale). 14. Jahrgang/Nr. 20. 11. Oktober 2006. Halle (Saale) (14).

Stadt Halle (Saale) (2007a): Integriertes Stadtentwicklungskonzept. Gesamtstädtische Entwicklungstendenzen und Entwicklungsziele. Veröffentlichung des Fachbereiches Stadtentwicklung und -planung in Kooperation mit dem Netzwerk Stadtumbau. Halle (Saale).

Stadt Halle (Saale) (2007b): Integriertes Stadtentwicklungskonzept. Stadtumbaugebiete. Veröffentlichung des Fachbereiches Stadtentwicklung und -planung in Kooperation mit dem Netzwerk Stadtumbau (Halle (Saale)).

Stadt Halle (Saale) (2009): Baustart. IBA Stadtumbau 2010 Magazin Halle. Halle (Saale).

Stadt Halle (Saale) (2010a): Der Marktplatzumbau. Online verfügbar unter www.halle.de.

Stadt Halle (Saale) (2010b): Statistisches Jahrbuch der Stadt Halle (Saale) 2009. Halle (Saale).

Stadt Halle (Saale) (2012a): Räumliches Leitbild Halle 2025 plus. Halle (Saale).

Stadt Halle (Saale) (2012b): Strategiedialog zur Stadtentwicklung Halle 2025 - Strategiepapier. Halle (Saale).

Stadt Halle (Saale) (2013a): Integriertes Entwicklungskonzept Altstadt. Halle (Saale).

Stadt Halle (Saale) (2013b): Kleingartenkonzeption Halle (Saale). Halle (Saale).

Stadt Halle (Saale) (2013c): Spielflächenkonzeption Halle (Saale). Halle (Saale).

Stadt Halle (Saale) (2013d): Wohnungsmarkt Halle (Saale) - Datenband des Wohnungsmarktbeobachtungssystems 2013. Halle (Saale).

Stadt Halle (Saale) (2014a): Bevölkerungs- und Haushaltsprognose 2014. Halle.

Stadt Halle (Saale) (2014b): Integriertes Stadtentwicklungskonzept ISEK Halle 2025. Grundlagen I: Analyse der Teilräume. Halle (Saale).

Stadt Halle (Saale) (2014c): Integriertes Stadtentwicklungskonzept ISEK Halle 2025. Grundlagen II: Analyse der Fachbeiträge. Halle (Saale).

Stadt Halle (Saale) (2015a): Fotodokumentationen zum Sanierungsgebiet „Historischer Altstadt kern“. Online verfügbar unter <https://halle.de/leben-in-halle/stadtentwicklung/stadterneuerung/informationen-zum-sanierungsgebiet>.

Stadt Halle (Saale) (2015b): Stadt am Fluss - Freiraum- und Wegekonzept. Halle (Saale).

Stadt Halle (Saale) (2015c): Stadt am Fluss - Wassertourismuskonzept. Halle (Saale).

Stadt Halle (Saale) (2015d): Wirtschaftsförderungskonzept der Stadt Halle (Saale). Halle (Saale).

Stadt Halle (Saale) (2016): Pflegekonzept der Stadt Halle (Saale) für die öffentlichen Grünflächen und Parkanlagen. Halle (Saale).

Stadt Halle (Saale) (2017): ISEK Halle (Saale) 2025 - Integriertes Stadtentwicklungskonzept. Halle (Saale).

Stadt Halle (Saale) (2018a): Statistisches Jahrbuch der Stadt Halle (Saale) 2017.

Stadt Halle (Saale) (2018b): Wohnungspolitisches Konzept Halle. Halle (Saale).

Stadt Halle (Saale) (2020): Sonderveröffentlichung. Bevölkerung der Stadt Halle (Saale) 2011-2019. Halle (Saale).

Stadt Halle (Saale) (2024a): Berühmte Hallenser - Wilhelm Jost. Online verfügbar unter <https://halle.de/kultur-tourismus/stadtgeschichte/bekannte-persoenlichkeiten/beruehmte-hallenser/details/jost-wilhelm>, zuletzt geprüft am 13.11.2024.

Stadt Halle (Saale) (2024b): Geschäftsbereich Stadtentwicklung und Umwelt. Online verfügbar unter <https://halle.de/verwaltung-stadtrat/stadtverwaltung/verwaltungsorganisation/oe-information/geschaeftsbereich-stadtentwicklung-und-umwelt/349622412>, zuletzt geprüft am 11.02.2025.

Stadt Halle (Saale) (2025): Amtsblatt. Online verfügbar unter <https://halle.de/verwaltung-stadtrat/presseportal/amtsblatt>, zuletzt geprüft am 10.09.2024.

Städteregion Ruhr (2009): Regionaler Flächennutzungsplan. Textteil und Begründung zum Regionalen Flächennutzungsplan der Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr.

Städteregion Ruhr 2030 (o. J.): Offizielle Website. Online verfügbar unter <https://www.staedteregion-ruhr-2030.de/cms/index.php>, zuletzt geprüft am 23.11.2023.

Stadtmarketing Gesellschaft Gelsenkirchen mbH (2024): WIR ÜBER UNS - Stadtmarketing. Online verfügbar unter https://www.stadtmarketing.de/index.php/wir_ueber-uns.html, zuletzt geprüft am 14.03.2024.

Stadtverband der Kleingärtner Gelsenkirchen e.V. (2023): Vereine im Stadtverband. Online verfügbar unter <http://www.kleingarten-gelsenkirchen.de/vereine/vereine-im-stadtverband/>, zuletzt geprüft am 17.11.2023.

Stadtverband der Kleingärtner Gelsenkirchen e.V. (2024): Geschichte des Stadtverbands seit 1928. Online verfügbar unter <https://www.kleingarten-gelsenkirchen.de/historie>, zuletzt geprüft am 13.03.2024.

Stäglin, U. (2014): Das Integrierte Stadtentwicklungskonzept Halle 2025. Bürgerforum Stadt am Fluss. Halle (Saale), 11.07.2014.

- Steinborn, V. (1991): Arbeitergärten im Ruhrgebiet. Dortmund (Kleine Reihe, 5).
- Steinführer, A. (2015): „Landflucht“ und „sterbende Städte“. Diskurse über räumliche Schrumpfung in Vergangenheit und Gegenwart. In: *Geographische Rundschau* (9), S. 4–10.
- Steinführer, A.; Haase, A. (2018): Schrumpfung als Trend? Zu den Ursachen, Folgen und Herausforderungen des Schrumpfens von Städten. Online verfügbar unter <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/stadt-und-gesellschaft/216863/schrumpfung-von-staedten-und-dessen-folgen>.
- Steinhauer, C. (2011): International Knowledge Transfer - Analysis of Planning Cultures. In: Schrenk, M., Popovich, V. und Zeile, P. (Hrsg.): *Proceedings REAL CORP 2011 Tagungsband*. 18-20 Mai 2011, S. 483–492.
- Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland (2016): Chemieprogramm. Online verfügbar unter <https://www.hdg.de/lemo/kapitel/geteiltes-deutschland-gruenderjahre/wirtschaft-und-gesellschaft-im-osten/chemieprogramm.html>, zuletzt geprüft am 20.08.2024.
- Streeck, W.; Thelen, K. (2005): Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In: Streeck, W. und Thelen, K. (Hrsg.): *Beyond continuity. Institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford Univ. Press, S. 1–39.
- Süß, S. (2009): Die Institutionalisierung von Managementkonzepten. Diversity-Management in Deutschland. München, Mering: Hampp.
- Süßbauer, E. (2016): Klimawandel als widerspenstiges Problem. Eine soziologische Analyse von Anpassungsstrategien in der Stadtplanung. Wiesbaden: Springer VS.
- SVR - Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (1967): Gebietsentwicklungsplan 1966. Essen.
- Taylor, Z. (2013): Rethinking planning culture: a new institutionalist approach. In: *Town Planning Review* 84 (6), S. 683–702. DOI: 10.3828/tpr.2013.36.
- Tietjen, A.; Jørgensen, G. (2016): Translating a wicked problem: A strategic planning approach to rural shrinkage in Denmark. In: *Landscape and Urban Planning* 154, S. 29–43. DOI: 10.1016/j.landurbplan.2016.01.009.
- Tilly, C. (1984): *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*. New York: Russell Sage Foundation. New York: Russell Sage Foundation.
- Tolbert, P. S.; Zucker, L. G. (1996): The Institutionalization of Institutional Theory. In: Clegg, S., Hardy, C. und Nord, W. R. (Hrsg.): *Handbook of organization studies*. London: Sage, S. 175–190.
- Trippel, K. (2004): Die neue Avantgarde. In: *GEO* (05), S. 124–130.
- UBA - Umweltbundesamt (2023a): Flächensparen – Böden und Landschaften erhalten. Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-flaeche/flaechensparen-boeden-landschaften-erhalten#flachenverbrauch-in-deutschland-und-strategien-zum-flachensparen>, zuletzt geprüft am 02.10.2025.
- UBA - Umweltbundesamt (2023b): Vom Zechenstandort zum Biomassepark - Boden spielerisch erleben. Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-flaeche/un-jahr-des-bodens/bodenerlebnispfad-unter-uns>, zuletzt geprüft am 07.11.2023.

UN - United Nations (2015): Battle for Sustainable Development Will Be Won or Lost in Cities, Deputy Secretary-General Tells Mayor's Forum | Meetings Coverage and Press Releases. DSG/SM/874-HAB/229. Online verfügbar unter <https://press.un.org/en/2015/dsgsm874.doc.htm>, zuletzt geprüft am 02.10.2025.

Valler, D.; Phelps, N. A. (2018): Framing the Future: On Local Planning Cultures and Legacies. In: *Planning Theory & Practice* 19 (5), S. 698–716. DOI: 10.1080/14649357.2018.1537448.

van den Broeck, P.; Abdelwahab, M.; Miciukiewicz, K.; Hillier, J. (2013): On Analysing Space from a Strategic-Relational Institutional Perspective: The Cultural Park for Children in Cairo. In: *International Planning Studies* 18 (3-4), S. 321–341. DOI: 10.1080/13563475.2013.833727.

Vicenzotti, V.; Qviström, M. (2018): Zwischenstadt as a travelling concept: towards a critical discussion of mobile ideas in transnational planning discourses on urban sprawl. In: *European Planning Studies* 26 (1), S. 115–132. DOI: 10.1080/09654313.2017.1375082.

Vogelpohl, A. (2011): Städte und die beginnende Urbanisierung. Henri Lefebvre in der aktuellen Stadtforschung. In: *RuR* 69 (4). DOI: 10.1007/s13147-011-0105-3.

Vogl, S. (2019): Gruppendiskussion. In: Baur, N. und Blasius, J. (Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. Wiesbaden: Springer VS, S. 695–700.

von der Mühlen, M. (1994): Vereidigung und Amtseinführung des in der Ratssitzung am 16.06.1994 gewählten Beigeordneten für das Planungs- und Baudezernat. Manuskript von Herrn von der Mühlen.

Wagner-Kyora, G. (2004): Graue Diven erfinden sich selbst. Akteurshandeln und Identitätskonstruktion in Entscheidungsprozessen über die Altstadtsanierung von Halle und Leipzig 1990 bis 2003. In: Ranft, A. und Selzer, S. (Hrsg.): Städte aus Trümmern. Katastrophenbewältigung zwischen Antike und Moderne. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 201–273.

Walgenbach, P.; Meyer, R. (2007): Neoinstitutionalistische Organisationstheorie. Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH.

Wang, L. (2019): Exploring the bicycle planning culture and implementation challenges: case studies of Hamburg and Wuhan. Dissertation an der Leibniz Universität Hannover.

WAZ - Westdeutsche Allgemeine Zeitung (2008a): Grünes Hugo: Charme oder Verlegenheit. In: *Westdeutsche Allgemeine Zeitung*, 22.02.2008. Online verfügbar unter <https://www.waz.de/staedte/gelsenkirchen-buer/gruenes-hugo-charme-oder-verlegenheit-id1784376.html>, zuletzt geprüft am 09.11.2023.

WAZ - Westdeutsche Allgemeine Zeitung (2008b): Die Gründung der „Stadt Ruhr“. In: *Westdeutsche Allgemeine Zeitung*, 06.11.2008. Online verfügbar unter <https://www.waz.de/waz-info/die-gruendung-der-stadt-ruhr-id1161963.html>, zuletzt geprüft am 14.12.2023.

WAZ - Westdeutsche Allgemeine Zeitung (2009): Stadt der 1000 Sonnen. In: *Westdeutsche Allgemeine Zeitung*, 12.12.2009. Online verfügbar unter <https://www.waz.de/staedte/gelsenkirchen/article2250929/stadt-der-1000-sonnen.html>, zuletzt geprüft am 19.11.2025.

WAZ - Westdeutsche Allgemeine Zeitung (2017): So spannend soll die IGA im Revier werden. In: *Westdeutsche Allgemeine Zeitung*, 16.11.2017. Online verfügbar unter <https://www.waz.de/region/so-spannend-soll-die-iga-im-revier-werden-id212567595.html>, zuletzt geprüft am 09.11.2023.

WAZ - Westdeutsche Allgemeine Zeitung (2018): IHK: „Zu wenig Flächen für die Industrie“. In: *Westdeutsche Allgemeine Zeitung*, 30.05.2018. Online verfügbar unter

<https://www.waz.de/staedte/gelsenkirchen/ihk-zu-wenig-flaechen-fuer-die-industrie-id214436093.html>, zuletzt geprüft am 09.11.2023.

WAZ - Westdeutsche Allgemeine Zeitung (2020): Gelsenkirchen: Aus für den Biomassepark Hugo ist besiegelt. In: *Westdeutsche Allgemeine Zeitung*, 03.02.2020. Online verfügbar unter <https://www.waz.de/staedte/gelsenkirchen/gelsenkirchen-aus-fuer-den-biomassepark-hugo-ist-besiegelt-id228310607.html>, zuletzt geprüft am 30.12.2023.

WDR (2024): Gelsenkirchen heißt jetzt „Swiftkirchen“, 03.07.2024. Online verfügbar unter <https://www1.wdr.de/nachrichten/ruhrgebiet/gelsenkirchen-wird-in-swiftkirchen-umbenannt-100.html>, zuletzt geprüft am 18.08.2025.

Weber, F. (2020): ‚Über Tage‘ – das Saarpolygon als Anker sich wandelnder Altindustriellandschaften im Saarland. In: Duttmann, R., Kühne, O. und Weber, F. (Hrsg.): *Landschaft als Prozess*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden (RaumFragen: Stadt – Region – Landschaft), S. 377–402.

Wehling, H.-W. (2014): *Gelsenkirchen. Stadtentwicklung, Strukturwandel und Zukunftsperspektiven*. Aschendorff: Münster.

Welt (2024): EM 2024: Gelsenkirchen, Frankfurt – Warum schaffen es manche Städte nicht, sich attraktiv zu machen?, 04.07.2024. Online verfügbar unter <https://www.welt.de/reise/staedtereisen/article252176964/EM-2024-Gelsenkirchen-Frankfurt-Warum-schaffen-es-manche-Staedte-nicht-sich-attraktiv-zu-machen.html>, zuletzt geprüft am 18.08.2025.

Werlen, B. (2001): Signifikation. Hg. v. Spektrum Akademischer Verlag (Lexikon der Geographie). Online verfügbar unter <https://www.spektrum.de/lexikon/geographie/signifikation/7262>, zuletzt geprüft am 14.01.2023.

Werlen, B. (2012): Anthony Giddens. In: Eckardt, F. (Hrsg.): *Handbuch Stadtsoziologie*. Wiesbaden: Springer VS, S. 144–167.

Wiechmann, T. (2008): Errors Expected — Aligning Urban Strategy with Demographic Uncertainty in Shrinking Cities. In: *International Planning Studies* 13 (4), S. 431–446. DOI: 10.1080/13563470802519097.

Wiechmann, T. (2019): Einleitung – Zum Stand der deutschsprachigen Planungstheorie. In: Wiechmann, T. (Hrsg.): *ARL Reader Planungstheorie*. Band 2. Strategische Planung – Planungskultur. Berlin, Heidelberg: Springer Spektrum, S. 1–12.

Wilkesmann, M. (2009): *Wissenstransfer im Krankenhaus. Institutionelle und strukturelle Voraussetzungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Wilz, S. M. (2020): Praxistheorie und Organisationsforschung. Anthony Giddens. In: Apelt, M., Bode, I., Hasse, R., Meyer, U., Groddeck, V. V., Wilkesmann, M. und Windeler, A. (Hrsg.): *Handbuch Organisationssoziologie*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden (Springer Reference Sozialwissenschaften), S. 1–19.

Wirtschaftsförderungsgesellschaft Anhalt-Bitterfeld | Dessau | Wittenberg mbH (2014): *Gewässerlandschaft im mitteldeutschen Raum. Das Tourismuswirtschaftliche Gesamtkonzept im Überblick*. Dessau-Roßlau.

Wolff, A. (2016): Planung, Kollektive und Kulturen – Akteursperspektiven in der Planungskultur. In: *disP - The Planning Review* 52 (4), S. 55–66. DOI: 10.1080/02513625.2016.1273670.

Wolff, A. (2020): Planning culture – dynamics of power relations between actors. In: *European Planning Studies*, S. 1–24. DOI: 10.1080/09654313.2020.1714553.

Wolff, A. (2021): Der Einfluss von Akteursperspektiven auf kommunikativ gestaltete Planungsprozesse. Divergenz und Konvergenz akteursspezifischer Handlungskulturen an den Schnittstellen partizipativer Planungsprozesse und ihr Einfluss auf die Planung.

Wolsink, M. (2016): Environmental education excursions and proximity to urban green space – densification in a ‘compact city’. In: *Environmental Education Research* 22 (7), S. 1049–1071. DOI: 10.1080/13504622.2015.1077504.

Wurm, M.; Taubenböck, H. (2015): Hier spielt die Musik! Räumlich differenziertes Siedlungswachstum in deutschen Ballungsräumen. In: Taubenböck, H., Wurm, M., Esch, T. und Dech, S. (Hrsg.): Globale Urbanisierung. Perspektive aus dem All. Berlin, Heidelberg: Springer-Spektrum, S. 83–92.

Wyss, V. (2016): Journalismus als duale Struktur. In: Löffelholz, M. und Rothenberger, L. (Hrsg.): Theorien des Journalismus. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 305–320.

Zimmermann, K.; Chang, R.; Putzlit, A. (2018): Planning Culture: Research Heuristics and Explanatory. In: Sanchez, T. W. (Hrsg.): Planning Knowledge and Research. New York, London: Routledge, S. 35–50.

ANHANG

Anhang 1: Interviewleitfaden

<i>Einstieg</i>
• Klärung der Rahmenbedingungen (Interviewlänge, Aufnahme des Gesprächs, Verwendung, ggf. Anonymisierung oder Interview-Autorisierung etc.) • Vorstellung der eigenen Person (Studium, Arbeitsplatz) • Vorstellung des Projekts (Organisationsstruktur, Inhalt, Ziele, Methodik)
<i>Warming-Up</i>
• Zum Überblick/Erster Eindruck: ○ Welche Position und Aufgaben? ○ Seit wann? verändert? ○ berufliche Stationen vorher? (<i>Studium/Ausbildung; Tätigkeit in anderen Städten</i>)
<i>Problemwahrnehmung und -deutung</i>
In Ihrem beruflichen Alltag ist die gesamtstädtische Entwicklung/Freiraum-/Wohnraum-/Einzelhandelsentwicklung ein zentrales Thema. Was sind hier aktuell Ihrer Meinung nach die größten Herausforderungen? War das im Rückblick auf die letzten 25 Jahre schon immer so? Haben sich die Herausforderungen möglicherweise geändert bzw. sind neue hinzugekommen? • Welche der genannten Herausforderungen treffen im Vergleich mit anderen Städten (der Region?) in besonderem Maße auf Halle zu? • Wann wurden die neuen Herausforderungen erstmals wahrgenommen? Wer wurde wie darauf aufmerksam? Welche Rolle spielten welche endogenen (lokale/regionale) bzw. exogenen Einflussfaktoren? ○ Wie waren welche Akteure der Stadt auf solche (neuen) Herausforderungen vorbereitet? ○ Gab es einen Akteur/Akteure, der/die diese Herausforderungen auf die politische/planerische/diskursive Agenda gesetzt hat/haben? ○ Auf welche Vorerfahrungen und welches Know-how konnte zurückgegriffen werden? Wie gestaltete sich der diskursive Austausch hinsichtlich Wahrnehmung und Deutung der Problemlagen zwischen Akteuren und Akteursgruppen innerhalb von Stadt, Region und darüber hinaus? Lassen sich (gegebenenfalls akteursspezifische) Wahrnehmungs- und Deutungsprozesse bzw. Wahrnehmungsmuster rekonstruieren? Wie lassen sich Deutungs-/Diskursmacht charakterisieren? Welche unterschiedlichen/gemeinsamen Interessen kommen dabei zum Ausdruck?

Leitbilder und Strategien

Welche Leitbilder für die gesamtstädtische Entwicklung/Freiraum-/Wohnraum-/Einzelhandelsentwicklung wurden in Halle seit den 1990er Jahren als Reaktion auf die (endogenen bzw. exogenen) Herausforderungen (und ihre Interpretationen) entwickelt?

Wann und von wem wurden diese Leitbilder entwickelt?

- Hat es **Leitbildwechsel** gegeben (im Übergang von Wachstumsorientierung auf **Schrumpfung**)?
- Gab es **Konflikte** in der Leitbildentwicklung zwischen den Akteursgruppen (innerhalb der Politik, innerhalb der Verwaltung, zwischen Politik und Verwaltung, innerhalb der Wirtschaft, zwischen Wirtschaft und Verwaltung bzw. Konflikte zwischen Politik/Verwaltung und Zivilgesellschaft, innerhalb der Zivilgesellschaft)? Wo gab es **Konsens**?
- Wie ist es gelungen, das/die Leitbild(er) **zu vermitteln**?
- Was ist/sind **aktuell** das/die Leitbild(er) (bzw. worin begründet sich ein **Leitbildverzicht**)?

Hier schließt sich die Frage an, welche Strategien zur Umsetzung der Leitbilder bzw. der aus ihnen abgeleiteten Ziele der Stadtentwicklung seit 1990 in den jeweiligen Handlungsfeldern verfolgt worden sind?

Sind im Rückblick Strategiewechsel feststellbar?

- Wodurch waren diese begründet?

Umsetzung

Wir haben über Veränderungen der Leitbilder/Ziele/Strategien in den letzten Jahrzehnten gesprochen. Fallen Ihnen Konzepte/Projekte ein, welche die jeweilige Strategie zur Umsetzung der Leitbilder/Ziele in besonderer Weise zum Ausdruck bringen (1-2 Schlüsselkonzepte bzw. Schlüsselprojekte im Schrumpfungskontext)?

- Welche dieser Konzepte/Projekte wurden **umgesetzt**? Warum sind welche Konzepte/Projekte **gescheitert**?
 - Waren Sie in die Entwicklung und Umsetzung dieser Konzepte/Projekte **involviert**? Wenn ja, in welcher Funktion?

Instrumente und Prozesse/Verfahren

Welche formellen/informellen Planungsinstrumente und -verfahren der Stadtentwicklung/Freiraumentwicklung/Einzelhandelsentwicklung/Wohnflächenentwicklung kamen seit 1990 (vorrangig) zur Anwendung?

Inwiefern haben sich das Portfolio der verfügbaren Planungsinstrumente und -verfahren und deren Anwendung seit den 1990er Jahren verändert?

Was waren Meilensteine der Veränderung und deren Hintergründe (Strukturwandel, Schrumpfung)?

Welche Instrumente und Verfahren sind aktuell besonders wichtig?

- Welchen **Einfluss** haben Gesetze/Verordnungen/Programme/Instrumente höherer Ebenen – also z.B. Land, Bund, EU – auf die Ausgestaltung von Planungsprozessen in der Stadt Halle? (**rechtliches und finanzielles Instrumentarium beachten!**)
- Wie **beurteilen** Sie diese zur Verfügung stehenden Instrumente (rechtlich-regulatorische, finanzielle, verfahrenstechnische) im Hinblick auf ihre Problemadäquanz, Effizienz und Effektivität? (“innovativ, experimentierfreudig”)
- Gibt es Instrumente/Verfahren, die in Halle **umstritten** waren und **nicht zum Einsatz** gekommen sind? Was waren die Gründe?

Inwiefern haben sich Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung seit den '90ern verändert?

- Wie hat sich die **Erwartungshaltung** der Bürgerschaft an Angebote zur Beteiligung an Stadtentwicklung verändert?
 - Können Sie sich an besonders **herausstechende Konflikte oder Kontroversen** um solche Beteiligungsprozesse erinnern?

Akteure

Im Folgenden würden wir gerne mit Ihnen über die Akteure reden, mit denen diese Leitbilder/Ziele/Strategien/Projekte umgesetzt wurden. Wissen Sie noch, von wem die Initiative jeweils ausgegangen ist (Agenda-Setting)?

- Was zeichnet diese Akteure aus? **Machtressourcen** (Recht, Geld, Immobilieneigentum, Diskursmacht)

Darüber hinaus gibt es sicherlich auch weitere Schlüsselakteure oder andere Personen/Institutionen, die an der Entwicklung von Leitbildern/Zielen/Strategien/Projekten beteiligt waren. Wer waren diese?

Haben sich die Akteurskonstellationen und die Akteursnetzwerke bzw. die Art der Zusammenarbeit im Zeitverlauf verändert? (Falls zu komplex: Reduzierung auf Akteurstypen (öffentliche/private Akteure); formell/informell)

- Welche Akteure haben seit 1990 an Einfluss gewonnen? Was sind die Gründe?

Wer sind für Sie in Ihrem Themenfeld heute die wichtigsten Akteure und warum? (auch innerhalb der Verwaltung und Politik?)

- Welche Rollen oder Aufgaben nehmen die Akteure in der Zusammenarbeit wahr?
- Wie verstehen Sie die Rolle ihrer Abteilung/Institution innerhalb des Akteursnetzwerks?
- Welchen Einfluss hat/nimmt die Stadt und welchen Einfluss haben/nehmen die anderen Akteure auf die Zusammenarbeit?

Interkommunale bzw. regionale Kooperation

Werfen wir noch einmal einen Blick über den Tellerrand: Wie arbeiten Sie mit Nachbargemeinden und anderen Kommunen zusammen?

- Stehen Sie im Austausch mit anderen Kommunen, die ähnliche Herausforderungen (Strukturwandel, Schrumpfung) haben? (Kooperation o. Konkurrenz?)
- Wann, warum und wie haben sich kooperative Problemlösungsstrategien herausgebildet? Wer setzte welche Impulse? Wer waren die Treiber, wer die Bremser? Was waren die Hindernisse?
- Gibt es einen Entwicklungspfad mit Meilensteinen zu mehr interkommunaler und regionaler Kooperation? Oder verlief dieser Prozess nicht linear? Gab es Krisen? Blieb es bei Episoden der Kooperation? Welche Handlungsfelder erwiesen sich für ein kommunal übergreifendes Handeln als besonders erfolgreich und warum?

Im Zusammenhang mit der interkommunalen Kooperation möchten wir auch gerne noch auf die höheren Planungsebenen eingehen. Wie arbeiten Sie mit der Regionalplanung zusammen?

- Welche Regulierungsmacht hat die Regionalplanung in Ihrem Themenbereich und wie stark wird diese zum Einsatz gebracht?
 - Inwiefern wirken Entscheidungen der Regionalplanung auf kommunale Planungen/Ihren Arbeitsbereich ein (vor allem seit der Kompetenzverlagerung 2009)?

Inwiefern haben sich Inhalte und Verfahren der Zusammenarbeit seit den '90ern verändert? Was waren die Gründe?

- Welchen Einfluss hat/nimmt die Regionalplanung auf die interkommunale Kooperation? Bzw.: Inwiefern hat das Wissen um die Stellung der Regionalplanung das interkommunale Handeln beeinflusst?

Abschluss

- Haben Sie noch **ergänzende Anmerkungen**?
- Wären Sie bereit, an unserem **Workshop** teilzunehmen? (Wann, wo, was?)
- **Weitere Interviewpartner?**
- Offenheit für **Rückmeldungen/ Rückfragen**
- **Dank** für Zeit und Mühe
- Ausblick auf die Projektfertigstellung