

Rechtliche Instrumente zur Unterstützung der Umsetzung des Masterplans in der Autonomen Region Kurdistan

Am Beispiel Duhok Masterplan

Dissertation an der Fakultät Raumplanung der Technischen Universität Dortmund
zur Erlangung des Grades Doctor rerum politicarum (Dr.rer.pol.)

Vorgelegt von:

Mag. -iur. Diman AL-Doski

Februar 2025

Rechtliche Instrumente zur Unterstützung der Umsetzung des Masterplans in der Autonomen Region Kurdistan

Am Beispiel Duhok Masterplan

Dissertation an der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund

Diman AL-Doski, 2025

Erstgutachter	Univ.-Prof. Dr.-Ing. Dietwald Gruehn Lehrstuhl Landschaftsökologie und Landschaftsplanung, Fakultät Raumplanung, TU Dortmund
Zweitgutachter	Univ. -Prof. i.R. Dr. -Ing. Sabine Baumgart Fakultät Raumplanung, TU Dortmund
Vorsitzender der Prüfungskommission	Univ.-Prof. Dr.-Ing. Sophie Schramm Fachgebiet International Planning Studies, Fakultät Raumplanung, TU Dortmund
Tag der Disputation	28.02.2025

Eidesstattliche Versicherung

Ich versichere, dass ich die vorliegende Dissertation selbstständig verfasst habe und alle in Anspruch genommenen Quellen und Hilfen als solche gekennzeichnet habe. Des Weiteren versichere ich, dass diese Dissertation weder in der gleichen noch in anderen Fassung noch in Teilen weder an der Technischen Universität Dortmund noch an einer anderen Hochschule im Zusammenhang mit einer staatlichen oder akademischen Prüfung vorgelegt worden ist.

Krefeld, Februar 2025

Danksagung

Es war keineswegs eine einfache Aufgabe meine [Familie](#), meine Vollzeittätigkeit und die Promotion gleichzeitig zu meistern. Das Selbstvertrauen und ein starkes Umfeld haben mir das ermöglicht. Auf meinem langen Weg haben mich viele Menschen begleitet und unterstützt. Mein Katalysator im Leben ist meine Mutter. Ohne ihre Unterstützung wäre ich nicht in der Lage, diese Arbeit erfolgreich zu absolvieren. Mein Vater hat durch sein Vertrauen in meiner Person mein Selbstbewusstsein gestärkt. Meine wunderbaren Kinder haben mir die nötige Kraft und Energie gegeben. Ihr bereichert mein Leben auf unglaubliche Art und Weise. Meine Schwester hat durch ihre aufmunternden Worte mein Durchhaltevermögen stets gestärkt. Mein Bruder war für meine Kinder immer verfügbar, wenn ich keine Zeit hatte. Mein Mann hat durch seine Geduld mit mir und die tatkräftige Unterstützung diese schwierige Phase erleichtert. An dieser Stelle möchte ich euch von Herzen Danken.

Meinen [Betreuern](#) Prof. Dr. Dietwald Gruehn und Prof. Dr. Sabine Baumgart danke ich für die wertvollen Anregungen und Diskussionen, die diese Arbeit sehr bereichert haben. Zugleich haben Sie mir den notwendigen Freiraum zur Erstellung dieser Arbeit gegeben.

Mein Dank gilt auch Herrn Prof. Dr. Einhard Schmidt Kallert. Er hat diese Arbeit von Beginn an begleitet und mir hilfreiche Hinweise gegeben.

Ganz besonders möchte ich mich bei den [Mitarbeitern der Stadt- und Provinzverwaltung Duhok](#) für die sehr interessanten und zugleich offenen Gespräche sowie die Zeit, die sie mir hierfür gegeben haben, bedanken. Mein Dank gilt auch allen [Workshop-Teilnehmern](#), die durch ihre regen Diskussionen die Arbeit mit wichtigen Informationen bereichern konnten. Durch ihre hohe Kooperationsbereitschaft und Unterstützung konnte ich diese Arbeit erstellen. Ausdrücklich möchte ich mich auch bei der [Fakultät Raumplanung der Universität Duhok](#) bedanken, die mir die Durchführung des Workshops ermöglicht hat.

Vorwort

Es sind die wertvollen Erfahrungen auf dem Weg zum Ziel, die unser Leben bereichern.

Angefangen habe ich diese Dissertation während meiner Zeit als Dozentin an der Fakultät Raumplanung der Universität Duhok. Dort hatte ich die Gelegenheit, räumliche Planung aus theoretischer Sicht zu betrachten. Für die Erstellung dieser Arbeit war es mir aber ein besonderes Anliegen, keine leeren Ideale lediglich aus theoretischer Sicht vorzuschlagen, sondern praxisorientierte Empfehlungen zu geben, die für die Praxis tauglich und auch anwendbar sind. Meine jetzige Tätigkeit in der Gemeindeverwaltung in Deutschland hat mir die Möglichkeit gegeben, die reale Planungswelt zu erleben. So konnte ich Planung und Planumsetzung aus einem anderen Blickwinkel wahrnehmen. Insbesondere konnte ich Beteiligungsprozesse und Umsetzungsbemühungen aus unmittelbarer Nähe kennenlernen und für meine Arbeit an der Dissertation reflektieren und nutzbar machen. Das waren für mich wertvolle Erfahrungen auf dem Weg zum Ziel.

Meine Hoffnung besteht nun darin, mit dieser Arbeit, einen wissenschaftlichen Beitrag zum Thema Planumsetzung in der Region Kurdistan und darüber hinaus in Entwicklungsländern mit ähnlichen Rahmenbedingungen zu leisten. Mit einer späteren Übersetzung ins Englische soll eine breite Öffentlichkeit hiervon profitieren.

Zusammenfassung

Das Fehlen bzw. mangelhafte Umsetzung von Masterplänen führt zu unkontrollierter Stadtentwicklung und ist durch negative Merkmale wie Fehlen von Infrastruktur, informelle Siedlungen und Wohnungsnot gekennzeichnet. Besonders betroffen sind Städte in den Entwicklungsländern. Dazu gehören auch Städte in der autonomen Region Kurdistan in Irak. Seit Jahren kämpfen sie mit den Folgen einer unkontrollierten Stadtentwicklung. Diese Städte haben große Schwierigkeiten, ihren einmal erstellten Masterplan umzusetzen und damit steuernd auf die Stadtentwicklung einzuwirken. Die Planumsetzung scheint eine schwierige Aufgabe zu sein.

Vor diesem Hintergrund widmet sich diese Untersuchung der [Problematik der Masterplanumsetzung in der autonomen Region Kurdistan](#) und untersucht, wie diese künftig durch rechtliche Instrumente sowie eine aktive Beteiligung der Öffentlichkeit in der Planungsphase unterstützt werden kann. Die Ergebnisse sollen dabei helfen, erstellte Pläne besser umzusetzen und damit steuernd auf die räumliche Entwicklung Einfluss zu nehmen.

Dazu werden das Konzept des Masterplans und dessen Umsetzung zuerst im Lichte der internationalen Diskussion erörtert. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf den rechtlichen Planumsetzungsinstrumenten sowie auf der Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungsprozess und deren Bedeutung für die Planumsetzung. Aufbauend auf den theoretischen Grundlagen wird die Öffentlichkeitsbeteiligung in der Praxis untersucht, wobei Lücken zwischen den idealen Formen der Beteiligung und der Realität identifiziert werden. Um die rechtlichen Defizite bei der Planumsetzung identifizieren zu können, werden zunächst die zur Verfügung stehenden rechtlichen Instrumente zur Umsetzung des Masterplans identifiziert. Dabei werden zum Vergleich die in Deutschland vorhandenen rechtlichen Planumsetzungsinstrumente herangezogen. Es werden dann Möglichkeiten zur Verbesserung der derzeitigen Praxis erörtert. Am Schluss wird der Versuch unternommen, gesetzliche Rahmenbedingungen zur aktiven Einbeziehung der Öffentlichkeit sowie rechtliche Instrumente zur Unterstützung der Planumsetzung vorzuschlagen. Im Rahmen der empirischen Untersuchung wird ein Fallstudienansatz gewählt. Die konkreten [Erhebungsmethoden](#) sind Dokumentenanalyse, Expertengespräche und Gruppendiskussion.

Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass eine besondere Schwachstelle im Bereich Planung und Planumsetzung in Kurdistan das Fehlen von gesetzlichen Grundlagen ist. Insbesondere fehlt bisher ein gebündeltes Baugesetzbuch. Die rechtlichen Strukturen, unter denen der Masterplan umgesetzt wird, sind zu schwach, um die unzähligen Probleme der räumlichen Entwicklung anzugehen. Die in der Region Kurdistan vorhandenen rechtlichen Instrumente sind noch zu sehr auf die Ausübung hoheitlicher Gewalt ausgerichtet. Konsensuale Instrumentarien haben bisher wenig Bedeutung gehabt. Zudem ist die derzeit praktizierte Öffentlichkeitsbeteiligung als sehr schwach zu bewerten. Die Öffentlichkeit wird unzureichend informiert und hat kaum Möglichkeiten, die Planentscheidungen zu beeinflussen. Um die Umsetzung planerischer Ziele zu fördern und damit steuernd auf die Stadtentwicklung einzuwirken, sind rechtliche Instrumente, die der Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden dienen, erforderlich. Zudem ist eine aktive Beteiligung der Öffentlichkeit in der Planung unabdingbar, um eine breite Akzeptanz zu schaffen und eine möglichst konfliktfreie Umsetzung zu gewährleisten. Hierfür ist eine Rechtliche Verankerung notwendig.

Summary

The absence or inadequate implementation of master plans leads to uncontrolled urban development, often marked by negative characteristics such as a lack of infrastructure, informal settlements, and a housing shortage. Cities in developing countries are particularly affected by this, including those in the Kurdistan Region of Iraq. For years, these cities have been struggling with the consequences of uncontrolled urban development. They face significant difficulties in implementing their previously developed master plans, making it challenging to control urban development. The implementation of these plans appears to be a complex task.

This study focuses on the [implementation of master plans](#) in the Kurdistan Region and examines how this can be supported in the future through legal instruments and active public participation in the planning process. The results aim to improve the implementation of existing plans and, in turn, help control urban development.

The concept of the master plan and its implementation are first discussed in the context of the international debate. The main focus is on the legal instruments for plan implementation, as well as public participation in the planning process, and their significance for plan implementation. Building on theoretical foundations, public participation in practice is examined, identifying gaps between ideal forms of participation and reality. In order to identify the legal deficits in plan implementation, the available legal instruments for implementing the master plan are first identified. The legal instruments for plan implementation available in Germany are used for comparison. Possibilities for improving current practices are then discussed. Finally, the study proposes a legal framework for active public participation, as well as legal instruments to support plan implementation. For the empirical study, a case study approach is used. The specific data collection [methods](#) include document analysis, expert interviews, and group discussions.

As a **result**, it can be concluded that a particular weakness in the area of planning and plan implementation in Kurdistan is the lack of a legal foundation. In particular, a comprehensive building code is currently missing. The legal structures under which the master plan is implemented are too weak to address the numerous problems of spatial development. The legal instruments in the Kurdistan Region are primarily focused on the exercise of governmental authority, while consensual instruments have had so far little significance. Furthermore, the current practice of public participation is considered very weak. The public is inadequately informed and has little opportunity to influence planning decisions. To promote the implementation of plans and thereby control urban development, legal instruments that expand the options available to municipalities are necessary. Furthermore, active public participation in the planning process is essential to create wide acceptance and ensure that implementation is as conflict-free as possible. This requires legal anchoring.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	VII
Abbildungsverzeichnis	X
Abkürzungsverzeichnis.....	XIII
1 Einleitung	1
2 Theoretische Grundlagen	8
2.1 Das Konzept des MASTERPLANS.....	8
2.1.1 Begriff, Ursprung, Zweck, Kritik	8
2.1.2 Theoretische Einordnung des Masterplans	11
2.1.3 Phasen der Erstellung	14
2.1.4 Umsetzung der Planung	18
2.1.5 Bedeutung des Rechts für die Planung	25
2.2 Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planung.....	28
2.2.1 Theoretische Einordnung.....	28
2.2.2 Begriffsverständnis und Akteure	30
2.2.3 Voraussetzungen einer gelungenen Beteiligung	32
2.2.4 Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung für die Planung und Umsetzung.....	38
2.3 Räumliche Planung und Umsetzung in DEUTSCHLAND.....	43
2.3.1 Planungssystem	44
2.3.2 Bauleitplanung	47
2.3.3 Rechtliche Instrumente zur Umsetzung der Bauleitplanung	54
2.3.4 Sonstige Instrumente zur Umsetzung der Bauleitplanung	75
3 Vorstellung des Untersuchungsgebietes	79
3.1 Autonome Region KURDISTAN.....	79
3.1.1 Geschichte und politische Situation.....	79
3.1.2 Lage und Bevölkerung.....	85

3.1.3	Verwaltungsstruktur	86
3.1.4	Historie der Raumplanung	88
3.2	<i>Die Stadt DUHOK</i>	91
3.2.1	Geographische Lage und Bevölkerung.....	91
3.2.2	Räumliche Entwicklung, Bevölkerungsentwicklung, planerische Bemühungen.....	93
4	Problemstellung und Forschungsfragen	100
5	Methodik	103
5.1	<i>Methodische Vorgehensweise bei der empirischen Untersuchung</i>	103
5.1.1	Auswahl der Fallstudie.....	109
5.1.2	Datenerhebung und Dokumentation.....	110
5.2	<i>Auswertung der Forschungsdaten</i>	126
6	Räumliche Planung und Umsetzung in der Region Kurdistan	130
6.1	<i>Die räumliche Planung</i>	130
6.1.1	Planungssystem und Planungsinstrumente.....	130
6.1.2	Masterplanung in der Region Kurdistan	133
6.1.3	Zusammenfassung	141
6.2	<i>Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planung</i>	141
6.2.1	Rechtlicher Rahmen	142
6.2.2	Beteiligungsgrad / Zeitpunkt/ Form.....	145
6.2.3	Hemmnisse für die Öffentlichkeitsbeteiligung	151
6.2.4	Ermöglichung einer aktiven Öffentlichkeitsbeteiligung.....	157
6.3	<i>Das Problem der Umsetzung des Masterplans in der autonomen Region Kurdistan am Beispiel Duhok Masterplan</i>	162
6.3.1	Duhok Masterplan 2007-2032	163
6.3.2	Rechtliche Instrumente und Strategien zur Umsetzung des Masterplans	172
6.3.3	Defizite im Hinblick auf deutsche Instrumente.....	200
6.3.4	Probleme und Herausforderungen bei der Umsetzung.....	207
6.3.5	Unterstützung der Umsetzung des Masterplans durch rechtliche Instrumente	218
7	Ergebnisse und Empfehlungen	224
7.1	<i>Ergebnisse</i>	224
7.1.1	Öffentlichkeitsbeteiligung.....	224
7.1.2	Rechtliche Instrumente zur Planumsetzung	226

7.2	<i>Empfehlungen</i>	232
7.2.1	Im Hinblick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung.....	232
7.2.2	Im Hinblick auf rechtliche Instrumente zur Umsetzung des Masterplans.....	238
8	Fazit	241
8.1	<i>Weiterer Forschungsbedarf</i>	243
8.2	<i>Reflexion zu der Forschungsmethodik</i>	244

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Aspekte zur Umsetzung des Masterplans (eigene Darstellung)	5
Abbildung 2: Planungsprozess nach rationaler Planungstheorie (eigene Darstellung nach Rittel, 1972) 12	
Abbildung 3: Phasen der Masterplanung (eigene Darstellung nach CABE, 2004)	17
Abbildung 4: Verschiedene Definitionen des Begriffs Beteiligung (eigene Darstellung)	30
Abbildung 5: Grad der Beteiligung (eigene Darstellung nach Arnstein, 1969)	35
Abbildung 6: Das Partizipationsparadox (Quelle: Schoppengerd, 2015)	37
Abbildung 7: Auswirkungen unterschiedlicher Planungsmodelle auf die Umsetzung (eigene Darstellung)	40
Abbildung 8: Beteiligung in der Planung – Zusammenfassung 2.2 (eigene Darstellung)	42
Abbildung 9: Das deutsche Raumplanungssystem (eigene Darstellung)	46
Abbildung 10: Die Bauleitplanung (eigene Darstellung)	48
Abbildung 11: Das Verfahren der Bauleitplanung in Deutschland (eigene Darstellung)	51
Abbildung 12: Verschiedene Definitionen des Begriffs Instrumente (eigene Darstellung)	55
Abbildung 13: Vorhandene plansichernde Instrumente in Deutschland und ihre Funktionen (eigene Darstellung)	61
Abbildung 14: Planverwirklichende Instrumente und ihre Funktionen in Deutschland (eigene Darstellung)	74
Abbildung 15: Rechtliche plansichernde und planverwirklichende Instrumente in Deutschland (eigene Darstellung)	78
Abbildung 16: Geschichte der autonomen Region Kurdistan in Irak von 1916 bis 2017 (eigene Darstellung)	84
Abbildung 17: Die Lage der autonomen Region Kurdistan im Irak (Quelle: Mohammed et al., 2019)	86
Abbildung 18: Die Lage der Stadt Duhok in der Region Kurdistan und in der Provinz Duhok (eigene Zusammenstellung)	92

Abbildung 19: Grenzen der Stadt Duhok (Hajani, 2019).....	93
Abbildung 20: Anwachsen der Flächeninanspruchnahme in Duhok von 1987 bis 2014 (eigene Zusammenstellung)	97
Abbildung 21: Aktuelle Entwicklung in Duhok (Direktorat für Stadtplanung).....	98
Abbildung 22: Forschungsfragen und angewendete Methoden (eigene Darstellung)	108
Abbildung 23: Methodeneinsatz in der Fallstudie (eigene Darstellung)	112
Abbildung 24: Leitfadengestützte Experteninterviews als Methode (eigene Darstellung).....	120
Abbildung 25: Durchgeführte Gruppendiskussion in der Fakultät Raumplanung der Universität Duhok (eigene Aufnahmen).....	122
Abbildung 26: Erfassung der Daten in der Gruppendiskussion (eigene Aufnahmen)	124
Abbildung 27: Der Aufbau der Arbeit und die methodische Vorgehensweise (eigene Darstellung)	125
Abbildung 28: Angewendete Kategorien (eigene Darstellung)	128
Abbildung 29: Schrittweises Vorgehen bei der inhaltlichen Strukturierung (In Anlehnung an Mayring 2015).....	129
Abbildung 30: Das Planungssystem in der Region Kurdistan (eigene Darstellung)	132
Abbildung 31: Zuständigkeiten und Aufgaben für die Masterplanung und Umsetzung (eigene Darstellung)	136
Abbildung 32: Verantwortliche Planungsinstitute auf verschiedenen Ebenen in Kurdistan (eigene Darstellung)	137
Abbildung 33: Das Verfahren zur Aufstellung des Masterplans in der Region Kurdistan (eigene Darstellung)	140
Abbildung 34: Gesetzliche Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung § 25 Gemeindeverwaltungsgesetz Nr. 6 aus dem Jahr 1993 (eigene Übersetzung)	143
Abbildung 35: Gesetzlich vorgesehene Art und Weise der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Region Kurdistan (eigene Darstellung).....	145
Abbildung 36: Gesetzlich vorgesehene und praktizierte Beteiligung in der Region Kurdistan (eigene Darstellung)	151
Abbildung 37: Art der Bekanntmachung des Ratsbeschlusses in der Region Kurdistan vor der Gemeindeverwaltung in Duhok (eigene Aufnahme).....	152

Abbildung 38: Öffentlichkeitsbeteiligung in der Region Kurdistan (eigene Darstellung)	156
Abbildung 39: Verankerung der Beteiligungsphasen in der Planung (eigene Darstellung).....	162
Abbildung 40: Vom Masterplan Duhok umfasste Gebiete (Masterplan, 2010)	163
Abbildung 41: Betrachtete Erweiterungsmöglichkeiten für die Stadt Duhok im Rahmen der Planerstellung (Masterplan, 2010).....	164
Abbildung 42: Duhok Masterplan - Gesamtvision 2032 (Masterplan, 2010)	166
Abbildung 43: Phasen der Umsetzung des Masterplans (Masterplan, 2010)	168
Abbildung 44: Planungsprozess im Duhok-Masterplan (eigene Darstellung)	170
Abbildung 45: Einige seit der Genehmigung des Masterplans vorgenommene Änderungen (eigene Darstellung)	171
Abbildung 46: Einvernehmliche Enteignung nach §§ 4-9 Enteignungsgesetz Nr. 12/ 1981 (eigene Darstellung)	178
Abbildung 47: Enteignung im gerichtlichen Verfahren §§ 9 - 22 Enteignungsgesetz Nr. 12/ 1981 (eigene Darstellung)	180
Abbildung 48: Entschädigungslose Enteignung nach dem Gemeindeverwaltungsgesetz und dem Enteignungsgesetz (eigene Darstellung)	183
Abbildung 49: Berechnung der Gebühr für die Wertsteigerung nach § 41 Enteignungsgesetz Nr. 12/ 1981 (eigene Darstellung).....	184
Abbildung 50: Erhebung einer Gebühr für die Wertsteigerung (eigene Darstellung).....	186
Abbildung 51: Entschädigung bei landwirtschaftlichen Flächen (eigene Darstellung).....	191
Abbildung 52: Erteilung der Genehmigung bei Investitionsprojekten (eigene Darstellung).....	194
Abbildung 53: Defizite in der Region Kurdistan im Hinblick auf deutsche Instrumente (eigene Darstellung)	206
Abbildung 54: Probleme und Herausforderungen bei der Umsetzung des Masterplans (eigene Darstellung)	217
Abbildung 55: Forschungsfragen, angewendete Methoden und Ergebnisse (eigene Darstellung)	231
Abbildung 56: Umsetzung der Empfehlungen durch die Akteure im Hinblick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung (eigene Darstellung)	235

Abbildung 57: Aktive Öffentlichkeitsbeteiligung schrittweise in der Praxis verankern (In Anlehnung Baumgart/ Rüdiger, 2022)	237
Abbildung 58: Umsetzung der Empfehlungen und Akteure im Hinblick auf rechtliche Instrumente (eigene Darstellung)	240
Abbildung 59: Planumsetzung durch einen starken Willen, Öffentlichkeitsbeteiligung und Gesetze (eigene Darstellung)	243

Abkürzungsverzeichnis

BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauO	Bauordnung
BPlan	Bebauungsplan
DAD	Decide-Announce-Defend
EDD	Engage-Deliberate-Decide
FNP	Flächennutzungsplan
Gem.	Gemäß
NGO	Non Governmental Organization
ROG	Raumordnungsgesetz
Rplan	Rahmenplan
SEP	Stadtentwicklungsplan

1 Einleitung

Die **Motivation** der Forscherin zur Durchführung dieser Arbeit wurde durch ihre mehrjährige Tätigkeit an der Fakultät Raumplanung der Universität Duhok geweckt. In dieser Zeit wurden unter anderem Probleme wie das Fehlen von Infrastruktur, Wohnungsnot und Zunahme informeller Siedlungen häufig Gegenstand von Diskussionen. Auf der Suche nach den Ursachen, erweisen sich der Masterplan und dessen Umsetzung als zentrale Anknüpfungspunkte. Nach einer intensiven Auseinandersetzung mit dem Masterplan und informationsreichen Diskussionen mit Kollegen wurde sichtbar, dass der bestehende Masterplan nicht der Realität entspricht und die meisten Probleme möglicherweise auf die mangelhafte Planumsetzung zurückzuführen sind. Viele vorgesehene Projekte können nicht realisiert werden. Die Gemeinden begründen dies meist mit dem Fehlen von finanziellen Mitteln. Nach eigenen Beobachtungen und Erfahrungen kann dies aber nicht als einziger Grund angesehen werden. Zunehmend ist Widerstand seitens der Öffentlichkeit gegen Planungsvorhaben in Form von Protesten zu beobachten, in denen sich die Unzufriedenheit der Betroffenen äußert. Meist finden solche Proteste unmittelbar vor der Umsetzung eines Vorhabens statt und führen oftmals zum Scheitern des Vorhabens. Zudem ist sehr auffallend, dass die Verwaltung zur Realisierung ihrer planerischen Ziele oft auf das Eigentum privater Akteure zurückgreift. Das Problem der Planumsetzung wirft damit verschiedene Fragen auf. Das besondere Interesse der Forscherin als Juristin galt den rechtlichen Rahmenbedingungen bei der Aufstellung und der Umsetzung des Masterplans. Dabei stellte sie sich die Frage, ob in der Region Kurdistan der Öffentlichkeit bei der Planaufstellung eine bedeutende Rolle zukommt und wie die Planumsetzung rechtlich unterstützt wird. Die in Deutschland gewonnene Erfahrung der Forscherin war dabei für das Zustandekommen dieser Arbeit von besonderer Bedeutung. Denn um die vorhandenen Gesetze in Kurdistan evaluieren zu können, ist eine externe Perspektive notwendig. Mit anderen Worten: Ein Maßstab ist erforderlich, den man nicht allein durch einen Blick auf die nationale Rechtslage gewinnen kann. Um festzustellen, was ein „gutes“ Gesetz ist und welche Alternativen möglich sind, ist eine länderübergreifende vergleichende

Analyse sehr hilfreich. Alterman (2017) sieht die Fähigkeit, systematisch aus den Gesetzen anderer Länder zu lernen, als eine wertvolle Ressource an. Durch das Studium der Rechtswissenschaften in Deutschland besitzt die Forscherin vertiefte Kenntnisse im Rechtsbereich eines europäischen Landes. Durch das Nutzen dieser Kenntnisse sollen Defizite erkannt und gute rechtliche Ansatzpunkte in das Planungsrecht in Kurdistan im Hinblick auf die Planumsetzung injiziert werden.

Anlass für die Entstehung dieser Arbeit ist daher die Vorstellung der Forscherin, die erworbene Qualifikation im Bereich Planung zu nutzen, und damit einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung des Planungs- und Umsetzungsprozesses in Kurdistan zu leisten sowie letztendlich zu einer Verbesserung der städtischen Situation zu gelangen. Darüber hinaus ist es relevant, die Rolle der Gesetze in diesem Bereich in der autonomen Region Kurdistan zu verstärken. Das Problem der Umsetzung des Masterplans in der Region Kurdistan wurde zwar in einigen wenigen Arbeiten diskutiert (Omer, 2015). Bisher hat sich jedoch keine Untersuchung mit der Umsetzung des Masterplans aus rechtswissenschaftlicher Perspektive befasst, sodass in diesem Bereich ein **Forschungsdefizit** besteht, das durch diese Arbeit geschlossen werden soll. Die Darlegung der rechtlichen Instrumente und die Identifizierung von Defiziten in diesem Bereich ist ein sehr wichtiger Schritt. Denn nur so kann herausgestellt werden, welche neuen Instrumente zur Planumsetzung beitragen können. Neben der Ermittlung der Defizite bei den rechtlichen Planumsetzungsinstrumenten, ist es wichtig zu untersuchen, inwieweit die Planung mit der Öffentlichkeit erörtert wird. Der Grad und der Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planungsphase kann nämlich die Umsetzung erheblich beeinflussen. Auch wenn zur Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planung viele Texte bereits existieren, ist sie in der Region Kurdistan immer noch ein wenig erforschtes Themenfeld. In der Region Kurdistan hat die Öffentlichkeitsbeteiligung in der Praxis bisher kaum Beachtung gefunden. Der Großteil der Fallstudien zur Öffentlichkeitsbeteiligung wird in den westlichen Ländern durchgeführt (Foroughi et al., 2023). In den Entwicklungsländern besteht noch dringender Forschungsbedarf. Zudem liegt der Schwerpunkt der meisten Untersuchungen darauf, wie eine optimale Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen ist, welche Methoden anzuwenden sind und welche Faktoren die Öffentlichkeitsbeteiligung beeinflussen. Ob der *rechtliche Rahmen* Erkenntnisse zur Öffentlichkeitsbeteiligung beachtet, ist bisher ein

wenig untersuchtes Themengebiet. In der vorliegenden Arbeit soll daher diese Thematik aufgegriffen und durchleuchtet werden. Durch die Darlegung und Untersuchung der rechtlichen Vorgaben hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung werden die Defizite identifiziert. Auf diese Art und Weise wird versucht darzulegen, welche rechtlichen Anforderungen erforderlich sind, um die Möglichkeit einer Beteiligung der Öffentlichkeit zu erhöhen.

Hier soll eine kurze *thematische Vorstellung* folgen.

Der Boden ist eine wertvolle und zugleich nicht vermehrbare Ressource, die für die „Daseinsgrundfunktionen“, also für das Wohnen, die Arbeit und alle sonstigen menschlichen Aktivitäten, benötigt wird. In einer demokratischen Welt können auch Privatpersonen Eigentum an Grund und Boden erwerben. Grundsätzlich hat der einzelne Eigentümer dann ein Interesse daran, von diesem nach Belieben Gebrauch zu machen. Der Grundsatz der Baufreiheit ist in Deutschland auch verfassungsrechtlich in Art. 14 I S.1 GG gewährleistet und umfasst das Recht, das eigene Grundstück ungehindert zu bebauen. Eine „Baufreiheit für alle“ kann aber zu willkürlichen und unerwünschten Ergebnissen führen, die meist nicht mehr rückgängig zu machen sind. Häuser ohne Erschließung, lichtlose Räume, verdichtete Bebauungen und Industrieanlagen neben Wohngebieten könnten die Folgen sein. Dadurch können ungesunde Wohnverhältnisse für Menschen entstehen, und das kann enorme Auswirkungen auf die Umwelt haben. Es ist daher ersichtlich, dass die Nutzung des Bodens nicht nach beliebiger Entscheidung des jeweiligen Eigentümers erfolgen kann und die Nutzung des Bodens eines geregelten Ablaufes bedarf, um Fehlentwicklungen zu vermeiden und gesunde Wohnverhältnisse zu gewährleisten. Es ist wichtig, das Bauen in einem festgelegten Rahmen zu reglementieren. Dies erfordert, unter Berücksichtigung einer gerechten Abwägung der privaten und öffentlichen Belange, einen Plan, der festlegt, wie oder welche Entwicklung wo zulässig ist. Die zunehmende Intensität von Hitzewellen und Starkregenereignissen erfordert auch eine verstärkte Berücksichtigung von Umweltbelangen in der Siedlungsentwicklung (siehe hierzu Gruehn, 2016). Die Außerachtlassung kann erhebliche Folgen haben. Daher ist ein Plan unausweichlich, um eine willkürliche Entwicklung zu verhindern.

Das Existieren eines Plans allein reicht zur Verhinderung von Mißständen jedoch noch nicht aus. Daher hat Planung ohne Umsetzung keinen Wert. Denn Planung an sich führt noch nicht zu der gewünschten Veränderung, sondern erst deren Umsetzung. Die Planumsetzung ist aber keine einfache Aufgabe, und ihr wird sowohl in der Theorie und in der Praxis meistens wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Dies ist teilweise darauf zurückzuführen, dass die Planung mit der Planerstellung als abgeschlossen gesehen wird, während die Umsetzung isoliert davon betrachtet wird. Zunächst ist festzuhalten, dass der Plan für die Öffentlichkeit erstellt wird und deren Grund und Boden betrifft. Daher ist die Akzeptanz der Planung durch die Öffentlichkeit auch der Kernpunkt. Dadurch kann auch die Planumsetzung erheblich erleichtert werden. Um Akzeptanz zu erreichen, ist eine aktive Beteiligung der Öffentlichkeit erforderlich. Bei Plänen, die eine starke Bindungswirkung gegenüber dem Bürger entfalten, wird auch die Beteiligung der Öffentlichkeit für notwendig erachtet (Gruehn, 2013). Beteiligungsprozesse in Planungsverfahren mit starker Bindungswirkung erhöhen die Umsetzungschancen (Gruehn, 2013). Demnach besteht der **erste Schritt in der Akzeptanzsteigerung in der aktiven Einbeziehung der Öffentlichkeit** in dem Planungsprozess. Der mit der Öffentlichkeit erstellte und von den politischen Gremien beschlossene Plan bedarf sodann der Absicherung und Durchsetzung durch Steuerungsinstrumente. Zusätzlich müssen der Gemeinde daher Instrumente und damit Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung gestellt werden, um Einfluss auf die Stadtentwicklung auszuüben (Pahl-Weber/ Henckel, 2008). Dabei hat Recht die stärkste Kraft und ist zur Schaffung von Handlungsmöglichkeiten unverzichtbar. Der **zweite Schritt besteht damit in der Schaffung von rechtlichen Instrumenten** zur Unterstützung der Planumsetzung.

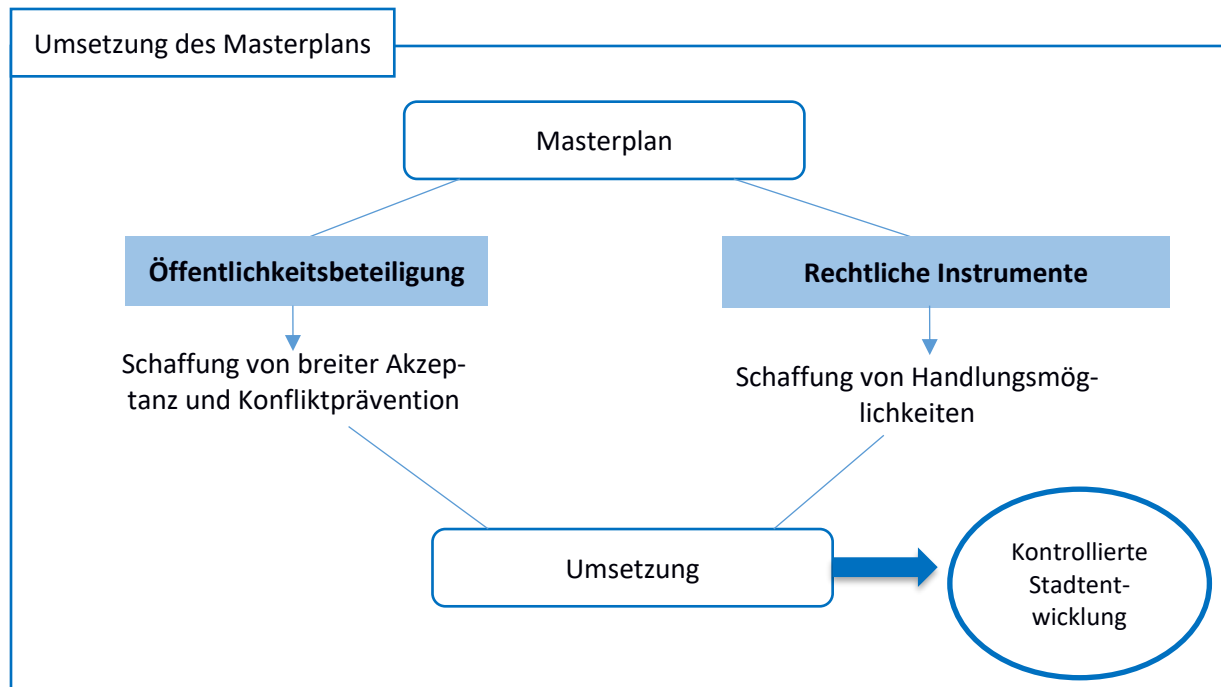


Abbildung 1: Aspekte zur Umsetzung des Masterplans (eigene Darstellung)

In den zurückliegenden Jahren lag der Fokus der planungswissenschaftlichen Forschung vorwiegend auf dem Planungsprozess und darauf wie eine nachhaltige und optimale Planung erreicht werden kann. Zu wenig war das Augenmerk auf die Umsetzung der Planung gerichtet. Vor allem die Beziehung zwischen Recht und Planumsetzung fand kaum Beachtung in der bisherigen Forschung. Auch in Kurdistan existiert das Problem der Planumsetzung seit längerem. Diesem Thema wurde in Kurdistan kaum Beachtung geschenkt. Dies führte dazu, dass die Diskrepanz zwischen den Plänen und der tatsächlichen Stadtentwicklung stetig gewachsen ist. Vor dem Hintergrund des starken Bevölkerungswachstums haben die Anforderungen an die Planungspraxis zugenommen. Stadtplanung steht heute mehr denn je vor großen Schwierigkeiten, ihre planerischen Ziele zu erreichen.

Ziel dieser Arbeit ist es, die Planumsetzung in der Region Kurdistan mit Hilfe rechtlicher Instrumente zu unterstützen und durch eine stärkere Öffentlichkeitsbeteiligung die Akzeptanz für die Planung zu steigern, um auf diese Weise die Umsetzung zu erleichtern. Zur Erreichung dieses Ziels wird ein Fallstudienansatz (Single-Case-Study) gewählt, innerhalb dessen Dokumentenanalyse, Expertengespräche und Gruppendiskussionen als

Methoden zur Anwendung kommen. Es erfolgt eine kritische Untersuchung des Planungs- und Umsetzungsprozesses am Fall Duhok Masterplan. Mit dieser Arbeit soll damit ein wichtiger Beitrag zur Verbesserung der Planumsetzung geleistet werden. Im Rahmen dieser Arbeit soll hingegen nicht untersucht werden, inwieweit der Masterplan tatsächlich umgesetzt wurde. Daher erfolgt keine Umsetzungsevaluation. Dies ist für die Zielerreichung auch nicht relevant.

Zur Erreichung der Zielsetzung sieht die Arbeit vier zentrale Arbeitsziele vor.

Ziel 1 - Darstellung des Planungsprozesses: Die Umsetzung des Masterplans kann nicht völlig losgelöst von der Planung betrachtet werden. Daher besteht das erste Arbeitsziel darin, den Planungsprozess genau darzulegen. Dies soll dabei helfen, den Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung zu bestimmen und zu sehen, wie das Verfahren zur Aufstellung des Masterplans erfolgt. In diesem Zusammenhang wird auch das Planungssystem als grundlegende Rahmenbedingung erläutert.

Ziel 2 – Bestimmung der Art und Weise der Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungsprozess: Im nächsten Schritt ist zu untersuchen, inwieweit die Öffentlichkeit im Planungsprozess beteiligt wird. Dazu sind die rechtlichen Regelungen und die praktizierte Form der Beteiligung aufzuzeigen. Darüber hinaus ist zu ermitteln, welche Hindernisse die Beteiligung der Öffentlichkeit möglicherweise hemmen. Zunächst ist es aber notwendig zu verstehen, was eine Öffentlichkeitsbeteiligung ist und welche Anforderungen an eine gelungene Beteiligung zu stellen sind. Hierzu finden sich zahlreiche Texte in der einschlägigen Literatur. Auf dieser Basis ist das Beteiligungsverfahren bei der Erstellung des Masterplans in Duhok unter die Lupe zu nehmen. Dazu werden die rechtlichen Vorgaben hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung und die in der Verwaltung praktizierte Beteiligung dargelegt und die Defizite identifiziert. Auf diese Art und Weise wird versucht darzulegen, welche rechtlichen Anforderungen und welche Bemühungen in der Verwaltung erforderlich sind, um die Möglichkeit einer effektiven Beteiligung der Öffentlichkeit zu erhöhen.

Ziel 3 - Erfassung der rechtlichen Instrumente zur Umsetzung des Masterplans: Das dritte Arbeitsziel besteht darin, die vorhandenen rechtlichen Instrumente zur Umsetzung des Masterplans in der Region Kurdistan darzulegen. Deutschland hat im Vergleich mit der

autonomen Region Kurdistan langjährige Erfahrung mit der Umsetzung der Bauleitpläne und könnte insoweit Vorbild sein. Die Gemeinden in Deutschland können sich zahlreicher rechtlicher, plansichernder und planverwirklichender Instrumente bedienen. Diese werden zunächst vorgestellt und zum Vergleich herangezogen. Auf diese Art und Weise sollen die rechtlichen Defizite in Kurdistan identifiziert werden. Im Rahmen der Darlegung der vorhandenen Instrumente wird untersucht werden, welche Herausforderungen bei der Umsetzung des Masterplans bestehen. Hierbei sollen wichtige Erkenntnisse bezüglich der Frage generiert werden, wie diese mit Hilfe rechtlicher Instrumente überwunden werden können.

Ziel 4 - Empfehlung von rechtlichen Instrumenten zur Umsetzung des Masterplans / Rechtliche Rahmenbedingungen für eine aktive Öffentlichkeitsbeteiligung: Zum Schluss erfolgt die Ableitung von Empfehlungen, die eine Umsetzung des Masterplans unterstützen sollen. Unter Rückgriff auf die Erfahrung aus Deutschland bezüglich rechtlicher Instrumente zur Umsetzung der Bauleitplanung werden rechtliche Instrumente vorgeschlagen, mit denen die Umsetzung des Masterplans in der Region Kurdistan unterstützt werden kann. Dabei sollte es nicht um eine einfache Übertragung deutscher Instrumente gehen, da fast alle aktuellen Rahmenbedingungen von der gegenwärtigen deutschen Situation abweichen, sondern um das Nutzen von Erfahrungen und deren Anwendbarkeit im Kontext der Region Kurdistan. Zudem wird versucht werden, einen rechtlichen Rahmen für eine aktive Beteiligung der Öffentlichkeit zu erarbeiten. Es geht dabei darum, die Beteiligung der Öffentlichkeit schrittweise zu verbessern.

2 Theoretische Grundlagen

Im folgenden Kapitel soll das theoretische Grundgerüst entwickelt werden, welches an das Thema und die Forschungsfragen anknüpft. Zu diesem Zweck wird das Konzept des Masterplans vorgestellt, wobei die Aspekte der Öffentlichkeitbeteiligung und der Umsetzung näher beleuchtet werden. Ebenfalls vorzustellen sind, nach einer kurzen Einführung zur räumlichen Planung in Deutschland, die in Deutschland vorhandenen rechtlichen Instrumente zur Planumsetzung.

2.1 Das Konzept des MASTERPLANS

2.1.1 **Begriff, Ursprung, Zweck, Kritik**

Eine der grundlegenden Aufgaben einer Gemeinde ist die Planung des zukünftigen Wachstums und der Entwicklung der Stadt. Es gibt kein einheitliches Begriffsverständnis dessen, was Planung ist. Nach Gallion und Eisner (1986) ist Planung sowohl eine Kunst als auch eine Wissenschaft, die weder voraussagt „What will be“ noch behauptet „what shall be“ sondern ein Bild davon liefert „what is likely to be“ (zitiert nach Mishra, 2012). Hall und Tewdwr-Jones (2019: 3) beschreiben das Planen als „the making of an orderly sequence of action that will lead to the achievement of a stated goal or goals“. Planung wird auch definiert als „die Festlegung von Rahmenbedingungen für eine wünschenswerte, zukünftige Entwicklung angesichts einer als unbefriedigend empfundenen Ausgangssituation“ (Peters, 2004: 11). Generell ist Planung damit zukunftsorientiert und handlungsvorbereitend und stellt das Gegenteil von Zufall da. Sie dient der Lenkung und Steuerung von Vorgängen (Lendi, 1998). Das Dokument, das sich aus der Planung ergibt, ist der Masterplan¹. Der *Begriff* Masterplan ist der im internationalen englischsprachigen Raum am häufigsten verwendete. Andere Begriffe wie „Comprehensiv Plan“, „General Plan“ oder „Municipal Plan“ werden auch verwendet (UN-Habitat, 2009: 11). Unabhängig davon, wie der Plan letztendlich bezeichnet wird, ist dasselbe gemeint, nämlich

¹ Eine kurze Erläuterung noch zur *Terminologie*: In Deutschland wird der Begriff „Masterplan“ gewöhnlich für informelle Planungsdokumente verwendet, zum Beispiel „Masterplan Bildung“ usw. Die „formellen“ Planungsinstrumente sind auf der kommunalen Ebene z.B. der Flächennutzungsplan. Im internationalen (englischsprachigen) Gebrauch werden solche Pläne aber häufig als „Masterplan“ bezeichnet. Der Begriff Masterplan in dieser Arbeit ist gleichzusetzen mit dem Flächennutzungsplan.

den als wünschenswert angesehenen und anvisierten Endzustand der Entwicklung einer Gemeinde aufs Papier zu bringen. Es ist einer der frühen Ansätze der Stadtplanung. Sein *Ursprung* liegt in der westeuropäischen Planung des 19. Jahrhunderts und wird als modernistische Stadtplanung bezeichnet (UN-Habitat, 2009).

Der Masterplan wird für das gesamte Gemeindegebiet aufgestellt und soll die Entwicklung in der Gemeinde für die nächsten 20 Jahre und mehr leiten (Nallathiga, 2006). Es handelt sich um ein umfassendes Dokument, das sowohl die vorhandene als auch die vorgeschlagene Flächennutzung aufzeigt - unter Berücksichtigung der künftigen Bevölkerungsentwicklung, der sozioökonomischen Bedingungen und des Infrastrukturbedarfs (Nallathiga, 2006). Er enthält Angaben darüber, welche Arten von Entwicklungen in jedem Teil zulässig sind (UKaid, 2015). Der Masterplan ist damit Ausdruck der künftigen Stadtentwicklung und hat eine Steuerungs- und eine Ordnungsfunktion.

- Die Ordnungsfunktion wird dadurch erreicht, dass vorausschauend Nutzungsanforderungen erfasst und koordiniert werden und die
- Steuerungsfunktion dadurch, dass auf einer derartigen Grundlage eine Steuerung nachfolgender Planung erfolgt (Mitschang, 1999).

Der allgemeine *Zweck des Masterplans* besteht damit darin, eine angepasste und harmonische Entwicklung der Gemeinde zu gewährleisten, in Übereinstimmung mit gegenwärtigen und zukünftigen Bedürfnissen der Gemeinde, um die Lebensqualität der Bewohner zu verbessern (Meshram, 2006; Nallathiga, 2006; Haar, 1955). Dies erfolgt auf der Grundlage umfassender Erhebungen und Studien zu den gegenwärtigen und den zukünftigen Wachstumsaussichten (Nallathiga, 2006).

Seit Ihrer Einführung wurden Masterpläne für viele Städte sowohl in Entwicklungsländern als auch in Industrieländern ausgearbeitet. Der Kolonialismus war ein sehr direktes Mittel zur Verbreitung des Masterplanansatzes in den Entwicklungsländern (UN-Habitat, 2009). Aufgrund Ihrer komplizierten und starren Natur wurde die Masterplanung jedoch stark kritisiert und in vielen Teilen der Welt später durch strategische Planung ersetzt (UN-Habitat, 2009). Die *kritischen Stimmen*, die den Masterplanungsansatz insbesondere in Entwicklungsländern und Nachkriegsländern ablehnen, begründen dies damit, dass diese meist mit komplexen Problemen konfrontiert sind und daher nicht gleichzeitig auf

die Bedürfnisse, Veränderungen und die wachsenden Anforderungen der Bevölkerung reagieren können (UN-Habitat, 2006; UKaid, 2015). Der Masterplan wird als zu komplex, bürokratisch und zeitaufwändig angesehen (Mishra, 2012). Auch wird kritisiert, dass es sich um einen von oben nach unten gerichteten Prozess handelt, bei dem Öffentlichkeitsbeteiligung weitgehend ausgeschlossen ist und folglich nicht auf die Bedürfnisse der lokalen Gemeinschaft eingegangen wird (UN-Habitat, 2006; UN-Habitat, 2009; Tiwary 2014). Diese Art der Planung wird als die einer „a planned city“ beschrieben (UN-Habitat, 2016: 123). Im Gegensatz dazu, werden in „a city that plan“ die Ansichten der Bewohner bei der Planung berücksichtigt und es wird integrierend geplant, d.h. nicht sektoral sondern die verschiedene Sektoren werden im Zusammenhang betrachtet (UN-Habitat, 2016: 123). Kritisiert wird auch, dass sich die Masterplanung auf die Erstellung von Plänen konzentriert, wobei der Umsetzung wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird (Todes/ Karam/ Klug/ Malaza, 2010; UN-Habitat, 2016). Ferner stellt ein Masterplan eher eine ideale Stadt vor, bei der die Realität, zum Beispiel das Bestehen informeller Siedlungen, häufig ignoriert wird (Todes/ Karam/ Klug/ Malaza, 2010; UKaid, 2015). Masterpläne werden in Entwicklungsländern meist von ausländischen Experten ausgearbeitet, die kaum Wissen über die dort herrschenden Bedingungen haben und somit Pläne entwickeln, die der örtlichen Realität selten gerecht werden (UN-Habitat, 2009).

Aufgrund der Kritik haben viele Länder versucht, *neue Ansätze* für die Stadtplanung zu entwickeln. In einigen Ländern wird der traditionelle Masterplan weiterhin verwendet, jedoch wird dieser als „new form of master planning“ eingesetzt (UN-Habitat, 2009: 17). Diese neuen Masterpläne unterscheiden sich von den alten dadurch, dass sie *bottom up* gerichtet und partizipativ sind. Dabei strebt die neue Masterplanung nicht nach einer idealen Stadt, bei der Illegalität und Informalität ignoriert werden, sondern versucht Instrumente zu entwickeln, mit denen diese Art der Probleme auf gerechte und demokratische Weise angegangen werden können (UN-Habitat, 2009). Andere Länder haben den Masterplan durch neue Ansätze ersetzt. Die meisten dieser neuen Planungsinitiativen versuchen, die Probleme des Masterplans zu lösen und besitzen viele Gemeinsamkeiten. Diese sind eher strategisch und flexibel als umfassend und Endstand-orientiert, wobei integrativer Planung zwischen Sektoren eine besondere Bedeutung zukommt (UN-Habitat, 2016). Außerdem spielt der Experte nicht mehr die entscheidende Rolle, sondern die

Öffentlichkeit wird mitbeteiligt. Diese neuen Ansätze sind auch eher handlungs- und umsetzungsorientiert (UN-Habitat, 2009).

Obwohl Masterplanung heute als ein veraltetes Konzept gilt, ist es insbesondere in Entwicklungsländern bis heute das Hauptplanungsinstrument. Verschiedene Gründe dafür können an dieser Stelle angeführt werden. In einigen Ländern mangelt es an Kapazitäten und Fähigkeiten, ihre Planungssysteme zu reformieren (UN-Habitat, 2009). Man besitzt dort kaum Wissen über partizipative oder strategische Planungsprozesse (UN-Habitat, 2016). Zudem sind die politischen Systeme meist so stark zentralisiert, dass die Bürger an politischen Entscheidungen nicht beteiligt werden (UN-Habitat, 2009). Es ist auch möglich, dass die Regierung im eigenen Interesse nicht bereit ist zu reformieren, da ihre Position sonst geschwächt werden würde, wenn die Bürger an Entscheidungen beteiligt werden (UN-Habitat, 2009).

Trotz vieler kritischer Stimmen hat die Masterplanung aber auch *Befürworter*. Diese sehen den Masterplan nicht mehr als den bloßen herkömmlichen, starren Flächennutzungsplan, sondern er wird darüber hinaus als Strategie gesehen, in der eine Vision für die Zukunft eines Gebietes dargestellt wird, sowie als Entscheidungshilfe eingesetzt werden kann (CABE, 2004).

2.1.2 Theoretische Einordnung des Masterplans

In der Planung herrschen unterschiedliche Auffassungen darüber, wie es möglich sein kann, zu einer guten Entscheidungsfindung zu kommen. Die Planungstheorie setzt sich mit dem Wesen der Planung zur Lösung räumlicher Probleme auseinander (Wolf, 1998). Bei den Theorien *der* Planung geht es im Gegensatz zu den Theorien *in der* Planung um den Planungsprozess an sich. In den letzten Jahrzehnten wurden mehrere Modelle entwickelt. Ausgangspunkt vielfältiger Planungsmodelle ist das rationale Planungsmodell, das Mitte der 1950er Jahre aufkam und zugleich die theoretische Grundlage der meisten Masterpläne bildet. Das *rationale Planungsmodell* wird auch als „erste Generation“ von Planung bezeichnet und wurde zum ersten Mal von Edward Banfield im Rahmen eines Seminars an der Universität Chicago im Jahr 1948 vorgestellt (Wiechmann, 2019). Friedmann (1998: 245) bezeichnet es als „... the first ever seminar in planning theory.“ Dieses Modell versucht, große Verbesserungen mit großen Plänen zu erreichen, und setzt auf

die Formulierung langfristiger Ziele (Wiechmann, 2019). Dies wirft die Frage auf, wie die Planung durchgeführt werden sollte, um die angestrebten Ziele in vollem Umfang zu erreichen. Nach dem rationalen Planungsmodell ist der Prozess, mit dem ein Plan erstellt wird, „top-down“ gestaltet und lässt sich nach Rittel (1972: 391) in 8 Schritten unterteilen:



Abbildung 2: Planungsprozess nach rationaler Planungstheorie (eigene Darstellung nach Rittel, 1972)

Der Planungsprozess wird als eine Reihe von linearen Schritten präsentiert, wobei ein Schritt nach dem anderen erfolgt. Dieses Modell stellt hohe Anforderungen an den Planer und verlangt, dass er, nachdem er alle notwendigen Daten gesammelt und analysiert hat, diverse Lösungsalternativen und deren Auswirkungen kennt und nach rationalen Gesichtspunkten diejenige mit dem größten zu erwartenden Nutzen zur Erreichung eines vorgegebenen Zieles auswählt (Schönwandt, 2002). Der Planer wird als Experte angesehen, der nach rationaler Abwägung objektiv richtige Entscheidungen treffen kann (Wiechmann, 2019). Die Öffentlichkeit spielt bei der Entscheidungsfindung praktisch keine Rolle. Planung wird daher als wissenschaftlich-technischer Prozess ohne Beteiligung der Öffentlichkeit betrachtet. Dieses Modell wurde in der planungswissenschaftlichen Literatur vielfach kritisiert. Der Dreh- und Angelpunkt der *Kritik* waren dabei die Begriffe rational und objektiv (Schönwandt, 2002; Schönwandt; Jung, 2005). Der Mensch könne sowohl aus empirischer Sicht weder streng rational noch aus praktischen Gründen vollständig informiert sein und verfüge daher nicht über die für eine rationale Entscheidung erforderlichen Informationen (Etzioni, 1967). Kritisiert wurde auch der top-down Ansatz, die Planung von oben nach unten zu gestalten (Lindblom, 1959). Nach Healey (1992) verfehlt er das Ziel einer demokratischen Raumentwicklung und inklusiven Planung gänzlich. Das rationale Planungsmodell wurde insgesamt als idealistisch und unrealistisch kritisiert (Lindblom, 1959; Etzioni, 1967; Schönwandt, 2002; Wiechmann, 2019). In der Folgezeit wurde versucht, *neue Planungsansätze* zu entwickeln. Als Reaktion darauf hat Lindblom (1959) in „Muddeling through“ ein alternatives Planungsmodell vorgestellt, bei dem er auf langfristige Zielformulierungen verzichtet und stattdessen auf eine

schrittweise erfolgende Verbesserung setzt. Diese [Theorie des inkrementalistischen Entscheidens](#) von Lindblom steht dem rationalen Planungsmodell gegenüber und lehnt damit den Masterplanungsansatz ab, der die Formulierung langfristiger Ziele verlangt. Die einzelnen Arbeitsschritte bestehen nach diesem Planungsmodell darin, zunächst das Problemfeld festzulegen und sich sodann auf eines oder wenige Ziele zu konzentrieren (Lindblom, 1959). Der Prozess ist eine fortlaufende Kette schrittweise erfolgreicher Entscheidungen. Das Problem wird dabei immer wieder neu definiert und ermöglicht unzählige Anpassungen und macht das Problem besser beherrschbar (Lindblom, 1959). Anders als beim rationalen Planungsmodell wird die Öffentlichkeit am Planungsprozess beteiligt. An den Planer werden deutlich weniger Anforderungen gestellt, da er nur wenige Planungsalternativen und deren Auswirkungen betrachtet, die sich nur geringfügig vom Status Quo unterscheiden. Es wird nicht versucht, die beste Lösung, sondern eher eine zufriedenstellende Lösung zu finden.

Auch die Theorie des inkrementalistischen Entscheidens blieb nicht ohne Kritik. Nach Etzioni (1967) führt dieser Ansatz nur zu geringfügigen Änderungen. Das Problem wird dadurch nicht endgültig gelöst (Wiechmann, 2019). Zudem neigt der Inkrementalismus dazu, grundlegende, gesellschaftliche Innovationen zu vernachlässigen, weil er sich nur auf begrenzte Abweichungen konzentriert. Etzioni (1967: 223) hat versucht mit seinem Konzept des [„Mixed Scanning“](#) einen Mittelweg zu beschreiten, der in seinen Annahmen weder so utopisch ist wie das rationale Modell, noch so konservativ wie das zweite ist. Die Planung erfolgt dezentral und die Öffentlichkeit wird aktiv bei der Entscheidungsfindung beteiligt. Nach diesem Modell werden die Ziele und inkrementellen Entscheidungen in Absprache mit der Öffentlichkeit festgelegt. Während eines Beteiligungsprozesses müssen die Bedürfnisse und Wünsche ermittelt werden. Zusätzlich werden nur wenige, grundlegende Entscheidungen getroffen, die eine große Abweichung von der bestehenden Situation darstellen (Etzioni, 1967). Dieser Ansatz beruht auf der Annahme, dass viele inkrementelle Entscheidungen zu grundlegenden Änderungen führen. Die kumulative Wirkung dieser inkrementellen Entscheidungen wird von grundlegenden Entscheidungen beeinflusst (Etzioni, 1967). Mit diesem Modell versucht er die Stärken beider Planungsmodelle zu nutzen und die Schwächen zu vermeiden. Der Inkrementalismus in die-

sem Modell versucht, die unrealistischen Aspekte des Rationalismus zu beseitigen, indem er für die grundlegenden Entscheidungen erforderlichen Details einschränkt (Etzioni, 1967). Der Rationalismus andererseits hilft, die konservative Tendenz des Inkrementalismus zu überwinden, indem auch längerfristige Alternativen betrachtet werden (Etzioni, 1967).

Später fand insbesondere die kommunikative Theorie von Jürgen Habermas Aufmerksamkeit, auf die später eingegangen wird. Auch zahlreiche andere Planungsansätze wurden entwickelt, aber kein Ansatz ersetzte das rationale Planungsmodell gänzlich. Für Schönwandt (2002) verfügt dieses Modell über eine „unübersehbare Stärke“. Aufgrund der klaren Logik seines Aufbaus und seines Vorgehens wird es bis heute von vielen eingesetzt und gelehrt.

2.1.3 Phasen der Erstellung

Zwar liegt der Schwerpunkt dieser Arbeit nicht auf der Erstellung des Masterplans, da aber die Umsetzung eine Phase des Planungsprozesses darstellt und für das Verstehen der Umsetzungsproblematik unerlässlich ist, ist an dieser Stelle darauf einzugehen, wie Masterpläne idealerweise zu erstellen sind.

Die Erstellung des Masterplans ist keine einfache Aufgabe. Wie der Planungsprozess verwaltet und organisiert wird, ist ein Schlüsselfaktor. Begrifflich sind Planung und Prozess miteinander untrennbar verbunden (Streich, 1998). Weder ist eine Planung ohne einen Prozessverlauf möglich, noch ein Prozess sinnvoll ohne vorhergehende Planung (Streich, 1998). Der Masterplanungsprozess umfasst eine Reihe von technischen, politischen und rechtlichen Überlegungen. Er besteht aus mehreren Schritten und lässt sich in drei grundlegende Phasen einteilen. In der *Vorbereitungsphase* ist zunächst ein strategischer Rahmen zu erstellen, gefolgt von der Erarbeitung eines räumlichen Plans, der *Entwurfsphase*, und schließlich folgt die Herbeiführung der gewünschten räumlichen Veränderung, die *Umsetzungsphase* (CABE, 2008). An dieser Stelle sollte der Hinweis nicht fehlen, dass diese Phasen nicht nacheinander ausgeführt werden sollten, sondern vielmehr ineinander übergehen (CABE, 2008). So ist z.B. die Umsetzung schon in der Vorbereitungsphase zu berücksichtigen.

Während der *Vorbereitungsphase* (Prepare) ist zunächst ein Plan für die Planung nötig, d.h., das Planungsteam und die Verantwortlichkeiten der einzelnen Beteiligten müssen bestimmt werden, die benötigte Zeit und die Höhe der notwendigen finanziellen Mittel ermittelt werden (Chandler, 2000; CABE, 2008). Zudem sind Vorarbeiten zu erledigen, wie z.B. die Aufgabe, sich früh über die geltenden Gesetze und lokalen Vorschriften in Bezug auf die Erstellung und Änderung des Masterplans zu informieren (CABE, 2008). Um von den Zielen und Vorgaben höherer Planungsebenen nicht abzuweichen, ist es auch erforderlich, sich nach diesen zu erkundigen. Von großer Bedeutung ist zudem die Identifizierung der zu beteiligenden Personen und Gruppen (Chandler, 2000; CABE, 2008). Dann ist der strategische Rahmen (*Strategic Framework*) für den Masterplan zu erarbeiten (CABE, 2008). Der strategische Rahmen enthält Aussagen über die Ziele und Vorgaben der räumlichen Entwicklung. Ein vorausschauendes, strategisches Denken ist unerlässlich, um einen Entwicklungsansatz für die nächsten Jahre festzulegen. Die Erarbeitung basiert auf der Analyse von vorher gesammelten Daten in Bezug auf die physische, soziale, ökonomische und wirtschaftliche Lage (CABE, 2008). Dabei sind Daten aus der Vergangenheit und der Gegenwart unentbehrlich, um eine Vision für die Zukunft zu erarbeiten (Southern New Hampshire Planning Commission, 2004). Zudem ist die Öffentlichkeit, soweit es geht, in dieser Phase auf vielfältige Weise zu beteiligen, um zu gewährleisten, dass die Planung von der Öffentlichkeit verstanden und akzeptiert wird (Southern New Hampshire Planning Commission, 2004; CABE, 2008). Zusätzlich enthält der strategische Rahmen auch schon Ideen, wie die vorgeschlagenen Entwicklungen umgesetzt werden können (CABE, 2008). Er stellt dann das zentrale Ergebnis der Vorbereitungsphase dar und fungiert als Auftrag für den Entwurf des Masterplans.

In der *Entwurfsphase* wird der räumliche Masterplan (the spatial Masterplan) basierend auf den in der Vorbereitungsphase gesammelten Daten erstellt. Bevor der endgültige Plan erstellt wird, sind zunächst die vorher entwickelten Szenarien sorgfältig zu prüfen und zu untersuchen, im Hinblick auf verschiedene Aspekte und insbesondere auf die Implementierungsmöglichkeit, um sicherzustellen, dass die gewünschte Entwicklung auch realisierbar ist. Der Öffentlichkeit ist an dieser Stelle wieder die Möglichkeit zu geben, ihre Sichtweise mitzuteilen (Chandler, 2000). Nachdem dann die Vor- und Nachteile der ein-

zelen Szenarien verglichen worden sind, ist die bevorzugte Vision auszuwählen (Chandler, 2000). Die Entwurfsphase wird dann mit einem graphischen, räumlichen Masterplan und einem schriftlichen Bericht abgeschlossen, der die strategischen Konzepte hinter dem Masterplan und ihre maßgeblichen Grundgedanken darlegt sowie Auswirkungen der Planung und Umsetzungsstrategien aufzeigt (CABE, 2008; Chandler, 2000). Zudem enthält der Bericht Daten über die Bevölkerungsstruktur, die wirtschaftliche Lage, den Wohnungsbestand, das Verkehrssystem, die Infrastruktur und die Landnutzung der Gemeinde, deren Erfassung ein wesentlicher Schritt im Planungsprozess ist. Diese Hintergrundstudien werden in dem Bericht im Kapitelformat dargestellt. Die Art und Menge der Informationen sowie die Zahl der aufzunehmenden Kapitel richten sich nach den vor Ort geltenden Gesetzen (Southern New Hampshire Planning Commission, 2004). Dieser Bericht dient der Unterrichtung der Öffentlichkeit und Behörden (Chandler, 2000). Der graphische Masterplan stellt die Art der Flächennutzung für das ganze Gemeindegebiet dar.

Nachdem der Masterplan erstellt worden ist, beginnt die *Umsetzungsphase*. Die Umsetzung des Masterplans ist die letzte Phase im Planungsprozess und zugleich das letzte Kapitel im Bericht. Es befasst sich mit Umsetzungsstrategien. Eine Umsetzungsstrategie zeigt, wie der Masterplan realisiert und damit die gewünschte räumliche Veränderung herbeigeführt wird (CABE, 2008). Verschiedene Methoden und Instrumente sind erforderlich, um den Masterplan umzusetzen (Southern New Hampshire Planning Commission, 2004). Entscheidend für den Erfolg des Masterplans ist, dass die Umsetzung von Anfang an bis zur Erstellung des Plans berücksichtigt wird (CABE, 2008). Ändern sich dann die Ausgangsbedingungen, sollte der Masterplan dementsprechend geändert werden, um seine Relevanz zu behalten (CABE, 2008; Southern New Hampshire Planning Commission, 2004). Beim Masterplan handelt es sich um ein lebendiges Dokument, das mit der Gemeinschaft wächst und sich verändert (CABE, 2004). Daher sind regelmäßige Änderungen durch Überprüfung des Plans in bestimmten Abständen notwendig (Chandler, 2000; Southern New Hampshire Planning Commission, 2004; CABE, 2008; Haar, 1955).

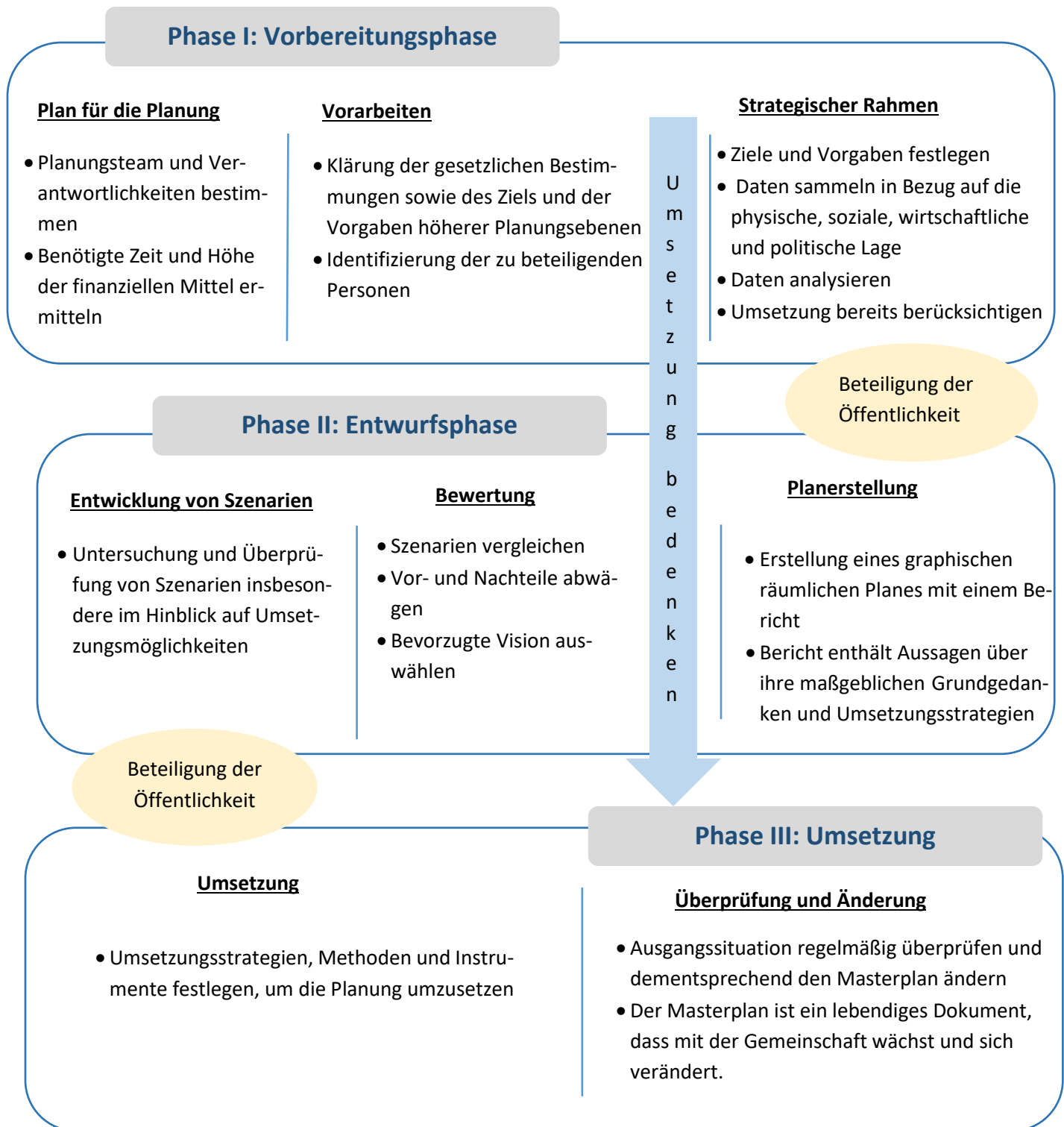


Abbildung 3: Phasen der Masterplanung (eigene Darstellung nach CABE, 2004)

2.1.4 Umsetzung der Planung

“The ultimate purpose of plans is their implementation” (Alterman, Hill, 1978: 1)

Die Umsetzung räumlicher Pläne ist sehr komplex, da viele Akteure beteiligt sind und viele Faktoren die Umsetzung beeinflussen können. Alterman (2017:11) bezeichnet den Umsetzungsprozess als „black Box“. Häufig entstehen Defizite in der Umsetzungsphase, die teilweise mit der zu starken Fokussierung der planungswissenschaftlichen Untersuchungen auf den Planungsprozess und der mangelhaften Beachtung der Umsetzung begründet werden (Hengstermann, 2018). Die mangelhafte Planumsetzung ist auch bekannt als „new plan syndrome“, da die Pläne kontinuierlich erneuert und an neu eingetretene Veränderungen angepasst werden, ohne Rücksicht auf die Umsetzung des ursprünglichen Plans (Calkins, 1979 zitiert nach Tian/ Shen 2011: 11).

An dieser Stelle ist auf die Entwicklung der Umsetzungsdiskussion einzugehen. Die Beachtung und Hervorhebung der Planumsetzung war und ist sowohl in der Theorie als auch in der Planungspraxis nicht immer selbstverständlich.

Umsetzung In der Theorie

In der Praxis neigen die Verantwortlichen eher dazu, die schwierigste und problematischste Phase der Planumsetzung im Planungszyklus zu ignorieren. Auch in der Theorie erhielt die Umsetzung erst später die Aufmerksamkeit. Der Schwerpunkt der Planungstheorien lag meist auf der Gestaltung des Planungsprozesses und darauf, wie eine gute Entscheidungsfindung möglich ist. Daher wurden diese Theorien und insbesondere das rationale Planungsmodell eher als „procedural planning theory“ bezeichnet (Taylor, 1998: 95). Die Gefahr bestand darin, dass diese Art der Planung die Aufmerksamkeit in gewisser Weise von der entscheidenden Frage, wie Pläne umgesetzt werden, ablenkt. Zwar wurde die Umsetzung ausdrücklich als Teil des Planungsprozesses benannt, jedoch fanden die anderen Phasen im Planungsprozess mehr Beachtung als die Phase der Umsetzung. Deshalb wurde das rationale Planungsmodell auch als „*model of rational decision making*“ beschrieben (Taylor, 1998: 112). Friedmanns Kritik an Planungstheorien galt explizit der Ignorierung des Umsetzungsproblems (Friedmann, 1969: 311).

Die Kritik beschränkte sich nicht auf die räumliche Planung, sondern galt in allen Bereichen der Politik. Einen wegweisenden Beitrag zur Umsetzungsdiskussion leisteten Pressmann und Wildavsky mit der erstmaligen Veröffentlichung des Buches „Implementation“ im Jahr 1973. In den Vereinigten Staaten wurde das Problem der Umsetzung anhand der Arbeitsmarktpolitik untersucht. Die Untersuchung setzte sich mit der Frage auseinander, warum verbindliche Programme nicht die gewünschten Effekte zeigten.

Seither haben sich auch vermehrt Forscher mit dem Thema der Umsetzung in der Planung auseinandergesetzt und haben versucht, zum Verständnis der Umsetzung beizutragen. Zu den frühesten Studien zählt der von Alterman und Hill im Jahre 1978 unternommene Versuch, Übereinstimmungen und Abweichungen zwischen dem erstellten Plan und der tatsächlichen Flächennutzung zu bestimmen (vgl. Alterman, Hill, 1978).

Auch andere Autoren haben sich mit der Umsetzungsproblematik auseinandergesetzt. Einige waren der Ansicht, dass die Umsetzung mehr Aufmerksamkeit erfordert als das Planen, und lösten eine Debatte über das Verhältnis zwischen *policy* und *action* aus. Es wurde kritisiert, dass sich die meisten Theorien auf die *policy* Phase konzentrieren und dabei die *action* Phase vernachlässigen. Friedmann (1969: 311) zitiert „*society has been planning too much and experiencing far too little application of plans*“. Er kritisierte insbesondere das rationale Planungsmodell, und zwar speziell die Art und Weise, wie es als eine Reihe von linearen Schritten, in der ein Schritt auf den anderen folgt, präsentiert wurde, wobei logischerweise die Planerstellung vor der Umsetzung erfolgt. Dies führe dazu, dass Planer sich zuerst mit der Aufgabe der Planerstellung beschäftigen und sich erst später dem Problem der Umsetzung widmen. Die Gefahr bestehe darin, dass die erstellten Pläne möglicherweise nicht umgesetzt werden können, wenn bei der Planaufstellung die Phase der Umsetzung nicht gleichzeitig mitberücksichtigt wird (Taylor, 1998). Friedmann versuchte, den Zusammenhang zwischen der Planerstellung und der Planumsetzung aus einer handlungsorientierten Perspektive zu erklären und verlangte, dass die Planumsetzung zeitgleich mit der Planaufstellung zu berücksichtigen sei (Friedmann, 1967). Diese Art der Planung wird als „*action planning model*“ bezeichnet, dabei sind die einzelnen Phasen nicht getrennt voneinander anzusehen, sondern gehen ineinander über (Friedmann, 1969: 312). So führt er aus: „*Effective plan Implementation begins at*

the early stages of plan preparation. (...) Plan formulation is not an autonomous phase in planning. In a functioning planning system, the distinction between plan formulation and plan implementation is more formal than real" (Friedmann, 1969: 312). Die Rolle des Planers ändert sich dabei grundlegend. Verlangt wird, dass der Planer interpersonelle Fähigkeiten besitzt, um mit anderen Akteuren kommunizieren und verhandeln zu können (Friedmann, 1969). Eine neue Planungskultur rückte damit in den Vordergrund und sah Planung als „*Communication action*“ an (Taylor, 1998: 122).

Andere versuchen, Defizite bei der Planumsetzung mit dem Verweis auf eine Lücke zwischen *Theorie* und *Praxis* zu begründen. Damit ist gemeint, dass die vorhandenen Planungstheorien nicht zur Lösung räumlicher Probleme beitragen und damit die planerische Praxis nicht unterstützen (Levin-Keitel/Sondermann, 2017). Wieder andere widersprachen dem und begründeten die Lücke damit, dass Theorien zwar genügend vorhanden sind, jedoch in der Praxis nicht angewandt werden (Friedmann, 1998).

Das weitere Problem der meisten Planungstheorien war zudem die Annahme, dass der Planungsprozess mit der Erstellung des Plans endet und die Effektivität der Umsetzung von einem „richtigen“ Planaufstellungsprozess abhängt. „... *planners have for a long time assumed that if the input to the planning process ... is undertaken right, then implementation is bound to be successful and the impacts will be desirable*“ (Alexander/Alterman/Law-Yone, 1983: 103). Barratt und Fuge (1981) erklärten, dass der Prozess nicht endet, wenn eine Entscheidung getroffen wurde. Erstens sollte der Umsetzung besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden und zweitens sollte diese überwacht werden, um zu überprüfen, ob eine Umsetzung erfolgt ist und ob durch die Umsetzung die gewünschten Ziele erreicht wurden (Barratt/ Fuge, 1981).

Im deutschsprachigen Raum hat Konukiewicz im Jahre 1985 ein Buch veröffentlicht, in dem er sich explizit mit der Implementation räumlicher Politik beschäftigte. Er versuchte mit Hilfe empirischer Studien unter anderem die Frage, unter welchen Bedingungen die Umsetzung räumlicher Politik höhere Erfolgchancen hat, zu beantworten. Dabei nennt er drei Instrumente zur Beeinflussung der Raumnutzung.

Unter anderem nennt er *Regulative Instrumente*, also Gesetzliche Vorgaben, in denen die Raumnutzung geregelt wird. Zweitens nennt er *Infrastrukturelle Instrumente*. Mit Hilfe

dieser Instrumente sollen Entwicklungsimpulse gesetzt werden, um das Verhalten der Raumnutzer zu beeinflussen, und damit die räumliche Entwicklung voran zu bringen. Auch *Anreizinstrumente* sind geeignet, die Flächennutzung zu beeinflussen.

Obwohl insgesamt Planungstheorien im Hinblick auf die Umsetzung immer wieder kritisiert wurden, hat sich bisher keine solide verallgemeinerbare Theorie der Planumsetzung gebildet. Stattdessen wird versucht, Faktoren zu identifizieren, die eine Planumsetzung fördern oder behindern (Talen, 1996; Laurian et al., 2004; Berke et al., 2006; Tian/ Shen, 2011). Im Sinne dieses Ansatzes wird im nächsten Abschnitt auf die die Umsetzung beeinflussenden Faktoren eingegangen.

Die Umsetzung beeinflussende Faktoren

Wie ist nun die Diskrepanz zwischen Planung und Umsetzung zu erklären? Wie oben bereits dargelegt, haben einige dies mit einer Lücke zwischen *Theorie* und *Praxis* und *policy* and *action* begründet. Andere begründen das Scheitern der Umsetzung mit der Natur der Planung als einer zukunftsorientierten Disziplin, was bedeutet, dass die Zukunft nie genau vorhergesagt werden kann (Talen, 1996). Um diese Frage aber genau beantworten zu können, ist es erforderlich, die Einflussfaktoren zu ermitteln. Es gilt daher zu klären, was die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass eine Gemeinde ihre Pläne umsetzt und was die Umsetzung hemmt. Abhängig von den vor Ort herrschenden Bedingungen und den Herausforderungen, mit denen eine Gemeinde konfrontiert ist, können verschiedene Faktoren die Umsetzung beeinflussen.

Laurien et al. (2004) unterscheiden hierbei zwischen internen und externen Faktoren. Die internen Faktoren beziehen sich auf die Qualität des Plans. Einige sind der Ansicht, dass die Qualität des Plans Auswirkungen auf die Planumsetzung hat (Tian/ Shen, 2011; Berke et al., 2006; Gruehn, 2006). So wurde aufgezeigt, dass die Umsetzungsbereitschaft maßgeblich von der Qualität des Plans beeinflusst wird (Gruehn, 2006). Ein Plan mit sehr hoher Qualität hat nämlich eine hohe Überzeugungswirkung (Gruehn, 2006). Zudem haben qualitativ hochwertige Pläne bessere Chancen umgesetzt zu werden, da sie die Aufmerksamkeit auf häufig ignorierte Themen lenken, die Kommunikation verbessern und klare Vorgaben für Umsetzung bieten (Berke et al., 2006; Laurien et al., 2004). Zu den

externen Faktoren gehören die Personalkapazitäten und die Verpflichtung von Entwicklern und Planungsbehörde zur Umsetzung des Plans sowie die Interaktion zwischen den Akteuren (Laurien et al., 2004).

Weiterhin werden in der Literatur häufig schwache Kommunikationsprozesse, mangelhafte Gesetze, Unwissenheit, finanzielle Gründe und mangelhafte Koordinierung zwischen den Behörden sowie die Machtstellung bestimmter Personen als Ursachen für Umsetzungsdefizite genannt, auf die im Folgenden eingegangen werden soll.

Beteiligung in der Planung: Sehr häufig wird die mangelhafte Beteiligung der Öffentlichkeit in der Planungsphase als Ursache für Umsetzungsdefizite genannt. Dieser Mangel führt oftmals zu Akzeptanzproblemen und erschwert dadurch die Umsetzung der Planung (Schauber, 2003). Der Informationsaustausch zwischen der Gemeinde und der Öffentlichkeit bei der Planerstellung wird daher als unabdingbar erachtet (Schauber, 2003). Burby (2003) fand in ihrer Untersuchung heraus, dass eine stärkere und vor allem eine breite Beteiligung der Öffentlichkeit an Planungsprozessen für die Ausarbeitung eines guten Masterplans und dessen Umsetzung wesentlich sind. Diese Sichtweise bestätigt Mishra (2012) mit ihrer Untersuchung. Durch den Kommunikationsvorgang kann der Planer wichtige Informationen weiterleiten, um die Planung verständlich zu machen und zugleich von der Öffentlichkeit selbst lernen (Burby, 2003). Der gegenseitige Austausch von Informationen wird als *Lernprozess* bezeichnet und führt zur gegenseitigen Akzeptanz (Schönwandt, 2002). Insbesondere bei Plänen, die eine starke Bindungswirkung gegenüber dem Bürger entfalten, wird die Beteiligung der Öffentlichkeit für notwendig erachtet (Gruehn, 2013). Dadurch werden auch die Umsetzungschancen erhöht (Gruehn, 2013). Auch eine in Äthiopien vorgenommene Untersuchung zur Identifizierung der die Umsetzung behindernden Faktoren hat festgestellt, dass die unzureichende Beteiligung der Öffentlichkeit zum Scheitern der Planumsetzung beiträgt (Negeri et al., 2023).

Gesetze: Weiter werden häufig mangelhafte Gesetze als Hindernisse angesehen. Gesetze werden in der Literatur meist als Kernkomponente der Planumsetzung erachtet (Ciorlia, Berrisford 2017; Goodfellow, 2013; Alexander/Alterman/Law-Yone, 1983). Genannt werden insbesondere Landnutzungsvorschriften, Bauvorschriften, Baugenehmigungen

und Vorschriften über die Bereitstellung von Infrastruktur (Cirolia, Berrisford 2017; Ahmed, Dinye 2011). Ahmad und Anjum (2012) untersuchten, wie regulatorische Rahmenbedingungen die Umsetzung von räumlichen Plänen in Pakistan beeinflussen, und kamen zu dem Schluss, dass mangelhafte Gesetze für die Umsetzungsdefizite in Pakistan verantwortlich sind. Berke et al. (2006) haben sich mit der Umsetzung räumlicher Pläne beschäftigt und sind der Auffassung, dass die Umsetzung mit der Entwicklung von Richtlinien beginnt und mit der Überwachung endet. Bei der Überwachung werden die tatsächlich erzielten Ergebnisse mit den Maßnahmen verglichen, um die Wirksamkeit der Richtlinien zu bewerten und festzustellen, ob diese überarbeitet werden müssen, um die gewünschten Zielvorstellungen besser zu erreichen. Ahmed und Dinye (2011) bestätigen, dass gesetzliche Vorschriften für die Umsetzung von räumlichen Plänen und damit einer kontrollierten Entwicklung unerlässlich sind. Cirolia und Berrisford (2017) nennen drei Instrumente zur Sicherstellung einer effektiven Planumsetzung, unter diesen auch gesetzlichen Regelungen. Auch Goodfellow (2013) zeigt im Vergleich zwischen zwei Städten, welche Rolle Gesetze und vor allem die politische Motivation, diese durchzusetzen, bei der Umsetzung von Plänen spielen und fand heraus, dass die politische Haltung, sich strikt an Gesetze zu halten, zur Planumsetzung und damit zum Erfolg führt. Ein rechtlich stark geschützter Plan ist wichtig, um eine Gemeinde vor willkürlicher Entwicklung zu schützen (Ahmed, Dinye, 2011). Überwiegend wird damit die Auffassung vertreten, dass rechtliche Instrumente für die Umsetzung wesentlich sind (Hameed/Nadeem, 2008; Mishra, 2012; Omer, 2015).

Realisierungsaspekte bei der Planerstellung: Die Planung muss umsetzbar sein, daher sind Realisierungsaspekte bereits bei der Planaufstellung zu beachten, um Pläne zu entwickeln, die auch umsetzbar sind. Bereits von Friedmann (1969) wurde dies gefordert. Die Beachtung der Umsetzung bei der Planaufstellung kann dadurch geschehen, dass rechtzeitig untersucht wird, welche potenziellen Bauflächen durch Eigentümer tatsächlich zur Verfügung gestellt werden können. Insbesondere ist auch die Finanzierung der Umsetzung schon bei der Planung zu berücksichtigen (CABE, 2004). Durch vorausschauendes Handeln können so unrealistische Vorhaben rechtzeitig identifiziert und aus der Planung herausgenommen werden. Zudem ist eine begleitende Kontrolle der Planumsetzung durch Monitoring und Evaluation dabei unerlässlich. Der Masterplan sollte unter sich

ändernden Bedingungen auf dem neuesten Stand gehalten werden (Southern New Hampshire Planning Commission, 2004).

Kapazität: Zahlreiche andere Faktoren können eine erfolgreiche Umsetzung der Planung ebenfalls beeinflussen. Aspekte, wie das Vorhandensein finanzieller Mittel und Fachkräfte, spielen sicherlich auch eine wichtige Rolle bei der erfolgreichen Umsetzung (Schauber, 2003; Meshram, 2006; Negeri et al., 2023). Ausreichendes und vor allem qualifiziertes Personal ist sowohl für die Planung als auch die Umsetzung von großer Bedeutung (Hengstermann, 2018). Die am Planungsprozess beteiligten Fachkräfte müssen neben dem Fachwissen noch verschiedene Kompetenzen besitzen, wie z.B. Kommunikations- und Problemlösungskompetenzen, um vermitteln und überzeugen zu können, sowie um Konflikte zu lösen (Schauber, 2003). Berke et al. (2006) und Laurian et al. (2004) stellen in ihrer Studie fest, dass ausreichendes Personal einen potenziellen Einfluss auf die Umsetzung hat, denn vermögte erhöhter Kapazitäten können Probleme eher angegangen werden. Auch ökonomische Aspekte können die Umsetzung beeinflussen. Hengstermann (2018) sieht das Geld als eine zentrale Ressource, die eine Gemeinde zur Durchsetzung ihrer Ziele benötigt. Ohne finanzielle Mittel ist Planung kaum denkbar. Von Personalkosten bis hin zu Investitionen in Infrastruktureinrichtungen wird Geld benötigt. Mit Hilfe finanzieller Anreize, z.B. durch die Gewährung von Subventionen, kann dieses zu der gewünschten Steuerung der Stadtentwicklung führen (Hengstermann, 2018). Auch die Verfügbarkeit technischer Ausrüstung, wie moderner Computersoftware, kann eine effektive Planvorbereitung und -umsetzung beeinflussen (Ahmed, Dinye, 2011; Negeri et al., 2023).

Machtstellung: Yin et al. (2023) begründet das Scheitern von Plänen mit der Machtstellung politischer Entscheidungsträger, die zugunsten eines Vorhabens die Vorgaben der Planung missachten. Dies führt zu illegalen Bauaktivitäten und einer Entwicklung, die nicht planmäßig ist. Insbesondere in den Entwicklungsländern ist dieses Phänomen weit verbreitet (Sundaresan, 2019). Sundaresan (2019) hat ebenfalls festgestellt, dass durch die Machtausübung bestimmter Personen in Politik oder Verwaltung die Planumsetzung beeinflusst wird. Diese haben eine hohe Einflussmöglichkeit und versuchen bestimmte

Planvorhaben entgegen den planerischen Vorgaben erfolgreich durchzusetzen (Sundaresan, 2019).

Im Sinne dieser Arbeit ist im Folgenden nun näher auf die Bedeutung des Rechts und der Öffentlichkeitsbeteiligung für die Umsetzung einzugehen.

2.1.5 Bedeutung des Rechts für die Planung

„Grundlage und Schranken staatlichen Handelns ist das Recht“ (Lendi, 2004, S. 6)

Planung und Recht haben auf den ersten Blick nicht viel miteinander zu tun. Die Planung ist dynamisch und muss sich den ändernden Zukunftsanforderungen anpassen (Lendi, 1998). Zugleich ist sie auch ziel- und zukunftsorientiert. Das Recht hingegen ist bereits vordefiniert, gilt über einen längeren Zeitraum hinweg und sorgt daher für Rechtssicherheit (Lendi, 1998). Eine Gemeinsamkeit haben beide jedoch, nämlich die Aufgabe, das zukünftige Handeln zu berücksichtigen (Lendi, 2004). Während das Recht dies mit generell-abstrakten Rechtsnormen regelt, erfolgt die Planung durch Pläne und Programme (Lendi, 1998).

Die räumliche Planung findet weltweit innerhalb eines rechtlich definierten Rahmens statt, jedoch mit unterschiedlicher Ausprägung (Hengstermann, 2018). Wie kann die Raumplanung durch das Recht bereichert werden? Schon für die Zuweisung der Raumplanung als einer öffentlichen Aufgabe ist eine rechtliche Kodifizierung nötig. Alle menschlichen Aktivitäten beanspruchen Raum. Die beliebige Nutzung des Raumes durch Einzelne kann Konflikte auslösen. Um eine willkürliche, räumliche Entwicklung zu verhindern, und einen *Ausgleich zwischen den verschiedenen Interessen herzustellen*, sind Vorschriften erforderlich, in denen die Raumnutzung geregelt wird (Peine, 2003). Diese Vorschriften erfüllen auch eine besondere Aufgabe, nämlich gesunde Lebensverhältnisse zu gewährleisten und die Sicherheit zu bewahren (Alterman, 2013). Dies kann durch rechtliche Bestimmung über die konkrete Landnutzung, die Bauweise einer Anlage sowie durch Mindestabstandsregeln erreicht werden (Peine, 2003).

Durch Planung kann die in einer Verfassung gewährte Eigentumsfreiheit eingeschränkt werden, indem Planinhalte die zukünftige Nutzung des Eigentums festlegen (Alterman, 2013). Dies hindert eine Gemeinde nicht daran, ihre öffentliche Aufgabe wahrzunehmen,

solange ihr Handeln auf einer Rechtsgrundlage beruht. Recht kann demnach *Grundlagen für planerische Maßnahmen schaffen* (Booth 2016; Lendi, 1998).

Eine besondere Unterstützung leistet das Recht im Rahmen des Planungsverfahrens. Bei der Planung ist ein Verfahren unabdingbar und für ein Verfahren sind Regeln notwendig. Durch das Recht kann das *Planungsverfahren* strukturiert werden. Zuständigkeiten können zugewiesen, die zu beteiligenden Akteure sowie die Form der Beschlussfassung können festgelegt werden (Lendi, 1998). Den rechtlichen Vorgaben zur Mitwirkung der Öffentlichkeit bei der Raumplanung kommt eine besondere Bedeutung zu. Diese tragen zu mehr Demokratie bei und führen, wie bereits oben ausführlich dargestellt, zur Akzeptanzsicherung.

Zudem können die für die Raumplanung nötigen *Planungsinstrumente* rechtlich fixiert werden. Erfolgt die Planung in einem Staat auf verschiedenen Ebenen, so können Planungsinstrumente für die einzelnen Ebenen rechtlich bestimmt werden und dafür sorgen, dass die Planungen aufeinander abgestimmt werden, indem die Rechtswirkung und Verbindlichkeit der einzelnen Planungsinstrumente geregelt wird (Lendi, 1998).

Der Plan ist ein Steuerungs- und Lenkungsinstrument. Aber allein durch Pläne kann das räumliche Geschehen nicht gesteuert und gelenkt werden (Lendi, 1998). Diese müssen noch umgesetzt werden. Die Umsetzung ist meist nicht selbstverständlich und erfolgt durch die Eigentümer nicht freiwillig (Lendi, 2004). Damit die Planung nicht nur auf dem Papier steht, muss die Gemeinde meist selbst handeln. Von der an den Eigentümer gerichteten Aufforderung, sein Eigentum entsprechend den Festsetzungen zu bebauen, bis hin zur Enteignung bedarf es für die Gemeinde einer Legitimation für ihr Handeln. Zur Sicherung und Verwirklichung der Planung ist die Ausstattung einer Gemeinde mit rechtlichen Ressourcen zwingend (Hengstermann, 2018). Dadurch kann die Gemeinde ihr Handeln rechtsverbindlich absichern, und dies führt dazu, dass die Entscheidung meist respektiert wird (Booth, 2016). Recht kann damit auch einen wichtigen Beitrag zur *Planumsetzung* leisten, da Pläne mit Hilfe dieser Instrumente zwangsweise durchgesetzt werden können (Schmidt-Aßmann, 2005; Hengstermann, 2018).

Das Recht setzt aber gleichzeitig auch Grenzen. So kann die *Berücksichtigung bestimmter Belange* bei der Planung rechtlich vorgegeben werden (Schmidt-Aßmann, 2005). Raumplanung kann mit Auswirkungen auf verschiedene Bereiche verbunden sein. Daher werden bestimmte Belange unter Schutz gestellt und sind bei der Planung zu berücksichtigen.

Was gehört aber nun zum Recht? Zu den Rechtsnormen gehören Bestimmungen aus der Verfassung, Gesetze, Rechtsverordnungen und Satzungen, je nachdem, von welchem Organ diese erlassen werden (Peine, 2003). Rechtsnormen sind generell-abstrakte Regelungen, die für jedermann verbindlich sind.

- Diese sind generell, weil sich Rechtsnormen an jedermann, an die Allgemeinheit wenden.
- Es gilt auch abstrakt, da sich Rechtsnormen oft nicht auf einen konkreten Sachverhalt beziehen.

Die Vorteile von Rechtsnormen liegen darin, dass die in der Regelung genannten Adressaten dem Recht unterliegen und ein Verstoß mit Sanktionen verbunden sein kann (Booth, 2016). Daher besitzen diese Legitimität in den Augen der Öffentlichkeit und sorgen für Sicherheit und Klarheit (Booth, 2016). Damit die Rechtsstaatlichkeit aber respektiert wird, muss eine Kontrolle durch die Gerichte möglich sein, um die Richtigkeit der Entscheidung überprüfen zu lassen (Booth, 2016).

Insgesamt ist festzuhalten, dass es für die Planung der rechtlichen Ordnung bedarf und sie ohne rechtlich klare Rahmenbedingungen nicht funktionieren kann. Wie bereits oben erwähnt, bedarf schon die Zuständigkeit und die Bepflanzung des rechtlich geschützten Eigentums durch die Gemeinde einer Legitimation durch Gesetz (Hengstermann, 2018). Zudem kann durch das Recht der Planungsprozess strukturiert werden, Planungsinstrumente können festgelegt sowie Planungsziele gesichert werden, indem die Rechtswirkung und Verbindlichkeit der einzelnen Planungsinstrumente geregelt und Rechtsinstrumente zur Verfügung gestellt werden (Lendi, 2004). Rechtlich geregelt werden können die

- Zuständigkeit, bezüglich der Frage, wer die Pläne erstellt,

- das Verfahren, wie der Planungsprozess durchzuführen ist,
- die Ziele, bezüglich der Frage, welche Ziele erreicht werden sollen,
- die Instrumente, bezüglich der Frage, welche Instrumente zur Umsetzung zur Verfügung stehen sowie
- der Inhalt und die Frage welche rechtlichen Auswirkungen die einzelnen Instrumente haben.

Es ist wichtig für die Raumplanung diese Aspekte rechtlich zu fixieren (Lendi, 1998).

2.2 **Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planung**

„Erkläre mir und ich werde vergessen. Zeige mir und ich werde mich erinnern. Beteilige mich und ich werde verstehen.“ KONFUZIUS (Arbter, 2012, S. 3)

2.2.1 **Theoretische Einordnung**

In der Raumplanung wird die Verankerung demokratischer Werte wie Offenheit, Kommunikation und Zusammenarbeit seit langer Zeit für erforderlich erachtet. Getragen von der Forderung nach mehr Demokratie und mehr Mitbestimmung wurde in Deutschland die Beteiligung in der Planung anfang der 1970er Jahre erstmals gesetzlich festgelegt (Rösener, Selle, 2005). Damit wurde die Öffentlichkeitsbeteiligung zu einem festen Bestandteil des Planungsverfahrens. Auch **Theoretiker** beschäftigten sich vermehrt mit dem Thema der Beteiligung in der Planung. Daher setzten in der Planungstheorie vor allem kooperative und kommunikative Planungsansätze neue Impulse. Grundgedanke war, dass in einer Gesellschaft Macht nie zu gleichen Teilen auf alle verteilt ist. Es gibt immer Machthaber und Machtlose (Günzel, 2016). Arnstein (1969: 216) schreibt in ihrem Artikel „ (...) participation without redistribution of power is an empty and frustrating process for the powerless“. Kooperative und kommunikative Planungsansätze versuchen, dieses in der Gesellschaft anerkannte Machtverhältnis durch kommunikatives Handeln zu überwinden (Friedmann, 1998). Friedmann (1998: 250) spricht von „the power of dialogue to bridge the gap between those who command substantial power and those who do not.“ Jürgen Habermas` **Theorie des kommunikativen Handelns** betont die Wichtigkeit von Kommunikation in demokratischen Gesellschaften und forderte eine „ideale Sprechsituation“, in der nicht die vorgegebenen Machtverhältnisse den Prozess bestimmen sollten, sondern die besseren Argumente (Habermas, 1981). Es muss also ein Gleichheitsprinzip gewährleistet sein, um einen Diskurs zu ermöglichen (Habermas, 1981). Dabei wurde der

Planer nicht mehr als Experte angesehen, sondern das gemeinsame Lernen und Verstehen stand im Vordergrund. Die Beteiligung vieler Akteure, sowohl von Behörden als auch von Privatpersonen, sollte zudem gewährleisten, dass Entscheidungsprozesse „fair“ ablaufen (Peters, 2004: 10).

Jürgen Habermas` Theorie des kommunikativen Handelns hat viel Einfluss auf die planungstheoretischen Diskussionen gehabt. Healey verwendete die Theorie von Habermas als Grundlage für ihre Planungstheorie und entwickelte einen Planungsansatz, in der Planung als kommunikative Aufgabe definiert wurde (Healey, 1992). Dabei beginnt sie ihren Text mit dem folgenden Satz: „*This article proposes an approach to planning which aims to realise the democratic potential of planning...*“ (Healey, 1992: 31) und hebt damit die Realisierung des demokratischen Potentials der Planung hervor. Forester (1999) vertritt die Auffassung, dass Bürgerbeteiligung eher eine Realität als ein leeres Ideal sein sollte, wenn gemeinsame Anliegen behandelt und die Konsensbildung und das Zusammenleben gefördert werden sollen. Andere Theoretiker erachten die Beteiligung der Öffentlichkeit als wesentlich für eine Planungskultur, die auf den Prinzipien und Vorteilen des sozialen Lernens basiert (Friedmann, 1987). Friedmann war der Ansicht, dass der Planer und die Bewohner aufeinander angewiesen sind und voneinander lernen können, daher sollten die Fähigkeiten und Kenntnisse der Bewohner bei der Entscheidung mit einbezogen werden. Dies führt auch zur gegenseitigen Akzeptanz (Schönwandt, 2002). Davidoff (1965) legte Wert darauf, benachteiligten Gruppen die Möglichkeit zu geben, den Inhalt und Ergebnisse der Planung aktiv mit zu beeinflussen, sodass alle Beteiligten den gleichen Einfluss auf die Entscheidungsfindung haben und die Machtverhältnisse keine Rolle spielen.

In der Gesellschaft ist die Ansicht weit verbreitet, dass staatliche Institutionen durch die Anwendung von Gesetzen und Verordnungen Macht ausüben. Oft wird daher die Teilnahme der betroffenen Menschen an Beteiligungsprozessen von diesen als überflüssig gesehen, da sie sich als Machtlose sehen und davon ausgehen, dass sie eine Entscheidung nicht beeinflussen können und ungehört bleiben. Insbesondere dann, wenn Macht nur autoritär angewendet wird, wird sie als etwas Negatives betrachtet, das die Funktion

hat zu unterdrücken. Foucault hat versucht, Macht neu zu definieren und ist der Auffassung gewesen, dass politische Macht durch Institutionen und in der Gesellschaft ausgeübt wird, wobei Macht nicht als Kraft beschrieben wird, die zur Unterordnung zwingt (Foucault, 1980). Nach Foucault ist Macht auch kein exklusives Gut. Daher gibt es auch keine Machtlosen und Machthabende, es gibt nur Machtverhältnisse (Foucault, 1980). Dabei sieht er eine unmittelbare Beziehung zwischen Macht und Wissen. Durch umfangreiche Diskurse und die Anhäufung von Wissen entsteht Macht (Foucault, 1980). Jeder Einzelne kann hiernach zur Machtbildung beitragen. Weiter führt er aus, dass die ausgeübte Macht klar kommuniziert wird, um Akzeptanz zu finden.

Insgesamt wird Kommunikation als wichtig erachtet, wenn es um Entscheidungen geht. Während das rationale Planungsmodell davon ausgeht, dass der Experte zu der einen richtigen Entscheidung kommt, gibt es nach dem kommunikativen Ansatz keine richtige Lösung, sondern es soll nach ihr das gelten, was die *Mehrheit* für richtig hält (Hengstermann, 2018).

2.2.2 Begriffsverständnis und Akteure

Was ist nun unter Beteiligung zu verstehen? In der Literatur wird dieser Begriff unterschiedlich definiert. Ein einheitliches **Begriffsverständnis** existiert bisher nicht. Unter anderem werden folgende Definitionen verwendet:

Literatur	Definition
World Bank, 1996: xi	„Participation is a process through which stakeholders influence and share control over development initiatives and the decisions and resources which affect them.“
BMVI, 2014: 10	„Der Begriff Beteiligung umfasst die Teilnahme oder Mitgestaltung von Bürgern an Planungs- und Entscheidungsprozessen.“
Arbter, 2009: 32	„Öffentlichkeitsbeteiligung bedeutet die Möglichkeit aller betroffenen und bzw. oder interessierten Personen, ihre Interessen oder Anliegen bei der Entwicklung von Plänen, Programmen, Politiken oder Rechtsakten zu vertreten bzw. vorzubringen.“

Abbildung 4: Verschiedene Definitionen des Begriffs Beteiligung (eigene Darstellung)

Nach Selle (2013) sind dabei Mitwirkung an der Meinungsbildung und Einfluss auf die Entscheidungsfindung notwendig. Insgesamt ist festzuhalten, dass es also um die Teilhabe an Entscheidungen und deren Beeinflussung geht.

In diesem Zusammenhang werden die Begriffe Öffentlichkeitsbeteiligung, Bürgerbeteiligung und Partizipation oft synonym verwendet. Dabei wird der Begriff Bürgerbeteiligung immer öfter durch Öffentlichkeitsbeteiligung ersetzt, um deutlich zu machen, dass alle am entsprechenden Ort lebenden Menschen sich beteiligen können, und zwar losgelöst von der Staatsangehörigkeit und dem Alter. Der Begriff Öffentlichkeit ist nämlich weiter gefasst. Es umfasst die betroffenen Eigentümer, aber auch die interessierte Bürgerschaft und Interessenverbände (Arbter, 2009; Schoppengerd, 2015). Daher wird im folgenden auf die Öffentlichkeitsbeteiligung abgestellt.

Bei der Stadtplanung sind die Öffentlichkeitsbeteiligten und das Zusammenwirken vieler **Akteure** unerlässlich. Die Öffentlichkeit und die Behörden sind dabei die wichtigsten Akteure. Die Planung einer Gemeinde berührt nämlich oft auch Aufgabenbereiche anderer Behörden. Andersherum können verschiedene Behörden, die unterschiedliche öffentliche Aufgaben wahrnehmen, Maßnahmen planen, die Auswirkungen auf die räumliche Umgebung haben können (Haar, 1955). Ohne Koordination und gegenseitige Anpassung kann dies zu Fehlentwicklungen führen. Daher ist eine abgestimmte Planung besonders wichtig (Haar, 1955). Die Fachbehörden verfügen auch über Fachwissen, die für die Optimierung der Planung genutzt werden können. Die Beteiligung der Behörden wird in dieser Arbeit nicht weiter berücksichtigt, da dies den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde, auch wenn dies unverkennbar für die Planung und Planumsetzung relevant ist.

Von großer Bedeutung für den Kontext dieser Arbeit, und daher näher zu betrachten, ist die Beteiligung der Öffentlichkeit. Bei Planung geht es um Entscheidungen, die das Wohn- und das Lebensumfeld verschiedener Menschen betreffen, daher haben sie ein Interesse daran, diese mitzugestalten (Marzuki, 2015; Busch, 2009). Sie verfügen in ihrem Lebensumfeld auch über mehr Wissen, kennen die Problemfelder und können hilfreiche Tipps geben (Sommer, 2015; Busch, 2009). Dadurch können auch Probleme und Konflikte frühzeitig erkannt und aus dem Weg geräumt werden.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung kann dabei **formell oder informell erfolgen**. Die formelle Beteiligung ist rechtlich normiert. Dies bedeutet, dass die Art und Weise der Beteiligung und der Inhalt durch Gesetze bestimmt werden (Martini, Fritsche, 2015). Die informelle Beteiligung ist hingegen freiwillig, rechtlich nicht normiert und daher frei gestaltbar (Martini, Fritsche, 2015). Sie ist daher eher auf Kooperation angelegt (Busch, 2009).

2.2.3 Voraussetzungen einer gelungenen Beteiligung

„Aushandeln statt anordnen“ (Deutscher Städtetag, 2013)

Eine erfolgreiche Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen, erfordert viele Ressourcen und hängt von vielen Faktoren ab. Verschiedene Untersuchungen wurden durchgeführt, um die Erfolgsfaktoren zu identifizieren. Dokubo et al. (2024) haben rechtliche Instrumente zur Öffentlichkeitsbeteiligung untersucht und ist der Auffassung, dass Mängel in gesetzlichen Vorgaben, eine Öffentlichkeitsbeteiligung erschweren können. Nach Xu et al. (2024) haben lokale Entscheidungsträger einen erheblichen Einfluss auf die Öffentlichkeitsbeteiligung. Sie kommen zu dem Schluss, dass das Interesse der örtlichen Beamten an Öffentlichkeitsbeteiligung maßgeblich durch ihr Alter, ihre Auslandserfahrung und ihre Berufserfahrung beeinflusst wird (Xu et al., 2024). Ältere Beamte mit Studierenerfahrung im Ausland haben danach tendenziell ein größeres Interesse an der Durchführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung. In einer anderen Studie wurde festgestellt, dass die Bereitstellung finanzieller Mittel, die Offenlegung von Informationen und somit die Schaffung von Transparenz sowie Vertrauen wichtige Erfolgsfaktoren für eine wirksame Einbindung von Bürgern sind (Li et al., 2024). Nach Foroughi et al. (2023) wird die Öffentlichkeitsbeteiligung unter anderem durch die Auswahl der Akteure, des Grades der Beteiligung und der angewendeten Methoden beeinflusst. Auch das angewendete Beteiligungsformat kann den Beteiligungsprozess beeinflussen. Anhand mehrerer Fallstudien wurde in einer Untersuchung gezeigt, dass die Verwendung von modernen Beteiligungsformaten wie Augmented Reality die Motivation der Bevölkerung zur Teilnahme an Planung erhöht und gleichzeitig auch die Qualität der Teilhabeprozesse verbessert (Othengrafen, Sievers, Reinecke, 2023). Sieber (2017) hat festgestellt, dass die lokale Plankultur (Verfahrensgestaltung, Wahl des Beteiligungsformats, Zugang zu Informationen, Art der Bekanntmachung), die institutionellen Rahmenbedingungen (insbesondere

Ressourcen und rechtliche Vorgaben zur Beteiligung) und die jeweilige räumliche Situation (Betroffenheit durch räumliche Probleme) einen entscheidenden Einfluss auf den Beteiligungsprozess haben. Insgesamt werden in der Literatur Ressourcen, rechtliche Vorgaben sowie die Art und Weise der Öffentlichkeitsbeteiligung als Einflussfaktoren identifiziert.

Für eine gelungene Beteiligung ist es nach der oben dargestellten Definition nicht ausreichend, nur bei der Vorbereitung beteiligt zu werden, vielmehr sind Teilhabe an der Entscheidung und deren Beeinflussung notwendig. Neben der Art und Weise der Beteiligung ist hierfür der Zeitpunkt der Beteiligung die entscheidende Komponente. Daher werden im nächsten Schritt die Komponenten genauer untersucht.

Beteiligungsgrad

Der Öffentlichkeit muss zunächst die Möglichkeit eingeräumt werden, sich aktiv zu beteiligen. Das Ausmaß, in dem die Öffentlichkeit wirklich in den Planungsprozess einbezogen wird, beeinflusst nämlich wesentlich den Erfolg (Marzuki, 2015). Um Art und Umfang der Beteiligung zu bestimmen, wurden verschiedene Modelle entwickelt. Zu den vorherrschenden Modellen in der Raumplanung zählt die von Arnstein (1969) vorgeschlagene Partizipationsleiter „ladder of citizen participation“, mit der sie versucht, verschiedene Formen der Beteiligung zu strukturieren. Für die Einordnung der Beteiligungsformen stellt sie eine wichtige Orientierung dar. Anhand derselben können Lücken zwischen den idealen Formen der Beteiligung und der Realität identifiziert werden (Acheampong, 2019). Dabei äußert sich der Beteiligungsgrad darin, wie die Beteiligten die Entscheidungen tatsächlich beeinflussen können (Arnstein, 1969). Arnstein (1969) nimmt dabei eine Dreiteilung vor und unterscheidet zwischen

- Nonparticipation (Nicht-Beteiligung)
- Degree of tokenism (Stufen der Schein-Beteiligung)
- Degree of citizen power (Stufen der Beteiligung)

Auf der Ebene „Nonparticipation“ (Nichtbeteiligung) erhalten die Beteiligten nur ausgewählte Informationen. Diese ermöglichen es nach Arnstein (1969) den Beteiligten nicht,

sich an Entscheidungen zu beteiligen. Im Mittelpunkt stehen die Interessen der Entscheidungsträger, wobei Belange anderer keine Rolle spielen.

Auf der Ebene degree of tokenism (Stufen der Schein-Beteiligung) werden Informationen mitgeteilt, es findet eine Anhörung statt, und es wird konsultiert. Die Beteiligten werden auf dieser Stufe zunehmend in Entscheidungsprozesse einbezogen. Sie haben das Recht, sich über den Inhalt der Pläne zu informieren und Stellung zu nehmen. Ein direkter Einfluss auf die Entscheidung ist jedoch noch nicht möglich. Arnstein bezeichnet diese Ebene als Scheinbeteiligung, da es keine Garantie dafür gibt, dass die Anliegen und Ideen der Öffentlichkeit wirklich berücksichtigt werden, um den status quo zu ändern.

An der Spitze steht Degree of citizen power (Stufen der Beteiligung). Diese Ebene stellt die ideale Form der Beteiligung dar, da die Beteiligten durch Dialog, Kooperation und Konsensbildung eine verbindliche Rolle bei der Entscheidungsfindung haben. Nach Arnstein (1969) wird erst auf dieser Ebene tatsächlich Macht zwischen den Bürgern und den Machthabern durch Verhandlungen neu verteilt. Zusammen werden Grundregeln vereinbart, und die Öffentlichkeit hat einen wirklichen Einfluss auf die Ergebnisse.

Das Stufenmodell zeigt auf, dass nicht alles, was als Beteiligung gemeint ist, auch als solche gelten kann. Nach Arnstein (1969) verlangt Beteiligung Teilhabe an Entscheidungsmacht. Dafür reicht allein das Informiertwerden über Entscheidungen nicht aus. Echte Beteiligung fordert

- more than being just informed
- more than just talking
- It means taking an active part in the planning process

Das Stufenmodell von Arnstein wird auf drei Intensitätsstufen dargestellt. Je höher die Stufe, desto höher ist die Einflussnahme der Öffentlichkeit und damit der Beteiligungsgrad.

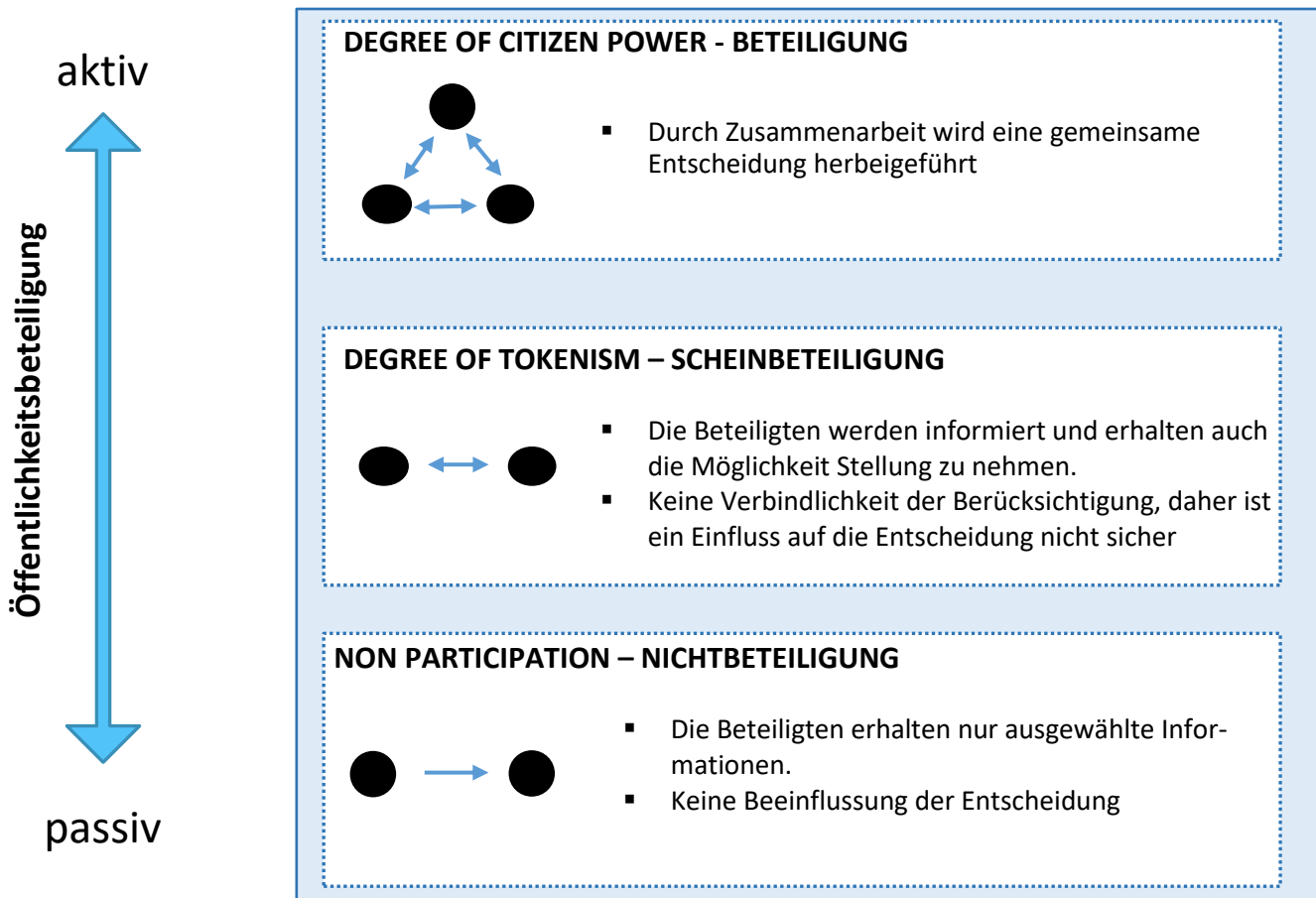


Abbildung 5: Grad der Beteiligung (eigene Darstellung nach Arnstein, 1969)

Welcher Beteiligungsgrad erreicht wird, wird durch die Wahl des Beteiligungsformats bestimmt (Afoot-Projektteam, 2021). Ausgehend von dem gesetzten Ziel zum geplanten Vorhaben können unterschiedliche Formate zur Beteiligung der Öffentlichkeit angewendet werden (Afoot-Projektteam, 2021). Besteht das Ziel darin, die Öffentlichkeit lediglich zu informieren, so kann eine Informationsveranstaltung ausreichend sein. Wenn das Ziel darin besteht, eine breite Meinung zu einem Thema zu erhalten, Problemfelder zu identifizieren und eine Entscheidung zusammen mit anderen zu erörtern, ist das Planverfahren durch Arbeitsgruppen, Workshops und Vorträge zu begleiten.

Zeitpunkt der Beteiligung

Die Möglichkeit der Einflussnahme hängt weiter entscheidend davon ab, wann im Planungsprozess die Beteiligung erfolgt. Der Zeitpunkt ist ein wichtiger Aspekt. Wird der Öff-

fentlichkeit ein fertiges Dokument vorgelegt, so ist eine Einflussmöglichkeit kaum gegeben. Eine solche Vorgehensweise wird als Decide-Announce-Defend (DAD) Modell bezeichnet (Wiechmann, Terfrüchte, 2013; Selle, 2013). Nach dem DAD Modell werden Beratungen und Beschlüsse intern durchgeführt (Selle, 2013). Anschließend werden diese verkündet, und dann gegen äußere Widersprüche verteidigt (Selle, 2013). Eine Kommunikation findet also erst statt, wenn schon wesentliche Entscheidungen getroffen worden sind. Zum Zeitpunkt der Beteiligung hat die Öffentlichkeit kaum die Möglichkeit, die Entscheidung zu beeinflussen. Ihr Gestaltungsspielraum ist sehr eingeschränkt. Demgegenüber steht das Engage-Delebrate-Decide (EDD) Modell, bei dem der Planungsprozess von Anfang an durch kooperative Meinungsbildung und Entscheidungsfindung gekennzeichnet ist (Selle, 2013). Dieser Ansatz beteiligt die Öffentlichkeit sehr früh. Im Mittelpunkt steht die Kommunikation, wobei der Planer eher die Rolle eines Moderators einnimmt. Der Entscheidungsfindungsprozess lässt sich demnach in drei Phasen einteilen:

- Phase des kooperativen Sammelns
- Phase des gemeinsamen Beratens und Entscheidens
- Phase der kooperativen Umsetzung (Helmholz, 2013)

Das DAD Modell führt zu einer schnellen Entscheidung, wird aber nur dann für angemessen erklärt, wenn es Entscheidungen betrifft, die nicht langfristig wirken und konfliktbehaftet sind sowie nicht eine große Anzahl von Menschen berühren (Everard, 2011; Walker, 2009). Diese Voraussetzungen werden gerade bei Raumplanungsentscheidungen nicht erfüllt. Daher sollte die Beteiligung so früh wie möglich, also schon bei der Zielformulierung, wenn noch viel Gestaltungsspielraum besteht und die Einflussnahme noch relativ groß sein kann, stattfinden (BMVI, 2014).

Zu Beginn der Planung ist die Einflussnahme der Öffentlichkeit zwar relativ hoch, allerdings ist paradoxerweise das Beteiligungsinteresse der Öffentlichkeit noch sehr gering, da die Ausführung des Vorhabens in weiter Zukunft liegt und sie sich noch nicht betroffen fühlt (Schoppengerd, 2015). Eine Reaktion der Öffentlichkeit erfolgt meist erst dann, wenn die Konsequenzen der Planung auch zu sehen sind, also mit der Umsetzung schon begonnen wird (Schoppengerd, 2015; Bradtke, 2021). Die Abbildung unten zeigt jedoch deutlich, dass der Gestaltungsspielraum zu diesem Zeitpunkt sehr stark eingeschränkt

und die Einflussnahme der Öffentlichkeit deutlich verringert ist (Schoppengerd, 2015). Daher gilt es, die Öffentlichkeit in der Frühphase zur Beteiligung auf verschiedene Weisen zu informieren und zu motivieren.

Das Partizipationsparadox

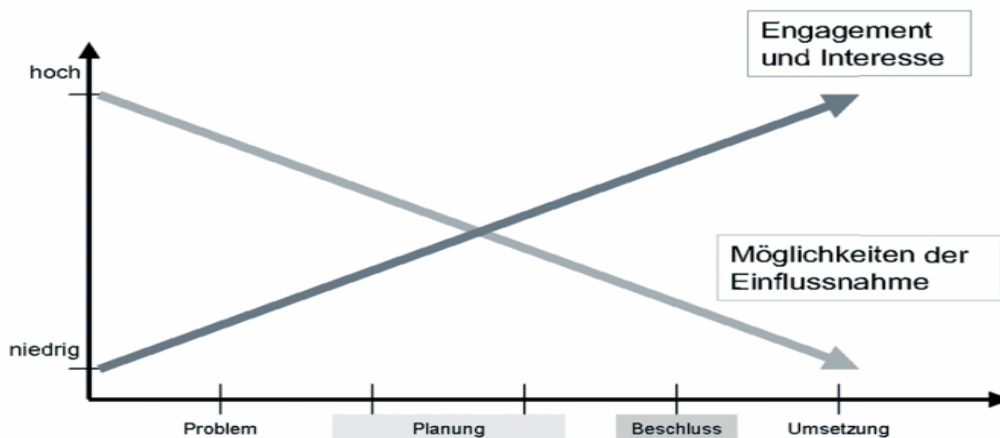


Abbildung 6: Das Partizipationsparadox (Quelle: Schoppengerd, 2015)

Kommunikationsart

Bisher konnte festgestellt werden, dass eine aktive und frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit die Grundvoraussetzung dafür bildet, an einer Entscheidung Teil zu haben und Einfluss nehmen zu können. Das Fundament einer echten Beteiligung ist weiter eine effektive Kommunikation. Dazu müssen bestimmte Rahmenbedingungen erfüllt sein. So fordert Habermas (1981), dass **die Kommunikation verständlich, wahr, ernst und legitim** sein muss. Davon kann nur dann die Rede sein, wenn Informationen verständlich, nachvollziehbar und allgemein zugänglich gemacht werden (BMVI, 2014; Bradtke, 2021). Lediglich durch das Liefern von Informationen ist eine Einflussnahme zwar noch nicht möglich und steht deshalb auf der Partizipationsleiter „ladder of citizen participation“ von Arnstein (1969) ganz unten, aber ohne Information ist eine Beteiligung und damit auch eine Einflussnahme kaum möglich. Der Informationsfluss ist für die Beteiligung daher elementar. Die Öffentlichkeit muss die Möglichkeit haben, sich umfassend über das Planvorhaben zu informieren, um sich eine Meinung bilden zu können. Dabei ist sicherzustellen, dass Planunterlagen und erstellte Gutachten während der Beteiligungsphase allgemein

zugänglich sind (Bradtke, 2021; Arbter, 2009). Manchmal ist es erforderlich, bestimmte Gruppen über das Planvorhaben separat und zusätzlich zu sensibilisieren und zu informieren (BMVI, 2014; Arbter, 2009). Eine effektive Kommunikation kann weiter nur dann gelingen, wenn eine **Vertrauensbasis** geschaffen wird. Transparenz, respektvoller Umgang und Kommunikation auf Augenhöhe sind wesentliche Aspekte einer vertrauensvollen Zusammenarbeit (Bradtke, 2021; BMVI, 2014). Über- und Unterordnungen sollten keine Rolle spielen (Knieling, 2018). Darüber hinaus ist es ganz wesentlich, dass das Verfahren als gerecht empfunden wird, und alle Beteiligten gleich behandelt werden (BMVI, 2014). Eine transparente Vorgehensweise kann dazu beitragen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Voraussetzungen einer gelungenen Beteiligung dann erfüllt sind, wenn eine aktive und frühzeitige Beteiligung auf der Grundlage einer ehrlichen, ernsthaften und vertrauensvollen Kommunikation erfolgt. Dies sind wesentliche Voraussetzungen, um Einfluss nehmen zu können und damit Teil der Entscheidung zu sein.

2.2.4 Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung für die Planung und Umsetzung

Die Beteiligung der Bürger an Entscheidungen wird als das Herzstück einer Demokratie gesehen (Levin-Waldman, 2013). Planentscheidungen der Verwaltung greifen bewusst in die verfassungsrechtlich geschützten Grundrechte bestimmter Privatpersonen ein, um planerische Ziele zu erreichen und letztendlich die räumliche Entwicklung zu steuern. Durch Beteiligungsprozesse können diese Planentscheidungen demokratisch legitimiert werden. In erster Linie geht es also darum, die **Legitimation der Planung** zu bewirken (Baumgart et al., 2018; Sinning, 2018; Bradtke, 2021;). Die Öffentlichkeitsbeteiligung dient der Verwirklichung einer demokratischen Planung, bei der die Öffentlichkeit an politischen Entscheidungen beteiligt wird (Martini, Fritzsche, 2015). In einer Demokratie ist es von erheblicher Bedeutung, dass die Bürger gleichberechtigt sind. Jede Person muss vor dem Gesetz gleichberechtigt sein und die gleiche Stimme haben (Levin-Waldman, 2013). Nach Haar (1955) muss der demokratische Prozess voll genutzt werden, um das Verständnis und die Akzeptanz der von der Planung betroffenen Menschen zu gewinnen und die Bereitschaft zu erlangen, ihn umzusetzen. Es bestehen vielfältige Zusammen-

hänge zwischen der Öffentlichkeitsbeteiligung und der Planumsetzung. Über die Legitimation hinaus kann die Öffentlichkeitsbeteiligung damit auch einen wichtigen Beitrag zur **Akzeptanz der Planung** leisten (Wiechmann, Terfrüchte, 2013; Baumgart et al., 2018; Doktubo et al., 2024). Unzufriedenheit mit der Planung macht sich oft in Form von Protesten und Widerstand bemerkbar, macht die Umsetzung besonders schwierig und kann sogar zum Scheitern der Planung führen (Sommer, 2015). Durch Akzeptanzsteigerung kann die Umsetzung von Plänen verbessert werden (Baumgart et al., 2018). Akzeptanz wird definiert als „die *Bereitschaft etwas anzuerkennen, hinzunehmen oder mit etwas einverstanden zu sein*“ (Wiechmann, Terfrüchte, 2013: 19). Die Umsetzung räumlicher Pläne kann mit der Erklärung „einverstanden“ erheblich erleichtert werden. Gibt sich die Öffentlichkeit mit etwas einverstanden, so ist sie bereit, auch die Konsequenzen zu tragen und der Widerstand kann dann in der Umsetzungsphase minimiert werden. Die Erklärung „einverstanden“ darf aber nicht durch Tricks erlangt werden. Die Beteiligung sollte daher, wie bereits erläutert, auf der Grundlage einer ehrlichen, ernsthaften und transparenten Kommunikation erfolgen (BMVI, 2014). Es dürfen keine falschen Informationen übermittelt werden oder Informationen vorenthalten werden. Um Akzeptanz zu erreichen, ist von zentraler Bedeutung, dass die Öffentlichkeit einen Beitrag zu der Entscheidung leisten kann und damit deren Teil ist. Denn nur dann wird das Mitverantwortungsgefühl gesteigert und damit auch die Akzeptanz (BMVI, 2014). Es ist daher wichtig, ergebnisoffen in die Diskussionsrunde zu gehen und nicht erst dann, wenn wesentliche Entscheidungen schon getroffen wurden (Sommer, 2015). Die unterschiedlichen Vorgehensweisen bei den beiden oben vorgestellten Planungsprozessmodellen, dem DAD und dem EDD Modell, hat enorme Auswirkungen auf die Akzeptanz. So stoßen Entscheidung nach dem DAD (Decide-Announce-Defend) Ansatz oftmals auf Widerstand, selbst bei besten Ideen, da die Öffentlichkeit selbst nicht Teil der Entscheidung war (Selle, 2013). Bei dem EDD Modell ist hingegen die Akzeptanz deutlich verbessert, weil der Öffentlichkeit die Möglichkeit gegeben worden ist, schon in der Frühphase mitzugestalten und mitzuentcheiden (Selle, 2013).

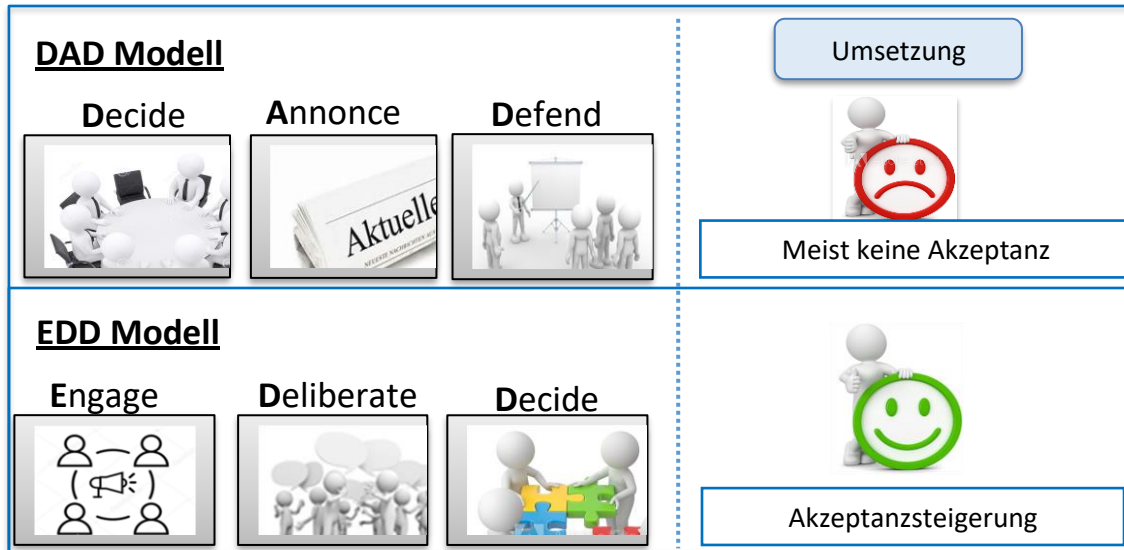


Abbildung 7: Auswirkungen unterschiedlicher Planungsmodelle auf die Umsetzung (eigene Darstellung)

Eine Entscheidung im Sinne aller Beteiligten ist nicht möglich. Im Kern geht es darum, die unterschiedlichen Interessen und Bedürfnisse der Öffentlichkeit zu verstehen, miteinander in Einklang zu bringen und sie auch bei der Entscheidung zu berücksichtigen (Arbter, 2012; CABE, 2014). Durch Kommunikation können Zusammenhänge und Hintergründe, die der Entscheidung zu Grunde liegen, der Öffentlichkeit vermittelt werden und die Entscheidung kann besser nachvollzogen werden (Arbter, 2012). Gleichzeitig kann das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung gesteigert werden (Hengstermann, 2018). Weiterhin ist es nach Baumgart et al. (2018) wichtig, verschiedene Bevölkerungsgruppen zur Beteiligung zu bewegen, um soziale Ungleichheiten zu vermeiden und eine Kommunikation auf Augenhöhe zu gewährleisten. Zur Akzeptanzsteigerung fordern Wiechmann und Terfrüchte (2013) über die Beteiligung an der Planung hinaus sogar auch eine Beteiligung an der Nutzung. Insgesamt erhöhen Beteiligungsprozesse in Planungsverfahren damit die Umsetzungschancen (Gruehn, 2013).

Über die Legitimation und Akzeptanz der Planung hinaus leistet die Beteiligung einen wichtigen Beitrag zu **Optimierung der Entscheidungsfindung** (Walker, 2009; Arbter, 2012). Das Fachwissen der Experten ist oft nicht ausreichend (Schauber, 2003). Bei der Beteiligung wird der Öffentlichkeit die Möglichkeit gegeben, die Problematik aus ihrer Sicht darzulegen. Durch den Informationsaustausch können beide Seiten voneinander

lernen (Burby, 2003). Dieser Lernprozess trägt zu einer Optimierung der Entscheidungsfindung bei. Konflikte können frühzeitig erkannt und eventuell bewältigt werden (Sinning, 2018), wodurch nachträgliche Planungsanpassungen und gerichtliche Auseinandersetzungen vermieden, Kosten reduziert und letztendlich die Umsetzung beschleunigt wird (Baumgart, Rüdiger, 2022; BMVI, 2014).

Die Öffentlichkeitsbeteiligung trägt insgesamt dazu bei, den Planungsprozess transparenter, demokratischer und oftmals auf die Bedürfnisse der Gemeinschaft zugeschnitten zu machen (Marzuki, 2015; Irazabal, 2009). Nur wenn die Planung in Zusammenarbeit mit der Öffentlichkeit erfolgt, entstehen Pläne, die akzeptiert werden können und auch besser realisierbar sind. Trotz der Abneigung, auf die sie in der Verwaltung trifft, ist eine frühe und aktive Beteiligung der Öffentlichkeit aus den oben genannten Gründen äußerst wichtig.

Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planung

Beteiligung verlangt Teilhabe an Entscheidungen und die Beeinflussung derselben.

Formen

Formelle Beteiligung

Art und Weise der Beteiligung und der Inhalt werden durch Gesetz bestimmt

Informelle Beteiligung

Diese Beteiligungsprozesse sind freiwillig, rechtlich nicht normiert und daher frei gestaltbar.

Akteure

Behörden

die öffentliche Aufgaben wahrnehmen

- Sie koordinieren das Handeln der öffentlichen Akteure und gewährleisten eine abgestimmte Planung.

Öffentlichkeit

Sie umfasst die betroffenen Eigentümer, aber auch die interessierte Bürgerschaft und Interessenverbände

- Ihnen wird die Möglichkeit gegeben, sich an politischen Entscheidungen zu beteiligen.

Voraussetzungen

1. Aktive Beteiligung - Teilhabe an der Entscheidung
2. Frühzeitige Beteiligung - EDD Modell - schon bei der Zielformulierung
3. Effektive Kommunikation
 - Ernsthaftige, ehrliche Kommunikation - Verständlichkeit, Vollständigkeit und Zugänglichkeit von Informationen
 - Schaffen einer Vertrauensbasis - respektvoller Umgang, auf Augenhöhe, Transparenz

Bedeutung für die Umsetzung

- Legitimation der Planung - demokratische Willensbildung
- Optimierung der Entscheidungsfindung - Konfliktprävention, Lernprozesse
- Akzeptanz der Planung - Teil der Entscheidung

Abbildung 8: Beteiligung in der Planung – Zusammenfassung 2.2 (eigene Darstellung)

2.3 Räumliche Planung und Umsetzung in DEUTSCHLAND

Ziel dieses Abschnittes ist es, die in Deutschland vorhandenen, rechtlichen Instrumente zur Umsetzung der Bauleitplanung aufzuzeigen, die dann zur Bestimmung der Defizite rechtlicher Instrumente zur Masterplanumsetzung in Kurdistan herangezogen werden. Die Bestimmung der in Kurdistan existierenden Defizite im Hinblick auf die in Deutschland existierenden soll dabei helfen, geeignete und kontextspezifische Instrumente vorzuschlagen, um die Planumsetzung in Kurdistan zu verbessern. Nach Couch, Fraser und Percy (2003) hat der Transfer internationaler Erfahrungen in der Planungsforschung viele Vorteile. Das Lernen aus internationalen Erfahrungen und der Gedankenaustausch zwischen den Nationen ermöglichen die Erforschung neuer Instrumente und Strategien zur Verbesserung der Planungspraxis in verschiedenen Kontexten. Zudem wird die Fähigkeit, systematisch aus den Gesetzen anderer Länder zu lernen, als eine wertvolle Resource angesehen (Alterman, 2017).

Dazu wird zunächst im folgenden Teil die Raumplanung in Deutschland vorgestellt und sodann auf die rechtlichen Instrumente zur Planumsetzung eingegangen werden.

Unter dem Begriff Raumplanung wird das gezielte Einwirken auf die räumliche Entwicklung eines bestimmten Gebietes verstanden (Martin, 2005). Nach § 1 Abs. 2 Raumordnungsgesetz (ROG) zielt die Raumplanung auf die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Regionen Deutschlands und den Ausgleich räumlicher Nutzungskonflikte ab, und orientiert sich dabei daran, die ökologischen, ökonomischen und sozialen Funktionen des Raumes in Einklang miteinander zu bringen.

Die räumliche Planung in Deutschland wird in Gesamtplanung und Fachplanung unterteilt (Battis, 2017). Die Gesamtplanung umfasst dabei die überörtlichen Planungsebenen der Bundesraumordnung, der Landesplanung einschließlich der Regionalplanung sowie der örtlichen kommunalen Bauleitplanung (Battis, 2017). Diese Planungsebenen bilden in ihrer Gesamtheit ein Raumplanungssystem. Der Bund stellt dabei die höchste Ebene der Raumplanung dar, hat jedoch nur eingeschränkte Planungsbefugnisse. Der Kernbereich der Raumplanung liegt in den Gemeinden. Die Bundesländer, die zwischen den beiden Ebenen liegen, besitzen Planungsbefugnisse für ihre Grenzen und die Regionen für Teile

der Bundesländer. Die räumliche Planung wird von oben nach unten immer mehr konkretisiert. Angefangen mit Leitvorstellungen und Grundsätzen der Bundesraumordnung bis hin zu den parzellenscharfen Regelungen der Bebauungspläne auf kommunaler Ebene (Battis, 2017). Im Gegensatz zur Gesamtplanung ist die Fachplanung auf die Entwicklung eines bestimmten Sachgebietes ausgerichtet, z.B. Landschaftsplanung (siehe hierzu Gruehn, 2006). Auch die Landschaftsplanung wird auf verschiedenen administrative Ebenen mit unterschiedlichen Planungsinstrumenten erstellt, die in der Gesamtplanung berücksichtigt werden (Gruehn, 2006).

Das räumliche Planungsrecht ist auf Bundesebene für die Bundes-, Landes- und Regionalplanung im ROG sowie für die kommunale Bauleitplanung im Baugesetzbuch (BauGB) geregelt (Battis, 2017). Daneben existieren weitere Gesetze bezüglich spezieller Fachplanungen, die auch räumlichen Bezug haben, z.B. das Bundesnaturschutzgesetz sowie das Wasserhaushaltsgesetz.

2.3.1 Planungssystem

Die Planungsebenen sind in Deutschland rechtlich und inhaltlich eindeutig definiert und klar voneinander abgegrenzt, gleichzeitig sind sie jedoch durch das Gegenstromprinzip aufgrund vielseitiger Informations-, Beteiligungs- und Abstimmungsnormen stark miteinander verbunden (Battis, 2017).

Im Planungssystem in Deutschland stellt die Raumplanung auf **Bundesebene** die oberste Planungsebene dar. Für die räumliche Gesamtplanung auf Bundesebene ist das Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Stadtentwicklung zuständig. Vorrangige Aufgabe der Raumordnung ist es, Leitvorstellungen zur räumlichen Entwicklung und Grundsätze für das gesamte Bundesgebiet festzulegen (BBR, 2000). Dabei bilden die Leitvorstellungen einen Handlungsrahmen für die räumliche Entwicklung, während die Grundsätze allgemeine Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes als Vorgaben für die nachfolgenden Planungsebenen sind (BBR, 2000). Diese sind von öffentlichen Stellen bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen Gem. § 4 Abs. 1 ROG zu berücksichtigen (BBR, 2000).

Landesplanung findet ihre rechtliche Grundlage im ROG und in den Landesplanungsgesetzen und wird durch die öffentliche Verwaltung in den Ländern ausgeübt (Pahl-Weber/Henckel, 2008). Nach § 13 Abs. 1 S. 1 ROG sind die Länder dazu verpflichtet für das Landesgebiet einen Raumordnungsplan aufzustellen. Auf der Ebene der Landesplanung wird erstmals ein gesamtträumlicher Raumordnungsplan mit verbindlichen Zielen aufgestellt, in der die durch den Bund entwickelten Ziele dargestellt werden (Goppel, 2005). Hauptsächlich hat dieser Plan eine Funktion der Koordinierung mit nachfolgenden regionalen Ebenen (Pahl-Weber/Henckel, 2008). Die festgesetzten Ziele sind von den nachfolgenden Ebenen zu beachten sowie Grundsätze sind zu berücksichtigen (vgl. § 4 Abs. 1 ROG).

Die **Regionalplanung** fungiert als Schnittstelle zwischen Landesplanung und der Bauleitplanung in den Gemeinden. Jedes Bundesland, mit Ausnahme der Stadtstaaten, gliedert sich in verschiedene Regionen, für die gemäß § 13 Abs. 1 ROG entsprechende Regionalpläne aufzustellen sind. Durch die Aufstellung von Regionalplänen werden eigene regionale Ziele festgelegt. Die Regionalplanung präzisiert die Vorgaben der Landesplanung in Form von Regionalplänen unter Berücksichtigung der Wünsche der Gemeinden, die in einem förmlichen Verfahren an der Regionalplanung beteiligt werden (Battis, 2017).

Erst auf der **kommunalen Ebene** als unterster Ebene werden abschließende, parzellenscharfe Regelung der baulichen und sonstigen Nutzung der Grundstücke festgelegt. Das zentrale Planungsinstrument ist die *Bauleitplanung*. Dabei haben die Gemeinden die Pflicht, Zielvorgaben der überörtlichen Raumordnung genau zu beachten und ihre Planung daran anzupassen gem. § 1 Abs. 4 BauGB (Schmidt-Eichstaed, 2018; Battis, 2017). Bundeseinheitlich ist die städtebauliche Planung im BauGB verankert und sieht eine zweistufige Bauleitplanung vor § 1 Abs. 2 BauGB.

- Erste Stufe: Aufstellung eines vorbereitenden Bauleitplans (*Flächennutzungsplan*) für das gesamte Gemeindegebiet gem. § 5 Abs. 1 BauGB. Dieser Plan definiert die Art der baulichen Nutzung für das gesamte Gemeindegebiet und ist lediglich für öffentliche Planungsträger rechtsverbindlich.
- Zweite Stufe: Aufstellung eines verbindlichen Bauleitplans (*Bebauungsplan*) für Teilbereiche der Gemeinde, die unmittelbare Wirkung auf die Bürger haben. Der

Bebauungsplan enthält gem. § 9 Abs. 1 BauGB Angaben zur Art und Maß der baulichen Nutzung und gilt parzellenscharf, d.h. für jedes Grundstück.

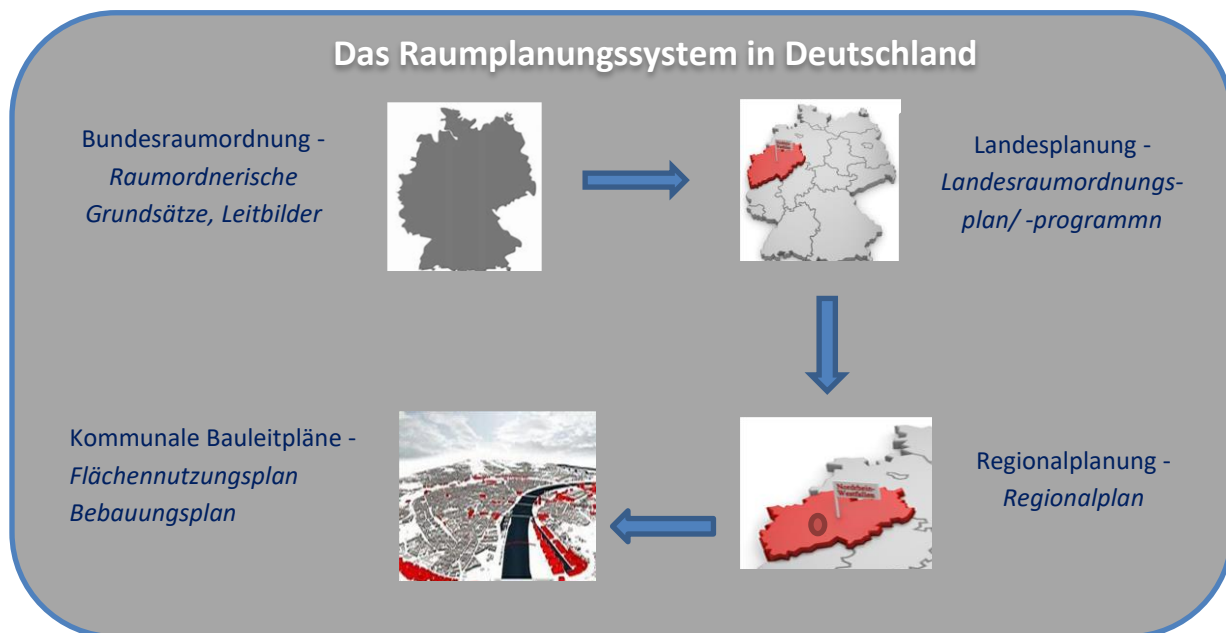


Abbildung 9: Das deutsche Raumplanungssystem (eigene Darstellung)

Eine direkte Umsetzung der Raumordnungsziele auf lokaler Ebene ist aufgrund des Fehlens von Durchführungsbefugnissen der überörtlichen Ebene nicht möglich (Schmidt-Eichstaed, Steinbach, Vallee, 2011). Daher ist eine Koordination zwischen den Planungsebenen und der sektoralen Fachplanung auf der überörtlichen Ebene besonders wichtig (Schmidt-Eichstaed, Steinbach, Vallee, 2011). Die überörtlichen Ziele der Raumordnung können aufgrund der Anpassungs- und Abstimmungspflicht umgesetzt werden - sogenanntes Gegenstromprinzip (Battis, 2017).

- *Anpassungspflicht:* Das ROG regelt die Bindungswirkung der Instrumente der Raumordnung. Die Rechtsverbindlichkeit schafft Rechtssicherheit und garantiert eine verlässliche Planung (Battis, 2017). Ohne diese wäre die Wirksamkeit eingeschränkt und die Durchsetzungsfähigkeit geschwächt. Gem. § 4 Abs. 1 ROG sind die Ziele der Raumordnung zu beachten, sowie Grundsätze der Raumordnung in Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen.

- *Abstimmungspflicht:* Gem. § 1 Abs. 3 ROG soll die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume sich in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamttraums einfügen; die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraumes soll die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume berücksichtigen. Es handelt sich dabei um das Gegenstromprinzip (Battis, 2017). In der Praxis bedeutet dies, dass die Vorgaben von oben nach unten immer weiter konkretisiert werden (BBR, 2000). Die Kommunen haben gem. § 1 Abs. 4 BauGB dies bei ihrer Planung zu beachten. Im Gegenzug werden die Kommunen bei der Erstellung überörtlicher Pläne beteiligt. Das soll verhindern, dass die Planung nur von oben nach unten erfolgt (Battis, 2017). So findet eine Kommunikation auf unterschiedlichen Planungsebenen von oben nach unten und von unten nach oben statt, damit die Planungen sich nicht widersprechen (Battis, 2017).

2.3.2 Bauleitplanung

Die Bauleitplanung erfolgt auf kommunaler Ebene und setzt sich gem. § 1 Abs. 2 BauGB aus dem Flächennutzungsplan und den Bebauungsplänen zusammen, die unterschiedliche rechtliche Bindungswirkungen und Funktionen haben. **Aufgabe** der Bauleitplanung ist gem. § 1 Abs. 1 BauGB die Steuerung der Bodennutzung. Deshalb ist die Bauleitplanung das wichtigste planungsrechtliche Instrument, um die städtebauliche Entwicklung der Gemeinden zu steuern und zu lenken. Grundlage der Bauleitplanung bildet das öffentliche Baurecht, und dieses besteht aus zwei Teilbereichen (Wirth, Schneeweiß, 2019):

- dem Bauplanungsrecht, das der Bundesgesetzgebung unterliegt und
- dem Bauordnungsrecht, das von den Bundesländern geregelt wird.

Während sich das Bauplanungsrecht mit der Planung der Bodennutzung beschäftigt, geht es bei dem Bauordnungsrecht um die Ausführung der Bodennutzung. Das Öffentliche Baurecht legt damit fest, ob gebaut werden darf, was gebaut werden darf, wo und wie gebaut werden darf (Wirth, Schneeweiß, 2019). Das Baugesetzbuch (BauGB) und die Baunutzungsverordnung (BauNVO) bilden die wichtigsten **Rechtsgrundlagen** für die Bauleitpläne, und sind bei der Aufstellung zu beachten (Wirth, Schneeweiß, 2019). Von zentraler Bedeutung ist das BauGB. Es trifft insbesondere Regelungen:

- Zu Aufgaben und Grundsätzen der Bauleitplanung (§ 1 BauGB)
- Zum Aufstellungsverfahren (§§ 2- 4c und § 10 BauGB)
- Zu Vorschriften zum Umweltschutz, Umweltprüfung (§§ 1-1a und § 2a BauGB)
- Zu Inhalten des Flächennutzungsplans (§ 5 BauGB)
- Zu Inhalten des Bebauungsplans (§ 9 BauGB)
- Zur Sicherung der Bauleitplanung (§§ 14- 28 BauGB)

Die BauNVO enthält ergänzende Vorgaben und trifft Regelungen zu Art und Maß der baulichen Nutzung sowie zur Bauweise und zu den überbaubaren Grundstücken (Wirth, Schneeweiß, 2019).

Zuständig für die Aufstellung der Bauleitpläne sind gem. § 2 I BauGB die Gemeinden. Dies ergibt sich aus der kommunalen Planungshoheit, die durch Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG verfassungsrechtlich geschützt ist (Wirth, Schneeweiß, 2019). Bei der Aufstellung der Bauleitpläne haben die Gemeinden gem. § 1 Abs. 4 BauGB Ziele der Raumordnung, die sich aus Raumordnungsplänen ergeben, zu beachten (Wirth, Schneeweiß, 2019).

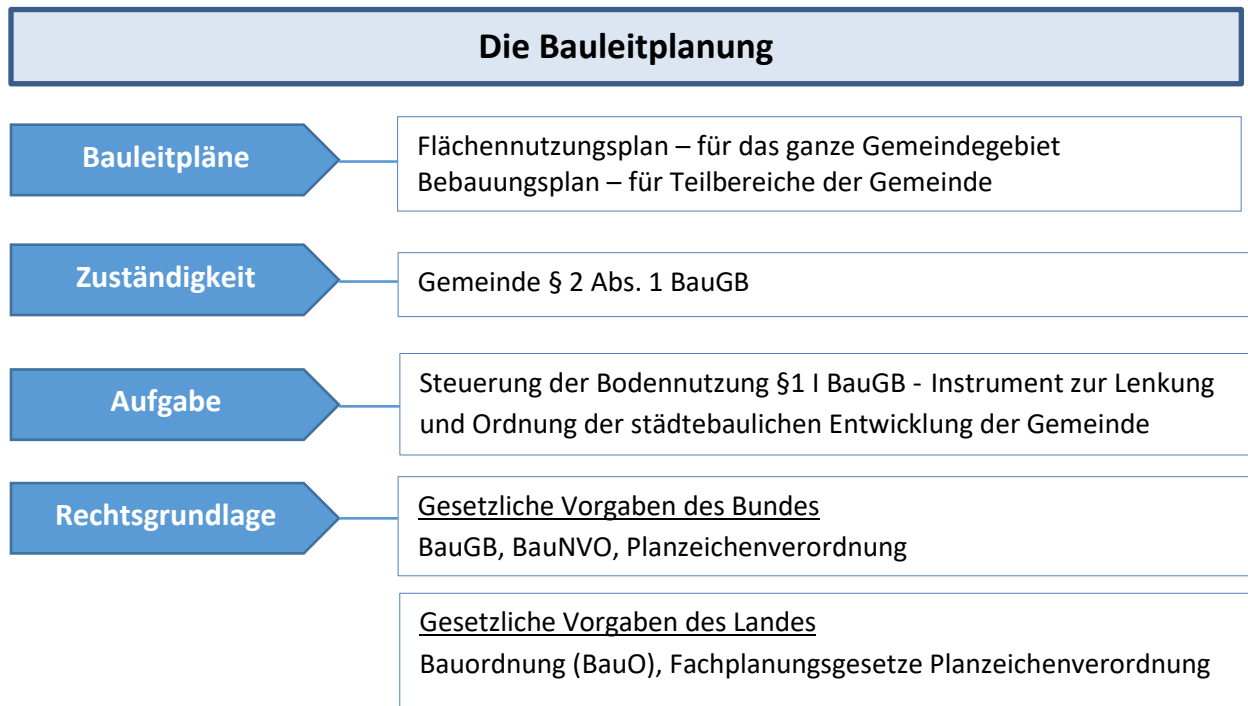


Abbildung 10: Die Bauleitplanung (eigene Darstellung)

Das **Verfahren** der Bauleitplanung als ein formelles Instrument ist umfassend in den §§ 2 ff. BauGB geregelt. Alle einzelnen Verfahrensschritte, beginnend mit dem Aufstellungsbeschluss bis zur Rechtswirksamkeit der Bauleitplanung, sind verbindlich im BauGB vorgeschrieben. Das Verfahren gilt nach § 1 Abs. 8 BauGB für die Aufstellung, Ergänzung, Änderung und Aufhebung sowohl des Flächennutzungsplans als auch des Bebauungsplans. Bevor das formale Verfahren eingeleitet wird, muss zunächst einmal nach § 1 Abs. 3 BauGB die Erforderlichkeit des Plans von der Gemeinde geklärt werden. Auch sind vorab die vorgegebenen Ziele der Raumordnung für das Plangebiet klarzumachen, da diese stets zu beachten und einer Abwägung nicht zugänglich sind, § 1 Abs. 4 BauGB.

Das Verfahren der Bauleitplanung beginnt stets mit einem Aufstellungsbeschluss der Gemeinde, der gem. § 2 Abs. 1 S.2 BauGB ortsüblich bekannt gemacht werden muss (Schmidt-Eichstaedt, 2018). Sodann beginnt die frühzeitige Beteiligungsphase. Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Verfahren der Bauleitplanung ist zweistufig aufgebaut und damit sehr ausgeprägt. Zu unterscheiden sind die frühzeitige Beteiligung und die Phase der förmlichen Beteiligung. In der frühzeitigen Beteiligungsphase wird die Öffentlichkeit zunächst nach § 3 Abs. 1 BauGB über die Ziele und Zwecke der Planung *informiert*. Auch Behörden und Trägern öffentlicher Belange, d.h. alle öffentlichen Stellen, die durch die Planung berührt sein können, werden nach § 4 Abs. 1 BauGB beteiligt. Die Form und die Abwicklung der Beteiligungen sind nicht vorgegeben. Der Öffentlichkeit wird Gelegenheit gegeben, sich zur beabsichtigten Planung zu äußern, Fragen zu stellen sowie zu diskutieren. Auch den Behörden und Träger öffentlicher Belange wird die Möglichkeit gegeben, sich zu der beabsichtigten Planung und zur vorzunehmenden Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 BauGB zu äußern. Die frühzeitige Beteiligung zielt darauf ab, die relevanten Belange zu ermitteln (Baumgart, Rüdiger, 2022). Nachdem alle Stellungnahmen gesammelt worden sind, wird eine vorläufige *Abwägung* der privaten und der öffentlichen Belange sowohl untereinander als auch gegeneinander vorgenommen.

Es erfolgt dann die Erarbeitung eines Planentwurfs, und ein Auslegungsbeschluss wird gefasst. Gem. § 3 Abs. 2 BauGB ist der Planentwurf mit der Begründung und den nach Einschätzungen der Gemeinde wesentlichen, bereits vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen für die Dauer eines Monats öffentlich auszulegen. Ort und Dauer der

Auslegung sind vorher gem. § 3 Abs. 2 S.2 BauGB ortsüblich bekannt zu machen. Dem Planentwurf hat die Gemeinde nach § 2 a BauGB eine Begründung beizufügen, in der die Ziele, Zwecke und wesentlichen Auswirkungen der Planung dargelegt werden. In § 1 Abs. 6 BauGB werden die unter anderem zu berücksichtigenden Belange genannt (hierzu Gruehn, 2016). Bei der Aufstellung eines Bauleitplans ist auch eine Umweltprüfung durchzuführen, § 2 Abs. 4 BauGB. In einem Umweltbericht werden dann alle relevanten Umweltbelange dargelegt und bewertet (Gruehn, 2016). Ziel ist es, eine umfassende Informationsbasis zu schaffen. Während der Phase der förmlichen Beteiligung erhält die Öffentlichkeit nach § 3 Abs. 2 BauGB sowie Behörden und Träger öffentlicher Belange nach § 4 Abs. 2 BauGB erneut die Möglichkeit, Anregungen und Bedenken zu äußern, die dann bei der Abwägung der Belange zu berücksichtigen sind. Nach Abschluss der förmlichen Beteiligung erfolgt dann eine abschließende Abwägung der privaten und öffentlichen Belange, sowohl untereinander als auch gegenseitig, § 1 Abs. 7 BauGB. Ergibt die Abwägung, dass der Planentwurf überarbeitet und angepasst werden muss, so ist die öffentliche Auslegung zu wiederholen.

Wird der Planentwurf jedoch nicht geändert, dann wird er von der Gemeinde beschlossen. Die Verfahren der beiden Planungsinstrumente, FNP und Bebauungsplan sind bis zur Beschlussfassung miteinander identisch. Der einzige Unterschied besteht darin, dass der FNP von der höheren Verwaltungsbehörde genehmigt werden muss gem. § 6 Abs. 1 BauGB und der Bebauungsplan gem. § 10 Abs. 1 BauGB per Ratsbeschluss als Satzung beschlossen wird. Um die Rechtswirksamkeit zu bewirken, müssen noch die Genehmigung des FNPs und der Satzungsbeschluss des Bebauungsplans *ortsüblich bekannt* gemacht werden.

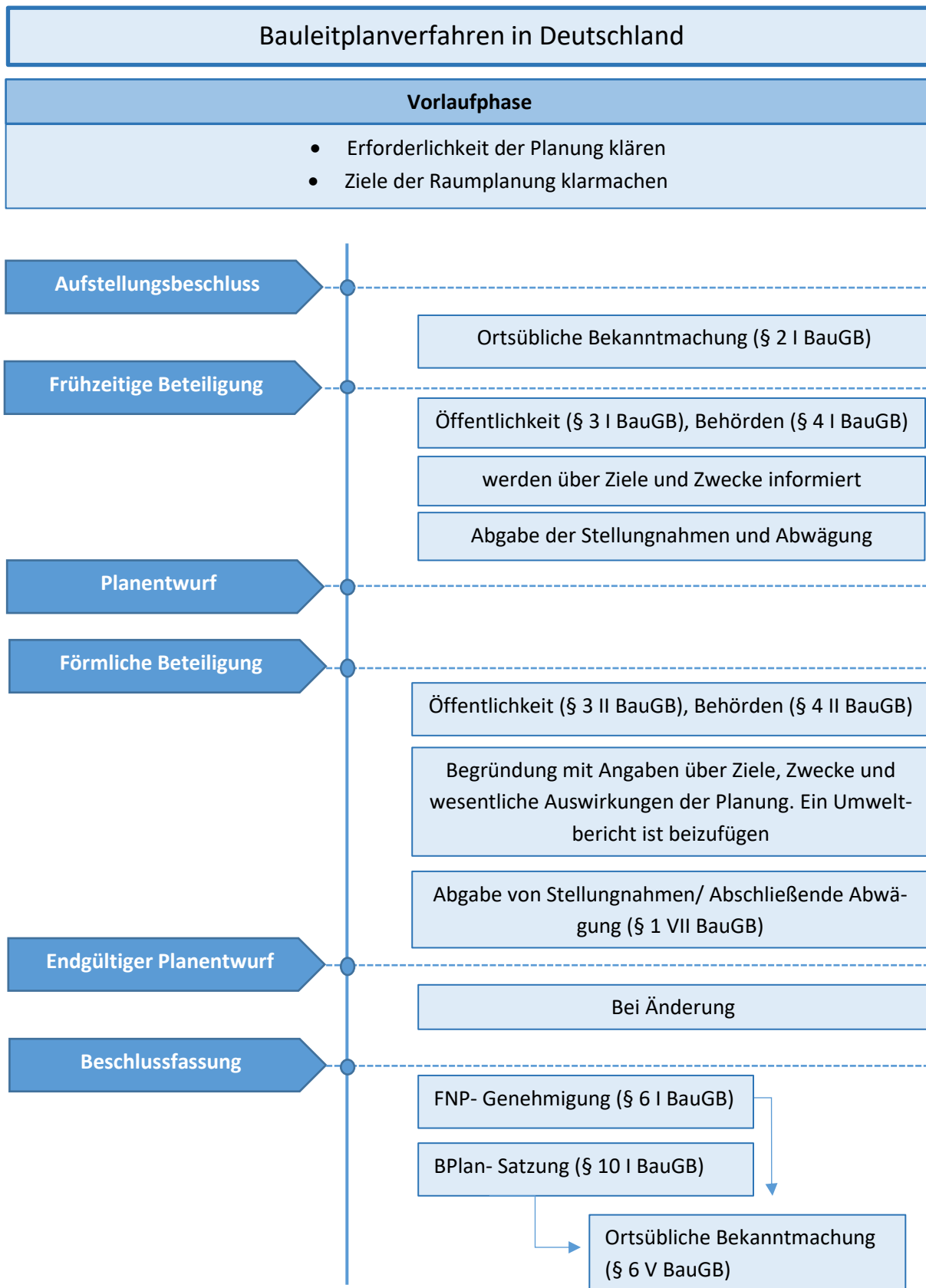


Abbildung 11: Das Verfahren der Bauleitplanung in Deutschland (eigene Darstellung)

Flächennutzungsplan

Gem. § 5 Abs. 1 BauGB stellt der Flächennutzungsplan die vorbereitende Ebene der Bauleitplanung dar und gilt für das gesamte Gemeindegebiet. Das BauGB legt den Rahmen für die Erstellung eines FNP fest. Die BauNVO und die Planzeichenverordnung enthalten ergänzende Regelungen (Wirth, Schneeweiß, 2019). Um eine geordnete städtebauliche Entwicklung zu gewährleisten, wird in dem Flächennutzungsplan die vorgesehene Art der Bodennutzung in ihren Grundzügen dargestellt (§ 5 Abs. 1 S. 1 BauGB), und ist den Zielen der Raumordnung anzupassen (§ 1 Abs. 4 BauGB) (Mitschang, 2018). Damit hat der FNP eine doppelte Aufgabe (Mitschang, 2018): Zum einen die Umsetzung und Konkretisierung übergeordneter Planung und zum anderen die Vorbereitung und Leitung nachfolgender Planung und Bodennutzung (Stüer, 2000; Mitschang, 2018). Bei dem FNP handelt es sich um ein Planungsinstrument, das behördenintern für die Gemeinden und beteiligten Planungsträger verbindlich ist (Mitschang, 2018). Gegenüber dem Bürger hat er jedoch **keine unmittelbare Rechtswirkung** (Mitschang, 2018). Trotzdem ist der FNP für die Verwaltung von erheblicher Bedeutung. Er dient als Informationsquelle für andere Maßnahmen der öffentlichen Verwaltung und stellt zugleich gem. § 8 Abs. 2 BauGB eine verbindliche Entwicklungsgrundlage für den Bebauungsplan dar. In dem FNP werden sowohl die bestehenden als auch alle künftig erwünschten Flächennutzungen dargestellt. In § 5 Abs. 2 BauGB werden einige **Darstellungen** aufgezählt. Zur Konkretisierung bestimmter Darstellungen wird die BauNVO herangezogen. Die Darstellungen der Inhalte erfolgen sowohl in textlicher als auch in zeichnerischer Form. Bei den zeichnerischen Darstellungen sind die Regelungen der Planverzeichnungsordnung zu beachten.

Bebauungsplan

Aus dem vorbereitenden Bauleitplan wird gem. § 8 Abs. 2 S.1 BauGB auf der zweiten Stufe der Bauleitplanung für bestimmte Teilgebiete der Gemeinde der Bebauungsplan entwickelt (Wirth, Schneeweiß, 2019). Auf dieser Stufe werden die Darstellungen des Flächennutzungsplanes konkretisiert und parzellenscharfe Regelungen bezüglich der Bodennutzung festgelegt (Stich/ Schmidt-Eichstaedt, 2005). Dabei wird der Bebauungsplan als **Satzung** per Ratsbeschluss verabschiedet, und er begründet, anders als der

FNP, unmittelbare Rechte und Pflichten, die die Grundstücksnutzung in seinem Geltungsbereich betreffen und hat damit **unmittelbare Rechtswirkung** gegenüber dem Bürger (Battis, 2017). Erst auf dieser Ebene erlangen die Ziele der Raumordnung auch eine Verbindlichkeit gegenüber jedem Bürger. Die Bebauungspläne enthalten eine Vielzahl von verbindlichen **Festsetzungen**, die in § 9 BauGB abschließend aufgelistet werden. Dazu gehören insbesondere Festsetzungen über:

- Die Art und das Maß der baulichen Nutzung.
- Die Bauweise, die überbaubaren und die nicht überbaubaren Grundstücksflächen.
- Die Flächen für den Gemeinbedarf sowie für Sport- und Spielanlagen.
- Die Verkehrsflächen sowie Verkehrsflächen besonderer Zweckbestimmung (wie Fußgängerbereiche, Flächen für das Parken von Fahrzeugen).

Zur Konkretisierung einiger Festsetzungsmöglichkeiten ist die BauNVO heranzuziehen (Wirth, Schneeweiß, 2019).

Verschiedene Arten von Bebauungsplänen sind zu unterscheiden

- Ein Qualifizierter Bebauungsplan erfüllt die Mindestfestsetzungen nach § 30 Abs. BauGB, d.h. Mindestfestsetzungen über die Art und Maß der baulichen Nutzung (Wirth, Schneeweiß, 2019)
- Ein einfacher Bebauungsplan erfüllt dagegen nicht die in § 30 BauGB enthaltenen Mindestfestsetzungen (Schrödter, 2018).
- Ein Vorhaben- und Erschließungsplan wird für ein bestimmtes Vorhaben aufgestellt und enthält detaillierte Darstellungen des Vorhabens einschließlich der Erschließung. Es handelt sich um einen Bebauungsplan mit Durchführungsvertrag nach § 12 BauGB. Es besteht eine Verpflichtung zur Durchführung innerhalb einer bestimmten Frist (Schrödter, 2018).
- Ein Bebauungsplan der Innenentwicklung ist ein qualifizierter Bebauungsplan im beschleunigten Verfahren im Innenbereich § 13 a BauGB (Schrödter, 2018). In einem beschleunigten Verfahren kann auf die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit und Träger öffentlicher Belange verzichtet werden, .

Da erst die Festsetzungen im Bebauungsplan rechtsverbindlich sind, können auch erst auf der Grundlage des Bebauungsplanes weitere, zur Umsetzung kommunaler Bauleitplanung erforderliche Maßnahmen erfolgen, wie Enteignung und Erschließung (Stich/Schmidt-Eichstaedt, 2006; Schrödter, 2018). Der Bebauungsplan besteht aus einer Planzeichnung mit Legende, textlichen Festsetzungen und einer Begründung (Schrödter, 2018). Bestandteil der Begründung ist auch ein Umweltbericht, § 2 a BauGB.

Im Wesentlichen unterscheiden sich die beiden Planungsinstrumente in ihrem räumlichen Geltungsbereich, in dem Grad der Konkretisierung ihrer Aussagen, in ihrer Rechtsform und ihren Rechtswirkungen. Hinsichtlich des Aufstellungsverfahrens und der Planungsgrundsätze gelten gleiche Regeln.

2.3.3 Rechtliche Instrumente zur Umsetzung der Bauleitplanung

Die Erstellung des Bauleitplans stellt eine bedeutsame Aufgabe für die Gemeinde dar. Mit der Erstellung kann die Planung jedoch nicht als erledigt betrachtet werden. Die zweite Herausforderung besteht nun darin, die festgelegten planerischen Ziele umzusetzen. Das Bestehen eines Bauleitplanes selbst bewirkt noch keine Umsetzung, sondern setzt lediglich einen Rahmen für Umsetzungsmaßnahmen (Runkel, 2006). Die Umsetzung ist daher auf weitere Maßnahmen der Gemeinde angewiesen. Um die gewünschte Umsetzung zu bewirken, kann die Gemeinde auf die ihr zur Verfügung stehenden rechtlichen Instrumente zugreifen.

An dieser Stelle ist zunächst zu klären, was unter rechtlichen Instrumenten zu verstehen ist. Dazu ist es erforderlich, den Begriff Instrumente näher zu betrachten. In der Literatur existiert bisher kein einheitliches **Verständnis dieses Begriffs**. Stattdessen existieren hierzu unter anderem folgende unterschiedliche Definitionen.

Literatur	Definition
Diller, 2018: 1024	„Als Instrument der Raumplanung kann ein Fachbegriff grundsätzlich bezeichnet werden, wenn er sich im jeweiligen Kontext auf den Aspekt des Mittels, nicht des Zwecks bezieht.“
Ritter/ Wolf 2018: 1	„Jede Wissenschaft und jede gute Praxis entwickeln bestimmte Instrumente und setzen sie ein, um die von ihnen formulierten und die Ihnen vorgegebenen Ziele zu erreichen. Methoden und Instrumente werden also gebraucht, um die notwendigen Grundlagen und Voraussetzungen für die Zielfindung und für die Zielumsetzung zu schaffen.“
Jung, 2007: 141	„Instrumente räumlicher Planung dienen als Mittel zur Veränderung und Beeinflussung der Handlungsmöglichkeiten Dritter, um raumplanerische Ziele zu erreichen.“
Hübler, 2005: 635	„Instrumente sind Mittel (oder auch Maßnahmen), mit denen Planung realisiert oder implementiert wird.“
Hobma/ Jong, 2022: V	„An instrumental approach focuses on the use of law as an instrument of politics to reach certain goals.“

Abbildung 12: Verschiedene Definitionen des Begriffs Instrumente (eigene Darstellung)

Nach den hier vorgestellten Definitionen ist festzuhalten, dass Instrumente bestimmte vorgegebene Ziele verwirklichen sollen. In der Literatur werden von dem Begriff Instrumente die Begriffe Methoden sowie Techniken und Werkzeuge nicht immer strikt abgegrenzt. Während Techniken und Werkzeuge als Hilfsmittel, die innerhalb einer Methode angewendet werden, verstanden werden (Hoffmann, 2016), ist die Abgrenzung des Begriffs Instrumente von dem Begriff Methoden nicht immer einfach. Diller (2018) ist der Ansicht, dass eine Abgrenzung am besten im Kontext vorgenommen werden kann. Gleichzeitig geht er aber auch davon aus, dass Instrumente stärker reglementiert werden als Methoden. Der Methodenbegriff wird auch eher in Verbindung mit der Erarbeitung von Ergebnissen gesehen, während der Instrumentenbegriff in Verbindung mit der Erreichung von Zielen gebraucht wird (Hübler, 2005; Jung, 2007). Da in der vorliegenden Arbeit durch den Hinweis auf bestimmte Handlungsweisen die Idee der Umsetzung des Masterplans unterstützt werden soll und es damit um die Verwirklichung eines bestimmten vorgegebenen Zieles geht, ist die Verwendung des Instrumentenbegriffs nur folgerichtig.

Zu unterscheiden sind formelle und informelle Instrumente (Hübler, 2005; Diller, 2018). Während formelle Instrumente rechtlich fixiert sind, sind informelle Instrumente rechtlich nicht normiert und werden als weiche Instrumente bezeichnet (Diller, 2018). Rechtliche Instrumente sind damit kodifizierte Regeln, die bestimmte vorgegebene Ziele verwirklichen sollen.

Nachdem der Instrumentenbegriff näher beleuchtet worden ist, ist darzustellen, welche rechtlichen Instrumente in Deutschland zur Umsetzung der Planung existieren.

Die Gemeinden in Deutschland verfügen über eine Reihe rechtlicher Instrumente, mit denen sie ihre Planung sichern und durchsetzen können. Das BauGB unterscheidet zwischen plansichernden und planverwirklichenden Instrumenten. In diesem Abschnitt soll ein allgemeiner Überblick über die gesetzlich vorhandenen Instrumente und deren Funktionen, die den Gemeinden zur Sicherung und Verwirklichung ihrer planerischen Ziele zur Verfügung stehen, gegeben werden.

Rechtliche plansichernde Instrumente

Zwischen der Beschlussfassung zur Aufstellung eines Bauleitplans bis zu dessen Inkrafttreten vergeht aufgrund der Komplexität des Aufstellungsverfahrens, meist eine lange Zeit. Um zu verhindern, dass die vorgesehene Planung in dieser Zeit durch bauliche Aktivitäten wie Neubauten, Umnutzungen und Abrisse erschwert oder verhindert wird, stehen der Gemeinde verschiedene rechtliche, plansichernde Instrumente zur Verfügung, die in den §§ 14-28 BauGB geregelt werden. Diese kommen damit während der Planaufstellungsphase zur Anwendung. Es handelt sich dabei um

- die Veränderungssperre nach § 14 BauGB,
- das Zurückstellung von Baugesuchen und die vorläufige Untersagung nach § 15 BauGB
- sowie die gesetzlichen Vorkaufsrechte nach §§ 24-28 BauGB.

Veränderungssperre gem. § 14 BauGB

Die Veränderungssperre als Sicherungsmittel verhindert in ihrem Geltungsbereich, dass während der Planaufstellungsphase bauliche Anlagen errichtet, geändert oder beseitigt

und Grundstücke erheblich oder wertsteigernd verändert werden, damit die Gemeinde bis zum Erlass des Bebauungsplans als Satzung nicht vor vollendete Tatsachen gestellt wird, insbesondere nicht vor solche, die ihren Planungszielen nicht entsprechen und damit die Umsetzungen des zukünftigen Plans erschweren oder unmöglich machen (Stock, 2019; Kuschnerus, 2006). **Zweck** ist damit die Sicherung von beabsichtigten Festsetzungen im beabsichtigten Plangebiet (Battis, 2017). Solange die Gemeinde dieses Instrument während der Planaufstellung zur Sicherung ihrer Planung nicht einsetzt, sind zulässige Vorhaben zu genehmigen, auch wenn diese mit der zukünftigen Planung nicht vereinbar sind (Stock, 2019). Daher ist das Zurückgreifen auf dieses Instrument sehr sinnvoll. **Voraussetzungen** für den Erlass einer Veränderungssperre sind:

- dass die Gemeinde gem. § 14 Abs. 1 BauGB einen Beschluss über die Aufstellung eines Bebauungsplans gefasst hat und
- die Veränderungssperre zur Sicherung der Planung erforderlich ist (Peine, 2014). Dazu muss der beabsichtigte Planbereich eindeutig im Aufstellungsbeschluss benannt werden sowie der künftige Planinhalt in einem Mindestmaß bestimmt worden oder absehbar sein (Stefansky, 2018; Peine, 2014).

Der Geltungsbereich ist durch einen Kartenausschnitt mit einer entsprechenden Ortsbezeichnung deutlich zu machen. Für den Erlass einer Veränderungssperre ist kein besonderes Verfahren vorgesehen. Gem. § 16 Abs. 1 BauGB wird die Veränderungssperre als Satzung von der Gemeinde beschlossen, die ortsüblich bekanntzumachen ist, § 16 Abs. 2 BauGB. **Rechtsfolge** der Veränderungssperre ist die Verweigerung der Genehmigung für die Errichtung, Änderung oder Beseitigung von baulichen Anlagen (Kuschnerus, 2006). Unzulässig sind auch erhebliche oder wesentlich wertsteigernde Veränderungen von Grundstücken. Eine Ausnahme gilt gem. § 14 Abs. 3 BauGB für Vorhaben, die vor dem Inkrafttreten der Veränderungssperre genehmigt wurden, und solche Vorhaben, von denen die Gemeinde nach Maßgabe des Bauordnungsrechts Kenntnis erlangt hat und mit deren Ausführung vor dem Inkrafttreten der Veränderungssperre hätte begonnen werden dürfen (Kuschnerus, 2006). Auch nach § 14 Abs. 2 BauGB kann die Baugenehmigungsbehörde im Einvernehmen mit der Gemeinde eine Ausnahme von der Veränderungssperre zulassen, wenn überwiegende öffentliche Belange nicht entgegenstehen.

Das ist dann der Fall, wenn durch das Vorhaben die Verwirklichung des geplanten Bebauungsplans nicht beeinträchtigt wird (Brenner, 2014). Da durch die Veränderungssperre der Eigentümer in seiner Baufreiheit eingeschränkt wird, sieht § 17 BauGB eine zeitliche Begrenzung vor (Brenner, 2014). Die Geltungsdauer der Veränderungssperre beträgt grundsätzlich nach § 17 Abs. 1 S. 1 BauGB 2 Jahre, wenn kein kürzerer Zeitraum bestimmt worden ist. Eine Verlängerung um ein Jahr ist gem. § 17 Abs. 1 S. 3 BauGB möglich. Auf insgesamt 4 Jahre darf nach § 17 Abs. 2 nur verlängert werden, wenn besondere Umstände vorliegen. Diese liegen insbesondere dann vor, wenn das Verfahren der Planerstellung durch eine ungewöhnliche Sachlage verzögert worden ist, und der Gemeinde ein Verschulden nicht vorzuwerfen ist (Battis, 2017). Ein erneuter Erlass nach 4 Jahren ist nach § 17 Abs. 3 BauGB dann möglich, wenn die Voraussetzungen für den Erlass vorliegen. Bei einer Veränderungssperre ist die Gemeinde erst dann entschädigungspflichtig, wenn die Veränderungssperre mehr als 4 Jahre dauert, § 18 Abs. 1 BauGB. Gem. § 17 Abs. 5 BauGB tritt die Veränderungssperre außer Kraft, sobald und soweit die Bauleitplanung rechtsverbindlich abgeschlossen ist.

Zurückstellen von Baugesuchen gem. § 15 BauGB

Als weiteres rechtliches, plansicherndes Instrument wird das Zurückstellen von Baugesuchen in § 15 BauGB geregelt. Anstatt oder bis zum Erlass einer Veränderungssperre, kann die Gemeinde nach § 15 BauGB bei der Baugenehmigungsbehörde beantragen, die Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens für einen Zeitraum bis zu 12 Monaten auszusetzen (Stefansky, 2018). **Rechtsfolge** ist damit eine zeitlich befristete Aussetzung des Baugenehmigungsverfahrens (Stock, 2019). Dadurch kann die Gemeinde schnell auf die Realisierung eines bevorstehenden Vorhabens reagieren und so die zukünftige Planung sichern. Auch aus Zeitgründen kann das Zurückgreifen auf dieses Instrument sinnvoll sein, denn das Zurückstellen von Baugesuchen wird als Verwaltungsakt erlassen und ist damit weniger aufwendig, als die Veränderungssperre, die als Satzung erlassen wird (Stock, 2019). Nach § 15 Abs. 1 S. 1 BauGB sind die **Voraussetzungen** erfüllt,

- wenn die Voraussetzungen der Veränderungssperre vorliegen und
- die Gemeinde einen Antrag bei der Baugenehmigungsbehörde gestellt hat

- sowie ein Sicherheitsbedürfnis besteht, d.h., die Durchführung der Planung durch das Vorhaben unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert werden würde (Stefansky, 2018).

Auch hier ist es erforderlich, dass die Gemeinde Kenntnis vom künftigen Planinhalt hat. Die Geltungsdauer der Zurückstellung ist zeitlich auf 12 Monaten begrenzt. Das BauGB sieht keine Verlängerung vor. Die Gemeinde hat aber dann die Möglichkeit, von der Veränderungssperre Gebrauch zu machen. Ist bereits vor 12 Monate eine Veränderungssperre erlassen worden, so endet die Zurückstellung. Eine vorläufige Untersagung nach § 15 Abs. 1 S. 2 BauGB erfüllt die selbe Aufgabe wie die Zurückstellung und ist dann möglich, wenn kein Baugenehmigungsverfahren durchgeführt wird, also das Vorhaben grundsätzlich genehmigungsfrei ist (Stock, 2019; Battis, 2017).

Die gemeindlichen Vorkaufsrechte gem. §§ 24, 25 BauGB

Die Vorkaufsrechte in den §§ 24, 25 BauGB räumen der Gemeinde die Möglichkeit ein, Grundstücke zu erwerben, um die planmäßige Nutzung vorzubereiten oder zu verwirklichen (Battis, 2017). Durch den Erwerb hat die Gemeinde die Möglichkeit, auf die künftige Nutzung Einfluss zu nehmen. Die Vorkaufsrechte erfüllen damit zwei **Funktionen**, zum einen dienen sie als plansichernde Instrumente, zum anderen dienen sie der Realisierung der Planung (Stock, 2019; Portz, 2006). Durch die Einräumung des Vorkaufsrechts soll die Enteignung, die als schärferes Mittel zum Eigentumserwerb in Betracht kommt, überflüssig gemacht werden.

Zugleich verhindern die gemeindlichen Vorkaufsrechte Eigentumserwerb durch andere Personen. Im Rahmen der notariellen Beurkundung eines Grundstückskaufvertrages wird der Nachweis des Nichtbestehens oder, der Nichtausübung eines Vorkaufsrechts von der betroffenen Gemeinde verlangt. Besteht ein Vorkaufsrecht und möchte die Gemeinde dieses ausüben, erfolgt die Ausübung durch Verwaltungsakt gegenüber dem Verkäufer gem. § 28 Abs. 2 S. 1 BauGB. Nach § 24 Abs. 3 S. 2 BauGB hat die Gemeinde zudem bei der Ausübung den Verwendungszweck anzugeben. Die Gemeinde tritt dann an die Stelle des Käufers. Überschreitet der vereinbarte Kaufpreis den Verkehrswert deutlich, so ist die Gemeinde nach § 28 Abs. 3 S. 1 BauGB dazu berechtigt, den Kaufpreis

auf den Verkehrswert zu reduzieren (Battis, 2017). § 27 a Abs. 2 S. 1 BauGB sieht auch eine Ausübung des Vorkaufsrechtes zugunsten Dritter vor, z.B. zugunsten eines Bauträgers, vorausgesetzt wird, dass dieser die Wohnbaugrundstücke dem sozialen Wohnungsbau oder dem Wohnbedarf eines besonderen Personenkreises zuführt. Der Kaufvertrag kommt unmittelbar zwischen dem Begünstigten und Verkäufer zustande.

Das BauGB unterscheidet zwischen allgemeinem Vorkaufsrecht gem. § 24 BauGB und besonderem Vorkaufsrecht gem. § 25 BauGB. Während das besondere Vorkaufsrecht durch Satzung begründet wird, besteht das allgemeine Vorkaufsrecht schon kraft Gesetz (Stock, 2019). Das allgemeine Vorkaufsrecht besteht insbesondere gem. § 24 Abs. 1 BauGB für Grundstücke, die

- im Bebauungsplan der Gemeinde für öffentliche Zwecke vorgesehen werden,
- in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet und städtebaulichen Entwicklungsbereich liegen,
- im Geltungsbereich eines Flächennutzungsplans, soweit es sich um unbebaute Flächen im Außenbereich handelt, für die nach dem Flächennutzungsplan eine Nutzung als Wohnbaufläche oder Wohngebiet dargestellt wird sowie
- in Gebieten, die zum Zweck des vorbeugenden Hochwasserschutzes von Bebauung freizuhalten sind, insbesondere in Überschwemmungsgebieten.

Das besondere Vorkaufsrecht wird in § 25 Abs. 1 BauGB geregelt und kann für

- unbebaute Grundstücke im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes und
- Flächen, die für städtebauliche Maßnahmen vorgesehen sind, begründet werden.

Die **Voraussetzungen** eines Vorkaufsrechtes sind erst dann erfüllt, wenn

- es sich um ein Grundstück in den oben genannten Fällen handelt und
- das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt (§ 24 Abs. 3 S. 1 BauGB, gilt auch für das besondere Vorkaufsrecht gem. § 25 Abs. 2 BauGB)
- ferner darf das Vorkaufsrecht nicht ausgeschlossen worden sein

Ausgeschlossen ist es beim Kauf von Rechten nach dem Wohnungseigentumsgesetz und von Erbbaurechten gem. § 24 Abs. 2 BauGB. Die Ausübung des Vorkaufsrechtes ist

nach § 26 BauGB auch dann ausgeschlossen, wenn der Eigentümer das Grundstück an Verwandte ersten Grades veräußert oder das Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplanes oder den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme bebaut ist und genutzt wird.

Teilungsgenehmigung gem. § 19

Auch durch die Teilung von Grundstücken kann die Erreichung der Planungsziele beeinträchtigt werden (Stefansky, 2018). Die Teilungsgenehmigung wurde im BauGB abgeschafft, und es gibt sie nur noch nach Landesrecht. § 19 BauGB bestimmt nur, dass die Teilung eines Grundstückes gegenüber dem Grundbuchamt zu erklären ist, damit das Grundbuch als Verzeichnis der Grundstücke zutreffend geführt werden kann. Voraussetzung für die Teilung ist jedoch, dass dadurch keine Verhältnisse entstehen dürfen, die den Festsetzungen des Bebauungsplanes widersprechen, nach § 19 Abs. 2 BauGB.

Plansichernde Instrumente in Deutschland

Veränderungssperre § 14 BauGB

Sie verhindert in ihrem Geltungsbereich, dass während der Planaufstellungsphase bauliche Anlagen errichtet, geändert oder beseitigt werden und Grundstücke erheblich oder wertsteigernd verändert werden, damit die Gemeinde bis zum Erlass des Bebauungsplanes als Satzung nicht vor vollendete Tatsachen gestellt wird, insbesondere nicht vor solche, die ihren Planungszielen zuwiderlaufen.

Zurückstellen von Baugesuchen § 15 BauGB

Zweck der Zurückstellung von Baugesuchen ist es, vorübergehend zu verhindern, dass durch ein Vorhaben die Durchführung der Planung unmöglich oder wesentlich erschwert wird. Die Gemeinde kann bei der Baugenehmigungsbehörde beantragen, die Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens für einen Zeitraum bis zu 12 Monaten auszusetzen.

Gemeindliche Vorkaufsrechte §§ 24 ff BauGB

Die Vorkaufsrechte räumen der Gemeinde die Möglichkeit ein, Grundstücke für öffentliche Zwecke oder bestimmte Bauvorhaben zu erwerben, um die planmäßige Nutzung vorzubereiten oder zu verwirklichen. Durch den Erwerb hat die Gemeinde nämlich dann die Möglichkeit, auf die künftige Nutzung Einfluss zu nehmen.

Abbildung 13: Vorhandene plansichernde Instrumente in Deutschland und ihre Funktionen (eigene Darstellung)

Rechtliche, planverwirklichende Instrumente

Zusätzlich zu den plansichernden Instrumenten verfügen die Gemeinden über rechtliche, planverwirklichende Instrumente. Diese dienen dazu, die in den Plänen festgesetzten Ziele umzusetzen. Bevor die verfügbaren planverwirklichenden Instrumente vorgestellt werden, ist auf die Frage einzugehen, warum diese benötigt werden. Es ist klarzustellen, dass die Aufgabe der Planung als eine öffentliche Aufgabe der Gemeinde obliegt, für die Umsetzung der Festsetzungen in den Plänen sind hingegen die Eigentümer der Grundstücke zuständig. Die Gemeinde erstellt einen Plan, um eine willkürliche Entwicklung zu verhindern. Die Planerstellung allein bewirkt das aber noch nicht, sondern erst deren Umsetzung. Daher hat die Gemeinde ein besonderes Interesse daran, ihre planerische Zielvorstellung zu realisieren. Das Problem besteht jedoch darin, dass der Bebauungsplan eine Angebotsplanung ist und dem Eigentümer lediglich das Recht einräumt, sein Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Planes zu bebauen (Runkel, 2006). Es werden noch keine Handlungspflichten für den Eigentümer begründet. Der Eigentümer ist aber nicht immer dazu bereit, sein Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Planes zu bebauen, oder er ist aufgrund des Ausstehens der Erschließung noch nicht dazu in der Lage zu bauen. Auf der anderen Seite benötigt die Gemeinde oftmals selbst für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben ein Grundstück, das nicht in ihrem Eigentum steht, um z.B. Erschließungsanlagen zu erstellen. Um der Gemeinde die Umsetzung ihrer planerischen Ziele zu ermöglichen, werden entsprechende Instrumente benötigt.

Städtebauliche Genehmigungsvorbehalte gem. §§ 29 ff. BauGB

Die Gemeinde hat mit der Genehmigungsbedürftigkeit von Vorhaben die Möglichkeit zu prüfen, ob das beantragte Vorhaben ihren Planungen entspricht. Damit hat sie ein sehr direktes Mittel, steuernd auf die Stadtentwicklung Einfluss zu nehmen. Im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens wird die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit eines Vorhabens geprüft, die sich nach den §§ 29 BauGB ff. richtet. Diese gehören zu den Instrumenten der Planverwirklichung. Es wird unterschieden zwischen der Zulässigkeit von Vorhaben

- im Geltungsbereich eines Bebauungsplans gem. § 30 BauGB,

- während der Planaufstellung gem. § 33 BauGB,
- im Innenbereich gem. § 34 BauGB und
- im Außenbereich gem. 35 BauGB (Wirth, Schneeweiß, 2019).

Im [Geltungsbereich eines Bebauungsplanes](#) ist ein Vorhaben gem. § 30 Abs. 1 BauGB dann zulässig, wenn das beantragte Vorhaben mit den Festsetzungen des Bebauungsplanes übereinstimmt und die Erschließung gesichert ist (Wirth/ Schneeweiß, 2019). Gem. § 31 Abs. 1 BauGB sind Ausnahmen und Befreiung möglich, die in dem Bebauungsplan ausdrücklich genannt werden. Liegt noch kein Bebauungsplan vor, aber wird in Kürze einer aufgestellt, so richtet sich die [Zulässigkeit des Vorhabens nach § 33 BauGB](#). Das Vorhaben ist dann zulässig, wenn es den künftigen Festsetzungen nicht widerspricht und die Erschließung gesichert ist. Zusätzlich ist erforderlich, dass eine förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung bereits stattgefunden hat, und der Antragsteller die Festsetzungen für sich schriftlich anerkennt (Kment, 2018). Für den [unbeplanten Innenbereich](#) regelt § 34 BauGB die Zulässigkeit von Vorhaben. Da in diesem Fall ein Bebauungsplan fehlt, sind auch keine Festsetzungen vorhanden, nach denen sich die Zulässigkeit eines Vorhabens richten könnte. In diesem Fall ist für die Zulässigkeit die Struktur der vorhandenen Bebauung ausschlaggebend (Kment, 2018). So ist bei Baulücken in einem Ortsteil ein Vorhaben dann zulässig, wenn es sich in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt und die Erschließung gesichert ist, vgl. § 34 Abs. 1 S. 1 BauGB. § 35 BauGB regelt die Zulässigkeit von [Vorhaben im Außenbereich](#), sofern kein Bebauungsplan und kein Innenbereich vorliegen. Unterschieden wird zwischen privilegierten und nicht privilegierten Vorhaben. Zu den privilegierten Vorhaben gehören solche, die ihrem Wesen nach, d.h. aufgrund ihrer Art und Größe und ihrer Immissionen, nur im Außenbereich errichtet werden können (Wirth/ Schneeweiß, 2019). Diese werden in § 35 Abs. 1 BauGB ausdrücklich genannt. Dies sind insbesondere Betriebe, die der öffentlichen Versorgung dienen, Windenergieanlagen und landwirtschaftliche Betriebe. Gem. § 35 Abs. 1 BauGB ist ein Vorhaben nur dann zulässig, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen und die Erschließung ausreichend gesichert ist. Ist das Vorhaben in dem Katalog des § 35 Abs. 1 BauGB nicht enthalten, dann handelt es sich um ein nicht privilegiertes Vorhaben, dessen Zulässigkeit sich nach § 35 Abs. 2 richtet. Danach werden diese zugelassen, wenn ihre Ausführung oder Benutzung öffentliche Belange nicht beeinträchtigt und die Erschließung

gesichert ist. § 35 III nennt beispielhaft, wann öffentliche Belange beeinträchtigt werden. Dies liegt gem. § 35 Abs. 3 Nr.1 BauGB zum Beispiel dann vor, wenn das Vorhaben den Darstellungen des Flächennutzungsplanes widerspricht.

Städtebauliche Gebote gem. §§ 175- 179 BauGB

Der Bebauungsplan an sich schafft lediglich Baurechte für den Eigentümer, aber keine Baupflicht. Die Gemeinde kann aber zur Verwirklichung ihrer Planung, sobald die Voraussetzungen hierfür erfüllt werden, dem Eigentümer die Baupflicht oder die Vornahme sonstiger Handlungen auferlegen (Stefansky, 2018). Die städtebaulichen Gebote werden in den §§ 175-179 BauGB geregelt. Danach hat die Gemeinde die Möglichkeit, folgendes anzuordnen:

- **Baugebot gem. § 176 BauGB**

Dem Eigentümer wird auferlegt, sein Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplanes zu bebauen oder die Bebauung an die Anforderungen anzupassen.

- **Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot gem. § 177 BauGB**

Mit der Anordnung sollen Mängel an baulichen Anlagen beseitigt und den neuzeitlichen Standards durch den Eigentümer durch Modernisierung und Instandsetzung angepasst werden.

- **Pflanzgebot gem. § 178 BauGB**

Das Pflanzgebot verpflichtet den Eigentümer, sein Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplanes zu bepflanzen.

- **Rückbau- und Entsiegelungsgebot § 179 BauGB**

Die Gemeinde kann mit diesem Gebot die Duldung der Beseitigung baulicher Anlagen verlangen, die nicht mehr mit den Festsetzungen des Bebauungsplanes vereinbar sind, wenn eine Anpassung nicht möglich ist. Eine Anwendung dieser Vorschrift ist auch dann möglich, wenn Mängel an baulichen Anlagen durch Modernisierung und Instandsetzung nicht beseitigt werden können.

Für ein Gebot nach den §§176-179 BauGB müssen folgende Voraussetzungen vorliegen:

- Beratung hinsichtlich der Durchführung der Maßnahme und der Finanzierungsmöglichkeit gem. § 175 Abs. 1 S. 2 BauGB
- Erforderlichkeit der alsbaldigen Durchführung aus städtebaulichen Gründen gem. § 175 Abs. 2 BauGB
- objektive wirtschaftliche Tragfähigkeit

Durch die Gebote soll der Eigentümer dazu veranlasst werden, die städtebauliche Maßnahme umzusetzen (Schmidt-Eichstaedt, 2006). Bei Nichtvornahme können dann Zwangsmittel eingesetzt werden. Die Bedeutung und Relevanz dieser Instrumente ist unter anderem aufgrund der langen Verfahrensdauer in der Praxis allerdings sehr gering (Baumgart, Rüdiger, 2022). Sie werden eher als Drohinstrumente eingesetzt (Schmidt-Eichstaedt, 2006). Dies kann manchmal auch ausreichen, um die gewünschte Handlung seitens privater herbeizuführen (Weigelt, 2016). Da sie oft aus finanziellen Gründen nicht dazu in der Lage sind, die gewünschte Handlung vorzunehmen, ist die Umsetzung der Gebote von der Fördermöglichkeit durch die Gemeinde abhängig und kann als Bemühung um eine einvernehmliche Lösung betrachtet werden.

Umlegung gem. § 45 BauGB

Bei der Erstellung eines Planes kann die Gemeinde sich nicht an Eigentumsverhältnissen von Grundstücken orientieren, da sonst die planerische Gestaltungsfreiheit eingeschränkt wird (Peine, 2003). Um eine planmäßige Realisierung zu gewährleisten, ist es oft notwendig, den Zuschnitt von Grundstücken zu korrigieren. Die Gemeinde hat die Möglichkeit, auf das Instrument der Umlegung zurückzugreifen. Mit der Umlegung nach § 45 BauGB kann die Gemeinde Grundstücksgrenzen an die Festsetzungen des Bebauungsplanes anpassen (Reinhardt, 2006). **Aufgabe** der Umlegung nach § 45 BauGB als eine bodenordnende Maßnahme ist es, die im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes liegenden Grundstücke nach Lage, Form und Größe mit den Festsetzungen des Bebauungsplanes in Einklang zu bringen (Battis, 2017). Grundstücksgrenzen werden für die vorgesehene Bebauung neu definiert. Dabei hat die Umlegung

- einen eigentumserhaltenden Charakter
- und darf dem Eigentümer weder Wertgewinne noch Werteinbußen bringen,

- wobei die Lasten von allen Eigentümern in gleichen Teilen zu tragen und Vorteile auf alle zu verteilen sind (Battis, 2017; Reinhardt, 2006).

Wegen der planverwirklichenden Funktion der Umlegung liegt diese im öffentlichen Interesse. Zugleich bezweckt die Umlegung aber auch eine Verbesserung des Eigentums und der Nutzung desselben und ist daher vorrangig privatnützig (Battis, 2017; Reinhardt, 2006).

Zwei Umlegungsarten sind zu unterscheiden: die Erschließungsumlegung und die Neuordnungsumlegung. Die **Erschließungsumlegung** kommt für noch nicht bebaute Flächen in Betracht und dient dazu, Grundstücke für die Bebauung vorzubereiten, insbesondere durch Bereitstellung von Verkehrsflächen (Battis, 2017). Die **Neuordnungsumlegung** dient dazu, ein bereits bebautes Gebiet für eine im Bebauungsplan festgesetzte Nutzungsänderung vorzubereiten (Battis, 2017). Die Umlegung wird gem. § 46 Abs. 1 BauGB von der Gemeinde angeordnet und durchgeführt. Zunächst sind gem. § 53 Abs. 1 BauGB eine Bestandskarte und ein Bestandsverzeichnis anzufertigen, in denen die bisherige Lage und die Formen der Grundstücke des Umlegungsgebietes und die auf ihnen befindlichen Gebäude aufgezeigt und die Eigentümer bezeichnet werden. An dem Verfahren sind die Eigentümer der im Umlegungsgebiet gelegenen Grundstücke nach § 48 Abs. 1 BauGB zu beteiligen, mit denen umfangreiche Gespräche geführt werden. Der Umlegungsbeschluss ist dann ortsüblich nach § 50 Abs. 1 BauGB bekannt zu machen, und löst gem. § 51 BauGB eine Verfügungs- und Veränderungssperre aus. Der Umlegungsplan stellt einen Verwaltungsakt dar und besteht aus einer Umlegungskarte und einem Umlegungsverzeichnis gem. § 51 Abs. 1 BauGB. Entsprechend dem Umlegungsplan werden dann die Grundstücke neu verteilt. Dazu werden alle im Umlegungsgebiet gelegenen Grundstücke rechnerisch zusammengefasst und bilden die Umlegungsmasse gem. § 55 Abs. 1 BauGB. Aus dieser Umlegungsmasse werden gem. § 55 Abs. 2, Abs. 3 BauGB unter anderem die im Bebauungsplan festgesetzten, örtlichen Verkehrsflächen und Grünanlagen abgezogen. Die verbleibenden Flächen bilden dann die Verteilungsmasse gem. § 55 Abs. 4 BauGB, aus der den beteiligten Grundeigentümern, entsprechend den ihnen zustehenden Anteilen, Grundstücke zugeteilt werden. Die Zuteilung kann gem. § 56 Abs. 1 BauGB nach dem

- Verhältnis der Flächen, in dem die früheren Grundstücke vor der Umlegung zueinander gestanden haben oder dem
- Verhältnis der Werte erfolgen, d.h. dem Eigentümer wird ein Grundstück mit dem gleichen Verkehrswert wie dem des Ursprungsgrundstückes zugeteilt.

Soweit es nicht möglich ist, dem Grundeigentümer entsprechend den ihm zustehenden Anteil tatsächlich zuzuteilen, findet gem. § 59 Abs. 2 S. 1 BauGB ein Ausgleich in Geld statt.

Enteignung gem. §§ 85-122 BauGB

Oftmals werden Grundstücke benötigt, um Infrastrukturmaßnahmen oder andere Maßnahmen durchzuführen, die im Interesse der Allgemeinheit liegen. Wenn diese Flächen im Privateigentum sind, hat die Gemeinde keine Zugriffsmöglichkeit. Erst durch einen Erwerb kann die Gemeinde darüber verfügen. Ist der Eigentümer jedoch nicht zum Verkauf dieser benötigten Flächen bereit, so kann die Gemeinde auch im Einzelfall die Entziehung von Grundstückseigentum in Betracht ziehen, um ihre städtebaulichen Vorstellungen zu verwirklichen. Zweifelsfrei ist die Enteignung ein sehr effektives Instrument, mit der die Planverwirklichung beschleunigt wird und der Gemeinde die Möglichkeit eingeräumt wird, die Stadtentwicklung zu steuern (Portz, 2006). Zeitgleich stellt die Enteignung aber einen schweren Eingriff in das verfassungsrechtlich in Art. 14 GG gesicherte Eigentumsrecht dar. Hintergrund der Enteignung ist allerdings die Sozialbindung des Eigentums. Das Eigentum ist nämlich nicht nur durch die Privatnützigkeit gekennzeichnet, sondern auch durch die Gemeinnützigkeit (Stürer, 2000). Im Einzelfall kann die **Gemeinnützigkeit des Eigentums** über der Privatnützigkeit stehen und damit die Enteignung rechtfertigen.

Als Eingriff in Art. 14 Abs. 1 GG ist eine Enteignung nur unter den **engeren Voraussetzungen** des Art. 14 Abs. 2, Abs. 3 GG möglich, und nur als „ultima ratio“ von der Gemeinde zur Verwirklichung ihrer planerischen Ziele anzuwenden, d.h. die Enteignung ist nur dann zulässig, wenn gem. § 87 BauGB der Enteignungszweck auf andere zumutbare Weise nicht erreicht werden kann (Weigelt, 2016). Soweit der Gemeinde ein milderes

Mittel zur Verfügung steht, scheidet demnach eine Enteignung aus. Sowohl das Vorkaufsrecht als auch die Umlegung stellen ein milderes Mittel zur Eigentumserlangung durch die Gemeinde dar. Gem. Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG kann eine Enteignung nur durch Gesetz (Legalenteignung) oder auf Grund eines Gesetzes (Administrativenteignung) erfolgen (Stüer, 2000). Das Gesetz muss zudem in Übereinstimmung mit Art. 14 Abs. 2 S. 2 GG Art und Ausmaß der Entschädigung regeln. Auch muss die Enteignung dem Wohl der Allgemeinheit dienen (Art. 14 Abs.3 S. 1 GG).

Entsprechend dieser Ermächtigung wird die Enteignung in den §§ 85 ff BauGB detailliert geregelt. Genannt werden in § 85 BauGB die Enteignungszwecke und in § 86 BauGB die Gegenstände der Enteignung sowie die Enteignungsvoraussetzungen. Die in § 85 BauGB aufgelisteten Enteignungszwecke konkretisieren den verfassungsrechtlich durch Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG verlangten Allgemeinwohlbezug (Wirth, Schneeweiß, 2019). Insbesondere hervorzuheben ist an dieser Stelle der in § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB geregelte Enteignungszweck. Danach ist eine Enteignung zur Nutzung oder Vorbereitung der Nutzung eines Grundstückes entsprechend den Festsetzungen eines Bebauungsplans möglich. Nach § 87 BauGB ist eine Enteignung im Allgemeinen zulässig, wenn

- das Wohl der Allgemeinheit dies erfordert (§ 87 Abs. 1 BauGB) und
- der Enteignungszweck auf andere Weise nicht erreicht werden kann (§ 87 Abs. 2 BauGB) und
- der Antragsteller darlegen kann, dass er sich gem. § 87 Abs. 2 S. 1 BauGB ernsthaft um den freihändigen Erwerb des zu enteignenden Grundstückes vergeblich bemüht hat (Stüer, 2000).
- Außerdem hat der Antragsteller glaubhaft zu machen, dass das Grundstück innerhalb einer angemessenen Frist zu dem vorgesehenen Zweck verwendet wird (§ 87 Abs. 2 S. 2 BauGB).

Es ist deutlich zu erkennen, dass die Enteignung nur unter sehr engen Voraussetzungen möglich ist. Liegen die Voraussetzungen vor, kann die Gemeinde eine Enteignung vornehmen. Der Eigentümer hat dann einen Anspruch auf Entschädigung. Diese wird in den §§ 93 ff BauGB geregelt. Eine Entschädigung erfolgt grundsätzlich in Geld (§ 99 BauGB).

Auf Antrag hat der Eigentümer die Möglichkeit, in Land oder durch Gewährung anderer Rechte, z.B. Miteigentum, entschädigt zu werden nach §§ 100, 101 BauGB.

Erschließung und Erschließungsbeiträge gem. §§ 123-135 BauGB

Die Sicherstellung der Erschließung zählt zu den planverwirklichenden Instrumenten und wird in den §§ 123-135 BauGB geregelt. Denn für die bauliche oder sonstige Nutzung eines Grundstückes ist eine Erschließung notwendig. Durch die Erschließung soll der Eigentümer dazu veranlasst werden, sein erschlossenes Grundstück planmäßig zu bebauen. Zu den für ein Grundstück notwendigen Erschließungsanlagen gehören insbesondere die öffentlichen Straßen, die Energie- und Wasserzufuhr, die Abwasserbeseitigung und auch die Versorgung mit öffentlichen Grünflächen und Immissionsschutzrichtungen (Battis, 2017). Gem. § 123 BauGB ist die Erschließung *Aufgabe der Gemeinde*. Die Gemeinde ist aber dazu berechtigt gem. § 127 Abs. 1 BauGB zur Deckung ihres Aufwandes für Erschließungsanlagen, die in § 127 Abs. 2 BauGB aufgeführt werden, einen *Erschließungsbeitrag* vom Grundstückseigentümer als Beitragspflichtigem nach § 134 Abs. 1 BauGB zu erheben. Gem. § 127 Abs. 3 BauGB gilt der Erschließungsbeitrag für den Grunderwerb, die Freilegung und für Teile der Erschließungsanlagen. Die Erhebung der Beitragspflicht nach dem BauGB gilt nur für die erstmalige Herstellung der Anlagen. Gem. § 128 Abs. 2 S. 1 BauGB kann durch Landesrecht bestimmt werden, dass Beiträge für Erweiterungen oder Verbesserungen von Erschließungsanlagen zu erheben sind. Der Erschließungsaufwand wird nach § 131 Abs. 1 S.1 BauGB auf die erschlossenen Grundstücke verteilt. Die Gemeinden tragen gem. § 129 Abs. 1 S. 3 BauGB mindestens 10 Prozent des beitragsfähigen Erschließungsaufwandes. Dazu hat die Gemeinde gem. 132 BauGB eine Erschließungsbeitragssatzung zu erlassen. Die Beitragspflicht der Eigentümer wird dadurch gerechtfertigt, dass die Herstellung der Erschließungsanlagen durch die Gemeinde *den Grundstückseigentümern einen Wertzuwachs verschafft* (Battis, 2017). Da die Planumsetzung meist mit hohen Kosten verbunden ist, ist die Erhebung von Erschließungsbeiträgen auch für die Gemeinde ein Vorteil und wird zudem als wichtiges *Refinanzierungsinstrument* bezeichnet (Runkel, 2006).

Städtebauliche Verträge gem. § 11 BauGB

Grundsätzlich ist die Verwaltung mit der Ausführung von Hoheitsrechten ausgestattet und kann zur Verwirklichung ihrer planerischen Ziele gegenüber dem Bürger von diesen Gebrauch machen. Solche einseitigen Vorgehensweisen können aber konfliktbehaftet sein (Krautzberger, 2006). Daher kann die Verwaltung auch daran interessiert sein, eine Angelegenheit einvernehmlich mit dem Bürger durch Vertrag zu regeln. Da der Vertrag durch eine Einigung zustande kommt, kann Konflikten vorgebeugt werden (Krautzberger, 2006). Bei dem städtebaulichen Vertrag handelt es sich demnach um ein konsensuales Steuerungsinstrument (Baumgart, Rüdiger, 2022). Im BauGB wird der städtebauliche Vertrag in § 11 BauGB geregelt und er wird zwischen der Gemeinde und einem Privaten abgeschlossen. Es ist ein umsetzungsorientiertes Instrument. § 11 Abs. 1 S. 2 BauGB nennt beispielhaft Gegenstände städtebaulicher Verträge. Insbesondere genannt wird:

- **Der Vertrag zur Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Maßnahmen gem. § 11 Abs. 1 S. 2 Nr.1 BauGB,**
 - dazu gehören die Umlegung,
 - die Bodensanierung und sonstige vorbereitende Maßnahmen,
 - sowie die Ausarbeitung der städtebaulichen Planung.

Es handelt sich hier um Bauplanungs- und Baureifmachungsverträge (Miller, 2017). Der private Vertragspartner kann danach den Entwurf eines Bebauungsplanes ausarbeiten, die benötigten Grundstücke erwerben und diese neu ordnen sowie eventuelle Altlasten ermitteln und beseitigen (Stür 2014). Auch die Ermittlung der erheblichen Belange sowie die Vorbereitung und Organisation der Öffentlichkeitsbeteiligung, können von dem Vertragspartner übernommen werden (Miller, 2017). Diese Arbeiten erfolgen auf Kosten des Vertragspartners. Das Bauleitplanverfahren selbst bleibt in der ausschließlichen Verantwortung der Gemeinde. Der Aufstellungsbeschluss nach § 2 Abs. 1 S. 2 BauGB, die Öffentliche Auslegung des Entwurfes (§ 3 Abs. 2 S. 1 BauGB), die Abwägung der Belange (1 Abs. 7 BauGB) sowie der Satzungsbeschluss nach § 10 Abs. 1 BauGB erfolgen nur durch die Gemeinde. Die Übertragung dieser Aufgaben ist nach § 11 Abs. 1 S. 2 Nr.1 BauGB ausgeschlossen.

- **Der Vertrag zur Förderung und Sicherung der Planziele** § 11 Abs.1 S. 2 Nr.2 BauGB,
 - Insbesondere die Förderung von Wohnraum für Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen,
 - die Verwirklichung von Bauvorhaben sowie
 - naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen für Eingriffe in Natur und Landschaft gehören zu den Planzielen.

Danach kann die Gemeinde die Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele und Zwecke des § 1 BauGB im Vorfeld vertraglich mit dem Vertragspartner regeln. Hervorgehoben wird die Förderung von Wohnraum für Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen. Der Vertragspartner kann Subventionen erhalten oder steuerlich begünstigt werden. Im Gegenzug verpflichtet er sich dazu, entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplanes Sozialwohnungen zu errichten sowie feste Mietpreise einzuhalten (Stürer, 2014). Der Vertragspartner kann zudem dazu verpflichtet werden, innerhalb einer bestimmten Zeit ein Bauvorhaben entsprechend den künftigen Festsetzungen des Bebauungsplanes zu errichten. Die Nichteinhaltung kann mit Strafen verbunden werden. Dadurch können die Durchführung sowie die Kostenübernahme vertraglich gesichert werden.

- **Der Vertrag zur Übernahme von Folgekosten gem.** § 11 Abs.1 S. 2 Nr.3 BauGB

Entstehen der Gemeinde infolge eines Vorhabens Kosten oder sonstige Aufwendungen für städtebauliche Maßnahmen, so kann die Gemeinde auch diese vertraglich auf den Vorhabenträger übertragen (Krautzberger, 2006). Diese Vorschrift hat insbesondere Bedeutung bei Neubaugebieten und bezieht sich auf Infrastruktureinrichtungen, wie Schulen, Freizeitflächen und Krankenhäuser, die der Allgemeinheit dienen. Voraussetzung ist, dass das Vorhaben ursächlich für die städtebaulichen Maßnahmen ist (Stürer, 2014).

Sie können nur im Zusammenhang mit Maßnahmen der Bauleitplanung abgeschlossen werden und bedürfen gem. § 11 Abs. 3 BauGB der Schriftform. Wichtig zu erwähnen ist, dass kein Anspruch auf Bauleitplanung nach § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB besteht. Die Ge-

meinde kann sich aber dazu bereit erklären, einen Bauleitplan unter bestimmten Bedingungen aufzustellen. Dabei sind die rechtlichen Grenzen unbedingt zu beachten. Ein städtebaulicher Vertrag kommt nicht in Betracht, wenn der Vertragspartner bereits einen Anspruch auf die Gegenleistung hat oder diese gem. § 11 Abs. 2 BauGB nicht in sachlichem Zusammenhang mit der Leistung steht.

Ein Spezialfall des städtebaulichen Vertrags ist der [Durchführungsvertrag](#) nach § 12 Abs. 1 BauGB. Der Vertrag wird zwischen der Gemeinde und einem Investor geschlossen. In diesem erklärt sich die Gemeinde dazu bereit, einen Bebauungsplan aufzustellen, der dem Vorhabens- und Erschließungsplan des Vorhabenträgers entspricht. Dazu muss der Vorhabenträger zunächst einen Vorhaben- und Erschließungsplan vorlegen, dann kommt es zu einem Durchführungsvertrag zwischen der Gemeinde und dem Investor und schließlich erlässt die Gemeinde den vorhabenbezogenen Bebauungsplan dann als Satzung (Krautzberger, 2006). Dadurch wird die planungsrechtliche Voraussetzung für die Genehmigung des vom Investor vorgelegten Vorhabens geschaffen. Das Planungsrecht wird nicht durch Private begründet. Das Planaufstellungsverfahren bleibt ausschließlich der Gemeinde vorbehalten. Auch muss der vorhabenbezogene Bebauungsplan den sonstigen rechtlichen Regelungen gerecht werden (Krautzberger, 2006). Der Vorhabenträger verpflichtet sich dazu,

- die Kosten der Planung und Erschließung zu übernehmen
- sowie die Planung innerhalb eines bestimmten Zeitraums umzusetzen.

Für den Investor hat dieser Vertrag Bedeutung bei der Beschleunigung der Realisierung seines Vorhabens, und er kann dadurch Zeit sparen. Zudem hat er die Möglichkeit, bei der Planung mehr mitzugestalten. Auch für die Gemeinde ist es vorteilhaft. Die Gemeinde kann auf diese Weise finanziell entlastet werden. Zudem können auch Rechtsstreitigkeiten vermieden werden, indem Rechte und Pflichten beider Parteien vorab und einvernehmlich geregelt werden. Die Planverwirklichung kann durch die Kostenübernahme und Bauverpflichtung gefördert und gesichert werden (Krautzberger, 2006). Wird der Vertrag nicht durchgeführt, so kann die Gemeinde von der in § 12 IV 1 BauGB geregelten Sanktionsmöglichkeit Gebrauch machen und den Bebauungsplan ohne Entschädigung aufheben (Krautzberger, 2006).

Insgesamt sind städtebauliche Verträge wichtige, rechtliche Planverwirklichungs- und zugleich Refinanzierungsinstrumente (Baumgart, Rüdiger, 2022). Daher gewinnen städtebauliche Verträge insbesondere bei knappen Haushaltskassen der Gemeinden an Bedeutung. Durch konsensuales Handeln kann die Umsetzung beschleunigt und dann gesichert werden. Für das stärkere Zusammenarbeiten beider Seiten stellen die Finanzierung und die Akzeptanz zwei wesentliche Aspekte dar, die bei der Umsetzung von Plänen von herausragender Bedeutung sind (Krautzberger, 2006).

Planverwirklichende Instrumente in Deutschland

Städtebaulicher Vertrag § 11 BauGB

Der Städtebauliche Vertrag wird zwischen der Gemeinde und einem Privaten abgeschlossen und dient der Durchführung und Vorbereitung städtebaulicher Maßnahmen. Die Gemeinde erklärt sich dazu bereit, einen Bauleitplan aufzustellen. Der Vertragspartner übernimmt die Kosten der Vorbereitung und verpflichtet sich zur Durchführung des Vertrages. Durch das Zusammenarbeiten beider Seiten kann sichergestellt werden, dass planerische Ziele umgesetzt und Konflikte bewältigt werden. Zugleich ist es ein wichtiges Refinanzierungsinstrument.

Umlegung §§ 45-79 BauGB

Um eine planmäßige Verwirklichung zu ermöglichen, ist häufig eine Korrektur des Zuschnitts von Grundstücken nötig. Dazu steht der Gemeinde die Umlegung zur Verfügung. Aufgabe der Umlegung ist es, die im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes liegenden Grundstücke nach Lage, Form und Größe mit den Festsetzungen des Bebauungsplanes zu vereinbaren. Grundstücksgrenzen werden dabei für die geplante Bebauung umgestaltet.

Erschließung/ Erschließungsbeiträge §§ 123-135 BauGB

Mit der Erschließung sollen Grundstücke baureif gemacht und damit wesentliche Voraussetzungen für die Verwirklichung der Planung geschaffen werden. Zu den notwendigen Erschließungsanlagen gehören insbesondere die öffentlichen Straßen, die Energie- und Wasserzufuhr sowie Abwasserbeseitigung. Die Kosten werden auf die Eigentümer der erschlossenen Grundstücke verteilt. Die Gemeinde übernimmt 10 % der Kosten.

Genehmigungsvorbehalte §§ 29-35 BauGB

Die Gemeinde hat mit der Genehmigungsbedürftigkeit von Vorhaben die Möglichkeit zu prüfen, ob das beantragte Vorhaben ihren Planungen entspricht und stellt damit ein sehr direktes Mittel dazu bereit, steuernd auf die Stadtentwicklung hinzuwirken. Mit der Baugenehmigung wird unter anderem die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit eines Vorhabens festgestellt.

Städtebauliche Gebote § 175-179 BauGB

Die Gemeinde kann zur Verwirklichung ihrer Planung unter bestimmten Voraussetzungen dem Eigentümer die Baupflicht oder die Vornahme sonstiger Handlungen auferlegen. Folgt er der Anordnung nicht, so können Zwangsmittel eingesetzt werden.

- Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot
- Bau- und Anpassungsgebot
- Pflanzgebot

Enteignung §§ 85-122 BauGB

Zur Verwirklichung ihrer planerischen Ziele steht der Gemeinde die Enteignung zur Verfügung. Eine Enteignung liegt vor, wenn das Eigentum an Grundstücken und Grundstücksteilen vollständig entzogen oder durch dingliche Rechte belastet wird. Eine Enteignung ist insbesondere zulässig, um entsprechend den Festsetzungen eines Bebauungsplanes ein Grundstück zu nutzen oder eine solche Nutzung vorzubereiten.

Abbildung 14: Planverwirklichende Instrumente und ihre Funktionen in Deutschland (eigene Darstellung)

2.3.4 Sonstige Instrumente zur Umsetzung der Bauleitplanung

Zwar liegt der Schwerpunkt dieser Arbeit auf der Darlegung rechtlicher Instrumente, um aber zu zeigen, dass auch weitere Maßnahmen die Umsetzung der anvisierten Planung unterstützen können, wird an dieser Stelle zumindest ein kurzer Überblick über sonstige, in Deutschland verwendete, Instrumente gegeben. Zur Umsetzung der Bauleitplanung greift die Gemeinde außer auf die formellen Instrumente zusätzlich auf informelle Instrumente zurück. Bei den informellen Instrumenten auf kommunaler Ebene ist zwischen informellen Plänen, z.B. dem Stadtentwicklungsplan, und informellen partizipatorischen Verfahren zu unterscheiden.

Informelle Planungsinstrumente sind nicht gesetzlich geregelt und sind daher gegenüber formellen Planungsinstrumenten in Bezug auf Inhalt und Verfahren flexibel (Baumgart, 2020). Sie haben eine Kommunikationsfunktion, da im Vordergrund dieser Planungsinstrumente der Kommunikationsprozess steht (Baumgart, 2020; Danielzyk/ Sondermann, 2018). Ein Nachteil besteht allerdings darin, dass die informelle Planung keine Rechtswirkung entfaltet (Danielzyk, 2005). Auf kommunaler Ebene können jedoch informelle Planungsinstrumente als Planwerke beschlossen werden, mit denen eine Selbstbindung erzielt werden kann (Baumgart, Rüdiger, 2022). Diese können später in formelle Planungen gem. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB eingebunden werden und letztlich damit Verbindlichkeit erlangen (Prieps, 1998; Danielzyk/ Sondermann, 2018). Die Aufgabe der informellen Planung besteht zum einen

- in der Vorbereitung der formellen Planung und zum anderen
- in der Unterstützung der Umsetzung von Bauleitplänen (Pahl-Weber, 2010).

Zu den informellen Planungsinstrumenten auf kommunaler Ebene zählt der **Stadtentwicklungsplan** (SEP) (Baumgart, 2020). Darin können abhängig von der örtlichen Problemlage unterschiedliche thematische Schwerpunkte gesetzt werden und dementsprechend Stadtentwicklungspläne für bestimmte Nutzungen erstellt werden, wie zum Beispiel sektorale Stadtentwicklungspläne für Wohnen, Arbeiten, Infrastruktur oder Verkehr (Deutscher Städtetag, 2013). Der Stadtentwicklungsplan wird meist für die gesamte Gemeinde ausgearbeitet und zur Vorbereitung für den FNP genutzt (Pahl-Weber, 2010). Dabei wer-

den zunächst Probleme und Potenziale identifiziert und anschließend Ziele und Maßnahmen festgesetzt (Pahl-Weber, 2010). Indem im Rahmen der Erstellung dialogorientierte Verfahren, wie Stadtforen, Planungswerkstätten, Stadtentwicklungsgespräche eingesetzt und verschiedenen Fachplanungen aufeinander abgestimmt werden, ist er als Koordinationsinstrument sowie als ziel- und umsetzungsorientiertes strategisches Steuerungsinstrument zu nutzen (Deutscher Städtetag, 2013). Sowohl öffentliche als auch private Akteure werden beteiligt.

Zusätzlich hat die Gemeinde die Möglichkeit, einen **Rahmenplan** (Rplan) zu erstellen, der sich auf einen Stadtteil beziehen und als Bindeglied zwischen dem FNP und dem Bebauungsplan genutzt werden kann (Pahl-Weber, 2018).

Festzuhalten ist, dass formelle Instrumente unverzichtbar sind, da nur diese Rechtswirkung entfalten und damit für Plansicherheit sorgen (Baumgart, Rüdiger, 2022). Informelle Planungsinstrumente sind hingegen dialogorientiert sowie auf Akzeptanz gerichtet und damit eher konsens- und umsetzungsorientiert. Formelle und informelle Planung können optimal ergänzend angewendet und die jeweiligen Vor- und Nachteile ausgeglichen werden (Pahl-Weber, 2010). Daher besteht der Planungsprozess in der Regel aus einem Zusammenspiel zwischen formeller und informeller Planung.

Zusätzlich zu den informellen Planungsinstrumenten sind auch **informelle partizipatorische Verfahren** bei der Planung und Planumsetzung sehr nützlich. Zu diesen gehören insbesondere Stadtforum, Diskussionsveranstaltungen, Mediationsverfahren und Workshops (Schauber, 2003). Indem auf diese Weise die Akteure frühzeitig und umfassend einbezogen werden, wird die Umsetzung der Planung erleichtert (Pahl-Weber, 2018). Räumliche Planung ist aufgrund der Vielzahl beteiligter Akteure sehr konfliktbehaftet. Daher ist viel Kommunikation erforderlich, um eine Lösung zu finden, die die Interessen aller befriedigt (Danielzyk, 2005). Um dies zu erreichen, können außerhalb des planungsrechtlich geregelten Planverfahrens schon im Vorfeld mit den Beteiligten im Dialog Lösungsmöglichkeiten ausgehandelt werden. Planung sollte daher eher durch Überzeugung als Anordnung erfolgen (Prieb, 1998). Auch informelle Beteiligungsformate sind damit kon-

sens- und umsetzungsorientiert (Priebis, 1998; Danielzyk, 2005). Selbstverständlich können diese Beteiligungsformate auch innerhalb eines formellen Planungsverfahrens eingesetzt werden.

Der Zugriff auf informelle partizipatorische Verfahren und informelle Planungsinstrumente kann dabei helfen, im Vorfeld formeller Planungsverfahren durch Dialog mögliche Konflikte zu erkennen und auszuräumen, und auf diesem Wege die Umsetzung der Planung erleichtern (Pahl-Weber, 2010). Insgesamt sind diese Handlungsweisen auf Konsenszielung und Kooperation zwischen den Akteuren gerichtet und erleichtern so die Umsetzung der Planung.

Rechtliche plansichernde und planverwirklichende Instrumente in Deutschland

Plansichernde Instrumente

Der Einsatz plansichernder Instrumente während der Aufstellungsphase verhindert, dass die vorgesehene Planung in dieser Zeit durch bauliche Aktivitäten wie Neubauten, Umnutzungen und Abrisse erschwert oder verhindert wird.

- **Veränderungssperre gem. § 14 BauGB**
- **Zurückstellen von Baugesuchen gem. § 15 BauGB**
- **Vorkaufsrecht gem. §§ 24, 25 BauGB**

Planverwirklichende Instrumente

Planverwirklichende Instrumente dienen dazu, die in den Plänen festgesetzten Ziele umzusetzen.

- **Städtebauliche Verträge gem. § 11 BauGB**
- **Umlegung gem. §§ 45- 79 BauGB**
- **Erschließung / Erschließungsbeiträge gem. §§ 123 – 135 BauGB**
- **Genehmigungsvorbehalte gem. §§ 29 - 35 BauGB**
- **Städtebauliche Gebote gem. §§ 175 – 179 BauGB**
- **Enteignung gem. §§ 85 -122 BauGB**

Abbildung 15: Rechtliche plansichernde und planverwirklichende Instrumente in Deutschland (eigene Darstellung)

3 Vorstellung des Untersuchungsgebietes

Um die räumliche Planung und Umsetzung in der autonomen Region Kurdistan verstehen zu können, reicht es nicht aus, allein diese zum Gegenstand der Untersuchung zu machen. In Kurdistan ist die räumliche Entwicklung eine historisch gewachsene und kann nur aus den politischen sowie geschichtlichen Wurzeln erklärt werden. Es ist notwendig, zunächst den lokalen Kontext zu verstehen und die Region Kurdistan im Hinblick auf verschiedene Aspekte näher kennenzulernen. Im Folgenden geht es daher um eine Vorstellung der Region Kurdistan und ihrer Geschichte. Als grundlegende Rahmenbedingung für das Verständnis befassen sich die anschließenden Punkte mit der Verwaltungsstruktur und mit der Historie der Planung. Es erfolgt abschließend dann eine Vorstellung der Stadt Duhok.

3.1 Autonome Region KURDISTAN

3.1.1 Geschichte und politische Situation

Kurdistan steht zwar noch auf keiner Weltkarte, in den Herzen aller Kurden existiert es jedoch als ein Land. Zurückzuführen ist das auf das *Sykes-Picot Abkommen vom 16. Mai 1916*, dass die Kurden als Volk auf die vier Länder Türkei, Irak, Syrien und Iran verteilte (Köc, 2016). Andauernde, gewaltsame Auseinandersetzungen, Konflikte und Spannungen zwischen den Völkern und Religionen waren die Folgen, die bis jetzt deutlich zu spüren sind. Bestrebungen der Kurden einen Staat zu begründen, stießen immer auf heftigen Widerstand seitens der umliegenden Länder, die versuchten und weiterhin versuchen, die Entstehung eines Kurdistans mit aller Macht zu verhindern.

Im irakischen Teil, der heutigen autonomen Region Kurdistan, fanden immer wieder Auseinandersetzungen mit der Regierung in Bagdad um mehr Rechte statt. Hoffnung auf mehr Rechte entstand erstmals im *Jahr 1970*, als es zu einem Abkommen zwischen der damaligen Regierung und den kurdischen Parteien zur Gründung einer autonomen Region kam (Ministry of Planning, 2013). Zu einer Berücksichtigung dieses Abkommen in der Verfassung kam es jedoch nicht, stattdessen wurde lediglich im Jahre 1974 ein Autonomiegesetz erlassen (Ismael, 2015). Dies war für die Sicherstellung der Kurdenrechte

nicht ausreichend. Zudem wurden viele Gebiete von der autonomen Region ausgeschlossen, insbesondere Kirkuk, und das Autonomiegesetz stieß daher auf Widerstand. Eine Selbstverwaltung konnte nicht etabliert werden. Die Folgezeit war von systematischer Vertreibung, Verfolgung, Massenmorden und Zerstörung geprägt. Mehr als 4000 Dörfer und Städte wurden zerstört und mehr als eine halbe Million Kurden wurden allein *zwischen 1975 und 1976* enteignet, zwangsweise umgesiedelt und in Sammelorten untergebracht (Ministry of Planning, 2013). Viele Menschen flüchteten in die Nachbarländer Iran und Türkei. Diese drastischen Veränderungen hatten dramatische Folgen für die wirtschaftliche, soziale und räumliche Struktur. Diese Politik konnte das Regime während des Krieges zwischen dem Irak und dem Iran (1980-1988) ungestört fortsetzen und der irakische Diktator Saddam Hussein ging so weit, dass er während einer gegen die Kurden gerichteten Völkermordkampagne im Jahr *1988 chemische Waffen* gegen die Kurden einsetzte und den Tod von 5000 Menschen verursachte (Ministry of Planning, 2013). Daraufhin flüchteten die Menschen wieder in die Nachbarländer. Bemühungen um mehr Rechte waren bis dahin erfolglos.

Nachdem die irakische Besetzung Kuwaits durch die westlichen Alliierten im Jahre 1991 beendet worden war, drangen diese dann in den Irak ein (Ministry of Planning, 2013). Dadurch verlor der Irak seine Macht. Die Schwäche des Irak-Regimes war der optimale Zeitpunkt für die Kurden, ihre Interessen durchzusetzen. Im selben Jahr kämpften die Kurden erneut um mehr Rechte gegen die irakische Regierung (Ministry of Planning, 2013). Das irakische Militär unterdrückte den Aufstand. Dadurch wurde eine humanitäre Krise verursacht und zehntausende Menschen flohen erneut in die Berge. Um eine Rückkehr dieser Flüchtlinge in ihre Ursprungsorte zu ermöglichen, wurde *1991 eine Schutzzone für die Kurden errichtet* (Ministry of Planning, 2013). Irakische Sicherheitskräfte zogen sich aus kurdischen Gebieten zurück. In der Übergangsphase kam es zu einem Zusammenbruch der Verwaltung. Die Errichtung einer kurdischen Verwaltung war sehr schwierig, da weitgehend Fachkräfte und finanzielle Mittel fehlten, um eine effiziente Verwaltung einzurichten.

1992 fanden dann Wahlen in den kurdischen Gebieten statt und es kam zu einer Parlamentsbildung (Ministry of Planning, 2013). Im Vordergrund standen der Aufbau der parlamentarischen Gremien und die Gründung von Ministerien. Die entstandene Verwaltung verfügte kaum über gesicherte finanzielle Mittel (Sinemillioglu, 2011). Diese wurden von der Zentralregierung nicht zur Verfügung gestellt. Somit war die neu entstandene Verwaltung auf sich allein gestellt und stand vor großen Herausforderungen. Viele Flüchtlinge kehrten in dieser Zeit in ihre zerstörten Orte zurück. Bei den Wiederaufbaubemühungen war die Hilfe von Hilfsorganisationen sehr förderlich. Die Regierung versuchte zudem, Bedürftigen und Verwaltungsbeamten mit der Vergabe von Grundstücken vor allem in den Städten eine neue Existenz zu ermöglichen, da finanzielle Mittel knapp waren (Sinemillioglu, 2011). Viele, die ursprünglich in Dörfern gelebt haben, bauten ihr neues Heim nun in den Städten.

Die Jahre danach waren durch politische Instabilität geprägt. Daher wagten es auch ausländische Unternehmen zunächst nicht, in diesem Gebiet zu investieren. Um die wirtschaftliche Entwicklung zu beleben, stand die Gewährleistung von Sicherheit in den kurdischen Gebieten im Vordergrund. Daher mussten die knappen finanziellen Mittel in Aufrüstung investiert werden. Andere Themen wie die Planung der zukünftigen räumlichen Entwicklung fanden kaum Beachtung.

Neue Hoffnung brachte der Sturz des Regimes in Bagdad im Jahre 2003. So wurde im Jahr *2005 die lang ersehnte Anerkennung der autonomen Region Kurdistan* in die irakische Verfassung aufgenommen und damit staatsrechtlich abgesichert (Ministry of Planning, 2013). Zudem sollte innerhalb von vier Jahren eine Volksabstimmung in den umstrittenen Gebieten Kirkuk und Mosul erfolgen, die darüber entscheiden sollten, ob diese der autonomen Region Kurdistan zugeordnet werden sollte. Zu einer solchen Abstimmung ist es bis jetzt nicht gekommen. Die Zentralregierung hat kein Interesse daran, da sie Angst hat die entsprechenden Gebiete zu verlieren. Daher besteht ständig ein Spannungsverhältnis zwischen der Zentralregierung in Bagdad und der kurdischen Regionalregierung. In der Folgezeit erholte sich die Region und die Regionalregierung war darum bemüht, Beziehungen zu anderen Ländern herzustellen, um die Wirtschaft anzukurbeln. Während der Rest des Iraks nie zur Ruhe kam, schaffte es die Region, ein gewisses Maß

an Sicherheit in ihrem Gebiet zu gewährleisten und lockte damit viele Unternehmen in die Region. Die Region erlebte über Jahre hinweg einen Wirtschaftsboom. Überall waren Bautätigkeiten zu beobachten.

Kaum hatte sich die Region erholt, kam es im Jahr 2014 wieder zu Konflikten zwischen der Zentralregierung und der kurdischen Regierung. Die Zentralregierung weigerte sich, das der Region zustehende Geld aus dem Haushalt zur Verfügung zu stellen. Dies führte dazu, dass die Gehälter der Verwaltungsbeamten nur sehr verzögert ausgezahlt werden konnten. Hinzu kam die Bedrohung durch den IS. Im Jahr *2014 entfaltete sich der IS im Irak* und besetzte große Teile des Landes (Schmidt-Kallert, 2016). Über zwei Millionen Menschen flüchteten in die autonome Region Kurdistan und brachte die Region an die Grenze ihrer Aufnahmefähigkeit (Schmidt-Kallert, 2016). Das kurdische Militär, genannt Peshmerga, konnte mit der Unterstützung der USA erfolgreich den IS aus kurdischen Gebieten verdrängen und zugleich einen Gebietszuwachs verzeichnen, unter anderem Mosul und Kirkuk für sich beanspruchen. Nach diesen Erfolgen erwachte wieder der Traum von einem eigenen Staat. Im Jahre *2017 wurde ein Referendum* mit großer Freude und Stolz über die Unabhängigkeit abgehalten. 92 % der Kurden sprachen sich dafür aus. Zu einem eigenen Staat kam es aber nicht. Die Enttäuschung war groß. Zu erinnern ist an dieser Stelle an die Resolution 2625 der Generalversammlung der Vereinten Nationen von 1970. Zur Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechtes wird darin die freie Entscheidung eines Volkes, einen eigenen Staat zu gründen, gesichert. Der Wille des kurdischen Volkes wurde jedoch nicht anerkannt. Stattdessen traf das Referendum von allen Seiten auf Widerstand. Die irakische Regierung reagierte mit aller Härte. Die Schließung des Luftraumes über den kurdischen Gebieten war nur eine Folge. Es wurde auch eine militärische Offensive gegen die Peshmerga eingeleitet, um die Kontrolle über die kurdisch besetzten Gebiete zu erlangen, unter anderem auch über Kirkuk, bekannt als das „Herz der Kurden“. Nachdem der IS im Jahre 2017 im Irak besiegt worden ist, hat sich die Lage beruhigt.

Folglich ist die Geschichte der Kurden geprägt von Leid, Unterdrückung, Verfolgung und Zerstörung. Die Belange der Kurden wurden meist nicht berücksichtigt, und die von Ihnen besiedelten Gebiete fanden kaum Beachtung. Es sind aber auch Erfolge festzuhalten. Im

Jahre 1992 kam es zu einer regionalen Regierungsbildung mit kurdischer Selbstverwaltung. Bis 2003 herrschte eine Phase politischer Instabilität. Mit dem Sturz des Regimes von Saddam Hussein im Jahre 2003 ging es für die Kurden zunächst bergauf.

Geschichte der Autonomen Region Kurdistan 1916-2017

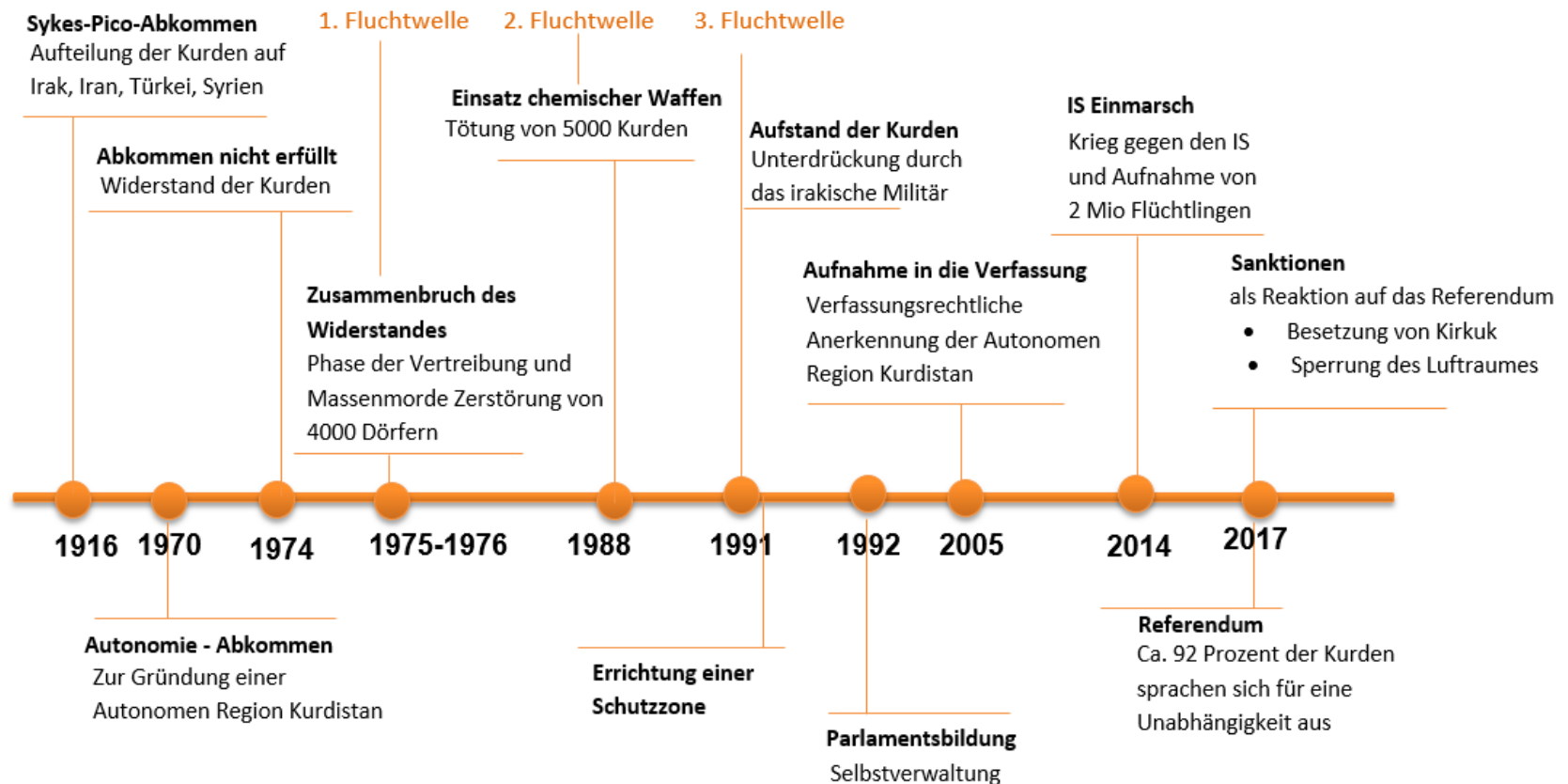


Abbildung 16: Geschichte der autonomen Region Kurdistan in Irak von 1916 bis 2017 (eigene Darstellung)

3.1.2 Lage und Bevölkerung

Kurdistan ist in vielerlei Hinsicht eine Region der Vielfalt. Sie hat eine hügelige Landschaft mit vielen Tälern, in denen man Wasserfälle, Wiesen und von vielen Flüssen durchzogene Schluchten bewundern kann. Die Region wird vom Sirwan-Fluss, dem Tigris sowie seinen Nebenflüssen dem großen und dem kleinen Zab durchquert. Auf dem höchsten Berg der Region, dem Halgurd-Berg mit 3660 m Höhe, hat man einen weiten Fernblick. Der Gipfel des Berges ist ganzjährig über mit Schnee bedeckt. Rund um den Berg gibt es, wie an vielen anderen Orten in der Region, viele Quellen und Seen, von denen aus man einen wunderbaren Blick auf die Umgebung hat. Kurdistan ist zudem reich an Ressourcen, wie fruchtbaren Ackerland, archäologischen Stätten, Mineralien, Gas, Öl und Wasser, was die Region besonders vielfältig und Interessant macht.

Geographisch liegt die Region Kurdistan, mit Erbil als Hauptstadt, im Nordirak. Sie hat eine strategisch wichtige Bedeutung und grenzt an drei Länder, im Norden an die Türkei, im Osten an den Iran und im Westen an Syrien. Mit einer Bevölkerungszahl von 5,2 Millionen Menschen und einer Fläche von 46800 km² beträgt die Bevölkerungsdichte 128 Einwohner pro km² (KRSO/IOM/UNFPA, 2018). Ein Großteil der Bevölkerung wohnt in Städten. Während im Jahr 1970 noch mehr als die Hälfte der Bevölkerung in ländlichen Gebieten lebte, sind es heute nur noch ca. 20 % (KRSO, IOM, UNFPA, 2018). Der Prozess der Verstädterung war eine Konsequenz der jahrelangen Zerstörung der Dörfer und der darauffolgenden Politik. Zusätzlich hat Kurdistan, nachdem der IS in den Irak eingedrungen ist, mehr als zwei Millionen Flüchtlinge aufgenommen.

Kurdistan ist eine multiethnische und multireligiöse Region. Friedlich leben Kurden, Araber, Assyrer und Turkmenen zusammen. Der überwiegende Teil der Bevölkerung sind Muslime. Daneben gibt es aber auch Christen und Yeziden, die ihre eigene Kultur und religiöse Einrichtungen besitzen.



Abbildung 17: Die Lage der autonomen Region Kurdistan im Irak (Quelle: Mohammed et al., 2019)

3.1.3 Verwaltungsstruktur

Die Raumplanung ist stark in die vorhandene Verwaltungsstruktur stark eingebettet, daher erscheint ihre Darstellung für das Verständnis als wesentlich.

Im Irak hat zurzeit eine Verwaltungsstruktur mit 18 Provinzen. Nach der neuen Verfassung vom Jahr 2005 können sich mindestens drei Provinzen zu einer Region zusammenschließen. Die autonome [Region Kurdistan](#) ist bislang die einzige föderale Region und wird in der Verfassung seit 2005 in Artikel 117 als solche anerkannt. Als sie im Jahre 1992 gegründet wurde und die Verwaltungsübernahme durch die kurdische Regionalregierung erfolgte, wurde die im Irak vorhandene Verwaltungsstruktur übernommen, die damit ein Abbild der irakischen Verwaltungsstruktur darstellt.

Die Regionalregierung mit Sitz in Erbil übt die Exekutive aus und steht mit den Fachministerien an der Spitze der Verwaltung. Auf der Provinzebene werden die jeweiligen Fachministerien durch Generaldirektorate in den Provinzhauptstädten vertreten. In den Bezirken handeln sie dann über die Direktorate. Einige Direktorate sind jedoch nicht in allen

Bezirken verhanden. In diesem Fall übernehmen die Generaldirektorate auf Provinzebene die Aufgabe für alle Bezirke in der Provinz. Im Jahre 2009 wurde ein Provinzgesetz erlassen; es regelt die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der Ebenen in einer Provinz. Gem. § 3 Provinzgesetz Nr. 3 aus dem Jahre 2009 bildet jede Ebene eine Verwaltungseinheit und besitzt eine eigene Rechtspersönlichkeit sowie eigene finanzielle Mittel im Rahmen des Provinzhaushaltes.

Die autonome Region Kurdistan bildet eine Einheit mit geographischer Abgrenzung, die aus vier benachbarten **Provinzen** besteht - Erbil, Sulaimanya, Duhok und seit 2014 auch Halabja. Die Provinzen werden jeweils von einem Rat und einem Gouverneur geführt, der gem. § 19 Abs. 4 Provinzgesetz Nr. 3 vom Jahre 2009 als Repräsentant der Provinz gilt. Alle öffentlichen Dienstleistungen in der Provinz stehen unter seiner direkten Aufsicht.

Gem. § 3 Provinzgesetz Nr. 3 aus dem Jahre 2009 besteht jede Provinz aus mehreren **Bezirken** (Nawcedari, Qaza). Die Bezirke selbst handeln bei der Erbringung ihrer Dienstleistungen auf Anweisungen des Gouverneurs. Der größte Bezirk in der jeweiligen Provinz stellt die Hauptstadt und zugleich das Zentrum der Provinz dar.

Ein Bezirk besteht aus mehreren Gemeinden. Erst die Gemeinden bilden die lokale Ebene. Nach § 10 Gemeindeverwaltungsgesetz Nr. 6 aus dem Jahre 1993 werden die Gemeinden abhängig von der Einwohnerzahl gemäß der letzten amtlichen Volkszählung klassifiziert. Die Einordnung ist für einen Ort besonders wichtig, denn je nachdem, welcher Klasse ein Ort angehört, wird bestimmt, welche Generaldirektorate durch Direktorate auf der lokalen Ebene vertreten werden. Die Verwaltung in der Gemeinde wird vom Reis Belediye, dem Bürgermeister, und dem Meclis Belediye, dem Gemeinderat, geleitet. Die Aufgaben und Zuständigkeiten des Rates werden in § 25 Gemeindeverwaltungsgesetz Nr. 6 aus dem Jahre 1993 geregelt. Bei dem Gemeinderat handelt es sich gem. § 17 Gemeindeverwaltungsgesetz Nr. 6 aus dem Jahre 1993 um ein gewähltes Gremium. Abhängig von der Klassifizierung einer Gemeinde, verfügen die Gemeinde und der Gemeinderat nur begrenzt über Entscheidungs- und Finanzbefugnisse.

Die Bezirke wiederum sind in mehrere **Kreise** (Deverdari, Nahiya) unterteilt, die meist aus mehreren Dörfern bestehen. Gem. § 1 Provinzgesetz Nr. 3 vom Jahre 2009 werden die

Kreise jeweils von einem Direktor und einem Rat geleitet. Die Kreise besitzen praktisch keine eigenständige Verwaltung und bestehen nur aus Einwohnermeldeämtern. Sie werden von den Direktoraten der Bezirke geführt. Jedes Dorf wählt einen Dorfältesten, einen sogenannten Muxtar, der die Interessen des Dorfes gegenüber den verschiedenen staatlichen Verwaltungsebenen vertritt.

3.1.4 Historie der Raumplanung

Im Folgenden soll ein Rückblick auf die Geschichte der Raumplanung in Kurdistan erfolgen. Im Rahmen dieser Arbeit ist es unmöglich, dieser im Einzelnen nachzugehen. Daher wird vielmehr versucht, einige zentrale Knotenpunkte der Entwicklung zu benennen und so eine Grundlage für die spätere Argumentation zu legen.

Räumliche Planung in der Region Kurdistan vor 1992

Wie aus der Darstellung der historischen Entwicklung hervorgeht, etablierte sich in der heutigen autonomen Region Kurdistan erstmals nach der Parlamentsbildung im Jahre 1992 eine Selbstverwaltung. Vorher wurde die Region von der Zentralregierung in Bagdad verwaltet, und diese war somit auch für die räumliche Planung in Kurdistan verantwortlich. Daher ist zunächst kurz auf die Entwicklung im ganzen Irak einzugehen.

Im Irak existierten keine guten Voraussetzungen für eine nachhaltige Planung. Immer wiederkehrende Kriege haben ihre Spuren in den meisten Städten und Dörfern hinterlassen. Bis in die 50er Jahren fand die Raumplanung aufgrund der dargestellten Umstände kaum Beachtung. Erstmals im Jahre 1958 wurde das Ministerium für Gemeinden und öffentliche Arbeit (Ministry of municipality and public work) etabliert, und es übernahm die Verantwortung für die Stadtplanung. Zunächst wurden nur räumliche Pläne in Form von Masterplänen als einziges Steuerungsinstrument für die Stadtentwicklung erstellt (UN-Habitat, 2003). Der im Irak gegebene Zentralismus führte dazu, dass die lokale Ebene kaum Autonomie hatte, und sie wurde daher nur begrenzt in die Planung einbezogen. Die Rolle der Gemeinden beschränkte sich auf die Lieferung von Informationen und die Umsetzung der Pläne (UN-Habitat, 2003). Basierend auf den gelieferten Informationen wurden Masterpläne für die Gemeinden von der Zentralregierung entwickelt. Zudem gab es keine Beteiligung der Öffentlichkeit. Daher konnten lokale Bedürfnisse und Prioritäten

nicht befriedigt werden. Eine weitere Hürde stellte die finanzielle Abhängigkeit der lokalen Ebene von der Zentralregierung dar. Die Finanzierung der Planumsetzung wurde jährlich vom Finanzministerium in Bagdad bereitgestellt (Hajani, 2019).

Der erste Masterplan wurde im Jahre 1958 für die Stadt Bagdad erstellt. Da qualifizierte, einheimische Planer nicht vorhanden waren, wurden Planungen durch ausländische Experten durchgeführt. Die Erstellung erfolgte ohne rechtliche Grundlage, denn zu dieser Zeit war eine solche nicht vorhanden. Erst viel später, im Jahre 1971 wurde speziell für Bagdad das erste Gesetz, der Master Plan of Bagdad City Law Nr. 156, zur Regelung des Masterplans erlassen. Ein sehr wichtiger Schritt zur Etablierung einer Planungsstruktur war der Erlass des Gemeindeverwaltungsgesetzes Nr. 165 im Jahre 1964. Dieses Gesetz ist bis heute gültig, und es enthält auch Regelungen zum Masterplan und dem Detailplan. Zudem wurden auch die Befugnisse der Gemeinden deutlich erweitert. Allerdings wurden Entscheidungen ohne Berücksichtigung des Gesetzes weiterhin zentral getroffen.

Anfang der 1980er Jahre wurde diese Planung vorangetrieben und sie erstreckte sich auf die Erstellung von Masterplänen für weitere Großstädte, trotz unzureichenden rechtlichen Grundlagen und Mangel an planerischen Fähigkeiten (Ismael, 2015). Auch für kurdische Städte wurden Masterpläne erstellt. In der Folgezeit wurden jedoch kaum Fortschritte gemacht. Im Allgemeinen verfügten die Gemeinden über keine oder keine aktualisierten Masterpläne. Noch in den 1990er Jahren war die Stadtplanung im gesamten Irak zahlreichen Mängeln ausgesetzt. Die Planung dieser Zeit hat die Dimension einzelner Stadtplanungen nicht überschritten. Strategische Entwicklungspläne existierten weder auf nationaler noch auf lokaler Ebene (UN-Habitat, 2004). Die immer wiederkehrenden Kriege, der Zentralismus sowie der Mangel an Gesetzen und Experten machten räumliche Planungen besonders schwierig. Die Etablierung einer guten Planungsstruktur stellte damit eine erhebliche Herausforderung dar.

Räumliche Planung in der Region Kurdistan nach 1992

Das Jahr 1992 markiert mit der Parlamentsbildung einen Wendepunkt in der Geschichte Kurdistans. Die Regionalregierung konnte nach jahrelanger Zerstörung der Städte und

Dörfer und der Vertreibung hunderttausender Kurden mit dem Wiederaufbau beginnen. Während der Verwaltungsübernahme kam es zunächst zu einer Stilllegung der Verwaltungstätigkeit. Die Neubesetzung der Institution stellte eine große Herausforderung dar, da Fachkräfte fehlten (Sinemillioglu, 2011). Trotz alledem wurden Wiederaufbaubemühungen in Gang gesetzt. Aus der Notwendigkeit des Wiederaufbaus hat sich damit die räumliche Planung in Kurdistan entwickelt. Im Vordergrund stand zunächst der Wiederaufbau von Dörfern, um die Rückkehr von Flüchtlingen zu ermöglichen. Im Jahre 1992 wurde daher ein Ministerium für den Wiederaufbau und für Humanitäre Hilfe eingerichtet (Sinemillioglu, 2011). Dieses versuchte, mit Hilfe von NGOs, die zerstörten Dörfer wieder aufzubauen. Der Aufbau der kurdischen Selbstverwaltung befand sich jedoch noch am Anfang und konnte noch keinen Rahmen setzen, daher erfolgte der Wiederaufbau ohne Planung (Sinemillioglu, 2011). Im Jahre 1993 hat die Region Kurdistan ein eigenes Gemeindeverwaltungsgesetz (Gemeindeverwaltungsgesetz Nr. 6/ 1993) erlassen, allerdings mit nur wenigen Aussagen zur Planung. Mit der Gründung des Ministeriums für Gemeinden und Tourismus übernahm dieses die Verantwortung für die Stadtplanung. Der Top-down Planungsansatz blieb auch in der Region Kurdistan erhalten (UN-Habitat, 2006).

In der Folgezeit wurde auf die Stadtplanung und die Entwicklung mehr Rücksicht genommen. In den Jahren 2005-2008 wurden zunächst umfangreiche neue Masterpläne für die drei großen Provinzhauptstädte Erbil, Suleymania und Duhok erstellt (Hajani, 2019). Danach wurden Masterpläne auch für fast alle Gemeinden erstellt. Masterpläne für Dörfer sollten folgen, fehlen jedoch bisher.

Es wurde allerdings deutlich, dass die Masterpläne nicht ausreichen. Mit der Etablierung des Planungsministeriums in Erbil hat sich die Planung dann wesentlich verändert. Ein erster Versuch, auf der Grundlage einer langfristigen und umfassenden Planung die Region nachhaltig zu entwickeln, lag in der Aufstellung des ersten strategischen Entwicklungsplanes von 2010 bis 2014 für die gesamte Region (Ministry of Planning, 2012). Dieser ist als „Meilenstein“ in der Entwicklung des Planungswesens in der Region Kurdistan zu werten. Dies trifft insofern zu, als der Vorgang der Aufstellung den gewachsenen Stellenwert der Raumplanung in der Politik deutlich erkennen lässt. Dieser Versuch wurde

mit dem zweiten, dritten sowie vierten Entwicklungsplan weitergeführt. Darin wurden Ziele und strategische Grundsätze festgelegt, um das Wohlergehen der Menschen in der Region nachhaltig zu verbessern (Ministry of Planning, 2012). Insbesondere wurde in dem strategischen Entwicklungsplan versucht, die Herausforderungen und Lücken bei der Stadtplanung zu identifizieren.

Um einen integrativen und partizipativen Ansatz bei der Strategischen Planung zu verfolgen, wurden im Jahre 2010 zum ersten Mal auch auf der Provinzebene für die drei Provinzen strategische Entwicklungspläne für den Zeitraum von 2010 bis 2012 zur Erreichung der Ziele des übergeordneten strategischen Entwicklungsplanes erstellt (Ministry of Planning, 2015). Der zweite strategische Entwicklungsplan folgte mit zeitlicher Unterbrechung und wurde für den Zeitraum von 2016 bis 2018 entwickelt.

Es ist deutlich zu sehen, dass die räumliche Entwicklung in der Vergangenheit ungesteuert erfolgte und vernachlässigt wurde. Politische Ereignisse hatten dabei einen starken Einfluss. Ständig war die Region mit Kriegen und Konflikten konfrontiert, verbunden mit der Zerstörung von Raumstrukturen. Die Lenkung und Steuerung der Stadtentwicklung geriet dabei in den Hintergrund. Deutlich zu sehen ist aber auch, dass die Region Kurdistan bemüht war ihre Planung voranzubringen. Die räumliche Planung hat sich in der Region Kurdistan nach und nach über die Planung von einzelnen Städten hinaus zur strategischen Entwicklung der gesamten Region entwickelt. Ein rechtlicher Rahmen für die Planung konnte allerdings bisher nicht etabliert werden.

3.2 Die Stadt [DUHOK](#)

Da die Umsetzungsproblematik in der autonomen Region Kurdistan anhand des Masterplans der Stadt Duhok erörtert wird, folgt an dieser Stelle eine Vorstellung dieser Stadt. Dabei werden die verschiedenen Phasen der räumlichen Entwicklung und die Bevölkerungsentwicklung seit 1947 vorgestellt. Gleichzeitig werden die bisherigen planerischen Bemühungen in der Stadt dargestellt.

3.2.1 Geographische Lage und Bevölkerung

Die Stadt Duhok liegt in der gleichnamigen [Provinz Duhok](#) in der autonomen Region Kurdistan im Irak und bildet zugleich die Hauptstadt dieser Provinz. Die Provinz Duhok besitzt eine Fläche von 10925 km². Nach den amtlichen Statistiken beträgt die Bevölkerung 1,6

Millionen. Etwa 75 % von ihnen leben in städtischen Regionen, während nur 25 % in ländlichen Gebieten leben (Ministry of Planning, 2015). Zusätzlich hatte die Provinz von 2012 bis 2016 etwa 718,000 Flüchtlinge aus Syrien und Binnenvertriebene aus den vom IS besetzten Gebieten des Iraks aufgenommen. Damit ist die Gesamtbevölkerung innerhalb von 4 Jahren um 49 % gestiegen (Ministry of Planning, 2016).

Auf administrativer Ebene ist die Provinz Duhok in sieben Bezirke unterteilt, nämlich Duhok, Semel, Zakho, Amedy, Shekhan, Akre und Barderesh. Jeder Bezirk ist nochmals in Kreise unterteilt, die insgesamt 29 Kreise bilden. Zudem umfasst die Provinz 1450 Dörfer, von denen 433 unbewohnt sind (Ministry of Planning, 2015).

Geographisch liegt die Provinz Duhok im Norden des Iraks und grenzt im Norden an die Türkei und im Westen an Syrien. Aufgrund ihrer Lage ist die Provinz, und insbesondere die Stadt Duhok, für die gesamte Region von großer Bedeutung.

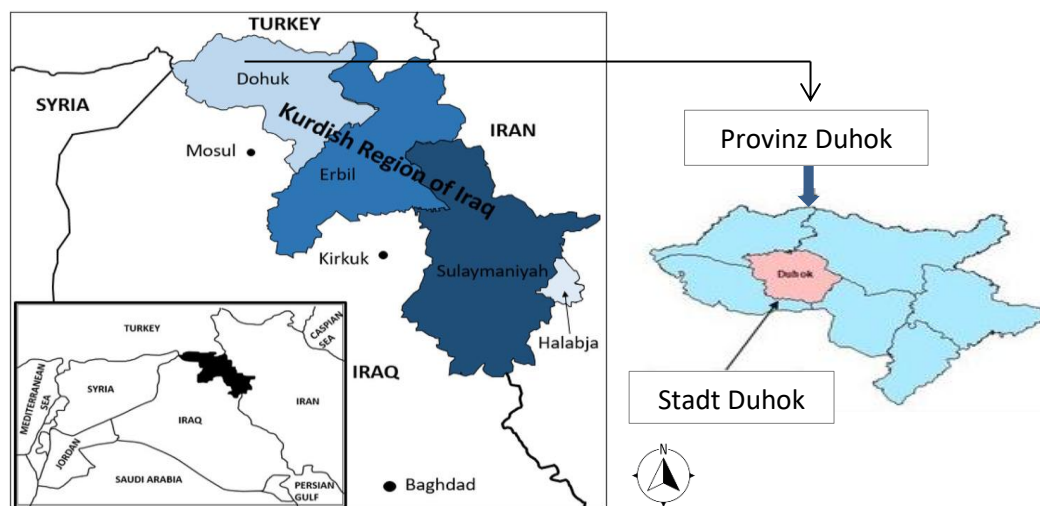


Abbildung 18: Die Lage der Stadt Duhok in der Region Kurdistan und in der Provinz Duhok (eigene Zusammenstellung)

Duhok ist die drittgrößte Stadt in der autonomen Region Kurdistan und hat aktuell (2022) eine Fläche von 7182 Hektar. Es ist eine von kultureller und religiöser Vielfalt geprägte Stadt mit 405.634 Einwohnern. Die Mehrheit der Einwohner bilden die Kurden, während Assyrer, Araber und Armenier Minderheiten darstellen (Masterplan Duhok, 2009). Trotz der Vielfalt der Kulturen und Religionen belastet diese das friedliche Zusammenleben keineswegs. Sie haben alle ihre eigenen Kulturzentren und respektieren sich gegenseitig.

Duhok ist eine Stadt zwischen alt und neu. Deutlich zu sehen sind neue, moderne Entwicklungen. Zu bewundern sind zugleich alte Stadtteile, die auf traditionelle Art und Weise gebaut worden sind und so die Geschichte der Stadt nicht in Vergessenheit geraten lassen. Einen wunderbaren Ausblick auf die Stadt Duhok gewährt ein Ausflug auf dem Zawa-Berg, und er lässt die lineare Form der Stadt deutlich erkennen. Die Stadt liegt in einem Tal zwischen zwei Gebirgsketten, dem Bekhair-Berg im Norden und dem Zawa-Berg im Süden, die natürliche Grenzen darstellen. Ein Großteil der Landschaft wird von Bergen dominiert. Zusätzlich gibt es zwei kleine Flüsse, die durch die Stadt fließen. Der erste ist der Geli-Fluss, der aus den nördlichen Bergen fließt, und zum Zwecke der Bewässerung aufgestaut wird. Der andere ist der Hishkaro-Fluss. Beide Flüsse treffen sich im Südwesten der Stadt und werden dann Duhok-Fluss genannt. Dieser Fluss fließt etwa 15 km zum Mosul-Kanal (Masterplan Duhok, 2009).

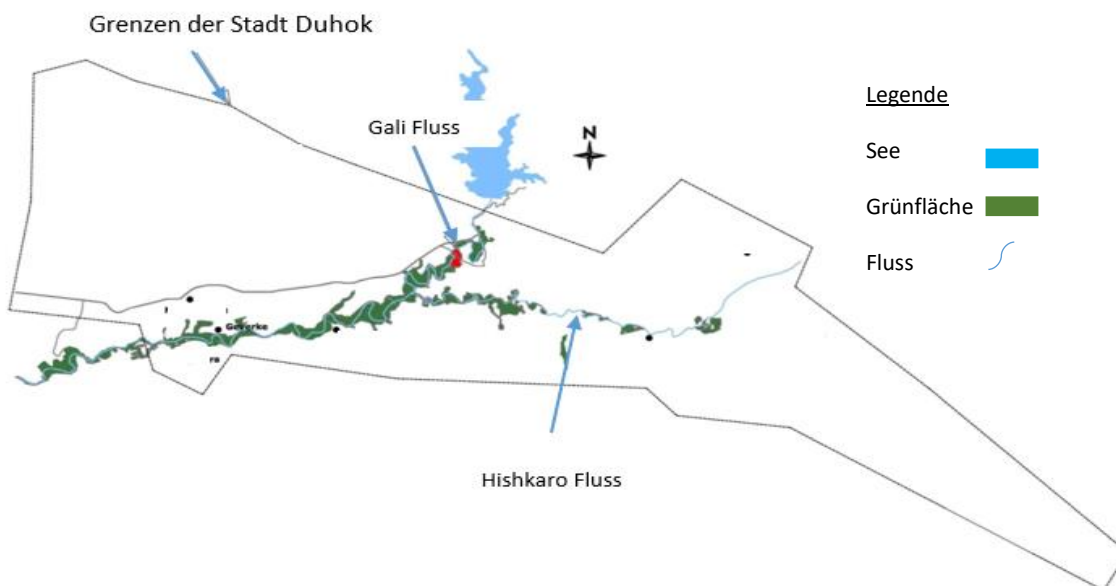


Abbildung 19: Grenzen der Stadt Duhok (Hajani, 2019)

3.2.2 Räumliche Entwicklung, Bevölkerungsentwicklung, planerische Bemühungen

Die Landschaft mit ihren charakteristischen Tälern sowie den abgrenzenden Gebirgszügen geben der Stadt Duhok ihre unverwechselbare Identität. Gleichzeitig bilden sie den Rahmen für Möglichkeiten und Grenzen der Stadterweiterung. Innerhalb dieser natürlichen Grenzen ist die Stadt Duhok in den letzten Jahrzehnten enorm gewachsen. Ein Blick

auf die Stadtkarte von 1947 und die der gegenwärtigen Stadt zeigen die enorme Stadterweiterung. Mit einer Fläche von 18,60 Hektar und 5621 Einwohnern war Duhok **im Jahre 1947** noch ein Dorf (Hajani, 2019). Das Stadtzentrum befand sich im Osten des Ortes und lag dabei vollständig auf der rechten Seite des Flusses, umgeben von landwirtschaftlichen Flächen. Bis zum Ende der 1960er Jahren beschränkte sich die Erweiterung auf das historische Stadtzentrum und einige verstreute Bereiche auf der anderen Seite des Flusses Geli.

1969 wurde Duhok zur **Hauptstadt der Provinz Duhok** und erhielt damit eine bedeutende Rolle in Bezug auf die Verwaltung und die Infrastruktur (Masterplan Duhok, 2009). Der räumlichen Entwicklung wurde mehr Aufmerksamkeit geschenkt, und der erste planerische Eingriff fand mit der Erstellung des **ersten Masterplanes im Jahre 1973** statt. Bis dahin wuchs die Stadt als informelle Siedlung ohne jeglichen Eingriff seitens der Verwaltung. Der Masterplan wurde vom Ministerium für Gemeinden von der Zentralregierung in Bagdad ausgearbeitet. Eine Beteiligung der Gemeinde fand nicht statt.

In den **1970er Jahren** erlebte die Stadt durch die **systematische Zerstörung der Dörfer** der Umgebung die größte Veränderung. Viele Dörfer lagen aufgrund der Zerstörung durch das irakische Militär zwischen 1975 und 1976 in Trümmern, und waren nicht mehr bewohnbar. Der daraus resultierende Verlust an Lebensgrundlagen und Arbeit führte zur Abwanderung der Menschen in die Städte. Dies führte zu einem sprunghaften Anstieg der Bevölkerung in Duhok von 7680 Einwohnern im Jahre 1957 auf 40191 Einwohner im Jahre 1977 (Hajani, 2019). Als Folge nahm der Bedarf an Wohnraum drastisch zu. Die Gesamtfläche der Stadt vergrößerte sich dadurch auf ca. 320 Hektar (Hajani, 2019). Dabei dominierte die Landnutzung für Wohnzwecke sehr stark, und die neuen Wohngebiete machten 63% der Gesamtfläche der Stadt aus. Während im östlichen Teil der Stadt informelle Entwicklungen zu beobachten waren, erfolgte im westlichen Teil die Entwicklung entsprechend dem Masterplan. Der erstellte Masterplan konnte daher nur teilweise die Entwicklung leiten.

Aufgrund der rasanten Entwicklung stand die Stadt auch in den **1980er Jahren** erneuert unter Druck. Um den nun geänderten Rahmenbedingungen gerecht zu werden, wurde im **Jahre 1982 ein 2. Masterplan** erstellt. In den Jahren 1984 und 1986 wurde dieser dann

ergänzt und geändert. Die Rolle der Gemeinde war hierbei auf die Lieferung von Informationen beschränkt. Dieser Plan konnte der raschen Entwicklung jedoch nicht standhalten. Er spiegelte die reale Entwicklung, das Wachstum und die Zukunft der Stadt nicht wieder und konnte daher die Entwicklung nicht einmal im Ansatz leiten. Als das Regime im Jahre 1988 chemische Waffen gegen die Kurden einsetzte, löste dies erneut eine Fluchtwelle aus. Zweifellos wirkte sich dieser Umstand auf das Wachstum der Stadt aus. Viele Menschen verließen daraufhin ländliche Gebiete und zogen in die Stadt. Innerhalb von 10 Jahren hat sich die Bevölkerungszahl nahezu verdreifacht. Im Jahre 1987 betrug die Bevölkerungszahl 114322, während die Fläche 581 Hektar erreichte (Hajani, 2019). Die Expansion der Stadt verlief weitgehend in Ost-West-Richtung. Dabei war die Intensität und Geschwindigkeit der Entwicklung im östlichen Teil schneller als im westlichen Teil, da die ehemalige irakische Armee die Stadterweiterung in der Nähe ihrer Garnison im westlichen Teil untersagte und begrenzte.

Mit der Verwaltungsübernahme **im Jahre 1992** wurde [der 3. Masterplan](#) erstmals vom Direktorat für konstruktive Planung der Stadt Duhok, unter der Aufsicht des Ministeriums für Gemeinden und Tourismus der Region Kurdistan, und unter Bemühungen des lokalen Personals ausgearbeitet. Aufgrund des Fehlens von Fachkräften, Kenntnissen und Erfahrungen ist es der Verwaltung damals nicht gelungen neue Entwicklungen in der Stadt zu steuern, weshalb die Stadt ungeachtet des neuen Masterplans überwiegend weiterhin illegal wuchs. Zusätzlich erschwerte dies neue Umstände. Die Errichtung der Schutzzone für die Kurden im Jahre 1992 führte dazu, dass viele in Nachbarländer Geflüchtete zurückkamen (Sinemillioglu, 2011). Die meisten von ihnen konnten nicht in ihre ursprünglichen Dörfer zurückkehren, da diese weitestgehend zerstört waren und der Wiederaufbau nur schleppend voranging. Daher versuchten die Rückkehrer einen Neuanfang in der Stadt. Viele besaßen keine ausreichenden finanziellen Mittel und bauten sich daher einfache informelle Häuser, als einzige Möglichkeit, der Obdachlosigkeit zu entkommen. Dies führte dazu, dass sich viele Stadtteile illegal und ohne ausreichende Infrastruktur entwickelten. Aus politischen und sozialen Gründen sah sich die Stadtverwaltung nicht dazu in der Lage, diese illegalen Siedlungen aufzulösen oder zu beseitigen. Stattdessen wurden diese zunächst vorläufig an die Wasser- und Stromversorgung an-

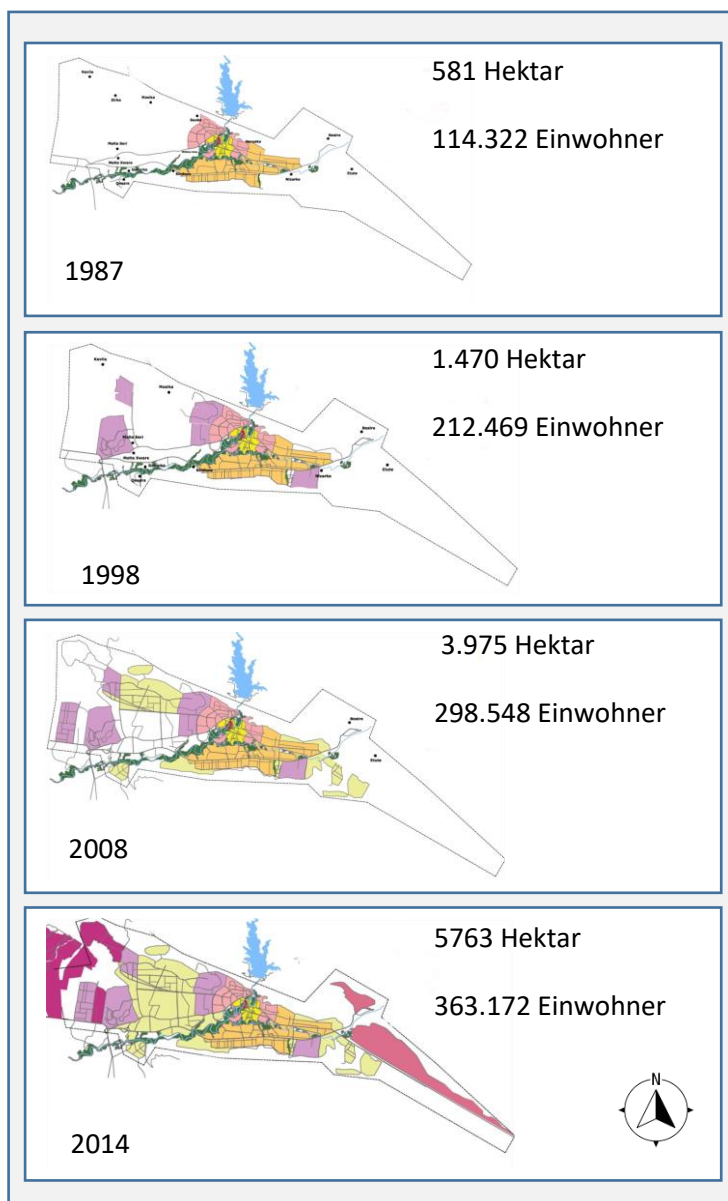
geschlossen. Dies verbesserte die Lebensbedingungen der Bewohner und schuf gleichzeitig einen Anreiz für eine fortgesetzte wilde Bebauung. Weiterhin führte die Übernahme aller Gebiete durch die Kurden dazu, dass sich die Stadt nun auch nach Westen ausweiten konnte. Mit rasanter Geschwindigkeit wurde auch der westliche Teil der Stadt entwickelt. Viele Bereiche entwickelten sich damit außerhalb des erstellten Masterplanes, und dies hat zu einem unbefriedigenden Ergebnis geführt.

Durch die [Verschenkung von öffentlichem Grundeigentum](#) an Staatsbedienstete ab dem **Jahr 1997** wurde versucht, der wachsenden Nachfrage nach Wohnraum gerecht zu werden. Diese Politik ermöglichte eine bedeutende Bewegung in städtische Gebiete und förderte die Errichtung von Einfamilienhäusern, wodurch viel Fläche in Anspruch genommen wurde. Gleichzeitig ging die öffentliche Einflussnahme auf die räumliche Entwicklung weiter zurück. Im Jahre 1998 hat die Fläche der Stadt Duhok 1470 Hektar erreicht (Hajani, 2019). Mit 212.469 Einwohnern nahm auch die Bevölkerung weiter exponentiell zu. Die um sich greifende Verstädterung hat zu weitreichenden Konflikten und Mängeln geführt. Gesetzliche Regelungen zur Bebauungsdichte oder Bauweise lagen bis dahin nicht vor, sodass Häuser ohne Vorgaben gebaut wurden, was dazu führte, dass Stadtteile mit einer extrem hohen Bebauungsdichte entstanden, verbunden mit dem Fehlen oder dem Mangel an Infrastruktur und ungesunden Wohnverhältnissen. Insbesondere im östlichen Teil leben Menschen bis heute in sehr schlechten und beengten Wohnverhältnissen.

Nach dem [Sturz des Regimes im Jahre 2003](#) erholte sich die Wirtschaft in der Region Kurdistan rasch. Überall war Bautätigkeit zu beobachten, dabei standen Wohnungsbauprojekte im Vordergrund. Die Städte erlebten eine beispiellose und unkontrollierte Entwicklung. In der Folgezeit wurde die Abwanderung der Menschen vom Lande durch die Konzentration der wirtschaftlichen Aktivitäten in der Stadt und die Vernachlässigung der Landwirtschaft und der Dörfer vorangetrieben. Innerhalb von 10 Jahren vergrößerte sich die Stadt Duhok um 2503 Hektar, und das ließ die Fläche der Stadt im Jahr 2008 auf 3973 Hektar wachsen, mit 298.548 Einwohnern (Hajani, 2019). Durch die Vergabe von Krediten für den Wohnungsbau in ländlichen Gebieten versuchte die Regierung, diesem Trend entgegenzuwirken und die Menschen wieder in ländliche Gebiete zu locken. Doch

diese Anreizbemühungen waren erfolglos. Das Leben in der Stadt wird weiterhin bevorzugt. Insbesondere schlechte medizinische Versorgung, das Fehlen von bzw. der Mangel an Infrastruktur und Erwerbsmöglichkeiten und nicht zuletzt auch unzureichende Transportsysteme zwischen Land und Stadt hinderten die Menschen an einer Rückkehr.

Im **Jahre 2008** wurde der **4. Masterplan** unter Hinzunahme ausländischer Fachkräfte erstellt, in der Hoffnung, von deren Erfahrungen und Qualifikationen zu profitieren und die städtische Situation zu verbessern. Dieser Masterplan befindet sich in der praktischen Umsetzung und soll die Stadt bis 2032 leiten und steuern.



Erneut führten politische Ereignisse **im Jahre 2014** zur **Massenflucht**. Im Vergleich zu anderen Orten in Irak herrschte in der Provinz Duhok Sicherheit. Daher hat eine große Anzahl syrischer Flüchtlinge und Vertriebener aus Mosul und Shingal dort ihr zweites Zuhause gefunden. Aufgrund besserer Erwerbsmöglichkeiten und besserer Lebensqualität bevorzugte die Mehrheit städtische Gebiete und teilt sich die oft knappen Ressourcen mit der lokalen Bevölkerung (Ministry of Planning, 2016). Nach den amtlichen Statistiken stieg die Einwohnerzahl im Jahre 2014 auf 363.172. Dementsprechend dehnte sich auch die Stadt weiter auf 5763 Hektar aus. Die Lage hat sich seither drastisch verschlechtert und brachte die Stadt an ihre Grenzen.

Abbildung 20: Flächeninanspruchnahme in Duhok von 1987 bis 2014 (eigene Zusammenstellung nach Hajani, 2019)

Die Abbildung 20 zeigt die enorme Zunahme der Flächeninanspruchnahme parallel zu derjenigen der Einwohnerzahl zwischen den Jahren 1987 und 2014.

Aktuell (2022) hat Duhok mit einer Fläche von 7182 Hektar eine Einwohnerzahl von 405.634 erreicht. Temporäre Endpunkte der Stadtentwicklung sind die Siedlungen Etite im Osten und der Universitätscampus sowie die Siedlung Tanahi im Westen. Eine uneingeschränkte Entwicklung nach Norden und Süden wird durch natürliche Barrieren verhindert. Momentan wird daher eine Stadterweiterung tendenziell nach Westen angenommen.

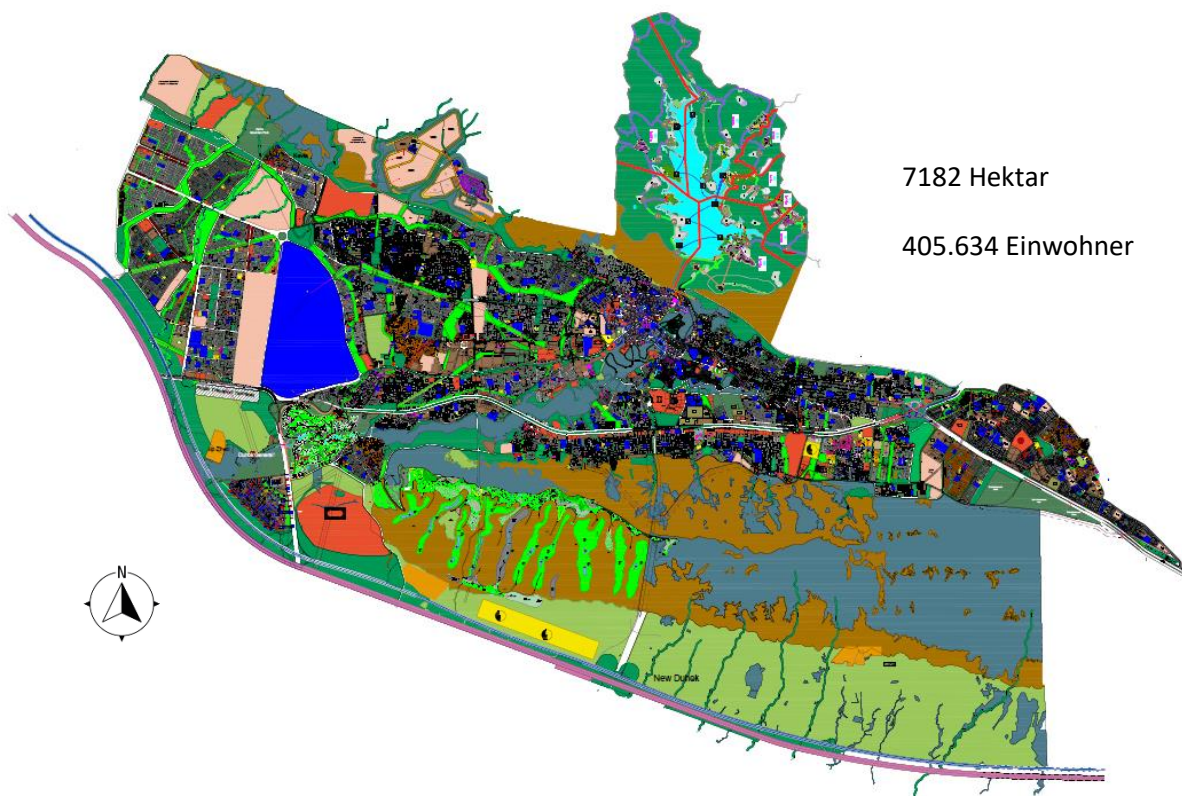


Abbildung 21: Aktuelle Entwicklung in Duhok (Direktorat für Stadtplanung)

Insgesamt hat die Stadt Duhok in den letzten Jahrzehnten eine bemerkenswerte Entwicklung mit kaum überschaubarer oder gar steuerbarer Bebauung erlebt. Eine wachstumsfördernde Komponente war insbesondere die Zuwanderung von Menschen aus ländlichen Gebieten, die durch die Zerstörung dieser Gebiete und die anschließende Vernachlässigung bedingt war. Auch die Konzentration der wirtschaftlichen Aktivitäten in den

Städten hat dazu beigetragen. Ländliche Gebiete werden vorwiegend nur noch zu Erholungszwecken genutzt. Die Bevölkerungsdynamik in Kurdistan wurde insbesondere durch die ethnische Vernichtungspolitik des früheren Regimes beeinträchtigt.

4 Problemstellung und Forschungsfragen

In der autonomen Region Kurdistan wird ein Masterplan für das gesamte Gemeindegebiet erstellt, der als Steuerungs- und Lenkungsinstrument fungiert. Wie sich aus der Entwicklung zeigt, ist die Region darum bemüht, steuernd auf die räumliche Entwicklung einzuwirken. Gelingen ist ihr das aber wenig. Denn allein durch die Erstellung eines Planes ist eine Lenkung und Steuerung der räumlichen Entwicklung noch nicht möglich, sondern erst durch dessen Umsetzung. Gerade bei der Planumsetzung sind die Gemeinden bisher nicht erfolgreich gewesen. Städte in der Region verfügen bisher über sehr geringe bzw. unzureichende Erfahrung und Kenntnis darüber, auf welche Art und Weise sie ihren planerischen Absichten in die Tat umsetzen können.

Duhok ist die drittgrößte Stadt der autonomen Region Kurdistans und hat seit Jahren mit den Folgen der unkontrollierten Stadtentwicklung zu kämpfen. Im Jahre 2008 wurde ein neuer Masterplan erstellt, der die Stadtentwicklung bis 2032 leiten soll. Schaut man allerdings auf das, was geplant ist, und das, was tatsächlich geschieht, so ist festzustellen, dass zwischen dem Masterplan auf dem Papier und dem Status quo eine Diskrepanz besteht. Ein eindeutiges Indiz dafür ist die nicht planmäßige, extreme Flächeninanspruchnahme innerhalb weniger Jahre. Auch wurden bisher zahlreiche Änderungen vorgenommen, ohne die Umsetzung des ursprünglichen Masterplans anzuvizieren. Aufgrund der schwachen Umsetzung scheint der Masterplan seine Funktionen verloren zu haben. Der Konzentrationsprozess der Bevölkerung in der Stadt und der Mangel an Steuerung der räumlichen Entwicklung haben zu weitreichenden Problemen in der Stadt geführt. Die Folgen sind spürbar. Die Stadt steht vor vielen Herausforderungen wie Wohnungsnot, unzureichender Versorgung mit Wasser und Energie und Mangel an Infrastruktur (Omer, 2015). Vor allem die Aufteilung in arme und reiche Wohngebiete zeigt sich in der Realität an den Stadträndern, wo sich informelle Siedlungen befinden und weiter entwickeln. Umweltbelange und gesundheitsrelevante Aspekte finden in solchen Gebieten kaum Beachtung. Dies kann weitreichende Auswirkungen auf die Gesundheit der dort lebenden Menschen haben. Baumgart und Rüdiger (2022) haben sich intensiv mit dem Thema Gesundheit in der Stadtplanung beschäftigt. Dabei wird die umweltbezogene Gerechtigkeit, die darauf abzielt Ungleichheit bei der Verteilung von gesundheitsbezogenen Umweltrisiken

zu vermeiden, als ein Ziel der Raumplanung betrachtet (Baumgart, Rüdiger, 2022). Im Zusammenhang mit der Stadtplanung gilt es, Umweltbelastungen in benachteiligten Wohnvierteln zu vermeiden sowie Zugang zu gesundheitsfördernden Ressourcen wie Wasser, Boden und Luft zu gewähren (Baumgart, Rüdiger, 2022). Daher ist eine kontrollierte Stadtentwicklung unter Beachtung gesundheitsrelevanter Aspekte elementar für die Gesundheit der Menschen.

Die Stadt Duhok steht weiterhin unter großem Entwicklungsdruck. Die neuen Bevölkerungsstatistiken zeigen vor allem das Problem des übermäßigen Bevölkerungszuwachses in den Städten. Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass ein Großteil der Menschen, die vor dem IS geflohen sind und sich in Duhok niedergelassen haben, nicht an ihre Ursprungsorte zurückkehren wird. Ein Problem bleibt zudem der immer noch andauernde Trend der Land-Stadt-Wanderung. Das anhaltende Bevölkerungswachstum ist mit steigender Nachfrage nach Boden verbunden. Der Nachfragedruck für Wohnbauland wird demnach weiterhin zunehmen. Ein derartiges rapides Bevölkerungswachstum und die damit verbundenen räumlichen Veränderungen stellen eine große Herausforderung für die Stadt da. Um eine gesunde Lebensumwelt zu sichern und ernsthafte, langfristige Auswirkungen einer unkontrollierten Stadtentwicklung zu verhindern sowie der Herausforderungen „Herr“ zu werden, sind eine Neuorientierung der Planungspolitik sowie die Entwicklung angemessener Strategien und Maßnahmen für den Planungs- und Umsetzungsprozess erforderlich.

Die bisherigen Bemühungen um eine gesteuerte Stadtentwicklung waren unzureichend, denn der Aspekt der Planverwirklichung fand wenig Aufmerksamkeit. Es mangelt in diesem Bereich nicht nur an Erfahrung. Auch die rechtlichen Strukturen, unter denen der Masterplan umgesetzt wird, sind wenig unterstützend. Die Aktualisierung von Planungsgesetzen hat bisher kaum Beachtung gefunden. Bislang ist es der Region nicht gelungen, ein gebündeltes Baugesetzbuch, in dem unter anderem die Zuständigkeiten sowie Handlungsmöglichkeiten klar festgelegt worden sind, zu erlassen. Vielmehr sind die wenigen Planungsgesetze in verschiedenen Gesetzbüchern zu finden, und das erschwert so die Arbeit in den Gemeinden. Die Planungsgesetze wurden in mehreren Arbeiten als unangemessen angesehen (Omer, 2015; Hajani, 2019). Auch die derzeitige Planungskultur

mit einem Top-down-Ansatz und die bestehenden Verwaltungsstrukturen gewährleisten keine vernünftige Planung und Planumsetzung. Diese Planungskultur gibt der Öffentlichkeit kaum die Möglichkeit, die Planung mitzugestalten, und die Öffentlichkeit wird lediglich als Adressat der Planung gesehen. Aufgrund dessen konnte sie nur wenig über die räumliche Planung erfahren und hat dadurch auch wenig Verständnis für die seitens der Gemeinde anvisierte Umsetzung der Planung.

Aufgrund der erörterten Problematik lassen sich folgende zentrale Forschungsfragen formulieren.

1. Welche rechtlichen Instrumente stehen in der Region Kurdistan zur Umsetzung des Masterplans zur Verfügung?
2. Mit welchen rechtlichen Instrumenten kann die Umsetzung des Masterplans in der Region Kurdistan unterstützt werden?
3. Inwieweit wird die Öffentlichkeit in der Planung auf lokaler Ebene beteiligt?
4. Wie kann eine aktive Öffentlichkeitsbeteiligung in der Region Kurdistan ermöglicht werden?

Bei den Forschungsfragen ist eine Zweiteilung vorzunehmen, und zwar erstens in analytische (Analyse des Vorhandenen) und zweitens in normative Forschungsfragen (handlungsorientierte: was muss sich wie ändern?).

Im nächsten Kapitel wird nun die methodische Vorgehensweise zur Beantwortung dieser Fragen erläutert.

Im nächsten Schritt wird die angewendete Methodik zur Beantwortung dieser Fragen vorgestellt.

5 Methodik

Im folgenden Kapitel ist die Forschungsmethodik nachvollziehbar und explizit darzulegen. Dabei wird zuerst auf das Vorgehen bei der Datenerhebung und sodann auf die Datenauswertung eingegangen.

5.1 Methodische Vorgehensweise bei der empirischen Untersuchung

Aus den Zielen der Arbeit und den zentralen Forschungsfragen lässt sich nun die methodische Vorgehensweise ableiten. Der Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit liegt auf der Erforschung der Umsetzungsproblematik des Masterplanes in Kurdistan. Dabei wird insbesondere untersucht, welche rechtlichen Instrumente vorhanden sind, wie die Umsetzung konkret erfolgt und welche Faktoren die Umsetzung beeinflussen. Zudem wird die Öffentlichkeitsbeteiligung am Planungsprozess in Kurdistan unter die Lupe genommen. Aus der Verknüpfung von Theorie und Praxis, basierend auf der Erfahrung in Deutschland und der Bedeutung der Öffentlichkeitsbedeutung für die Planumsetzung, werden zum Schluss Defizite identifiziert und wird eine Handlungsempfehlung abgeleitet. Um diesen Aufgaben gerecht zu werden, ist zunächst ein geeigneter Forschungsansatz zu wählen.

Nach Yin (2003) hängt die Wahl des Forschungsansatzes hauptsächlich von der Art der Forschungsfragen ab. Für die Beantwortung von Fragen nach dem „Wie“ und „Warum“ wird die Fallstudie (Case study) als ein geeigneter Forschungsansatz angesehen (Yin, 2003). Yin (2003: 13) **definiert Fallstudien** folgendermaßen: *„A case study is an empirical inquiry that investigates a contemporary within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident.“* Demnach ermöglichen Fallstudien, ein bestimmtes Phänomen in seinem natürlichen Erscheinungsbild zu untersuchen. Der Vorteil von Fallstudien wird in der kontextspezifischen, ganzheitlichen Darstellung gesehen, bei der alle relevanten Dimensionen und Aspekte in die Analyse einbezogen werden (Lamnek, Krell, 2016; Willis, 2014). Campbell (2003: 17) geht insbesondere auf die Vorteile des Fallstudienansatzes für die Raumplanung ein und erläutert *„The comparative advantage of case studies is their ability to handle messy,*

complex, contradictory social situation and communicate the result in a clear, persuasive narrative, which is a good definition of city planning as well“.

Vor diesem Hintergrund wird für die vorliegende Arbeit die Fallstudie als ein geeigneter Ansatz betrachtet und ausgewählt. Am Ende der Arbeit gilt es herauszufinden, mit welchen rechtlichen Instrumenten die Planumsetzung in Kurdistan unterstützt und wie eine aktive Öffentlichkeitsbeteiligung ermöglicht werden kann, um die Akzeptanz der Pläne zu steigern. Eine isolierte Betrachtung dieser Aspekte, ohne Einbezug kontextspezifischen Wissens und aller relevanten Gesichtspunkte, ist dafür nicht ausreichend. Planungsprozesse und Umsetzungsprozesse sind sehr komplexe Phänomene, da viele Akteure beteiligt sind und viele Faktoren eine Rolle spielen können. Daher ist es wichtig, alle relevanten Aspekte zu erfassen und bei der Analyse zu berücksichtigen, um die Umsetzung des Masterplans umfassend in ihrer Ganzheitlichkeit realitätsgerecht zu durchdringen. Der Fallstudienansatz bietet die Möglichkeit, zahlreiche Aspekte miteinander in Beziehung zu setzen und so kontextspezifisch gehaltvolle Informationen zu erlangen und zu verstehen, um ein klares und umfassendes Bild von der Planumsetzung in Kurdistan zu erhalten.

Innerhalb der Literatur ist die **Einordnung von Fallstudien** umstritten. Während einige es als eine spezifische Erhebungstechnik innerhalb der qualitativen Forschungsmethodik erachten (Maheswaran, 2005; Göthlich, 2003), sehen andere Fallstudien als einen Forschungsansatz einen „approach“ (Lamnek/ Krell, 2016). In dieser Arbeit ist der zweiten Ansicht mit der Begründung nachzugehen, dass Fallstudien weder der qualitativen noch der quantitativen Forschungsmethodik zuzuordnen sind, sondern innerhalb der Fallstudie beide eingesetzt werden können (Lamnek/ Krell, 2016).

Bei den Fallstudien wird zwischen **single case-study** und multiple case-study unterschieden. Der Vorteil der Mehrfallstudie (multiple case-study) gegenüber der Einzelfallstudie (single case-study) wird überwiegend in der Möglichkeit der Replikation erblickt (Eisenhardt, 1989; Yin, 2003). Vorteile einer Einzelfallstudie werden dagegen in der analytischen Tiefe gesehen, die ein besseres Verständnis für das „Wie“ und das „Warum“ ermöglichen (Ridder, 2017). Gegen Einzelfallstudien wird vorgetragen, dass aus einem Einzelfall nicht verallgemeinert werden kann, und daher Einzelfallstudien keinen Beitrag zur

Wissenschaft leisten. Die externe Validität oder Generalisierbarkeit wird damit in Frage gestellt. Flyvbjerg (2006: 228) entgegnet dem folgendermaßen: *„One can often generalize on the basis of a single case, and the case study may be central to scientific development via generalization as supplement or alternative to the methods. But formal generalization is overvalued as a source of scientific development, whereas `the force of example` is underestimated“*. Nach Flyvbjerg kann auch auf der Grundlage eines Einzelfalls verallgemeinert werden, und er führt weiter an, dass Einzelfallstudien auch ohne Verallgemeinerungsversuche abhängig von der Fallauswahl von zentraler Bedeutung sein können. Der Erkenntnisgehalt einer Fallstudie hängt nicht von der Zahl der zu untersuchenden Fälle ab (Campbell, 2003; Flyvbjerg, 2011). Auch Dyer und Wilkins (1991) sind der Auffassung, dass das Wesentliche einer Fallstudie in der sorgfältigen Untersuchung eines einzelnen Falles liegt, und stellen damit Eisenhardts Ansatz in Frage, bei dem der Vergleich mehrerer Fälle im Vordergrund steht. So führen sie an (Dyer und Wilkins, 1991: 615): *„Those who would attempt to use Eisenhardt`s method are necessarily constrained by the number of cases that will be studied, and descriptions will be rather „thin“ focusing on surface data rather than deeper social dynamics.“* Der Vergleich mehrerer Fälle tendiert nach Ansicht von Dyer und Wilkins (1991: 615) zu Oberflächenbeschreibung, „surface discription“, und schwächt dadurch die Möglichkeit kontextbezogener, reichhaltiger Beschreibungen. Auch andere sehen die gründliche Betrachtung des Themas und dadurch tieferes Verständnis als eine zentrale Stärke der Einzelfallstudie (Gustafsson, 2017; Willis, 2014). Campbell (2003: 8) erklärte: *„ a well-done single case, presented in an easily translatable format, is more compelling and ultimately more useful than an anemic set of multiple cases where the analysis is a superficial set of lowest common denominator comparisons“*. Dem folgend wird für die Erforschung der Umsetzungsproblematik und die Ermittlung der dafür notwendigen Informationen eine Einzelfallstudie mit dem Ziel eines Tiefenverständnisses ausgewählt. Die Untersuchung von mehreren Fällen erschiene in der vorliegenden Arbeit zudem nicht zielführend, da es zu erwarten ist, dass dadurch der Erkenntnisgehalt nicht steigt. Folgende Gründe können für die Einzelfallstudie an dieser Stelle angeführt werden.

- In dieser Arbeit sollen Defizite im Bereich der rechtlichen Instrumente zur Planumsetzung in Kurdistan im Hinblick auf die in Deutschland vorhandenen Instrumente identifiziert werden, um Verbesserungsmöglichkeiten vorzuschlagen. Es besteht nicht die Absicht, Umsetzungsbemühungen verschiedener Städte miteinander zu vergleichen. Vielmehr werden vorhandene rechtliche Instrumente zur Umsetzung des Masterplans sowie der rechtliche Rahmen für die Öffentlichkeitsbeteiligung in Kurdistan identifiziert und analysiert. Diese Rechtsnormen werden in Kurdistan zentral erlassen. Gleiche Rechtsgrundlagen gelten somit für alle Gemeinden. Die lokale Ebene ist lediglich für die Anwendung zuständig.
- Die konkrete Umsetzung des Masterplans mit den rechtlichen Instrumenten sowie die Beteiligung der Öffentlichkeit am Planungsprozess werden an einem Fallbeispiel lediglich veranschaulicht.

Um die Forschungsfragen beantworten zu können, ist es wichtig, beide Aspekte, die Öffentlichkeitsbeteiligung und die rechtlichen Instrumente, besonders detailliert und facettenreich an einem Fall zu betrachten.

Innerhalb der Fallstudie werden basierend auf den Forschungsfragen geeignete Methoden ausgesucht und angewendet. Bei der vorliegenden Untersuchung ist im Rahmen des Fallstudienansatzes ein offenes und zugleich flexibles Vorgehen erforderlich, um auf Schwierigkeiten und unerwartete Situationen, die während des Gesamtforschungsprozesses entstehen können, zu reagieren. Daher wird innerhalb der Fallstudie eine **qualitative Herangehensweise** gewählt.

Zur Beurteilung qualitativer Methoden fehlt es bislang an allgemein akzeptierte Kriterien. Die Heranziehung üblicher Gütekriterien wie Objektivität, Validität und Reliabilität wird weitgehend abgelehnt (Mayring, 2015; Steinke, 2007; Flick, 2014). Die Ungeeignetheit dieser Kriterien wird mit der Natur der qualitativen Methoden begründet. Trotzdem müssen auch qualitative Methoden bestimmte **Gütekriterien** erfüllen. Als ein zentrales Gütekriterium gilt die *intersubjektive Nachvollziehbarkeit* (Steinke, 2007). Flick (2014) nennt es Transparenz und Mayring (2015) Verfahrensdokumentation. Gemeint ist dasselbe, nämlich die methodische Vorgehensweise so detailliert und transparent darzustellen, dass Dritte die Ergebnisse nachvollziehen können und so die Qualität der Forschung

durch diese bewertet werden kann. Um dies zu gewährleisten, ist ausführlich zu dokumentieren (Steinke, 2007)

- welche Daten erhoben werden,
- mit welchen Methoden diese Daten erhoben werden und warum,
- wie diese Daten festgehalten und ausgewertet werden.

Aus diesem Grund wird die Vorgehensweise in der empirischen Untersuchung im Sinne der intersubjektive Nachvollziehbarkeit ausführlich beschrieben. Als ein weiteres Gütekriterium ist die *Triangulation* heranzuziehen, d.h. die Anwendung mehrerer Methoden (Mayring, 2015; Flick, 2014). Durch den Einsatz unterschiedlicher Methoden können die Ergebnisse aus verschiedenen Perspektiven betrachtet werden und ermöglichen so, ein geschlossenes Bild von der Untersuchungseinheit zu erlangen (Mayring, 2015).

Forschungsfrage	Benötigte Informationen	Methode
<i>Welche rechtlichen Instrumente stehen in der Region Kurdistan zur Umsetzung des Masterplans zur Verfügung?</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stellung des Masterplans im Gefüge des Planungssystems ▪ Zuständige Institutionen für die Planung und Umsetzung des Masterplanes 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Dokumentenanalyse (Erlasse des Ministeriums, Berichte internationaler Hilfsorganisationen, Dokumente des Planungsministeriums, Interne Dokumente aus der öffentlichen Verwaltung) ➤ Expertengespräche
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Planungsverfahren ▪ Umsetzungsprozess/ Strategien zur Umsetzung ▪ Rechtliche Instrumente zur Umsetzung des Masterplanes 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Expertengespräche ➤ Dokumentenanalyse (Gesetze, Interne Dokumente aus der öffentlichen Verwaltung)
<i>Mit welchen rechtlichen Instrumenten kann die Umsetzung des Masterplans in der Region Kurdistan unterstützt werden?</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Darstellung deutscher Instrumente 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Literaturrecherche
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identifizierung der Herausforderungen bei der Umsetzung in der Region Kurdistan ▪ Identifizierung von Defiziten im Hinblick auf deutsche Instrumente ▪ Potentiale darlegen 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Expertengespräche ➤ Gruppendiskussion
<i>Inwieweit wird die Öffentlichkeit in der Planung auf lokaler Ebene beteiligt?</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rechtlicher Rahmen – Gesetzliche Vorgaben hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung ▪ Zeitpunkt der Beteiligung am Planungsverfahren ▪ Form der Beteiligung ▪ Praktizierte Beteiligung ▪ Intensität der Beteiligung 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Expertengespräche ➤ Dokumentenanalyse (Gesetze, Interne Dokumente aus der öffentlichen Verwaltung) ➤ Expertengespräche
<i>Wie kann eine aktive Öffentlichkeitsbeteiligung in der Region Kurdistan ermöglicht werden?</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Darstellung der Voraussetzungen einer gelungenen Beteiligung 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Literaturrecherche
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identifizierung von Hemmnissen bei der Öffentlichkeitsbeteiligung ▪ Identifizierung der Defizite im Hinblick auf die Theorie 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Expertengespräche ➤ Gruppendiskussion

Abbildung 22: Forschungsfragen und angewendete Methoden (eigene Darstellung)

5.1.1 Auswahl der Fallstudie

Nach Lamker (2014) ist die Fallauswahl für den Erkenntnisgehalt sehr bedeutungsvoll und sollte für die Forschungsfragen relevant sein. Daher waren folgende Kriterien bei der Fallauswahl zu beachten:

- Für die vorliegende Arbeit soll mit Hilfe einer Einzelfallstudie eine eingehende und gründliche Untersuchung erfolgen. Einzelfallstudien eignen sich nach Campbell (2003) bei besonders typischen oder besonders seltenen Fällen. Der Vorteil der Verwendung eines **typischen Falles** wird in der Repräsentativität und der Übertragbarkeit der Ergebnisse gesehen (Campbell, 2003). Da ein Ziel der Arbeit darin besteht, dass die gesamte Region Kurdistan von den Ergebnissen dieser Arbeit profitieren kann, erfolgt die Untersuchung anhand des Masterplanes einer Stadt, der die Probleme und Herausforderungen anderer Städte in Kurdistan widerspiegelt.
- Des Weiteren sollte die Fallauswahl dazu geeignet sein, **notwendige Informationen zu erhalten**. Kleinere Gemeinden sind aufgrund des Mangels an Selbstverwaltung für die Untersuchung nicht geeignet
- Forschungspraktische Erwägungen spielten bei der Fallauswahl eine ebenso bedeutende Rolle, nicht zuletzt also die **Möglichkeit des Feldzugangs**. Der Zugang zu den Daten ist sehr wichtig, um einen Fall in seiner Tiefe gründlich untersuchen zu können. Zugleich wird der Feldzugang als eine große Herausforderung erachtet (Rieker/ Hartmann Schaelli/ Jakob, 2020). Es war daher zu prüfen, ob die Möglichkeit des Feldzuges gegeben ist, um an die erforderlichen Informationen zu gelangen.

Nach einer umfänglichen Recherche und Abwägung, bot sich der Masterplan der Stadt Duhok als Fallstudie zur Untersuchung der Umsetzungsproblematik an. Die Motivation zur Auswahl der Stadt Duhok als Untersuchungsgebiet ist durch mehrere Aspekte begründet. Die Stadt Duhok zählt zu den großen Städten in der Region, besitzt eine eigenständige Verwaltung, und deren Probleme und Herausforderungen sind vergleichbar mit denen anderer Städten in Kurdistan. Ähnlich wie andere Städte, ist auch Duhok in den

letzten Jahren enorm gewachsen. Der Prozess der Verstädterung ist in Kurdistan allgegenwärtig. Spürbar sind auch die daraus folgenden Probleme für Städte in der Region Kurdistan. Folglich können in Duhok gleiche Entwicklungsstrukturen beobachtet werden wie in anderen Städten. Daher wird diese Stadt stellvertretend für alle Städte in Kurdistan ausgewählt. Die Wahl der Stadt Duhok als Untersuchungsgebiet ist auch durch die bessere Zugänglichkeit begründet. Datenbeschaffung ist in Kurdistan oft ein sehr mühsamer Prozess. Die Vertrautheit mit den Akteuren und der Umgebung zählten für die Forscherin zu den wichtigen Faktoren. Dies erleichterte die Beschaffung der erforderlichen Informationen und die Kommunikation mit den relevanten Akteuren. Die Analyse der beiden Aspekte wird daher am Beispiel des Masterplanes der Stadt Duhok durchgeführt. Es besteht die Hoffnung, dass durch die Ergebnisse dieser Arbeit auch andere Städte in Kurdistan profitieren können. Zugleich können die Ergebnisse auf andere vergleichbare Kontexte übertragen werden. Andere Städte im Irak oder generell in Entwicklungsländern können von den Ergebnissen genauso gut profitieren, weil die meisten mit ähnlichen Problemen konfrontiert sind.

5.1.2 Datenerhebung und Dokumentation

Den Rahmen der gesamten empirischen Untersuchung bildet die Fallstudie. Innerhalb der Fallstudie wird im Sinne der Triangulation ein multimethodisches Vorgehen ausgewählt. Diese Möglichkeit wird als eine besondere Stärke des Fallstudienansatzes angesehen (Lamnek, Krell, 2016; Eisenhardt/Graebner, 2007). Lamnek und Krell (2016) bezeichnen dies als „Methodentriangulation“, welche gewährleiste „Methodenfehler vergleichend - insbesondere Artefakte - zu erkennen und zu vermeiden“ (Lamnek, Krell, 2016). Nach Reichertz (2014: 95) bringt Triangulation „Multiperspektivität“.

Folgende Methoden werden daher innerhalb der Fallstudie angewendet:

- Dokumentenanalyse
- Expertengespräche
- Gruppendiskussionen

Die Datenerhebung erfolgte dabei in zwei Schritten. **In der ersten Phase** ging es darum, über Dokumentenanalyse und Expertengespräche einen umfassenden Einblick in das

Thema zu erlangen. Dabei kam die Methode der Dokumentenanalyse vorrangig zur Erlangung von Kontextinformationen zur Anwendung kam, während Expertengespräche zur Erfassung wesentlicher Aspekte herangezogen wurden.

In der zweiten Phase wurde dann mit relevanten Akteuren eine Gruppendiskussion veranstaltet. Im Vordergrund standen die Identifizierung der Schwierigkeiten und Herausforderungen bei der Planumsetzung und Beteiligung der Öffentlichkeit sowie die Entwicklung von Strategien und Lösungen zur Überwindung dieser Herausforderungen und Schwierigkeiten. Zugleich konnte eine Überprüfung und Vertiefung einzelner Aspekte erfolgen.

Diese aufeinander aufbauenden Schritte waren zur Informationserlangung sehr wichtig. Die Ergebnisse von Dokumentenanalyse, Interviews und Gruppendiskussion führten schließlich zu Handlungsempfehlungen. Es konnten Handlungsempfehlungen für eine aktive Öffentlichkeitsbeteiligung erarbeitet, sowie rechtliche Instrumente zur Umsetzung des Masterplanes vorgeschlagen werden.

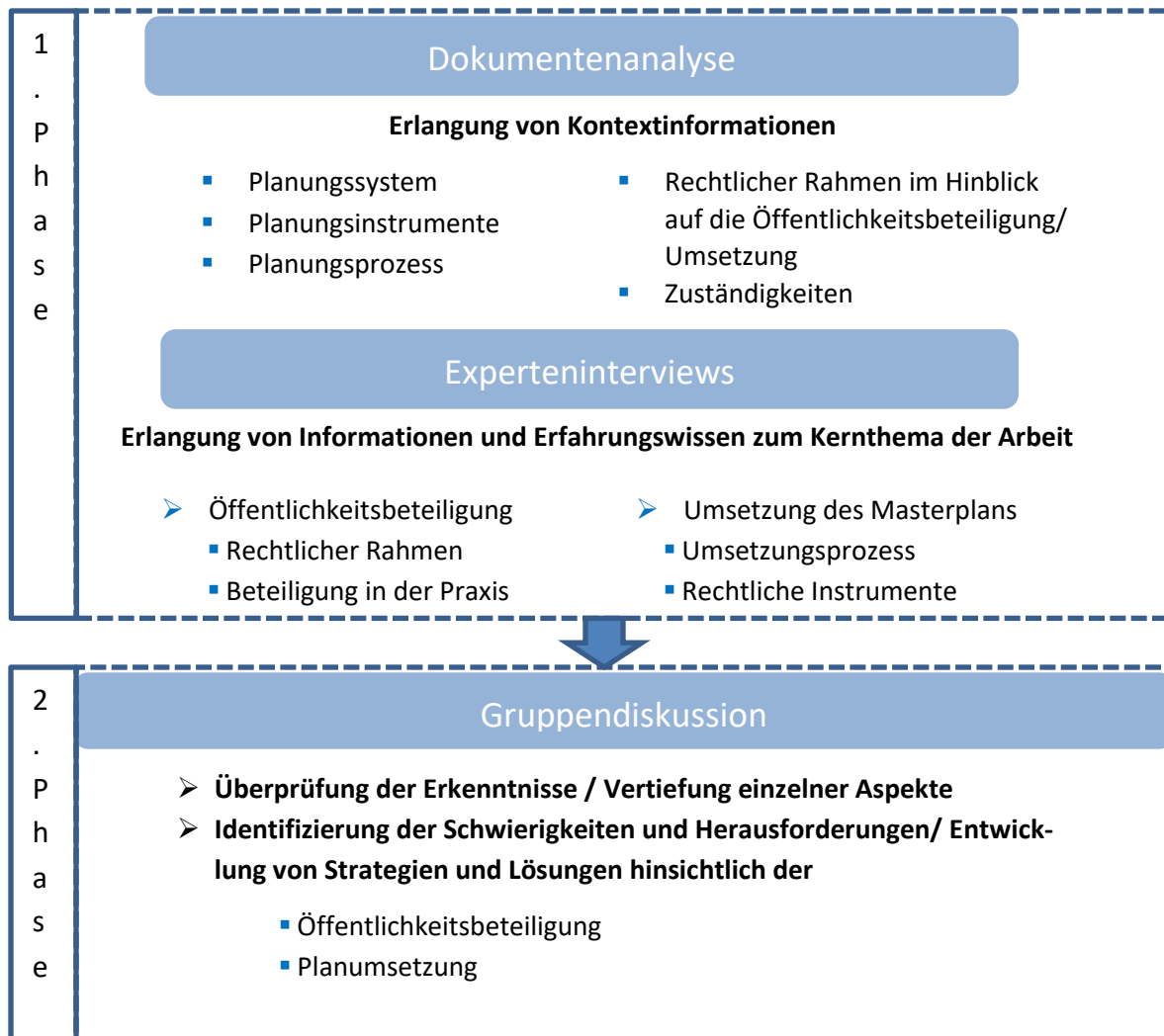


Abbildung 23: Methodeneinsatz in der Fallstudie (eigene Darstellung)

Sekundäre Daten

Um für die vorliegende Arbeit Daten für die Analyse zu erhalten, werden neben primären Daten auch sekundäre Daten als wesentliche Ressource verwendet. Reichertz (2014) fordert als Basis, dass auf bereits vorhandenes Wissen und theoretische Ansätze zurückgegriffen wird. Um also zunächst eine stabile Basis für eigene Erhebungen zu schaffen, war eine intensive Auseinandersetzung mit dem Thema, die mittels einer umfassenden Literaturrecherche und Quellen aus der Internetpräsenz erfolgte, unumgänglich. Das Ent-

wickeln eines theoretischen Grundgerüsts, das an das Thema und die Forschungsfragen angelehnt ist, stellte damit die Basis dar. Dies wurde kontinuierlich im Verlaufe der Arbeit fortgesetzt.

- Zunächst werden das Konzept des Masterplanes und die theoretische Einordnung unter Einsatz verschiedener Quellen aufgezeigt.
- Durch Heranziehung der Literatur sollen die Voraussetzungen einer gelungenen Öffentlichkeitsbeteiligung dargelegt und die Bedeutung derselben für die Planumsetzung näher beleuchtet werden.
- Sodann werden unter Verwendung mehrerer Quellen die in Deutschland vorhandenen rechtlichen Instrumente zur Umsetzung der räumlichen Planung auf lokaler Ebene vorgestellt, nachdem ein kurzer Einblick in die Raumplanung erfolgt ist.

Die so aus dem Kapitel der theoretischen Grundlagen gewonnenen Erkenntnisse werden dann mit den Ergebnissen der Fallstudienuntersuchung verknüpft. Dadurch erfolgt die Identifizierung der Defizite in Kurdistan bei der Öffentlichkeitsbeteiligung und den rechtlichen Umsetzungsinstrumenten in Bezug auf das theoretische Grundgerüst. Zum Schluss werden dann Handlungsweisen für eine aktive Öffentlichkeitsbeteiligung dargelegt sowie kontextabhängige rechtliche Instrumente, die der Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten der Verwaltung dienen, vorgeschlagen, um die Planumsetzung zu unterstützen.

Dokumentenanalysen

Bei der Dokumentenanalyse handelt es sich um ein interpretatives Verfahren, bei dem die Dokumente gedeutet werden (Bowen, 2009). Dokumentenanalysen und Experteninterviews stellen für die vorliegende Arbeit wichtige Informationsquellen dar. Dabei stand die Erlangung von Kontextinformationen bei der Dokumentenanalyse im Vordergrund, da nur begrenzt Informationen zum Kernthema der vorliegenden Arbeit, nämlich über die Öffentlichkeitsbeteiligung und die rechtlichen Instrumente in Kurdistan, in Dokumenten zu finden waren. Experteninterviews waren daher hauptsächlich auf die Erlangung solcher Informationen gerichtet. Im Vorfeld der Experteninterviews wurden zunächst relevante und verfügbare Dokumente zum Thema analysiert. Durch eine vorangegangene

Dokumentenanalyse konnten erste Informationen erlangt und damit eine Informationsgrundlage zum Thema gewonnen werden. Die vorherige Einarbeitung in das Themenfeld war auch hilfreich, um die Interviews vorzubereiten. Dies wird zur Aneignung von Vorwissen für eine erfolgreiche Durchführung von Experteninterviews auch vorausgesetzt (Pickel/Pickel, 2009; Kaiser, 2021). Zugleich war diese Vorgehensweise hilfreich, um Verständnisfragen in den Interviews nochmals aufzugreifen und zu klären. Experteninterviews und Dokumentenanalyse wurden hier auch zur gegenseitigen Überprüfung und Vervollständigung verwendet.

Das Ziel bestand zunächst darin, relevante Dokumente zum Thema zu finden und zu erhalten. Die *Suche* nach geeigneten Dokumenten war sehr anstrengend, insbesondere, weil Dokumente nur sehr begrenzt oder gar nicht online zu finden waren. Zur Aufbewahrung werden gegenwärtig Akten und Ordner verwendet, die in Archiven der Verwaltung aufbewahrt werden. Selten werden diese auf einem Computer gespeichert. Insgesamt ist das Führen von Dokumenten in der öffentlichen Verwaltung in Kurdistan sehr mangelhaft, und nur selten werden Vorgänge in der Praxis dokumentiert. Dies machte die Suche zu einer herausfordernden Aufgabe. Sehr mühsam war dementsprechend auch der Prozess zur Erlangung der erforderlichen Dokumente. Es bestand nur ein begrenzter *Zugang* zu unveröffentlichten, aber wichtigen Dokumenten, die grundsätzlich der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen sind, wie der Masterplan und der dazugehörige Bericht. Meistens wurden diese erst aufgrund direkter Kontaktaufnahme oder von Interviews herausgegeben. Zusätzlich waren die *Inhalte der verfügbaren Dokumente* meist lückenhaft. Umfassende Dokumente lagen nicht vor. So konnten Informationen zum Beispiel über das Planungssystem und den Planungsprozess erst durch Heranziehung verschiedener Dokumente erschlossen werden. Es war daher eine gründliche und systematische Untersuchung der Dokumente erforderlich, um Informationen zu erlangen und den Kontext zu verstehen, innerhalb dessen die Erstellung und die Umsetzung des Masterplanes erfolgt.

- Um diesen Kontext zu verstehen, war es erforderlich, das Planungssystem, die Stellung des Masterplanes im Gefüge des Planungssystems, die Verwaltungsstrukturen und Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten einzelner Ebenen zu verstehen. Diese

Informationen waren für das vollständige Verständnis sehr nützlich, denn erst das Verstehen des Gesamtkontextes ermöglicht es, ein vollständiges Bild von der Planung und Planumsetzung zu erlangen. Gerade zur Erarbeitung von Handlungsempfehlungen ist dies besonders wichtig.

- Zusätzlich zu den Kontextinformationen wurde das Augenmerk besonders auf die Erkundung des rechtlichen Rahmens in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und die Umsetzung gerichtet. Die größte Informationslücke gab es in diesem Bereich. Es waren wenige Dokumente vorhanden, die Informationen dazu enthielten. Daher waren mehrere Versuche erforderlich, um an die notwendigen Gesetze und Ratsbeschlüsse zu gelangen. Die nächste Schwierigkeit bestand darin, die Gesetze zu verstehen und zu übersetzen. Diese Phase war sehr zeitintensiv. Verständnisfragen konnten in den darauf aufbauenden Interviews geklärt werden.

Zur Erlangung dieser Informationen und Daten wurden folgende Dokumente herangezogen:

- Interne Dokumente aus der öffentlichen Verwaltung: Masterplan Bericht, interne Richtlinien, Erlasse des Ministeriums, Ratsbeschlüsse, Akten zu Verwaltungsvorgängen, kommunale Archive.
- Offizielle Dokumente: Berichte internationaler Hilfsorganisationen, Dokumente des Planungsministeriums (unter anderem strategische Entwicklungspläne), Gesetzestexte.

Eine Tabelle mit analysierten Dokumenten ist im Anhang zu finden.

Leitfadengestützte Experteninterviews

Ergänzend zur Dokumentenanalyse wurden Experteninterviews durchgeführt, die von einem Leitfaden unterstützt wurden. Diese stellen für die vorliegende Arbeit die zentrale Erkenntnisquelle dar, da es absehbar war, dass nur in geringem Maße Dokumentationen zum Thema existierten. Vor allem waren kaum dokumentierte Praxiserfahrungen vorhanden. Aus diesem Grund konnten nur die involvierten Akteure als Experten Auskunft über

bestimmte praktische Abläufe geben. Um dem Gütekriterium der intersubjektiven Nachvollziehbarkeit gerecht zu werden, erfolgt an dieser Stelle eine ausführliche Offenlegung und Begründung des Vorgehens.

Der Experte wird vorliegend als „Lieferant von Informationen“ befragt (vgl. Kaiser, 2021; Pickel/Pickel, 2009). Nach Meuser und Nagel (2002: 259) kann als *Experte* grundsätzlich gelten, „wer in irgendeiner Weise Verantwortung trägt für den Entwurf, die Implementierung oder die Kontrolle einer Problemlösung oder wer über einen privilegierten Zugang zu Informationen über relevante Personengruppen, Sozialfragen und Entscheidungsprozesse verfügt“. Wichtig war dementsprechend bei der *Auswahl der Interviewpartner* zunächst das Kriterium der aktiven Beteiligung. Gemäß den Forschungsfragen wurden für die vorliegende Untersuchung in erster Linie Schlüsselakteure ausgewählt, die in Institutionen der räumlichen Planung tätig und unmittelbar an der Planung und Planumsetzung beteiligt sind sowie im Rechtsbereich arbeiten. Die Auswahl erfolgte folglich kriteriengebunden, und es lag ihr die Annahme zu Grunde, dass diese aufgrund der Nähe und Erfahrung weitreichende Kenntnisse besitzen und daher das nötige Wissen allein von diesen erschlossen werden kann. Meuser und Nagel (2009) nennen dieses Wissen Betriebswissen. Sehr wichtig war dieses Wissen der Experten als implizites Wissen im Hinblick auf die Identifizierung der Schwierigkeiten und Herausforderungen vor Ort. Bei der Befragung von Experten kam es auch auf die Generierung des Kontextwissens an, also der Rahmenbedingungen innerhalb deren die Planung, die Beteiligung der Öffentlichkeit und die Planumsetzung erfolgen. Teilweise waren die Interviews auch auf die Erlangung von Deutungswissen angelegt (vgl. Kaiser, 2021), um ein vollständiges Bild zu bekommen.

- Die Gespräche mit den *an der Planung aktiv beteiligten* Akteuren lieferten vertiefte Einblicke darüber, wie und innerhalb welcher Rahmenbedingungen die Planung erfolgt. Für diesen Bereich wurden Mitarbeiter des Direktorats für Stadtplanung befragt. Zwar ist die Öffentlichkeitsbeteiligung ein Teil des Planungsprozesses, allerdings konnte hierzu das Direktorat für Stadtplanung nur wenige Informationen liefern, da die Öffentlichkeitsbeteiligung von den Gemeinden durchgeführt wird. Daher wurden Informationen über die Art und Weise der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Praxis von der Gemeinde erlangt.

- Zur Erlangung von Detailwissen über den Umsetzungsprozess und die rechtlichen Bedingungen wurden Interviewpartner ausgewählt, die *an der Umsetzung des Masterplanes direkt mitwirken*. Da die Gemeinde für die Umsetzung verantwortlich ist, wurden Gespräche mit Mitarbeitern der Gemeindeverwaltung geführt. So konnten der Ablauf der Planumsetzung rekonstruiert, sowie Rechtsgrundlagen, die für ihr Handeln in der Umsetzungsphase herangezogen werden, dargelegt werden. Schwierigkeiten und Herausforderungen bei der Planumsetzung konnten mit dem jeweiligen Interviewpartner vertieft thematisiert werden. Subjektive Sichtweisen und Interpretationen des Experten, also das Deutungswissen, zur Überwindung dieser Schwierigkeiten waren an dieser Stelle ebenfalls hilfreich.
- Die *im Rechtsbereich tätigen Akteure* wurden in erste Linie über den rechtlichen Rahmen, innerhalb dessen die Planung und Planumsetzung erfolgen, interviewt. Hierzu wurden sowohl Mitarbeiter des Direktorats für Stadtplanung als auch der Gemeindeverwaltung befragt, um umfassende Informationen zu erhalten. Zunächst wurde auf die in Kurdistan vorhandenen rechtlichen Instrumente zur Planumsetzung eingegangen. Vorgestellt wurden dann die in Deutschland vorhandenen rechtlichen Instrumente zur Planumsetzung, um zum einen herauszufinden, welche von ihnen in der Region vorhanden sind, und zum anderen die Praxistauglichkeit dieser Instrumente im Kontext von Kurdistan zu diskutieren. Dabei zeigten die Interviewpartner großes Interesse an dem Thema und dem Profitieren von der Erfahrung aus Deutschland.

Zusätzlich wurden Mitarbeiter des Generaldirektorats für Gemeinden als Interviewpartner gewählt, da das Generaldirektorat als Koordinationsstelle zwischen den Gemeinden und der Provinzebene, mit Ausnahme der Stadt Duhok, zu sehen ist und die Mitarbeiter über die nötigen Informationen verfügen.

Nach Kaiser (2021: 47) kann ferner eine Person als Experte befragt werden, die „aus welchen Gründen auch immer - über relevantes Wissen über den Prozess der politischen Problemlösung verfügt“. Daher wurden zusätzlich zu den unmittelbar involvierten Akteuren auch Dozenten der Fakultät für Raumplanung interviewt, die über relevantes Wissen

verfügen. Das Thema konnte auf diese Weise aus verschiedenen Blickwinkeln durchleuchtet werden.

Geführt wurden die Interviews mit Hilfe eines *Leitfadens*. Zur Entwicklung des Leitfadens war es zunächst wichtig, aus Forschungsfragen geeignete Interviewfragen zu entwickeln, um die notwendigen Informationen zu erhalten. Die Übersetzung der Forschungsfragen in Interviewfragen nennt Kaiser (2021) konzeptionelle Operationalisierung. Dazu wurden in einem ersten Schritt im Hinblick auf die Forschungsfragen mehrere Themenblöcke identifiziert, die anzusprechen sind (Bogner et al., 2014). Diese waren unter anderem die Planung, Öffentlichkeitsbeteiligung und Planumsetzung. Der nächste Schritt bestand darin, zu jedem dieser Themenblöcke relevante Aspekte zu ermitteln und letztlich aus diesen dann Leitfadenfragen zu entwickeln. Sehr hilfreich war es, aus den Forschungsfragen Unterteil- und Detailfragen zu entwickeln.

Mit den zuvor genannten Themenblöcken wurde ein allgemeiner Basisleitfaden erarbeitet. Dieser konnte aber nicht in seiner Gesamtheit für alle Interviewpartner verwendet werden, da sich die Tätigkeitsbereiche der Experten unterschieden (vgl. Bogner et al., 2014). Abhängig vom Expertenwissen wurde daher der Schwerpunkt auf unterschiedliche Themenblöcke gelegt, sodass mit jedem Gespräch Informationen hinzugewonnen werden konnten.

Der Leitfaden wurde nach dem von Helfferich (2022: 876) entwickelten Prinzip „So offen wie möglich, so strukturiert wie nötig“ erstellt. Mit der Offenheit wird dem Interviewpartner die Möglichkeit gegeben, sich frei zu äußern, in der Hoffnung, dass dabei viele inhaltlich wesentliche Aspekte ohne nachzufragen (Helfferich, 2022). Unverzichtbar war aber zugleich die Strukturierung des Interviews mit Hilfe des Leitfadens, um sicherzustellen, dass die Informationen geliefert werden, die für die Beantwortung der Forschungsfragen benötigt werden. Um dem gerecht zu werden, wurden in dem Leitfaden Erzählaufforderungen mit offenen Fragen kombiniert (vgl. Helfferich, 2022). In einem ersten Schritt wurden die Interviewpartner nach dem Prinzip „so offen wie möglich“ zunächst mit Hilfe der Erzählaufforderung zu dem jeweiligen Themenblock zum freien Erzählen angeregt. In einem zweiten Schritt wurden diejenigen Fragen gestellt, die vom Interviewpartner noch

nicht thematisiert wurden. Durch Nachfragen konnten außerdem einzelne wichtige Gesichtspunkte vertieft werden (vgl. Helfferich, 2022). Durch diese Vorgehensweise konnte das Gespräch so frei wie möglich gehalten werden, wurde aber gleichzeitig auch strukturiert.

Auf einen Pretest wurde im Rahmen dieser Arbeit verzichtet. Stattdessen wurde zur Überprüfung und Optimierung der Interviewfragen mit einigen Personen der Interviewleitfaden diskutiert. Dies war zur Konkretisierung der Interviewfragen und schließlich zur Überarbeitung des Leitfadens hilfreich. Bei den geführten Interviews konnten keine Unklarheiten bezüglich der gestellten Fragen festgestellt werden, sodass der Verzicht für die Durchführung der Interviews keineswegs nachteilig war.

Die *Durchführung* der Interviews erfolgte weitestgehend im Arbeitsumfeld der Interviewpartner. Im Vorfeld wurden die Interviewpartner über die zu behandelnden Aspekte informiert, um ihnen die Möglichkeit zu geben, sich vorzubereiten. Eingeleitet wurden die Gespräche stets mit einer kurzen Vorstellung zur Person, des Forschungsvorhabens sowie seiner Ziele. In dieser Phase wurde zudem darauf hingedeutet, dass das System in Kurdistan im Wesentlichen neu für die Forscherin war, da sie nicht in Kurdistan aufgewachsen ist. Dies sollte die Interviewten dazu motivieren, mehr zu erklären und auf Aspekte im Rahmen des Themas ausführlicher einzugehen, die als selbstverständlich angesehen werden (vgl. Lamnek/Krell, 2016). Die Interviewpartner wurden dann gebeten, zum jeweiligen Themenblock, abhängig vom Tätigkeitsbereich, möglichst ausführlich Stellung zu nehmen. Das Gesagte wurde dann kurz paraphrasiert, um sicherzustellen, dass die Äußerungen richtig verstanden und gedeutet worden waren (vgl. Lamnek/Krell, 2016). In einigen Fällen wurden nach dem Interview telefonisch ergänzende Informationen eingeholt.

Zur *Datenerfassung* wurde das gesamte Interview, nachdem das Einverständnis des Interviewpartners eingeholt worden war, aufgezeichnet. Dies war wichtig, um zu gewährleisten, dass Informationen nicht verloren gingen. Anschließend wurden die Gespräche transkribiert. Die Transkription erfolgte dabei nach den Transkriptionsregeln von Kuckartz (2016). Auf eine wortwörtliche Transkription wurde hier verzichtet, da vor allem der Inhalt

des Gesagten von Bedeutung war. Einige Wenige haben die Aufnahme verweigert. In diesem Fall wurden die gelieferten Informationen schriftlich festgehalten.

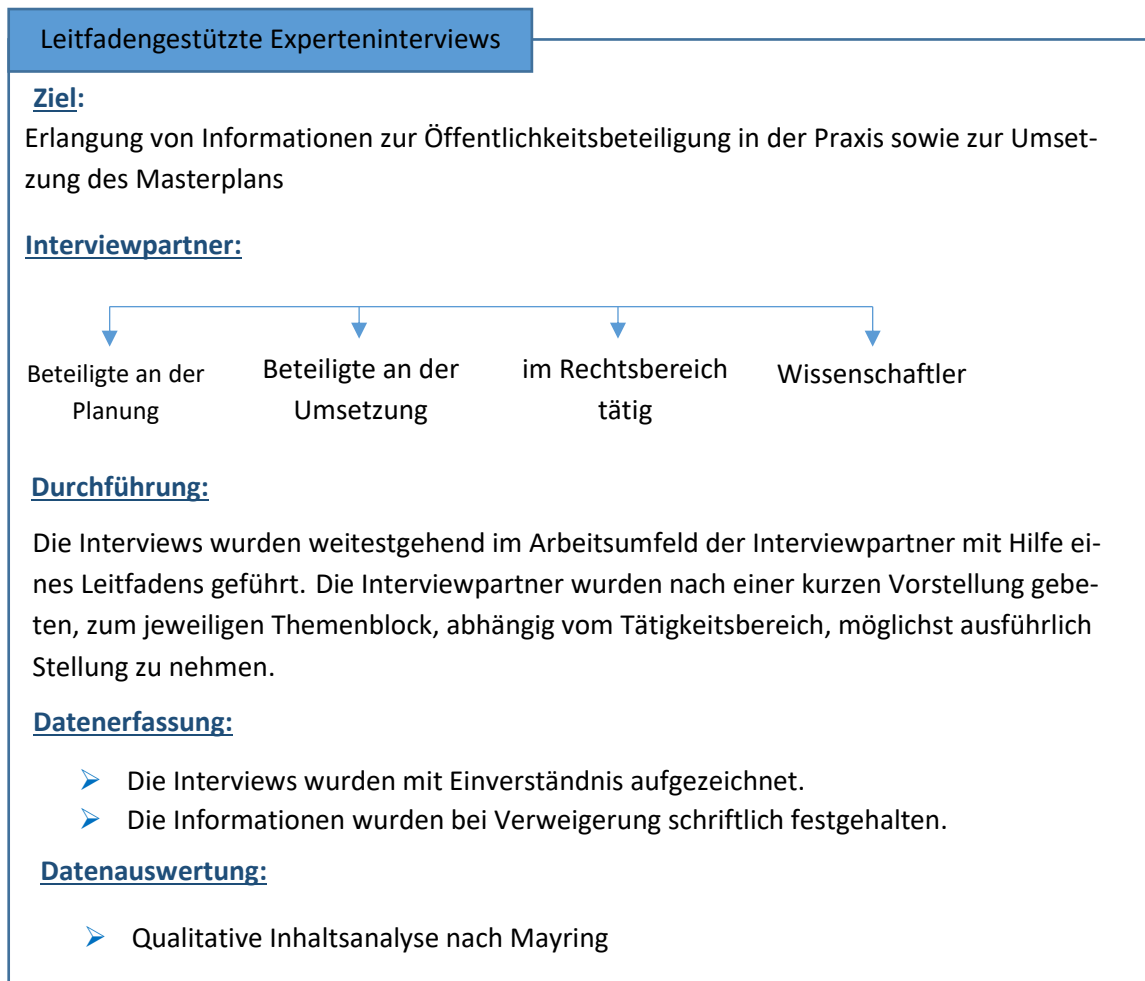


Abbildung 24: Leitfadengestützte Experteninterviews als Methode (eigene Darstellung)

Gruppendiskussion

Zusätzlich zu Dokumentenanalyse und Expertengesprächen wurden Gruppendiskussionen veranstaltet. Diese Methoden wurden der Gruppendiskussion gezielt vorangestellt. Dies hatte den Vorteil, Informationen zu verschiedenen relevanten Aspekten des Themas in der Tiefe zu erhalten, insbesondere durch Interviews (vgl. Lamnek, Krell, 2016). Der Fokus der Gruppendiskussion lag hingegen auf die Identifizierung von Herausforderun-

gen und auf der Erarbeitung von Handlungsempfehlungen im Hinblick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungsprozess und der rechtlichen Instrumente zur Planumsetzung.

Die Gruppendiskussion lässt sich als eine Erhebungsmethode bezeichnen, die Daten durch die Interaktion der Gruppenmitglieder gewinnt (Vogel, 2022). Auf diese Art und Weise können sowohl die Meinungen einzelner Teilnehmer als auch die der ganzen Gruppe sowie die Gründe hinter ihren Ansichten erkundet werden, einschließlich ihrer Erfahrungen und Überzeugungen (Nyumba et al., 2018; Mishra, 2012). Das Interagieren der Teilnehmer untereinander führte auch zu neuen Denkanstößen und Ideen, was sehr vorteilhaft war bei der Entwicklung von Lösungen (Vogel, 2022).

Die Gruppendiskussion als Methode wurde auch zur Erreichung von *folgenden Zielen* gewählt:

- Zunächst diente die Gruppendiskussion zur Vertiefung und Überprüfung des aus den Interviews und Dokumentenanalysen erlangten Wissens. Durch die der ersten Diskussion vorangestellte Präsentation konnten zum einen einzelne Punkte vertieft und zum anderen Informationen, die fehlten, ergänzt werden.
- Durch ein Brainstorming sollte erkannt werden, welche Bedeutung die unterschiedlichen Akteure der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planung beimessen.
- Desweiteren stand bei der Gruppendiskussion die Identifizierung von Schwierigkeiten und Herausforderungen bei der Beteiligung der Öffentlichkeit und der Planumsetzung im Vordergrund. Nach der Identifizierung ging es um die Entwicklung von Strategien und Lösungen zur Überwindung dieser Herausforderungen und Schwierigkeiten.
- Zum Schluss ging es um das Profitieren von der deutschen Erfahrung im Hinblick auf die rechtlichen Instrumente zur Planumsetzung. Zunächst wurden diese vorgestellt und sodann im Hinblick auf ihre Praxistauglichkeit im Kontext von Kurdistan abgeschätzt. Wichtig war es in diesem Zusammenhang, die Teilnehmer für die Rolle der Gesetze in der räumlichen Planung generell zu sensibilisieren.

Zur Erreichung dieser Ziele stellte die Einbeziehung von Praktikern aus der kommunalen Verwaltung und von Planungsträgern des Direktorates für Stadtplanung sowie von Dozenten der Fakultät Raumplanung eine wichtige Grundlage dar, um aus verschiedenen Perspektiven das Thema zu durchleuchten. Bei der *Auswahl der Teilnehmer* wurde darauf geachtet, die Gruppe übersichtlich zu halten, daher wurden nur zentrale Akteure eingeladen. Dies war wichtig, um allen Teilnehmern genügend Zeit und Gelegenheit zum Reden zu geben. Es handelte sich dabei um eine künstliche, homogene Gruppe. Künstlich war sie, weil die Gruppe nur zum Zwecke der Diskussion zusammengeführt worden war (vgl. Kühn/Koschel, 2017). Homogen war die Gruppe, da alle Teilnehmer der Planungswelt angehörten und daher bezüglich dieses Merkmals homogen waren (vgl. Kühn/Koschel, 2017). Dies war ein wesentliches Kriterium bei der Identifizierung der Teilnehmer und äußerst wichtig, um zu gewährleisten, dass alle bei der Diskussion über das Thema sprechen und einen wesentlichen Beitrag leisten konnten, (vgl. Kühn/Koschel, 2017). Vogel (2022: 916) spricht von einem „homogenen Erfahrungshintergrund“.

Als Ort für die Veranstaltung wurde die Fakultät für Raumplanung der Universität Duhok gewählt.

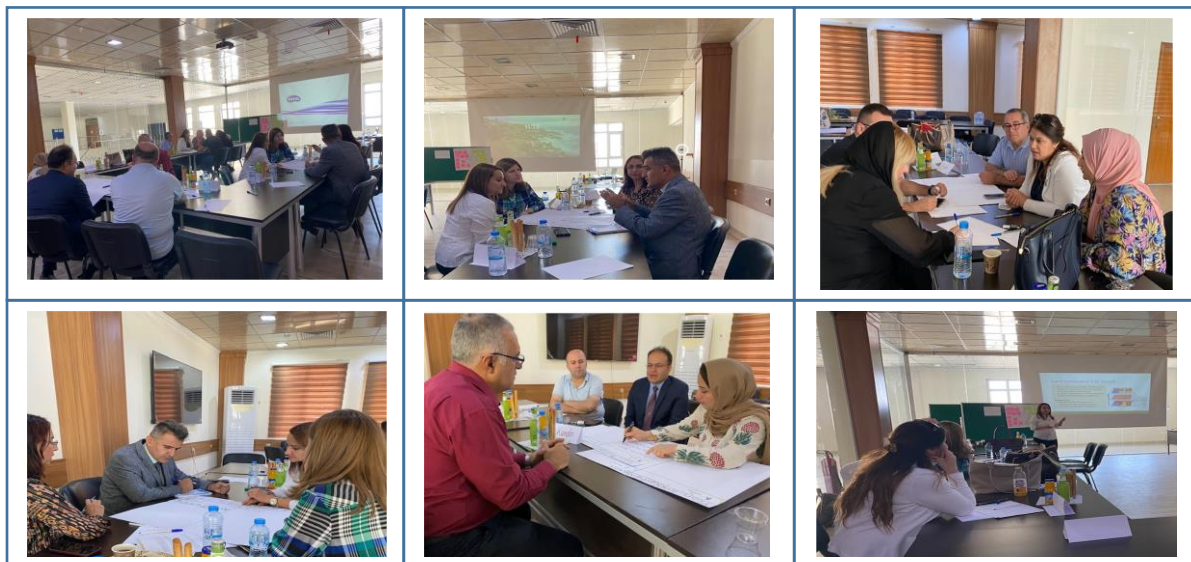


Abbildung 25: Durchgeführte Gruppendiskussion in der Fakultät Raumplanung der Universität Duhok (eigene Aufnahmen)

Zur Beginn der Veranstaltung erfolgte eine kurze Vorstellung zur Person, zur Thematik und zu den zu erreichenden Zielen. Zudem wurde der [Diskussionsablauf](#) kurz erläutert. Geleitet wurde die Gruppendiskussion von einem Moderator. Seine Rolle beschränkte sich auf die Leitung der Diskussionsrunde. Die Strukturierung der Diskussionsrunde war auch hier zur Zielerreichung äußerst wichtig, daher wurden der Diskussionsablauf sowie Themen und Fragen, die zu besprechen waren, vorher mit dem Moderator detailliert besprochen. Ungeachtet des gesetzten Rahmens hatten die Teilnehmer die Möglichkeit, eigene Impulse zu setzen, um die Offenheit als Grundprinzip qualitativer Untersuchung auch in der Gruppendiskussion zu gewährleisten. Bei Unklarheiten wurden vom Moderator Fragen gestellt. Zur Dokumentation und Visualisierung wurden auf einem Flipchart die wesentlichen Informationen festgehalten (vgl. Kühn/Koschel, 2017).

In der ersten Phase wurden zunächst das Planungssystem und der Planungsprozess in Kurdistan erläutert und durch die Forscherin vorgestellt. Sodann wurden die Voraussetzungen einer gelungenen Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planung präsentiert. Eingeleitet wurde die darauffolgende Diskussion mit der Frage, welche Bedeutung die Öffentlichkeitsbeteiligung für die Planung und Planumsetzung hat. Ziel war es, das Bewusstsein der Teilnehmer hinsichtlich dieses Aspektes zu beurteilen. Die Teilnehmer sollten mit Hilfe von Brainstorming ihre Gedanken schriftlich festhalten und anschließend erläutern. Die vorangestellte Präsentation war für die Diskussionsrunde sehr förderlich, um den Teilnehmern das Thema Öffentlichkeitsbeteiligung näher zu bringen. Es fand ein offener und reger Meinungs austausch über die Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planung statt. Heiß diskutiert wurden die Vor- und Nachteile der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Praxis sowie der optimale Zeitpunkt der Beteiligung. Der Meinungs austausch und die kritische Auseinandersetzung mit dem Thema waren eine große Bereicherung für die Arbeit.

Aufbauend darauf wurden die Teilnehmer dann in Gruppen geteilt und gebeten Schwierigkeiten und Herausforderungen

- bei der Öffentlichkeitsbeteiligung sowie
- bei der Planumsetzung zu identifizieren.

und aufzuzeigen, wie diese Herausforderungen in Kurdistan bewältigt werden könnten. Durch die Gruppenarbeit und den Austausch untereinander konnten viele Lösungsansätze vorgeschlagen werden. Die einzelnen Gruppen hielten ihre Ergebnisse jeweils auf einem Flipchart fest und präsentierten sie im Anschluss.

In der zweiten Phase ging es hauptsächlich darum, die Praxistauglichkeit der einzelnen in Deutschland existierenden rechtlichen Instrumente zur Planumsetzung im Kontext von Kurdistan einzuschätzen. Zunächst erfolgte eine Vorstellung dieser Instrumente durch die Forscherin. Sodann wurden die Vor- und Nachteile der einzelnen Instrumente in der Praxis im Kontext von Kurdistan diskutiert. Durch die Anwesenheit von Forschern der Universität Duhok, Praktikern und Planungsträgern konnte die praktische Anwendbarkeit dieser rechtlichen Instrumente zur Planumsetzung im Kontext von Kurdistan aus verschiedenen Perspektiven eingeschätzt werden. Dieser Teil der Präsentation traf auf großes Interesse. Allerdings bestand am Anfang die Schwierigkeit darin, den Teilnehmern die Instrumente zu vermitteln, da diese bisher nicht bekannt gewesen waren. Daher wurden die Instrumente mehrfach erläutert und mit Beispielen ergänzt, um diese den Teilnehmern näher zu bringen.

Beendet wurde die Gruppendiskussion mit einer Zusammenfassung und einer anschließenden Reflexionsphase.

Zur **Datenerfassung** wurden die Diskussionsphasen mit Hilfe einer Videokamera aufgezeichnet. Zudem wurden zentrale Ergebnisse auf einem Flipchart schriftlich festgehalten, die demnach in die Auswertung der Daten einbezogen wurden.

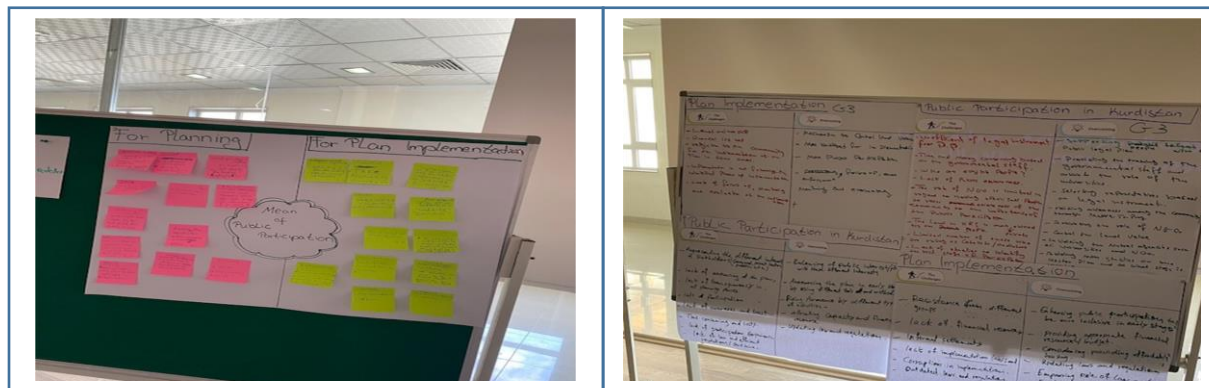


Abbildung 26: Erfassung der Daten in der Gruppendiskussion (eigene Aufnahmen)

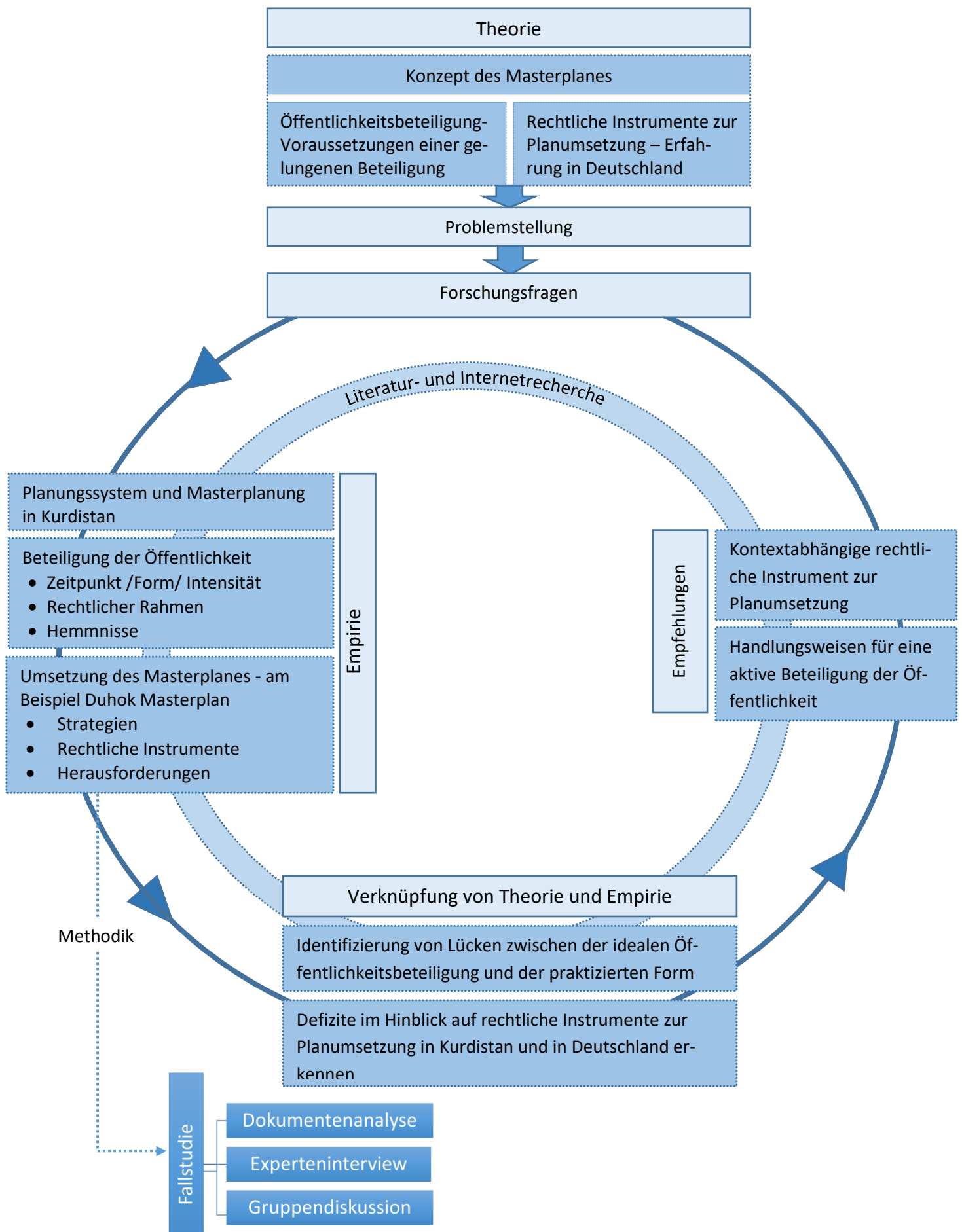


Abbildung 27: Der Aufbau der Arbeit und die methodische Vorgehensweise (eigene Darstellung)

5.2 Auswertung der Forschungsdaten

In diesem Abschnitt wird die Vorgehensweise bei der Datenauswertung dargelegt. Die Auswertung von qualitativen Daten kann mit Hilfe verschiedener Auswertungsmethoden erfolgen. Diese unterscheiden sich in der Herangehensweise, wobei überwiegend mit Kategorien, im englischen Codes genannt, gearbeitet wird. Einige Ansätze wie thematic analysis und Grounded Theory sind auf Theoriegenerierung gerichtet (Strübing, 2022; Schreier, 2014) und beruhen primär auf induktiver Kategorienbildung, d.h. die Ableitung der Kategorien erfolgt aus dem Material heraus (Saldana, 2021; Schreier, 2014). Im Gegensatz dazu steht bei der qualitativen Inhaltsanalyse die deduktive Kategorienbildung im Vordergrund (Saldana, 2021). Dies bedeutet, dass die Kategorien vor der Durchsicht des Materials festgelegt werden. Ziel der qualitativen Inhaltsanalyse ist es, Texte und verschriftlichte Kommunikationen systematisch und regelgeleitet zu analysieren und zu interpretieren (Mayring, 2015). Im deutschen Sprachraum ist die qualitative Inhaltsanalyse sehr verbreitet und baut hauptsächlich auf den Erkenntnissen von Philipp Mayring auf (Schreier, 2014). Im Laufe der Zeit sind hierzu unterschiedliche Verfahren mit unterschiedlichen Ablaufmodellen entstanden. Dazu zählen die qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring und die qualitative Inhaltsanalyse nach Kuckartz. Kuckartz (2016) bevorzugt zunächst das Arbeiten am Material selbst und verlangt das Erstellen von Memos sowie Fallzusammenfassungen. Dabei werden bereits besonders wichtig erscheinende Textstellen markiert, ohne diese einer bestimmten Kategorie zuzuweisen (Kuckartz, 2016). Mayring (2015), dagegen bevorzugten die Kategorien vorab festzulegen und das Material im Hinblick darauf zu durchsuchen. Speziell für die Auswertung von Experteninterviews haben Meuser und Nagel in enger Anlehnung an Mayring ein Verfahren entwickelt. Diese Ansätze unterscheiden sich zwar in einigen Punkten voneinander, verwenden aber alle ein Kategoriensystem für die Auswertung.

Die Wahl der richtigen Auswertungsmethode und des Verfahrens hängen entscheidend von den Forschungsfragen und dem Forschungsgegenstand ab. In dieser Arbeit sollen mit den Ergebnissen der Datenerhebung Informationen gesammelt, analysiert und mit der Theorie verknüpft werden, um Handlungsempfehlungen abzuleiten. Um dem gerecht zu werden, werden in dieser Arbeit die erhobenen Daten mit Hilfe der *qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring* ausgewertet (Mayring, 2015). Das Verfahren nach Mayring wurde

gewählt, da im Vordergrund die theoriegeleitete Interpretation der erhobenen Daten steht diese und durch ein systematisches und regelgeleitetes Verfahren gekennzeichnet ist. Ein theoriebasiertes Vorgehen war wichtig, um systematisch an das Material heranzugehen. Die vorab gebildeten Kategorien wurden zunächst als Orientierung verwendet, die in einem zweiten Materialdurchlauf überprüft wurden.

Mayring (2015) unterscheidet drei Grundformen der qualitativen Inhaltsanalyse, die er dann weiter in Varianten ausdifferenziert: Die Zusammenfassung, die Explikation und die Strukturierung, die sich in ihrer Zielsetzung unterscheiden. Während bei der Zusammenfassung das Material auf Kernaussagen reduziert wird, wird bei der Explikation zur Erklärung einzelner unklarer Textteile zusätzliches Material herangezogen.

Angewendet wurde hier die *inhaltliche Strukturierung*. Der Grundgedanke derselben ist das Extrahieren bestimmter Stellen aus dem Text nach vorher festgelegten Regeln, um diese weiterzubearbeiten (Mayring, 2015). Bei der Dokumentenanalyse wurden zusätzlich einzelne unverständliche Textteile durch Heranziehung von Interviews erläutert. Mayring (2015) bezeichnet eine solche Herangehensweise, bei der zur Erklärung einzelner fraglicher Textteile zusätzliches Material herangezogen wird, als *weite Kontextanalyse und ordnet sie der Explikation zu*. Dies war sehr hilfreich, um das Verständnis zu erweitern und die teilweise sehr fragmentarischen Textstellen der herangezogenen Dokumente zu ergänzen.

Im Zentrum der vorliegenden Analyse steht das *Kategoriensystem*. Die Kategorien wurden deduktiv aus den theoretischen Grundlagen und den Forschungsfragen erarbeitet. Dies war wichtig, um sich auf diejenigen Aspekte zu konzentrieren, die für die Beantwortung der Forschungsfragen und die Zielerreichung von Bedeutung waren. Hierfür war, der für die Durchführung von Interviews eingesetzte Leitfaden sehr hilfreich. Innerhalb der Analyse wurde demnach das Datenmaterial nach folgenden Kategorien untersucht, die sich den Themenbereichen Planung, Öffentlichkeitsbeteiligung und Umsetzung zuordnen lassen.

Planung	<ul style="list-style-type: none"> • Planungssystem • Planungsinstrumente • Planungsverfahren • Institutionen
Öffentlichkeitsbeteiligung	<ul style="list-style-type: none"> • Zeitpunkt • Form • Intensität • Rechtlicher Rahmen • Hemmnisse
Umsetzung	<ul style="list-style-type: none"> • Umsetzungsprozess • Strategien • Herausforderungen • Rechtliche Instrumente

Abbildung 28: Angewendete Kategorien (eigene Darstellung)

Auf dieser Grundlage konnte das Datenmaterial zunächst auf relevante Informationen hin untersucht werden. Bestimmte Textstellen, die für die vorliegende Arbeit relevant waren, wurden dann herausgefiltert und zusammengefasst, sonstige Textstellen blieben unberücksichtigt. Anschließend wurden die Ergebnisse zusammengeführt mit der Theorie in Beziehung gesetzt, Defizite im Hinblick auf die theoretischen Grundlagen identifiziert und zum Schluss Handlungsempfehlungen abgeleitet.

Die Regelgeleitetheit erforderte eine genaue Darlegung des Ablaufmodells zur Entwicklung des Kategoriensystems und der Auswertung. Der konkrete Ablauf orientierte sich im Wesentlichen am Mayrings Vorgehen und umfasste folgende Schritte:

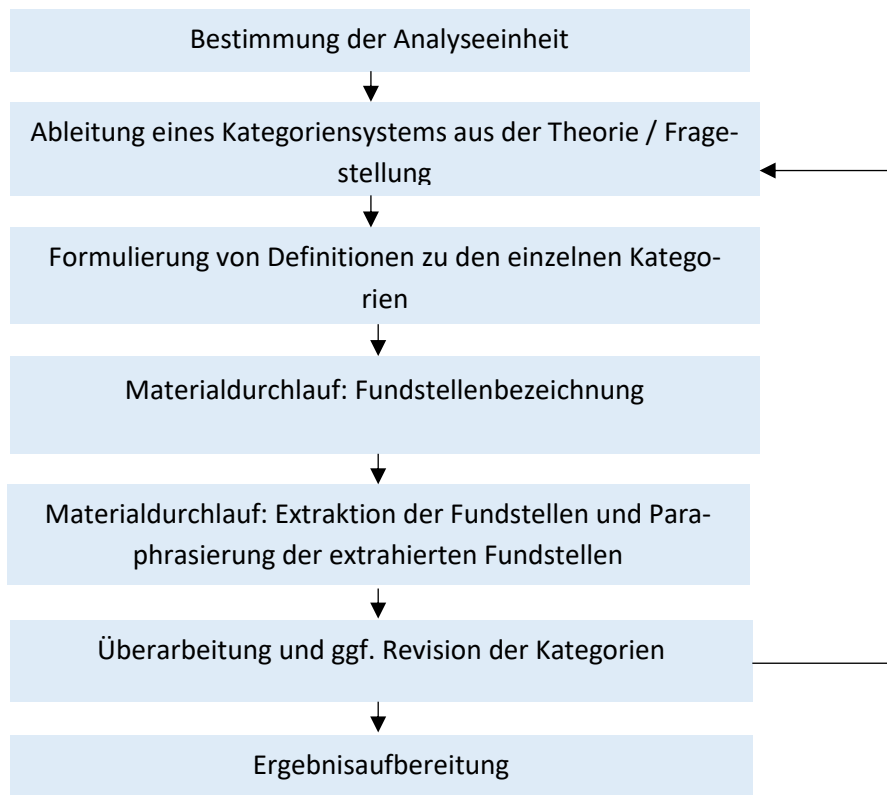


Abbildung 29: Schrittweises Vorgehen bei der inhaltlichen Strukturierung (In Anlehnung an Mayring 2015)

Anhand einer deduktiven Kategorienanwendung, die zunächst als Orientierung verwendet und in einem zweiten Materialdurchlauf überprüft wurde, konnten relevante Textstellen bestimmt, herausgefiltert und zusammengefasst werden. Durch diese Vorgehensweise war es möglich, die Daten auf wesentliche Inhalte zu fokussieren und zu reduzieren.

Im folgenden Abschnitt werden nun die, durch die Anwendung dieser Methoden, gesammelten Daten dargestellt.

6 Räumliche Planung und Umsetzung in der Region Kurdistan

6.1 Die räumliche Planung

In diesem Teil wird das System der Raumplanung in der Region Kurdistan vorgestellt. Dabei wird vertieft auf die lokale räumliche Planung, dem Masterplan, eingegangen, die später für die Umsetzungsdiskussion von erheblicher Bedeutung sein wird.

6.1.1 Planungssystem und Planungsinstrumente

Im Folgenden soll das Planungssystem als grundlegende Rahmenbedingung für das Verständnis erläutert werden. Auf die Entwicklungspläne der Zentralregierung in Bagdad wird nicht eingegangen, da diese auf die Entwicklung in der Region Kurdistan kaum Einfluss haben (UN-Habitat, 2006).

Das Planungssystem in Kurdistan umfasst strategische und räumliche Pläne. Erste Grundlagen hierfür wurden mit dem Planungsministeriumsgesetz Nr. 7 aus dem Jahre 2006 gelegt.

Die höchste Planungsebene in Kurdistan ist die **Ebene der Region Kurdistan**. Auf dieser Ebene wird gem. § 2 Abs. 1 Planungsministeriumsgesetz Nr. 7 aus dem Jahre 2006 zunächst vom Planungsministerium unter Einbeziehung anderer Ministerien *ein strategischer Entwicklungsplan* (Regional Strategic Development Vision) ausgearbeitet. Bei der Erstellung wirkten zudem Vertreter der Provinzen, internationale Experten sowie Wissenschaftler mit (Ministry of Planning, 2013). Gem. § 2 Abs. 1 Planungsministeriumsgesetz Nr. 7 aus dem Jahre 2006 sind allgemeine Grundsätze und Ziele der Entwicklung der gesamten Region zu formulieren, um die Region in wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Hinsicht und damit insgesamt das Wohlbefinden der Menschen in der Region nachhaltig zu verbessern. Unter anderem enthält es Angaben zur Stärkung der regionalen Wirtschaft und des Privatsektors, zur Einrichtung einer guten Verwaltung durch die Entwicklung eines bottom-up Politikansatzes, zur Entwicklung eines Top-down Koordinierungssystems, zur Entwicklung von mehr Transparenz und von Gesetzesreformen (Ministry of Planning, 2013). Der strategische Entwicklungsplan ist von den nachfolgenden Planungsebenen zu berücksichtigen (Ministry of Planning, 2013). Auf dieser Ebene wur-

den von den Fachministern auch Sektorale Pläne entwickelt. Der strategische Entwicklungsplan legte dabei einen grundlegenden Rahmen fest, innerhalb dessen die einzelnen Ministerien ihre detaillierten Vorgaben entwickeln können (Ministry of Planning, 2013). Gem. § 2 Abs. 2 Planungsministeriumsgesetz Nr. 7 aus dem Jahre 2006 sind lang-, mittel- sowie kurzfristige Pläne zu erstellen. Im Jahre 2010 wurde erstmals ein solcher Plan für die gesamte Region erstellt. Bisher wurden vier strategische Entwicklungspläne vom Planungsministerium jeweils für 5 Jahren erstellt (2010-2014, 2012-2016, 2013-2017, 2017-2020). Derzeit befindet sich der 4. strategische Entwicklungsplan in der praktischen Umsetzung. Gleichzeitig wird momentan (2023) vom Planungsministerium zusammen mit United Nations Development Programme der 5. Strategische Entwicklungsplan (Kurdistan Region of Iraq Vision 2030) für die nächsten 10 Jahre entwickelt.

Auf der **Provinzebene** sind gem. § 6 Abs. 6 Provinzgesetz Nr. 3 aus dem Jahre 2009 *strategische Entwicklungspläne* für die Provinz, unter Berücksichtigung des übergeordneten strategischen Entwicklungsplanes, zu erstellen. Darin werden die Potenziale der Provinz hinsichtlich ihrer Ressourcen und ihrer Entwicklungsmöglichkeiten in den Bereich der Industrie, der Landwirtschaft und der öffentlichen Dienstleistungen beschrieben. Basierend auf vorhandenen Ressourcen und Entwicklungsmöglichkeiten werden Ziele und Grundsätze festgelegt, die von den Entscheidungsträgern bei ihren Planungen zu berücksichtigen sind (Ministry of Planning, 2015). Räumliche Pläne werden auf dieser Ebene noch nicht erstellt. Gem. § 6 Abs. 6 Provinzgesetz Nr. 3 aus dem Jahre 2009 ist der Provinzrat für die Erstellung zuständig. Im Jahre 2015 wurden zum ersten Mal für die drei Provinzen strategische Entwicklungspläne vom Planungsministerium zusammen mit United Nations Development Program (UNDP) unter Einbeziehung von Experten und Vertretern der Bezirke erstellt (Ministry of Planning, 2015).

Erst auf der **lokalen Ebene** werden räumliche Pläne ausgearbeitet. Für jede Gemeinde ist eine zweistufige Planung vorgesehen: Masterplan und Detailplan.

- Erste Stufe: Der *Masterplan* stellt die erste Stufe der Stadtplanung dar und gilt für das gesamte Gemeindegebiet. Als vorbereitender Rahmenplan beinhaltet der Masterplan lediglich die Grundzüge der beabsichtigten Flächennutzung. Gesetze, die eine verbindliche Beachtung der überörtlichen Planung bei der Erstellung des

Masterplanes festlegen, existieren nicht. Diese werden lediglich in den strategischen Entwicklungsplänen vorgegeben.

- Zweite Stufe: Auf der zweiten Stufe werden Detailpläne für Teilbereiche der Gemeinde erstellt. Der *Detailplan* beschreibt die Nutzung und Art der Bebauung, die auf verschiedenen Grundstücken erlaubt sind. Dabei bildet der Masterplan den Rahmen für die Ausarbeitung des Detailplanes.

Auf der lokalen Ebene existieren zudem *sektorale Pläne*, die sich auf spezifische Themen beziehen, wie zum Beispiel der Masterplan für Verkehr, der Masterplan für Bildung, der Masterplan für Tourismus usw. . Diese werden von den Generaldirektoraten der jeweiligen Ministerien erstellt. Räumliche Pläne für ländliche Regionen sind nicht vorhanden. Dörfer werden traditionell gebaut. In diesen Gebieten ist das Landwirtschaftsministerium für die landwirtschaftlichen Entwicklungen verantwortlich und die Provinzverwaltung für alle anderen Dienstleistungen einschließlich Gesundheit, Bildung und Straßenbau.

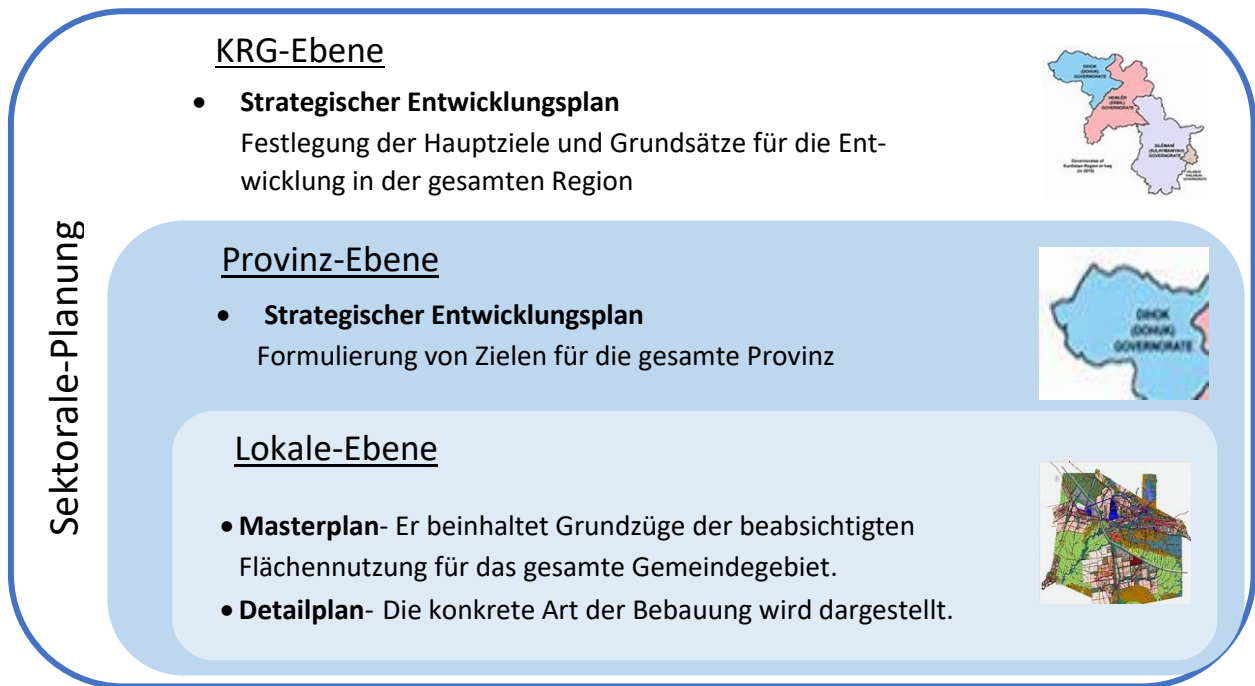


Abbildung 30: Das Planungssystem in der Region Kurdistan (eigene Darstellung)

6.1.2 Masterplanung in der Region Kurdistan

Auf der lokalen Ebene stehen den Gemeinden zwei Planungsinstrumente zur Verfügung: Masterplan und Detailplan. Der Masterplan stellt dabei die beabsichtigte Entwicklung für das gesamte Gemeindegebiet dar und ist der vorbereitende Rahmenplan der Gemeinde (Masterplan, 2010). **Aufgabe** des Masterplanes ist die Steuerung der Entwicklung im Gemeindegebiet, er orientiert sich an den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde (Masterplan, 2010).

Zuständige Institutionen für die Masterplanung und deren Umsetzung

Es gibt mehrere Ministerien, die sich mit der Planung befassen. Das Ministerium für Gemeinden und Tourismus (Ministry of Municipalities and Tourism) ist für die Erstellung räumlicher Pläne zuständig, während die strategische Planung vom Planungsministerium durchgeführt wird. Das Finanzministerium ist für die Sicherstellung der finanziellen Mittel verantwortlich, die jährlich zentral durch die Regierung in Erbil erfolgt.

Die Zuständigkeit für die Masterplanung ist auf verschiedene Ebenen verteilt.

Ebene der Region Kurdistan: Die Masterplanung liegt gem. § 3 Abs. 1 Gemeindeministeriumsgesetz Nr. 7 aus dem Jahr 2022 in der Verantwortung des Ministeriums für Gemeinden und Tourismus. Ihre Rolle konzentriert sich auf die Ausarbeitung von Vorschriften und Standards für die Stadtplanung. Dem Ministerium sind mehrere Generaldirektorate zugeordnet, unter anderem auch das Generaldirektorat für Stadtplanung und des Generaldirektorats für Gemeinden. Grundsätzlich werden die jeweiligen Fachministerien durch Generaldirektorate in den Provinzhauptstädten vertreten, die wiederum dann auf lokaler Ebene über die Direktorate handeln. Eine Ausnahme hierzu bildet das Generaldirektorat für Stadtplanung (General Directorate of urban planning), das dem Gemeindeministerium auf dieser Ebene unmittelbar zugeordnet ist und seinen Sitz in Erbil hat. Auf der Provinzebene gibt es das Direktorat für Stadtplanung verfügbar (Urban Planning Directorate at Province). Es übernimmt die Aufgaben für alle Gemeinden in der jeweiligen Provinz. Ein zugeordnetes Direktorat ist auf der lokalen Ebene nicht vorhanden. Aufgabe

des Generaldirektorates für Stadtplanung ist die Überprüfung und Erteilung von Genehmigungen für erstellte Masterpläne. Im Rahmen der Überprüfung kann das Generaldirektorat für Stadtplanung Vorschläge machen und Empfehlungen aussprechen.

- *Gemeindeministerium* – Ausarbeitung von Vorschriften und Standards für die Stadtplanung
- *Generaldirektorat für Stadtplanung* - Überprüfung und Erteilung von Genehmigungen für erstellte Masterpläne; Empfehlungen im Zusammenhang mit der Ausarbeitung eines Masterplanes

Provinzebene: Basierend auf die von der Gemeinde gelieferten Informationen werden auf der Provinzebene vom Direktorat der Stadtplanung (Directorate of urban planning at province), unter Einbeziehung relevanter Behörden Masterpläne für die Gemeinden erstellt (Ministry of Planning, 2013). Das Ministerium regelt mit dem Erlass Nr. 1304 vom 21.02.2017 die Zuständigkeit hierfür. Mit Ausnahme der Provinzhauptstädte wird bei der Erstellung des Masterplans ein gemeinsamer Ausschuss gebildet, bestehend aus Vertretern des Generaldirektorates für Gemeinden, des Direktorates für Stadtplanung und des Direktorates für die Gemeinden. Im Erlass des Gemeindeministeriums Nr. 7717 vom 18.08.2021, wird die Mitwirkung des Generaldirektorates für Gemeinden bei der Erstellung des Masterplans geregelt. § 3 Abs. 6 Gemeindeministeriumsgesetz Nr. 7 aus dem Jahre 2022 sieht auch die Überwachung der Umsetzung des Masterplanes als eine Aufgabe des Ministeriums für Gemeinden und Tourismus. Diese Aufgabe wird sowohl vom Generaldirektorat für Gemeinden als auch vom Direktorat für Stadtplanung wahrgenommen, als dem zugeordneten Direktorat des Ministeriums. Das Generaldirektorat für Gemeinden gilt mit Ausnahme der Provinzhauptstadt als Anlaufstelle für alle Gemeinden in der Provinz. So werden alle Unterlagen und Anträge über das Generaldirektorat für Gemeinden zum Direktorat für Stadtplanung weitergeleitet. Direktorate für Stadtplanung existierten in Duhok, Erbil und Suleimaniya, und sie sind für die Gemeinden im jeweiligen Provinzgebiet zuständig. Obwohl Garmiyan keine Provinz ist, wurde dort ein Direktorat für Stadtplanung errichtet, und unkonventionell zuletzt auch in Zaxo.

- *Direktorat für Stadtplanung* – Erstellung des Masterplanes für die Gemeinden
- *Generaldirektorat für Gemeinden* - Mitwirkung bei der Erstellung des Masterplanes durch die Bildung eines gemeinsamen Ausschusses

Lokale Ebene: Bei der Aufstellung des Masterplanes haben die Gemeinden eine nur beschränkte Rolle. Die Hauptverantwortung dieser Ebene, wie von fast allen Informanten angegeben, besteht darin, Daten zu sammeln und Umfragen durchzuführen. Im Erlass Nr. 7509 vom 16.08.2021 werden die Zuständigkeiten für die Gemeinden festgelegt. Demnach sind die Gemeinden auch dazu berechtigt, bei der Aufstellung Vorschläge zu machen. Für die Umsetzung des Masterplans ist hingegen ausschließlich die lokale Ebene zuständig. Diese Aufgabe wird von dem Direktorat der Gemeinden (Directorate of Municipality) wahrgenommen. Auf der Grundlage des Masterplanes können die Gemeinden Detailpläne erstellen. Durch das Erfordernis der Genehmigung des Detailplanes durch das Direktorat für Stadtplanung wird sichergestellt, dass die Vorgaben des Masterplans auch Beachtung finden. Allerdings können die Gemeinden diese Aufgabe in der Praxis nicht erfüllen, da ihnen hierzu das nötige Fachpersonal fehlt. Selbst Duhok als Provinzhauptstadt ist dazu nicht in der Lage. So bleibt es faktisch dabei, dass auch Detailpläne vom Direktorat für Stadtplanung erstellt werden.

- *Direktorat für Gemeinden* – Informationen für die Aufstellung des Masterplans zur Verfügung stellen; Umsetzung des Masterplanes

Zuständig	Aufgabe
Ministerium für Gemeinde und Tourismus	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ausarbeitung von Vorschriften und Standards für die Stadtplanung
Generaldirektorat für Stadtplanung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Überprüfung und Erteilung der Genehmigungen für erstellte Masterpläne ▪ Empfehlungen im Zusammenhang mit der Ausarbeitung des Masterplans aussprechen
Generaldirektorat für Gemeinden	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mitwirkung bei der Erstellung des Masterplans durch die Bildung eines gemeinsamen Ausschusses (Ausnahme Provinzhauptstadt) ▪ Überwachung der Umsetzung des Masterplanes für Gemeinden
Direktorat für Stadtplanung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erstellung des Masterplans für die Gemeinden ▪ Überwachung der Umsetzung des Masterplanes
Direktorat der Gemeinde	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beteiligung bei der Erstellung des Masterplanes durch die Lieferung von Informationen ▪ Umsetzung des Masterplans

Abbildung 31: Zuständigkeiten und Aufgaben für die Masterplanung und Umsetzung (eigene Darstellung)

Verantwortliche Planungsinstitute auf den verschiedenen Ebenen in Kurdistan

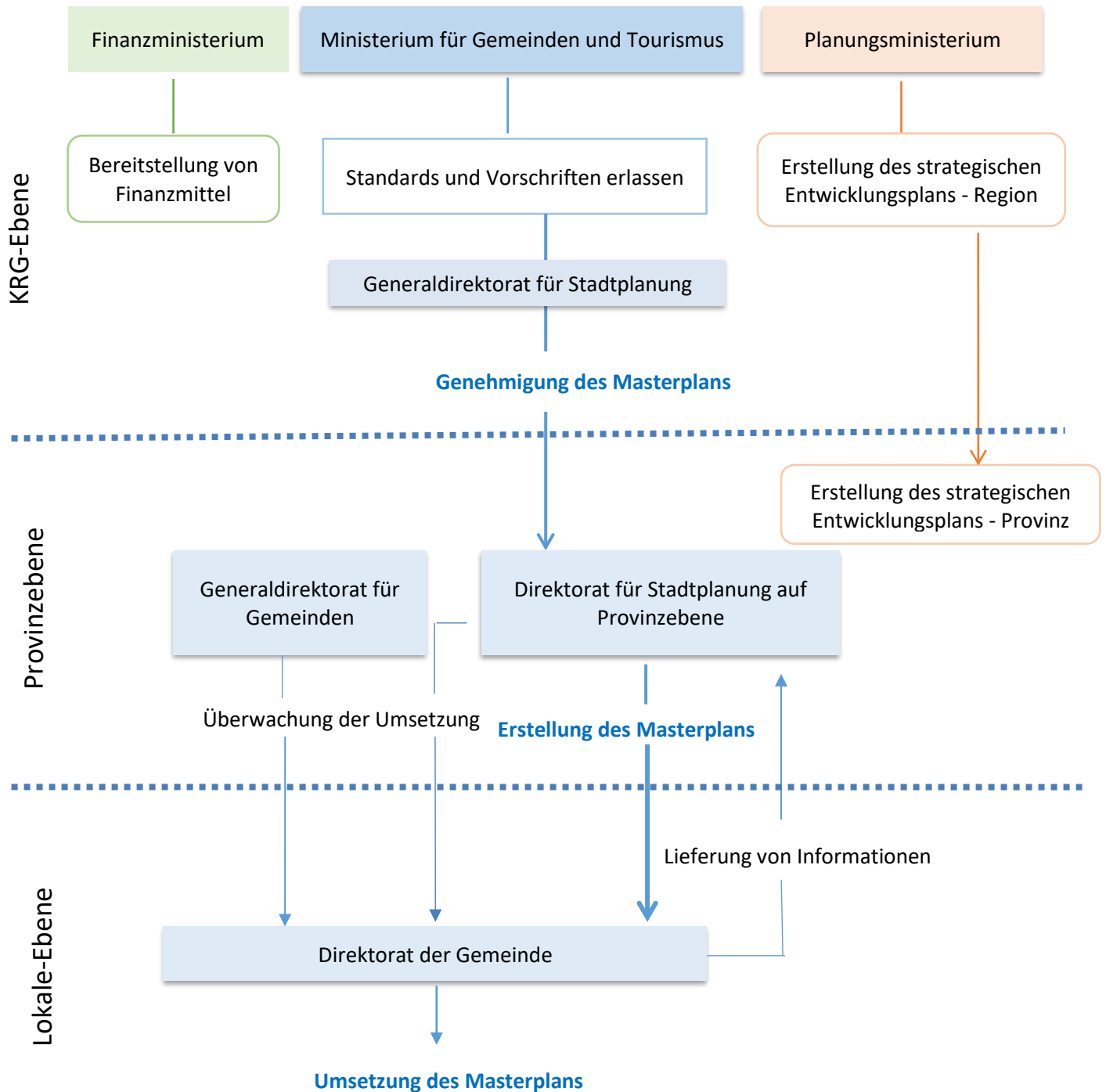


Abbildung 32: Verantwortliche Planungsinstitute auf verschiedenen Ebenen in Kurdistan (eigene Darstellung)

Das Verfahren der Masterplanung

Das **Verfahren** der Masterplanung ist in Kurdistan nicht umfassend gesetzlich geregelt. Weder die einzelnen Verfahrensschritte noch die Zuständigkeit für die einzelnen Schritte sind gesetzlich festgelegt. Trotzdem handelt es sich dabei um ein formelles unmittelbar nach außen wirkendes Planungsinstrument. Nach Durchsicht von Dokumenten und vielen Gesprächen mit den beteiligten Akteuren und Experten, erfolgt das Verfahren wie folgt:

Das Verfahren beginnt mit einem *Aufstellungsbeschluss* des Gemeinderates auf lokaler Ebene. Dieser Beschluss wird dem Direktorat für Stadtplanung zugeleitet. Gem. § 25 Abs. 3 Gemeindeverwaltungsgesetz Nr. 6 aus dem Jahr 1993 können Entscheidungen des Rates über die Aufstellung, Änderung und Aufstellung eines Masterplans innerhalb von 15 Tagen beanstandet werden. Einwände sind dann dem Ministerium zur Entscheidung vorzulegen. Wenn eine Beanstandung nicht erfolgt, erstellt das Direktorat für Stadtplanung einen ersten *Planentwurf*, basierend auf der aktuellen Bevölkerung und der sozio-ökonomischen und ökologischen Situation der Gemeinde. Der Entwurf wird dann dem Ministerium der Gemeinden zur *vorläufigen Genehmigung* zugeleitet. Nachdem der Entwurf diskutiert worden ist, empfiehlt das Ministerium seine Bekanntmachung. Dazu wird der Planentwurf an das Direktorat für Stadtplanung zurückgeschickt. Dieser leitet es dann an die Gemeinde weiter. Gem. § 25 Abs. 1 a Gemeindeverwaltungsgesetz Nr. 6 aus dem Jahr 1993 beschließt der Gemeinderat dann die Bekanntmachung und die Beteiligung der Bürger und Behörden. Sodann erfolgt gem. § 25 Abs. 1 a Gemeindeverwaltungsgesetz Nr. 6 aus dem Jahr 1993 die Bekanntmachung für die Dauer von 60 Tagen. Innerhalb dieser Zeit erfolgt die *Beteiligung der Bürger sowie der Behörden*. Gem. § 25 Abs. 2 Gemeindeverwaltungsgesetz Nr. 6 aus dem Jahr 1993 prüft der Gemeinderat die eingereichten Vorschläge und Einwände. Der Gemeinderat hat die Entscheidung über die Stellungnahmen zu begründen. Es findet eine *Abwägung* zwischen den öffentlichen und privaten Interessen statt. In gleicher Sitzung erfolgt auch die Beschlussfassung durch den Gemeinderat. Der Beschluss des Gemeinderates sowie alle gesammelten Stellungnahmen werden innerhalb einer Woche nach der Bekanntmachungsfrist mit dem Planentwurf

an das Direktorat für Stadtplanung zurückgeschickt, gem. § 25 Abs. 2 Gemeindeverwaltungsgesetz Nr. 6 aus dem Jahr 1993. Wird der Planentwurf aufgrund der eingegangenen Stellungnahmen und des Ratsbeschlusses geändert, wird dieser nochmals bekannt gemacht. Werden hingegen keine Änderungen vorgenommen, wird der Plan noch vom Gouverneur unterzeichnet, wonach die endgültige [Genehmigung des Masterplans](#) dann vom Ministerium für Gemeinden und Tourismus erteilt wird. Mit der Genehmigung durch das Ministerium wird der Masterplan gem. § 25 Abs. 4 Gemeindeverwaltungsgesetz Nr. 6 aus dem Jahr 1993 in Kraft gesetzt. Eine bestimmte Rechtsform ist nicht vorgegeben. Jedoch werden Verstöße gegen Darstellungen des Masterplans als Gesetzesverstöße betrachtet (Masterplan, 2010). Der Masterplan wird damit wie „ein Gesetz“ behandelt und ist dann bindend für alle öffentlichen Stellen. Er stellt damit eine verbindliche Entwicklungsgrundlage für alle dar, und ist als Informationsquelle bei jeder raumbedeutsamen Entscheidung zu beachten. Auch gegenüber der Öffentlichkeit entfaltet der Masterplan unmittelbare Wirkung. Schließlich wird der erlassene Masterplan der Gemeinde zur Umsetzung vorgelegt.

Soweit notwendig, kann der Gemeinderat gem. § 26 Abs. 1 Gemeindeverwaltungsgesetz Nr. 6 aus dem Jahr 1993 die Änderung des Masterplans beantragen. Das oben beschriebene Verfahren gilt auch für die Änderung des Masterplanes.

Auch für die Aufstellung, Änderung und Aufhebung des Detailplanes gilt das gleiche Verfahren mit der Ausnahme, dass die Bekanntmachungsfrist gem. § 25 Abs. 1 b Gemeindeverwaltungsgesetz Nr. 6 aus dem Jahr 1993 nur 30 Tage beträgt und eine Genehmigung durch das Ministerium nicht erforderlich ist, da dieser aus dem Masterplan zu entwickeln ist, der bereits vom Ministerium genehmigt ist. Es erfolgt stattdessen eine Genehmigung durch das Direktorat für Stadtplanung.

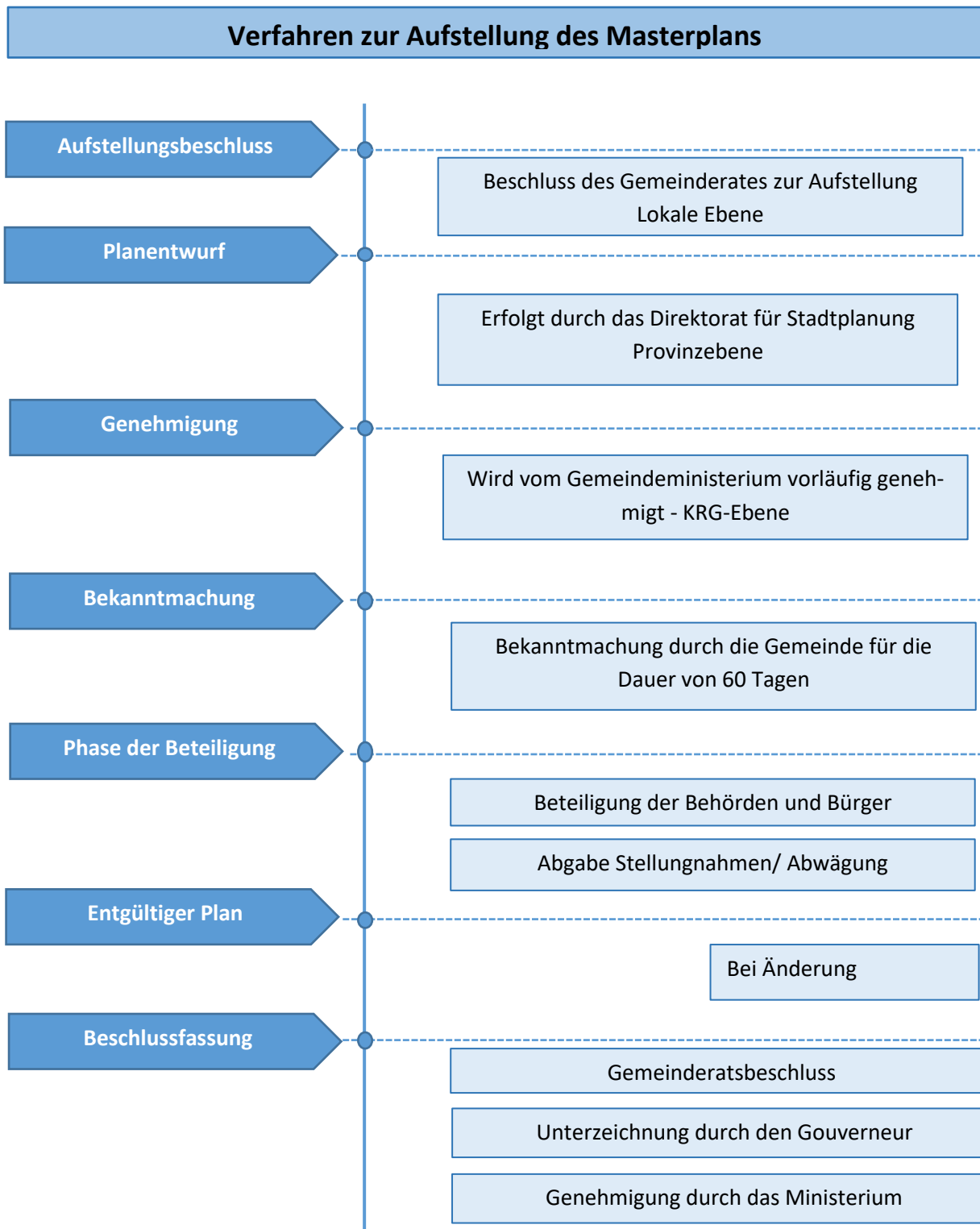


Abbildung 33: Das Verfahren zur Aufstellung des Masterplans in der Region Kurdistan (eigene Darstellung)

6.1.3 Zusammenfassung

In der Region Kurdistan werden sowohl räumliche als auch strategische Pläne erstellt. Während das Planungsministerium strategische Entwicklungspläne für die gesamte Region sowie für die Provinzen ausarbeitet, ist das Ministerium für Gemeinden und Tourismus für die Erstellung räumlicher Pläne zuständig, die erst auf lokaler Ebene erstellt werden.

Bei der Ausarbeitung des Masterplans hat das Ministerium für Gemeinden und Tourismus eine hervorgehobene Stellung. Theoretisch legt das Ministerium Richtlinien fest und dient zeitgleich als Prüf- und Genehmigungsbehörde. Die Erstellung erfolgt durch das diesem Ministerium zugeordnete Direktorat für Stadtplanung. Die Gemeinden haben im Planungsverfahren keine effektive Rolle. Ihre Rolle beschränkte sich darauf, Informationen und Daten über das Gebiet zu liefern sowie Vorschläge zu machen. Die Umsetzung liegt hingegen hauptsächlich in der Verantwortung der Gemeinden. Die Aufgabe der Überwachung hierüber wird durch das Generaldirektorat für Gemeinden und das Direktorat für Stadtplanung wahrgenommen.

Das Verfahren zur Aufstellung des Masterplans beginnt mit einem Aufstellungsbeschluss des Gemeinderates. Es erfolgt dann die Erstellung des Masterplanes durch das hierfür zuständige Direktorat für Stadtplanung. Nach vorläufiger Genehmigung durch das Ministerium erfolgt dann die Bekanntmachung des Ratsbeschlusses zur Beteiligung der Bürger und die Beteiligungsphase beginnt. Der Planentwurf wird sodann vom Gemeinderat beschlossen und vom Ministerium endgültig genehmigt. Mit der Genehmigung entfaltet der Masterplan Rechtswirkung.

6.2 Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planung

Aufbauend auf den theoretischen Grundlagen (2.2) werden in dem folgenden Abschnitt die gesetzlichen Anforderungen an die Beteiligung der Öffentlichkeit in der Region Kurdistan erörtert, und es wird die Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung aufgezeigt, wobei die Lücken zwischen den normativen Beteiligungsidealen und den gesetzlichen Anforderungen und der damit verbundenen praktizierten Beteiligung aufgezeigt werden. Gleichzeitig wird versucht, Hemmnisse für die Öffentlichkeitsbeteiligung darzulegen. Zum Schluss

wird dargelegt, wie eine aktive Öffentlichkeitsbeteiligung in der Region ermöglicht werden kann.

6.2.1 Rechtlicher Rahmen

Um die Forschungsfrage, inwieweit die Öffentlichkeit in der Planung auf lokaler Ebene beteiligt wird, beantworten zu können, ist es zunächst zu prüfen, wie die Öffentlichkeitsbeteiligung gesetzlich verankert ist. Im Gesetz wird schließlich festgelegt ob, wie und wann die Öffentlichkeit über ein Planvorhaben zu informieren und zu beteiligen ist. Durch die Verankerung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Gesetzen wird diese zu einem festen Verfahrensschritt in der Planung. Die normativen Beteiligungsideale fließen jedoch, wie in dem Abschnitt 2.2 dargelegt, oft nur teilweise in das Recht ein, das wiederum die gesetzlichen Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung in der Praxis definiert.

Zu klären ist nun, welche gesetzlichen Anforderungen an die Beteiligung der Öffentlichkeit in der Region Kurdistan existieren.

Mit dem Gemeindeverwaltungsgesetz Nr. 165 aus dem Jahre 1964, das bis heute im Irak mit Ausnahme der Region Kurdistan gültig ist, wurden erstmals die gesetzlichen Anforderungen für eine Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planung in Irak geschaffen. Vor dieser Zeit gab es keine Vorschrift, die dazu aufgefordert hätte, die Öffentlichkeit bei Planungsentscheidungen einzubeziehen. Daher gab es auch keinen Raum für eine Öffentlichkeitsbeteiligung, selbst in ihrer einfachsten Form nicht. Nach § 43 des Gemeindeverwaltungsgesetzes aus dem Jahre 1964 sind die Gemeinden dazu verpflichtet, den Planentwurf für die Dauer von 60 Tagen bekannt zu machen. Während dieser Zeit können Einwände oder Vorschläge bei der Gemeinde eingereicht werden. Allerdings gibt es kaum Hinweise darauf, dass diese Vorschrift in der Vergangenheit eingehalten und bei der Erstellung der Pläne beachtet worden wäre. Im 20. Jahrhundert gab es im Irak insgesamt kaum aktive Raumplanung. Da die Raumplanung praktisch nicht existierte und nur selten neue Pläne erstellt oder überarbeitet wurden, waren auch die Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung irrelevant.

Im Jahre 1993 hat die Region Kurdistan mit der Bildung der autonomen Region ein eigenes Gemeindeverwaltungsgesetz erlassen und das Gemeindeverwaltungsgesetz Nr. 165

aus dem Jahre 1964 ersetzt. Mit der Einführung des neuen Gemeindeverwaltungsgesetzes Nr. 6 aus dem Jahr 1993 wurden allerdings keine Änderungen an die Anforderungen der Öffentlichkeitsbeteiligung vorgenommen. Es blieb bei der gleichen Vorgehensweise. § 25 des Gemeindeverwaltungsgesetzes Nr.6 aus dem Jahr 1993 legt die gesetzlichen Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planung fest und stellt hierfür die Grundlage dar.

In Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung legt das Gemeindeverwaltungsgesetz Nr. 6 aus dem Jahr 1993 folgendes fest:

§ 25 Gemeindeverwaltungsgesetz Nr. 6 aus dem Jahr 1993

§ 25 Abs. 1 a - Der Gemeinderat ist verpflichtet, den vom Direktorat der Stadtplanung erstellten Entwurf des Masterplans mit verfügbaren Mitteln für die Dauer von 60 Tagen bekannt zu machen, um Bürger, Interessengruppen und Behörden zu informieren. Während dieser Zeit sind eingereichte Einwände oder Vorschläge vom Direktorat der Gemeinde entgegenzunehmen. Diese sind dann dem Gemeinderat vorzulegen.

§ 25 Abs. 1 b – Für die Aufstellung und Änderung des Detailplanes erfolgt die Bekanntmachung für die Dauer von 30 Tagen. Es gilt das gleiche Verfahren wie nach Abs. 1 a.

§ 25 Abs. 2 – Der Gemeinderat hat alle eingereichten Einwände und Vorschläge zu prüfen. Akzeptierung und Ablehnung von Einwänden und Vorschlägen sind angemessen zu begründen. Innerhalb einer Woche nach der Bekanntmachungsfrist hat der Gemeinderat dem Direktorat der Stadtplanung den Planentwurf sowie alle akzeptierten und abgelehnten Einwände und Vorschläge sowie die Entscheidung des Rates vorzulegen, um im Lichte dessen eine Planänderung zu prüfen.

Abbildung 34: Gesetzliche Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung § 25 Gemeindeverwaltungsgesetz Nr. 6 aus dem Jahr 1993 (eigene Übersetzung)

Das Gesetz sieht demnach folgendes vor:

Bekanntmachung: Zunächst verlangt das Gesetz die Bekanntmachung des Planentwurfs. Eine bestimmte Art und Weise der Bekanntmachung wird allerdings nicht vorgegeben. Diese soll mit verfügbaren Mitteln erfolgen.

Zeitpunkt der Beteiligung: Auf die Bekanntmachung folgt die Beteiligungsphase. Das Gesetz verpflichtet erst dann zur Beteiligung, wenn ein erster Planentwurf ausgearbeitet

worden ist. Eine Beteiligung in einer früheren Phase, in der sich die Planung also noch nicht verfestigt hat, sieht das Gesetz nicht vor.

Beteiligungsfähig: In der Beteiligungsphase sind die Bürger, die Interessengruppen sowie die Behörden zu beteiligen. Die Aufzählung der zu beteiligenden Akteure wird abschließend geregelt. Das Gesetz spricht hier von der Beteiligung der Bürger und nicht von der Öffentlichkeitsbeteiligung. Allerdings soll durch diese Formulierung nicht der Kreis der Berechtigten eingengt werden. Alle im jeweiligen Ort lebenden Menschen können sich beteiligen und zwar abgesehen von der Staatsangehörigkeit. Weiterhin kann sich jeder beteiligen, auch ohne darzulegen, dass er von der Planung betroffen wird. Der Begriff Öffentlichkeitsbeteiligung kann demnach verwendet werden. Zu den Interessengruppen gehören beispielsweise die Bewohner eines Stadtbezirkes, die durch einen Muxtar vertreten werden, sowie Religionsgruppen. Wer eine bestimmte Gruppe vertreten darf, ist allerdings gesetzlich nicht geregelt. Mit Behörden sind öffentliche Stellen gemeint, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen.

Art und Dauer der Beteiligung: Der Öffentlichkeit wird sodann die Möglichkeit eingeräumt, innerhalb von 60 Tagen nach Bekanntmachung Einwände und Vorschläge einzubringen. Bei der Erstellung und Änderung des Detailplans gilt eine Bekanntmachungsdauer von 30 Tagen. Das Gesetz bestimmt weder, in welcher Form die Beteiligung zu erfolgen hat, noch verlangt es, Planungsunterlagen zur Einsichtnahme bereitzustellen. Über die eingegangenen Stellungnahmen entscheidet dann der Gemeinderat. Die Entscheidung ist zu begründen und mit den eingegangenen Einwänden und Vorschlägen an das Direktorat für Stadtplanung weiterzuleiten, um eine mögliche Änderung des Planentwurfs zu prüfen.

Das Gesetz verlangt also zunächst die Ausarbeitung eines Masterplanentwurfs und dann die Bekanntmachung des Planentwurfs. Es verlangt weder die Auslegung von bestimmten Planungsunterlagen noch die Unterrichtung der Öffentlichkeit über die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung. Aus dem Gesetzestext geht nur hervor, dass die Öffentlichkeit über die Ausarbeitung eines Planentwurfs zu informieren ist.

Innerhalb der Bekanntmachungsfrist können Stellungnahmen bei der Gemeinde abgegeben werden. Der Rat entscheidet über die Stellungnahmen und leitet diese weiter an das

Direktorat für Stadtplanung. Eine Ergebnismitteilung bezüglich der abgegebenen Stellungnahmen ist nicht vorgesehen.

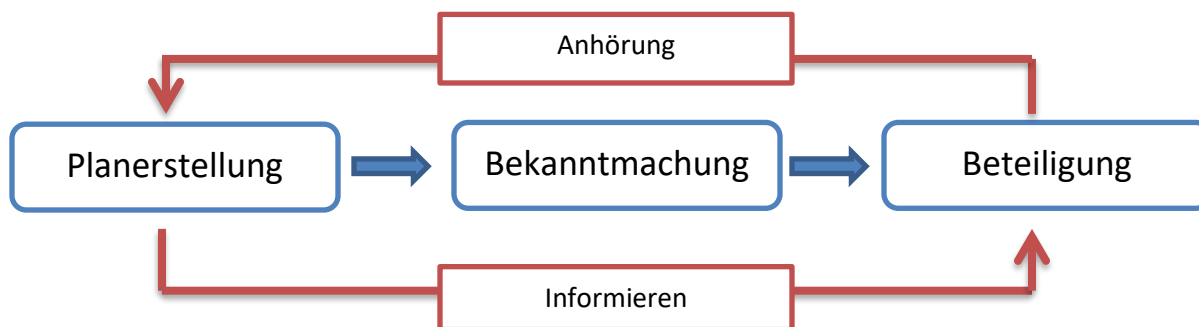


Abbildung 35: Gesetzlich vorgesehene Art und Weise der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Region Kurdistan (eigene Darstellung)

6.2.2 **Beteiligungsgrad / Zeitpunkt/ Form**

Das geltende Recht sieht eine Öffentlichkeitsbeteiligung vor. Nun ist es zu klären, inwieweit die Öffentlichkeit in der Praxis im Planungsprozess tatsächlich einbezogen wird, und ob diese den normativen Beteiligungsidealen genügt. Es gilt herauszufinden, ob die derzeitigen Bemühungen der Verwaltung ausreichend sind, um von einer aktiven Beteiligung der Öffentlichkeit sprechen zu können. Dazu ist es wichtig, den Grad der Beteiligung durch Heranziehung der Partizipationsleiter nach Arnstein (1969) zu ermitteln. Außerdem ist zu prüfen, ob die weiteren Voraussetzungen einer gelungenen Beteiligung erfüllt werden.

Eine gelungene Beteiligung erfordert Teilhabe an der Entscheidung, also Einflussnahme. Zur Einflussnahme ist eine aktive und frühzeitige Beteiligung erforderlich, die auf der Grundlage einer ehrlichen, ernsthaften und vertrauensvollen Kommunikation erfolgt (vgl. Kapitel 2.2).

Beteiligungsgrad

Es wird zunächst, nachdem intern beraten worden ist, basierend auf gesammelten Daten, ein Planentwurf erstellt. Nach vorläufiger Genehmigung durch das Ministerium beschließt der Gemeinderat die **Bekanntmachung**. Der Gemeinderatsbeschluss wird sodann in einer lokalen Zeitung bekannt gemacht. Zusätzlich werden Plakate vor dem Verwaltungsge-

bäude aufgehängt. Dabei wird darauf hingewiesen, dass Einwände und Vorschläge während der Bekanntmachungsfrist abgegeben werden können, und dass nicht fristgerecht abgegebene Einwände und Vorschläge nicht mehr entgegengenommen werden. Die Bekanntmachung beinhaltet eine Beschreibung der vorgesehenen Planung sowie die Lage des Planvorhabens. Ein Kartenausschnitt zur Darlegung des Plangebietes wird nicht beigefügt. Es werden lediglich der betroffene Stadtbezirk und das Flurstück genannt. Die Öffentlichkeit kann dann innerhalb der Bekanntmachungsphase Stellung dazu nehmen. Während dieser Zeit kann sich die Öffentlichkeit bei den zuständigen Verwaltungsmitarbeitern über die Planung **informieren**. Dies passiert meist in Frage- Antwortform. Der Plan wird jedoch nicht fachgutachterlich begleitet, sodass sich die Bürger nicht über die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung informieren können. Auch die Verwaltungsmitarbeiter können hierzu keine Auskunft geben, da ihnen das Wissen hierzu fehlt. Im Rahmen dieser Beteiligung werden die Bürger also lediglich über die Lage und den Inhalt des Planentwurfs informiert.

Stellungnahmen werden während der Beteiligungsphase von der Gemeinde nur in schriftlicher Form angenommen. Die Möglichkeit, Stellungnahmen elektronisch abzugeben, besteht nicht, da die Verwaltungsmitarbeiter nicht über eine E-Mail-Adresse verfügen. Die schriftlich gesammelten Stellungnahmen werden sodann dem Gemeinderat zur Entscheidung vorgelegt. Allerdings werden nicht alle eingereichten Stellungnahmen von der Verwaltung gleich berücksichtigt. Nach Aussagen von Interviewpartnern bleiben häufig Stellungnahmen von nicht unmittelbar Betroffenen unberücksichtigt, da diese für die Planung als nicht relevant erachtet werden. Solche Stellungnahmen werden dem Gemeinderat erst gar nicht vorgelegt. Es wird somit auf die „Betroffenheit“ abgestellt, obwohl das Gesetz eine solche Einschränkung nicht vorsieht. Demgemäß wird eine erste „Filterung“ durch die Verwaltungsmitarbeiter vorgenommen. Nur Stellungnahmen von unmittelbar Betroffenen werden dem Gemeinderat zur Entscheidung vorgelegt. Es wird praktisch keine Möglichkeit geboten, die Ansichten und Bedenken der breiten Öffentlichkeit, unabhängig davon, inwieweit sie von der Planung betroffen wird, einzubeziehen. Der Gemeinderat berücksichtigt weiter nur solche Ideen und Anregungen, die nicht im Widerspruch zu den öffentlichen Interessen stehen. Stellungnahmen, die mit dem Planentwurf nicht zu

vereinbaren sind, werden häufig mit dem Argument des überwiegenden „Öffentlichen Interesses“ abgelehnt. Der Begriff „Öffentliches Interesse“ wird sehr oft zur Begründung herangezogen, obwohl gesetzlich nicht geregelt ist, wann eine Betroffenheit des öffentlichen Interesses gegeben ist. Weiterhin wird die Öffentlichkeit in keiner Weise darüber informiert, wie mit der abgegebenen Stellungnahme umgegangen worden ist. Auch eine Bekanntmachung oder Einsehbarkeit des Ratsbeschlusses bleibt aus.

Nach den Regierungsreformen im Jahre 2005 in der Region Kurdistan wurde die Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsprozessen etwas verbessert, und das führte zu neuen Beteiligungsformen. Vereinzelt werden auch Seminare und Workshops zur Anhörungen organisiert, zu denen jedoch hauptsächlich öffentliche Stellen sowie Vertreter verschiedener Interessengruppen eingeladen werden, die man für relevant hält. Vermutlich wird davon ausgegangen, dass die eingeladenen Personen die Ansichten und Anliegen der Interessengruppen, die sie vertreten, bei den Treffen vermitteln. In Wirklichkeit ist es jedoch schwierig, wenn nicht unmöglich, festzustellen, welche Interessen diese Personen tatsächlich vertreten. Möglich ist auch, dass diese Personen ausschließlich eigene Interessen vertreten. Auch eine Beeinflussung durch Machthabende ist nicht ausgeschlossen. Außerdem gibt es keine Garantie dafür, dass der Inhalt der Veranstaltungen tatsächlich der vertretenen Gruppe mitgeteilt wird, geschweige denn, dass die in einer Veranstaltung getroffenen Entscheidung tatsächlich an die Gruppe zurückgemeldet wird. Veranstaltungen, an denen jeder interessierte Bürger teilnehmen kann, werden nicht organisiert. Ein direkter Informationsaustausch findet kaum statt. Damit fehlt der allgemeinen Öffentlichkeit die Möglichkeit, ihre Anregungen und Ideen in einem öffentlichen Diskurs kundzugeben. Auch ein Ideenaustausch zwischen den Bürgern selbst findet kaum statt. Die hier beschriebene Konsultation durch Vertretung ist wohl die schwächste Form der Beteiligung.

Die Ergebnisse der gesamten Beteiligung haben damit kaum Einfluss auf die Planungsentscheidung, da die Bürger nicht ausreichend informiert und beteiligt werden. Schließlich gibt es auch keine Garantie dafür, dass Stellungnahmen wirklich berücksichtigt werden. Eine entsprechende rechtliche Beachtungsvorschrift fehlt nämlich gänzlich.

Die Bürger erhalten nur sehr beschränkt Informationen zur Planung und werden anschließend nur noch angehört. Arnstein (1969) bezeichnet diese Art der Beteiligung als „Scheinbeteiligung“. Die gesetzlich definierte Öffentlichkeitsbeteiligung und die praktizierte Form der Beteiligung gehen daher insgesamt über die Stufe der Scheinbeteiligung nicht hinaus.

➤ **Scheinbeteiligung**

Zeitpunkt der Beteiligung

Die Beteiligung erfolgt zu einem Zeitpunkt, an dem bereits ein erster Entwurf erstellt worden ist und eine vorläufige Genehmigung durch das zuständige Ministerium vorliegt. Damit wurden bereits wesentliche Entscheidungen getroffen. Bemühungen, die Öffentlichkeit vor der Erstellung des ersten Planentwurfs über das Planvorhaben zu informieren und zur Beteiligung anzuregen, werden nicht unternommen. Auch der Aufstellungsbeschluss wird nicht bekanntgemacht, sodass die Öffentlichkeit erst mit der Erstellung des Planentwurfs zum ersten Mal über das Planvorhaben informiert wird. Daher bleiben Anregungen, Befürchtungen und Bedürfnisse der Öffentlichkeit bis dahin unberücksichtigt. Zum Zeitpunkt der Beteiligung selbst besteht kaum Gestaltungsspielraum mehr. Dementsprechend ist sowohl die Einflussnahme der Öffentlichkeit, als auch die Bereitschaft der verantwortlichen Stellen, etwas zu ändern, sehr gering, sodass die Beiträge der Öffentlichkeit meistens auch nicht in die endgültige Entscheidung einfließen können. Vorgestellt wird quasi der endgültige Plan. Die eingenommene Position wird dann nur noch verteidigt. Diese Vorgehensweise ist eindeutig dem DAD (Dicide-Annonce-Defend) Modell zuzuordnen (Wiechmann, Terfrüchte, 2013; Selle, 2013). Folgen dieser Art der Planung machen sich in der Umsetzungsphase bemerkbar.

➤ **Zu spät**

Kommunikationsart

Eine effektive Kommunikation erfordert das Schaffen von Vertrauen durch eine transparente Vorgehensweise und Kommunikation auf Augenhöhe. Machtverhältnisse sollten keine Rolle spielen. Leider sind bei der Beziehung zwischen der Öffentlichkeit und der Verwaltung in Kurdistan die Verhältnisse von Ober-Unterordnung deutlich zu verspüren,

und das erschweren eine Kommunikation auf gleicher Augenhöhe. Die Öffentlichkeit wird eher als „Störfaktor“ empfunden, da sie nicht als in der Lage angesehen wird, sich an Entscheidungen zu beteiligen. Die Einbeziehung wird für nicht relevant erachtet. Die Verwaltung ist nicht darum bemüht, bestehende Machtungleichheiten während der Beteiligung auszugleichen. Eine Vertrauensbasis zu schaffen, ist daher sehr schwierig. Zudem fehlt es an einer transparenten Vorgehensweise. Den Bürgern fehlt die Möglichkeit, sich zum Planungsprozess und den Entscheidungsgrundlagen zu informieren. Die *Einsichtnahme in vorhandene Planungsunterlagen* wird kaum gewährt. Selbst der Planentwurf wird gegenüber Einblicken von außen abgeschottet, obwohl § 25 Gemeindeverwaltungsgesetz Nr. 6 aus dem Jahre 1993 die Bekanntmachung des Planentwurfs verlangt. Lediglich der Gemeinderatsbeschluss zur Beteiligung der Öffentlichkeit wird bekannt gemacht. Im Wesentlichen handelt es sich dabei lediglich um eine Hinweisbekanntmachung. Eine öffentliche Auslegung des Planentwurfs bleibt aus. Selbst der Zugriff auf den rechtskräftigen Masterplan, als grundsätzlich öffentliches Dokument, gestaltet sich sehr schwierig. Erschwert wird die Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen für die Öffentlichkeit zusätzlich durch das Fehlen von Fachgutachten zum Plan, sodass sich die Bürger kein umfassendes Bild von der Planung machen können. Dadurch ist es auch nicht möglich, die Auswirkungen der Planung abzuschätzen, um eine auf diesem Wissen basierende Stellungnahme abgeben zu können. Wie die Verwaltung und der Gemeinderat mit der abgegebenen Stellungnahme letztlich umgehen, bleibt dem Bürger auch unbekannt, da eine Ergebnismitteilung nicht erfolgt. Es fließen damit kaum Informationen in Richtung der Bürger, weder über das Planvorhaben noch bezüglich der Stellungnahmen. Von einer transparenten Vorgehensweise kann daher kaum die Rede sein. Dies ist aber gerade eine elementare Voraussetzung, um eine effektive Kommunikation führen zu können.

➤ **Keine effektive Kommunikation**

Folgende Defizite können nun identifiziert werden

- Scheinbeteiligung
- Zu spät
- Keine effektive Kommunikation.

Es ist ersichtlich, dass die Mindestvoraussetzungen einer gelungenen Beteiligung nicht erfüllt werden. Die Bürger werden nicht ausreichend und vor allem nicht früh genug beteiligt, um überhaupt den Planinhalt mitgestalten und somit die Entscheidung beeinflussen zu können. Es gibt schließlich auch keine Garantie dafür, dass die Anliegen und Ideen der Öffentlichkeit wirklich berücksichtigt werden, um den Status quo zu ändern. Eine entsprechende rechtliche Beachtungsvorschrift fehlt gänzlich. Der Öffentlichkeit wird quasi ein fertiger Plan vorgelegt, zu dem sie sich zwar äußern kann, doch dies bleibt oftmals ohne Wirkung, denn im Prinzip ist alles schon entschieden worden und der Plan bleibt meistens unverändert. Das vorherrschende DAD-Modell bleibt auf der Tagesordnung. Diese Form der Beteiligung scheint das zentralistische Planungssystem zu ergänzen. Im Wesentlichen erfolgt die lokale Planung nicht nur zentralisiert, sondern auch sehr technokratisch. Entscheidungen werden eher von „Experten“ getroffen, während demokratische Willensbildungen im Hintergrund stehen.

Im 21. Jahrhundert wurde die Raumplanung in der Region Kurdistan mit der Ausarbeitung der neuen Masterpläne für die drei großen Städte in der Region Kurdistan zwar mehr gefördert, die rechtlichen Anforderungen an die Beteiligung der Öffentlichkeit in der Planung verbesserten sich jedoch kaum. In diesem Bereich konnte bisher kaum Erfahrung gesammelt werden. Die momentan geltenden rechtlichen Vorgaben und die praktizierte Beteiligung geben der Öffentlichkeit keine hinreichende oder nur annähernde Gelegenheit zur Einflussnahme. Es ist wichtig zu erkennen, dass die Beteiligung keinen Sinn hat, wenn die Ergebnisse von den Entscheidungsträgern ignoriert werden und kaum Beachtung finden. Den verantwortlichen Stellen geht es offensichtlich vorrangig darum, die rechtlichen Anforderungen zu erfüllen, um die Planung zu legitimieren. Sie sind anscheinend auch nicht willig, etwas von ihrer Macht aufzugeben und sind eher dazu geneigt, Scheinbeteiligungen durchzuführen, als einen Weg zu finden, um die Öffentlichkeit in die Entscheidungen wirklich einzubeziehen. Die praktizierte Beteiligung ist eher als Teilnahme an einem leeren Ritual zu sehen. Somit ist die Öffentlichkeitsbeteiligung insgesamt als passive zu werten.

	Gesetz	Praxis
<i>Wer</i>	Bürger, Interessengruppen, Öffentliche Stellen	Bürger, Interessengruppen, öffentliche Stellen – allerdings wird hier bei der Berücksichtigung auf die Betroffenheit abgestellt
<i>Zeitpunkt</i>	Wenn ein 1. Planentwurf vorliegt	Wenn ein 1. Planentwurf vorliegt
<i>Art</i>	Abgabe von Stellungnahmen Planungsunterlagen zur Einsichtnahme werden nicht verlangt.	Abgabe von Anregungen und Einwänden, Veranstaltungen werden vereinzelt nur für Vertreter von Interessengruppen und öffentliche Stellen organisiert Kaum Planungsunterlagen vorhanden; Einsichtnahme in vorhandene Unterlagen wird kaum gewährt
<i>Form</i>	schreibt keine bestimmte Form vor	nur schriftlich
<i>Dauer</i>	60 Tage – Masterplan 30 Tage – Detailplan	60 Tage – Masterplan 30 Tage – Detailplan

Abbildung 36: Gesetzlich vorgesehene und praktizierte Beteiligung in der Region Kurdistan (eigene Darstellung)

6.2.3 Hemmnisse für die Öffentlichkeitsbeteiligung

Zudem wird in der Region Kurdistan eine aktive Beteiligung durch folgende Hindernisse gehemmt:

Die **Bekanntmachung** erfolgt auf veralteten Wegen und erreicht nicht unbedingt effektiv die breite Öffentlichkeit. Der Gemeinderatsbeschluss wird hauptsächlich in einer lokalen Zeitung veröffentlicht. Zusätzlich werden Plakate vor dem Verwaltungsgebäude aufgehängt. Andere Medien werden zur Verbreitung nur vereinzelt genutzt. Seit wenigen Jahren werden zwar Bemühungen unternommen, um die Bekanntmachung auszuweiten, effektiv sind diese aber nicht. So werden gelegentlich Plakate im Plangebiet angebracht. Allerdings hat der Eigentümer oder Vorhabenträger, der solch ein Verfahren anstößt, kein Interesse an einer breiten Bekanntmachung und entfernt die Plakate eigenständig meist kurze Zeit später wieder. Daher bleibt die Bekanntmachung in der Zeitung das Hauptbekanntmachungsmedium. Die Zeitung wird jedoch nicht von allen Altersgruppen und sozi-

alen Schichten gelesen. So kann nur ein kleiner Kreis der Öffentlichkeit von der anstehenden Planung etwas mitbekommen. Viele werden erst dann kundig, wenn Baumaßnahmen stattfinden und die Folgen von Entscheidungen direkt wahrnehmbar sind. Ein Teil der Öffentlichkeit wird damit schon in dieser Phase ausgeschlossen. Zudem wird lediglich der Ratsbeschluss bekannt gemacht. Dieser benennt nur das Plangebiet, ohne einen Kartenausschnitt beizufügen. Für die Öffentlichkeit ist es nicht erkennbar, wo ein Plan aufgestellt werden soll. Eine Anstoßfunktion ist damit nicht gegeben.



Abbildung 37: Art der Bekanntmachung des Ratsbeschlusses in der Region Kurdistan vor der Gemeindeverwaltung in Duhok (eigene Aufnahme)

Auch die **Form der Beteiligung** weist Zugangshürden auf. Es wird erwartet, dass eine Stellungnahme schriftlich erfolgt. Da Online-Plattformen und Emails hierfür nicht zur Verfügung stehen, besteht nur die Möglichkeit, Stellungnahmen im Amt abzugeben. Von solchen Beteiligungsangeboten werden gerade sozial schwache Gruppen nur selten angesprochen. Alle Gruppen der Öffentlichkeit, allen voran die schwachen Gruppen, müssten jedoch dazu motiviert werden, an entsprechenden Beteiligungsangeboten teilzunehmen. Veranstaltungen, um die Planung mit den Bürgern zu diskutieren, werden jedoch nicht organisiert.

Das **Fehlen einer transparenten Vorgehensweise** der Verwaltung erschwert das Nachvollziehen und Verstehen von Planungsprozessen für die Öffentlichkeit. Ein Raum oder Ort, an dem Planungsunterlagen und sonstige Dokumente zur Einsichtnahme während der Beteiligungsphase zur Verfügung gestellt werden, existiert nicht. Da die Planung kaum fachgutachterlich begleitet wird, existieren auch nur wenige Unterlagen, die eine Informationsbasis für die Bürger schaffen können. Es wird erwartet, dass sich die Bürger an die Verwaltungsmitarbeiter wenden, um gegebenenfalls Informationen zu erhalten, wobei diese Mitarbeiter allerdings hauptsächlich nur Informationen zum Planinhalt geben können. Zudem werden die einzelnen Verfahrensschritte von verschiedenen Stellen durchgeführt. Dies führt dazu, dass kein Ordner zum gesamten Planungsprozess existiert, der im Rahmen der Beteiligung zur Einsichtnahme zur Verfügung gestellt werden könnte. Das Fehlen oder die Einschränkung des Zugangs zu Informationen verhindert, dass die Bürger Planungsentscheidungen verstehen können. Auf der anderen Seite werden die Bürger nicht als in der Lage gesehen, sich an Entscheidungen zu beteiligen. Aber solange die Bürger nicht ausreichend informiert werden, können sie auch die Planungsentscheidungen nicht verstehen. Der Mangel an Transparenz kann auch sowohl zur Korruption in der Verwaltung, als auch zu Misstrauen in der Öffentlichkeit führen.

Auch **mangelt es weitgehend am Bewusstsein und Verständnis bei den verantwortlichen Stellen** hinsichtlich der Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung, sowohl für die Planung als auch für die Umsetzung, was den Beteiligungsprozess erheblich blockiert. Einige Beamten hatten Bedenken hinsichtlich der Beteiligung: „Die Bewohner unserer Gemeinde sind sich der öffentlichen Interessen oder Vorteile nicht bewusst, sondern bevorzugen ihr persönliches Interesse gegenüber dem öffentlichen Interesse, sodass wir ihnen bei der Entscheidungsfindung nicht vertrauen und sie nicht in den Planungsprozess einbeziehen können.“ Planung wird eher als eine „Expertenaufgabe“ gesehen. Deutlich wird dies durch die Ablehnung einer breiten Beteiligung. Stattdessen wird von einigen Beamten nur eine begrenzte Beteiligung, bestimmter, gebildeter Personen befürwortet. Zudem soll Zugang nur zu ausgewählten Informationen gewährt werden. Dies zeigt den Mangel an Vertrauen in die Öffentlichkeit und den Mangeln an Willen, die Bürger tatsächlich einzubeziehen. Weiterhin wird die Öffentlichkeitsbeteiligung als zeitraubend dargestellt, zumal sie auch viel Geld kostet. Nur wenige andere Beamte sahen dagegen den Mangel an

Beteiligung als ein wesentliches Hindernis für die Planumsetzung. „Betroffene müssen einbezogen werden, weil sie die Schwierigkeiten und Prioritäten besser identifizieren können als die „Experten“.

Weiterhin spielen leider **Machtverhältnisse** in der Region Kurdistan immer noch eine große Rolle. Oftmals versuchen Machthaber, Einfluss auf den Planinhalt außerhalb des Beteiligungsverfahrens auszuüben. Diese werden an einer Beteiligung nicht interessiert sein, da sie über andere Wege effektiv Einfluss ausüben können. Dies führt dazu, dass Stellungnahmen und Anliegen nicht gleichbehandelt und fair abgewogen werden. Einige Verwaltungsmitarbeiter wünschten sich, dass der Planentwurf bis zur Rechtskraft unbekannt bleibt, um diesem Personenkreis keine Einflussmöglichkeit zu geben. Dies begründet zum Teil das Fehlen von Motivation zur umfangreichen Beteiligung der Öffentlichkeit.

In der Realität können die Gemeinden die Aufgabe der Öffentlichkeitsbeteiligung auch aufgrund der vorherrschenden Rahmenbedingungen nicht effektiv erfüllen. Faktoren wie Planungskultur, sowie das Fehlen von Ressourcen und Kapazitäten, beeinflussen ebenfalls eine erfolgreiche Beteiligung der Öffentlichkeit.

- **Zentralismus:** Die Regionalregierung ist seit 2005 darum bemüht, eine Dezentralisierungspolitik einzuführen. Als Grundlage für die administrative Dezentralisierung in der Region Kurdistan kann das Provinzgesetz Nr. 3 von 2009 gesehen werden, das mit dem Ziel, einen Dezentralisierungsprozess einzuleiten, vom Parlament erlassen worden ist. Praktisch besitzen die Gemeinden bis jetzt kaum Autonomie und werden als lokale Verwaltungseinheiten des zugehörigen Ministeriums charakterisiert. So wird weiterhin der Planentwurf auf der Provinzebene vom Direktorat für Stadtplanung erstellt. Erst die Bekanntmachung und Beteiligung der Öffentlichkeit erfolgt durch die Gemeinden. Da die Gemeinden selbst bei der Erstellung des Planentwurfs nur beschränkt beteiligt werden, ist ein bottom-up-Planungsansatz nicht gegeben, was auch eine aktive Beteiligung der Öffentlichkeit ziemlich hemmt.
- **Das Fehlen von Erfahrung:** Es ist festzustellen, dass ausschließlich eine formelle Beteiligung, d.h. eine rechtlich- und fristgebundene Beteiligung erfolgt. Es findet keine über die rechtlichen Anforderungen hinausgehende Beteiligung statt. Von

informellen Beteiligungsformen wird kaum Gebrauch gemacht. Dies ist darauf zurück zu führen, dass die verantwortlichen Stellen bisher in diesem Bereich wenig Erfahrung sammeln konnten. Die bisher praktizierte Planungskultur ließ dafür keinen Raum. Auch ist kein Wille, neue Wege zu gehen erkennbar. Stattdessen wird die bisherige Beteiligungstradition weitergeführt.

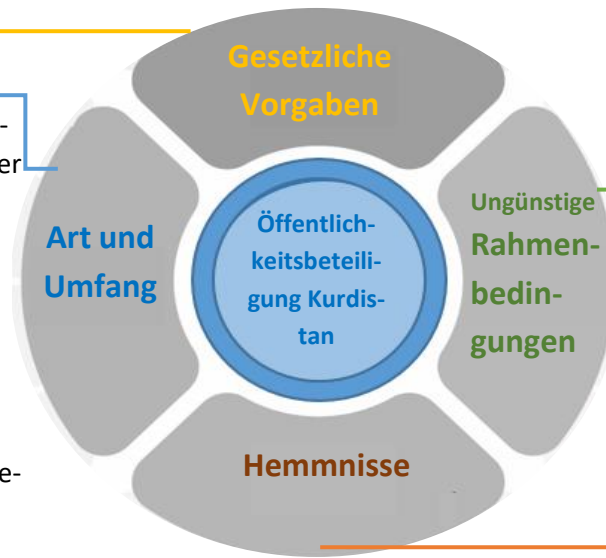
- **Mangel an personellen und finanziellen Ressourcen:** Mit einem hohen Beteiligungsgrad sind meist auch höhere Mittel- und Personalaufwände verbunden. Ein kommunikativer Planungsansatz erfordert daher angemessene finanzielle Ressourcen und ausgebildete Moderatoren, die gute Kommunikationsfähigkeiten aufweisen, die so in der Verwaltung nicht vorhanden sind. Aufgrund des Zentralismus stehen den Gemeinden nur begrenzt finanzielle Mittel zur Verfügung. Lokale Einnahmen aus Gewerbesteuer und Mieten und sonstige Einnahmen werden an das Ministerium weitergeleitet. Den Gemeinden wird zur Erledigung ihrer Aufgaben jährlich ein begrenztes Budget vom Finanzministerium zur Verfügung gestellt.

Angesichts solcher Schwierigkeiten und begrenzter Ressourcen, wird die Beteiligung lediglich zur Legitimation von Planungsabsichten verwendet. Es ist aber wichtig zu erkennen, dass für die Öffentlichkeit geplant wird und daher der Öffentlichkeit das Recht eingeräumt werden muss, ihre Umgebung mitzugestalten und bei Planvorhaben mitzuentcheiden. Um dies zu ermöglichen, müssen zusätzlich über die formelle Beteiligung hinaus innovative Wege gefunden werden. Denn ohne eine Beteiligung kann die Planung bedenkliche Folgen haben.

Öffentlichkeitsbeteiligung in der Region Kurdistan

- Wer: Bürger, Interessengruppen, Öffentliche Stellen
- Zeitpunkt: Wenn ein 1. Planentwurf vorliegt
- Art: Abgabe von Anregungen und Einwänden – Planungsunterlagen zur Einsichtnahme werden nicht verlangt
- Form: schreibt keine bestimmte Form vor
- Dauer: 60 Tage – Masterplan; 30 Tage – Detailplan

- Wer: Bürger, Interessengruppen, Öffentliche Stellen – allerdings wird hier bei der Berücksichtigung auf die Betroffenheit abgestellt
- Zeitpunkt: wenn ein 1. Planentwurf vorliegt
- Art: Anregungen, Einwände
- Form: Schriftliche Einreichung von Stellungnahmen, Veranstaltungen werden vereinzelt und nur für Vertretern von Interessengruppen und öffentlichen Stellen organisiert
- Kaum Planunterlagen vorhanden



- Zentralismus: Planentwurf wird nicht von der Gemeinde erstellt - kein bottom-up Ansatz gegeben
- Fehlende von Erfahrung: Aufgrund der bisherigen Planungskultur kaum Erfahrung im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung
- Mangel an Ressourcen: Finanzielle und personelle Ressourcen kaum vorhanden zur Ermöglichung von mehr Dialog kaum vorhanden

- Bekanntmachung: Bekanntmachung erfolgt auf veralteten Wege - lokale Zeitung, schwarze Bretter
- Form der Beteiligung: Stellungnahmen können nur schriftlich eingereicht werden
- Fehlen einer Informationsbasis: Planungsunterlagen kaum vorhanden, Einsichtnahme in vorhandene Unterlagen wird kaum gewährt
- Mangelndes Bewusstsein: Planung wird eher als Expertenaufgabe gesehen, die Öffentlichkeit als Störfaktor empfunden
- Machtverhältnisse: Machthaber versuchen außerhalb des Beteiligungsverfahrens Einfluss auszuüben

Abbildung 38: Öffentlichkeitsbeteiligung in der Region Kurdistan (eigene Darstellung)

6.2.4 Ermöglichung einer aktiven Öffentlichkeitsbeteiligung

Von einer aktiven Beteiligung der Öffentlichkeit in Planungsprozessen kann nur die Rede sein, wenn die Öffentlichkeit selbst Teil der Planungsentscheidung ist, also Einflussmöglichkeiten bestehen. Die derzeitigen rechtlichen Anforderungen und der bisher in der Region Kurdistan praktizierte Ansatz „Planen dann beteiligen“ ist bei weitem nicht ausreichend, um der Öffentlichkeit auf Planungsentscheidungen Einfluss zu gewähren. Ein Dialog mit der Öffentlichkeit über Planvorhaben hat bisher kaum stattgefunden.

Nachdem die Lücken zwischen Theorie und Praxis und Hemmnisse aktueller Ansätze zur Einbindung der Öffentlichkeit in die Planung in der Region Kurdistan identifiziert worden sind (6.2.2; 6.2.3), gilt es nun aufzuzeigen, wie eine aktive Öffentlichkeitsbeteiligung ermöglicht werden kann.

Mit der Erkenntnis, dass die Beteiligung der Öffentlichkeit, sowohl in rechtlicher Hinsicht als auch in praktizierter Form, in der Region Kurdistan kaum im Planungsprozess etabliert ist, sind neue Anforderungen und Methoden erforderlich, um das Bild von der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Region Kurdistan wesentlich zu verändern. Es muss ein Umdenken geben. Dazu ist ein Umdenken vieler Beteiligten, die vom Gesetzgeber bis zum Planer reichen, notwendig.

Es sind daher ernsthafte Schritte notwendig, um die Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planungskultur in der Region Kurdistan fest zu verankern. Es wäre schon viel erreicht, wenn ein entsprechender Wille da wäre, die Öffentlichkeit wirklich einzubeziehen, um ihre Interessen und Bedürfnisse zu verstehen sowie das Wissen der lokalen Gemeinschaft zu nutzen.

Diesen Willen muss zunächst der [Gesetzgeber zum Ausdruck](#) bringen. Rechtliche Vorgaben sind unabdingbar, um die Beteiligung in der Planungspraxis fest zu verankern. Es ist unverkennbar, dass allein durch die Fixierung desselben in Gesetzen keine sofortige Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung erzielt werden kann. Eine Praktizierung der Öffentlichkeitsbeteiligung, wie wir sie in Deutschland kennen, wird in der Region Kurdistan sicherlich eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen. Es ist als erster und bedeutender Schritt jedoch unentbehrlich. Es gibt eindeutig viele Lücken innerhalb der bestehenden

Gesetze zur Beteiligung der Öffentlichkeit, was zu einer Vernachlässigung der Öffentlichkeitsbeteiligung führt. Damit die Beteiligung an der Planung ihren festen Platz findet, ist eine solide Rechtsgrundlage erforderlich, die inhaltliche Mindestanforderungen festlegt. Dazu sollte das Gesetz:

- Frühzeitige Beteiligung vorsehen: Damit lokale Kenntnisse, Anregungen und Bedürfnisse in die Planung einfließen, ist eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung, d.h. zu Beginn der Planung, wenn diese noch nicht festgezurrt ist, von besonderer Bedeutung. Zu diesem Zeitpunkt ist der Gestaltungsspielraum sehr hoch. Dabei sollte der Beteiligungsprozess zweistufig aufgebaut sein. Die *erste Stufe der Beteiligung* ist möglichst in einer frühen Phase, wenn bereits das Plangebiet und das Planziel festgelegt worden sind, durchzuführen. Die Öffentlichkeit ist in dieser Phase über die Ziele und Zwecke der Planung zu informieren. Aufbauend und basierend auf eingegangenen Stellungnahmen ist ein erster Planentwurf zu erstellen. Auf der *zweiten Stufe ist die Öffentlichkeit* nach der Erstellung des ersten Planentwurfs erneuert zu beteiligen. Dabei ist es wichtig, dass sich die Bürger in dieser Phase vollumfänglich über die Auswirkungen der Planung informieren können.
- Planunterlagen verlangen: Um eine Informationsbasis und gleichzeitig Transparenz für die Bürger zu schaffen, ist es notwendig, abhängig vom jeweiligen Planvorhaben, die Planung fachgutachterlich zu begleiten und diese öffentlich auszuliegen. Dazu zählen unter anderem Umweltberichte, Bodengutachten, Lärmgutachten und Verkehrsgutachten. Spätestens bei der Erstellung des ersten Planentwurfs sind die Auswirkungen der Planung darzulegen und vorhandene Unterlagen zur Einsichtnahme bereitzustellen.
- Breite Öffentlichkeitsbeteiligung zulassen: Es ist wichtig, die breite Öffentlichkeit zu beteiligen. Ausdrücklich zu erwähnen sind auch Kinder und Jugendliche. Auch diesen Altersgruppen sollte effektiv in den Planungsprozess eingebunden werden.
- Ergebnismitteilung: Um sicherzustellen, dass Vorschläge und Einwände bei der Erstellung des Plans Beachtung finden, ist eine Rückmeldung zum Umgang mit

der abgegebenen Stellungnahme erforderlich. Die Ergebnismitteilung ist gesetzlich festzulegen. Eine Darlegung aller eingegangenen Stellungnahmen ist zudem sinnvoll und schafft Transparenz.

Der erste Schritt zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung ist damit der Entwurf eines Gesetzes.

Diese Forderungen dürfen keine Leerformeln bleiben, sondern müssen in die Planungspraxis injiziert werden. Eine schrittweise Umsetzung der gesetzlichen Anforderungen auf lokaler Ebene ist der nächste Schritt. Öffentlichkeitsbeteiligung sollte nicht nur ein vorgeschriebener Bestandteil von Planungsprozessen sein, sondern auch ein grundlegendes Element bei Fragen der Teilhabe für eine aktive Zivilgesellschaft bilden. Hier ist die **Bereitschaft der verantwortlichen Stellen**, die Öffentlichkeit ernsthaft zu beteiligen, besonders wichtig. Nicht ausreichend ist dabei die Beteiligung lediglich zwecks Erfüllung rechtlicher Vorgaben. Wünschenswert und sinnvoll wäre eine Beteiligung über das gesetzlich festgelegte Minimum hinaus. Natürlich sind starre, für alle Vorhaben geltende Vorgaben nicht zweckentsprechend, insbesondere dann, wenn eine Uneinigkeit bezüglich eines Vorhabens besteht. Welche Beteiligungsformate für ein anstehendes Planvorhaben sinnvoll sind, hängt insbesondere von der Komplexität der Planungssituation ab. Konfliktträchtige Fälle erfordern eine differenzierte Beteiligung und Beteiligungsform. Um eine Abkehr von der bisher in der Region Kurdistan praktizierten Beteiligungstradition zu erreichen, ist es wesentlich, die momentan vorhandenen Hemmnisse abzubauen.

- Bekanntmachung – Bei der Beteiligung der Öffentlichkeit geht es zunächst darum, eine breite Öffentlichkeit über ein bevorstehendes Planvorhaben zu informieren und sie zur Beteiligung zu animieren. Dazu ist die Nutzung verschiedener Medien zur Bekanntmachung wichtig. In der Praxis werden die Menschen häufig nicht erreicht, weil die Bekanntmachung auf veraltetem Wege erfolgt und das Planvorhaben so meistens bis zur Umsetzung unbekannt bleibt. In einer Zeit, in der Massenmedien allgegenwärtig sind, ist die Nutzung verschiedener Medien (Internet, Fernsehen, Flyer) zur Bekanntmachung sinnvoll, auch um verschiedene Altersgruppen zu erreichen. Das Internet verfügt über das Potenzial, als alltägliches Informations- und Kommunikationsmedium verwendet zu werden. Die Homepage der Gemeinde

stellt ebenfalls eine wichtige Informationsquelle dar und sollte aktiviert sowie konsequent zur Bekanntmachung und Bereitstellung von aktuellen Informationen genutzt werden. Auch soziale Medien werden in der Region Kurdistan weit verbreitet genutzt, sodass diese Kanäle durchaus genutzt werden könnten. Dadurch könnte auch die Wahrnehmung der Bevölkerung für räumliche Planung verstärkt werden. Zusätzlich sind die im Plangebiet liegenden sowie die unmittelbar angrenzenden Anlieger unbedingt durch ein separates Schreiben über die Planung zu informieren und zur Beteiligung anzuregen.

Darüber hinaus sollte die Bekanntmachung das Interesse der Menschen wecken, sich über den Plan zu informieren und gegebenenfalls am Verfahren teilzunehmen. Diesem Erfordernis ist nicht Genüge getan, wenn die Bekanntmachung, wie derzeit praktiziert, lediglich die im Plangebiet liegenden Flurstücke benennt. Dadurch ist es für die Menschen oft schwierig zu erkennen, worauf sich die Planung bezieht. Für die Erfüllung der Anstoßfunktion ist es erforderlich, in der Bekanntmachung das Plangebiet in einem Kartenausschnitt darzustellen.

- Form – Derzeit findet die Beteiligung in der Praxis lediglich in Frage-Antwort-Form statt. Stellungnahmen können nur schriftlich abgegeben werden. Nur vereinzelt werden Workshops mit Interessenvertretern und öffentlichen Stellen organisiert. Diese Vorgehensweise ist bei weitem nicht ausreichend. Das Angebot sollte sich nicht nur an Interessenvertreter, sondern an die gesamte Öffentlichkeit richten, um jedem Interessierten die Möglichkeit zu geben, sich über die Planung zu informieren und sich daran zu beteiligen. Zusätzlich sollten neue Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung angeboten werden. Online-Beteiligungsplattformen könnten zur Beteiligung motivieren und sollten, soweit technische Möglichkeiten dafür geschaffen worden sind, genutzt werden. So könnten auch verschiedene Altersgruppen erreicht werden.
- Transparente Vorgehensweise - In der Region Kurdistan ist der Zugang zu öffentlichen Dokumenten sehr schwierig. Diese sind online kaum verfügbar und die Verwaltung weigert sich oftmals, sie zur Verfügung zu stellen. Zusätzlich erschwert wird die Nachvollziehbarkeit der Planung durch die mangelhafte Dokumentierung des Planungsprozesses. Diese Tradition ist nicht mehr zeitgemäß und auch nicht

zielführend. Denn die Basis für jede Form der Beteiligung ist eine transparente und nachvollziehbare Dokumentation des Planungs- und Beteiligungsprozesses sowie die öffentliche Auslegung dieser Unterlagen. Informationen sollten für die Öffentlichkeit, und zwar für alle Gruppen, verständlich und zugänglich sein, um möglichst viele Gruppen zur Teilnahme zu bewegen. Wichtig und unabdingbar ist das Dokumentieren von Planungsprozessen und das Führen eines Ordners zum gesamten Planungsprozess. Wesentlich ist daher, dass Planungsdokumente zunächst überhaupt erstellt werden. Denn bisher wird die Planung kaum fachgutachterlich begleitet. Die erstellten Planungsunterlagen, auch Berichte über erfolgte Beteiligungsprozesse, aus denen ersichtlich wäre, welche Stellungnahmen eingegangen sind und wie diese gewichtet werden, sind der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Hilfreich wäre hierfür das Einrichten eines öffentlichen Raumes, in dem die Planungsunterlagen öffentlich ausgelegt werden, und die Veröffentlichung auf der Homepage der Gemeinde. Die Einrichtung eines solchen Raumes könnte eine der Möglichkeiten sein, einige Hürden zu überwinden und es der breiten Öffentlichkeit zu ermöglichen, sich zu beteiligen.

- Machtmissbrauch verhindern: Einige Personen versuchen, durch ihre Position in der Politik Einfluss auf Planentscheidungen zu nehmen. Es ist wichtig, diesem Personenkreis keinen Raum zur Einflussnahme zu gewähren. Einzelne Verwaltungsmitarbeiter könnten sich dem wahrscheinlich nicht widersetzen. Daher ist es erforderlich, dass klare Regeln und Konsequenzen für solches Handeln für beide Seiten festgelegt werden und verstärkt gegen Machtmissbrauch vorgegangen wird. Dies kann nur schrittweise erfolgen und wird viel Zeit Inanspruch nehmen, da diese Personenkreise bisher immer einen leichten Zugang zu Entscheidungen hatten und ihren Einfluss in verschiedenen Bereichen ausüben konnten. Insbesondere kann über die Medien politischer Druck ausgeübt und die Politik zu einem Umdenken bewegt werden. Mit dem Verweis auf die Darstellungen in der Theorie (2.2.1) versuchen Kooperative und kommunikative Planungsansätze, dieses in der Gesellschaft anerkannte Machtverhältnis durch „kommunikatives Handeln“ zu überwinden. Daher kann nur eine starke Kommunikation und Transparenz dazu beitragen, Machtverhältnisse zu überwinden und Machtmissbrauch zu verhindern.

Verankerung der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planung

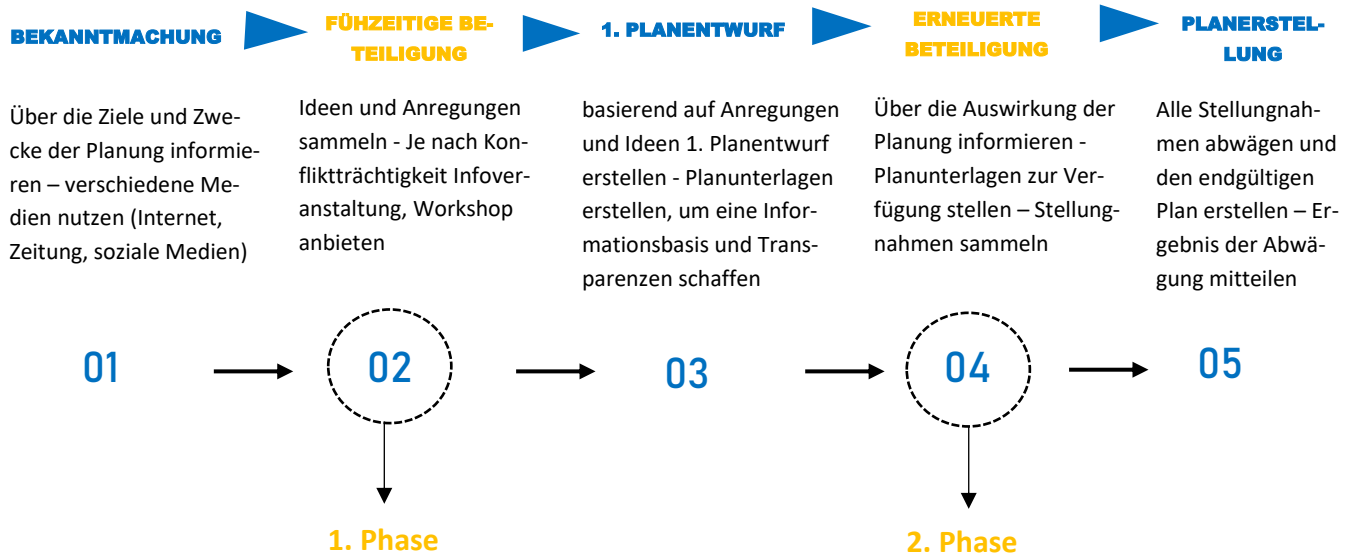


Abbildung 39: Verankerung der Beteiligungsphasen in der Planung (eigene Darstellung)

6.3 Das Problem der Umsetzung des Masterplans in der autonomen Region Kurdistan am Beispiel Duhok Masterplan

Im Folgenden wird nun auf den Duhok Masterplan und insbesondere auf die Umsetzung näher eingegangen. Zunächst erfolgt die Erläuterung der vor Ort angewendeten Strategien zur Umsetzung des Masterplans auf der lokalen Ebene. Im Rahmen dessen werden die in der Region Kurdistan vorhandenen rechtlichen Instrumente zur Umsetzung des Masterplans vorgestellt. Sodann werden am Beispiel Duhok-Masterplanes die Herausforderungen und Probleme bei der Umsetzung aufgezeigt. Anschließend werden rechtliche Defizite im Hinblick auf deutsche Rechtsinstrumente identifiziert und zum Schluss kontextspezifische rechtliche Instrumente zur Umsetzung des Masterplans in der Region Kurdistan vorgeschlagen.

6.3.1 Duhok Masterplan 2007-2032

Trotz der Misserfolge bei der Verwendung von Masterplänen als Strategie und Instrument zur Lenkung und Steuerung der räumlichen Entwicklung von Duhok begann im Jahr 2007 unter Hinzunahme eines deutschen Ingenieurbüros die Ausarbeitung des 4. Masterplanes für die Stadt, in der Hoffnung, von Erfahrungen und Qualifikationen aus Deutschland zu profitieren und die städtische Situation zu verbessern. Obwohl in der Vergangenheit bereits drei Masterpläne für die Stadt ausgearbeitet worden waren, wird dieser von vielen Interviewern als der erste Versuch angesehen, die Stadtentwicklung in Duhok zu lenken und zu steuern, da die Erstellung erstmals auf der Grundlage umfassender Datensammlungen erfolgte.

Der Masterplan ist ein langfristiger Plan, der das Wachstum und die Entwicklung der Stadt in den nächsten 25 Jahren leiten soll. Dargestellt wird die Gesamtvision der Stadt Duhok bis 2032, und er umfasst die Stadt Duhok sowie die Ortschaften Semel, Misirik, Khanki, Sharia und Domiz.

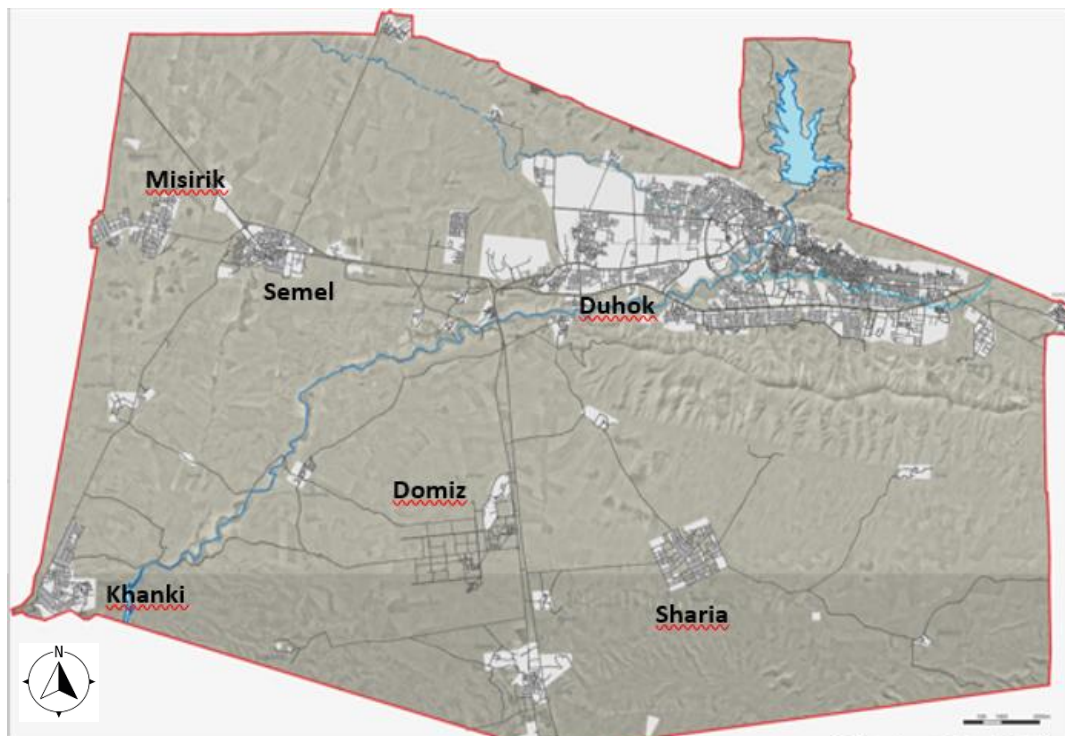
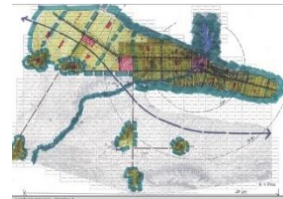


Abbildung 40: Vom Masterplan Duhok umfasste Gebiete (Masterplan, 2010)

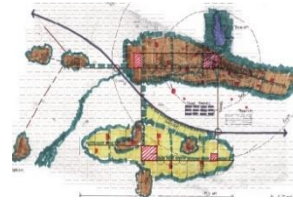
Der Planungsprozess begann im Jahre 2007 und bestand hauptsächlich aus drei Phasen. In der ersten Phase, der sogenannten **Vorbereitungsphase**, wurden zunächst *Daten* in Bezug auf die physische, soziale und ökonomische Lage auf der Grundlage von surveys gesammelt und anschließend analysiert. Sodann wurden Ziele festgelegt.

Auf der Grundlage der gesammelten und analysierten Daten wurden in der **Entwurfsphase** strategische Szenarien erarbeitet. Ein Ziel war es, grundlegende Entwicklungsmöglichkeiten für Duhok zu skizzieren. Durch die Lage der Stadt Duhok zwischen zwei Gebirgszügen bestehen natürliche Barrieren für eine radikal konzentrische Stadterweiterung. Vor diesem Hintergrund wurden insgesamt folgende Alternativen betrachtet:

-
- 1. Alternative: Eine weitreichende Erweiterung nach Westen Richtung Semel



-
- 2. Alternative: Erweiterungsmöglichkeit nach Süden Richtung Sharia und Domiz



-
- 3. Alternative: Ausbau einzelner Siedlungen

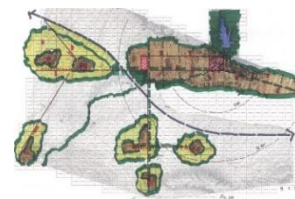


Abbildung 41: Betrachtete Erweiterungsmöglichkeiten für die Stadt Duhok im Rahmen der Planerstellung (Masterplan, 2010)

Eine Erweiterung der Stadt Richtung Osten (Zawita) wurde in dieser Phase erst gar nicht in Betracht gezogen, da dieser Bereich weitestgehend und vorrangig für touristische Zwecke genutzt werden soll. Bei einer zunehmenden Ost-West Ausdehnung der Stadt, würde sich auch die Bereitstellung von Infrastruktur aufgrund der linearen Struktur als schwierig

erweisen. Eine mögliche Erweiterung nach Westen wäre mit einer weitreichenden Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Flächen verbunden. Dies sollte möglichst vermieden werden. Die Vor- und Nachteile der Szenarien wurden damit in dieser Phase abgewogen. Unter Berücksichtigung der geographischen Gegebenheiten und der vorgegebenen Rahmenbedingungen wurde eine Kombination aus der zweiten und der dritten Alternative als bevorzugte ausgewählt. Eine Erweiterung nach Süden Richtung Sharia, mit der Möglichkeit des Ausbaus einzelner Siedlungen, wird als vorzugswürdig angesehen. Um eine Erweiterung Richtung Sharia, bezeichnet als New Duhok, zu ermöglichen, ist der Bau eines Tunnels durch die Zawa-Berge vorgesehen. Der Masterplan sieht demnach eine zukünftige Entwicklung in Richtung Semel, Misirik, Khanki, Sharia und Domiz vor.

Ein weiteres Ziel in der Entwurfsphase bestand darin, bestehende Siedlungen, die teilweise sehr dicht bebaut sind, schrittweise umzustrukturieren, mit dem Ziel, die Lebensqualität hier zu verbessern. In solchen Stadtgebieten herrschen nämlich sehr schlechte Wohnverhältnisse. Es mangelt oft auch an Grün- und Erholungsflächen. Durch das Schaffen von Freiräumen soll die dichte Bebauung gelockert und so die Lebensqualität verbessert werden.

Die Entwurfsphase wurde dann mit einem graphischen, räumlichen Plan und einem schriftlichen Bericht abgeschlossen, der die strategischen Konzepte hinter dem Masterplan und ihre maßgeblichen Grundgedanken darlegt, sowie Umsetzungsstrategien aufzeigt. Zudem enthält der Bericht Daten über die Bevölkerungsstruktur, die wirtschaftliche Lage, den Wohnungsbestand, das Verkehrssystem, die Infrastruktur und die Landnutzung, deren Erfassung ein wesentlicher Schritt im Planungsprozess war. Diese Hintergrundstudien werden in dem Bericht in Kapitelformat dargestellt. Darüber hinaus präsentiert der Bericht Wachstumsprognosen und identifiziert Themen, die in den nächsten Jahren die Gemeinde angehen sollten.

- Residential
- Central Area
- Sub Centre
- Mixed Use
- 1 Commercial - Residential
- 2 Commercial - Service - Administration
- 3 Business - Offices - Research
- Existing Settlements / Villages outside Dohuk City with Borders for a limited development
- Industrial estate
- Public Service**
- General Building
- Sports Stadium
- Sports Smaller Sport Areas
- Education (University, College, Institute, School Complex)
- Health and Medical care
- Urban Green Area, Park / Further Development
- Cemetery
- Touristic Facility
- Landscape**
- Existing Cover of Vegetation
- Open Space
- Agriculture, Farmland, Orchards / Specified Use
- Mountainous Country
- Waterbody**
- Lake
- River
- Wadis
- Feeders
- Traffic**
- Main Road
- Specific Use (Parking)
- Terminal
- Motorway
- Tunnel
- Streets
- Public Transport Corridors**
- Expresstrain
- Express Tram Stop
- Railway
- Station
- Utilities**
- Waste Water Treatment Plant (WWTP)
- Main sewer inside security corridor (60 m)
- Electric Supplies
- 132 kV Lines inside 100 m security corridor
- 33 kV Lines
- Water Supplies (Waterworks, Booster Stations, Tanks)
- Main Water Pipes (36 ... 12 inch) realized / planned
- Reserve Site Further Extension Area (Optional)



Abbildung 42: Duhok Masterplan - Gesamtvision 2032 (Masterplan, 2010)

Im Masterplan werden unter anderem folgende Nutzungen der Flächen dargestellt:

- Zur Bebauung vorgesehene Flächen nach den Nutzungsarten (Wohngebiete, Gewerbegebiete, gemischte Gebiete usw.)
- Die Art und die Standorte von öffentlichen Einrichtungen wie z.B. Hochschulen, Schulen, religiöse Einrichtungen, Sportanlagen und Kultureinrichtungen
- Hauptverkehrsflächen
- Grünflächen und Flächen für Landwirtschaft
- Wasserflächen

Auf die Entwurfsphase folgt dann schließlich die [Umsetzungsphase](#), in der zu versuchen ist, die anvisierte Entwicklung umzusetzen, um so die Stadtentwicklung zu lenken. Diese Phase stellt die schwierigste und gleichzeitig problematischste Phase dar. Die Umsetzung des Masterplanes ist ein komplexer und langfristiger Prozess, der eine Reihe von Arbeitsschritten beinhaltet. Der Masterplan wurde für einen Zeitraum von 25 Jahren (2007-2032) erstellt, der laut dem Masterplan-Bericht (2010) auf der Grundlage des prognostizierten Stadtwachstums in 5 Phasen wie folgend dargestellt umgesetzt werden soll.

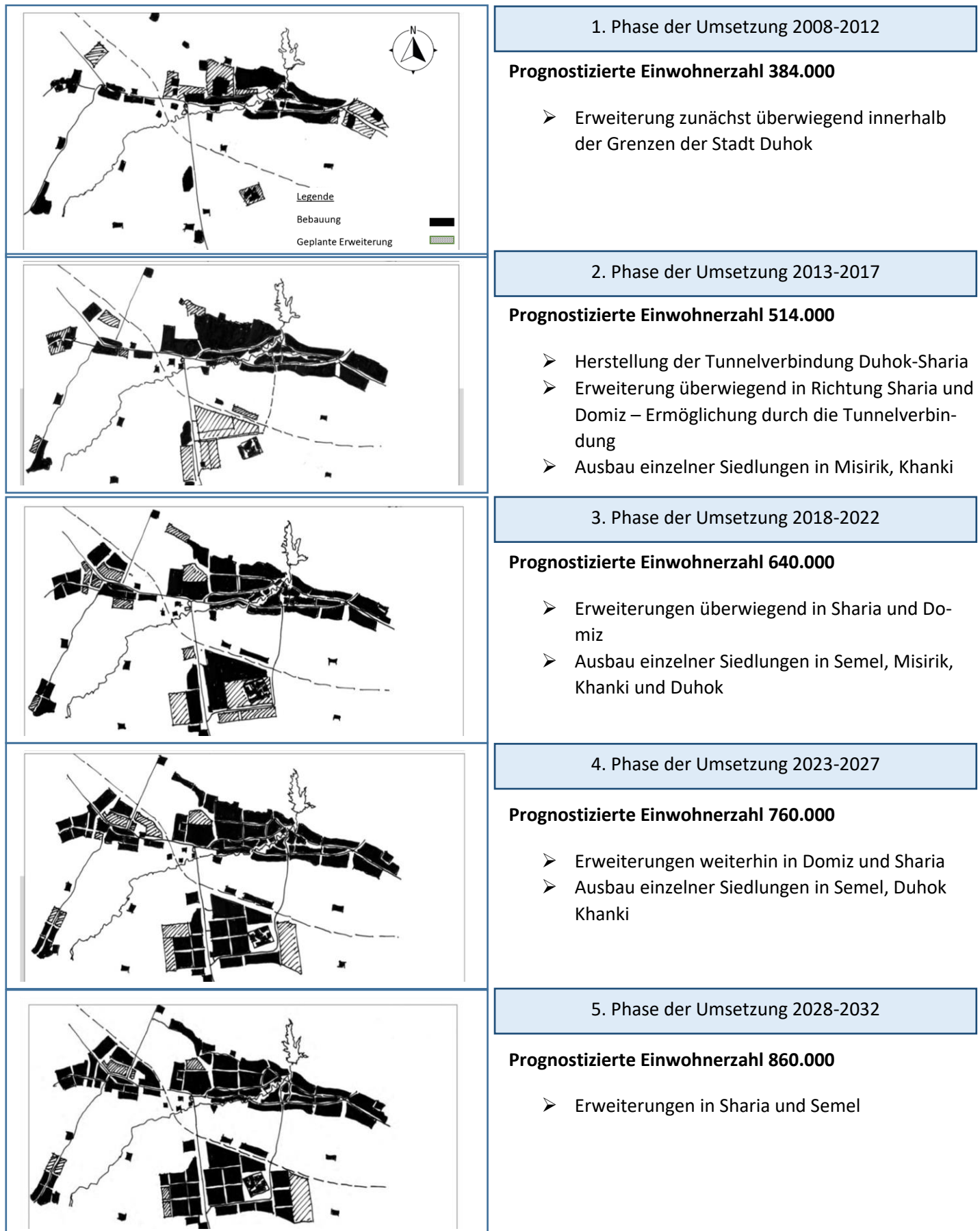


Abbildung 43: Phasen der Umsetzung des Masterplans (Masterplan, 2010)

Die prognostizierte Einwohnerzahl bezieht sich auf alle vom Masterplan umfasste Gebiete. Laut der Prognose wird im Jahr 2032 die Einwohnerzahl in der Stadt Duhok zwischen 450.000 und 550.000 liegen (Masterplan, 2010).

Der Bericht zum Masterplan enthält ein Kapitel zur Umsetzung. Aufgezeigt werden darin beispielhaft einige **Umsetzungsstrategien**. Während der Masterplan nur die Art der Flächennutzung vorgibt, schlägt der Bericht vor, auf der nächsten Ebene einen **detaillierten Plan** zu erarbeiten. Dessen Funktion bestünde darin, verschiedene vorgesehene Bau- und Infrastrukturprojekte innerhalb eines bestimmten Teilgebietes des Masterplans zu koordinieren. Die Vorgaben des Masterplans würden in detaillierter Form für ein Teilgebiet umgesetzt. Dadurch sollte sichergestellt werden, dass der Masterplan in der individuellen Projektierung umgesetzt und abgestimmt wird.

In der Projektierung wird vorgeschlagen, einen **Logistikplan** zu erstellen, um der Planungsbehörde einen strukturierten Leitfaden für die effektive Nutzung von Ressourcen innerhalb des vorgesehenen Kosten- und Zeitrahmens zu bieten. Im Rahmen der Logistikplanung soll sichergestellt werden, dass ein Projekt mit den identifizierten und benötigten Ressourcen umgesetzt wird, um Probleme bei der Umsetzung zu verhindern. Der Masterplan-Bericht selbst nennt nicht die für die Umsetzung des Masterplans benötigten finanziellen Mittel. Ein entscheidender Schritt im Umsetzungsprozess besteht damit darin, das entsprechende Personal und die benötigten Kosten zu identifizieren.

Des Weiteren wird die **Erschließung** als eine wichtige Voraussetzung gesehen, um eine Fläche baureif zu machen. Dabei wird eine sorgfältige Abstimmung mit anderen Behörden für notwendig erachtet.

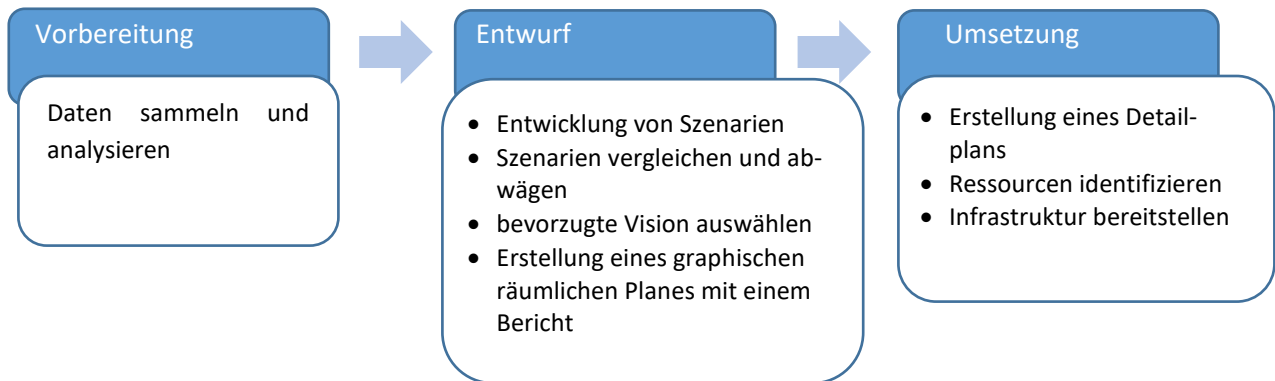


Abbildung 44: Planungsprozess im Duhok-Masterplan (eigene Darstellung)

Seit der Genehmigung des Masterplans wurden mehrere **Änderungen** an ihm vorgenommen. Basierend auf den Runderlass Nr. 1900 von 2013 des Gemeindeministeriums sollen Änderungen nur in dringenden Angelegenheiten und nur zum Wohle der Allgemeinheit erfolgen. So kann nach dem Runderlass eine vorgesehene Grünfläche nur dann umgewandelt werden, wenn diese für öffentliche Einrichtungen gebraucht wird, wie z.B. für Grundschulen, Kindergärten, Feuerwehrhäuser, Polizeiwachen und Kliniken. Tatsächlich wurden entgegen diesen Vorgaben viele Änderungen zugunsten von Wohnbauprojekten vorgenommen. Die stetig steigende Einwohnerzahl hat dazu geführt, dass mehr Fläche benötigt wird als die aktuelle Phase vorsieht. Auch das bisherige Fehlen der Realisierung der vorgesehenen Tunnelverbindung hat dazu beigetragen, dass die Entwicklungsphasen nicht eingehalten werden konnten. Dieser Umstand führte dazu, dass die vorgesehene Erweiterung in Richtung Sharia nicht erfolgen konnte, und zwang die Entscheidungsträger, das Wachstum auf andere Gebiete auszurichten und damit auch außerhalb der Entwicklungsphase Flächen zu verbrauchen, sowie weitere im Masterplan nicht vorgesehene Flächen in Anspruch zu nehmen. Der Masterplan wird damit ständig geändert, ohne die Umsetzung des ursprünglichen Masterplans im Blick zu behalten.

In dieser Arbeit soll zwar nicht geprüft werden, inwieweit der Masterplan tatsächlich umgesetzt worden ist, um aber die bestehende Problematik des Fehlens der Planumsetzung zu verdeutlichen, zeigt die folgende Abbildung nur einige wenige Änderungen des Masterplans seit der Genehmigung.

Einige vorgenommene Änderungen des Masterplans

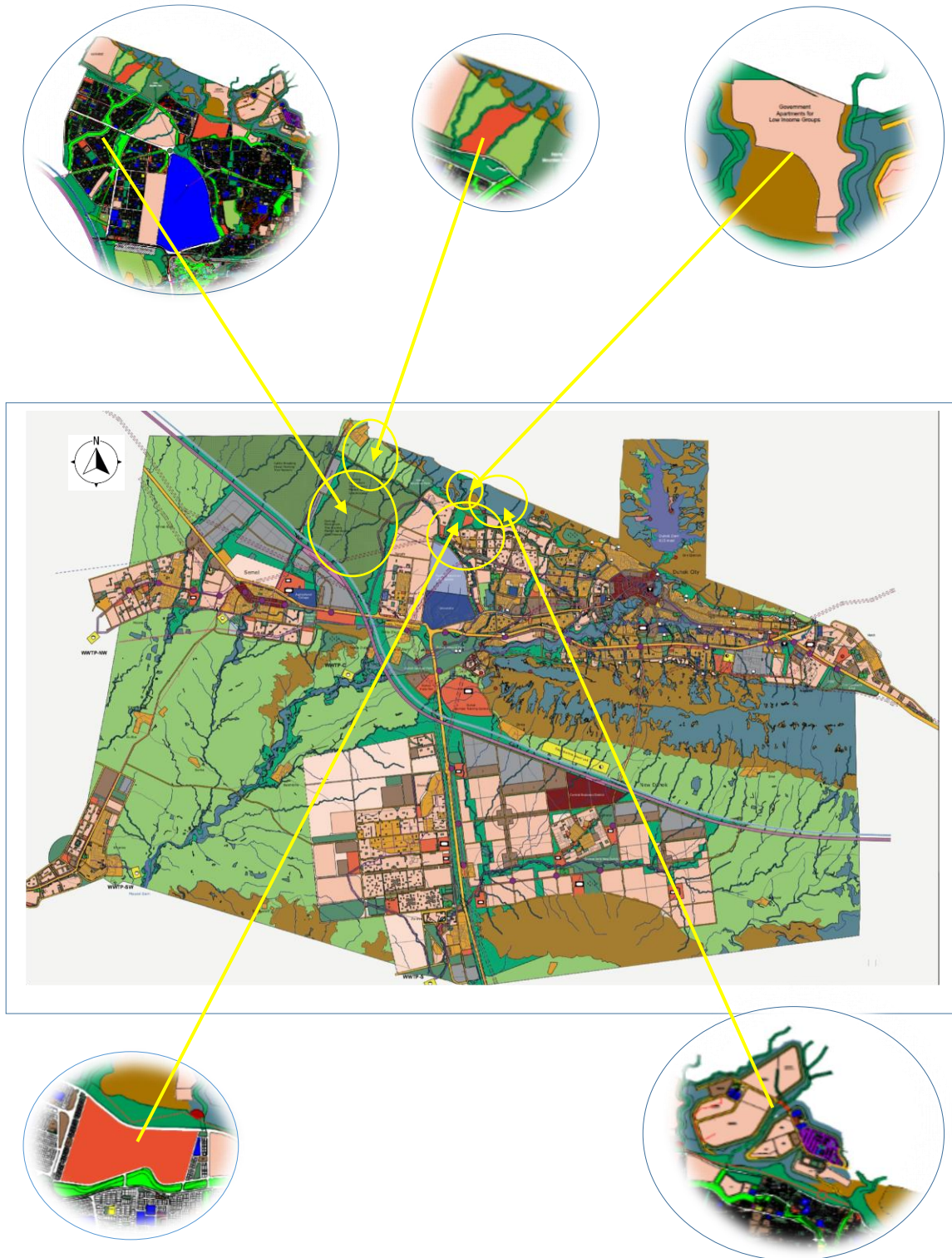


Abbildung 45: Einige seit der Genehmigung des Masterplans vorgenommene Änderungen (eigene Darstellung)

6.3.2 Rechtliche Instrumente und Strategien zur Umsetzung des Masterplans

Die Realisierung der anvisierten Planung ist für die Steuerung bzw. Beeinflussung der zukünftigen räumlichen Entwicklung einer Stadt von besonderer Bedeutung. Durch die Verwendung unterschiedlicher Strategien und Instrumente versuchen die Gemeinden dies zu erreichen. Da die Gemeinde bei der Umsetzung der Planung oft in Rechte Dritter eingreifen muss, ist das Vorhandensein bestimmter Gesetze, die der Gemeinde als Grundlage von Handlungsmöglichkeiten dienen, besonders wichtig. Als Rechtsgrundlage berechtigt das Gesetz die Gemeinde zu einem bestimmten Handeln, sodass das Eingreifen der Gemeinde in Rechte Dritter gerechtfertigt werden kann.

Die Raumplanung in Deutschland ist ersichtlich, wie in dem Abschnitt 2.3 dargelegt, durch das Recht stark ausgeprägt. Deutsche Gemeinden können unter einer ganzen Reihe von Instrumenten auswählen, die ihnen das Recht an die Hand gibt, ihre planerischen Ziele durchzusetzen. Sowohl plansichernde als auch planumsetzende Instrumente sind hier vorhanden.

Auch den Gemeinden in der Region Kurdistan stehen zur Umsetzung des Masterplans einige rechtliche Instrumente zur Verfügung. Darüber hinaus verwenden die Gemeinden auch außerhalb des Rechtes einige Strategien, um die Umsetzung des Masterplans zu unterstützen.

Basierend auf geführten Interviews und der Sichtung von Dokumenten, insbesondere von Gesetzen, stehen den Gemeinden in der Region Kurdistan zur Umsetzung des Masterplans die nachfolgend genannten rechtlichen Instrumente zur Verfügung:

Detailplan

Zur Umsetzung des Masterplans wird zunächst von der Gemeinde ein **Detailplan** erstellt. Dieser ermöglicht es der Gemeinde ihr Gebiet in Bezirken oder Zonen einzuteilen und diese für bestimmte Zwecke vorzusehen. Der Masterplan fungiert dabei als Leitfaden. Die Erstellung des Detailplans wird als Instrument verwendet, mit dem die Gemeinde versucht, den Masterplan umzusetzen. Dieser ist mit dem Bebauungsplan in Deutschland vergleichbar, enthält aber kaum textliche Festsetzungen. Geregelt wird lediglich die zu-

lässige Art der Nutzung. Weder die überbaubare Fläche noch die Bauweise wird festgelegt. Der Inhalt des Detailplans ist im Gemeindeverwaltungsgesetz Nr. 6 aus dem Jahre 1993 auch nicht vorgegeben. Vorgaben zur Bebauung des Grundstücks erfolgen erst auf der Ebene der Baugenehmigung. Dies führt dazu, dass in einem Baugebiet unterschiedliche Bauwerke mit unterschiedlichen Höhen entstehen können.

Baugenehmigung - § 41 Gemeindeverwaltungsgesetz Nr. 6/ 1993

Als ein sehr direktes Mittel wird die **Baugenehmigung** zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen und schrittweisen Erreichung der Ziele des Masterplans verwendet. Gem. § 41 Gemeindeverwaltungsgesetz Nr. 6 vom Jahre 1993 darf ohne eine Baugenehmigung kein Bauvorhaben realisiert werden. Der Antrag auf Baugenehmigung wird bei der Gemeinde eingereicht. Im Rahmen dessen werden bestimmte Behörden beteiligt. Zu beteiligen ist gem. § 41 Gemeindeverwaltungsgesetz Nr. 6 vom Jahre 1993 unter anderem das Direktorat für Stadtplanung, das die Vereinbarkeit des Vorhabens mit den Festsetzungen des detaillierten Planes überprüft, von dem erwartet wird, dass er dem übergeordneten Masterplan entspricht. Dadurch sollen rechtswidrige Entwicklungen verhindert werden. Wird die Unvereinbarkeit des Vorhabens mit dem rechtskräftigen Plan festgestellt, wird der Bauantrag abgelehnt. Eine Bauordnung wie sie in Deutschland bekannt ist, existiert allerdings in der Region Kurdistan nicht. Bei Investorenprojekten ist das Baugenehmigungsverfahren allerdings anders. Hier wird der Antrag bei der Provinzverwaltung gestellt. Anschließend wird ein gemeinsamer Ausschuss, bestehend aus der Gemeinde, dem Generaldirektorat für Gemeinden, dem Direktorat für Stadtplanung, der Landwirtschaft, der Industrie sowie dem Direktorat für Investment gebildet, um auf diese Weise ein koordiniertes Handeln zu erreichen.

Enteignung - Enteignungsgesetz Nr. 12/1981

Ein weiteres beliebtes, ja sogar hauptsächlich angewendetes Umsetzungsinstrument ist die **Enteignung**, also die Befugnis, das Eigentum durch den Staat zu entziehen. Sie ermöglicht es der Gemeinde, im Rahmen der Umsetzung des Masterplans im Privatbesitz befindliches Land zu enteignen. Von dieser Befugnis wird mehr Gebrauch gemacht als in westlichen Ländern. Gem. § 26 Abs. 2 Gemeindeverwaltungsgesetz Nr. 6/ 1993 hat die

Gemeinde mit Rechtskraft des Masterplans eine Liste aller Gebäude, die ganz oder teilweise den Vorgaben des Masterplans nicht entsprechen, zu erstellen und diese innerhalb von 20 Jahren zu enteignen, um sie ihrem planmäßigen Zwecken zuzuführen.

Wie in vielen Ländern der Welt ist das Eigentum im Irak und damit auch in der Region Kurdistan verfassungsrechtlich nach Artikel 23 der irakischen Verfassung geschützt. Eine Enteignung kann danach nur zum Wohle der Allgemeinheit und gegen eine angemessene Entschädigung erfolgen. Die Enteignung ist gem. Artikel 23 der irakischen Verfassung nur durch ein Gesetz möglich. Durch das Enteignungsgesetz Nr. 12/ 1981 wurde eine Rechtsgrundlage geschaffen. Gem. § 1 Abs. 1 Enteignungsgesetz 12/1981 zielt das Gesetz auf die Regelung der Enteignung sowie die Schaffung einheitlicher Regeln und Vorgaben für eine gerechte Entschädigung. § 1 Abs. 1 Enteignungsgesetz Nr. 12/ 1981 nennt die Voraussetzungen, unter denen eine Enteignung möglich ist.

Danach kann jede öffentliche Stelle, die Eigentum erwerben kann, dazu gehört auch eine Gemeinde, zur Erreichung ihrer Ziele und zur Umsetzung ihrer Pläne und Projekte eine Enteignung durchführen, ohne jedoch den verfassungsrechtlich durch Art. 23 verlangten Allgemeinwohlbezug hier näher zu konkretisieren.

Ein Vorrang anderer zur Erreichung der Ziele ebenso geeigneter Mittel, wird nicht verlangt. Die Enteignung als ultima ratio, wie sie in Deutschland bekannt ist, ist also keine Vorgabe. Gem. § 2 Abs.1 Enteignungsgesetz Nr. 12/ 1981 gelten die Bestimmungen des Gesetzes sowohl für landwirtschaftliche als auch für sonstige Flächen, soweit die Enteignung dieser Flächen nicht in anderen Gesetzen geregelt worden ist. Nach § 2 Abs. 2 Enteignungsgesetz Nr. 12/ 1981 gelten die Bestimmungen des Enteignungsgesetzes auch für das Verfügungsrecht über ein dem Staat gehörendes Grundstück, das von den Lösungsbestimmungen nicht erfasst wird. Gemeint sind damit Grundstücke, die dem Staat gehören, über die aber ein Anderer das Verfügungsrecht hat.

An dieser Stelle ist es wichtig, kurz zu erläutern, was nach dem irakischen Recht der Unterschied zwischen dem ausschließlichen Eigentümer und dem Verfügungsberechtigten, der das Verfügungsrecht über ein dem Staat gehörendes Grundstück hat, ist, um die nachfolgenden Gesetze verstehen zu können. Das Eigentumsrecht im Irak hat eine lange

Geschichte. Ein Eingehen darauf und auf die historische Herleitung des Verfügungsrechtes, würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Daher wird das Thema hier nur kurz umrissen und lediglich auf das für das Verständnis Notwendige eingegangen:

- [Ausschließlicher Eigentümer](#) - Der ausschließliche Eigentümer **hat** im irakischen Recht das volle Eigentum, gesetzlich bezeichnet auch als reines Eigentum – Mulq Zerf, mit all seinen Elementen. Nach § 1048 Zivilgesetzbuch Nr. 40/ 1951 hat er das vollumfängliche Recht über die ihm gehörende Sache, also die Verfügungs- und Nutzungsgewalt. Eigentümer kann sowohl ein Privater als auch der Staat sein. Der Eigentümer wird auch als alleiniger Eigentümer im Grundbuch eingetragen. Dies steht soweit im Einklang mit der westlichen Vorstellung von Eigentum.

Für das westliche Eigentumsverständnis eher ungewöhnlich ist jedoch die besondere Stellung des Verfügungsberechtigten im Irak mit faktischen Eigentümerrechten.

- [Verfügungsberechtigter](#) – Anders als beim ausschließlichen Eigentümer **erhält** der Verfügungsberechtigte das Recht, über ein dem Staat gehörendes Eigentum zu verfügen, mit dem Ziel, es zum Wohle der Allgemeinheit zu nutzen. Der Staat räumt damit jemandem ein Verfügungsrecht, bezeichnet als Haq Al-Tassaruf, über ein ihm gehörendes Grundstück ein. Dieses Recht ist im Grundbuch gem. § 1 Abs. 2 Staatslandvereinigungsgesetz Nr. 53/1976 einzutragen.

Während der ausschließliche Eigentümer im irakischen Recht das volle Eigentum mit all seinen Elementen hat, erhält der Verfügungsberechtigte das Recht, über ein dem Staat gehörendes Eigentum zu verfügen. Der Staat hat hier lediglich **ein** Eigentumselement, nämlich das Verfügungsrecht, übertragen, ohne das Eigentumsrecht vollumfänglich zu übertragen. Dieses Recht kann vom Staat für erloschen erklärt werden. Durch das Erlöschen des Verfügungsrechtes soll das Recht des Staates, über das ihm gehörende Grundstück zu verfügen, wiederhergestellt werden. Dadurch erlangt der Staat sein Eigentum mit allen seinen Elementen wieder. Im deutschen Verständnis ähnelt auf den ersten Blick der Verfügungsberechtigte einem Erbbauberechtigten. Im irakischen Recht hat der Verfügungsberechtigte jedoch eine viel größere Bedeutung. Das Verfügungsrecht im Irak umfasst das Recht, das Grundstück zu nutzen, zu verkaufen, zu verpfänden und

zu verpachten gem. § 1169 Zivilgesetzbuch Nr. 41/ 1950. Mit dem Tode des Verfügungsberechtigten geht das Verfügungsrecht auf den Erben über, § 1187 Zivilgesetzbuch Nr. 41/ 1950. Ferner wird das Erlöschen des Verfügungsrechtes einer Enteignung gleichgesetzt. All dies impliziert, dass der Verfügungsberechtigte die faktische Autorität über das Grundstück hat und als Miteigentümer neben dem Staat gesehen wird. Aus diesem Grunde unterliegt auch das Erlöschen des Verfügungsrechtes über ein Staatsgrundstück dem Enteignungsgesetz gem. § 2 Abs. 2 Enteignungsgesetz Nr. 12/1981. Diese Regelung gilt jedoch nur für solche Grundstücke, die von den Lösungsbestimmungen ausgenommen worden sind, auf die später eingegangen werden wird.

Nun zurück zum Enteignungsgesetz. Das Enteignungsgesetz Nr. 12/1981 unterscheidet drei Arten der Enteignung.

- Einvernehmliche Enteignung nach §§ 4-8 Enteignungsgesetz Nr. 12/1981
- Gerichtliche Enteignung nach §§ 9-21 Enteignungsgesetz Nr. 12/1981
- Administrative Enteignung nach §§ 22-28 Enteignungsgesetz Nr. 12/1981

Die einvernehmliche Enteignung erfolgt durch eine Vereinbarung der Gemeinde mit dem Eigentümer. Nachdem sich die beiden Parteien auf die einvernehmliche Enteignung geeinigt haben, bittet die Gemeinde gem. § 5 Enteignungsgesetz 12/ 1981 einen Gutachterausschuss, die Entschädigungshöhe festzulegen. Der Gutachterausschuss fordert sodann das Grundbuchamt dazu auf, einen Vermerk, dass der Eigentümer nicht mehr über das Grundstück verfügen darf, einzutragen. Dadurch soll sichergestellt werden, dass das Grundstück während des Enteignungsverfahrens nicht verändert oder veräußert wird. Anschließend informiert der Ausschuss die Parteien über die Entscheidung des Gutachterausschusses. Gem. § 6 Enteignungsgesetz Nr. 12/1981 ist die Entscheidung für beide Parteien endgültig und bindend, sobald sie dem schriftlich zustimmen oder seit der Benachrichtigung zehn Tage vergangen sind, ohne dass eine Partei gegen die Entscheidung Einspruch erhoben hat. Erhebt eine der Parteien innerhalb dieser Frist Einspruch, wird das einvernehmliche Enteignungsverfahren beendet, und der Ausschuss muss das Grundbuchamt benachrichtigen, um den Vermerk zu löschen. Sofern die Entscheidung von beiden Parteien angenommen wird, ist die Gemeinde gem. § 7 I Enteignungsgesetz

12/ 1981 dazu verpflichtet, den Eigentümer innerhalb von 60 Tagen zu entschädigen, sofern nichts anderes vereinbart worden ist. Entweder erhält der Eigentümer eine finanzielle Entschädigung oder ein Ersatzgrundstück. Nach Erhalt der Entschädigung ist der Eigentümer dazu verpflichtet, das Grundstück innerhalb von 30 Tagen zu übergeben. Erfolgt die Entschädigung des Eigentümers nicht innerhalb der genannten Frist, so hat er das Recht, gem. § 8 Enteignungsgesetz 12/ 1981 seine Zustimmung zur Enteignung zu widerrufen. Alle in diesem Zusammenhang getroffenen Maßnahmen gelten dann als nichtig. Das einvernehmliche Enteignungsverfahren gilt dann als gescheitert.

Einvernehmliche Enteignung nach §§ 4- 8 Enteignungsgesetz Nr. 12 / 1982

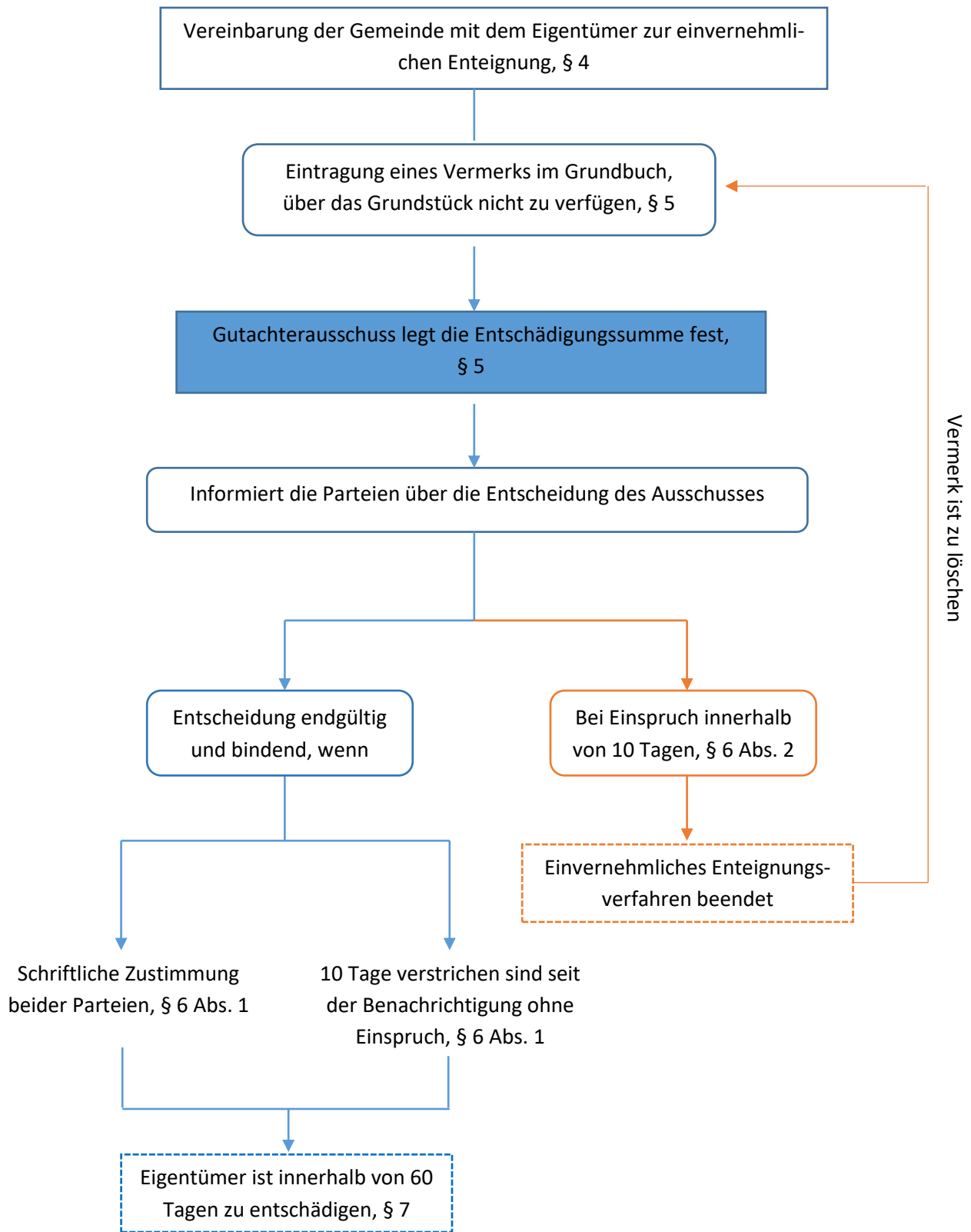


Abbildung 46: Einvernehmliche Enteignung nach §§ 4-9 Enteignungsgesetz Nr. 12/ 1981 (eigene Darstellung)

Die §§ 9 -21 Enteignungsgesetz 12/ 1981 legen fest, wie die [Enteignung im gerichtlichen Verfahren](#) durchzuführen ist. Eine Enteignung setzt hiernach nicht voraus, dass eine einvernehmliche Enteignung nach § 4 Enteignungsgesetz 12/ 1981 zuvor angestrebt werden sollte. Gem. § 10 Enteignungsgesetz 12/ 1981 muss die Gemeinde einen Antrag auf Enteignung beim Gericht stellen. Vorzulegen sind eine amtlich beglaubigte Kopie des Grundbuch- und des Katasterauszuges sowie die Kontaktdaten des Eigentümers, sofern diese den Auszügen nicht entnommen werden kann. Das Gericht lädt sodann beide Parteien innerhalb von 10 Tagen zur ersten mündlichen Verhandlung ein und fordert zugleich das Grundbuchamt auf, einen Vermerk, über das Grundstück nicht zu verfügen, einzutragen. In der ersten Verhandlung prüft das Gericht, ob die Voraussetzungen der Enteignung vorliegen und entscheidet basierend darauf lediglich über die Antragsannahme. Sollten die Voraussetzungen nicht vorliegen, lehnt das Gericht gem. § 12 I Enteignungsgesetz Nr. 12/ 1981 den Antrag ab. Der Vermerk im Grundbuch ist im Falle der Antragsablehnung zu löschen. Wird der Antrag angenommen, bildet das Gericht einen Gutachterausschuss, bestehend aus dem Richter als Vorsitzendem, dem Grundbuchamtsleiter oder seinem Vertreter, dem Grundsteueramtsleiter oder seinem Vertreter, einem Vertreter der Gemeinde und einem Vertreter des Eigentümers, um die Höhe der zu entrichtenden Entschädigung zu bestimmen. Bei der Ermittlung der Entschädigungshöhe kann ein Sachverständiger herangezogen werden. Vor der Festlegung werden noch gem. § 23 Abs. 3 Enteignungsgesetz Nr. 12/ 1981 die Stellungnahmen der Parteien eingeholt. Nur in Anwesenheit aller Mitglieder kann die Entschädigungshöhe festgesetzt werden. In einer mündlichen Verhandlung werden die Parteien über die Entscheidung des Gerichtes informiert. Sobald die Gerichtsentscheidung rechtskräftig wird, hat die Gemeinde die Entschädigung zu erbringen. Erst dann wird das enteignete Grundstück gem. § 16 Enteignungsgesetz Nr. 12/ 1981 der Gemeinde übertragen.

Enteignung im gerichtlichen Verfahren nach §§ 9- 21 Enteignungsgesetz Nr. 12 / 1982

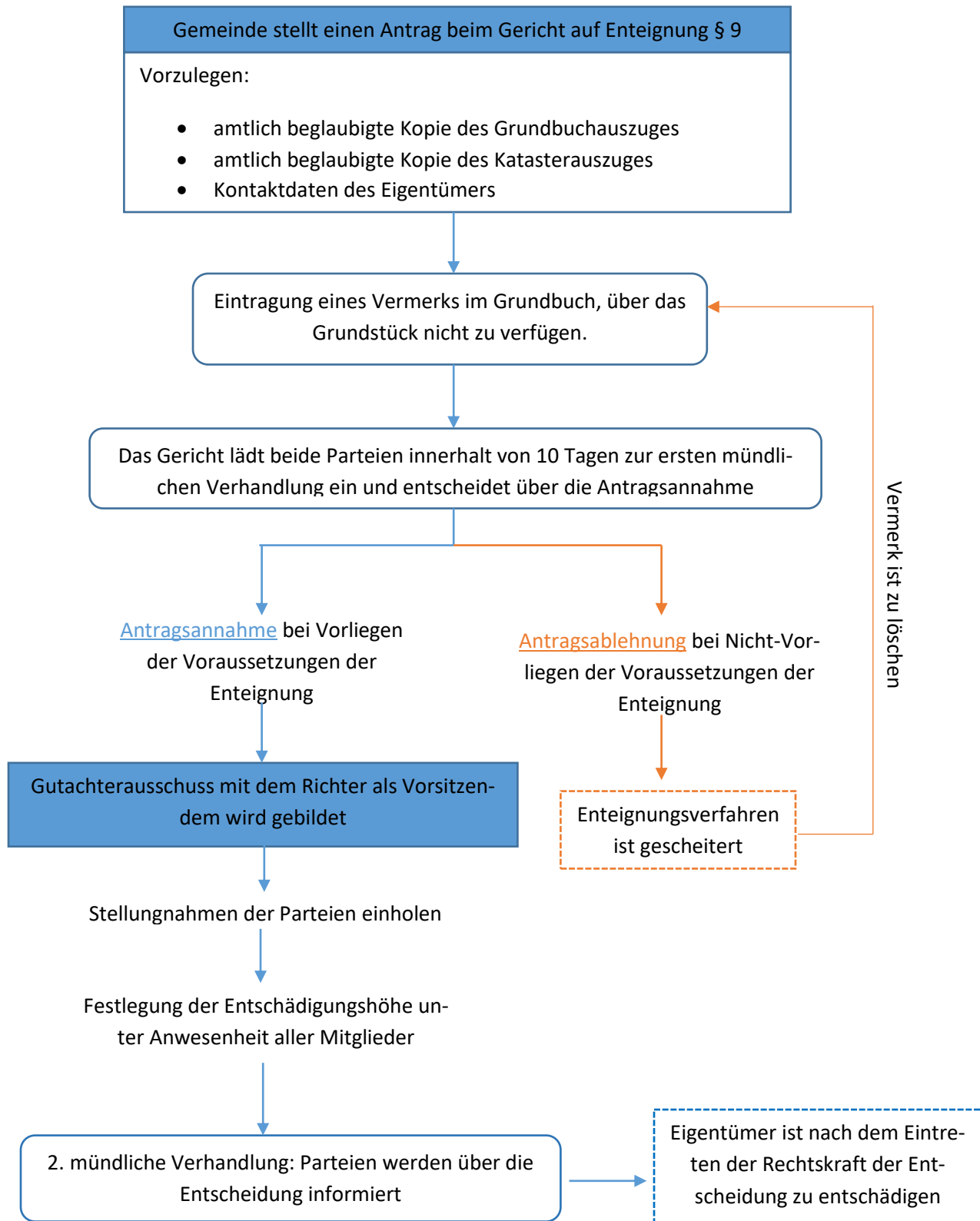


Abbildung 47: Enteignung im gerichtlichen Verfahren §§ 9 - 22 Enteignungsgesetz Nr. 12/ 1981 (eigene Darstellung)

Die §§ 22 – 25 Enteignungsgesetz Nr. 12/ 1981 beschreiben die **administrative Enteignung**. Diese kommt dann zur Anwendung, wenn das zu enteignende Grundstück sich im Eigentum einer öffentlichen Stelle befindet. Wenn sich die beiden Parteien bezüglich der Enteignung uneinig sind, entscheidet gem. § 22 Enteignungsgesetz Nr. 12/ 1981 der für beide Parteien zuständige Minister. Wenn sie nicht dem gleichen Ministerium zugeordnet werden, so entscheidet in diesem Fall der Ministerrat. Die Entschädigung ist für beide Parteien endgültig und bindend. Soweit über die Entschädigungshöhe Uneinigkeit besteht, kann ein Gutachterausschuss zur Ermittlung der Höhe der Entschädigung eingeschaltet werden, dessen Entscheidung ist auch gem. § 24 Enteignungsgesetz Nr. 12/ 1981 endgültig und bindend.

Nach dem Enteignungsgesetz hat der Eigentümer die Möglichkeit, in Land entschädigt zu werden. Eine Entschädigung kann aber auch in Geld erfolgen. Während die §§ 29 – 30 Nr. 12/ 1981 darlegen, wie der Eigentümer durch ein Ersatzgrundstück entschädigt werden kann, wird in den §§ 31 – 36 des Enteignungsgesetzes Nr. 12/ 1981 näher auf die Ermittlung der Entschädigungshöhe im Falle einer finanziellen Entschädigung eingegangen. Dabei wird zwischen landwirtschaftlichen Flächen, Obstgärten und Immobiliengrundstücken unterschieden. § 31 Abs. 3 Enteignungsgesetzes Nr. 12/ 1981 geht auf die Entschädigung des über eine landwirtschaftliche Fläche Verfügungsberechtigten, insbesondere für errichtete Gebäude, im Falle der Löschung des Verfügungsrechtes ein.

Entschädigungslose Enteignung

In der Region Kurdistan ist sowohl im Gemeindeverwaltungsgesetz als auch im Enteignungsgesetz die entschädigungslose zur Verfügungstellung eines Grundstücksteils ohne Gegenleistung zur Umsetzung des Masterplanes oder eines Projektes vorgesehen.

Nach § 48 Gemeindeverwaltungsgesetz Nr. 6/ 1993

Nach § 48 Abs. 1 Gemeindeverwaltungsgesetz Nr. 6/ 1993 kann zwecks Umsetzung des Masterplanes oder des Detailplanes sowie zur Bereitstellung von Infrastruktur bis zu einem Viertel des Grundstücks entschädigungslos vom Eigentümer enteignet werden. Benötigt wird hierfür ein Ratsbeschluss. Wird mehr als ein Viertel benötigt, muss für den

restlichen Teil des Grundstücks entschädigt werden. Die Entschädigung dieses Teiles erfolgt dann nach dem Enteignungsgesetz.

In § 48 Abs.2 Gemeindeverwaltungsgesetz Nr. 6/ 1993 wird explizit die entschädigungslose Inanspruchnahme eines bestimmten Grundstücksanteils zur Erweiterung einer Straße genannt. Abhängig von der Grundstücksgröße wird dieser Grundstücksanteil bestimmt. Hierfür ist ein Gemeinderatsbeschluss notwendig, der die Größe der Straßenerweiterung festlegt.

Nach §§ 37- 40 Enteignungsgesetze Nr. 12/ 1981

Auch nach § 37 Enteignungsgesetz Nr. 12/ 1981 kann ein Viertel der Grundstücksfläche entschädigungslos enteignet werden. Gem. § 37 Enteignungsgesetz Nr. 12/ 1981 kann jedoch ein Viertel der Grundstücksfläche nur dann entschädigungslos enteignet werden, wenn ein Gutachterausschuss [eine Wertsteigerung des verbleibenden Teiles](#) feststellt und dies auf die Enteignung zurückzuführen ist. Gemeint ist beispielweise der Fall, dass ein Teil des Grundstückes zur Erweiterung einer Straße benötigt wird. Die Hinnahme der entschädigungslosen Enteignung wird in diesem Falle mit der Wertsteigerung des verbleibenden Teiles begründet. Eine entschädigungslose Enteignung des genannten Anteils ist gem. § 40 Enteignungsgesetz Nr. 12/ 1981 nur einmal zulässig. Wenn die enteignete Fläche weniger als ein Viertel der Grundstücksfläche ausmacht und eine Wertsteigerung des verbleibenden Teiles durch einen Gutachterausschuss nachgewiesen werden kann, so ist der Eigentümer dazu verpflichtet, der Gemeinde den Wert dessen zu bezahlen, was ein Viertel der Grundstücksfläche vor der Enteignung ergänzt, § 38 Enteignungsgesetz Nr. 12/ 1981.

Der Unterschied zwischen § 37 Enteignungsgesetze Nr. 12/ 1981 und § 48 Abs. 1 Gemeindeverwaltungsgesetz Nr. 6/ 1993 besteht darin, dass nach § 37 Enteignungsgesetze Nr. 12/ 1981 ein Viertel des Grundstückes nur dann entschädigungslos enteignet werden kann, wenn eine Wertsteigerung des verbleibenden Teiles nachgewiesen wird, während § 48 Abs. 1 Gemeindeverwaltungsgesetz Nr. 6/ 1993 die Umsetzung des Masterplans

oder Detailplans als ausreichend sieht, um die unentgeltliche Überlassung des genannten Anteils des Eigentums zu begründen. Das öffentliche Interesse an der Umsetzung des Masterplans überwiegt hiernach den privaten Eigentumsschutz.

Entschädigungslose Enteignung eines Teilgrundstückes

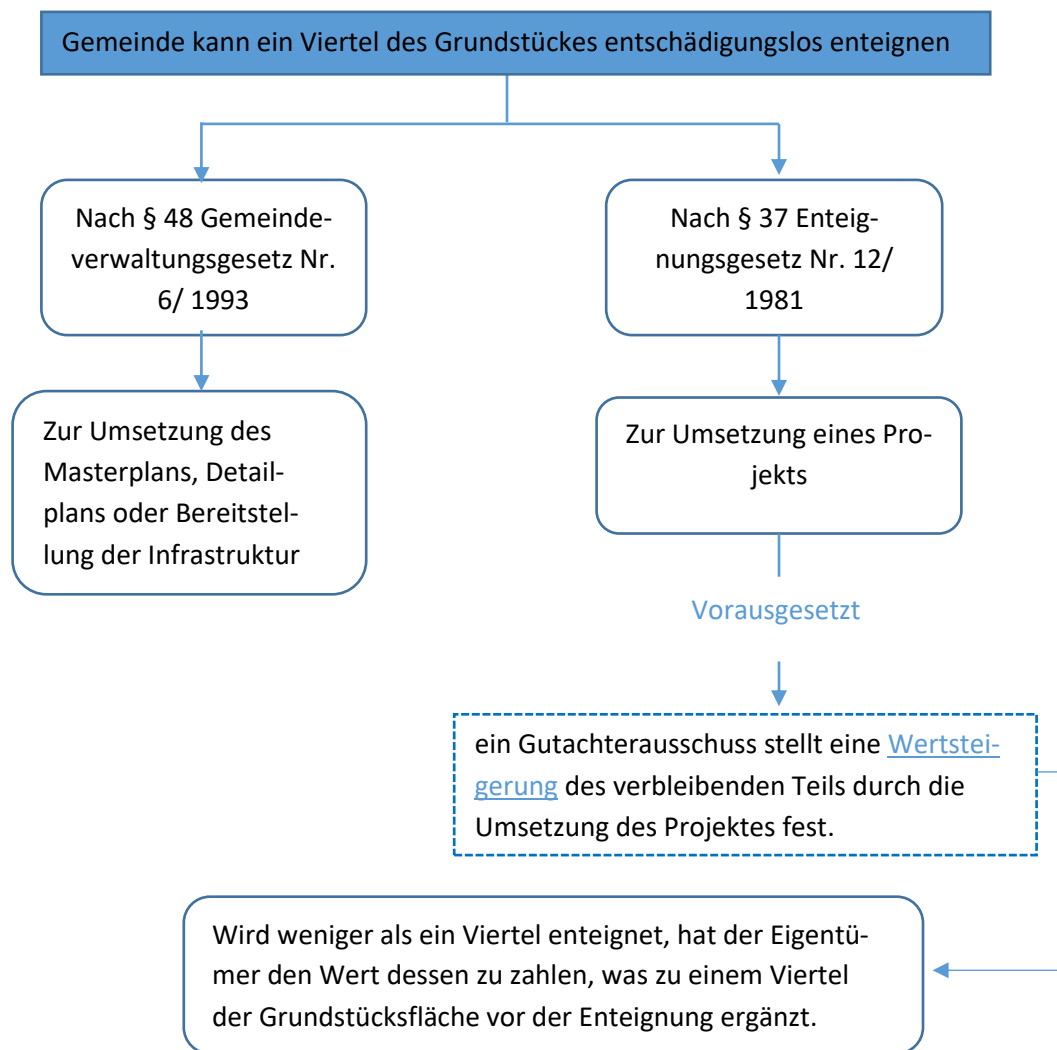


Abbildung 48: Entschädigungslose Enteignung nach dem Gemeindeverwaltungsgesetz und dem Enteignungsgesetz (eigene Darstellung)

Gebühr für die Wertsteigerung eines Grundstücks durch die Umsetzung eines Projektes §§ 41- 48 Enteignungsgesetz Nr. 12/ 1981

Eine der in Deutschland vorhandene Möglichkeit zur Erhebung von Erschließungsbeiträgen vergleichbare Regelung findet sich in der Region Kurdistan im Enteignungsgesetz unter der Überschrift „Wertsteigerung des Grundstückes ohne Enteignung“. Nach § 41 Enteignungsgesetze Nr. 12/ 1981 ist der Eigentümer dazu verpflichtet, eine Gebühr für die Wertsteigerung seines Grundstückes an die Gemeinde zu entrichten, wenn die Umsetzung eines Projektes durch die Gemeinde dem Grundstückseigentümer einen Wertzuwachs verschafft, ohne dass auch nur ein Teil des Grundstückes enteignet wird. In § 41 Enteignungsgesetz Nr. 12/ 1981 werden beispielhaft einige Projekte genannt, die einen positiven Effekt auf das Grundstück haben und dessen Wert steigern, die dann zur Erhebung einer Gebühr berechtigen. Genannt werden die Errichtung von Brücken, der Bau und die Einrichtung von Straßen, öffentlichen Plätzen sowie Parks. Die Gebühr beträgt ein Viertel der Differenz zwischen dem Wert des Grundstückes vor Beginn des Projektes und seinem Wert nach der Umsetzung.

Wert nach der Umsetzung - Wert vor Beginn = Ergebnis / 0,25

220.000 € - 200.000 € = 20.000 € / 0,25 = 5000 €

Ergebnis: Zu zahlen 5000 €

Abbildung 49: Berechnung der Gebühr für die Wertsteigerung nach § 41 Enteignungsgesetz Nr. 12/ 1981 (eigene Darstellung)

Gem. § 42 Enteignungsgesetze Nr. 12/ 1981 hat die Gemeinde zunächst vor Projektbeginn das Gebiet und die in diesem Gebiet liegende Grundstücke zu bestimmen, die durch die Umsetzung des Projektes eine Wertsteigerung erhalten. Auf einer Übersichtskarte sind diese Grundstücke zu bezeichnen. Diese Übersichtskarte ist gem. § 42 Enteignungsgesetz Nr. 12/ 1981 dann ortsüblich bekannt und öffentlich zugänglich zu machen. Nach der Umsetzung des Projektes, fordert die Gemeinde einen Gutachterausschuss dazu auf, den Wert der genannten Grundstücke sowohl vor als auch nach der Umsetzung des Projektes zu ermitteln, § 43 Enteignungsgesetze Nr. 12/ 1981. Sodann erstellt der Gutachterausschuss eine Bewertungsliste für alle Grundstücke und leitet diese der Gemeinde zur

Berechnung der Gebühr und weiteren Verwendung weiter. Gem. § 44 Enteignungsgesetze Nr. 12/ 1981 legt die Gemeinde die Gebühr für jedes Grundstück fest. Dem Grundstückseigentümer wird dann ein Gebührenbescheid mit der Bewertungsliste zugestellt. Der Eigentümer hat nun die Möglichkeit, innerhalb von 15 Tagen Einspruch gegen den Gebührenbescheid beim Gericht zu erheben. Das Gericht kann den Bescheid bestätigen, ändern oder widerrufen. Gegen die Entscheidung des Gerichtes kann dann Berufung eingelegt werden, § 45 Enteignungsgesetz Nr. 12/ 1981. Wenn der Eigentümer innerhalb von 15 Tagen keinen Einspruch erhebt oder die Gerichtsentscheidung Rechtskraft erlangt, fordert die Gemeinde das Grundbuchamt auf, bis zur vollständigen Zahlung der Gebühr eine Pfändung im Grundbuch zu vermerken, § 46 Abs. 1 Enteignungsgesetz Nr. 12/ 1981. Dadurch soll die Zahlung der Gebühr gesichert werden. Der Eigentümer hat die Möglichkeit, die Gebühr in jährlichen Raten zu zahlen. Möglich sind maximal 20 Raten. Die Erhebung der Gebühr für die Wertsteigerung ist gem. § 48 Enteignungsgesetz Nr. 12/ 1981 dann ausgeschlossen, wenn zuvor ein Viertel des Grundstücks entschädigungslos enteignet worden ist. Wenn die enteignete Fläche weniger als ein Viertel der Grundstücksfläche ausmacht und eine Wertsteigerung des verbleibenden Teils nachgewiesen werden kann, so beträgt die Gebühr ein Viertel der Differenz zwischen dem Wert des Grundstücks vor Beginn des Projektes und seinem Wert nach der Umsetzung des Projektes.

Gebühr für die Wertsteigerung eines Grundstückes nach §§ 41- 48 Enteignungsgesetz Nr. 12 / 1982

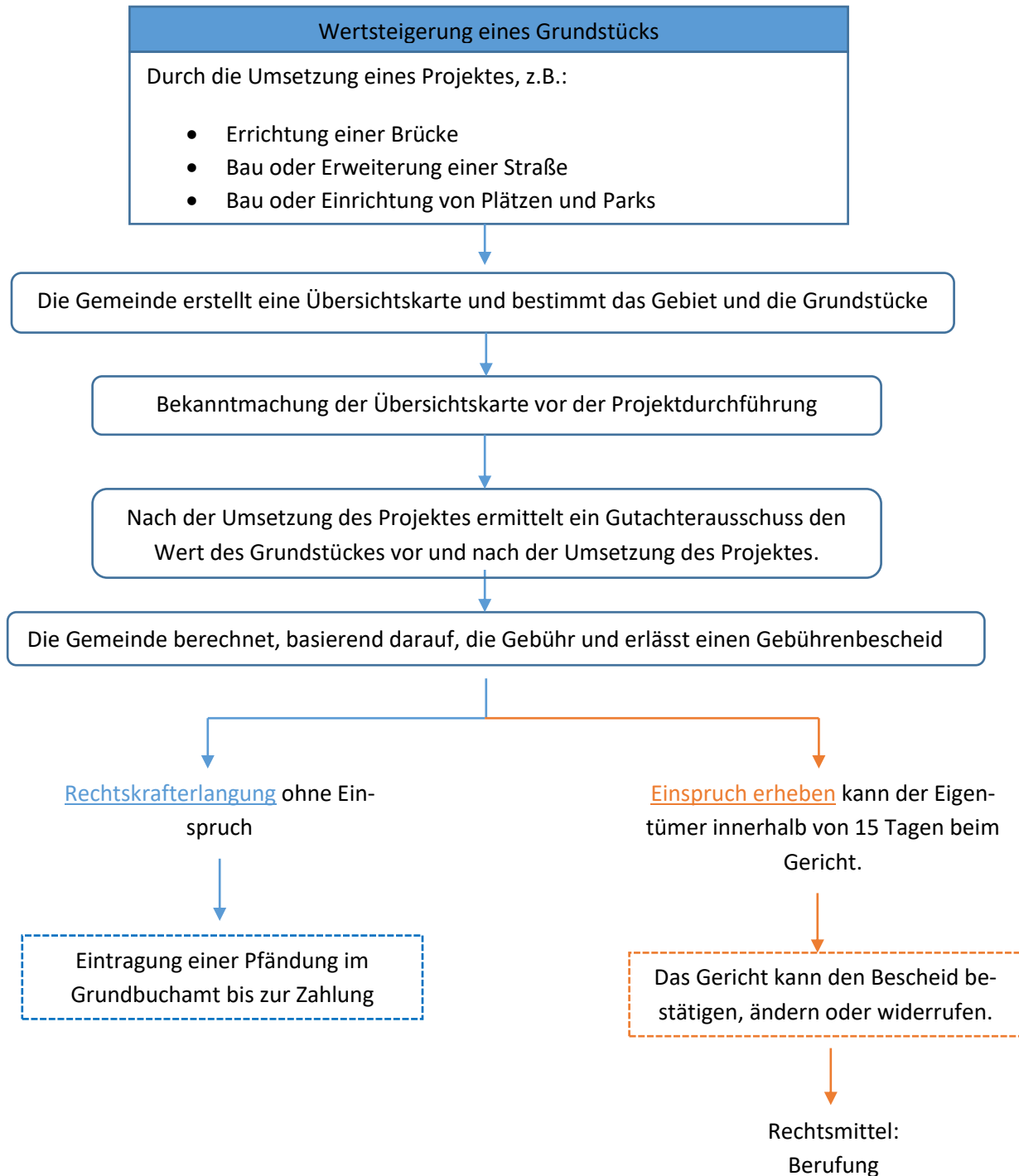


Abbildung 50: Erhebung einer Gebühr für die Wertsteigerung (eigene Darstellung)

Grundstücksteilung nach § 1 des Gesetzes zur Teilung von Grundstücken und Löschung von Verfügungsrechten Nr. 3 / 1998, geändert durch das Gesetz Nr. 5/2007

Auch durch die Teilung von Grundstücken kann die Erreichung der Planungsziele beeinträchtigt werden. Gem. § 1 des Gesetzes zur Teilung von Grundstücken und Löschung von Verfügungsrechten Nr. 3 / 1998, geändert durch das Gesetz Nr. 5/2007, ist eine Teilung landwirtschaftlicher oder sonstiger Flächen, die ausschließlich im Eigentum des Staates – Mulq Zerf - stehen, für Wohnbauprojekte möglich. Voraussetzung für die Teilung sonstiger, nicht landwirtschaftlicher Flächen, die sich im Geltungsbereich des Masterplans befinden, ist, dass die Teilung der im Masterplan vorgesehenen Nutzung nicht widerspricht. Demnach ist eine Teilung von landwirtschaftlichen Flächen zugunsten von Wohnbauprojekten immer möglich, während sonstige Flächen nur dann geteilt werden können, wenn dadurch die Umsetzung des Masterplanes nicht gefährdet wird.

Löschung des Verfügungsrechts nach § 2 Abs. 1 des Gesetzes zur Teilung von Grundstücken und Löschung von Verfügungsrechten Nr. 3 / 1998 geändert durch das Gesetz Nr. 5/2007

Aufgrund der historischen Herleitung des Verfügungsrechtes in der Region Kurdistan wird sehr oft dieses Recht über ein dem Staat gehörendes Eigentum jemandem eingeräumt, der dann als faktischer Eigentümer gesehen wird. Dadurch verliert der Staat die Möglichkeit, über das Grundstück zu verfügen. Wird dieses Grundstück nun zur Umsetzung des Masterplans benötigt, so ist es zunächst notwendig, sich das Verfügungsrecht wieder zurückzuholen. Das Gesetz nennt es das Löschen des Verfügungsrechtes. Dies ist ein wichtiges und zugleich sehr oft benutztes Instrument zur Umsetzung des Masterplans in der Region Kurdistan.

Nach § 2 Abs. 2 Enteignungsgesetz Nr. 12/ 1981 gelten die Bestimmungen des Enteignungsgesetzes zwar auch für das Verfügungsrecht, dies jedoch nur dann, wenn es von den Löschungsbestimmungen nicht umfasst wird. Mit dem Gesetz zur Teilung von Grundstücken und zur Löschung von Verfügungsrechten Nr. 3 / 1998, geändert durch das Gesetz Nr. 5/ 2007, wurde ein Gesetz speziell zur Löschung von Verfügungsrechten erlassen, und es hat damit als spezielleres Gesetz Vorrang. Der Runderlass Nr. 1/ 2011 stellt

klar, dass bei landwirtschaftlichen Flächen ausschließlich das Gesetz zur Teilung von Grundstücken und Löschung von Verfügungsrechten Nr. 3 / 1998, geändert durch das Gesetz Nr. 5/2007, zur Anwendung kommt, während das Enteignungsgesetz bei der Enteignung von Immobilien angewendet wird.

§ 2 Abs. 1 des Gesetzes zur Teilung von Grundstücken und zur Löschung von Verfügungsrechten Nr. 3 / 1998, geändert durch das Gesetz Nr. 5/ 2007, stellt dabei die Grundlage dar. Demnach kann das Verfügungsrecht über eine landwirtschaftliche Fläche gelöscht werden. Durch das Löschen des Verfügungsrechtes soll das Recht des Staates, über die ihm gehörenden Grundstücke zu verfügen, wiederhergestellt werden. Dadurch erlangt der Staat sein Eigentum mit allen seinen Elementen wieder und kann so die im Masterplan vorgesehene Nutzung nun realisieren.

Die besondere Stellung des Verfügungsberechtigten im irakischen Recht wurde bereits oben erläutert. Da dieser als faktischer Eigentümer gesehen wird, ist eine Entschädigung im Fall der Wegnahme des Verfügungsrechtes auch die Konsequenz. Die Entschädigung wird in § 1 Abs. 2 des Gesetzes zur Teilung von Grundstücken und zur Löschung von Verfügungsrechten Nr. 3 / 1998, geändert durch das Gesetz Nr. 5/ 2007, geregelt. Danach erhält er als Entschädigung 12% der Gesamtfläche dieses Grundstückes, das als sein reines Eigentum – Mulq Zerf – auf seinen Namen im Grundbuch eingetragen wird. Dieses Grundstück kann er dann teilen, wenn die Teilung der im Masterplan vorgesehenen Nutzung nicht widerspricht, nach § 2 Abs. 3 des Gesetzes zur Teilung von Grundstücken und zur Löschung von Verfügungsrechten Nr. 3 / 1998, geändert durch das Gesetz Nr. 5/2007.

Nach dem Runderlass Nr. 1 aus dem Jahre 2011, der auf der Grundlage des § 5 des Gesetzes zur Teilung von Grundstücken und zur Löschung von Verfügungsrechten Nr. 3 / 1998, geändert durch Nr. 5/ 2007, vom Gemeindeministerium erlassen worden ist, erfolgt die Entschädigung des Verfügungsberechtigten nur durch ein Wohngrundstück. Sollte für das Grundstück, über das das Verfügungsrecht erloschen ist, eine andere Nutzung als Wohnbebauung vorgesehen sein oder eine Entschädigung innerhalb seines

Grundstückes nicht möglich sein, erhält der Verfügungsberechtigte ein anderes Wohngrundstück innerhalb der Grenzen der Gemeinde, was den Wert von 12% der Gesamtfläche ausmacht. Wenn das Grundstück weniger als 1 dunam (entspricht 2500 qm) groß ist, erfolgt die Entschädigung dagegen ausschließlich in Geld.

Basierend auf dem Runderlass Nr. 1 /2011 ist für eine ordnungsgemäße Durchführung des Prozesses und die Erreichung einer gerechten Entschädigung des Verfügungsberechtigten ein Ausschuss, bestehend aus

- einem Vertreter des Urban Planning Direktorates,
- Vertreter des Grundbuchamtes
- Vertreter des Direktorats für Staatseigentumes
- Vertreter des Landwirtevereines und

dem Generaldirektorat für Landwirtschaft als Vorsitzendem zu bilden.

Diesen Ausschuss überwacht ein anderer Ausschuss auf der Ebene des Gemeindeministeriums.

[Übertragung landwirtschaftlicher Flächen nach § 3 Abs. 1 Gesetz zur Teilung von Grundstücken und Löschung von Verfügungsrechten Nr. 3 / 1998](#)

Im Irak können auch Privatpersonen als ausschließliche Eigentümer reines Eigentum an landwirtschaftlichen Flächen haben. Allerdings ist dieser Fall im Irak sehr selten, da landwirtschaftliche Flächen sich meistens im Eigentum des Staates befinden und Privaten lediglich ein Verfügungsrecht eingeräumt wird. Um bei der Umsetzung des Masterplans der Gemeinde die Möglichkeit einzuräumen, auch auf solche Flächen zuzugreifen, findet sich im Gesetz zur Teilung von Grundstücken und zur Löschung von Verfügungsrechten Nr. 3 / 1998 eine entsprechende Rechtsgrundlage.

Gem. § 3 Abs. 1 des Gesetzes zur Teilung von Grundstücken und zur Löschung von Verfügungsrechten Nr. 3 / 1998 sind landwirtschaftliche Flächen, die sich im ausschließlichen Eigentum eines Privaten - Mulq Zuref - befinden, zur Umsetzung des Masterplanes dem Staat zu übertragen und im Namen der Gemeinde im Grundbuch einzutragen, wenn

im Masterplan für diese Fläche keine landwirtschaftliche Nutzung vorgesehen wird. Dies hat zur Folge, dass sobald für landwirtschaftliche Flächen künftig eine gewerbliche Nutzung, eine Wohnbebauung oder sonstige nicht landwirtschaftliche Nutzung im Masterplan vorgesehen wird, diese ohne sonstige Anforderungen der Gemeinde zu übertragen ist. Das Gesetz spricht an keiner Stelle von einer Enteignung des Eigentums, da der Staat sich bei landwirtschaftlichen Flächen generell als Miteigentümer sieht, auch bei reinem Eigentum eines Privaten.

Als Entschädigung erhält der Eigentümer 20% der Gesamtfläche dieses Grundstückes, nach § 2 Abs. 2 des Gesetzes zur Teilung von Grundstücken und zur Löschung von Verfügungsrechten Nr. 3/ 1998, geändert durch das Gesetz Nr. 5 / 2007. Dieses Grundstück kann er dann teilen, wenn die Teilung der im Masterplan vorgesehenen Nutzung nicht widerspricht, § 2 Abs. 2 des Gesetzes zur Teilung von Grundstücken und zur Löschung von Verfügungsrechten Nr. 3/ 1998, geändert durch das Gesetz Nr. 5 / 2007. Fällt dieses Grundstück nicht in ein Wohnbaugebiet, erhält er ein sonstiges Wohngrundstück innerhalb der Grenzen der Gemeinde, was den Wert von 20% der Gesamtfläche ausmacht.

Demnach kann die Entschädigung nur durch ein Wohngrundstück erfolgen. Basierend auf dem Runderlass Nr. 1 / 2011 erfolgt eine Entschädigung dann in Geld, wenn das zu enteignende Grundstück kleiner als 1 dunam (entspricht 2500 qm) ist.

Gem. § 4 des Gesetzes zur Teilung von Grundstücken und zur Löschung von Verfügungsrechten Nr. 3/ 1998 kann der Eigentümer innerhalb von 15 Tagen Einspruch gegen diese Entscheidung beim Gericht einlegen. Das Gericht prüft sodann die Einwände. Der Beschluss des Gerichts ist endgültig.

Entschädigung bei landwirtschaftlichen Flächen

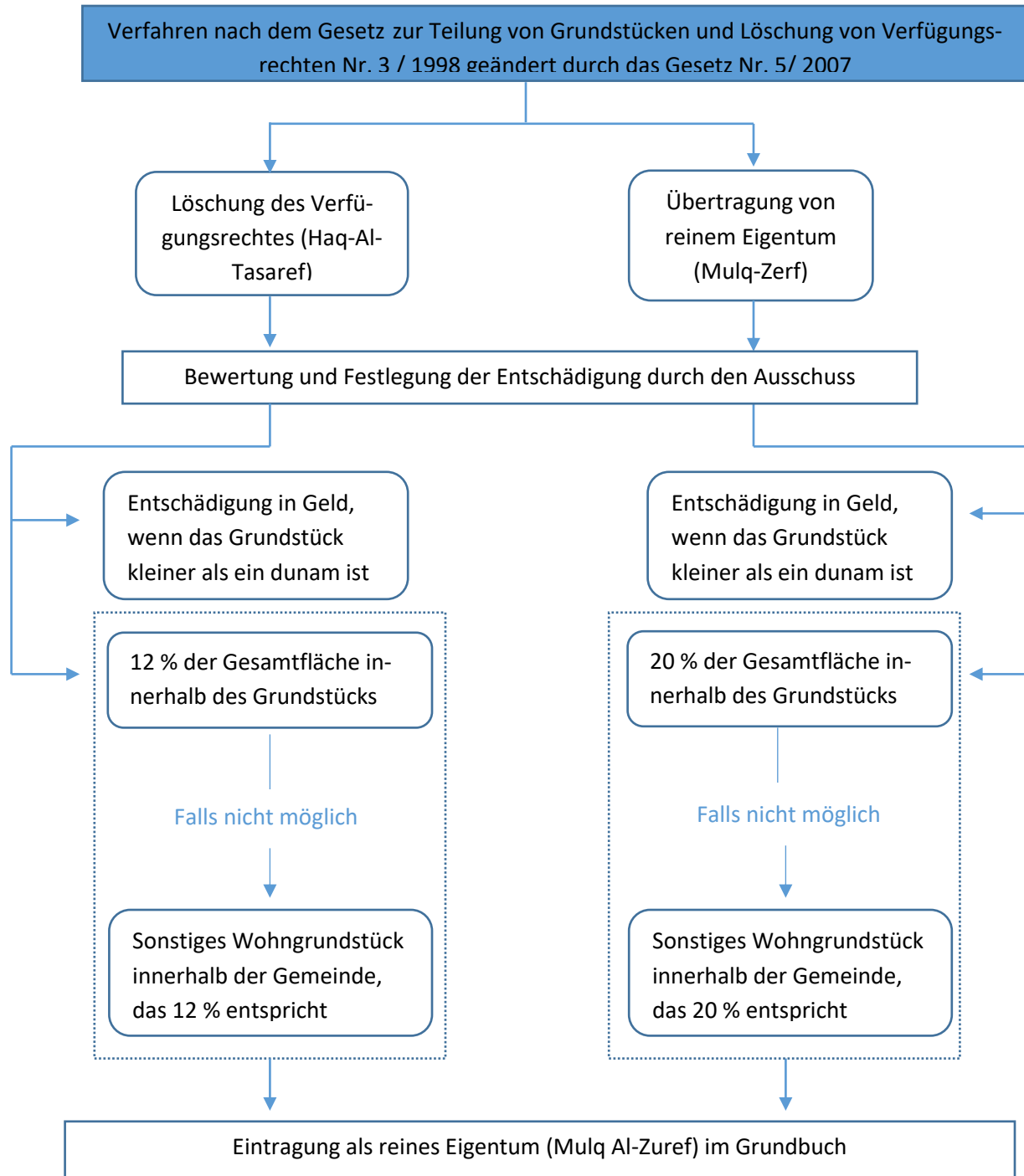


Abbildung 51: Entschädigung bei landwirtschaftlichen Flächen (eigene Darstellung)

Genehmigung eines Investitionsprojektes nach § 16 Investitionsgesetz Nr. 4/ 2006

Ein etwas neueres Instrument zur Umsetzung des Masterplans in der Region Kurdistan ist die Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft. Diese Art der Zusammenarbeit erfolgt in Deutschland beispielsweise im Rahmen eines städtebaulichen Vertrages.

Die Regierung in der Region Kurdistan hat erkannt, dass der öffentliche Sektor nicht dazu in der Lage ist, den steigenden Bedarf an Wohnraum, Dienstleistungen und Infrastruktur allein zu decken. Um diese Defizite zu beheben, wurde die Einbeziehung privater Investoren bei der Verwirklichung solcher Projekte für wichtig erachtet, wobei der Schwerpunkt auf Wohnbauprojekten lag. Durch Steuerbefreiungen und zusätzliche Erleichterungen werden Anreize geschaffen, um Investitionsprojekte zu ermöglichen.

Zur Regulierung privater Investitionen wurde im Jahre 2006 ein Investitionsgesetz erlassen. Dieses Gesetz bildet den rechtlichen Rahmen für Projekte von lokalen und ausländischen Investoren aus dem Privatsektor, die in § 2 Investitionsgesetz Nr. 4/ 2006 aufgeführt werden. Genannt werden beispielsweise Wohnbau- und Infrastrukturprojekte. Gem. § 16 Investitionsgesetz Nr. 4/ 2006 ist für die Realisierung eines Vorhabens eine Genehmigung erforderlich. Dazu stellt der Investor gem. § 16 Abs. 2 Investitionsgesetz Nr. 4/ 2006 zunächst bei der Provinzverwaltung einen Antrag, in dem das Projekt dargelegt wird und die Einzelheiten des Investitionsvorhabens angegeben werden. Anschließend wird die Antragsannahme von einem Investitionsausschuss geprüft, der unter anderem aus Mitarbeitern der betroffenen Gemeinde, dem Generaldirektorat für Gemeinden, dem Direktorat für Stadtplanung sowie dem Direktorat für Investment besteht. Auf diese Art und Weise soll ein koordiniertes und zugleich abgestimmtes Handeln erreicht werden. Findet das Vorhaben die Zustimmung des Investitionsausschusses, erfolgt im nächsten Schritt, zur Bestimmung eines geeigneten Standortes für das Projekt, eine Abstimmung mit den zuständigen Ministerien und Behörden, die an der Festlegung der Standorte für Investitionsprojekte beteiligt sind. Bei Wohnbauprojekten wird sodann vom Investor ein Bebauungskonzept, ein sogenannter Site development Plan, erstellt. Dieser dient als Grundlage

für die Erteilung der Genehmigung. Im Rahmen der Prüfung werden auch die erforderlichen Behörden beteiligt und im Hinblick auf das vorgelegte Bebauungskonzept zur Stellungnahme aufgefordert, nach § 16 Abs. 3 Investitionsgesetz Nr. 4/ 2006. Unter Berücksichtigung der eingegangenen Stellungnahmen und unter Beachtung der gesetzlichen Vorgaben wird dann endgültig über den Antrag entschieden. Bei Erteilung der Genehmigung werden Anforderungen und Vorgaben in der Genehmigung festgelegt. Zur Realisierung des Vorhabens wird kein Vertrag mit dem Investor geschlossen. Nach § 5 Investitionsgesetz Nr. 4/ 2006 ist der Investor von Steuerabgaben für einen Zeitraum von 10 Jahren befreit. Der Investitionsausschuss kann darüber hinaus zusätzliche Erleichterungen gewähren. Möglich ist gem. § 4 Abs. 3 Investitionsgesetz Nr. 4/ 2006 auch die unentgeltliche Übertragung des Grundstückes zur Realisierung des Vorhabens. Bei Verstößen gegen die Bestimmungen des Gesetzes kann die Rückübertragung des Grundstückes verlangt werden und zur Fertigstellung des Projektes einem anderen Investor übertragen werden, nach § 9 Abs. 3 Investitionsgesetz Nr. 4/ 2006. Für eine Änderung des Bebauungskonzeptes gilt das gleiche Verfahren.

Wird die Genehmigung verweigert, so hat der Investor gem. § 16 Abs. 3 Investitionsgesetz Nr. 4/ 2006 15 Tage Zeit, Einspruch einzulegen.

Genehmigung von Investitionsprojekten

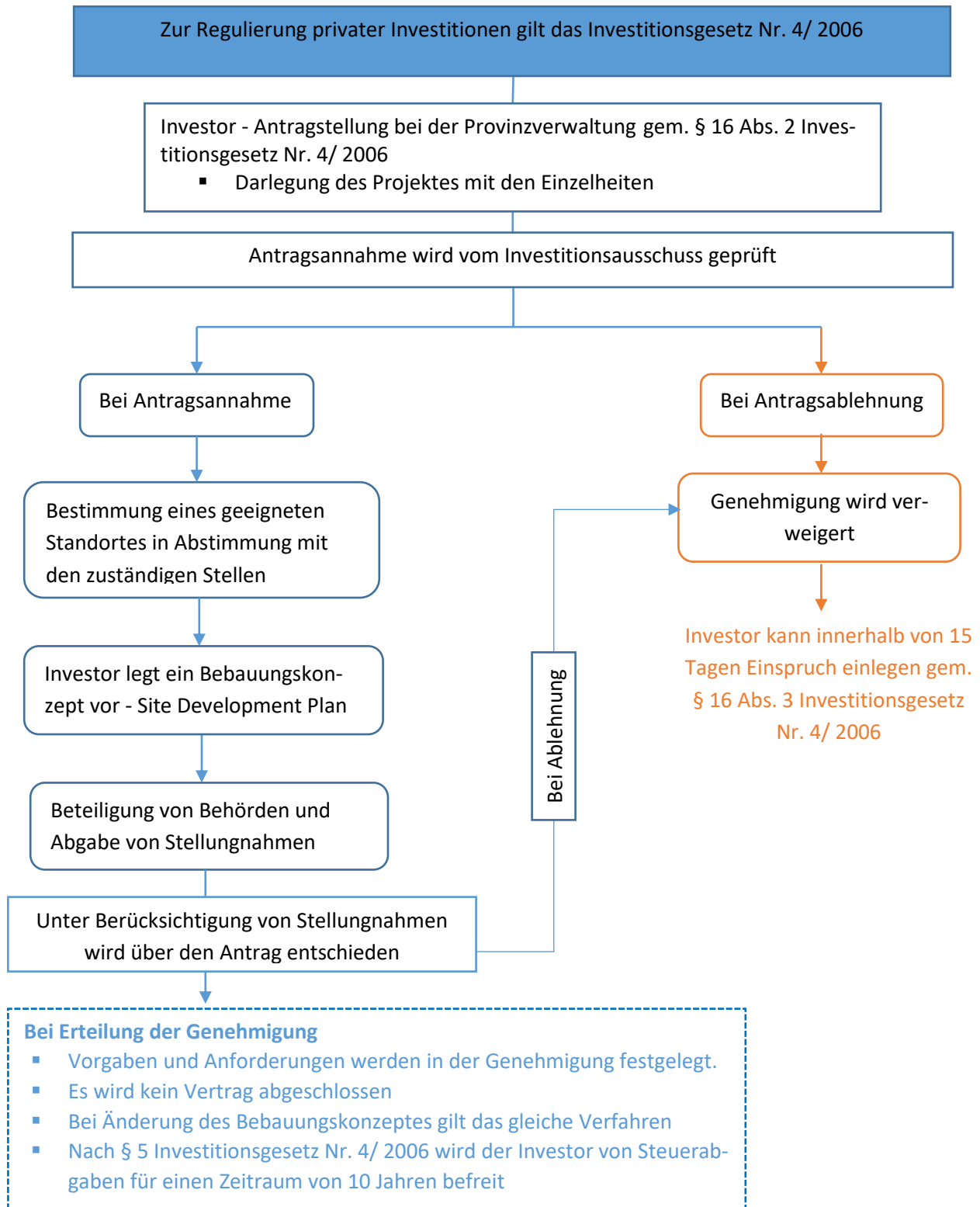


Abbildung 52: Erteilung der Genehmigung bei Investitionsprojekten (eigene Darstellung)

[Erbbaurecht Al-Musataha nach § 1266 Zivilgesetzbuch Nr. 40/ 1951](#)

Eine andere Regelung zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und einem Privaten findet sich im Zivilgesetzbuch. Da die Gemeinde oft aus finanziellen Gründen nicht dazu in der Lage ist, bestimmte wichtige Projekte, insbesondere, Wohnbauprojekte zu realisieren, überlässt die Gemeinde ein staatliches Grundstück einem privaten Investor. In solchen Fällen trifft die Gemeinde mit einem Investor eine Vereinbarung über die Realisierung eines Wohnbauprojektes auf einem gemeindlichen Grundstück. Dem Investor wird damit das Recht eingeräumt, auf dem Grundstück ein Wohngebäude zu errichten. Dadurch soll die Umsetzung von Projekten ermöglicht und beschleunigt werden. Die beiden Seiten können vereinbaren, die Immobilie für einen begrenzten Zeitraum zu nutzen. Diese Art von Vereinbarung wird „Al-Musataha“ genannt. In Deutschland ist dies mit dem Erbbaurecht vergleichbar. Das Erbbaurecht ist im Grundbuch einzutragen gem. § 1266 Abs. 2 Zivilgesetzbuch Nr. 40/ 1951. Nach dem irakischen Recht darf die Laufzeit nicht mehr als 50 Jahre betragen, nach § 1267 Zivilgesetzbuch Nr. 40/ 1951. Wenn keine Laufzeit vereinbart worden ist, kann jede Partei 3 Jahre nach Ankündigung das Erbbaurecht beenden. Nach Ablauf des vereinbarten Zeitraums geht das Eigentum an der Immobilie an die Gemeinde zurück, und das Gebäude wird im Grundbuch eingetragen.

[Abrissverfügung nach § 29 Abs. 3 des Gemeindeverwaltungsgesetzes Nr. 6/ 1993](#)

Häufig steht die illegale Flächeninanspruchnahme der Verwirklichung des Masterplanes und damit einer kontrollierten Stadtentwicklung im Wege. Da die illegale Flächeninanspruchnahme nicht effektiv verhindert werden kann, sind gesetzliche Vorschriften zur Bestrafung solcher Flächeninanspruchnahmen sehr wichtig. Dadurch erlangt die Gemeinde auch einen Teil ihrer verlorenen Macht wieder und hat so die Möglichkeit, ihre Planung durchzusetzen.

In der Region Kurdistan kann gem. § 29 Abs. 3 des Gemeindeverwaltungsgesetzes Nr. 6/ 1993 die Gemeinde den Abriss von illegal errichteten Gebäuden und die Nutzungsuntersagung für das Grundstück anordnen. Danach liegt ein illegaler Bau dann vor, wenn

dieser im Widerspruch zu einer Baugenehmigung, einem Gesetz oder sonstigen Vorschriften errichtet worden ist und das Grundstück, auf dem der Bau errichtet worden ist, dem Staat gehört. Mit der Möglichkeit der Abrissanordnung und Nutzungsuntersagung wurde den Gemeinden ein Instrument zur Bekämpfung der illegalen Errichtung von Bauten und illegaler Flächeninanspruchnahme an die Hand gegeben. Gleichzeitig kann so auch die Umsetzung der anvisierten Planung unterstützt werden. Das Gemeindeministerium hat mit Schreiben Nr. 1268/40 vom 01.11.2017 die Gemeinden explizit dazu aufgefordert, gegen illegale Flächeninanspruchnahme vorzugehen, und mit erforderlichen Mitteln die Durchsetzung des § 29 Abs. 3 des Gemeindeverwaltungsgesetzes Nr. 6/ 1993 zu beschleunigen. Grundsätzlich ist gem. § 29 Abs. 3 des Gemeindeverwaltungsgesetzes Nr. 6/ 1993 für jede Abrissanordnung und Nutzungsuntersagung ein Ratsbeschluss erforderlich. Um der Aufforderung des Ministeriums gerecht zu werden und ein Verfahren nicht unnötig durch eine immer wieder erneute Beteiligung des Rates zu verzögern, hat der Gemeinderat am 06.10.2020 die Gemeindeverwaltung beauftragt, eine Abrissanordnung und Nutzungsuntersagung gegen alle illegal errichteten Gebäude zu erlassen. Zusätzlich wurde eine spezielle Abteilung errichtet, die sich hauptsächlich mit illegal errichteten Bauten beschäftigt.

Da in den Städten in der Region Kurdistan das Problem illegaler Bauten zugenommen und zum Teil zur Bildung informeller Siedlungen geführt hat, wurde im Jahre 2019 ein Legalisierungsgesetz für solche Bauten erlassen. Dadurch wurde versucht, das Problem der illegalen Flächeninanspruchnahme in den Griff zu bekommen und die Infrastruktur in Gebieten mit überwiegend illegalen Bauten gezielt zu verbessern. Ein grundlegendes Ziel war unter anderem auch die Umsetzung des Masterplans und die Verbesserung des Stadtbildes.

Das Eigentumserwerbsgesetz bezüglich illegaler Bauten Nr. 3/ 2019 bildet den gesetzlichen Rahmen für die nachträgliche Legalisierung. Das Gesetz kommt nur dann zur Anwendung, wenn ein illegaler Bau vor dem 13.03.2018 zu Wohnzwecken errichtet worden ist. Gem. § 2 Eigentumserwerbsgesetz bezüglich illegaler Bauten Nr. 3/ 2019 ist eine nachträgliche Legalisierung unter folgenden Voraussetzungen möglich,

- Der Bau befindet sich auf einer im Masterplan und im Detailplan für die Wohnbebauung vorgesehenen Fläche.
- Der Bau wurde zu Wohnzwecken errichtet.
- Ein Antrag auf Legalisierung nur von demjenigen, der das Gebäude tatsächlich selbst zu Wohnzwecken nutzt.
- Die Antragstellung hat innerhalb von 120 Tagen nach Veröffentlichung des Gesetzes zu erfolgen.
- Eine Legalisierung mehrerer Bauten des gleichen Antragstellers ist ausgeschlossen.
- Die Gesamtfläche des Grundstückes, auf dem der Bau errichtet worden ist, darf 200 m² in den Provinzhauptstädten nicht überschreiten.

Das Vorliegen der Voraussetzungen wird von einem Ausschuss geprüft. Im Rahmen des Antrags wird insbesondere die Vereinbarkeit mit dem Masterplan geprüft, um sicherzustellen, dass die Umsetzung des Masterplanes nicht gefährdet wird. Der Antrag ist abzulehnen, wenn der Masterplan für die Fläche keine Wohnbebauung vorsieht. In diesem Fall ist der illegale Bau abzureißen, und die Gemeinde hat den Antragsteller mit einem Wohngrundstück ohne Gegenleistung zu entschädigen.

Bei Vorliegen der Voraussetzungen wird der Antragsteller als Eigentümer im Grundbuch eingetragen und hat für das Grundstück einen, nach § 3 Eigentumserwerbsgesetz von illegalen Bauten Nr. 3/ 2019, zu berechnenden Wert sowie eine Entschädigung für die illegale Nutzungsdauer zu zahlen.

Das Gesetz hat gem. § 12 Eigentumserwerbsgesetz von illegalen Bauten Nr. 3/ 2019 eine Gültigkeitsdauer von 3 Jahren und hat damit Ende 2022 die Gültigkeit verloren. Dies hat zur Folge, dass künftig illegale Bauten nicht nachträglich legalisiert werden können und § 29 Gemeindeverwaltungsgesetz Nr. 6/ 1993 kompromisslos zur Anwendung kommt.

Das Erbbaurecht und auch die Abrissverfügung sind im Rahmen der Darlegung deutscher Instrumente im Abschnitt 2.3.3 nicht explizit erörtert worden. Diese Möglichkeiten sind aber auch in Deutschland vorhanden. Für die Umsetzung des Masterplans haben

diese Instrumente im kurdischen Kontext eine Relevanz, deshalb sind sie an dieser Stelle ausdrücklich ausgeführt worden.

Strategien/ Informelle Instrumente zur Umsetzung des Masterplans

Neben den bereits vorgestellten rechtlichen Instrumenten zur Umsetzungen des Masterplanes, verwendet die Gemeinde auch außerhalb des Rechtes einige Strategien. Es handelt sich dabei um Handlungsweisen der Gemeinde, mit denen sie versucht, ihre Planung zu sichern, bzw. die Umsetzung nicht zu gefährden. Hauptsächlich angewendet werden dabei die

- Veränderungssperre und die
- Verweigerung der Baugenehmigung für wertsteigernde Maßnahmen.

Veränderungssperre während der Planaufstellung

Die Aufstellung eines Masterplanes nimmt viel Zeit in Anspruch. Um zu verhindern, dass die anvisierte Planung in dieser Zeit durch bauliche Aktivitäten erschwert beziehungsweise unmöglich wird, verwendet die Gemeinde als Strategie die Veränderungssperre. In deren Folge werden Baugenehmigungen zur Errichtung, Änderung oder Beseitigung von baulichen Anlagen zurückgestellt. Bezweckt wird damit die Sicherung von beabsichtigten Planungen. Die Veränderungssperre ist in Deutschland als plansicherndes Instrument bekannt und oben bereits vorgestellt worden. Während in Deutschland diese jedoch rechtlich fixiert ist, existiert in der Region Kurdistan hierzu keine rechtliche Grundlage. Aufgrund des Fehlens einer Rechtsgrundlage ist die Veränderungssperre hier als informelles Instrument zu bezeichnen. Da es an ihrer rechtlichen Verankerung fehlt, sind auch die Voraussetzungen nicht definiert. Dies führt dazu, dass die Gemeinden die Veränderungssperre unterschiedlich handhaben. Es gibt folglich auch keine räumliche Begrenzung, sodass gelegentlich eine Veränderungssperre für eine ganze Gemeinde ausgesprochen wird. Auch eine zeitliche Begrenzung wird nicht festgelegt.

Verweigerung der Baugenehmigung für wertsteigernde Maßnahmen

Zur Umsetzung des rechtskräftigen Masterplanes ist oft ein Rückgriff auf private Grundstücke notwendig. Um über ein Grundstück zu verfügen und dieses der im Masterplan

vorgesehenen Nutzung zuzuführen, wird in der Region Kurdistan hierfür die Enteignung als Instrument gewählt. Die Enteignung hat eine Entschädigung zu Folge. Die Gemeinde ist jedoch oft nicht unmittelbar nach Rechtskraft des Masterplanes hierzu finanziell in der Lage. Gleichwohl hat die Gemeinde ein Interesse daran, dass der Eigentümer bis zur Enteignung keine wertsteigernden Maßnahmen an der Immobilie vornimmt, um später bei der Enteignung höhere Entschädigungssummen zu verhindern. Daher erteilt die Gemeinde beispielsweise nicht die Genehmigung zur Aufstockung von Wohnhäusern, für die der Masterplan eine andere Nutzung als Wohnbebauung vorsieht und zukünftig die Gemeinde das Grundstück zur Umsetzung der vorgesehenen Nutzung enteignen wird. Es handelt sich dabei oft um bebaute Grundstücke in bestehenden Siedlungen, die teilweise sehr dicht bebaut sind und schrittweise umstrukturiert werden, mit dem Ziel die Lebensqualität hier zu verbessern. Für diese Grundstücke ist im Masterplan meist eine Grünfläche vorgesehen.

Die Nicht-Erteilung der Genehmigung führt allerdings zur Nutzungseinschränkung bezüglich des Eigentums. Auf der einen Seite kann die Gemeinde aus finanziellen Gründen das Grundstück nicht enteignen und den Eigentümer nicht dafür entschädigen, auf der anderen Seite werden wertsteigernde Maßnahmen durch Nicht-Erteilung der Genehmigung verhindert und wird damit die Nutzung des Eigentums eingeschränkt.

Auch für diese Vorgehensweise der Gemeinde fehlt es an einer rechtlichen Grundlage. Damit sind auch die Voraussetzungen nicht definiert, was dazu führt, dass die Gemeinden dies nicht konsequent praktizieren.

Die Anwendung dieser informellen Instrumente kann bei den Einwohnern zur Verwirrung führen und das Gefühl der Willkür hervorrufen, da die Voraussetzungen rechtlich nicht definiert worden sind und unterschiedlich angewendet werden. Dies kann letztlich auch die Akzeptanz der Maßnahme gefährden. Zudem stellt diese einen massiven Eingriff in die Rechte Dritter dar, die ohne eine Rechtsgrundlage nicht zu rechtfertigen sind. Kritisch zu sehen ist auch, dass diese Eingriffe entschädigungslos von den Betroffenen zu dulden sind.

6.3.3 Defizite im Hinblick auf deutsche Instrumente

Nachdem nun die den Gemeinden der Region Kurdistan zur Verfügung stehenden rechtlichen Instrumente zur Verwirklichung ihrer planerischen Ziele vorgestellt worden sind, sollen in diesem Abschnitt die rechtlichen Defizite im Hinblick auf deutsche Instrumente bei der Planumsetzung identifiziert werden.

Die Gemeinden in Deutschland verfügen über eine Reihe rechtlicher Instrumente, mit denen sie ihre Planung zum einen sichern und zum anderen durchsetzen können. Das BauGB unterscheidet zwischen plansichernden und planverwirklichenden Instrumenten. Diese sind im Abschnitt 2.3.3 ausführlich dargestellt worden.

Folgende **Plansicherungsinstrumente** existieren in Deutschland:

- Veränderungssperre nach § 14 BauGB,
- Zurückstellung von Baugesuchen und die vorläufige Untersagung nach § 15 BauGB sowie die
- Gesetzlichen Vorkaufsrechte nach §§ 24-28 BauGB.

Während in Deutschland die Voraussetzungen sowie die Rechtsfolgen dieser Sicherungsinstrumente im zweiten Teil des Baugesetzbuches unter der Überschrift „Sicherung der Bauleitplanung“ definiert und damit rechtlich fixiert werden, fehlen in der Region Kurdistan rechtliche plansichernde Instrumente gänzlich. Außerhalb des Rechtes wird hier allerdings die Veränderungssperre praktiziert, mit der Folge des Zurückstellens einer Baugenehmigung zur Errichtung, Änderung oder Beseitigung von baulichen Anlagen. Aufgrund des Fehlens einer Rechtsgrundlage ist die Veränderungssperre als informelles Instrument zu sehen. Gesetzliche Vorkaufsrechte und die Vorkaufsrechtssatzung sind bisher unbekannt. Im Untersuchungsgebiet fehlen damit rechtliche plansichernde Instrumente.

- *Rechtliche plansichernde Instrumente **fehlen** in der Region Kurdistan gänzlich.*

Zusätzlich zu den plansichernden Instrumenten verfügen die Gemeinden in Deutschland über rechtliche, **planverwirklichende Instrumente**. Diese dienen dazu, die in den Plänen

festgesetzten Ziele umzusetzen. Auch in der Region Kurdistan existieren einige rechtliche Grundlagen, derer sich die Gemeinde zur Umsetzung des Masterplanes bedienen kann.

Beim Vergleich im Bereich der planverwirklichenden Instrumente ist festzustellen, dass die **Baugenehmigung** in beiden Gebieten, sowohl in der Region Kurdistan als auch in Deutschland, ein sehr direktes Instrument ist, mit denen die Gemeinden die Einhaltung ihrer Planfestsetzungen erzwingen können.

Auch die **Enteignung** ist in beiden Teilen als Planverwirklichungsinstrument vorhanden. Während in Deutschland die Enteignung jedoch als ultima ratio zur Anwendung kommt, wird in der Region Kurdistan sehr oft darauf zugegriffen. Im Untersuchungsgebiet kommt der Enteignung eine ganz besondere Rolle und auch ein ganz anderes Gewicht zu als im deutschen System. Das Existieren eines eigenständigen Enteignungsgesetzes im Untersuchungsgebiet Kurdistan macht die hervorgehobene Stellung deutlich. Die Enteignung wird als die einzige Möglichkeit gesehen, um überhaupt Einfluss auf die räumliche Entwicklung auszuüben. Sicherlich ist dadurch eine hohe Steuerungsmöglichkeit gegeben, jedoch ist die Enteignung im Blick auf die damit einhergehende zwangsweise Wegnahme des Eigentums sowie die Entschädigungsverpflichtung seitens der Gemeinde kritisch zu sehen. Denn bei finanziellen Schwierigkeiten ist dies zum einen wenig zielführend, und zum andern ist die „Enteignung“ ein stark negativ besetzter Begriff. Inwiefern die Enteignungen plankonform sind und wirklich zur Planumsetzung beitragen, konnte im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter untersucht werden, da dies den Rahmen dieser Untersuchung sprengen würde.

Im Gegensatz zur Enteignung ist die **Umlegung** auf Eigentumserhalt gerichtet und bezweckt lediglich die Neuordnung von Grundstücken. Zu einer Enteignung und damit einer Entschädigungsverpflichtung kommt es dabei nicht. Die Umlegung ist in Deutschland ein im BauGB gesetzlich geregeltes, planverwirklichendes Instrument. Eine vergleichbare Regelung existiert in der Region Kurdistan nicht und ist als solche auch nicht bekannt. Durch die frühe Mitnahme der Eigentümer und die vorrangige Privatnützigkeit dieses Instrumentes, sind die Akzeptanz und die Bereitschaft der Eigentümer, zusammen mit der

Gemeinde die Verwirklichung der Planung voranzutreiben, höher. Das Fehlen dieses Instrumentes zur Umsetzung planerischer Ziele in Kurdistan verstärkt den Einsatz der Ent-eignung.

Ein weiteres, auf die Zusammenarbeit und die finanzielle Entlastung der Gemeinde angelegtes Instrument, ist der **städtebauliche Vertrag**. Die mit der Planung verfolgten Ziele und Zwecke werden im Vorfeld vertraglich mit dem Vertragspartner geregelt. Da es sich um einen Vertrag handelt, können durch Aushandlung jegliche Kosten auf den Vertragspartner zugeschoben werden. Das Instrument des städtebaulichen Vertrages wird verstärkt in Deutschland auch gerade aufgrund der gemeindlichen Kostenentlastung eingesetzt. Zugleich ist es ein sehr umsetzungsorientiertes Instrument, da es nicht nur eine Angebotsplanung darstellt, sondern auf die Realisierung ausgerichtet ist. Sowohl die Gemeinde als auch der Vorhabenträger haben ein erhebliches Interesse an der Umsetzung der Planung. Die Möglichkeit, einen städtebaulichen Vertrag abzuschließen, ergibt sich für die Gemeinden in Deutschland aus § 11 BauGB. In der Region Kurdistan fehlt es hingegen an einer Rechtsgrundlage für den Abschluss eines städtebaulichen Vertrages mit einem Vorhabenträger. Stattdessen existiert ein Investitionsgesetz. Auf der Grundlage des Investitionsgesetzes beantragt der Vorhabenträger eine Baugenehmigung, in der die Vorgaben für die Umsetzung des Projektes genannt werden. Zu einem Vertrags-schluss kommt es nicht. Hier stellt sich nun die Frage, ob das Fehlen der Möglichkeit, einen städtebaulichen Vertrag abzuschließen, als Defizit zu sehen ist oder ob das Existieren eines Investitionsgesetzes dem gleichgestellt werden kann. Zunächst ist klarzu-stellen, dass sowohl das Investitionsgesetz als auch der städtebauliche Vertrag ein Aus-druck der public private partnership und damit auf die Zusammenarbeit mit einem privaten Vorhabenträger ausgerichtet sind. Beim Abschluss eines Vertrages stehen sich jedoch Gemeinde und Vorhabenträger als gleichgestellte Vertragspartner gegenüber. Bei der Anwendung von Gesetzen ist hingegen eine Gleichstellung ohne Ober- und Unterord-nungsverhältnisse nicht gegeben. Zudem ist aufgrund gesetzlicher Vorgaben eine Flexi-bilität und die Regelung von besonderen Fallkonstellationen nicht möglich. Beim Investi-tionsgesetz steht auch eher die Subventionierung von bestimmten privilegierten Projek-ten im Vordergrund. Dies ist sicherlich auch für die Umsetzung der Planung förderlich

und als wichtiges Instrument zu sehen. Allerdings ist die dahinterstehende Idee, nämlich die Förderung von Investitionen durch Erleichterungen und Steuerbefreiungen mit der Intention des städtebaulichen Vertrages in Deutschland, die vorrangig auf die finanzielle Entlastung der Gemeinde gerichtet ist, nicht identisch. Verträge können Gesetze ergänzen und die Handlungsmöglichkeit der Gemeinde erweitern. So gesehen kann das Investitionsgesetz einem städtebaulichen Vertrag nicht gleichgestellt werden, und das Fehlen dieses Instrumentes in der Region Kurdistan ist als Defizit zu sehen.

Genauso wie in Deutschland obliegt die Aufgabe der **Erschließung** in der Region Kurdistan den Gemeinden. Die Erschließung ist ein sehr wichtiges Planverwirklichungsinstrument. Ohne eine Erschließung können Grundstücke nicht bebaut werden, auch wenn die Eigentümer an sich willig sind. Oftmals fehlt den Gemeinden jedoch das nötige Geld, um Erschließungsanlagen zu bauen, daher wird auch die Planumsetzung vereitelt. In Deutschland besteht die Möglichkeit, von den Eigentümern der erschlossenen Grundstücke Erschließungsbeiträge zu erheben. Das ist als ein sehr wichtiges Refinanzierungsmittel zu sehen, weil die Gemeinde sich das Geld für die Erschließungsanlagen zurückholen kann. Die Erhebung ist mit dem damit verbundenen Wertzuwachs des erschlossenen Grundstücks zu rechtfertigen. Eine vergleichbare Regelung in der Region Kurdistan findet sich im Enteignungsgesetz unter der Überschrift „Wertsteigerung des Grundstückes ohne Enteignung.“ Nach § 41 Enteignungsgesetze Nr. 12/ 1981 ist der Eigentümer dazu verpflichtet, eine Gebühr für die Wertsteigerung seines Grundstückes an die Gemeinde zu entrichten, wenn die Umsetzung eines Projektes durch die Gemeinde dem Grundstückseigentümer einen Wertzuwachs verschafft, ohne dass auch nur ein Teil seines Grundstückes enteignet wird. Auch hier ist die Erhebung mit der Wertsteigerung des Grundstückes begründet.

Zusätzlich haben die Gemeinden in der Region Kurdistan die Möglichkeit, einen Teil des Grundstückes zu enteignen, ohne hierfür eine Entschädigung zu zahlen. Eine entsprechende Regelung findet sich sowohl im Gemeindeverwaltungsgesetz als auch im Enteignungsgesetz.

- *Nach § 37 Enteignungsgesetze Nr. 12/ 1981* kann ein Viertel der Grundstücksfläche entschädigungslos enteignet werden, wenn ein Gutachterausschuss eine Wertsteigerung des verbleibenden Teils feststellt und dies auf die Enteignung zurückzuführen ist.
- *Nach § 48 Abs. 1 Gemeindeverwaltungsgesetz Nr. 6/ 1993* kann zwecks Umsetzung des Masterplans oder des Detailplans sowie zur Bereitstellung der Infrastruktur bis zu einem Viertel des Grundstücks ohne Zahlung einer Entschädigung enteignet werden.

Auch hierbei handelt es sich um ein Refinanzierungsinstrument, da Teile privater Grundstücke entschädigungslos für die Umsetzung von Projekten enteignet werden können. Die rechtlichen Möglichkeiten der Gemeinden in der Region Kurdistan, zur Beteiligung privater Haushalte an den Kosten der Erschließung und sonstiger Projekte, übersteigen die rechtlichen Möglichkeiten in Deutschland. Die Gemeinden im Untersuchungsgebiet können sowohl Gebühren verlangen als auch entschädigungslos einen Teil eines Grundstückes für die Umsetzung ihrer Projekte enteignen. Allerdings ist auch hier die zwangsweise Wegnahme des Eigentums kritisch zu sehen.

Da ein Bebauungsplan lediglich Baurecht schafft und den Eigentümer nicht zur Bebauung oder zur Vornahme sonstiger Handlungen verpflichtet, besteht in Deutschland unter anderem die Möglichkeit, diesem die Baupflicht durch **städtebauliche Gebote** aufzuerlegen. Diese werden in den §§ 175- 179 BauGB genannt. Zwangsmittel können unter bestimmten Voraussetzungen eingesetzt werden, wenn dem nicht gefolgt wird. Diese städtebaulichen Gebote stehen den Gemeinden in der Region Kurdistan nicht zur Verfügung, und das ist als Defizit zu sehen.

Die instrumentellen Defizite im Hinblick auf die Planumsetzung sind sichtbar. Während rechtliche, plansichernde Instrumente gänzlich fehlen, weisen die vorhandenen planverwirklichenden Instrumente insbesondere das Fehlen von Kommunikations- und Verhandlungsversuchen auf. Zudem sind diese zu sehr auf die zwangsweise Wegnahme des Eigentums gerichtet. Kaufverhandlungen zwischen der Gemeinde und den Grundbesitzern finden nicht statt. Stattdessen wird sehr oft auf die Enteignung zurückgegriffen. Das wird

als die einzige Möglichkeit gesehen, um noch Einfluss auf die räumliche Entwicklung auszuüben. Das Recht in der Region Kurdistan kennt weder den städtebaulichen Vertrag noch die Umlegung. Schon aufgrund des Fehlens anderer Instrumente kommt der Enteignung im Untersuchungsgebiet eine ganz besondere Rolle und auch ein ganz anderes Gewicht zu als im deutschen System. Insgesamt stellen die Baugenehmigung und die Enteignung die wichtigsten Instrumente zur Umsetzung des Masterplans in der Region Kurdistan dar. Ohne eine Baugenehmigung darf keine Entwicklung oder Änderung stattfinden.

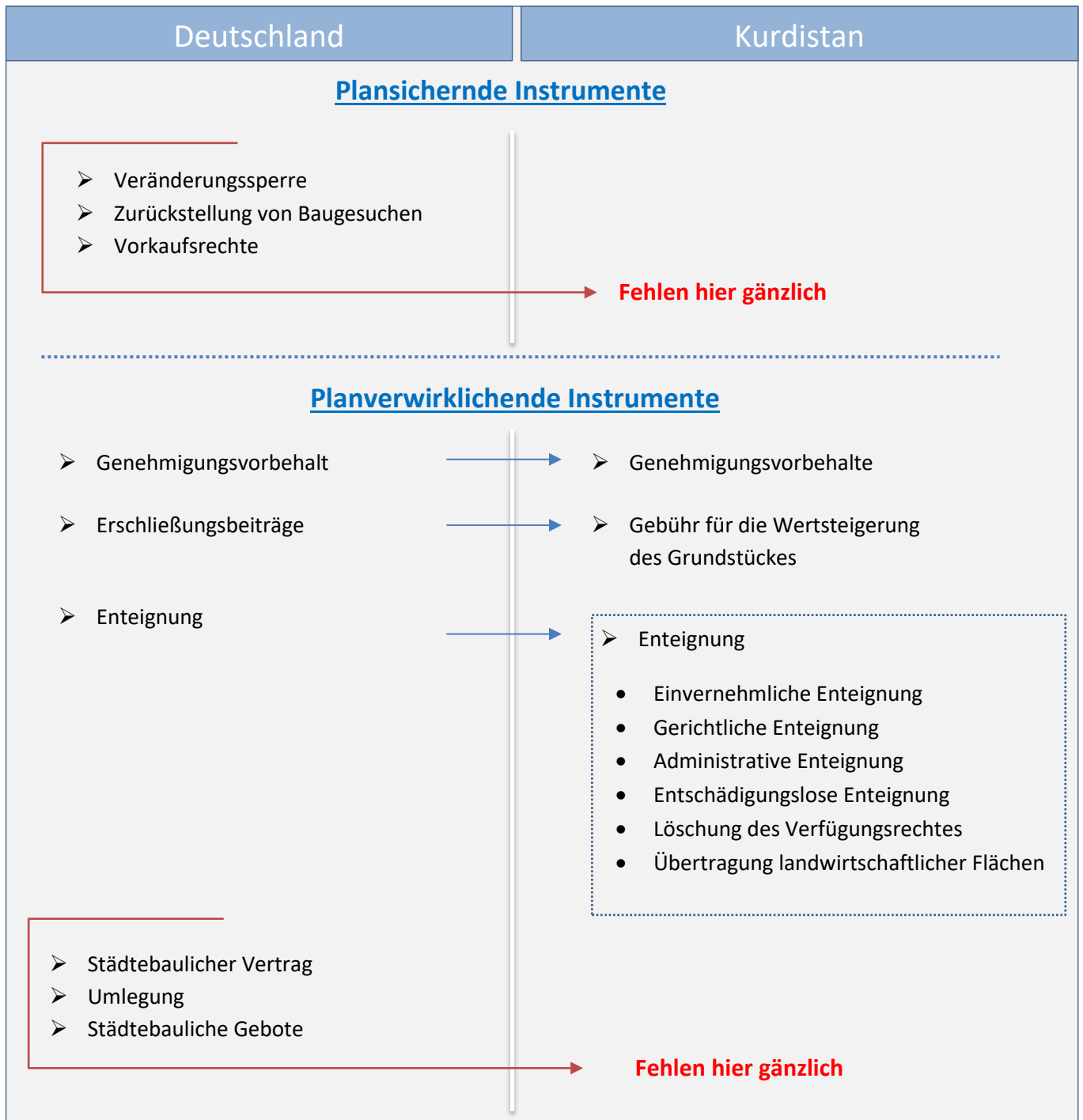


Abbildung 53: Defizite in der Region Kurdistan im Hinblick auf deutsche Instrumente (eigene Darstellung)

6.3.4 Probleme und Herausforderungen bei der Umsetzung

Das Scheitern von Plänen kann viele Gründe haben. In der Literatur werden häufig schwache Kommunikationsprozesse, der Mangel an Gesetzen, finanzielle Gründe und das Fehlen von Realisierungsaspekten bei der Planung als Ursache für Umsetzungsdefizite genannt. Abhängig von den vor Ort herrschenden Bedingungen und den Herausforderungen, mit denen eine Gemeinde konfrontiert ist, können verschiedene Faktoren die Umsetzung beeinflussen. Die Identifizierung der umsetzungshindernden Faktoren ist an dieser Stelle sehr wichtig, um rechtliche Instrumente zur Planumsetzung im Lichte dieser Herausforderungen vorschlagen zu können. Dadurch soll die Überwindung dieser Probleme erreicht und der Umsetzungsprozess insgesamt gefördert werden.

Duhok weist zwar aufgrund seiner geographischen Lage einige Besonderheiten auf. Allerdings hat die Stadt im Hinblick auf die Planung und Planumsetzung viele Gemeinsamkeiten mit anderen Städten in der Region Kurdistan und hat aufgrund der gleichen Rahmenbedingungen mit ähnlichen Problemen und Herausforderungen wie diese zu kämpfen. Basierend auf den durchgeführten Interviews und Diskussionen bestehen [aus Sicht der verantwortlichen Stellen](#) bei der Umsetzung des Masterplans folgende Probleme und Herausforderungen:

Fehlen finanzieller Mittel: Nach Ansicht aller Befragten stellt das Fehlen finanzieller Mittel das größte Hindernis dar. Bei der Umsetzung des Masterplans spielt natürlich die ökonomische Dimension eine sehr wichtige Rolle. Um die Umsetzung sicherzustellen, ist die Bereitstellung finanzieller Mittel hierfür von besonderer Bedeutung. Das Fehlen finanzieller Mittel für die Umsetzung des Duhok Masterplanes, kann auf die Außerachtlassung der Finanzierbarkeit der Umsetzung bei der Aufstellung des Masterplans zurückzuführen sein. Für die Umsetzung wurden nämlich keine finanziellen Mittel bereitgestellt. Auch eine Kostenschätzung fand vorab nicht statt. Vielmehr wurde diese Aufgabe den Gemeinden überlassen. Die Umsetzung der Planung geschieht in Kurdistan durch Projekte und Projektförderung. Die Gemeinden sind finanziell von der Zentralregierung abhängig. In der Region Kurdistan werden nämlich aufgrund des vorherrschenden Zentralismus alle lokalen Einnahmen an die Zentralregierung weitergeleitet. Jährlich wird dann jeder Gemeinde vom Finanzministerium ein begrenztes Budget für die Projekte zugewiesen. Die Höhe ist

von der wirtschaftlichen Situation der Region abhängig. Die regionale Wirtschaft ist hauptsächlich von den Einnahmen aus dem Ölexport abhängig und ist daher mit der Unsicherheit und Instabilität der Ölmärkte behaftet. In einer solchen wirtschaftlichen Situation ist es schwierig, vorausschauend Mittel für die Gemeinden bereitzustellen, und das hemmt die Planumsetzung. Die wirtschaftliche Situation der Region beeinflusst damit direkt die räumliche Entwicklung einer Gemeinde. So wurden im Jahre 2014, durch den IS Einmarsch in die Region und die dadurch ausgelöste Wirtschaftskrise, nahezu alle Projekte auf Eis gelegt. Aufgrund des Mangels an zur Verfügung gestellter finanziellen Mittel kam es in der Verwaltung zu einem Stillstand. Der Spielraum auf lokaler Ebene ist damit sehr gering, was die Förderung einer eigenständigen Entwicklung in Eigenverantwortung und die Beschleunigung der Umsetzung des Masterplans durch Sicherstellung von finanziellen Mittel betrifft.

Eigentumsverhältnisse: Die Umsetzung des Masterplans scheitert oft an den konkreten Eigentumsverhältnissen. Da sich die überplanten Flächen überwiegend im Privateigentum befinden, ist der Erwerb dieser Grundstücke als einzige Möglichkeit zu sehen, um überhaupt Einfluss auf die vorgesehene Entwicklung auszuüben. Im Masterplan wurden zum Teil auch bebaute Stadtteile überplant, mit dem Ziel, bessere Wohnverhältnisse mit mehr Grünanteil und eine bessere Infrastruktur in diesen Gebieten zu schaffen. So sollen einige Grundstücke, mit derzeit einem Wohngebäude bebaut, in Grünflächen umgewandelt werden. Um die Grundstücke ihrem planmäßigen Zweck zuzuführen, müssen diese zunächst erworben werden. In diesem Zusammenhang gewann die Enteignung zunehmend an Bedeutung. Die Enteignung ist mit einer Entschädigungsverpflichtung seitens der Gemeinde verbunden. Vorrangig ist dem Eigentümer ein gleichwertiges Wohngrundstück anzubieten. Allerdings verfügen die Gemeinden nicht über genügend Grundstücke. Für den Erwerb der Grundstücke kann auch alternativ eine Entschädigungssumme gezahlt werden. Da der Gemeinde jedoch ein nur begrenztes Budget jährlich von der Zentralregierung zur Verfügung gestellt wird, fehlen hierfür benötigte finanzielle Mittel. Teilweise sind die Eigentümer auch nicht willig, ihr Eigentum abzugeben, oder verlangen hohe Entschädigungssummen für ihre Grundstücke. Viele Planungen scheitern daher am Fehlen der Möglichkeit des Erwerbs der für die Umsetzung benötigten Flächen.

Stadtwachstum: Der Masterplan hat offensichtlich das Tempo des schnellen Stadtwachstums unterschätzt. Mit der Ausarbeitung des Masterplanes wurde im Jahre 2007 begonnen, die Genehmigung durch das Ministerium erfolgte erst im Jahre 2010. Zwischen Ausarbeitung und Genehmigung wurde auf der Grundlage des Masterplanentwurfs mit der Umsetzung begonnen, da die Nachfrage nach Flächen zur Wohnnutzung stark zunahm. Dies führte dazu, dass die im Masterplan vorgesehene erste Entwicklungsphase bereits vor der endgültigen Genehmigung des Masterplanes verbraucht wurde. Den Gemeinden ist es auch aufgrund anderer Faktoren kaum gelungen, sich an die Phasen der Entwicklung zu halten. Dazu beigetragen haben viele Faktoren:

- Unter anderem ist das rasante Stadtwachstum und der damit verbundene Flächenbedarf auf die *steigende Bevölkerungszahl* zurückzuführen. Die Stadt Duhok verzeichnet ein stetiges Bevölkerungswachstum, das nicht nur auf die hohe natürliche Wachstumsrate zurückzuführen ist. In jüngerer Zeit verzeichnete die Stadt auch durch IS Flüchtlinge und Binnenvertriebene im Jahre 2014 ein Bevölkerungswachstum. Bei der Erstellung des Masterplans im Jahre 2007 wurde an den drastischen Bevölkerungszuwachs durch die Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebene noch nicht gedacht. Der Bedarf an Wohnraum konnte infolge des Wachstums nicht gedeckt werden, was zur Flächeninanspruchnahme auch außerhalb der vorgesehenen Entwicklungsphasen führte. Zum Teil führte dies auch zur Bildung informeller Siedlungen.
- Dazu beigetragen hat auch die *KRG Politik* zur Landverschenkung an Staatsbedienstete. Dies zwang die Entscheidungsträger dazu, auch außerhalb der Entwicklungsphasen Grundstücke zu vergeben. Diese wurden überwiegend in Richtung neuer Expansionsgebiete verteilt, jedoch ohne, dass man sich an die vorgesehenen Phasen der Entwicklung gehalten hätte.
- Den Grundstückseigentümern wird im Rahmen des *Enteignungsverfahrens* ein Grundstück als Entschädigung zugeteilt. Dieses Problem zwingt die Gemeinden mangels anderweitig verfügbarer Grundstücke, den Eigentümern Grundstücke als Entschädigung für die Enteignung außerhalb der geplanten Entwicklungsphasen zu geben.

- Auch das *Fehlen der Realisierung der vorgesehenen Tunnelverbindung* hat dazu beigetragen, dass die Entwicklungsphasen nicht eingehalten werden konnten. Dieser Umstand führte dazu, dass die vorgesehene Erweiterung Richtung Sharia nicht erfolgen konnte. Zwangsweise war das Wachstum auf Semel und Misirik auszurichten und damit Flächen auch außerhalb des Masterplans konsumiert.

Informelle Flächeninanspruchnahme: Die informelle Flächeninanspruchnahme stellt ein erhebliches Problem bei der Umsetzung des Masterplans dar. Teilweise sind informelle Siedlungen entstanden. Die Gemeinde war nicht dazu in der Lage, die informelle Flächeninanspruchnahme zu stoppen, sodass diese immer weiter zunahm und 2014 einen Höhepunkt erreichte. Um dieses Problem in den Griff zu bekommen, wird seit einigen Jahren verstärkt dagegen vorgegangen. So wurde eine spezielle Abteilung eingerichtet, die sich mit illegal errichteten Bauten beschäftigt. Die Stadt versucht, so einen Teil ihrer verlorenen Macht zurückzugewinnen.

Machtverhältnisse: Nach Ansicht vieler Befragten wird die Umsetzung der anvisierten Planung durch die Unantastbarkeit bestimmter Personen erschwert. Viele Verwaltungsmitarbeiter sind dem Druck ausgesetzt, Planungsentscheidungen zu deren Gunsten zu treffen. So wird dann eine Baugenehmigung erzwungen, auch wenn das Vorhaben nicht mit dem Plan im Einklang steht. Hinter dem Bauherrn stehen meistens Personen, die ihn unterstützen und bei der Überwindung von Vorschriften behilflich sind. Auch gibt es Einschüchterungen. Die Vorschriften werden häufig von höheren Regierungsebenen durch persönliches Eingreifen untergraben. Der Vorteil der Rechtsnormen und der planerischen Zielsetzungen läge gerade darin, dass diese für jedermann gelten und zwar unabhängig davon, welche politische Position und Macht jemand hat. Die langanhaltende politische Instabilität in der Region Kurdistan und im Irak insgesamt hat jedoch in allen Bereichen Spuren hinterlassen. Machthaber haben oft großen Einfluss und versuchen über verschiedene Wege, ihr Planvorhaben entgegen den planerischen Vorgaben erfolgreich durchzusetzen. Sie setzen sich auch über die vorhandenen Gesetze hinweg. Die vorhandenen Vorschriften werden durch diese Personen ungestraft missachtet. Vereinzelt wurden Masterplanänderungen vom Ministerium zugunsten einzelner Personen vorgenom-

men und genehmigt, ohne, dass man zuvor ein Verfahren durchgeführt hätte. Diese werden dann der Gemeinde lediglich zur Kenntnisnahme und Anwendung zugeschickt. Sowohl die Planungsbehörden als auch die Gemeinden sind meistens machtlos und können dagegen nicht vorgehen. Die Gemeinden sind nicht fähig, politische Barrieren zu überwinden. Dies behindert sie bei ihrer Arbeit, eine ordnungsgemäße Planung und Planumsatzung zu betreiben und macht diese oftmals praktisch unmöglich.

Fehlen von Überwachung und Aktualisierung: Seit der Genehmigung des Masterplans sind nun mehr als zehn Jahre vergangen, ohne dass dieser im Hinblick auf die Umsetzung bewertet oder aktualisiert worden wäre. Die seit der Genehmigung des Masterplans vorgenommenen Änderungen haben zur Unübersichtlichkeit des aktuellen Standes des Masterplans geführt. Erst kürzlich wurde ein Ausschuss gebildet, der sich mit seiner Aktualisierung befassen soll, in die auch die vorgenommenen Änderungen eingearbeitet werden sollen. Zudem fehlt derzeit ein wirksamer Überwachungsmechanismus. Das Problem besteht häufig darin, dass die Genehmigungsplanung und die Ausführung nicht übereinstimmen. Dies ist auf das Fehlen von Überwachung und Mangel an technischen Möglichkeiten zurückzuführen. Um dieses Problem zu überwinden, wird seit wenigen Jahren das Zuschalten eines Ingenieurs verlangt, der bis zur Umsetzung das Vorhaben begleitet und die Ausführung gemäß der Baugenehmigung bestätigt. Dies kann als ein wichtiger Schritt angesehen werden. Allerdings versuchen Machthaber, schon auf der Ebene der Baugenehmigung Einfluss auf die gewünschte Genehmigung auszuüben. Zudem haben in den letzten Jahren vermehrt Investorenprojekte, insbesondere Wohnbauprojekte, Probleme verursacht. Infolge der Vielzahl solcher Projekte ist eine Überwachung aufgrund des Fehlens von finanziellen und personellen Ressourcen kaum möglich gewesen. Dabei bildet auch das Fehlen technischer Möglichkeiten zur Überwachung und Verfolgung des Umsetzungsprozesses eine Schwachstelle.

Fehlen des Bewusstseins in der Öffentlichkeit: Die Befragten waren überwiegend der Ansicht, dass der Öffentlichkeit das Bewusstsein für die Planung fehlt und sie daher nicht dazu bereit ist, bei der Umsetzung mitzuwirken. Private Interessen und Bedürfnisse werden über öffentliche Interessen gestellt. Gleichzeitig wird aber die Mitwirkung der Öffentlichkeit während der Planaufstellung nur von wenigen für wichtig erachtet. Bisher hat die

Öffentlichkeit kaum die Gelegenheit gehabt, Erfahrungen und Kenntnisse im Bereich der Planung zu gewinnen, da die Verwaltung kaum darum bemüht ist, die Planung durch das Anbieten von Informationsveranstaltungen und Workshops der Öffentlichkeit näherzubringen. Das Fehlen der Bereitschaft in der Umsetzungsphase mitzuwirken, kann auf den Mangel an einem partizipativen Planungsansatz zurückgeführt werden. Die Öffentlichkeit kann sich kaum mit der Planentscheidung identifizieren und sie auch nicht verstehen, da sie nicht Teil der Planentscheidung war.

Mangel an Gesetzen und veraltete Gesetze: In der Literatur wurde gezeigt, dass der rechtliche Rahmen ein wichtiger Faktor für die Planumsetzung ist. Ein Baugesetzbuch, wie es in den westeuropäischen Ländern existiert, besitzt weder die Zentralregierung noch die Region Kurdistan. Vielmehr sind die wenigen vorhandenen Gesetze, die sowohl die Planung als auch die Umsetzung betreffen, in verschiedenen Gesetzesbüchern zu finden. Dies stellt eine Rechtszersplitterung dar und führt zur Unüberschaubarkeit. Dadurch wird die Arbeit der verantwortlichen Stellen erheblich erschwert. Zum Teil bleiben einige Vorschriften den Mitarbeitern unbekannt. Seit einigen Jahren ist das Gemeindevministerium darum bemüht, schrittweise Gesetze zu aktualisieren. Eine Überarbeitung, Systematisierung und Bündelung des Planungsrechtes hat aber bisher noch nicht stattgefunden.

Zudem findet die räumliche Planung in der Region Kurdistan kaum innerhalb eines rechtlich definierten Rahmens statt. So sind in der Region Kurdistan weder der Inhalt und die Funktion des Masterplans, noch die Weise, wie das Planverfahren durchzuführen ist, rechtlich normiert. Selbst die Zuständigkeiten sind nicht gesetzlich definiert. Denn während die Zuständigkeiten eines Ministeriums in Gesetzen geregelt sind, werden die Zuständigkeiten der zugehörigen Direktorate durch das Ministerium in Runderlassen geregelt. Das Fehlen von Gesetzen zur Regelung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten führt zur Verwirrung und womöglich zur Doppelarbeit. Zudem ist anzumerken, dass die oben beschriebenen rechtlichen Planumsetzungsinstrumente als solche im Gesetz nicht benannt werden und nicht in einem Gesetzesbuch zu finden sind, was die Übersichtlichkeit zusätzlich erschwert. Der rechtliche Rahmen für die Planung und Planumsetzung ist damit insgesamt sehr schwach.

Basierend auf durchgeführten Interviews und Diskussionen sowie der Sichtung von Dokumenten, können bei der Umsetzung des Masterplanes zusätzlich folgende Probleme und Herausforderungen identifiziert werden:

Die im Gemeindeverwaltungsgesetz vorgesehene [zeitlich befristete Baugenehmigung](#) kann als Hindernisse gesehen werden. Gem. § 26 Abs. 2 Gemeindeverwaltungsgesetz Nr. 6/ 1993 kann eine Baugenehmigung zur Errichtung neuer Gebäude für einen vorübergehenden Zeitraum auch entgegen den Vorgaben des Masterplanes erteilt werden. Ausgeschlossen ist allerdings in diesem Fall eine spätere Entschädigung für das errichtete Gebäude im Falle einer vollständigen Enteignung. Der Grundgedanke ist hier, solange die Gemeinde finanziell nicht dazu in der Lage ist, das Grundstück zu enteignen und dem planmäßigen Zweck zuzuführen, dem Eigentümer die Möglichkeit einzuräumen, sein Grundstück zu nutzen. Dies stellt eine vorübergehende Befreiung von den Vorgaben des Masterplans dar. Problematisch ist hier allerdings, dass weder die Dauer klar definiert wird, noch sonstige Anforderungen gestellt werden. Dies kann dazu führen, dass ein solches Vorhaben teilweise für eine sehr lange Zeit bestehen bleibt und sogar zur Dauerlösung wird. Auch dieses Beispiel zeigt die Notwendigkeit der Überarbeitung und Aktualisierung der Gesetze.

Probleme bei der Umsetzung des Duhok Masterplanes können auch durch das [Fehlen von Realisierungsaspekten](#) bei der Planaufstellung entstehen. Dem Masterplanbericht kann nicht entnommen werden, dass die Umsetzung während der Planungsphase in irgendeiner Weise Beachtung gefunden hat. Vielmehr wurde die Planung separat von der Umsetzung betrachtet. Probleme, wie das Fehlen von Finanzierbarkeit der Planumsetzung und Flächenverfügbarkeit, wurden erst in der Umsetzungsphase erkannt, was dazu geführt hat, dass die räumliche Entwicklung nicht in die vorgesehene Richtung gelenkt werden konnte. Während einer Planaufstellung müssen vor allem diese Aspekte mitbedacht werden. Daher kann das Fehlen finanzieller Mittel nicht als das größte Hindernis angesehen werden, da dieser Aspekt durch vorausschauende Planung überwunden werden kann.

Bestehende **institutionelle Mängel** hemmen die Aufgabe der Planumsetzung zusätzlich. Die derzeitige Verteilung der Verantwortlichkeiten bzgl. der Masterplanung erfordert eine Koordination zwischen verschiedenen Ebenen und Ministerien und erschwert die Arbeit erheblich. Während die Planerstellung auf der Provinzebene erfolgt, ist für die Umsetzung hauptsächlich die lokale Ebene, sprich die Gemeinde, zuständig. Dies hat zur Folge, dass die Mitarbeiter, die für die Planerstellung verantwortlich sind, bei der Umsetzung des Masterplans nicht mitwirken. Die Planung bis zur Umsetzung wird nicht von der gleichen Stelle begleitet. Dies führt dazu, dass Prozesse und Hintergründe von der Gemeinde nicht verstanden werden, da die Gemeinde bei der Planerstellung kaum beteiligt war. Diese entstandenen Wissenslücken erschweren den Umsetzungsprozess auf der Gemeindeebene.

Zudem waren **qualifizierte Fachkräfte** in der Vergangenheit kaum vorhanden. Zwar haben die meisten Verwaltungsmitarbeiter einen akademischen Titel in den Bereichen Ingenieurwesen, Architektur oder Rechtswissenschaften, jedoch sind Raumplaner bisher kaum vorhanden. Raumplanung als Studiengang oder ähnliches wurde weder an irakischen noch an kurdischen Universitäten angeboten. Stadtplanung wurde lediglich im Rahmen des Architekturstudienganges angeboten. Erstmals im Jahr 1971 wurde der Studiengang Stadt- und Regionalplanung an der Universität Bagdad angeboten. Er verfügt jedoch nur über begrenzte Kapazitäten. In der Region Kurdistan wurde mit der Kooperation der TU Dortmund der Studiengang Raumplanung an der Universität in Duhok im Jahre 2011 etabliert. Es ist bisher der einzige Studiengang der Raumplanung im ganzen Irak, und das ist als neue Hoffnung in Richtung nachhaltige Planung zu sehen.

Auch die **mangelhafte Beteiligung der Öffentlichkeit** bei der Planaufstellung kann als Problem bei der Umsetzung angeführt werden. Die Befragten waren überwiegend der Ansicht, dass der Öffentlichkeit das Bewusstsein für die Planung fehlt und sie daher nicht dazu bereit ist, bei der Umsetzung mitzuwirken. Sie setzen ihre privaten Interessen über das öffentliche Interesse. Zu bedenken ist hier allerdings, dass bei der Masterplanerstellung in Duhok die Öffentlichkeitsbeteiligung eine nur untergeordnete Rolle gespielt hat. Eine Beteiligung der Öffentlichkeit fand vor und während der Entwurfsphase des Master-

plans nicht statt. Erst nachdem der Plan erstellt worden war, wurde der Plan der Öffentlichkeit bekannt gemacht. Praktisch wurde die Öffentlichkeit jedoch lediglich über den erstellten Plan informiert. Sie haben dadurch zum einen bisher nur wenig über die Planung erfahren und zum anderen kaum eine Planentscheidung mitgestaltet, wodurch die Bereitschaft, bei der Umsetzung mitzuwirken, auch sinkt und ein Bewusstsein und eine Sensibilisierung für die Planung nicht geschaffen werden können. Wie aus der Literatur auch deutlich hervorgeht, ist der Informationsaustausch zwischen der Gemeinde und der Öffentlichkeit bei der Planerstellung für die Umsetzung von besonderer Bedeutung. So konnte die im Masterplan für die zweite Entwicklungsphase 2013 - 2017 vorgesehene Tunnelverbindung zwischen der Stadt Duhok und Sharia bis heute aufgrund starker Proteste seitens der Öffentlichkeit nicht realisiert werden. Zwar spielen hier auch ökonomische Aspekte eine Rolle. Nach Auffassung der Schlüsselpersonen ist jedoch hauptsächlich der Widerstand der in Sharia lebenden Menschen dafür verantwortlich. Unter anderem wird eine Erweiterung der Stadt Duhok Richtung Sharia (vor allem von Yeziden besiedelt), bezeichnet als New Duhok, aus religiösen Gründen abgelehnt. Durch eine stärkere Beteiligung der Öffentlichkeit und das Eingehen auf Befürchtungen und Bedenken in der Planungsphase hätte das Problem frühzeitig erkannt und zusammen mit der Bevölkerung angegangen werden können.

Das [Fehlen aktueller, zuverlässiger und einheitlicher Daten](#) aus der Raumplanung kann die Umsetzung ebenfalls beeinflussen. Hier sind zwei Hauptprobleme zu nennen:

- Zum einen ist das *Führen von Unterlagen* sehr mangelhaft. Gegenwärtig erfolgt die Aufbewahrung von Unterlagen mit Hilfe von Akten und Ordnern. Die verfügbaren Computer sind sehr alt und werden kaum benutzt.
- Zum anderen fehlen aktuelle, zuverlässige und einheitliche Daten aus der Raumplanung. Das GIS-System wird zur Erfassung von Daten zwar verwendet, jedoch sind viele für die Planung und Planumsetzung verantwortliche Mitarbeiter mit der GIS-Anwendung nicht vertraut. Nur einige wenige Mitarbeiter der Planungsbehörde und der Gemeinde können auf das System zugreifen. Eine einheitliche Datenerfassung und die Zugriffsmöglichkeit sind unentbehrlich, um einen Informati-

onsverlust zu verhindern. Die Datenerfassung in einem Programm und die Verfügbarkeit dieser Daten für alle verantwortlichen Mitarbeiter ist die Grundlage, um eine gemeinsame Informationsbasis zu erreichen und Informationsverluste zu verhindern. Dazu gehört die Erfassung amtlicher Karten- und Planwerke.

Zudem stellt der in der Region Kurdistan **existierende Zentralismus** ein zentrales Hindernis für die räumliche Entwicklung dar. Mit einem top-down-Planungsansatz ist der Planungsprozess in Kurdistan stark zentralisiert. Eine führende Rolle bei der Stadtplanung hat das Ministerium für Gemeinden und Tourismus. Theoretisch legt dieses Ministerium Richtlinien fest und dient als Überprüfungs- und Genehmigungsstelle. Die Befugnisse und Verantwortlichkeiten der Gemeinden sind dagegen äußerst begrenzt. Die Gemeinden werden als verlängerter Arm der Regierung behandelt und haben eine besonders schwache Stelle. Sie besitzen zwar eine eigene Verwaltung, welche aber hauptsächlich vom Ministerium geführt wird. Dies führt dazu, dass lokale Bedürfnisse und Prioritäten nicht befriedigt werden können und die Öffentlichkeit bei Planungen kaum einbezogen wird. Eine ortsnahe Politik und Führung der Gemeinde ist damit kaum möglich. Die Regionalregierung ist seit 2005 darum bemüht, eine Dezentralisierungspolitik einzuführen. Als Grundlage für die administrative Dezentralisierung in der Region Kurdistan kann das Provinzgesetz Nr. 3 von 2009 gesehen werden, das mit dem Ziel, einen Dezentralisierungsprozess zu starten, vom Parlament erlassen wurde. Der Grundstein ist damit gelegt. Eine kommunale Selbstverwaltung wurde allerdings bisher nicht praktiziert. Die Region Kurdistan hat bisher nahezu keine Erfahrung mit der gemeindlichen Selbstverwaltung. Wie jede neue Erfahrung sind der Mangel an finanziellen und personellen Ressourcen sowie politische Konflikte bisher dafür wenig förderlich gewesen. Eine kommunale Selbstverwaltung kann ohne diese Ressourcen zuvor auf der lokalen Ebene sichergestellt werden, nicht funktionieren.

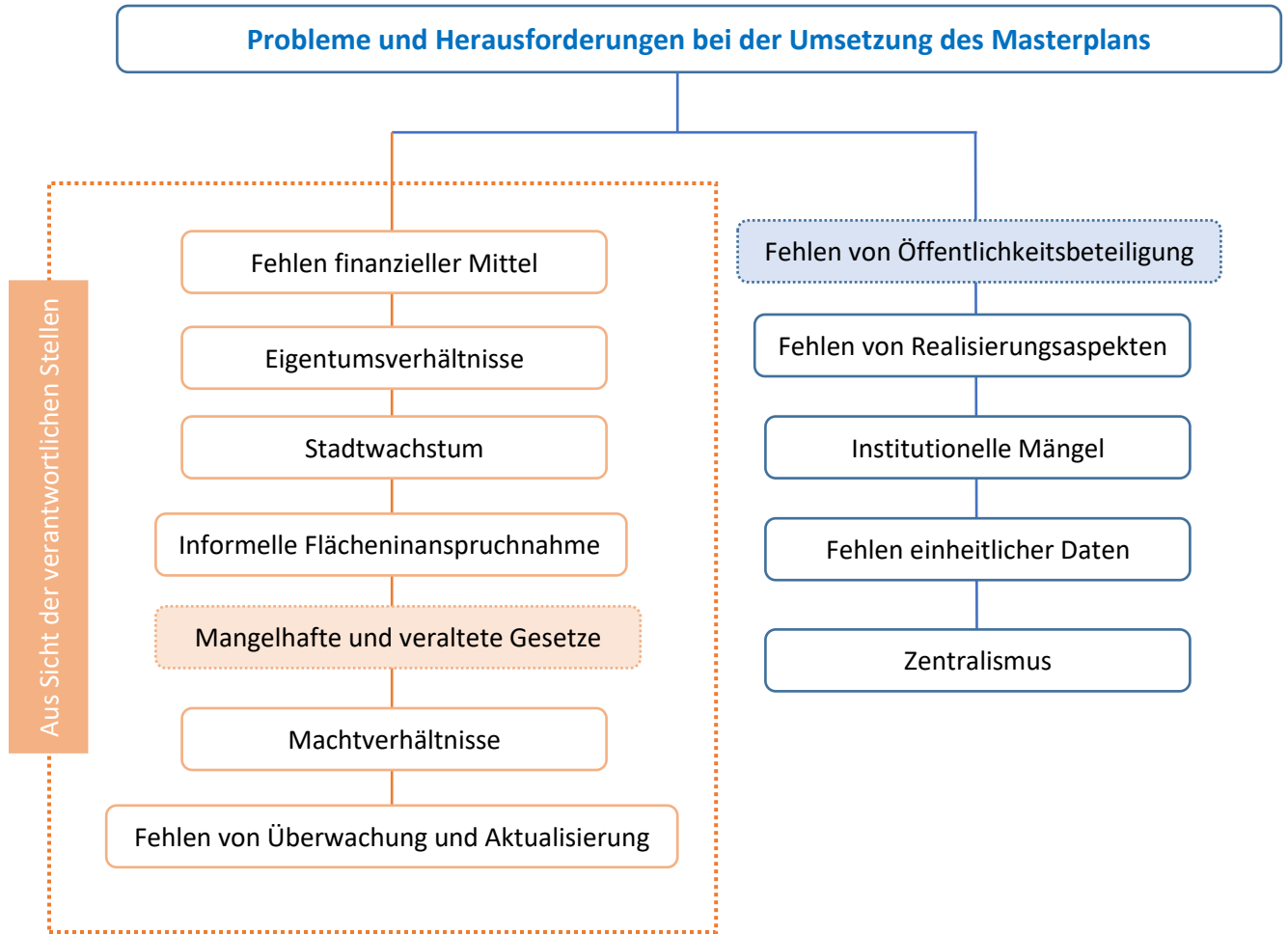


Abbildung 54: Probleme und Herausforderungen bei der Umsetzung des Masterplans (eigene Darstellung)

6.3.5 Unterstützung der Umsetzung des Masterplans durch rechtliche Instrumente

Nachdem in dem Abschnitt 6.3.3 die rechtlichen Defizite im Hinblick auf deutsche Instrumente bei der Planumsetzung identifiziert worden sind, sollen an dieser Stelle, unter Rückgriff auf die in den vorangegangenen Kapiteln (2.3) dargestellte Erfahrung aus Deutschland mit rechtlichen Instrumenten zur Umsetzung der Bauleitplanung und unter Beachtung der derzeit herrschenden Herausforderungen bei der Umsetzung des Masterplans (6.3.4), kontextspezifische rechtliche Instrumente zur Umsetzung des Masterplans in der Region Kurdistan vorgeschlagen werden.

Insgesamt muss das Ziel der kommunalen Planung eine umsetzungsorientierte Planung sein. Von entscheidender Bedeutung ist die Durchsetzbarkeit der Pläne mit Hilfe rechtlicher Instrumente. Dazu gehört die Möglichkeit, sowohl plansichernde Instrumente als auch planverwirklichende Instrumente einzusetzen. Alte Mechanismen und das vorhandene Rechtsinstrumentarium zur Planumsetzung müssen in diesem Zusammenhang überdacht werden.

Plansichernde Instrumente: Wie bereits festgestellt, haben die Gemeinden in der Region Kurdistan bisher keine rechtlichen Möglichkeiten, während der Planaufstellungsphase irgendwelche Maßnahmen zu ergreifen, um bauliche Aktivitäten, die die zukünftige Planung gefährden könnten, zu verhindern. Die Gemeinden haben aber die Notwendigkeit zur Ergreifung von Maßnahmen in der Planungsphase erkannt und reagieren auf informellen Wegen, d.h. ohne Rechtsgrundlage. Es handelt sich dabei um die Veränderungssperre und als Folge das Zurückstellen von Baugesuchen (siehe Abschnitt 6.3.2). Das Fehlen einer Verankerung dieses Instrumentes im Gesetz führt dazu, dass die Gemeinden unterschiedlich damit umgehen, da die Voraussetzungen und die Rechtsfolgen nicht klar definiert worden sind. Es gibt folglich auch keine räumliche und zeitliche Begrenzung. Allerdings stellen diese Maßnahmen einen schwerwiegenden Eingriff in Rechte Dritter dar und sind ohne Rechtsgrundlage inakzeptabel. Es ist daher unabdingbar, diese Instrumente in einen rechtlichen Rahmen einzubetten. Dabei ist es wichtig, die Voraussetzungen zu definieren und eine zeitliche Begrenzung festzulegen. Da diese Instrumente auf informellen Wegen bereits eingesetzt werden, sind sie auch in der Region Kurdistan praktikabel und besonders wichtig für die Umsetzung der Planung. Das Zurückstellen erlaubt

es der Gemeinde, schnell auf eine beabsichtigte Durchführung eines Vorhabens, das ihren Planungszielen nicht entspricht, zu reagieren. Daher ist auch dieses Instrument sehr sinnvoll.

Zu empfehlende rechtliche, plansichernde Instrumente:

- Veränderungssperre
- Zurückstellen von Baugesuchen

Planverwirklichende Instrumente: Um Projekte umzusetzen und damit auch den Masterplan, ist es für die Gemeinde fortwährend notwendig Grunderwerb zu erlangen. Im Bereich der planverwirklichenden Instrumente ist es sehr auffallend, dass in der Region Kurdistan hierzu die Enteignung im Zentrum steht und „das Instrument der Wahl“ darstellt. Aufgrund des Fehlens anderer, ebenso geeigneter Instrumente kommt der Enteignung im kurdischen System eine ganz besondere Rolle und auch ein ganz anderes Gewicht zu als im deutschen System. Auch durch die starke Fokussierung der Gesetze auf die Enteignung und das Bestehen eines eigenen Enteignungsgesetzes hat sich in der Verwaltungspraxis die Konzentration auf die Enteignung verfestigt und wird als die einzige Möglichkeit gesehen, überhaupt Einfluss auf die räumliche Entwicklung auszuüben. Mit der Enteignung wird sicherlich eine hohe Steuerungsmöglichkeit der Gemeinde gewährleistet. Allerdings ist das Instrument mit hohen Entschädigungsansprüchen verbunden. Bei leeren Kassen ist die Enteignung daher wenig zielführend und muss als planungsrechtliche Eingriffsmöglichkeit neu bedacht werden. Zudem wecken schon allein der Begriff „Enteignung“ und die damit einhergehende zwangsweise Wegnahme des Eigentums negative Assoziationen.

Es ist auch anzumerken, dass die Gemeinden in der Region Kurdistan noch zu sehr auf die Ausübung hoheitlicher Gewalt eingestellt und weniger geneigt sind, mit Privaten zu kooperieren. Konsensuale Instrumentarien haben bisher wenig Bedeutung.

Diese Denk- und Herangehensweise ist nicht mehr zeitgemäß und muss sich grundlegend ändern. Bei der Umsetzung von Plänen sollte konsensualen Lösungen ohne Ausübung planungsrechtlichen Zwanges grundsätzlich der Vorrang vor der Anwendung hoheitlicher Instrumente gewährt werden. Die Enteignung muss aufgrund der Stärke des

Eingriffs in Rechte Dritter das letzte Mittel sein. Vorrangig sollten andere Möglichkeiten ausgeschöpft werden. Damit sich diese Tradition ändert, müssen den Gemeinden zunächst neue rechtliche Handlungsmöglichkeiten angeboten werden.

Vorkaufsrechte: Vorkaufsrechte bieten den Gemeinden die Möglichkeit, Grundstücke insbesondere für Infrastrukturarbeiten zu erwerben, um die planmäßige Nutzung zu realisieren. Durch gemeindliche Vorkaufsrechte soll Eigentumserwerb durch andere Personen verhindert werden. Zugleich wird die Enteignung überflüssig und das Vorkaufsrecht stellt gegenüber der Enteignung ein milderes Mittel dar. Die Gemeinde tritt nämlich nur an Stelle des Käufers und schließt einen Vertrag mit dem schon verkaufsbereiten Eigentümer ab. Die Vorkaufsrechte können sowohl zur Plansicherung als auch zur Planumsetzung förderlich sein.

Kaufverträge: Kaufverträge werden bisher mit Privaten kaum geschlossen, um an private Grundstücke zu gelangen. In einigen weniger problematischen Fällen können Kaufverträge zum gleichen Ergebnis führen. Die im Enteignungsgesetz vorgesehene „eilvernehmliche Enteignung“ macht deutlich, dass solche Fälle durchaus vorliegen, sodass diese Regelung ersatzlos gestrichen werden kann. Stattdessen kann ein Kaufvertrag zwischen der Gemeinde und dem Eigentümer geschlossen werden, ohne hier planungsrechtlichen Zwang anzuwenden. Dadurch wird die Enteignung in den Fällen, in denen der Eigentümer durchaus dazu bereit ist, auch ohne Zwang sein Eigentum abzugeben, überflüssig. Wenn private Grundstücke für Straßenbau, Schaffung von Grünflächen oder sonstige Maßnahmen, die dem Wohl der Allgemeinheit dienen, benötigt werden, ist vorrangig zu versuchen, diese im Rahmen freiwilliger Vereinbarungen zu erwerben. Die Enteignung sollte nur dann angewendet werden, wenn es der Gemeinde nicht gelingt, ein Grundstück käuflich zu erwerben sowie andere Möglichkeiten nicht zum Erfolg führen.

Städtebauliche Verträge: Die Kooperation mit privaten Investoren wird zur Notwendigkeit. Zwar findet derzeit eine Zusammenarbeit der Gemeinde mit privaten Investoren statt, allerdings geht es vorrangig darum, durch Steuerbefreiungen und zusätzliche Erleichterungen Anreize zu schaffen, um Investitionsprojekte zu ermöglichen. Ein Vertrag kommt nicht zustande. Gerade die vielfältigen Möglichkeiten der flexiblen Ausgestaltung des

städtebaulichen Vertrages bieten der Gemeinde die Chance, auch die Lasten dem Investor aufzuerlegen und konkrete Einzelfälle durch Aushandlungen vertraglich zu regeln. Mit Blick auf die derzeitige Abhängigkeit der räumlichen Entwicklung von der wirtschaftlichen Entwicklung in der Region ist die finanzielle Entlastung der Gemeinden von großer Bedeutung, um eine aktive räumliche Entwicklung zu betreiben und zwar unabhängig von der wirtschaftlichen Lage. Dadurch können auch Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden deutlich erweitert werden. Es steht einer Gemeinde weiterhin frei, einem Investor durch Zusicherungen entgegenzukommen. Ein weiterer Vorteil liegt darin, dass sich die Gemeinde und der Vorhabenträger als gleichgestellte Vertragspartner gegenüberstehen und keine Ober- und Unterordnungsverhältnisse bestehen, sodass bei den Verhandlungen keine Barrieren entstehen.

Umlegung: Bei der Umlegung kommt es nicht zu einer Enteignung. Vielmehr ist die Umlegung auf Eigentumserhaltung und Privatnützigkeit gerichtet. Gerade diese Eigenschaften der Umlegung führen zu mehr Akzeptanz bei den Eigentümern. Die Umlegung wurde bisher in der Region Kurdistan nicht praktiziert, könnte aber vor allem bei der Entwicklung neuer Baugebiete ein großes Potenzial haben. Der Eigentümer behält sein Eigentum, und die Gemeinde kann ihre planerischen Ziele erreichen. Nach Einschätzung der beteiligten Akteure ist dieses Instrument dazu geeignet, die Handlungsmöglichkeiten der Gemeinde deutlich zu erweitern und damit zur Umsetzung des Masterplans beizutragen. Zugleich stellt dieses Instrument für die Gemeinde eine kostengünstige Maßnahme zur Umsetzung ihrer planerischen Ziele dar. Es wird allerdings etwas Zeit in Anspruch nehmen, die Bürger von diesem Instrument zu überzeugen. Denn bisher ist nur die Enteignung bekannt. Das Misstrauen wird daher auf Seiten der Bevölkerung zunächst groß sein. Es sind daher in der ersten Phase Überzeugungsbemühungen seitens der Gemeinde erforderlich.

Städtebauliche Gebote: Die Bedeutung und Relevanz dieser Instrumente kann in der Bemühung um eine einvernehmliche Lösung gesehen werden. Mit der Anordnung der Gebote soll der Eigentümer darauf hingewiesen werden, dass er bei der Planverwirklichung mitzuwirken hat. Auch wenn ein Gebot eine hoheitliche Maßnahme darstellt, sollte vor-

rangig der Eigentümer dazu veranlasst werden, die gewünschte Handlung freiwillig vorzunehmen. Die Aufnahme dieser Möglichkeiten ist für die Gemeinde als Wertzuwachs zu sehen. Dadurch kann die gewünschte Handlung durch private Investition herbeigeführt oder ggf. eine Veräußerung veranlasst werden.

Das Erbbaurecht ist ein wichtiges Instrument. Es ermöglicht dem Investor die Realisierung eines Projektes, ohne dafür die Kosten des Grunderwerbs zu zahlen. Allerdings ist die im Irak gesetzlich festgelegte maximale Laufzeit von 50 Jahren zu kurz, um für Investoren die Investierung in ein Wohnbauprojekt attraktiv zu machen, da diese eine darüber hinausgehende Laufzeit anstreben werden. Die Laufzeit sollte daher überdacht und eine viel längere Laufzeit vorgesehen werden.

Derzeit sind Gesetze, die sowohl die Planung als auch die Umsetzung betreffen, in verschiedenen Gesetzesbüchern und Runderlassen zu finden. Dies führt zur Unüberschaubarkeit und stellt eine Rechtszersplitterung dar. Dadurch wird die Arbeit der verantwortlichen Stellen erheblich erschwert. Zum Teil blieben bisher einige Vorschriften den Mitarbeitern unbekannt. Um die nun vorgeschlagenen Instrumente in Gesetzen zu verankern, ist es zunächst dringend erforderlich, den rechtlichen Rahmen im Bereich Raumplanung einschließlich Planumsetzung zu aktualisieren und zu systematisieren. Vor allem müssen die Gesetze in einem Baugesetzbuch gebündelt werden, in dem klar nach

- Planinstrumenten, Zwecken und Inhalten der einzelnen Planinstrumente sowie
- Verfahren und
- Planumsetzungsinstrumenten unterteilt wird.

Diese gesetzlichen Regelungen sollten ausschließlich in einem gebündelten Baugesetzbuch verankert werden.

Es ist klarzustellen, dass die Wirklichkeit sehr komplex ist und trotz vorhandenen umfangreichen rechtlichen Möglichkeiten Pläne scheitern können. Die Kunst besteht aber gerade darin, die rechtlichen Möglichkeiten einzelfallbezogen auszuwählen und anzuwenden. Es gibt zahlreiche Fallsituationen, für die jeweils eine individuelle Herangehensweise nötig

wäre. Aus diesem Grund ist es notwendig, die vorgeschlagenen Instrumente so auszuwählen, dass sie lösungsrelevant und problemgerecht angewendet werden können.

7 Ergebnisse und Empfehlungen

7.1 Ergebnisse

Im folgenden Abschnitt werden nun die Ergebnisse dieser Untersuchung im Hinblick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planung und den rechtlichen Instrumenten zur Planumsetzung aufgezeigt.

7.1.1 **Öffentlichkeitsbeteiligung**

In einem Großteil der untersuchten Literatur ist ersichtlich, dass partizipative Planungsansätze die Wahrscheinlichkeit der Umsetzung deutlich erhöhen. Der Öffentlichkeit das Recht einzuräumen, die Gestaltung ihrer Umgebung mit zu beeinflussen, steigert nämlich die Akzeptanz und das Mitverantwortungsbewusstsein, sodass Schwierigkeiten in der Umsetzungsphase minimiert werden können. Zudem ist die Außerachtlassung dessen in einer Zeit, in der auf der Welt demokratische Werte immer mehr an Bedeutung erlangen, nicht mehr zeitgemäß.

In vielen Ländern der Welt bleibt jedoch eine echte und ideale Kommunikation in der Planung, wie sie von Theoretikern verlangt wird, aufgrund vieler Barrieren und nicht zuletzt aus Mangel an Willen mehr Wunsch als Realität. Das Ideal steht häufig im Widerspruch zur Planungspraxis. Im Vergleich mit den Entwicklungsländern ist allerdings die Beteiligung in den meisten Industrieländern stärker ausgeprägt, da in diesen Ländern die Öffentlichkeitsbeteiligung an Planungsentscheidungen seit längerem in Gesetzen fest verankert worden ist. Zudem ermöglichen demokratische Systeme mit einem Bottom-up-Ansatz eine umfangreiche Beteiligung der Öffentlichkeit an Planungsprozessen.

In der Region Kurdistan ist die Beteiligung der Öffentlichkeit gesetzlich in § 25 Gemeindeverwaltungsgesetz Nr. 6 aus dem Jahre 1993 geregelt worden und dieser stellt hierfür die rechtliche Grundlage dar. Danach haben die Bürger die Möglichkeit, Anregungen und Einwände bei der Gemeinde während der Bekanntmachungsfrist einzureichen, allerdings erst dann, wenn ein erster Planentwurf vorliegt. Die Auslegung von bestimmten Planunterlagen wird nicht verlangt. In der Praxis werden keine über diese rechtlichen Vorgaben hinausgehenden Bemühungen unternommen, um der Öffentlichkeit die Möglichkeit anzubieten, bei der Gestaltung ihrer Umgebung mitzuwirken und diese mitzugestalten. In

der Vorbereitungsphase, in der noch viel Gestaltungsspielraum besteht, findet keine Öffentlichkeitsbeteiligung statt. Versuche schon im Vorfeld, d.h. vor der Ausarbeitung eines Planentwurfs, mit der Öffentlichkeit im Dialog Lösungsmöglichkeiten durch informelle partizipatorische Verfahren, insbesondere Workshops auszuhandeln, werden nicht vorgenommen. Eine frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit bleibt damit aus. Erst wenn ein Planentwurf erstellt wird, wird der Öffentlichkeit die Möglichkeit eingeräumt, sich zu diesem zu äußern. Deren normale Tagesordnung besteht darin, Fragen zu beantworten. Fälle, in denen spontane Einwände und Vorschläge das Denken und die Entscheidungsfindung tatsächlich beeinflussen, sind eher selten. Die Öffentlichkeit wird quasi über bereits getroffene Entscheidungen lediglich informiert. Im Wesentlichen ist die lokale Planung nicht nur zentralisiert, sondern auch eine technokratische, bei der die demokratische Willensbildung im Hintergrund steht und Entscheidungen eher von „Experten“ getroffen werden. Hier entspricht die Vorgehensweise dem Decide-Announce-Defend (DAD) Modell, bei dem Beratung und Beschlüsse intern durchgeführt werden, die dann verkündet und sodann gegen äußere Widersprüche verteidigt werden (Selle, 2013). Stellungnahmen, die im Rahmen der Beteiligungsphase abgegeben werden, haben meistens keinen Einfluss auf die Planungsentscheidung. Zusätzlich erschwert wird die Öffentlichkeitsbeteiligung durch weitere Hemmnisse.

- Oftmals werden Bürger nicht richtig oder über veraltete Wege informiert. Denn die Bekanntmachung erfolgt hauptsächlich durch Veröffentlichung in einer lokalen Zeitung. Viele Interessenten werden erst dann kundig, wenn Baumaßnahmen stattfinden und die Konsequenzen von Entscheidungen direkt wahrnehmbar sind.
- In der Region Kurdistan ist die Beteiligung im Planungsprozess auf ein gewisses Maß an Transparenz beschränkt. Planungsunterlagen, soweit vorhanden, werden nicht zur Einsichtnahme zur Verfügung gestellt. Von transparenten Planungsvorgängen kann kaum die Rede sein.
- Auch das Fehlen von Bewusstsein bei den verantwortlichen Stellen hinsichtlich der Bedeutung und Notwendigkeit von Beteiligungsprozessen hemmt eine echte Beteiligung.

- Zudem ist die Dezentralisierung bisher kaum gelungen. Denn allein die Zuständigkeitsverschiebung hilft wenig, wenn qualifizierte Fachkräfte und Ressourcen auf lokaler Ebene fehlen und so die räumliche Planung praktisch weiterhin zentral erfolgt, wobei der Öffentlichkeit weiterhin keine bedeutende Rolle zukommt. Eine echte Öffentlichkeitsbeteiligung an der Entscheidungsfindung wird daher weiterhin in der Region Kurdistan unter anderem durch einen top-down-Planungsansatz gehemmt. Gefangen zwischen dem Versuch der Dezentralisierung und dem alten zentralisierten Regierungssystem, bleibt damit die Öffentlichkeitsbeteiligung in der Region Kurdistan auf der Strecke.

Es ist ersichtlich, dass in Kurdistan die Öffentlichkeitsbeteiligung nicht zum bisherigen Selbstverständnis gehört und noch lange nicht auf dem Wege einer kommunikativen Planungskultur ist. Eine frühzeitige und aktive Beteiligung der Öffentlichkeit findet weder im Gesetz ihren festen Platz noch wird sie in der Verwaltung wirklich praktiziert. Die Bürger werden nicht ausreichend und vor allem nicht früh genug beteiligt, um überhaupt den Planinhalt mitzugestalten und somit die Entscheidung zu beeinflussen. Eine aktive Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planung durchzuführen und die Gesetze entsprechend zu aktualisieren, ist bisher kaum versucht worden.

Damit ist die Öffentlichkeitsbeteiligung insgesamt passiv.

7.1.2 Rechtliche Instrumente zur Planumsetzung

Die Umsetzung des Masterplans ist für die Gemeinden keineswegs eine einfache Aufgabe. Nicht ohne Grund wird der Umsetzungsprozess als „black box“ bezeichnet (Alterman, 2017). Wenn der Plan erst einmal steht, ist die Umsetzung nämlich nicht selbstverständlich die Folge. Viele Faktoren können die Umsetzung beeinflussen und den Plan sogar zum Scheitern verurteilen. In der Literatur werden unter anderem schwache Kommunikationsprozesse, Mangel an Gesetzen, begrenzte Kapazitäten sowie das Fehlen finanzieller Mittel als Ursache für Umsetzungsdefizite genannt.

Gerade in den Entwicklungsländern, in denen die räumliche Planung insgesamt noch relativ jung ist und man zeitgleich mit anderen Problemen zu kämpfen hat, stellt die

Planumsetzung eine schwer zu bewältigende Aufgabe dar. Die Gemeinden stehen oft vor großen Schwierigkeiten, ihre planerischen Ziele umzusetzen.

Auch Gemeinden in der Region Kurdistan waren bislang bei der Umsetzung des Masterplans nicht wirklich erfolgreich. Aus Sicht der Verwaltung wird die Umsetzung des Masterplans, insbesondere durch das Fehlen finanzieller Mittel, Bevölkerungswachstum und die damit einhergehende informelle Flächeninanspruchnahme sowie das Stadtwachstum gehemmt. Faktoren, wie vorhandene Machtverhältnisse, Außerachtlassung von Realisierungsaspekten und nicht zuletzt das Fehlen von Überwachungsmechanismen, beeinflussen die Planumsetzung zusätzlich. Außerdem wird die Umsetzung der anvisierten Planung durch die Unüberschaubarkeit und den Mangel an Gesetzen im Bereich Planung und Planumsetzung sowie den Mangel an Beteiligung der Öffentlichkeit während der Planerstellung erschwert.

Die Planumsetzung ist allerdings keine unüberwindbare Aufgabe. Die Gemeinden müssen nur dazu fähig sein, auf bestimmte Situationen mit unterschiedlichen Instrumenten zu reagieren. Von besonderer Relevanz ist die Ausstattung der Gemeinden mit rechtlichen Instrumenten. Das Recht hat ein großes Potenzial und die nötige Kraft hierzu.

Die Frage, ob eine Gemeinde dazu in der Lage ist, mit dem ihr zur Verfügung stehenden rechtlichen Instrumentarium zielgerichtet die Umsetzung des Masterplans voranzutreiben, kann mit einer gewissen Skepsis beantwortet werden. Die empirische Untersuchung hat gezeigt, dass rechtliche plansichernde Instrumente in der Region Kurdistan gänzlich fehlen. Der Einsatz informeller Instrumente während der Aufstellungsphase zur Sicherung der Planung ist kritisch zu sehen, da hier ohne Rechtsgrundlage erheblich in die Rechte Dritter eingegriffen wird. Vorhandene rechtliche planverwirklichende Instrumente sind zu sehr auf die Ausübung hoheitlicher Gewalt gerichtet und sind kaum auf Kommunikation und Kooperation angelegt. In der kommunalen Praxis greift die Gemeinde hauptsächlich auf die Enteignung, „das Instrument der Wahl“ mit hohen Entschädigungsansprüchen, zurück. Dies verursacht hohe Kosten, stellt eine finanzielle Belastung für die Kommune dar und ist zudem ein stark negativ behafteter Begriff.

Die instrumentellen Defizite im Hinblick auf die Umsetzung wurden im Abschnitt 6.3.3 erläutert und sind einleuchtend. Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass das Recht in der Region Kurdistan den Gemeinden nur wenige leistungsfähige Umsetzungsinstrumente an die Hand gibt, um ihre planerischen Ziele durchzusetzen. Vor allem sind die vorhandenen Gesetze und Rahmenbedingungen bisher nicht ausreichend, um die aktuellen Herausforderungen zu bewältigen.

Forschungsfrage	Benötigte Informationen	Methode	Ergebnisse	Kapitel
<p>Welche rechtlichen Instrumente stehen in der Region Kurdistan zur Umsetzung des Masterplans zur Verfügung?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stellung des Masterplans im Gefüge des Planungssystems ▪ Zuständige Institutionen für die Planung und Umsetzung des Masterplans 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Dokumentenanalyse (Erlasse vom Ministerium, Berichte von internationalen Hilfsorganisationen, Dokumente des Planungsministeriums, interne Dokumente aus der öffentlichen Verwaltung) ➤ Expertengespräche 	<p>Während rechtliche, plansichernde Instrumente gänzlich fehlen, sind vorhandene rechtliche planverwirklichende Instrumente zu sehr auf die Ausübung hoheitlicher Gewalt gerichtet und kaum auf Kommunikation und Kooperation angelegt. In der kommunalen Praxis greift die Gemeinde hauptsächlich auf die Enteignung, „das Instrument der Wahl“ zurück. Es wird als die einzige Möglichkeit gesehen, um Einfluss auf die räumliche Entwicklung auszuüben.</p> <p><u>Rechtliche Instrumente zur Planumsetzung</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Genehmigungsvorbehalte ➤ Gebühr für die Wertsteigerung des Grundstücks - §§ 41- 48 Enteignungsgesetz Nr. 12/ 1981 ➤ Enteignung - <i>Enteignungsgesetz Nr. 12/1981</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Einvernehmliche Enteignung - §§ 4-8 ▪ Gerichtliche Enteignung - §§ 9-21 ▪ Administrative Enteignung - §§ 22-28 ▪ Entschädigungslose Enteignung - §§ 37- 40 und § 48 Gemeindeverwaltungsgesetz Nr. 6/ 1993 ➤ Löschung des Verfügungsrechtes - § 2 Abs. 1 des Gesetzes zur Teilung von Grundstücken und Löschung von Verfügungsrechten Nr. 3 / 1998, geändert durch das Gesetz Nr. 5/2007 ➤ Übertragung landwirtschaftlicher Flächen - § 3 Abs. 1 Gesetz zur Teilung von Grundstücken und Löschung von Verfügungsrechten Nr. 3 / 1998 ➤ Erbbaurecht Musataha - § 1266 Zivilgesetzbuch Nr. 40/ 1951 ➤ Abrissverfügung - § 29 Abs. 3 des Gemeindeverwaltungsgesetzes Nr. 6/ 1993 <p><u>Strategien zur Plansicherung (informell)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Veränderungssperre ▪ Verweigerung der Baugenehmigung für wertsteigernde Maßnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 6.1 ➤ 6.3.1 ➤ 6.3.2
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Planungsverfahren ▪ Umsetzungsprozess/ Strategien zur Umsetzung ▪ Rechtliche Instrumente zur Umsetzung des Masterplans 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Expertengespräche ➤ Dokumentenanalyse (Gesetze, Interne Dokumente aus der öffentlichen Verwaltung) 		

<p>Mit welchen rechtlichen Instrumenten kann die Umsetzung des Masterplans in der Region Kurdistan unterstützt werden?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Darstellung deutscher Instrumente ▪ Identifizierung der Herausforderungen bei der Umsetzung in der Region Kurdistan ▪ Identifizierung von Defiziten im Hinblick auf deutsche Instrumente 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Literaturrecherche ➤ Expertengespräche ➤ Gruppendiskussion 	<p>Es ist insgesamt eine andere Denk- und Herangehensweise erforderlich. Bei der Umsetzung von Plänen sollte konsensualen Lösungen ohne Ausübung planungsrechtlichen Zwanges grundsätzlich der Vorrang vor der Anwendung hoheitlicher Instrumente gewährt werden. Die Enteignung muss aufgrund der Stärke des Eingriffs in Rechte Dritter das letzte Mittel sein.</p> <p><u>Rechtliche plansichernde Instrumente</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Veränderungssperre ▪ Zurückstellen von Baugesuchen <p><u>Planverwirklichende Instrumente</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Vorkaufsrechte ▪ Kaufverträge ▪ Städtebauliche Verträge ▪ Umlegung ▪ Städtebauliche Gebote 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 2.3.3 ➤ 6.3.3 ➤ 6.3.4 ➤ 6.3.5
<p>Inwieweit wird die Öffentlichkeit in der Planung auf lokaler Ebene beteiligt?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Planungsverfahren ▪ Rechtlicher Rahmen – Gesetzliche Vorgaben hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung ▪ Zeitpunkt der Beteiligung im Planungsverfahren ▪ Form der Beteiligung ▪ Praktizierte Beteiligung ▪ Intensität der Beteiligung 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Expertengespräche ➤ Dokumentenanalyse (Gesetze, interne Dokumente aus der öffentlichen Verwaltung) 	<p>Die momentan geltenden rechtlichen Vorgaben und die praktizierte Beteiligung geben der Öffentlichkeit keine hinreichende oder nur eine annähernde Gelegenheit zur Einflussnahme. Die praktizierte Beteiligung ist eher als Teilnahme an einem leeren Ritual zu sehen. Somit ist die Öffentlichkeitsbeteiligung insgesamt als passiv zu werten.</p> <p><u>Gesetzlich vorgesehene Beteiligung</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Wer:</i> Bürger, Interessengruppen, Öffentliche Stellen ▪ <i>Zeitpunkt:</i> Wenn ein 1. Planentwurf vorliegt ▪ <i>Art:</i> Abgabe von Anregungen und Einwänden – Planungsunterlagen zur Einsichtnahme werden nicht verlangt ▪ <i>Form:</i> Es wird keine bestimmte Form vorgeschrieben ▪ <i>Dauer:</i> 60 Tage – Masterplan; 30 Tage – Detailplan <p><u>Praktizierte Beteiligung</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 6.1.2 ➤ 6.2.1 ➤ 6.2.2

			<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Wer</i>: Bürger, Interessengruppen, Öffentliche Stellen – allerdings wird hier bei der Berücksichtigung auf die Betroffenheit abgestellt. ▪ <i>Zeitpunkt</i>: Wenn ein 1. Planentwurf vorliegt ▪ <i>Art</i>: Veranstaltungen werden vereinzelt nur für Vertreter von Interessengruppen und für öffentliche Stellen organisiert ▪ <i>Form</i>: Schriftliche Einreichung von Stellungnahmen ▪ Kaum Planunterlagen vorhanden 	
<p>Wie kann eine aktive Öffentlichkeitsbeteiligung in der Region Kurdistan ermöglicht werden?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Darstellung der Voraussetzungen einer aktiven Beteiligung 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Literaturrecherche 	<p>Es gibt eindeutig viele Lücken innerhalb der bestehenden Gesetze zur Beteiligung der Öffentlichkeit, was zu einer Vernachlässigung der Öffentlichkeitsbeteiligung führt. Damit die Beteiligung an der Planung ihren festen Platz findet, ist eine solide Rechtsgrundlage erforderlich, die inhaltliche Mindestanforderungen festlegt. Dazu sollte das Gesetz:</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 2.2.3 ➤ 6.2.3 ➤ 6.2.4
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identifizierung von Hemmnissen bei der Öffentlichkeitsbeteiligung ▪ Identifizierung der Defizite im Hinblick auf die Theorie 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Expertengespräche ➤ Gruppendiskussion 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Frühzeitige Beteiligung vorsehen</i> - vor dem 1. Planentwurf ▪ <i>Planunterlagen verlangen</i> – als Informationsbasis und zur Schaffung von Transparenz ▪ <i>Breite Öffentlichkeitsbeteiligung zulassen</i> ▪ <i>Ergebnismitteilung</i> – zur Sicherstellung der Beachtung eingegangener Stellungnahmen und Transparenz <p>Des Weiteren ist die Bereitschaft der verantwortlichen Stellen, die Öffentlichkeit ernsthaft zu beteiligen, besonders wichtig.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Bekanntmachung</i> - Nutzung verschiedener Medien zur Bekanntmachung, um eine breite Öffentlichkeit zu erreichen ▪ <i>Form</i> – insbesondere in konfliktträchtigen Fällen Workshops und Informationsveranstaltungen für alle anbieten ▪ <i>Transparente Vorgehensweise</i> - Einrichten eines öffentlichen Raumes, in dem die Planungsunterlagen öffentlich ausgelegt werden und die Veröffentlichung auf der Homepage der Gemeinde ▪ <i>Machtverhältnisse verhindern</i> – durch mehr Transparenz und Kommunikation können diese überwunden werden. 	

Abbildung 55: Forschungsfragen, angewendete Methoden und Ergebnisse (eigene Darstellung)

Als Ergebnis ist festzuhalten, dass die Öffentlichkeit in der *Planungsphase* kaum beteiligt wird. Die momentan geltenden rechtlichen Vorgaben und die praktizierte Beteiligung geben der Öffentlichkeit keine hinreichende oder nur annähernde Möglichkeit, die Planentscheidung zu beeinflussen und die Beteiligung ist insgesamt passiv. Dadurch ist die Schaffung einer breiten Akzeptanz für die Planung nicht gegeben. Dies führt zu Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Planung.

In der *Planumsetzungsphase* gibt das Recht in der Region Kurdistan den Gemeinden nur wenige leistungsfähige Umsetzungsinstrumente an die Hand, um ihre planerischen Ziele durchzusetzen. Hauptsächlich steht hier die Enteignung zur Verfügung.

Eine besondere Schwachstelle im Bereich Planung und Planumsetzung in Kurdistan ist damit das Fehlen von gesetzlichen Grundlagen.

7.2 Empfehlungen

Aufbauend auf der bisherigen Analyse werden im Folgenden Empfehlungen zur Etablierung einer aktiven Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planung und Förderung der Masterplanumsetzung durch rechtliche Instrumente entwickelt.

7.2.1 Im Hinblick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung

Im Hinblick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung muss ein Wandel im Planungsverständnis stattfinden. Die Planung darf nicht mehr nur als hoheitliche Aufgabe gesehen werden. Bei der Planung geht es nämlich längst nicht mehr nur darum, die beste Lösung vorzuschlagen, auf die sich die üblichen Entscheidungsträger, Politiker und Experten hinter verschlossenen Türen geeinigt haben, sondern darum, einen Plan aufzustellen, der alle Beteiligten am besten zufriedenstellt.

Um eine aktive Beteiligung der Öffentlichkeit sowie einen kommunikativen Planungsansatz zu ermöglichen, müssen **gesetzliche Vorgaben** festgelegt und **verbesserte Rahmenbedingungen** geschaffen werden. An dieser Stelle möchte ich zunächst auf die Studie „Ideal city from the perspective of children through participatory planning – Duhok City in Kurdistan Region of Iraq“ (Mohammed/ Al-Doski, 2020) hinweisen. Die Studie zeigt, dass grundsätzlich eine Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planung auch unter den heutigen vorherrschenden Rahmenbedingungen in der Region Kurdistan durchaus möglich ist. Sie

macht auch deutlich, dass ein großes Potenzial besteht, sogar Kinder zu beteiligen. Dies stellt allerdings eine absolute Ausnahme dar und setzt einen starken Willen und die Bereitstellung von notwendigen Ressourcen voraus. Um eine aktive Öffentlichkeitsbeteiligung in den Planungsalltag zu integrieren, sind verbesserte Rahmenbedingungen daher unabdingbar.

Gesetzliche Vorgaben: Rechtliche Vorgaben sind unabdingbar, um die Beteiligung in der Planungspraxis fest zu verankern. Daher ist die rechtliche Verfestigung als Grundstein zu sehen. Es gibt eindeutig viele Lücken innerhalb der bestehenden Gesetze zur Beteiligung der Öffentlichkeit, was zu einer Vernachlässigung der Öffentlichkeitsbeteiligung führt. Damit die Beteiligung an der Planung ihren festen Platz findet, ist eine solide Rechtsgrundlage erforderlich, die inhaltliche Mindestanforderungen festlegt (siehe Kapitel 6.2.4).

Bewusstsein schaffen: In der öffentlichen Verwaltung auf der lokalen Ebene wurde oft das Fehlen von Bewusstsein in der Bevölkerung für die Planung bemängelt. Allerdings haben die Bürger bisher auch kaum die Möglichkeit gehabt, etwas über die Planung zu lernen. Die Planung wird kaum an die Öffentlichkeit herangetragen. Da die Planung in der Öffentlichkeit noch weitestgehend unbekannt ist, ist es von besonderer Bedeutung, die Öffentlichkeit langsam an das Thema durch das Anbieten von Informationsveranstaltungen und Workshops heranzuführen und sie zeitgleich über ihre Rechte und Pflichten aufzuklären. *Die NGOs (Non Governmental Organization) und Hochschulen* können hier eine bedeutende Rolle spielen und einen wesentlichen Beitrag dazu leisten. Aber auch die *Medien* können dabei eine hier mitwirken. Bei der Öffentlichkeitsbeteiligung geht es nicht darum, einen Konsens zu erreichen und die Anforderungen und Wünsche aller zu erfüllen, was auch gar nicht möglich und auch nicht erforderlich ist. Vielmehr geht es darum, durch Kommunikation und Informationsaustausch auf einen gemeinsamen Nenner zu kommen. Wenn die Planung und die Ziele der Planung mit der Öffentlichkeit transparent diskutiert werden, wird diese durchaus dazu bereit sein, auf eigene Anforderungen zu verzichten, wenn sie den Mehrwert für sich und die Mehrheit erkennt. Der Diskurs kann dazu beitragen, eigene Interessen im Kontext der Allgemeinheit zu betrachten. Im Gegenzug muss aber auch die Gemeinde auf einige Anforderungen verzichten, damit das Gesamtkonstrukt funktioniert. Sie muss akzeptieren, dass das Finden von Kompromissen

mit der Öffentlichkeit ein wesentlicher Bestandteil einer akzeptierten Entscheidung ist. Eine Abkehr vom technokratischen Planungsverständnis hin zu kommunikativer Planungskultur ist dabei entscheidend. Diese ist nur möglich, wenn der Verwaltung die Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung für die Planung bewusst ist, die Planung als eine gemeinsame Aufgabe gesehen wird und sie die Idee einer umfassenden Beteiligung annimmt. Das Bewusstsein der Verwaltungsmitarbeiter kann durch Weiterbildungsangebote und Seminare gesteigert werden. Eine bedeutende Rolle könnte auch diesbezüglich den NGOs und den Hochschulen zukommen. Sowohl in den Interviews als auch in der Gruppendiskussion konnte festgestellt werden, dass die Hochschuldozenten weitaus mehr Bewusstsein für die Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung haben. Um eine Grundlage zu schaffen, wäre die Erstellung eines Handbuchs zur Öffentlichkeitsbeteiligung als Nachschlagewerk mit Hilfe der Hochschule und den NGOs für die verantwortlichen Stellen sehr hilfreich.

Lokale Autonomie: Die Etablierung einer aktiven Öffentlichkeitsbeteiligung in Gesetzen und Praktiken ist in der momentanen Planungskultur in Kurdistan nur schwer zu bewerkstelligen. Beteiligungsprozesse finden nicht isoliert vom politischen System statt, dessen Art die Wahrscheinlichkeit beeinflusst, dass eine aktive Beteiligung in der Planung stattfindet. Zentralistische Systeme bieten gerade keine guten Voraussetzungen für eine vernünftige Beteiligung der Öffentlichkeit. Eine starke lokale Verwaltung sowie ein Bottom-up Planungsansatz ist besonders wichtig und schafft dafür eine Grundvoraussetzung. In diesem Zusammenhang sind nicht nur rechtliche Grundlagen für eine demokratische Dezentralisierung, bei der den Gemeinden auf lokaler Ebene mehr Entscheidungsbefugnisse eingeräumt werden, erforderlich, sondern auch die für die Ausübung erforderlichen Ressourcen auf lokaler Ebene zu schaffen. Dazu gehören qualifizierte, personelle Ressourcen. Die Rolle der Zentralregierung sollte sich auf die Politikformulierung und die Gesetzgebung beschränken.

Ressourcen schaffen: Der Mangel an finanziellen und personellen Ressourcen sind für die Defizite in der bisherigen Beteiligungspraxis mitverantwortlich. Die Bereitstellung von ausreichenden finanziellen Mitteln ist wichtig, um unter anderem Veranstaltungen organisieren und die Planung fachgutachterlich begleiten zu können. Beteiligung ist auch mit

mehr Zeit- und Personalaufwand verbunden. Je nach dem Umfang des Beteiligungsprozesses kann dies sehr zeitintensiv sein. Die Heranbildung von zusätzlichem Personal mit guter Kommunikationsfähigkeit oder die Weiterbildung des vorhandenen Personals ist dabei besonders wichtig. Die höheren Kosten und der Mehraufwand sind zu kalkulieren und hinzunehmen, um mehr Transparenz und Akzeptanz zu schaffen.

Einsatz digitaler Medien bei der Öffentlichkeitsbeteiligung - wichtig für die Verfestigung der Öffentlichkeitsbeteiligung an Planungsprozessen ist der Einsatz digitaler Medien. In einer Zeit, in der die Menschen überwiegend online kommunizieren, kann dadurch eine breite Öffentlichkeit erreicht werden. Auf diesem Wege kann die Öffentlichkeit auch zur Teilnahme motiviert werden.

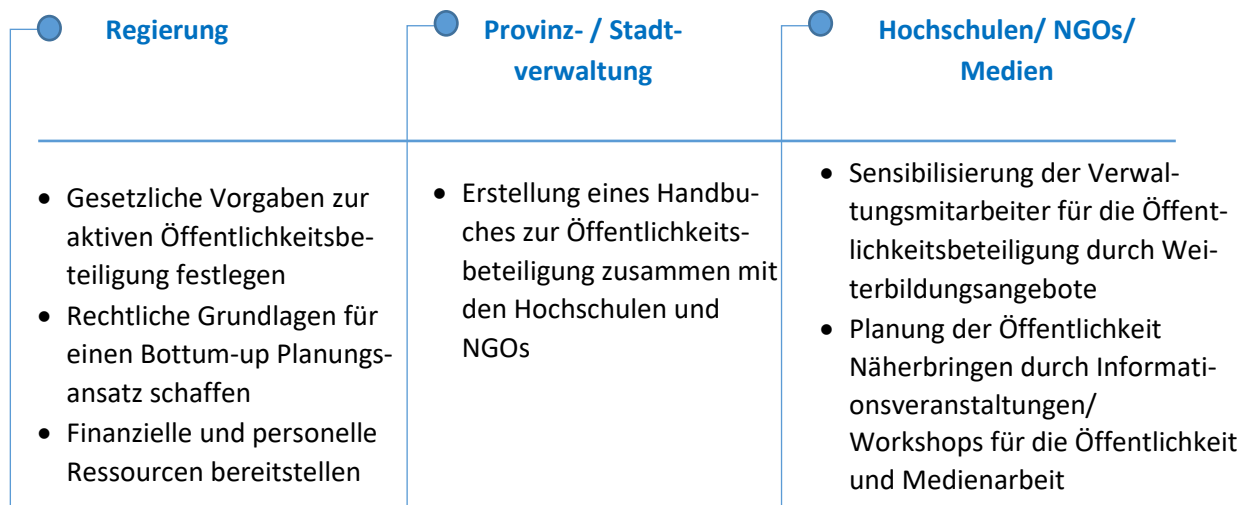


Abbildung 56: Umsetzung der Empfehlungen durch die Akteure im Hinblick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung (eigene Darstellung)

Die Erfüllung dieser Forderungen wird sicherlich viel Zeit und Geld in Anspruch nehmen und wohl auch Konflikte und Spannungen hervorrufen. Dieser Weg ist aber auch unumgänglich, um eine Beteiligungskultur zu schaffen, die sich durch eine offene und transparente Zusammenarbeit auszeichnet. Auf diese Weise kann sich eine Planungskultur etab-

lieren, die kommunikativ und auf die Bedürfnisse der Bürger angelegt ist. Die Öffentlichkeitsbeteiligung soll als Instrument empfunden werden, das den verantwortlichen Stellen dabei hilft, fundierte und akzeptierte Entscheidungen zu treffen. Vor der Akzeptanz steht das Verständnis. Daher sind der Zugang zu Informationen und Transparenz dabei als Basis und Schlüssel zu einer besseren Beteiligung zu sehen.

Insgesamt kann unter Rückgriff auf die Darstellungen in Abschnitt 6.2.4 eine Verankerung der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Praxis in einem ersten Schritt durch gesetzliche Vorgaben und verbesserte Rahmenbedingungen sowie eine erhöhte Bereitschaft seitens der Verwaltung zur Beteiligung erreicht werden.

Aktive Beteiligung in der Praxis verankern

Fixierung in Gesetzen



Frühzeitige Beteiligung vorsehen

Zweit Stufige Beteiligung:

1. Stufe: Zu Beginn der Planung – über Zwecke und Ziele der Planung informieren.
2. Stufe: Nach dem 1. Planentwurf – über die Auswirkungen der Planung informieren .

Planunterlagen verlangen

Planung fachgutachterlich begleiten und Auswirkungen der Planung darlegen, um eine Informationsbasis und Transparenz zu schaffen.

Breite Öffentlichkeit zulassen

Auf die Öffentlichkeit abstellen sowie Kinder und Jugendliche ausdrücklich erwähnen.

Ergebnismitteilung

Rückmeldung zum Umgang mit der abgegebenen Stellungnahme, um sicherzustellen, dass diese Beachtung finden.

Rahmenbedingungen verbessern/ Erhöhung der Bereitschaft zur Beteiligung



Rahmenbedingungen verbessern

- Bottom-up Planung: lokale Autonomie stärken
- Ressourcen schaffen: finanzielle und personelle Ressourcen
- Bewusstsein schaffen:
 - Planung der Öffentlichkeit näherbringen
 - Anbieten von Informationsveranstaltungen und Workshops

Bewusstsein schaffen in der Verwaltung

- Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Verwaltung erkennen:
 - Weiterbildung des Personals
 - Seminare und Workshops anbieten
- Planung als gemeinsame Aufgabe sehen
- Erstellung eines Handbuchs zur Öffentlichkeitsbeteiligung als Nachschlagewerk

Ernsthafte Versuche zur Beteiligung der Öffentlichkeit

- Bekanntmachung:
 - Nutzung unterschiedlicher Medien; Anliegerschreiben
 - Anstoßfunktion erfüllen
- Form:
 - Workshops, Bürger- und Dialogforen anbieten
 - Online Beteiligungsplattform anbieten
- Transparente Vorgehensweise:
 - Planungsprozess dokumentieren
 - Planung fachgutachterlich begleiten
 - Planungsunterlagen öffentlich zugänglich machen

Abbildung 57: Aktive Öffentlichkeitsbeteiligung schrittweise in der Praxis verankern (In Anlehnung Baumgart/ Rüdiger, 2022)

7.2.2 Im Hinblick auf rechtliche Instrumente zur Umsetzung des Masterplans

Über die Fixierung der im Abschnitt 6.3.5 vorgeschlagenen Handlungsmöglichkeiten aufgrund von Änderungen in Gesetzen ist für die Förderung der Umsetzung des Masterplans auf der lokalen Ebene in der Region Kurdistan unbedingt auch eine **Verbesserung der Rahmenbedingungen** erforderlich. Dazu gehören die Ermöglichung einer ortsnahen Planung, ein abgestimmtes Planungssystem und ein auf Umsetzung orientierter Planungsprozess.

Baugesetzbuch: Der Erlass eines Baugesetzbuches ist als erster und wichtigster Schritt zu sehen. Ein Baugesetzbuch, wie es in den westeuropäischen Ländern existiert, besitzt weder die Zentralregierung noch die Region Kurdistan. Vielmehr sind die wenigen vorhandenen Gesetze, die sowohl die Planung als auch ihre Umsetzung betreffen, in verschiedenen Gesetzesbüchern zu finden. Dies stellt eine Rechtszersplitterung dar und führt zur Unüberschaubarkeit.

Lokale Autonomie: Der Spielraum der Gemeinden auf der lokalen Ebene ist bisher zu gering, um eine eigenständige Entwicklung in Eigenverantwortung zu fördern sowie die Umsetzung des Masterplans zu beschleunigen. Die Gemeindeverwaltungen müssen daher durch mehr Befugnisse gestärkt und in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben selbstständig zu erfüllen. Im Zusammenhang mit der räumlichen Planung ist hierzu insbesondere die alleinige Zuständigkeit für die Planung und die Finanzen von hervorgehobener Bedeutung. Es ist aber wichtig, zunächst Ressourcen zu schaffen, bevor Zuständigkeiten verschoben werden. Denn ohne Ressourcen sind die Gemeinden nicht dazu in der Lage, die ihnen neu zugewiesenen Aufgaben zu erledigen. In einem solchen Fall ist eine Gemeinde dann weiterhin auf die Aufgabenerledigung durch die höhere Ebene angewiesen. Eigene Finanzierungsmöglichkeiten könnten die Steuerung der räumlichen Planung und der Planumsetzung deutlich verbessern. Durch die vorausschauende Bereitstellung von Mitteln könnten Projekte besser umgesetzt werden.

Planungssystem: Um insgesamt in der Region Kurdistan eine abgestimmte räumliche Planung zu sichern, sind eine Koordination und Kommunikation zwischen den Planungsebenen wichtig. Mit der Weiterentwicklung des Planungssystems könnten sich auch die

gesetzlichen Anforderungen an die Beteiligung der Öffentlichkeit ändern und damit insgesamt die Umsetzung von Plänen verbessert werden. Dazu sind folgende Regelungen und Vorgaben erforderlich:

- Aufgaben und Zuständigkeiten der einzelnen Ebenen klar definieren und festlegen.
- Beteiligung der unteren Ebenen bei der Ausarbeitung von Vorgaben der höheren Ebene
- Beachtung der Vorgaben höherer Ebenen durch untere Ebenen

Verbindliche gesetzliche Regelungen zur Beachtung dieser Vorgaben sind unerlässlich. Es ist aber wichtig, dass die Gemeinden bei ihrer Planung die Vorgaben der höheren Ebenen beachten. Die Realisierbarkeit von Planungen auf lokaler Ebene kann durch vorherige Abstimmung besser kalkuliert und die Planung gegebenenfalls rechtzeitig angepasst werden. Im Gegenzug müssten die Gemeinden bei der Festlegung von Vorgaben der höheren Ebenen beteiligt werden, um die Wünsche und Bedürfnisse der Gemeinden zu berücksichtigen.

Planungsprozess: Wie der Planungsprozess verwaltet und organisiert wird, ist der Schlüsselfaktor für die Planumsetzung. Eine umsetzungsorientierte Planung erfordert eine Berücksichtigung von Realisierungsaspekten und zwar von Anfang an, um zu verhindern, dass der Masterplan nur ein „Plan auf dem Papier“ bleibt, ohne Realisierungsmöglichkeit. Unter anderem sind Aspekte wie die Finanzierbarkeit der Planumsetzung und die Flächenverfügbarkeit bei der Planaufstellung zu berücksichtigen. Auch vorhandene Ressourcen müssen bei der Planung mitbedacht werden.

Einheitliches Datenmodell - Das Fehlen aktueller und einheitlicher Daten aus der Raumplanung stellt derzeit ein erhebliches Problem dar. Die Schaffung einer einheitlichen Informationsbasis ist für die Planung essentiell und könnte auch die Koordination zwischen den Behörden verbessern sowie zur Transparenz beitragen. Langfristig kann daher die Erstellung eines Datenaustauschformats, auf das alle Akteure Zugriff haben, sehr vorteilhaft sein.

Digitale Technologien zur Überwachung - Die Gemeinden in der Region Kurdistan verfügen bisher nur begrenzt über technische Ressourcen, um die Umsetzung zu überwachen. Die Planung sollte ein fortlaufender Prozess der Überwachung sein. Daher ist die Etablierung digitaler Technologien eine der wichtigsten Zukunftsaufgaben mit vielen Potenzialen.

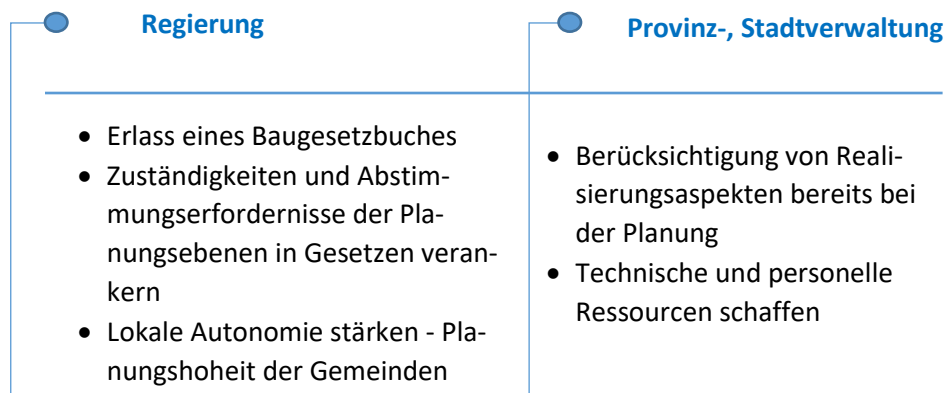


Abbildung 58: Umsetzung der Empfehlungen und Akteure im Hinblick auf rechtliche Instrumente (eigene Darstellung)

Es ist ersichtlich, dass die Etablierung einer aktiven Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planung und die Schaffung von Handlungsmöglichkeiten zur Masterplanumsetzung durch rechtliche Instrumente ein Mitwirken vieler Akteure erfordert. Die Überarbeitung, Systematisierung und Bündelung des Planungsrechtes ist als erster und wesentlicher Schritt zu sehen. Es ist wichtig, die Raumplanung insgesamt in einem festen rechtlichen Rahmen zu betreiben.

8 Fazit

Im folgenden, letzten Teil der Arbeit sollen nun ein Fazit gezogen und der weitere Forschungsbedarf dargelegt sowie eine kurze Reflexion zu der Forschungsmethodik gegeben werden.

Die Stadt Duhok ist in den letzten Jahren so rasch gewachsen, dass die Bemühungen um räumliche Steuerungen häufig auf der Strecke bleiben. Der Masterplan wurde nur in begrenztem Umfang umgesetzt und war wenig erfolgreich bei der Lenkung der Entwicklung. Die Gründe für den Misserfolg bei der Umsetzung sind vielfältig. Top-down Planung, mangelhafte Kommunikation mit der Öffentlichkeit, das generelle Fehlen aktueller und zuverlässiger Daten aus der Raumplanung, das Bevölkerungswachstum, lokale Probleme der wirtschaftlichen Entwicklung und das Fehlen von normierten Rahmenbedingungen sind als Problemfelder der Planungskultur in Kurdistan zu sehen. Auch die Untergrabung von Vorschriften und Vorgaben durch Machthaber erschwert die Planumsetzung erheblich. Die Auswirkungen und Folgen einer unkontrollierten Flächennutzung können gravierend werden. Eine gesteuerte Entwicklung ist unumgänglich, um nichtrückführbare Folgen zu verhindern. Vor diesem Hintergrund ist zur Gewährung einer kontrollierten Stadtentwicklung die Umsetzung der anvisierten Planung unentbehrlich. Hierfür sind vielfältige Bemühungen notwendig. Die Umsetzung hängt entscheidend davon ab, wie die Gemeinde den Planungsprozess gestaltet und welche rechtlichen Möglichkeiten einer Gemeinde zur Umsetzung des Masterplans zur Verfügung stehen.

Die derzeitigen rechtlichen Strukturen, unter denen der Masterplan in der Region Kurdistan umgesetzt wird, sind als zu schwach zu betrachten, um die Probleme und Herausforderungen der räumlichen Entwicklung anzugehen. Hauptsächlich steht hier die Enteignung zur Umsetzung zur Verfügung. Dies stellt eine finanzielle Belastung für die Gemeinden dar. Oftmals fehlt den Gemeinden das nötige Geld dazu, woran auch die Durchführung von Projekten oft letztlich scheitert.

Auch die derzeit praktizierte Öffentlichkeitsbeteiligung ist bei kritischer Prüfung als sehr schwach zu beurteilen. Die Bürger werden nicht ausreichend und vor allem nicht früh

genug beteiligt, um überhaupt den Planinhalt mitzugestalten und somit die Entscheidung zu beeinflussen. Ein wirkungsvoller Hebel um die Akzeptanz der Planung zu steigern und damit auch die Umsetzung zu erleichtern, ist die Einbeziehung der Öffentlichkeit in den Planungsprozess. Eine Grundvoraussetzung dafür ist der ernsthafte Wille, die Öffentlichkeit bei Planentscheidungen mitzunehmen.

Geplant und gestaltet wird die unmittelbare Umgebung der Menschen. Daher ist auch deren Mitwirkung bei der Planentscheidung von zentraler Bedeutung. Die wechselseitige Kommunikation ist sowohl für die Planung als auch für die Umsetzung von elementarer Bedeutung. Das Nutzen der vielfältigen Erfahrungen der Öffentlichkeit bereichert Entscheidungsprozesse, schafft Transparenz und erhöht die Akzeptanz von Planungen.

Um eine Veränderung der derzeitigen Planungskultur in Kurdistan zu bewirken und damit die bessere Umsetzung der Pläne, ist ein Umdenken vieler Akteure notwendig. Die vorliegende Arbeit bietet mit ihren Handlungsempfehlungen einige Ideen dazu. Zu den Handlungsempfehlungen gehört die Ausstattung der Gemeinden mit leistungsfähigen rechtlichen Instrumenten. **Den Gemeinden muss ein Instrumentenkasten zur Verfügung gestellt werden.** Dabei sollten konsensuale Instrumente in den Fokus gestellt und die Enteignung nur als ein mögliches, als ultima ratio zu verwendendes Instrument gesehen werden. Auch der Wert der Öffentlichkeitsbeteiligung für die Planung und Planumsetzung muss erkannt werden und durch eine Verfestigung von hierfür erforderlichen Anforderungen in den Gesetzen erfolgen. Entscheidend ist dabei, dass möglichst alle Bevölkerungsgruppen erreicht werden und die Ergebnisse in die Entscheidungsfindungen einfließen

Insgesamt muss das Augenmerk in der Zukunft mehr als bisher auf die Aktualisierung der Planungsgesetze gerichtet werden. Denn ohne gesetzlich klare Rahmenbedingungen können planerische Tätigkeiten nicht fruchten. Es ist wichtig, die Raumplanung insgesamt in einem festen rechtlichen Rahmen zu betreiben. Daher ist die Überarbeitung, Systematisierung und Bündelung des Planungsrechtes unabdingbar, und das ist als erster und wesentlicher Schritt zu sehen.

Zu bedenken ist zugleich, dass Gesetze und das zur Verfügung Stellen von Instrumenten noch keine Realität verändern. Der Glaube, dass ein Gesetz allein durch seine Gültigkeit

zur Anwendung kommt, ist ein Irrtum. Wenn der Wille nicht da ist, es anzuwenden, dann bleibt ein an sich geltendes Gesetz im „Dornröschenschlaf“. Ein ernsthafter Wille aller beteiligten Akteure ist als stärkstes Instrument und auch als entscheidende Grundvoraussetzung zu sehen.

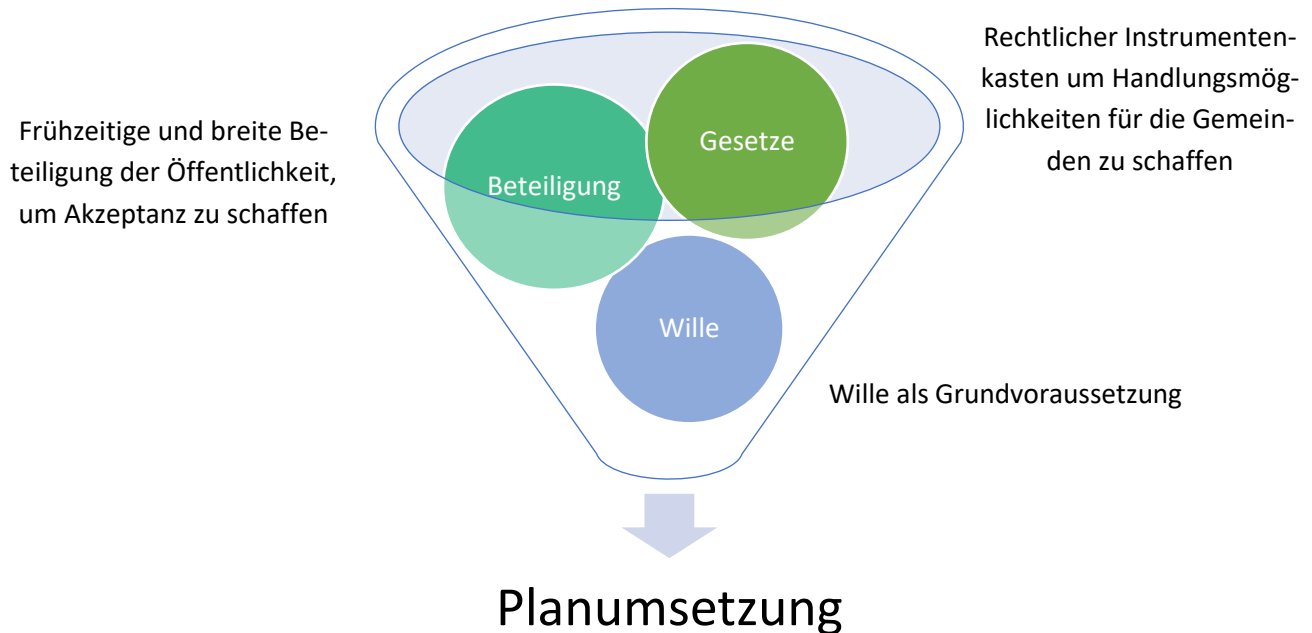


Abbildung 59: Planumsetzung durch einen starken Willen, Öffentlichkeitsbeteiligung und Gesetze (eigene Darstellung)

8.1 Weiterer Forschungsbedarf

Die Bemühungen um eine kontrollierte Stadtentwicklung waren bisher in der Region Kurdistan nicht ausreichend. Defizite im Bereich der Gesetze und die mangelhafte Beteiligung der Öffentlichkeit im Planungsprozess sind unter anderem dafür verantwortlich. Im Rahmen dieser Arbeit wurden weitere Probleme und Herausforderungen bei der Umsetzung des Masterplans genannt, die in der vorliegenden Arbeit nicht weiter untersucht werden konnten. In der räumlichen Planung und Planumsetzung sind in der Region Kurdistan noch viele Baustellen vorhanden, die schleunigst angegangen werden müssen.

Durchsetzung von Vorschriften - Mit der Formulierung von Gesetzen wird sicherlich ein Grundstein gelegt werden. Bei den vorgeschlagenen rechtlichen Instrumenten handelt es

sich allerdings nur um kodifizierte Regelungen, die den Gemeinden als Instrumente an die Hand gegeben werden, um sie bei der Umsetzung ihrer Planungsabsichten zu unterstützen. Diese selbst bedürfen noch der Anwendung und Umsetzung durch die Verwaltung. Gerade diese sind in den Entwicklungsländern, in denen der Einfluss von Machthabern und der Politik sehr groß ist, nicht immer selbstverständlich und das stellt eine große Herausforderung dar, weil Machthabende immer wieder versuchen, entgegen den geltenden Vorschriften ihre Vorhaben durchzusetzen. Die Unantastbarkeit von bestimmten Personen führt dazu, dass diese von der Einhaltung von Vorschriften befreit werden und tun können, was sie wollen, was die Arbeit der Verwaltung oftmals erschwert. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig zu untersuchen, ob unter solchen Bedingungen Gesetze konsequent angewendet werden können und wie der Einfluss dieser Personengruppen reduziert werden kann, mit dem Ziel, Verstöße gegen Vorschriften zu verhindern.

Plankonforme Enteignung- In der Region Kurdistan wird zur Umsetzung des Masterplans hauptsächlich die Enteignung als planverwirklichendes Instrument gesehen. Sie wird als die einzige Möglichkeit betrachtet, um überhaupt Einfluss auf die räumliche Entwicklung auszuüben. Das Enteignungsverfahren sollte gründlich untersucht werden. Es ist anhand einer Vielzahl von Enteignungsverfahren darzulegen, inwiefern diese Enteignungen wirklich zur Umsetzung des Masterplanes erfolgen und damit plankonform sind.

8.2 Reflexion zu der Forschungsmethodik

Wie im Abschnitt 5.1 dargestellt worden ist, wurde für die vorliegende Arbeit ein Fallstudienansatz gewählt. Innerhalb der Fallstudie erfolgte die **Datenerhebung** über die Dokumentenanalyse, die Durchführung der Experteninterviews und die Veranstaltung einer Gruppendiskussion. In der ersten Phase ging es darum, über die Dokumentenanalyse und die Expertengespräche einen umfassenden Überblick über das Thema zu erlangen. In der zweiten Phase wurde dann mit relevanten Akteuren eine Gruppendiskussion veranstaltet. Diese aufeinander aufbauenden Schritte haben sich zur Informationserlangung als sehr hilfreich erwiesen. In den Interviews konnten die aus der Dokumentenanalyse sich ergebenden Fragen geklärt und vertieft werden. Durch die vorangestellte Dokumentenanalyse und die Interviews konnte eine sehr gute Informationsbasis für die Gruppendiskussion geschaffen werden.

Insgesamt hat sich die Einzelfallstudie mit dem Ziel eines Tiefenverständnisses zur Ermittlung der notwendigen Informationen sehr bewährt.

Im Hinblick auf die Auswahl der Experten ist anzumerken, dass es durchaus gelungen ist, die begründet ausgewählten Interviewpartner (siehe Abschnitt 5.1.2) zu gewinnen. Über die durchgeführten Experteninterviews konnten gehaltvolle Informationen erlangt werden.

- Die unmittelbar an der Planung beteiligten Akteure konnten zum Planungsverfahren und zur Art und Weise der Öffentlichkeitsbeteiligung weitreichende Einblicke liefern.
- Akteure, die bei der Planumsetzung mitwirken, konnten die Arbeit mit vielen wichtigen Informationen über bestehende Herausforderungen und Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Masterplanes bereichern.
- Die Interviews mit Mitarbeitern im Rechtsbereich waren bei der Identifizierung der rechtlichen Instrumente besonders hilfreich, die aufgrund der Unübersichtlichkeit der Gesetzeslage nur schwer zu erfassen gewesen wären.

Das Interagieren der Teilnehmer untereinander in der veranstalteten Gruppendiskussion war sehr vorteilhaft zur Abschätzung der praktischen Anwendbarkeit der deutschen rechtlichen Instrumente zur Planumsetzung in der Region Kurdistan.

Die erhobenen Daten wurden dann mit Hilfe der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring [ausgewertet](#). Anhand einer deduktiven Kategorienanwendung, die zunächst als Orientierung verwendet und in einem zweiten Materialdurchlauf überprüft worden ist, wurden relevante Textstellen bestimmt, herausgefiltert und zusammengefasst. Sonstige Textstellen blieben hingegen unberücksichtigt. Die deduktive Erarbeitung der Kategorien aus den theoretischen Grundlagen und den Forschungsfragen war wichtig, um sich auf diejenigen Aspekte zu konzentrieren, die für die Beantwortung der Forschungsfragen und die Erreichung des Zieles von Bedeutung waren.

Hinsichtlich der Datenerhebung ist kritisch anzumerken, dass die Auswahl der Interviewpartner kriteriengebunden erfolgte und somit andere Akteure von vornherein unbe-

rücksichtigt blieben, die potenziell auch Informationen hätten liefern können. Darüber hinaus ist auch die Auswertungsmethode [kritisch zu reflektieren](#). Da einige Textstellen nicht weiter berücksichtigt worden sind, könnten dadurch einige Informationen verloren gegangen sein. Jedoch wurden vorliegend verschiedene Methoden eingesetzt, dadurch konnte das Verfälschen von Informationen minimiert werden. Zugleich war diese Vorgehensweise aufgrund der Datenmenge erforderlich, um die Daten auf wesentliche Inhalte zu fokussieren und reduzieren.

Insgesamt haben sich die angewendeten Methoden zur Datenerhebung und die Auswertungsmethode zur Erreichung der Ziele dieser Arbeit bewährt.

LITERATURVERZEICHNIS

- Acheampong, R.A. (2019): Public Engagement in Spatial Planning: Statutory Requirements, Practices and Challenges. In: Spatial Planning in Ghana. The Urban Book Series. Springer, Cham. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-02011-8> 8.
- Afoot-Projektteam (2021): Ältere Bewohner*innen beteiligen. Teil 7 der Toolbox „Aktive Mobilität im Alter fördern“. Bremen und Dortmund.
- Ahmad, N.; Anjum, G. (2012): Legal and Institutional perplexities hampering the implementation of urban development plans in Pakistan, Cities, 29, <https://doi.org/10.1016/j.cities.2011.07.006>. S. 271-277.
- Ahmed, A.; Dinye R. (2011): Urbanisation and the Challenges of Development Controls in Ghana. A Case Study of Wa Township, Journal of Sustainable Development in Africa, Volume 13 (7). S. 210-235.
- Alexander, E. R.; Alterman, R.; Law-Yone, H. (1983): Evaluation Plan Implementation: The National Statutory Planning System in Israel. In: Progress in Planning, 20 (2). [https://doi.org/10.1016/0305-9006\(83\)90002-8](https://doi.org/10.1016/0305-9006(83)90002-8). S. 101-172.
- Alterman, R.; Hill, M. (1978): Implementation of Urban Land Use Plans, Journal of the American Institute of Planners, 44 (3). <https://doi.org/10.1080/01944367808976905>. S. 274-285.
- Alterman, R. (2013): Planning Laws, Development Controls, and Social Equity: Lesson for Developing Countries. In: World Bank Law Review, 5. https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0037-5_ch17. S. 350-392.
- Alterman, R. (2017): Linking planning theory, implementation analysis and planning law: Planners' Beacon, Compass and scale. In: Encounters in planning thought.
- Arbter, K. (2009): Öffentlichkeitsbeteiligung ja, aber wie? Standards für qualitätsvolle Beteiligungsprozesse. JeDEM-eJournal of eDemocracy and Open Government, 1 (1), <https://doi.org/10.29379/jedem.v1i1.2>. S. 30-39.
- Arbter, K. (2012): Praxisbuch Partizipation: Gemeinsam die Stadt entwickeln. In: Werkstattbericht Nr. 127. Magistrat der Stadt Wien. <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008273.pdf>.
- Arnstein, S. (1969): A Ladder of Citizen Participation. Journal of the American Planning Association, 35 (4), S. 216-224.
- Battis, U. (2017): Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht. 7. Auflage. Stuttgart, Kohlhammer.
- Baumgart, S. (2020): Stadtentwicklung. In: Böhm, K.; Bräunling, S.; Geene, R.; Köckler, H. (Hrsg.). Gesundheit als gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Das Konzept Health in All Policies und seine Umsetzung in Deutschland. Springer VS, Wiesbaden, S. 209-222.

- Baumgart, S.; Köckler, A.; Ritzinger, A.; Rüdiger, A. (2018): Gesundheitsförderung-Ein aktuelles Thema für Raumplanung und Gesundheitswissen-Einführung. In: Planung für gesundheitsfördernde Städte. Baumgart, S.; Köckler, A.; Ritzinger, A.; Rüdiger, A. (Hrsg.). Forschungsberichte ARL 08. Hannover. S. 5-19.
- Baumgart, S.; Rüdiger, A. (2022): Gesundheit in der Stadtplanung. Instrumente, Verfahren, Methoden. Oekom Verlag, München.
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2000): Stadtentwicklung und Städtebau in Deutschland. Ein Überblick. Berichte Band 5, Bonn.
- BMVI (2014): Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung, Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor, Herausgegeben vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur. <https://www.nh.gov/osi/planning/resources/documents/preparing-a-master-plan-for-your-community.pdf>.
- Berke, P.; Backhurst, M.; Day, M.; Ericksen, N.; Laurain, L.; Crawford, J.; Dixon, J. (2006): What makes plan implementation successful? An evaluation of local plans and implementation practices in New Zealand. Environment and Planning, 33 (4), <https://doi.org/10.1068/b31166>. S. 581-600.
- Bradtke, A. (2021). Potenziale für die räumliche Planung bei Beteiligungsprozessen von Jugendlichen mittels digitaler Medien. Eine kritische Reflexion eines Online- und Offline-Beteiligungsprozesses von Jugendlichen. Dissertation, Dortmund. <https://eldorado.tu-dortmund.de/bitstream/2003/40051/1/1.Dissertation.Druckversion.pdf>
- Brenner, M. (2014). Öffentliches Baurecht, 4. Auflage. Start ins Rechtsgebiets. C.F.Müller. Heidelberg.
- Bogner, A.; Littig, B.; Menz, W. (2014): Interviews mit Experten. Eine praxisorientierte Einführung. Springer-Verlag. Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-531-19416-5_1.
- Booth, P. (2016): Planning and the rule of law, Planning Theory & Practice, 17 (3), <https://doi.org/10.1080/14649357.2016.1183810>. S. 344-360.
- Bowen, G.A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. Qualitative Research Journal, 9 (2). <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>. S. 27-40.
- Burby, R. J. (2003). Making plans that matter: Citizen involvement and government action, Journal of the American Planning Association, 69 (1), <https://doi.org/10.1080/01944360308976292>. S. 33-49.
- Busch, L. (2009). Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung: das Beispiel der kreisangehörigen Städte Schleswig-Holsteins. Dissertation. HafenCity Universität Hamburg. https://www.hcuhamburg.de/fileadmin/documents/IMZ/Veroeffentlichungen/Dissertationen/Lueder_Busch_Dissertation.pdf.
- CABE (2004). Creating successful masterplans. A guide for clients. <https://de.scribd.com/document/55182339/Creating-Successful-Master-Plans-Cabe>.
- CABE (2008). Creating successful masterplans. A guide for clients. <https://de.scribd.com/document/55182339/Creating-Successful-Master-Plans-Cabe>.

- Campbell, S. (2003): Case Studies in Planning: Comparative Advantages and the Problem of Generalization. Working Paper Series. University of Michigan. <http://www-personal.umich.edu/~sdcamp/workingpapers/URRC%2002-7.pdf>.
- Chandler, M. (2000): Ten Step in Preparing a Comprehensive Plan; Planning commissioners Journal/ Number 39/2000. <http://plannersweb.com/wp-content/uploads/2000/07/135.pdf>. S. 9-11
- Cirolia, L.; Berrisford, S. (2017): 'Negotiated planning': Diverse trajectories of implementation in Nairobi, Addis Ababa, and Harare. Habitat International, 59, S. 71-79.
- Couch, C.; Fraser, C.; Percy, S. (2003): Urban Regeneration in Europe Blackwell Science. Oxford, UK. <https://doi.org/10.1002/9780470690604>.
- Danielzyk, R. (2005): Informelle Planung. In: ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S 465-469.
- Danielzyk, R.; Sondermann, M. (2018): Informelle Planung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S.963-974.
- Davidoff, P. (1965): „Advocacy and Pluralism in planning“ Journal of the American Institute of Planners, 31 (4). <https://doi.org/10.1080/01944366508978187>. S. 331-338.
- Deutscher Städtetag (2013): Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement–Strategien und Instrumente nachhaltiger Stadtentwicklung. Positionspapier. Berlin/ Köln. http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/mat/mat_integrierte_stadtentwicklungsplanung_2013_web.pdf.
- Diller, C. (2018): Instrumente der Raumplanung. In: ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 1023-1035.
- Dokubo, O. I., Radulescu, M. A., Squintani, L. (2024): What law does not understand about public participation. Heliyon 10, e32001.
- Dyer, W.G.; Wilkins, A. L. (1991): Better stories, not better construct, to generate better theory: A rejoinder to Eisenhardt. Academy of Management Review 16 (3). S. 613-619.
- Etzioni, A. (1967): Mixed-scanning: A “third” approach to decision-making. Public Administration Review, 27 (5), S. 385–392.
- E. v. Einem, (1980): Kommunale Flächennutzungssteuerung in der USA – Analyse des amerikanischen Planungs- und Bodenrecht mit Vergleichen zur Bundesrepublik Dtschld. U. einem Nachw. Lang.
- Eisenhardt, K.M. (1989): Building theory from case study research. Academy of Management Review 14 (4). S. 532-550.
- Eisenhardt, K.M., Graebner, M.E. (2007). Theory building from cases: Opportunity and challenges. The Academy of Management Journal, 50 (1). S. 25-32.

- Everard, M. (2011): Common ground. The sharing of land and landscapes for sustainability. London, Zed Books. Global Environmental Politics. 13 (2). https://doi.org/10.1162/GLEP_r_00174. S. 162-163.
- Flick, U. (2014): Gütekriterien qualitativer Sozialforschung. In: Baur N., J. Blasius (Hrsg.). Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. Springer Fachmedien. Wiesbaden. S. 533-547.
- Flyvbjerg, B. (2006): "Five Misunderstandings About Case-Study Research". In: Qualitative Inquiry. 12 (2). <https://doi.org/10.1177/1077800405284363>. S. 219-245.
- Flyvbjerg, B. (2011). Case study. In: Norman K.; Lincoln, Yvonna S. (Hrsg.). The Sage Handbook of Qualitative Research, 4th Edition, S. 301-316.
- Forester, J. (1999): The deliberative practitioner. Encouraging participatory planning process. Cambridge, The MIT Press.
- Foroughi, M.; Andrade, B.; Roders, A. P.; Wang, T. (2023): Public participation and consensus-building in urban planning from the lens of heritage planning: A systematic literature review. Cities 135, 104235. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2023.104235>.
- Foucault, M. (1980): Power/ Knowledge: Selected interviews and other writings, 1972-1977, (Ed. Colin Gordon). New York, Pantheon Books.
- Friedmann, J. (1967): A Conceptual Model for the analysis of Planning behavior. In: Thorsten Wiechmann (Hrsg.). ARL Reader Planungstheorie Band 2. Strategische Planung- Planungskultur. SpringerSpektrum. Berlin. S. 216- 243.
- Friedmann, J. (1969): Notes on Societal Action, Journal of the American Institute of Planners, 35 (5), <https://doi.org/10.1080/01944366908977241>. S. 311-318.
- Friedmann, J. (1987): Planning in the public domain: From knowledge to action. Princeton University Press.
- Friedmann, J. (1998). "Planning theory revisited." European Planning Studies, 6 (3), <https://doi.org/10.1080/09654319808720459>. S. 245-253.
- Gruehn, D. (2006). Landscape Planning as a Tool for Sustainable Development of the Territory - German Methodology and Experience. In: Vogtmann, H. & Dobretsov, N. [Ed.]: Environmental Security and Sustainable Land Use - with special reference to Central Asia, Springer. The Netherlands. S. 297-307.
- Gruehn, D. (2013). Planning of Rural Settlements in Germany: Juridical, Methodological and Environmental Aspects. In: Ögdül, H. [Ed.]: Kırsal Alan Planlaması Tartışmaları 1999-2009 (Discussions on Rural Planning 1999-2009). Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi, İstanbul, S. 44-54.
- Gruehn, D. (2016). Siedlungsentwicklung unter dem Aspekt der Landschaftsplanung. In: Riedel, W., Lange, H., Jedicke, E. & Reinke, M. [Hrsg.]: Landschaftsplanung. 3., neu bearbeitete, aktualisierte Auflage. Springer Spektrum, S. 509-515.
- Goodfellow, T. (2013): Planning and development regulation amid rapid urban growth: Explaining divergent trajectories in Africa. Geoforum, 48, S. 83-93.

- Göthlich, S. E. (2003): Fallstudien als Forschungsmethode: Plädoyer für einen Methodenpluralismus in deutschen betriebswirtschaftlichen Forschung, Manuskript aus den Instituten für Betriebswirtschaftslehre der Universität Kiel, 578.
- Gustafsson, J. (2017): "Single case studies vs. multiple case studies: A comparative study." <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1064378/FULLTEXT01.pdf>.
- Goppel, Konrad (2005): Landesplanung. In: ARL- Akademie für Rauforschung und Landesplanung. (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumplanung, Hannover: ARL, S. 561-573.
- Günzel, M. (2016): Planung zwischen Konflikt und Diskurs. Zur Rolle von Diskursen im Verlauf planungsbezogener Raumnutzungskonflikte. Dissertation. TU Dortmund.
- Haar, Ch. (1955): "The Master Plan: An Impermanent Constitution." Law and Contemporary Problems 20 (3). <https://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol20/iss3/2/>. S. 353-418.
- Habermas, J. (1981): Theorie des kommunikativen Handelns. Band 1: Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- Hajani, I. (2019): Promoting urban spatial planning guidance for archiving physical sustainable urban development in Duhok city – Kurdistan Region/ Iraq. Dissertation. TU Dortmund.
- Hall, P.; Tewdwr-Jones, M. (2019). Urban and Regional Planning. Sixth Edition. Routledge.
- Hameed, R. & Nadeem, O. (2008): Challenged of Implementation Urban Master Plans: The Lahore Experience. International Journal of Humanities and Social Sciences 2 (12). S. 1297-1304.
- Healey, P. (1992): Planning Through Debate. The communicative Turn in Planning Theory. Town planning review. 62 (2). <https://doi.org/10.3828/tpr.63.2.422x602303814821>. S. 143-162.
- Helfferich, C. (2022). Leidfaden- und Experteninterviews. In: Baur N., J. Blasius (Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. Springer VS. Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-37985-8_55. S. 875-892.
- Helmholz, A. (2013): Raumplanung und Planungskultur in Deutschland und Österreich. Vergleichsanalyse der Großprojekte „Stuttgart 21“ und „Hauptbahnhof Wien“. Masterarbeit. Universität Tübingen.
- Hengstermann, A. (2018): Von der passiven Bodennutzungsplanung zur aktiven Bodenpolitik. Die Wirksamkeit von bodenpolitischen Instrumenten anhand von Lebensmittel-Discoun-ter. SpringerSpektrum. Wiesbaden.
- Hobma, F.; Jong, P. (2022): An Instrumental Approach to Planning and Development Law in the Netherlands. Instituut voor Bouwrecht.
- Hübler, K.H. (2005): Methoden und Instrumente der räumlichen Planung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. 4. Auflage. Hannover, S. 635-641.
- Irazabal, C. (2009): Revisiting urban planning in latin America and the Caribbean. Regional study prepared for revisiting urban planning: Global Report on Human Settlements 2009. <https://doi.org/10.7916/D85M6BHX.02.03.2020>.

- Ismael, Sh. (2015): Promoting integrated heritage conservation and management in Iraq Kurdistan, Applicability of value-based approach; the case study of Akre and Amedy city in Duhok Province. Dissertation. TU Dortmund.
- Jung, W. (2007): Systematisierung der Instrumente räumlicher Planung. In: Bieker, S.; Frommer, B.; Othengrafen, F.; Wilske, S. (Hrsg.). Räumliche Planung im Wandel – Welche Instrumente haben Zukunft? Verl. d. ARL, Hannover. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-284643>. S. 140-150.
- Kaiser, R. (2021): Qualitative Experteninterviews, Konzeptionelle Grundlagen und praktische Durchführung 2. Auflage, Springer VS. Wiesbaden.
- Kment, M. (2018): Zulässigkeit von Vorhaben im Baurecht, In: ARL-Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Hannover, S. 3007-3018.
- Knieling, J. (2018): Kooperative Planung. In. ARL-Akademie für Raumforschung und Landplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Hannover. S. 1229-1236.
- Krautzberger, M. (2006): Die Steuerung der Planverwirklichung über städtebauliche Verträge. In. Spannowsky, W.; Hofmeister, A. (Hrsg.). Planverwirklichung und ihre Bedeutung für den Städtebau, Carl Heymanns 2006, S. 63-72.
- Köc, N. (2016): Zerstörung und Aufbau in Zeiten des Chaos. <http://kurdistan-report.de/index.php/archiv/2016/45-kr-185-mai-juni-2016/417-zerstoerung-und-aufbau-kurdistans-in-zeiten-des-chaos>.
- KROS, IOM, UNFPA (2018): Demographic Survey Kurdistan Region of Iraq. https://iraq.iom.int/files/KRSO_IOM_UNFPA_Demographic_Survey_Kurdistan_Region_of_Iraq.pdf.
- Kuckartz, Udo (2016): Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung, 3. Auflage. Beltz Juventa. Weinheim, Basel.
- Kühn, T.; Koschel, K.V. (2011): Gruppendiskussion. Ein Praxis-Handbuch. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Kuschnerus, U. (2006): Die Sicherung der Planverwirklichung durch Veränderungssperre. In. Spannowsky, W.; Hofmeister, A. (Hrsg.). Planverwirklichung und ihre Bedeutung für den Städtebau, Carl Heymanns. S. 91-104.
- Lamker, C. (2014): Fallstudien. Materialien "Studium und Projektarbeit", Nr.11. Dortmund: Studien- und Projektzentrum, Fakultät Raumplanung, TU Dortmund.
- Lamnek S., Krell C. (2016): Qualitative Sozialforschung. Mit online Material 6. Auflage. Beltz Weinheim.
- Laurian, L.; Day M.; Backhurst M.; Berke P.; Ericksen, N.; Crawford J.; Dixon J. & Chapman, S. (2004): What drives Plan Implementation? Plans, planning agencies and developers. Journal of Environmental Planning and Management, 47 (4). <http://dx.doi.org/10.1080/0964056042000243230>. S. 555-577.

- Lendi, M. (1998): Rechtliche Grundlagen. In: Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) Hannover. S. 23-38.
- Lendi, M. (2004): Planung und Recht – Reflexionen. ETH Zurich. <https://www.research-collection.ethz.ch/bitstream/handle/20.500.11850/148410/eth-27592-01.pdf>.
- Li, Y.; Tao, Y.; Qian Q. K.; Mlecnik, E.; Visscher, H. (2024): Critical factors for effective resident participation in neighborhood rehabilitation in Wuhan, China: From the perspective of diverse stakeholders. *Landscape and urban planning* 244. 105000.
- Lindblom, Charles E. (1959): "The science of 'Muddelling through'" *Public Administration Review*, 19, S. 79-99.
- Levin-Waldman, O. (2013): Income, civil participation and achieving greater democracy. *The journal of Socio-Economics* 43 (2013), S. 83-92.
- Marzuki, A. (2015): Challenges in the Public Participation and the Decision making Process. *Sociology & Sociologija I Prostor*, 53 (1). <http://dx.doi.org/10.5673/sip.53.1.2>. S. 21-39.
- Martini, M.; Fritsche, S. (2015): Kompendium Online-Bürgerbeteiligung. Rechtliche Rahmenbedingungen kommunaler Beteiligungsangebote im Internet- https://www.bay-innovationsstiftung.de/fileadmin/docs/OBB/Online_Buergerbeteiligung.pdf.
- Martin, Ch. (2005): *Lexikon der Geographie*.
- Mayring, Ph. (2015): *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken*. 12. Auflage. Beltz Verlag. Weinheim und Basel,
- Meshram, D. (2006): Interface between city development plans and Master plans, *ITPI Journal*, 3 (2), S. 1-9.
- Meuser, M., Nagel U. (2009): Das Experteninterview-konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage. In: Pickel, S., Pickel, G., Lauth, HJ., Jahn, D. (Hrsg.). *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaften. neue Entwicklungen und Anwendungen*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-91826-6_23. S. 465-479.
- Meuser, M. Nagel, U. (2002): Vom Nutzen der Expertise. ExpertenInneninterview in der Sozialberichterstattung. In: Bogner, A., Littig, B., Menz, W. (Hrsg.). *Das Experteninterview – Theorie, Methode, Anwendung*. Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH. Wiesbaden. S. 257-272.
- Miller, K. (2017): *Rechtliches Verfahrensmanagement in komplexen Verfahren zur Schaffung von Baurecht*, Dissertation. Technische Universität Kaiserslautern.
- Ministry of Planning (2012): *Building the Kurdistan Region of Iraq. The Socio-Economic Infrastructure. A Joint Report by the KRG Ministry of Planning and UNDP*.
- Ministry of Planning (2013): *Kurdistan Region of Iraq 2020. A Vision for the future*. http://www.ekrg.org/files/pdf/KRG_2020_last_english.pdf.
- Ministry of Planning (2015): *Strategic development plan of Duhok Province 2016-2018*. https://new.ladp-iraq.eu/c/1b_pds/docs/Dohuk_PDS_2016-2018_en.pdf.

- Mishra, K. A. (2012): Urban Master Plans in Rajasthan, India: The Case of Alwar. *Management Research and Practice*, 4 (1), S. 31- 44.
- Mitschang, S. (1999): Umsetzung des Leitbilds der Innenentwicklung – eine Bewertung der städtebaulichen Planungsinstrumente, In: Mitschang, S. (Hrsg.). *Innenentwicklung – Fach- und Rechtsfragen der Umsetzung.*, Peterlang Publishing. S. 23-86.
- Mitschang, S. (2018): Flächennutzungsplan. In: ARL- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Stadt und Raumentwicklung*. Hannover, S. 687-696.
- Mohammed, J., Al-Doski, D. (2020): Ideal City from the perspective of children through participatory planning – Duhok City in Kurdistan Region of Iraq. *Die Erde – Journal of Geographical Society in Berlin*, 151 (4), <http://doi.org/10.12854/erde-2020-405>. S. 195-206.
- Mohammed, H., Jaff, D., Schrock, S. (2019): The challenges impeding traffic safety improvements in Kurdistan Region of Iraq, <http://dx.doi.org/10.1016/j.trip.2019.100029>.
- Nallathiga, R. (2006). Development Planning or Development Control- The changing Focus of Master Plan of Mumbai. *ITPI Journal*, 3 (4), 28-35.
- Negeri, M. D., Guta, M. S., Erena, S. H. (2023). Determinante factors hinder urban structure plan implementation: The case of Nekemte Town, Ethiopia. *Heliyon* 9 (3), e13448.
- Omer, W. M. (2015): The Effect of Urban Growth Management on the Implementation of City Master Plan: Duhok Master Plan as a Case Study. Masterarbeit, Duhok University.
- Othengrafen, F., Sievers, L. Reinecke, E. (2023): Using augmented reality in urban planning processes: Sustainable urban transitions through innovative participation. *GAIA-Ecological Perspectives for Science and Society*, 32 (1), S. 54-63.
- Pahl-Weber, E.; Henckel, D. (2008): The Planning System and Planning Terms in Germany. A Glossary, *Studies in Spatial Development*.
- Pahl-Weber, E. (2010): Informelle Planung in der Stadt- und Regionalplanung. In.: Henckel, D.; Kuczkowski, K.; Lau, P.: Pahl-Weber, E.; Stellmacher, F. (Hrsg.): *Planen-Bauen-Umwelt: Ein Handbuch*. Wiesbaden, S. 227-232.
- Pahl-Weber, E. (2018): Städtebaulicher Rahmenplan. In: ARL –Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*, Hannover, S. 963-974.
- Peters, D. (2004): Zum Stand der deutschsprachigen Planungstheorie. In: Altrock U., Günther S., Hunning S. und Peters D., *Perspektiven der Planungstheorie*. Berlin: Leue. S. 5-18.
- Peine, F. (2003): *Öffentliches Baurecht* 4. Auflage. Grundzüge des Bauplanungs- und Bauordnungsrechts unter Berücksichtigung des raumordnungs- und des Fachplanungsrechts. J.C.B. Mohr Siebeck. Tübingen.
- Peine, F. (2014): *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 11. Auflage, C.F.Müller. Heidelberg.

- Pickel, G., Pickel, S. (2009): Qualitative Interview als Verfahren des Ländervergleichs. In: Pickel, S., Pickel, G., Lauth, HJ., Jahn, D. (Hrsg.). Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaften, Neue Entwicklungen und Anwendungen. VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-91826-6_23. S. 441-464.
- Portz, N. (2006): Die Bedeutung der Planverwirklichung in der kommunalen Praxis. In: Spannowsky, W.; Hofmeister, A. (Hrsg.). Planverwirklichung und ihre Bedeutung für den Städtebau, Carl Heymanns 2006, S. 13- 21.
- Pressmann, J.; Wildavsky, A. (1973): Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland. University of California Press.
- Prieb, A. (1998): Instrumente der Planung und Umsetzung. In: Methoden und Instrumente räumlicher Planung (Hrsg.): Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover, S. 205-221.
- Reichertz, J. (2014): Die Konjunktur der qualitativen Sozialforschung und Konjunkturen innerhalb der qualitativen Sozialforschung. In: Mey, G., Mruck, K. (eds) Qualitative Forschung. Springer VS, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-05538-7_5. S. 87-102.
- Reinhardt, W. (2006): Das Verhältnis von städtebaulichen Planung und Umlegung. In: Spannowsky, W.; Hofmeister, A. (Hrsg.). Planverwirklichung und ihre Bedeutung für den Städtebau, Carl Heymanns 2006. S. 23-48.
- Resolution 2625 (1970) der Generalversammlung der Vereinten Nationen von 1970: Erklärung über Grundsätze des Völkerrechtes betreffend freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Einklang mit der charta der vereinigten Nationen.
- Ridder, H.G. (2017): The Theory contribution of case study research designs. Business Research 10. <https://doi.org/10.1007/s40685-017-0045-z>. S. 281-305.
- Rieker, P., Hartmann Schaelli, G., Jakob, S. (2020): Zugang ist nicht gleich Zugang – Verläufe, Bedingungen und Ebenen des Feldzugangs in ethnografischen Forschungen. Forum Qualitative Sozialforschung. 21 (2), Art.19.
- Rittel, H. (1972): On the planning Crisis: Systems Analysis of the "First and Second Generation". In: Bedriftsokonomien 8, S. 390-396.
- Ritter, E.; Wolf, K. (1998): Warum ein Handbuch zu Methoden und Instrumenten der räumlichen Planung?. In: Methoden und Instrumente räumlicher Planung Handbuch (Hrsg.): Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover, S. 1-5.
- Rösener, B., Selle, K. (2005): Information, Partizipation, Kooperation. Entwicklung und Stand der Diskussion zur bürgerorientierten Kommunikation in Stadt und Quartier, in: VHW Forum Wohnen und Stadtentwicklung (2005) 6, S. 287-295.
- Runkel, P. (2006): Die Instrumente der Planverwirklichung im Wandel der Zeit. In: Planverwirklichung und ihre Bedeutung für den Städtebau. (Hrsg.): Spannowsky, W.; Hofmeister, A. Carl Heymanns. Köln. S. 1-12.
- Saldana, J. (2021): The coding Manual for Qualitative Researchers. Thousand Oaks, California: Sage.

- Schauber, U. (2003): Bedeutung informeller Planungsinstrumente und Umsetzungsstrategien für eine zukunftsfähige Stadtentwicklung und Risikoversorge.
- Schmidt-Aßmann, E. (2005): Planungsrecht, in: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumplanung. Hannover, S. 783- 789.
- Schmidt-Eichstaedt, G. (2006): Die Einsatzfelder städtebaulicher Gebote und deren Einsatz. In: Spannowsky, W.; Hofmeister A. (Hrsg). Planverwirklichung und ihre Bedeutung für den Städtebau. Carl Heymanns. Köln, S. 121- 137.
- Schmidt-Eichstaedt, G. (2018): Bauleitplanung in: ARL- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumplanung. Hannover, S. 139 - 160.
- Schmidt-Kallert, E. (2016): Aufbruch im Schatten des Krieges. In Frankfurter Allgemeine 10.02.2016. <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/forschung-und-lehre/an-der-kurdischen-universitaet-dohuk-plant-man-wiederaufbau-14059438.html>
- Schmidt-Eichstaedt, G.; Steinbach, G.; Vallee, D. (2011): Umsetzung der Raumplanung in: ARL- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumplanung und Raumentwicklung, Hannover, S. 567 - 635.
- Schönwandt, W. (2002). Planung in der Krise?. Theoretische Orientierung für Architektur, Stadt- und Raumplanung. Stuttgart- Kohlhammer. Stuttgart.
- Schönwandt, W.; Jung, W. (2005). Planungstheorie, in: ARL (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumplanung. Hannover, S. 789- 796.
- Schoppengerd, J. (2015): Umsetzung rechtlicher Anforderungen in der Bauleitplanung am Beispiel der Seveso-II-Richtlinie. Dissertation. TU Dortmund.
- Schreier, M. (2014): Varianten qualitativer Inhaltsanalyse: Ein Wegweiser im Dickicht der Begrifflichkeiten (59Absätze). Forum Qualitative Sozialforschung / Forum Qualitative Social Research, 15 (1).
- Schrödter, W. (2018): Bebauungsplan. In: ARL-Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Hannover, S. 173-184.
- Selle, K. (2013): Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte. Verlag Dorothea Rohn. Detmold. S. 511-512.
- Selle, K (2015): Placebo oder Partizipation?. Stadtentwicklung kommunikativ gestalten- Anmerkungen zum Stand der Bürgerbeteiligung. In: Ministerium für Wirtschaft und Finanzen (Hrsg.): Stadt Bürger Dialog 2015. Stuttgart, S.11-16.
- Sieber, R. (2017). Gesundheitsfördernde Stadtentwicklung. Eine Untersuchung stadtplanerischer Instrumente unter Einbeziehung des Setting-Ansatzes der Gesundheitsförderung. Dissertation, TU Dortmund.
- Sinemillioglu, H. (2011). Wiederaufbau des ländlichen Raumes unter den besonderen Bedingungen der Krise in Kurdistan/Irak. Dissertation. TU Dortmund.

- Sinning, H. (2018). Beteiligung. In: ARL-Akademie für Raumforschung und Landplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 207- 219.
- Sommer, J. (2015): Die vier Dimensionen gelingender Bürgerbeteiligung. In Jörg Sommer (Hrsg) Kursbuch Bürgerbeteiligung, Berlin. S. 11-21.
- Southern New Hampshire Planning Commission (2004): Preparing a Masterplan for your community- Handbook for Planning Board Members, Planners and Volunteers, Southern New Hampshire Planning commission. <https://www.nh.gov/osi/planning/resources/documents/preparing-a-master-plan-for-your-community.pdf>.
- Stefansky, A. (2018): Plansicherung im Städtebau. In: ARL-Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 1705-1710
- Steinke, I. (2007): Qualitätssicherung in der qualitativen Forschung. In: Kuckartz U., Grunenberg H., Dresing, T. (eds) Qualitative Datenanalyse: computergestützt. VS Verlag für Sozialwissenschaften. http://doi.org/10.1007/978-3-531-90665-2_11. S. 176-187.
- Stich, R; Schmidt-Eichstaedt, G. (2005): Bauleitplanung in: ARL (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumplanung, Hannover, S. 75-82.
- Stock, J. (2019): In: Ernst/ Zinkahn/ Bielenberg BauGB Band II. Beckonline.
- Streich, B. (1998): Computereinsatz und Planung, in: ARL, Methoden und Instrumente räumlicher Planung, Hannover: ARL, S. 23-38.
- Strübing, J. (2022): Grounded Theory und Theoretical Sampling. In: Baur N., J. Blasius (Hrsg.). Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. Springer Fachmedien. Wiesbaden https://doi.org/10.1007/978-3-658-37985-8_37. S. 587-606.
- Stüer, B. (2000): Bauleitplanung in Handbuch des öffentlichen Baurechts. 4. Auflage, Münster
- Stüer, B. (2014): Verwaltungsverträge. In : Peter Bultmann/Klaus J. Grigoleit, Gusy C., Kersten J., Christian W. Otto, Preschel C. (Hrsg.). Allgemeines Verwaltungsrecht. Institute, Kontext, System, Festschrift für Ulrich Battis zum 70. Geburtstag, C.H. Beck, S. 197 - 220.
- Sundaresan, J. (2019): Urban planning in vernacular governance: Land use planning and violation in Bangalore, India. Progress in Planning, S. 127, 1-23.
- Talen, E. (1997): Success, failure and conformance: An alternative approach to planning evaluation. Environment and Planning B: Planning and Design, 24 (4), S. 573-587.
- Taylor, N. (1998): Urban planning Theory Since 1945, London: SAGE.
- Tian, L.; Shen, T. (2010): Evaluation of plan Implementation in the transitional China: A case of Guangzhou city master plan. Cities journal 28 (2011), S. 11-27.
- Tiwary, A. (2014): A Master plan approach in urban development: A case study of Mirzapur City, Uttar Pradesh India. TIJ's Research Journal of Social Science and Management. 4. S. 224-231.
- Todes, A; Karam, A.; Klug, N.; Malaza, N. (2010): Beyond master planning? New approaches to spatial planning in Ekurhuleni, South Africa, in Habitat International, 34 (4), S. 414-420.

- UKaid**, (2015): Urban structure in Sub-Saharan Africa- harnessing and values, housing and transport, Literature review on planning and land use regulation, Report 2.
- UN-Habitat (2004): Iraq reconstruction plan, shelter and urban development. Nairobi, Kenya.
- UN-Habitat (2009): Global Report on Human Settlements 2009, Planning sustainable cities, Earthscan, London and Sterling, VA.
- UN-Habitat (2016): World cities Report 2016, Urbanization and Development: Emerging futures.
- UN-Habitat (2006): Summaries of Selected Consulting Reports: Iraq Urban Sector Strengthening Project.
- Vogel**, S. (2022): Gruppendiskussion, In: Baur N., Blasius J. (Hrsg.), Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. Springer Fachmedien. Wiesbaden. S. 913-919.
- Walker**, P. (2009): Dinosaur DAD and Enlightened EDD-engaging people earlier is better. The Environmentalist. 71. <https://www.penny-walker.co.uk/blog/2019/10/8/dad-and-edd-two-approaches-to-engaging-stakeholders-in-decisions>. S. 12-13.
- Weigelt, T. (2016): Die wachsende Stadt als Herausforderung für das Recht. Rechtliche Instrumente zum Erhalt und zur Schaffung heterogener Bevölkerungsstrukturen in der Innenstadt. Mohr Siebeck. Tübingen.
- Wiechmann, T. (2019): Kommunikative Planung- Neoinstitutionalismus und Governance. In: ARL Reader Planungstheorie Band 1. Springer Spektrum. Berlin
- Wiechmann, T. (2019): Strategische Planung- Planungskultur. In: Wiechmann, T. (Hrsg.). ARL Reader Planungstheorie Band 2. Strategische Planung- Planungskultur. Springer Spektrum. Berlin.
- Wiechmann, T; Terfrüchte, T. (2013). Akzeptanz regionaler Planungsprozesse und –ergebnisse, In: Baumgart S., Terfrüchte T. (Hrsg.). Zukunft der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen, ARL Hannover, http://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/ab/ab_006/ab_006_03.pdf. 13.05.2020. S. 18-39
- Willis, B. (2014): The Advantages and Limitations of Single Case Study Analysis. E-International Relations. <https://www.e-ir.info/pdf/50706>.
- Wirth, A.; Schneeweiß, A. (2019): Öffentliches Baurecht praxisnah. Basiswissen mit Fallbeispielen. 3. Auflage. Springer Vieweg. Wiesbaden.
- Wolf, Klaus (1998): Theoretische Aspekte der räumlichen Planung, in: ARL (Hrsg.) Methoden und Instrumente räumlicher Planung, Hannover: ARL, S. 39-51.
- World Bank (1996): The World Bank Participation Sourcebook. Washington, D.C. : The World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/289471468741587739/The-World-Bank-participation-sourcebook>.
- Xu, H., Meng, M., Zhu, F., Ding, Q. (2024): The Role of local officials in promotion public participation during local urban planning process: Evidence from Chinese cities. Land Use Policy 141. 107108. <https://doi.org/10.1016/landusepol.2024.107108>.

Yin, Robert K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*, Second Edition, Applied Social Methods Series. 5, Thousand Oaks, London, New Delhi.

Yin, C., Xiao, J., Qian, X. (2023). Understanding urban planning failure in China: Identifying practitioners' perspective using Q methodology. *Cities* 134. 104193.

ANHANG

1. Analysierte Dokumente

Ausgewählte Dokumente	Herausgeber
Strategic Development Plan of Duhok Province 2016-2018	Planungsministerium, 2015
Strategic Development Plan of Erbil Governorate 2016-2018	Planungsministerium, 2015
Strategic Development Plan of Sulaymaniah Province and Garman Administration 2016-2018	Planungsministerium, 2015
Displacement as challenge and opportunity Urban profile: Refugees, internally displaced person and host community Duhok Governorate , Kurdistan Region of Iraq	Planungsministerium, 2016
Kurdistan Region of Iraq 2020: A vision for the Future	Planungsministerium, 2013
Draft - Kurdistan Region of Iraq Vision 2030	Planungsministerium, 2020
Fact Sheet: Housing and shelter in Iraq	UN-Habitat, 2009
Planning Education for Iraq, German and Iraqi Planners in Dialogue	Fakultät Raumplanung, TU Dortmund, 2012
Aus Politik und Zeitgeschichte	Bpb 2011
Demographic survey Kurdistan Region of Iraq	KRSO/IOM/UNFPA, 2018
National Report of the Republic of Iraq for Habitat III 2016, ,	UN-Habitat, Republic of Iraq, 2014
Regional Development Strategy for Kurdistan Region 2012-2016	Planungsministerium, 2011
Building the Kurdistan Region of Iraq- The Socio-Economic Infrastructure, Report KRG	Planungsministerium, UNDP, 2012
Iraq Reconstruction Plan Shelter and Urban Development	UN-Habitat, 2003
Iraq Urban Sector Strengthening Project	UN-Habitat, 2006
Country Programm Document 2009-2011 Iraq,	UN-Habitat, 2009
Duhok Masterplan Report	Gemeindeministerium, Ingenieurbüro Vösing Germany Erfurt, 2010

Planungsministeriumsgesetz Nr. 7/ 2006	Region Kurdistan, 2009
Provinzgesetz Nr.3/ 2009	Region Kurdistan, 2009
Das Eigentumserwerbsgesetz von illegalen Bauten Nr. 3/ 2019	Region Kurdistan, 2019
Gemeindeverwaltungsgesetzes Nr. 6/ 1993	Region Kurdistan, 1993
Gemeindeministeriumsgesetz Nr. 12/ 2010	Region Kurdistan, 2010
Enteignungsgesetz Nr. 12/ 1981	Irak, 1981
Zivilgesetzbuch Nr. 40/ 1951	Irak, 1951
Staatslandvereinigungsgesetz Nr. 53/1976	Irak, 1976
Gesetzes zur Teilung von Grundstücken und Löschung von Verfügungsrechten Nr. 3 / 1998	Region Kurdistan, 1998
Kurdistan Public-Private Partnership Framework	Planungsministerium, UNDP, USAID, 2020
Investitionsgesetz Nr. 4/ 2006	Region Kurdistan, 2006
Erlass des Gemeindeministeriums Nr. 7509 06.08.2021	Gemeindeministerium, 2021
Erlass des Gemeindeministeriums Nr. 1304 21.02.2017	Gemeindeministerium, 2021
Erlass des Gemeindeministeriums Nr. 7717 18.08.2021	Gemeindeministerium, 2021
Ratsbeschlüsse vom 18.01.2022	Gemeinde Duhok

2. Detailfragen zu den Forschungsfragen

1. Welche Rechtliche Instrumente stehen in der Region Kurdistan zur Umsetzung des Masterplans zur Verfügung?
1.1 Was ist der Masterplan?
<ul style="list-style-type: none">▪ Welche Funktion hat der Masterplan?▪ In welchem rechtlichen Rahmen ist der Masterplan eingebettet? (Erstellung, Verfahren Umsetzung)▪ Wie wird der Masterplan erstellt?▪ Wer ist für die Erstellung zuständig?▪ Welche Stellung hat der Masterplan innerhalb des Planungssystemgefüge in der Region Kurdistan und wie erfolgt die Koordination?
1.2 Welche Strategien werden zur Umsetzung des Masterplans angewendet?
<ul style="list-style-type: none">▪ Wie erfolgt die Umsetzung des Masterplans?▪ Wer ist für die Umsetzung zuständig?▪ Findet ein Monitoring statt?▪ Wird der Masterplan regelmäßig aktualisiert?▪ Wie erfolgt eine Änderung des Masterplans?▪ Wie oft wurde der Masterplan bisher geändert?
1.3 Welche Herausforderung stellen sich bei der Umsetzung?
<ul style="list-style-type: none">▪ Welche Faktoren beeinflussen die Umsetzung?▪ Hält sich die Gemeinde bei jeder Entwicklung strikt an die Vorgaben des Plans?▪ Werden Ausnahmen zugelassen?▪ Ist die Umsetzung finanziell gesichert?▪ Werden Realisierungsaspekte bereits bei der Planung berücksichtigt?▪ Welche Gesetze und Vorgehensweisen erschweren die Umsetzung?
1.4 Welche rechtliche Instrumente stehen in Kurdistan zur Umsetzung des Masterplans zur Verfügung?
<ul style="list-style-type: none">▪ Was sind rechtliche Instrument?▪ Welche Bedeutung hat das Recht für die Planung und Planumsetzung?▪ Wie steht Planung zu Recht?
2. Mit welchen rechtlichen Instrumenten kann die Umsetzung des Masterplans in der autonomen Region Kurdistan gefördert werden?
2.1 Wie kann von der Erfahrung in Deutschland profitiert werden?
<ul style="list-style-type: none">▪ Wie ist das Planungssystem in Deutschland aufgebaut?▪ Mit welchen rechtlichen Instrumenten wird die Planumsetzung in Deutschland unterstützt?▪ Welche plansichernde Instrumente stehen der Gemeinde zur Verfügung?▪ Über welche planverwirklichende Instrumente verfügen die Gemeinden?▪ Welche informellen Instrumente werden auf lokaler Ebene sonst angewendet?
2.2. Welche rechtliche Instrumente können im Kontext von Kurdistan angewendet werden?
<ul style="list-style-type: none">▪ Unter welchen Voraussetzungen können diese im Kontext von Kurdistan zur Anwendung kommen?▪ Wie können diese in das Planungsrecht verankert werden?
3. Inwieweit wird die Öffentlichkeit am Planungsprozess auf der lokalen Ebene beteiligt?
3.1 Was bedeutet Öffentlichkeitsbeteiligung?

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wer gehört zur Öffentlichkeit? ▪ Welche Funktion hat die Beteiligung der Öffentlichkeit in der Planung? ▪ Welche Rahmenbedingungen sind für eine Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich?
<p>3.2 Welche Bedeutung hat die Beteiligung der Öffentlichkeit für die Umsetzung des Masterplans?</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Welche Anforderungen sind an einer Beteiligung zu stellen? ▪ Unter welchen Voraussetzung kann die Beteiligung der Öffentlichkeit die Planumsetzung erleichtern?
<p>3.3 Wie erfolgt die Beteiligung der Öffentlichkeit in Kurdistan?</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Welche rechtlichen Rahmenbedingungen existieren im Hinblick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung? ▪ Welche rechtlichen Anforderungen werden an die Öffentlichkeitsbeteiligung gestellt? ▪ Auf welche Art und Weise erfolgt die Beteiligung der Öffentlichkeit in der Praxis? ▪ Wie erfolgt die Bekanntmachung? ▪ Wann erfolgt die Beteiligung? ▪ Wie findet der Informationstausch zwischen der Öffentlichkeit und der Verwaltung statt? ▪ Welche Informationen und Unterlagen werden der Öffentlichkeit frei zugänglich gemacht? ▪ Wie geht die Gemeinde mit den eingegangenen Stellungnahmen um? Berücksichtigung, Abwägung ▪ Wird die Öffentlichkeit bei einer Änderung des Masterplans beteiligt?
<p>4. Wie kann eine aktive Öffentlichkeitsbeteiligung in der Region Kurdistan ermöglicht werden?</p>
<p>4.1 Welche Anforderung sind an einer aktiven Beteiligung zu stellen?</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wann liegt eine aktive Beteiligung der Öffentlichkeit vor? ▪ Unter welchen Rahmenbedingungen kann eine erfolgreiche Beteiligung der Öffentlichkeit erfolgreich sein? ▪ Ist eine Beteiligung der Öffentlichkeit unter den heutigen Rahmenbedingungen in Kurdistan möglich? ▪ Welche Grundvoraussetzungen sind zu schaffen, um eine aktive Beteiligung der Öffentlichkeit zu gewährleisten?
<p>4.2 Welche Hemmnisse und Herausforderungen bestehen bei der Öffentlichkeitsbeteiligung?</p>

3. Leitfaden für die Interviews

*This Interview is part of on-going academics studies on topic **(legal instrument for maste plan implementation in the Kurdistan Region of Iraq)**. The researcher would like to assure that your responses will not be used for other purposes.*

General Information:

Name of Interviewer:

Position:

Date:

A: Masterplanning in Kurdistan Region

1. How is the masterplan prepared and who is responsible?
2. Are the responsibilities regulated by laws?
3. How is the masterplan regulated by the law?
4. What is the role of the municipality?
5. How is the whole process documented?
6. How is the cooperation with the higher planning level?
7. Are implementation aspects (financing, land availability, ...) already taken into account during the planning process?
8. Is the masterplan updated regularly? Does the law provide guidelines for periodical update of the masterplan?
9. How is the process of amendments on the masterplan? Is there a public participation process taken place?

C: Public participation in the planning

1. How is the public participation process done in practice? Is the procedure required by law?
2. Who is involved in the planning process?
3. In which stage of the process are they involved? (time of participation) (at the beginning? After the first draft?...)
4. How is the public informed about the possibility of participation? (Form of announcement)
5. Are those directly affected informed separately?
6. How is public involved in the planning process? (Form of participation) (Seminar, workshop Question/Answer hearing, Discussion...

7. How does the municipality deal with received comments? Are the suggestions taken into account in the planning? Is there a possibility to change the plan after the participation process?
8. Does the public have access to documents available in the municipality regarding planning? (Masterplan, planning process, reports ...)? Are these online available?
9. What methods are used to raise the awareness of the public on planning issues and to motivate them to participate? On your opinion, how can social media contribute?
10. Which difficulties exist in public participation?
11. Is there a plan to improve the public participation process?
12. Are training opportunities offered on public participation process?
13. How do you value the communication and exchange of information between the administration and the public?
14. Do you think that public participation can facilitate the implementation of the plan?
15. In your opinion, how can public participation become an integral part of planning process in the context of Kurdistan region?

D: Implementation of the masterplan

1. How is the implementation process done in practice?
2. Who is responsible for the implementation?
3. What are the tools/ strategies used for masterplan implementation? Which Steps are taken to implement the plan?
4. Which laws support the implementation of the masterplan? e.g.:
 - detail plan,
 - payment of a contribution to the development of public utilities
 - pre-emption- right (a municipality's right of first refusal for a plot of land located within the scope of an urban development in case of selling a plot)
 - Expropriation,
 - Public and private partnership ...
5. When was the last update of these laws?
6. What are the main difficulties that hinder the implementing of the masterplan?
7. Does the planning authorities strictly hold on the masterplan? Are there exceptions?
8. How are the deviations to be justified?
9. How are financial resources provided for the implementation of the masterplan?
10. Who is responsible for supervising and monitoring the implementation of the masterplan and how is this done?
11. In your opinion, how can the implementation of the plan be improved?

Thank you for your contribution

Diman Al-Doski

4. Liste der Interviewpartner

5. Workshop – 13.10.2022

Dear Participant,

This workshop is a part of field work of doctorate research under the title - legal Instrument for masterplan implementation in the Kurdistan Region – in the faculty of spatial planning Technical University of Dortmund/Germany.

The topic of planning has been studied by many researchers from different points of view. However, Implementation of the plan has not received the attention it deserves. Planning without implementation has no value and is a waste of time, money and human resources. The missing or inadequate implementation of master plans leads to uncontrolled urban development and is characterized by negative features such as lack of infrastructure, informal settlements and housing shortage.

The study is dedicated to the problem of plan implementation in the Kurdistan Region and examines how this can be promoted in the future through legal and communicative instruments. The results should help to improve the implementation of the masterplan in order to achieve controlled urban development

This workshop aims to achieve the following goals.

- Identifying the difficulties and challenges of public participation in the planning process.
- Identifying difficulties and challenges in implementing the masterplan
- Once identified, it is about developing strategies and solutions to overcome these challenges and difficulties.
- Finally, it is important to show how the Kurdistan region can benefit from German experience with regard to the legal instruments for implementing the plan. First, these are presented and then evaluated with regard to their practical applicability in the context of Kurdistan.

Workshop:

Improving the Implementation of the Masterplan in the Kurdistan Region

- Faculty of Spatial Planning – University of Duhok
 - Date 13.10.2022 - 9:00-13:30

Time	Agenda	Description
9:00-9:15	Introduction	<ul style="list-style-type: none">• Greeting and Self-Introduction• Introduction of participants• Objective and timeline
9:15-9:45	Presentation	<ul style="list-style-type: none">• Planning system KRG• Masterplan Planning process• Public Participation• Implementation of the plan
9:45-10:00	Brainstorming	<ul style="list-style-type: none">• Mean of public participation<ul style="list-style-type: none">➤ for planning and➤ plan implementation
10:00-11:00	Group work	<p><u>1. Part</u></p> <ul style="list-style-type: none">• Identifying the challenges of public participation in Kurdistan• Identifying challenges of plan implementation in Kurdistan <p><u>2.Part</u></p> <ul style="list-style-type: none">• Overcoming the challenges of public participation• Overcoming the challenges of plan implementation in Kurdistan
11:00-11:45	Discussion	<ul style="list-style-type: none">• Presenting group work• Summary
11:45-12:15	Break	
12:15-13:15	Presentation/ Discussion	<ul style="list-style-type: none">• presenting German practice of plan implementation<ul style="list-style-type: none">➤ legal instrument for plan implementation➤ Applicability in the context of Kurdistan advantages and disadvantages
13:15-13:30	Reflexion	<ul style="list-style-type: none">• on the workshop

6. Liste der Teilnehmer - Workshop
