

Rainer Danielzyk, Martin Sondermann

## **Informelle Planung**

S. 963 bis 974

URN: urn:nbn:de: 0156-5599906



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):  
**Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung**

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

# Informelle Planung

## Gliederung

- 1 Definition und Einordnung
  - 2 Ansätze, Instrumente und Formate der informellen Planung im Überblick
  - 3 Informelle Planung in der Raumordnung und Regionalentwicklung
  - 4 Informelle Planung in der Stadt- und Quartiersentwicklung
  - 5 Möglichkeiten und Grenzen informeller Planung
  - 6 Fazit
- Literatur

Die informelle Planung umfasst Verfahren und Instrumente räumlichen Planens, die nicht rechtlich formalisiert, standardisiert und direkt rechtsverbindlich und zugleich durch hohe Flexibilität, Anpassungsfähigkeit und Offenheit gekennzeichnet sind. Hierzu gehören Informationsgrundlagen, Leitbilder und Konzepte, kommunikative und kooperative Ansätze sowie Formate zur planerischen Steuerung räumlicher Entwicklung.

## 1 Definition und Einordnung

---

Planerische Praxis vollzieht sich seit jeher in einem komplexen Zusammenspiel von politisch-administrativen und gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen, die formell oder informell reguliert werden. Hierzu gehören die auf Gesetzen und rechtlichen Regularien basierenden formellen Planungen (▷ *Stadtplanung*; ▷ *Regionalplanung*; ▷ *Landesplanung*, *Landesentwicklung*; ▷ *Fachplanungen*, *raumwirksame*) mit ihren definierten Zielen, Aufgaben, Instrumenten (▷ *Instrumente der Raumplanung*) und Verfahrensweisen sowie die verschiedenen Formen informellen räumlichen Planens.

Die informelle Planung umfasst (ex negativo) diejenigen Verfahren und Instrumente räumlichen Planens, die nicht rechtlich formalisiert, standardisiert und direkt rechtsverbindlich sind. Informelle oder auch „weiche“ oder „persuasive“ Planungsverfahren und -instrumente werden über folgende Merkmale charakterisiert (vgl. Danielzyk/Knieling 2011; Danielzyk 2015; Pahl-Weber 2010; Gorsler 2002: 7):

- keine oder geringe rechtliche Normierung;
- hohe Flexibilität durch eine situationsgerechte Orientierung auf spezifische Herausforderungen und entsprechend angepasste Verfahren und Instrumente, um mit diesen umzugehen;
- offene, kommunikative Aushandlungsprozesse und kooperative Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure in netzwerkartigen Strukturen;
- indirekte Wirksamkeit durch die Selbstbindung der Akteure an die informellen Instrumente; ggf. Umsetzung in konkrete Projekte, (Förder-)Programme und Maßnahmen bzw. Berücksichtigung in formellen Planungsverfahren.

Informelle Planung ist keinesfalls vollkommen neu. Vielmehr lässt sich die These vertreten, dass jedes formelle Planungsverfahren immer schon (zumindest kleinere) Anteile informeller Planung beinhaltet, indem vorbereitend, begleitend und in der Phase der Umsetzung Gespräche geführt, Adressaten gezielt angesprochen werden usw. Dass informelle Planung auch eine eigene und eigenständige Bedeutung hat, wurde erstmals in der ersten Phase der Erarbeitung integrierter Stadtentwicklungskonzepte in den 1970er Jahren deutlich. Seit den 1990er Jahren gewinnt die informelle Planung auf allen planerischen Handlungsebenen unverkennbar an Bedeutung, was zweifelsohne mit der zunehmenden Komplexität der gesellschaftlichen Strukturen und Entwicklungen, aber auch mit Defiziten formeller Planung zu tun hat.

Die Berücksichtigung einiger informeller Instrumente ist auch in formellen Verfahren gesetzlich vorgeschrieben: Auf kommunaler Ebene sind beispielsweise die Ergebnisse städtebaulicher Entwicklungskonzepte bei der Aufstellung von Bauleitplänen zu berücksichtigen (§ 1 Abs. 6 Baugesetzbuch (BauGB); ▷ *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme*; ▷ *Bauleitplanung*). In der überörtlichen Planung sind zum Beispiel Regionale Entwicklungskonzepte und Bedarfsprognosen entsprechend den Grundsätzen der ▷ *Raumordnung* einzubeziehen (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 Raumordnungsgesetz (ROG); ▷ *Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung*).

Planungstheoretisch wird die Bedeutung informeller Planung für kommunikativ-kooperative Planungsweisen hervorgehoben, die Ausdruck eines Staats- und Steuerungsverständnisses sind, demgemäß die staatlichen Akteure nicht hoheitlich planen, sondern die räumliche Entwicklung kommunikativ mit anderen Akteuren aushandeln (vgl. Selle 2007). Dementsprechend wird räumliches Planen hier als horizontales, netzwerkartiges, dialogisches, flexibles und informelles Handeln verstanden (▷ *Governance*). In diesem Sinne stehen auch weniger räumliche Pläne als Produkte und Instrumente, sondern die damit verbundenen Aushandlungsprozesse im Vordergrund planerischer Praxis und ihrer Reflexion (vgl. Danielzyk/Knieling 2011: 473 f.).

Im Folgenden wird zunächst ein Überblick über Ansätze, Instrumente und Formate der informellen Planung gegeben. Danach werden diese dann exemplarisch für die planerischen Ebenen der Raumordnung und ▷ *Regionalentwicklung* sowie der Stadt- und Quartiersentwicklung vertiefend vorgestellt.

## 2 Ansätze, Instrumente und Formate der informellen Planung im Überblick

---

So wenig es eine verbindliche Definition für informelle Planung gibt, so findet sich bislang auch keine allgemein anerkannte Systematisierung ihrer Instrumente. Um das breite Spektrum von Instrumenten und Formaten der informellen Planung etwas zu strukturieren, wird folgende Differenzierung vorgeschlagen (vgl. auch zum Folgenden: Deutscher Städtetag 2013: 14 f.; Danielzyk/Knieling 2011; Pahl-Weber 2010; Gorsler 2002; Sinning/Scholles 2001):

- Informationsgrundlagen
- Leitbilder und Konzepte
- Kommunikative und kooperative Ansätze
- Formate

Unter Informationsgrundlagen werden hier Ansätze des Monitorings (▷ *Monitoring*) von räumlichen Entwicklungen und Berichte zur ▷ *Raumbeobachtung* ebenso verstanden wie Prognosen und Szenarien (▷ *Prognose*; ▷ *Szenario*) zu möglichen künftigen räumlichen Entwicklungen. Dazu können auch Ansätze der Evaluierung (▷ *Evaluation*), etwa im Rahmen raumbezogener Fördermittelvergabe, gerechnet werden. Auf den ersten Blick mag es sich dabei nicht um Instrumente der Planung im engeren Sinne handeln. Gleichwohl gilt schon seit Langem Steuerung durch Kommunikation als eine maßgebliche Dimension informeller Planung, für die wiederum Studien, Dokumente und Datenbestände wichtige Referenzgrundlagen sind. Die Information und der Austausch über teilträumlich unterschiedliche Strukturen und Entwicklungen sind ein wesentlicher Start- und Bezugspunkt für informelle wie auch formelle Planungen. Beispielhaft sei hier darauf hingewiesen, dass die meisten integrierten Entwicklungskonzepte auf regionaler und lokaler Ebene zu Beginn eine Raumanalyse, ein Stärken-Schwächen-Profil usw. enthalten. Aber auch im Vorlauf zu formellen Planungsverfahren werden von den zuständigen Planungsträgern etwa Berichte zur Stadt- oder Regionalentwicklung veröffentlicht (▷ *Berichte der Stadt- und Raumentwicklung*).

Ein bedeutendes und häufig eingesetztes Instrument der informellen Planung sind Leitbilder und Konzepte zur Orientierung der Entwicklung im jeweiligen Bezugsraum. Dabei kann es sich um eher sektoral orientierte Ansätze (z. B. Mobilitätskonzept, Grünplan) oder integrative Perspektiven (wie etwa in Stadtentwicklungskonzepten oder Regionalen Entwicklungskonzepten) handeln. Ausdrücklich zu betonen ist, dass es nicht nur um das jeweilige Dokument (Leitbild, Konzept usw.) als Produkt geht, sondern dass in der Regel das entsprechende Erarbeitungsverfahren mindestens ebenso wichtig ist. Hier besteht die Gelegenheit, mithilfe einer externen neutralen Moderation (▷ *Moderation, Mediation*) eine Vielfalt relevanter Akteure für die Entwicklung der Region bzw. der Kommune zu interessieren, sie zu aktivieren und miteinander ins Gespräch zu bringen. Dafür steht inzwischen ein breites Spektrum von Instrumenten zur Verfügung, das kreativ genutzt werden kann. Von Belang in diesen Verfahren ist es, auch die Stimmen derjenigen zur Geltung zu bringen, die aus verschiedenen Gründen (Artikulationschwäche, Knappheit an zeitlichen und anderen Ressourcen usw.) an formalen Planungsverfahren oft nicht beteiligt sind. Gerade diese Aktivierung und prozessuale ▷ *Beteiligung* einer großen Bandbreite ist von besonderer Bedeutung, nicht zuletzt auch im Hinblick auf die Legitimation des gesamten Verfahrens. Nachrangig ist demgegenüber, ob ein Leitbild, Konzept etc. – wie oft gefordert – im Konsens verabschiedet wird. Mit Differenzen gut und begründet umzugehen, ist ebenfalls ein wesentliches Anliegen informeller Planung.

Es gibt inzwischen eine große Fülle von kommunikativen und kooperativen Ansätzen, um das Ziel, möglichst unterschiedlichen relevanten Akteuren Mitwirkungsmöglichkeiten zu bieten, realisieren zu können. Dazu gehören Instrumente wie runde Tische, Planungszellen, Zukunftswerkstätten usw. Aber auch die Einrichtung von Beiräten und Arbeitsgruppen – sei es zur Erarbeitung etwa eines Entwicklungskonzeptes, sei es dauerhaft – ist dazuzurechnen.

In der jüngeren Vergangenheit gewinnen die Formate zur Aktivierung einer umfangreichen Spannweite von zivilgesellschaftlichen, privatwirtschaftlichen, aber auch öffentlichen Akteuren an Bedeutung, insbesondere in Form integrativer, querschnittsorientierter Ansätze, die sich bestimmte charakterisierende Merkmale von Großereignissen (Events) im Interesse der Stadt- und Regionalentwicklung zunutze machen wollen. Das bekannteste Beispiel für diese Form informeller Planung sind die Internationalen Bauausstellungen. Eine weiterentwickelte Form stellen die sogenannten REGIONALEN in Nordrhein-Westfalen dar. Zu diesem Typ informeller Planungsinstrumente kann aber des Weiteren auch das inzwischen ausgesprochen weite Spektrum von Modellvorhaben und Projekten gezählt werden, die wichtige Teilaspekte räumlicher Entwicklung in innovativer Weise thematisieren wollen und vielfach in Form von Wettbewerbsverfahren durchgeführt werden. Beispielhaft erwähnt seien hier die Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) und die Projekte des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWost) wie etwa auch zahlreiche Ansätze aus der Ressortforschung auf Bundes- und Landesebene, beispielsweise „Kommunen innovativ“ oder „Reallabore Baden-Württemberg“.

### 3 Informelle Planung in der Raumordnung und Regionalentwicklung

---

Auf der Ebene der  $\triangleright$  *Bundesraumordnung* spielen insbesondere Leitbilder eine große Rolle zur Orientierung der verschiedenen Akteure im Bereich der Raumordnung und Raumentwicklung. So wurde bereits 1992 erstmals ein Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen aufgestellt (BMBAU 1993), der inhaltliche Aussagen zur Raumentwicklung im vereinten Deutschland formulierte und ausdrücklich forderte, dass die formalisierte Regionalplanung durch regionale Initiativen und Aktionsprogramme zu ergänzen sei. Im folgenden Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen von 1995 (MKRO 1995) wird die Region als Umsetzungsebene raumplanerischer Aktivitäten besonders hervorgehoben und eine offene, auf Handlungsschwerpunkte konzentrierte, vielfach eher informell agierende raumbezogene Planung gefordert. Das darin zum Ausdruck kommende neue Planungsverständnis hat sich bei der Novellierung des ROG 1998 in einem (neuen) § 13 ROG niedergeschlagen, das nun ausdrücklich informelle Ansätze zur Verwirklichung von Raumordnungsplänen fordert (jetzt § 14 ROG).

Im Jahr 2006 sind dann nach zum Teil sehr kontroverser Diskussion durch die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ formuliert worden (MKRO 2006). Besondere Akzente waren z. B. die Betonung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit von Regionen, die Auseinandersetzung mit den Folgen des demografischen Wandels ( $\triangleright$  *Demografischer Wandel*) für die Tragfähigkeit von Infrastrukturen ( $\rightarrow$  Infrastruktur) sowie Schutz und Entwicklung von Kulturlandschaften ( $\triangleright$  *Kulturlandschaft*). Die seinerzeit drei Leitbilder der Bundesraumordnung wurden ein Jahrzehnt später überarbeitet und um ein viertes Leitbild zu Klimawandel/Energiewende ergänzt (MKRO 2016;  $\triangleright$  *Klima, Klimawandel*).

Auf regionaler Ebene ist das wohl wichtigste Instrument der informellen Planung das Regionale Entwicklungskonzept (REK). REKs lassen sich definieren als interkommunal erarbeitete, „rechtlich nicht verbindliche Konzepte zur abgestimmten kooperativen Entwicklung einer Region, die für einen kurz- bis mittelfristigen Zeitraum Aussagen mit teilräumlich und sachlich differenzierter Intensität zu wesentlichen Aspekten der Regionalentwicklung treffen“ (Danielzyk/Knieling 2011: 477). Regionale Entwicklungskonzepte werden in umfangreichen Verfahren erarbeitet, an denen die Kommunen einer Region, Regionalplanung und regionale Wirtschaftsförderung sowie weitere, für die regionale Entwicklung bedeutsame Akteure beteiligt sein sollen. Auf der Basis einer Bestandsaufnahme (etwa in Form einer Stärken-Schwächen-Analyse) wird eine integrative Entwicklungsstrategie für die jeweilige Region entworfen, aus der dann auch konkret umzusetzende (Leit-)Projekte und Maßnahmen abgeleitet werden. REKs sind nicht rechtsverbindlich, sondern entfalten – wie andere Instrumente der informellen Planung auch – ihre Bindungskraft vor allem durch die Selbstbindung der beteiligten Akteure.

Seit ca. drei Jahrzehnten haben REKs eine große Bedeutung als informelle Instrumente in der räumlichen Entwicklung, insbesondere als Grundlagen für regionale Strukturpolitik und Voraussetzung für die Vergabe von Fördermitteln. Ende der 1980er Jahre wurden zunächst in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen von Regionalkonferenzen REKs als Grundlage strukturpolitischer Strategien für Regionen im Strukturwandel erarbeitet (vgl. Diller 2002: 76 ff.). Später dann, auch gefördert durch entsprechende Vorgaben bei der EU-Fördermittelvergabe, gewannen REKs

## Informelle Planung

nicht nur in der Regionalpolitik an Bedeutung, sondern etwa auch bei der Entwicklung ländlicher Räume (▷ *Ländliche Räume*), von Flussgebieten, Biosphärenreservaten und grenzüberschreitenden Regionen. Inzwischen gibt es eine kaum noch überschaubare Fülle von REKs für Regionen verschiedener Größe und Gestaltungszwecke. Das lässt den Ruf nach einer besseren Abstimmung und ggf. modulartigen Erarbeitung von REKs aufkommen.

Zum Bereich der informellen Planung auf regionaler Ebene gehören auch die sogenannten „Formate der Innovation“ in der Regionalentwicklung (vgl. Hohn/Kemming/Reimer 2014). Ein besonders prominentes Beispiel ist die Internationale Bauausstellung Emscher Park, die als strukturpolitisches Programm für das nördliche Ruhrgebiet von 1989 bis 1999 durchgeführt wurde. Die IBA Emscher Park wies bereits alle wesentlichen Merkmale eines innovativen Formats der informellen Planung auf: Befristet eingerichtet und auf bestimmte Präsentationsjahre ausgerichtet wurde mit dem organisatorischen Kern einer Planungsgesellschaft ein „Bypass“ zum überkommenen formellen System der regionalen (und kommunalen) Planung geschaffen, der innovative Ansätze und Projekte in einer vom Strukturwandel besonders betroffenen Region ermöglichen sollte (vgl. Häußermann/Siebel 1993; Mayer/Siebel 1998; Ibert 2003). Die IBA Emscher Park galt damit als Ausdruck einer neuen, kooperativ und informell orientierten ▷ *Planungskultur* (vgl. Sieverts/Ganser 1993). Nach diesem Vorbild wurden und werden mit grundsätzlich ähnlichen Merkmalen weitere IBAs als Ansätze zur Entwicklung von Regionen mit komplexen Herausforderungen durchgeführt, so etwa in der Brandenburgischen Lausitz, in Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie in der Stadtregion Basel und in der Region Stuttgart.

Ein einzigartiger Ansatz informeller Planung und kooperativer Regionalentwicklung sind die REGIONALEN in Nordrhein-Westfalen, deren Konzeption aus den Erfahrungen mit der IBA Emscher Park entwickelt wurde. Die REGIONALEN (das Kunstwort setzt sich zusammen aus den Wortbestandteilen *Region* und *Biennale*) können als regionale Entwicklungsstrategien verstanden werden, für die Wettbewerb, Kooperation und Innovationsfähigkeit entscheidende Aspekte sind und die damit ein umfassendes Verständnis informeller Planung auf regionaler bzw. interkommunaler Ebene repräsentieren. Wichtige Merkmale von REGIONALEN sind:

- Freiwilligkeit der Kooperation und der territorialen Abgrenzung
- Konsequente Realisierung des Wettbewerbsprinzips
- Klare zeitliche Befristung und Orientierung auf ein Präsentationsjahr
- Einrichtung einer eigenen organisatorischen Einheit (REGIONALE-Agentur)

Seit 2000 wurden die REGIONALEN in Nordrhein-Westfalen zunächst im zweijährigen Turnus durchgeführt, von 2010 bis 2016 in einem dreijährigen Abstand. Inzwischen wurden auch für 2022 und 2025 Regionen für die Durchführung von REGIONALEN ausgewählt (vgl. Reimer 2012; Danielzyk/Reimer 2017). Im Laufe der Zeit haben sich die REGIONALEN mehr und mehr zu einem umfassend angelegten, integrativen strukturpolitischen Programm für die jeweiligen Regionen entwickelt, das vor allem durch eine breite Beteiligung entwicklungsrelevanter Akteure in informellen Prozessen gekennzeichnet ist. Inzwischen ist auch wieder zunehmend eine thematische Fokussierung, nicht zuletzt zum konzentrierten Einsatz der finanziellen Mittel, üblich geworden, etwa auf den Umgang mit dem demografischen Wandel, die Digitalisierung, die Zusammenarbeit von Wirtschaft und Wissenschaft oder die Entwicklung der Kulturlandschaft. Die Finanzierung von

Projekten und Maßnahmen der REGIONALEN erfolgt nicht durch ein eigenes Förderprogramm, sondern durch die Kombination von Mitteln aus vorhandenen Programmen verschiedener Ebenen.

Zu den Ansätzen informeller Planung auf regionaler Ebene gehören darüber hinaus etwa auch Städtetnetze und -verbünde sowie Metropolregionen (▷ *Metropolregion*). Während sich Städtetnetze und -verbünde nur teilweise durchgesetzt haben, haben die elf durch die MKRO definierten Metropolregionen inzwischen eine zwar im Einzelfall unterschiedliche, aber insgesamt doch große Bedeutung für Kooperation und raumbezogene Entwicklung in ihrem jeweiligen Raum erlangt (vgl. Aring 2009). Angesichts des Erfolges der Metropolregionen in Deutschland haben sich in Grenzräumen auch grenzüberschreitende Metropolregionen sowie in Regionen mit mittelgroßen Kernstädten Regiopol-Regionen gebildet.

## 4 Informelle Planung in der Stadt- und Quartiersentwicklung

---

Sowohl ▷ *Stadtentwicklung* als auch Quartiersentwicklung (▷ *Quartier/Quartiersentwicklung*) sind durch eine Vielzahl informeller Planungsansätze geprägt. Es gibt keinen definierten Satz informeller Verfahren und Instrumente und zudem variieren die Bezeichnungen für ebendiese stark. Neben den allgemeinen Ansätzen und Formaten der informellen Planung sind im Handlungsfeld der Stadt- und Quartiersentwicklung folgende spezifische Instrumente häufig vorzufinden (vgl. Deutscher Städtetag 2013: 14 f.; Pahl-Weber 2010; Sinning/Scholles 2001):

- Leitbilder des Städtebaus und der Stadtentwicklung
- Integrierte Stadtentwicklungskonzepte
- Integrierte Entwicklungskonzepte in der Quartiersentwicklung
- Sektorale Entwicklungs- und Handlungskonzepte (z. B. für ▷ *Wohnen*, ▷ *Einzelhandel*, Stadtgrün, Klima und Umwelt)
- Städtebauliche Rahmen- und Masterpläne

Eingesetzt werden diese Instrumente und Formate, um normative Ideale umzusetzen, wie z. B. das Leitbild einer *Nachhaltigen Europäischen Stadt*. In diesem Leitbild wird das übergeordnete Ziel nachhaltiger Entwicklung (▷ *Nachhaltigkeit*) mit einer städtebaulich-funktionalen Idealvorstellung von verdichteten, sozial und funktional gemischten Stadtstrukturen kombiniert (▷ *Europäische Stadt*). Zur Umsetzung dieses Leitbilds wird in Deutschland eine ▷ *Integrierte Stadtentwicklung* verfolgt. Diese umfasst

- eine substanzielle Integration aller soziokulturellen, ökonomischen und ökologischen Belange durch eine Verknüpfung aller sektoralen Planungen und Handlungsfelder,
- eine prozedurale Integration aller relevanten Akteure in die Aushandlungsprozesse, insbesondere durch eine aktive Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern,
- eine Orientierung kleinräumiger Projekte an gesamtstädtischen und regionalen Zielen und Strategien,

## Informelle Planung

- eine Berücksichtigung lokalspezifischer Probleme und Potenziale (vgl. BMVBS/BBR 2007: 15 ff.).

Für die Praxis integrierter Stadt- und Quartiersentwicklung sind zudem die Programme der  $\triangleright$  *Städtebauförderung* wie das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“ ( $\triangleright$  *Soziale Stadt*) von Bedeutung. Die entsprechenden Maßnahmen sind dabei explizit informell, was so auch im Besonderen Städtebaurecht verankert ist ( $\triangleright$  *Besonderes Städtebaurecht*). So können „Städtebauliche Maßnahmen der Sozialen Stadt in Stadt- und Orts-teilen [...] auch an Stelle von oder ergänzend zu sonstigen Maßnahmen nach diesem Gesetzbuch [...] durchgeführt werden“ (§ 171e Abs. 1 BauGB). Der programmatische Ansatz und die praktische Umsetzung der informellen Planung im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ zeichnen sich dadurch aus, dass

- räumliche Handlungsbereiche problemorientiert definiert werden, also auch jenseits administrativer Grenzen gehandelt wird,
- integrierte Entwicklungskonzepte aufgestellt, fortlaufend angepasst und umgesetzt werden und
- Akteure, insbesondere aus der Zivilgesellschaft, aktiv in die Entwicklungsprozesse eingebunden werden.

Solche integrierten Entwicklungskonzepte umfassen dabei eine Vielzahl von Handlungsfeldern innerhalb der Quartiersentwicklung, die von lebenswerten und gesunden Wohnumfeldern über Imageverbesserung und Sicherheit, lokale Ökonomie, Umwelt,  $\triangleright$  *Mobilität* bis hin zu  $\triangleright$  *Integration* und Stadteilkultur reichen. Für die Diskussions-, Planungs- und Umsetzungsprozesse ist das Quartiersmanagement von zentraler Bedeutung, da es jenseits der formellen Verwaltungseinheiten viele Koordinations-, Beteiligungs- und Integrationsaufgaben übernimmt (vgl. Eltges/Kocks 2015).

Auch die Förderung und Entwicklung von Stadtgrün ( $\triangleright$  *Grünzug*) ist ein gutes Beispiel für die Bedeutung informeller Planung im Rahmen integrierter Stadt- und Quartiersentwicklung, da Stadtgrün ausgesprochen multifunktional ist (vgl. Danielzyk/Fox-Kämper/Sondermann 2017). So gibt es zahlreiche Leitbilder, Konzepte, Strategien und Förderprogramme zur Begrünung von Städten sowie zum Schutz und zur Vernetzung von grünen Freiräumen ( $\triangleright$  *Freiraum*). Aufgrund vielfältiger Nutzungsinteressen und Belange stehen städtische Grünflächen potenziell in Konkurrenz zu anderen Nutzungen, z. B. bezahlbarem Wohnraum, sozialen Infrastrukturen oder auch Gewerbeansiedlungen. Für eine möglichst integrative Abwägung der unterschiedlichen Möglichkeiten und Belange bedarf es sowohl formeller als auch informeller Instrumente (vgl. BMUB 2015; MBWSV 2014). Für die Praxis bedeutsame informelle Instrumente der Stadtgrünentwicklung sind zunächst übergeordnete Leitbilder und Ziele, wie die Entwicklung „grüner Ringe“ und Korridore als Teil einer Strategie zur Förderung grüner Infrastrukturen. Solche zunächst abstrakten Konzepte werden dann schrittweise mit anderen sektoralen Instrumenten in integrierten Entwicklungskonzepten auf gesamtstädtischer und teilräumlicher Ebene zusammengeführt und für die konkreten Situationen und Bedarfe vor Ort präzisiert. Anschließend werden sie häufig über formelle Instrumente planungsrechtlich verbindlich implementiert (vgl. Danielzyk/Fox-Kämper/Sondermann 2017; Heiland/Brenck/Gawel et al. 2016: 245 ff.).

## 5 Möglichkeiten und Grenzen informeller Planung

---

Die Verfahren und Instrumente der informellen Planung bieten viele Möglichkeiten für eine nachhaltige und integrierte Raumentwicklung. So ermöglicht die informelle Planung

- die Bildung von Netzwerken (▷ *Netzwerke, soziale und organisatorische*), die Förderung von Engagement und Aktivierung von zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren,
- eine verbesserte Legitimation und konsensuale Entscheidungsfindung durch eine breitere Beteiligung von Akteuren außerhalb von Verwaltung und Politik (vgl. Fürst/Sinning/Scholles 2001: 369 ff.),
- eine stärkere Identifikation mit Planungen und Projekten durch direkte Beteiligung von interessierten und betroffenen Akteuren,
- verschiedene Belange auf unterschiedlichen Maßstabsebenen zu integrieren und zentrale Referenzsysteme (wie Leitbilder und integrierte Konzepte) für die Alltagspraxis aller beteiligten Akteure zu schaffen (vgl. Heiland/Brenck/Gawel et al. 2016: 220 f.),
- die Anpassungsfähigkeit der handelnden Akteure und kollektive Lernprozesse zu befördern (vgl. Levin-Keitel/Sondermann 2014),
- situationsadäquat und flexibel planerisch zu gestalten und
- über die Anwendung kreativer Methoden zur Entwicklung neuer Ideen beizutragen.

Zugleich stoßen informelle Verfahren und Instrumente in der Praxis der räumlichen Planung und Entwicklung auch immer wieder an ihre Grenzen, vor allem im Hinblick auf ihren kooperativen Charakter (vgl. auch zum Folgenden: Danielzyk/Knieling 2011: 493 ff.; Selle 2007). Kritische Aspekte sind

- die thematische Selektivität und Bevorzugung von geeigneten, möglichst nicht sehr konfliktreichen Themen,
- Defizite in der demokratischen Legitimation der Prozesse durch die Nicht-Repräsentation bestimmter Gruppen bzw. durch die Dominanz artikulationsstarker Akteure sowie eine unzureichende, zu späte und „Pro-forma“-Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern,
- eine Nicht-Berücksichtigung von Belangen bzw. wirkungsloses Engagement und daraus resultierende Frustration der Beteiligten,
- eine ungleiche Verteilung von personellen, organisatorischen und materiellen Ressourcen der beteiligten Akteursgruppen und daraus resultierende Manifestierung von Machtungleichheiten,
- inhaltlich und organisatorisch zu komplexe Verfahren sowie
- die (aufwendige) Erarbeitung informeller Instrumente (wie Entwicklungskonzepte), die in der planerischen Praxis dann zu wenig Anwendung finden.

Obwohl sich aus informellen Instrumenten keine direkt rechtsverbindlichen Steuerungsmöglichkeiten für die räumliche Entwicklung ergeben, fließen sie aber über die Selbstbindung der Akteure sowie das Abwägungsgebot (→ Abwägung) in formelle Planungen mit ein. Dabei

ermöglicht es die höhere Flexibilität auch, Verfahren und Instrumente anzuwenden, die problem-, zielgruppen- und situationsadäquat sind. Zudem können auch kurzfristig Diskussionsprozesse angestoßen, Förderprogramme entwickelt sowie konkrete Projekte und Maßnahmen befördert werden.

## 6 Fazit

---

Eine wichtige Bedingung für eine gute Praxis informeller Planung ist ein pro-aktiver Umgang mit den aufgezeigten Defiziten. Zudem gilt es, fortwährend Verfahren und Instrumente zu erproben, Erkenntnisse über diese Erfahrungen transdisziplinär auszutauschen und dies als einen offenen Prozess zu verstehen. So sind die zahlreichen (Ausgestaltungs-)Möglichkeiten informeller Verfahren und Instrumente zwar potenziell mit (rechtlichen, prozessualen) Unsicherheiten behaftet, zugleich bietet gerade die Nichtformalisierung viele Möglichkeiten, um neue Wege in der räumlichen Entwicklung zu beschreiten.

Die rechtlich normierte und normsetzende formelle Planung kann angesichts wachsender Komplexität und der Dynamik des Wandels vielfach nicht situationsadäquat agieren. Zudem ist sie ungeeignet, um die Mitwirkung von Akteuren, die aus vielfältigen Gründen immer bedeutender wird, zu initiieren. Daher sind der Bedeutungsgewinn der informellen Planung und die Erweiterung des Spektrums ihrer Instrumente und Ansätze wenig überraschend. Gleichwohl ist zu betonen, dass die informelle Planung keinesfalls die formelle Planung ersetzen kann, da sie unverzichtbare Beiträge zur Moderation und Lösung von raumbezogenen Konflikten, zur Setzung rechtlich verbindlicher Rahmenbedingungen und zur Schaffung von Handlungssicherheit für alle beteiligten Akteure, nicht zuletzt für die Eigentümer des Bodens, leistet.

Für die Zukunft wird es entscheidend sein, ob und wie es gelingen kann, komplementäre Stärken informeller und formeller Planung im Interesse einer adäquaten Gestaltung räumlicher Strukturen und Entwicklungen zur Geltung kommen zu lassen. Die Legitimation von Planung insgesamt wird nicht zuletzt davon abhängen, ob die Stärken informeller Planung adäquat berücksichtigt werden.

## Literatur

---

- Aring, J. (2009): Europäische Metropolregionen: Annäherungen an eine raumordnerische Modernisierungsstrategie. In: Knieling, J. (Hrsg.): Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 3: Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Hannover, 9-21. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 231.
- BMBau – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1993): Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen. Bonn.
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2015): Grün in der Stadt – Für eine lebenswerte Zukunft. Grünbuch Stadtgrün. Berlin.

- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung / BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): Integrierte Stadtentwicklung als Erfolgsbedingung einer nachhaltigen Stadt. Hintergrundstudie zur „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ der deutschen Ratspräsidentschaft. BBR-Online-Publikation 08/07: urn:nbn:de:0093-ON0807R149.
- Danielzyk, R. (2015): Informelle Planung. In: RaumPlanung 178 (2), 8-11.
- Danielzyk, R.; Fox-Kämper, R.; Sondermann, M. (2017): Multifunktionales Stadtgrün in der integrierten Stadtentwicklung. Planerische Ansätze, Instrumente und Beispiele. In: Geographische Rundschau 69 (5), 25-30.
- Danielzyk, R.; Knieling, J. (2011): Informelle Planungsansätze. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover, 473-498.
- Danielzyk, R.; Reimer, M. (2017): Die REGIONALEN in Nordrhein-Westfalen. Einführung und Überblick. In: PLANERIN 02/2017, 5-7.
- Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2013): Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement – Strategien und Instrumente nachhaltiger Stadtentwicklung. Positionspapier. Berlin/Köln.
- Diller, C. (2002): Zwischen Netzwerk und Institution: Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland. Wiesbaden.
- Eltges, M.; Kocks, M. (2015): Integrierte Ansätze in der räumlichen Planung – das Programm Soziale Stadt. Ein Blick zurück und nach vorne. In: Informationen zur Raumentwicklung 3/2015, 287-300.
- Fürst, D.; Sinning, H.; Scholles, F. (2001): Probleme und Erfolgsfaktoren der Partizipation. In: Fürst, D.; Scholles, F. (Hrsg.): Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund, 369-372.
- Gorsler, D. (2002): Informelle räumliche Planung: Stand der aktuellen Forschung und Forschungsbedarf. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL 286.
- Häußermann, H.; Siebel, W. (1993): Wandel von Planungsaufgaben und Wandel der Planungsstrategie – Das Beispiel der Internationalen Bauausstellung Emscher-Park. In: AK Stadterneuerung (Hrsg.): Jahrbuch Stadterneuerung 1993. Berlin, 141-154.
- Heiland, S.; Brenck, M.; Gawel, E.; Herbst, T.; Hölzer, C.; Ring, I.; Rössler, S.; Schröter-Schlaack, C.; Sondermann, M.; Wende, W.; Werner, P. (2016): Wege zur Umsetzung – Integration von Ökosystemleistungen in Entscheidungen der Stadtentwicklung. In: Kowarik, I.; Bartz, R.; Brenck, M. (Hrsg.): Ökosystemleistungen in der Stadt – Gesundheit schützen und Lebensqualität erhöhen. Naturkapital Deutschland. Berlin/Leipzig, 216-266.
- Hohn, U.; Kemming, H.; Reimer, M. (2014): „Formate der Innovation“ – Innovation durch Formate? In: Hohn, U.; Kemming, H.; Reimer, M. (Hrsg.): Formate der Innovation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Reflexionen aus Planungstheorie und Planungspraxis. Detmold, 1-20.

## Informelle Planung

- Ibert, O. (2003): Projekte und Innovation. Projektorientierung in der Entwicklungsplanung als Antwort auf das Problem der Organisation von Innovation. In: Raumforschung und Raumordnung 61 (1-2), 3-12.
- Kuder, T. (2008): Leitbildprozesse in der strategischen Planung. In: Hamedinger, A.; Frey, O.; Dangschat, J. S.; Breiffuss, A. (Hrsg.): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat. Wiesbaden, 178-192.
- Levin-Keitel, M.; Sondermann, M. (2014): Im Rahmen der Möglichkeiten. Zum Beitrag von Leitbildern zur Anpassungsfähigkeit der Städte. In: Altröck, U.; Huning, S.; Kuder, T.; Nuissl, H.; Peters, D. (Hrsg.): Die Anpassungsfähigkeit von Städten: zwischen Resilienz, Krisenreaktion und Zukunftsorientierung. Berlin, 229-249. = Planungsrundschau 22.
- Mayer, H.-N.; Siebel, W. (1998): Neue Formen politischer Planung. IBA Emscher Park und Expo 2000 Hannover. In: disP 34 (134), 4-11.
- MBWSV – Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2014): Urbanes Grün – Konzepte und Instrumente. Leitfaden für Planerinnen und Planer. Düsseldorf.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (Hrsg.) (1995): Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen. Beschluß der Ministerkonferenz für Raumordnung am 8. März 1995. Bonn.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (Hrsg.) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Beschluss der 33. Ministerkonferenz für Raumordnung am 30. Juni 2006. Berlin.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (Hrsg.) (2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Beschluss der 41. Ministerkonferenz für Raumordnung am 9. März 2016. Berlin.
- 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, 227-232.
- Reimer, M. (2012): Planungskultur im Wandel. Das Beispiel der REGIONALE 2010. Detmold.
- Selle, K. (2007): Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung. Auf dem Weg zu einer kommunikativen Planungskultur? Alltägliche Probleme, neue Herausforderungen. In: Informationen zur Raumentwicklung 1, 63-71.
- Sieverts, T.; Ganser, K. (1993): Vom Aufbaustab Speer bis zur Internationalen Bauausstellung Emscher Park und darüber hinaus. Planungskulturen in der Bundesrepublik Deutschland. In: disP – The Planning Review 29 (115), 31-37.
- Sinning, H.; Scholles, F. (2001): Weiter gehende Formen der Partizipation in der Stadtplanung. In: Fürst, D.; Scholles, F. (Hrsg.): Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund, 361-368.

Bearbeitungsstand: 08/2018