

Martina Hülz, Olaf Kühne

Handlungsbedarfe und -empfehlungen an die räumliche Planung vor dem Hintergrund einer zunehmenden Internationalisierung der Gesellschaft

URN: urn:nbn:de:0156-3953101



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 131 bis 135

Aus:

Birte Nienaber, Ursula Roos (Hrsg.)

Internationalisierung der Gesellschaft und die Auswirkungen auf die Raumentwicklung

Beispiele aus Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland

Arbeitsberichte der ARL 13

Hannover 2015

Martina Hülz, Olaf Kühne

Handlungsbedarfe und -empfehlungen an die räumliche Planung vor dem Hintergrund einer zunehmenden Internationalisierung der Gesellschaft

Need for action and recommendations to spatial planners against the background of an increasingly international society

Die ARL-Arbeitsgruppe „Internationalisierung der Gesellschaft und ihre Auswirkungen auf die Raumentwicklung“ der Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland hat sich in den Jahren 2012 bis 2013 mit Erklärungsansätzen zur Wahrnehmung von Raum durch Migranten, zu Bedürfnissen und Anforderungen von Migranten an Raum sowie zu Potenzialen der Internationalisierung der Gesellschaft für die Raumentwicklung beschäftigt. Ziel dieser Arbeitsgruppe war es, neben dem inter- und transdisziplinären Diskurs Handlungsbedarfe für die räumlichen Planungen (insbesondere für das LAG-Gebiet) zu ermitteln und Handlungsempfehlungen zu formulieren. Räumlich haben sich die Gruppe und damit auch die Beiträge dieses Bandes auf regionale und lokale Fallstudien städtischer und ländlicher Räume sowie Landschaften in den drei Bundesländern konzentriert. Die Raumrelevanz des Themas für die Raumentwicklung wurde in den Beiträgen dieses Arbeitsberichtes immer wieder beleuchtet. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe wurden in der Sitzung der Landesarbeitsgemeinschaft am 11. November 2013 vorgestellt und vor dem Hintergrund folgender Fragen diskutiert:

- Welche Bedeutung das Thema „Migration“ in der räumlichen Planung tatsächlich hat?
- Und welche Handlungsmöglichkeiten ergeben sich daraus für die Planung?

Aus den Fallbeispielen der verschiedenen Beiträge wie auch aus den Ergebnissen der LAG-Sitzung lässt sich ableiten, dass es derzeit keine strategische Verknüpfung von räumlicher Planung und Migration gibt, d. h. Migration ist gegenwärtig kein Thema, das sich in verbindlichen Strategien, Konzepten oder gar Instrumenten räumlicher Planungen wiederfindet. Vielmehr setzt es zunächst an der Schaffung eines Bewusstseins an, dass es sich um eine planungsrelevante Frage handelt. Erst in einem darauf aufbauenden Schritt können strategische, raumplanerische Ansätze entwickelt und verfolgt werden. Dies ist sicherlich keine LAG-eigene Situation. Das deutsche Planungssystem hält nur randlich ein migrationsspezifisches Instrumentarium vor; eher im Kontext der „weichen“ Planungsinstrumente, insbesondere in städtischen Räumen, wurden planerische Modelle und Routinen entwickelt, die sich in sozialräumlichen Kontexten mit Migranten befassen (z. B. im Handlungsfeld Integration im Programm „Soziale Stadt“). Daraus, dass der Aktivitätsgrad von Planung zu diesem Thema eher unterdurchschnittlich ausgeprägt war, ergibt sich ein politischer und planerischer Handlungsbedarf in Hinblick auf eine migrantenfreundliche räumliche Planung.

Doch warum spielt das Thema Migration in einer, schon seit Langem von Zuwanderung geprägten, internationalisierten Gesellschaft keine Rolle in den räumlichen Planungen – obwohl die Raumrelevanz in verschiedenen Politik-, Verwaltungs- oder auch Gesellschaftsbereichen unstrittig akzeptiert wird?

■ Handlungsbedarfe und -empfehlungen

Ein Pol dieses Spannungsfeldes, der die Antwort auf die vorangestellte Frage liefert, lässt sich wie folgt beschreiben:

1. Versteht man die Internationalisierung der Gesellschaft als Integration von Migranten im Sinne einer Assimilation, ergibt sich daraus, dass eine spezifische Planung nicht notwendig ist. Die Integrationslasten werden allein den Zuwandernden überantwortet. Dieses Assimilationsmodell wird jedoch in Wissenschaft und Praxis zunehmend kritisch hinterfragt.

Die Arbeitsgruppe dieses Bandes, wie auch die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Novembersitzung der Landesarbeitsgemeinschaft Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland, verfolgen auch einen zur normativen Assimilation kritischen Ansatz:

2. Versteht man die Internationalisierung der Gesellschaft als Integration von Migranten im Sinne einer Steigerung der kulturellen Vielfalt und Transkulturalität, die sich auch im Orts- und Landschaftsbild niederschlägt, ergeben sich daraus weitreichende Herausforderungen für die räumliche Planung: Sie muss sich nicht nur mit den Raumbedürfnissen von Menschen anderer kultureller Prägungen befassen, sondern auch mit Hybridisierungserscheinungen zwischen unterschiedlichen Kulturen.

Vor diesem Hintergrund lassen sich die folgenden Handlungsempfehlungen ableiten:

Der kulturellen und habituellen Diversität hinsichtlich der Polarität von Migranten und Einheimischen sind durch die gezielte Berücksichtigung in Studieninhalten sowie durch die Integration von Migranten in Planungsstudiengängen und -berufen zu begegnen. Auch die Zusammenarbeit mit internationalen Studiengängen bzw. das Einbeziehen von ausländischen Volontären sowie internationale Vergleiche können beim Verstehen fremder Kulturen helfen und fördern das Zusammenwachsen dieser. Dieses Verstehen stellt die Grundlage für die Umsetzung von erfolgreicher räumlicher Planung in einer internationalisierten Gesellschaft dar.

Nicht nur in der Erstausbildung sind neue, an sich verändernde Lebensbedingungen angepasste Angebote gefragt. Auch erfahrene Planerinnen und Planer können Migrationsprozesse nur dann nachhaltig mitgestalten, wenn sie sich geschult und vorbereitet den neuen Aufgaben der Stadt- und Regionalplanung zuwenden. Bislang haben nur Wenige Expertise und Antworten auf Fragen wie: Welche besonderen planerischen Anforderungen gibt es in Stadtteilen mit hohem Zuwandereranteil? Wie kann der Bau eines Minaretts so gestaltet werden, dass er allseits akzeptiert wird? Oder: Welche Wohnquartiere und -formen bevorzugen Migranten verschiedener Herkunftsländer?

Auch raumplanerische Institutionen sowie Gremien – wie beispielsweise die ARL und hier insbesondere die Landesarbeitsgemeinschaften – können einen Beitrag zu einer stärkeren Berücksichtigung der Internationalisierung der Gesellschaft leisten, indem sie zukünftig Migranten stärker auch in die LAG-Arbeit einbinden.

Neben den Städten, in denen bereits Integrations- und Zuwanderungsstrategien existieren, müssen auch kleinere Kommunen Integrationsangebote schaffen. Durch Vernetzung und das gezielte publik machen von erfolgreichen Beispielen, gerade auch auf kleinräumiger Ebene, lassen sich Toleranz und auch Akzeptanz erhöhen. Auch die Einbindung in das gemeinschaftliche Leben, z. B. innerhalb von Vereinstätigkeiten, trägt zur Entstehung einer Willkommenskultur bei.

Die Erreichbarkeit von Migranten, im Sinne der Einbeziehung und Partizipation in raumrelevante Beteiligungsverfahren, ist bislang kaum gegeben. Nicht zuletzt das „typisch deutsche“ Vertrauen in die Planbarkeit von Prozessen diverser Lebensbereiche

erzeugt bei anderen Kulturen Befremden und Missverständnis. Auch vor diesem Hintergrund sind Projekte und Vorhaben auf kleinräumiger Ebene von besonderer Bedeutung. Aus den hier gewonnenen positiven (aber auch negativen) Erfahrungen lässt sich ein, wenn auch langsamer, Prozess zu wechselseitigem Verständnis und wechselseitiger Akzeptanz kultureller Spezifika im Sinne einer gesellschaftlichen Ressource beginnen. Fallstudien und Projekte eignen sich dazu insofern, als es die globale Lösung für eine erfolgreiche Integrationspolitik nicht gibt. Räumliche Planung wird so zum Teil eines öffentlichen *Diversity Managements*.

Eine weitere Herausforderung besteht darin, dass die entsprechenden (städtischen) Integrations- und Zuwanderungsstellen wie Ausländerbeiräte häufig wenig für raumplanerische Fragestellungen sensibilisiert sind. Daher ist es wichtig, Planung und jene mit Zuwanderung befassten Politikbereiche zusammenzubringen und Möglichkeiten und Grenzen räumlicher Planung transparent zu machen.

Planerinnen und Planer sind auch in der Stadtentwicklungspolitik, der oberen Bauplanung und vielen weiteren Ausschüssen und Gremien vertreten, in denen sie gestalterisch und steuernd agieren können. Diese Möglichkeit wird bislang zu wenig erkannt und sollte aus der Berufspraxis eines jeden Einzelnen heraus stärker genutzt werden. Internationalität ist in Deutschland nicht nur ein Faktum, sie ist auch eine soziale, kulturelle und ökonomische Ressource, die bei der räumlichen Organisation der Gesellschaften durch die Experten dieser räumlichen Organisation, nämlich die Planerinnen und Planer, offensiv als solche vertreten werden sollte.

Aufgaben der Planungspraxis müssen über moderierende und konfliktbegleitende Tätigkeiten hinausgehen. Bislang finden sich migrationspezifische Fragestellungen lediglich in informellen Konzepten und nicht in den verbindlichen Festlegungen wieder. Eine Legitimation seitens der Gesetzgebung würde helfen, Planer nicht in die Rolle einer moralischen Instanz zu stecken.

Migration, Integration und Partizipation sind wichtige Elemente einer positiv besetzten Internationalisierung unserer Gesellschaft. Ihre Auswirkungen auf die Raumentwicklung und deren geringe Steuerungsmöglichkeiten durch die räumlichen Planungen wurden in dem vorliegenden Band betont und Forderungen zu einem Wandel dieser Situation formuliert. Abschließend soll noch einmal auf die Chancen, die mit der Internationalisierung der Gesellschaft in Verbindung stehen, hingewiesen werden. Der demographische Wandel und der damit einhergehende Fachkräftemangel machen eine erfolgreiche Zuwanderung – auch aus Perspektive der aufnehmenden Gesellschaft (die wiederum bereits Internationalisierungstendenzen aufweist) – notwendig. Gerade die prosperierenden Regionen Deutschlands sind Ziel von Migranten unterschiedlicher kultureller Herkunft. Daher müssen Städte und Regionen zukünftig stärker denn je darauf reagieren. Damit wird das Thema der Internationalisierung auch eines der Planung werden müssen. Denn Zuwanderung und Integration kann nicht eine reine politische Aufgabe sein, sondern bedarf landes- und regionalplanerischer Unterstützung. Es gibt schon heute verschiedene Wege – das haben die Beiträge und Handlungsempfehlungen des vorliegenden Bandes gezeigt –, in denen Planerinnen und Planer mitgestaltenden Einfluss auf einen raumordnerischen Prozess, auch außerhalb der klassischen räumlichen Planungen bzw. ohne rechtsverbindliche Instrumente, haben. Ein Verweis auf einen Mangel an rechtlich verankerten Instrumenten, um sich damit aus der Verantwortung zur Gestaltung der räumlichen Bedürfnisse einer internationalisierten Gesellschaft zu ziehen, sollte nicht zur vorherrschenden Haltung bei Planerinnen und Planern werden. Damit verbinden sich durchaus auch strategische Möglichkeiten: Eine Raumplanung, die sich den großen

Herausforderungen der Gegenwart stellt – und die Internationalisierung der Gesellschaft ist zweifelsohne eine solche Herausforderung –, beweist ihre Problemregelungskompetenz in einer komplexer werdenden Gesellschaft. Wenn Diversität als normale und alltägliche gesellschaftliche Realität angesehen werden soll, braucht es als ersten Schritt auch ein *Diversity Management*, das auf allen Ebenen der räumlichen Planung seinen Niederschlag finden sollte. Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung haben erst jüngst gezeigt, dass Migration auch ein Thema der Planung ist und damit deren Relevanz im planerischen Kontext unterstrichen.

Zentral für die planerische Berücksichtigung von Personen mit Migrationshintergrund ist die Feststellung, dass es sich nicht um einen homogenen Bevölkerungsteil handelt. Kulturelle Herkünfte divergieren ebenso deutlich wie die Lebenslagen und die Raumsprüche. So sind die räumlichen, also auch jene auf der materiellen Ebene, Wirksamkeiten von Spätaussiedlern, luxemburgischen Grenzgängern, Angehörigen der US-Streitkräfte und Nachkommen von türkischen oder italienischen Gastarbeitern durchaus unterschiedlich – und auch in sich je nach sozialem Status, Bildungsgrad etc. differenziert. Der Zuzug von Migrantinnen und Migranten sollte langfristig als kommunales Entwicklungspotenzial genutzt werden, womit insbesondere in Gebieten mit einer rückläufigen Bevölkerungszahl dazu beigetragen werden kann, die Auswirkungen des demographischen Wandels abzufedern und die Daseinsvorsorge zu sichern. Diese Chancen sollten durch die betroffenen Kommunen und die dort lebenden Bürgerinnen und Bürger genutzt werden. Ihre zukunftsfähige Entwicklung kann somit gesichert und ein wichtiger Beitrag zur Integration geleistet werden. Um die lokal und regional spezifischen Potenziale der Internationalisierung besser nutzen zu können, erscheint es nötig, Entwicklungskonzepte aufzustellen, die sich mit der lokalen bzw. regionalen Ausprägung der Internationalisierung befassen, Entwicklungsmöglichkeiten daraus ableiten und Handlungsfelder definieren. So kann kulturelle Diversität stärker zur Ressource lokaler Entwicklung werden. Dies bedeutet auch eine stärkere kommunikative Ausrichtung räumlicher Planung: Es geht in einer auch kulturell diversen Gesellschaft nicht allein darum, das als „fremd“ Klassifizierte zu tolerieren, solange es nicht sensorisch präsent ist, sondern seine physischen Manifestationen zu akzeptieren. Dies wird besonders am Bau von islamischen Gebetshäusern, insbesondere mit Minaretten, deutlich. Hier erhält die kommunikative Begleitung des Planungsprozesses eine zentrale Bedeutung, während die formale Herstellung von Baurecht einen zumeist weniger komplexen Vorgang darstellt.

Die planerische Zuwendung zum Thema „Migration“ sollte sich nicht auf solche öffentlichkeitswirksamen Phänomene wie Moscheebauten beschränken, sondern auch die räumliche Ausprägung der Lebenswelten von Personen differenzierter soziokultureller Hintergründe, wie der Wohnsituation, wird zunehmend bedeutsamer für die räumliche Planung. Hier wird es zunehmend wichtig, die zur Verfügung stehende Datenbasis zu verdichten, um so in adäquaterer Weise Entwicklungspotenziale begründen zu können. Auch im Kontext der Internationalisierung erscheint die verstärkte Ausrichtung auf eine überlokale, regionale Bezugsebene wesentlich: Die Lebenswelten von Personen differenzierter soziokultureller Herkunft orientieren sich nur wenig an lokalen Verwaltungsgrenzen, sondern in regionalen Handlungsräumen. Insofern bedarf es eines Aufbruchs der Logik von (lokalen) Gebietskörperschaften, allein den eigenen Zuständigkeitsraum zu betrachten. Diese regionale Perspektive erscheint auch für Regionen mit besonderem Entwicklungspotenzial nötig, das sich infolge nationalstaatlich-volkswirtschaftlicher Grenzen entwickelt hat, wie im Untersuchungsraum an der Grenze der Bundesrepublik zu Luxemburg: Das hohe ökonomische Potenzial Luxemburgs bei gleichzeitig hohen Immobilienpreisen und der raschen Erreichbarkeit von Luxemburg-Stadt als ökonomi-

sches Zentrum von den Nachbarstaaten aus lässt es rational erscheinen, den Wohnstandort in diese zu verlagern. Hier sollte der Strom der Zuwanderung auf Orte mit zentralörtlichen Funktionen gelenkt werden, um eine weitere Belastung der Verkehrsinfrastruktur zu verringern, und – wo möglich – sollte das Prinzip der Innen- vor Außenentwicklung umgesetzt werden, um weitere Flächeninanspruchnahmen zu vermeiden. Das Ziel der Schaffung kompakter Siedlungsstrukturen erleichtert auch die Errichtung bzw. den Ausbau eines grenzüberschreitenden öffentlichen Personenverkehrs.

Eine besondere Verantwortung liegt hierbei aber auch bei den Institutionen der Raumordnung. Vor allem die Regionalplanung kann und muss als wichtiger Akteur mehr als bislang eine nach Bevölkerungsgruppen differenzierte Sichtweise bei der Steuerung bzw. Planung der regionalen Wohn- und Siedlungsentwicklung in den Vordergrund stellen. Die diesbezüglichen Handlungsspielräume sind enorm. Vor diesem Hintergrund müssen aber auch tradierte planerische Deutungs- und Handlungsmuster hinterfragt werden. Dies gilt sowohl für die Ortsüblichkeit, die angesichts des Wunsches nach Religionsausübung nicht-christlicher Religionsgemeinschaften einer von Anerkennung von Diversität geprägten Auslegung unterliegen sollte wie auch für die Frage der Erhaltungsnorm, die mit dem Konstrukt der „historisch gewachsenen Kulturlandschaft“ verbunden wird. Die Sehnsucht nach landschaftlicher Stabilität darf hier nicht per se über die Bedürfnisse von Zugezogenen gestellt werden, ihre Bedürfnisse im materiellen Raum einzuschreiben.

Autoren

Dr. **Martina Hülz**, Doctorat en Géographie an der Universität Luxemburg, leitet das Referat für Wirtschaft, Technik, Infrastruktur an der Akademie für Raumforschung und Landesplanung.

Dr. phil. habil. Dr. rer. soc. **Olaf Kühne** ist Professor für Ländliche Räume/Regionalmanagement an der Hochschule Weihenstephan-Triesdorf und apl. Professor für Geographie an der Universität des Saarlandes.