

# Politik für den Freiraum – wovon hängt sie ab?

## Die Perspektive des Multiple-Streams-Ansatzes

Dresdner Flächennutzungssymposium  
14. Juni 2022

Gerd Lintz



# Hintergrund

- Bisherige Ansätze der Erklärung regionaler Freiraumpolitik nicht ganz befriedigend
- Der in der Politikwissenschaft etablierte Multiple-Streams-Ansatz (MSA) interessant
- Deckt sich mit Beschreibungen zur Entwicklung des Regionalparks RheinMain von Rautenstrauch (2015)

# Ziel des Vortrags / Aufbau

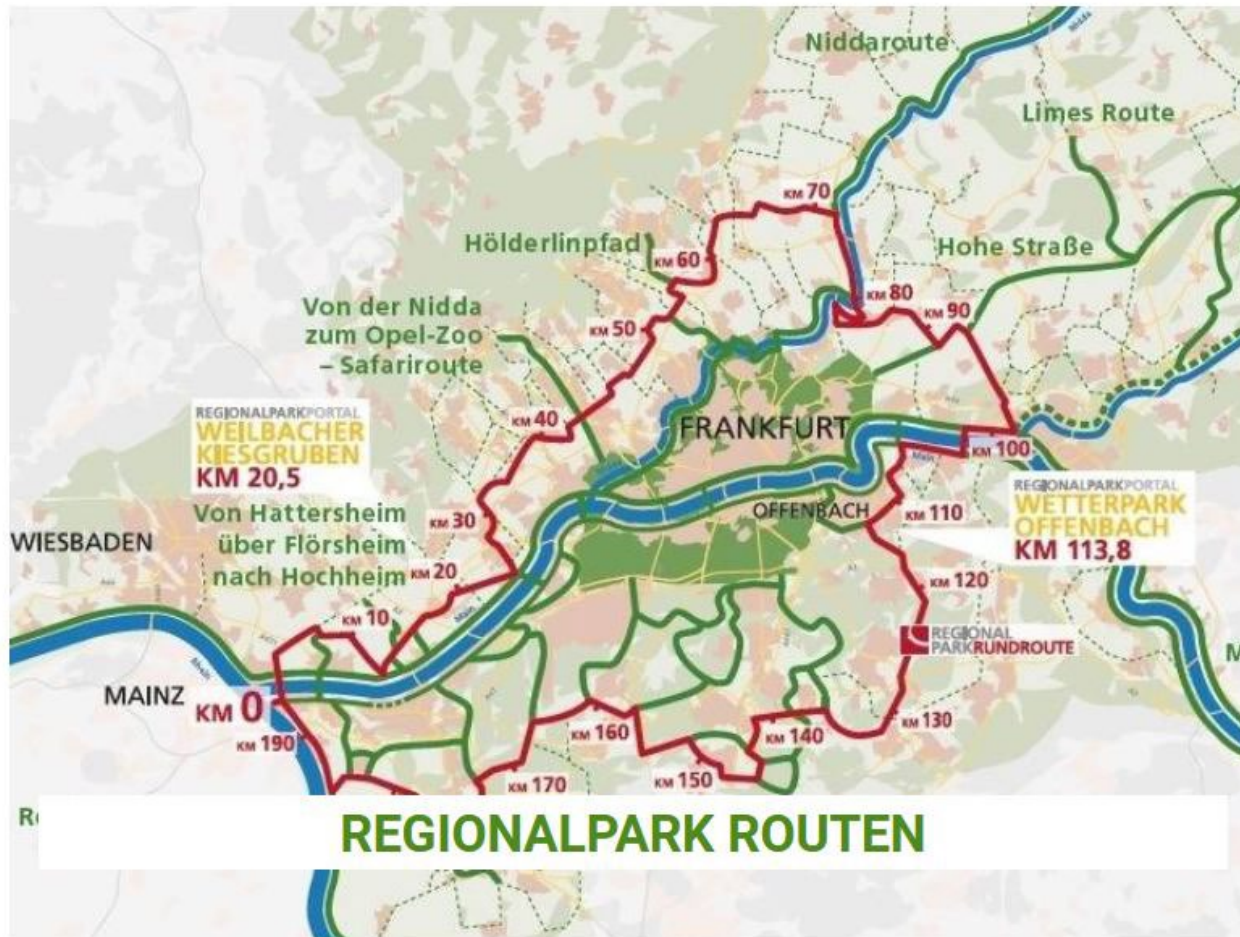
- Vorstellung des Multiple-Streams-Ansatzes (MSA) und
  - Illustrierung insbes. anhand von Rautenstrauch (2015; „R“)
  - Diskussion zur Eignung des Ansatzes
  - Fazit
- 
- Politikbegriff enthält Planung

# Multiple-Streams-Ansatz im Überblick

- Erklärung von *bedeutenden* politischen Entscheidungen (Kingdon 1984)
- Wendet sich gegen ‚traditionelles‘ eine gewisse Rationalität unterstellendes Modell:
  - Akteure
  - interagieren in institutionellen Strukturen,
  - nehmen Probleme wahr und
  - finden/entwickeln Lösung  
(z.B. Akteurzentrierter Institutionalismus)

- MSA greift viele bekannte Elemente auf, aber im Kontext von drei Strömen
- Ströme müssen zusammenkommen, sind aber eigendynamisch:
  - Problem Stream
  - Policy Stream
  - Politics Stream
- Ströme getragen
  - von teils unterschiedlichen Akteuren
  - in verschiedenen institutionellen Kontexten
- Grundmodell (Herweg, Zahariadis und Zohlnhöfer 2018)

# Regionalpark RheinMain



<https://www.regionalpark-rheinmain.de/> (9.6.2022)

# Problem Stream

- Reale Entwicklungen, die als Probleme *interpretiert* werden
  - z.B. Abnahme von Grünflächen
- Konkurrenz um Aufmerksamkeit der Politiker
  - *Relativer* Problemdruck (z.B. Grünflächen vs. Wohnungsmangel)
- Politiker werden aufmerksam durch z.B.
  - Studien, Indikatoren
  - Ereignisse, z.B. Katastrophen, Proteste

- Zu Indikatoren
  - R7: R sagt dazu nichts, nur Sehnsucht der Stadtbewohner nach fehlenden schönen Landschaften vor Haustür als Treibsatz
  - => Welche Rolle könnten Indikatoren der Flächennutzung im Vergleich z.B. zur Zahl der benötigten Wohnungen spielen?
- Zu Katastrophen / Proteste
  - R sagt auch dazu nichts
  - Katastrophen: Corona Pandemie?
  - Proteste gegen Bauvorhaben



# Policy Stream

- Angebot an Handlungsoptionen,  
z.B. Regionalpark  
allgemein und im Detail
- Insbes. Experten und Planer beteiligt
- Attraktivität / Chancen der Verwirklichung
  - Machbarkeit
  - Akzeptabilität
  - Effizienz
  - Oft ‚Vorlauf‘ erforderlich

- Beispiel R8: Regionalpark war als Thema durch IBA Emscher Park und den Frankfurter GrünGürtel „vorgewärmt“
- Idee gereift Schritt für Schritt: Zeitungsartikel, Gutachten, Pilotprojekt, ...
- „Strahlkraft der Vision“ (R16) => große Qualität der Idee
- Geschickte Lösungen bei vielen (Nutzungs-) Konflikten durch kreative ‚Planer‘

# Politics Stream

- **Entscheidungsmacht** – häufige **Wechsel** (Exekutive, Legislative, Ausschüsse, leitende Beamte/Angestellte ...)?
  - Beispiele in R: Neuer Verbandsdirektor wirkt positiv,
  - neuer Landrat bremst,
  - wichtige Person fehlte bei einer entscheidenden Sitzung,
  - Regierungswechsel in Hessen stellt Regionalpark in Frage

- **Einflüsse** auf Entscheidungsträger
  - Interessengruppen
    - R26f.: Naturschützer und Landwirte dagegen
    - R114: Wirtschaft dafür
    - Kein Hinweis auf Initiative pro Park
  - Allg. Stimmung in Bevölkerung
    - z.B. R: Sehnsucht nach schöner Landschaft
    - Beispiel Stuttgarter Umland: breitere Bevölkerung gegen Verlust von Grünflächen

# Notwendige Koppelung in Policy Window

- **Zentral:** *alle* drei Ströme sollten zur gleichen Zeit günstig sein, trotz der Eigendynamik!!!
- Policy Window als Chance
- Zufall - Rationalität in Frage gestellt:
  - Konnex von Problem und Lösung unterbrochen! („beunruhigend“ Rüb 2009)

## **Rautenstrauch zur Kopplung** (R114):

„Viele gute Ideen sind schon daran gescheitert, dass sie zur Unzeit aufgetaucht sind.

Die Regionalparkidee tauchte [...] auf, als sich ein „Zeitfenster“ öffnete, eine Frist, in der sich ungeplant und unplanbar eine Bedingungskonstellation einstellte, in der für eine gewisse Zeit etwas möglich wurde.“

# Policy Entrepreneur

- versucht, Entscheidungsträger von einer bestimmten Lösung für ein bestimmtes Problem zu überzeugen (nach Rüb 2009)
  - Interpretieren / „framing“
  - Emotionalisierung
  - Symbolisierung
  - Langfristiges Vorgehen

- Rautenstrauch als Policy Entrepreneur, zunächst leitender Planer beim Umlandverband
- Geschicktes Vorgehen:
  - Überzeugungsarbeit, Netzwerken, Schaffen von Bildern, „Werbeauftritte auf allen Bühnen“, „Missionsarbeit“,
  - Exkursionen mit Entscheidungsträgern
    - „Verzauberung durch den Ort“,
    - gutes Essen,
    - gemeinsam Deutschlandspiel bei F-WM geschaut



# Diskussion

Ansatz im Kontext der Freiraumpolitik anwendbar?

- Erscheint in angepasster Form möglich

Ansatz zu vage? Lassen sich Hypothesen prüfen?

- Es gibt gute Beispiele, wäre empirisch zu operationalisieren und auszuprobieren.

## Ansatz zu skeptisch ggü. politischer Steuerung?

- Es gibt auch noch andere skeptische Ansätze
  - Marxismus
  - Systemtheorie nach Luhmann
  - Postmoderne, Poststrukturalismus, Foucault (?)
  - Adaptives Strategiemodell (?)
- Letztlich empirische Frage
  - Wie groß sind die Chancen, die Ströme für den Freiraumschutz / Transformation zusammenzubringen?

# Fazit I - für Wissenschaft

- MSA scheint sehr nahe an der Realität, hat großes Integrationspotenzial
- ist anpassungsfähig und relativ einfach verständlich
- Möglichkeiten und Grenzen des MSA ausloten mit empirischen Studien

# Fazit II - für Politik insgesamt

Aus der Sicht des Erreichens freiraumpolitischer Ziele:

- Denkbar, dass es nie zur nachhaltigen Flächennutzung kommt
- ‚Spiel besser spielen‘:
  - Strategisch auf Ströme achten
  - Stärker in Richtung Kopplung wirken

# Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

## Literatur

- *Herweg, N.; Zahariadis, N.; Zohlnhöfer, R. (2018): The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and empirical applications. In: Weible, Chr.; Sabatier, P.A. (eds.): Theories of the policy process, 4<sup>th</sup> ed., Boulder/Colorado, 17-54.*
- *Kingdon, J.W. (1984): Agendas, alternatives, and public policies. Boston.*
- *Rautenstrauch, L. (2015): Regionalpark RheinMain – Die Geschichte einer Verführung. Bericht aus einer Werkstatt der Region. Regionalpark Ballungsraum RheinMain GmbH, Flörsheim.*
- *Rüb, F.W. (2009): Multiple-Streams-Ansatz: Grundlagen, Probleme und Kritik. In: Schubert, K.; Bandelow, N.C. (Hrsg.) Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0; S. 349-376.*