

## Politik für den Freiraum - wovon hängt sie ab? Die Perspektive des Multiple-Streams-Ansatzes

Lintz, Gerd

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lintz, G. (2022). Politik für den Freiraum - wovon hängt sie ab? Die Perspektive des Multiple-Streams-Ansatzes. In *Flächennutzungsmonitoring XIV: Beiträge zu Flächenmanagement, Daten, Methoden und Analysen* (S. 23-33). Berlin: Rhombos-Verlag. <https://doi.org/10.26084/14dfns-p003>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>



## Flächennutzungsmonitoring XIV

Beiträge zu Flächenmanagement,  
Daten, Methoden und Analysen

IÖR Schriften Band 80 · 2022

ISBN: 978-3-944101-80-4

## Politik für den Freiraum – wovon hängt sie ab? Die Perspektive des Multiple-Streams-Ansatzes

*Gerd Lintz*

Lintz, G. (2022): Politik für den Freiraum – wovon hängt sie ab? Die Perspektive des Multiple-Streams-Ansatzes. In: Meinel, G.; Krüger, T.; Behnisch, M.; Ehrhardt, D. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring XIV. Beiträge zu Flächenmanagement, Daten, Methoden und Analysen. Berlin: Rhombos, IÖR Schriften 80, S. 23-33.

DOI: <https://doi.org/10.26084/14dfns-p003>

# Politik für den Freiraum – wovon hängt sie ab? Die Perspektive des Multiple-Streams-Ansatzes

Gerd Lintz

## Zusammenfassung

Es gehört zu den bisher eher weniger untersuchten Fragen, wie und warum politisch-planerische Entscheidungen zuweilen auch aktiv zugunsten des Schutzes und der Entwicklung von Freiräumen getroffen werden. Der vorliegende Beitrag betrachtet diese Frage erstmals aus der Perspektive des etablierten politikwissenschaftlichen Multiple-Streams-Ansatzes von John W. Kingdon in Bezug auf die regionale Freiflächenpolitik. In einer ersten Annäherung wird der Ansatz vorgestellt; die Illustration kann anhand der umfangreichen Darstellung der Entstehung und Entwicklung des Regionalparks Rhein-Main des ehemaligen leitenden Planers Lorenz Rautenstrauch erfolgen. Dies deutet auf eine Eignung des Ansatzes für die Analyse der regionalen Freiraumpolitik hin. Der Erfolg von Freirauminitiativen hängt dem Multiple-Streams-Ansatz nach vom Zusammenkommen von drei eigendynamischen Strömen ab, die sich vereinfacht als relativ starker Problemdruck, attraktive Handlungsoption und günstige Neigung der Entscheidungsträger charakterisieren lassen. Es bietet sich aus der Sicht der Wissenschaft an, die Potenziale und Grenzen des Ansatzes durch empirische Studien weiter auszuloten. Aus der Sicht des Freiraumschutzes sind zwei Schlussfolgerungen zu ziehen. Einerseits ist es dem Multiple-Streams-Ansatz folgend prinzipiell denkbar, dass – trotz großer Bemühungen – eine nachhaltige Freiraumpolitik unverwirklicht bleibt, wenn im Zeitverlauf die drei Ströme nicht zusammenfinden. Andererseits bietet der Multiple-Streams-Ansatz Orientierungspunkte für die Gestaltung von notwendigerweise komplexen Strategien.

**Schlagwörter:** Regionale Freiflächenpolitik, politisch-planerische Entscheidungen, Multiple-Streams-Ansatz, Regionalpark RheinMain

## 1 Einführung

Eine wichtige Grundlage für die Entwicklung von Strategien, Instrumenten und Maßnahmen für den Schutz und die Entwicklung von Freiräumen sind Untersuchungen zu den Ursachen der Flächeninanspruchnahme. Neben der Nachfrage von Haushalten und Unternehmen nach Bauflächen spielt dabei auch die Politik und Planung der verschiedenen politisch-administrativen Ebenen eine Rolle (z. B. Colsaet et al. 2018; Siedentop, Meinel 2020; auch Wende et al. 2020). Wie allerdings flächenrelevante politisch-planerische Entscheidungen auf diesen Ebenen genau zustande kommen, wurde bislang nur unzureichend untersucht. Der vorliegende Beitrag betrachtet diese Frage erstmals

aus der Perspektive des etablierten politikwissenschaftlichen Multiple-Streams-Ansatzes von Kingdon (1984) in Bezug auf die regionale Freiflächenpolitik. Der steuerungs-skeptische Ansatz postuliert, dass es drei verschiedene, mit einer Eigendynamik ausgestattete Ströme gibt, die in einem Policy Window zusammentreffen müssen, damit eine bedeutsame Politikentscheidung zustande kommt. In einer ersten Annäherung wird im Folgenden das Grundmodell des Multiple-Streams-Ansatzes vorgestellt. Die Illustration kann anhand der verblüffend passenden Darstellung der Entstehung und Entwicklung des Regionalparks RheinMain des ehemaligen leitenden Planers Lorenz Rautenstrauch (2015) erfolgen, wobei sich eine Eignung des Ansatzes für diesen spezifischen Politikbereich andeutet. Es folgt eine kritische Diskussion der Vorgehensweise, der Eignung des Ansatzes für die Untersuchung der regionalen Freiraumpolitik und der Implikationen für die Politik. Der Beitrag schließt mit einem Fazit ab.

## 2 Multiple-Streams-Ansatz und Regionalpark RheinMain

### 2.1 Überblick

Der Multiple-Streams-Ansatz wurde von John W. Kingdon (1984) im Kontext einer Studie zur US-amerikanischen Bundespolitik im Gesundheits- und Verkehrsbereich entwickelt und zielt auf die Erklärung von bedeutenden politischen Entscheidungen bzw. Politikänderungen ab. Er wendet sich gegen das traditionelle, eine ausreichende Rationalität unterstellende Modell des Politikmachens (Rüb 2014). Dieses Modell nimmt an, dass, wie etwa in dem in Deutschland populären akteurzentrierten Institutionalismus (Scharpf 2000), politische Akteure systematisch Probleme wahrnehmen und entsprechende Lösungen entwickeln und umsetzen.

Kingdon greift viele bekannte Elemente auf, ordnet sie demgegenüber aber drei Strömen zu, die in einem Policy Window bzw. Möglichkeitsfenster zusammenkommen müssen, damit eine bedeutende Entscheidung getroffen werden kann: der Problem Stream, der Policy Stream und der Politics Stream. Darüber hinaus gibt es Policy Entrepreneure, die versuchen, die drei Ströme im Sinne der von ihnen vertretenen Handlungsoption bzw. Policy zusammenzuführen. Entscheidend ist, dass die Ströme eine Eigendynamik aufweisen, so dass das Zustandekommen der Entscheidung wesentlich mit vom Zufall abhängt. Die Eigendynamik ist darin begründet, dass die Ströme von teils unterschiedlichen Akteuren getragen werden und in verschiedenen institutionellen Kontexten entstehen. Der vorliegende Beitrag kann nur das Grundmodell des Multiple-Streams-Ansatzes vorstellen und stützt sich dabei insbesondere auf die Originalquelle sowie die Einführungen von Herweg et al. (2018) und Rüb (2014). Nach kurzen Ausführungen zum Regionalpark RheinMain werden nacheinander die zentralen Elemente des Ansatzes angesprochen.

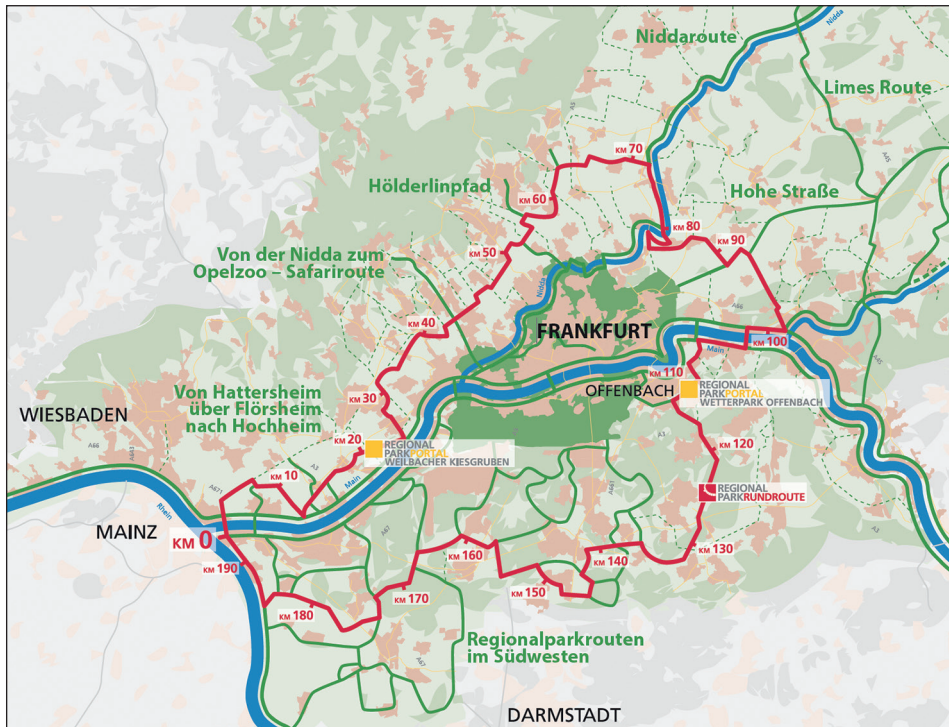


Abb. 1: Das Routenkonzept des Regionalparks RheinMain (Quelle: Regionalpark Ballungsraum RheinMain GmbH, bearbeitet durch IÖR)

Der Regionalpark RheinMain gehört zu den prominentesten und von der Umsetzung her erfolgreichsten Beispielen regionaler Freiraumpolitik in Deutschland; in ihm kooperieren zurzeit sieben Landkreise und sechs kreisfreie Städte (KORG 2020). Lorenz Rautenstrauch hat die Geschichte des Parks in verschiedenen verantwortlichen Positionen aus nächster Nähe miterlebt und mitgestaltet (Rautenstrauch 2015: 119). Er legte eine umfangreiche Darstellung der Entstehung und Entwicklung des Parks vor, die vom Ende der 1980er Jahre bis zum Jahr 2015 reicht. Dabei beschreibt der Autor als Zeitzeuge nicht nur die inhaltliche Politik, z. B. welche planerischen Konzepte diskutiert und angewandt wurden. Er stellt auch ausführlich dar, wie die politisch-planerischen Entscheidungen zu den Inhalten sowie zur Organisation des Parks und seiner Finanzierung im regionalen Kontext zustande kamen. Der Park beruht auf einem Routenkonzept (Abb. 1); allein die Hauptroute (in rot) umfasst 190 km Wegstrecke. Träger ist die Regionalpark Ballungsraum RheinMain GmbH. Der Park, wie er sich heute darstellt, beruht auf einer Serie aufeinander aufbauenden bedeutenden politischen Entscheidungen; teils mussten, wenn der Park massiv in Frage gestellt wurde, auch Entscheidungen zu seiner Erhaltung und Weiterführung getroffen werden.

## 2.2 Problem Stream

Beim Problem Stream geht es um reale Entwicklungen, die als Probleme interpretiert werden und einen Problemdruck auslösen (siehe Überblick in Abb. 1). Da es aber sehr viele Probleme gibt, die um die Aufmerksamkeit der Politiker konkurrieren, werden nur solche Probleme als zu lösend wahrgenommen, die mit einem *relativ* großen Problemdruck verbunden sind. Hier steht dem Verlust an Grünflächen z. B. der Wohnungsmangel gegenüber. Kingdon nennt drei Wege, wie Politiker auf Probleme aufmerksam werden können. Erstens spielt die Entwicklung von Indikatoren aus der laufenden Statistik oder speziellen Studien eine Rolle. Zweitens können Ereignisse wie Krisen und Katastrophen Aufmerksamkeit auslösen (Focusing Events). Schließlich ist es auch möglich, dass das Feedback zu bereits implementierten Strategien und Maßnahmen Aufmerksamkeit erzeugt.

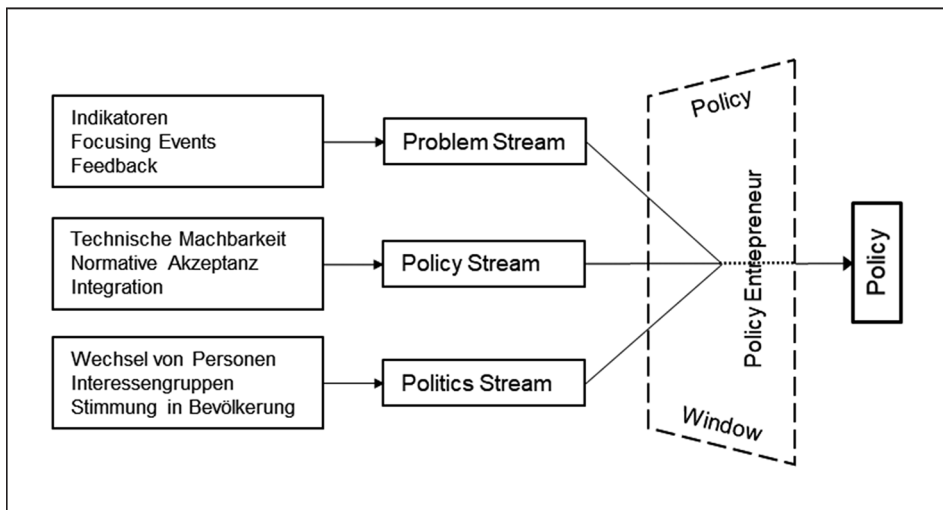


Abb. 2: Überblick zum Multiple-Streams-Ansatz (Quelle: eigene Darstellung nach Kingdon 1984 und Rüb 2014)

Bei Rautenstrauch (alleinstehende Seitenzahlen beziehen sich auf sein Buch) finden sich kaum direkte Hinweise zum Problem Stream. Allerdings fällt die Beschreibung der Landschaft der Region recht negativ aus. So ist die Rede von „eingezäunten Pestizid-Testflächen“, von „lieblosen Landschaften“, einer „tostlosen Gegend“ und vom „zersiedelten Ballungsraum“ (S. 7). Demgegenüber sieht er eine Sehnsucht der Stadtbewohner nach schönen Landschaften, die vor der Haustür geschaffen werden könnten. Dies sei der Treibsatz für den Regionalpark gewesen (S. 7). Wie dieser Treibsatz genau gewirkt hat, wird nicht ausgeführt.

## 2.3 Policy Stream

Der Policy Stream besteht aus angebotenen Problemlösungen und wird insbesondere mit Experten und Planern in Verbindung gebracht. Ob eine vorgeschlagene Handlungsoption als Idee oder ausgearbeitetes Konzept Chancen der Umsetzung hat, hängt nach Kingdon von deren Qualität ab. Hier werden Faktoren wie die technische Machbarkeit, die Kosten sowie die normative Akzeptanz bei den „Politikentwicklern“, den Politikern, der Fachöffentlichkeit und den Wählern genannt. Oft braucht eine Idee auch einen gewissen Vorlauf, damit sie Chancen bekommt. Eine gute Integration der „Policy Community“ gilt als hilfreich für eine bessere, integrierte Politik.

Die Entwicklung des Regionalparks kann als eine Strategie verstanden werden, die sich dem wahrgenommenen Mangel an schöner Landschaft entgegen setzen lässt. Rautenstrauch weist auf den Vorlauf hin, dass der Park als Thema durch die IBA Emscher Park<sup>1</sup> und den Frankfurter GrünGürtel<sup>2</sup> schon „vorgewärmt“ war (S. 8). Es wird in den Ausführungen auch deutlich, dass die Idee Schritt für Schritt gereift ist, etwa beginnend mit einem Zeitungsartikel, in dem die Option, wohl noch aus Vorsicht, als Utopie bezeichnet wurde. Es folgten auf ein erstes dreiseitiges Arbeitspapier viele Weiterentwicklungen des Konzeptes und Umsetzungsschritte. Die Qualität der Regionalparkidee wird von Rautenstrauch dadurch beschrieben, dass er ohne Detailanalyse von der „Strahlkraft der Vision“ (S. 16) oder dem „Charme der Idee“ (S. 56) spricht. Immer wieder wird das Bemühen um geschickte Lösungen hervorgehoben, die beim Aufkommen von Konflikten zwischen den vielen betroffenen Akteuren erforderlich wurden. Hier waren kreative Experten und Planer gefragt.

## 2.4 Politics Stream

Im Politics Stream spiegeln sich etwa Diskontinuitäten bei den Akteuren, der Einfluss von Interessengruppen und die Stimmung in der Bevölkerung wider. Zunächst ist hier zu fragen, wer die letztlich auf Mehrheiten beruhende Entscheidungsmacht hat und welche grundsätzliche Neigung diese Akteure etwa im Hinblick auf Freiflächenschutz und -entwicklung haben. Kingdon hebt hervor, dass es hier häufig personelle Wechsel gibt, etwa im Bereich der Regierungen und Kommunalverwaltungen sowie den Parlamenten und Gemeinderäten. Einbezogen sind ebenso Ausschüsse, Kommissionen, Arbeitsgruppen und ähnliche Gremien. Auch dies findet sich in den Ausführungen von Rautenstrauch wieder, z. B. wenn ein Wechsel des Verbandsdirektors, eines Landrats oder der Landesregierung als positiv oder negativ für die Entwicklung des Regionalparks hervorgehoben wird. Sogar in Bezug auf einzelne Sitzungen von Gremien zeigt er auf, wie die An- oder Abwesenheit bestimmter Personen wichtige Entscheidungen beeinflussen konnte.

<sup>1</sup> Siehe allgemein: <https://www.internationale-bauausstellungen.de/geschichte/1989-1999-iba-emscher-park-zukunft-fuer-eine-industrieregion/>

<sup>2</sup> Siehe allgemein: <https://frankfurt.de/themen/umwelt-und-gruen/orte/gruenguertel>



Kingdon weist auf zwei weitere Faktoren hin. Zum einen sind es die Interessengruppen, die Einfluss auf die Entscheidungsträger entfalten können. Im Falle des Regionalparks haben sich nach Rautenstrauch Naturschützer und Landwirte dagegen engagiert (S. 26 f.), was das Projekt nicht verhindert, aber am Ende verträglicher mit Naturschutz und Landwirtschaft gemacht hat. Möglicherweise haben bei den Entscheidungen für den Regionalpark aber auch indirekt Proteste gegen Bauvorhaben in der Region, wie etwa dem Ausbau des Flughafens, eine Rolle gespielt. Dazu würde passen, dass die Fraport AG den Park mit erheblichen Finanzmitteln unterstützt hat. Weitere gewichtige Akteure der Wirtschaft haben sich für den Park eingesetzt (S. 114). Es gibt jedoch keinen Hinweis auf eine allgemeine Initiative zur Förderung des Regionalparks. Zum anderen spielt im Multiple-Streams-Ansatz die nationale bzw. die allgemeine Stimmung der Bevölkerung eine Rolle. Während bei Rautenstrauch nur die Sehnsucht nach schöner Landschaft hervorgehoben wird, finden sich zum Beispiel für die Region Stuttgart konkretere Hinweise. So berichten Hemberger & Kiwitt (2018), dass im prosperierenden Stuttgarter Umland eine breitere Bevölkerung gegen den Verlust von Grünflächen eingestellt ist.

## 2.5 Kopplung der Ströme im Policy Window

Es ist eine zentrale Annahme des Multiple-Streams-Ansatzes, dass eine bedeutende politisch-planerische Entscheidung dann am wahrscheinlichsten ist, wenn alle drei Ströme zur gleichen Zeit günstig sind, oder wenn, wie Kingdon einen Befragten zitiert, ‚die Sterne richtig stehen‘ (Kingdon 1984: S. 174). Kingdon beschreibt dabei eine Kopplung so: „Solutions become joined to problems, and both of them are joined to favorable political forces.“ (Kingdon 1984: S. 21). Diese Phase der Chance bzw. dieses Policy Window hängt jedoch stark vom Zufall ab, weil die Ströme der erwähnten Eigendynamik unterliegen: sie entwickeln sich „largely independently of one another“ (Kingdon 1984: S. 93). Es ist hervorzuheben, dass damit die im traditionellen Politikmodell angenommene Rationalität der Entscheidung in Frage gestellt wird. Wie Rüb formuliert, wird der „Konnex von Problem und Lösung systematisch unterbrochen“ (2014: S. 375), was er als „beunruhigend“ beschreibt (ebenda: S. 373).

In Bezug auf die Kopplung der Ströme und das Policy Window findet sich bei Rautenstrauch die pointierteste Übereinstimmung mit dem Multiple-Streams-Ansatz. Hier lohnt sich ein längeres Zitat aus dem Fazit seines Buches: „Viele gute Ideen sind schon daran gescheitert, dass sie zur Unzeit aufgetaucht sind. Die Regionalparkidee tauchte Ende der 1980er, Anfang der 1990er Jahre 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“ (S. 114). Darüber hinaus benutzt Rautenstrauch für eine bestimmte Phase, passend zum genannten Zitat bei Kingdon, auch den Begriff der „Sternstunde“ (S. 56, 59 f.). Die Interpretation im Sinne des Multiple-Streams-Ansatzes liegt auf der Hand: Es kamen Politikidee, Problemwahrnehmung und



günstige Neigung der Entscheidungsträger zusammen. Einen großen Anteil daran hatte auch ein Policy Entrepreneur.

## 2.6 Policy Entrepreneur

Kingdon identifiziert in seiner Studie die Rolle des Policy Entrepreneurs. Dieser versucht unter Einsatz von Ressourcen, Entscheidungsträger von einer bestimmten, von ihm favorisierten Lösung für ein bestimmtes Problem zu überzeugen. Damit ist er als Person ein weiterer Faktor für die Kopplung der Ströme. Für einen Erfolg ist er nicht nur von der Existenz eines Policy Windows abhängig. Er muss auch die Qualität besitzen, sich gegen viele andere Policy Entrepreneure verschiedener Politikfelder durchzusetzen. Die politischen Unternehmer können aus verschiedenen Akteursgruppen stammen und verschiedene Strategien nutzen. Dazu gehören die entsprechende Interpretation von Problem und Lösung (Framing) sowie die Emotionalisierung und die Symbolisierung. Zudem ist im Hinblick auf den erwähnten, oft erforderlichen Vorlauf ein langfristiges Vorgehen erforderlich.

Aus den Ausführungen von Rautenstrauch wird seine eigene zentrale Rolle für den Regionalpark deutlich, auch wenn er seinen Namen nicht in den Vordergrund stellt. Er brachte die Idee zunächst in seiner Funktion als leitender Planer beim Umlandverband ein, dann trieb er die Entwicklung in verschiedenen Positionen bis 2012 voran. Es drängt sich auf, Rautenstrauch als einen, vielleicht den entscheidenden Policy Entrepreneur des Regionalparks zu charakterisieren. In seinen Ausführungen wird ein geschicktes Vorgehen beschrieben, das sich allerdings nicht im Einzelnen Rautenstrauch zuordnen lässt. Es ist die Rede von „Überzeugungsarbeit“, „Netzwerken“, Schaffen von Bildern, „Werbeauftritten auf allen Bühnen“ und „Missionsarbeit“. Es wird auch in beeindruckender Weise über mehrere organisierte Exkursionen mit unterschiedlichen Entscheidungsträgern zu schönen Gegenden innerhalb und außerhalb der Region berichtet. Die Organisatoren setzten auf die „Verzauberung durch den Ort“ (S. 78), gute Verpflegung und eine positive Gruppendynamik. Letztere wurde z. B. dadurch bewusst gefördert, dass bei einer Exkursion des Regionalpark-Aufsichtsrats zur Zeit der Fußballweltmeisterschaft 2006 das gemeinsame Schauen eines Spiels der deutschen Mannschaft organisiert wurde (S. 77).

## 3 Diskussion

Im Hinblick auf die vorangegangene Darstellung ist zunächst zu fragen, ob die Empirie zum Regionalpark RheinMain in Form des Praktiker-Berichts von Rautenstrauch geeignet ist, den Multiple-Streams-Ansatz abzubilden. Es fällt auf, dass er kaum etwas zum Problem Stream sagt. Dennoch wird insgesamt deutlich, dass sich die Ausführungen in erstaunlich guter Weise mit dem Ansatz decken. Die freiraumpolitische Realität scheint

gut erfasst und erklärt zu werden. Auch wenn die Analyse im Wesentlichen auf nur einer empirischen Quelle basiert, so ist sie mit ihren 119 DIN-A-4-Seiten doch eine ungewöhnlich ausführliche, offene und glaubhafte Aussage eines Zeitzeugen, die selten zu finden ist. Das Buch wurde drei Jahre nach dem Ausscheiden von Rautenstrauch aus der Mitwirkung im Regionalpark von der Regionalpark Ballungsraum RheinMain GmbH herausgegeben. Enthalten sind zudem acht inhaltlich passende, ein- bis zweiseitige Einschübe von verschiedenen, mit dem Regionalpark verbundenen Autoren. Auch wenn eine gewisse einseitig positive Darstellung vorliegen mag, dürfte dies im Hinblick auf die Übereinstimmungen mit dem Multiple-Streams-Ansatz keine große Rolle spielen. Rautenstrauch benutzt keinen expliziten theoretisch-konzeptionellen Rahmen und bietet keine Literaturangaben. Die Idee des Policy Windows war allerdings schon länger populär, wie ein Blick in die Literatur belegt. So findet sich diese auch bei Fürst (2008: S. 65), wobei kein Bezug zum Multiple-Streams-Ansatz hergestellt wird.

Aus der Sicht der erklärenden Wissenschaft spricht die Übereinstimmung zwischen theoretischem Ansatz und Fallbeispiel für die Relevanz und potenzielle Nützlichkeit dieses Ansatzes für die Analyse regionaler Freiraumpolitik. Der Multiple-Streams-Ansatz ist breit angelegt, anpassungsfähig und relativ leicht verständlich. Deshalb erscheint hier eine eigenständige empirische Untersuchung mehrerer Fallbeispiele angeraten, um eine breitere empirische Basis zu generieren. Entgegen früherer Kritik ist der Multiple-Streams-Ansatz inzwischen in vielfacher Weise besser konzeptualisiert worden. Es gibt viele gelungene empirische Studien, und Wege der Erweiterung des Grundmodells wurden bereits aufgezeigt (Herweg et al. 2018). Für die Untersuchung regionaler Freiraumpolitik sind darauf aufbauende konzeptionelle Spezifizierungen und gegebenenfalls Erweiterungen sowie eine entsprechende Operationalisierung der zentralen Begriffe erforderlich.<sup>3</sup>

Die Frage der Implikationen des hier nur anekdotisch bekräftigten Multiple-Streams-Ansatzes für die Gestaltung der (Freiraum-)Politik ist nicht einfach und hier ohnehin nur vorläufig zu beantworten. Insgesamt impliziert der Multiple-Streams-Ansatz aufgrund seines starken Zufallselements eine deutliche Skepsis gegenüber der Möglichkeit einer rationalen politischen Steuerung. So ist es dem Multiple-Streams-Ansatz folgend prinzipiell denkbar, dass – trotz großer Bemühungen – eine nachhaltige Freiraumpolitik unverwirklicht bleibt, wenn die Ströme nicht zusammenfinden. Hier sei daran erinnert, dass das betrachtete positive Fallbeispiel des Regionalparks RheinMain eher als eine von wenigen Ausnahmen anzusehen ist, bei dem eben „ungeplant und unplanbar“, wie Rautenstrauch schreibt, günstige Umstände zusammen kamen. Dabei sollte der Regionalpark in seiner Bedeutung für die Freiflächensituation in der Region auch nicht überschätzt werden. Zugleich aber, und im Einklang mit der fortschreitenden

<sup>3</sup> Kurz nach dem Dresdner Flächennutzungssymposium hat die Deutsche Forschungsgemeinschaft ein einschlägiges Projekt des Autors bewilligt. Der Titel lautet: Freiraum, Politik, Planung, Zufall. Aktive regionale Freiraumpolitik besser verstehen mithilfe des Multiple-Streams-Ansatzes.

Flächenneuanspruchnahme, sind in vielen anderen Fällen wahrscheinlich wichtige Initiativen am fehlenden Zusammentreffen günstiger Faktoren gescheitert. Nicht zuletzt wird mit dem Multiple-Streams-Ansatz auch die Möglichkeit der dringend notwendigen, umfassenden Nachhaltigkeitstransformation in Frage gestellt.

Was lässt sich vor diesem Hintergrund für eine aktive Politik der Nachhaltigkeit ableiten? Zunächst ist festzuhalten, dass Maßnahmen einer nachhaltigen Flächenpolitik eben auch nicht ausgeschlossen sind. Sollten die Umstände schon relativ günstig sein, ist es denkbar, dass engagierte und möglichst koordinierte Akteure die Kenntnis des Multiple-Streams-Ansatzes nutzen, um den letzten nötigen Anstoß für eine politische Entscheidung zugunsten des Freiraums zu erwirken. Immerhin ist der Ansatz inspirierend, was die einzelnen Faktoren und deren Zusammenwirken anbelangt. So könnte z. B. abgeschätzt werden, wo ein Engagement den größten Effekt erzielt. Zugleich wird deutlich, dass bei der Konkurrenz sehr vieler Probleme und Lösungsansätze eine klare Fokussierung von Vorteil ist.

Dass Umweltakteure in Kenntnis des Multiple-Streams-Ansatzes besser strategisch innerhalb der gegebenen institutionellen Rahmenbedingungen agieren können, dürfte schon sehr hilfreich sein. Eine weitergehende Strategie der Freiraumpolitik und der Nachhaltigkeitstransformation müsste nichts weniger anstreben, als in der politischen Praxis den Multiple-Streams-Ansatz zu widerlegen bzw. die zugrunde liegenden Zufalls-Mechanismen zu überwinden. Insofern bräuchte es für die Sicherung einer genügenden politisch-ökologischen Rationalität eine Strategie, die wesentlich komplexer ist als alle bisherigen Strategien. Sie müsste vermutlich auch grundlegende institutionelle Änderungen beinhalten. Für deren Durchsetzung sind gegebenenfalls aber wiederum politische Sternstunden nötig, die ein Quantum glücklichen Zufalls erfordern. Auch bei der Entwicklung einer solchen höchst anspruchsvollen Strategie hat die Wissenschaft einen Beitrag zu leisten.

## 4 Fazit und Ausblick

Der Beitrag stellt den Multiple-Streams-Ansatz als einen konzeptionellen Rahmen für die Analyse und Erklärung der regionalen Freiraumpolitik vor. Dass sich der Ansatz mit seinen vielen Teilfaktoren gut mit dem umfangreichen Praktiker-Bericht zum Regionalpark RheinMain illustrieren lässt bzw. sich weitgehend mit diesem deckt, spricht für die einschlägige Relevanz des Ansatzes. Die freiraumpolitische Realität scheint damit gut erfasst und erklärt zu werden. Der Multiple-Streams-Ansatz ist breit angelegt, anpassungsfähig und relativ leicht verständlich. Deshalb liegt es aus der Sicht der erklärenden Wissenschaft nahe, die Möglichkeiten und Grenzen des Multiple-Streams-Ansatzes für die Analyse der Freiraumpolitik anhand von vertiefenden empirischen Studien weiter auszuloten.

Aus der anwendungsbezogenen Sicht wird deutlich, wie sehr anspruchsvoll das Erreichen einer nachhaltigen Freiraumpolitik ist. Es sind zwei Schlussfolgerungen zu ziehen. Einerseits ist es dem steuerungs-skeptischen Multiple-Streams-Ansatz folgend prinzipiell denkbar, dass – trotz großer Bemühungen – eine nachhaltige Freiraumpolitik unverwirklicht bleibt, wenn im Zeitverlauf relativer Problemdruck, das Angebot einer guten Handlungsoption und günstige politische Kräfte nicht zusammenfinden. Andererseits ist ein freiraumpolitischer Erfolg auch nicht ausgeschlossen. Hier bietet der Multiple-Streams-Ansatz Orientierungspunkte für die Gestaltung von Strategien, die insbesondere im Hinblick auf das Zusammenwirken von Akteuren und das Vorgehen in aufeinander aufbauenden Schritten anspruchsvoll und komplex sein müssen.

## Danksagung

Mein Dank gilt Franziska Ehnert und Mathias Jehling für wertvolle Kommentare zu früheren Manuskriptversionen sowie den Herausgebern für das hilfreiche Lektorat.

## 5 Literatur

- Colsaet, A.; Laurans, Y., und Levrel, H. (2018): What drives land take and urban land expansion? A systematic review. *Land Use Policy* 79: 339-349.  
<https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.08.017>
- Fürst, D. (2008): Planung als politischer Prozess. In: Fürst, D.; Scholles, F. (Hrsg.): *Handbuch der Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung*. Dortmund: 48-69.
- Hemberger, Chr.; Kiwitt, Th. (2018): Gute Bremsen, aber kein Gaspedal! Zur Koordinationswirkung der Regionalplanung, *Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Nachrichten der ARL*, 01/2018, 48. Jg.: 33-35.
- 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*, 4th ed., Boulder/Colorado: 17-54.
- Kingdon, J. W. (1984): *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston.
- KORG – Konferenz der Regionalparks und Grünen Ringe (Hrsg.) (2020): *Landschaft zum Leben. Stadtreregionale Freiraumstrategien*.
- Rautenstrauch, L. (2015): *Regionalpark RheinMain – Die Geschichte einer Verführung. Bericht aus einer Werkstatt der Region. Regionalpark Ballungsraum RheinMain GmbH (Hrsg.): Flörsheim*.
- Rüb, F. W. (2014): Multiple-Streams-Ansatz: Grundlagen, Probleme und Kritik. In: Schubert, K.; Bandelow, N. C. (Hrsg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, 3. Aufl., München: 373-406.

- Scharpf, F. W. (2000): Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Wiesbaden.
- Siedentop, S.; Meinel, G. (2020): 30-Hektar-Ziel erreicht? Wie flächensparend haben sich deutsche Stadtregionen entwickelt? In: Meinel, G.; Schumacher, U.; Behnisch, M.; Krüger, T. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring XII mit Beiträgen zum Monitoring von Ökosystemleistungen und SDGs. Berlin: Rhombos, IÖR Schriften 78: 85-94. <https://doi.org/10.26084/12dfns-buch>
- Wende, W.; Walz, U.; Stein, C. (2020): Evaluating municipal landscape plans and their influence on selected aspects of landscape development – An empirical study from Germany. *Land Use Policy* 99, 104855: 1-11. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104855>