



# Ausgewählte Methoden und Instrumente in der räumlichen Planung

Kritische Sondierung als Beitrag zur Diskussion  
zwischen Planungswissenschaft und -praxis

Walter Schönwandt, Wolfgang Jung (Hrsg.)

ARL



Ausgewählte Methoden und Instrumente in der räumlichen Planung  
Kritische Sondierung als Beitrag zur Diskussion  
zwischen Planungswissenschaft und -praxis

AM Nr. 326  
ISBN-10: 3-88838-326-9  
ISBN-13: 978-3-88838-326-7  
ISSN 0946-7807

Alle Rechte vorbehalten • Verlag der ARL • Hannover 2006  
© Akademie für Raumforschung und Landesplanung  
Druck: poppdruck, 30851 Langenhagen

Bestellmöglichkeiten:  
über den Buchhandel

VSB Verlagsservice Braunschweig GmbH  
Postfach 47 38  
38037 Braunschweig  
Tel. (0 18 05) 7 08-7 09  
Fax (05 31) 7 08-6 19  
E-Mail: vsb-bestellservice@westermann.de

Onlineshop der ARL:  
[www.ARL-net.de](http://www.ARL-net.de) (Rubrik „Bücher“)

Verlagsanschrift:  
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)  
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover  
Tel. (05 11) 3 48 42-0, Fax (05 11) 3 48 42-41  
E-Mail: [ARL@ARL-net.de](mailto:ARL@ARL-net.de)  
Internet: [www.ARL-net.de](http://www.ARL-net.de)

Akademie für Raumforschung und Landesplanung



ARBEITSMATERIAL DER ARL

# Ausgewählte Methoden und Instrumente in der räumlichen Planung

Kritische Sondierung als Beitrag zur Diskussion  
zwischen Planungswissenschaft und -praxis

Walter Schönwandt, Wolfgang Jung (Hrsg.)

## Autoren

*Hans-Georg Bächtold*, Dipl.-Ing. ETH, Leiter des Amtes für Raumplanung, Liestal,  
Korrespondierendes Mitglied der ARL

*Max van den Berg*, Ing., Prof. (em.), Amsterdam

*Wolfgang Jung*, Dipl.-Ing. Raumplanung, Institut für Grundlagen der Planung, Fakultät  
Architektur und Stadtplanung, Universität Stuttgart, Korrespondierendes Mitglied  
der ARL

*Walter Schönwandt*, Dr.-Ing., Prof., Direktor des Instituts für Grundlagen der Planung,  
Universität Stuttgart, Korrespondierendes Mitglied der ARL

*Rolf Signer*, Dr., Raumplaner ETH/NDS, Büro Scholl/Signer, Zürich

*Rüdiger von der Weth*, Dr. Dr., Prof., Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Hoch-  
schule für Technik und Wirtschaft, Dresden (FH)

*Konzept und Zwischenergebnisse der Untersuchung sind mehrfach in der LAG vorgestellt und diskutiert worden. Die Beitragsentwürfe der Autoren wurden in der Arbeitsgruppe wiederholt diskutiert (interne Qualitätskontrolle). Das von der Arbeitsgruppe verabschiedete integrierte Manuskript wurde darüber hinaus vor der Veröffentlichung einer Evaluierung unterzogen (externe Qualitätskontrolle) und nach Berücksichtigung der Empfehlungen der externen Begutachtung dem Sekretariat der ARL zur Drucklegung übergeben. Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt bei den Verfassern.*

Sekretariat der ARL: WR III „Natürliche Ressourcen, Umwelt, Ökologie“  
Leitung: (bis 31.03.06) Dr. Volker Wille  
(ab 01.04.06) Dr. Gerhard Overbeck (Overbeck@ARL-net.de)

## INHALT

<i>Walter Schönwandt</i>	Vorwort	VII
	<b>Aufgabenstellung, Ergebnisse und Empfehlungen</b>	
<i>Walter Schönwandt</i>	1 Einleitung	1
<i>Wolfgang Jung</i>	1.1 Ausgangspunkte und Ziele	1
	1.2 Selbstverständnis der Arbeitsgruppe	2
	2 Vorgehensweise der Arbeitsgruppe	3
	3 Ergebnisse	4
	3.1 Konzeptuelle Fundamente der Planung	4
	3.2 Evaluation der Wirkungen planerischer Instrumente	12
	3.3 Abstimmung und Durchsetzung der Planung	13
	3.4 Binnen- und Außensicht der räumlichen Planung	16
	3.5 Planeraus- und -weiterbildung	18
	3.6 Unterstützung der Praxis durch die Wissenschaft	19
	4 Schlussfolgerungen und Empfehlungen auf Grundlage der Sondierung	20
	<b>Handlungsansätze und Planung</b>	
<i>Walter Schönwandt</i>	5 Planungsansätze und Planungen nach dem Prinzip "Probleme zuerst"	26
	5.1 Planungsansätze	27
	5.2 Probleme-zuerst-Planungen	31
	<b>Handlungsansatz "Probleme zuerst" in Fallbeispielen</b>	
	6 "Probleme zuerst": Grundlagen und Fallbeispiele	35
<i>Rüdiger von der Weth</i>	6.1 Psychologie des Planens	35
<i>Max van den Berg</i>	6.2 Strategic Planning, Dutch Experience	42
<i>Hans-Georg Bächtold</i>	6.3 Probleme zuerst – Fallbeispiele aus dem Kanton Basel-Landschaft	48
<i>Rolf Signer</i>	6.4 Probleme zuerst: Transalpiner Schienengüterverkehr – "Bypässe" an Ober- und Hochrhein? Langfristperspektiven für eine integrierte Raum- und Eisenbahnentwicklung am Hochrhein und Oberrhein	56
	Literatur	65
	Anhang	67
	Kurzfassungen/Abstracts	75

## **Mitglieder der Arbeitsgruppe Methoden und Instrumente in der räumlichen Planung**

*Dirk Engelke*, Dr.-Ing., Büro für Räumliche Planung, Karlsruhe, Korrespondierendes Mitglied der ARL

*Hans Gebhardt*, Dr., Prof., Direktor des Geographischen Instituts, Universität Heidelberg, Korrespondierendes Mitglied der ARL

*Fritz Heidland*, Dr., Abteilungsdirektor und Abteilungsleiter der Abt. 2 Wirtschaft, Raumordnung, Bau-, Gesundheits- und Sozialwesen, Regierungspräsidium Freiburg, Korrespondierendes Mitglied der ARL

*Karl-Heinz Hoffmann-Bohner*, Dipl.-Geogr., Raumplaner ETH/NDS, Verbandsdirektor des Regionalverbandes Hochrhein-Bodensee, Waldshut-Tiengen, Ordentliches Mitglied der ARL

*Wolfgang Jung*, Dipl.-Ing. Raumplanung, Institut Grundlagen der Planung, Fakultät 1 Architektur und Stadtplanung, Universität Stuttgart, Korrespondierendes Mitglied der ARL (Geschäftsführer der Arbeitsgruppe)

*Christian Kuhlmann*, Dipl.-Ing., Bauassessor, Amtsleiter, Stadtplanungsamt Biberach

*Gottfried Schmitz*, Dr., Verbandsdirektor i.R., Ltd. Planer a.D., Mainz, Ordentliches Mitglied der ARL

*Walter Schönwandt*, Dr.-Ing., Prof., Direktor des Instituts für Grundlagen der Planung, Universität Stuttgart, Korrespondierendes Mitglied der ARL (Leiter der Arbeitsgruppe)

*Joachim B. Schultis*, Dr., Hon.-Prof. (Universität Heidelberg und Tübingen), Oberbürgermeister a.D., Erster Bürgermeister a.D., Heidelberg

*Ulrich Schulze*, Dipl.-Geogr., Regierungsdirektor, Abt. 5 Strukturpolitik, Landesentwicklung und Vermessungswesen, Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, Stuttgart, Korrespondierendes Mitglied der ARL

*Rüdiger von der Weth*, Dr. Dr., Prof., FB Wirtschaftswissenschaften, Hochschule für Technik und Wirtschaft, Dresden (FH)



## Vorwort

Der vorliegende Bericht wurde dankenswerterweise von einigen Kollegen in einer Entwurfsfassung gelesen und kommentiert. Vor diesem Hintergrund ist dieses Vorwort auch eine Reaktion auf diese Kommentare.

Dieser Text ist kein Abschlussbericht zu einem (Einzel)Thema, sondern ein Werkstattbericht, weil er den Zwischenstand einer Diskussion zusammenfasst. Bei der Zusammensetzung der Gruppe, die diesen Bericht erarbeitet hat, wurde zudem besonders darauf geachtet, dass möglichst viele unterschiedliche Sichtweisen zu verschiedenen Planungsthemen repräsentiert sind. Aufbau und Inhalt dieses Berichts spiegeln diese Heterogenität wider.

Von Kollegen, die diesen Bericht vorab gelesen haben, kam die Anregung, vor allem das Thema Planungen nach dem Prinzip "Probleme zuerst" (siehe Kapitel 5) ausführlicher darzustellen, und im Gegenzug einige wenige andere Themen zu kürzen.

Diese Anregung ist, was den ersten Punkt angeht, selbstverständlich willkommen, erscheint ansonsten jedoch etwas vorschnell. Der Grund: Nach meiner Erfahrung bringt es meist wenig, *Lösungen* vorzuschlagen, wenn der begründete Verdacht besteht, dass die *Probleme*, die damit behoben oder gemildert werden sollen, von manchen noch gar nicht entsprechend wahrgenommen werden.

Zur Erläuterung sei an die Zielsetzung der Arbeitsgruppe erinnert. Sie lässt sich mit Eduard de Bonos Loch-Metapher illustrieren: In der Wissenschaft geht es in der Regel darum, Löcher zu bohren. Gewöhnlich sind sie tief, meist dafür etwas schmal; und wenn jemand ein Loch zu Ende gebohrt und säuberlich ausgekratzt hat, erhält er dafür zuweilen einen akademischen Preis.

Dabei kommt jedoch oft ein Aspekt zu kurz, nämlich die Frage, *wo es sich lohnt* ein Loch zu bohren. Eduard de Bono erwähnt in seiner Metapher in diesem Zusammenhang Ölfirmen, die in Bezug auf die Frage – Wo bohren? – sehr viel Aufwand investieren, weil Fehlentscheidungen sie teuer zu stehen kommen.

In diesem Sinne geht es im vorliegenden Bericht primär um die Frage, *wo es notwendig ist*, in der Planungswissenschaft Aufwand zu investieren. Der Vorschlag, das Planungsvorgehen nach dem Prinzip "Probleme zuerst" ausführlicher zu beschreiben, ist dabei völlig in unserem Sinne. Allerdings wäre dies nach unserer Auffassung erst der nächste Schritt, weil sonst die Gefahr besteht, dass Themenzusammenhänge verloren gehen. Man sollte sich vielmehr Zeit nehmen, auch über die anderen Punkte, die in diesem Bericht angerissen werden, ausführlicher zu diskutieren *und sie gegebenenfalls sogar weiter zu untersuchen beziehungsweise zu validieren*.

Zur Verdeutlichung mögen einige Fragen zu den folgenden drei Punkten genügen (für Details siehe unten).

Zum Thema Begriffe: Wenn im vorliegenden Bericht festgestellt wird, dass die beim Planen benutzten (Schlüssel-)Begriffe oft ungenügend definiert sind, ist dann eigentlich unter Planern hinreichend klar, was dies bedeutet? Dass dies mit Wissensdefiziten gleichzusetzen ist? Begriffe lassen sich selbstredend nur kernprägnant, nie randscharf definieren, trotzdem sind sie die Träger unseres Wissens und bestimmen unser Planungshandeln. Die Lektüre unserer Fachliteratur vermittelt mitunter den Eindruck, dass diese Einsicht in der Profession durchaus weiter verbreitet sein könnte.

Thema Evaluation von Planungsinstrumenten: Bereits mit dem Abwägungsgebot wird von Planern verlangt, die Auswirkungen ihrer Planungsmaßnahmen klarzulegen. Wie ist in diesem Zusammenhang der Hinweis zu werten, dass es in der Planung nur sehr wenige systematische Untersuchungen über die Auswirkungen unserer Planungsinstrumente gibt? Der mögliche Einwand, dies sei (zu) kompliziert, hilft hier nicht weiter, schließlich arbeiten andere Professionen an nicht weniger komplizierten Evaluationen.

Thema Planungen nach dem Prinzip "Probleme zuerst": Wie oben erwähnt wird vorgeschlagen, diese Methodik ausführlicher zu beschreiben, weil sie eine wertvolle und vor allem politikrelevante Ergänzung zu bisherigen Vorgehensweisen darstellt. Wir sollten dies in der Tat in einem nächsten Schritt tun. Aber, so ist vorweg zu fragen, ist denn unter Planern hinreichend klar, *wieso* traditionelle Vorgehensweisen – wie zum Beispiel (verkürzt): "Datenerhebung", "Analyse", "Ziele", "Maßnahmen" – nicht selten dazu führen, dass die aktuellen (nicht "objektiven", sondern sozial konstruierten) Probleme einer Stadt oder Region damit nicht erfasst und bearbeitet werden können? Erst wenn klar ist, aus welchen Gründen man eine Methode durch eine andere ersetzen soll, ist man in der Lage, beide problemangemessen anzuwenden.

Zusammengefasst: Oft ist es zweckmäßig, zunächst die zu behebenden Problemlagen ausführlicher zu diskutieren, statt sich vorschnell auf Lösungen zu konzentrieren und dabei möglicherweise entscheidende Facetten eines Themas zu übersehen. Der vorliegende Bericht soll Anstöße zu dieser Diskussion geben.

*Walter Schönwandt*  
*Leiter der Arbeitsgruppe*

Walter Schönwandt, Wolfgang Jung<sup>\*)</sup>

# Aufgabenstellung, Ergebnisse und Empfehlungen

## 1 Einleitung

### 1.1 Ausgangspunkte und Ziele

Aufgabenstellungen und Vorgehensweisen der räumlichen Planung unterliegen seit jeher Veränderungen, die in periodischen Abständen dazu führen, dass die dabei eingesetzten Methoden und Instrumente kritisch hinterfragt und eventuell durch andere ergänzt oder ersetzt werden.

Dass eine solche Diskussion zum gegenwärtigen Zeitpunkt relevant scheint, hängt damit zusammen, dass die räumliche Planung – in vorderster Front die Regional- und Landesplanung – intern wie extern "unter Druck" steht.

Extern steht die räumliche Planung unter politischem Druck, was sich beispielsweise in den angestrebten Verkürzungen von Planungsverfahren widerspiegelt. Des Weiteren wird der räumlichen Planung von Seiten der Politik häufig vorgeworfen, sie sei nur in geringem Maße politikrelevant und würde von den Bürgern kaum wahrgenommen. In dieses Bild passen die Einschnitte in der räumlichen Planung, die derzeit in Bayern<sup>1</sup> und Niedersachsen<sup>2</sup> vorgenommen werden.

Doch auch intern müssen sich die Akteure fragen, inwieweit die von ihnen eingesetzten Methoden und Instrumente die erwünschten oder erhofften Wirkungen erzielen. So wird in der Stellungnahme der LAG zum Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg (2000: 9) für solche Pläne gefordert: "Keine Übernahme bestehender Instrumente und Begriffe, ohne deren Wirkung und Bedeutung zu klären."

Vor diesem Hintergrund wurde Ende 2000 aus den Reihen der LAG Baden-Württemberg vorgeschlagen, eine Arbeitsgruppe möge sich kritisch mit den aktuell benutzten Methoden und Instrumenten auseinandersetzen, in der Absicht, gegebenenfalls entsprechende Empfehlungen für die Weiterentwicklung planerischer Methoden und Instrumente zu formulieren.

Unter Leitung von Prof. Dr. Walter Schönwandt von der Universität Stuttgart setzte sich die Arbeitsgruppe "Methoden und Instrumente in der räumlichen Planung" zum

---

<sup>\*)</sup> Unter der Federführung von Walter Schönwandt und Wolfgang Jung sind die Kapitel 1–4 von der gesamten AG mit bearbeitet worden.

<sup>1</sup> Auszug aus der Initiative "Verwaltung 21 – Reform für ein modernes Bayern": "Die Landesplanung wird auf das bundesrechtlich notwendige Maß reduziert. Dazu wird das Bayerische Landesplanungsgesetz überarbeitet. Bis Ende 2004 wird ein neues schlankes Landesentwicklungsprogramm aufgestellt. Die Regionalen Planungsverbände werden in ihrer bisherigen Struktur abgeschafft. Ziel ist die radikale Vereinfachung der Regionalplanung" (Bayerische Staatskanzlei 28. Juni 2004). In einem ersten Schritt wurde die Landesplanung aus dem ehemaligen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen herausgelöst und in das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie eingegliedert. Eine Abschaffung der Regionalen Planungsverbände hat bisher nicht stattgefunden; das Landesplanungsprogramm wird derzeit in einem um ca. 40% reduzierten Umfang fortgeschrieben.

<sup>2</sup> In Niedersachsen wurden zum Januar 2005 die Bezirksregierungen abgeschafft. Die Koordination zwischen der Landes- und der Kommunalebene soll durch vier Regierungsvertretungen an den Standorten der ehemaligen Bezirksregierungen wahrgenommen werden.

Ziel, insbesondere auch Schwachstellen an der Nahtstelle zur Wissenschaft zu identifizieren.

## 1.2 Selbstverständnis der Arbeitsgruppe

Die Tätigkeit dieser Arbeitsgruppe sollte nicht mit einer Sammlung und Aufarbeitung der derzeit eingesetzten Methoden und Instrumente beginnen, sondern zunächst eine Arbeitsphase vorschalten, in der mit einer Expertenbefragung die Erfahrungen zusammenzutragen werden, die von LAG-Mitgliedern mit den aktuell in der Planung eingesetzten Methoden und Instrumenten in Baden-Württemberg gemacht wurden und werden. Dabei sollten vor allem die in der Planungspraxis Arbeitenden zu Wort kommen.

Die Vorteile dieser Vorgehensweise liegen in der Einbeziehung praktischer Erfahrungen im Umgang mit dem planerischen Instrumentarium. Hierüber sollte ermittelt werden, welche Themenfelder bereits ausreichend untersucht sind bzw. in welchen Bereichen konkreter Unterstützungsbedarf beispielsweise von Seiten der Wissenschaft besteht. Dadurch kann in nachfolgenden Arbeitsschritten eine Konzentration auf diejenigen Themenfelder erfolgen, bei denen der dringendste Forschungsbedarf besteht.

Der Arbeitsgruppe ging es dabei vor allem um die Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Praxis, weniger um die Schnittstellen Praxis und Politik oder Praxis und Wirtschaft, obwohl diese zweifellos ebenfalls von entscheidender Bedeutung sind.

Die in diesem Bericht vorgestellten, zum Teil eher kritischen Ergebnisse sind, dies sei besonders betont, nicht als Vorwürfe an die Praktiker gedacht. Die von der Arbeitsgruppe insbesondere bei den in der räumlichen Planung angewandten Methoden und Instrumenten eruierten Mängel scheinen vielmehr ihren Ursprung in einigen Defiziten an der Nahtstelle zwischen Planungspraxis und -wissenschaft zu haben.

Es ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei der Arbeit der Arbeitsgruppe "Methoden und Instrumente in der räumlichen Planung" nicht um eine umfassende Erhebung handelt. Die vorliegende Untersuchung ist eher eine "Sondierung" als eine nach streng wissenschaftlichen Kriterien der Standardisierung durchgeführte Befragung. Es kam darauf an, die wesentlichen Tendenzen der Erfahrungen mit den in der Planung eingesetzten Methoden und Instrumenten in Baden-Württemberg widerzuspiegeln. Manche Aspekte sind deshalb in nachfolgenden Arbeitsschritten präziser zu eruiieren.

Die Auswahl der Mitglieder der Arbeitsgruppe wurde unter anderem so getroffen, dass ein möglichst breites Spektrum planerischer Tätigkeiten und damit verschiedene Blickwinkel vertreten sind.

Mitglieder der Arbeitsgruppe sind: Dr. Dirk Engelke, Büro für räumliche Planung, Karlsruhe; Prof. Dr. Hans Gebhardt, Geographisches Institut, Universität Heidelberg; Dr. Fritz Heidland, Regierungspräsidium Freiburg; Dipl.-Geogr. Karl-Heinz Hoffmann-Bohner, Verbandsdirektor, Regionalverband Hochrhein-Bodensee, Waldshut-Tiengen; Dipl.-Ing. Wolfgang Jung, Institut für Grundlagen der Planung, Universität Stuttgart; Dipl.-Ing. Christian Kuhlmann, Planungsamt Biberach; Dr. Gottfried Schmitz, Verbandsdirektor i.R. Raumordnungsverband Rhein-Neckar/Regionalverband Unterer Neckar, Mainz; Prof. Dr. Walter Schönwandt, Institut für Grundlagen der Planung, Universität Stuttgart; Prof. Dr. Joachim B. Schultis, Universität Heidelberg; Dipl.-Geogr. Ulrich Schulze, Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, Stuttgart; Prof. Dr. Rüdiger von der Weth, Professur für Personalwesen und Arbeitswissenschaften, Hochschule für Technik und Wirtschaft, Dresden.

## 2 Vorgehensweise der Arbeitsgruppe

Gemäß dem Selbstverständnis der Arbeitsgruppe wurden Interviews mit in der Praxis tätigen Planern (in der Regel Mitgliedern der LAG Baden-Württemberg) durchgeführt, um eine Stärken- und Schwächenanalyse der Methoden und Instrumente der räumlichen Planung vornehmen zu können. Schwerpunkt der Untersuchung waren Methoden und Instrumente der Regionalplanung; als Ergänzung wurde zusätzlich jedoch auch die Ebene der Bauleitplanung und Landesplanung miteinbezogen.

Die Arbeitsgruppe traf sich insgesamt fünf Mal zu Beratungen. Dabei wurden die jeweils anstehenden Themen in intensiven Diskussionen erörtert. Zwischen den Beratungstreffen wurden Textentwürfe (meist per email) an die Mitglieder versandt und von diesen kritisch kommentiert, verbessert etc. Insgesamt spiegelt die Heterogenität der Themen, die in dieser Sondierung behandelt werden, auch die unterschiedlichen Sichtweisen und Zugänge der Arbeitsgruppenmitglieder zum Thema wider.

Das "Produkt" dieses (Einstiegs)Diskussionsprozesses war ein Thesenkatalog, dessen Übersetzung in Interviewfragen einen Interviewleitfaden ergab. Dieser Leitfaden wurde in drei Interviews getestet und anschließend modifiziert. Insgesamt wurden zwölf Interviews mit Leitern von Planungsverbänden, Stadtplanungsämtern sowie Akteuren der Landesplanung in Baden-Württemberg durchgeführt. Mehr als die Hälfte der Regionalverbände Baden-Württembergs wurden durch die durchgeführten Interviews in die Sondierung einbezogen.

Die Auswertung dieser Interviews wurde der Landesarbeitsgemeinschaft Baden-Württemberg der Akademie für Raumforschung und Landesplanung auf ihrer Sitzung in Beuron am 13. und 14. November 2003 vorgestellt.

Die Untersuchungsthemen waren:

- Definition "Methode" – "Instrument"
- Unterscheidung in Plänen/Programmen von "Instrument", "Methode", "Ziel" und "Zustandsbeschreibung"
- "Bilder" des Planungsraumes in den Köpfen
- Bedeutung "gängiger" raumplanerischer Theorien und Instrumente
- Definition der (Schlüssel-)Begriffe
- Planungsansätze
- Evaluation der Wirkungen planerischer Instrumente
- Bedeutung rechtlicher, administrativer oder fachlicher Vorgaben
- Verständlichkeit von Plänen
- Verhandlungsstrategien von Planern
- Image der Planung
- Ordnungs- versus Entwicklungsplanung
- "Planung als Prozess" versus "statischer" Plan
- Planerausbildung, -weiterbildung
- Unterstützung der Praxis durch die Wissenschaft

Eine ausführliche Fassung der Thesen ist im Anhang wiedergegeben.

### 3 Ergebnisse

Nachfolgend werden die Ergebnisse der Sondierung zusammengefasst.

Hervorzuheben ist, dass die verschiedenen bearbeiteten Themen eine höchst unterschiedliche "Durchdringungstiefe" aufweisen. Während beispielsweise Themen wie "(Schlüssel-)Begriffe" oder "Planungsansätze" bestimmte Aspekte der Planung relativ präzise fokussieren, konnten Themen wie "Anforderungen an die Planerausbildung" nicht in vergleichbarer Feinkörnigkeit eruiert werden.

Auch sei nochmals darauf verwiesen, dass der Schwerpunkt der Sondierung die regionalplanerische Ebene war. Mehr als die Hälfte der Regionalverbände in Baden-Württemberg wurden in der Sondierung berücksichtigt. Als Ergänzung wurde die Ebene der Bauleitplanung sowie der Landesplanung einbezogen.

Die Darstellung der Ergebnisse geschieht folgendermaßen: Die jeweils zu Grunde liegende These wird in Kurzform wiedergegeben, anschließend werden die Ergebnisse der Befragung sowie Zitate aus den Interviews präsentiert. Die rechts eingerückten und in kleinerer Schrift wiedergegebenen Aussagen sind jeweils ausgewählte, anonymisierte Zitate aus den Interviews. Dabei wurden Zitate herausgegriffen, welche die allgemeine Tendenz der Antworten widerspiegeln und diese besonders "plastisch" wiedergeben.

#### 3.1 Konzeptuelle Fundamente der Planung

##### *Definition Methode – Instrument*

Die Definition der Begriffe "Methode" und "Instrument" wurde nicht von der Arbeitsgruppe selber vorgenommen, sondern als Startfrage in den Interviewleitfaden integriert. Die Arbeitsgruppe ging davon aus, dass die Definitionen keineswegs immer eindeutig sind und von vielen Personen anders vorgenommen werden.

Entsprechend wird auch in einer Veröffentlichung der ARL konstatiert, "dass sich Methoden und Instrumente weder theoretisch noch praktisch immer sauber trennen lassen." (ARL 1998: 2)

- "Methoden definiere ich als die Art und Weise, wie ich etwas festlegen, steuern, etwas erreichen will, die Art und Weise – das sehe ich mehr übergeordnet."
- "Die Methode gestaltet man in Bezug auf das Ziel: Wie formuliere ich etwas, damit dem Außenstehenden deutlich wird, was gemeint ist."
- "Das Instrument ist ein konkret beschriebenes, häufig zeichnerisch darstellbares ..., auf jeden Fall ein konkret in Wort oder Zeichnung darstellbares Element, mit dem Sie als Planer gegenüber Dritten eine Aussage machen können, dieses oder jenes soll so oder anders geschehen."
- "Das Instrument ist der einzelne Ansatzpunkt ... das, was ich handhabe, um etwas zu erreichen."

Der Begriff "Instrument" wurde von den Interviewpartnern relativ einheitlich definiert: als das, was Verhalten steuert, also Pläne, Ver- und Gebote etc.

Methoden werden dagegen extrem unterschiedlich dargestellt: als "Trick", "das Vorgehen bei der Anwendung der Instrumente", "die Arbeitsschritte beim Planen" oder "sie dienen der Vermittlung der Inhalte des Plans" etc.

Eine weitere Antwortvariante der Vertreter übergeordneter Behörden war, dass die Definition nicht von ihnen selber vorgenommen, sondern anderen überlassen wird, eben jenen, die auf der jeweiligen Planungsebene mit Methoden oder Instrumenten arbeiten.

Was den Begriff "Methode(n)" angeht, ist also festzuhalten, dass keine halbwegs einheitliche Definition dieses Begriffes ausfindig gemacht werden konnte. In Kommunikationsprozessen kann folglich nicht davon ausgegangen werden, dass die Diskussions Teilnehmer vom gleichen Inhalt reden, wenn sie diesen Begriff verwenden; entsprechend kann es zu Missverständnissen kommen.

### ***Unterscheidung von "Instrument", "Methode", "Ziel", "Zustandsbeschreibung" in Plänen/Programmen***

In Plänen und Programmen wird oft nicht klargelegt bzw. unterschieden, ob es sich bei einem bestimmten Thema um ein Instrument oder eine Methode, ein Ziel oder eine Zustandsbeschreibung handelt: Zum Beispiel stellen Entwicklungsachsen im Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg eine Beschreibung der Siedlungsstruktur und zugleich ein anzustrebendes Leitbild (Ziel) dar, werden aber gleichzeitig auch als Instrumente bezeichnet.

- "Das wird ... nicht so lupenrein theoretisch unterschieden, sondern das geht relativ handwerklich."
- "Bei der Unterscheidung mit den Instrumenten hätte ich gesagt, dass der Plan mit dem Ziel das Instrument ist, von daher gibt es nicht noch weitere Instrumente, die unbedingt dargelegt werden müssen. Das ist ja das Instrument, mit dem Sie hantieren, indem Sie versuchen, Ihre Entwicklungsvorstellungen, die ja hinter diesem Plan stehen, möglichst umzusetzen oder zu erreichen, ... Nicht jetzt das langfristige Ziel, etwas zu erreichen, sondern konkrete raumordnerische Ziele, die bindend sind ... Wenn wir das hier nehmen, gibt es innerhalb der Instrumente eben Ziele, und was unter Beschreibung des Raumes beschrieben ist, wäre im Prinzip die Begründung des Ziels."

Mit der Änderung des ROG 1998 erfolgt zwar eine genaue Unterscheidung zwischen Zielen und Grundsätzen der räumlichen Planung. Eine präzise Beschreibung, ob es sich etwa um Ziele oder Instrumente handelt, wird jedoch selten vorgenommen. Die Begriffe Ziel und Instrument werden somit häufig synonym gebraucht.

Dies rührt vor allem daher, dass die "Ziele der Raumordnung" planerische Letztentscheidungen darstellen, dadurch also Instrumentencharakter aufweisen, weil sie für die nachfolgenden Planungsebenen verbindlich sind. Je nach Perspektive stellen somit Ziele einen anzustrebenden Zustand oder ein Mittel zu Erreichung dieses Zustandes dar.

Dies führt zudem dazu, dass die "Ziele der Raumordnung" in Plänen und Programmen sprachlich nicht eindeutig gegen die allgemein verfolgten Ziele abgegrenzt werden; dies ist für viele kaum nachvollziehbar und dient folglich nicht dem leichteren Verständnis der Pläne und Programme der räumlichen Planung für Außenstehende. Gleichzeitig wird damit eine präzisere Definition des Begriffs "Instrument" erschwert.

### ***"Bilder" des Planungsraums in den Köpfen der Planer***

Bei der Anwendung von Methoden und Instrumenten der räumlichen Planung steht fast immer ein – häufig bildhaftes – Konzept im Hintergrund: Aufbauend auf ein bestimmtes Konzept/"Bild" (Beispiel: "Nahe beieinander liegende Städte sollen weiterhin eigenständige Siedlungen bleiben") wird ein Instrument angewandt ("Grünzug zwischen den Siedlungen"), von dem die erwünschte Trennwirkung erwartet wird.

Diese Konzepte werden häufig nicht ausreichend offen gelegt und beschrieben. Das heißt, es besteht zumeist ein Konzept/Bild über die jeweilige Region, welches sich in den Plänen und Programmen auch niederschlägt, jedoch kaum oder gar nicht als hand-

lungsleitend beschrieben wird. Weil diese Konzepte nicht offen gelegt und beschrieben werden, können sie nicht auf ihre Zweckmäßigkeit hin überprüft werden. Die konzeptuellen Gründe, warum bestimmte Methoden und Instrumente eingesetzt werden, sind somit oft nicht nachvollziehbar. Folglich bleibt oft unklar, ob raumplanerische Entscheidungen auf der Basis theoretischer Grundlagen, eigener Überlegungen ("Ad-hoc-Theorien"), empirischer Fundierung, historischer Erfahrungen oder etwas anderem erfolgen.

- "Diese Situation ist einem immer im Hinterkopf, wenn man planerisch denkt. Und man versucht eigentlich immer wieder, diese Überlegungen ins tägliche Geschäft mit einzubringen bzw. auch in die Gremien ... das hat man immer im Kopf."
- "Ich habe da eine relativ konkrete Vorstellung, die vielleicht sehr stark abweicht von dem, was da so üblich ist ... Daraus ergibt sich dann auch ein gewisses räumliches Leitbild, das ist ein Leitbild von der kommunalen, der Siedlungsstruktur."
- "Es gibt es [das Bild] höchstens indirekt über den Regionalplan, wenn man den ernst nimmt, steht das auch nur in der Begründung oder irgendwo drin, im Landesentwicklungsplan findet man Aussagen dazu."
- "Offiziell beschlossen ist es nicht. Es ist zwar genannt in unserem Erläuterungsbericht, das wird aber von anderen sicher überlesen."

Ausgehend von dieser These konnten drei Viertel der Befragten solche Konzepte oder "Bilder" nennen, die sie von "ihrem" Planungsraum haben.

Festgestellt wurde, dass diese Vorstellungen jedoch zum Teil erheblich von entsprechenden Vorstellungen anderer Akteure desselben Planungsraumes abweichen. Zudem waren sie in den meisten Fällen in den Plänen und Programmen nicht enthalten oder nicht explizit beschrieben.

Fast alle Befragten sehen gleichwohl einen Zusammenhang zwischen dem Bild, welches sie im Kopf haben, und den Instrumenten, die sie einsetzen, um dieses Bild zu erreichen. Das heißt, obwohl das planerische Handeln von einem solchen Konzept bzw. Bild gesteuert wird, wird dieses in vielen Fällen nicht offen gelegt, die Beweggründe planerischen Handelns bleiben somit oft im Dunklen.

Für die explizite Aufnahme dieser Bilder in Pläne und Programme gibt es verschiedene Argumente: Kann man sich auf ein bestimmtes, handlungsleitendes Bild einigen und dieses in Plänen und Programmen offen legen, lassen sich manche der späteren Konfliktpunkte vermeiden. Das "Aushandeln" des Bildes, die Einigung auf ein solches, kann jedoch ein langwieriger, konfliktreicher Prozess sein.

Nach Ansicht der Arbeitsgruppe sollten die Bilder ausgearbeitet/ausformuliert und in den Plänen beschrieben sein. Dies kann zur Konsensfindung bei nachfolgenden Planungsentscheidungen beitragen sowie die Verständlichkeit der Pläne und Programme verbessern.

### ***Bedeutung "gängiger" raumplanerischer Theorien und Instrumente***

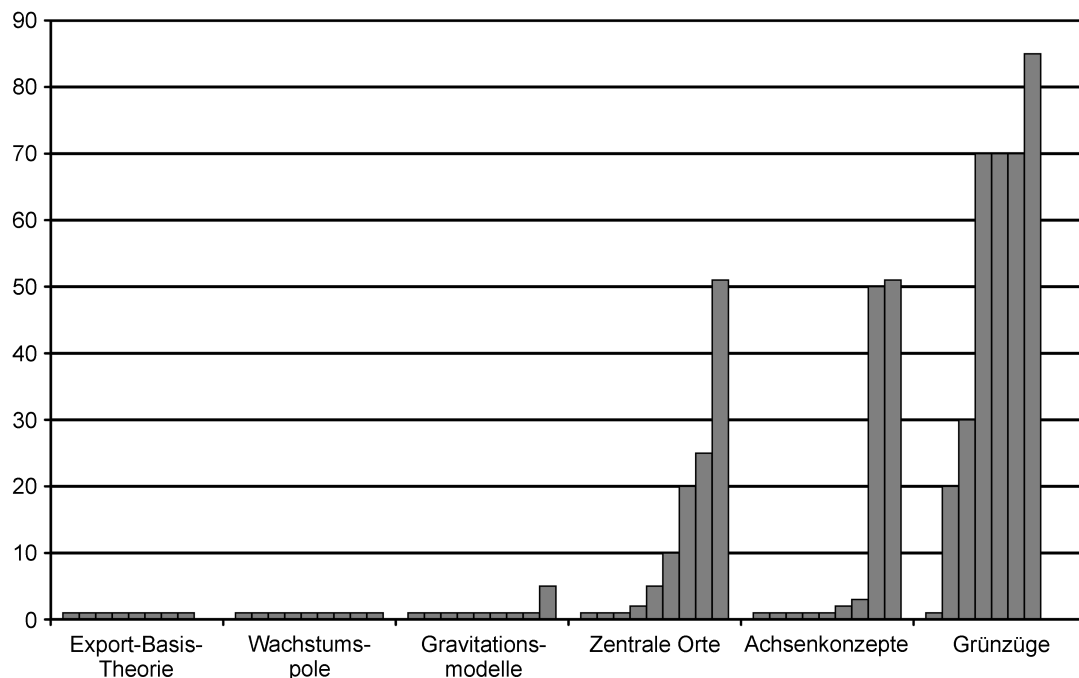
Die Arbeitsgruppe ging von der These aus, dass die "gängigen" raumplanerischen Instrumente und Theorien in der täglichen praktischen Arbeit eine abnehmende/geringe Bedeutung haben. Daher wurden die Interviewpartner gefragt, welche Bedeutung diese Theorien und Instrumente ihrer Auffassung nach in der Planungspraxis haben. Die Frage bezog sich somit nicht darauf, ob in der Praxis Prozesse stattfinden, die sich mit diesen Theorien mehr oder weniger zutreffend abbilden lassen.



- "Exportbasistheorie: so gut wie keine Relevanz in der jetzigen Arbeit. Gravitationsmodelle auch nicht. Wachstumspole und die ersten beiden, das hängt für mich ziemlich eng zusammen ... Das ist zwar immer im Hintergrund, aber nicht immer Gesprächsstoff ... Man beschäftigt sich damit gar nicht, aber es ist im Hintergrund."
- "Zentrale Orte – da ich darüber promoviert habe, bin ich vielleicht etwas offener als manche Kollegen. Finde ich nach wie vor richtig, der Hauptgrund ist, weil es ländliche Regionen sind, die damit sehr gut leben können, bezogen auf Einzelhandel, Wohnungsbau, auch Gewerbestandorte. Das sind die drei Wichtigsten, kaum 10 Prozent<sup>3</sup> ... Achsen – spielen fast keine Rolle, sondern nur in der Interpretation – zwei, drei Prozent ... Wachstumspole – hätte ich gern, können wir in der Praxis in dieser dezentralen Struktur nicht durchsetzen, sind also bei uns unbedeutend. Gravitationsmodelle ... 5 Prozent. Also, als wissenschaftliche Theorie muss ich die Gravitationsmodelle als Null bezeichnen, da wir das nicht direkt anwenden nach Formeln ... im direkten Sinne machen wir das nicht."
- "Auch dieses Zentrale-Orte-System wird hinsichtlich solcher planerischen Folgerung, insbesondere in so einem Verdichtungsraum, vollständig überschätzt. Also ich komme mit den Zentralen Orten auf fünf Prozent."

Elemente der Freiraumsicherung, insbesondere Grünzüge wurden von den Befragten als sehr bedeutsame Instrumente angesehen. Deutlichen Abstand hierzu haben Zentrale Orte sowie Achsenkonzepte, während Theorien wie die Exportbasistheorie, Gravitationsmodelle, Wachstumspole etc. nach Auffassung der Befragten in der Planungspraxis im Grunde keine Bedeutung haben (siehe Abbildung 1).

Abb. 1: Bedeutung planerischer Instrumente und Theorien in der Planungspraxis



Quelle: eigene Darstellung

<sup>3</sup> Die Prozentangaben beziehen sich bei diesen Antworten darauf, dass gefragt wurde, welche Bedeutung für die praktische, tägliche Arbeit die in der Ausbildung vermittelten Inhalte wie Zentrale Orte / Orte mit Eigenentwicklung, Achsenkonzepte, Wachstumspole, Gravitationsmodelle, Export-Basis-Theorie etc. haben. Um die Unterschiede zu verdeutlichen, wurden die Interviewpartner um Prozentangaben gebeten.

### ***Definition der (Schlüssel-)Begriffe***

In der Befragung wurde geprüft, wie präzise die den jeweiligen Planungsinstrumenten zu Grunde liegenden Schlüsselbegriffe (zum Beispiel "Grünzug", "Achse" usw.) definiert sind.

Dazu ist zuvor eine kurze Erläuterung notwendig: Planer müssen sich vergegenwärtigen, dass sie nicht mit der "Welt an sich" arbeiten, sondern lediglich mit Beschreibungen dieser Welt, also mit mehr oder weniger zutreffenden Repräsentationen der "Wirklichkeit".

Solche Beschreibungen bestehen vor allem aus Begriffen, Aussagen, Kontexten und Theorien.

Am Beispiel des Planungsansatzes der "Stadt der kurzen Wege" lässt sich illustrieren, worauf hier mit den Termini "Begriffe", "Aussagen", "Kontexte" Bezug genommen wird: In diesem Ansatz werden *Begriffe* benutzt, wie "Stadt", "Dichte", "funktionsgemischte Stadtteile", "Verkehr" etc. Darüber hinaus beruht dieser Planungsansatz unter anderem auf folgender *Aussage*, in der die genannten Begriffe in einen inhaltlichen Zusammenhang gebracht werden: "Dichte und funktionsgemischte Stadtteile ermöglichen kürzere Wege und erzeugen somit weniger Verkehr." Alle *Aussagen* zum Thema "Stadt der kurzen Wege" bilden gemeinsam einen *Kontext*.

- *Begriffe* sind dabei nicht "wahr" oder "falsch", das heißt, sie lassen sich nicht empirisch belegen. Der Grund: Begriffe "... are stipulations, or conventions, not assumptions. They are true by conventions, not by proof or by virtue of empirical evidence." (Bunge 1996: 69; für Details vgl. Schönwandt 2002 oder Adis und Schönwandt 2005).

Begriffe können lediglich geeignet/ungeeignet, relevant/irrelevant etc. sein. Sie lassen sich zudem nur kernprägnant, nicht jedoch randscharf und sinnvoll nur mit Bezug auf konkrete Planungsprobleme definieren.

- *Aussagen* werden durch mehrere Begriffe gebildet, die mittels (qualitativer, statistischer, kausaler oder anderer) Relationen verknüpft sind. Im Gegensatz zu Begriffen lassen sich Aussagen – zumindest vom Grundsatz her – empirisch (mehr oder weniger) bestätigen (vgl. hierzu Kapitel 3.2 "Evaluation der Wirkungen planerischer Instrumente").
- *Kontexte* sind alle Aussagen zu einem Themenbereich.
- *Theorien* sind Aussagen oder Kontexte, die sich nicht (mehr) auf spezielle Einzelfälle beziehen und, was Zirkel-, Widerspruchsfreiheit, Erklärungswert etc. angeht, einen gewissen "Reifegrad" erreicht haben. (Zum Thema Theorien in der Planung siehe oben, Abschnitt "Bedeutung "gängiger" raumplanerischer Theorien und Instrumente.)

Jeder Planer – ohne Ausnahme – arbeitet immer mit Begriffen, Aussagen und Kontexten – seltener mit Theorien (Letzteres, weil es in der Planung nur wenige Theorien gibt).

Die herausragende Bedeutung von Begriffen ergibt sich aus der Tatsache, dass sie ...

- Träger unseres Wissens sind. Je genauer ein Begriff definiert werden kann, desto mehr weiß der Definierende über das Thema. Vage, nebulöse Begriffe lassen auf Wissensmängel schließen;

- bestimmen, was in einem Planungsfall als "Fakt" zählt und was nicht, sowie welche Argumente als relevant und durchschlagend akzeptiert werden;
- unser Planungshandeln bestimmen.

Dass Begriffsdefinitionen das Planungshandeln bestimmen, sei an zwei Beispielen erläutert:

- Wer den Begriff "Naturschutz" als etwas definiert, was sich in "Naturschutz-", "Landschaftsschutzgebieten", "Ausgleichsflächen" etc. abspielt, also in irgendwelchen Reservaten, wird die Möglichkeiten des Naturschutzes im Alltag übersehen: Stromsparen im Haushalt und Gewerbe, wassersparende und abwasserarme Technologien etc.
- Ähnlich ist es mit dem Begriff "Nachhaltigkeit". Es gibt unzählige Veröffentlichungen zum Thema Nachhaltigkeit, in denen dieser Begriff zum Teil jedoch höchst unterschiedlich definiert wird; drei dieser Definitionen sind:

*Regenerationsbegriff* – die Abbaurate erneuerbarer Ressourcen darf deren Regenerationsrate nicht überschreiten. Das heißt, als Beispiel, aus einem Wald darf nur so viel Holz entnommen werden, wie im gleichen Zeitraum nachwächst.

*Substitutionsbegriff* – etwas ist nachhaltig, solange *die Funktion* (hier: Energie zu liefern) auf Dauer erhalten bleibt. Zum Beispiel kann Erdöl und Erdgas aufgebraucht werden, sofern wir neue Energiequellen finden.

*Systemerhaltung* – ein Prozess ist dann nachhaltig, sofern *das System* an sich erhalten werden kann; ließe sich beispielsweise das System "Mensch" mittels Gentechnik gegen Schadstoffimmissionen resistent machen, könnten (nach dieser Definition) Schadstoffe weiter beliebig emittiert werden.

Entsprechend führen diese drei verschiedenen Definitionen des Begriffs "Nachhaltigkeit" jeweils zu höchst unterschiedlichen Handlungen und Vorgehensweisen.

Die Antworten auf die in der Sondierung gestellte Frage, wie die jeweiligen Schlüsselbegriffe definiert sind, lassen sich – am Beispiel des Begriffs "Grünzug" – folgendermaßen gruppieren:

- a) Keine Definition nennbar, auf eine Definition wird bewusst verzichtet:
  - "Der Begriff selber ist nicht definiert."
  - "Den definiere ich eigentlich gar nicht, weil das die Regionalverbände selbst [unterschiedlich] tun."
  - "Grünzug ist [ein] flexibles Instrument, daher bedarf es keiner genauen Definition."
  - "Ist im Plan relativ schwammig definiert."
  - "Es gibt die regionalspezifische Ausgestaltung, die jedem zugestanden wird."
- b) Definition "muss irgendwo stehen", Fundstelle/Quelle fast immer unklar
  - "Muss in der Flächennutzungsordnung [sic] stehen."
- c) Nur "Bezeichnung", keine Definition:
  - "Die inhaltliche Substanz sind gewisse Qualitäten des Freiraums."

Es fehlt die Präzisierung dieser "gewissen Qualitäten" (vgl. hierzu Schönwandt 2002).

d) **Negativdefinition**

- "[Freiraum] zwischen Siedlungsflächen, der als Zäsur beibehalten werden soll"
- "Instrument zur Steuerung der Siedlungsentwicklung"
- "Dass zwei Siedlungen sich nicht so nahe kommen"
- "Ist ein von Bebauung und anderen Nutzungen frei zu haltender Freiraum"
- "Ausschluss von Siedlungen"

Negativdefinitionen definieren nichts; Beispiel: Die Definition "Ein Haus ist kein Baum" sagt nichts über das Haus. Genauso hat man es mit einer Negativdefinition zu tun, wenn "Grünzug" dadurch definiert werden soll, dass es keine Siedlungsfläche ist.

e) **Definition über räumliche Abgrenzung**

- "parzellenscharf [soll ein Plan nicht sein]"
- "soundsoviel [500] Meter"

Räumliche Abgrenzungen sind keine inhaltlichen Definitionen.

f) **Definition über "Funktion"**

- "Klimafunktion, Naherholungsfunktion, Agrar, Weinbau"
- "multifunktionales Freiraum-Instrument"
- "... überlagern sich verschiedene Freiraumfunktionen"

Funktionen geben an, in Hinblick auf welche (Naturraum-)Funktion der Raum etwas leisten soll. Sie sagen aber nicht, wie er beschaffen sein muss, damit er dies auch leisten kann. Man kann die Funktion deshalb anhand dieser Beschreibung auch nicht herstellen oder nachbilden.

g) **Dritte (Straßen-, Energieplaner etc.) definieren Begriffe anders, und zwar aus ihrer Perspektive**

- Freiflächen sind für Straßenplaner oft potenzielle Flächen für Strassen
- Grünzüge sind für Infrastrukturplaner nicht selten potenzielle Flächen für Hochspannungsleitungen

Gefragt wurde nach wissenschaftlichen Quellen, denen die Definitionen zu entnehmen wären:

- "Ist mir spontan nichts bekannt."
- "Ich habe mich weniger wissenschaftlich orientiert."
- "Ist mir eigentlich gar nichts bekannt."
- "Wissenschaftliche Definition könnte ich Ihnen jetzt nicht sagen."
- "Da muss ich passen."
- "Habe keine Quelle im Kopf."

Definitionen sind oder wären dann hinreichend bzw. tauglich, wenn die Beschreibung der Zustände, Prozesse sowie der so genannten faktischen Referenten (das sind die Dinge der materiellen Welt, auf die sich die jeweilige Beschreibung bezieht) so exakt ist, dass sich beurteilen lässt, ob das, was erreicht werden soll, damit auch erreicht werden kann.

Die Befragung zeigt jedoch, dass die meisten (Schlüssel-)Begriffe im Grunde immer unscharf oder gar nicht definiert werden.

Diese Situation hat einige Vorzüge: Die Unschärfe eröffnet Interpretations- und damit Handlungsspielräume; so kann ein nicht genau definierter "Grünzug" wahlweise für die Grundwasserneubildung, oder, sollte dies widerlegt werden, genauso gut für die Frischluftzufuhr erforderlich sein.<sup>4</sup>

Die Unbestimmtheit der Begriffe hat jedoch auch gravierende Nachteile. Wenn Begriffe unklar sind, haben wir es mit Wissensdefiziten zu tun. Schließlich sind Begriffe – und dies ist ein entscheidender Punkt – die Träger der inhaltlichen Substanz.

Zusätzlich weist dieses Ergebnis der Befragung auf eine andere Schwierigkeit hin: Es dürfte nicht *die* abschließende und einheitliche Definition des Begriffs "Grünzug" geben, die überall in Deutschland, zwischen Mecklenburg-Vorpommern und den Alpen, oder gar in ganz Europa Sinn macht.

All dies führt zu folgender Konsequenz: Die Bedeutung von Begriffen sollte bewusster gemacht und der Umgang mit Begriffen besser eingeübt werden.

### ***Planungsansätze***

Das Thema Planungsansatz wurde im Wesentlichen mittels dreier Fragen eruiert: Als erstes wurden die Interviewpartner nach ihrer Vorgehensweise bei der Bearbeitung des Plans oder Programms befragt.

- "Ziele wurden mehr anhand der Daten denn anhand der Probleme aufgestellt ... das Übliche: Bestandsanalyse, Bevölkerungsentwicklung; Ein- und Auspendler, Arbeitslosigkeit, Infrastruktur."
- "Zunächst ist der bestehende Plan eine Grundlage. In der Regel gliedern wir das auf in einzelne Sachthemen: Art der Flächennutzung, Bevölkerungsentwicklung, Wirtschaftsentwicklung. Daraufhin werden jeweils Bedarfe ermittelt."

Vier Fünftel der Befragten gaben an, nach dem in der Profession üblichen "Standardverfahren" vorgegangen zu sein: Es wurden Daten zur Bevölkerung, Wirtschaft, Verkehr etc. gesammelt, die Planungen anderer Behörden integriert usw.

Als nächstes wurde folgende Frage gestellt: "Was sind die aktuellen raumbedeutsamen Probleme der Stadt oder Region?" Als Antworten wurden von fast allen Befragten (mit nur einer Ausnahme) Probleme genannt, die mit den in den Plänen und Programmen bearbeiteten raumbedeutsamen Problemen *nicht* identisch waren. Die aktuellen raumbedeutsamen Probleme entsprachen also nur in einem Fall den "typischen" Raumplanungsproblemen.

Als Drittes wurde gefragt, ob die räumliche Planung, wie sie von den jeweils befragten Planern betrieben wurde, etwas zur Lösung der als Antwort auf die zweite Frage genannten Probleme beitragen könne und ob diese Probleme beispielsweise in der Analysephase der Planerstellung berücksichtigt wurden.

Das Ergebnis: Zwei Drittel hielten das "traditionelle" Vorgehen nach dem in der Profession üblichen "Standardverfahren" sowie die "traditionellen" Pläne/Planungsinstrumente *nicht* für geeignet, die aktuellen raumbedeutsamen Probleme ihrer Region oder Stadt zu lösen, die sie als Antwort auf die zweite Frage genannt hatten. Zieht man über-

---

<sup>4</sup> Hier geht es nicht darum, dass Grünzüge als multifunktionales Freirauminstrument verschiedene Vorränge haben können. Vielmehr ergab sich aus den Interviews eine bestimmte planerische Vorgehensweise: Wenn sich ein mit einem bestimmten Instrument verfolgtes Ziel (eine Naturraumfunktion) aus wissenschaftlichen Gründen nicht halten ließ, wurden dem Instrument "einfach" andere oder zusätzliche Funktionen zugeschrieben.

dies in Betrachtung, dass in einem Fall typische raumplanerische Fragestellungen zu den dringendsten Problemen zählten, in einem anderen Interview nichtraumplanerische Probleme weitgehend unbeachtet blieben, erhöht sich diese Quote auf vier Fünftel.

- "Primär haben die beiden [Instrumente und Probleme] nichts miteinander zu tun. Diesen Strukturwandel hätte man auch ohne dieses Konzept hinbekommen können."

Das heißt, die aktuellen raumbedeutsamen Probleme sind zwar meist bekannt, werden aber nicht in die konkrete Planungsarbeit mit einbezogen; zudem trauen die Planer ihrer Profession in diesem Sinne nur eine geringe Problemlösungskapazität zu. Dieses Ergebnis spiegelt wider, dass, obwohl verschiedentlich problemorientierte Planungsansätze verfolgt werden, diese Ansätze im "Tagesgeschäft des Plänemachens" derzeit letztlich kaum eine Rolle spielen.

Eine nicht zu unterschätzende Ursache für diesen Mangel ist die Art und Weise, wie beim Planen methodisch vorgegangen wird. Beispielsweise kann das in der Profession übliche Vorgehen, die Planungsarbeit damit zu beginnen, einen vorgegebenen Satz von Daten (zur Bevölkerung, Wirtschaft, Verkehr etc.) zu erheben, dazu führen, dass die Bearbeitung bestimmter raumbedeutsamer Problemstellungen damit nicht (mehr) möglich ist, weil die Daten nicht zu diesen Problemstellungen "passen".

Eine Lösung wäre hier Planung nach dem Prinzip "Probleme zuerst". In Abschnitt 5 "Planungsansätze und Planungen nach dem Prinzip "Probleme zuerst"" wird auf diesen Punkt genauer eingegangen. Dort wird ein Planungsverfahren vorgestellt, das mit der Bestimmung der Probleme als Kristallisationspunkte beginnt.

Solche "Probleme-zuerst-Planungen" werden bereits praktiziert (vgl. die Beiträge von Bächtold, Signer und van den Berg in diesem Band). Es ist zu erwarten, dass sie gerade in Zeiten knapper öffentlicher Haushalte an Bedeutung gewinnen werden.

### **3.2 Evaluation der Wirkungen planerischer Instrumente**

Einer der Ausgangspunkte für die Formulierung der dem Thema Evaluation zu Grunde liegenden These war die Stellungnahme der LAG zum Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg (2000: 9): "Keine Übernahme bestehender Instrumente und Begriffe, ohne deren Wirkung und Bedeutung zu klären." Deshalb wurde nach systematisch-empirischen Untersuchungen über die Wirkung planerischer Instrumente gefragt.

Es wurde explizit nach systematisch-empirischen Evaluationen gefragt, um sie als Evaluationsstudien von Einzelfalldarstellungen abzugrenzen, die keine Abstraktionen enthalten, welche auf andere Planungsfälle übertragen werden können. Nur wenn die entsprechenden Studien als Ergebnis Abstraktionen enthalten, die auf andere Planungsfälle übertragbar sind, sind sie für weitere Planungen bedeutsam und hilfreich.

Die Sondierung ergab: Keiner der Befragten konnte eine ihm bekannte systematisch-empirische Evaluation nennen.

- "So direkt nicht. In den letzten Jahren hat eine Diskussion eingesetzt über Sinn oder Unsinn dieser konzeptionellen Vorstellung [punkt-axiales Siedlungskonzept]. Aber wissenschaftliche Untersuchungen? Mir sind zumindest keine bekannt."
- "Nein, es gibt nur zwei pragmatische Vorbilder [für ein Regionales Märkte-Konzept]. Die einen, das waren die Stuttgarter, die haben im Landesplanungsgesetz so ein, zwei Jahre vor uns die Möglichkeit bekommen und haben das dann auch schon angeleiert, und wir haben mit denen ständig Kontakt gehabt ... Also,

das ist nicht wissenschaftlich ... Und die zweite Rückkopplung ist die Region Stuttgart, die auch ein ähnliches Modell 'trickt'. Sonst hätten wir bundesweit keine Regionalen-Märkte-Konzepte gekannt und damit auch keine wissenschaftlichen."

Dieses Ergebnis bedeutet nicht, dass es in der räumlichen Planung gar keine systematischen Evaluationen gibt. Gleichwohl scheint die Anzahl solcher Untersuchungen verschwindend gering zu sein. Dies ergab auch eine vom Institut für Grundlagen der Planung der Universität Stuttgart durchgeführte Auswertung gängiger Planungszeitschriften<sup>5</sup> der letzten 15 Jahre. Ob die eingesetzten Instrumente die ihnen zugesprochenen Wirkungen überhaupt besitzen bzw. entfalten können, ist somit weitgehend ungeklärt. Die Planungsprofession vergibt damit die Chance, systematisch aus eigenen Fehlern zu lernen. Dieses Defizit ist auf der Seite der Wissenschaft zu verorten; von der Praxis können aufgrund der methodischen Rahmenbedingungen solche Evaluationen nicht erwartet werden.

Auch sollte nicht übersehen werden, dass das Abwägungsgebot nach § 7 Abs. 7 ROG und § 1 Abs. 7 BauGB im Grunde genommen solche Evaluationen voraussetzt, da nur auf der Basis solcher Untersuchungen die Wirkungen der Planung sachgerecht abgeschätzt werden und in die Abwägung einfließen können.

### 3.3 Abstimmung und Durchsetzung der Planung

Planung und deren Ergebnisse müssen in einem administrativen, sozialen, politischen etc. Umfeld erarbeitet und umgesetzt werden. Dabei geht es im Rahmen des Gegenstromprinzips um eine Abstimmung "nach oben", "nach unten" sowie auf der selben administrativen Ebene "nach innen".

#### *Bedeutung rechtlicher, administrativer oder fachlicher Vorgaben*

(Regional)Planung erfolgt nicht isoliert, sondern ist geprägt durch Vorgaben (z. B. rechtlicher Rahmen, Organisations-, Gebietstrukturen). Diese Vorgaben schreiben zum Teil die Inhalte der Pläne oder Programme vor, bzw. beeinflussen diese mehr oder weniger und können somit für die Ziele des Planers vor Ort förderlich oder hinderlich sein. Ausgangspunkt war daher die Vermutung der Arbeitsgruppenmitglieder, die meisten Planer würden rechtliche, administrative oder fachliche Vorgaben als hinderlich ansehen.

Anders als erwartet sahen drei Viertel der befragten Planer die Vorgaben jedoch *nicht* als hinderlich an; von manchen wurden sogar mehr Vorgaben, insbesondere fachlicher Art, gewünscht.

- "Darüber habe ich bis jetzt noch gar nicht nachgedacht. Wir haben immer das Problem gehabt als Regionalplaner, dass gewisse fachliche Grundlagen, die wir eigentlich bräuchten, um unseren Regionalplan zu erstellen, manchmal sehr mangelhaft sind ... Jede Fachplanung, die ordentlich Geld hat, rammt Sie natürlich mit Ihrem Regionalplan in Grund und Boden, wenn sie da irgendetwas macht."
- "Erst mal von der Sache her, was vom Land kommt, finde ich überhaupt nicht zu eng, sondern viel zu wenig. Ich wünsche mir einen starken Staat. Das Land Baden-Württemberg hat mir mal jemand despektierlich geschildert als einen großen

<sup>5</sup> Archiv für Kommunalwissenschaften, Bauwelt, Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung (DISP), Informationen zur Raumentwicklung, Journal of the American Planning Association, PlanerIn, RaumPlanung, Stadtbauwelt, Town Planning Review.

kommunalen Zweckverband, das ist genau richtig. Bayern ist ein Staat und Baden-Württemberg ein großer kommunaler Zweckverband ... Jedenfalls: Landesplanung ist zu wenig präsent."

- "Ja, es ist leider manchmal so, dass die Vorgaben fehlen. Das Ministerium zieht sich aus allem zurück ... Wir operieren also sozusagen mit unseren Kommunen auf leerem Raum, – wir müssen reduzieren ... und dann wird es kritisch, wir haben keine Vorgaben ... Es wäre manchmal sehr wünschenswert, wenn Vorgaben da wären."

Als hinderlich wurde die Festlegung der Aufgaben der Regionalplanung bezeichnet. Ebenso wurde die "Verrechtlichung" der Pläne kritisiert, sie mindere die Flexibilität der Planung (siehe unten 3.4 "Planung als Prozess" versus "statischer Plan").

Es ist zu vermuten, dass der Wunsch nach mehr Vorgaben auch damit zusammenhängt, dass dem Vorgehenden eine Art "Buhmann-Rolle" zugewiesen werden kann: Man selbst würde ja gerne anders handeln, werde jedoch wegen vorgegebener Festlegungen daran gehindert.

### ***Verständlichkeit von Plänen***

Die Arbeitsgruppe ging von der These aus, dass Pläne und Programme – insbesondere für Bürgerinnen und Bürger – nicht hinreichend verständlich sind, dieses aber sein sollten. Diese Verständlichkeit der Pläne und Programme bezieht sich sowohl auf die Inhalte der Planung als auch auf deren Darstellung in Text und Zeichnung (zum Beispiel Nutzungskarten).

Die Befragung führte hier zu widersprüchlichen Ergebnissen. Nach Aussage von zwei Dritteln der Interviewpartner sind die Pläne und Programme inhaltlich sehr wohl verständlich, und zwar für die "eentlichen" Adressaten, nämlich Behörden, Politiker etc.; Bürgerinnen und Bürger hingegen – so das etwas überraschende Ergebnis – werden nicht als Adressaten angesehen. Lediglich ein Interviewpartner definierte auch die Bürger als Adressaten der räumlichen Planung. Diese Nicht-Berücksichtigung der Bürgerinnen und Bürger als Adressaten der räumlichen Planung ist dabei unabhängig von der Planungsebene.

- "Das interessiert mich auch gar nicht, ob die für den [Bürger] verständlich sind. Legen Sie mal dem Normalbürger solche ganz wichtigen Dinge vor wie das Bürgerliche Gesetzbuch, das gibt es seit über 100 Jahren, das verstehen viele aber nicht. Nein, ich sagte, das interessiert mich nicht, ich habe nicht gesagt, dass sie nicht verständlich sind. Die Frage impliziert ja, dass die jeder verstehen muss, ich bestreite, dass die jeder verstehen muss."
- "Für die Adressaten ja; diese sind die Kommunen und Fachbehörden; Bürger sind nicht Adressaten der Regionalplanung."

Einigkeit herrschte allerdings insofern, dass sich die Darstellung der Pläne verbessern lässt.

- "Ich denke an unseren Masterplan, da gab es noch Verwirrungen, weil der nicht richtig verstanden wurde im Gemeinderat. Die verstanden nicht, was das bedeutet im Sinne von Lesbarkeit und von: Was will ich damit transportieren, aussagen?"
- "Für den Text ist das in Ordnung, für Karten muss ich ein bisschen einschränken ... Denn selbst uns fällt es manchmal schwer, Dinge, die man aus zwei, drei Karten, die bunten Schichten dafür, mit Folie, übereinander, das dann auch wirklich übereinander zusammenzukriegen ... ich muss gleichzeitig das einzelne Thema absichten und auch kartografisch darstellen."



Der Einsatz digitaler Techniken, wie GIS, Datenbanken, Präsentationssoftware oder Internet, hat die Darstellung planerischer Inhalte weitgehend positiv beeinflusst. Als Allheilmittel sollten diese neuen Medien jedoch nicht angesehen werden.

Bezüglich der textlichen Darstellung wurde darauf verwiesen, Begriffe aus der Alltagssprache, "aus dem Leben" der Adressaten zu verwenden.

Fehlende Nachvollziehbarkeit räumlicher Planungen sei zudem häufig für das schlechte Image der Planung bei den Bürgerinnen und Bürgern verantwortlich (siehe auch Abschnitt 3.4 Image).

### ***Verhandlungsstrategien von Planern***

In Plänen und Programmen der räumlichen Planung schlagen sich immer auch die politischen Interessen der beteiligten Akteure nieder. Planer sind in diesen politischen Aushandlungsprozess eingebunden. Als "Fachmänner" oder "Fachfrauen" müssen sie hier ihr Wissen, ihre Vorstellungen, ihre Ziele einbringen. Sie benötigen hierfür nicht allein fachliches Know-how, sondern müssen auch – in einem bestimmten Sinne – "taktisch" vorgehen.

- "Ich muss sehr viel mehr versuchen, für die Inhalte, die regionalplanerischen Ziele, ich muss versuchen, dort eine Stimmung oder eine Überzeugungsarbeit zu leisten, dass die Leute zumindest meinen inhaltlichen Ansatz anerkennen ... Also noch mal reden, reden, reden, aufklären, aufklären, aufklären ... Also: Immer erst versuchen, Inhalte zu vermitteln. Sie haben natürlich Recht: Es gibt manchmal tatsächlich Dinge, wo man nicht so sehr von der fachlichen Seite die Unterfütterung für einen regionalen Grünzug hat, wie man sich gern vorstellen würde ... da muss man auch vielleicht im Vorfeld mal dem einen oder anderen etwas sagen."
- "Eine erste Strategie ist einfach, das Problem fachlich aufzuarbeiten ... Also diese zweite Strategie ist sozusagen, einen Spielraum allmählich etwas zu verengen, wenn man das nicht mit viel Augenmaß tut, hat man das Ergebnis häufig in der entgegengesetzten Richtung ... Salami-Taktik ... Also: Strategie in diesem Sinne, in der Tat, in der Ausführung mit Augenmaß vorzugehen und nicht, wenn man merkt, da sind altetablierte Handlungsweisen, die ohne Not so wegzuputzen, dass man nachher nur noch Gegner hat ... Es kann nicht sein, dass beim Regionalplan nachher die Abgeordneten von über 50 Prozent der Gemeinden dagegen sind, weil wir ihnen alles weggenommen haben."
- "Man sucht Verbündete. Ein Netzwerk ... Sehr wesentlich ist: Es gibt kein Arbeitsgebiet, in dem es so notwendig ist, lange Kontinuität auch in den Personen zu haben. Weil es auf unserer Ebene sehr viele informelle Beziehungen gibt ... Auch viele Abstimmungsgespräche. Es gibt auch neue Methoden, vertragliche Vereinbarungen, Leute dazu zu bewegen, sich vertraglich zu vereinbaren, was zum Beispiel Interkommunales betrifft usw."

Mit das wichtigste Mittel der Planer zur Durchsetzung ihrer Ziele/Interessen sind persönliche Kontakte zu den Vor- und Letztentscheidern in der Region oder Stadt. Weitere Vorgehensweisen sind:

- auf Zeit spielen, geeignetes Zeitfenster abwarten
- Koalitionen bilden
- Entscheider vorab informieren
- Themen (und damit Konflikte) vermeiden, indem man sie nicht auf die Agenda bringt
- verkomplizierende Aspekte auf die Agenda bringen, um die Entscheidung zu erschweren

## ■ Aufgabenstellung, Ergebnisse und Empfehlungen

- Entscheidung externalisieren (zum Beispiel an Gutachter)
- verhandeln ("Tauschgeschäfte")
- Salami-Taktik: schrittweise Vorgehen
- "Sollbruchstellen" einbauen: Inhalte, die bewusst zugunsten anderer Ziele geopfert werden können

Zu diesen Verhandlungsstrategien ist anzumerken, dass fast alle Befragten solche Vorgehensweise anführten, jedoch keiner dies als Inhalt für die Lehre nannte.

Weiter wurde betont, dass zwar manche Vorgehensweise als "Trick" geeignet ist, um zu erreichen, was man will. Man solle jedoch vor allem darauf achten, den guten Ruf, die Integrität des Planers nicht zu verspielen.

### 3.4 Binnen- und Außensicht der räumlichen Planung

Um ein "Bild" zu erhalten, wie sich die Planer selbst sehen, bzw. wie sie von außen gesehen werden, wurde nach dem Selbstverständnis der Planer sowie dem Image der räumlichen Planung gefragt. Darüber hinaus wurde erfragt, ob die räumliche Planung so "prozessorientiert" ist, wie dies von Seiten der Wissenschaft in der Regel unterstellt wird.

#### *Image der Planung*

Angaben zum Image der räumlichen Planung wurden in Zusammenhang mit den Themen Ordnungs- bzw. Entwicklungsplanung (siehe unten) und der Verständlichkeit der Pläne und Programme (siehe oben) gemacht.

Dabei wird der räumlichen Planung fast immer ein "Nicht-Image" konstatiert; die meisten Bürger nehmen die räumliche Planung kaum wahr oder kennen sie nur als "Verhinderer".

- "Bei dem Bürger ist die Regionalplanung weitestgehend unbekannt, und ich bin auch nicht so sehr traurig darüber, wie das viele andere sind."
- "Ich glaube, dass es einer Mehrheit der Bevölkerung nicht bekannt ist, dass es so etwas überhaupt gibt. Die meisten wissen allenfalls, dass es eine kommunale Bauleitplanung gibt, ohne den Begriff zu kennen."
- "Sicher, es gibt einen interessierten Bereich der Bürger, die wissen wahrscheinlich schon, was Regionalplanung ist oder haben davon eine Vorstellung. Aber sonst ist Regionalplanung wenig im öffentlichen Bewusstsein."

Nach Ansicht der Arbeitsgruppe sollte eine ausgeprägtere Politikrelevanz gepaart mit entsprechenden Bemühungen, den Bürger als Adressaten der räumlichen Planung anzuerkennen, die räumliche Planung "präsender" machen. Dies könnte auch zu mehr Akzeptanz und damit zu mehr Durchsetzungsfähigkeit gegenüber anderen Fachplanungen verhelfen (siehe auch Abschnitt 3.3 Verständlichkeit von Plänen).

#### *Ordnungs- versus Entwicklungsplanung*

Nicht nur von Seiten der Öffentlichkeit und der Wirtschaft wird gegen Planer oft der Vorwurf erhoben, sie seien hauptsächlich "Verhinderer". Vor diesem Hintergrund wurde danach gefragt, wie Planer sich in dieser Beziehung selbst sehen; ob sie ihr Tun eher in Richtung einer Ordnungsplanung ausrichten oder ob sie das Anstoßen von Entwicklungen bei ihrer Tätigkeit in den Vordergrund stellen. Als ordnend wurde Planung ver-

standen, welche vor allem auf das Abwehren von Unerwünschtem abzielt, während Entwicklungsplanung als das aktive Anstoßen neuer Entwicklungen gesehen wurde.

Drei Viertel der befragten Planer sehen die Mehrzahl der Instrumente der räumlichen Planung als Ordnungsinstrumente an. Entsprechend werden die meisten Instrumente der räumlichen Planung für eine eher strukturierende bzw. bewahrende Ordnungs- bzw. Strukturierungsplanung eingesetzt, das heißt, viele der in der räumlichen Planung verwendeten Methoden und Instrumente werden dafür verwendet, unerwünschte Projekte und Entwicklungen zu verhindern. Demgegenüber gibt es nur wenige Instrumente für das Anstoßen "positiver Entwicklungen".

Hier zeichnet sich anscheinend eine Wechselwirkung ab zwischen dem Selbstverständnis der Planer, ob und inwieweit räumliche Planung als Ordnungs- oder Entwicklungsplanung verstanden wird, und dem Instrumentarium, welches ihnen zur Verfügung steht.

- "Besonders stark negativ empfunden wird die Freiraumsicherung, aus kommunaler Sicht: Entwicklung muss sich draußen platzieren, im Außenbereich, Wohnen, Gewerbe, Verkehr, und dann ist eine Freiraumsicherung eher zu den restriktiven Ordnungsinstrumenten zu zählen. Immer aus der Sicht der anderen. Aus meiner Sicht sieht's anders aus. Aber aus deren Sicht ist das eher restriktiv."
- "Die positiven Instrumente ... in der Regionalplanung sind bei weitem weniger ausgesprochen... Wo etwa Infrastrukturen konkret hin sollen ... Die meisten Instrumente, die heute durch Planzeichenverordnungen, etwa das Landesplanungsgesetz, oder auch durch das Raumordnungsgesetz vorgegeben sind, sind Raumordnungsinstrumente. Raumentwicklungsinstrumente sind weder vom Gesetz noch in den einzelnen Verordnungen bisher wirklich ins Auge gefasst, auch von der Politik nicht."
- "Ganz stark diese Grünzäsur. Das ist ganz klar. Grünzüge, Grünzäsuren sind reine Verhinderungsinstrumente."
- "Für viele Gemeinderäte sind wir eher eine Verhinderungsbehörde als eine, die positiv die Region bewegt."

In einem gewissen Widerspruch zu dem eben genannten Ergebnis steht, dass zwei Drittel der Planer – wenn sie direkt dazu befragt werden – sich selbst als "Anstoßer" sehen. Eine Erklärung für diese Diskrepanz könnte sein, dass, im Gegensatz zur Arbeitsgruppe, das Aufstellen eines Planes (und damit das Ausweisen beispielsweise von Gewerbeflächen) von vielen Planern bereits als "Anstoßen" interpretiert wird.

Zusätzlich wurden die Befragten nach dem durchschnittlichen (geschätzten) Anteil ihrer Arbeit gefragt, den die Aufstellung und Umsetzung des Plans ausmacht, im Gegensatz zu sonstige Tätigkeiten, wie beispielsweise Moderation etc.

Beim Abgleich dieser Antworten mit denen zu der Frage, ob sich die Planer als Ordner oder Anstoßer sehen, kam es zu folgenden Koinzidenzen:

- je mehr sich ein Planer als "Ordner" versteht, desto dominanter ist der Arbeitsanteil "Plan aufstellen und umsetzen",
- auch bei "Anstoßern" ist die ordnende Komponente hoch,
- je mehr er sich als "Anstoßer" versteht, desto mehr arbeitet er als "Problemlöser" in seiner Region – über die Erarbeitung und Umsetzung des Planes hinaus.

### ***"Planung als Prozess" versus "statischer Plan"***

Das Planungsverständnis hat sich im Laufe der Jahre gewandelt: Planung wird seit Jahren mehr als ein Prozess verstanden. Entsprechend ist der fertig gestellte Plan nicht als ein Produkt anzusehen, dessen Vorgaben feststehen und zu erfüllen sind (als Vorgabe eines einzigen "Endzustandes"). Vielmehr müssen die sich kontinuierlich ereignenden räumlichen Veränderungen während des Planungszeitraums (Aufstellungs- und Umsetzungsphase, Fortschreibung) berücksichtigt und eingearbeitet werden. Dies ist zum Teil schon aufgrund der langen Phase der Planaufstellung erforderlich. Dennoch wird bemängelt, dass die Pläne und Programme der räumlichen Planung in der Praxis nach wie vor oft als zu statisch angesehen werden: Der fertige Plan stellt das mehr oder weniger "endgültige" Produkt dar, das es umzusetzen bzw. zu verteidigen gilt.

Erfragt werden sollte, inwieweit sich das vor allem von Seiten der Wissenschaft propagierte prozessuale Planungsverständnis im Umgang mit Plänen in der Praxis durchgesetzt hat.

Die Befragung ergab, dass "echte" Alternativen in Plänen und Programmen fast nie enthalten sind.

- "Bei Trassen haben wir das zum Beispiel, wo noch keine Planung vorliegt, wo wir nur als Vorstellung einen Korridor haben, dann haben wir das in Form von zwei Alternativen dargestellt ... Bei Freiraum haben wir es als Alternative in regionalem Sinne nicht, im kommunalen Sinne schon ... Das haben wir heute hier aber im Sinne von echten Alternativen sehr selten, selbst dort, wo ich das schon seit vielen Jahren will, haben wir das noch nicht realisiert."
- "Niedergeschrieben nicht. Eher dadurch, dass man verschiedene Punkte eventuell dann gar nicht regelt. Also, ich nehme jetzt nichts mit alternativen Szenarien in den Plan auf, sondern wenn ich will, dass es da alternative Szenarien gibt, lasse ich es raus und lege es nicht fest."
- "Nein, der Plan ist nicht so flexibel, da Aussagen eindeutig sein müssen. Die Verrechtlichung der Pläne ist kontraproduktiv."

Ausnahmen sind hierbei vor allem Verkehrsstrassen oder das Offenhalten von Optionen, indem keine Regelungen für einen bestimmten Sachverhalt getroffen werden bzw. dieser nicht in den Plan aufgenommen wird, also quasi "weiße Flächen" dargestellt sind, denen keine Nutzung zugewiesen wird.

Es zeigt sich, dass in Plänen "echte" Alternativen aus rechtlichen Gründen kaum möglich sind, da Rechtssicherheit gewährleistet sein muss. Außerdem würde die Aufnahme von Alternativen gegen das Abwägungsgebot verstoßen: Wenn eine bestimmte Flächennutzung auch nur geringe Vorteile gegenüber einer anderen besitzt, muss die Entscheidung für diese erstere fallen.

Das heißt: Von der prozessualen Komponente in der Planung ist in den Plänen selbst wenig zu sehen. Theorie und Praxis scheinen hier insoweit auseinander zu klaffen.

### **3.5 Planeraus- und -weiterbildung**

Die Binnen- wie Außensicht der räumlichen Planung hat auch Auswirkungen auf die Ausbildung von Planern: Je nachdem, welche Anforderungen die Praktiker als wesentlich erachten, kann es gegenüber der Sicht der ausbildenden Institutionen zu einer Diskrepanz zwischen Anforderungsprofilen und Ausbildungsstand der Absolventen kommen.

Beim Thema Planeraus- und -weiterbildung wurde zuerst nach den Mängeln in der Ausbildung gefragt, also nach solchen Kenntnissen und Fähigkeiten, welche die neu eingestellten Planer nicht mitbringen, aber haben sollten.

- "Was denen fehlt, ist die Fähigkeit, eine Stadt und ihr Umland als Ganzes zu erfassen ... sie haben bereits größte Schwierigkeiten, wenn es darauf ankommt, etwa eine langfristige Bevölkerungsentwicklung in Siedlungsplanung zu übersetzen."
- "Es fehlt die praktische Anwendung dieser [räumlichen] Theorie-Modelle. Wie kann ich das, was ich theoretisch entwerfe, was das räumliche Konzept angeht, tatsächlich draußen praktisch umsetzen."

Hier war weder eine weitere Spezialisierung noch eine stärkere Generalisierung erwünscht. Als Metapher könnte man formulieren, dass Hochschulabsolventen "ein Bein plus überfachliche Schlüsselqualifikationen" aufweisen sollten. Das heißt, sie sollten ein fachliches Standbein haben, zum Beispiel Landschaft- oder Verkehrsplanung, und daneben die Schlüsselqualifikationen wie Methodenkompetenz, Wertekompetenz etc. besitzen. Dies spricht gegen spezialisierte Studiengänge und gegen ein reines Projektstudium. Im erstem Fall werden die überfachlichen Schlüsselqualifikationen zumeist vernachlässigt, während bei reinen Projektstudiengängen oft das fachliche Standbein fehlt.

Des Weiteren wurde der mangelnde Praxisbezug der Ausbildung beklagt: Berufseinsteiger hätten Probleme bei der methodischen Umsetzung abstrakter, theoretischer Sachverhalte in die konkrete Planung, also bei der Umsetzung "vom Kopf zum Planen zum Bauen".

Bezüglich der Weiterbildung der Planer im Job wurden kompakte Darstellungen wissenschaftlicher Ergebnisse gewünscht (analog der "Kitteltaschenbücher" der Mediziner).

### 3.6 Unterstützung der Praxis durch die Wissenschaft

Ausgehend von der These, die Wissenschaft unterstütze die Praxis nur ungenügend, wurden diejenigen Themen abgefragt, bei denen ein solcher Unterstützungsbedarf gewünscht wäre.

- "Das wären sicher inhaltliche Begründungen für solche Instrumente, Stichwort Evaluierung: "Was bringt es denn wirklich?", wäre sicherlich wichtig. Die Frage können wir hier nicht beantworten. Das übernimmt man als zwingend. Was mich auch interessiert, wäre die Auseinandersetzung mit dieser ganzen Bevölkerungsthematik ... Genau, das ist wirklich regional gegliedert, da müssten die Datenbanken meiner Ansicht nach besser sein ... Und natürlich Fragen der Mobilität. Wie sehen die Konzepte eigentlich aus für die Zukunft? Geht das so weiter mit dem Individualverkehr? ... Ökologische Daten, das Thema Nachhaltigkeit ist so ein Stichwort, was uns ja in der Planung qua Gesetz so vorgeschrieben ist. Aber wo ich glaube, dass ich da einfach nicht genügend Grundlagen transportiere ... Und wenn man mal nachfragt, wissen sie eigentlich gar nichts."
- "Theoretischer Überbau: Die Raumordner haben an Gedankenwelt in den letzten 30 Jahren nicht mehr so sehr viel produziert, jedenfalls nicht Dinge, die ich kennen würde ... Also, da hätte ich mir so eine Instrumentenkiste, so eine Art Überbau, gewünscht, welche Zielsetzungen da sinnvoll sind ... So wie die Zentralen Orte mit Sicherheit die letzten 30 Jahre die Raumordnung mit am stärksten geprägt haben, insbesondere in Ländlichen Räumen, so hat die Wissenschaft im Bereich Verdichtungsräume kein adäquates Instrument entdeckt oder versucht zu entdecken oder wie auch immer, jedenfalls mir nicht bekannt."

- "Schnelle Beschäftigung, schnelle Antworten auf die Änderung von gesetzlichen Rahmenbedingungen zum Beispiel. Wie kann ich schnell Entwicklungen, die der Gesetzgeber gewollt oder nicht gewollt ausgelöst hat, wie kann ich in der Praxis damit umgehen ... Normalerweise erfolgt die wissenschaftliche Auseinandersetzung erst, wenn die ersten Gerichtsurteile vorliegen, dann ist es für die Praxis zu spät."

Unterstützungsbedarf wurde außerdem benannt bei:

- Prognosen und Auswirkungen zu den Themen Bevölkerung (inkl. Migration) und Verkehr
- Wirkungen von Instrumenten (empirische Evaluation)
- Neue Instrumente für neue Problemstellungen, zum Beispiel Schrumpfungsprozesse
- Zeitnahe Forschungen zu auftauchenden Fragestellungen, zum Beispiel nach Gesetzesänderungen
- Standortmodelle für Verdichtungsräume (inkl. Prognosen für zukünftige Bedarfe)
- Planung für Einzelhandel
- "Umsetzung" des rechtlich vorgeschriebenen Nachhaltigkeitsprinzips

#### **4 Schlussfolgerungen und Empfehlungen auf Grundlage der Sondierung**

Bei der Darstellung der einzelnen Ergebnisse der Sondierung wurden bereits einige Schlussfolgerungen genannt. In diesem Kapitel sollen die wesentlichen Schlussfolgerungen und Ergebnisse nochmals zusammengefasst werden.

- *Die unterschiedlichen Bedeutungsvarianten und Facetten der Begriffe "Instrumente" und "Methoden" sollten klarer herausgearbeitet werden.*

Die Interviewpartner definierten den Begriff "Instrumente" relativ einheitlich. Dagegen wurde der Begriff "Methoden" sehr unterschiedlich definiert: als "Trick", "Vorgehen", "Arbeitsschritte" usw.

Es sollte nicht übersehen werden, dass bei Kommunikationsprozessen in Praxis wie Wissenschaft Verständigungsschwierigkeiten und Missverständnisse geradezu vorprogrammiert sind, wenn der Begriff "Methode" so "offen" definiert wird.

Die ARL als Experten-Netzwerk könnte in einer Veröffentlichung (Artikel) die wichtigsten Definitionsvarianten insbesondere zu "Methoden" bzw. "Methoden in der räumlichen Planung" systematisch gegenüberstellen.

- *Die Begriffe "Ziele", "Instrumente" und "Ziele der Raumordnung" sind in Programmen und Plänen klarer abzugrenzen.*

Die Unterscheidung in "Ziele der Raumordnung", allgemeine "Ziele" und "Instrumente" ist für Fachleute verständlich, für Dritte jedoch nur schwer nachvollziehbar.

Eine klarere Abgrenzung sollte in Programmen und Plänen vorgenommen werden, was allgemeine "Ziele" für den Planungsraum sind, welche "Instrumente" zu deren Umsetzung herangezogen werden und wie diese als "Ziele der Raumordnung" verankert werden. Daneben könnte auch eine begriffliche Anpassung des ROG, vor allem aber der so genannten untergesetzlichen Normen hilfreich sein.

- *Die "Bilder" in den Köpfen der Planer sollten offen gelegt werden.*

Die Sondierung bestätigte die Vermutung, dass fast alle Planer Konzepte in Form von "Bildern" ihres Planungsraumes und der erwünschten Raumstruktur in ihren Köpfen haben, oft in Form räumlicher Leitbilder. Diese "Bilder" bestimmen die Handlungen der Planer in nicht unerheblichem Maße, werden aber nur selten in Plänen und Programmen offen dargelegt.

Nach Ansicht der Arbeitsgruppe sollten diese bildhaften, handlungsleitenden Konzepte ausgearbeitet bzw. ausformuliert und in den Plänen beschrieben sein. Dies kann die Konsensfindung bei nachfolgenden Planungsentscheidungen erleichtern und die Verständlichkeit der Pläne und Programme verbessern.

- *Eine Gegenüberstellung der in der Wissenschaft behandelten Theorien sowie der in der Praxis verwendeten "Ad-hoc-Theorien" kann helfen, die Kluft zwischen Theorie und Praxis zu verringern.*

Abgesehen von wenigen Instrumenten (hier besonders Grünzüge, Zentrale Orte, Achsen) spielen die meisten anderen "gängigen" raumplanerischen Theorien und Instrumente, die in der Wissenschaft thematisiert werden (zum Beispiel Wachstumspole, Export-Basis-Theorie etc.), in der täglichen Praxis im Grunde keine Rolle.

Von daher sollten die wesentlichen *raumplanerischen Theorien*, welche die Wissenschaft zu bieten hat, in einer Veröffentlichung zusammengetragen und um Hinweise ergänzt werden, wie sie in der Praxis angewandt werden können. Dadurch wird eine Übersicht über diese Theorien geschaffen und die Verwendung für die Praktiker erleichtert.

Die ARL hat zweifellos durch verschiedene Veröffentlichungen hierzu bereits einiges beigetragen; eine zusammenfassende Veröffentlichung wäre gleichwohl wünschenswert.

In einer Studie sollten zudem die wichtigsten in der Praxis verwendeten *"Ad-hoc-Theorien"* erfasst werden, also jene Gedankenkonstrukte, die als "noch nicht überprüfte Theorien" handlungsleitend sind. Diese "Ad-hoc-Theorien" sollten von der Wissenschaft auf ihre Fundierung und Übertragbarkeit auf andere Planungsfälle überprüft und weiterentwickelt werden.

Als dritter Schritt sollte untersucht werden, warum solche Abweichungen zwischen den Theorien der Wissenschaft und den "Ad-hoc-Theorien" der Praxis bestehen. Empfehlung für die Wissenschaft wäre hierbei, Theorien (weiter) zu entwickeln, welche hinreichend Praxisrelevanz haben und weniger, wie man aus den bestehenden Theorien noch die letzten "Funken schlagen" kann.

- *Der Umgang mit Begriffen als Träger unseres Wissens sollte besser eingeübt – "geschärft" – werden.*

Die Ergebnisse der Sondierung zeigen, dass die Definitionen der verwendeten Schlüsselbegriffe meist unklar sind. Da Begriffe jedoch die Träger des Wissens sind, sind ungenügende Definitionen mit Wissensdefiziten gleichzusetzen.

Von daher sollte der Umgang mit Begriffen geschärft werden. Dies sollte bereits während der Hochschulausbildung der Planer erfolgen und in den Lehrplänen berücksichtigt werden.

- *Planung sollte sich verstärkt den aktuellen raumwirksamen Problemen zuwenden.*

Die Sondierung ergab, dass in der räumlichen Planung derzeit in den wenigsten Fällen die aktuellen raumwirksamen Probleme im Vordergrund stehen. EinEN Grund hierfür stellen die so genannten Planungsansätze dar.

Bei jeder Bearbeitung einer Planungsaufgabe werden paradigmatische Denkmuster – Planungsansätze – benutzt. Planungsansätze bestehen aus vier Komponenten: einem Satz von Problemen (Problemsichten), einem Satz von Zielen, einem Satz von Methoden und einem bestimmten Hintergrundwissen. Jede dieser vier Komponenten kann dabei Ausgangspunkt für die Bearbeitung einer Planungsaufgabe sein. Bei manchen dieser Ausgangspunkte entstehen jedoch "partielle Blindheiten". Zum Beispiel sind bestimmte Methoden nur für die Bearbeitung einer Teilmenge von Problemen einsetzbar; genauso ist man mit einem bestimmten fachspezifischen Hintergrundwissen (zum Beispiel Theorien) nicht in der Lage, wirklich alle Facetten einer Problemsituation beziehungsweise Planungsaufgabe umfassend zu beschreiben sowie alle denkbaren Ziele einzuschließen.

Die Arbeitsgruppe schlägt deshalb ein Vorgehen nach dem Prinzip "Probleme zuerst" vor. Dieses wird im nachfolgenden Kapitel 5 ausführlicher beschrieben.

- *Planungsergebnisse sollten systematisch evaluiert werden.*

Die Sondierung hat gezeigt, dass die Ergebnisse räumlicher Planung nur sehr selten systematisch-empirisch überprüft werden.

Eine Profession wird dann wirksamer und effizienter, wenn ihre Arbeitsergebnisse systematisch überprüft und entsprechende Konsequenzen gezogen werden. Diese Chance sollte in der räumlichen Planung nicht vergeben werden.

Dabei ist sich die Arbeitsgruppe der Tatsache bewusst, dass Evaluationen in der räumlichen Planung schwierig durchzuführen sind. Gleichwohl sollte darauf nicht verzichtet werden, schließlich haben andere Fachdisziplinen (beispielsweise Epidemiologen, Politikwissenschaftler, Pädagogen, Mediziner, die GTZ mit Entwicklungshilfeprojekten) ähnliche Probleme und führen dennoch Evaluationen durch.

Auch durch die Novellierung des BauGB durch das Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau) wird neben der Umweltverträglichkeitsprüfung auch im Rahmen des so genannten Monitorings für Flächennutzungspläne und Bebauungspläne ein solches Kontrollinstrument für die räumliche Planung eingeführt. Inwieweit dieses vorgesehene Monitoring systematisch-empirischen Evaluationen entspricht bzw. als solche dienen kann, ist bisher jedoch noch nicht abzusehen.

- *Sowohl die textliche, vor allem aber die grafische Darstellung von Plänen und Programmen sollte verbessert werden.*

Die Verständlichkeit der Darstellung von Plänen bezieht sich auf die textliche Darstellung sowie die Darstellung in Karten, Grafiken etc.

Die textlichen Darstellungen der Inhalte von Plänen und Programmen werden im Wesentlichen als verständlich eingestuft. Aber auch hier war festzustellen, dass oft begriffliche Konkretisierungen und Vereinfachungen notwendig sind.

Die grafische Darstellung der Pläne und Programme wurde fast einhellig als verbesserungswürdig angesehen, wobei die Nutzung digitaler Techniken hier Chancen bieten könnte.



- *Verhandlungsstrategien sollten bereits im Studium vermittelt werden.*

Neben fachlichem Wissen benötigen Planer auch einen Fundus an Verhandlungsstrategien, um ihre Ziele durchsetzen zu können. "Alte Hasen" aus der Praxis haben solche Strategien parat, Neueinsteigern jedoch ist solches Wissen und solche Fertigkeiten nur nach teilweise leidvollen Erfahrungen zugänglich.

Dieses Wissen sollte daher in der Ausbildung vermittelt werden.

- *Die Bürger als Adressaten der Planung sollten stärker ins Blickfeld der räumlichen Planung gerückt werden.*

Auch wenn dies für viele Planer nicht zutreffen mag: Die Sondierung ergab, dass Planer oft nicht die Bürger, sondern Behörden als Adressaten ihrer Planungen ansehen.

In der räumlichen Planung werden oft Themen behandelt, die für den Bürger nur wenig relevant sind bzw. ihm kaum relevant erscheinen. Werden jedoch die Vorstellungen und Wünsche der Bürger nur am Rande behandelt, ist es wenig verwunderlich, dass die räumliche Planung auch von politischer Seite als wenig politikrelevant eingestuft wird. Ein Bedeutungsverlust der räumlichen Planung scheint vorprogrammiert – und ist derzeit auch zu erkennen.

Hier scheint es – auf allen Planungsebenen – dringend erforderlich, die Bürger stärker als die eigentlichen Adressaten<sup>6</sup> der räumlichen Planung zu erkennen und ihre Anliegen zum Gegenstand der Planung zu machen.

- *Wissenschaft und Praxis sollten gemeinsam erkunden, aus welchem Grund sich Planung mehr "ordnend" als "entwickelnd" darstellt und entsprechende Konsequenzen ziehen.*

Als "ordnend" wurde von der Arbeitsgruppe Planung verstanden, welche einen Ordnungsrahmen für räumliche Entwicklung vorgibt und Vorhaben außerhalb dieses Rahmens als möglichst zu vermeiden definiert ("Abwehren von Unerwünschtem"). "Entwickeln" bezieht sich hingegen auf das Anstoßen erwünschter Veränderungen.

Nach Aussagen der Interviewpartner stehen den Planern hauptsächlich "ordnende" (restriktive) Instrumente zur Verfügung. Planern wird daher oft vorgeworfen, Verhinderer zu sein; das Image der räumlichen Planung ist folglich nicht besonders positiv.

Wissenschaft und Praxis sollten zusammen untersuchen, welche Hemmnisse (rechtliche, methodische, instrumentelle) dieses Anstoßen erwünschter Veränderungen bremst und wie dem begegnet werden könnte.

- *Die Formel "Planung ist ein Prozess" sollte auch in den Plänen stärker umgesetzt werden.*

In der Planungsliteratur hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass Planung ein Prozess ist. Gleichwohl hat sich diese Prozesshaftigkeit bisher in Plänen nur selten niederschlagen, was sich vor allem auf das Gebot eindeutiger planerischer Abwägungen sowie der Wahrung der Rechtsicherheit zurückführen lässt.

---

<sup>6</sup> Die unmittelbaren Adressaten der räumlichen Planung (von der Bauleitplanung in diesem Falle abgesehen) sind die nachgeordneten Planungsbehörden. Deren Entscheidungen haben jedoch Konsequenzen für den einzelnen Bürger. Auch mit der vorgesehenen Öffentlichkeitsbeteiligung in der Regionalplanung wird diesem Umstand Rechnung getragen.

Von den Befragten wurde angeführt, dass eine geringere Regelungsdichte mehr Flexibilisierung der Pläne ermöglichen könnte. Dies ist auch als Auftrag an die Wissenschaft zu sehen, zu untersuchen, inwieweit Planungen möglich sind, die mehr Spielräume eröffnen, ohne dabei Grundsätze wie beispielsweise die Gewährleistung der Rechtssicherheit in Frage zu stellen.

- *Planern sollte in der Ausbildung weder ausschließlich Spezialisierung noch Generalisierung vermittelt werden.*

Nach Aussagen der Interviewpartner ist in der Praxis weder eine ausschließliche Spezialisierung noch eine generalisierte Ausbildung ohne fachliche Vertiefung (zum Beispiel GIS, Verkehrsplanung, Landschaftsplanung) erforderlich bzw. gewünscht. Zwar sollten die Absolventen eine bestimmte fachliche Ausrichtung haben, daneben aber über einen Fundus überfachlicher Schlüsselqualifikationen verfügen (zum Beispiel Methodenkompetenz, Wertekompetenz etc.).

Dementsprechend sollte die Ausbildung beides beinhalten: eine fachliche Spezialisierung bei gleichzeitiger Generalisierung im Sinne der Vermittlung überfachlicher Schlüsselqualifikationen.

- *Die Planungspraxis sollte durch die Wissenschaft besser unterstützt werden.*

Über die in diesem Kapitel angerissenen Themen hinaus erhofft sich die Praxis Unterstützung durch die Wissenschaft bei bzw. durch folgende Punkte:

- Die Wissenschaft sollte Prognosen beispielsweise zu den Themen Bevölkerung (inkl. Migration) und Verkehr sowie deren Auswirkungen auf kleinräumiger Ebene ausarbeiten; zum Beispiel, was die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung für den Großraum Stuttgart bedeutet.
- Von Seiten der Wissenschaft sollten Standortmodelle für Verdichtungsräume erarbeitet werden (etwa nach dem Beispiel niederländischer ABC-Planung<sup>7</sup>).
- Wie kann der Einzelhandel besser geplant werden, sowohl großflächiger Einzelhandel als auch was den Einzelhandel in kleineren Gemeinden betrifft?
- Wie kann das rechtlich vorgeschriebene Nachhaltigkeitsprinzip in der räumlichen Planung umgesetzt werden bzw. wie kann die Vorgabe, Pläne und Programme nachhaltig zu gestalten, substantiell ausgefüllt werden?
- Die Wissenschaft sollte durch deutlich zeitnähere Forschungen Antworten auf in der Praxis auftauchende Fragestellungen, zum Beispiel nach Gesetzesänderungen, finden.
- Es sollten neue Instrumente für neue Problemstellungen, zum Beispiel Schrumpfungsprozesse, entwickelt werden.

Angeregt wird die Einrichtung einer internetgestützten Themenbörse unter dem Dach der ARL. Die Praktiker könnten die Themen einspeisen, für die sie einen vorrangigen Untersuchungsbedarf sehen und damit die schnellere Behandlung drängender Fragen der Praxis durch Forschungsprojekte sowie Studien-, Diplom- und Doktorarbeiten durch

---

<sup>7</sup> Planungsmodell in den Niederlanden zur Koordination von Arbeitsplatzzentren und Verkehrsplanung. Es werden den Standorten Erreichbarkeitsgütern (Erreichbarkeitsprofile) und den gewerblichen Betrieben Erreichbarkeitserfordernisse (Mobilitätsprofile) zugeordnet. Diese beiden Kriterien werden durch die Verkehrs- und Raumplanung so gut als möglich in Einklang gebracht, damit jeder Betrieb am verkehrlich/raumordnerisch richtigen Standort liegt ("the right business at the right place").

die Wissenschaft fördern. Durch die Veröffentlichung von Kurzfassungen der Ergebnisse der auf diese Weise angestoßenen Arbeiten und von Informationen zu den jeweiligen Ansprechpartnern könnte der Austausch von Forschungsergebnissen und Know-how zwischen Wissenschaft und Praxis, aber auch innerhalb der Wissenschaft, verbessert werden. Allgemein mangelt es, was die räumliche Planung angeht, an einem *allgemein bekannten* Web-Forum, wie es beispielweise [baunetz.de](http://baunetz.de) für die Architektur darstellt. Zu prüfen wäre, ob das ARL-Internetportal des Instituts für Städtebau und Landesplanung (ILS) der Universität Karlsruhe diese Funktion übernehmen könnte. Eine entsprechend umfassende zentrale Informationsbörse für die räumliche Planung wäre hilfreich und könnte von der ARL, gegebenenfalls in Kooperation mit SRL, IfR, BBR, difu etc., getragen werden.

Walter Schönwandt

## Handlungsansätze und Planung

### 5 Planungsansätze und Planungen nach dem Prinzip "Probleme zuerst"

Räumliche Planung hat die Aufgabe, raumbezogene Probleme zu lösen. Dazu werden Anleitungen (Pläne etc.) hergestellt, mit deren Hilfe Handlungen vorbereitet werden, die ihrerseits die als misslich angesehenen Gegebenheiten unserer Alltagswelt, also die jeweils aktuellen Probleme verbessern bzw. lösen sollen.

In Deutschland wie Europa kann die räumliche Planung, verglichen mit manchen anderen Ländern, auf eine Reihe beachtlicher Erfolge verweisen. Gleichwohl ist sie in jüngster Zeit politisch unter Druck geraten. Einer der zentralen Vorwürfe ist: Was und wie sie plane, betreffe kaum mehr die Lebensverhältnisse der Bürgerinnen und Bürger und sei diesen folglich oft nicht mehr zu vermitteln; räumliche Planung sei deshalb kaum noch politikrelevant. Als konkrete Reaktion auf diesen Vorwurf wurde beispielsweise die Landesplanung in Niedersachsen und Bayern zusammengestrichen.

Die Ergebnisse der vorliegenden Sondierung weisen, was den Vorwurf des fehlenden Bezugs zu den Problemen der Menschen angeht, in die gleiche Richtung.

Es gibt zahlreiche Gründe, die zu diesem Image der Planung beigetragen haben. Zu nennen wäre eine mit neoliberalistischen Tendenzen einhergehende Planungsfeindlichkeit. Nicht zuletzt aber hat die öffentliche Hand auf Grund der Strukturprobleme in Deutschland derzeit kaum mehr Möglichkeiten zu planen, weil entsprechende Finanzmittel fehlen.

Aber auch die Planungsprofession selbst hat zu dieser Entwicklung mit beigetragen. So weisen manche Planungsverfahren deutliche Defizite auf, was die inhaltliche Bearbeitung der Teilaufgaben des Planungsprozesses – von der Problemdefinition bis zur Ausformulierung konkreter Lösungsvorschläge – angeht. Oder es wird das soziale, ökologische, wirtschaftliche, politische und administrative Umfeld, in welches eine Planungsaufgabe eingebettet ist, nicht angemessen berücksichtigt etc.

Die vorliegende Sondierung zeigt jedoch darüber hinaus, dass der fehlende Problembezug räumlicher Planung mitunter auch etwas damit zu tun hat, wie Planer beim Planen vorgehen. Das Kernproblem dabei ist folgendes: Jeder Planung liegt – dies ist unvermeidlich – ein Planungsansatz (oder mehrere Planungsansätze) als paradigmatisches Denkmuster zugrunde. Was den Umgang mit diesen Planungsansätzen angeht, kann es – bei unbedachter Vorgehensweise des Planers – vorkommen, dass die ursprünglich zu bearbeitenden (sozial konstruierten, nicht "objektiven"; siehe Kap. 5.1) Planungsprobleme aus dem Blickfeld geraten oder nicht mehr bearbeitbar sind. Planung führt in solchen Fällen leicht zu "Verschlimmbesserungen" und wird zu sinnwidrigem und kostspieligem Aktionismus. Mit Aktionismus hat man es also immer dann zu tun, wenn Planungsarbeiten so betrieben werden, dass ein angemessener Bezug zu den Problemen, die damit gelöst werden sollen, fehlt.

Dieser Aktionismus kann mehrere Ausprägungen haben. Ausgangspunkt ist jeweils, dass die Phase der Erarbeitung hinreichend präziser Problemformulierungen übersprungen wird oder die zu lösenden Planungsprobleme gar nicht bzw. nur sehr vage benannt werden. Stattdessen werden entweder (a) unmittelbar irgendwelche Maßnahmen vorge-

schlagen und/oder (b) Ziele (städtebauliche, stadtplanerische oder raumordnerische Leitbilder, Umweltqualitätsziele) formuliert, und zwar ohne klarzulegen, welche Probleme damit eigentlich gelöst werden sollen. Oder es werden (c) Methoden bzw. (d) Theorien benutzt, die sich nicht zur Bearbeitung der zu lösenden Planungsprobleme eignen, die also nicht zum Problem "passen".

Eine weitere Variante nicht-problembezogenen Vorgehens ist, sich nicht mit den Inhalten der Planungsaufgabe sondern nur mit Themen zu befassen, die (e) deren Rahmenbedingungen betreffen, zum Beispiel die Organisationsform der Planung, Moderationstechniken etc.

Hervorzuheben ist, dass auf keinen der unter (a) bis (e) genannten Aspekte bzw. Arbeitsschritte beim Planen verzichtet werden kann. Zu Aktionismus werden sie jedoch immer dann, wenn nicht klar ist, welche Probleme damit eigentlich gelöst werden sollen.

Diese Art von Aktionismus lässt sich mit Hilfe von Planungen vermeiden, die nach dem Prinzip "Probleme zuerst" vorgehen. Versteht man Planen als die gedankliche Vornahme künftigen Handelns, so geht es bei diesen Planungen darum, einen stringenten und nachvollziehbaren Gedankengang zu erarbeiten, beginnend bei den (sozial konstruierten; siehe Kapitel 5.1) Problemen bzw. den unerwünschten Zuständen, über geeignete Maßnahmen (Strategien), bis hin zu den erwünschten Zuständen (Zielen), möglichst ohne unerwünschte Nebenwirkungen; wobei die hier beschriebenen Arbeitsschritte (Probleme → Maßnahmen → Ziele) nur einen kleinen Teil der insgesamt zu bewältigenden Arbeitsschritte ausmachen.

Bevor auf die Charakteristika von "Probleme-zuerst-Planungen" eingegangen werden kann, ist es zunächst erforderlich, das Thema Planungsansätze etwas ausführlicher zu erläutern.

## 5.1 Planungsansätze

Planungen haben gewöhnlich konkrete Anlässe beziehungsweise Ausgangsfragestellungen (zum Beispiel entsprechend dem Planerfordernis nach BauGB), darüber hinaus verwendet jede Planung einen "dahinterliegenden" paradigmatischen Planungsansatz. Das heißt, Planer benutzen immer – und hier gibt es keine Ausnahme – zumindest einen solchen Ansatz, auch wenn sie das bisweilen nicht merken, etwa so, wie der Fisch das Wasser nicht merkt. Planungsansätze bestehen aus vier Komponenten: einem Satz von Problemen (Problemsichten), einem Satz von Zielen, einem Satz von Methoden und einem bestimmten Hintergrundwissen. Diese vier Komponenten kommen jeweils im Verbund vor und sind voneinander abhängig. Es gibt viele verschiedene Planungsansätze, und sie wirken wie "Brillen", durch die wir die Dinge betrachten. Welcher Planungsansatz benutzt wird, ist nicht von der "Natur der Sache" her vorgegeben, entsprechend kann man beim Planen zwischen verschiedenen Planungsansätzen wählen. Anders ausgedrückt: Planungsansätze beziehen sich auf die Art und Weise, wie wir die Dinge der uns umgebenden Alltagswelt betrachten, gedanklich bearbeiten und dieses Arbeitsergebnis via Planung umsetzen.

Zunächst die vier Komponenten etwas genauer (für die wissenschaftstheoretischen Grundlagen dieses Themas vgl. zum Beispiel Bunge 1983; 1996: 79 ff.):

- Probleme (Problemsichten)
- Ziele
- Methoden

- Hintergrundwissen
  - disziplinspezifisch
  - transdisziplinär
    - ontologisch
    - epistemologisch
    - ethisch

### **Probleme**

Planungsprobleme sind ungelöste Aufgaben. Ausgangspunkte können negativ bewertete Ist-Zustände sein, die verbessert werden sollen, oder positiv bewertete Ist-Zustände, bei denen unterstellt wird, dass sie nicht von alleine erhalten bleiben, sondern dass zu ihrer Erhaltung etwas geplant und unternommen werden muss. Was dabei als Problem angesehen wird, ist abhängig von den drei anderen Komponenten des jeweiligen Planungsansatzes. Das heißt, jede Problemsicht, jede Problembeschreibung und jede Problemlösung ist nicht "objektiv" sondern "sozial konstruiert" und hat ihren Ursprung in dem zugrunde liegenden Planungsansatz.

### **Ziele**

In der Planung sind Ziele die als positiv angesehenen Soll-Zustände (auch als "Zwischenzustände"), in welche die negativ bewerteten Ist-Zustände überführt werden sollen. Auch die Bewahrung von als vorteilhaft empfundenen Ist-Zuständen kann als Ziel formuliert werden. Ziele sind ebenfalls "sozial konstruiert" und abhängig vom gewählten Planungsansatz.

### **Methoden**

Methoden sind diejenigen Vorgehensweisen oder Techniken als geordnete, nicht zufällige Sequenz zielgerichteter Operationen, von denen angenommen wird, dass sie in der Lage sind, die Probleme zu lösen. Die Vielfalt der Ansätze ist mit einer Vielfalt an Methoden verbunden, und je nach gewähltem Planungsansatz steht nur ein bestimmtes Methodenrepertoire zur Verfügung.

### **Hintergrundwissen**

Das Hintergrundwissen ist eine Kombination *disziplinspezifischen* und *transdisziplinären* Hintergrundwissens.

Das *disziplinspezifische* Hintergrundwissen bezieht sich auf die verschiedenen Wissensgebiete einzelner Fachdisziplinen, wie Rechtswissenschaften, (Siedlungs)Soziologie, (Umwelt)Psychologie, (Raum)Ökonomie, (Landschafts)Ökologie, Architektur, Bauingenieurwesen, Verkehrswesen, Vermessungswesen und so fort. Es handelt sich dabei jeweils nur um einen vergleichsweise kleinen Teil des insgesamt verfügbaren Wissens.

Das *transdisziplinäre* Hintergrundwissen lässt sich unterteilen in *ontologische*, *epistemologische* und *ethische* Aspekte.

Beim Thema *Ontologie* geht es um die Frage, was die reale Welt ist beziehungsweise was sie enthält, woraus sie besteht. Das Spektrum der Auffassungen reicht hier von: Die Welt ist für das Individuum external, sie ist "da draußen" gegeben und "objektiver" Natur, bis hin zu: Die Welt ist ein Produkt des individuellen Bewusstseins, ein Produkt menschlichen Verstandes beziehungsweise individueller Kognition.

Die *Epistemologie* behandelt die Theorien der Kognition und des Wissens, das heißt die Frage, wie gedankliche Prozesse ablaufen und was deren Produkte beziehungsweise Ergebnisse sind. Die beim Planen angewandte Epistemologie soll uns in die Lage versetzen, möglichst zutreffende Repräsentationen beziehungsweise Beschreibungen der Planungssituation zu erarbeiten. Extreme Positionen sind hier: Wissen ist "hart", "real", und lässt sich deshalb leicht anderen Menschen kommunizieren, bis hin zu: Wissen ist "weich", eher subjektiv, es basiert auf Erfahrungen, Einsichten und ist hauptsächlich persönlicher Natur.

Beim Thema *Ethik* geht es um die Wert- und Moralvorstellungen, die einer Planung zu Grunde liegen. In der Planungspraxis treten sie meist als Konflikte zwischen einander widersprechenden Werten zutage. Typische Wertkonflikte, die in der Planung vorkommen, sind etwa die Spannungsverhältnisse zwischen (Kosten)Effizienz und Sicherheit (je mehr Sicherheit erreicht wird, umso ineffizienter werden die meisten Systeme) oder zwischen Freiheit und Gleichheit (je mehr Gleichheit angestrebt wird, umso größer ist die Gefahr, dass die Wahlfreiheit des Einzelnen eingeschränkt wird) (vgl. Stone 1997).

Zu den Wertkonflikten beim Planen gehört auch die Frage, für welche Gruppe die Planer Partei ergreifen sollen. Sollen sie den Armen und Benachteiligten helfen ("soziale Gerechtigkeit" nach Rousseau, Marx oder Rawls)? Der Mehrheit ("utilitaristische Gerechtigkeit" nach Hobbes, Bentham oder Mill)? Oder den Starken ("liberalistische oder elitäre Gerechtigkeit" nach Nietzsche, Smith oder Hayek)? (Vgl. hierzu Davy 1997: 267; aber auch Lendi und Hübler 2004.)

Gerade bei diesem Thema wird deutlich, dass ethisches Hintergrundwissen die Grundlage einiger Planungsansätze ist. So basiert der so genannte neoliberale Planungsansatz, welcher sich zum Beispiel in Vorhaben- und Erschließungsplänen widerspiegelt, bei denen die Planung Privaten überlassen wird, auf bestimmten neoliberalistischen Theorien. Auch der (keineswegs abgeschlossenen) Privatisierung von Bahn und Post sowie den Public-Private-Partnerships liegen solche neoliberalistischen Theorien zugrunde (vgl. Schönwandt 2002: 28 f.). Die Verfechter dieses Ansatzes gehen davon aus, dass (staatliche) Planung möglichst nur dann eingreifen sollte, wenn die Mechanismen des "freien Marktes" nicht funktionieren und Planung einer Haltung des "Sichselbst-Überlassens" klar überlegen wäre; und: nach ihrer Auffassung befasst sich der Staat derzeit ohnehin meist mit zu vielen Aufgaben.

Was den Schutz unserer natürlichen Umwelt angeht, hat dieser Ansatz (siehe Übersicht 1) in der Planung zweifellos Entscheidendes bewirkt. Trotzdem käme niemand auf die Idee, damit die künstlerische Gestaltung von Gärten, Parks oder Landschaften zu versuchen, weil er dafür nicht ausgelegt ist. Hierfür wäre ein alternativer Ansatz der Landschaftsgestaltung (Landschaftsplanung als Gartenkunst) besser geeignet.

Andere Beispiele für sich zum Teil ergänzende oder konkurrierende Planungsansätze sind: Stadtplanung als Standortausweisung; Stadtplanung als Urban Design (Stadtgestaltung); Stadtplanung als Sozialplanung; Verkehrsplanung als Förderung beziehungsweise Ermöglichung von Verkehr; Verkehrsplanung als Verkehrsreduktion oder -vermeidung etc.

Jeder einzelne Planungsansatz hat jeweils spezifische Inhalte (Probleme, Ziele, Methoden, Hintergrundwissen), die den Rahmen für das konkrete Vorgehen beim Planen abstecken. Damit sind jedoch zugleich bestimmte Einschränkungen verbunden. Zum Beispiel taugt eine bestimmte Methode nicht für alles, und ein bestimmtes disziplinspezifisches und transdisziplinäres Hintergrundwissen ist nicht in der Lage, wirklich alle

Facetten einer Problemsituation beziehungsweise Planungsaufgabe umfassend zu beschreiben sowie alle denkbaren Ziele einzuschließen. Das heißt, jedes Mal wenn wir einen bestimmten Planungsansatz benutzen, erzeugen wir beides, Verständnismöglichkeiten und partielle Blindheit. Unsere Sicht ist eingeschränkt auf das, was dieser Ansatz zu leisten vermag.

Übersicht 1: Planungsansatz Landschaftsökologie

Probleme	Mangelnde Quantität und Qualität natürlicher Ressourcen wie Boden, Wasser, Luft, Fauna; Gefährdung derselben durch Verschmutzung, Verwüstung, Überlastung; Menschen, die unter Immissionen, Umweltkrankheiten leiden, ...
Ziele	Langfristige Sicherung eines leistungsfähigen Natur- und Landschaftshaushaltes; Verbesserung der Umweltbedingungen, der Gesundheit der Lebewesen und des menschlichen Wohlbefindens; Erhaltung der Artenvielfalt, ...
Methoden	Erhebung naturräumlicher Systemelemente und Analyse ihrer Systemrelationen; Modellbildung und Simulation von Prozessen (gegebenenfalls mit Hilfe mathematischer Modelle, Flussdiagramme, GIS-gestützter Modellierung); Umweltverträglichkeitsprüfung; Schaffung von Natur- und Landschaftsschutzgebieten, evtl. Veränderung menschlicher Wahrnehmung und menschlichen Verhaltens im Umgang mit Natur durch Bewusstseinsbildung, ...
Hintergrundwissen	Disziplinspezifisch: Kenntnisse in Biologie, Ökologie, Land- und Forstwirtschaft, Umwelttechnik, (z. B. Abwasserklärung, Rohstoffrecycling, Prozesssteuerung), Umweltpsychologie, ...  Philosophisch: Wertvorstellungen über Rechte von Tieren (animal rights); Umwelt als wertvolles natürliches Habitat (nicht als Ressource auf der Basis einer anthropozentrischen Weltsicht), gegebenenfalls als Erbe früherer Generationen oder als Gabe Gottes, ...

In Übersicht 1 ist ein Planungsansatz in verkürzter Form wiedergegeben.

Eine der sich daraus ergebenden Konsequenzen ist, dass die vier Komponenten eines Ansatzes (Probleme, Ziele, Methoden und Hintergrundwissen) immer und zwangsweise miteinander verkoppelt sind; entsprechend sind sie nur als "Viererpack" verfügbar, nicht einzeln. Mit bestimmten Methoden lassen sich, als Beispiel, nur ganz bestimmte Ziele verwirklichen und andere eben nicht. Auf Grund eines bestimmten Hintergrundwissens werden nur ganz bestimmte Probleme ausfindig gemacht, andere werden für unbedeutend gehalten oder gar nicht wahrgenommen und so fort. Die Wahl des Planungsansatzes bestimmt somit auch die Problemlösung. Und bei gleicher Ausgangslage (präziser: bei gleichem, einer Problemsicht zu Grunde liegendem Ist-Zustand) führen verschiedene Ansätze in aller Regel zu unterschiedlichen Lösungen (vgl. Bunge 1996: 80). Verschiedene Planungsansätze sind dabei nicht "richtig" oder "falsch", sie sind nur für manche Probleme geeignet und für andere nicht.

Die Abhängigkeiten zwischen den vier Komponenten eines Planungsansatzes machen es erforderlich, sich beim Planen über die Reihenfolge der Bearbeitung dieser Komponenten Gedanken zu machen. Planern, die mit den drei Komponenten Ziele, Methoden und Hintergrundwissen beginnen, kann es widerfahren, dass sie die besonderen Probleme ("sozial konstruierte" Problemsichten) der Bewohner, Politiker etc. aus den Augen verlieren. Entscheidend ist, was als Startpunkt der Planungsarbeit gewählt wird: Wird mit einer bestimmten Zieldefinition, einer bestimmten Methode oder einem bestimmten



Hintergrundwissen begonnen, kann der Bezug zu den zu lösenden Problemen verloren gehen, weil jedes Ziel, jede Methode und jedes Hintergrundwissen sich nur für einen ganz bestimmten, eingegrenzten Ausschnitt aller möglichen Problemsichten eignet, nicht jedoch für das gesamte Spektrum aller Probleme.

- Startet man beispielsweise mit der Definition von Zielen, so kann dies dazu führen, dass nur eine sehr begrenzte und eher zufällige Menge der Probleme ins Blickfeld der Planer gelangt. Der Grund: Mit der Formulierung von Zielen werden viele der beim Planen erforderlichen Arbeitsschritte schlicht übersprungen, wie etwa das Ausloten des gesamten Spektrums möglicher Problemdefinitionen, aber auch die Erarbeitung von Prognosen zu diesen Problemdefinitionen, die Formulierung von Handlungsalternativen, die Bewertung dieser Alternativen und so fort. Hinzu kommt, dass verschiedene Beteiligte oder Betroffene fast immer unterschiedliche Ziele haben, Konflikte sind deshalb der Normalfall. Da es jedoch keinen "Mechanismus" gibt, mit dessen Hilfe sich aus individuellen Zielen quasi automatisch kollektive Ziele machen lassen, muss die Zielformulierung in aller Regel zwischen den Beteiligten zunächst erarbeitet bzw. "ausgefochten" werden, das geht fast nie ohne Kompromisse.
- Zu ähnlichen Ergebnissen kann es führen, wenn Planer mit einer bestimmten Methode beginnen, etwa der Methode des Datensammelns "nach Lehrbuch", und beispielsweise die in der Raumplanung "üblichen" Daten zu Bevölkerung, Wirtschaft, Verkehr etc. erheben. Ein solches Vorgehen schränkt die jeweils bearbeitbaren Problemstellungen gravierend ein, weil damit nur jene Teilmenge der Problemstellungen bearbeitet werden kann, die sich aus den erhobenen Daten "herauslesen" lässt – andere nicht.
- Die Planungsarbeit mit einem bestimmten disziplinspezifischen Hintergrundwissen zu beginnen, kann ebenfalls dazu führen, dass bestimmte Planungsprobleme damit nicht (mehr) gelöst werden können. Ein Beispiel ist die Theorie der Zentralen Orte, die – als Hintergrundwissen – herangezogen werden kann, um in Aufbauphasen Infrastruktureinrichtungen in einer Region zu verteilen. Für die Lösung von Planungsproblemen im Zusammenhang mit Schrumpfungprozessen, wenn also Infrastruktur abgebaut werden soll, ist sie hingegen in der ursprünglichen Form kaum geeignet.

Eine angemessenere Vorgehensweise wäre deshalb, sich zunächst auf von allen Beteiligten akzeptierte Problemdefinitionen – als "Kristallisationspunkte" der Planung – zu einigen, um anschließend wünschenswerte Ziele, die geeigneten Methoden und das einschlägige Hintergrundwissen zu suchen beziehungsweise zu präzisieren. Diese Art des Vorgehens soll im Folgenden kurz umrissen werden – es wird als "Probleme-zuerst-Planung" bezeichnet.

## 5.2 Probleme-zuerst-Planungen

Wesentlich ist, dass auch Probleme-zuerst-Planungen einen spezifischen Anwendungsbereich haben; er liegt besonders in langfristigen, übergeordneten Planungen im Vorfeld formeller Planungen und dient deshalb vor allem der Vorbereitung und Ausrichtung dieser Planungen. Das heißt, Probleme-zuerst-Planungen sind meist zu aufwändig, wenn es zum Beispiel um Aufgaben geht, für die bereits erprobte Bearbeitungsroutinen

existieren. Insofern sind sie eine Ergänzung traditioneller Planungsinstrumente, kein Ersatz.<sup>8</sup>

Probleme-zuerst-Planungen erfordern inhaltlich und organisatorisch eine spezifische Art des Vorgehens (vgl. Scholl 2005). An dieser Stelle mögen die folgenden stichwortartigen Erläuterungen zum Vorgehen bei Probleme-zuerst-Planungen genügen.

Planer sollten eine klare Vorstellungen darüber haben, welche inhaltlichen Aufgabenstellungen im Rahmen des jeweiligen Planungsprozesses abzuarbeiten sind. Damit geht diese Art der Planung über die bloße Moderation eines Planungsprozesses (als Organisation eines Kommunikationsprozesses ohne inhaltliche Vorgaben von Seiten der Planer) hinaus.

- Der Prozess der sozialen Konstruktion (des "Er-diskutierens") der verschiedenen Problemsichten, das heißt, die Klärung bzw. Definition der Probleme – als "schwierige raumbedeutsame Fragen" – aus den unterschiedlichen Perspektiven muss zum Bestandteil der Planung gemacht werden. Komplexe Probleme sollten dabei als solche akzeptiert werden – "so einfach wie möglich, aber nicht einfacher". Komplexität verschwindet nicht durch Ignorieren.
- Dazu sind die wichtigen Akteure "an einen Tisch zu bringen". In der Folge wird fast immer deutlich, dass es nicht nur eine "richtige" Problemdefinition und damit kein "Wahrheitsmonopol" gibt.
- Um einen solchen Prozess kompetent leiten zu können, sollten die Planer mit den wechselseitigen inhaltlich-methodischen Abhängigkeiten beispielsweise von Problemdefinitionen, Problemrückverschiebungen<sup>9</sup>, Begriffsdefinitionen, Ursachenzuschreibungen, zu Grunde liegenden Planungsansätzen, Einflüssen der aktuellen politischen Agenda etc. vertraut sein (für Details vgl. Grunau und Schönwandt 2002).

Da ein solcher Planungsprozess anfangs nach aller Erfahrung sehr schnell dazu führt, dass man es mit zahllosen sehr unterschiedlichen Problemformulierungen – einem "Problemknäuel" – zu tun hat, haben sich folgende Arbeitsschritte bewährt:

#### **a) Erkundung raumbedeutsamer Konflikte**

Aufgabe dieses Arbeitsschrittes ist, die Absichten der Akteure und die daraus resultierenden raumbedeutsamen Probleme bzw. Konflikte herauszuarbeiten. Dabei sind komplexe Probleme meist nicht im ersten Anlauf perfekt dingfest zu machen; es ist vielmehr ein "Herantasten" an die Probleme. Fast immer braucht es dazu mehrere (mitunter bis zu drei) Durchgänge, die Zeit beanspruchen. Dabei ist dafür zu sorgen, dass sich eine gemeinsame Wahrnehmung der jeweils unterschiedlichen Interessen aus den verschiedenen Blickwinkeln herausbildet; beispielsweise denken Planer, Politiker und Betriebswirte fast immer in sehr unterschiedlichen Zeithorizonten.

---

<sup>8</sup> Beim Thema "Planungsansätze" (siehe Abschnitt 3.1) wurde nach den "aktuellen raumbedeutsamen Problemen" gefragt. Die Befragung beschränkte sich somit nicht auf jene (Teil)Menge raumbedeutsamer Probleme, die in "formellen" Raumplanungsverfahren bearbeitet werden. Dieser Vorgehensweise liegt die These zu Grunde, dass Raumplanung auch die Akteure bzw. Verursacher räumlicher Veränderungen einschließen sollte, die raumwirksam tätig sind, ohne in die Raumplanung eingebunden bzw. sich ihres räumlichen Einflusses explizit bewusst zu sein.

<sup>9</sup> Beispiel einer Problemrückverschiebung: Bis Anfang der 1980er Jahre war eines der Probleme deutscher Kommunen: "Wie finden wir einen Standort für eine Mülldeponie und/oder eine Müllverbrennungsanlage?" Danach wurde das Problem meist rückverschoben in: "Es geht *nicht* (primär) darum, einen Standort für eine Mülldeponie und/oder Müllverbrennungsanlage zu finden, sondern: Wie reduzieren wir das Müllaufkommen?"

Das heißt, neben der Erkundung der raumbedeutsamen Konflikte geht es in diesem Arbeitsschritt auch darum, die Absichten, Interessen und Bindungen der Akteure frühzeitig einzubeziehen und den Beteiligten zu vermitteln.

### ***b) Erarbeitung von Problemübersichten***

In diesem Arbeitsschritt sind geeignete Übersichten über räumliche Konflikte zu erstellen. Sie lassen sich meist in knapper Form zusammenführen. Dabei ist sowohl auf eine Vollständigkeit (so weit wie möglich) dieser Übersichten als auch auf zeitliche Verläufe (Chronogramme) unterschiedlicher Problemstellungen zu achten. Raumbezogene Darstellungen in Karten, Plänen und Luftbildern erleichtern die Übersicht und sollten durch quantitative Abschätzungen der Gegebenheiten (Daten zum Status Quo und Prognosen) ergänzt werden.

### ***c) Periodische Lagebeurteilung***

Hier geht es darum, die Arbeitsergebnisse zu überprüfen, die dafür bedeutsamen Informationen zu klären sowie festzulegen, auf welche Schwerpunkte man sich in der nächsten Periode konzentrieren will. Dadurch können die Arbeitsergebnisse frühzeitig überprüft sowie die eigenen Mittel und Möglichkeiten zur Umsetzung der Strategie eingeschätzt werden.

### ***d) Ausarbeitung von Strategien***

In diesem Arbeitsschritt werden gemeinsam mit den Akteuren Strategien erarbeitet. Strategien sind keine "finalen Pläne", sondern "Direktiven". Sie beinhalten eine zweckmäßige Abfolge von Entscheidungen bzw. Handlungen, nicht nur *eine* Entscheidung. Um mit Überraschungen und Risiken umgehen zu können, erfordern Strategien "robuste" Lösungen, die Toleranz für nicht vorhersehbare Inhalte und Entwicklungen aufweisen und schrittweise realisierbar sind. Es geht mehr um das "Lenken in eine gewünschte Richtung", nicht um eine punktgenaue Steuerung und Kontrolle, nicht darum, die "einzig richtige" Lösung zu haben oder gar Probleme abschließend zu lösen ("Kontrollmythos"). Strategien entstehen meist aus mehrmaligen Versuchen, ein Problem zu lösen.

Damit die Strategien auch von möglichst vielen Akteuren akzeptiert und umgesetzt werden, kommt es unter anderem darauf an, dass gemeinsame Interessen verwirklicht werden. Schließlich gibt es fast immer eine Teilmenge gleichgerichteter Interessen, die als Anknüpfungspunkte für abgestimmte Handlungen dienen können.

Es ist zudem darauf zu achten, dass Ideen- und keine Statuswettbewerbe stattfinden (Statuswettbewerb: Wer muss sich von wem was sagen lassen?). Außerdem ist fast immer auf aufgabenfremde Motive einzugehen (zum Beispiel Sachziele versus Schutzziele).

### ***e) Schwerpunktsetzung***

Begrenzte Ressourcen erfordern fast immer inhaltliche Schwerpunktsetzungen, auf die sich die Arbeitsgruppe einigen muss. Ansatzpunkte hierfür ergeben sich in der Regel aus den in den vorangegangenen Arbeitsschritten erarbeiteten Planungsinhalten.

### ***f) Testplanungen***

In vielen Fällen ist es angebracht, Testplanungen durchzuführen (vgl. Scholl 2005). Dabei werden mehrere Planungsteams parallel in kreativer Denk-Konkurrenz auf die Planungsaufgabe angesetzt und in einem Wettbewerb der Ideen dazu angehalten, unter-

schiedliche Lösungswege auf ihre Brauchbarkeit hin auszuloten bzw. auszutesten. Der Grund dafür, mehrere Teams einzusetzen, ist, dass innerhalb einer Gruppe unterschiedliche Alternativen fast nie mit gleicher Intensität verfolgt werden. Ein solcher Wettbewerb der Ideen ermöglicht fast immer tragfähigere Lösungen.

Über die bisher genannten Aspekte hinaus haben sich die folgenden organisatorischen Rahmenbedingungen als hilfreich erwiesen:

- Bei der Durchführung von Probleme-zuerst-Planungen haben sich temporäre Organisationen (task forces) bewährt. Dies sind zeitlich begrenzte (wenige Monate bis etwa drei Jahre bestehende) Organisationen, die nur für die Bearbeitung der jeweiligen Planungsaufgabe gebildet werden. Sie werden neben der normalen Verwaltung etabliert, die ihrerseits meist keine ausreichenden Ressourcen für solche Planungsaufgaben hat.
- Die Akteure treffen sich regelmäßig (ungestört von Tagesroutinen) zu klausurartigen Sitzungen. Dabei wird die Zahl der vertretenen Hierarchieebenen möglichst reduziert.
- In dem Leitungsgremium, das mehrheitlich aus unabhängigen Experten besteht, werden die anstehenden Themen in Rede und Gegenrede diskutiert.
- Organisatorisch lässt sich das Vorgehen nicht von vornherein in allen Einzelheiten festlegen, sondern muss flexibel gestaltet werden. Es kommt darauf an, Beweglichkeit für die Behandlung überraschend auftauchender Probleme zu behalten, hierzu sind vor allem ausreichende zeitliche Reserven vorzusehen.

Zweckmäßig ist, den kontrollierten Abbruch des Planungsverfahrens (als "Sollbruchstellen") vorzusehen, falls sich die Planungsaufgabe als undurchführbar erweisen sollte.

# Handlungsansatz "Probleme zuerst" in Fallbeispielen

## 6 "Probleme zuerst": Grundlagen und Fallbeispiele

Dieses Kapitel beinhaltet die Beiträge von Rüdiger von der Weth, Hans-Georg Bächtold, Max van den Berg und Rolf Signer auf der 91. Sitzung der Landesarbeitsgemeinschaft der Akademie für Raumforschung und Landesplanung am 13. und 14. November 2003 in Beuron. Die Aufsätze verdeutlichen die Grundlagen strategischer Planungsansätze und deren Umsetzung in die Praxis.

Rüdiger von der Weth

### 6.1 Psychologie des Planens<sup>10</sup>

#### 6.1.1 Zum Begriff des Planens in der Psychologie

Beginnt man über die "Psychologie des Planens" zu reflektieren, so ist zunächst darauf hinzuweisen, dass Raumplaner und Psychologen bei "Planen" unwillkürlich von verschiedenen Sachverhalten ausgehen: Der Stadt- und Regionalplaner denkt an seine eigene berufliche Tätigkeit, der Psychologe an einen grundlegenden Prozess, bei dem Handlungsmöglichkeiten entwickelt, kombiniert, analysiert und korrigiert werden. Dies ist nicht die Tätigkeit einer Berufsgruppe, sondern ein sehr grundlegender Bestandteil unseres Alltagshandelns. Hier gibt es zum Beispiel Wegeplanung zur Vorbereitung einer Wanderung, die Planung eines Festes oder die eines Hausbaus. Ebenfalls geplant werden Fertigungsprozesse oder die Verteilung von Waren im Handel. Durch solche Praxisbeispiele wird deutlich, dass "Planen" nicht das gleiche ist wie "Denken". Planen ist eine mehr oder minder komplexe Form des Handelns, bei dem kognitive ("geistige") Prozesse eng mit anderem verknüpft sind, zum Beispiel dem praktischen Anfertigen von Dokumenten oder Modellen (vgl. Sachse 2002). Dieser Prozess hat meist iterativen Charakter. Sachse beschreibt ihn als immer wiederkehrende Folge der (Weiter-)Entwicklung von Ideen sowie deren "Vergegenständlichung" (zum Beispiel in Modellen) und Analyse mithilfe dieser Vergegenständlichung.

Wir wollen von dieser grundlegenden Modellvorstellung ausgehen, um ganz kurz darzustellen, was Psychologen über das im Sinn ihrer Disziplin verstandene Planen herausgefunden haben. Im Weiteren soll untersucht werden, was diese Erkenntnisse zur Erklärung des Verhaltens von Raumplanern beitragen, denn eine empirische Forschung zu deren spezieller Tätigkeit gibt es noch nicht. Am Ende sollen einige Schlussfolgerungen und Hilfestellungen für die Praxis stehen. Sie haben meist den Charakter mahnender Wegzeichen am Wegesrand des Planers. Denn die meisten Erkenntnisse der Psychologie betreffen Fehler, die man beim Planen machen kann.

---

<sup>10</sup> Dieser Beitrag ist eine erweiterte Fassung eines Artikels aus dem "Handwörterbuch der Raumordnung" der ARL, 2005.

### 6.1.2 Untersuchungen des Planungsverhaltens

Einschlägig für die Raumplanung sind sicherlich psychologische Erkenntnisse aus drei Bereichen:

- elementare Planungs- und Entscheidungsprozesse
- der Umgang mit "komplexen Problemen"
- Kommunikation und Kooperation beim Planen

*Elementare Planungs- und Entscheidungsprozesse* sind sicher eines der am umfassendsten untersuchten Gebiete in der Psychologie. Die psychologische Entscheidungsforschung nahm dabei ihren Ausgang vom volkswirtschaftlichen Modell, das eine rationale wirtschaftliche Entscheidung dann gegeben sieht, wenn man diejenige Alternative wählt, bei der ein maximaler Nutzen bei minimalem Risiko zu erwarten ist. Auf der Basis des Erwartungswertprinzips wird das Produkt aus subjektiver Erfolgserwartung und erwartetem Nutzen für jede Alternative errechnet (beide sind als Variablen definiert, die zwischen 0 und 1 schwanken) und die mit dem höchsten Wert gewählt. Als nobelpreiswürdig erwies sich die empirisch belegte Erkenntnis, dass Menschen sich im Allgemeinen so nicht verhalten (Tversky und Kahnemann 1974). Zunächst wurde dies als irrational und somit wenig wünschenswert betrachtet. Aber auch im eng umgrenzten Feld der experimentellen Entscheidungsforschung, in dem Entscheidungen im Allgemeinen isoliert betrachtet werden, haben neuere Erkenntnisse diese Einschätzung als fragwürdig erscheinen lassen: Zunehmend setzt sich die Sichtweise durch, dass die beschriebene "klassische" Entscheidungsstrategie für viele Alltagsprobleme letztlich irrelevant ist (Gigerenzer et al. 2000). Menschen sind es daher nicht gewohnt, in den Bahnen dieses normativen Entscheidungsmodells zu denken.

Weiterhin ist anzumerken, dass die Einzelentscheidung beim Planen in ein umfassenderes Geschehen eingebettet ist, so müssen Entscheidungsalternativen ja erst durch Entwicklung, Verkettung und Analyse von Handlungsmöglichkeiten generiert werden. Ein Planungsprozess besteht somit aus vielen Entscheidungen, deren Ursachen und Konsequenzen aufeinander bezogen sind.

Menschen entscheiden also nicht "begrenzt rational" oder "irrational", sondern die Rationalität ihres Handelns kann in vielen Fällen verstanden werden, wenn man den Kontext des jeweiligen Planungsprozesses, die über das eigentliche Entscheidungsproblem hinausgehenden individuellen Zielsysteme und die im Leben erworbenen und im Allgemeinen nützlichen Planungs- und Entscheidungsstrategien kennt.

Auch bei der Untersuchung des *Planungsverhaltens* bei so genannten Interpolationsproblemen (Probleme mit einer begrenzten Menge von eindeutig definierten Zielen und Handlungsmöglichkeiten, zum Beispiel das Damespiel) wurde zunächst untersucht, inwieweit Menschen von "klassisch-rationalen" Planungsstrategien abweichen. Diese wurden zum Beispiel in Form von Computerprogrammen zum Lösen wohldefinierter Planungsprobleme zum Vergleich herangezogen. Das bekannteste ist der "General Problem Solver" von Simon (1966). Auch hier zeigt sich in vielen Untersuchungen, dass Menschen sich anders verhalten als solche Programme. Eine umfassende und systematische Problemlösungsstrategie ist eher die Seltenheit. Das lässt sich vom Leser sicher durch Rekapitulation des eigenen Planungsverhaltens bei selbst einfachen Denksportaufgaben nachvollziehen: Man beobachtet neben Phasen systematischen Nachdenkens häufig Phasen unsystematischen Versuchs-Irrtums-Verhaltens und solche, bei denen scheinbar unmotiviert irgendwelchen plötzlichen Eingebungen gefolgt wird. Pascha et al. (2001) sprechen von einem "opportunistischen [an Gelegenheiten orientierten]

Problemlöseverhalten mit geplanten Episoden" und zeigten in mehreren Untersuchungen, dass dies schon bei einfachen und wohldefinierten Planungsproblemen der charakteristische Weg menschlichen Denkens ist.

*Der Umgang mit komplexen Problemen:* In der psychologischen Forschung wurde deutlich, dass die Generalisierung der eben beschriebenen Forschungsergebnisse noch nicht alle wichtigen Verhaltensphänomene bei komplexeren Planungsanforderungen erklären kann. Die Tätigkeit des Raumplaners zum Beispiel besteht ja aus einer Fülle von Planungs- und Entscheidungsanforderungen, die aufeinander bezogen sind und sich wechselseitig beeinflussen. Entscheidungsalternativen lassen sich in den meisten Fällen nicht errechnen, man muss trotz unbekannter Handlungsmöglichkeiten und Konsequenzen entscheiden. Zudem verändern sich die Entscheidungsgrundlagen ohne das Zutun der Planer. In den Worten der Psychologie: Komplexe Probleme sind *umfangreich, vernetzt, intransparent* und *eigendynamisch*. Dies kann auf die Ausgangssituation, die Ziele der handelnden Personen und die möglichen Wege, diese zu erreichen, zutreffen. Komplexität führt neben veränderten Anforderungen beim Planen und Entscheiden dazu, dass zunehmend eine bewusste Organisation und Koordination der eigenen Planungsaktivitäten nötig wird. Wie funktioniert dies?

Bezeichnenderweise stammte die Anforderung des bekanntesten, weil ersten Experimentes, bei dem Verhalten im Umgang mit komplexen und neuartigen Problemen untersucht wurde, quasi aus dem "Dunstkreis" der Raumplanung. Die Versuchsteilnehmer hatten in die Rolle des Bürgermeisters der im Computer simulierten Stadt Lohhausen zu schlüpfen und deren Wohlstand zu sichern. Die Zielsetzung dieser Aufgabe war bewusst unscharf formuliert. Bei dieser und einer Fülle weiterer Untersuchungen ließen sich nun Verhaltensweisen erkennen, die auch in der Praxis immer wieder zu beobachten waren (vgl. im Überblick Dörner 1989). Einige Beispiele sollen verdeutlichen, dass hier Phänomene auftreten, die auch in der Praxis der Raumplanung eine wichtige Rolle spielen:

- Einkapselung: Man konzentriert sich auf ein eingeschränktes Teilgebiet seiner Arbeit, das man möglichst gut beherrscht, und vernachlässigt andere dringendere und wichtigere Aktivitäten.
- Mangelnde Zielkonkretisierung: Man untersucht nicht, was gewählte Ziele in der praktischen Konsequenz bedeuten, und vermeidet so die Auseinandersetzung mit möglichen Widersprüchen, die sich aus diesen Zielen ergeben könnten.
- Ballistisches Handeln: Man betreibt ein sinnloses Projekt mit aller Macht und gegen alle Widerstände weiter und entgeht auf diese Weise zunächst der Auseinandersetzung mit den Konsequenzen eines Misserfolges.

Dörner (1989) bezeichnet diese und einige weitere immer wieder in seinen Experimenten und in der Praxis beobachteten Verhaltensweisen als "intellektuelle Notfallreaktionen". Mögliche Erklärungen sind in Kapitel 6.1.3 beschrieben.

*Kommunikation und Kooperation:* Die Untersuchung des Planungsverhaltens von Gruppen zeigt, dass Zusammenarbeit nicht automatisch zu einer besseren Leistung führt als individuelles Arbeiten. Bestimmte experimentell und in der Praxis beobachtete Verhaltensweisen sind hier ursächlich (detaillierte Übersicht bei Badke-Schaub 2002).

- Machtkämpfe: Die Durchsetzung nicht sachbezogener individueller und kollektiver Interessen ist auch in der Raumplanung sicher ein Auslöser fehlerhafter Teamleistungen. Machtkämpfe (vor allem in männer-dominierten Gruppen) entstehen aber zuweilen auch aus einer möglicherweise biologisch vorgegebenen Tendenz zur Bildung von Hierarchien, seien sie formeller oder informeller Art.

- Konformität: Es gibt eine relativ umfassende Literatur zur Rolle von Minderheiten und Einzelnen bei Gruppenentscheidungen. Das Mischungsverhältnis von Interessengruppen bestimmt unabhängig von sachlichen Erfordernissen das Entscheidungsverhalten. So zeigen Einzelne mit abweichenden Meinungen in einer Gruppe häufig die Neigung zur Konformität, sodass sie auch sachlich fundiertere Ansichten zugunsten der Mehrheitsmeinung aufgeben, während wiederum Meinungen einer kleinen, aber aus wenigen aufeinander eingespielten Leuten bestehenden Gruppe in einer großen Mehrheit eine große Durchsetzungskraft besitzen.
- "Gruppendenken" und erhöhte Risikobereitschaft (group think, risky shift) Diese Begriffe beziehen sich auf das Phänomen, dass erfolgreiche Gruppen die Tendenz zeigen, sich bei nachfolgenden Aufgaben erhöhten Risiken auszusetzen. Eng damit in Zusammenhang steht die Beobachtung, dass in erfolgreichen Gruppen, vor allem wenn sie autoritär geführt sind, Mechanismen der Informationsverarbeitung entstehen, die diese Risikobereitschaft noch verstärken: Solche Gruppen sind schnell begeistert von eigenen neuen Ideen. Außerdem werden – über den normalen Gruppendruck hinaus – Personen mit abweichenden, negativen Einschätzungen dieser Ideen aggressiv behandelt und tendieren deshalb dazu, ihre Meinung zurückzuhalten. Dies führt zur unangemessenen Analyse negativer Aspekte einer Entscheidung in der Gruppendiskussion und letztlich zu riskanten Entscheidungen.

Viele besondere Schwierigkeiten, vor denen speziell Raumplaner in ihren Kooperationsbeziehungen stehen, sind in der Psychologie noch nicht thematisiert. So weist Schönwandt (2002) darauf hin, dass sich bei den langfristigen und interdisziplinären Projekten der Raumplanung spezielle Probleme daraus ergeben, dass selbst grundlegende Begriffe von den Beteiligten unterschiedlich aufgefasst werden und sich im weiteren Verlauf in ihrer Bedeutung so verändern, dass Planungsergebnisse teilweise in unkontrollierter Form beeinflusst werden.

### 6.1.3 Psychologische Erklärungen

Um das beschriebene Planungsverhalten beschreiben zu können, gibt es eine Fülle möglicher Erklärungsmodelle. An dieser Stelle will ich vertieft auf gedächtnistheoretische Überlegungen, kontrolltheoretische Modelle und Erklärungen, die mit Kommunikation und Kooperation zu tun haben, eingehen.

*Gedächtnis:* Die ursprüngliche Modellvorstellung des so genannten "Kurzzeitgedächtnisses" ist mittlerweile von der Annahme eines Arbeitsgedächtnisses abgelöst worden, in dem bewusste Informationsverarbeitungsprozesse (zu ganz unterschiedlichen Themen wie Kopfrechnen oder Nachdenken über Beziehungsprobleme) eng mit der Vorbereitung zum dauerhaften Behalten von Informationen verknüpft sind. Dieses Arbeitsgedächtnis stellt in gewisser Weise einen Engpass dar. Nur ein Bruchteil aller wahrgenommenen Informationen wird dort verarbeitet und davon wiederum nur ein Teil dauerhaft ins Langzeitgedächtnis überführt. Die Kapazität des Arbeitsgedächtnisses limitiert auch unsere Aufmerksamkeit, die wir nur in begrenztem Maße auf gleichzeitig gegebene Reize verteilen können.

Im Alltagshandeln werden uns diese Begrenzungen im Allgemeinen nicht bewusst. Dies liegt zum einen daran, dass wir vieles, was beim Lernen zunächst bewusst betrieben werden muss, später mit zunehmender Übung automatisiert auf der Basis von Routinen tun (zum Beispiel Schaltvorgänge beim Autofahren). Diese Routinen beanspruchen unser Arbeitsgedächtnis nicht. Zum anderen verfügen wir im Alltag über viele so genannte Planungs- und Entscheidungsheuristiken, die dort auch funktionieren. Heuris-



men sind in der Denkpsychologie allgemeine Regeln, die unabhängig vom jeweiligen Inhalt einsetzbar sind. Sie lassen sich am besten durch alltägliche Redewendungen und Sprichwörter anschaulich machen. "Das machen wir schon immer so!" (Wende die Problemlösung an, die sich in ähnlichen Situationen am häufigsten bewährt hat – "frequency gambling"); "Besser den Spatz in der Hand als die Taube auf dem Dach" (Wähle die Alternative mit geringerem Risiko, auch wenn der Gewinn im anderen Fall deutlich höher ist). Interessant ist, dass sich solche Regeln offensichtlich nur in ihrem "Tätigkeitsteil" angemessen beschreiben lassen, aber niemals thematisiert wird, unter welchen Bedingungen eine Regel eigentlich gilt (und nicht etwa das Gegenteil: "Wer wagt, gewinnt").

Vereinfachende Heuristiken und Automatisierungsprozesse sind als "Tendenz zur kognitiven Vereinfachung" unverzichtbar für unser Funktionieren im Alltag, bei komplexen Anforderungen jedoch führen sie zu erheblichen Fehlern. So ist es im Alltag im Allgemeinen unüblich und wenig sinnvoll, über die Ziele, den Sinn und den Nutzen der meisten Aktivitäten zu reflektieren ("Warum verwende ich diese Form der Schleife beim Schuhe-Zubinden, vielleicht sollte man neue Methoden dazu ersinnen?"). Komplexe Projekte scheitern jedoch häufig gerade an der mangelnden Ausarbeitung und Analyse der Ziele oder an einer unreflektierten Übernahme gewohnter Arbeitsweisen. So erweisen sich die im Alltag nützlichen Vereinfachungsstrategien als schlechte Regeln zum Umgang mit komplexen Planungsanforderungen.

*Kontrolle:* Die psychologische Variable "Kontrolle" symbolisiert das Ausmaß, inwieweit man eine Situation – alltagssprachlich ausgedrückt – "im Griff hat". In archaischen Zeiten führte ein Verlust an Kontrolle bei unseren Vorfahren zu einer Flucht- oder Aggressionsreaktion. Man kann die in Kapitel 6.1.2 beschriebenen intellektuellen Notfallreaktionen als eine moderne Form solcher Reaktionen auffassen (vgl. im Überblick von der Weth 1999). Die Einkapselung wäre demnach eine Art moderner Fluchtreaktion. Wenn man sich auf das konzentriert, was man kann, und Informationen über Probleme in anderen nicht so gut beherrschbaren Bereichen nicht zur Kenntnis nimmt, steigt das subjektive Ausmaß an Kontrolle, man fühlt sich wohler und wird in diesem Verhalten weiter bestärkt. Dies funktioniert so lange, bis die Probleme unübersehbar geworden sind.

*Kommunikation und Kooperation:* Auch die meisten der beschriebenen Verhaltensphänomene auf der Ebene der Gruppen dienen der Steigerung der gemeinsamen Kontrolle. Dies wird besonders beim Group-think-Phänomen deutlich. Auch hier liegt eine Abschottung gegenüber negativen Informationen vor, die zu einer verbesserten Lageeinschätzung und somit *subjektiv* zu erhöhter Kontrolle führt. Im Bereich der Kommunikation gibt es eine Fülle von Modellen, die Missstände auf verschiedene Weise erklären. Eine auch nur kurze Darstellung führt an dieser Stelle zu weit, vor allem weil die meisten dieser Modelle nicht spezifisch für die Tätigkeiten des Planens und Entscheidens entwickelt worden sind.

#### 6.1.4 Konsequenzen für die Raumplanung

Was können Raumplaner aus diesen Erkenntnissen für ihre Arbeit ableiten? Deutlich wird sicher, warum viele öffentliche Planungsprozesse auf den ersten Blick von nicht nachvollziehbaren, teilweise erratischen Verhaltensweisen geprägt sind. Mauerer (2002) spricht bei den Beispielen seiner umfangreichen Fallsammlung von "elementaren Dummheiten". Die Voraussetzungen für Abwege sind denkbar günstig. Raumplanung hat in hohem Maße die Eigenschaften eines komplexen Problemlöseprozesses, vieles ist schlicht nicht vorhersehbar, die Wahrscheinlichkeit der in Kapitel 6.1.2 beschriebenen

Verhaltensweisen denkbar hoch. Langfristige Projekte lassen sich nicht systematisch bis zum Ende durchplanen. Die Akteure ziehen nicht an einem Strang. Tritt in solchen Situationen Kontrollverlust ein, lassen sich auch hier damit zusammenhängende typische Verhaltensweisen identifizieren; einige Beispiele:

- Vermeidung von Diskussionen über Zielkonflikte zum Beispiel durch Formelkompromisse und Verwendung unscharfer Begriffe, die unterschiedliche Interpretationen erlauben
- Zu optimistisches Planen durch Nichtbeachtung von Risikofaktoren, keine Analyse negativer Szenarios
- Formale Richtigkeit eines Vorgehens wird wichtiger als inhaltlich sinnvolles Vorgehen. Dies erlaubt die Minimierung des individuellen Risikos. Es führt zudem zur Tendenz, pseudorationale Begründungen für Entscheidungen zu entwickeln, um sich in unklaren Situationen keine Blöße zu geben.

Es sollte deutlich geworden sein, dass sich durch die beschriebenen psychologischen Ursachenkomplexe vieles an planerischem Fehlverhalten erklären lässt. Gibt es auch Hinweise für Verbesserungsmöglichkeiten?

### **6.1.5 Unterstützung von Arbeitsprozessen in der Raumplanung**

In der Literatur (z. B. Dörner 1989) wird Selbstreflexion als ein wichtiger Bestandteil erfolgreichen Vorgehens bei komplexen Problemen genannt. Selbstreflexion heißt, man macht sich bezogen auf die zu lösenden Anforderungen Gedanken über die eigenen Voraussetzungen, das Problem zu lösen (Wissen, Motive etc.) und analysiert und entwickelt seine Vorgehensmöglichkeiten auf der Basis einer realistischen (das heißt manchmal sicher auch negativen) Einschätzung der Chancen, dieses Problem zu lösen. Zur Unterstützung einer solchen Einstellung lassen sich auf verschiedenen Ebenen (Organisation, Team, Individuum) verschiedene Maßnahmen angeben. Diese sind vor allem in solchen Fällen schon weit verbreitet, in denen hohe Sicherheit beim Planen und Handeln notwendig ist (zum Beispiel in der Luftfahrt).

*Organisationsebene:*

- Fehleranalyse nicht als Suche nach individuellem Versagen betreiben
- Förderung eines offenen Klimas in der Diskussion um Fehler

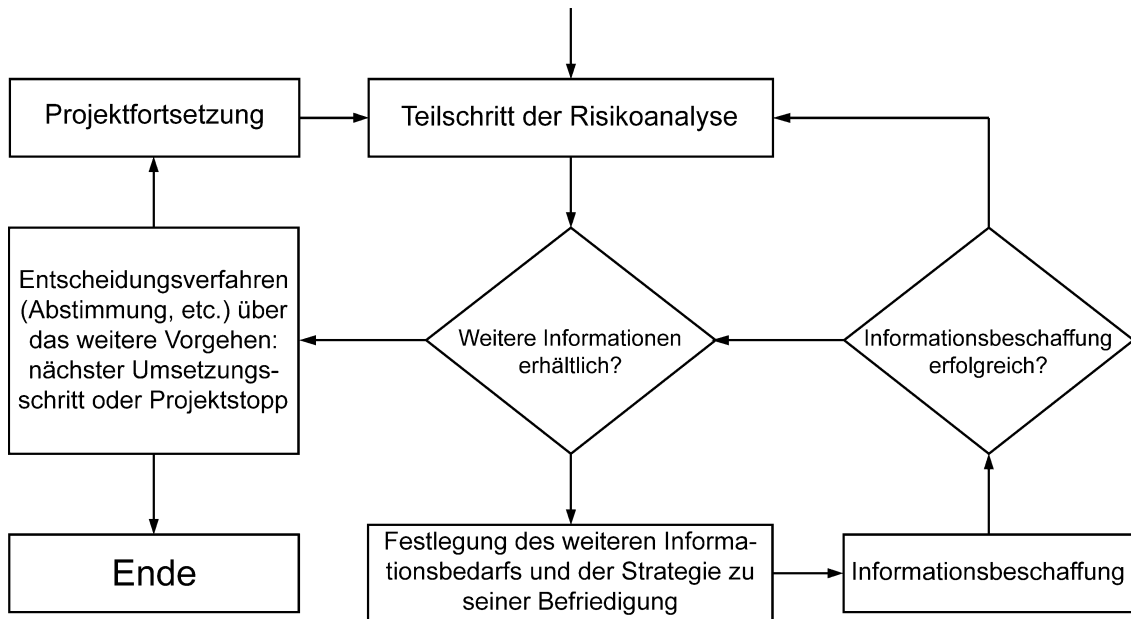
*Gruppenebene:*

- Schaffung eines Rahmens für die Analyse von Fehlern (zum Beispiel briefing/debriefing)
- Unterstützung entsprechender Kommunikationsformen

*Individuelle Ebene:*

- Bemühung um realistische Selbsteinschätzung und Einschätzung der Handlungsmöglichkeiten anderer
- Bereitschaft zur Selbstreflexion und Selbstkritik

## Übersicht 2: Strukturierung des Vorgehens bei komplexen Projekten



Iteratives Vorgehen bei einer Analyse der Entscheidungsgrundlagen. Dieses iterative Verfahren sieht vor, dass die Analyse der Entscheidungsgrundlagen mindestens viermal im Verlaufe eines Projekts durchgeführt wird. Bei jedem Iterationsschritt wird festgestellt, welche Informationen für eine maximal genaue quantitative Erfassung der Entscheidungsgrundlage fehlen. Besteht unter den Beteiligten des Verfahrens Konsens darüber, dass die Informationen für eine fundierte Durchführung des Entscheidungsverfahrens hinreichend sind, wird die Risikoanalyse für den jeweiligen Verfahrensschritt abgeschlossen und fortgeschritten. Ist dem nicht so, wird der weitere Informationsbedarf für eine fundiertere Risikoanalyse und eine Strategie zur Beschaffung dieser Informationen festgelegt. Gelingt es, diese Informationen zu beschaffen, wird die Risikoanalyse auf Basis dieser neuen Informationen weitergeführt. Sind beim aktuellen Stand des Vorhabens mit sinnvollem Aufwand die notwendigen Informationen nicht zu beschaffen, muss die Entscheidung über eine Fortführung des Projekts mit dem aktuellen Kenntnisstand getroffen werden. Unter diesen Umständen ist bei weiterem Dissens unter den Verfahrensbeteiligten jedoch möglichst von irreversiblen Entscheidungen und Unterlassungen abzusehen.

Quelle: eigene Darstellung

Auf dem Boden solcher Haltungen lassen sich systematische Planungsverfahren entwickeln, um die psychischen und materiellen Ressourcen der handelnden Personen und Organisationen in sehr komplexen Umgebungen realistisch einschätzen zu können und auf dieser Basis angemessener zu planen und zu entscheiden. In von der Weth (1999) wird ein solches Verfahren für die Strukturierung des Vorgehens bei komplexen Projekten vorgestellt (vgl. Übersicht 2), welches in sehr intransparenten und dynamischen Situationen ein ressourcenorientiertes Vorgehen erlaubt. Auch existierende Ansätze der Raumplanung zur Bewältigung sehr komplexer Anforderungen (Lindblom 1959; Schönwandt 2002) funktionieren erst richtig auf der Basis einer sehr sorgfältigen Analyse der eigenen Ressourcen.

Zu beachten ist bei alledem, dass die beschriebenen Maßnahmen zur Reflexion der eigenen Voraussetzungen und Handlungsweisen keine Hinweise für aktuelles Krisenmanagement sind. In einer solchen Situation ist die Bereitschaft, sich realistisch mit eigenen Stärken und Schwächen auseinander zu setzen, wegen des akuten Kontrollverlustes schwach ausgeprägt. Hier kann wahrscheinlich nur ein Anstoß von außen die Aufmerksamkeit auf unangemessene Verhaltensweisen lenken.

Max van den Berg

## **6.2 Strategic Planning, Dutch Experience**

### **6.2.1 Planning history in Holland**

After the Second World War, spatial planning in the Netherlands was directed towards shaping the welfare state. The aim was to rebuild and modernize the nation. There was a strong belief in ordering society by spatial planning and in improving living conditions for all by shaping public domains with fair shares for all. The emphasis was put on equality and uniformity; this resulted in well-planned comprehensive use plans and regional plans.

Implementation was achieved by government-guided coalitions and by those who were willing to build according to the legal use plans. Consequently, this type of planning is sometimes called 'admission planning'. The method used was functional; experts in the fields of sociology, economics, geography, civil engineering and town planning held prominent positions. They surveyed, analyzed, predicted and designed. In urban areas, municipal politicians and their expert (public) agencies had operated very successfully since 1910 with Housing Corporations as partners. This coalition continued after the World War and was strengthened with investments and expertise.

In the fifties, a coalition in rural areas became operational between a very well-organized farmers' cooperative, the Agricultural University in Wageningen, farmer-oriented Banking Firms (RABO) and the national Department for Agriculture. Land reform was geared to raising production – also for export – and the income of farm-owners. Spatial preconditions were the restructuring of the countryside, scaling up and the removal of traditional landscapes.

In the seventies, urban renewal entered the agenda. Public participation became important.

Experts lost influence and politicians came to dominate the planning scene. Small was beautiful, process planning overtook functional planning and the role of plans for the distant future became less important. In the countryside, the significance of nature and land preservation, environmental thinking and recreation near the cities grew. Management became an important phase of the planning process after implementation.

### **6.2.2 The institutional context of planning in Holland**

Needs have shifted, aims have changed. Now market forces, NGOs, institutions, interest groups and citizens expect to play their part in spatial developments and demand attention for specific needs, dreams and circumstances. Governments are no longer in a powerful position to set the planning stage. Corporate actors demand involvement in an early phase of planning processes. New coalitions arise. Planning has become a vehicle for solving problems and enabling private initiatives to balance different interests and manage uncertainties. Politicians rely on market forces. Opportunities have to be used. Managing many involved actors and communication are new challenges. The aims are quality of life, experiences and a better environment. The past, the near and distant future take on a new meaning. Planning problems are fragmented into project, small and big schemes. A revival of strategic planning can be recognized.

### 6.2.3 Driving planning changes

Planning action is now often a matter of grasping opportunities. The bundling of means and combined action have become more important than specifying (government) goals and aims in advance. Planning action only seems possible if done by coalitions. The main actor groups are institutions/groups of citizens, entrepreneurs, experts and politicians. Public and private partners are operating interactively. Coalitions sometimes change during distinct phases of the planning process. They make use of strategic planning. Strategic planning helps to get good results sometimes even with modest means.

The context of planning and implementation is changing. For each project or planning process, issues have to be defined, conditions for action have to be set and strategies for commitment have to be developed. A selection of the right actors for certain distinct phases has to be made. Communication with all of the parties involved has become a matter of great significance. To understand strategic planning in Holland, some background information has to be given on: *the planning mentality, contemporary issues, conditions for action and strategies for commitment*.

*Planning mentality:* Many Dutch citizens are interested in spatial planning. For already 900 years, we have had to defend ourselves against the sea, claim and reclaim land from water, develop and manage water systems and waterways and make a living with poor resources. Working together was necessary and became a way of life. Our culture is not only based on working together, but also on competition and on freedom of conscience, entrepreneurial freedom and freedom of movement. Having few resources, we traded and transported goods and added value to the traded products and services. With minimum resources we had to be innovative to gain the maximum results. We had to be efficient and effective, and we developed a certain ability in manipulating law and procedures. In other words: we became familiar with informal networking and with interactions. Suitable land is always scarce and expensive in the Lowlands. We have to use space efficiently. In a way, cultivated space is considered to be a luxury. Dutch citizens like gardening, which brings spatial order to a small, private property. Spatial Planning is an important policy field at local and regional government level. Most Dutch planners have a passion for their profession. Now the welfare state is shifting to a more individualistic attitude with less solidarity, more mobility, more globalization and more (space) consumption.

*Issues:* The revitalization of cities and mental urbanization of the countryside are high on the planning agenda. People demand a high quality of space in their daily urban system, including the network region. Identity of space has become important. More free time and growing income lead to new activities, different behavior and a new culture: people want to get entertainment, adventure and experience (*Erlebnis*). Spatial provisions are asked for both in cities and in the countryside. People expect not only the well-organized use of place, but also a sense of locality. The new commercial leisure industry is fast growing and in general very profitable; this consumerism demands extensive use of land and new designs.

*Conditions for action:* We were in the past accustomed to a concentration of means (land, investments, organization, management, knowledge), legal instruments and planning tools in the hands of powerful governments. Means are now dispersed among institutions of all kinds, (multi-national) businesses and interest groups; power has shifted from the public to the private sector; many institutions/firms/agencies possess a piece of the instrumental cake. The number of actors has increased. During planning processes, participants have to deal with different institutional cultures. This means a lot

of deliberation and negotiation before and during planning processes. Instead of permanent coalitions, the phenomenon of changing partnerships now appears. *Acting sometimes seems more important than thinking.* Surveys, analysis and planning expertise have become more modest; management, networking and diplomacy are important now. Planning methods are changing from *plan before action* and *survey before plan* to *action before plan*.

*Strategies for commitment:* It is important to recognize mutual interests and necessary sacrifices among partners. Risk assessment is more important for getting commitment than goal analysis. Responsibility for acting is related to the input of means. Shared content is often shown at the end of planning processes. Deliberation, negotiation, mediation, interaction and cooperation are key-words for gaining commitment. Compromises are the results of negotiations. Admission policy is disappearing into the background, developing policy is becoming more significant. Accepting uncertainty is becoming part of the game. Besides professional knowledge about space, institutional information is needed about means. Communication and public relations have become part of the planning process. Looking for opportunities is becoming effective; emphasis on problem solving now seems to be more energetic than problem analysis.

To illustrate the benefits of a more strategic approach in planning and implementation, the following three projects in the countryside of the Province of North-Holland have been selected from many ongoing regional and countryside projects.

#### **6.2.4 Outside dike project between Medemblik and Andijk**

- Over a period of decades, several governments had developed ideas, policy and plans for an area outside the dikes with a length of seven km alongside the IJsselmeer:
- Several municipalities wanted a recreational zone to improve the economy and employment.
- The Water Management Company responsible for that area had to strengthen the historically significant dike.
- The ministry of Agriculture and Nature wanted to develop new nature alongside the dike.
- The Provincial Drinking Water Company had to enlarge a reservoir lake for drinking water.

They all acted separately and did not have sufficient means to do their job; their plans could not be implemented. Then came a turning point: the managing director of the provincial Drinking Water Company asked the province to help to get rid of 2,000,000 m<sup>3</sup> of sand and 600,000 m<sup>3</sup> of clay, resulting from the augmentation of a drinking water reservoir. The supply of more drinking water was under time pressure.

The province saw scope for combining ideas and plans and grasped the opportunity of using the cheaply available sand and clay. They brought potential partners together and started communication.

A temporary policy group under the chairmanship of a municipal councilor was formed in 1991 and supported by a working team. An open strategy of action with a time schedule and budget was developed taking all wishes and policies into account; later a detailed plan was designed that specifically marked out public accessible space

for nature development and beach recreation. However, the available (collective) budget was still not sufficient for the investments. Private investors were sought in the field of commercial recreation: e.g. for a sailing harbor, holiday-house complex, recreation park.

Thanks to the commercial initiatives, entrepreneurial subsidies from the Department of Economics also became available.

The project started 9 months later and was implemented in 1993. Investment totaled €40m, 25 % from public money.

*Lessons:* The project is an example of an open strategic planning process, of using opportunities, of accepting input of limited means from the start. Problems were solved by a pragmatically formed coalition of public and private partners, with a modest but vital role for the government. Factors for success were government ownership of the water, cheap sand and clay and no existing legal plans (!).

### 6.2.5 Waterland, a peat-grassland area north of Amsterdam

Waterland is a unique agrarian landscape, a man-made, flat, geometrically structured peat grassland used for milk production. It is rich in birds and has great ecological value, with importance for migratory birds like swans and geese. A millennium ago Waterland was a swamp area 8m above sea level. Around 1100 AD the land was reclaimed by digging ditches for draining. As a consequence, the surface sank more and more and is now several meters below sea level. The grassland area is structured with water ditches – access mainly by boat – and with characteristic villages. This type of landscape has to be managed by farmers. But world-market prices and production circumstances have grown worse in the last decades. A radical land reform could help, but nobody wants it.

For many years the governments involved tried to keep the landscape in good shape through protection, conservation and all kind of subsidies. Even wealthy foundations for nature preservation were encouraged to buy land and to manage it with government subsidies. It did not work. Farmers' incomes diminished, farmers closed their farms and the meadows became fallow. *Plans do not stop undesirable developments.*

Serious discussions were held to put the peat-meadow area under water and turn it into a semi-natural swampland. Users and the Province of North-Holland resisted the idea.

From 1994–1995 an innovative bottom-up process started with the notion that *farmers are guardians of the valuable landscape*: instead of control and more regulations, instead of making a conservation plan, farmers were invited to develop initiatives and other actors in the region were encouraged to come up with ideas. The province brought actors together and helped with organization, management, and communication/public relations techniques. *The Provincial Agency assumed the role of initiator, coordinator and mediator.*

Initiatives were mostly related to agriculture: the promotion of regional products (cheese) by combined efforts in marketing and promotion. One important new product was the management, improvement and new development of nature in the whole area. It meant a radical change for (some of) the farmers. They also had to get accustomed to the help of volunteers from nearby Amsterdam with management and maintenance. New products were added in the field of tourism and recreation: creating hotel rooms in farms, renting boats, canoes and bicycles, developing small camping sites on farms,

improving nature with the help of volunteers. Even a *passe-partout* was developed for the reduction of prices for several agricultural products and services.

How was it done?

By forming a foundation with representatives of municipalities, the chamber of commerce, farmers, the regional water-management company, the tourist information agency, etc. The Province provided experts with knowledge and expertise on planning and project management.

The project was successful and won the Dutch Tourist Award in 1995. It is an example of stimulating unexpected ideas, bringing together actors with means with some selective help from government.

In 1999 the politicians ended their involvement in the project and stopped subsidies and help ("after five years they can do it themselves"). But that was a mistake. Once again citizens in the region asked for help and support. In 2001, a restart was made (Pact of Mercurius) with other actors, other methods and a new organization.

The area was enlarged. Again an analysis was made of policy documents and of the strengths and weaknesses of means and instruments.

A staggering total of 52 Memoranda (!) were decided upon in the past. More than 30 private and public institutions were in one way or another involved in policy preparation and actions. They tried to get a grip on more than 100 adaptable subsidy regulations on five government levels. It meant a lot of institutional talking and very little action. Once again negotiation was started about *binding policy, available means and priorities*.

Every participant agreed on the old goal: *keep the valuable countryside*. Actors agreed on about 80% of the policies, and only differed on 20%. The main and powerful actors said: "Let us solve problems, let us act upon agreement ... and forget the 20%". A new policy document was written based upon the 80%.

A new organization was founded with new commitments: *Don't commit people to tasks and authority but to contributor roles in a process: investors and initiators* (farmers, institutions for nature protection, cultural history, recreation, etc.).

Agreement was reached on the financial commitment of €25m each year related to a policy program, a global future and to roles; also on a policy program committee of investors and decision-makers (6 members: province, Amsterdam, Zaanstad, Amsterdam North, Water management Company, Waterland municipalities), and a program agency (plenary members 10 persons) to support the project with knowledge, communication, monitoring and public relation; a top-down fund was also approved to which every member pays an annual amount of €50,000. The program agency looks for "problem-owners", "problem-solvers" and investors and has "attraction money" to incentivize.

The policy program is based on ten interventions/actions like stimulating certified region-bound agricultural products, improving tourist products, improving cultural heritage, improving clean water quality, etc.

In 2002, 50 projects totalling of €12m were implemented; in 2003, there were 29 projects totalling €8m. Recent projects are related to education and health care.

*Lessons:* Don't stop too early, keep on identifying problems, stay in touch and stimulate action.



### 6.2.6 Fortification around Amsterdam

Lost space, lost memory. Between 1880 and 1916 a ring of defensive fortresses was built around the city of Amsterdam with a length of 135 km and including 45 fortresses, dikes and ingenious waterworks for inundation, 20 km from the city of Amsterdam. In 1950, the status as a military site was officially abandoned. After so many years, the secret space and memory was lost. The neglected defense system deteriorated quickly. The Ministry of Finance started selling the fortification bit by bit. The provincial government was alarmed and launched a historico-cultural study in 1986. In 1987, a first policy document regarding protection of the structure, landscape and ecology was adopted. Through plans and policy documents, the fortress system was protected. Restoration and valorization for the public were extremely difficult. The structure was enormous, unknown and expensive to maintain, restore and to manage. A combination was sought including protection of the space-rich environment and nature development. It was crucial to find problem-owners. Extensive attention was given to raising coalitions of stakeholders and shareholders, and to achieving and presenting the first (small) successes.

The project was placed on the UNESCO World Heritage List following considerable pressure and combined action at the national and provincial levels.

A foundation was set up with the province, municipalities and institutions carefully selected regarding their means and aims.

Public, private and commercial initiatives for investments and new uses were encouraged. The results: 12 fortresses have been restored with different uses: youth work, a congress facility, training, recreation, a winery, visitors. Investment amounted to €30m.

*Lessons:* Strategic planning and interactive working have proven to be effective in implementation. Their methods are flexible, supportive and innovative. Spatial planning has become more differentiated, challenges have increased. In terms of processes, we have shifted from "*what do we want, how will we do it and who is doing the job?*" to "*who will do the job, what means are available, how will we do it and what will be the result?*"

The role and position of planners are changing. Sometimes other skills are needed:

- Planners are just one set of actors in a complex power world with many actors, fragmentation, competition and cooperation (no enemy outside!). We are accustomed to growth and have to learn to act in a context of smart decline (reinventing planning).
- Planners are chameleons, we serve many different principles.
- Act and deal with uncertainty.
- Be creative, look for opportunities.
- As government: be modest, listen, organize people around their problems and add your means.

Our profession is very much alive and as exciting as ever!

Hans-Georg Bächtold

### 6.3 Probleme zuerst – Fallbeispiele aus dem Kanton Basel-Landschaft

Braucht die Raumplanung neue Instrumente, problemorientiertere Methoden und erfolgreichere Strategien? Muss sie sich mehr um die aktuellen Probleme und Konflikte kümmern? Welche Herangehensweise führt zum Erfolg? Besteht Handlungsbedarf? Eine Umfrage im Rahmen des 30-jährigen Jubiläums der schweizerischen Kantonsplanerkonferenz ergab, dass viele Raumplanerinnen und Raumplaner zu stark auf den Gesetzesvollzug und die Instrumente fixiert sind. Es wird mehr strategisches Denken gefordert (vgl. Bächtold 2002a). Der folgende Beitrag geht auf die Frage nach geeigneten Strategien ein und zeigt mit drei Fallbeispielen aus dem Kanton Basel-Landschaft problemorientierte Ansätze auf – verstanden als Diskussionsbeitrag. Als Vorsitzender der Arbeitsgruppe Raumordnung der Oberrheinkonferenz ist dem Autor bewusst, dass die Herangehensweise nicht nur methodisch bestimmt ist, sondern auch vom politischen System geprägt wird und in den einzelnen Ländern unterschiedlich ist. Zum Beispiel hat sich bei der Erarbeitung des räumlichen Leitbildes für das Oberrheingebiet die französische Seite vor allem durch eine sehr analytische Vorgehensweise ausgezeichnet, für die Vertreter der deutschen Planungsfachstellen stand der instrumentelle Ansatz im Vordergrund, und die Schweizer haben zuerst nach den heutigen und zukünftigen Problemen gefragt (vgl. Guigou 2000).

#### 6.3.1 Lagebeurteilung, Konzentration der Kräfte und kluges Entwerfen von Taten

Der Begriff "Strategie" bedeutet Feldherrenkunst. Zur Klärung dieses Begriffs drei Zitate aus dem Buch "Klassiker der Strategie – eine Beurteilung" (Stahel 2003):

"Die Strategie ist die Wissenschaft, alle zu einem Feldzug nötigen Dinge vorzubereiten, die Taten derselben klug zu entwerfen, die zu ihrer Ausführung dienlichen Kunstregeln bedachtsam zu wählen und zu diesem Endzweck die Regeln der besonderen ihr untergeordneten Künste anzuwenden." (Leo der Weise, 866-912)

"Die Strategie ist ein System von Aushülfen. Sie ist mehr als Wissenschaft, ist die Übertragung des Wissens auf das praktische Leben, die Fortbildung des ursprünglich leitenden Gedankens entsprechend den stets sich ändernden Verhältnissen, ist die Kunst des Handelns unter dem Druck der schwierigen Bedingungen." (Helmuth von Moltke, 1800-1891)

"Die Grundlage jeder Strategie ist die Lagebeurteilung." (Antoine-Henri Jomini, 1779-1869)

Wichtige Erkenntnisse aus diesen Aussagen von Militärstrategen für die Raumplanung sind: die Lagebeurteilung als Grundlage, die Taten klug zu entwerfen, und die Kunst des Handelns unter dem Druck der schwierigen Bedingungen. Weniger militärisch ausgedrückt ist unter Strategie geschickte Planung zu verstehen, die ihre Methoden und Werkzeuge je nach Problemlage mit Blick auf das Handeln abwägt und zielorientiert einsetzt. Elementar ist ein weiteres Prinzip aus der klassischen Strategie: die Konzentration der Kräfte. Das bedeutet, auszuwählen, was für eine bestimmte Periode im Zentrum der Koordination – als zentrales Aufgabenfeld der räumlichen Planung – stehen soll.

### 6.3.2 Raumplanung ist Umgang mit unserem Lebensraum

Raumplanung ist heute zu verstehen als ein umfassendes Instrumentarium zur Suche nach einer für die Mit- und Nachwelt sinnvollen Nutzung unseres Lebensraumes. Der Begriff des Raumes umfasst nicht nur die physischen Eigenschaften der Umwelt, sondern primär auch die Möglichkeiten und Grenzen, die diese Umwelt für das Dasein, das Verhalten und das Erleben der Menschen öffnet und setzt.

Die bisherigen Leistungen der Raumplanung, mit den zur Verfügung gestellten Instrumenten den Raum zu ordnen, sind bedeutend und nicht zu verkennen. Aber es zeigen sich Defizite: die Konzentration auf den Gesetzesvollzug und auf das Zuteilen der Bodennutzung mittels Plänen. Es macht keinen Sinn, mit Akribie "Raumpläne" und Zonenvorschriften im politischen Ränkespiel auszuhandeln für Gebiete, die dann doch nicht bebaut werden. Diese Vorgehensweise bindet enorme Ressourcen. Die Probleme sind allerdings weniger im instrumentellen Mangel zu suchen als vielmehr im konzeptionellen Bereich.

Raumplanung muss sich stärker auf die Übersicht konzentrieren und auf das Lokalisieren von Konflikten. Diese entstehen aufgrund der zunehmenden Ansprüche an den knappen Raum. Wer vermag, Konflikte der Zukunft zu orten und im Sinne der Vorsorge frühzeitig Lösungen für schwierige Interessenskonflikte anzubieten hat, gewinnt an Bedeutung. Raumplanung wird so vorab in den wachsenden Agglomerationen zur Schlüsseldisziplin.

### 6.3.3 Probleme zuerst – wichtiger Leitsatz für die Richtplanung in der Schweiz

Die Analyse der Raumplanung in der Schweiz zeigt, dass strategische Ansätze das raumplanerische Instrument Richtplanung prägen. Die Richtplanung besteht aus Grundlagen und der Raubeobachtung, dem Konzept der räumlichen Entwicklung und dem behördenverbindlichen Richtplan. Die Raubeobachtung dient der Übersicht, greift Entwicklungstrends auf und ortet die Konflikte im Raum. Das Konzept bestimmt in den Grundzügen die anzustrebende räumliche Entwicklung. Der Richtplan selber zeigt zu einem bestimmten Zeitpunkt den Stand der Koordination – den Stand der Problemlösung. Die Teilschritte im Lösungsprozess werden mit den Inhaltskategorien Vororientierung, Zwischenergebnis und Festsetzung bezeichnet. Ein Prozess, der von räumlichen Konflikten ausgeht, sie in der Lagebeurteilung erkennt und verortet, dann vom Groben zum Detail zu den Zwischenergebnissen führt und schließlich die Handlungen festsetzt. Die Vororientierung ist die Fernerkundung, Zwischenergebnisse sind gleichzusetzen mit der Naherkundung und dem Vorbereiten des Handelns, die Festsetzungen leiten die Taten ein.

Es ist sinnvoll, zwischen Aufgaben zu unterscheiden, die sich im Rahmen der formalen Planungsinstrumente und -ebenen befriedigend lösen lassen und solchen, die mit ausgewählten Verfahren anzugehen sind. Dieser Ansatz beruht auf einer Strategie, die einerseits bewusst vieles beruhigt, damit es routinemäßig Schritt für Schritt bewältigt werden kann, und andererseits an wenigen Schwerpunkten sachlich, zeitlich und organisatorischen beschränkt wichtige und komplexe Aufgaben zu lösen versucht.

### 6.3.4 "Und mach dann noch 'nen zweiten Plan ..."

Erfahrungen im Umgang mit schwierigen räumlichen Aufgaben belegen, dass mit Testplanungen in Konkurrenz, mit Wettbewerben oder Studienaufträgen umsetzbare und konsensfähige Lösungen gefunden werden. Es ist Aufgabe der Raumplanung, Ideen zu

entwickeln – Ideen, verstanden als Netze, um die Möglichkeiten der Zukunft einzufangen. Es gilt, die Probleme im Raum zu orten, Fragen zu formulieren, eine Gruppe von Experten und Betroffenen zusammenzuführen und eine ausgewählte Anzahl von Teams mit der Suche nach Lösungsansätzen zu beauftragen. Ideenkonkurrenzen liefern unterschiedliche Lösungsansätze und schaffen Anlässe für die Diskussion. Und es ist ihre Aufgabe herauszufinden, unter welchen Voraussetzungen welche zusätzlichen Nutzungen sinnvoll sind und welche Bauten, Werke und Anlagen zweckmäßig erstellt und betrieben werden können. Die räumliche Planung ist als Auseinandersetzung mit unserem Lebens-, Wirtschafts- und Naturraum immer stärker mit der Politik verwoben. Es ist unumgänglich, Politik und Öffentlichkeit frühzeitig am Planungsprozess zu beteiligen. Aber wie bringt man die unterschiedlichen Interessen zusammen? Wie definiert man Öffentlichkeit? Raumplanung ist Trägerin einer Kultur im Umgang mit unterschiedlichen Interessen und hat langjährige Erfahrung mit der Mitwirkung der Öffentlichkeit. Dieses Potenzial ist gezielter einzusetzen.

Das Überdenken langfristiger Prozesse und ihrer Auswirkungen sowie das Ableiten konkreter Maßnahmen lässt sich im Tagesgeschäft kaum noch bewerkstelligen. Bewährt haben sich das Einsetzen einer Ad-hoc-Organisation mit einer politischen Lenkung, einem Fachgremium mit Experten und Mitarbeitenden aus den betroffenen Verwaltungseinheiten und begleitende Foren wie zum Beispiel Grundeigentümersrat und Begeleitrat, zusammengesetzt aus der Einwohnerschaft und aus interessierten Institutionen.

"Ja, mach nur einen Plan, sei ein großes Licht! Und mach dann noch 'nen zweiten Plan, geh'n tun sie beide nicht." Im Sinne von Brechts Text aus der Dreigroschenoper ist auch der Verwurf einer vorgeschlagenen, aber nicht umsetzbaren oder akzeptierten Lösung ein brauchbares Ergebnis. Zeigt sich doch, dass schöne Visionen manchmal nicht realisierbar sind. "Denn für dieses Leben ist der Mensch nicht schlau genug. Niemals merkt er eben, allen Lug und Trug."

Fazit: Die Lagebeurteilung ist für die Planung entscheidend. Mit dieser Übersicht werden Probleme und Konflikte erkannt. Testplanungen – vorzugsweise in Konkurrenz – zeigen Handlungsmöglichkeiten und Handlungsspielräume auf und führen im Dialog zu einer gemeinsamen Sprache und zu gemeinsamen Bildern. Dann gilt es – auch unter schwierigen Bedingungen – Handlungen vorzubereiten und möglichst rasch Schlüsselprojekte zu starten (vgl. Bächtold 2002b).

### **6.3.5 Fallbeispiele**

#### **Güter durch die Schweiz**

Gemäß dem "Memorandum of Understanding", das die Schweiz, Deutschland, Italien und die Niederlande am 9.1.2003 in Lugano unterzeichnet haben, sind die teilnehmenden Länder zur Ausarbeitung von Maßnahmen verpflichtet, die eine bessere Nutzung der Schieneninfrastruktur, vereinfachte Zollverfahren, die gegenseitige Zulassung von Rollmaterial und Lokführern auf einem transnationalen Nord-Süd-Schienengüterverkehrskorridor zulassen. Wie aber werden die zukünftige Verkehrs- und Raumentwicklung in der Trinationalen Agglomeration Basel abgestimmt und gestaltet? Beispiele aus dem Kanton Basel-Landschaft:

#### ***Basel – das goldene Tor der Schweiz. Eine Lagebeurteilung***

Basel ist das "Goldene Tor" der Schweiz. 40% aller Ein- und Ausfuhren und über 40% des gesamten Transits durchqueren die Nordwestschweiz. Zwei von drei Güterwagen, die auf dem SBB-Netz verkehren, benützen entweder die Bözberg- oder die Ergolz-

talstrecke. Beide Linien führen durch den Kanton Basel-Landschaft. In Zahlen ausgedrückt: Die Güterzüge über Bözberg- und Ergolzthalstrecke beförderten 1999 rund 38 Mio. Tonnen, knapp doppelt so viel, wie die Bahnen damals durch die Alpentunnels am Gotthard und Lötschberg transportierten (22 Mio. Tonnen). Es ist davon auszugehen, dass der Güterverkehr in Zukunft weiter zunehmen wird. Grund dafür ist die internationale Arbeitsteilung.

Ziel der Schweizerischen Verkehrspolitik ist es auch, den Güterverkehr und vor allem den Transitverkehr von Grenze zu Grenze von der Straße auf die Schiene zu verlagern. Auch die Nachfrage im Personenfernverkehr wird ansteigen. Das Wachstum des Personen- und Güterfernverkehrs ist eingebettet in die europäische Dynamik. Bis 2010 rechnet die EU – auf der Basis von 1998 – mit einem Anstieg des Güterverkehrs um 38% und mit einem Anstieg des Personenverkehrs um 24%. Mit ähnlichen, wenn nicht noch höheren Werten ist für die Schweiz zu rechnen.

Mit dem Bau der beiden Basistunnels am Lötschberg (Fertigstellung 2007) und Gotthard (Fertigstellung 2014) werden die Kapazitäten in den Schweizeralpen massiv erhöht (70 Mio. Tonnen). Der Ausbau weiterer alpenquerender Bahnlinien ist aus heutiger Sicht unwahrscheinlich. Welche Probleme ergeben sich aus dieser Lagebeurteilung für die Raumentwicklung in der Region Basel?

### ***Konflikte Regionalverkehr, Siedlungsentwicklung und Lärm***

Die Nachfrage im Regionalverkehr im Raum steigt. Experten gehen von einem Wachstum auf der Straße von 1–2% pro Jahr aus. In der Folge wird die Kernstadt Basel auf den Straßen in den Stoßzeiten immer schwerer erreichbar. Um die Attraktivität und Standortgunst der Region zu erhalten und zu verbessern, setzt der Kanton Basel-Landschaft auf den öffentlichen Verkehr und auf eine sternenförmige Siedlungsentwicklung entlang der Gleisanlagen in den Tälern. Im kantonalen Konzept der räumlichen Entwicklung (vgl. Regierungsrat Basel-Landschaft 2003) sind entsprechende Zielsetzungen und Maßnahmen formuliert. Dazu gehören der bessere Zugang zur S-Bahn mit attraktiven und neuen Haltepunkten, Ausbau der S-Bahn-Haltepunkte zu ÖV-Drehscheiben und die Verdichtung des Fahrplans auf einen Viertelstundentakt.

Das Ergolzthal – entlang der Bahnlinie Richtung Lötschberg – weist heute 41.000 Einwohner und 23.000 Beschäftigte auf. Als Stadt betrachtet läge es bezüglich Größe auf Platz 10 der schweizerischen Städte. Sie wäre allerdings die einzige mit einem derart schlechten ÖV-Angebot. Das bestehende Angebot stellt noch keine S-Bahn dar: Die Züge der "Blauen Linie" fahren noch nicht im integralen Halbstundentakt durch die "Ergolzstadt", der "Stadtteil Lausen" kann nicht halbstündlich angebunden werden. Angesichts der zunehmenden Nachfrage im Güter- und Personenfernverkehr ist auch diese "Rumpf-S-Bahn" gefährdet. Immer häufiger, auch aus Sicht der Wirtschaft, wird davon gesprochen, dass dem Güterverkehr auf der Schiene gegenüber dem regionalen Personenverkehr Priorität eingeräumt werden soll. Damit ist der Ausbau des Regionalverkehrs auf der Güterverkehrsstrecke im Ergolzthal in Frage gestellt; ebenso die Zielsetzung der Siedlungsentwicklung entlang der S-Bahn-Linien. Die Belastung der Wohngebiete durch den Bahnlärm nimmt zu.

### ***Technische Engpässe und Auslotung des Nadelöhrs der Politik***

Mit einem neuen Juradurchstich sollen die Voraussetzungen für einen umweltgerechten Verkehr gesichert werden – der Wisenbergtunnel muss aus Sicht der Region Basel Kernelement der nächsten Etappe des Bahnausbaus werden. Für dieses Bauwerk ist mit Kosten von rund 2 Milliarden Franken zu rechnen. Der Entscheid über diesen Ausbau

wird frühestens in 2 bis 3 Jahren gefällt. In Diskussion sind auch Bypass-Lösungen – Ideen, wie der Güterverkehr vom Badischen Bahnhof Basel auf der deutschen Seite den Rhein entlang und dann über den Rhein Richtung Bözberg oder via Waldshut zum Gotthard geführt werden kann.

Erste Ideen gehen zurück bis in die 70er-Jahre. Damals waren die Schweizerischen Bundesbahnen SBB so optimistisch, dass sie bereits das Datum der Eröffnung der Neubaustrecke festlegten: 9.9.1999. Dem Projekt liegt die Idee zugrunde, dass zwischen Basel und Olten durchgehend vier Gleise zur Verfügung stehen sollen. Die ursprünglichen Pläne enthielten zwei Tunnels. Der Adlertunnel ist im Dezember 2000 eröffnet worden. Dazu kam der Wisenbergtunnel zwischen Sissach und Olten. Von Liestal bis Sissach sollten zwei neue Spuren dem bestehenden Gleispaar folgen. Der Spatenstich war für 1992 geplant. Doch die SBB hatten bei ihrer Planung nicht mit der betroffenen Bevölkerung gerechnet. Im Rahmen der Baugenehmigung wurden über 1000 Einsprachen eingereicht. Auch die Gemeinden Liestal, Lausen, Itingen und Sissach wehrten sich und verlangten die Verlegung der offenen Strecken in einen Tunnel. 1993 entschieden die SBB, die erste Etappe des Bahnausbaus ohne den Abschnitt Basel-Olten (Ausnahme Adlertunnel) auszuführen.

Wie ist mit dieser Ausgangslage planerisch umzugehen? Mit Blick auf den Richtplan des Kantons Basel-Landschaft, der zur Zeit erarbeitet wird, stellt sich die Frage nach der Siedlungsentwicklung im Ergolzthal – wo insbesondere zwischen Liestal und Sissach heute lediglich zwei Spuren zur Verfügung stehen. Für diesen Engpass, der auch im Bahnhof Liestal zu massiven Konflikten führen wird, sind vertretbare Lösungen mit ihren Chancen und Risiken gesucht. Ein Planeintrag genügt in Anbetracht der bisherigen Entwicklung und der fehlenden Akzeptanz der Bevölkerung nicht.

### ***Mit Testplanungen Lösungsansätze entwerfen***

#### *Planungsstudien im Ergolzthal*

Der Kanton Basel-Landschaft hat zusammen mit den Schweizerischen Bundesbahnen SBB einer Planergemeinschaft einen Auftrag im Umfang von 180.000 Franken zur Entwicklung und Beurteilung von unterschiedlichen Linienführungen erteilt. Die Vorgehensweise und Kriterien wurden mit den Gemeinden im Planungssperimeter intensiv diskutiert. Als Ergebnis liegt ein Vorschlag für eine Linienführung mit einem langen Wisenbergtunnel mit einem Portal südlich von Liestal vor. Auf die Tieflage der Bahn in Liestal wird verzichtet. Regierung und Parlament des Kantons unterstützen diese Lösung, die auch von allen Gemeinden mitgetragen wird – außer von Liestal, wo große Vorbehalte gegen die à-Niveau-Lage bestehen. Mitte 2003 wurde ein Ingenieurbüro vom Amt für Raumplanung mit einer weiteren Studie beauftragt, mit dem Ziel, technische Handlungsspielräume zwischen einer reinen à-Niveau-Linienführung und einer Teilabsenkung im Raum Liestal auszuloten und die jeweiligen technischen, lärmschützerischen und städtebaulichen Konsequenzen zu beurteilen, wobei die à-Niveau-Lage des Bahnhofs Liestal vorgegeben ist.

#### *Wettbewerb Entwicklung Bahnhofgebiet Liestal*

2001 wurde – auf Grund der Engpasssituation – mit einem Wettbewerb für das Bahnhofgebiet Liestal ein Anlass gesucht, um die unterschiedlichen Haltungen in Bezug auf die Gleislage abzuwägen. Die Wettbewerbsteilnehmenden hatten die anspruchsvolle Aufgabe, beide Optionen, Gleislage à-Niveau bzw. in Tieflage zu beachten und für einen nicht vor fünf Jahren zu erwartenden Grundsatzentscheid offen zu halten. Mit der Ideenkonkurrenz wird ein Konzept gesucht, das im Einflussbereich der Gleisanlagen

beide Varianten offen hält und das aufzeigt, wo die Grenze liegt, die zu beachten ist, damit diese Optionen offen bleiben.

Auftraggeberin war die Planungsgemeinschaft "Bahnhofgebiet Liestal", zusammengesetzt aus dem Kanton Basel-Landschaft, der Stadt Liestal, den Schweizerischen Bundesbahnen und der Basellandschaftlichen Kantonalbank. Die Federführung und die Wettbewerbsadministration für den Ideenwettbewerb im selektiven Verfahren mit nachfolgendem Studienauftrag lagen beim kantonalen Amt für Raumplanung. Die Jury stellte abschließend einstimmig fest, dass das Verfahren, an dem alle wesentlichen Interessengruppen beteiligt waren, in seiner Zweistufigkeit zu einem überzeugenden Ergebnis und zu neuen Erkenntnissen geführt hat. Eine besonders wichtige Erkenntnis bestand darin, dass die empfohlene städtebauliche Entwicklung des Bahnhofbereichs auch unabhängig von der Entscheidung über Hoch- oder Tieflage der Bahn realisiert werden kann.

### ***Fazit: Entscheidungsgrundlagen für den notwendigen Dialog***

Der Gütertransport durch die Schweiz ist ein Problembereich für den dicht besiedelten Raum Schweiz mit verschiedenen "Engpässen" – insbesondere in den Agglomerationen. Alle Megatrends und Prognosen deuten auf ein weiterhin kräftiges Güterverkehrswachstum hin. Intelligente Lösungen für dieses Problem sind entscheidend für Raumentwicklung und den Wirtschaftsstandort Schweiz. Bahnhöfe und Haltestellen des öffentlichen Verkehrs sind heute Brennpunkte – aber auch Problembereiche – der räumlichen Entwicklung und entscheidende Schnittstellen zur Abstimmung zwischen der Siedlungsentwicklung und dem Verkehr – ein zentrales Anliegen der Raumplanung im Kanton Basel-Landschaft. Mit Ideenkonkurrenzen und Studienaufträgen ist eine breite Palette von Möglichkeiten zur Linienführung und Neugestaltung des Bahnhofgebiets Liestal aufgezeigt worden. Sie bilden den Anlass für den weiterführenden Dialog und die Entscheidungsgrundlagen für die planerischen Aufgaben von Kanton und Gemeinden.

### **Projekt Salina-Raurica**

Der Kanton Basel-Landschaft weist in seinen Raumplänen Arbeitsplatzgebiete von kantonalen Bedeutung aus: Eines davon in der Rheinebene zwischen der chemischen Industrie in der Schweizerhalle, den Einkaufszentren neben dem Autobahnanschluss Schweizerhalle (Gemeinde Pratteln), neben dem vernachlässigten Rhein und den römischen Ruinen von Augusta Raurica (Gemeinde Augst). Ein für die Agglomeration typisches Gelände: fragmentiert und heterogen genutzt, verstreutes Gewerbe, Landwirtschaft, Kiesgruben, Kläranlage – weder Stadt noch Land. Das Gebiet mit seinen Industrie- und Gewerbebezonen ist hervorragend erschlossen und liegt vor den Toren von Basel. In den letzten Jahren hat sich mit Ausnahme von einigen Gewerbebetrieben auf dem 55 Hektar großen Gelände keine Entwicklung ergeben – vorab weil einige Probleme nicht gelöst sind und für die Gemeinden auch nicht klar ist, welche Entwicklung für sie am vorteilhaftesten sein könnte (vgl. Bächtold 2002c und Bächtold 2002d).

### ***Lösungsansatz: Gutachterverfahren und Ad-hoc-Organisation***

Es ist Aufgabe der Raumplanung, umsetzbare Ideen zu entwickeln. Dieser Tatbeweis konnte mit dem Projekt Salina-Raurica dank vorbildlicher Unterstützung durch Regierung und Wirtschaftsförderung erbracht werden. In Abweichung von den klassischen Instrumenten wurde unter der Federführung des Amtes für Raumplanung mit Testplanungen und einem Gutachterverfahren diejenige Raumentwicklung aufgezeigt, die den bestmöglichen Nutzen für die Bevölkerung, die Wirtschaft, die Natur und die Kultur

gewährleistet. Für die Abwicklung des Projektes wurde eine Ad-hoc-Organisation eingesetzt, bestehend aus einer politischen Projektlenkung (Vertretung der Direktionen und Gemeinden) unter dem Vorsitz der Vorsteherin der Bau- und Umweltschutzdirektion und einer dreizehnköpfigen Projektleitung, zusammengesetzt aus Verantwortlichen aus der Verwaltung, externen Fachleuten und Wirtschaftsvertretern. Der Vorsitz wurde einer verwaltungsexternen Person übertragen. Ein großes Anliegen war der Einbezug und die Mitwirkung der beiden Gemeinden, der Grundeigentümer und der betroffenen und interessierten Institutionen. Dies erfolgte mit einem Begleirat als Mitwirkungsforum und als Informationsdrehscheibe. Der heute vorliegende Entwicklungsplan stellt ein konzeptionelles Grundgerüst dar, das einerseits flexibel genug bleibt, um verschiedenen Nutzungsansprüchen gerecht zu werden, andererseits präzise genug ist, um eine optimale Grundordnung festzulegen. Es ist aber auch ein "Businessplan" mit dem Ziel, Vertrauen zu schaffen bei denen, die investieren wollen.

### **Fazit**

Die Schweiz braucht hochwertige Standorte für ihre wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung. Sie sind nicht nur in Plänen auszuweisen, zu genehmigen und zu reservieren. Mit Testplanungen sind Nutzungs- und Gestaltungsvarianten zu entwerfen, Handlungsmöglichkeiten und Handlungsspielräume auszuloten und attraktive Bilder und Visionen zu erzeugen. Vor allem gilt es aufzuzeigen, dass die Standorte in Zukunft betrieben werden können, dass sie in der dicht besiedelten Agglomeration verkehrsmäßig funktionieren und für die Umwelt vertretbar sind. Nur so finden Entwicklung und Wachstum noch Akzeptanz und die Planung kommt durch das Nadelöhr der Politik. Raumplanung ist eine Schlüsseldisziplin für die Entwicklung der dicht besiedelten Schweiz, und sie wird zur großen Chance, wenn sie Methodik und Methoden so einsetzt, dass Raumplanung ein Instrument zur Entwicklung und Mehrung von Möglichkeiten wird. Entscheidend ist in Zukunft auch die Etablierung eines Gebietsmanagements (vgl. Bächtold 1999).

### **Sportstadt und Parklandschaft St. Jakob – Konflikte mit den angrenzenden Wohngebieten**

Im Raum St. Jakob an der Grenze der beiden Basler Kantone hat sich in den letzten Jahren allmählich ein Sport- und Freizeitzentrum von nationaler Bedeutung entwickelt – europaweit die drittgrößte Anlage. Attraktiv sind nicht nur die eigentlichen Sportanlagen, sondern auch die ausgedehnten Grün- und Erholungsräume als Stadtpark im Siedlungsraum. Großveranstaltungen führen immer wieder zu unerwünschten Verkehrs- und Parkierungssituationen, die – neben Verärgerung der Betroffenen – in der Vergangenheit zu Klagen aus der Bevölkerung der angrenzenden Wohnquartiere geführt haben. Die Raumplanung steht vor der Aufgabe, die unterschiedlichen Nutzungsansprüche und Belastungen im begrenzten Raum intelligent zu lösen, sowohl den wirtschaftlichen Interessen an diesem Standort als auch den gesellschaftlichen Ansprüchen als Naherholungsgebiet Raum zu bieten und die Auswirkungen auf die angrenzenden Gebiete gering zu halten.

Diese Aufgaben haben zur Erarbeitung eines grenzüberschreitenden Lösungskonzepts geführt – getragen von den Raumplanungsämtern der beiden Kantone (Regionalplanungsstelle beider Basel) und den Gemeinden Birsfelden, Münchenstein und Muttenz – unter Mitwirkung der Grundeigentümer und Betreiber. Als Ergebnis liegt eine breite Palette von Maßnahmen vor – von der Erweiterung des Parkplatzangebots, zur Verbesserung der Zugänge für Fußgänger und Velofahrer über die Verbesserung der Informa-



tionen bis zur Aufwertung der Grünflächen und zur Revitalisierung der Birsufer. Zentral ist auch die Entwicklung einer gemeinsamen Betriebsorganisation, die Verantwortung für die Entwicklung des Gesamttraumes trägt.

### ***Fazit***

Die Umsetzung des Aktionsplans kommt nicht genügend rasch voran. Wohl sind die wichtigsten Konfliktfelder zusammen mit den Betreibern und Betroffenen rasch geortet worden, aber die Organisationsform hat die politisch Verantwortlichen – in diesem Fall von zwei Kantonen – nicht umfassend genug eingebunden. Beim Organisationsaufbau wurde die politische Lenkung nicht mit allen entscheidenden Persönlichkeiten besetzt und in die Projektverantwortung einbezogen. Dadurch haben sich die Umsetzung und die Entscheidungsfindung erschwert und mit der geplanten Durchführung der Fußball-europameisterschaften im Jahre 2008 haben sich die Nutzungskonflikte verschärft. Eine verbindliche Plangrundlage liegt noch nicht vor.

### ***Schlussfolgerungen***

Die Raumplanung muss zur Zielerreichung strategischer denken. Sie hat sich auf ihrem Weg zum notwendigen Erfolg insbesondere mit den aktuellen und noch stärker mit den zukünftigen Problemen zu befassen. Dazu bedarf es einer Übersicht über den Raum und die Entwicklungstrends. Nötig sind auch klare Zielvorstellungen – im Sinne der Grundzüge der räumlichen Entwicklung – oder Leitplanken. Aber: der Raumplanung kommt nur dann eine Schlüsselrolle zu, wenn es gelingt, Handlungen zu bewirken. Für die Maßnahmenplanung kann auf die bekannten Strategien zurückgegriffen werden. Umsetzbare und konsensfähige Lösungen lassen sich mit Testplanungen in Konkurrenz entwerfen und im Dialog mit geeigneten Organisationsformen – zumeist Ad-hoc-Organisationen – weiterentwickeln und umsetzen. Die vorhandenen Instrumente lassen sich auf dieser Basis problemorientierter und gezielter einsetzen.

"Probleme zuerst" hilft der Raumplanung, ihre Bedeutung wiederzugewinnen und zum Erfolg zu kommen. Die Aus- und Weiterbildung in der Raumplanung hat dazu einen zentralen Beitrag zu leisten.

*Aber es ist doch nichts, wenn man diese Dinge nur weiß, das Wesentliche ist, sie zu verwirklichen.* (Louis-Claude de Saint-Martin)

Rolf Signer

## **6.4 Probleme zuerst: Transalpiner Schienengüterverkehr – "Bypässe" an Ober- und Hochrhein? Langfristperspektiven für eine integrierte Raum- und Eisenbahnentwicklung am Hochrhein und Oberrhein.**

### **6.4.1 Einleitung**

Im folgenden Beitrag steht der Schienengüterverkehr durch die Schweizer Alpen im Zentrum. Auslöser war die Vermutung, dass nach Eröffnung des Gotthard-Basistunnels der Raum Basel (und auch Tessin) zu einem Flaschenhals werden würde, der das erwartete Verkehrsaufkommen im Güter-, aber auch im Personenverkehr nicht mehr würde bewältigen können. Die Bahnunternehmungen Deutschlands, der Schweiz und Frankreichs nahmen sich der Sache an und legten im Juni 2002 unter dem Titel "Strategische Gesamtplanung Basel – Verkehrsführung im Raum Basel" (SBB et al. 2002) eine Untersuchung vor. Darin wurde empfohlen, dass der Raum Basel von den Transitgüterzügen umfahren werden sollte. Dies bedeutete zum einen, dass die Güterzüge aus Frankreich, die aktuell via Elsässerbahn (St. Louis–St. Johann) und Basel SBB in die Schweiz fahren, entweder auf der Höhe Kehl-Appenweier (also nördlich von Offenburg) oder Mulhouse-Neuenburg-Müllheim (also südlich von Freiburg i.Br.) auf die deutsche Oberrheinstrecke zu führen wären; zweitens wäre östlich des Bahnhofs Basel Badischer Bahnhof ein neuer Rheinübergang zu errichten, der die Führung von Güterzügen unter Umfahrung von Basel auf die Schweizer Strecke Richtung Bözberg (und Gotthard) erlauben würde.

Diese Studie hatte zunächst zwei gravierende Konsequenzen: Erstens brachte sie für die betroffenen Gemeinden und Regionen am Oberrhein große Verunsicherung in die laufenden Arbeiten zur Planfeststellung des 3. und 4. Gleises zwischen Offenburg und Basel Badischer Bahnhof, da sie andere Prognosezahlen verwendete als bisher. Zweitens weckte sie den Widerstand der Bevölkerung auf der deutschen Hochrheinseite zwischen Basel Badischer Bahnhof und Waldshut, da hier eine – verglichen mit heute – enorme zusätzliche Belastung drohte: Die Rede war von bis zu 200 zusätzlichen Güterzügen pro Tag; dieser Widerstand war auch deswegen besonders ausgeprägt, weil seitens der Bahnen auch bereits Untersuchungen zum neuen Rheinübergang in Auftrag gegeben worden waren. "Bypass" war das Schlagwort, das die Runde machte, ein Begriff mit zwei Bedeutungen: Zum einen ging es um die Führung der Güterzüge, also um eine betriebliche Maßnahme, zum andern um eine neue Brücke, also um ein Bauwerk.

In dieser Situation traten die Hochrheinkommission<sup>10</sup> sowie die Regionalverbände Hochrhein-Bodensee und Südlicher Oberrhein mit eigenen Aktivitäten auf den Plan. Sie forderten (1) eine Mitwirkung und Beteiligung der Behörden, der Kommunen und der betroffenen Regionen ("Planungen nicht den Bahnen überlassen!"<sup>11</sup>), (2) eine nachhaltige, nicht billige Lösung ("Die Notwendigkeit eines Bypass am Hochrhein ist nach derzeitigem Stand des Verfahrens nicht erkennbar"), (3) eine Abstimmung des Verkehrsvolumens auf die Umweltverträglichkeit, (4) eine räumliche Gesamtbetrachtung ("Die

---

<sup>10</sup> Die Hochrheinkommission ist eine Organisation zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Ihr gehören auf deutscher Seite u. a. die Landkreise Lörrach und Waldshut, der Regionalverband Hochrhein-Bodensee, auf Schweizer Seite der Kanton Aargau, die Regionalplanungen Oberes und Unteres Fricktal sowie zahlreiche Gemeinden beidseits der Grenze an. Sie existiert seit 1997 (vgl. [www.hochrhein.org](http://www.hochrhein.org)).

<sup>11</sup> Dieses Postulat ist kennzeichnend für die Haltung, die die Regionalverbände und Kantone einnahmen: Es ging nicht darum, blind Widerstand zu leisten; vielmehr galt die Auffassung, die sachlichen Zusammenhänge zu verstehen, eine eigene Argumentationsbasis zu erarbeiten und eventuell eigene Vorschläge in die Diskussion zu bringen.

übernommenen Lasten müssen für alle verkraftbar sein!") und (5) eine abgestimmte Gesamtbeurteilung vor Teilplanungen!

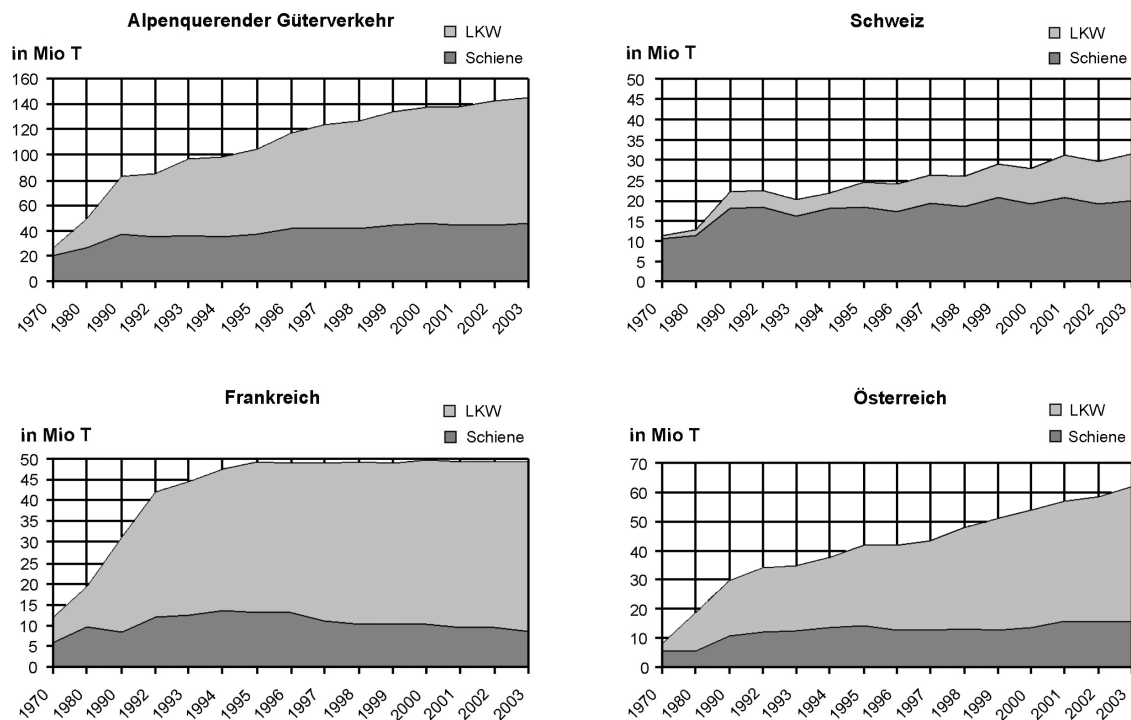
Die Hochrheinkommission beauftragte in Zusammenarbeit mit den beiden Regionalverbänden im Sommer 2003 das Büro Scholl+Signer, Stadt- und Regionalplaner, Zürich, sowie das Institut für Städtebau und Landesplanung der Universität Karlsruhe damit, unter der Überschrift "Langfristperspektiven für eine integrierte Raum- und Eisenbahnentwicklung am Hochrhein und Oberrhein" bis Ende 2003 erstens eine Lagebeurteilung vorzunehmen und zweitens einen Vorschlag für ein zweckmäßiges weiteres Vorgehen zu erarbeiten.

Bevor wir auf diese Arbeit eingehen, soll ein knapper Abriss über wichtige Ereignisse der letzten 20 Jahre bezüglich des Schienengüterverkehrs durch die Schweizer Alpen gegeben werden. Weiter bringen wir die beiden Schweizer Alpenübergänge Lötschberg und Gotthard in Beziehung mit den Pendanten auf der westlichen und östlichen Seite: der Strecke Lyon-Torino und München-Verona.

#### 6.4.2 Transalpiner Güterverkehr auf der Schiene – Vorgeschichte und Umfeld

Der alpenquerende Verkehr ist für die Schweiz eine Angelegenheit von großer Bedeutung: Während in den Nachbarländern Frankreich und Österreich der transalpine Straßenverkehr seit den 1970er Jahren enorm anwuchs und der Schienenverkehr stagnierte, stieg der Straßenverkehr in der Schweiz relativ langsam an und blieb der Anteil der Schiene vergleichsweise hoch. Dafür gibt es mehrere Gründe: Die bis vor kurzem gültige Schweizer Gewichtsbeschränkung für Lastwagen auf 28 Tonnen, das Nachtfahrverbot für Lastwagen sowie der lediglich zweisepurige Tunnel durch den Gotthard sind sicher die ausschlaggebenden.

Abb. 2: Entwicklung transalpiner Güterverkehr



vgl. LITRA 2005

Weil bei großen Verkehrsbauwerken üblicherweise Jahrzehnte zwischen den ersten Ideen und der Realisierung vergehen, werfen wir einen Blick auf wichtige verkehrspolitische Ereignisse in der Schweiz in den vergangenen zwei Jahrzehnten. Wir werden sehen, dass die entscheidenden Weichenstellungen durch Volksabstimmungen zustande kamen. Es waren dies meist Vorlagen des schweizerischen Bundesrates, zu denen sich der Souverän äußerte – mit Ausnahme der Alpeninitiative (1994) und dem Gegenvorschlag zur AVANTI-Initiative (2004).

### 6.4.3 Chronologie der Ereignisse:

1982: Einführung des integralen Taktfahrplans Schweiz.

1987 (6. Dezember): Der Bundesbeschluss betreffend Konzept Bahn 2000 wurde vom Schweizer Volk mit 57% Ja angenommen.<sup>12</sup>

1992 (27. September): Der Bundesbeschluss über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Alpentransit-Beschluss), gegen den das Referendum ergriffen worden war, wurde mit rund 64% Ja gutgeheißen.<sup>13</sup>

1992 (6. Dezember): Volk und Stände sagten Nein zum Beitritt zum EWR (europäischer Wirtschaftsraum). Der Anteil der Nein-Stimmen betrug 50.3%, sechs annehmenden Kantonen (plus zwei Halbkantone) standen 14 ablehnende (plus 4 Halbkantone) gegenüber.

1993: Der Bundesrat beschloss die Aufnahme bilateraler sektorieller Verhandlungen mit der EU, darunter solche zum Verkehr.

1993: Das Transitabkommen zwischen der EU und der Schweiz mit einer Gültigkeitsdauer von 12 Jahren trat am 22. Januar 1993 in Kraft. Die Schweiz verpflichtete sich darin, die Kapazitäten im kombinierten Verkehr durch die Errichtung von zwei Basistunneln am Lötschberg und Gotthard auszubauen. Im alpenquerenden Straßengüterverkehr konnten unter bestimmten Bedingungen Ausnahmen von der 28-Tonnen-Limite gewährt werden (nämlich dann, wenn die Kapazitäten im kombinierten Verkehr erschöpft waren).

1994 (20. Februar): Die Abstimmung über den Alpenschutzartikel der Bundesverfassung ("Alpeninitiative") wird – überraschenderweise – mit rund 52% Ja von Volk und – allen – Ständen angenommen. Darin wird ein Verzicht auf den Ausbau der Transitstraßen und eine Umlagerung des Straßengütertransits auf die Schiene verlangt. "Mit Annahme dieser Initiative wurde vom Volk erstmals ausdrücklich eine vermehrte Verlage-

---

<sup>12</sup> Dies war das Schlüsselereignis, das die Abkehr von der Devise «So schnell wie möglich» hin zur Devise "So schnell wie nötig" markierte. Noch kurze Zeit zuvor wurde unter dem Namen "Neue Eisenbahn-Haupttransversale – NHT" ein schweizerisches Schnellbahnnetz mit größtenteils neu zu bauenden Strecken zwischen Lausanne-Bern-Olten-Zürich-St. Gallen bzw. Olten-Basel studiert. Hier wäre eine Fahrzeitreduktion zwischen Zürich und Bern von 73 auf 48 Minuten vorgesehen gewesen; das Konzept Bahn 2000 begnügte sich hingegen mit einer Reduktion auf unter eine Stunde, um in Bern einen Anschlussknoten analog zu Zürich bilden zu können (die erste Etappe dieses Konzeptes ist seit dem 12. Dezember 2004 umgesetzt).

<sup>13</sup> Die dem Ausbau der schweizerischen Eisenbahntransversalen zu Grunde liegende Botschaft des Bundesrates vom 23. Mai 1990 (zuhanden von National- und Ständerat) spricht von insgesamt rund 400 Güterzügen pro Tag, die die beiden Übergänge queren sollen (100 Lötschberg, 300 Gotthard). Vorausgesetzt ist der dafür erforderliche Ausbau aller Basistunnel (Gotthard, Lötschberg, Ceneri, Zimmerberg) und der schweizerischen Zulaufstrecken. In der Botschaft des Bundesrates über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs (FinöV) vom 26. Juni 1996 wird diese Zahl kapazitätsbedingt auf 300 (80 Lötschberg, 220 Gotthard) zurückgenommen, da die Realisierung der schweizerischen Zulaufstrecken auf den Zeitraum nach 2015 verschoben wurde.

zung des Verkehrs auf die Bahn gefordert – heute eines der Hauptziele der schweizerischen Verkehrspolitik." (Bundesamt für Raumentwicklung 2005)

1996: Der schweizerische Bundesrat veröffentlichte seinen Bericht "Grundzüge der Raumordnung Schweiz", in dessen strategischem Teil er das "Vernetzte Städtesystem Schweiz" propagierte (vgl. BRP und EJPD 1996).

1996: Im Abkommen von Lugano vom 6. September 1996 verpflichteten sich die Schweiz und Deutschland, die Kapazitäten des nördlichen Zulaufs zur NEAT auf deutschem und schweizerischem Gebiet schritthaltend mit der Verkehrsnachfrage und aufeinander abgestimmt zu erhöhen.<sup>14</sup>

1998 (27. September): Das Bundesgesetz über eine Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) wurde mit 57% Ja angenommen. Das System ist seit 1. Januar 2001 in Betrieb und betrifft alle schweren Güterfahrzeuge mit einem Gesamtgewicht von mehr als 3.5 Tonnen. Der Geltungsbereich umfasst alle Straßen (nicht nur die Autobahnen, wie in Österreich und Deutschland). Die Abgabe ist abgestuft nach den Emissionen der Fahrzeuge und dem zulässigen Gesamtgewicht.

1998 (29. November): Der Bundesbeschluss über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs ("FinöV") wurde mit knapp 64% und der Mehrheit der Kantone gutgeheißen. Die Eisenbahngroßprojekte umfassen die Neue Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT), Bahn 2000, den Anschluss der Ost- und Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz sowie die Verbesserung des Lärmschutzes entlang der Eisenbahnstrecken durch aktive und passive Maßnahmen.

2000 (21. Mai): Die bilateralen Verträge EU-Schweiz vom 21. Juni 1999 ("Bilaterale I") wurden mit 67% Ja angenommen (Inkrafttreten 1.6.2002). Das darin enthaltene Landverkehrsabkommen regelt u.a. die Zulassungsbedingungen (Zulassung der 40-Töner ab 2005, volle LSVA-Tarife ab Eröffnung des Lötschberg-Basistunnels).

2000: Erlass des Bundesgesetzes über die Lärmsanierung der Eisenbahnen. Priorität erhalten die technischen Maßnahmen zur Begrenzung der Emissionen der Schienenfahrzeuge (vor den baulichen Maßnahmen an den Eisenbahnanlagen und den bestehenden Gebäuden) mit Frist bis Ende 2009.

2001: Das Verkehrsverlagerungsgesetz vom 8. Oktober 1999, gegen das das Referendum nicht ergriffen worden war, trat in Kraft. Es setzt sich zum Ziel, dass bis spätestens zwei Jahre nach Eröffnung des Lötschberg-Basistunnels nicht mehr als 650.000 Lastwagen-Fahrten pro Jahr über die schweizerischen Alpen erfolgen.<sup>15</sup>

2003: Memorandum of Understanding. Ebenfalls in Lugano wurde am 9. Januar 2003 zwischen den Niederlanden, Deutschland, der Schweiz und Italien ein Memorandum of Understanding unterzeichnet, das die Schaffung einer internationalen Arbeitsgruppe zum Inhalt hat. Diese soll "den Weg bereiten für qualitativ und quantitativ hochstehende Bahnangebote, insbesondere einer bedarfsgerechten Bahninfrastruktur im Nord-Süd-

---

<sup>14</sup> Namentlich erwähnt sind hier die Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Rheintalbahn zwischen Karlsruhe und Basel ("Betriebsleit-Signaltechnik" und Ausbau), der Bau einer neuen Juraquerung sowie der Bau einer weiteren zweigleisigen Rheinbrücke zwischen Basel Badischer Bahnhof und Basel SBB. Weiter heißt es: "Ein darüber hinausgehender langfristiger Ausbau der zweigleisigen Hochrheinstrecke mit neuem Rheinübergang bei Bad Säckingen bleibt einer späteren Vereinbarung vorbehalten. Bei dieser Konzeption behalten die Achsen Stuttgart-Zürich und München-Zürich im Güterverkehr die Funktion regionaler Entlastungsstrecken zur NEAT mit Erschließungsfunktion für die Ostschweiz und Süddeutschland."

<sup>15</sup> Im Jahre 2003 waren es 1,3 Millionen (Fahrzeuge über 3,5 Tonnen Gesamtgewicht).

Verkehr. ... Die kurzfristigen Maßnahmen sollen 2003, die mittelfristigen bis 2007 und die langfristigen bis 2015 umgesetzt sein."

2004 (8. Februar): Der Gegenentwurf der Bundesversammlung zur – zurückgezogenen – Volksinitiative "Avanti - für sichere und leistungsfähige Autobahnen" wird mit knapp 63 % Nein verworfen (alle Kantone sind dagegen). Mit Annahme der Vorlage wäre – 10 Jahre nach Annahme des Alpenschutzartikels – der "Bau zusätzlicher Fahrspuren zwischen Göschenen und Airolo" (zweite Gotthardstraßenröhre) wieder möglich geworden.

Zum Verlauf der Verkehrsabstimmungen über die letzten 20 Jahre meint Brändli (2003: 6): "Es entspricht einer trotz aller Stolperkanten erstaunlich konstanten, in diversen Volksabstimmungen erhärteten, in sich konsistenten und sachgerechten Verkehrspolitik. Zu betonen bleibt, dass daraus sehr langlebige, hinsichtlich Umfeldbeeinflussung gar irreversible Infrastrukturen entstehen. Demgemäß müssen die verkehrspolitischen Ziele eine Zeitbeständigkeit aufweisen, die weit über den Wahlperioden der Entscheidungsträger liegt. Bis jetzt ist dies zumindest in den grundsätzlichen Ausrichtungen gelungen..."

Im zentralen Alpenraum sind insgesamt vier alpenquerende Eisenbahn-Basistunnel in Planung bzw. Realisierung: Neben den beiden Übergängen in der Schweiz sind es die Basistunnels auf den Achsen Lyon-Torino (Mt. Cenis) sowie München-Verona (Brenner).

Am Lötschberg<sup>16</sup> sind zur Zeit über 99% des gesamten Röhren- und Stollensystems ausgebrochen, die ersten Meter Gleise sind verlegt. Man rechnet mit der Inbetriebnahme im Jahr 2007. Am Gotthard-Basistunnel<sup>17</sup> sind rund 42% des gesamten Systems ausgebrochen, darunter sind 15 km des 57 km langen Basistunnels. Man geht hier von einer Inbetriebnahme im Jahre 2015 aus (Baubeginn beim Schacht Sedrun 1996, Beginn des Vortriebes 2000).

Brenner-Achse<sup>18</sup>: Im April 2004 wurde zwischen Italien und Österreich ein Staatsvertrag zur Realisierung eines Eisenbahntunnels auf der Brennerachse unterzeichnet. Der Tunnel wird inklusive des Innsbrucker Umgehungstunnels 64 km lang werden. Man rechnet mit einem Baubeginn am Haupttunnel ab 2006 und einer Bauzeit von neun Jahren.

Achse Lyon-Turin<sup>19</sup>: Der Basistunnel (Mt. Cenis) wird eine Länge von 53 km haben; dazu kommt weiter östlich ein Tunnel von 12 km Länge bei Bussoleno. Die Finanzierung soll zu 20% von der EU und zu je 40% von Italien und Frankreich übernommen werden. Zurzeit laufen Arbeiten an den Zugangsstollen, die bis 2009 beendet sein sollen. Man rechnet dann mit einer Bauzeit von acht Jahren

Fazit: Die Inbetriebnahme der ersten flachen Alpenquerung steht mit der Eröffnung des (eingleisigen) Lötschberg-Basistunnels 2007 vor der Tür. Die Arbeiten am Gotthard-Basistunnel sind weit fortgeschritten; er wird Mitte des nächsten Jahrzehnts in Betrieb gehen können (der Ausbau der entsprechenden Zulaufstrecken dürfte hingegen erst in den zwanziger Jahren erfolgen; bis dann kann die Kapazität nur zu einem Teil ausgenutzt werden). Die Finanzierung beider Werke erfolgt – nach Volksabstimmungen – ausschließlich durch die Schweiz. Die zurzeit erhältlichen Informationen zu den beiden

---

<sup>16</sup> Zu Details siehe [www.blsalptransit.ch](http://www.blsalptransit.ch)

<sup>17</sup> Zu Details siehe [www.alptransit.ch](http://www.alptransit.ch)

<sup>18</sup> Zu Details siehe [www.bbt-ewiv.org](http://www.bbt-ewiv.org), [www.oevg.at/aktuell/veranstaltungen/20040929bbt.pdf](http://www.oevg.at/aktuell/veranstaltungen/20040929bbt.pdf)

<sup>19</sup> Zu Details siehe [www.ltf-sas.com](http://www.ltf-sas.com).

vergleichbar langen Nachbartunnels gehen von Bauzeiten an den Haupttunnels von acht bis neun Jahren aus. Dies entspräche einem Zeitpunkt der Inbetriebnahme in der zweiten Hälfte des nächsten Jahrzehnts. Angesichts der Tatsache, dass aber weder die erforderlichen Untersuchungen abgeschlossen noch die Finanzierungen endgültig geregelt sind (es betrifft zweimal die EU und Italien), erscheinen diese Annahmen sehr optimistisch – zumal, wenn man die Bauzeit am Gotthard inkl. den dort bereits gemachten Erfahrungen von vermutlich 16 Jahren (ab Beginn des Vortriebs) als Maßstab heranzieht.

#### 6.4.4 Testplanungsverfahren

Wie in der Einleitung erwähnt, erfolgte in der Angelegenheit "Bypass" in der zweiten Jahreshälfte 2003 eine Erkundung der Lage.

Zweck dieser Phase war es, eine gemeinsame Übersicht über die Problemlage zu erhalten. Die Erkundung wurde räumlich und materiell breit angelegt. Gespräche wurden mit Vertreterinnen und Vertretern betroffener Gemeinden, der Regionen und Kantone durchgeführt. Der Raum reichte von Offenburg im Norden bis in den Kanton Aargau im Süden und Waldshut im Osten. Der französische Raum, der für die Fragestellung funktional natürlich bedeutsam ist, wurde dabei nicht in derselben Intensität erkundet; Grund dafür war die Schwierigkeit, in relativ kurzer Zeit Gesprächspartner zu finden.

Als Quintessenzen der Erkundung ergaben sich die folgenden Punkte:

1. Großes Misstrauen v. a. am deutschen Oberrhein bezüglich der ins Spiel gebrachten prognostizierten Zugzahlen, die sich nicht mit jenen im Verkehrswegeplan bzw. in den laufenden formellen Verfahren für den Ausbau des 3. und 4. Gleises deckten.
2. Große Unsicherheit bezüglich der Erschließungsqualität im Personenfern- und -nahverkehr. Während auf Schweizer Seite seit längerem Vorstellungen zum Betrieb im Personenverkehr auch für einen längeren Zeithorizont existieren (Stichwort "Bahn 2000, 2. Etappe"), waren auf deutscher Seite keine Aussagen zu einem Betriebskonzept erhältlich. Erst dieses hätte zeigen können, welches die Konsequenzen der Bypass-Lösungen für die Erschließungs- und Anschlussqualität der Gemeinden und Regionen wären.
3. Große Bedenken bezüglich der fehlenden Abstimmung von Raum- und Eisenbahnplanung. Weil nicht klar war, welcher Stellenwert dem Personenverkehr zukommen sollte (und zwar nicht bloß in täglichen Zugzahlen, sondern in Form von Konzeptfahrplänen), wuchs die Befürchtung, dass wegen des Güterverkehrs Teile des Personenverkehrs auf der Strecke bleiben würden bzw. schlechte Anschlussverhältnisse entstehen würden. Beides wären Entwicklungen, die nicht im Einklang mit der Devise des Ausrichtens der Siedlungsentwicklung auf die Schiene stehen.
4. Ein gewisses Unverständnis gegenüber der Tatsache, dass die Bekämpfung des Lärms an der Quelle (Güterverkehr) nicht mit der nötigen Entschlossenheit vorangetrieben wurde. Dieses Problem von europäischem Format existiert seit Jahrzehnten; es ist erstaunlich, dass der Lärmschutz im Güterverkehr primär mit baulichen Maßnahmen realisiert wird.<sup>20</sup> Immerhin wurde aus industriellen Kreisen sowie aus der Forschung ein Reduktionspotenzial des Lärms an der Quelle von 18 dB(A) be-

---

<sup>20</sup> Europaweit waren 2003 etwa 782.000 Güterwagen im Einsatz (vgl. Döing und Grosse 2004, 509). Eine Ausnahme bezüglich der Sanierung des Rollmaterials bildet die Schweiz, die – gemäß FinöV (1998, siehe oben) – für die Sanierung der rund 20.000 Güterwagen eine finanzielle Unterstützung gewährt.

kannt gegeben (dies entspricht einer Lärmreduktion um 70%) (vgl. TU Berlin 2005).

Zum weiteren Vorgehen wurde vorgeschlagen, im ersten Halbjahr 2004 ein Testplanungsverfahren "Langfristperspektiven für eine integrierte Raum- und Eisenbahntwicklung am Hochrhein und Oberrhein" durchzuführen. Dieser Vorschlag wurde in die Tat umgesetzt.

Dazu wurde eine zeitlich befristete Ad-hoc-Organisation ins Leben gerufen, in der die Regionen, Kantone sowie ausgewiesene Experten der Raum-, Eisenbahn- und Landschaftsplanung aus Frankreich, Deutschland und der Schweiz vertreten waren (fachliches Begleitgremium). Drei interdisziplinär zusammengesetzte Teams (Fachleute der Raum- und Eisenbahnplanung) aus der Schweiz und Deutschland entwickelten in Konkurrenz ihre Ideen und Vorschläge. Die Bahnen wurden zur Teilnahme am Verfahren eingeladen, haben aber darauf verzichtet.

Das zentrale Ziel der Arbeit bestand darin, sowohl eine Perspektive für die Eisenbahn- wie auch für die Raumentwicklung zu erhalten. Dabei waren Maßnahmen angesprochen, deren Planung und Realisierung über den kurzfristigen Zeithorizont von einigen Jahren hinausgehen; vielmehr war ein Zeithorizont von mindestens 20–25 Jahren zu beachten, wie er etwa im Rahmen der kantonalen Richtplanung in der Schweiz verlangt wird.

Investitionen müssen vom Betrieb her entwickelt werden. Ohne Kenntnis des zukünftigen Betriebes ist eine Abwägung der Erfordernisse technischer Infrastrukturen kaum möglich. Vor allem ist es von Bedeutung, dass das Bahnsystem im gesamten Nord-Süd-Korridor betrachtet wird und dass die Bedürfnisse der betroffenen Regionen von allem Anfang an in die Planung mit einbezogen werden. Eine vorurteilsfreie Erkundung der Möglichkeiten einer integrierten Raum- und Eisenbahntwicklung ist deshalb erforderlich. Die Belange des Raumes und der Eisenbahn sind dabei als gleichwertig zu betrachten.

Es gehörte dabei ausdrücklich nicht zu den Aufgaben, neue Prognosen für den Bedarf an Güterzügen zu entwickeln. Vielmehr ging es darum, die Spielräume für den Personen- und Güterverkehr nachvollziehbar zu erkunden und darzustellen, die sich aufgrund der Ansprüche und der vorgesehenen bzw. in Aussicht genommenen Maßnahmen (Bau, Betrieb, Rollmaterial) ergeben. Auch die Frage, ob der zu erwartende Güterverkehr die Alpen nicht über französisch/italienische (Fréjus/Mt. Cenis) oder österreichisch/italienische (Brenner) Übergänge queren sollte, stand nicht im Zentrum.

Die Ergebnisse der Testplanungen werden demnächst anderswo besprochen und gewürdigt.

#### **6.4.5 Probleme zuerst: Ansätze ("Brillen")**

Wie sieht nun die Angelegenheit "Bypass" im Lichte des Konzeptes "Planungsansatz" aus?

Ein Ansatz besteht aus Sammlungen von Problemen, Zielen, Methoden und Hintergrundwissen; sie wirken wie "Brillen", durch die wir die Dinge betrachten: "Planungsansätze beziehen sich auf die Art und Weise, wie wir die Dinge der uns umgebenden Alltagswelt betrachten, gedanklich bearbeiten und dieses Arbeitsergebnis via Planung umsetzen." (Schönwandt: Kap. 5.1 in diesem Band).



### ***Probleme***

Probleme sind (1) negativ bewertete Ist-Zustände, die verbessert werden sollen (zum Beispiel ein ungenügendes Angebot im ÖPNV), (2) positiv bewertete Ist-Zustände, bei denen unterstellt wird, dass sie nicht von alleine erhalten bleiben (zum Beispiel genügend Spielraum für den Schienenpersonenverkehr bei wachsendem Güterverkehr) bzw. (3) erwünschte Zustände, deren Eintreten durch plötzlich auftretende Turbulenzen gefährdet wird (zum Beispiel ein in Aussicht gestellter Halbstundentakt im Fernverkehr, der möglicherweise durch den Güterverkehr verunmöglicht wird). In unserem Beispiel nahmen die Bahnen an, dass sich in Zukunft die Nachfrage nach Gütertrassen im Raum Basel mit der bestehenden Infrastruktur nicht mehr bewältigen lassen würde. Die Gemeinden auf der deutschen Hochrheinseite zwischen Weil am Rhein und Bad Säckingen fürchteten in der Folge den Verlust der Ruhe entlang der Bahnstrecke. Weiter blieben ihnen die Konsequenzen für die Anschlussqualität im Personenverkehr etwa in Offenburg, Freiburg i. Br. oder Basel Badischer Bahnhof verborgen, da Vorstellungen über Fahrpläne auf deutscher Seite nicht erhältlich waren: Verkehren die schnellen Fernzüge (ICE, TGV) im Halbstundentakt oder gebündelt, und wie sehen die Anschlüsse vom bzw. zum regionalen Schienenverkehr aus? Es ist für die Standortgüte und die Entwicklung eines Raumes absolut zentral, ein zuverlässig funktionierendes, hervorragend aufeinander abgestimmtes Eisenbahnsystem zu haben.

### ***Ziele***

Die Einschätzung der Probleme basiert auf einer Sammlung von Zielen, also von als positiv eingeschätzten Soll-Zuständen. Für die Bahnen geht es zum Beispiel darum, die prognostizierte Nachfrage nach Güterzugstrassen bewältigen zu können, für die Gemeinden primär um eine hervorragende Erschließung durch die Bahn und eine umweltschonende Abwicklung des Schienenverkehrs generell. Diese etwas zugespitzte Schilderung zeigt den grundlegenden Konflikt: Es war den Bahnen nicht gelungen, ihren Lösungsvorschlag mit den Zielen der betroffenen Raumschaften in Einklang zu bringen.

### ***Methoden***

Methoden sind Vorgehensweisen oder Techniken als geordnete, nicht zufällige Sequenz zielgerichteter Operationen, von denen angenommen wird, dass damit die Probleme gelöst werden können. In der erwähnten Bahnstudie wurde nach einem konventionellen Muster gearbeitet: Ausgehend von Prognosen wurde eine Analyse der zu erwartenden Schwachstellen durchgeführt. Es folgte eine breite Auslegeordnung von Möglichkeiten, wie diese Schwachstellen vermieden werden können. Der Ansatz "Entlastung der Engpässe im Raum Basel durch andere Fahrwegmöglichkeiten dank Erweiterung des Schienennetzes" wurde sodann mit einem Bewertungsverfahren (Nutzwertanalyse) zur Bestvariante erklärt. Demgegenüber wurde im Testplanungsverfahren von den Spielräumen ausgegangen, die für den Personen- und Güterverkehr verfügbar sind – je nachdem, welche Maßnahmen baulicher oder betrieblicher Art man ergreift. Dies ist etwas grundlegend Anderes. Generell ist ein Unterschied in der Behandlung von (Eisenbahn)Zukunftsfragen in Deutschland und der in der Schweiz auffallend: Investitionsentscheide in der Schweiz basieren maßgebend auf einer – veröffentlichten – Vorstellung über den zukünftigen Betrieb.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Vgl. oben Anmerkung 14 zu Bahn 2000, 1. Etappe.

### *Hintergrundwissen*

Das verwendete Hintergrundwissen ist disziplinenbezogen bzw. transdisziplinärer Art. Zur ersten Art gehören die problemrelevanten Sachbereiche (hier etwa: Fahrplantechnik oder Fahrzeugtechnik), zur zweiten ontologische (Wie ist die Welt beschaffen?), epistemologische (Was können wir über die Welt wissen?) und ethische Aspekte (etwa in Form von Wertkonflikten).

In der "Bypass"-Studie wurden Auffassungen "über die Welt da draußen" sichtbar, die eher an Chronos gemahnen (Möglich ist einzig, was der Fall war, ist oder sein wird) als an den stoischen Philosophen Chrysippos (Möglich ist alles, was durch nichts am Eintreten behindert wird, auch wenn es nicht eintritt) (vgl. Bunge 1977). Entsprechend sind die Auffassungen über das Wissen über die Zukunft mit der Frage "Was wird der Fall sein?" und nicht: "Was kann der Fall sein?" Und so fehlen die für die Planung so wichtigen Kapitel über "Mögliche Irrtümer", "Überraschungen", oder wie man den absehbaren Fall des Eintreffens von Unerwartetem auch immer bezeichnen mag.

Einige Beispiele zur Ethik bzw. zum Thema Wertkonflikte: Spielraum für den Güterverkehr vs. Belastung neuer Siedlungs- und Landschaftsräume, Kapazität für den Güterverkehr vs. optimale Erschließung der Gemeinden und Regionen durch den Personenfern- und -nahverkehr oder maximale Auslastung der Kapazitäten vs. verträgliche Ausnutzung der Kapazitäten.

Abschließend: Probleme-zuerst-Planungen orientieren sich primär an der Sache und nicht am förmlichen Instrumentarium der Planung. Man hätte ja auch sagen können, zuerst sei der deutsche Bundesverkehrswegeplan aufzudatieren (zum Beispiel mit neuen Prognosezahlen) oder der schweizerische Sachplan Verkehr sei abzuwarten. Aber sowohl die Bahnen als auch die an der erwähnten Langfristperspektive Beteiligten zielten direkt auf die Probleme im Wissen, dass die Klärung der Sachlage und das Ausloten der Handlungsmöglichkeiten unabdingbar sind, ehe ein verbindlicher Planeintrag gemacht werden kann. (Dass ein solcher gemäß schweizerischem Raumplanungsrecht dem "Reifezustand" eines Problems entsprechend erfolgen kann, sei nur am Rande erwähnt.<sup>22</sup>) Diesbezüglich gab es also keinen Unterschied zwischen der "Strategischen Gesamtplanung Basel" und der Studie "Langfristperspektiven", wohl hingegen in den gewählten Ansätzen. Ein zentraler Unterschied betraf wohl das transdisziplinäre Hintergrundwissen: Ontologie und Epistemologie. Hier eine Prognose ("Was wird sein?") als Ausgangspunkt allen weiteren Rasonnierens, dort die Frage nach den Spielräumen, nach den Möglichkeiten für eine integrierte Raum- und Eisenbahnentwicklung. Es ist keine Überraschung, dass hier die Fragen des Betriebs der aktuellen bzw. zukünftigen Infrastruktur zum zentralen Thema geworden sind. Das Planen wird dadurch anspruchsvoller, denn dies heißt nichts anderes, als dass die Raumplanungsfachleute über ein gewisses Grundwissen zu Betriebsfragen (hier der Eisenbahn) verfügen müssen.

---

<sup>22</sup> Vgl. Artikel 5, Absatz 2 der schweizerischen Raumplanungsverordnung (RPV) vom 28. Juni 2000: Der kantonale Richtplan "zeigt, a. wie die raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abgestimmt sind (Festsetzungen); b. welche raumwirksamen Tätigkeiten noch nicht aufeinander abgestimmt sind und was vorzukehren ist, damit eine zeitgerechte Abstimmung erreicht werden kann (Zwischenergebnisse); c. welche raumwirksamen Tätigkeiten sich noch nicht in dem für die Abstimmung erforderlichen Maß umschreiben lassen, aber erhebliche Auswirkungen auf die Nutzung des Bodens haben können (Vororientierungen)."

## Literatur

- Adis, A.; Schönwandt, W. (2005): Grundbausteine des Planungswissens. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (2005): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (1998): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover.
- Bächtold, H.-G. (1999): Standpunkt. Intelligent nutzen. In: SI+A Schweizer Ingenieur und Architekt, Nr. 7, S. 3.
- Bächtold, H.-G. (2002a): 30 Jahre Kantonsplanerkonferenz Schweiz KPK. 30 Jahre Auseinandersetzung mit dem Lebens-, Wirtschafts- und Naturraum Schweiz, Hrsg.: Vorstand der Kantonsplanerkonferenz (KPK).
- Bächtold, H.-G. (2002b): Zur Aus- und Weiterbildung in Raumplanung. Ergebnisse einer Umfrage bei den schweizerischen Raumplanungsfachstellen. In: DISP 148, H. 1/2002, S. 29-32.
- Bächtold, H.-G. (2002c): Erlebnisraum Augst-Pratteln im Kanton Basel-Landschaft. Zur Entwicklung eines stadtnahen Freiraumes in der Trinationalen Agglomeration Basel (TAB). In: DISP 150, H. 3/2002, S. 15-19.
- Bächtold, H.-G. (2002d): Pratteln – wo ist der Rhein? In: Natur nah. 14 Ausflüge in die Landschaft Basel. Christoph Merian Verlag, S. 89-103.
- Badke-Schaub, P. (2002): Planen als sozialer Prozess. In: Strohschneider, S.; von der Weth, R. (Hrsg.): Ja mach' nur einen Plan. 2. Aufl. Bern, S. 52-68.
- Bayerische Staatskanzlei (28.06.2004): Verwaltung 21 – Reform für ein modernes Bayern. Internet: <http://www.bayern.de/Politik/Initiativen/Verwaltung21/Staatsaufgaben/>; 10.41.
- Brändli, H. (2003): Drehscheibe Schweiz heute und morgen. Beitrag zur Konferenz Mobilität und Verkehr am 21.05.2003. <http://www.mobilitaetschweiz.ch/documents/ManuBraendli.pdf>.
- Bundesamt für Raumplanung (BRP), Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) (Hrsg.) (1996): Bericht über die Grundzüge der Raumordnung Schweiz; 22. Mai 1996.
- Bundesamt für Raumentwicklung (Hrsg.) (2005): Nachhaltige Mobilität. [http://www.are.admin.ch/are/de/verkehr/nachhaltige\\_mobilitaet/index.html](http://www.are.admin.ch/are/de/verkehr/nachhaltige_mobilitaet/index.html).
- Bunge, M. (1977): Treatise on Basic Philosophy (Volume 5): Ontology I: The Furniture of the World. Dordrecht.
- Bunge, M. (1983): Treatise on Basic Philosophy (Volume 5): Epistemology I: Exploring the World. Dordrecht, Bosten.
- Bunge, M. (1996): Finding Philosophy in Social Science. New Haven, London.
- Clausewitz, C. v. (1980): Vom Kriege. Frankfurt.
- Davy, B. (1997): Essential Injustice. New York.
- Döing, M.; Grosse, C. (2004): Bahngüterwagenmarkt zieht an. In: Internationales Verkehrswesen, H. 11, S. 509-511.
- Dörner, D. (1989): Die Logik des Misslingens. Reinbek b. H.
- Gigerenzer, G.; ABC Research Group; Todd, P.M. (2000): Simple Heuristics That Make Us Smart (Evolution and Cognition). Oxford.
- Guigou J.-L. (2000): Ein ehrgeiziges Ziel von Frankreich. Zur Gestaltung von Raum und Zeit. Bern .
- Grunau, J.; Schönwandt, W. (2003): Die Entwurfsausbildung als Lehre im Problemlösen. In: Schriftenreihe (Internet) des Instituts für Grundlagen der Planung, Universität Stuttgart.
- Heidemann, C. (1992): Regional Planning Methodology. The First & Only Annotated Picture Primer on Regional Planning. Karlsruhe: Institut für Regionalwissenschaft, Discussion Paper Nr. 16.
- Kistenmacher, H. (2005): Achsenkonzept. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (2005): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover.
- Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) Baden-Württemberg, Arbeitskreis "Nachhaltigkeit in Programmen und Plänen der Landesentwicklungsplanung" (Hrsg.) (2000): Stellungnahme zum Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg.
- Lendi, M.; Hübler, K.-H. (Hrsg.) (2004): Ethik in der Raumplanung. Zugänge und Reflexionen. Berichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). Hannover.
- Lindblom, C. E. (1959): The science of muddling through. Public Administration Review, 39, S. 517-526.
- LITRA – Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr (Hrsg.) (2005): Alpenquerender Güterverkehr. [http://www.litra.ch/Ausw\\_D/Vadem/alptrst.htm](http://www.litra.ch/Ausw_D/Vadem/alptrst.htm).

## ■ Literatur

- Maurer, J. (2002): Eines Planers Geschichten; In: Strohschneider, S.; von der Weth, R. (Hrsg.) (2002): *Ja mach' nur einen Plan*. 2. Aufl. Bern, S. 131-151.
- Pascha, A.; Schöppe, B.; Hacker, W. (2001): Was macht Planen kompliziert? – Zum Einfluss von Aufgabenmerkmalen auf die Schwierigkeit von Abfolgeplanung. *Zeitschrift für Psychologie*, 209, S. 245-276.
- Regierungsrat Basel-Landschaft (2003): *Konzept räumliche Entwicklung Kanton Basel-Landschaft*. Amt für Raumplanung, Liestal.
- Sachse, P. (2002): *Idea materialis: Entwurfsdenken und Darstellungshandeln. Über die allmähliche Verfertigung der Gedanken beim Skizzieren und Modellieren*. Berlin.
- SBB (Schweizerische Bundesbahnen); DB (Deutsche Bahn AG); SNCF (Société Nationale des Chemins de Fer Français); RFF (Réseau Ferré de France) (2002): *Strategische Gesamtplanung Basel. Verkehrsführung im Raum Basel. Schlussbericht*.
- Schönwandt, W. (2000): Grundriß einer Planungstheorie der 'dritten Generation'. In: Voigt, A.; Walchhofer, H. P. (Hrsg.): *Planungstheorie – Bebauungsplanung – Projektsteuerung*. Schriftenreihe des Instituts für örtliche Raumplanung (IFOER), Technische Universität Wien, E268-3; S. 3-31.
- Schönwandt, W. (2002): *Planung in der Krise? Theoretische Orientierungen für Architektur, Stadt- und Raumplanung*. Stuttgart.
- Scholl, B. (2005): *Strategische Planung*; In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*. Hannover.
- Simon, H. A. (1966): *Models of man. Social and rational essays on rational human behavior in a social setting*. 4th edition. New York.
- Stahel, A. (2003): *Klassiker der Strategie – eine Bewertung*. vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich.
- Stone, D. A. (1997): *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York.
- TU Berlin (2005): *LEILA DG – Leichtes und lärmarmes Güterwagen-Drehgestell*. Teilprojekt: *Fahrdynamische Simulation, Lärmoptimierung, LCC-Berechnungen, Entwicklung von Montage- und Instandhaltungskonzepten von Sensoren*. <http://www.tu-berlin.de/zuv/IIIC/fordat/05/36/9789.htm>.
- Tversky, A.; Kahnemann, D. (1974): *Judgement under uncertainty: Heuristics and biases*. *Science*, 185, S. 1124-1131.
- von der Weth R. (1999): *Management der Komplexität*. Bern.

## Anhang

### Thesen und Fragen für die Arbeitsgruppe "Methoden und Instrumente in der räumlichen Planung"

Den Befragten wurden jeweils die Fragen vorgetragen, nicht die Thesen.

#### 1 Definition "Methode" – "Instrument"

Oft ist nicht klar, wie zwischen Methoden und Instrumenten der räumlichen Planung unterschieden wird.

Die Fachliteratur setzt sich intensiv mit Methoden und Instrumenten der räumlichen Planung auseinander. Jedoch ist die Unterscheidung zwischen Methoden und Instrumenten nicht einheitlich und wird deshalb von vielen unterschiedlich vorgenommen.

- 1.1 Was bezeichnen Sie als Methoden der räumlichen Planung?
- 1.2 Was bezeichnen Sie als Instrumente der räumlichen Planung?
- 1.3 Wie unterscheiden Sie zwischen Methoden auf der einen und Instrumenten auf der anderen Seite?
- 1.4 Sehen Sie XXX<sup>1</sup> als eine Methode oder ein Instrument an?
- 1.5 Ist XXX für Sie das wichtigste Instrument der räumlichen Planung? Wenn nicht, welches?
- 1.6 Ist XXX das Instrument, mit dem Sie am meisten vertraut sind? Wenn nicht, welches?
- 1.7 Ist XXX das Instrument, das Sie am häufigsten einsetzen? Wenn nicht, welches?

#### 2 Unterscheidung in Plänen/Programmen von "Instrument", "Methode", "Ziel" und "Zustandsbeschreibung"

In den einzelnen Plänen und Programmen wird oft nicht ausgeführt, ob es sich um Instrumente oder Methoden, Ziele oder Zustandsbeschreibungen handelt: Zum Beispiel stellen Entwicklungsachsen im Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg eine Beschreibung der Siedlungsstruktur und zugleich ein anzustrebendes Leitbild (Ziel) dar, werden aber gleichzeitig auch als Instrumente bezeichnet. Notwendig ist eine genauere Unterscheidung dieser Begriffe.

- 2.1 Unterscheiden Sie in den von Ihnen erarbeiteten Plänen und Programmen zwischen der Beschreibung des Raumes, Zielen und Instrumenten?
- 2.2 Wurde diese Unterscheidung explizit im Plan schriftlich festgehalten?
- 2.3 Wurde diese Unterscheidung stringent durchgehalten?

---

<sup>1</sup> Die Platzhalter XXX dienen der direkten Nachfrage nach einem Instrument oder einer Methode, da es sich als praktikabel erwiesen hat, die Interviews mit direktem Bezug zu einem einzelnen Instrument oder einer einzelnen Methode zu führen.

### 3 "Bilder" des Planungsraumes in den Köpfen

Die jeweiligen Konzepte (Vorstellungen, "Bilder" o. ä.), die hinter den einzelnen Methoden und Instrumenten der räumlichen Planung stehen, zum Beispiel die Vorstellung des Planers über die räumliche Verteilung der Nutzungen, werden oft nicht ausreichend und nachvollziehbar klargelegt.

Bei der Anwendung von Methoden und Instrumenten der räumlichen Planung steht nahezu immer ein Konzept im Hintergrund: Aufbauend auf ein bestimmtes Konzept (Beispiel: "Nahe beieinander liegende Städte sollen weiterhin eigenständige Siedlungen bleiben") wird ein Instrument angewandt ("Grünzug zwischen den Siedlungen"), von dem die erwünschte Wirkung erwartet wird.

Diese Konzepte werden häufig nicht ausreichend offen gelegt und beschrieben, das heißt, es besteht zumeist ein Bild über die jeweilige Region, welches sich in den Programmen und Plänen auch niederschlägt, jedoch kaum oder gar nicht als handlungsleitend beschrieben wird. Und weil die Konzepte nicht offen gelegt und beschrieben werden, können sie weder auf ihren/einen Zielbezug hin überprüft werden, noch daraufhin, ob sie für die vorliegende Problemstellung sinnvoll angewendet werden können. Die konzeptionellen Gründe, warum bestimmte Methoden und Instrumente eingesetzt werden, sind somit oft nicht nachvollziehbar. Folglich bleibt unklar, ob raumplanerische Entscheidungen auf der Basis theoretischer Grundlagen, eigener Überlegungen ("Ad-hoc-Theorien"), empirischer Fundierung oder beispielsweise historischer Erfahrungen erfolgen. Deshalb werden Methoden und Instrumente oftmals ohne weitere kritische Hinterfragung eingesetzt.

- 3.1 Welche Zukunftsvorstellungen, Zukunfts-"Bilder" des Raumes, für den Sie planen, haben Sie?
- 3.2 Haben Sie bestimmte Konzepte, Vorstellungen über die räumliche Verteilung der Nutzungen?
- 3.3 Wenn ja, warum gerade dieses Konzept (Vorstellung, "Bild")? Wie begründen Sie dieses Bild?
- 3.4 Stimmt dieses Bild mit den Bildern anderer regionaler Akteure überein? Ist es "offiziell beschlossen"?
- 3.5 Sind diese in den von Ihnen erarbeiteten Plänen und Programmen nachvollziehbar beschrieben?
- 3.6 Besteht nach Ihrer Meinung ein Bezug zwischen den Konzepten und den von Ihnen eingesetzten Methoden und Instrumenten?
- 3.7 Warum halten Sie die von Ihnen eingesetzten Methoden und Instrumente für geeignet, die gewünschte Wirkung zu erzielen?

### 4 Bedeutung "gängiger" raumplanerischer Theorien und Instrumente

Die "klassischen" raumplanerischen Theorien und/oder Instrumente haben für die tägliche, praktische Arbeit nur eine geringe Bedeutung. Dies rührt daher, dass das Erarbeiten von Plänen und Programmen – sozusagen die "Pflicht" – neben informellen Tätigkeiten – also der "Kür" – auch nur eine eher untergeordnete Rolle spielen.

Die wissenschaftliche Diskussion geht an den tatsächlichen Problemstellungen der Praxis vorbei.

- 4.1 Welche Bedeutung für Ihre praktische, tägliche Arbeit haben die in der Ausbildung vermittelten Inhalte wie Zentrale Orte / Orte mit Eigenentwicklung, Achsenkonzepte, Wachstumspole, Gravitationsmodelle, Export-Basis-Theorie etc.? (in %)
- 4.2 Welche Bedeutung für Ihre praktische, tägliche Arbeit haben die in der Ausbildung vermittelten Inhalte wie Grünzüge, Grünzäsuren, Vorranggebiete, etc.? (in %)

## 5 Definition der (Schlüssel-)Begriffe

In der räumlichen Planung werden (Schlüssel-)Begriffe verwendet, deren Inhalte oft nicht ausreichend definiert sind.

Begriffe sind nicht nur "Worthülsen", sondern die Träger unseres Wissens, und bestimmen deshalb unser planerisches Handeln; sie sind somit für jede Planung von entscheidender Bedeutung. Trotzdem werden sie oft nicht hinreichend präzise definiert und ihr genauer Inhalt wird somit nicht nachvollziehbar dargestellt (zum Beispiel "Grünzug", "Nachhaltigkeit", "kompakte Stadt" etc.).

- 5.1 Wie definieren Sie die Schlüsselbegriffe, die XXX zu Grunde liegen?
- 5.2 Wie werden die Schlüsselbegriffe von anderer Seite (z. B. LEP, Vorgaben des Landes, Planungsgesetze) definiert?
- 5.3 Werden diese Definitionen in Ihrem Plan nachvollziehbar beschrieben?
- 5.4 Wie stringent leiten sich die planerischen Handlungsvorschläge aus den Inhalten dieser Schlüsselbegriffe ab?
- 5.5 Kennen Sie eine theoretische Fundierung der von Ihnen eingesetzten Methoden und Instrumente?
- 5.6 Haben Sie ein eigenes "Modell", mit dem Sie den Einsatz der von Ihnen verwendeten Methoden und Instrumente begründen?
- 5.7 Beruht der Einsatz der Methoden und Instrumente auf Ihrer eigenen, praktischen Erfahrung? Wenn ja, auf welcher?

## 6 Planungsansätze

Jede Planung benutzt – egal ob bewusst oder unbewusst – zumindest einen bestimmten Ansatz ("approach" / Paradigma). Solche Ansätze bestehen (a) aus einem bestimmten Hintergrundwissen, zusammen mit (b) bestimmten Problemsichten, (c) Zielen und (d) bestimmten Methoden. Anders formuliert: Hintergrundwissen, Problemsichten, Ziele und Methoden eines Ansatzes sind miteinander verkoppelt. Daraus ergeben sich zumindest zwei verschiedene Vorgehensweisen: Man kann mit der Erkundung und Definition vorliegender Probleme beginnen (und damit zugleich einen bestimmten Ansatz wählen). Oder man kann mit einer der drei anderen Komponenten eines Ansatzes beginnen (Hintergrundwissen, Ziele, Methoden), zum Beispiel mit dem Konzept "Zentraler Orte", und sich damit quasi "automatisch" bestimmte Problemsichten "einhandeln".

Vor diesem Hintergrund scheint die Analyse der zu überplanenden Raumeinheit oftmals so durchgeführt zu werden, dass die drei letztgenannten Komponenten eines Ansatzes (Hintergrundwissen, Ziele, Methoden) im Vordergrund stehen, nicht jedoch die Problemsichten bzw. die Problembestimmung.

Bei der Aufstellung von Plänen spielt eine problemorientierte Analyse des zu überplanenden Raumes oft eine untergeordnete Rolle, das heißt, die Analyse beginnt zu selten mit der Frage nach den Problemen und wie diese gelöst werden können. Die Durchführung von Analysen nach einem vorgegebenen Standardschema (zum Beispiel Erhebung "üblicher" Daten, Analyse, Entwurf einer Lösung, Präsentation), kann dazu führen, dass die Analyseergebnisse, was die vorhandenen Probleme angeht, nicht greifen.

Dies gilt auch für die Abschätzung zukünftiger Entwicklungen des zu überplanenden Raumes, da nicht abgeschätzt werden kann, ob sich bestehende Probleme verschärfen, vermindern oder vielleicht sogar von selbst lösen.

Genauso kann dies dazu führen, dass die aufgestellten Ziele keinen Bezug zu den bestehenden Problemen aufweisen. Dieser fehlende Problembezug wird später bei der Erarbeitung des Plans mitunter nicht erkannt bzw. offengelegt. Insbesondere wird nicht dargelegt, wie die jeweiligen Instrumente dazu beitragen können, die erkannten Probleme zu lösen.

- 6.1 Wie sind Sie bei der Aufstellung und/oder Fortschreibung des Planes vorgegangen?
- 6.2 Welche aktuellen raumbedeutsamen Probleme hat die Region, in der Sie tätig sind?
- 6.3 Haben Sie die Analyse speziell bezüglich dieser vorliegenden Probleme durchgeführt?
- 6.4 Welche Daten/Fakten haben Sie zur Validierung der Probleme herangezogen?
- 6.5 Haben Sie Prognosen aufgestellt, um zu ermitteln, ob und inwieweit sich die Probleme künftig verschärfen oder vermindern?
- 6.6 Welche Ziele wurden für den Raum aufgestellt, um den von Ihnen erkannten Problemen zu begegnen?
- 6.7 Was trägt Ihre Planung (nach Frage 6.1, 6.3 – 6.6) zur Lösung raumbedeutsamer Probleme (nach Frage 6.2) bei?

## 7 Evaluation der Wirkungen planerischer Instrumente

Methoden und Instrumente der räumlichen Planung sind bisher zu selten auf ihre Wirkungen bzw. die aus ihnen resultierenden Ergebnisse hin systematisch evaluiert worden.

Planern stehen Methoden und Instrumente zur Verfügung, die in der Fachliteratur zum Teil ausführlich behandelt werden. Dabei wird den mit ihnen erreichten Ergebnissen und ihrer Praktikabilität für die Umsetzung eher geringe Beachtung geschenkt. Ob die eingesetzten Methoden und Instrumente die ihnen zugesprochene Wirkungen überhaupt besitzen bzw. entfalten können, ist somit weitgehend ungeklärt.

- 7.1 Sind Ihnen systematische Wirkungsanalysen von XXX bekannt? Wenn ja, welche?
- 7.2 Welche Wirkungen bzw. Ergebnisse erwarten Sie von XXX?
- 7.3 Sind Ergebnisse eingetreten und wenn ja, welche?
- 7.4 Wann sind diese Ergebnisse eingetreten (kurz-, mittel-, langfristig)?
- 7.5 Haben Sie die Ergebnisse daraufhin untersucht, ob sie in einem ursächlichen Zusammenhang mit den Instrumenten stehen?



- 7.6 Haben Sie die von Ihnen aufgestellten Ziele erreichen können, und wenn ja, inwieweit?

## 8 Bedeutung rechtlicher, administrativer oder fachlicher Vorgaben

(Regional-)Planung erfolgt nicht isoliert, sondern ist geprägt durch Vorgaben (zum Beispiel rechtlicher Rahmen, Organisations-, Gebietsstrukturen). Diese Vorgaben schreiben zum Teil die Inhalte der Pläne oder Programme vor bzw. beeinflussen diese mehr oder weniger und können somit den Zielen des Planers förderlich oder hinderlich sein. Dementsprechend verhalten sich auch Planer im Umgang mit diesen Vorgaben, sie versuchen, diese weitmöglichst zu erfüllen oder zu umgehen.

- 8.1 Sehen Sie die gegebenen Vorgaben (rechtlicher Rahmen, Organisations-, Gebietsstrukturen) als hinderlich an, Ihre eigenen planerischen Vorstellungen und Ziele zu verwirklichen?
- 8.2 Haben diese Vorgaben negative Folgen für die von Ihnen angestrebten Planungen gehabt?
- 8.3 Wie gehen Sie mit diesen Vorgaben um (erfüllen/umgehen der Vorgaben, etc.)?
- 8.4 Gibt es aus Ihrer Sicht noch andere Vorgaben, die von uns nicht genannt wurden, und welche davon schränken Sie Ihrer Meinung nach (am meisten) ein?

## 9 Verständlichkeit von Plänen

Die Programme und Pläne sowie die darin enthaltenen Instrumente sind für Dritte oft nicht verständlich und deshalb nicht nachvollziehbar. Dies bezieht sich sowohl auf die Inhalte der Planung als auch auf deren Darstellung in Schrift und Zeichnung (zum Beispiel Nutzungskarten). Die Ziele der räumlichen Planung sowie die Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele müssen so beschrieben werden, dass sie nachvollziehbar sind. Ausformulierung und Darstellung müssen vor allem die Adressaten der Planung (Bürger, Politiker etc.) im Blick haben. (Planung muss auch "verkauft" werden.) Nur wenn Dritte, insbesondere Bürger, die Inhalte der Pläne verstehen, können sie sinnvoll beteiligt werden.

Der Inhalt der Pläne und Programme muss für Dritte verständlich gemacht werden, damit die planerischen Überlegungen für diese nachvollziehbar und glaubwürdig sind, beginnend mit der Benennung eines misslichen Zustandes im Raum, über die Methoden und Instrumente zu seiner Behebung bis hin zu den erwarteten Wirkungen. Dadurch wird Verständnis geweckt und die Umsetzungsmöglichkeiten werden verbessert.

- 9.1 Sind die *Inhalte* der von Ihnen erarbeiteten Pläne und Programme für Fachfremde verständlich, insbesondere der Inhalt von XXX?
- 9.2 Ist die Art der *Darstellung* für Fachfremde verständlich?
- 9.3 Was unternehmen *Sie* konkret, um die Inhalte der räumlichen Planung auch Fachfremden verständlich zu machen?
- 9.4 Wie könnte Ihrer Meinung nach die Darstellung Ihrer Pläne und Programme für Fachfremde weiter verbessert werden?
- 9.5 Was für ein Image, meinen Sie, hat die Regionalplanung bei den Bürgern, bei Kommunen und Fachplanungen? Weiß insbesondere der Bürger, was bei der Regionalplanung gemacht wird und akzeptiert er diese?

## 10 Verhandlungsstrategien von Planern

Der politische (wertsetzende) Gehalt von Planung wird nicht selten unter- und der fachliche Gehalt oft überschätzt. Mitunter ist die Aussage zu hören: "Die Politiker machen uns viel zu oft unsere Pläne kaputt – fast immer aus nichtfachlichen Gründen!"

Politik hat die Aufgabe, einen Ausgleich von Interessen herzustellen (wer bekommt was, wann und warum), und die Raumplanung beinhaltet die Koordinierung dieser Interessen im Raum. Deshalb gibt es beim Planen auch keine "Ziele", die *nicht* von irgendwelchen Menschen erdacht worden wären. Folglich sind diese "Ziele" immer an bestimmte Interessen, Weltsichten etc. gekoppelt. Es gibt kein Verfahren, das quasi "automatisch" aus individuellen Interessen kollektive "Ziele" generiert – vielmehr erfolgt hier ein Aushandlungsprozess, der fast immer in Kompromissen mündet.

Deshalb schlagen sich in Plänen und Programmen immer auch die politischen Interessen der einzelnen an der Planaufstellung beteiligten Akteure nieder. Entsprechend gibt es auch keine "wertfreien" fachlichen Planinhalte.

Der Planer ist in diesen politischen Aushandlungsprozess eingebunden. Als "Fachmann" muss er hier sein Wissen, seine Vorstellungen, seine Ziele einbringen. Dazu benötigt er nicht allein Fachkompetenz sondern er muss auch strategisch vorgehen. Strategie wäre dabei die übergeordneten "Ziele" und Perspektiven der Planer, die durch eine geeignete Taktik, also die Pläne als Meilensteine auf dem Weg zum "Ziel", erreicht werden kann. Dabei müssen neben den formellen Methoden und Instrumenten auch informelle Verfahren angewandt werden, um diese "Ziele" zu erreichen. Dies kann helfen, Frustrationen und die innere Emigration zu vermeiden.

- 10.1 Konnten alle Ziele, die Sie als wichtig erachteten, in die von Ihnen erstellten Pläne integriert werden?
- 10.2 Was waren die Gründe dafür, dass bestimmte Ziele gestrichen oder verändert/angepasst werden?
- 10.3 Verfolgen Sie diese (Ihre) ursprünglichen Ziele weiter?
- 10.4 Wenn ja, wie verfolgen Sie diese Ziele, mit welchen Strategien bzw. Taktiken? Nennen Sie diese bitte so konkret wie möglich.

## 11 Ordnungs- versus Entwicklungsplanung

Es scheint, als ob in der Raumplanung ausreichend Methoden und Instrumente vorhanden wären. Die meisten dieser Instrumente der räumlichen Planung werden jedoch für eine eher strukturierende bzw. bewahrende Ordnungs- bzw. Strukturierungsplanung (Verhinderungs-Planung) eingesetzt.

Viele der in der räumlichen Planung verwendeten Methoden und Instrumente werden hauptsächlich dafür verwendet, unerwünschte Projekte und Entwicklungen zu verhindern. Nicht nur von Seiten der Öffentlichkeit und der Wirtschaft wird gegen Planer deshalb oft der Vorwurf erhoben, sie seien hauptsächlich "Verhinderer". Gleichermäßen kann dies oftmals durch simples "Nichtstun" erreicht werden. Demgegenüber gibt es nur wenige Methoden und Instrumente für das Anstoßen einer "positiven Entwicklung".

Dies ist auch eine Folge des Selbstverständnisses der Planer, nämlich, ob und inwieweit räumliche Planung als Ordnungs- oder Entwicklungsplanung verstanden wird.

- 11.1 Welche Instrumente würden Sie als eher restriktive "Ordnungsinstrumente" bezeichnen?
- 11.2 Würden Sie XXX als ein Ordnungsinstrument bezeichnen?
- 11.3 Ist XXX Ihrer Meinung nach geeignet, erwünschte Veränderungen anzustoßen, und nicht nur, unerwünschte zu verhindern?
- 11.4 Was überwiegt bei Ihrer planerischen Tätigkeit: das Abwehren unerwünschter Entwicklungen oder das Anstoßen erwünschter Veränderungen?
- 11.5 Welchen Bestandteil nimmt "Pflicht" (Erarbeitung und Umsetzung des Plans) und "Kür" (sonstige Aktivitäten) bei Ihrer Arbeit ein? (in %).

## 12 "Planung als Prozess" versus "statischer" Plan

Zwar hat sich das Planungsverständnis im Laufe der Jahre verändert, dennoch ist festzuhalten, dass in der Praxis Pläne und Programme der räumlichen Planung nach wie vor oft als zu statisch angesehen werden. Der fertige Plan stellt das mehr oder weniger "endgültige" Produkt dar, das es umzusetzen bzw. zu verteidigen gilt. Eine zeitliche Komponente findet sich nur selten. Auch gibt es nur wenige Pläne und Programme, in denen wirkliche Entwicklungsalternativen bereits vorgesehen sind.

Planung muss auch in der Praxis mehr als Prozess verstanden werden. Der fertig gestellte Plan ist dabei nicht als ein Produkt anzusehen, dessen Vorgaben feststehen und zu erfüllen sind (also die Vorgabe eines einzigen "Endzustandes"). Vielmehr müssen die kontinuierlich sich ereignenden räumlichen Veränderungen während des laufenden Planungszeitraums (Aufstellungs- und Umsetzungsphase, Fortschreibung) einbezogen werden. Dies ist schon auf Grund der zum Teil langen Phase der Planaufstellung erforderlich.

Zudem ist oft nicht klar, welchen zeitlichen Horizont einzelne Pläne und deren Ziele und Instrumente haben. Hier sollte eine zeitliche Dynamik eingebaut werden, beispielsweise, indem zwischen kurz-, mittel-, oder langfristigen Zielen der Planung unterschieden wird.

Dadurch ergibt sich ein Spannungsfeld zwischen Verlässlichkeit der Planung (in dem Sinne, dass sich aufgestellte Ziele nicht plötzlich ändern und inklusive der damit verbundenen Rechtssicherheit) auf der einen und Flexibilität der Planung auf der anderen Seite.

- 12.1 Haben Sie in Ihrem Plan/Programm unterschiedliche Entwicklungsrichtungen eingeplant/vorgesehen bzw. offen gelassen?
- 12.2 Welchen Zeithorizont hat XXX? Haben Sie unterschieden in kurz-, mittel-, oder langfristige Ziele der Planung?
- 12.3 Wie gehen Sie mit kleinen, aber ständigen Veränderungen um, wenn die tatsächliche Entwicklung in eine andere Richtung geht?
- 12.4 Wie haben Sie in der Planung auf Veränderungen reagiert, zum Beispiel mit Plananpassung, Zieländerung oder Einsatz anderer Instrumente

### **13 Planerausbildung, -weiterbildung**

Zwischen der Ausbildung der Planer und der Tätigkeit eines Planers in der Praxis gibt es eine erhebliche Kluft. In der Ausbildung an den Hochschulen werden im Wesentlichen Planungsrecht und Planungslehre vermittelt. Das, was man als "Planungskunst" bezeichnen könnte, also der Umgang mit informellen Verfahren und Vorgehensweisen, wird dagegen vernachlässigt.

Informellen Methoden und Instrumenten kommt in der Praxis eine besondere Bedeutung zu, werden in der Ausbildung aber kaum vermittelt. Wichtig für das Wirken von Planern ist deren Selbstverständnis. Planer sehen sich oft als Techniker, Ingenieure, übersehen dabei aber mitunter weitere Aspekte, die für die räumliche Planung relevant sind, wie Fähigkeiten zur Beratung, Moderation, Mediation usw. Daneben ist das Verständnis über die in der Planung verwendeten Elemente wie Leitbilder, Umsetzungsstrategien, Planungsprozesse, Evaluation etc. ebenso von Bedeutung.

- 13.1 Welche Inhalte überwiegen bei Ihrer Tätigkeit, ingenieurwissenschaftliche ("technische" Anwendung der Methoden und Instrumente), planerisch-gestalterische (entwerferisch), moderierende, politische oder andere? Nennen Sie bitte einige, die Wichtigsten zuerst.
- 13.2 Welche Inhalte Ihrer Ausbildung haben Sie bei Ihrer Tätigkeit in der Praxis nicht oder nur äußerst selten gebraucht?
- 13.3 Welche Inhalte, die bei Ihrer Tätigkeit wichtig sind, fehlen in der Ausbildung?
- 13.4 Welche Inhalte, die bei der Tätigkeit Ihrer Institution wichtig sind, fehlen in der Ausbildung der Hochschulabsolventen, die neu bei Ihnen angefangen haben?
- 13.5 Wie aktualisieren Sie ihr Wissen und Kenntnisse, um auf dem neuesten Stand zu bleiben?

### **14 Unterstützung der Praxis durch die Wissenschaft**

Die Praxis wird von der Wissenschaft nur ungenügend unterstützt. Zwar gibt es eine Vielzahl an Forschungsthemen, -richtungen und auch -moden, jedoch haben diese oft keinen Bezug zu den Problemen der Praxis.

- 14.1 Welche Problemstellungen bestehen Ihrer Meinung nach in der Praxis, bei denen Sie sich eine Unterstützung von Seite der Wissenschaft/Theorie wünschen würden?
- 14.2 Was müsste Ihrer Meinung nach getan werden, um diese Defizite bei der Unterstützung zu beheben?

## Kurzfassungen/Abstracts

### **Ausgewählte Methoden und Instrumente in der räumlichen Planung Kritische Sondierung als Beitrag zur Diskussion zwischen Planungswissenschaft und -praxis**

#### *Selected spatial planning methods and instruments Critical soundings as a contribution to the debate between planning theory and practice*

Walter Schönwandt, Wolfgang Jung

#### **Aufgabenstellung, Ergebnisse und Empfehlungen (Kap. 1-4)**

Zunehmender Druck auf die räumliche Planung – sowohl von Seiten der Politik, was die Politikrelevanz der räumlichen Planung angeht, aber auch intern, ob die Methoden und Instrumente leisten, was man sich von ihnen verspricht – war Anlass, ausgewählte Methoden und Instrumente der räumlichen Planung einer kritischen Überprüfung zu unterziehen. Der zu diesem Zweck von der LAG Baden-Württemberg gegründeten Arbeitsgruppe ging es dabei besonders um die Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Praxis.

Zwölf in Baden-Württemberg in leitender Funktion tätige Planer (vor allem aus der Regional-, aber auch aus der Bauleit- und Landesplanung) wurden im Rahmen einer Sondierung zu ihren Erfahrungen mit Methoden und Instrumenten der räumlichen Planung befragt. Themenschwerpunkte waren die konzeptuellen Fundamente räumlicher Planung, Evaluationen von Planungsergebnissen, Planerausbildung sowie die methodische und theoretische Unterstützung der Praxis durch die Wissenschaft.

Die Ergebnisse der Sondierung zeigen eine deutliche Kluft zwischen Theorie und Praxis. Die von der Arbeitsgruppe eruierten Mängel dürften ihren Ursprung in einigen Defiziten an der Nahtstelle zwischen Planungspraxis und -wissenschaft haben.

#### ***Setting the scene, results and recommendations (Chapters 1-4)***

*Increasing pressure on spatial planning, both from the policy side (in terms of the political relevance of spatial planning) and from within the planning sector (whether the methods and instruments deliver the results they are intended to achieve) provided an opportunity to undertake a critical review of selected spatial planning methods and instruments. The working group established for this purpose by the Baden-Württemberg Regional Partnership (Landesarbeitsgemeinschaft – LAG) was particularly concerned with the point of interaction between theory and practice.*

*Twelve planners who occupy senior positions in Baden-Württemberg (chiefly in regional planning, but also in urban land-use planning and Land-level planning) were questioned in a survey about their experiences of spatial planning methods and instruments. Major themes were the conceptual foundations of spatial planning, evaluations of planning results, training for planners and the methodological and theoretical support provided to planning practice from the theory side.*

*The results of the survey show a clear gap between theory and practice. The source of the deficiencies identified by the working group may be found in specific inadequacies at the point of interaction between planning practice and theory.*

Walter Schönwandt

### **Handlungsansätze und Planung (Kap. 5)**

Manche Planungsverfahren weisen deutliche Defizite auf, was die inhaltliche Bearbeitung der Teilaufgaben des Planungsprozesses – von der Problemdefinition bis zur Formulierung konkreter Lösungsvorschläge – angeht. Dies hat oft mit der Herangehensweise an Planungsaufgaben zu tun, den so genannten Planungsansätzen. Planungsansätze sind paradigmatische Denkmuster, die jeder Planungsaufgabe zu Grunde liegen. Sie bestehen jeweils aus einer Menge von Problemen (bzw. Problemsichten), einem bestimmten Hintergrundwissen, bestimmten Methoden und bestimmten Zielen. Ein zentraler Punkt dabei ist: In der räumlichen Planung wird der Arbeitsschritt der Problemdefinition häufig ungenügend bearbeitet, stattdessen werden Ziele, Methoden oder Theorien herangezogen, ohne zu prüfen, ob diese geeignet sind, die (sozial konstruierten) Probleme zu lösen. Der Bezug zu den aktuellen raumbedeutsamen Problemen kann dadurch leicht verloren gehen.

Vor diesem Hintergrund wird ein Planungsansatz vorgeschlagen, der die (sozial konstruierten) Probleme als Ausgangspunkt für Planungsaufgaben nimmt: "Probleme zuerst". Dieser auch als Strategische Planung bezeichnete Ansatz ersetzt gängige Planungsverfahren nicht, er ist vielmehr eine Ergänzung des Planungsinstrumentariums.

#### ***Strategic approaches and planning (Chapter 5)***

*Some planning processes exhibit clear deficiencies in terms of how individual elements of the process are dealt with – from the initial definition of the problem to the formulation of concrete proposals for solving it. This often relates to the planning approaches employed for particular tasks. Planning approaches are structured frameworks which form the basis of all planning processes. They bring together the problems (or aspects of problems), particular background knowledge and specific methods and goals. A central issue is the fact that, in spatial planning, the situation frequently arises where insufficient work is put into the problem-defining stage. Instead, goals are drawn up and methods and theories are applied without establishing whether they are appropriate for solving the problems at hand (problems which are determined by the parties to the planning process). The impact of this is that the link to spatial development issues relevant at the time can easily be lost.*

*Against this background, a planning approach is proposed which takes as its starting point for planning exercises the problems determined by the parties to the process: that is, it involves the "problem-first" approach. This approach, also known as "strategic planning", does not replace the usual planning processes, rather it is a useful addition to the planning toolkit.*

Rüdiger von der Weth

### **Psychologie des Planens (Kap. 6.1)**

Planungs- und Entscheidungsprozesse, komplexe Probleme sowie Kommunikation und Kooperation sind wesentliche Elemente der räumlichen Planung, aber auch wichtige Untersuchungsthemen der Psychologie.

Weder im Umgang mit komplexen Problemen noch generell bei Planungs- und Entscheidungsprozessen – auch nicht bei Probleme-zuerst-Planungen – kann von rationalem Verhalten ausgegangen werden. Auch in die Zusammenarbeit in Gruppen oder mit anderen Beteiligten fließen neben fachlichen Inhalten eine Reihe psychologischer Kom-

ponenten ein, welche die Ergebnisse nicht unerheblich beeinflussen können. Dies führt mitunter zu "elementaren Dummheiten", die nicht selten in Fehlschläge der Planung münden.

Selbstreflexion wird als wichtiger Bestandteil des Lösens komplexer Probleme angesehen; diese Reflexion bezieht sich dabei auf die individuelle, die Gruppen- sowie die Organisationsebene.

### ***The psychology of planning (Chapter 6.1)***

*Planning and decision-making processes, complex problems, communication and cooperation are all fundamental elements in spatial planning and are also major areas of study in psychology.*

*No assumptions of rational behaviour can be made, either in relation to complex problems or generally in planning and decision-making processes, not even in problem-first planning. Group work and collaboration with other stakeholders is also subject to a number of psychological components in addition to the technical content of the work and these can have a considerable impact on the results. It can lead, amongst other things, to basic errors being made which not infrequently lead to the failure of planning processes.*

*Self-reflection is seen as an important element in solving complex problems. This applies to the individual, group and organisational levels.*

Max van den Berg

### **Strategic Planning, Dutch Experience (Kap. 6.2)**

Veränderte politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen wie beispielweise Ziele, Interessensgruppen, finanzielle und personelle Ressourcen etc. haben das System der Raumplanung auch in den Niederlanden verändert. Planung bedeutet heute, Gelegenheiten zu ergreifen und finanzielle, zeitliche und finanzielle Ressourcen zu bündeln – das heißt nicht nur staatliche, sondern auch private Ressourcen einzubinden.

Vor diesem Hintergrund wird ein Ansatz vorgestellt, welcher in dieser Form häufig in den Niederlanden verwendet wird: strategische Planung. Nicht rechtswirksame Pläne und Kontrollvorschriften, sondern Flexibilität, Absprachen und Selbstverpflichtungen sowie die Umsetzung der Planung sind Kern dieses Planungsansatzes.

Die wesentlichen Inhalte dieses Planungsansatzes werden durch drei Planungsbeispiele verdeutlicht.

### ***Strategic Planning, Dutch Experience (Kap. 6.2)***

*Changing political, economic and social circumstances – like goals, interest groups, financial resources etc. – are leading to changes to the spatial planning system of the Netherlands. Planning nowadays is grasping opportunities and bundling financial, time and personal resources – governmental as well as private.*

*Hence an approach is presented, which is often used in the Netherlands: strategic planning. At the heart of this approach is not the legal plan and governmental control but flexibility, negotiation and implementation.*

*Three examples will highlight main characteristics of this strategic planning approach.*

Hans-Georg Bächtold

**Probleme zuerst – Fallbeispiele aus dem Kanton Basel-Landschaft (Kap. 6.3)**

Die Konzentration vieler Planer auf den Gesetzesvollzug und die ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente erscheint wenig produktiv.

Daneben sind es aber oft strategische Planungen, mit denen die dringendsten Probleme gelöst werden können. Strategische Planung bedeutet somit eine geschickte Planung, wie man die zur Verfügung stehenden Werkzeuge und Mittel je nach Problemlage zielorientiert einsetzt. Insofern ist strategische Planung kein neues Instrument in der räumlichen Planung, vielmehr nur ein Fokus auf den konzeptionellen Teil der Planung, in welchem raumbedeutsame Konflikte geortet und nach Möglichkeit auch gelöst werden sollen.

Drei Beispiele zeigen auf, wie mittels Testplanungen und Konzentration der Ressourcen die Ergebnisse der Planung verbessert werden können.

***Problem first – case studies from the Canton of Basle Country (Basel-Landschaft) (Chapter 6.3)***

*The fact that many planners concentrate on enforcing the law and on the instruments available to them does not appear to be a particularly productive approach.*

*Besides, it is often actually through strategic planning that the most urgent problems can be solved. Strategic planning means shrewd planning, where the available tools and resources are used in a goal-oriented manner appropriate to the individual situation. Strategic planning is thus not a new instrument in spatial planning, rather it simply denotes a focusing on the conceptual aspect of planning, whereby conflicts relevant to spatial development should be identified and, if possible, solved.*

*Three examples demonstrate how the results of the planning process can be improved by using test planning and concentrating resources.*

Rolf Signer

**Probleme zuerst: Transalpiner Schienengüterverkehr – "Bypässe" an Ober- und Hochrhein? Langfristperspektiven für eine integrierte Raum- und Eisenbahntwicklung am Hochrhein und Oberrhein. (Kap. 6.4)**

Probleme wie der transalpine Güterverkehr auf der Schiene sind sperrig. Sie betreffen einen großen Raum mit zahlreichen Akteuren, die Vorlaufzeiten für die Infrastruktur sind lang, und die Betriebszeiten bemessen sich nach Jahrzehnten. Derartige Problemsituationen sind maßgeschneidert zu behandeln. Zu den wesentlichen Elementen gehören dabei die integrierte Betrachtung und Behandlung der Raum- und der Eisenbahntwicklung, die systematische Erkundung und Prüfung der Vielfalt der Handlungsmöglichkeiten sowie der damit verknüpften Ungewissheiten.



***Problem first: transalpine rail freight traffic – bypasses in the Upper and High Rhine regions? Long-term prospects for integrated spatial and rail development in the High Rhine and Upper Rhine regions (Chapter 6.4)***

*Issues such as that of transalpine rail freight are gargantuan. They affect a vast area with large numbers of stakeholders. In addition, the lead times for the infrastructure are long and the operating periods are measured in decades. Such issues must be tackled using a specially tailored approach. The essential elements include considering and dealing with spatial and rail development in an integrated way and systematically identifying and scrutinising the whole range of options for action and the associated uncertainties.*

# Forschungsschwerpunkt „Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels“

**ARL** AKADEMIE  
FÜR RAUMFORSCHUNG  
UND LANDESPLANUNG

## Teil 1

**Schrumpfung – Neue Herausforderungen für die Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen**

*Bernhard Müller, Stefan Siedentop (Hrsg.)*

Hannover 2003  
Arbeitsmaterial Nr. 303  
154 S., 21,- EUR  
ISBN 3-88838-303-x

## Teil 2

**Planung und Migration**  
Determinanten, Folgen und raumplanerische Implikationen von sozialräumlicher Mobilität

*Thorsten Wiechmann, Oliver Fuchs (Hrsg.)*

Hannover 2004  
Arbeitsmaterial Nr. 307  
196 S., 27,- EUR  
ISBN 3-88838-307-2

## Teil 3

**Landesentwicklung bei Bevölkerungsrückgang – Auswirkungen auf die Raum- und Siedlungsstruktur in Baden-Württemberg**

*Erika Spiegel (Hrsg.)*

Hannover 2004  
Arbeitsmaterial Nr. 310  
ISBN 3-88838-310-2  
(vergriffen)

## Teil 4

**Bestimmungsfaktoren der künftigen räumlich-demographischen Entwicklung in Deutschland**

**Nichtdemographische Einflussfaktoren der Regionalentwicklung in Deutschland**

*Martin T. W. Rosenfeld, Claus Schlömer (Hrsg.)*

Hannover 2004  
Arbeitsmaterial Nr. 312  
ISBN 3-88838-312-9  
(vergriffen)

## Teil 5

**Demographischer Wandel im Raum: Was tun wir?**

Gemeinsamer Kongress 2004 von ARL und BBR

*Wendelin Strubelt, Horst Zimmermann (Hrsg.)*

Hannover 2005  
Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 225  
154 S., farb. Abb., 19,- EUR  
ISBN 3-88838-054-5

## Teil 6

**Demographische Trends in Deutschland**  
Folgen für Städte und Regionen

*Paul Gans, Ansgar Schmitz-Veltin (Hrsg.)*

Hannover 2006  
Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 226  
384 S., farb. Abb., 25,- EUR  
ISBN 3-88838-055-3

**NEU**

## Teil 7

**Konsequenzen aus der demographischen Entwicklung für Regionen in Nordwestdeutschland**

*Hans-Jürgen Back (Hrsg.)*

Hannover 2006  
Arbeitsmaterial Nr. 328

68 S., 11,- EUR

ISBN 3-88838-328-5

Bestellmöglichkeiten über den Buchhandel  
Auslieferung über VSB-Verlagsservice  
Postfach 47 38, 38037 Braunschweig  
Tel. 0 18 05/7 08-7 09, Fax 05 31/7 08-6 19  
E-Mail: vsb-bestellservice@westermann.de

AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG  
Hohenzollernstr. 11, 30161 Hannover  
Tel. 05 11/3 48 42-13, Fax 05 11/3 48 42-41  
E-Mail: Berswordt@ARL-net.de  
Internet: www.ARL-net.de (Rubrik „Bücher“)



Aufgabenstellungen und Vorgehensweisen räumlicher Planung unterliegen seit jeher Veränderungen, die dazu führen, dass die eingesetzten Methoden und Instrumente kritisch hinterfragt und gegebenenfalls durch andere ergänzt oder ersetzt werden.

Entsprechend war es Ziel einer Arbeitsgruppe der Landesarbeitsgemeinschaft Baden-Württemberg der ARL, ausgewählte Methoden und Instrumente in der räumlichen Planung zu hinterfragen und insbesondere Schwachstellen an der Nahtstelle zur Wissenschaft zu identifizieren. Mittels einer Sondierung, die bei zwölf Interviewpartnern aus der Planung in Baden-Württemberg durchgeführt wurde, wurden die konzeptuellen Fundamente der Planung, die Wirkung planerischer Instrumente, die Abstimmung und Durchsetzung der Planung, Binnen- und Außensicht, die Planeraus- und Weiterbildung sowie die mögliche Unterstützung der Praxis durch die Wissenschaft kritisch hinterfragt. Auf der Grundlage dieser Sondierung werden Empfehlungen für die Weiterentwicklung planerischer Methoden und Instrumente formuliert und eine strategische Vorgehensweise nach dem Prinzip „Probleme zuerst“ vorgestellt. Fallbeispiele illustrieren diesen Ansatz.

Tasks and proceedings of spatial planning are constantly subject to change. As a consequence, methods and instruments have to be questioned periodically and may have to be replaced or at least joined by new procedures.

Correspondingly, a team of the ARL regional working group in the state of Baden-Württemberg was set up in order to discuss selected methods and instruments of spatial planning and to identify weak spots at the interface between science and practice. Based on interviews with twelve planners from Baden-Württemberg, this study critically examines the conceptual basis of planning, the actual impact of instruments, the coordination of planning processes, self-conception and perception by others, education of planners, and possibilities of a closer connection between science and planning practice. Based on this, recommendations to improve methods and instruments of spatial planning are given and a strategic approach following the "problems first"-principle is presented. Case studies illustrate this approach.