Planerausbildung und Berufsbild

I. Aufgaben und Tätigkeitsbereiche

Unter diesem Stichwort werden Ausbildung und berufliche Tätigkeiten in der räumlich-koordinierenden Planung, d. h. der → *Raumplanung* auf den verschiedenen Ebenen gekennzeichnet, insbesondere auf der Ebene der örtlichen Planung (→ *Stadtplanung* und Ortsplanung in ländlichen Räumen), der → *Bauleitplanung*, der → *Regionalplanung* und darüber hinaus der → *Landesplanung* und der → *Raumordnung/Raumordnungspolitik* im nationalen und internationalen Rahmen. Auf die Planerausbildung für die raumbedeutsamen Fachplanungen wird nur insoweit eingegangen, als sie auch für die Raumplanung von Bedeutung sind.

Die Aufgabe der Raumplanung wird in der Regel als das zielbezogene Einwirken auf die räumliche Entwicklung der Gesellschaft, der Wirtschaft, der Infrastruktur und der Umwelt verstanden.

Sie ist als ein Teil der Gesellschaftspolitik, der rahmensetzenden Ordnungspolitik und neuerdings auch verstärkt als Entwicklungspolitik für marktwirtschaftliche Prozesse anzusehen. Dabei unterliegt sie in ihrem Aufgabenfeld, ihrem Selbstverständnis und ihren Wertmaßstäben jeweils neuen Entwicklungen und Anforderungen, wobei sich die Gewichte der verschiedenen Aktivitätsbereiche ständig verschieben. In Wahrnehmung der sich daraus ergebenden Aufgaben werden von den Raumplanern insbesondere Strategien, Konzeptionen, Programme und Pläne sowie Projekte für die jeweiligen Entscheidungsträger und -prozesse erarbeitet. Gleichzeitig gewinnt die Mitwirkung bei der Umsetzung immer mehr an Bedeutung.

Dasselbe gilt für Managementaufgaben, → *Moderation* und → *Mediation* sowie diskursive Verfahren. Damit erhöhen sich auch die Anforderungen an die kommunikative Kompetenz der Planenden.

In der Vergangenheit haben Raumplaner weitgehend Tätigkeiten im öffentlichen Dienst und hier überwiegend auf örtlicher Ebene wahrgenommen. Neuerdings treten demgegenüber Tätigkeiten bei privaten bzw. halböffentlichen Arbeitgebern vermehrt in den Vordergrund. Diese Entwicklung wird durch Absolventenbefragungen belegt. In Verbindung damit gewinnen vielfältige neue Aufgaben in den Bereichen Immobilien- und Projektentwicklung, Regional- und Stadtmanagement sowie in der Moderation bzw. Mediation von Planungsprozessen als Anforderungen der Praxis an Bedeutung. Dies hat Konsequenzen für die Ausbildungskonzepte von Planerstudiengängen.

II. Entwicklung der Ausbildung

Für die Tätigkeiten, die heute mit dem Begriff „Raumplanung“ umschrieben werden, gab es bis vor wenigen Jahrzehnten keine speziellen Ausbildungsgänge. Kennzeichnend für den Planer war seine fachspezifische Ausbildung in traditionellen Disziplinen wie Architektur, Bauingenieur- und Vermessungswesen, Landespflege, Geographie

oder Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Darauf aufbauende, weiter gehende berufliche Fähigkeiten wurden in der Regel in der Planungspraxis oder durch zusätzliche Studien erworben.

In den angelsächsischen Ländern begann man bereits in den 1930er Jahren mit einer speziellen Hochschulausbildung für die Stadtplanung und richtete nach dem Zweiten Weltkrieg auch Studienrichtungen mit einem umfassenden raumplanerischen Schwerpunkt ein.

Angesichts der wachsenden Bedeutung spezifischer Anforderungen an die Ausbildung von Raumplanern wurde in Deutschland Mitte der 1960er Jahre damit begonnen, eigenständige Studiengänge für Raumplanung aufzubauen. Seit 1985 haben sich die Fachbereiche, Fakultäten usw., die Raumplanung als Voll- oder Vertiefungsstudium anbieten, in der internationalen „Association of European Schools of Planning (AESOP)" zusammengeschlossen.

Gleichzeitig wurden im Rahmen des Studiums der Architektur sowie des Bauingenieur- und Vermessungswesens Vertiefungsrichtungen für Städtebau bzw. Stadtbauwesen sowie für Stadt- und Regionalplanung schrittweise entwickelt und ausgebaut. Auch beim Studium der Landespflege, den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften sowie der Geographie wurden teilweise stärkere Bezüge zu den raumplanerischen Fragestellungen und Aufgabenfeldern hergestellt.

III. Anforderungen an die Ausbildung von Planern

So sind bereits in der 1956 erschienen Denkschrift von GÖDERITZ zur Planerausbildung folgende Aspekte hervorgehoben, die auch heute noch Gültigkeit besitzen:

- die Ausrichtung auf die Bedürfnisse der Gesellschaft in ihrem wissenschaftlichen und politischen Bezug,
- Planung als Koordinierung und Abwägung,
- Erweiterung disziplinierter Denkweisen und Wertungen.

Dabei kommt im Bereich von Städtebau und Bauleitplanung der städtebaulichen bzw. planerischen Entwurfsfähigkeit in Verbindung mit planungsmethodischen und planungsrechtlichen sowie technischen Kenntnissen bzw. Fertigkeiten nach wie vor eine hohe Bedeutung zu. Nunmehr werden verstärkt auch ökonomische Kenntnisse (z. B. Immobilienwirtschaft) erforderlich. Auf den überörtlichen Planungsebenen (Regional- und Landesplanung) sind vor allem Fähigkeiten zur Analyse und Bewertung sozioökonomischer, infrastruktureller, ökologischer und räumlicher Entwicklungsprozesse sowie zur Erarbeitung darauf aufbauender Konzeptionen gefordert.

Neben den verschiedenen fachlichen Schwerpunkten muss die Planerausbildung vor allem in die Methodik wissenschaftlich fundierter Analyse und Prognose einführen sowie Fähigkeiten zur Bewertung komplexer Sachverhalte und konzeptionell-gestaltender Synthese vermitteln. Darüber hinaus sollte ihr Aufgabenfeld insbesondere auch als systematische Vorbereitung politischer und auch privatwirtschaftlicher Entscheidungen im Rahmen der damit verbundenen Zielsetzungen und Grundsatzfragen begriffen werden, wobei, wie bereits erwähnt, Management- sowie Moderations- und Mediationsfähigkeiten an Gewicht gewinnen.

IV. Die gegenwärtige Situation der Planerausbildung

Eine Ausbildung für Tätigkeiten im Bereich der Raumplanung ist in Deutschland an vielen wissenschaftlichen Hochschulen möglich. Dort gibt es für eine Planerausbildung prinzipiell folgende Möglichkeiten:

1. Vollstudium der Raumplanung,
2. Vertiefungsstudium im Rahmen von traditionellen Studiengängen, zum Teil fachrichtungsübergreifend,
3. Aufbaustudium (postgraduate) nach abgeschlossenem Studium einer traditionellen Fachrichtung.

An den Fachhochschulen werden in der Regel Vertiefungsmöglichkeiten in Städtebau bzw. Stadtplanung innerhalb eines Architekturstudiums angeboten. Darüber hinaus gibt es auch einzelne eigenständige FH-Studiengänge der Stadt- und Regionalplanung.

1. Vollstudium der Raumplanung

Seit Ende der 1960er Jahre begann die Einrichtung eigenständiger Studiengänge für Raumplanung, die von einer kritischen Diskussion über

die ausreichende fachliche Fundierung, losgelöst von der engen Einbindung in eine traditionelle Disziplin, begleitet wurde.

Demgegenüber zeigen die inzwischen gesammelten Erfahrungen wie auch Erhebungen über den Berufsweg von Raumplanern, dass sich diese Form der Planerausbildung als praxisgerecht und zukunftsorientiert bewährt hat. Vor allem im Aufgabenfeld der Orts- und Stadtplanung sowie der Stadt- und Regionalentwicklung erweist sich die eigenständige Raumplanerausbildung anderen Ausbildungsgängen gegenüber in vielerlei Hinsicht überlegen. Ein Indiz hierfür ist u. a. der relativ große Anteil von Raumplanungsabsolventen im Städtebaureferendariat.

Die bereits vor über 30 Jahren von ALBERS getroffene Aussage, dass bei einem eigenständigen Planerstudium „die für die Planung wichtigen Denkansätze und Gesichtspunkte dem Studenten von vornherein in den richtigen Proportionen erscheinen können, ohne durch seine engen Bindungen an ein Spezialfach perspektivisch verzerrt zu werden“ (ALBERS 1970: Sp. 2330), gilt auch heute noch und hat sich als wichtiger Vorteil erwiesen.

Derzeit werden in Deutschland an folgenden sechs Hochschulen Studiengänge der Raumplanung bzw. der Raum- und Umweltplanung angeboten:

TU Berlin, TU Cottbus, Universität Dortmund, TU Kaiserslautern, Gesamthochschule Kassel (Universität) sowie an der TU Hamburg-Harburg.

Diese Ausbildungslandschaft gerät immer wieder in Bewegung. Neben versuchten (HAB Weimar) und realisierten (TU Cottbus) Etablierungen von Raumplanungsstudiengängen in den neuen Bundesländern in den 1990er Jahren gab es in den alten Ländern unterschiedliche Entwicklungen. An der Universität Oldenburg wurde ein entsprechendes Studienangebot eingestellt, an der TU Hamburg-Harburg konnte vor wenigen Jahren die dort bestehende Raumplaner-Ausbildung zu einem Vollstudium ausgebaut werden.

Die eigenständigen Studiengänge der Raumplanung besitzen neben den dominierenden Gemeinsamkeiten, die u. a. durch die enge Verknüpfung fachspezifischer Lehrinhalte mit querschnittsorientierten Ansätzen und Methoden einzelner Planungsebenen gekennzeichnet sind, teilweise auch unterschiedlich geprägte Ausbildungsprofile.

Allen gemeinsam ist insbesondere eine fundierte Ausbildung im Bereich theoretischer und methodischer Grundlagen und die Heranführung an eine wissenschaftlich ausgerichtete integrierende planerische Arbeitsweise. Dies gilt vor allem im Vergleich zu den Vertiefungsstudiengängen für Städtebau bzw. Stadt- und Regionalplanung im Rahmen eines Architekturstudiums.

Im Mai 1991 wurde von der Kultusministerkonferenz die bis dato gültige Rahmenprüfungsordnung Raumplanung verabschiedet. Das ihr zugrunde liegende Studienmodell stellt darauf ab, dass das zukünftige Berufsfeld eine breite wissenschaftliche Grundausbildung zur schnellen Einarbeitung in sich ständig verändernde Arbeitsfelder und eine vertiefende, auf die raumplanerischen Kernaufgaben ausgerichtete Ausbildung erfordert.

Die Konzeption eines in dieser Form in seiner Grundstruktur einheitlichen Studienganges Raumplanung beinhaltet Studienziele, die den bestehenden Ausbildungsgängen bereits zum größten Teil zugrunde liegen. So sollen insbesondere Fähigkeiten vermittelt werden, die den Planer in die Lage versetzen, konkret und aufgabenadäquat

- die bestehenden Lebens-, Arbeits- und Umweltbedingungen in einem Gebiet zu analysieren und zu bewerten,
- raumplanerische Lösungen zu entwickeln und gestalterische Konzepte zu entwerfen,
- geeignete Instrumente zur Realisierung der Pläne und Programme einzusetzen,
- bei der Verwirklichung der Planung im Verwaltungshandeln mitzuwirken und die Betroffenen sachgerecht in den Planungsprozess mit einzubinden.

Besonderer Wert wird auch darauf gelegt, dass die Raumplaner die verschiedenen Interessenbezüge ihres Handelns erkennen, bei der Problemlösung kooperativ und interdisziplinär zusammenarbeiten sowie gleichermaßen analytisch und kreativ tätig sind.

Hierzu bietet das Projektstudium als ein wesentliches Element der Raumplanungsstudiengänge hervorragende Möglichkeiten. Durch

intensiv betreute Studienprojekte, die in den jeweiligen Ausbildungsstrukturen obligatorisch sind, können die Studierenden frühzeitig anhand realer Planungsaufgaben ihre bis dahin erworbenen Kenntnisse und Fertigkeiten anwendungsbezogen erproben. Neben der konzeptionellen Arbeit ermöglicht die Projektarbeit, Erfahrungen mit den unterschiedlichen Interessenlagen der am Planungsprozess Beteiligten zu sammeln. Insbesondere das Einüben von ziel- und ressourcenorientiertem Arbeiten sowie der Erwerb von kommunikativen Kompetenzen lässt sich gut durch diese Lehrform erreichen.

2. Vertiefungsstudium

In einer Vielzahl von traditionellen disziplinären Studiengängen bestehen Möglichkeiten zur Vertiefung in Teilgebieten der räumlichen Planung.

Sehr häufig ist in Deutschland nach wie vor das Angebot einer Planerausbildung in Verbindung mit dem Architekturstudium. Viele Architekturstudiengänge ermöglichen Vertiefungen im Bereich des Städtebaus bzw. der Stadt- und Regionalplanung. Dabei steht meist der architekturorientierte städtebauliche Entwurf im Vordergrund, während die räumlich-koordinierende Planung vor allem im überörtlichen Bezug weniger ausgeprägt ist.

Auch an den meisten Bauingenieurfachbereichen bestehen Vertiefungsrichtungen für Stadtbauwesen bzw. Städtebau und Raumordnung, meist in enger Verbindung mit dem Verkehrswesen und der Siedlungswasserwirtschaft. Ähnliche Möglichkeiten bestehen bei den Studiengängen der Landespflege in Bezug auf landschafts- und ökologiebezogene raumplanerische Aufgabenbereiche.

In Studiengängen der Geographie wurden teilweise Vertiefungsmöglichkeiten über die Raumforschung hinaus für Bereiche der Regionalpolitik und der Raumplanung geschaffen. Außerdem werden auch in anderen Disziplinen Vertiefungsmöglichkeiten im Grenzbereich zur Raumplanung angeboten. Dies gilt insbesondere für die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften.

3. Aufbaustudium

Ein Aufbaustudium soll Absolventen traditioneller Disziplinen für Tätigkeiten im Bereich der Raumplanung qualifizieren. Es bietet eine Alternative zum Vollstudium der Raumplanung für diejenigen, die auf eine umfassende Grundausbildung in einer der relevanten Fachdisziplinen nicht verzichten wollen.

Diese spezifische Möglichkeit stellte schon in der Vergangenheit eine sinnvolle Ergänzung in der Planerausbildung dar. Europaweite Umstrukturierungsprozesse im Bildungswesen (vgl. Kap. V) lassen noch nicht erkennen, in welche Richtung sich zukünftig entsprechende Angebote entwickeln werden.

Von Bedeutung ist auch die berufliche Weiterbildung für Raumplaner, wobei u. a. auf das Referendariat „Städtebau“ als Ausbildung für den höheren bautechnischen Verwaltungsdienst hinzuweisen ist. Außerdem ist eine in jüngerer Vergangenheit wachsende Zahl von Fort- und Weiterbildungsangeboten verschiedener Institutionen (z. B. Institute der Akademie für Städtebau und Landesplanung in Berlin und München) und an einzelnen Hochschulen festzustellen. Die sich ständig ändernden Ansprüche der Planungspraxis lassen die Nachfrage nach entsprechenden Fort- und Weiterbildungsangeboten steigen, und diese wird auch von den jeweiligen Studiengängen durch entsprechende Angebote verstärkt bedient.

V. Einführung von Bachelor- und Masterstudiengängen

Wesentliche Konsequenzen für die Planerausbildung hat der so genannte Bologna-Prozess. In der gemeinsamen Erklärung der europäischen Bildungsminister vom Juni 1999 in Bologna wird die Schaffung eines „gemeinsamen europäischen Hochschulraumes“ bis 2010 anvisiert. Ziel hierbei ist es, vergleichbare Studienabschlüsse über die Einführung konsekutiver Studiengänge zu erreichen. Dazu soll auch die Etablierung eines Systems von Credits (European Credit Transfer System – ECTS) zu einer größeren Mobilität der Studierenden beitragen.

Die Einführung solcher gestufter Studiengänge – in Anlehnung an die bereits bestehenden berufsqualifizierenden Bachelor- und Master-Abschlüsse anderer Länder (z. B. USA, Großbritannien) – wird derzeit in Deutschland diskutiert. Auch die

Planungsstudiengänge stellen sich dieser Diskussion und entwickeln hierzu sehr unterschiedliche Positionen. Es ist noch nicht abzusehen, welche Angebote aus bisher verfügbaren Studiengängen entwickelt werden oder aus fachgebietsübergreifenden Aktivitäten völlig neu entstehen. Ein wesentlicher Diskussionspunkt ist beispielsweise die Auseinandersetzung mit der Frage, für welche Berufsfelder sich ein Bachelor in Raumplanung qualifizieren kann.

Solche Studiengänge werden in Deutschland künftig über ein Akkreditierungssystem zugelassen (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 1.3.2002). Die dafür erforderlichen fachlichen Standards sind vom Akkreditierungsverbund für Studiengänge der Architektur und Planung (ASAP) erarbeitet worden.

Nach Festlegung dieser zentralen Ausbildungsziele und -inhalte werden zukünftige Planerstudiengänge durch privatwirtschaftliche Akkreditierungsagenturen auf Basis von Gebühren beurteilt und akkreditiert. Noch bestehende Diplom-Studiengänge können ebenfalls akkreditiert werden. Wenn sie jedoch eine Ausbildungsdauer von mind. 5 Jahren überschreiten, wird die Akkreditierung nicht an internationale Register weitergeleitet. Die Hochschulen werden verpflichtet, den Stand der Akkreditierung im Diplom-Supplement oder Diplomzeugnis zu vermerken. Eine Zulassung auf Grundlage von ministeriellen Rahmenprüfungsordnungen wird somit zukünftig entfallen.

VI. Ausblick

Die große und gewachsene Vielfalt der raumplanerischen Tätigkeitsfelder in der Praxis spiegelt sich auch in den vielfältigen Planerausbildungen mit ihren spezifischen Ausbildungsprofilen in Deutschland wider. Das bestehende Spektrum der Ausbildungsmöglichkeiten – von den eigenständigen Raumplanungsstudiengängen bis hin zu mehr fachorientierten Vertiefungsstudiengängen traditioneller Disziplinen – ist für die Anforderungen der Planungspraxis und der verschiedenen Berufsfelder weitgehend angemessen. Allerdings bedarf es hin und wieder durchzuführender Evaluationen der einzelnen Ausbildungskonzepte und deren zukunftsorientierten Weiterentwicklungen (Studienreformen), um im schärfer werdenden Wettbewerb zwischen den Ausbildungsgängen zu bestehen.

Angesichts ständig wachsender Ansprüche der Planungspraxis im Rahmen von Globalisierung und Deregulierung einerseits und den Erfordernissen einer nachhaltigen Raumentwicklung (→ *Nachhaltige Raumentwicklung*) andererseits sowie einer stärkeren Internationalisierung (z. B. durch Arbeitsmöglichkeiten bei der EU oder in anderen Mitgliedstaaten) sind entsprechende zukunftsorientierte Weiterentwicklungen erforderlich.

Die bisherigen Erfahrungen von Absolventen aus der Planungspraxis zeigen, dass eigenständige Raumplanungsstudiengänge eine hohe Bedeutung erlangt haben und auch zukünftig insbesondere für planerisch-konzeptionelle Kernaufgaben in den Bereichen der Regional- und Stadtentwicklung bzw. -planung die adäquate wissenschaftlich fundierte Ausbildung mit praxisorientierter konzeptionell-methodischer Schwerpunktsetzung besitzen. Dieses Profil gilt es auch bei der sich abzeichnenden Einführung von konsekutiven Planungsstudiengängen (Bachelor/Master) zu sichern.

Literatur

ALBERS, G. (1970): Planerausbildung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung. Hannover, Sp. 2326–2332.

DOMHARDT, H.-J. (2001): Anforderungen an Raumplanungsstudiengänge: Das Beispiel der Studienreform Raum- und Umweltplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Anforderungen zukünftiger Raumplanerausbildung in Mittelosteuropa. Arbeitsmaterial, Nr. 275, Hannover, S. 69–75.

DOMHARDT, H.-J.; KISTENMACHER, H. (1995): Der Studiengang Raum- und Umweltplanung an der Universität Kaiserslautern. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 5, S. 351–356.

GIBSON, M. (1986): Rival Reports – Planning Education into the 1990s. In: Planner, vol. 72, no. 6, S. 19–21.

GÖDERITZ, J. (1956): Ausbildung und Eignung von Stadt- und Landschaftsplanern. Köln.

KISTENMACHER, H. (2001): Überblick über die Studienlandschaft in Deutschland und Tendenzen einer Neuorientierung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Anforderungen zukünftiger

Raumplanerausbildung in Mittelosteuropa. Arbeitsmaterial, Nr. 275, Hannover, S. 65–68.

KUNZMANN, K. (1985): Educating Planners in Europe. Trends and Requirements – an International Perspective. In: Town Planning Review, vol. 56, no. 4, S. 442–457.
RaumPlanung, H. 67/1994. RaumPlanung, H. 86/1999.
SCHOLL, B.; TUTSCH, F. (2002): Projektstudium. Schriftenreihe des Instituts für Städtebau und Landesplanung der Universität Fridericiana zu Karlsruhe (TH), H. 30, Karlsruhe.

SEKRETARIAT DER KULTUSMINISTERKONFERENZ (Hrsg.) (1991): Rahmenprüfungsordnung im Studiengang Raumplanung. Bonn.

Hans-Jörg Domhardt
Hans Kistenmacher

Planerische Strategien und Taktiken

I. Herkunft der Inhalte von „Strategie“ und „Taktik“; II. Aktuelle Bedeutungen außerhalb des Militärischen; III. Zur Lage in der Raumplanung; IV. Allgemeine Maximen; V. Besonderheiten der Raumplanung; VI. Planerische Strategien und Taktiken; VII. Das Wechselspiel zwischen Handlungs-Hypothesen und Repräsentationen der Wirklichkeit; VIII. Zur Weiterentwicklung

I. Herkunft der Inhalte von „Strategie“ und „Taktik“

Aus den griechischen Wörtern für „Heer“ und „führen“ entstand „Strategie“. Auch „Taktik“ wurzelt im Griechischen. Gängige lexikalische Definitionen lauten zu Strategie: „die umfassende Planung eines Krieges unter Einbeziehung aller wesentlicher Faktoren, auch außerhalb des militärischen Bereiches; Lehre von der Führung der Truppen; Kunst der Heerführung“; zu Taktik: „Verhalten der Truppenführung und der Truppe auf dem Kampffeld; kluges, planmäßiges Vorgehen, geschicktes Ausnützen einer Situation“.

Nach 1800 fand eine vertiefte Auseinandersetzung mit Strategie und Taktik statt, namentlich in Preußen. Das bedeutendste Zeugnis davon ist das VON CLAUSEWITZ’ „Vom Kriege“ (Erstauflage 1832–1834). Krieg wurde als die extreme Form des Ringens der Staaten um Macht gesehen. Streben nach Einfluss, vom gesitteten Diskurs über den sportlichen Wettstreit, der wirtschaftlichen Konkurrenz bis hin zur Anwendung der Gewalt sei seit jeher eine Tatsache. Man müsse sich besonders mit der zerstörerischen Form befassen, dem Kriege.

Nach VON CLAUSEWITZ ist „...Taktik die Lehre vom Gebrauch der Streitkräfte im Gefecht, die Strategie die Lehre vom Gebrauch der Gefechte zum Zwecke des Krieges“ (vgl. von CLAUSEWITZ 1980: 84); und er betont: „Taktik und Strategie sind zwei in Raum und Zeit sich einander durchdringende, aber doch wesentlich verschiedene Tätigkeiten,...“ (vgl. von CLAUSEWITZ 1980: 90).

Die Kriegstechnik änderte sich rasch. Der direkte Zugriff des Feldherrn auf seine Streitkräfte entfiel. Die Auseinandersetzung zwischen Staaten weitete sich aus. Die Anforderung an die Aufklärung – die Spionage inbegriffen – erhöhte sich. Die Nachrichten nahmen ständig zu. Zugleich wurden sie widersprüchlicher. Ein komplexes Gewirr von Aktionen und Reaktionen entstand. Eine ähnliche Entwicklung fand in der Wirtschaft statt, als sich die internationalen Märkte öffneten, namentlich auch wegen der erweiterten Möglichkeiten des Transportes von Gütern und der Übermittlungen von Nachrichten.

Strategisches Denken betrachtet das Geschehen als eine ununterbrochene Folge von Aktionen und Reaktionen im Widerstreit der Interessen. Die anderen Akteure und die Natur bilden die Umstände. Die Reaktion der Umwelt und damit die Wirkungen von Handlungen können nicht sicher vorausgesagt werden. Entscheidungen stehen unter der Last der Ungewissheit und des Risikos.

Das Wissen bleibt unvollkommen. Die Mittel aller Art sind unweigerlich begrenzt. Daher sind Entscheidungen mit Überblick über die Situation und mit Sinn für das Machbare zu treffen. Die Auftragsführung kommt dabei vor der Anweisungsführung. Auftragsführung heißt delegieren, flache Hierarchien und große Spannbreite der Kontrolle. Die direkten Handlungen auf der taktischen Ebene erfolgen in wechselnden Situationen mit jeweils besonderen Eigenheiten. Die dafür Zuständigen wählen die direkten Operationen.

Zur Strategie gehört die realistische Sicht auf das Verhalten von Gesellschaften, Gruppen und Personen sowie die Klugheit und Gerissenheit, die jeweiligen Gegner in Schach zu halten (→ *Psychologie des Planens*). Mit Strategie sind Strategeme – Maximen für List und Täuschung – verbunden.

II. Aktuelle Bedeutungen außerhalb des Militärischen

Besonders nach dem zweiten Weltkrieg übernahmen Teile der Wirtschaft die Bezeichnung Strategie, vor allem in der angelsächsischen Welt. So finden sich heute zahlreiche Varianten von „Strategie" unter den Wörtern „Strategic Planning" (Strategische Planung) und „Strategic Choice". In den neueren Lexika der Wirtschaftswissenschaften etwa wird die langfristige Unternehmenspolitik der Geschäftsleitung als Strategie bezeichnet. Dazu gehört die strategische Führung, welche die langfristigen Ziele bestimmt und die dafür notwendigen Maßnahmen plant und koordiniert.

In der Spieltheorie (Game Theory) umfasst die Strategie eines Akteurs (Spielers) Entscheidungsregeln, um bei gegebener Informationslage zu jedem Zeitpunkt des Spieles einen korrekten Zug (Aktion) zu wählen. Die Spieltheorie ist zu einem eigenen, wissenschaftlichen Gebiet geworden, das mathematischen Methoden eine hohe Bedeutung beimisst. Sie bildet eine wichtige Grundlage für die Planspiele, namentlich in der Wirtschaft und in der Administration. Eine Abfrage im Internet mit den Begriffen „Game Theory" bzw. „Spieltheorie" eröffnet einen Überblick über die Breite des Anwendungsfeldes.

Seit wenigen Jahren wird das Wort Strategie in der deutschsprachigen Raumplanung (→ *Raumplanung, Gesamtplanung*) zunehmend gebraucht. Die Inhalte reichen von Ideen, Prinzipien, Absichten, Leitbildern, Grundsätzen, Konzepten, Oberzielen, Zielen bis hin zu allgemeinen Erörterungen. Strategische Planung wird für Entwicklungsplanung, Richtplanung, Rahmenplanung u. ä. verwendet. Die gewohnten Begriffe der Raumplanung reichen allerdings vollauf, um die vorangehend erwähnten Inhalte zu benennen. Wie so oft in der Raumplanung können wichtige Begriffe durch ihren vagen Gebrauch zu Floskeln werden.

III. Zur Lage in der Raumplanung

Namentlich die überörtliche Raumplanung hat sich in mancher Hinsicht grundlegend verändert. Die traditionellen Mittel verloren an Wirkungskraft. Siedlungsgebiete zu erweitern und gezielt in die dafür erforderliche Infrastruktur zu investieren, hilft seltener den neuen räumlichen Anforderungen zu genügen.

Neue Ziele traten in den Vordergrund: den Bestand zu unterhalten, zu erneuern und zu entwickeln, die Umwelt zu schonen, rasch wechselnden Bedürfnissen gerecht zu werden und gleichzeitig langfristige Großvorhaben, z. B. im Verkehr, teilweise im Bestand zu realisieren.

Die Randbedingungen veränderten sich aufgrund der zunehmenden Komplexität des nationalen und internationalen Rechts, der „wirtschaftlichen Globalisierung", der Konkurrenz der Regionen und Städte, der zunehmenden Zahl der beteiligten Akteure und des geringeren Einflusses der Gemeinwesen auf das räumliche Geschehen.

Raumplanung wird verwirrender und konfliktreicher. Den Überblick über die vorgesehenen, beschlossenen und laufenden Tätigkeiten zu gewinnen und zu behalten, bereitet Mühe. Die Koordination scheitert häufig; die vorhandenen Fähigkeiten und der Einfluss der für die Planung zuständigen Stellen ist dafür gegenwärtig zu gering. Diese Sachlage wird deutlich, wenn schwierige Planungen nüchtern analysiert werden. Beispiele dafür finden sich im Umfeld der Flughäfen, entlang großer Verkehrsachsen, beim Katastrophenschutz und in der Innenentwicklung städtischer Regionen. Die Schwäche der Raumplanung angesichts der Herausforderungen wird allenthalben beklagt.

Die neuen Anforderungen zeichneten sich seit geraumer Zeit ab. Die Reaktionen in Wissenschaft und Praxis bestanden häufig darin, dem Formalismus und Methodismus zu frönen oder sich speziellen Fachgebieten unterzuordnen. Dabei spielten der Zeitgeist und die Moden eine Rolle. Seit etwa 1960 dominierten abwechselnd die Architektur, das Verkehrswesen, die Systemtheorie, die Soziologie und Psychologie, das Rechtswesen, die Ökonomie oder die politischen Wissenschaften. In jüngerer Zeit setzt sich jedoch zunehmend die Erkenntnis durch, dass Planung

den neuen Herausforderungen nur durch eine Rückbesinnung auf strategisches Denken und Handeln begegnen kann. (Zur Bedeutung und zum Einsatz von Strategien in der Planung siehe auch → *Strategische Planung.*)

IV. Allgemeine Maximen

Strategische und taktische Denk- und Vorgehensweisen legen keine Organisation und keine Methoden fest. Sie gehen von realen Problemen aus, um dann aus dem vorhandenen Wissen und Können auszuwählen. Unabhängig von den Handlungsfeldern gelten einige Maximen als bedeutsam (→ *Planung;* → *Planungstheorie*):

a) Unvollkommene Informationen

Es gilt, in einer gegebenen Lage mit den unvollkommenen, teilweise widersprüchlichen Informationen sowie den vorhandenen Fähigkeiten und Mitteln, zeit- und sachgerechte (rationale) Entscheidungen zu treffen. Keinem Akteur gelingt es, die Umstände und Vorgänge vollständig wahrzunehmen, geschweige ihre künftigen Veränderungen sicher vorauszusagen. Ungewissheiten und Risiken sind unausweichlich. Man muss mit Glaubwürdigkeiten folgerichtig umgehen. Die Entscheidungslogik und die Schätztheorie bieten dafür Grundlagen an.

b) Viele Möglichkeiten durchdenken

Wem es gelingt, das Wesentliche einer Lage zu erfassen und im Hinblick auf das Handeln zu beurteilen, der gewinnt. Basis dafür ist der Bereich möglicher Aktionen und Reaktionen der Akteure und möglicher Umstände entlang der Zeitachse. Das setzt eine geeignete Repräsentation der Realität von heute und morgen voraus, um damit zu experimentieren: von Gedankenexperimenten bis hin zu ausgebauten Verfahren unter Mitwirkung der Beteiligten (vgl. Kap. V). Die Erfahrung belegt allerdings, dass es schwer fällt, viele Möglichkeiten aufzufinden und zu testen. Oft besteht die Neigung, nur eine gerade genehme Möglichkeit zu wählen.

c) Sich schützen und handlungsfähig bleiben

Jeder Akteur muss zuerst danach trachten, nicht vom Handlungsfeld entfernt zu werden, gleichsam zu überleben. Das ist die Voraussetzung der Handlungsfähigkeit. Aber Akteure unterliegen der Gefahr, ihre Schutzziele übermäßig zu verfolgen. Die verbreitete Dominanz von Schutzzielen hemmt die Verständigung und Zusammenarbeit, vor allem bei schwierigen Aufgaben, bei denen sich Akteure unsicher fühlen. Man soll deshalb stets die Schutzziele der Akteure beachten.

Handlungsfähig bleiben heißt auch, Koalitionen offen zu halten. Wird ein Kontrahent in die Enge getrieben, dann konzentriert er sich auf seine Schutzziele und wird kaum Partner von morgen sein. Es bestehen keine eindeutigen Beziehungen zwischen Ideen, Maximen einerseits und Handlungen andererseits.

Von Werten, Ideen, Visionen, Grundsätzen u. Ä. können keine eindeutigen Ziele und Operationen abgeleitet werden. Stets brechen bei einer konkreten Aufgabe Konflikte zwischen verschiedenen Grundsätzen auf. In jeder Lage muss erneut durchdacht werden, welche Handlungen den Grundsätzen entsprechen. Probleme, Lösungen und Werte hängen untrennbar zusammen.

d) Aktive Erkundung und Reserven

Die Lage allein aufgrund der jeweils vorhandenen Übersicht zu beurteilen, ist gefährlich. Ein Anteil der Mittel soll dafür verwendet werden, durch begrenztes, aktives Tun Chancen und Risiken zu erkunden. Um den Wechsel von einem Schwerpunkt auf einen anderen offen zu halten, bedarf es der Reserven. Auch soll man auftauchende, günstige Gelegenheiten ergreifen können. Die Mittel für die Erkundung und für die Reserven mindern die für die Konzentration verfügbaren Mittel.

e) Konzentration der Mittel

Die jeweils zur Verfügung stehenden Mittel reichen kaum je aus, um allem Wünschbaren zu genügen. Sie gleichmäßig zu streuen, bringt häufig keinen Erfolg. Durch eine Konzentration der Mittel sollen Konstellationen, Situationen und Ereignisse herbeigeführt werden, die zu den erwünschten Folge-Resultaten und Nebenwirkungen (Synergieeffekten) führen. Zu den wichtigen Eigenheiten von Konstellationen und Situationen gehören die eröffneten Handlungsmöglichkeiten.

Die Entscheidungsfreiheit bestimmt, wie weit Fehler behoben und Chancen ergriffen werden können.

V. Besonderheiten der Raumplanung

Zwei Gruppen von Akteuren stechen hervor: erstens die planenden Akteure, bestehend aus den Planern oder planenden Stellen und ihren Auftraggebern (z. B. Mitglieder einer Exekutive), zweitens die direkt eingreifenden öffentlichen und privaten Akteure (wie Bauten und Werke erstellende, betreibende oder finanzierende Ämter und Unternehmen). Planende Akteure geraten in unterschiedlichste Konflikte zwischen Organisationen, Gruppen und Personen hinein. Sie können langfristigen Überlegungen mit all den Ungewissheiten nicht ausweichen. Sie werden konfrontiert mit der Schwierigkeit, normativen Grundsätzen in der Welt, so wie sie ist, zu genügen. Sie müssen die Kluft realisieren zwischen dem Anspruch an die Raumplanung und ihrem Einfluss.

Strategische und taktische Denk- und Vorgehensweisen erfordern, die Realität ungeschminkt wahrzunehmen; auch die Tatsache, wie wenig die Raumplanung direkt und rasch erkennbar erreichen kann. Die Spannungen, denen die planenden Akteure unweigerlich ausgesetzt sind, können die Sicht der Wirklichkeit verfälschen und damit effektives Handeln verhindern.

Die planenden Akteure können in erster Linie nur über die direkten Akteure auf die Raumentwicklung einwirken. Sie verfügen lediglich über eng begrenzte Möglichkeiten, unmittelbar zu operieren. Dazu gehören rechtlich durchsetzbare Anordnungen über die Nutzung des Bodens. Diese bestimmen gleichsam Formen, in die die Entwicklung hineinwachsen kann, nicht muss. Die dadurch erzielbaren Effekte werden nicht unwichtig, jedoch ihre Bedeutung nimmt ab.

Raumplanung erfordert die Zusammenarbeit zahlreicher Disziplinen, der Politik und weiterer Akteure. Unausweichlich bereitet deren Verständigung erhebliche Schwierigkeiten. Das hängt mit den Interessen, Vorkenntnissen, den Vorurteilen, den Absichten und den sprachlichen Eigenheiten der Gruppen zusammen.

Der sachliche, zeitliche und organisatorische Objektbereich wird abweichend wahrgenommen. Das Beteiligungsinteresse mancher Akteure wechselt. Es gelingt selten, so lange zu kooperieren, bis Kommunikation in einem Maße etabliert wird, wie sie in einer überschaubaren Körperschaft mit einer eigenen Kultur aufgebaut werden kann.

Soll Kommunikation funktionieren, so bedarf es der Situationen, deren Anlage (Situationslogik) die Akteure veranlasst zu lernen, sich mit anderen zu verständigen. Das zwingt auch dazu, das Wesentliche in einer einfachen Form (elementare Aussagen) darzustellen, mit Wort, Zahl und Graph.

Planer müssen die geringen Möglichkeiten des direkten Einflusses und schwierige Kommunikationssituationen in Rechnung stellen. Deshalb stehen für planerische Strategien und Taktiken nicht spezifische Ziele im Vordergrund, sondern die Konstellationen (die strategische Ebene) und Situationen (die taktische oder operative Ebene), deren „innere Logik“ gewünschtes Handeln hervorbringt.

Konstellationen oder Situationen werden bestimmt durch die Umstände und das von den Akteuren wählbare Verhalten. Die Umstände bestehen aus den exogenen Faktoren, den eingeprägten Verhaltensweisen, den festen formellen oder tradierten Prozeduren und Routinen und den unveränderlichen, physischen Elementen. Hinzu kommen die sich aus der jeweiligen Lage ergebenden oder gesetzten Regelungen.

Ein Beispiel für die Bedeutung einer rechtlichen Konstellation: Die Gemeinwesen haben zu gewährleisten, dass zwischen Akteuren bindende Vereinbarungen geschlossen werden können, u. a. eine Voraussetzung der Marktwirtschaft. Setzt ein Gemeinwesen die generelle Landnutzung fest, in der Schweiz z. B. durch Richtpläne oder in Deutschland durch Flächennutzungspläne, dann wird damit ein Teil einer Konstellation geschaffen. Der Erlass einzelner, direkt rechtswirksamer Pläne und die Behandlung der Baugesuche umfasst dann eine Vielzahl von Situationen.

In der Regel bestehen lange Verzugszeiten zwischen Handlungen und Resultaten. Nur selten lassen sich Konsequenzen von Handlungen kurzfristig feststellen. Weil Meinungen über Wirkungen nie als Wahrheiten genommen werden dürfen, muss man die zu erwartende Wirklichkeit

simulieren, gleichsam mit der Repräsentation von Wirklichkeit „Experimente“ anstellen, um den Bereich der möglichen Veränderungen zu umreißen. Dabei soll man für eine lange Periode die sich langsam verändernden Konstellationen und für übersehbare Zeiträume verschiedene Sequenzen von Situationen systematisch erfassen.

Repräsentationen der Wirklichkeit sollen zwischen der für strategische Überlegungen unerlässlichen Abstraktion und den konkreten Handlungen Brücken schlagen. Eine Strategie soll auch anhand der daraus folgenden Operationen demonstriert und geprüft werden. Auf Entscheidungen ausgerichtete Abstraktion und Konkretheit miteinander zu verketten, fällt nie leicht. Strategie und Taktik lassen sich nicht trennen.

Die Akteure nennen ihre Absichten meistens nur teilweise oder lügen sogar. Konflikte brechen auf und Kontrahenten stehen sich gegenüber. Wer seine Strategie und seine Taktik vollauf bekannt gibt, kann sich schaden. Was gilt, lässt sich letztlich nur durch das Verhalten der Akteure bei der Lösung von Problemen herausfinden. Alles nach außen mündlich und schriftlich Geäußerte ist häufig ebenfalls ein politisch-taktisches Mittel. Raumplanung steht zwischen politischen Kontrahenten und wirtschaftlichen Interessen.

VI. Planerische Strategien und Taktiken

Das Können und Wissen, aber auch die Antriebe, die Meinungen, die Vorurteile und der Hintergrund, in dem dies verankert ist, beeinflussen die strategischen und taktischen Denk- und Vorgehensweisen.

Je mehr man die raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abstimmen will, umso mehr muss man fähig sein, das Geschehen zu überblicken, Konflikte und Chancen zu entdecken und die Glaubwürdigkeit der Wirkungen von Handlungen zu ermitteln. Dazu dient die Repräsentation der Wirklichkeit. Damit wird zugleich der Einfluss der planenden Akteure erhöht (→ *Planungsansätze*).

Eine Repräsentation soll Informationen, Methoden, Werkzeuge, Modelle u. Ä. und Akteure verbinden, um mit Problemlösungen zu experimentieren. Die Grundlage soll entstehen, um die jeweilige Lage zu beurteilen. Es bedarf einer Konstellation, innerhalb welcher Situationen auftreten, in denen Hypothesen entworfen, in überprüfbarer Form dargestellt und geprüft werden. Dabei ist das Wissen und Können der Akteure unerlässlich. Informationen sollen so einfach und knapp als möglich miteinander sachlich, organisatorisch und zeitlich verknüpft werden.

Das „Wiener Modell“ (FREISITZER/MAURER 1985) ist eine Form für solche Repräsentationen. Die planenden Akteure sollen die Chance ergreifen, eine auf die anstehende Problematik ausgerichtete Repräsentation zu schaffen und von daher führend bei der Organisation und beim Management mitzuwirken. Beispiele für Anwendungsfelder sind die alpenquerenden Eisenbahnlinien in der Schweiz, die Anlage und der Betrieb großer Flughäfen im Zusammenhang mit der Landnutzung der angrenzenden Gebiete, Projekte auf Industriebrachen, Konversionsflächen und Bahnarealen sowie die Innenentwicklung in den Städten.

Die planenden Akteure verfügen in der Regel lediglich über ihre Arbeitskraft, etwas Geld für Experten, die Vorschlagskompetenz für Anordnungen über die Nutzung des Bodens und schwache formelle Grundlagen für die Abstimmung raumwirksamer Tätigkeiten. Ihre Ausgangslage in Bezug auf die Gewinnung von Einfluss ist im Vergleich zu Akteuren wie jenen im Verkehrswesen (die große Bauwerke erstellen und dafür die erforderlichen Gelder erhalten) weit schwächer. Je geringer die Mittel, desto notwendiger die Konzentration, umso schwieriger die Abstimmung. Von CLAUSEWITZ: „ ... kein höheres und einfacheres Gesetz für die Strategie als das: seine Kräfte zusammenhalten ...“ (von CLAUSEWITZ 1980: 180). Richtige Schwerpunkte rufen zahlreiche, erwünschte Folge- und Nebenwirkungen hervor.

Konzentration heißt: einiges zu befördern und manches in den Hintergrund zu schieben. Die Vorgänge außerhalb der Schwerpunkte sind so zu entflechten und zu beruhigen, dass die dort tätigen Akteure ohne viel Koordination die anstehenden Probleme bewältigen.

Wegen der meistens langen Verzugszeiten zwischen Handlungen und Resultaten stellen sich rasch sichtbare Erfolge selten ein. Die Chance der planenden Akteure, Erfolge zu demonstrieren, wird dadurch erschwert. Zudem besteht selten

Einigkeit darüber, was ein Erfolg sei. Verlieren die planenden Akteure die ausreichende Unterstützung, so verlieren sie die Kraft, ihrer Aufgabe zu genügen. Deshalb soll bei der Konzentration der Mittel ebenfalls beachtet werden, was nach den gängigen Meinungen kurzfristige Erfolge sind.

Starke, direkte Akteure, öffentliche wie private, neigen dazu, ihre Anliegen durchzupeitschen ohne nach rechts oder links zu schauen, geschweige die aus planerischer Sicht sinnvolle Konzentration anzuerkennen. Sie kümmern sich ohne Not selten um die Abstimmung. Komplizierte Verfahren, viele Akteure und der Aufwand für die Kooperation verstärken diese Tendenz. Eine Möglichkeit die Kooperationsbereitschaft zu steigern besteht darin, sich mit den Aufgaben solcher Akteure zu befassen und ihnen zu helfen, aus der Zusammenarbeit eigene Vorteile zu gewinnen.

Planende Akteure können eine gewünschte Raumentwicklung nicht befördern, wenn starke direkte Akteure sich der Abstimmung entziehen. Man darf Kooperationsbereitschaft erhoffen, aber man darf sich nicht darauf verlassen. Nötigenfalls gilt es, Konstellationen herbeizuführen, in denen nacheinander Situationen auftreten, in denen die nicht zusammenarbeitswilligen Akteure auf unangenehme Schwierigkeiten stoßen, und sich im taktischen Hin und Her verfangen. Der Konflikt zwischen den Mitteln für die aktive Erkundung, für die Reserven und für die Konzentration der Mittel tritt in der Raumplanung deutlich hervor.

Leitende Ideen der Raumentwicklung (z. B. Innenentwicklung vor Außenentwicklung) effektiv zu verfolgen, bedarf der Konstanz und der Ausdauer. Solche Ideen in den sich laufend verändernden Situationen umzusetzen, erfordert bewegliches Denken und Handeln. Leitende Ideen müssen interpretiert, ausgeformt und weiterentwickelt werden. Daher müssen Planer und Planung ihre Beweglichkeit bewahren. Die jeweilige Taktik muss zusammen mit der Auswahl der Methoden und Mittel (→ *Methoden und Instrumente der räumlichen Planung*) ständig überprüft und auf die sich ändernden Situationen ausgerichtet werden.

Beweglichkeit erfordert so weit als möglich Handlungen so anzulegen, dass sie schrittweise durchführbar sind. Nach jedem Schritt sollen unterschiedliche Entscheidungen offen bleiben. Sonst können Mängel oder Fehler nicht rechtzeitig korrigiert und neue Chancen nicht ergriffen werden. Notwendig ist freilich die Konstanz in den leitenden Ideen gepaart mit der situativ ausgerichteten, taktischen und methodischen Geschicklichkeit.

Strategische und taktische Denkweisen wechseln unablässig zwischen der Abstraktion der Strategien und der Konkretheit der Taktiken hin und her. Die Güte einer Strategie zu prüfen, setzt ihre Umsetzung in der Taktik voraus. Der über das gerade Opportune hinausreichende Sinn taktischer Operationen ergibt sich nur aus ihrem Beitrag zu einer Strategie.

Die wichtigen Probleme werden meist erst nach manchen Versuchen der Problemlösung erkannt. Es führt in die Irre voreilig einzugrenzen, indem zu viele Annahmen, Methoden und Regelungen im Voraus festgelegt werden. Immer kommen die Probleme zuerst und dann die Auswahl der Werkzeuge sowie der Einsatz der Mittel. Werkzeuge auszuwählen bedingt, dass man viele kennt und fähig ist, sie anzuwenden. Das gehört zum Handwerk der Raumplanung.

Bewegliches und zugleich gründliches Denken belastet. Was dann wahrgenommen wird, entspricht keineswegs allen Vorstellungen und Wünschen. Die Masse der Vorurteile, der Sichtweisen, der Sprachen, der Theorien, der Methoden und der Daten mit all den Widersprüchen zwingt zur ständigen Suche nach dem für die gegebene Aufgabe bedeutsamen Kern. Zu den objektiv gegebenen Ungewissheiten kommen die subjektiven hinzu. Es ist kein Ausweg, sich in die Scheinsicherheit des Formalismus, des Methodismus oder sogar enger Ideologien zu flüchten.

VII. Das Wechselspiel zwischen Handlungs-Hypothesen und Repräsentationen der Wirklichkeit

Stets lässt sich für eine planerische Aufgabe eine praktisch unbegrenzbare Zahl von Daten sammeln. Auch die Zahl der möglicherweise in Betracht kommenden Methoden und Regelungen ist groß. Zweckmäßige Repräsentationen der Wirklichkeit entstehen nicht aus Analysen, die vom Handeln isoliert sind. Ob Daten bedeutsam sind und ob eine Methode brauchbar ist, lässt sich nur

ermitteln, wenn im Voraus Handlungs-Hypothesen entworfen werden und danach gefragt wird, welche Informationen und Methoden helfen, diese zu prüfen. Von daher werden die Handlungs-Hypothesen weiter entwickelt, bis sie der Aufgabe entsprechen. Das bedingt auch, wechselnd in Begriffen von Strategie oder Taktik zu denken und zwischen Handlungs-Hypothesen und Repräsentationen der Wirklichkeit hin und her zu wechseln. Aus den so gewonnenen Kenntnissen wird die jeweils zweckmäßige Repräsentation erarbeitet, manchmal nur als gedankliches Gebilde.

Abläufe und Arbeitsprogramme benötigen pragmatische Gliederungen wie erstens Übersicht und Erkundung, zweitens Lagebeurteilung, drittens Wahl, Korrektur oder Bestätigung einer Strategie, viertens Durchführung taktischer Operationen und erneut die erste Phase. Solche Phasen dienen der ungefähren Orientierung. Sie bezeichnen keine geschlossenen Vorgänge. Das Wechselspiel findet dauernd statt. Repräsentationen sollen danach trachten, mit möglichst wenigen Informationen mit geringer Genauigkeit auszukommen, von denen aus nötigenfalls weiter vorgedrungen werden kann. Je weniger Informationen mit geringer Genauigkeit und je einfachere Methoden genügen, um Planungen oder Handlungen zu begründen, desto robuster sind diese. Sie bleiben unter vielen Umständen zweckmäßig.

Forschung und Lehre neigen nicht selten dazu, Analysen für sich zu behandeln und die Wirklichkeit durch in sich geschlossene Modelle zu simulieren. Man glaubt, durch die immer genauere Deskription der Welt das richtige Handeln zu finden. Das wäre für die praktische Planung ein Irrweg.

VIII. Zur Weiterentwicklung

Die Weiterentwicklung des strategischen und taktischen Denkens in der Raumplanung sollte sich auf das Wechselspiel zwischen Vermutungen über zweckdienliches Tun und Experimente mit Repräsentationen der Wirklichkeit ausrichten sowie Beispiele dokumentieren und auswerten. In der Ausbildung sollte dieses Wechselspiel eine zentrale Bedeutung erlangen. Es wäre zudem verdienstvoll, sich mit der Geschichte des Denkens und Handelns unter vielen Ungewissheiten, Risiken sowie mangelnden Kenntnissen und Mitteln zu befassen, um daraus Lehren für das Heute der Raumplanung zu gewinnen (→ *Risikomanagement*).

Literatur

ALTSHULER, A. (1966): The City Planning Process. London.

AVINASH, K. D.; BASSY, J.N. (1995): Spieltheorie für Einsteiger. Stuttgart.

CLAUSEWITZ, C. v. (1980): Vom Kriege. Neudruck der Erstaufl. 1832–34. Frankfurt a. M.

DÖRNER, D. (1989): Die Logik des Misslingens. Reinbek.

FREISITZER, K.; MAURER, J. (Hrsg.) (1985): Das Wiener Modell – Erfahrungen mit innovativer Stadtplanung. Wien.

HAGGET, P.; CLIFF, A. D.; FREY, A. (1971): Locational Analysis in Human Geography. London.

LINDBLOM, C. E. (1964): The Science of Muddling Through. In: Leavitt, H. J.; Pondy, R. P. (Hrsg.): Readings in Managerial Psychology. Chicago, S. 61 ff.

MAURER, J. (2002): Elementare, pragmatische Sachlogik der Raumplanung der mittleren Ebene. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Internet-Diskurs: Grundfragen der Raumplanung der mittleren Ebene. Arbeitsmaterial, Nr. 292, Hannover, S. 19–24.

MAURER, J. (2002): Chancen für die Raumplanung in Praxis und Ausbildung. Ein Weg. In: Nachrichten, H. 1/2002, S. 1–4.

NEUMANN, J. v.; MORGENSTERN, O. (1944): Theory of Games and Economic Behavior. Princeton.

POPPER, K. (1973): Über Wolken und Uhren. In: Popper, K.: Objektive Erkenntnis. Hamburg, S. 230 ff.

REUTER, R. (2001): Öffentlich-privates Partnerschaftsprojekt „Stuttgart 21“. Konflikte, Krisen, Machtkalküle. In: DISP 2/2001, S. 29 ff.

SCHOLL, B. (1995): Aktionsplanung. Zur Behandlung komplexer Schwerpunktaufgaben in der Raumplanung. ORL-Bericht, Nr. 98, Zürich.

SCHÖNWANDT, W. L. (2002): Planung in der Krise? Stuttgart.

STEGMÜLLER, W. (1973): Personelle und Statistische Wahrscheinlichkeit, Band IV, Erster Halbband: Personelle Wahrscheinlichkeit und Rationale Entscheidung. Berlin.

STROHSCHNEIDER, S.; WETH, R. v. d. (2002): Ja, mach nur einen Plan. Bern.

TAYLOR, J. L. (1971): Instructional Planning Systems, a Gaming-Simulation Approach to Urban Problems. Cambridge.

Jakob Maurer

Planung

I. Begriff und Arten

Unter Planung versteht man ein systematisches Vorgehen zur Entwicklung von Handlungszielen und -abfolgen über einen längeren Zeitraum. Mit Planung wird allgemein wissenschaftliche Rationalität, Zukunftsorientierung, Steuerung und Koordination verbunden. Jedoch bleibt der Begriff diffus gegenüber verwandten Begriffsfeldern wie Entscheidungsvorbereitung, Entscheidungsprozesse und Führung. Denn zum einen ist Planung ein Teil umfassenderer Entscheidungsprozesse, zum anderen soll das Ergebnis, der Plan, Steuerungsfunktionen gegenüber nachfolgenden Entscheidungen wahrnehmen.

Inhalte, Form und Verfahren der Planung bilden eine Gesamtheit, die von der jeweiligen Planungssituation und vom jeweiligen Zweck der Planung bestimmt wird. Eine differenziertere Diskussion der Planung kann deshalb nur zeit-, aufgaben- und bereichsspezifisch erfolgen. Es verwundert mithin nicht, dass es keinen einheitlichen Planungsbegriff gibt. Denn auch losgelöst von ihrem Objekt wird Planung unterschiedlich definiert, je nachdem, mit welcher steuerungstheoretischen Vorstellung und mit welcher Fragestellung der Begriff verwendet wird. Es gibt keinen ahistorischen, theorie- und problemunabhängigen Planungsbegriff. Und es gibt eine „Planungsrationalität" nur im Kontext des jeweiligen Planungsumfelds.

Je nach Klassifikationsmerkmal lassen sich verschiedene Planarten unterscheiden, z. B. nach dem Gegenstand: querschnittbezogene Ressourcenplanung (Raum-, Finanz-, Personalplanung) vs. aufgabenbezogene Fachplanung (z. B. Wasserwirtschaftsplanung, Verkehrsplanung, Bildungsplanung); nach institutioneller Einbindung: fachübergreifende integrierte Planungen vs. Sektorplanungen; nach Fristigkeit: Lang-/Mittel-/Kurzfristplanung; nach Steuerungsqualität: Negativ- vs. Positivplanung; nach Steuerungsniveau: operative vs. → *Strategische Planung*.

In der → *Raumplanung* wird Planung als politisch-administrativer Prozess zur Erstellung von Plänen und Programmen verstanden, die zusammenfassende, überörtliche und übergeordnete Ziele zur Ordnung und Entwicklung des Raumes enthalten. Dabei müssen konfligierende Ziele zum Ausgleich gebracht werden. Insofern ist der Konsensfindungsprozess wesentlicher Bestandteil der Planung und ein politisches Optimierungsverfahren zwischen Einzelinteressen und räumlichen Gemeinwohlbelangen. Dabei wird durch planerische Fachprofessionalität der Optimierungsprozess auf einen längerfristigen Entscheidungshorizont und auf die Berücksichtigung sachlicher Interdependenzen im Raumbezug ausgerichtet.

II. Zum gesellschaftlichen und politischen Stellenwert der Planung

Die Rolle der Planung im gesellschaftlichen und politischen Leben hängt ab von den Funktionen, die der Planung zugemessen werden, und von den Erwartungen, die in sie gesetzt werden. Wenn Planung manchmal „als Kind der Krise" bezeichnet wird (KAISER 1965), so ist damit gemeint: Sie gedeiht besonders bei zugespitzten Problemlagen. Die Entwicklung der modernen Planung ist verbunden mit dem Militärwesen (Strategie und Taktik) und mit Kriegszeiten (Anfänge einer Planwirtschaft bereits im 1. Weltkrieg). Auch als allgemeiner gesellschaftlicher Problemlösungsmechanismus entstand die Planung aus einer Krisensituation, z. B. als sie in Gestalt einer zentralen sozialistischen Planwirtschaft Ende der 1920er Jahre des letzten Jahrhunderts in der Sowjetunion aufgebaut wurde.

Ob Planung als eine „normale" politische Steuerungsform auch für parlamentarische Demokratien tauglich sei, wurde bereits in der Weimarer Zeit von Sozialwissenschaftlern diskutiert. Während des Nationalsozialismus gewann die Planung Bedeutung nicht nur bei der Vorbereitung der Kriegswirtschaft, sondern wurde zugleich als eine Methode politischer Entscheidungsfindung und -durchsetzung durch das „Führersystem" benutzt; auch die Raumplanung wurde in diesem Sinne ausgebaut (→ *Geschichte der überörtlichen Raumplanung*).

Es ist daher kaum verwunderlich, dass nach dem 2. Weltkrieg sowie in der ideologischen Abgrenzung zum Ostblock die Planung lange Jahre in dem Verruf stand, vor allem ein Instrument politischer Diktaturen zu sein. Namentlich die sog.

ordo-liberale Schule (EUCKEN, HAYEK, RÖPKE) stilisierte daraus den Gegensatz zwischen zentraler Staatswirtschaft und freier Marktwirtschaft, zwischen hierarchischer Steuerung und freier Entfaltung; wobei sie verkannte, dass Planung sogar in der privaten Wirtschaft jedenfalls auf betrieblich-operationeller Ebene unentbehrlich und bei der Lösung staatlicher Infrastrukturaufgaben (Eisenbahnwesen) in allen politischen Systemen zu Hause war. Der Gedanke, Planung nicht mehr als ideologischen Kontrapunkt zur freien, demokratisch verfassten Gesellschaft zu sehen, sondern vorurteilslos als geeignetes Steuerungsinstrument bei Marktversagen einzusetzen, gewann erst in den 1960er Jahren Oberhand. Für die Raumplanung lässt sich das instruktiv an der Entstehung des 1965 in Kraft getretenen Bundesraumordnungsgesetzes ablesen.

Die sog. politische Planung erhob seinerzeit als Regierungsplanung den Anspruch, in umfassender Weise die gesellschaftlichen Verhältnisse mittels sozialstaatlicher Umverteilung von Einkommens- und Finanzströmen gerechter zu gestalten. Dabei bezog sie teilweise die raumpolitische Situation bewusst mit ein und verband sich mit der Landesplanung zu einer umfassenden Landesentwicklungsplanung. Das galt vor allem für die Länder Hessen, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen. Doch schon Mitte der 1970er Jahre trat ein merkbarer Stimmungsumschwung ein. Es zeigte sich nämlich, dass nicht nur die bisherigen Annahmen über die zur Verfügung stehenden Ressourcen obsolet geworden waren, sondern auch die umfassenden Steuerungsansprüche einer gesellschaftsgestaltenden Planung nicht eingelöst werden konnten. Planende Politik hatte ihr Vertrauensfundament verloren. In der anschließenden und bis in die jüngste Zeit nachdauernden Phase der Planungsernüchterung fand folglich politische Planung zumindest als Regierungsplanung nicht mehr statt; Inkrementalismus, Stückwerkstechnik, Konzentration auf die Tagesnotwendigkeiten und das „Aussitzen" von Problemen traten an ihre Stelle.

Der Niedergang der politischen Planung traf zwar in erster Linie den Bund, wirkte sich aber nach und nach ebenso auf Länder und Gemeinden aus und führte im Ergebnis dort ebenfalls zu einem deutlichen Abbau an Planungsintensität. In den Kommunen löste sich die integrierte Stadtentwicklungsplanung auf. In den Ländern verlor die umfassende Landesentwicklungsplanung ihren ressortübergreifenden Einfluss und wurde wieder auf ihren engeren raumordnerischen Kern zurückgeschnitten. Freilich war der Niedergang der Planung im staatlichen Bereich nicht total. Denn die Fachplanungen, die von vornherein keine umfassenden Steuerungsansprüche hatten und die fast immer von starken gesellschaftlichen Interessengruppen gestützt wurden, erwiesen sich weitgehend als resistent.

Eine Neubesinnung auf die Notwendigkeit eines planvollen, in größeren Zusammenhängen denkenden Vorgehens auch in der Politik erfolgte erst wieder im Übergang zum 21. Jahrhundert. Und allmählich erfahren heute Ansätze politisch-administrativer Planung wieder stärkere Aufmerksamkeit. Das wird erkennbar an der internationalen Diskussion über die Bedeutung strategischer Planung angesichts der zunehmenden Gewissheitsverluste in der Lebenswelt, der zunehmenden Segmentierung staatlichen Handelns und des zunehmenden Bedürfnisses der Bürger nach einer „konzeptionellen Politik". Oder es wird – überraschenderweise – sichtbar in den sonst vorwiegend von Verschlankungs-, Beschleunigungs- und Privatisierungsgedanken geprägten Modernisierungsbestrebungen der öffentlichen Hand unter den Aspekten der Leistungs- und Managementfähigkeit öffentlicher Verwaltung, des strategischen und operativen Controlling sowie der Wiedergewinnung der Gesamtorientierung in der Politik.

III. Funktionen der Planung

Planung ist ein Instrument gesellschaftlicher Problembearbeitung und Steuerung. Planung erweitert politische Handlungsspielräume in zweifacher Hinsicht: über die Verbesserung der Informationsgrundlagen sowie über die Vermehrung der Optionen für künftige Handlungen und Konfliktregelungen. Letzteres erreicht sie, indem sie (a) frühzeitig auf die Entstehung von Problemen eingeht und dabei die Problemwahrnehmung, die Problemdefinition und den möglichen Problemlösungsraum vorzustrukturieren versucht (Früh-

warnfunktion), (b) die Zeitachse des Handelns in die Zukunft verlängert (Orientierungsfunktion), (c) durch Berücksichtigung sachlicher Interdependenzen und deren interessenabhängiger Bewertung Ziel- und Maßnahmekonflikte frühzeitig ausräumt (Koordinationsfunktion) und (d) in Einzelfällen die Verhärtung von Verteilungs- und Interessenkonflikten zugunsten gemeinwohlorientierter, kooperativer Lernprozesse aufzulösen versucht (Moderationsfunktion).

Diese Funktionen werden durch das jeweilige Planungssystem und die Prozesse der Planung realisiert (→ *Planungsrecht*). Der Begriff „Planungssystem" umfasst die auf eine bestimmte Aufgabe (z. B. Raumplanung) bezogene Institutionalisierung der Planung (rechtliche Grundlagen, Aufbau- und Ablauforganisation der Planung), die dafür relevanten Planarten und deren Arbeitsteilung, die Instrumente und systemspezifischen Methoden der Planung sowie die „Planungsinfrastruktur" (Ausbildungsgänge, Publikationsorgane, Professionellen-Vereinigungen). Planungsprozesse beziehen sich auf die beiden Komponenten der Planung: die Logik der Informationsverarbeitung sowie die Konsensfindung für kollektives Handeln. Informationsverarbeitung folgt dabei den Schritten: Problemwahrnehmung und -definition, Analyse der Ist-Situation, Bewertung der Situation nach Zielen, Entwicklung von Alternativen zur Veränderung der Situation sowie Reihung der Alternativen nach Werten.

IV. Staatliche Planung im marktwirtschaftlichen System

Staatliche Planung und Marktwirtschaft sind keine Gegensätze: Staatliche Planung soll subsidiär zu Allokationsprozessen des Marktes die vom Markt vernachlässigten langfristigen und kollektiven sowie monetär nicht bewertbaren Belange (Marktunvollkommenheit) nach gesellschaftlichen Zielen ordnen, entwickeln und sichern (→ *Raumordnung/Raumordnungspolitik;* → *Raumordnungsrecht*). Zudem erzeugen marktliche Steuerungssysteme Wirkungen auf Drittbelange, die in marktliche Entscheidungskalküle nicht eingehen (externe Effekte, → *Raumwirtschaftstheorie;* → *Regionalwissenschaft*). In der Raumplanung betrifft das vor allem die Nutzung knapper natürlicher Ressourcen (→ *Umweltökonomik*). Insofern hat staatliche Planung auch in einer marktwirtschaftlichen Ordnung unverzichtbare Ergänzungsfunktionen. Eine eindeutige Grenzziehung zwischen marktkonformer und marktinkonformer Planung ist allerdings nicht möglich. Denn Marktkonformität kann sich schon vom Begriff her lediglich auf die Funktionsfähigkeit der marktlichen Steuerung, nicht aber auf die Bewertung der daraus resultierenden Ergebnisse beziehen. Planung muss jedoch Ziele vorgeben und Ergebnisse bewerten. Eine verbindliche Planung setzt dabei immer auch Restriktionen, die marktwirksam werden können (z. B. raumplanerische Verknappung von Siedlungsflächen). Deshalb ist für Planung das ständige Abwägen unterschiedlicher Belange wesentlich (→ *Abwägung der Belange*). Darin findet auch ein Abgleich zwischen Individual- und Kollektivbelangen, zwischen wirtschaftsordnungspolitischen (marktwirtschaftlichen) und gesamtgesellschaftlichen Belangen statt.

In modernen Gesellschaften gerät Planung in ein Dilemma: Angesichts zunehmender Vergesellschaftung sowie zunehmender Langfristigkeit, Komplexität und Interdependenz von Problemen muss der Staat längerfristige Strategien und Ordnungskonzepte entwickeln (planen). Aber die von der Gesellschaft erzeugten Rahmenbedingungen erschweren Planung. Während Planung zunächst von der Konstanz der Rahmendaten ausgeht (→ *Prognosemethoden*), zeichnen sich moderne Gesellschaften durch immer schnelleren Wandel ihrer Strukturen aus. Während Planung eine inhaltliche Optimierung von Problemlösungen anstrebt, führt die zunehmende Differenzierung und Pluralisierung moderner Gesellschaften dazu, dass die Konsensfindung zum zentralen Engpass jeder Steuerung wird, die Qualität der Planung immer mehr von opportunistischen Kompromissen bestimmt wird und wechselnde politische Mehrheiten immer häufiger die Planungshorizonte verkürzen. Während wachsende Schwierigkeiten der politischen Konsensfindung die Planungsprozesse immer langsamer werden lassen, verlangt der schnelle Strukturwandel immer schnellere politische Entscheidungen.

Als Folge davon wird es notwendig, klarer zwischen der Planung längerfristig stabiler

gesellschaftlicher Regel-, Organisations- und Ordnungsstrukturen und der Planung konkreter Problembearbeitungsprozesse zu trennen, die zeitnah, anpassungsfähig und flexibel gegenüber Kontextänderungen sowie als kooperativer Lernvorgang ausgestaltet werden sollten.

V. Tendenzen der Planungsentwicklung

Planungsdiskussionen unterliegen Zyklen gesellschaftlicher Aufmerksamkeit: Die Wertschätzung der Planung hängt davon ab, in welchem Maße von einem planvollen Vorgehen überhaupt angemessene Problemlösungen erwartet werden können und ob die Planung dann in gesellschaftlich akzeptierten Formen stattfindet. Das prägt Planer (→ *Planerausbildung und Berufsbild*) wie Planungswissenschaften (auch: → *Raumwissenschaft*). Planer müssen lernen, dass Planung nicht per se wichtig ist, sondern ihr gesellschaftlicher und politischer Nutzen begründet und vertreten werden muss. Die Planungswissenschaften müssen erkennen, dass Planung auch das Produkt der jeweiligen Weltsicht und Welterfahrung ist (→ *Planungstheorie*), die stark von anderen Disziplinen bestimmt wird.

Um die gegenwärtigen Tendenzen der Planungsentwicklung zu verstehen, ist es deshalb wichtig zu wissen, dass das mechanistisch-deterministische Weltbild und der Rationalitätsbegriff der Aufklärung, denen letztlich auch die (alte) politische Planung noch verhaftet war, durch neue Erkenntnisse und Sichtweisen in Physik, Chemie und Biologie (Quantentheorie, fraktale Mathematik, Chaostheorie, Theorie der Selbststeuerung) überholt worden sind. Komplexität, Nichtlinearität, Instabilität, Unsicherheit und Selbstorganisation sind Leitbegriffe dieses neuen Denkens. Gewiss können die neuen Erkenntnisse aus den Naturwissenschaften nicht unmittelbar auf die Planungswissenschaften übertragen oder gar in der Planungspraxis angewandt werden. Doch sie verändern die Grundlagen auch des gesellschaftlichen und staatlichen Denkens und damit letztlich die Bedingungen für die politischen Steuerungsprozesse.

Vor diesem Hintergrund sind Erscheinungsformen und Selbstverständnis der Planung heute neu zu deuten:

1) Das idealisierte Modell vollständiger Rationalität, von dem die umfassenden Planungen glaubten ausgehen zu können, hat sich als Illusion erwiesen. Planungen müssen lernen, ihren Rationalitätsanspruch zu begrenzen und mit begrenztem Wissen und mit Unsicherheit auszukommen. Das heißt, Planung darf sich nicht mehr anmaßen, die Zukunft „kontrollieren“ zu wollen.
2) Das rasante Entwicklungstempo und die sich rasch ändernden Wertvorstellungen in der Gesellschaft zwingen die Planung zu flexiblem und situationsbezogenem Vorgehen sowie zur Einbeziehung des Faktors Zeit (→ *Raumzeitstrukturen*). In ihren hochkomplexen Handlungsfeldern lassen sich zudem lineare und einfach gebaute Wirkungsketten kaum noch ausmachen. Damit kann Planung nicht länger auf den direkt-kausalen Zugriff bauen, sondern muss ein differenziertes Vorgehen wählen, Umwege machen, dritte Akteure als Vermittler einschalten und insgesamt vernetzte Ansätze berücksichtigen (→ *Netzwerke*).
3) Schon seit einiger Zeit agiert Planung deshalb weniger nur mit hoheitlich-hierarchischen Steuerungsformen als vielmehr auch über informelle Instrumente, über Kooperation (→ *Kooperation, interkommunale und regionale*) und → *Moderation* (siehe auch: → *Mediation*). Sie begreift sich in erster Linie als Prozessmanagement. Informationskapazität, Überzeugungsfähigkeit, Gewinnung von Akzeptanz und Mitarbeitsbereitschaft werden hier zu ihren wichtigsten Ressourcen.
4) Gleichwohl darf im Planungsprozess der Weg nicht das Ziel sein. Planung hat nach wie vor Inhalte zu vermitteln und materielle Entscheidungen zu treffen. Ihr kommt vor allem eine strategische Orientierungsfunktion zu, um den Überblick zu behalten, Komplexität zu reduzieren und Unsicherheit zu mindern. Dies erreicht sie weniger über Gebote oder Verbote als vor allem durch Entwicklungsszenarien, Leitbilder und gemeinsame Visionen (auch: → *Leitbilder in der räumlichen Entwicklung*).
5) Die strategische Orientierungsfunktion ist als perspektivische Klammer heute insofern von größerer Bedeutung, als Planung auch wegen

ihrer begrenzten Ressourcen sich mehr als früher auf Schwerpunktfelder und beispielgebende Projekte (→ *Projektorientierung in der Raumordnung*) konzentriert. Schon dies erfordert eine sinnvolle Verknüpfung der strategischen Dimension mit dem operativen Geschäft.

6) Zu einer modernen Planung gehört daher die Umsetzungsorientierung. Auch bei der Umsetzung haben die weichen und informellen Instrumente ihren Platz, ohne dass insbesondere die räumliche Planung auf die traditionellen harten Instrumente mit verpflichtendem Inhalt ganz verzichten kann. Dass auch Umsetzung ihre Aufgabe ist, muss aber gerade die räumliche Planung weitgehend noch lernen, bis hin zur Einflussnahme auf Finanzierungsmittel. Und sie hat noch stärker als bisher zu beachten, dass Umsetzungsorientierung einen stetigen Prozess der Verfolgung (des Controlling) der Planungsergebnisse bedeutet (→ *Monitoring*).

So ist Planung heute ebenso weit weg vom aufklärerischen Optimismus der Machbarkeit wie vom Pathos der umfassenden Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse. Sie wird vielmehr schlicht als eine Möglichkeit verstanden, Entscheidungsprozesse wirksamer zu organisieren; d. h., die Entscheidungshorizonte längerfristiger zu ziehen, die sachlichen, sozialen und räumlichen Zusammenhänge zu beachten und dabei vor allem das ganze Vorgehen als lernenden Prozess (auch: → *Wissensgesellschaft*) zu begreifen. Planung – auch räumliche Planung – wird nur dann erfolgreich sein, wenn sie als integrativer Managementprozess gestaltet wird, der Konzeption und Umsetzung, Beobachtung und Kontrolle, Personalführung und Ressourceneinsatz, klare Zielvorgaben und mitdenkendes Engagement der Beteiligten gleichermaßen im Blick hat. Und bei alledem die ethische Dimension des Handelns nicht außer Acht lässt (→ *Ethik in der Raumplanung*).

Literatur

BRÜHLMEIER, D. et al. (2001): Politische Planung. Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Bern.

FÜRST, D. (2000): Wandel der Regionalplanung im Kontext des Wandels des Staates? In: Fürst, D.; Müller, B. (Hrsg.): Wandel der Planung im Wandel der Gesellschaft. IÖR-Schriften, Bd.33, Dresden, S. 9–30.

HEALEY, P. (1997): Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies. Basingstoke.

KAISER, J. H. (Hrsg.) (1965–1972): Planung I bis VI. Baden-Baden.

MÄDING, H. (1986): Verwaltung und Planung. In: Jeserich, K. et al. (Hrsg.): Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 5, Stuttgart, S. 1043–1067.

RITTER, E.-H. (1987): Staatliche Steuerung bei vermindertem Rationalitätsanspruch? Zur Praxis der politischen Planung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1, S. 321 ff.

RITTER, E.-H. (2003): Integratives Management und Strategieentwicklung in der staatlichen Verwaltung. In: Die öffentliche Verwaltung, Jg. 56, S. 93 ff.

SALET, W.; FALUDI, A. (2000): The Revival of Strategic Planning. Amsterdam.

SCHARPF, F. W. (Hrsg.) (1973): Planung als politischer Prozeß. Frankfurt a. M.

SCHÖNWANDT, W. L. (2002): Planung in der Krise? Theoretische Orientierungen für Architektur, Stadt- und Raumplanung. Stuttgart.

ZUCKER, P. C. (1999): What Your Planning Professors Forgot To Tell You: 117 Lessons Every Planner Should Know. Chicago.

Dietrich Fürst
Ernst-Hasso Ritter

Planungsansätze

I. Einführung; II. Paradigmen; III. Ansätze; IV. Abhängigkeiten zwischen den Komponenten eines Planungsansatzes; V. Reihenfolge der Bearbeitung der Komponenten eines Planungsansatzes; VI. Fazit

I. Einführung

Planungen haben gewöhnlich konkrete Anlässe beziehungsweise Ausgangsfragestellungen, darüber hinaus verwendet jede → *Planung* einen „dahinterliegenden" Planungsansatz. Das heißt, Planer benutzen stets zumindest einen solchen Ansatz, auch wenn man das bisweilen nicht merkt, 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.

Im Folgenden wird zunächst an drei Beispielen illustriert, in welchen auf den ersten Blick sehr unterschiedlichen Situationen der Planungspraxis oder Planerausbildung zuweilen Schwierigkeiten oder gar Konflikte auftauchen, die ihre Ursache in der Verwendung bestimmter Planungsansätze haben können.

- Eine dieser Situationen ist, dass uns beim Planen – trotz intensiven Nachdenkens – manchmal keine passende Lösung einfallen will. Die Gedanken drehen sich im Kreis, wir fühlen uns gedanklich blockiert; wir suchen nach Möglichkeiten, uns von diesen Blockaden zu befreien.
- In einem Partizipationsprozess debattieren kompetente und kooperationswillige Menschen, aber eine Verständigung will nicht gelingen, die Beteiligten finden nicht zueinander. Bisweilen ist man sich nicht einmal über die Problemdefinition einig. Das Problem, heißt es von der jeweils anderen Seite, sei in Wahrheit doch ein ganz anderes. Gelegentlich kommt es darüber sogar zu Streit oder Zerwürfnissen, weil sich die Beteiligten in Fragen des Alleinanspruches (als „Wahrheitsmonopol") verstricken.
- Studierenden zeigt sich das Thema mitunter folgendermaßen: Vor allem zu Beginn des Studiums werden Fachgebiete von ihnen oft als relativ einheitlich wahrgenommen. Studienanfängern wird nicht selten der Eindruck vermittelt, es gäbe *die* Raumplanung (→ *Raumplanung/Gesamtplanung*), *die* → *Landschaftsplanung, die* → *Stadtplanung* oder *die* Architektur. Es gäbe also *eine*, und zwar eine ganz bestimmte Konzeption eines Faches, die quasi „in der Natur der Sache" liege, über deren Wahrheitsgehalt man folglich nicht zu diskutieren brauche, und als Konsequenz läge ein weitgehend anerkanntes einheitliches Wissens- und Lehrgebäude vor, das die Inhalte eines Faches umfassend beschreibe und für das jeweilige Fach gültig sei. Mögliche paradigmatische Unterschiede werden von den Lehrenden zu Studienbeginn nur selten explizit thematisiert. Die von den Studierenden wahrgenommenen Unterschiede erscheinen oft als innerdisziplinäre Querelen.

Für diese drei Situationen gibt es sicher mancherlei Ursachen. In vielen Fällen spielen dabei jedoch Planungsansätze eine wesentliche Rolle. Im ersten Fall kann uns bei Denkblockaden der Wechsel des Planungsansatzes auf neue Ideen bringen. Im zweiten Fall verstehen sich die Parteien möglicherweise deshalb nicht, weil sie ihrer Argumentation jeweils unterschiedliche Planungsansätze zugrunde legen. Und im dritten Fall geht es darum, dass sich Studierende gerade anfänglich oft schwer tun mit der Erkenntnis, dass es nicht nur einen, sondern mehrere und oft sogar sehr unterschiedliche Zugänge zur „Realität" einer (Planungs-)Disziplin gibt.

In den Arbeiten zur → *Planungstheorie* wird das Thema Planungsansätze selten explizit diskutiert. Gewöhnlich wird stattdessen das so genannte Invarianzprinzip zugrunde gelegt. Nach diesem Prinzip wird unterstellt, verschiedene Planer müssten zu gleichen oder jedenfalls ähnlichen Beschreibungen des Planungsproblems kommen, zumindest bei entsprechend sorgfältiger Arbeitsweise. Die Unterschiede zwischen den Planern liegen nach diesem Prinzip nicht in der Beschreibung des Planungsproblems, sondern darin, wie die Teilaspekte dieser im Wesentlichen gleichen Problembeschreibung von den jeweiligen Planern subjektiv bewertet werden.

Im nachfolgenden Text wird dagegen eine andere Auffassung vertreten: Allgemein in der Wissenschaft und im Besonderen beim Planen betrachten wir die Welt stets durch bestimmte „Brillen". Die verwendeten „Brillen" (sprich Planungsansätze) sind dabei geprägt durch unser Problemverständnis, unsere Ziele, unser Methodenrepertoire und unser Hintergrundwissen.

II. Paradigmen

Eine wesentliche Grundlage des Themas Planungsansätze sind die Arbeiten von Ludwig FLECK und Thomas S. KUHN. Beide haben die Abhängigkeit unseres Wissens von bestimmten Annahmen beziehungsweise „Paradigmen" herausgearbeitet (vgl. KUHN 1962/1981). Der Begriff Paradigma wird hier in seiner Bedeutung als „Denkmuster" verwendet. Das jeweilige Paradigma – nicht die „Welt da draußen" – vermittelt den Bearbeitern (hier den Wissenschaftlern), „welche Entitäten es in der Natur gibt und welche nicht, und wie sie sich verhalten" (KUHN 1962/1981: 121), dadurch entsteht eine Art Landkarte, deren Einzelheiten durch wissenschaftliche Forschung aufgehellt werden.

Nach KUHN entwickelt sich Wissenschaft *nicht* mit *kontinuierlichem* Wissenszuwachs, vielmehr wird in einer Art revolutionärem Prozess ein altes Paradigma durch ein neues, widersprechendes abgelöst. Während dieses Prozesses durchlaufen Paradigmen folgende Phasen:

Normale Wissenschaft: In der normalwissenschaftlichen Phase besteht Wissenschaft nicht in einer andauernden Kritik verschiedener Theorien, sondern in der Ausarbeitung einer jeweils übermächtigen Theorie, einem Paradigma. Dabei wird nicht nach wirklich neuen Phänomenen gesucht, vielmehr werden die paradigmakonformen Fakten immer präziser und detaillierter erforscht.

Paradigmenkrise: Je mehr Untersuchungsergebnisse aufgehäuft werden, desto mehr Ungereimtheiten und Widersprüche dieses alten Paradigmas treten zutage, die sich einer konsistenten Erklärung im Rahmen des Paradigmas widersetzen. Häufen sich solche Anomalien, entsteht ein Druck, das herrschende Paradigma und damit weite Teile der normalen Wissenschaft zu verändern – das Paradigma gerät in die Krise. Sobald ein geeignetes neues Paradigma auftaucht, findet eine Art Revolution statt, bei der die Vertreter des alten und jene des neuen Paradigmas um die Vorherrschaft ringen.

Paradigmenwechsel: Der auf Paradigmenkrisen folgende Paradigmenwechsel kann als grundlegender Perspektivenwechsel und damit als wissenschaftliche Revolution betrachtet werden. Klassische Beispiele dazu sind: in der Astronomie der Wechsel vom geozentrischen Weltbild (PTOLEMÄUS) zum heliozentrische Weltbild (KOPERNIKUS) oder das Erkennen der Trägheit der Masse im Zusammenhang mit der Definition der Kraft (NEWTON).

Für das Thema Planungsansätze ist von besonderer Bedeutung, dass nach KUHN die Befürworter konkurrierender Paradigmen gleichsam in verschiedenen Welten denken – ihre wissenschaftlichen Traditionen sind *inkommensurabel*: Jeder Paradigmenwechsel bringt eine Verschiebung der Maßstäbe mit sich, nach denen die Fachwissenschaftler entscheiden, was als zulässiges Problem oder als legitime Problemlösung gelten soll (KUHN 1962/1981: 21). Gleichzeitig verwenden sie auch Begriffe anders, „innerhalb des neuen Paradigmas treten alte Ausdrücke, Begriffe und Experimente in ein neues Verhältnis zueinander" (KUHN 1962/1981: 160).

Mit KUHN wurde unwiderruflich der Glaube erschüttert, dass es so etwas geben könne wie eine unvoreingenommene oder objektive Beobachtung der Realität. KUHN hat aufgezeigt – und dies gilt auch für die Planung –, dass unserem Denken und Handeln immer bestimmte theoretische Annahmen zugrunde liegen: Diese Annahmen – nicht die „Wirklichkeit da draußen" – bestimmen, was als Problem akzeptiert wird und welche Lösungen möglich sind. Daraus ergibt sich als Konsequenz die Forderung, diese Annahmen möglichst offen zu legen und auf ihre Brauchbarkeit hin zu überprüfen.

Kritisiert wurde KUHN für seine vage Definition des Begriffs Paradigma (den er daraufhin zum Begriff der „disziplinären Matrix" erweiterte). Insbesondere wurde jedoch aufgezeigt, dass Disziplinen nicht nur durch ein einziges Paradigma dominiert werden, vielmehr existieren zur gleichen Zeit immer mehrere zum Teil rivalisierende Paradigmen, auch über längere Zeiträume hinweg.

III. Ansätze

In Anbetracht dieser Kritikpunkte hat BUNGE (1983 u. 1996) als Alternative den Begriff *Ansatz* („approach") vorgeschlagen. Ansätze werden nach BUNGE nicht nur in der Wissenschaft, sondern insbesondere auch in der Planung verwendet. In der Planung beziehen sich Ansätze

auf die Art und Weise, wie wir die Dinge der uns umgebenden Alltagswelt betrachten, gedanklich bearbeiten und dieses Arbeitsergebnis via Planung umsetzen.

Ein Ansatz („approach") kann nach BUNGE (1996: 79) verstanden werden als ein Satz von Problemen (Problemsichten, P), in Verbindung mit einem Satz von Zielen (Z), einem Satz von Methoden (M) und einem bestimmten Hintergrundwissen (H). Alle vier Komponenten haben zwar ihre eigenen Inhalte, diese sind jedoch voneinander abhängig. In den folgenden Abschnitten werden die Komponenten der Planungsansätze kurz skizziert:
(1) Probleme, (2) Ziele, (3) Methoden, (4) Hintergrundwissen, disziplinspezifisch bzw. philosophisch (ontologisch, epistemologisch, ethisch).

1. Probleme (P)

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 (siehe unten). Das heißt, jede Problemsicht, jede Problembeschreibung und jede Problemlösung ist nicht „objektiv", sondern hat ihren Ursprung in dem zugrunde liegenden Planungsansatz.

2. Ziele (Z)

In der Planung sind Ziele die als positiv angesehenen Soll-Zustände, 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 nicht „objektiv", sondern abhängig vom gewählten Planungsansatz.

3. Methoden (M)

Methoden (→ *Methoden und Instrumente der räumlichen Planung*) sind diejenigen Vorgehensweisen oder Techniken als geordnete, nicht-zufällige Sequenz zielgerichteter Operationen, von denen angenommen wird, dass sie in der Lage sind, die Probleme (P) 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.

4. Hintergrundwissen (H)

Das Hintergrundwissen ist eine Kombination von *disziplinspezifischem* und *philosophischem* Hintergrundwissen.

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 *philosophische* 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 in der Raumplanung* geht es um die Wert- und Moralvorstellungen, die einer Planung zugrunde 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) (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; DAVY 1997: 267)?

Gerade bei diesem Thema wird deutlich, dass ethisches Hintergrundwissen die Grundlage einiger Planungsansätze ist. So basiert der so genannte neoliberale Planungsansatz, welcher beispielweise den Privatisierungen (→ *Privatisierung*) von Bahn und Post sowie den → *Public Private Partnerships* zugrunde liegt (SCHÖNWANDT 2002: 28 f.), auf bestimmten liberalistischen Theorien. 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 Sich-selbst-Überlassens klar überlegen wäre. Auch der neomarxistische Planungsansatz fußt auf ethischem Hintergrundwissen, nämlich bestimmten Theorien zur sozialen Gerechtigkeit (SCHÖNWANDT 2002: 20 f.).

5. Beispiel eines Planungsansatzes

In Tab. 1 ist ein Planungsansatz in sehr verkürzter Form wiedergegeben.

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

Tab. 1: Planungsansatz Landschaftsökologie

Probleme: Mangelnde Quantität und Qualität natürlicher Ressourcen wie Boden, Wasser, Luft, Flora, 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 mithilfe mathematischer Modelle, Flussdiagramme, GIS-gestützter Modellierung); Umweltverträglichkeitsprüfung; Schaffung von Natur- und Landschaftsschutzgebieten; evtl. Veränderung menschlicher Wahrnehmung und menschlichen Verhaltens im Umgang mit der Natur durch Bewusstseinsbildung ...
Disziplinspezifisches Hintergrundwissen: Kenntnisse in Biologie, Ökologie, Land- und Forstwirtschaft, Systemtheorie, Umwelttechnik (z. B. Abwasserklärung, Rohstoffrecycling, Prozesssteuerung), Umweltpsychologie ...
Philosophisches Hintergrundwissen: Wertvorstellungen über die 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 ...

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 und so fort.

IV. Abhängigkeiten zwischen den Komponenten eines Planungsansatzes

Jeder einzelne Planungsansatz hat jeweils spezifische Inhalte (Probleme, Ziele, Methoden, Hinter-

grundwissen), 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 fachspezifisches und philosophisches 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.

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. Aufgrund 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 zugrunde liegenden Ist-Zustand) führen verschiedene Ansätze in aller Regel zu unterschiedlichen Lösungen (BUNGE 1996: 80).

Nachfolgend wird die wechselseitige Abhängigkeit der Komponenten eines Planungsansatzes anhand einiger Beispiele illustriert. Die Darstellung konzentriert sich dabei im Wesentlichen auf die jeweils die Abhängigkeit auslösende Komponente, die Auswirkungen auf alle anderen Komponenten eines Planungsansatzes werden nicht detailliert beschrieben.

- *Ethisches Hintergrundwissen* beeinflusst *Problemdefinition* und *Ziele*: Die Abhängigkeiten zwischen einer Problemsicht bzw. Zieldefinition und einem bestimmten ethischen Hintergrundwissen lässt sich an einem Beispiel illustrieren, das im Kontext der Raum- und Infrastrukturökonomie bzw. der Ausweisung von Gewerbe- und Industrieflächen von Bedeutung ist. Für viele von uns ist hohe → *Arbeitslosigkeit* ein ernst zu nehmendes Problem, und es ist nahe liegend, dass im Zweifel der Staat etwas unternehmen sollte, um die Arbeitslosigkeit zu senken. Dabei legen wir ein bestimmtes ethisches Hintergrundwissen zugrunde: das des so genannten Wohlfahrtsstaates. Dessen Ziel ist es, den Benachteiligten, hier den Arbeitslosen, von Staats wegen zu helfen. Es gibt jedoch auch andere Ansätze, zum Beispiel den der Neoliberalisten, deren Devise ist „Nur so wenig staatliche Planung wie unbedingt nötig". Deshalb ist Arbeitslosigkeit für die Verfechter dieses Ansatzes in aller Regel kein Problem, sondern eine zwar bedauerliche aber unvermeidliche Übergangserscheinung beim Wirken von Marktkräften, gegen die nichts unternommen werden sollte. Nach ihrer Auffassung entsteht hohe Arbeitslosigkeit ohnedies meist nur dann, wenn der Staat allzu stark in das Marktgeschehen eingegriffen hat. Die Konsequenz: Ein Neoliberalist würde kaum vorschlagen, der Staat solle Finanzmittel bereitstellen beziehungsweise entsprechende Planungen vornehmen, um das Problem Arbeitslosigkeit zu mildern oder zu beseitigen, weil es für ihn dieses Problem so nicht gibt; es kommt in dieser Form in seiner Denkwelt nicht vor.
- Die Festlegung bestimmter *Ziele* und *Problemdefinitionen*, im Verbund mit einem bestimmten *Hintergrundwissen*, wirkt sich auf die Auswahl der verwendeten *Methoden* aus: Soll zum Beispiel statt einer Planung „von oben herab" den Interessen der Betroffenen mehr Gewicht verliehen werden, kommen quasi automatisch Methoden der Kommunikation und Partizipation ins Spiel, weil sie eine Voraussetzung für die Mitwirkung der Betroffenen sind.
- Die Verwendung bestimmter *Methoden* führt mitunter dazu, dass ein bestimmtes *Hintergrundwissen* wieder an Bedeutung gewinnt. Aus theoretischer Sicht schien sowohl in der Planung als auch in der Geographie der so genannte „spatial approach", bei dem der Raum als primär unabhängige Variable in Erklärungsmodelle eingeht, durch handlungstheoretische

Ansätze abgelöst worden zu sein. Vor allem die inzwischen weit verbreiteten Methoden der Geographischen Informationssysteme haben jedoch entscheidend zu einer Renaissance dieses „spatial approach" beigetragen.

- Die Entwicklung neuer *Methoden* führt dazu, dass neue *Problemstellungen* bearbeitet, aber auch neue *Ziele* formuliert oder *Theorien als neues Hintergrundwissen* entwickelt werden. So hat das Vorhandensein des Computers mit den entsprechenden Programmen viele der heute verwendeten EDV-Simulationen in der Planung praktisch erst möglich gemacht, zum Beispiel die Simulation von Luftausbreitung, Schadstoffausbreitung im Boden oder von Verkehrsströmen einer ganzen Stadt. Im letzteren Fall lassen sich zum Beispiel die folgenden neuen Problemstellungen oder Ziele formulieren: Welche Parameter müssen in Computermodelle eingegeben werden, damit diese Modelle in der Lage sind, den Beginn eines Verkehrsstaus zu prognostizieren, und gegebenenfalls Autofahrern über umschaltbare Hinweistafeln frühzeitig veränderte Routen zu empfehlen, um so den Stau so kurz wie möglich zu halten?
- Fachspezifisches *Hintergrundwissen* dominiert *Problemlösungen*: Die einzelnen Fachdisziplinen belegen die Realität (besser: Realitätsausschnitte) naturgemäß vorwiegend mit ihren fachspezifischen Begriffen, sie untersuchen fachspezifische Zusammenhangsaussagen und wenden fachspezifische Methoden an. Entsprechend werden vor allem fachspezifische Ziele verfolgt beziehungsweise fachspezifische Probleme gesehen und behandelt sowie entsprechende Problemlösungen angeboten. In der Folge schlagen Architekten zumeist bauliche Lösungen vor, Soziologen gesellschaftliche, Ökonomen volks- oder betriebswirtschaftliche, Ökologen naturräumliche und Juristen rechtliche. Diese Lösungen können für ein bestimmtes Planungsproblem die Geeignetsten sein, sie sind es aber nicht zwangsläufig, weil die dabei angewandten fachspezifischen „Brillen" nur Teile der Realität betrachten und vorgegebene Wertsetzungen darüber einschließen, welche Aspekte als relevant angesehen werden und welche nicht.

V. Reihenfolge der Bearbeitung der Komponenten eines Planungsansatzes

Die Abhängigkeiten zwischen den vier Komponenten eines Planungsansatzes machen es erforderlich, sich beim Planen über die Reihenfolge der Bearbeitung dieser Komponenten Gedanken zu machen: Startet man beispielsweise mit einem bestimmten fachspezifischen Hintergrundwissen, kann es vorkommen, dass bestimmte Planungsprobleme damit nicht (mehr) gelöst werden können. Ein Beispiel ist die Theorie der → *Zentralen Orte*, die herangezogen werden kann, um in Aufbauphasen Infrastruktureinrichtungen in einer Region zu verteilen. Für die Lösung von Planungsproblemen im Zusammenhang mit Schrumpfungsprozessen – wenn also Infrastruktur abgebaut werden soll – ist sie dagegen in der ursprünglichen Form kaum geeignet. Eine angemessenere Vorgehensweise wäre, sich zunächst auf eine von allen Beteiligten akzeptierte Problemdefinition zu einigen, um anschließend wünschenswerte Ziele, das einschlägige Hintergrundwissen und die geeigneten Methoden zu suchen beziehungsweise zu präzisieren.

VI. Fazit

Als Fazit lässt sich festhalten:

- Beim Planen operieren wir nicht mit „Objektivem". Unserer Planungsarbeit (Problembeschreibungen, -lösungen etc.) liegen vielmehr nolens volens bestimmte Planungsansätze zugrunde.
- Planungsansätze bestehen aus vier Komponenten, die voneinander abhängig sind: Problemen (Problemsichten), Zielen, Methoden und Hintergrundwissen.
- Planungsansätze erfassen Problemsituationen beziehungsweise Planungsaufgaben nicht vollständig, sondern nur partiell.
- Das Problemlösungspotential eines jeden Planungsansatzes ist begrenzt. Entsprechend sind mit jedem Ansatz nur eine begrenzte Menge von Problemdefinitionen, Zielbestimmungen und in der Folge Problemlösungen möglich.
- Das Problemlösungspotential eines jeden Ansatzes ist spezifisch, das heißt, verschiedene Ansätze führen in aller Regel zu unterschiedlichen Lösungen für das gleiche „Problem" bzw.

genauer: den gleichen einer Problemsicht zugrunde liegenden Ist-Zustand (BUNGE 1996: 80). Entsprechend ist ein Ansatzwechsel erwägenswert, wenn sich eine bestimmte Planungsaufgabe mit einem bestimmten Planungsansatz nicht lösen lässt.
- Planungsansätze verändern sich, sie sind zeitabhängig, nicht zuletzt, weil sich unser Wissen und unsere Wertvorstellungen mit der Zeit verändern.
- Folglich sind Planungsansätze nicht „wahr" oder „falsch", sie können nur geeignet/ungeeignet, relevant/irrelevant, adäquat/inadäquat sein, und zwar im Hinblick auf bestimmte Planungsfragestellungen.
- Es gibt viele verschiedene Planungsansätze. Deshalb ist es fragwürdig, für einen bestimmten Planungsansatz einen Alleinvertretungsanspruch zu erheben.

Insgesamt dürfte die Kenntnis der Bedeutung und Struktur von Planungsansätzen Planer dazu anhalten, ihre Arbeit und ihr Selbstverständnis nicht nur auf einen Planungsansatz zu gründen, sondern jeweils verschiedene Planungsansätze möglichst situationsgerecht anzuwenden. Schließlich kann kein Planungsansatz ein Wahrheitsmonopol beanspruchen – folglich stellt auch die in diesem Text dargelegte Auffassung einen Planungsansatz dar, dem eine Annahme zugrunde liegt: nämlich die, dass es (Planungs-)Ansätze gibt.

Literatur

BUNGE, M. (1983): Epistemology and Methodology. Treatise on Basic Philosophy vol. 5, Dordrecht.

BUNGE, M. (1996): Finding Philosophy in Social Science. New Haven.

DAVY, B. (1997): Essential Injustice. New York.

KUHN, T. S. (1962/1981): Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen. Frankfurt a. M.

SCHÖNWANDT, W. L. (2002): Planung in der Krise? Theoretische Orientierungen für Architektur, Stadt- und Raumplanung. Stuttgart.

STONE, D. A. (1997): Policy Paradox: The Art of Political Decision Making. New York.

Walter Schönwandt
Andreas Voigt

Planungskontrolle, gerichtliche

I. Problemübersicht; II. Prozessualer Zugang zur gerichtlichen Kontrolle; III. Der Umfang der gerichtlichen Prüfung

I. Problemübersicht

Die gerichtliche Kontrolle hoheitlicher Planung dient in der Bundesrepublik Deutschland dem (subjektiven) Rechtsschutz der Planbetroffenen und nur mittelbar einer (objektiven) Verwaltungskontrolle. Sie knüpft an das Ergebnis des Vorgangs der → *„Planung"*, den „Plan" oder einzelne Planungsmaßnahmen an. Verfahren und Umfang der Kontrolle bemessen sich nach der Rechtsform des Planes und der Dichte der rechtlichen Planungsvorgaben.

Für Pläne gibt es keine spezifische *Rechtsform* (→ *Planungsrecht*). Sie können durch förmliches Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung, Verwaltungsakt, Vertrag, Verwaltungsvorschrift oder öffentliche Ankündigung aufgestellt werden. Die jeweilige Rechtsform bestimmt insbesondere Klageart und Gericht (Normenkontrolle, Anfechtungs-, Leistungs- oder Feststellungsklage), Rechtsbeständigkeit der Regelung sowie Grad der Verbindlichkeit. Nach letzterem bemisst sich eine potentielle *Rechtsbeeinträchtigung*, die zur Vermeidung von sog. Popularklagen regelmäßig bei allen Verfahren als Zulässigkeitsvoraussetzung in verschiedener Ausgestaltung verlangt wird („Klage-" oder „Antragsbefugnis"). Bei Normenkontrollanträgen ist eine (unmittelbar bevorstehende) „Verletzung" eigener (subjektiver) Rechte nachzuweisen, eine Ausnahme gilt nur für Behörden, die einen Plan beachten müssen (§ 47 Abs. 2 VwGO). Bei den übrigen Klageformen reicht die „Möglichkeit" einer Rechtsverletzung aus (§ 42 Abs. 2 VwGO).

Da bei der Gerichtskontrolle die Rechtsschutzfunktion vorherrscht, sind nicht alle Pläne richterlich überprüfbar. *Verwaltungsinterne Pläne* scheiden als „vorbereitende Überlegungen" weitgehend aus. In Betracht kommen nur die *nach außen gerichteten Pläne*. Auch sie können von unterschiedlicher Verpflichtungsintensität sein. Danach bestimmt sich die Möglichkeit einer

Rechtsbeeinträchtigung und damit eines gerichtlichen Rechtsschutzes.

II. Prozessualer Zugang zur gerichtlichen Kontrolle

1. Verfassungsrechtliche und einfachrechtliche Ausgangslage

Art. 19 Abs. 4 GG eröffnet die Möglichkeit der gerichtlichen Kontrolle, wenn und soweit Planung als öffentliche Gewalt jemanden in seinen Rechten verletzt (Verletzung subjektiver Rechte). Art. 19 Abs. 4 GG erfasst nicht nur den formalen Zugang zum Gericht, sondern auch die Effektivität gerichtlicher Prüfung (BVerfGE 40, 272 [275] = NJW 1976, 141). Es entspricht allgemeiner Ansicht, dass auch die von einer Planung betroffene Gemeinde gerichtlichen Rechtsschutz im Hinblick auf ihre Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG) erreichen kann (auch: → *Kommune/ Kommunale Selbstverwaltung*). Allerdings besteht für Art. 19 Abs. 4 GG ein gesetzgeberischer Ausgestaltungsvorbehalt (z. B. BVerwGE 67, 207 [209] = NJW 1984, 188). Der Gesetzgeber kann den Zugang und den Inhalt einfachgesetzlich normieren, ihn gegenüber den Erfordernissen des Art. 19 Abs. 4 GG auch erweitern.

2. Formen unmittelbarer gerichtlicher Kontrolle

Im Regelfall ist Gegenstand der gerichtlichen Kontrolle der das Planverfahren abschließende hoheitliche Akt mit Außenwirkung für oder gegen den Betroffenen. Das kann ein Verwaltungsakt, etwa ein Planfeststellungsbeschluss, eine Rechtsnorm (also eine Satzung oder eine Verordnung) oder ein sonstiges Verwaltungshandeln sein. Der Gegenstand bestimmt die Klageform. Die Kontrolle einzelner verwaltungsinterner Planungsschritte ist zumeist nicht möglich (§ 44 a VwGO). So besitzen z. B. die raumordnerische Beurteilung (BVerwG NVwZ-RR 1996, 67) und die verkehrliche Linienbestimmung keine außenrechtliche Verbindlichkeit (BVerwGE 104, 236 [248 ff.] = NVwZ 1998, 508).

a) Gerichtliche Normenkontrollverfahren

Ergeht der Planungsakt in der Form einer untergesetzlichen Rechtsnorm, kommt die abstrakte verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle gemäß § 47 VwGO in Betracht. Neben bauplanungsrechtlichen Rechtsetzungsakten (→ *Bauleitplanung*) können (nach Landesrecht) auch Regionalpläne (→ *Regionalplanung*) in der Form der Verordnung Gegenstand einer Normenkontrolle sein. Ob Ziele der Raumordnung (→ *Ziele, Grundsätze, Erfordernisse der Raumordnung*) stets eine zumindest rechtssatzähnliche Verbindlichkeit aufweisen und daher einer unmittelbaren gerichtlichen Kontrolle zugänglich sind, ist umstritten. Für gestufte Planungsverfahren mag dies in der Tat zweifelhaft und nach prozessökonomischen Gesichtspunkten zu entscheiden sein. Für einen Flächennutzungsplan hat das BVerwG die Zulässigkeit der Normenkontrolle verneint (BVerwG NVwZ 1991, 262). In diesen und anderen Fällen gestufter Planungen ist eine gerichtliche Kontrolle nur inzident möglich (vgl. Kap. II.3), wenn Angriffsgegenstand der nachfolgende Akt (z. B. eine Genehmigung) ist. Diese inzidente Kontrolle ist ohnedies stets möglich.

Das Normenkontrollverfahren verbindet objektive Rechtskontrolle und subjektiven Rechtsschutz (BVerwGE 64, 77 [79] = NVwZ 1982, 104). Dadurch erlaubt es im Fall der Zulässigkeit des Verfahrens den vollständigen Zugriff auf alle zu beachtenden Rechtsvorschriften, und zwar unabhängig von der subjektiven Rechtsbetroffenheit. Antragsbefugt ist jede natürliche oder juristische Person, die geltend macht, durch die angegriffene Norm in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden (§ 47 Abs. 2 S. 1 VwGO). Das kann auch die geltend gemachte Verletzung des (planerischen) Abwägungsgebotes sein (BVerwG 107, 215 = NJW 1999, 592). Antragsbefugt sind auch Nachbargemeinden wegen Verletzung ihrer Planungshoheit, auch die Behörde, soweit sie in Wahrnehmung ihrer Aufgaben die angegriffene Norm zu beachten hat (BVerwGE 81, 307 = NVwZ 1989, 654). Zuständig ist das Oberverwaltungsgericht. Der Antrag ist fristgebunden. Die Entscheidung besitzt im Fall der festgestellten Rechtsfehlerhaftigkeit Allgemeingültigkeit (§ 47 Abs. 5 VwGO); d. h. sie gilt für und gegen jedermann und nicht nur – wie sonst üblich – zwischen den Prozessparteien.

b) Anfechtungs- und Verpflichtungsklage

Die verwaltungsgerichtliche Anfechtungsklage zielt auf Aufhebung eines außenrechtswirksamen Aktes. Das ist bei einem Planfeststellungsbeschluss oder einer Plangenehmigung der Fall. Die Verpflichtungsklage ist auf Ergänzung derartiger Akte, also auf behördliches Tätigwerden gerichtet. Im letzteren Fall besteht ein Anspruch auf Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses nur dann, wenn die begehrten planergänzenden Maßnahmen (u. a. Schutzauflagen) von so großem Gewicht sind, dass durch ihr Fehlen die Ausgewogenheit der Planung insgesamt infrage gestellt wird (BVerwGE 84, 31 [45] = NJW 1990, 925). Das wird nur selten der Fall sein.

Die Klagebefugnis richtet sich nach § 42 Abs. 2 VwGO. Die geltend gemachte Rechtsverletzung muss im konkreten Fall möglich sein. Das gesetzlich normierte Abwägungsgebot (→ *Abwägung der Belange*) verleiht ein subjektives öffentliches Recht auf eine gerechte Abwägung grundsätzlich nur hinsichtlich der rechtlich geschützten eigenen Belange (Interessen) des von der Planung Betroffenen. Erweiternd erstreckt sich die Klagebefugnis des enteignungsbetroffenen Eigentümers auf alle, also auch auf öffentliche Belange (BVerwGE 67, 74 [76] = NVwZ 1983, 673). Dem liegt die Erwägung zugrunde, dass der Planfeststellungsbeschluss, soweit er nach gesetzlicher Anordnung die Entscheidung über die Zulässigkeit einer Enteignung mitumfasst, über die inhaltlichen Voraussetzungen des Eigentumsentzuges entscheidet (sog. enteignungsrechtliche Vorwirkung). Das Wohl der Allgemeinheit verlangt hier eine Bilanzierung aller öffentlichen und privaten Belange und Interessen. Demgemäß kann z. B. der enteignungsbetroffene Eigentümer die Verletzung des deutschen oder des europäischen Naturschutzes geltend machen (BVerwG NVwZ 1999, 528). Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Möglichkeit auf sog. Sperrgrundstücke übertragen, die ein Naturschutzverband mit dem Ziel erworben hat, planerische Defizite im Bereich abwägungsrelevanter öffentlicher Belange rügen zu können (BVerwGE 72, 15 = NVwZ 1985, 736). Dies gilt unbeschadet der bundesrechtlichen Verbandsklage (§ 61 BNatSchG). Die Möglichkeit der eigentumsbetroffenen „Verbandsklage“ darf allerdings nicht durch eine Scheinübertragung missbraucht werden (BVerwGE 107, 215 = NJW 1999, 592).

Auch eine Gemeinde kann gemäß § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt sein. Die gemeindliche Planungshoheit vermittelt grundsätzlich eine schutzfähige Rechtsposition (BVerwG NVwZ 2000, 675). Das nur allgemeine Interesse, das Gemeindegebiet vor einem Vorhaben der Fachplanung oder einer überörtlichen Planung zu verschonen, reicht für die Geltendmachung einer Verletzung der Planungshoheit indes nicht aus (BVerwG NVwZ 1997, 904). Vielmehr ist eine Konkretisierung erforderlich. Das verlangt im Klageverfahren eine substantiierende Darlegung. Auf Rechte Dritter, insbesondere ihrer Bürger, kann sich die Gemeinde dabei nicht berufen (BVerwG NVwZ-RR 1996, 67). Eine rechtserhebliche Beeinträchtigung der gemeindlichen Planungshoheit liegt nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes vor,

a) wenn die Planung eine hinreichend bestimmte (verfestigte) Planung der Gemeinde nachhaltig stört und dies die Planfeststellungsbehörde unberücksichtigt ließ (BVerwGE 100, 388 = NVwZ 1997, 169);
b) wenn die Planung wegen ihrer Großräumigkeit wesentliche Teile des Gemeindegebiets einer durchsetzbaren gemeindlichen Planung entzieht, also eine im Einzelnen noch nicht konkretisierte gemeindliche Planung durch die angegriffene Fachplanung gänzlich verhindert oder grundlegend und nachhaltig behindert werden würde (BVerwG 74, 124 = NVwZ 1986, 837);
c) wenn die Planung eine vorhandene gemeindliche Einrichtung in ihrer Funktionsfähigkeit erheblich in Mitleidenschaft zieht (BVerwGE 100, 388 = NVwZ 1997, 169) oder
d) wenn eine Verletzung der Planungshoheit in verfahrensrechtlicher Hinsicht möglich ist (BVerwGE 112, 274 = NVwZ 2001, 1030). Die Abgrenzung zwischen erforderlicher Klagebefugnis und maßgebendem Abwägungsbelang ist im Einzelnen umstritten.

Verfahrenspositionen vermitteln vorbehaltlich besonderer gesetzlicher Regelung als solche keine Klagebefugnis (BVerwGE 98, 339 [359 ff.] = NVwZ 1996, 381). Die Beachtung von Verfah-

rensvorschriften kann daher nicht um ihrer selbst willen verlangt werden (BVerwG NVwZ-RR 2001, 360). Hinzukommen muss, dass sich der geltend gemachte Verfahrensfehler auf die Entscheidung in der Sache ausgewirkt und dies eine subjektive Rechtsposition berührt haben kann (BVerwGE 69, 256 [269] = NVwZ 1984, 718).

c) Feststellungsklage

Sieht ein Bundesland keine erweiterte Normenkontrolle gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO vor, kommt gemäß § 43 VwGO subsidiär eine Feststellungsklage in Betracht. Dasselbe gilt, wenn eine Regionalplanung nicht in der Form einer Verordnung ergeht. Derartige Klagen setzen ein gesteigertes Feststellungsinteresse voraus.

3. Mittelbare (inzidente) gerichtliche Kontrolle

Eine gerichtliche Kontrolle einer Planungsentscheidung ohne rechtsbindende Außenwirkung ist in anderen gerichtlichen Verfahren zulässig und geboten, wenn und soweit es auf die Rechtmäßigkeit dieser vorhergehenden Planungsentscheidung in einem anderen Verfahren ankommt. Weisen z. B. die Ziele der Raumordnung gemäß § 7 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 ROG in Verb. mit § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB ein Vorranggebiet (→ *Vorranggebiet, Vorbehaltsgebiet, Eignungsgebiet*) aus, so kann die Rechtsgültigkeit dieser Entscheidung im gerichtlichen Verfahren kontrolliert werden. Dafür muss aber ein Grundeigentümer die Verpflichtung zum Erlass einer Baugenehmigung für ein Vorhaben außerhalb des Vorranggebietes erstreiten wollen. Die Rechtskraft der gerichtlichen Entscheidung ist allerdings auf den konkreten Streit begrenzt (BVerwG NVwZ 1992, 662); d. h. sie gilt (anders als bei der abstrakten Normenkontrolle) nur zwischen den Prozessparteien. Ob eine Behörde befugt ist, ihrerseits eine inzidente Rechtsprüfung im Sinn einer Normverwerfungskompetenz vorzunehmen, ist umstritten. Die herrschende Auffassung verneint die Frage.

III. Der Umfang der gerichtlichen Prüfung

Umfang und Intensität gerichtlicher Kontrolle werden außer durch die Heilungs- und Unbeachtlichkeitsklauseln durch formale Beschränkungen bestimmt.

1. Verwaltungsverfahrensrechtliche Präklusion (Rechtsverwirkung)

Hat der Kläger im Aufstellungsverfahren der Planung eine ihm mögliche Einwendung nicht erhoben, ist er z. B. gemäß § 17 Abs. 4 S. 1 FStrG, § 20 Abs. 2 S. 1 AEG oder § 17 Nr. 5 WaStrG daran gehindert, im nachfolgenden gerichtlichen Verfahren diesen Einwand noch geltend zu machen (BVerwG NVwZ 1997, 171). Er ist materiell präkludiert; ein etwaiger Abwehranspruch ist insoweit gerichtlich nicht mehr durchsetzbar (BVerwG NVwZ 1996, 267). Das begrenzt die gerichtliche Kontrolle.

Die Behörde ihrerseits kann (zugunsten des Betroffenen) auf die Präklusionswirkung nicht mit der Folge verzichten, dass die Einwendung klagefähig wird. Maßgebend bleibt, welche Einwendung im Aufstellungsverfahren fristgerecht erhoben wurde oder hätte erhoben werden können. Eine erhobene Einwendung muss erkennen lassen, in welcher Hinsicht Bedenken gegen die in Aussicht genommene Planfeststellung bestehen könnten. Fristgemäß erhobene Einwendungen, die sich nur gegen die Anwendung des Rechts durch die Planfeststellungsbehörde wenden, erhalten dem Einwender die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung des angefochtenen Planfeststellungsbeschlusses auf der Grundlage der Tatsachenfeststellungen der Planfeststellungsbehörde (BVerwG NVwZ 1997, 489). Der Einwendungsausschluss trifft auch die planbetroffene Gemeinde trotz Stellungnahme im Rahmen der Behördenbeteiligung (BVerwG NVwZ 1995, 905; 1996, 895). Aus der UVP-Richtlinie ergibt sich nichts anderes (BVerwGE 104, 337 = NVwZ 1998, 847). Das Gemeinschaftsrecht steht allerdings einer Handhabung entgegen, welche die Durchsetzung des EU-Rechts im nationalen Recht praktisch unmöglich macht (EuGHE 1997 I-1591). Die materielle Verwirkungspräklusion ist auch dann verfassungsgemäß, wenn sie im Ergebnis eine Enteignung betrifft (BVerwG NVwZ 1997, 489).

2. Prozessuale Präklusion

Das gesetzliche Fachplanungsrecht (→ *Fachplanungen, raumwirksame*) sieht in aller Regel

Klagebegründungsfristen vor (z. B. § 17 Abs. 6 b FStrG). Die Rechtmäßigkeit des angegriffenen Planfeststellungsbeschlusses prüft das Gericht unbeschadet der sich aus § 86 Abs. 1 VwGO ergebenden Aufklärungspflicht grundsätzlich alsdann nur innerhalb des Rahmens der *fristgemäß* vorgetragenen Tatsachen, durch deren Berücksichtigung oder Nichtberücksichtigung im Planaufstellungsverfahren sich der Kläger beschwert fühlt (BVerwGE 98, 126 = NVwZ 1995, 901). Diese prozessuale Präklusionswirkung besteht auch für Tatsachenvortrag, der eine Beeinträchtigung öffentlicher Belange geltend macht (BVerwGE 107, 1 = NVwZ 1998, 961). Allerdings kann das Gericht bei prozessualer Fristversäumnis Nachsicht gewähren (§ 87 b Abs. 3 VwGO).

3. Verletzung subjektiver Rechte

Außer der Normenkontrollklage ist die gerichtliche Prüfung inhaltlich auf den Bereich der berührten subjektiven Rechtsposition begrenzt (§ 113 Abs. 1 S. 1 VwGO). Die gerichtliche Prüfungsbefugnis steht mithin grundsätzlich in Abhängigkeit von der Reichweite des jeweiligen subjektiven Rechts (sog. Rechtswidrigkeitszusammenhang). Subjektive Rechte gewähren mithin nicht notwendig einen Anspruch auf eine objektiv rechtmäßige Entscheidung (HOPPE et al. 2001: Rn. 475).

4. Begrenzung der Reichweite der Kontrolle (Planerhaltung)

Der Gesetzgeber kann die Reichweite der Kontrolle mittelbar dadurch begrenzen, dass er bestimmte Mängel der Planungsentscheidung für unerheblich erklärt. Das ist zunächst im Bauplanungsrecht geschehen (§§ 155 a, 155 b BBauG 1976, nunmehr §§ 214 ff. BauGB). Der Gesetzgeber hat dies in die Raumordnung und in die Fachplanung übernommen (§ 10 ROG, § 17 Abs. 6 c S. 1 FStrG, § 20 Abs. 7 S. 1 AEG). Die Rechtsprechung hat die Verfassungsgemäßheit derartiger Heilungs- und Unbeachtlichkeitsklauseln wiederholt bestätigt (BGH NVwZ 1982, 210; BVerwGE 64, 33 [35] = NJW 1982, 591; BVerwG NVwZ 1983, 30). Der sog. Grundsatz der Planerhaltung betrifft nicht nur die Verletzung von Verfahrensbestimmungen, sondern auch Mängel im Abwägungsvorgang.

IV. Der Inhalt der gerichtlichen Kontrolle

1. Zeitpunkt der maßgeblichen Rechtslage

Maßgeblich für die Begründetheit der Klage ist grundsätzlich entsprechend § 214 Abs. 3 S. 1 BauGB die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Planungsentscheidung (BVerwGE 56, 110 [121] = NJW 1979, 64). Das gilt z. B. auch für die Begründetheit einer auf § 74 Abs. 2 VwVfG gestützten Verpflichtungsklage auf Planergänzung. Späteres („nachgeschobenes“) Vorbringen der Planungsbehörde hat nur erläuternde Bedeutung. Geht es darüber hinaus, bleibt es für die gerichtliche Überprüfung der Planungsentscheidung unbeachtlich (BVerwG NVwZ 1993, 572). Ob die Verwaltungsbehörde entsprechend § 114 S. 2 VwGO Erwägungen zur Ausübung ihres Planungsermessens im Gerichtsverfahren noch nachschieben kann, ist unsicher. Nachgeschobenes Vorbringen kann allerdings für die Frage bedeutsam sein, ob ein ergänzendes Verfahren z. B. im Sinn des § 17 Abs. 6 c S. 2 FStrG in Betracht kommt. Von nachgeschobenen Ermessenserwägungen ist das tatsächliche Vorbringen zu unterscheiden, mit dem eine tatsächlich getroffene, aber nur unvollkommen begründete Annahme des Planfeststellungsbeschlusses gestützt oder bewiesen werden soll.

Die gerichtliche Sachkontrolle zielt auf die Prüfung der inhaltlichen Rechtmäßigkeit der Planung. Die Rechtmäßigkeit einer Planung lässt sich gerichtlich grundsätzlich nach Maßgabe dreier Rechtsebenen beurteilen:

a) Die Planung muss dem jeweils maßgebenden Verwaltungsverfahrensrecht genügen, z. B. §§ 73 ff. VwVfG (Verfahrenskontrolle).
b) Die Planung darf nicht striktes Recht verletzen.
c) Im Rahmen der planerischen Gestaltungsbefugnis müssen die besonderen und die allgemeinen, zumeist ungeschriebenen Vorgaben für eine sachgerechte Abwägung beachtet sein (DI FABIO 2000).

2. Gerichtliche Verfahrenskontrolle

Planungsprozesse sind in ihrer rechtlichen Struktur weitgehend dadurch bestimmt, dass die materiellen Vorgaben (gesetzliche Planungsziele)

eher schwach ausgeprägt sind, die planerische Gestaltungsfreiheit mithin relativ groß ist. Infolgedessen spielt das planungsrechtliche Verfahrensrecht, das ein „faires" Verfahren garantieren soll, eine besondere Rolle; es wirkt insoweit funktional kompensatorisch. Gleichwohl zielt das neuere Fachplanungsrecht darauf ab, den Einfluss des Verfahrensrechts auf die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Planungsentscheidung zu begrenzen (auch § 46 VwVfG) und eine nur „formale" Rechtskontrolle auszuschließen.

Demgemäß kann die Beachtung von Verfahrensvorschriften nicht um ihrer selbst willen verlangt werden (BVerwG NVwZ-RR 2001, 360). Die Nichtbeachtung von Verfahrensvorschriften führt daher noch nicht per se zur Aufhebung der Planungsentscheidung. Eine Verletzung von Vorschriften, welche das Planungsverfahren selbst betreffen, muss vielmehr auf das Ergebnis der Planung von Einfluss gewesen sein (BVerwGE 61, 256 [275] = NJW 1981, 1393). Dabei kann die Verletzung ein Indiz für inhaltliche Mängel sein (BVerwGE 75, 214 [251] = NVwZ 1987, 578). Der erforderliche Kausalzusammenhang ist nur gegeben, wenn nach den Umständen des jeweiligen Falles die konkrete Möglichkeit besteht, dass die Planungsbehörde ohne den Verfahrensfehler anders entschieden hätte (BVerwGE 69, 256 [270] = NVwZ 1984). Das ist eine Frage des Einzelfalles, die das Gericht von Amts wegen zu beurteilen hat. Mit einer nur allgemeinen Betrachtungsweise kann der notwendige Kausalzusammenhang zwischen Verfahrensfehler und Entscheidungsergebnis nicht dargetan werden.

3. Gerichtliche Sachkontrolle

a) Verletzung strikten Rechts

Zwingende (strikte) Rechtsnormen können durch Abwägung nicht „überwunden" werden. Ihre Verletzung führt ausnahmslos zur Rechtswidrigkeit der Planungsentscheidung. Derartige Rechtsnormen können aus der Sicht des jeweiligen Fachgesetzes interner oder externer Art sein. Die gerichtliche Kontrolle ist in diesem Bereich uneingeschränkt (DREIER, 1995: 96 ff. u. 125 ff.).

Interne zwingende Vorgaben sind u. a. die erforderliche Planrechtfertigung der Planung im Sinn bestehender Zielkonformität mit der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage (BVerwG NVwZ 1996, 396) und das Gebot der Realisierungsfähigkeit der Planung (BVerwGE 107, 1 [16] = NVwZ 1998, 961). Einer Planung, die aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht verwirklicht werden kann, fehlt es an der erforderlichen Rechtfertigung; sie ist rechtswidrig (BVerwG NVwZ 2000, 555). Die Planrechtfertigung unterliegt der vollständigen gerichtlichen Prüfung (BVerwGE 84, 123 [131] = NVwZ 1990, 860). Dasselbe gilt für das Gebot der Realisierungsfähigkeit.

Externe zwingende Vorgaben müssen interpretatorisch erschlossen werden. Sie finden sich u. a. im förmlichen Naturschutz, in der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung gemäß §§ 18, 19 BNatSchG (BVerwG NVwZ 1993, 565; 1996, 396), im europäischen Habitatschutzrecht (§§ 32 ff. BNatSchG) und im Verkehrslärmschutz gemäß § 41 BImSchG in Verb. mit der 16. Bundesimmissionsschutzverordnung (BImSchV; → *Emission und Immission*), dagegen nicht in bauplanerischen Festsetzungen (§ 38 BauGB). In einem erweiterten Verständnis lassen sich auch die grundrechtlichen Gewährleistungen etwa gemäß Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG als externe zwingende Vorgaben auffassen. Keine zwingenden Vorgaben enthalten die sog. Optimierungsgebote (HOPPE et al. 2001: Rn. 606 f.). Ein derartiges Gebot verlangt, dass ein Belang bei der planerischen Abwägung in hervorgehobener Weise zu berücksichtigen ist (z. B. § 50 BImSchG). Die steuernde Intensität bleibt hier letztlich offen. Das Bundesverwaltungsgericht benutzt den Ausdruck seit längerem nicht mehr.

b) Gerichtliche Abwägungskontrolle

Planung als Gegenstand gerichtlicher Kontrolle wird als ein konfliktbezogener, bewertender, prognostischer, risikobezogener, schöpferischer Vorgang der Gestaltung erfasst. Jede Planung unterliegt sachimmanenten Gesetzlichkeiten und „vernünftiger" Rationalität. Diese Eigengesetzlichkeit ist sektoral und situativ, sowohl auf bestehende Zustände reagierend als auch zielbezogen auf neue Zustände ausgerichtet (BERKEMANN 1995). Bestimmendes Element ist die planerische Abwägung.

Bei der Anwendung nicht strikten Rechts – insbesondere der Abwägung der Belange – hat sich die gerichtliche Kontrolle auf die Frage zu beschränken, ob die Planungsentscheidung die Grenzen der skizzierten planerischen Gestaltungsfreiheit beachtet hat (JARASS 1998). Das ist im Kern eine funktionale Betrachtung. Die Begrenzung der Kontrolle ist das Äquivalent zu der vorausgesetzten behördlichen Befugnis, die konfligierenden Interessen autonom zu gewichten (BVerwGE 48, 56 [64] = NJW 1975, 1373) und hierbei die Vorzugswürdigkeit einzelner Ziele zu bestimmen. Das Gericht prüft daher nicht, ob anderweitig rechtsfehlerfrei hätte geplant werden können, sondern nur, ob rechtsfehlerfrei geplant wurde (BVerwG NVwZ 1993, 572). Insbesondere ist das Gericht nicht befugt, seine eigenen Vorstellungen über die planerische Gestaltung an die Stelle der von der Planfeststellungsbehörde getroffenen Entscheidung zu setzen oder deren Planung allein deshalb zu beanstanden, weil es andere Lösungen für „besser" hält.

Für den Umfang der Kontrolle der planerischen Abwägung hat sich eine 4-gestufte Fehlerkategorisierung herausgebildet:

a) Das Gebot gerechter Abwägung ist verletzt, wenn eine Abwägung überhaupt nicht stattfindet.
b) Es ist verletzt, wenn in die Abwägung an Belangen nicht eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss.
c) Es ist ferner verletzt, wenn die Bedeutung der betroffenen privaten Belange verkannt oder
d) wenn der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten öffentlichen Belangen in einer Weise vorgenommen wird, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht.

Innerhalb des so gezogenen Rahmens wird das Abwägungsgebot jedoch nicht verletzt, wenn sich die zur Planung berufene Gemeinde in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendig für die Zurückstellung eines anderen entscheidet (BVerwGE 34, 301 [309] = DVBl 1970, 414; auch A. D. TSEVAS 1994, 91 ff.).

Einen uneingeschränkten Kontrollzugriff hat das Gericht in diesem Kontrollmodell hinsichtlich der Frage, ob der Planung das „notwendige" Abwägungsmaterial zugrunde lag (BVerwGE 45, 309 [322] = NJW 1975, 70). Das betrifft die Ermittlungstätigkeit des konfliktbewussten Planungsträgers. Dieser hat den Kreis der maßgebenden Belange und Interessen festzustellen. Er muss hierbei von zutreffenden Sachverhalten ausgehen. Der Ermittlungsaufwand betrifft gegenwärtige und zukünftige Zustände. Das Gericht hat ggf. durch Beweiserhebung festzustellen, ob die Planung einen zutreffenden Sachverhalt zugrunde gelegt hat. Bei Ermittlungsdefiziten kommt es auch darauf an, ob der Planungsträger tatsächliche Umstände bei sorgfältiger Vorgehensweise hätte erkennen können (JUST 1996: 155 ff.). Eine gesteigerte Aufbereitung des Abwägungsmaterials ergibt sich bei UVP-pflichtigen Vorhaben (§§ 6, 11, 12 UVPG).

Die vorgenommene Gewichtung der Belange, sowohl isoliert als auch im Konflikt zueinander, ist ein bewertender Vorgang, mit dem die Vorzugswürdigkeit des einen Belanges gegenüber dem anderen Belang entschieden wird. Hier ist nur eine eingeschränkte gerichtliche Prüfung möglich. Einzelheiten sind umstritten (TSEVAS 1994, 144 ff.). Gesetzliche Berücksichtigungsgebote oder Gewichtungsvorgaben – etwa Optimierungsgebote – ergeben für den Planungsträger gesteigerte Begründungslasten, wenn er den Vorgaben nicht folgen will (BVerwGE 104, 68 = NVwZ 1997, 1213). Das gilt etwa auch für die Auswahl von Planungsalternativen, deren Realisierung oder planerische Beurteilung sich aufdrängen (BVerwGE 75, 214 [253] = NVwZ 1987, 578). Praktisch reduziert diese Zurücknahme gerichtlicher Kontrollintensität die Prüfung weitgehend auf eine Evidenzkontrolle bei geradezu unvertretbaren Ergebnissen (BVerwGE 34, 309 [326] = DVBl 1970, 414; BVerwGE 56, 283 [290] = NJW 1979, 1516; BVerwGE 71, 163 [165] = NJW 1986, 82).

c) Erheblichkeit von Abwägungsmängeln

Der Gesetzgeber hat im neueren Planungsrecht die Entscheidungserheblichkeit von Mängeln der Abwägung eingeschränkt. Danach sind Mängel im Abwägungsvorgang in aller Regel nur dann beachtlich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind (z. B. § 75 Abs. 1 a S. 1 VwVfG, § 17 Abs. 6 c

S. 1 FStrG, § 20 Abs. 7 S. 1 AEG; ähnlich § 214 BauGB). Die Aufhebung eines Planfeststellungsbeschlusses oder einer Plangenehmigung kommt danach praktisch nur als Ultima Ratio in Betracht, wenn Gefahren für subjektive Rechtspositionen Dritter auf andere Weise nicht begegnet werden kann. Das BVerwG hat § 17 Abs. 6 S. 1 FStrG auf Mängel bei der Festsetzung naturschutzrechtlicher Ausgleichsmaßnahmen erstreckt (BVerwG NVwZ 2001, 673).

Offensichtlich im Sinn der genannten Bestimmungen ist ein Mangel dann, wenn er sich etwa aus den Materialien des Planaufstellungsverfahrens oder Niederschriften ergibt und damit die „äußere Seite" der Abwägung betrifft, d. h. auf objektiv fassbaren Sachumständen beruht (BVerwG NVwZ 1999, 535). Ein in diesem Sinn offensichtlicher Abwägungsmangel muss auf das Abwägungsergebnis „von Einfluss" gewesen sein. Dieser Kausalzusammenhang ist nur dann gegeben, wenn nach den Umständen des jeweiligen Falles die konkrete Möglichkeit besteht, dass die Planfeststellungsbehörde – rechtmäßiges, an den Anforderungen des Abwägungsgebotes ausgerichtetes Handeln und loyale Handhabung unterstellt – eine andere Entscheidung getroffen hätte (BVerwGE 69, 256 [269 f.] = NVwZ 1984, 718; BVerwGE 75, 214 [228] = NVwZ 1987, 578; BVerwGE 78, 347 [356] = DVBl 1988, 492; BVerwG NVwZ 1999, 535; zurückhaltend dagegen BVerwGE 106, 115 [127] = NVwZ 1998, 628).

d) Kontrollergebnisse – ergänzendes Verfahren

Erhebliche Mängel bei der Abwägung führen gemäß § 75 Abs. 1 a S. 2 VwVfG nur dann zur Aufhebung der Planungsentscheidung, wenn sie nicht durch Planergänzung oder durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden können. Fachplanungsgesetze erstrecken dies auf erhebliche Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften (z. B. § 17 Abs. 6 c S. 2 FStrG). Das Gericht hat statt der Aufhebung die Rechtswidrigkeit des angefochtenen Planfeststellungsbeschlusses und dessen Nichtvollziehbarkeit festzustellen (BVerwGE 100, 370 [372] = NVwZ 1996, 1016). Voraussetzung ist, dass die Möglichkeit der Fehlerbehebung in Betracht kommt. Die Bedeutung des „ergänzenden Verfahrens" ist umstritten. Bei objektiver Teilbarkeit einer Planungsentscheidung kommt auch eine teilweise Aufhebung in Betracht. Allerdings darf dadurch kein Planungstorso entstehen (BVerwG NVwZ-RR 1989, 241).

Literatur

BERKEMANN, J. (1995): Horizonte rechtsstaatlicher Planung. In: Berkemann, J. (Hrsg.): Planung und Planungskontrolle. Entwicklungen im Bau- und Fachplanungsrecht. Köln, S. 27–54.

DI FABIO, U. (2000): Zur Struktur von Planungsnormen. In: Erbguth, W. (Hrsg.): Planung. München, S. 75–96.

DREIER, J. (1995): Die normative Steuerung der planerischen Abwägung. Berlin.

HOPPE, W.; SCHLARMANN, H.; BUCHNER, R. (2001): Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und anderen Verkehrsanlagen. München.

JARASS, H. D. (1998): Die materiellen Voraussetzungen der Planfeststellung in neuerer Sicht. In: Deutsches Verwaltungsblatt, S. 1202–1211.

JUST, J.-D. (1996): Ermittlung und Einstellung von Belangen bei der planerischen Abwägung. Münster, S. 155 ff.

KMENT, M. (2002): Rechtsschutz im Hinblick auf Raumordnungspläne. Münster.

KMENT, M. (2003): Unmittelbarer Rechtsschutz von Gemeinden gegen Raumordnungspläne: Die Öffentliche Verwaltung, H.9, S. 349–357.

TSEVAS, A. D. (1994): Die verwaltungsgerichtliche Kontrollintensität bei der materiell-rechtlichen Nachprüfung des Planfeststellungsbeschlusses für raumbeanspruchende Großprojekte. Berlin.

Jörg Berkemann

Planungsrecht

I. Das Verhältnis von Planung und Recht; II. Recht des Systems der Raumplanung; III. Rechtsformen und Verfahren; IV. Entscheidungsprogramm, Abwägungsdogmatik

I. Das Verhältnis von Planung und Recht

Als → *Planung* bezeichnen wir ein Entscheidungsgefüge, das die analysierende Erfassung gegenwärtiger Lagen, die Prognose künftiger Entwicklungen und den Vorentwurf einer normativen Ordnung umgreift. Planung bringt eine

Vielzahl von Interessen zu einem Ausgleich und eine Vielzahl von Maßnahmen in einen Zusammenhang. Ihre Kennzeichen sind *Komplexität* der Lage, *Kreativität* des Vorgangs und *Konnexität* der Ergebnisse. Planung ist ein Phänomen des privaten wie des öffentlichen Sektors. Von einem Planungsrecht spricht man allerdings nur im Blick auf Planungen der öffentlichen Hand. Es ist ein überwiegend zum öffentlichen Recht gehörendes Rechtsgebiet.

Planung und Recht haben keine natürliche Affinität zueinander; sie scheinen nicht selten an konträren Zielen ausgerichtet: Recht ist auf Stabilität angelegt, die sich nicht leicht mit Flexibilität und schöpferischer Gestaltung verträgt. Rechtliches Denken besitzt seine beste Überzeugungskraft in überschaubaren Situationen und aufgrund gesicherter Tatsachen, während es ihm angesichts komplexer Lagen und prognostischer Beurteilungen nicht einfach ist, sein auf individualisierende Zurechnungen zielendes Bezugssystem durchzuhalten. Planung dagegen drängt auf Aktion und verlangt Flexibilität. Juristen wirken unter Umständen gegenüber der „zweckorientierten Denkweise als Zauderer" (HOPPE 1988). Und doch zeigt sich bei näherer Betrachtung, dass Recht und Planung in einer elementaren Art aufeinander angewiesen sind.

- *Planung* bedarf der rechtlichen Ordnung, um sich als Handlungsform im Verfassungsstaat durchsetzen zu können. Das Recht strukturiert als Verfassungsrecht den Planungsprozess, weist Zuständigkeiten zu und sichert den Ergebnissen Stabilität. Recht umreißt als materielles Recht die Weite des planerischen Gestaltungsauftrages und legt den Kreis und den Rang der zu berücksichtigenden Interessenpositionen fest. Recht leistet als gerichtlicher Prüfungsmaßstab schließlich einen wichtigen Beitrag zur Plankontrolle (→ *Planungskontrolle, gerichtliche*) und Akzeptanzsicherung.
- *Recht* bedarf der Planung zum einen, um den Rationalitätsanforderungen des Rechtsstaates zu genügen. Die Planmäßigkeit von Einzelentscheidungen ist eine Garantie ihrer Gleichmäßigkeit und Willkürfreiheit. Ein zweites Merkmal kommt hinzu: Der in seinen Zielen auf eine soziale und eine ökologische Verantwortung festgelegte Staat des Grundgesetzes wird seine Gestaltungsaufgaben ohne die Möglichkeiten zu konzeptionellem, programmatischem und ausgreifendem Handeln nicht wirksam wahrnehmen können. Planung ist Ausdruck eines über den punktuellen Interventionismus hinausgreifenden Staatsaufgabenverständnisses, wie es den Staatszielbestimmungen und den grundrechtlichen Schutzansprüchen der Verfassung zugrunde liegt. Dabei darf Planung freilich nicht holistisch oder perfektionistisch gedacht werden. Der Rechtsstaat ist ein Staat des Maßes und der Distanz. Unter rechtlichen Aspekten ist staatliche Planung in einer freiheitlich-grundrechtlichen, föderalen und kommunal-selbstverwalteten öffentlichen Ordnung folglich immer nur begrenzte Planung. Was manchem als Effizienzmangel, Restriktion oder Lücke der Planung erscheinen mag, kann auch den Sinn haben, rechtliche Freiräume zu erhalten.

Das Planungsrecht hat das soeben skizzierte Beziehungsgeflecht von Planung und Recht abzubilden: Es fügt die einzelnen Planungsarten zu „Planungssystemen" zusammen (vgl. Kap. II), legt Rechtsformen und Verfahrensregeln fest (vgl. Kap. III) und trifft Aussagen zu Entscheidungsprogrammen der Pläne (vgl. Kap. IV). Bei alledem geht es nicht allein darum, Recht als Mittel regulatorischer Steuerung zu nutzen, das hierarchisch geordneten Entscheidungen eine zwingende Verbindlichkeit verschafft. Das ist sicher *eine* Seite des Rechts. Daneben aber kannte Planung, wie die ältere sog. persuasorische → *Landesplanung* beweist, immer auch eine zweite Wirkungsebene, die des Austausches von Argumenten und der auf Beratung und Überzeugung beruhenden Einflussnahmen. Auch auf dieser Ebene der → *Informellen Planung* hat das Recht bestimmte Ordnungsaufgaben, indem es den Diskurs organisiert oder indirekten Steuerungswirkungen einen Rahmen gibt (indikative und influenzierende Pläne).

II. Recht des Systems der Raumplanung

Die klassischen Gebiete öffentlicher Planung sind die Haushalts- und die → *Raumplanung*. Daneben gibt es zahlreiche weitere Arten wie Infrastruktur-, Organisations- oder Wirtschaftsstruk-

turplanungen. Sie alle haben ihr eigenes Recht. Im vorliegenden Zusammenhang behandeln wir als Planungsrecht jedoch nur das Recht der Raumplanung. Es ist ein systematisch gut entwickeltes Rechtsgebiet, das die vielfältigen *Instrumente* (vgl. Kap. II.1), mit denen der Staat das räumliche Verhalten (→ *Raumbezogenes Verhalten*) der Individuen der Gesellschaft und seiner eigenen Verwaltungen unter Beachtung ihrer *Rechtspositionen* (vgl. Kap. II.2) zu steuern versucht, zu einem „Raumplanungssystem" ordnet.

1. Instrumente

Die Steuerungsinstrumente bestehen aus Plänen und Programmen (vgl. Kap. II.1.a). Sie dienen dazu, räumliche Ordnungsmodelle zu entwickeln, die dem planakzessorischen Instrumentarium (vgl. Kap. II.1.b) Rahmen und Orientierung geben; zwischen beiden haben sich heute Mischformen ausgebildet (vgl. Kap. II.1.c).

a) Raumpläne

Im Zentrum der Pläne stehen die *integralen* Pläne der Landes- und Regionalebene (→ *Regionalplanung*) und der Gemeindeebene (→ *Bauleitplanung*), die insgesamt die räumliche Gesamtplanung bilden. Die wichtigsten Rechtsgrundlagen für die Pläne der beiden höheren Ebenen finden sich in den Landesplanungsgesetzen der Bundesländer, die durch das Raumordnungsgesetz (ROG) als Bundesrahmenrecht harmonisiert sind (Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG, → *Raumordnungsrecht*). Die Bauleitplanung ist durch das → *Baugesetzbuch* (BauGB) im Wesentlichen bundeseinheitlich geregelt (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG). Diese Planungsebenen sind hierarchisch geordnet, indem die Pläne der unteren Ebenen die Ziele der Raumordnung zu beachten haben (§ 4 Abs. 1 ROG), sich ihnen anpassen müssen (§ 1 Abs. 4 BauGB) oder aus letzteren zu entwickeln sind (§ 9 Abs. 2 S. 1 ROG, auch § 8 Abs. 2 BauGB). Die Planungsebenen kommunizieren durch das *Gegenstromprinzip* (→ *Kommune/Kommunale Selbstverwaltung*) aber auch von unten nach oben (§ 1 Abs. 3, § 9 Abs. 2 S. 2 ROG). Der wichtigste Auftrag der integralen Pläne ist es, die unterschiedlichen sektoralen Nutzungsansprüche der gesellschaftlichen Kräfte und der Verwaltungsressorts zu einem Ausgleich zu bringen. Raumordnungs- und Baurecht sind vom Planmäßigkeitsprinzip geprägt (vgl. aber unter Kap. II.1.c): Die räumliche Entwicklung ist durch Pläne zu ordnen und zu leiten (§ 1 Abs. 1 ROG, § 1 Abs. 1 BauGB).

Die zweite Gruppe von Plänen im Raumplanungssystem sind die Fachplanungen (→ *Fachplanungen, raumwirksame*). Sie geben den raumwirksamen Entwicklungsvorstellungen der einzelnen Fachverwaltungen Ausdruck, die entweder eher raumbeanspruchend auf neue Nutzungen oder raumbewahrend auf den Erhalt des Status quo gerichtet sind. Jedem Verwaltungsträger kommt für seinen Aufgabenbereich grundsätzlich auch eine Planungskompetenz zu, mittels derer er seine räumlichen Aktivitäten als Konzept formulieren und darstellen kann. Inwieweit sich eine Fachplanung letztlich in Konkurrenz mit anderen Anforderungen durchsetzen kann, muss rechtlich entschieden werden. Hier kommt, soweit nicht Sonderregelungen für „qualifizierte" Fachpläne bestehen, der Harmonisierungsauftrag der integralen Pläne zur Geltung (§ 4 Abs. 1 ROG, §§ 7, 38 BauGB).

b) Planakzessorische Instrumente

Pläne geben ein Ordnungsmodell, das noch der Umsetzung in die Wirklichkeit bedarf. Diesen Steuerungsanspruch zu vermitteln, ist Aufgabe des planakzessorischen Instrumentariums. Meistens erfolgt die Umsetzung der Pläne schon dadurch, dass sich Private und Hoheitsträger in ihrem raumbezogenen Verhalten auf die Planaussagen einstellen. Daneben enthält das Planungsrecht aber auch Vollzugsinstrumente, mit denen eine Planungsaussage zwangsweise durchgesetzt werden kann. Ein Beispiel hierfür ist die planakzessorische Enteignung (Baugesetzbuch) nach § 85 BauGB. Planakzessorisch ist aber auch die Baugenehmigung (Bauordnungsrecht), insofern sie nach § 30 BauGB zu erteilen ist, wenn das Vorhaben dem Bebauungsplan nicht widerspricht. Weiter können Maßnahmen zur vorbereitenden Absicherung künftiger Pläne, z. B. Veränderungssperren nach § 14 BauGB und Untersagungen nach § 12 ROG, hierzu gerechnet werden. In einem weiteren Sinn planakzessorisch ist auch das → *Raumordnungsverfahren.* In

jüngerer Zeit werden auch vertragliche Vereinbarungen (→ *Raumordnerische Verträge*) als Instrumente der Planverwirklichung gesetzlich besonders herausgestellt (§ 13 S. 5 ROG, § 11 BauGB: „städtebauliche Verträge").

c) Zwischenformen: „Planulismen"

Zwischen Plan und planakzessorischem Instrumentarium haben sich mehr und mehr Zwischenformen entwickelt. Man kann sie mit einem von Hans-Peter IPSEN geprägten Begriff „Planulismen" nennen. Mit ihnen reagiert die Praxis auf die Schwerfälligkeit von Planänderungs-Verfahren in Fällen, in denen nur in Einzelpunkten eine Fortentwicklung angesagt ist. Für die Landesplanung ist ein entsprechendes Zielabweichungsverfahren in § 11 ROG vorgesehen (LAUTNER 1999). Der dahinter stehende Gedanke ist dem Baurecht in der Form des Dispenses nach § 31 Abs. 2 BauGB ohnehin vertraut; im BauGB finden sich noch andere Varianten, so der vorzeitige Bebauungsplan (§ 8 Abs. 4 BauGB) und die vereinfachten Möglichkeiten, statt eines Bebauungsplanes für den unbeplanten Innenbereich (§ 34 Abs. 4 BauGB) Satzungen mit einem planerischen Minimalgehalt zu erlassen. Für Planabweichungen/Dispense ist vorgeschrieben, dass sie die „Grundzüge der Planung" nicht berühren dürfen. Der Gesetzgeber versucht mit solchen Klauseln, den ausgreifend konzeptionellen Anspruch der Planung gegenüber andrängenden Bedürfnissen der Praxis zu wahren. Planungssystematisch befriedigen wollen die Zwischenformen nicht; sie indizieren eine Aufweichung des das Raumordnungs- und Baurecht bestimmenden Planmäßigkeitsprinzips (vgl. Kap. II.1.a).

2. Rechtspositionen

Die Raumplanung hat es mit vielfältigen privaten und öffentlichen Interessen zu tun, die durch unterschiedliche Rechtspositionen abgesichert sind. Als Rechtspositionen der Hoheitsträger spielen die Verwaltungshoheit der Bundesländer (Art. 83 ff., 30 GG), das Ressortprinzip (Art. 65 GG) und die Garantie kommunaler Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) eine wichtige Rolle. Rechtspositionen Privater werden vor allem in den Grundrechten begründet; für die Raumplanung besonders beachtlich ist die Eigentumsgarantie (Art. 14 GG); aber auch die Berufsfreiheit (Art. 12 GG) und der Schutz der Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 GG) können wichtige Kriterien sein. Die Auswirkungen der Raumplanung auf solche Positionen sind *ambivalent*: Planungsentscheidungen können Rechtspositionen bald verstärken und absichern, bald aber auch erheblich beeinträchtigen oder sogar aufheben. Das wird am Beispiel der gemeindlichen Selbstverwaltung deutlich. Zu Recht gilt die Möglichkeit, über das eigene Hoheitsgebiet planerisch zu verfügen, die kommunale Planungshoheit, als Bestandteil der Gewährleistung des Art. 28 Abs. 2 GG (BVerwGE 81, 106), weil sie es gestattet, die raumbezogenen Interessen der örtlichen Gemeinschaft als verbindliches Konzept darzustellen. Umgekehrt kann die Selbstverwaltung der Gemeinden aber durch Kompetenzen anderer Planungsträger, z. B. durch Regionalplanung, auch eingeschränkt werden. Das ist nicht schlechthin unzulässig, setzt aber die Anhörung der betroffenen Kommunalkörperschaften, eine präzise Bestandsaufnahme der die Raumsituation bestimmenden Interessen und eine sorgfältige Abwägung voraus (BVerfGE 76, 107). Ein besonderes Konfliktfeld zwischen kommunaler und regionaler Planung sind parzellenscharfe Festlegungen; sie können nur ausnahmsweise als zulässig angesehen werden und stehen unter besonderem Rechtfertigungszwang (SCHMIDT-ASSMANN 1981). Insgesamt hat das Planungsrecht darauf hinzuwirken, dass die planungsrelevanten Rechtspositionen im Planungsverfahren und im Planungsergebnis eine ihrem Rang entsprechende Berücksichtigung finden.

III. Rechtsformen und Verfahren

Das Planungsrecht beschäftigt sich mit *normativen* Plänen, die ein künftiges Ordnungsmodell mit dem Beachtungs- und Befolgungsanspruch des Rechts festlegen. Bloße Beschreibungen und Analysen der Raumbeobachtung machen noch keinen Plan aus. Sie können Bestandteil eines Planes oder seiner Begründung sein, müssen aber klar von den normativen Teilen unterscheidbar sein. Der Plan muss sagen, was er will. Das folgt aus dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit und Planbestimmtheit.

1. Rechtsformen der Pläne

Bedeutung für den Steuerungsanspruch und überhaupt für die rechtliche Behandlung von Plänen hat ihre Rechtsform. Da es eine eigenständige, alle Raumpläne einheitlich erfassende Rechtsform nicht gibt, ergehen Raumpläne, sofern sie von der Verwaltung und nicht ausnahmsweise vom Gesetzgeber selbst erlassen werden, in den der Verwaltung auch sonst verfügbaren Rechtsformen. Man unterscheidet bei diesen zwischen Formen zur Regelung von Einzelfällen und Formen abstrakt-genereller Regelung (Normen). Erstere sind in der Raumplanung die Ausnahme; so ergehen manche qualifizierte Fachplanungen als Planfeststellungsbeschlüsse und damit in der Form des Verwaltungsakts (§§ 72 ff. VwVfG). Dem ausgreifenden programmatischen Charakter der Pläne entspricht eher, sie als Normen der Verwaltung einzustufen. In einigen Fällen ist das gesetzlich ausdrücklich festgelegt; so ergeht der Bebauungsplan gemäß § 10 Abs. 1 BauGB als Satzung. Bei Regionalplänen trifft man im Landesplanungsrecht auf unterschiedliche Rechtsformen (Satzungen, Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften). Der Gesetzgeber hat einen Einstufungsspielraum. Sofern er keine Regelung trifft, sind Raumpläne den inneradministrativen Rechtssätzen zuzuordnen, die in der Art von Richtlinien grundsätzlich nur die planerlassende Behörde und nachgeordnete Stellen binden. Das gilt z. B. für einfache Fachpläne.

Für integrale Raumpläne sind weiter gehende Bindungswirkungen und besondere Verfahrens- und Publizitätsregelungen gesetzlich besonders angeordnet; man kann hier von Innenrechtssätzen mit qualifiziertem Geltungsanspruch sprechen (§ 7 BauGB, § 4 Abs. 1 ROG). Privatpersonen werden durch solche Pläne nur ausnahmsweise unmittelbar verpflichtet (§ 4 Abs. 3 ROG). Eine mittelbare Wirkung kann sich aber über Gemeinwohlklauseln wie z. B. § 35 Abs. 3 BauGB ergeben (BVerwG, NVwZ 1984, 367). Die Rechtsform der Pläne spielt für die Planungskontrolle der Gerichte eine große Rolle (BVerwG, NVwZ 1991, 262).

2. Verfahrensregelungen

Für alle Raumplanungen bestehen besondere Verfahrensvorschriften, die Transparenz, Rationalität und Beteiligung sicherstellen sollen. Im Einzelnen sind die Planungsgesetze (ROG, BauGB, Landesplanungs- und Fachplanungsgesetze) hier sehr variantenreich. In den Grundzügen kehren aber bestimmte Verfahrenselemente immer wieder. So sind im Planaufstellungsverfahren auf jeden Fall diejenigen öffentlichen Planungsträger und sonstigen Stellen zu beteiligen, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt wird (→ *Beteiligungsverfahren*). Eine darüber hinausreichende Partizipation betroffener Privater ist im Planfeststellungsrecht (§ 73 VwVfG) und als Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung (§ 3 BauGB) vorgesehen. Für die Aufstellung von Raumordnungsplänen kann die Einbeziehung oder Beteiligung der Öffentlichkeit landesgesetzlich vorgesehen werden (§ 7 Abs. 6 ROG). Eine Auswertung prozeduraler Vorkehrungen verlangt die Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme vom 27.6.2001 (Abl. EG Nr. 2, 197, S. 30), die bis zum 21.7.2004 ins Raumordnungs- und Baurecht umgesetzt sein muss: *Strategische Umweltprüfung* (SUP). Die SUP ist gleichsam eine Vorstufe der projektbezogenen Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP; → *Umweltverträglichkeitsprüfung/Umweltprüfung*).

Verstöße gegen Verfahrensvorschriften, sofern es sich nicht um reine Ordnungsvorschriften von untergeordneter Bedeutung handelt, machen Pläne in der Form von Normen nach dem sog. Nichtigkeitsdogma unwirksam. Da Verfahrensfehler leider häufig sind und die Rechtslage erheblich verunsichern, ist in immer mehr Gesetzen die Unbeachtlichkeit bestimmter Verfahrensfehler nach Ablauf bestimmter Fristen oder durch sonstige „Heilungsklauseln“ vorgesehen. Sind Fehler unterlaufen, die die Grundzüge der Planung nicht berühren, so können sie auch in einem ergänzenden Verfahren ausgeräumt werden. Die bekannteste Regelung dieser Art findet sich in den §§ 214, 215 BauGB; § 10 ROG verpflichtet die Länder, entsprechende Regelungen in ihren Landesplanungsgesetzen vorzusehen. Dieser Gedanke der „Planerhaltung“ stößt in der Planungspraxis auf viel Zustimmung. Er verhindert, dass die überzogenen Anforderungen mancher Verwaltungsgerichte den Bestand der Raumpläne immer

wieder infrage stellen. Rechtspolitisch sind solche Regelungen jedoch nicht unproblematisch. Sie relativieren die Verbindlichkeit bestehenden (Verfahrens-)Rechts. Der Gesetzgeber sollte besser Verfahrensvorschriften, deren Verletzung er nicht für wichtig hält, aufheben und das Planungsrecht dadurch übersichtlicher gestalten!

IV. Entscheidungsprogramm, Abwägungsdogmatik

Raumpläne sind Verwaltungsentscheidungen. Sie müssen folglich die Regeln der Gesetzesbindung der Exekutive (Art. 20 Abs. 3 GG) beachten. Diese Bindung wird durch die (in Kap. II.2) genannten Verfassungsrechtspositionen und das gesamte höherrangige Recht, insbesondere durch die einschlägigen Planungsgesetze konkretisiert. Die Planungsgesetze enthalten regelmäßig auch materielle Regelungen, die üblicherweise eine bestimmte Struktur als Rahmen (vgl. Kap. IV.1), Direktiven (vgl. Kap. IV.2) und Abwägungsregelung (vgl. Kap. IV.3) aufweisen.

1. Gesetzlicher Rahmen

Der Plan darf den festgelegten gesetzlichen Rahmen nicht überschreiten. Solche Rahmenregelungen betreffen z. B. die Fragen der Planungskompetenzen und der Art und Intensität planerischer Festlegungen. Im Bebauungsplan dürfen wegen seiner direkt eigentumsbestimmenden Bedeutung keine anderen Festsetzungen getroffen werden, als sie in § 9 BauGB vorgesehen sind. Flächennutzungspläne (§ 5 BauGB) und Regionalpläne sind hierin freier. Letztere müssen aber die aus Art. 28 Abs. 2 GG abzuleitenden Grenzen beachten; wenn sie parzellenscharfe Ausweisungen treffen, muss das aus speziellen überörtlichen Gründen veranlasst sein.

2. Materielle Vorgaben

Darüber hinaus geben die Gesetze der Planungsentscheidung bestimmte Ziele und Richtpunkte vor, auf die hin das planerische Ordnungsmodell zu entwerfen ist: *finale Programmierung*. Die Rechtsprechung (BVerwGE 71, 166) unterscheidet zwischen strikt verbindlichen, d. h. durch Abwägung nicht zu überwindenden *Planungsleitsätzen* und anderen materiellen Vorgaben, Planungsleitlinien, Zielvorgaben, Planungsgrundsätzen und Optimierungsgeboten. Die meisten Direktiven, z. B. die Raumordnungsgrundsätze des § 2 ROG, gehören zu den *Optimierungsgeboten*. Sie determinieren die Abwägung (vgl. Kap. IV.3) und wollen von ihr beachtet und zum Ausgleich gebracht sein, verlangen aber nicht in jedem Fall, dass dem von ihnen herausgehobenen Belang der Vorrang eingeräumt wird (§ 3 Nr. 3 ROG). Eine Zwischenform stellen die Ziele der Raumordnung (→ *Ziele, Grundsätze, Erfordernisse der Raumordnung*) dar: Sofern sie bestimmte Festlegungen treffen, sind sie Ergebnisse einer Abwägung, die auf der nachgeordneten Planungsstufe nicht erneut zur Disposition gestellt werden, sondern strikt zu beachten sind (§ 3 Nr. 2 in Verbindung mit § 4 Abs. 1 ROG); auf dem Weg zu ihrer Verwirklichung und in Neben- oder Detailpunkten erlauben Ziele aber eine variierende Ausformung, die nur auf Zieloptimierung verpflichtet ist.

3. Planerische Abwägung

Der Kern der planerischen Gestaltungsfreiheit wird als planerische Abwägung oder Planungsermessen bezeichnet (→ *Abwägung der Belange*). Sie hat in zahlreichen Gesetzen Ausdruck gefunden (§ 1 Abs. 6 BauGB, § 2 Abs. 1 BNatSchG). Das Abwägungsgebot folgt aus dem Wesen rechtsstaatlicher Planung; es ist geradezu zur rechtswissenschaftlichen Chiffre für eine verfassungsrechtlich akzeptable Planung geworden. Im Abwägungsgebot werden die gegensätzlichen Wesenszüge von Planung und Recht, werden Kreativität und Ordnung zum Ausgleich gebracht. Das Abwägungsgebot ermächtigt zur Gestaltung der planerischen Situation und damit zur Gewichtung, d. h. zu Vorrang- und Nachrangzuweisungen der erfassten Interessen. Es zielt auf Interessenausgleich, der aber keineswegs in einer nivellierenden Zuteilung bestehen muss. Die zur Planung befugten Verwaltungen erhalten so einen erheblichen Ermessensspielraum. Dieser ist freilich nicht schrankenlos. Vielmehr ist auch dieser Bereich „freier" Gestaltung von bestimmten Rechtsregeln durchzogen.

Rechtsprechung (BVerwGE 34, 301 ff.; 45, 309 ff.) und Lehre haben daraus eine Abwägungsdogmatik entwickelt, die nicht erst bei der Planungs-

kontrolle der Gerichte, sondern zunächst einmal von der planenden Verwaltung zu beachten ist. Ordnungsgemäßes Abwägen verlangt danach zunächst einmal, dass das Abwägungsmaterial sorgfältig zusammengestellt wird. Dazu gehört eine gründliche Sachverhaltsermittlung einschließlich erforderlicher Prognosen (→ *Prognosemethoden*) seitens der planenden Behörde. Erforderlich ist sodann,

- dass eine Abwägung überhaupt stattfindet,
- dass in die Abwägung an Belangen eingestellt wird, was nach Lage der Dinge und nach den für die jeweilige Planungsentscheidung maßgeblichen normativen Vorgaben in sie einzustellen ist, und schließlich,
- dass das Gewicht jedes einzelnen Belangs nicht verkannt und der Ausgleich zwischen den einzelnen Belangen in einer Weise vorgenommen wird, die nicht außer Verhältnis zur objektiven Gewichtigkeit der einzelnen Belange steht.

Diese Maßstäbe sind Regeln des Rechts. Sie stellen auch diejenigen Kriterien dar, nach denen sich eine u. U. später im Rahmen eines gerichtlichen Prozesses stattfindende Planungskontrolle durch die Gerichte vollzieht.

Literatur

BERKEMANN, J. (1995): Horizonte rechtsstaatlicher Planung. In: Berkemann, J. (Hrsg.): Planung und Plankontrolle. Entwicklungen im Bau- und Fachplanungsrecht. Köln, S. 27 ff.

DI FABIO, U. (2000): Die Struktur von Planungsnormen. In: Erbguth, W. (Hrsg.): Planung. München, S. 75 ff.

HOPPE, W. (1988): Planung. In: Isensee, J.; Kirchhof, P. (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts, Bd. 3. Heidelberg, § 71.

HOPPE, W. (2003): Die Entwicklung von Grundstrukturen des Planungsrechts durch das Bundesverwaltungsgericht. In: Deutsches Verwaltungsblatt, S. 697 ff.

HOPPE, W.; BÖNKER, C.; GROTEFELS, S. (2002): Öffentliches Baurecht, Raumplanungsrecht. München.

KLOEPFER, M. (2000): Planung und prospektive Rechtswissenschaft. In: Erbguth, W. (Hrsg.): Planung. München, S. 111 ff.

KOCH, H.-J.; HOSCH, R. (1988): Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht. Stuttgart.

KREBS, W. (2003): Baurecht. In: Schmidt-Aßmann, E. (Hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht. Berlin, S. 347 ff.

LAUTNER, G. (1999): Funktionen raumordnerischer Verfahren. Berlin.

SCHMIDT-ASSMANN, E. (1995): Planung als administrative Handlungsform und Rechtsinstitut. In: Berkemann, J. (Hrsg.): Planung und Plankontrolle Entwicklungen im Bau- und Fachplanungsrecht. Köln, S. 3 ff.

SCHRÖDER, W. (2000): Die Wirkung von Raumordnungszielen. In: Umwelt- und Planungsrecht, S. 52–58.

SPANNOWSKY, W. (2003): Realisierung städtebaulicher Planungen und Projekte durch Verträge. Köln.

STÜER, B.; HOMIG, D. (2002): Raumordnung und Fachplanung im Widerstreit. In: Umwelt- und Planungsrecht, S. 333 ff.

SYDOW, G. (2003): Strukturen europäischer Planungsverfahren. In: Die Öffentliche Verwaltung, H. 15, S. 605–613.

TRUTE, H.-H. (1989): Vorsorgestrukturen und Luftreinhalteplanung im Bundesimmissionsschutzgesetz. Heidelberg.

WAHL, R. (1978): Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung. Berlin.

Eberhard Schmidt-Aßmann

Planungstheorie

I. Vorbemerkung; II. Theorien in der Planung; III. Theorien der Planung

I. Vorbemerkung

Planen ist die gedankliche Vorwegnahme zukünftigen Handelns. In der räumlichen Planung (→ *Raumplanung/Gesamtplanung*) werden dabei Anleitungen (Pläne etc.) hergestellt, mit deren Hilfe Handlungen vorbereitet werden, die ihrerseits bestimmte, als misslich angesehene Gegebenheiten unserer Alltagswelt verbessern sollen. Der *Planungstheorie* fällt dabei die Aufgabe zu, diese Tätigkeit systematisch zu erklären und damit auch zu unterstützen.

Die Ansichten zum Thema *Theorie* in der Planung sind allerdings widersprüchlich: Sie reichen von der Auffassung vieler Planer „Theorien sind in der Planungspraxis fast immer unbrauchbar und deshalb überflüssig“ bis zu dem Standpunkt „Jeder Planungspraktiker benutzt irgendwelche Theorien, gleichgültig, ob ihm dies bewusst ist oder nicht“. Angesichts solcher Widersprüche ist es zunächst notwendig, eine Übersicht über

das Themenfeld zu geben und aufzuzeigen, in welchen Bereichen Theorien beim Planen eine Rolle spielen.

Der Ausdruck Planungstheorie umfasst, wie in Abb. 1 dargestellt, zwei verschiedene Themenbereiche: Theorien in der Planung („theories *in* planning") und Theorien der Planung („theories *of* planning").

II. Theorien in der Planung

Die Theorien in der Planung („theories in planning") befassen sich nicht mit dem Vorgehen beim Planen, dem Planungsprozess selbst, sondern beschreiben die beim Planen zu bearbeitenden fachlich-inhaltlichen Problemstellungen. Solche fachlichen Inhalte sind, um einige Beispiele zu nennen, in der → *Stadtplanung* etwa neue Stadtquartiere, in der → *Landschaftsplanung* die Lebensräume von Pflanzen und Tieren und in der → *Verkehrsplanung* der → *Straßenverkehr* oder → *Schienenverkehr*.

Eine der zentralen – und oft unterschätzten – Herausforderungen besteht darin, dass wir uns beim Planen prinzipiell nicht mit der „Wirklichkeit an sich" unmittelbar und direkt befassen, also den Stadtquartieren, Lebensräumen der Pflanzen und Tiere etc., sondern immer nur mit *Beschreibungen* dieser Wirklichkeit, die wir auf der Grundlage von Wahrnehmungs- und Denkprozessen erstellen. Dies wurde nicht zuletzt durch zahlreiche wissenschaftstheoretische Analysen klargelegt (CARRIER 1996).

Die beim Planen benutzten fachlich-inhaltlichen Beschreibungen der Wirklichkeit bestehen aus *Konstrukten* (vgl. Abb. 1), das heißt, jedes Mal wenn Planer eine fachlich-inhaltliche Beschreibung anfertigen, tun sie dies, indem sie fachspezifische Konstrukte verwenden bzw. erarbeiten. Es gibt vier Arten von Konstrukten: *Begriffe*, *Aussagen*, *Kontexte* (diese drei vorgenannten zusammen werden als die Grundbausteine des Planungswissens bezeichnet) sowie *Theorien*. Zum Beispiel werden beim Planungsansatz der „Stadt der kurzen Wege" *Begriffe* benutzt wie „Stadt", „Dichte", „funktionsgemischte Stadtteile" etc. Außerdem beruht dieser Planungsansatz auf der *Aussage:* „Dichte und funktionsgemischte Stadtteile ermöglichen kürzere Wege und erzeugen somit weniger Verkehr." Alle *Aussagen* zu einem bestimmten Thema bilden einen *Kontext*.

In den Fällen, in denen diese Aussagen einen gewissen Reifegrad erreicht haben, werden sie als *Theorien* bezeichnet, wobei auch Theorien aus Begriffen, Aussagen und Kontexten bestehen (vgl. Abb. 1). Kriterien zur Beurteilung des Reifegrades von Theorien sind zum Beispiel: Zirkelfreiheit (keine zirkulären Argumente), innere Widerspruchsfreiheit (keine logischen Widersprüche), äußere Widerspruchsfreiheit (Vereinbarkeit mit Hintergrundwissen), Erklärungswert, Prüfbarkeit, Prognosefähigkeit etc.

Das Thema → *Grundbausteine des Planungswissens* (Begriffe, Aussagen, Kontexte) wird in diesem Handwörterbuch unter dem entsprechenden Stichwort ausführlich erörtert. Ebenso werden die in der Planung einschlägigen Theorien, zum Beispiel die Theorie der → *Zentralen Orte*, Standorttheorien (→ *Raumwirtschaftstheorie*), die „Exportbasistheorie" (→ *Raumentwicklung, ökonomische*), in diesem Band detailliert beschrieben.

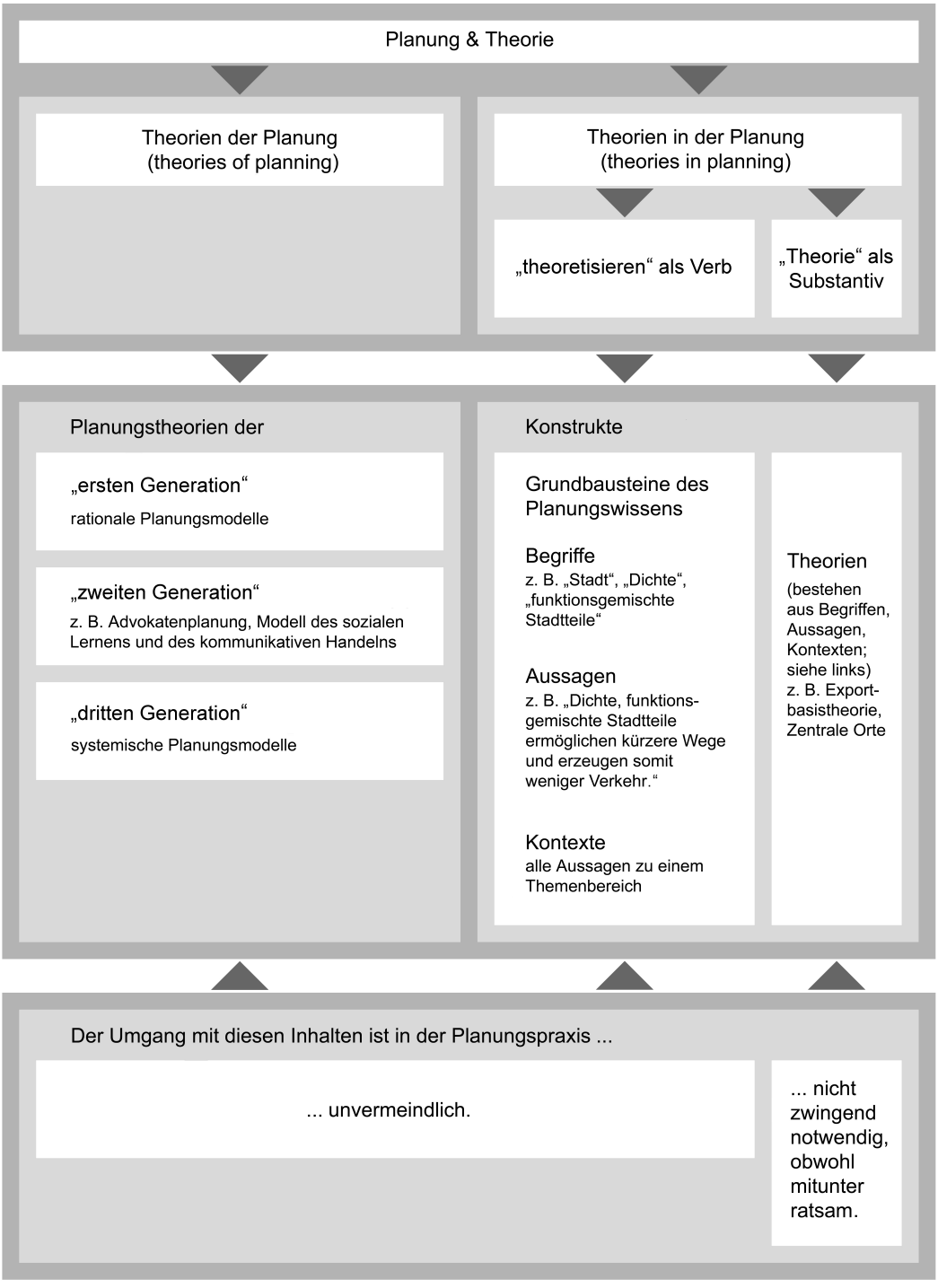
Wesentlich ist in diesem Zusammenhang Folgendes: Planer können in der Praxis sehr wohl vermeiden, mit den in der Planungsprofession bekannten *Theorien* (Theorie als Substantiv; vgl. Abb. 1) zu arbeiten (Theorie der Zentralen Orte, Exportbasistheorie etc.); zum Beispiel, weil sie diese Theorien für unzutreffend oder in einem bestimmten Planungsfall für ungeeignet halten. Eines der Grundprobleme in der Planung ist zudem, dass wir nicht über viele derartige Theorien verfügen.

Was Planer dagegen nie vermeiden können ist der Umgang mit den Grundbausteinen des Planungswissens (Begriffe, Aussagen, Kontexte): Jedes Mal, wenn wir Planungsprobleme bearbeiten, theoretisieren wir (theoretisieren als Verb) und benutzen dabei *Begriffe*, die wir zu *Aussagen* in ihren jeweiligen *Kontexten* zusammenfügen. Das ist beim Planen unvermeidlich: Planer *müssen* diese Grundbausteine benutzen, um die benötigten fachlich-inhaltlichen Beschreibungen eines Planungsproblems überhaupt zustande zu bringen.

III. Theorien der Planung

Im Gegensatz zu den Theorien *in der* Planung geht es bei den Theorien *der* Planung um den

Abb. 1: Facetten des Begriffs Planungstheorie



Planungsprozess an sich. Bedeutsam ist, dass kein Planungspraktiker es vermeiden kann, sich mit diesen Inhalten auseinander zu setzen. Schließlich strukturiert und organisiert jeder bewusst oder unbewusst seinen Arbeits- und damit Planungsprozess. Ein Minimum an Struktur und Organisation dieses Prozesses ist schon deshalb unvermeidlich, weil niemand in der Lage ist, alle Teilaufgaben eines Planungsprozesses auf einmal zu erledigen.

Bei den Theorien der Planung lassen sich drei „Generationen" unterscheiden (SCHÖNWANDT 2002).

1. „Erste Generation" von Planung

Das rationale Planungsmodell – es wird auch als „erste Generation" von Planung bezeichnet – ist Ausgangspunkt für die meisten anderen Planungsmodelle, die entweder eine Modifikation dieses Modells oder eine (Gegen-)Reaktion darauf sind. In diesem Modell wird der Planungsprozess in folgende Phasen unterteilt:

- verstehe das Problem,
- sammle Informationen,
- analysiere die Informationen,
- entwickle Lösungen,
- bewerte die Lösungen,
- führe aus,
- teste und
- modifiziere die Lösung, falls nötig (RITTEL 1972: 391).

Man findet bei verschiedenen Autoren unterschiedliche Bezeichnungen für die einzelnen Phasen und manchmal werden die Phasen feiner oder gröber unterteilt, am Prinzip ändert sich dadurch jedoch nichts. Diesem Planungsverständnis liegen folgende Annahmen zugrunde:

- Problemformulierung und Problemlösung sind getrennte und voneinander unabhängige Phasen.
- Die Herangehensweise soll „rational" und „objektiv" sein.
- Es soll nicht nur eine Fachdisziplin beteiligt, sondern interdisziplinär geplant werden.
- Die Lösung soll „optimiert" sein, das heißt, alle relevanten Aspekte sollen am Ende in einem einzigen Wert vereint werden, dessen Effektivitätsmaß es zu maximieren gilt (RITTEL 1972: 390 f.).

Bei diesem „rationalen" Modell herrscht das Bild des rational handelnden Menschen vor, der Entscheidungen aufgrund verstandesmäßig nachvollziehbarer Überlegungen und Kriterien fällt. Er erarbeitet verschiedene Lösungsalternativen und wählt nach rationalen Gesichtspunkten diejenige mit dem größten zu erwartenden Nutzen aus. Die Voraussetzungen für den Einsatz dieses Modells sind vor allem folgende (vgl. hierzu zum Beispiel LINDBLOM 1959; FREDRICKSON/MITCHELL 1984):

a) Vollständigkeit der Informationen über
   - die Merkmale der Planungsaufgabe,
   - die Lösungsalternativen,
   - die Auswirkungen dieser Alternativen und
   - die Einschätzungen der Alternativen (möglichst mit numerischen Werten) hinsichtlich der Merkmale der Planungssituation.
b) Eindeutige Ziele und Wünsche, die folgende Eigenschaften aufweisen: Sie sind
   - über einen längeren Zeitraum hinweg stabil,
   - von den zu bewertenden Alternativen unabhängig,
   - konfliktfrei oder zumindest vergleichbar und
   - lassen sich unabhängig von der jeweiligen Planungssituation nach ihrer Wichtigkeit ordnen.
c) Alle Informationen können von den Planenden vollständig verarbeitet werden.

Bereits der erste Blick auf diesen Katalog macht deutlich, dass die genannten Voraussetzungen bei vielen Planungsaufgaben unrealistisch und von daher nicht erfüllbar sind – das rationale Planungsmodell ist aus diesem Grund auch vielfach kritisiert worden. In besonderem Maß entzündete sich die Diskussion an umstrittenen Begriffen wie „objektiv", „rational", „optimal" oder „Expertenwissen". Man stellte fest, dass Begriffe wie „objektives" (von Akteuren unabhängiges) Wissen, „rationale" (vernunftgemäße und deshalb per se „richtige") Entscheidung oder „optimale" (konflikt- bzw. kompromissfreie und von Machtverhältnissen unbeeinflusste) Lösung in der räumlichen Planung nicht anwendbar sind, da jedes „Expertenwissen" auf Werten und Normen basiert, also in diesem Sinn subjektiv ist (vgl. zum Beispiel MEYERSON/BANFIELD 1955; LINDBLOM 1959).

2. „Zweite Generation“ von Planung

RITTEL, einer der Kritiker dieses rationalen Planungsmodells, stellte deshalb dieser „ersten Generation“ die – wie er es nannte – „zweite Generation“ gegenüber. Nach RITTEL wurde in der „ersten Generation“ meist so getan, als ginge es beim Planen um das Bearbeiten „gutartiger“ Probleme. Gutartige Probleme sind zum Beispiel Schachspielen oder das Lösen mathematischer Gleichungen. Bei diesen Problemen sind die Aufgabe, die zulässigen Lösungswege und das zu erreichende Ziel klar und eindeutig definiert. Anders seine „zweite Generation“: Sie geht davon aus, dass wir es beim Planen fast immer mit „bösartigen“ Problemen zu tun haben (RITTEL 1972; RITTEL/WEBBER 1973). Bösartige Planungsprobleme sind vor allem durch folgende Eigenschaften gekennzeichnet (RITTEL 1972: 392 ff.):

- Jedes bösartige Problem ist dem Wesen nach einzig.
- Für bösartige Probleme gibt es keine abschließende Definition, jede Beschreibung eines bösartigen Problems ist vorläufig und kann als Symptom eines anderen Problems gesehen werden.
- Die Existenz einer Diskrepanz zwischen einer misslichen Sachlage und einem anzustrebenden Ziel, wie sie ein bösartiges Problem repräsentiert, kann auf zahlreiche Arten erklärt werden; die Wahl der Erklärung bestimmt die Art der Problemlösung.
- Bösartige Probleme haben weder eine zählbare (oder erschöpfend beschreibbare) Menge potentieller Lösungen, noch gibt es eine gut umrissene Menge erlaubter Maßnahmen, die in die Planung mit einbezogen werden können.
- Lösungen für bösartige Probleme sind nicht „richtig“ oder „falsch“, sondern „besser“ oder „schlechter“.
- Der Planende kann nicht experimentieren, wie Wissenschaftler dies im Labor können, das heißt, er hat kein Recht auf Irrtum.
- Jede Lösung eines bösartigen Problems ist deshalb eine „one-shot operation“, das heißt, jeder Versuch zählt signifikant, weil es keine Gelegenheit gibt, durch Versuch und Irrtum zu lernen.
- Weil bösartige Probleme sich nicht abschließend definieren lassen (siehe oben), haben sie keine „Stoppregel“, das heißt, es gibt keine Regel, wann sie „gelöst“ sind.
- Es gibt keine unmittelbare und keine endgültige Überprüfungsmöglichkeit für die Lösung eines bösartigen Problems.

Dieses Planungsmodell der „zweiten Generation“ hat zweifellos eine Reihe gravierender Umschwünge gebracht. Vor allem wurde das Thema Planung auf wissenschaftstheoretische „Füße“ gestellt, indem die Unsicherheit allen Wissens und die Abhängigkeit des Wissens von bestimmten Annahmen beziehungsweise Paradigmen akzeptiert wurde (KUHN 1962/1981), und zwar mit der Folge, dass Begriffe wie „objektive“ Problembeschreibung oder „optimale“ Problemlösung nicht mehr Grundlage der Diskussion sind (oder sein sollten), weil es beides nicht gibt. Überdies wurde die Bedeutung von Werten (Axiologie und → *Ethik in der Raumplanung*) für das Planen offenkundig.

Das Planungsmodell der „zweiten Generation“ bringt einige Charakteristika von Planungsproblemen „auf den Punkt“, hat jedoch den Nachteil, dass es auf viele der beim Planen vorkommenden Aspekte beziehungsweise Aufgaben nicht eingeht. Infolgedessen bietet diese „zweite Generation“ auch keinen systematischen Überblick über das Arbeitsgebiet der Planungstheorie.

3. Reaktionen auf die Diskussion über die Ablösung des rationalen Planungsmodells

Insgesamt hat die Erkenntnis, dass Planung eher mit „bösartigen“ Problemen zu tun hat und Begriffe wie „rational“, „objektiv“ oder „optimal“ (siehe oben) beim Planen nicht anwendbar sind, zu unterschiedlichen Reaktionen geführt. Drei dieser Reaktionen werden im Folgenden beschrieben: das Festhalten am rationalen Modell, die Vermeidungs- und die Suchreaktion (BROOKS 2002).

a) Festhalten am rationalen Planungsmodell

Weit verbreitet ist das Festhalten am rationalen Planungsmodell, der „ersten Generation“ von Planung. Eine Untersuchung von KLOSTERMAN (1992) in den USA ergab, dass die Mehrzahl aller Planerschulen nach wie vor das rationale Modell

lehren. Besonders wenn man Planungspraktiker fragt, wie sie ihre Planungsprozesse durchführen, ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass man eine Version des rationalen Planungsmodells der „ersten Generation“ zu hören bekommt. Überdies ist die Planerausbildung hier oft gespalten: In Planungstheoriekursen wird die Kritik am rationalen Planungsmodell gelehrt und neuere Modelle werden vorgestellt, während in parallel stattfindenden Entwurfs- oder Projektarbeiten nicht selten das rationale Planungsmodell praktiziert wird (BROOKS 2002: 81).

b) Vermeidungsreaktion

Eine andere Reaktion ist die Vermeidungsreaktion. Angesichts der Diskussion über die Ablösung des rationalen Planungsmodells wechselten nicht wenige Planungstheoretiker ihren Arbeitsschwerpunkt und betonten fortan planungshistorische Aspekte. Die Kenntnis historischer Zusammenhänge ist für das Planen zweifellos bedeutsam. Sie reicht jedoch für sich genommen nicht aus, weil einige Aspekte fehlen, die untrennbar zur Planung dazu gehören, wie zum Beispiel die Beschreibung der aktuellen Problemsituation, welche behoben werden soll, der gewünschten Ziele und so fort.

c) Suchreaktion

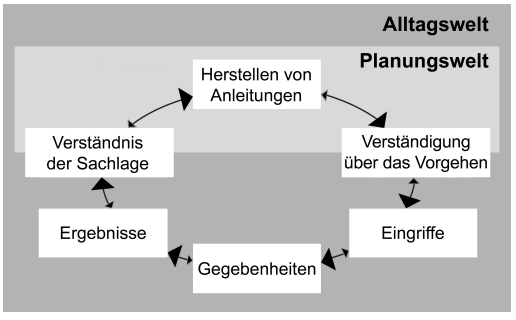
Bei dieser dritten Reaktion geht es um die Suche nach einer Alternative zum rationalen Planungsmodell. Hierzu zählen Arbeiten, die sich, zumeist auf der Grundlage umfangreicher theoretischer Analysen (vgl. etwa HABERMAS) und sich orientierend am so genannten „grand theorizing“ (etwa der Kritischen Theorie oder der Rational-Choice-Theorie), zum Beispiel mit folgenden Themen befassen: Kommunikation bzw. Diskurs (FORESTER 1993), Rationalität (BÄCKER 1996) oder auch Macht (FORESTER 1989). Besonders die Themen Kommunikation und Diskurs haben die Diskussionen in der Planungstheorie der letzten drei Dekaden dominiert. Die Schwierigkeiten solcher Planungsansätze liegen in ihrer eingeschränkten Betrachtungsweise und sind bereits im jeweiligen theoretischen Unterbau angelegt: So favorisiert die Kritische Theorie das Thema Diskurs, die Rational-Choice-Theorie fokussiert das Thema Nutzungsmaximierung etc. Diese Arbeiten konzentrieren sich somit letztlich meist auf wenige Aspekte und geben folglich dem facettenreichen und mehrschichtigen Tun „Planen“ nicht genug Orientierung.

4. „Dritte Generation“ von Planung

Mit systemischen Planungsmodellen – sie werden hier als Planungstheorien der „dritten Generation“ bezeichnet – wird das Ziel verfolgt, möglichst viele der beim Planen vorkommenden Aspekte schlüssig zu integrieren und in einen systematischen Zusammenhang zu stellen. Zu dieser „dritten Generation“ zählen im weitesten Sinn die Planungsmodelle von STACHOWIAK (1992), HEIDEMANN (1992) und, auf HEIDEMANN aufbauend, SCHÖNWANDT (2002). Im Folgenden werden die Grundzüge eines solchen Planungsmodells der „dritten Generation“ erläutert, wobei sich die Darstellung darauf beschränkt, nur einige wenige Aspekte dieses Modells zu umreißen. Das Modell ist mit einer Reihe anderer Ansätze kompatibel: Der „Wissenschaft vom Durchwursteln“ von LINDBLOM (1959), dem „Garbage-Can-Modell“ von MARCH und OLSEN (1986), der „bounded rationality“, von SIMON (1973), um nur einige zu nennen. Mit diesem Modell wird versucht, die tauglichen Aspekte der Planungsmodelle der „ersten“ und „zweiten“ Generation zu integrieren und gleichzeitig deren Schwächen entgegenzuwirken.

Das Modell umfasst drei Grundkomponenten (vgl. Abb. 2):

Abb. 2: Grundschema Planen



Die Planer bilden durch ihre gemeinsame Denkwelt eine „professional community“, sie wird als „Planungswelt“ bezeichnet. Diese Planungswelt

arbeitet in einer Umgebung, einem Kontext, der „Alltagswelt“ genannt wird. Eingebettet in diese beiden Komponenten vollziehen sich die konkreten Schritte der Bearbeitung von Planungsaufgaben. Diese drei Komponenten lassen sich knapp formuliert folgendermaßen beschreiben:

(1) Planungswelt

Die Planungswelt ist der Bereich, in dem die Anleitungen (Pläne etc.) erarbeitet werden. Da Planung immer von Menschen gemacht wird, sind die Planer selbst eine wesentliche Komponente in jedem Planungsprozess. Durch ihre Denkwelten bilden sie eine „Planungswelt“ – eine „professional community“. Kern dieser Denkwelten sind so genannte → *Planungsansätze*. Dies sind grundlegende, im KUHNschen Sinne paradigmatische Denkmuster (KUHN 1962/1981), die sich in der Verwendung bestimmter Ziele, Problemsichten, Methoden und eines bestimmten Hintergrundwissens niederschlagen und wie eine Art „Brille“ wirken, durch welche die Planungsaufgabe betrachtet wird.

(2) Alltagswelt

Die Planungswelt ist eingebettet in den Kontext einer „Alltagswelt“. Die Alltagswelt umfasst nicht nur die Gesamtheit aller Akteure außerhalb der Planungswelt, die an einem Planungsprozess beteiligt oder von ihm betroffen sind: Politiker, Bürger, Behörden, Firmen, Interessenverbände etc. Zur Planungswelt zählt ebenfalls die so genannte → *Agenda* als Katalog politischer Diskussions- und Streitpunkte, die Anstoß für Planungsprozesse oder Planungsentscheidungen sind bzw. sein können. Insbesondere schließt die Alltagswelt all jene materiellen (zum Beispiel den physischen → *Raum*) und konzeptuellen Gegebenheiten ein (zum Beispiel soziale, wirtschaftliche, naturräumliche und politisch-administrative Aspekte), die Gegenstand der Planung sind. Dabei geht es jedoch immer nur um den Ausschnitt der Alltagswelt, den die Planer wahrnehmen und auf den sie mit ihren Planungsmaßnahmen einwirken können. Weder können Planer die Alltagswelt komplett wahrnehmen, noch können sie alle Facetten der Alltagswelt durch ihre Maßnahmen beeinflussen.

(3) Konkrete Arbeitsschritte

Verwoben mit den beiden Komponenten Planungs- und Alltagswelt vollzieht sich der Prozess des Bearbeitens von Planungsaufgaben als Austausch zwischen diesen beiden Welten (vgl. Abb. 2). Dieser Austausch findet vor allem auf der Grundlage eines Kreisprozesses statt, bei dem folgende Teilabschnitte unterschieden werden: Es wird ein „Verständnis der Sachlage“ erarbeitet, „Anleitungen“ (zum Beispiel Pläne) werden entworfen, eine „Verständigung über das Vorgehen“ wird erreicht, konkrete „Eingriffe“ werden vorgenommen, die in bestimmte räumliche, soziale, politische, ökologische und wirtschaftliche „Gegebenheiten“ eingreifen und bestimmte „Ergebnisse“ bewirken. Diese Ergebnisse können wiederum Anlass sein für ein verändertes „Verständnis der Sachlage“ und damit gegebenenfalls für neue Problemlösungsprozesse. In den einzelnen Bearbeitungsetappen (zum Beispiel „Verständnis der Sachlage“ etc.), in denen spezielle Aufgabenstellungen zu bearbeiten sind, sind meist wieder eigene Kreislaufprozesse eingeschlossen. Die beschriebene Reihenfolge stellt nicht notwendigerweise die tatsächliche Reihenfolge beim Bearbeiten einer Planungsaufgabe dar. Die großen Pfeilspitzen in Abb. 2 geben die Hauptrichtung wieder, die kleineren veranschaulichen das mögliche Vor- und Zurückspringen, also einen iterativen Prozess.

Diese drei Komponenten – „Planungswelt“, „Alltagswelt“ und „konkrete Arbeitsschritte“ – beeinflussen sich wechselseitig und stehen in ständigem Austausch, weshalb sie unterschieden werden, obwohl sie sich nicht wirklich trennen lassen.

Folgende Charakteristika dieses Modells seien erwähnt:

a) Das theoretische Fundament dieses Planungsmodells ist die Systemtheorie nach dem „System-Umwelt-Paradigma“ (vgl. dazu z. B. UEXKÜLL 1928/1973). Danach besteht ein System aus einem Systemkern – hier der „Planungswelt“ –, welcher in eine Umwelt eingebettet ist, in diesem Fall die „Alltagswelt“. In Betracht gezogen werden allerdings nur diejenigen Komponenten der Umwelt, die den Systemkern beeinflussen, oder die vom Sys-

temkern ihrerseits beeinflusst werden. Indem das Modell die einzelnen Arbeitsschritte beim Planen den entsprechenden „Welten“ bzw. den jeweiligen Übergängen zuordnet, werden die für die Planung relevanten Aspekte in einen zweckmäßigen und nachvollziehbaren Zusammenhang gebracht. Damit geht dieses Modell über rein sequenzielle Aufzählung einzelner Aspekte oder die Konzentration auf Einzelthemen wie Kommunikation/Diskurs, Rationalität oder Macht (siehe oben) hinaus.

b) Ein weiteres Merkmal dieses Modells ist, dass es – basierend auf den Überlegungen von Ludwig FLECK und Thomas KUHN – paradigmatische Planungsansätze als Bestandteil der Planungswelt einschließt. Älteren Planungsmodellen liegt stattdessen oft das so genannte Invarianzprinzip zugrunde. Dieses Prinzip unterstellt, dass verschiedene Planer zu gleichen oder jedenfalls ähnlichen Beschreibungen des Planungsproblems kommen (müssen), zumindest bei entsprechend sorgfältiger Arbeitsweise. Die Unterschiede zwischen den Planern liegen nach diesem Prinzip nicht in der Beschreibung des Planungsproblems, sondern darin, wie die Teilaspekte dieser im Wesentlichen gleichen Problembeschreibung von den jeweiligen Planern subjektiv bewertet werden. Nicht zuletzt die Planungspraxis zeigt, dass dies keine zutreffende Charakterisierung von Planung ist.

   Im vorliegenden Modell hingegen hängt die Definition der Planungsaufgabe vom gewählten Planungsansatz ab. Solche Ansätze bestehen aus bestimmten Zielen, Problemsichten, Methoden und einem bestimmten Hintergrundwissen. 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, mit der Folge, dass man beim Planen zwischen verschiedenen Planungsansätzen wählen kann. Diese Ansätze bestimmen, was als Planungsproblem akzeptiert wird und welche Lösungen in Betracht gezogen werden, entsprechend sind Problembeschreibungen wie -lösungen nicht „objektiv“, oder „wertfrei“. Genauso ist Planung nicht „rational“ im Sinn einer „aus der Vernunft stammenden“ und deshalb per se „richtigen“ Denkweise. Das Denken und Handeln wird beim Planen vielmehr durch die verwendeten Planungsansätze geprägt.

c) Mit dem System-Umwelt-Paradigma wird in dem Modell zudem der Aspekt explizit thematisiert, dass Planung nicht in einem Vakuum agiert, sondern in einer Alltagswelt, das heißt in einem politischen, sozialen und ökonomischen Kontext. Planung lässt sich nicht verstehen und praktizieren ohne Bezug zum Gesamtsystem, wovon sie ein Teil ist. Schließlich kommt es oft genug vor, dass es eine planerische Argumentation gibt, die im Widerspruch zu politischen Argumentationen bzw. Mehrheiten der Alltagswelt steht, wobei keine von beiden von vornherein als überlegen einzustufen ist.

Literatur

BÄCKER, A. (1996): Rationalität als Grundproblem der strategischen Unternehmensplanung. Ein Beitrag zur Erklärung und Überwindung der Rationalitätskrise in der Planungstheorie. Wiesbaden.

BROOKS, M. (2002): Planning Theory for Practitioners. Chicago.

CARRIER, M. (1996): Theoriebeladenheit. In: Mittelstraß, J. (Hrsg.): Enzyklopädie Philosophie und Wissenschaftstheorie, Band 4, Stuttgart, S. 272–274.

FORESTER, J. (1989): Planning in the Face of Power. Berkeley.

FORESTER, J. (1993): Critical Theory, Public Policy, and Planning Practice. New York.

FREDRICKSON, J.; MITCHELL, T. (1984): Strategic Decision Processes: Comprehensiveness and Performance in an Industry with an Unstable Environment. In: Academy of Management Journal, vol. 27, S. 399–423.

HEIDEMANN, C. (1992): Regional Planning Methodology. The First & Only Annotated Picture Primer on Regional Planning. Discussion Paper, Nr. 16, Karlsruhe.

KLOSTERMAN, R. E. (1992): Planning Theory Education in the 1980s: Results of a Course Survey. In: Journal of Planning Education and Research, vol. 11, S. 130–140.

KUHN, T. S. (1962/1981): Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen. Frankfurt a. M.

LINDBLOM, C. (1959): The Science of „Muddling Through“. In: Stein, J. M. (Hrsg.) (1995): Classic Readings in Urban Planning. New York, S. 35–48.

MARCH, J. G. (1978): Bounded rationality, ambiguity, and the engineering of choice. In: The Bell Journal of Economics, vol. 9, S. 587–608.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. (1986): Garbage Can Models of Decision Making in Organizations. In: March, J. G.; Weissinger-Baylon, R. (1986): Ambiguity and Command. Organizational Perspectives on Military Decision Making. Marshfield, S. 11–35.

MEYERSON, M.; BANFIELD, E. C. (1955): Politics, Planning, and the Public Interest. The Case of Public Housing in Chicago. London.

NEWELL, A.; SIMON, H. A. (1972): Human Problem Solving. Englewood Cliffs.

RITTEL, H. (1972): On the Planning Crisis: Systems Analysis of the „First and Second Generations". In: Bedriftsokonomen, no. 8, S. 390–396.

RITTEL, H.; WEBBER, M. (1973): Dilemmas in a General Theory of Planning. In: Policy Sciences vol. 4, no. 2, S. 155–169.

SCHÖNWANDT, W. L. (2002): Planung in der Krise? Theoretische Orientierungen für Architektur, Stadt- und Raumplanung. Stuttgart.

SIMON, H. A. (1973): The Structure of Ill-structured Problems. In: Artificial Intelligence, vol.4, S. 181–201.

STACHOWIAK, H. (1992): Planung. In: Seiffert, H.; Radnitzky, G.: Handlexikon der Wissenschaftstheorie. München, S. 262–267.

UEXKÜLL, J. v. (1928/1973): Theoretische Biologie. Frankfurt a. M.

Walter Schönwandt
Wolfgang Jung

Privatisierung

I. Ausgangslage

1. Wettbewerbsrechtliche Vorgaben

Die öffentliche Hand und speziell die Kommunen haben seit den 1990er Jahren einen Reformkurs eingeschlagen, der auch zu einer Privatisierung öffentlicher Aufgaben und damit zu einem Rückzug der öffentlichen Hand geführt hat. Eine Ursache dieser Entwicklung liegt insbesondere in der Binnenmarkt- und Wettbewerbspolitik der Europäischen Union (→ *Europäische Integration*), aber auch in wettbewerbsrechtlichen Vorgaben des nationalen Gesetzgebers. Die Liberalisierung wichtiger Bereiche öffentlicher Dienstleistungen, wie etwa die der Energieversorgung (→ *Energiepolitik*), der Abfallentsorgung oder auch des → *Öffentlichen Personennahverkehrs* (→ *Verkehrspolitik*), die bisher von den Kommunen alleine angeboten wurden, hat die Privatisierung forciert. Neben der Entlassung von immer mehr Geschäftsfeldern in den freien Markt und dem hiermit verbundenen Verlust ehemals den Kommunen zugewiesener Monopolstellungen haben sich die Städte und Gemeinden aber auch für neue Tätigkeitsfelder, wie etwa die Informations- und Telekommunikationstechnik oder das Gebäudemanagement, geöffnet. Häufig erledigen die Kommunen diese neuen Aufgaben im Verhältnis zu ihren Bürgern in Privatrechtsform. Insbesondere diese kommunalunternehmerische Betätigung kann wegen der existierenden Konkurrenz zu rein privaten Mitbewerbern zu vielfältigen Konflikten führen.

2. Desolate Finanzsituation

Eine weitere Ursache für die verstärkte Privatisierung ist die desolate Finanzsituation in den Kommunen (→ *Kommunale Finanzen*). Die kommunalen Steuereinnahmen sind in den letzten Jahren massiv eingebrochen. Umgekehrt sind die Ausgaben der Gemeinden auch aufgrund von Aufgabenübertragungen seitens des Bundes und der Länder ohne entsprechenden Finanzausgleich auf die Kommunen weiter angewachsen. Diese Situation hat viele Gemeinden nach Wegen suchen lassen, ihre Haushalte zu sanieren, um dennoch notwendige Investitionen insbesondere in die kommunale Infrastruktur tätigen zu können. Überörtlichen Bekanntheitsgrad haben dabei insbesondere Privatisierungsbestrebungen ganzer kommunaler Wohnungsbestände erlangt, etwa in Köln, Berlin und München, aber auch die sog. „cross border"-Geschäfte, bei denen von kommunalen Abwasserbehandlungsanlagen bis zum ÖPNV-Netz Transaktionen mit amerikanischen Investoren betrieben wurden.

3. Privatisierungen als Feld für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide

Insbesondere die kompletten Veräußerungen kommunalen Eigentums bzw. von Stadtwerken führen häufig zu einer hohen Emotionalität bei

den betroffenen Bürgern sowie zu Interessenkollisionen zwischen den Bürgern und den kommunalen Verantwortlichen. Folge ist, dass über die kommunalrechtlich zugelassenen Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheide – wie z. B. der zunächst gescheiterte Verkauf des Stadtwerks Düsseldorf an einen privaten Investor zeigt – schon gefasste Ratsbeschlüsse „aufgehoben" oder zumindest für geraume Zeit blockiert werden.

II. Organisationsformen bei der Privatisierung

1. Die Frage nach dem „Ob"

Der Staat bzw. die Kommune bestimmt grundsätzlich eigenverantwortlich darüber, ob sich die öffentliche Hand aus einer öffentlichen Aufgabenerfüllung zurückzieht und diese Aufgaben künftig in Privatrechtsform durchführen lässt. Maßgeblich für die Frage einer Privatisierung ist daher eine vorangegangene demokratische Entscheidung in einer Kommune und nicht eine rechtliche Vorgabe. Dementsprechend bestimmt auch das Weißbuch der EU-Kommission zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse hinsichtlich des dort gesetzten Rahmens für „marktbezogene und nicht marktbezogene Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht" und daher von den Behörden mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden:

„Die Neutralität in Bezug auf die Form der Unternehmensorganisation – öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich – wird durch Art. 295 des EG-Vertrages gewährleistet. Die Kommission macht also keine Vorgaben dahin gehend, dass Leistungen der Daseinsvorsorge von öffentlichen oder privaten Unternehmen zu erbringen sind, und verlangt auch nicht die Privatisierung öffentlicher Unternehmen. Gleichzeitig gelten aber die Vorschriften des Vertrags und insbesondere die wettbewerbs- und die binnenmarktrechtlichen Bestimmungen ungeachtet des (öffentlich- oder privatrechtlichen) Status eines Unternehmens".

Abgesehen von den Fällen, in denen eine Entscheidung wegen der bestehenden rechtlichen Privatisierungsschranken zwingend zugunsten der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung ausfallen muss, wie z. B. in den Kernbereichen der äußeren und inneren Sicherheit (Militär/Polizei), sollte die demokratische Entscheidungsfindung bei der Frage einer Privatisierung stets auf der Grundlage einer genauen Analyse und insbesondere des jeweiligen Nutzens und der jeweiligen Kosten sowie der Sicherung des Allgemeinwohlinteresses erfolgen. Neben dem bei einer Privatisierung häufig im Vordergrund stehenden Zweck der Haushaltssanierung sind insbesondere für die Städte und Gemeinden weitere Ziele und Aspekte bei der Frage nach dem „Ob" der Privatisierung maßgeblich. Zu beantworten ist insbesondere, ob und inwieweit eine Einflusssicherung/Beherrschung der privatisierten Einrichtung auch nach der Privatisierung durch die Kommune sichergestellt werden soll, inwieweit eine langfristige Stabilität für gleichermaßen preiswerte und qualitätsvolle Leistungen zugunsten der Bürger (Beispiel: Gebühren) erreicht werden kann und wie insbesondere eine weitestgehende Sicherung der bestehenden Arbeitsplätze gewährleistet werden kann bzw. wie mit der Fortgeltung oder Überleitung bestehender öffentlicher Tarifverträge umgegangen wird. Daneben hängt die Frage des „Ob" einer Privatisierung maßgeblich auch von den kommunal-, kartell- und wettbewerbs- sowie auch vergaberechtlichen Schranken und Vorgaben ab.

2. Die Frage nach dem „Wie"

Hat die öffentliche Hand und insbesondere die Kommune die Frage des „Ob" einer Privatisierung positiv entschieden, bieten sich ihr verschiedene Organisationsformen bzw. Modelle bei der Gestaltung der Privatisierung an. Die Wahl des jeweiligen Modells hängt von den mit der Privatisierung verfolgten Zwecken und von den rechtlichen Rahmenbedingungen des jeweiligen Aufgabenbereichs ab. Regelmäßig steht bei der Entscheidung über das „Wie" der Privatisierung das Interesse der Kommune im Vordergrund, die Finanzkraft und das branchenspezifische Know-how des privaten Dritten zu nutzen, um die jeweilige Aufgabe in Zukunft effizienter und kostengünstiger erfüllen zu können. Entscheidend ist es daher zunächst, die den Kommunen im Wesentlichen zur Verfügung stehenden Organisationsformen zur Durchführung einer von ihnen wahrgenommenen Aufgabe abzugrenzen.

a) Öffentlich-rechtliche Organisationsformen

Vorab ist klarzustellen, dass organisatorische Ausgliederungen von Aufgaben oder Finanzvermögen, welche die Gemeinde in öffentlich-rechtlichen Formen vornimmt, keine Privatisierung darstellen. Hierzu gehört neben dem zum allgemeinen Gemeindehaushalt und damit zur Abteilung der Verwaltung (Ämterorganisation) zählenden Regiebetrieb einer Kommune insbesondere der kommunale Eigenbetrieb. Auch dieser ist rechtlicher Bestandteil der Gemeindeverwaltung, besitzt aber – anders als der Regiebetrieb – eine wirtschaftliche und organisatorische Verselbständigung.

Die verstärkte Diskussion über die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben hat in jüngerer Zeit ferner dazu geführt, Effizienzsteigerungen bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch eine interkommunale Zusammenarbeit zu suchen (→ *Kooperation, interkommunale*). Eine derartige interkommunale Zusammenarbeit zum Zwecke der Effizienzsteigerung beruht in Deutschland auf gesetzlicher Grundlage (vgl. die Landesgesetze über kommunale Gemeinschaftsarbeit). Eine typische Organisationsform der interkommunalen Zusammenarbeit ist der Zweckverband (z. B.: Abfallbehandlung und -beseitigung, Abwasserbeseitigung, Rettungswesen, Kultur- und Freizeitbereich, Schulen, Fremdenverkehrseinrichtungen sowie auch der gemeinsame Betrieb von Krankenhäusern höherer Versorgungsstufen).

b) Privatrechtliche Organisationsformen

Bei privatrechtlichen Organisationsformen durch Kommunen lassen sich insbesondere folgende Unterscheidungen treffen:

– *Vertragsprivatisierung*

Eine klassische Form der Kooperation mit privaten Dritten ist die Einschaltung dieses Dritten als Erfüllungsgehilfe für die Kommune. Bei dieser Art der Aufgabenerfüllung bleibt die Kommune als öffentlich-rechtliche Körperschaft, z. B. als Entsorgungsträger für den Hausmüll, zur Aufgabenerfüllung verpflichtet, bedient sich aber hierzu eines privaten Dritten als Erfüllungsgehilfen. Voraussetzung einer derartigen Aufgabenübertragung an den Dritten, z. B. zur Betreibung einer Abwasseranlage oder zum Einsammeln und Transport von Restmüll in einer Kommune, ist stets, dass die Kommune diesen Dritten in einem vorangegangenen Wettbewerbs- und Vergabeverfahren nach den Prinzipien der Eignung und der Wirtschaftlichkeit ausgewählt hat. Da der private Dritte lediglich mit der Aufgabendurchführung beauftragt wird, bleibt die Aufgabenerfüllung gegenüber dem Bürger nach wie vor eine öffentliche Aufgabe, so dass insbesondere auch die Gebührenhoheit der Gemeinde bestehen bleibt.

– *Formelle Privatisierung*

Bei der formellen Privatisierung wird eine bestimmte Aufgabe zwar weiterhin in öffentlicher bzw. kommunaler Trägerschaft erfüllt; es ändert sich aber die Rechts- und Organisationsform: Anstelle einer öffentlich-rechtlichen bedient man sich einer privaten Rechts- und Organisationsform, also einer GmbH oder AG. Da die Kommune bei einer von ihr beherrschten 100%igen Eigengesellschaft nur die Organisationsform von der öffentlich-rechtlichen in die privatrechtliche Rechtsform überführt hat, bleibt sie weiterhin für die Aufgabenerfüllung, einschließlich der Gebührenhoheit, voll verantwortlich. Sie hat bei der formellen Privatisierung allein von der ihr zustehenden Wahlfreiheit der Betätigungsformen Gebrauch gemacht. Beispiel einer derartigen reinen Organisationsprivatisierung (formelle Privatisierung) ist etwa die Ausgründung eines Eigenbetriebes Abfallentsorgung auf eine 100 % von der Kommune beherrschte Eigengesellschaft (Städtische Abfallentsorgungs-GmbH). Da die Eigengesellschaft bei der formellen Privatisierung weiterhin vollständig von der sie allein beherrschenden Kommune kontrolliert wird und die Eigengesellschaft allein für die Kommune Aufgaben wahrnimmt, ist sie für diese kein externer Dritter. Für deren Gründung und „Beauftragung“ ist daher grundsätzlich nicht vorab ein Vergabeverfahren (Ausschreibung) durchzuführen.

– *Materielle Privatisierung*

Bei der materiellen Privatisierung findet eine vollständige Eigentums- und Verantwortungsübertragung von der öffentlichen Hand auf einen Privaten statt. Beispiel ist die Pflichtenübertragung

nach § 16 Abs. 2 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) und § 18 a Abs. 2 a Wasserhaushaltsgesetz (WHG). In diesen Fällen wird die öffentlich-rechtliche Pflichtenstellung ganz oder teilweise auf einen Dritten übertragen. Eine materielle Privatisierung, bei der sich die öffentliche Hand vollständig aus ihrer Eigentums- und Verantwortungsstellung verabschiedet und die bisherige öffentliche Aufgabe komplett auf einen Privaten überträgt, der das komplette unternehmerische und wirtschaftliche Risiko übernimmt, ist im Kommunalbereich grundsätzlich nur bei freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben (Beispiel: Übertragung eines Schwimmbades auf einen Privaten und Betreibung durch diesen), nicht jedoch bei pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben (Beispiel: Schule) möglich.

Als eine Form der materiellen Privatisierung muss auch das Modell der → *Public Private Partnership* (PPP) angesehen werden. Dieses Modell unterscheidet sich von der vollständigen materiellen Privatisierung lediglich im Umfang, da die öffentliche Hand bei PPP-Modellen grundsätzlich weiterhin an der Aufgabenerfüllung beteiligt bleibt. Da die Kommune regelmäßig bei PPP-Modellen auch nach der Einbeziehung des privaten Investors eine Einflusssicherung/Beherrschung gewährleisten will, finden sich in der Praxis häufig PPP-Modelle mit einem 51%igen kommunalen Mehrheits- sowie einem 49%igen privaten Minderheitsanteil.

Die materielle Privatisierung erfolgt in den meisten Fällen auf dem Wege der Anteilsveräußerung: Die Kommune verkauft ihre Anteile an einem kommunalen Unternehmen (Beispiel: Stadtwerke) ganz oder teilweise an einen privaten Investor. Wegen der insbesondere hier zu beachtenden und bereits erwähnten Ziele (langfristige Sicherstellung eines gleich bleibenden und qualitativ hochwertigen Versorgungsniveaus zu angemessenen Preisen bzw. Gebührenstabilität; Erfüllung sozialer und ökologischer Standards; Berücksichtigung der Interessen der betroffenen Beschäftigten etc.) ist gerade bei der materiellen Privatisierung ein hohes Maß an Sensibilität und Problembewusstsein erforderlich. Zusätzlich wird gerade dieses Verfahren durch rechtliche Vorgaben, die u. U. zu Rechtsmitteln nicht erfolgreicher privater Interessenten führen können, kompliziert. Es hat sich daher in der Praxis bewährt, den privaten Investor im Rahmen eines sog. Bieterverfahrens auszuwählen.

Probleme bei materiellen Privatisierungen können auch durch das europäische Beihilferecht entstehen. Als Beihilfe im Sinn des Art. 87 des EG-Vertrags gilt nicht nur jede direkte finanzielle Zuwendung, sondern auch ein Verzicht des Staates auf Leistungen. Der Verkauf z. B. eines Grundstückes unter seinem Marktwert durch eine Kommune kann deshalb eine unerlaubte Beihilfe darstellen. Nichts anderes gilt bei der Veräußerung von Anteilen an kommunalen oder staatlichen Unternehmen.

Der angemessene Wert einer Beteiligung oder eines gesamten kommunalen Unternehmens kann daher letztlich trotz eines bestehenden Verkehrswertes nur im Wettbewerb unter verschiedenen Bietern im Rahmen eines Interessenbekundungs- oder Bieterverfahrens ermittelt werden. In einem solchen Verfahren ist grundsätzlich der Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 GG) zu beachten. Dies setzt insbesondere voraus, dass die Veräußerungskriterien und die von der Kommune im Rahmen der Veräußerung verfolgten Ziele sowie die einzuhaltenden Vorgaben von vornherein festliegen und nicht im Laufe des Verfahrens einseitig modifiziert werden. Verstößt eine Gemeinde gegen diese rechtlichen Mindestanforderungen, kann ein unterlegener Bewerber hiergegen u. U. Rechtsschutz vor den Verwaltungsgerichten suchen.

Insbesondere bei den PPP-Modellen, bei denen regelmäßig mit der Einbeziehung eines privaten Investors in eine gemischt-wirtschaftliche Gesellschaft auch dessen Beauftragung verbunden ist, sind vergaberechtliche Vorgaben zu beachten. Während nämlich die Auftragsvergabe an eine 100%ige Tochtergesellschaft der Gemeinde (Eigengesellschaft) als sog. „in house"-Geschäft" (s. o.) nicht ausschreibungspflichtig ist und auch die reine Anteilsveräußerung als gesellschaftsrechtlicher Vorgang keinen dem Anwendungsbereich des Vergaberechts unterfallenden Beschaffungsakt darstellt, ist dies bei den PPP-Modellen anders. Hier wird im Allgemeinen nicht nur dem privaten Investor ein Gesellschafts-

anteil übertragen; diese Übertragung ist vielmehr regelmäßig gleichzeitig mit einem Beschaffungsakt verbunden, bei dem der private Investor bestimmte Aufgaben (Beispiel: Einsammeln und Transport des Restmülls in einer Gemeinde) von der Gemeinde übertragen bekommt. Dieser Übertragungsakt stellt einen entgeltlichen Vertrag im Sinne des Vergaberechts dar, der regelmäßig ab einem Auftragsvolumen von 200.000 Euro als Dienstleistungsvertrag europaweit auszuschreiben ist. Es empfiehlt sich daher, im Vorfeld jeder Privatisierung zu klären, ob und inwieweit das Vergaberecht anzuwenden ist.

c) Entscheidung im Einzelfall

Die Vor- und Nachteile des „Ob" einer Privatisierung sowie der jeweilige Privatisierungsweg (Privatisierungsform) bedürfen einer einzelfallbezogenen Abwägung. Insofern gibt es keinen Königsweg. Vor allem garantiert die private Rechtsform alleine nicht eine größere Effizienz und schon gar nicht eine stärkere Bürgerorientierung. Vielmehr kann auch bei einer Privatisierung z. B. durch eine übermäßige Kontrolle interner Entscheidungen und durch die Zersplitterung von Verantwortlichkeiten eine zu starke „Bürokratisierung" erfolgen, so dass im Ergebnis die privatrechtliche Durchführung einer Aufgabe faktisch ineffizienter wird als eine effiziente Durchführung in einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform. Die Grundregel für die Aufsichtsorgane bei einer Privatisierung muss deshalb lauten: Ziele vorzugeben, die Zielerreichung zu kontrollieren und sich jeder weiteren Einflussnahme zu enthalten.

Im Einzelfall muss aber jeweils entschieden werden, ob die möglichen Vorteile einer Privatisierung, insbesondere der Einsatz von privatem Kapital und Know-how zur Qualitätsverbesserung einer Leistung und eines Produkts, sowie eine mit der Privatisierung verbundene Einnahmeverbesserung für die Kommune größer sind, als die möglichen Nachteile. Hiervon gehören insbesondere die Gefahr von Abhängigkeiten und eines Verlustes öffentlicher Einflussmöglichkeiten verbunden mit einer möglichen Beibehaltung des öffentlichen Haftungsrisikos und einer Qualitätsminderung/Gebührensteigerung bei der Leistungserbringung.

III. Voraussetzungen einer kommunalunternehmerischen Betätigung

Die Möglichkeit einer Kommune, sich unternehmerisch und wirtschaftlich zu betätigen und Aufgaben damit auch in Privatrechtsform zu erledigen, kann dem von Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes umfassten Kernbereichsschutz zugerechnet werden. Die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG gewährleistet nämlich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts den Kommunen zwar keinen gegenständlich bestimmten Aufgabenkatalog, wohl aber die Befugnis, sich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die nicht durch Gesetz bereits anderen Trägern öffentlicher Verwaltungen übertragen sind, ohne besonderen Kompetenztitel anzunehmen (sog. Universalität des gemeindlichen Wirkungskreises). Durch Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG ist jedoch noch nichts darüber ausgesagt, in welcher Form und mit welchen Schranken die Gemeinden sich wirtschaftlich betätigen dürfen. Insofern wirkt Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG nicht nur als Befugnisnorm, sondern auch als Betätigungsgrenze. Zur Marktteilnahme sind die Gemeinden hiernach nur im Rahmen der Gesetze und nur zur Verfolgung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft berechtigt. Die Voraussetzungen und auch Grenzen kommunalwirtschaftlicher Betätigung sind in den Gemeindeordnungen der Bundesländer festgelegt. Nach diesen letztlich auf § 67 der Deutschen Gemeindeordnung von 1936 (DGO) zurückgehenden Vorschriften dürfen Gemeinden wirtschaftliche Unternehmen nur errichten oder wesentlich erweitern auf der Grundlage der sog. Schrankentrias, nämlich wenn

- ein öffentlicher Zweck das Unternehmen rechtfertigt/erfordert,
- das Unternehmen und seine Betätigung in einem angemessenen Umfang zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde steht und
- der Zweck nicht besser oder wirtschaftlicher durch einen anderen (Privaten) erfüllt werden kann (Subsidiaritätsklausel).

Erst in den letzten Jahren haben sich durch Novellierungen der Gemeindeordnungen Änderungen an diesen Grundvoraussetzungen vor allem in zwei Bereichen ergeben, nämlich hinsichtlich

- der Zulässigkeit der wirtschaftlichen Betätigung außerhalb des Gemeindegebiets und
- der Subsidiaritätsklausel.

Auch wenn die Zielsetzungen der neueren gesetzgeberischen Maßnahmen in den Gemeindeordnungen hinsichtlich der Zulässigkeit der wirtschaftlichen Betätigung außerhalb des Gemeindegebietes auf eine Ausweitung hinauslaufen und die sog. Subsidiaritätsklauseln durch unterschiedliche Regelungen in den Bundesländern sehr stark ausdifferenziert worden sind, sind die wesentlichen Grundvoraussetzungen einer kommunalunternehmerischen Betätigung gleich geblieben. Die maßgebliche Grenze liegt danach im Vorliegen eines öffentlichen Zwecks und in der Beachtung der Subsidiaritätsklausel.

IV. Zusammenarbeit mit Privaten im Städtebaurecht

Die Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und Privaten in Stadtplanung und Städtebau hat in den letzten Jahren einen deutlichen Bedeutungszuwachs erfahren. Dies belegen insbesondere die in das Baugesetzbuch aufgenommenen → *Ergänzenden Instrumente zur Bauleitplanung*, wie sie § 4 b BauGB (Einschaltung eines Dritten), der städtebauliche Vertrag nach § 11 BauGB sowie der Vorhaben- und Erschließungsplan nach § 12 BauGB vorsehen.

Durch § 4 b BauGB ist die – auch vorher schon – faktisch mögliche Einschaltung eines Dritten insbesondere zur Beschleunigung des Bauleitplanverfahrens (→ *Bauleitplanung*) gesetzlich eröffnet worden. Dieser Dritte, z. B. ein Planungsbüro, kann anstelle der Gemeinde die Koordination, Vorbereitung und Durchführung der einzelnen Verfahrensschritte für die Bauleitplanung übernehmen. Die hoheitlichen Befugnisse der Gemeinde und damit insbesondere die nach § 1 Abs. 6 gebotene bauleitplanerische → *Abwägung der Belange* einschließlich der hierfür zuvor gebotenen letztverantwortlichen Prüfung der Anregungen der Bürger und der Stellungnahme der Träger öffentlicher Belange müssen aber immer bei der Gemeinde verbleiben.

Auch die Zusammenarbeit mit Privaten im Rahmen von städtebaulichen Verträgen (§ 11 BauGB) hat in der Praxis insbesondere durch die hiermit verbundene Möglichkeit der (Mit-)Finanzierung städtebaulicher Maßnahmen stark an Bedeutung zugenommen. Gegenstand eines städtebaulichen Vertrages können insbesondere sein: die Vorbereitung oder Durchführung städtebaulicher Maßnahmen durch einen Privaten (Beispiel: Neuordnung der Grundstücksverhältnisse), die Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele sowie die Übernahme von Kosten oder sonstigen Aufwendungen, die der Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen in Folge eines geplanten Bauvorhabens durch Private entstehen. Auch bei städtebaulichen Verträgen mit Privaten darf aber die allein demokratisch legitimierte Gemeinde nicht zur bloßen Vollzugsgehilfin privater Interessen werden. Erforderlich ist daher, dass alle Entscheidungen und Beschlüsse in der alleinigen Kompetenz der Gemeinde verbleiben und die Gemeinde bei aller Unterstützung durch Private Herrin des Verfahrens bleibt.

Die weitestgehende Verzahnung öffentlicher (gemeindlicher) und privater Kooperationen im Bereich des Städtebaurechts beinhaltet der Vorhaben- und Erschließungsplan (§ 12 BauGB). Der hier erforderliche vorhabenbezogene Bebauungsplan erlaubt z. B. andere Festsetzungen, als sie nach § 9 BauGB und nach der Baunutzungsverordnung vorgesehen sind. Auch kommen Plansicherungsinstrumente (§§ 14–28 BauGB), wie etwa eine Veränderungssperre sowie die Bestimmungen über die Entschädigung, die Bodenordnung und die Enteignung (§§ 39 ff. BauGB), nicht zur Anwendung. Darüber hinaus liegt die Initiative zur Schaffung von Baurechten beim Vorhaben- und Erschließungsplan grundsätzlich in der Hand des Investors. Dieser erarbeitet die städtebauliche Planung und verpflichtet sich vertraglich zu ihrer Verwirklichung einschließlich der Übernahme der Planungs- und Erschließungskosten. Da der Investor gegenüber der Gemeinde vertragliche Baupflichten einzugehen hat, ist § 12 BauGB ein Modell für eine zügige Baulandausweisung, Baulandbereitstellung und Realisierung von Bauvorhaben.

V. Bindungswirkung der Raumordnung für Private

In Reaktion auf die zunehmenden Privatisierungen der öffentlichen Hand hat § 4 Abs. 3 ROG

erstmalig eine Bindungswirkung der Erfordernisse der Raumordnung für Personen des Privatrechts eingeführt (→ *Ziele, Grundsätze, Erfordernisse der Raumordnung*). Danach müssen bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen, die Personen des Privatrechts in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durchführen, diese die Ziele der Raumordnung sowie die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung einschließlich der erfolgten Genehmigungen, Planfeststellungen und sonstigen behördlichen Entscheidungen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Maßnahmen beachten. Voraussetzung für die Bindungswirkung auf Personen des Privatrechts ist, dass

- öffentliche Stellen an den Personen mehrheitlich beteiligt sind oder
- die Planungen und Maßnahmen überwiegend mit öffentlichen Mitteln finanziert werden.

In diesen Fällen ist trotz der Durchführung einer Aufgabe in Privatrechtsform nach wie vor die öffentliche Hand wegen ihrer mehrheitlichen Beteiligung bzw. Finanzierung faktisch Aufgabenträger der Planung und Maßnahme. Dann ist es auch gerechtfertigt, dass eine Bindungswirkung der Raumordnung für die Privatrechtsträger besteht.

Literatur

BADURA, P. (1998): Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde zur Erledigung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze. In: Die Öffentliche Verwaltung, S. 818–821.

EHLERS, D. (1998): Rechtsprobleme der Kommunalwirtschaft. In: Deutsches Verwaltungsblatt, S. 497 ff.

EHLERS, D. (2000): Das selbständige Kommunalunternehmen des öffentlichen Rechts. In: Henneke, H.-G. (Hrsg.): Kommunale Aufgabenerfüllung in Anstaltsform. Stuttgart, S. 47–66.

EU-KOMMISSION (2000): Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa. Mitteilungen der Kommission. KOM (2000) 580 endgültig. Brüssel.

GRAWERT, R. (1999): Zuständigkeitsgrenzen der Kommunalwirtschaft. In: Festschrift für Blümel. Berlin, S. 119, 125.

HILL, H. (1997): In welchen Grenzen ist kommunalwirtschaftliche Betätigung Daseinsvorsorge? In: Betriebsberater, S. 425–431.

HILL, H. (1998): Kommunalwirtschaft. Speyerer Arbeitshefte, Nr. 118, Speyer.

LENZ, C.-O. (1999): EG-Vertrag. Köln, Art. 87 Rdn. 20 m.

LIBBE, J.; TOMERIUS, S.; TRAPP, J. H. (2002): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Difu-Beiträge zur Stadtforschung, H. 37, Berlin.

SCHINK, A. (2002): Wirtschaftliche Betätigung kommunaler Unternehmen. In: Neue Verwaltungszeitung, S. 129, 132, 139.

TOMERIUS, S. (2000): Wirtschaftliche Betätigung der Kommune zwischen Gemeindewirtschaft und Wettbewerbsrecht. In: Landes- und Kommunalrecht, H. 2, S. 41, 44.

WEIDEMANN, C. (1998): Die materielle Privatisierung der Hausmüllentsorgung nach § 16 Abs. 2 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes. In: Deutsches Verwaltungsblatt, H. 13, S. 661, 665 f.

Norbert Portz

Prognosemethoden

I. Begriff und inhaltliche Eingrenzung; II. Entwicklungsgeschichte und Grundtypen raumbezogener Prognosemethodik; III. Methodik quantifizierender Prognostik mit Raumbezug; IV. Methoden primär qualitativer Exploration; V. Zukunftsexploration in der kommunikativen Raumplanung; VI. Ausblick

I. Begriff und inhaltliche Eingrenzung

Prognosemethoden ermöglichen eine systematische Beschreibung bzw. Exploration – also die sondierende Erkundung – von künftig wahrscheinlichen bzw. möglichen oder (planerisch/politisch) beabsichtigten Strukturen, Ereignissen oder Prozessen. Den speziellen Bezugspunkt im Folgenden bildet die räumlich differenzierende Zukunftsforschung oder Prognostik. In der zusätzlichen Berücksichtigung der räumlichen Dimension neben der zeitlichen besteht eine spezifische ‚Erschwernis'.

Mit dem Bezug von Zukunftsforschung auf den → *Raum* ergibt sich eine bestimmte Art des Betrachtens und des Verstehens, die letztlich auch zu einer spezifischen Art erforderlichen Handelns befähigt: Bei den künftigen Veränderungen der räumlichen Organisation der Gesellschaft, dem Objekt dieser Zukunftsforschung, handelt es sich um sehr komplexe und relativ langsam und langfristig ablaufende Prozesse. Veränderun-

gen von Raumstrukturen bzw. des Verlaufs der Raumentwicklung bleiben dem ersten Augenschein, also der Überprüfbarkeit im Rahmen eines überschaubaren Zeithorizonts – z. B. eines Jahres –, verschlossen (im Gegensatz etwa zum Objekt der kurzfristigen konjunkturellen Schwankungen, mit dem sich die üblichen Prognosen zur Wirtschaftsentwicklung befassen).

II. Entwicklungsgeschichte und Grundtypen raumbezogener Prognosemethodik

1. Phasen und Typen raumbezogener Zukunftsforschung

Seit den ersten räumlich differenzierenden Prognosen auf staatlicher Ebene, den „Raumordnungsprognosen" der 1960er Jahre, hat ein auffälliger Wandel in der Dominanz der Anwendung bestimmter Methoden der raumbezogenen Zukunftsforschung stattgefunden. Die Methoden und Techniken dieser Zukunftsforschung können seit ihrem ersten Einsatz bis heute unterschiedlichen Paradigmata praxisorientierter Wissenschaft (vgl. STIENS 1996) oder verschiedenen Raumplanungsmodellen (vgl. SCHÖNWANDT 2002) zugeordnet werden. Korrespondierend damit sind drei Hauptgruppen spezifischer Methodik zu unterscheiden.

a) Den Anfang bildete die – primär quantitative – *„deskriptive Zukunftsforschung"*, mit Dominanz quantifizierender Prognosen sowie anderer primär auf Quantifizierung abgestellter Verfahren („algorithmischer Ansatz"; primär theoriegeleitet). Hierzu gehören vor allem die Prognosen im engeren Sinn und die Trendextrapolationen mit Raumbezug (vgl. Kap. III). Weiterhin zählen zu dieser Gruppe die Simulationsverfahren, ebenfalls schon relativ früh in der räumlichen Planung verwendet. Und es gehören dazu – als primär quantifizierende Verfahren – schließlich noch die Ex-ante-Wirkungsanalysen bzw. die Aktivitätsfolgenabschätzungen (→ *Evaluation*) – bezogen auf die Wirkungen von Projekten bzw. von Technologien auf Umwelt, Landschaft oder Sozialbereich. (Verfahren dieser Gruppe entsprechen teilweise bereits einem anderen Planungsmodell, insoweit mit dem Bezug auf einzelne Projekte Abstand von → *Raumplanung* als ‚rationaler' Gesamtplanung gewonnen wird.)

b) Später findet eine Ausweitung raumbezogener Zukunftsforschung vonseiten des „Szenario-Paradigmas" statt: Der Schwerpunkt liegt nun bei einer so genannten *„qualitativen" Zukunftsforschung*, also bei Methoden und Techniken, mit denen Probleme und Alternativen der Zukunft nicht vorausberechnet, sondern differenziert argumentativ ex ante analysiert werden („heuristischer Ansatz"; primär explorierend/(denk)experimentell). Mit ihrer Durchsetzung im raumwissenschaftlichen und -planerischen Bereich wurden charakteristische Erkenntnismöglichkeiten erschlossen, die regionalisierten Prognosen vom Ansatz her verschlossen bleiben mussten (vgl. Kap. IV). Mit dem Szenario-Paradigma konnte der „Entdeckungszusammenhang" als komplementäre Dimension wissenschaftlicher Produktion, also die „Exploration" (als heuristisches, zukunftsbezogene Hypothesen produzierendes Verfahren) sowie die Ex-ante-Aufbereitung künftiger Wirkungszusammenhänge, stärker zur Geltung kommen. Zur Gruppe dieser Verfahren ‚qualitativen' Vorgehens im Rahmen des Szenario-Paradigmas gehören auch noch andere heuristische, der systematischen Auffindung von Neuem dienende Techniken, z. B. die Delphi-Technik u. a. m. (vgl. Kap. IV.2).

c) Bestimmend für die relativ jüngsten Formen systematischer Beschäftigung mit Zukunftsfragen räumlich differenzierender Planung ist ein Planungsmodell, das neben der ‚Planungswelt' (hier der raumbezogenen Planung) nun ausdrücklich auch deren ‚Alltagswelt' berücksichtigt. In die Planungs- bzw. Projektbearbeitungsprozesse systematisch einbezogen werden sollen auch Personen, die nicht zum Kreis der wissenschaftlichen Experten, Raumplaner, Verwaltungsvertreter und Regionalpolitiker gehören. Zu diesem Kontext zählen so unterschiedliche Verfahren wie Szenario-Workshops, die Technik der Zukunftswerkstatt oder z. B. die Kartoszenarien (vgl. Kap. V). Im Vordergrund stehen nun kooperative und kommunikative Komponenten einschließende Verfahrensweisen in der raumbezogenen Beschäftigung mit

der Zukunft („kommunikativer Ansatz"; über ‚vereinfachende' Konstrukte vermittelnd und auf Rückkoppelung abgestellt).

2. Regel: Verkoppelung verschiedener Explorationstechniken

Die im Folgenden zu behandelnden Methoden und Techniken spielen bei ihrer Anwendung in der raumbezogenen bzw. raumplanerischen Prognostik keine Solistenrolle, sondern finden in der Regel jeweils im Rahmen eines umfassenderen Projektes zusammen mit anderen Techniken Anwendung. Mit Blick auf die oben unter a) bis c) aufgeführten Methodikphasen ist zudem hervorzuheben, dass auch die ‚frühen' Techniken in der Regel nie ganz in der Versenkung verschwunden sind, sondern immer wieder – wenn auch nicht mehr dominant – mal hier, mal dort Anwendung finden. Als besonders resistent gegen das Veralten hat sich der Bereich der räumlich differenzierenden Prognosen im engeren Sinn erwiesen.

3. Institutionelle Zuordnung räumlich differenzierender Zukunftsforschung

Die vorwiegenden institutionellen ‚Standorte', in denen raumbezogene prognostische Projekte initiiert bzw. durchgeführt und einschlägige Methodiken entwickelt wurden, waren nicht die Universitäten (mit ganz wenigen Ausnahmen), vielmehr Institutionen der räumlichen Planung aller Ebenen und der dort ‚angeschlossenen' angewandten Wissenschaft und Beratungswirtschaft; in der Hauptsache also:

- Forschungs-, Grundsatz- und Fachreferate in Ministerien des Bundes und der Länder, zu deren Aufgabenbereich raumbezogene Programme und damit zusammenhängende Forschungsprogramme gehören, sowie die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO);
- relativ politiknahe staatliche Forschungseinrichtungen mit der speziellen Aufgabenstellung, räumlich zu differenzieren (z. B. die Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung in Bonn);
- kleine bis große privatwirtschaftlich organisierte Forschungs- und Beratungsbetriebe (als große Institute z. B. die Prognos AG oder das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung).

III. Methodik quantifizierender Prognostik mit Raumbezug

1. Grundlagenmethodik

Die räumlich differenzierenden Prognosen aus den Anfangszeiten raumbezogener Zukunftsforschung (der 1960er bis in die 1970er Jahre) waren einem wissenschaftlichen bzw. planerischen Paradigma verpflichtet, das über die angelsächsischen Länder in die Bundesrepublik Deutschland gelangt war, hier in den 1960er Jahren Hochkonjunktur erlangt und zur sog. „quantitativen Revolution" in den Sozialwissenschaften geführt hatte, darunter auch in den räumlich differenzierenden Disziplinen.

Zu den einzelnen Verfahrenstechniken und Modellen, auf denen der Bereich der raumbezogenen Prognostik aufbauen konnte (vgl. WINKELMANN 1998), gehören:

- einerseits „statistische" Techniken oder Modelle, zu denen u. a. Shift-Analysen, Verfahren des regionalen Vergleichs, Verfahren der einfachen oder der multiplen Regression zählen;
- andererseits „auf Theorie basierende" Techniken und Modelle, die in der räumlich differenzierenden Prognostik verschiedener Disziplinen (z. B. der Raumwirtschaftslehre oder der Wirtschaftsgeographie) Anwendung gefunden haben; zu den häufig angewandten Modellen gehörten: Exportbasismodelle bzw. Multiplikatormodelle, Verflechtungsansätze bzw. Input-Output-Modelle u. a. m. (→ *Raumentwicklung, ökonomische*).

Zu den ersten Errungenschaften der „quantitativen Revolution" in den raumbezogenen Planungen gehörten Prognosen im engeren Sinn. Sie haben seit ihrem ersten Auftreten hier zu Lande eine hervorgehobene Stellung beibehalten (vgl. Kap. III.2). Daneben finden weitere Kategorien quantifizierender Methodik in der Raumplanung Berücksichtigung (vgl. Kap. III.3).

2. Methodik der raumbezogenen Prognosen

a) Komponenten

Neben der Theoriebasiertheit, die das Hauptmerkmal bildet, gibt es weitere Grundstrukturen und Komponenten, die allen komplexeren räumlich

differenzierenden Prognosemodellen (→ *Modelle für die räumliche Planung*) charakteristischerweise gemeinsam sind. Im Folgenden werden zur Veranschaulichung einzelner Merkmale und Komponenten Beispiele aus der klassischen Bevölkerungsprognose verwendet, die Raumplanern die geringsten Vorstellungsprobleme bereiten.

1) Was die äußere Grundstruktur eines Prognosemodells angeht, besteht dies formal aus mathematischen Gleichungen. Diese können
   - einerseits „Definitionsgleichungen" sein, die Aussagen über das Modell selbst machen, also z. B. die Funktion beschreiben, mit der Fortschreibungen von Beständen (z. B. der Bevölkerungszahlen eines Raumes) durchgeführt werden;
   - andererseits „Verhaltensgleichungen" sein, die Aussagen über den Bereich des Objekts der Prognose enthalten. Sie haben in ihrer einfachsten Ausprägung z. B. die Aussageform (hier verbalisiert): „Anfangsbestand plus Zugänge minus Abgänge ist gleich Endbestand". Mit Verhaltensgleichungen werden Ursache-Wirkungszusammenhänge beschrieben. So kann beispielsweise der Zusammenhang zwischen Elementen der Bevölkerungsbewegung (etwa Geburten) in den Regionen und einschlägigen Gruppen von Personen (hier „Frauen im gebärfähigen Alter", d. h. ihrem Verhalten) dargelegt werden.
2) Das Prognoseargument, d. h. die innere Grundstruktur jeder Prognose, setzt sich aus folgenden Elementen zusammen (vgl. TIETZEL 1989):
   - einem „Projektandum" (= dem Vorauszusagenden) sowie
   - einem „Projektans", demjenigen Prognosebestandteil, der die Vorausschau überhaupt erst möglich macht und der sich wiederum aus Gesetzmäßigkeiten (Theorien, die z. B. Wanderungsvorgänge in einem bestimmten Land oder in einer Region erklären) und aus bestimmten Anwendungsbedingungen (wenn Einflussfaktor X gegeben ist, tritt Situation Y ein) zusammensetzt.
3) Ferner sind „Verhaltensparameter" charakteristische Komponenten. Sie gehören als vorher zu definierende „Einflussfaktoren" zum Projektans und sind Annahmen oder Aussagen über das Verhalten bestimmter definierter Gruppen („Verhaltensträger") im Projektans. Dies wird anhand einschlägiger → *Indikatoren* gemessen. Die Verhaltensparameter/Einflussfaktoren können an unterschiedlichen Stellen in das Prognoseprojekt eingebracht werden, entweder in den Rahmen des eigentlichen Prognosemodells („modellintern"/„endogen") prognostisch bearbeitet werden oder für sich – außerhalb des Prognosemodells – („modellextern"/„exogen").
4) Ein weiteres Charakteristikum ist die Zusammensetzung des Objekts der Prognose aus definierten Einzelkomponenten. Diese Komponenten sind die wichtigsten Bestandteile des Projektans. (Im Modell einer Bevölkerungsprognose sind es z. B. die Komponenten der natürlichen Bevölkerungsbewegung [Geburten, Sterbefälle] und der räumlichen Bevölkerungsbewegung [z. B. Zuzüge und Fortzüge innerhalb eines Landes oder einer Region].)
5) Eine räumliche Differenzierung ist ebenfalls eine prägende Komponente. Es ist stets ein Raster von Teilräumen vorausgesetzt, mit dem ein jeweiliger Gesamtraum untergliedert wird (z. B. der Raster der ‚Raumordnungsregionen' der Bundesraumordnung, → *Region*).
6) Zu den jeweiligen Teilmodellen, die notwendig sind, um räumliche Verteilungsstrukturen und ihre Verursachung abbilden zu können, zählen:
   - das Verursachungsmodell für die Beschreibung der Ausgangspunkte und des Umfangs der Bewegungen zwischen verschiedenen Raumeinheiten;
   - das Verteilungsmodell, das die Auswirkungen der räumlichen Prozesse auf die Teilräume eines Gesamtraumes – mithin die Verteilung als neuen Zustand – beschreibt.
7) Abschließend sind die zeitlichen Komponenten von Prognosemodellen, wovon es zwei wesentliche gibt, aufzuführen:
   - die Fristigkeit oder der „Zeithorizont" der Prognose, begrenzt sozusagen durch das letzte Jahr, auf das sich die Prognoseaussage beziehen soll; bei den Prognosen der

Raumordnung werden maximal mittelfristige Zeithorizonte (in der Regel 15 Jahre) zugrunde gelegt;
- die Einteilung des gesamten Prognosezeitraumes in gleich lange Perioden, begrenzt von vorher festgelegten Zeitpunkten gleichen Abstands (bei den Raumordnungsprognosen des Bundes z. B. Fünfjahresschritte).

b) Beispiele mit Tradition

Die regionalisierten Bevölkerungsprognosen und die Raumordnungsprognosen auf Bundes- und Länderebene gehören zu den geläufigsten Beispielen räumlich differenzierender Prognosen.

Bei den politisch besonders zentralen Raumordnungsprognosen handelt es sich um räumlich differenzierende Multisektoralprojektionen. Anfangs setzten sie sich lediglich aus einer Bevölkerungs- und einer Arbeitsmarktprojektion zusammen, wurden später aber um andere sektorale Teilprognosen ergänzt. Bis in die 1970er Jahre hinein bildete die Raumordnungsprognose ein eher verwaltungstechnisches Instrument, ein reines Lenkungsinstrument, mit dem den einzelnen Regionen bzw. Gebietskörperschaften unmissverständlich Eckwerte für die weitere Verwendung vorgegeben wurden. Die Raumordnungsprognosen sind als Status-quo-Prognosen konzipiert, d. h., aktuelle politische Rahmenbedingungen sollen für den Prognosezeitraum möglichst konstant gehalten werden, um auf diese Weise politische Änderungs- bzw. Handlungserfordernisse deutlich hervortreten zu lassen.

c) Systeme räumlich differenzierender Prognosen

(1) Originär- und Derivativprognosen
In vielen Fällen sind Prognosen abhängig von anderen Prognosen, bilden jeweilige Komponenten eines größeren Prognosesystems. Inzwischen hat sich die Raumordnungsprognose auf der Bundesebene (etwa die „Raumordnungsprognose 2010“ der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung) zu einem solchen Prognosesystem mit sehr komplexer Aufbau- und Aufgabenstruktur entwickelt (vgl. BUCHER/GATZWEILER 1993): Unterschiedliche räumlich differenzierende Fachprognosen stehen hier also in einer bestimmten Abhängigkeitskonstellation zueinander. Die Raumordnungsprognose setzt sich aus fünf Teilmodellen zusammen (vgl. Kap. III.2.d).
(2) Integrationserfordernisse im Kontext komplexer Raumplanung
Im Fall von Prognosesystemen ist es wichtig, dass die Schnittstellen zwischen den Einzelprognosen „funktionieren“. Hierfür muss in der Regel ein besonderer Koordinationsaufwand betrieben werden, der von Experten als „horizontale Integration“ bezeichnet wird.

Daneben kann auch Koordination im Sinn „vertikaler Integration“ erforderlich sein, wenn die Kompatibilität der verschiedenen Prognosen gewährleistet sein oder hergestellt werden muss: z. B. eine Kompatibilität von Prognosen für große Gebiete mit Teilgebietsprognosen oder von Prognosen für kürzere Zeiträume mit solchen, die sich auf längere Zeiträume beziehen.

Schließlich kann auch „organisatorische Integration“ nötig sein, die dazu verhelfen soll, dass die verschiedenen Einheiten einer großen planerischen/politischen Organisation die gleichen Grundprognosen verwenden oder dass sie dieselben Ergebnisvarianten zugrunde legen (dass z. B. die Verkehrs- und die Raumordnungspolitik möglichst dieselbe regionalisierte Bevölkerungsprognose als Grundlage wählen).

d) Beispiele für räumlich differenzierende Sektoralprognosen

Zu den in der raumbezogenen Planung (z. B. als Elemente der Raumordnungsprognosen der Bundesebene) besonders häufig Verwendung findenden oder thematisch von besonderer Bedeutung erscheinenden Sektoralprognosen gehören:
- Regionalisierte demographische Prognosen: Sie bilden, wie schon gesagt, klassische Beispiele, und zwar auch als ‚Basisprognosen‘. Ihre Ergebnisse – die zukünftige Bevölkerungsentwicklung in ihren räumlichen Unterschieden – hatten und haben eine zentrale Bedeutung für die räumliche Planung.
- Prognosen der Entwicklung der privaten Haushalte: Mehr als die Bevölkerungsentwicklung bestimmt die Zahl und Struktur der Haushalte den Bedarf an Wohnungen mit, wovon wie-

derum der notwendige Wohnflächenbedarf und die weitere Siedlungstätigkeit einschlägig mitgeprägt werden.
- Regionalisierte Wohnungsmarktprognosen (→ *Wohnungswesen*) weisen eine große inhaltliche und methodische Differenziertheit auf, nicht zuletzt bedingt durch die Komplexität dieses Wirtschaftssektors, durch seine Zersplitterung in sachliche und räumliche Teilmärkte, durch seine enge Verflechtung mit vorgelagerten Märkten (Bau, Boden, Kapital) und seine Politikabhängigkeit. Wohnungsmarktbezogene Prognosen lassen sich danach unterscheiden, ob sie auf die Wohnungsnachfrage oder den Wohnungsbedarf zielen.
- Regionalisierte Arbeitsmarktprognosen (→ *Arbeitsmarktpolitik*) sollen die Aufgabe erfüllen, den Akteuren der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik Hinweise z. B. auf kommende (zusätzliche) Arbeitsmarktungleichgewichte zu vermitteln. Prognostizierte Eckdaten regionaler Arbeitsmarktbilanzen bieten wichtige Hilfestellungen zur problemgerechten Abgrenzung von Fördergebieten.
- Prognosen der Siedlungsflächenentwicklung (→ *Flächenhaushaltspolitik*; → *Flächenmanagement*) geben Auskunft über die Inanspruchnahme von Flächen für Wohnen, Wirtschaften und Verkehr. Für die Ex-ante-Ermittlung der Neuinanspruchnahme von Flächen in den aufgeführten Bereichen werden drei gesonderte, aber miteinander verknüpfte Teilmodelle eingesetzt.

e) Prognosemodelle als Simulationsmodelle

Prognosemodelle komplexer Ausprägung, wie im Fall der Raumordnungsprognosen, können auch zur Exploration von Zukunft eingesetzt werden. Dies geschieht, wenn künftig mögliche oder wünschbare Prozesse und Situationen im Raum sowie die jeweiligen Wirkungs- und Entwicklungszusammenhänge auf systematische Weise in Form von Varianten produziert werden. Hier ist ein Übergang in den Bereich der Simulation künftiger räumlicher Strukturen zu sehen (vgl. Kap. III.3.b). Eine in diesem Sinn eingesetzte Prognose ist z. B. das „Modell zur interregionalen demographischen und arbeitsplatzorientierten Simulation" (MIDAS) der bayerischen Landesregierung.

3. Andere ‚quantifizierende Techniken'

a) Trendextrapolationen

Vielfach ist bei quantitativen Zukunftsabschätzungen auf den ersten Blick nicht zu unterscheiden, ob es sich um tatsächliche, d. h. theoriegeleitete Prognosen handelt oder um Trendextrapolationen. Letztere zielen darauf, künftige Entwicklungen nicht auf der Basis von Theorien vorherzusagen, sondern in der bisherigen Entwicklung einer Größe eine mathematisch definierbare Regelhaftigkeit zu entdecken und die beobachtete Entwicklung in die Zukunft zu verlängern. Es gibt eine Vielzahl von Verfahren, um diesen Vorgang einigermaßen kontrolliert vonstatten gehen zu lassen: sowohl relativ einfache Verfahren als auch anspruchsvolle Verfahren. Zum Bereich der relativ einfachen Verfahren, von denen Extrapolationen ausgehen können, gehören die sog. Zeitreihenanalysen auf der Basis z. B. systematischer → *Raumbeobachtung*. Bei anderen trendextrapolierenden Verfahren lassen sich direkte und indirekte Verfahren unterscheiden. Zu den letztgenannten Verfahren gehören z. B. die Regressionsanalysen, bei denen eine Größe, die direkt schwer erfassbar ist, durch Hilfsgrößen, die mit ihr korrelieren und die leichter erfassbar sind, indirekt in die Zukunft projiziert wird.

b) Simulationsverfahren

„Simulation" heißt: Herstellung künftig möglicher, also hypothetischer räumlicher Situationen oder Prozesse auf der Basis quantifizierender Methodik. In stadt- und raumplanerischen Zusammenhängen wurden Systemmodelle schon recht früh zu Simulationszwecken verwendet, um mögliche oder ins Auge gefasste Zielsetzungen und Maßnahmen im Voraus auf ihre Wirkungsweisen hin zu überprüfen.

Mit Blick auf die raumbezogene Planung liegt die besondere Attraktivität von Simulationsverfahren darin, dass sich die Zusammenhänge des untersuchten Systems (also raum- und zeitbezogene Veränderungen der Stadt- oder Regionalstruktur und die Folgen und Wechselwirkungen von Planungseingriffen) schrittweise und in einem Lernprozess erfassen lassen

(MEISE/VOLWAHSEN 1980). Die Simulation wird daher auch als Planungs- und Lehrmethode – z. B. als Grundlage für Planspiele – eingesetzt, wie im Fall der Stadtentwicklungsplanung oder für Rollenspiele bzw. Spielsimulationen in der Raumplanung und in einschlägigen Hochschulveranstaltungen.

c) Ex-ante-Wirkungsanalysen

Hier einzuordnende Analysen entsprechen einer veränderten Einstellung gegenüber zukunftsbezogenem Handeln. Sie stellen einen recht vielfältigen Bereich raumbezogener Zukunftsexploration dar. Zu ihnen gehören sowohl einfache quantitative Modellrechnungen als auch die verschiedenen Verfahren, die zur Familie der Aktivitätsfolgenabschätzungen gehören und die sich mit den künftigen Auswirkungen hauptsächlich von Großprojekten beschäftigen. Hierzu zählen nicht nur die Umweltverträglichkeitsprüfungen (→ *Umweltverträglichkeitsprüfungen/ Umweltprüfung*), sondern auch Aktivitätsfolgenabschätzungen, die sich mit den Auswirkungen größerer Projekte auf z. B. Soziales, Landschaft oder Raumstruktur beschäftigen (s. etwa das → *Raumordnungsverfahren*).

Bei der boomartigen Anwendung solcher Abschätzungen, die sich auf einzelne Projekte beziehen und die an die Stelle territorial flächendeckender Analysen und Prognosen treten, kann sich allerdings die Gefahr ergeben, dass der Überblick in der raum- oder landschaftsbezogenen Planung (die auf Langfrist und auf planerische Integration bzw. Koordination orientiert sein sollte) verloren geht.

IV. Methoden primär qualitativer raumbezogener Zukunftsforschung

1. Veränderte Rahmenbedingungen

Der Boom der Techniken „qualitativer" Zukunftsforschung in den letzten drei Jahrzehnten kann – nach der anfänglichen Dominanz „durchmathematisierter" Prognosemodelle – als ein Indiz für umfassend veränderte Rahmenbedingungen sowohl für die räumliche Entwicklung als auch für die raumbezogene Zukunftsforschung angesehen werden. Zu den Ursachen der Entstehung der qualitativen Projektionstechniken gehörte auch die Enttäuschung über die tatsächliche oder vermeintliche Fehlerhaftigkeit der so genannten exakten, strikt gerechneten Prognosen. Angesichts der zunehmenden Unsicherheit in Bezug auf künftige Entwicklungen und auf wachsende Verflechtungen sozialer und wirtschaftlicher Systeme wurden qualitative und damit flexibler anwendbare Techniken vielfach als geeigneter angesehen. Und schließlich wurde im Zug der ökologischen Diskussion das Bewusstsein dafür geweckt, dass Zukunft nicht in der Zukunft, sondern in der Vergangenheit und Gegenwart entschieden wird („Vergegenwärtigung von Zukunft").

Wegen der zentralen Stellung und Bedeutung der Szenario-Methode in der räumlichen Planung wird sie im Folgenden in den Vordergrund gestellt.

2. Methodik räumlich differenzierender Szenarioprojekte

a) Neuer Aufgabentyp und Exaktheitsbegriff

Beim Einsatz des Szenarios wird ein anderer Begriff von „Exaktheit" zugrunde gelegt als bei den herkömmlichen „exakten" Prognosen: Es wird von vornherein darauf verzichtet, Genauigkeit allein in der mathematischen Beschreibung zu sehen. Mit dem verbalen Vorgehen, das hier typisch ist, den heuristischen Verfahrensweisen zur Ermittlung und Beschreibung künftig möglicher Situationen und Entwicklungen, wird insofern „exakter" – differenzierter, treffender – beschrieben, als nun auch Faktoren einbezogen werden können, die bei traditionellem Vorgehen außerhalb des Ansatzes bleiben, weil sie datenmäßig nicht belegbar oder nicht kardinal messbar sind. Die Stärke dieser Methode besteht darin, komplexe Entwicklungen darzustellen und wichtige Einflussfaktoren, Beziehungsmuster und mögliche „Schaltstellen" ermitteln zu können.

Außerdem lässt sich diese Methode zur Ex-ante-Betrachtung längerer Zeiträume einsetzen, als für Prognosen im engeren Sinn methodologisch „zugelassen" ist.

Die besondere Zielsetzung, die Analyse von Wirkungsverflechtungen, schließt die Not-

wendigkeit vorangehender Dekomposition ein. Diese De-Komposition besteht in einer – quasi didaktischen – systematischen „Zerlegung" einer künftigen Situation in ihre Bestandteile sowie in der ‚Beobachtung' der Wirkungen zwischen den Einzelkomponenten („Wirkungskettenanalyse").

Diese Dekomposition eines künftigen Problemzusammenhanges soll zu „handhabbaren" Annahmen bzw. Argumenten hinsichtlich künftiger Möglichkeiten und Erfordernisse führen. Sie soll zu Strategieentwürfen, d. h. zur Möglichkeit nun gezielter „Komposition" einzelner und einzeln überprüfter Problemlösungen befähigen. Hier wird auch der grundlegende Unterschied zum traditionellen Simulationsmodell deutlich, das – was die ‚inneren', modellinternen Prozesse angeht – für Außenstehende in der Regel eine Blackbox darstellt.

„Szenario" bedeutet nicht völlige Abkehr von den „Prognosemethoden", z. B. von Modellrechnungen und Simulationstechniken. Diese sollen aber integrierte Bausteine des Szenarios darstellen, reduziert auf Überschaubarkeitsmaße (gemessen an Simulationen auf der Basis von großen Systemmodellen).

Die Szenario-Technik soll ein Denken in Alternativen fördern, da die Zukunft nie „vorausgewusst" werden kann. Als wesentlicher wird erachtet zu wissen, unter welchen Rahmenbedingungen welche Situationen und Entwicklungen möglich sind. Ein Denken in Alternativen soll auch Vertrauen in die Möglichkeit schaffen, kommende Probleme bewältigen zu können.

b) Konstitutive Elemente

Über die Komponenten oder Elemente hinaus, die auch für raumbezogene Prognosen konstitutiv sind (wie ein definierter Zeitraum, Unterteilung in bestimmte Perioden, ein definiertes räumliches Bezugsraster), enthielten räumlich differenzierende Szenarioprojekte bisher zumeist folgende zusätzliche Elemente:

- eine erheblich größere Zahl einzubeziehender Subsektoren oder Wirkungsfelder;
- eine systematische Zusammenführung der säkularen Trends bzw. Rahmenbedingungen zu konsistenten Clustern (notwendige Grundlage für jeweilige Szenario-Alternativen);
- Vorhandensein von „Präszenarien", um damit vorab z. B. modellexterne künftige Rahmenbedingungen für die Entwicklung im Objektbereich zu fixieren und zu veranschaulichen sowie
- Wirkungsketten-Analysen als besonders zentralen Bestandteil.

c) Formen des raumbezogenen Langfristszenarios

Mit unterschiedlichen Formen des „Scenario-Writings" kann unterschiedlichen Aufgabenstellungen entsprochen werden. Einfachst klassifiziert, lassen sich explorative von normativen Szenarien unterscheiden.

(1) Zu den „explorativen Szenarien" gehören folgende Ausprägungen:

- Das „Trendszenario" ist eine explorative Projektion, mit deren Hilfe Trendaussagen – die Fahndung nach den „wahrscheinlichsten Entwicklungen" – inhaltlich komplexer ausfallen können, als es mit den quantifizierenden Prognosen möglich ist.
- Bei den „Alternativszenarien" handelt es sich um eine besonders zentrale Form dieser explorativen Langfristprojektionen. Da sich zu viele der Trendaussagen der Prognosen im Nachhinein als unrichtig herausgestellten, treten an die Stelle des künftig „Wahrscheinlichsten" daher Alternativen (z. B. Alternativen bei den künftigen Werthaltungen in der Gesellschaft oder bei den Entwicklungsgeschwindigkeiten oder bei den Veränderungen in den Rahmenbedingungen). Ein sehr gebräuchliches Alternativszenario ist das „Status-quo-Szenario".

(2) Kategorie der „normativen Szenarien"

Hierbei handelt es sich um Szenarien, die speziell der Ermittlung und Überprüfung neuer Zielsetzungen, Instrumente oder Strategien dienen. Zu dieser Gruppe zählen:

- Das „Kontrastszenario" (im französischen und angelsächsischen Bereich auch unter der Bezeichnung ‚Vision' vorkommend) besteht aus einem hypothetischen, normativ geprägten Kontrastbild, und zwar aus einer – vermeintlich oder tatsächlich – optimalen Raum- und Siedlungsstruktur (die sich beispielsweise ergeben würde, wenn Raumordnungs- und Raumentwicklungsprogramme in der Bundes-

republik Deutschland in ihren Zielen jeweils voll zur Durchsetzung gelangt wären; vgl. Beispiele in STIENS 2003: 84 ff.). Ein Kontrastszenario ist integraler Bestandteil eines jeden „Strategie-Szenarios" zur Raumentwicklung.
- Mit dem „Strategie-Szenario" im raumplanerischen Bereich sollen instrumentelle und raumpolitische Bedingungen ermittelt werden, die im Prinzip dafür geeignet sind, einer negativen Entwicklung (wie z. B. durch ein Status-quo- oder Trendszenario aufgezeigt) entgegenzusteuern.

d) Didaktische Aspekte der Szenario-Methode

Charakteristisch ist auch, dass didaktische Aspekte eine größere Rolle spielen. Dies bedeutet zugleich eine gewisse Abkehr von „Wissenschaftlichkeit" im traditionellen Sinn, z. B. von überdifferenzierten, komplexen und schwer zu verstehenden Tabellen und Abbildungen.

Mit dem Vorgehen in überschaubaren und verstehbaren Schritten, und mit verbalen Beschreibungen, zusammenfassenden Überblicksdarstellungen und viel Redundanz zwischen Darstellungen und Text kann erreicht werden, dass künftige Wirkungsverläufe und -auswirkungen (z. B. das Zustandekommen einer bestimmten Siedlungsstruktur) so vermittelt werden, dass sie vom Anwender der Ergebnisse und den Zielgruppen wesentlich besser verstanden und beurteilt werden können.

3. Weitere Techniken ‚heuristischer' Zukunftsexploration

Techniken nachfolgender Art werden häufig als Hilfsmittel in größeren Szenarioprojekten eingesetzt. Es handelt sich u. a. um die so genannten „Kreativitätstechniken", Techniken zur systematischen Verdichtung von Expertenmeinungen, etwa das Brainstorming, das Brainwriting oder die morphologische Analyse. Es sind Techniken der „Zukunftsantizipation", einsetzbar in all den vielen Fällen, in denen nicht auf quantitative Daten zurückgegriffen werden kann. Der Formenkreis dieser Kategorie von Techniken ist inzwischen so groß geworden, dass er an dieser Stelle nicht weiter behandelt werden kann (vgl. FÜRST/SCHOLLES 2001).

V. Zukunftsexploration in der kommunikativen Raumplanung

1. Neue Planungsmodelle und methodenbezogene Präferenzänderungen

Es sind in der jüngeren Vergangenheit in der raumbezogenen Beschäftigung mit der Zukunft Verfahrensweisen in den Vordergrund gerückt, die ganz gezielt kooperative und kommunikative Komponenten einbeziehen. Noch stärker als zuvor wird versucht, die ‚Alltagswelt' der → *Planung* bzw. Raumplanung dadurch zu berücksichtigen, dass ‚vereinfachende' Konstrukte bzw. spezifische Methoden erarbeitet und eingesetzt werden, mit denen Inhalte und Bezüge der betreffenden Planung leichter zu vermitteln sind und in ähnlich erleichterter Form mit dem Expertenbereich der Raumplanung rückgekoppelt werden können. Auf diese Weise können ‚Laien' – also Personen, die nicht zum Kreis der wissenschaftlichen Experten, Raumplaner, Verwaltungsvertreter und Regionalpolitiker gehören – systematisch mit in die Planungs- bzw. Projektbearbeitungsprozesse einbezogen werden.

2. Charakteristische Beispiele

a) Partizipative Szenario-Projekte

Erste Beispiele solcher raumbezogenen Zukunftsexploration gibt es schon in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre. Ein charakteristisches Beispiel bildet ein Projekt aus Nordrhein-Westfalen, dessen Kern in der Entwicklung alternativer Szenarien zur künftigen Landesentwicklung (Zeithorizont 2020) bestand und der Beteiligung einer größeren Zahl von Laien (Gesamtprozess ansatzweise in BAUMGARTNER et al. 1988 wiedergegeben). Kennzeichnend ist ein integriertes Zusammenspiel von Experten und Laien, gestaltet durch einen großen Koordinationsaufwand aufseiten der Wissenschaftler als Projektbearbeiter. Kennzeichnend war auch ein gutes Zusammenspiel von Datenbearbeitung, von Erörterungen, von Zwischenpräsentationen und von erneuten inhaltlichen Vertiefungen. Über hundert ausgewählte Bürger aus sechs Städten Nordrhein-Westfalens waren in das Projekt eingebunden, um unterschiedliche Entwicklungs- und

Erscheinungsbilder des Landes zu erarbeiten sowie Gestaltungsmöglichkeiten und langfristige Strategien zu entwickeln.

Diese Form partizipativer Szenario-Projekte lässt sich mit Gewinn auch in der → *Stadtplanung* einsetzen (vgl. etwa STREET 1999, zurückgehend auf Robert JUNGK). In Form des „Scenario-Workshops" geht dieses Szenarioverfahren eine Kombination mit der Zukunftswerkstatt ein.

b) Methode der Zukunftswerkstatt

Diese Methode der partizipativen zukunftsbezogenen Exploration und Planung (vgl. u. a. SELLNOW 1991) hat auch schon vielfache raumplanerische Anwendung gefunden. Das Hauptziel einer Zukunftswerkstatt ist es, dass Menschen für eine gewisse Zeit an einem Ort zusammenkommen, um gemeinsam nach kreativen Lösungen für ein vorhandenes Problem zu fahnden. Eine Zukunftswerkstatt soll aber mehr sein als eine geschickte Denk- oder Kreativitätstechnik. Den Teilnehmern soll ein Erlebnis der Motivation mit auf den Weg gegeben werden. Die erfolgreiche Zukunftswerkstatt zeichnet sich durch Wiederholungen aus und besteht in idealtypischer Ausprägung jeweils aus drei Phasen: (1) Bestandsaufnahme/Kritik, (2) Phantasie/Utopie, (3) Verwirklichung/Praxis.

c) Die neue raumplanerische Szenariokartographie

Seit Mitte der 1990er Jahre wird auch in Deutschland eine neue methodische Variante des Szenario-Writings eingesetzt, nämlich die Kartoszenarien, um raumordnungspolitisch bedeutsame Inhalte oder Konzepte im Rahmen programmatischer Veröffentlichungen auf staatlicher Ebene an externe Adressaten bzw. Nichtexperten zu vermitteln. Mit dieser Technik wird versucht, Expertenvorstellungen im Wesentlichen visuell zu vermitteln, um auch nicht-spezialisierte Adressaten zu erreichen. Die graphische Sprache ist auf Symbole und stark generalisierte topographische Elemente reduziert, die dem Betrachter teils ohne ausführliches Studium der Legende verständlich sind (vgl. z. B. die von der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung 1995 erarbeiteten „Trendszenarien zur Raumentwicklung in Deutschland und Europa"; weitere Beispiele im EUREK [Glasgow-Fassung 1998] sowie in STIENS 1996 und 2003). Bei der Erstellung dieser kartographischen Szenario-Darstellungen wird schrittweise vorgegangen (wie es bei der Bearbeitung von Szenarien allgemein üblich ist). Kartoszenarien haben als Ausgangspunkt empirische Grundlagen, d. h. indikatorgestützte Analysen oder Modellrechnungen. Diese werden im Rahmen von Expertenrunden stufenweise – über eine so genannte ‚Synthesestufe' – zu Szenarien verdichtet, die in Form von gut lesbaren und verstehbaren kartographischen Darstellungen präsentiert werden sollen, unterstützt durch eine verbale Beschreibung/Interpretation der Inhalte der kartographischen Darstellungen.

VI. Ausblick

Angesichts des beschleunigten Wertewandels, der Vielfaltsausweitungen und zunehmender Instabilitäten in den Gesellschaften sowie der Anzeichen für Entwicklungsbrüche können System- bzw. Simulationsmodelle (die im Vergleich zum Modell der Raumordnungsprognose hochkomplex erscheinen) auch weiterhin keine Alternative anbieten zu den bisherigen zukunftswissenschaftlichen Bemühungen, seien es raumordnerische Prognosen, primär qualitative Simulation, die Zukunftsexploration anhand der Szenariomethode oder die Beschäftigung mit der Zukunft im Rahmen kommunikativer Raumplanung. Die Voraussetzungen für eine angemessene Darstellung besagter hochkomplexer und nichtlinearer räumlicher Prozesse und Systeme der Zukunft liegen auch heute noch erheblich außerhalb der Reichweite der aktuellen raumwissenschaftlichen Forschung.

Literatur

AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (Hrsg.) (1988): Regionalprognosen. Methoden und ihre Anwendung. Hannover.

BAUMGARTNER, T. et al. (1988): „NRW 2020" – Mikroelektronik, Arbeitsmarkt und Gestaltungsmöglichkeiten. Werkstattberichte: Mensch und Technik, H. 35, Düsseldorf.

BUCHER, H.; GATZWEILER, H. P. (1993): Die Raumordnungsprognose als Instrument einer aktiven Raum-

ordnungs- und Städtebaupolitik. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 12, S. 807–818.

BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (Hrsg.) (2004): Raumentwicklungsszenarien der Nachbarstaaten. Informationen zur Raumentwicklung, H. 1/2, Bonn.

BUNDESFORSCHUNGSANSTALT FÜR LANDESKUNDE UND RAUMORDNUNG (1995): Trendszenarien der Raumentwicklung in Deutschland und Europa. Bonn.

FÜRST; D.; SCHOLLES, F. (Hrsg.) (2001): Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund.

MEISE, J.; VOLWAHSEN, A. (1980): Stadt- und Regionalplanung. Ein Methodenhandbuch. Braunschweig.

SELLNOW, R. (1991): Einführung in die Methode der Zukunftswerkstatt. In: Sellnow, R. et al. (Hrsg.): Bürgerforum und Zukunftswerkstatt. Zur Wiederbelebung des politischen Diskurses als Aufgabe der Volkshochschule. Frankfurt a. M.

SCHÖNWANDT, W. (2002): Planung in der Krise? Theoretische Orientierungen für Architektur, Stadt- und Raumplanung. Stuttgart.

STIENS, G. (1996): Prognostik in der Geographie. Braunschweig.

STIENS, G. (2003): Szenarien zur Raumentwicklung – Raum- und Siedlungsstrukturen Deutschlands 2015/2040. Forschungen, Bd. 112, Bonn.

STREET, P. (1997): Scenario Workshops: A Participatory Approach to Sustainable Urban Living? In: Futures, H. 2, S. 139–158.

TIETZEL, M. (1989): Prognoselogik – oder: Warum Prognostiker irren dürfen. In: Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 206/6, S. 546–562.

WÄCHTLER, J. (1992): Leistungsfähigkeit von Wirkungsprognosen in Umweltplanungen. Am Beispiel der Umweltverträglichkeitsprüfung. Werkstattberichte, H. 41, Berlin.

WINKELMANN, U. (1998): Modelle als Instrumente räumlicher Planung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover, S. 51–66.

Gerhard Stiens

Projektorientierung in der Raumordnung

I. Begriffserklärung; II. Entwicklung des Begriffs; III. Systematische Einordnung; IV. Praktische Funktionen; V. Planungsmethodische Anforderungen; VI. Forschungsstand; VII. Ausblick

In der Raumordnung haben Projekte bzw. hat eine projektorientierte Planung seit Mitte der 1980er Jahre an Stellenwert gewonnen. Auslöser sind insbesondere Veränderungen des Planungsverständnisses sowie die Anforderung, stärker auf die Umsetzung der Raumordnungspläne hinzuwirken.

I. Begriffserklärung

Nach DIN 69901 ist ein Projekt „ein Vorhaben, das im Wesentlichen durch Einmaligkeit der Bedingungen in ihrer Gesamtheit gekennzeichnet ist, wie z. B.

- Zielvorgabe,
- zeitliche, finanzielle, personelle oder andere Begrenzungen,
- Abgrenzung gegenüber anderen Vorhaben,
- projektspezifische Organisation“.

Weitere Merkmale von Projekten sind ihre relative Komplexität und ihre Neuartigkeit.

Die Durchführung von Projekten leitet über zum Projektmanagement, das die „Gesamtheit von Führungsaufgaben, -organisation, -techniken und -mittel für die Abwicklung eines Projektes“ umfasst (DIN 69901).

In der Raumordnung bezieht sich die Projektorientierung insbesondere auf das Verhältnis zwischen Planung und Umsetzung, zwischen flächendeckender und teilräumlicher Ausrichtung sowie zwischen langfristig angelegter und zeitlich begrenzter Vorgehensweise. Die Projektorientierung bezeichnet die räumliche, sachliche und zeitliche Konzentration von Aktivitäten und Ressourcen öffentlicher Akteure. Sie soll dazu beitragen, dass die Ziele der räumlichen Planung umgesetzt werden.

II. Entwicklung des Begriffs

In der → *Landesplanung* und → *Regionalplanung* geht die Bedeutung der Projektorientierung

mit einem Wandel des Planungsverständnisses einher. Die Raumordnung sah ihre Aufgabe lange Zeit darin, komplexe, flächendeckende und langfristige Pläne zu erstellen. Mit der „Planungsdepression“ Ende der 1970er Jahre verlor diese Form von integrierter Planung jedoch an politischer Bedeutung. In der Folge rückte „Planung in kleinen Schritten“ (Inkrementalismus) wieder in den Vordergrund. Im Laufe der Zeit entwickelten sich verschiedene Reformansätze, die auf die Aktivierung endogener Potentiale, auf einen Paradigmenwechsel von hierarchischer zu kooperativer, von territorialer zu teilräumlicher sowie von langfristiger zu temporärer, zeitlich konzentrierter Steuerung und auf die Umsetzung raumwirksamer Projekte setzten.

„Mehr Aktionen und Projekte statt Pläne lautet das neue Arbeitsprinzip für die räumliche Planung“ (GATZWEILER 1999: 173). Dabei geht es nicht um ein Entweder-Oder, sondern die Verzahnung der beiden Planungsformen miteinander. Dieses Verständnis drückt sich in der Konzeption des „Perspektivischen Inkrementalismus“ aus. Projekte sollen in einen konzeptionellen, perspektivischen Rahmen eingebettet werden. Vielbeachtetes Referenzvorhaben dafür ist die Internationale Bauausstellung Emscher Park in Nordrhein-Westfalen (1990–1999). Das inkrementale „muddling through“ der Einzelprojekte wurde durch den konzeptionellen Rahmen regionaler Leitlinien ergänzt, die im Wechselspiel mit den regionalen und lokalen Projekten stehen. In der Regionalplanung findet sich der Ansatz des „Perspektivischen Inkrementalismus“ beispielsweise in den Instrumenten Regionales Entwicklungskonzept und Städtenetz (→ *Netze, räumliche und funktionale*). Auch das Modellvorhaben der Raumordnung „Regionen der Zukunft“ (1997–2003) oder Projekte der regionalen Freiraumpolitik, wie die Regionalparks Rhein-Main und Berlin oder Grüner-Ring-Projekte in Bremen, Hannover und Leipzig, sind ähnlich ausgerichtet. Sie stecken einen konzeptionellen, aber vergleichsweise unverbindlichen Rahmen ab (oft in Form eines Leitbilds) und zielen zugleich darauf, konkrete Projekte umzusetzen.

III. Systematische Einordnung

Projekte lassen sich nach ihrem sachlichen Gegenstand, dem strategischen Ziel oder ihrer Dimension abgrenzen. Entsprechend ihrem sachlichen Gegenstand gibt es Investitionsprojekte, Entwicklungsprojekte und Organisationsprojekte (vgl. Tab. 1).

Investitionsprojekte beziehen sich vor allem auf die sächliche Infrastruktur. Sie erfordern besondere Anstrengungen, was ihre Finanzierung anbetrifft. Entwicklungsprojekte rücken dagegen den Zukunftsaspekt und ein entsprechendes Projektmanagement in den Vordergrund. Eine besondere Anforderung besteht darin, die vielfältigen Akteure zu organisieren, so dass der Arbeitsprozess effizient ist und gute Ergebnisse hervorbringt. Organisationsprojekte sind durch ihre große Komplexität gekennzeichnet. Großveranstaltungen oder Städtenetze erfordern eine durchdachte Aufbau- und Ablauforganisation.

Im Hinblick auf die strategische Zielsetzung gibt es Einzel-, Leit-, Leuchtturm-, Modell- und Pilotprojekte:

Tab. 1: Unterscheidung von Projektarten nach dem Gegenstand

Investitionsprojekte	Entwicklungsprojekte	Organisationsprojekte
Verkehrsinfrastruktur, z. B. ein Flughafen oder eine ICE-Trasse Kraftwerke, z. B. Bau eines Gas-, Kohle- oder Solarkraftwerks Sanierung einer Industriebrache Freizeitgroßprojekte Großflächiger Einzelhandel	Regionales Entwicklungskonzept Regionale Tourismusstrategie Marketingkonzept	Großveranstaltungen im Sport (z. B. Olympische Spiele oder Fußball-Weltmeisterschaften) Ökonomische Projekte, etwa Fach- oder Regionalmessen Aufbau eines Städtenetzes

- *Einzelprojekte* konzentrieren sich auf spezifische Fachinhalte, beispielsweise die Reaktivierung einer Bahnstrecke oder die Ausweisung eines interkommunalen Gewerbegebiets.
- *Leitprojekte* bündeln verschiedene Einzelprojekte und bilden einen übergreifenden Zielzusammenhang bzw. „Möglichkeitsraum" für nachgeordnete Einzelprojekte. Ein Regionalpark z. B. kann zahlreiche kleinteilige Projekte des Naturschutzes, der Freiraumplanung, der Naherholungsplanung und der landwirtschaftlichen Vermarktung umfassen.
- *Leuchtturmprojekte* sollen regional und überregional ausstrahlen und auf diese Weise Akteure motivieren, weitere Projektinitiativen zu realisieren und ggf. sogar regionale Strukturen und Routinen aufzubrechen.
- *Pilot- oder Modellprojekte* lösen sich von der gewohnten Praxis und erproben neue Sach- oder Verfahrenslösungen, oft werden Normen und Vorschriften außer Kraft gesetzt. Innovation wird dadurch erleichtert, dass die Projekte als „einmalig", „befristet" oder „modellartig" (also reversibel) eingestuft werden. Wenn die Neuerungen gelingen, setzen die Projekte als „best practice" neue Qualitätsmaßstäbe.

Eine andere Unterscheidung bezieht sich auf die Dimension der Projekte. Als Großprojekte gelten beispielsweise Investitionsprojekte wie die HafenCity Hamburg oder Großereignisse („Events") wie Olympische Spiele und Weltausstellungen. Großprojekte dominieren die jeweilige Regionalentwicklung, so dass ein beträchtlicher Teil der verfügbaren öffentlichen Ressourcen durch das Projekt gebunden wird.

Alle Arten von Projekten bzw. projektorientierter Planung beinhalten jeweils drei Wirkungsebenen:

- Die *Sachebene* bezieht sich auf die Qualität der Projekte,
- die *Symbolebene* umfasst die weiter reichende Botschaft, die das Projekt transportieren soll,
- die *Akteursebene* beschreibt die Personen, die durch ihre Beteiligung einen Lern- und Erfahrungsprozess durchlaufen.

IV. Praktische Funktionen

Für die Raumordnung bietet die Projektorientierung verschiedene strategische Funktionen (vgl. Tab. 2).

V. Planungsmethodische Anforderungen

Die strategischen Funktionen deuten zugleich methodische Anforderungen an, die sich aus der Projektorientierung für die Raumordnung ergeben. Diese betreffen insbesondere die Themenfindung, die konzeptionelle Einbettung, eine kooperative Planung und das Projektmanagement.

Tab. 2. Strategische Funktionen der Projektorientierung für die Raumordnung

Funktionen der Projektorientierung für die Raumordnung
Gestaltungsfunktion Beeinflussung regionaler Entwicklungsprozesse durch Projektinitiativen der Raumordnung Einflussnahme auf regionale Projekte durch Beteiligung der Raumordnung (positiv wie negativ, je nach Verträglichkeit mit den Zielen)
Innovationsfunktion Anstoß innovativer Projekte durch die Raumordnung Umsetzung innovativer regionaler Projekte durch die Raumordnung Etablierung neuer Qualitätsstandards durch Modell- und Pilotprojekte
Mobilisierungsfunktion „Lokomotiven-Effekt" von Projekten, v. a. Großprojekten

Für den Erfolg von Projekten spielt die Themenfindung und der geeignete Zeitpunkt der Thematisierung eine entscheidende Rolle. Es gibt „Zeitfenster", in denen beispielsweise ein optimales Konfliktniveau besteht, d. h. dass Mängel groß genug sind, so dass Veränderungen eingefordert werden, sich die Konflikte aber noch so moderat darstellen, dass ein Interessenausgleich möglich ist. Ebenso kommt der Eingrenzung des Themas und der Projektdefinition eine wichtige Funktion zu, damit weitere Akteure die Initiative unterstützen. Zeitfenster können von außen beeinflusst werden, beispielsweise durch Förderprogramme, Wettbewerbe oder Vorgaben von europäischer, Bundes- oder Landesebene, die einzelne Themen in den Vordergrund rücken.

Die „Einbettung" von Projekten bezieht sich auf die Integration in einen übergreifenden konzeptionellen Rahmen. Dies kann ein Regionalplan (vgl. Tab. 3) oder ein → *Regionales Entwicklungskonzept* sein. Die Einbettung ist für alle beteiligten Akteure wichtig:

- Für die betroffene Bevölkerung werden Zusammenhänge und Auswirkungen erkennbar;
- Behörden erhalten die Legitimation zur Mitwirkung;
- für Investoren ergibt sich eine größere Sicherheit in Bezug auf die Rahmenbedingungen des Projekts.

Tab. 3: Einbettung von Projekten am Beispiel des Gebietsentwicklungsplans (GEP) Düsseldorf

Regionale Projekte des GEP Düsseldorf
Siedlung
Zeche Zollverein in Essen
Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme für Neuss-Allerheiligen
Interkommunales Gewerbegebiet im Lippe-Mündungsraum
Freiraum
Landesplanerische Sicherung von Grundwasserreservegebieten
Landesplanerische Sicherung von Flächen für den Naturschutz
Infrastruktur
Regio-Bahn „Kaarst-Düsseldorf-Mettmann"
Güterverkehrszentrum in Duisburg/Niederrhein

Quelle: BEZIRKSREGIERUNG DÜSSELDORF 1996

Die Projektorientierung ist eng mit einer kooperativen Planungsmethodik verbunden. Diese gilt als Voraussetzung dafür, dass die erforderlichen Akteure und Ressourcen innerhalb und außerhalb der Region gewonnen werden können. Außerdem kann sie Widerstände gegen Projekte abbauen, indem Bedenkenträger frühzeitig eingebunden werden (→ *Kooperation, interkommunale und regionale;* → *Informelle Planung*).

Ein professionelles Projektmanagement umfasst die Steuerung komplexer Abläufe und dabei u. a. Aspekte der Arbeits- und Zeitplanung, der Kosten- und Finanzierungsrechnung und der interdisziplinären Koordination vielfältiger Akteure. Bei größeren Projekten reicht das Projektmanagement bis zur Organisationsentwicklung, so dass bestehende Organisationen auf die neue Aufgabe zugeschnitten oder Sonderorganisationen geschaffen werden. Insbesondere bei größeren Projekten sollte eine Zerlegung in Teilschritte („Etappierung") erfolgen, so dass Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen möglich sind, die nötige Sicherheit für Investitionen bestehen bleibt und zugleich Zwischenerfolge kommunizierbar werden.

Ebenfalls zum Projektmanagement zählen Öffentlichkeitsarbeit und Marketing. Damit Projekte ihre Symbol- und Vorbildwirkung entfalten können, sind Imagewerbung nach außen und Bewusstseinsarbeit in der Region wichtige Bestandteile.

VI. Forschungsstand

1. Markt- und Wettbewerbsorientierung

Die Projektorientierung in der räumlichen Planung wird in der wissenschaftlichen Diskussion als Antwort auf die Kritik an einer flächendeckenden und langfristig angelegten Planungsmethodik interpretiert. Dahinter steht zum einen die Unzufriedenheit, dass Planinhalte zumeist nur ungenügend umgesetzt werden und dass Planungsprozesse zu schwerfällig, wenig innovativ und oft langwierig sind. Zum anderen drückt die Projektorientierung aber auch eine grund-

legende Abkehr der Planungsphilosophie aus: Orientierte sich die flächendeckende Planung an dem sozialstaatlich motivierten Leitbild gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen Deutschlands, so betont die Projektorientierung den Wettbewerbsgedanken und marktliche Mechanismen.

2. Großprojekte und „Festivalisierung“

Besonders gut veranschaulicht die Konkurrenz der Regionen um Großveranstaltungen in Sport und Kultur („Festivalisierung“) diese Wettbewerbsausrichtung. Mit Hilfe der Großprojekte sollen Finanzmittel von Bund und Ländern in die Regionen gelenkt werden, um in der Regionenkonkurrenz Vorteile erzielen und sich (inter-)national positionieren zu können.

Vor allem Großprojekten wird die Wirkung zugeschrieben, dass sie in Form „charismatischer Führung“ zu Innovationen beitragen können, wenn sich bestehende Akteursnetzwerke und Machtstrukturen – beispielsweise in Strukturkrisen – als unbeweglich erweisen. Die Grundidee verbindet die SCHUMPETERsche Innovations-Theorie (produktive Zerstörung durch dynamische Unternehmer) mit der Milieu-Theorie der GREMI-Schule und der Max-WEBERschen charismatischen Führung. Charismatische Führung in Form von Großprojekten oder Großveranstaltungen kann komplizierte Konsensbildungsprozesse dadurch abkürzen, dass sie Gefolgschaften hinter sich und Gegner in Minderheitenpositionen bringt. Es bilden sich Koalitionen veränderungswilliger Akteure, die die nötige Unterstützung zur Durchsetzung ihrer Vorstellung erhalten. Solche Projekte können dann innovativ sein, wenn sie in ein innovatives Milieu eingebettet werden, wo Regeln vorübergehend ausgesetzt oder großzügig angewendet (offene Planung oder Verzicht auf Planung) und Innovationen über Wettbewerbe angeregt werden.

3. Risiken der Projektorientierung

Neben diesen möglichen positiven Wirkungen sieht sich die Projektorientierung aber zugleich deutlicher Kritik ausgesetzt. Wegen ihrer Dimension gilt diese in besonderem Maße für Großprojekte, einschließlich Großveranstaltungen. Die zumeist hohen Kosten dieser Projekte bergen die Gefahr, dass sich die Politik monetären Risiken aussetzt und Finanzmittel umverteilt werden, so dass konkurrierende Politikinhalte zurückstecken müssen („Nullsummenspiel“). Eine thematische Selektivität entsteht auch dadurch, dass konsensfähige Themen bevorzugt werden („Oaseneffekt“), so dass ggf. wichtigere Themen der Regionalentwicklung ausgeklammert bleiben. Sie wird verstärkt, da erhoffte positive Wirkungen (Arbeitsplätze, Folgeinvestitionen etc.) oft unsicher bleiben oder nur bestimmte Akteure bzw. Akteursgruppen betreffen.

4. Kritik der Projektorientierung

Großprojekte gelten vielfach als „Schönwetterstrategie“. Wird bei einer Krise oder gar beim Scheitern des Projekts die ökonomische Gewinnerwartung enttäuscht, stehen die politischen Akteure vor der Entscheidung, entweder auf Besserung zu hoffen und weiter zu investieren oder einen Abbruch und ggf. Konkurs des Projekts einzuleiten. Die Politik befindet sich damit in einer Zwickmühle: Geht sie hohe Risiken ein, setzt sie sich dem Vorwurf aus, dass sie zu leichtfertig mit öffentlichen Geldern umgeht, scheut sie aber das Risiko, gilt sie als „kleinkariert“ und kameralistisch. Dies zeigt, dass die Projektorientierung bzw. eine Raumordnung, die unternehmerisch handelt, mit ihren eigenen politischen Zielen in Konflikt geraten kann: Wenn sich die Wachstumserwartung nicht erfüllt, erfordert die Marktlogik eigentlich den Konkurs. In der politischen Praxis dient dann aber meist der öffentliche Haushalt als Auffangbecken – mit entsprechenden Nachteilen für andere Politikfelder, Interessen und Akteure.

Diese Kritik verschärft sich bei Großprojekten dadurch, dass der „point of no return“ bereits früh erreicht wird. Gründe für diese Eigendynamik sind die Komplexität des Vorhabens, die funktionale Abhängigkeit der Teilprojekte voneinander, die zumeist öffentlich-private Trägerschaft („Schicksalsgemeinschaft“), die garantierte Planungssicherheit für die privaten Investoren („Gebot der Zuverlässigkeit“) und die starke symbolische Aufladung als Zukunftsentwürfe (Imagewirkung).

Projekte unterliegen weiterhin der Kritik, dass ihre Akteursnetzwerke exklusiv sind und sich privatrechtliche Entwicklungsträger gegenüber politischer Kontrolle weitgehend abschotten. Beides läuft demokratischen Prinzipien in der Regionalentwicklung zuwider. Bestehende Machtstrukturen in der Region werden zumeist nicht angetastet und Einwände und Widerstände beiseite geschoben („Elefanten-Effekt"). Darüber hinaus erlangen regionsfremde Akteure Einfluss, seien es Investoren oder (inter-)nationale Gremien, etwa im Fall von Großveranstaltungen wie Olympischen Spielen. Diese Akteure kennen die Region kaum und handeln nicht unbedingt im Interesse der Region.

Durch ihre räumliche Konzentration und Selektivität können Projekte zu einer Fragmentierung der Region beitragen, indem sie einzelne Teilräume bevorzugen. Derartige Oaseneffekte beziehen sich aber auch auf die zeitliche Konzentration durch Projekte. Dies ist vor allem bei nomadisierenden Projekten wie Großveranstaltungen der Fall, die in einem Turnus von Region zu Region ziehen. In der Folge wird es für eine Region schwer, ähnliche Aufmerksamkeit für die Nachnutzung der Anlagen oder für neue Aufgaben zu erlangen. Grundsätzlich stellt sich dabei die Frage, wie dauerhafte Vorteile für die Region erzielt werden können.

VII. Ausblick

Projektorientierung markiert für die Raumordnung die wichtige Schnittstelle zwischen Planung und Umsetzung. Mit Hilfe der Projektorientierung kann die Raumordnung ihr Profil in Richtung von Regionalentwicklung und → *Regionalmanagement* erweitern. Sie gewinnt zusätzliche Kompetenz, um auf regionale Prozesse einzuwirken bzw. diese mitzugestalten.

Zugleich markiert die Projektorientierung aber auch einen Wandel zu einer auf Wettbewerb und marktliche Instrumente bezogenen Regionalentwicklung. Diese kann positive Wirkungen entfalten, wenn sie im Sinne einer → *Nachhaltigen Raumentwicklung* neue Qualitäten hervorbringt, die als „best practice" ausstrahlen. Sie kann aber auch ungewollte Folgen haben, wenn sie Disparitäten zwischen Regionen verschärft, die schwächeren Regionen zu Verlierern werden, sich innerhalb der Region Fragmentierungen ergeben oder sich demokratische Defizite dieser neuen Logik politischer Steuerung zeigen.

Literatur

BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (Hrsg.) (1999): Projektorientierte Planung – das Beispiel IBA Emscher Park. Informationen zur Raumentwicklung, H. 3–4, Bonn.

DIN 69901 „Projektmanagement" (Ausgabe 1987).

FÜRST, D. (1998): Projekt- und Regionalmanagement. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover, S. 237–253.

GATZWEILER, H.-P. (1999): Raumordnung durch projektorientierte Raumentwicklungspolitik. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 3–4, Bonn, S. 173–181.

HÄUSSERMANN, H.; SIMONS, K. (2000): Die Politik der großen Projekte – eine Politik der großen Risiken? In: Archiv für Kommunalpolitik, H. 1, S. 56–71.

HEINZEL, R.; ZIMMERMANN, M. (1990): Handbuch umweltschonende Großveranstaltungen. Berlin.

KELLER, D. A.; KOCH, M.; SELLE, K. (1998): Planung + Projekte. Dortmund.

KRÜGER, T. (2004): Projektmanagement und Projektentwicklung. In: RaumPlanung, H 114/115, S. 116–120.

SELLE, K. (2002): EXPOst. Großprojekte und Festivalisierung als Mittel der Stadt- und Regionalentwicklung. AGB Bericht, Bd. 48, Dortmund.

SIEBEL, W.; IBERT, O.; MAYER, H.-N. (1999): Projektorientierte Planung – ein neues Paradigma? In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 3–4, Bonn, S. 163–172.

SIEBEL, W.; IBERT, O.; MAYER, H.-N. (2001): Staatliche Organisation von Innovation: Die Planung des Unplanbaren unter widrigen Umständen durch einen unbegabten Akteur. In: Leviathan, H. 4, S. 526–543.

Jörg Knieling

Psychologie des Planens

I. Zum Begriff des Planens in der Psychologie; II. Untersuchungen des Planungsverhaltens; III. Psychologische Erklärungen; IV. Konsequenzen für die Raumplanung; V. Unterstützung von Arbeitsprozessen in der Raumplanung

I. Zum Begriff des Planens in der Psychologie

Beginnt man über die „Psychologie des Planens" zu schreiben, 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 z. B. 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, z. B. 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" (z. B. in Modellen) und Analyse mithilfe dieser Vergegenständlichung (auch: → *Planung*; → *Planungstheorie*).

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.

II. 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.

1. Elementare Planungs- und Entscheidungsprozesse

Elementare Planungs- und Entscheidungsprozesse (auch: → *Bewertungs- und Entscheidungsmethoden*) sind sicher eines der am umfassendsten untersuchten Gebiete in der Psychologie. Der Ausgangspunkt der psychologischen Entscheidungsforschung lag beim volkswirtschaftlichen Modell, das eine rationale wirtschaftliche Entscheidung dann gegeben sieht, wenn man diejenige Alternative wählt, bei der ein maximaler Nutzen mit geringst möglichem 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/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 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 (auch: → *Strategische Planung*) kennt.

Auch bei der Untersuchung des Planungsverhaltens bei so genannten Interpolationsproblemen (Probleme mit einer begrenzten Menge von eindeutig definierten Zielen und Handlungsmöglichkeiten, z. B. das Damespiel) wurde zunächst versucht herauszufinden, inwieweit Menschen von „klassisch-rationalen“ Planungsstrategien abweichen. Diese wurden z. B. 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 zeigen in mehreren Untersuchungen, dass dies schon bei einfachen und wohldefinierten Planungsproblemen der charakteristische Weg menschlichen Denkens ist.

2. 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 z. B. 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 Experiments, 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 in der Praxis der Raumplanung ebenfalls 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 Kap. III beschrieben.

3. 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 von fehlerhaften Teamleistungen. Machtkämpfe (v. a. 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, so dass 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" („group think") und erhöhte Risikobereitschaft („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, v. a. 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 (→ *Planungstheorie*).

III. Psychologische Erklärungen

Um sich das beschriebene Planungsverhalten erklären zu können, gibt es eine Fülle von möglichen Erklärungsmodellen. An dieser Stelle soll vertieft auf gedächtnistheoretische Überlegungen, kontrolltheoretische Modelle und Erklärungen, die mit Kommunikation und Kooperation zu tun haben, eingegangen werden.

1. Gedächtnis

Die ursprüngliche Modellvorstellung des so genannten „Kurzzeitgedächtnisses" ist mittlerweile von der Annahme eines Arbeitsgedächtnisses ab-

gelöst 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 Maß 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 (z. B. Schaltvorgänge beim Autofahren). Diese Routinen beanspruchen unser Arbeitsgedächtnis nicht. Zum anderen verfügen wir im Alltag über viele so genannte Planungs- und Entscheidungsheurismen, die dort auch funktionieren. Heurismen 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.

2. Kontrolle

Die psychologische Variable „Kontrolle“ symbolisiert das Ausmaß, inwieweit man eine Situation – alttagssprachlich ausgedrückt – „im Griff hat“. In archaischen Zeiten führte ein Verlust an Kontrolle bei unseren Vorfahren zu einer Flucht- oder Aggressionsreaktion. Man kann die oben 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.

3. 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, v. a. weil die meisten dieser Modelle nicht spezifisch für die Tätigkeiten des Planens und Entscheidens entwickelt worden sind.

IV. 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 werden. MAURER (2002) spricht bei den Beispielen seiner umfangreichen Fallsammlung von „elementaren Dummheiten". Die Voraussetzungen für Abwege sind denkbar günstig. Raumplanung hat in hohem Maß die Eigenschaften eines komplexen Problemlöseprozesses, vieles ist schlicht nicht vorhersehbar, die Wahrscheinlichkeit der in Kap. II 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, z. B. 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 ein inhaltlich sinnvolles Vorgehen; dies erlaubt eine 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 viele planerische Fehlverhalten erklären lassen. Gibt es auch Hinweise für Verbesserungsmöglichkeiten?

V. 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.), analysiert und entwickelt seine Vorgehensmöglichkeiten auf der Basis einer realistischen (d. h. manchmal sicher auch negativen) Einschätzung der Chancen, dieses Problem zu lösen. Zur Unterstützung einer solchen Einstellung lassen sich auf verschiedenen Ebenen (Organisation, Team, Individuum) unterschiedliche Maßnahmen angeben. Diese sind v. a. da schon weit verbreitet, wo hohe Sicherheit beim Planen und Handeln notwendig ist (z. B. in der Luftfahrt).

a) Organisationsebene:

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

b) Gruppenebene:

- Schaffung eines Rahmens für die Analyse von Fehlern (z. B. briefing/debriefing);
- Unterstützung entsprechender Kommunikationsformen.

c) Individuelle Ebene:

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

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. Bei VON DER WETH (1999) wird ein solches Verfahren für die Strukturierung des Vorgehens bei komplexen Projekten vorgestellt. Auch existierende Ansätze der → *Raumplanung* zur Bewältigung sehr komplexer Anforderungen (LINDBLOOM 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 ei-

genen 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.

Literatur

BADKE-SCHAUB, P. (2002): Planen als sozialer Prozess. In: Strohschneider, S.; von der Weth, R. (Hrsg.): Ja mach´ nur einen Plan. Bern, S. 52–68.

DÖRNER, D. (1989): Die Logik des Misslingens. Reinbek.

GIGERENZER, G.; ABC RESEARCH GROUP; TODD, P. (2000): Simple Heuristics That Make Us Smart. Oxford.

LINDBLOOM, C. (1959): The Science of Muddling Through. Public Administration Review, H. 39, S. 517–526.

MAURER, J. (2002): Eines Planers Geschichten. In: Strohschneider, S.; von der Weth, R. (Hrsg.): Ja mach´ nur einen Plan. 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, H. 209, S. 245–276.

SACHSE, P. (2002): Idea materialis: Entwurfsdenken und Darstellungshandeln. Über die allmähliche Verfertigung der Gedanken beim Skizzieren und Modellieren. Berlin.

SCHÖNWANDT, W. (2002): Planung in der Krise. Theoretische Orientierungen für Architektur und Städtebau. Stuttgart.

SIMON, H. (1966): Models of Man. Social and Rational Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting. New York.

TVERSKY, A.; KAHNEMANN, D. (1974): Judgement under Uncertainty: Heuristics and Biases. Science, H. 185, S. 1124–1131.

VON DER WETH, R. (1999): Management der Komplexität. Bern.

Rüdiger von der Weth

Public Private Partnership

I. Ausgangsbedingungen und Auslöser

Öffentlich-private Partnerschaften, d. h. die Kooperation zwischen öffentlichen Hoheitsträgern und privaten Wirtschaftsakteuren, sind sowohl in Deutschland als auch in anderen westlichen Industriestaaten nichts Neues. Belege hierfür sind gemischtwirtschaftliche Unternehmen in der Versorgungswirtschaft, der Bereich des → *Städtebaus*, in dem es gleichfalls traditionell eine Vielzahl von partnerschaftlichen Projekten gibt, oder die Sociétés d'Économie Mixte (SEMs) in Frankreich, die bereits seit den 1920er Jahren für die unterschiedlichsten Vorhaben bei der → *Stadtentwicklung* und der Infrastrukturentwicklung zuständig sind. Neu ist allerdings die deutliche quantitative Zunahme derartiger Ansätze: seit der Mitte der 1970er Jahre in den USA, seit den frühen 1980er Jahren in westeuropäischen Industrienationen.

Hintergrund und Auslöser dieser verstärkten und zunächst vor allem für die Bereiche der Stadtentwicklung und Stadterneuerung geltenden Zusammenarbeit von öffentlicher Hand und privaten Akteuren waren und sind in Deutschland mehrere Faktoren:

- Veränderte Anforderungen und Aufgaben, denen sich deutsche Städte und Gemeinden als Folge von tiefgreifendem wirtschaftlichem Strukturwandel, veränderten Marktverhältnissen und einem schärfer werdenden Wettbewerbsdruck ab den späten 1980er Jahren gegenübersehen und die damit einhergehende Suche nach neuen Wegen der Aufgabenbewältigung;
- eine zunehmende, der wettbewerbsbedingten Aufwertung der Städte und ihrer Zentren und der Priorisierung wirtschaftlicher Gesichtspunkte entsprechende Ablösung umfassender und multisektoraler Planungsansätze durch kommunale Marketingstrategien und/oder eine sich auf einzelne, ökonomisch bedeutsame Großvorhaben mit hohem Imagewert konzentrierende Projektplanung;
- veränderte, mit einem tendenziellen Rückzug des Staates einhergehende Schwerpunktsetzungen in der Wirtschaftspolitik der Bun-

desregierung in Richtung Deregulierung und → *Privatisierung*;
- umfangreiche, nach der deutschen Vereinigung in den neuen Bundesländern anstehende planungs- und infrastrukturelle Aufgaben und die Absicht der Bundesregierung, im Sinne einer beschleunigten Realisierung auch hier neue, in starkem Maße auf private Akteure, deren Kapital und Planungskapazitäten setzende Wege zu gehen;
- ein tiefgreifender, Anfang der 1990er Jahre beginnender Umbau- und Transformationsprozess kommunaler Verwaltungen („Neues Steuerungsmodell"), bei dem die Privatwirtschaft und/oder ihre Prinzipien gleichfalls eine maßgebliche Rolle spiel(t)en.

II. Inhaltliche Eingrenzung

Nach Ansicht britischer Stadtforscher ist der Terminus „Partnerschaft" nicht mehr als ein Sammelbegriff, der verschiedene Programme, Bereiche und Interessen umfasst und zu dem sowohl kurzfristige projektbezogene als auch räumlich und zeitlich umfassende Gemeinschaftsvorhaben gehören können. In den USA und Frankreich wird der Begriff „Public Private Partnership" ähnlich weit ausgelegt und zur Bezeichnung einer breiten Palette formeller, vertraglich fixierter wie informeller, auch „per Handschlag" geregelter Kooperationsansätze zwischen öffentlichen und privaten Akteuren verwandt.

In Deutschland gibt es mehrere Definitionsansätze. Von den einen wird Public Private Partnership (PPP) auf gemischtwirtschaftliche, von öffentlichen und privaten Akteuren zur Realisierung gemeinsamer Vorhaben eingerichtete Gesellschaften eingegrenzt, bei denen die Kapitalmehrheit bei der öffentlichen Seite (in der Regel einer Gebietskörperschaft) bleibt; andere definieren PPP ähnlich breit wie ausländische Kommentatoren und setzen PPP mit dem Begriff der Teilprivatisierung gleich; dritte wiederum plädieren für einen eingegrenzteren Partnerschaftsbegriff, bei dem der Grad der Institutionalisierung bzw. Formalisierung und die Frage der Zielkomplementarität von entscheidender Bedeutung sind.

In der kommunalen Praxis hat sich im Allgemeinen ein breiter Definitionsansatz durchgesetzt: PPP dient hier zur Bezeichnung der unterschiedlichsten – mit der aktuellen Privatisierung von Verwaltungsaufgaben verbundenen – Kooperationsansätze zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft.

III. Einige Charakteristika von Public Private Partnerships

1. Die Beteiligten, ihre Ziele und Erwartungen

Zahl und Zusammensetzung öffentlicher und privater Akteure bei Partnerschaftsvorhaben unterliegen keinen festen Regeln und sind daher von Fall zu Fall verschieden. Ungeachtet dieser Unterschiede bestehen jedoch auch einige zentrale Gemeinsamkeiten:
- Beteiligte der öffentlichen Hand sind in der Regel Vertreter der kommunalen Ebene. Bundes- oder Zentralregierungen können gleichfalls an Partnerschaften beteiligt sein, meist aber nur in initiierender und stimulierender Form.
- Partner der privaten Seite sind in der Regel kapitalkräftige Akteure aus der Immobilienwirtschaft, große, in den verschiedensten Bereichen städtischer Entwicklung tätige Unternehmen und Unternehmensgruppen, institutionelle Anleger wie Banken und Versicherungsgesellschaften sowie – im Bereich der Entsorgungsinfrastruktur – Abwasser- und Abfallentsorger.

Die öffentliche Seite erwartet von der Kooperation mit dem Privatsektor mehreres: Zugang zu dessen fachlichen Kompetenzen und Kapazitäten, eine Mobilisierung privaten Kapitals, eine Entlastung begrenzter Verwaltungskapazitäten und öffentlicher Haushalte sowie nicht zuletzt eine beschleunigte und professionelle Aufgabendurchführung. Die privaten Akteure versprechen sich aus der Realisierung gemeinsamer Projekte mit der öffentlichen Hand: Zugang zu lokalen Vollmachten und Befugnissen, eine stärkere Beeinflussung planerischer Verfahren und planungsrechtlicher Entscheidungen und nicht zuletzt eine gesicherte Durchführung weitgehend risikoloser Projekte.

Öffentlich-private Kooperationsansätze gehen aber nicht nur mit unterschiedlichen Erwartungen der Partner einher, sie sind auch mit spezifischen,

in der jeweiligen Funktion der beteiligten Akteure begründeten Interessen verbunden: den Gemeinwohlinteressen der öffentlichen Hand einerseits und den Gewinninteressen der privaten Akteure andererseits. Diese unterschiedlichen Interessen bedeuten jedoch auch ein latentes Konfliktpotential: Dieses bleibt in wirtschaftlichen Wachstumsphasen weitgehend unter einer „Decke des Konsenses" verborgen, manifest wird es jedoch meist dann, wenn es zu Rückgängen bei der konkreten Verteilungsmasse kommt und die Gewinnmargen für bestimmte Projekte und Nutzungen sinken.

2. Aufgabenfelder, Vorhaben und räumliche Lagen

Public Private Partnerships gibt es in den unterschiedlichsten kommunalen Aufgaben- und Politikfeldern: im Verkehrsbereich, in der kommunalen Ver- und Entsorgung, in der Stadtentwicklung und im → *Wohnungswesen*, im Umweltschutz wie auch beim Betrieb von Kultureinrichtungen oder von Freizeit- und Sportstätten. Potentiell können PPPs in allen kommunalen Aufgabenbereichen vorkommen, soweit keine gesetzlichen Hinderungsgründe gegen die damit verbundene (Teil-)Privatisierung sprechen.

In welchen Aufgabenfeldern, bei welchen Vorhaben und in welchen räumlichen Lagen es zu partnerschaftlichen Aktivitäten kommt, hängt allerdings davon ab, ob diese für den privaten Partner auch profitabel sind. In den Bereichen Stadterneuerung und Stadtentwicklung (→ *Stadtumbau*) ist dieser Zusammenhang evident. Öffentlich-private Partnerschaften beschränken sich hier in der Regel auf bestimmte Standorte: Auf der Makro-Ebene sind dies einige wenige attraktive Großstädte und wirtschaftliche Wachstumszentren, auf der Mikro-Ebene meist die Stadtzentren sowie stadtentwicklungspolitisch attraktive oder ohnehin bereits privilegierte Areale. An wirtschaftlichen Krisenregionen oder Gebieten mit geringem Nachfragedruck zeigen private Akteure nur dann Interesse, wenn die öffentliche Hand für attraktive Anreize finanzieller und/oder planungsrechtlicher Art sorgt und die betreffenden Gebiete darüber hinaus erkennbare wirtschaftliche Entwicklungs- und Wachstumspotentiale aufweisen.

Was die konkreten Aufgabenschwerpunkte von Partnerschaften bei der Stadterneuerung und Stadtentwicklung angeht, so standen hier in den meisten Fällen zunächst (städte-)bauliche und infrastrukturelle Vorhaben im Vordergrund. In der Regel handelte es sich dabei um komplexe und oft auch spektakuläre Großprojekte, die auf eine Aufwertung von Standort-, Stadtteil- oder auch gesamtstädtischem Profil zielten. Als Folge deutlich veränderter Rahmenbedingungen sind Partnerschaften bei solchen Großprojekten jedoch inzwischen eher Ausnahmeerscheinungen geworden.

Einen deutlichen Relevanzgewinn hat die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und privaten Investoren seit 1993 in einem anderen Bereich des Städtebaus zu verzeichnen: bei ganz „normalen" Vorhaben und Erschließungsmaßnahmen. In der jüngeren Vergangenheit zeigen private Akteure auch zunehmendes Interesse an den rentablen Einrichtungen der kommunalen Ver- und Entsorgungsinfrastruktur (so z. B. bei der Abfallentsorgung und Abwasserbeseitigung; → *Ver- und Entsorgung*) wie auch bei Verkehrsprojekten.

3. Kooperationsformen und Beispiele

Legt man den weit gefassten Partnerschaftsbegriff der Praxis zugrunde, ergibt sich zunächst ein verwirrendes, aus den unterschiedlichsten Aktivitäten zusammengesetztes Formenspektrum. Unter Vernachlässigung einzelfallspezifischer Besonderheiten lässt sich diese Vielfalt jedoch auf drei, sich nach dem Grad ihrer Institutionalisierung unterscheidende Typen von Partnerschaftsansätzen reduzieren.

a) Informelle Kooperation lokaler Führungskräfte

Partnerschaften dieses Typs sind in der Regel nicht für die Realisierung spezifischer Vorhaben oder Leistungen zuständig, sondern fungieren eher als Initiatoren und Koordinatoren im Rahmen umfassender Planungs- und Entwicklungsstrategien. Beteiligte sind meist einflussreiche Vertreter der Wirtschaft oder ihrer Verbände sowie die Spitzen aus kommunaler Politik und/oder Verwaltung. Ihre Zusammenarbeit kann auf Satzungen oder auch allein auf den persönlichen Beziehungen der Beteiligten beruhen.

Ein Beispiel hierfür ist der Anfang der 1990er Jahre in der früheren Montanstadt Bottrop zur Koordination und Steuerung eines großflächigen Entwicklungsvorhabens auf einem ehemaligen Zechengelände eingerichtete Kooperationsansatz. Kern war eine „operative Planungsgruppe" aus Vertretern der Stadt, der „Montan-Grundstücksgesellschaft" (MGG) und der „Internationalen Bauausstellung Emscher Park GmbH".

b) Vertraglich geregelte Kooperationsansätze

Häufigste Form von PPP sind Kooperationsansätze, bei denen die Zusammenarbeit der öffentlichen und privaten Akteure durch Verträge geregelt ist. In diesen Verträgen werden die Rollen und Zuständigkeiten der Beteiligten, ihre jeweiligen Aufgaben- und Handlungsschwerpunkte, ihr personeller, finanzieller und sächlicher Einsatz sowie die Verteilung möglicher Risiken geregelt. Bei der Vertragsgestaltung spielen zum einen das konkrete Vorhaben und die damit verbundenen Ziele und Aufgabenschritte eine maßgebliche Rolle, zum anderen aber auch Kompetenz, Professionalität und Verhandlungsgeschick der beteiligten Akteure.

Grundlage der vertraglich geregelten Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren sind vielfach spezifische, für die Erbringung bestimmter Leistungen durch Private bei der Durchführung und/oder Finanzierung öffentlicher Aufgaben entwickelte Vertrags- und Verfahrensmodelle. Zentrale Anwendungsfelder dieser Vertragsansätze waren und sind die Entsorgungs- und Verkehrsinfrastruktur sowie der Bereich des Städtebaus.

Die folgende Zusammenstellung ist selektiver Natur und beschränkt sich auf Vertragsmodelle, die in der kommunalen Praxis eine besondere Rolle spielen.

Das Betreibermodell

Bei diesem Modell führt ein Privater, der Betreiber, zunächst eigenverantwortlich, aber im einvernehmlichen Zusammenwirken mit der Kommune die für Planung und Bau neuer sowie Sanierung bestehender Anlagen erforderlichen Leistungen durch und übernimmt sodann auch den Betrieb dieser Anlagen. Diese sind Eigentum des Betreibers, werden aber der Gemeinde als öffentliche Einrichtung gewidmet.

Das Betriebsführungsmodell

Der wesentliche Unterschied zum Betreibermodell besteht bei diesem Ansatz darin, dass die Gemeinde Eigentümerin der jeweiligen Einrichtung bleibt. Der von ihr beauftragte Private hat den Betrieb nach ihren Weisungen, in ihrem Namen und für ihre Rechnung zu führen und erbringt auch hier im Außenverhältnis Leistungen des Aufgabenträgers.

Das Kooperationsmodell

Dieser Ansatz gilt als Modifikation des Betreibermodells und sieht die Gründung einer gemischtwirtschaftlichen Beteiligungsgesellschaft vor, in der die Kommune die Mehrheit hält.

Facility-Management

Kern dieses aus der Privatwirtschaft übernommenen Ansatzes ist die Übertragung des Managements und der Bewirtschaftung von Gebäuden und Einrichtungen („facilities") auf private Dritte.

Das Leasing-Modell

Bei kommunalen Leasingmodellen, die angesichts steigender Haushaltsdefizite zunehmend an Bedeutung gewinnen, werden Infrastruktureinrichtungen (→ *Infrastruktur*) oder Gebäude von Privaten finanziert und gebaut und anschließend an eine Kommune vermietet. Eine spätere Eigentumsübertragung ist möglich, aber nicht verbindlich. Mit dem Leasingvertrag erfolgt die steuerliche Zuordnung des Leasingobjekts beim Leasinggeber, das materielle Investitionsrisiko wird hingegen auf die Kommune als Leasingnehmer übertragen.

Zwei maßgebliche Kooperationsansätze des Städtebaurechts, die in den 1990er Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen haben, sind der Städtebauliche Vertrag und der Vorhaben- und Erschließungsplan (→ *Ergänzende Instrumente zur Bauleitplanung*).

c) Gemischtwirtschaftliche Unternehmen

Die Institutionalisierung öffentlich-privater Partnerschaften in Form gemischtwirtschaftlicher

Unternehmen ist vor allem in Frankreich anzutreffen. Mehr als 1.000 Sociétés d'Économie Mixte sind hier in den verschiedensten Bereichen tätig: in der Stadt- und Grundstücksentwicklung, bei Wohnungs- und Industrieprojekten wie auch bei der Erstellung und dem Management öffentlicher Einrichtungen.

In Deutschland sind gemischtwirtschaftliche Unternehmen vor allem in der Versorgungswirtschaft bekannt. Aber auch im Bereich des Städtebaus und der Stadtentwicklung wurden ab der zweiten Hälfte der 1980er Jahre zunächst in westdeutschen, später auch in ostdeutschen Städten eine Reihe gemischtwirtschaftlicher (Projekt-)Entwicklungsgesellschaften eingerichtet.

- Bekanntestes Beispiel im Bereich der kommunalen Abfallwirtschaft ist die 1991 mit dem Ziel einer effizienteren, den kommunalen Haushalt entlastenden Abfallbeseitigung gegründete „Entsorgung Dortmund GmbH" (EDG).
- Modellvorhaben im Bereich des Städtebaus und der Stadtentwicklung war lange Zeit die Kölner „MediaPark Köln Entwicklungsgesellschaft mbH" (MPK), die 1988 zur Umstrukturierung und Aufwertung eines großen, innenstadtnah gelegenen und bis dahin als Güterbahnhof genutzten Areals eingerichtet wurde und deren Hauptgesellschafter zunächst die Stadt Köln, das Land Nordrhein-Westfalen sowie ein privater Medienkaufmann waren.
- Ein Beispiel für die partnerschaftliche Reaktivierung eines ehemaligen Zechengeländes in einer Ruhrgebietsstadt ist die 1992 in Dortmund gegründete Projektgesellschaft „Minister Stein". Anteilseigner sind mit jeweils 50 Prozent die Stadt Dortmund und die MGG.
- Öffentlich-private Partnerschaften in Form gemischtwirtschaftlicher Gesellschaften sind schließlich auch auf regionaler Ebene mit dem Ziel der regionalen Wirtschaftsentwicklung und der kooperativen Erarbeitung regional abgestimmter Entwicklungskonzepte eingerichtet worden. Ein Beispiel hierfür ist die 1990 gegründete „Emscher-Lippe-Agentur, Gesellschaft zur Strukturverbesserung im nördlichen Ruhrgebiet mbH".

IV. Vorliegende Ergebnisse

Wie die Erfahrungen der Praxis zeigen, sind die Ergebnisse öffentlich-privater Partnerschaften ambivalent. Für die Beschleunigung und Straffung komplexer Projektverfahren war und ist die Verknüpfung der spezifischen Stärken öffentlicher und privater Beteiligter infolge der damit möglichen Synergieeffekte von Vorteil. Vorteilhaft sind Partnerschaften in der Regel auch für die daran beteiligten privaten Akteure. Ob dies auch für die Partner der öffentlichen Hand und die Realisierung ihrer spezifischen Ziele und Interessen zutrifft, bleibt hingegen in vielen Fällen fraglich.

Im Hinblick auf die Realisierung der beabsichtigten Projektziele waren öffentlich-private Partnerschaften bei der Stadterneuerung und Stadtentwicklung immer dann am erfolgreichsten, wenn es um die imageförderndе Umstrukturierung und Wiederbelebung – häufig zentral gelegener – städtischer Areale unter wirtschaftlich günstigen Bedingungen ging. Partnerschaften haben in diesen Fällen dazu beigetragen, komplexe städtische Erneuerungsvorhaben unter gleichzeitiger Beschleunigung der jeweiligen Verfahrensabläufe zu realisieren. Nicht nur in Deutschland entstanden auf diese Weise zahlreiche Geschäfts- und Einkaufszentren, Büro- und Kongressgebäude, touristische Einrichtungen sowie (meist teure) Wohnanlagen an ausgewählten Standorten.

Diese Partnerschaftsvorhaben waren und sind für private Partner jedoch nur interessant, solange ein generelles Umfeld des Erfolges gegeben ist, solange also wirtschaftlicher Strukturwandel und siedlungs- wie auch infrastrukturelle Modernisierungsnotwendigkeiten mit wirtschaftlichem Wachstum und deutlichen Nachfragesteigerungen für bestimmte Nutzungen einhergehen und die daraus resultierenden Bodenpreissteigerungen hohe Renditen versprechen. Ändern sich diese Voraussetzungen und ist damit die Profitabilität partnerschaftlicher Vorhaben infrage gestellt, dann stehen die ursprünglichen Projektziele, bisweilen auch das ganze Vorhaben zur Disposition.

V. Ausblick und offene Fragen

Öffentlich-private Partnerschaften werden auch in Zukunft – darüber besteht weitgehende Überein-

stimmung – eine maßgebliche Rolle spielen; vermutlich werden sie noch an Relevanz gewinnen. Weniger klar als ihr Fortbestand sind allerdings Richtung und Funktion, die Partnerschaften künftig einnehmen werden. Wird das Engagement privater Akteure bei imageträchtigen Prestigeprojekten weiter zurückgehen? Werden Partnerschaften dafür verstärkt im Bereich der Entsorgungs- und Verkehrswirtschaft tätig sein und werden sie – vor dem Hintergrund zunehmender Privatisierungsforderungen – zur Erhaltung der Garantenstellung der öffentlichen Hand beitragen oder aber, wie von maßgeblichen Akteuren der Privatwirtschaft prognostiziert, nur eine Zwischenstufe zur Vollprivatisierung öffentlicher Aufgaben sein?

Die Beantwortung dieser Fragen wird vor allem davon abhängen, wie sich die eingangs genannten, für den Bedeutungsgewinn von Partnerschaften relevanten Faktoren in Zukunft entwickeln werden. Künftige wirtschaftliche Rahmenbedingungen, kommunale Handlungs- und Finanzierungsspielräume sowie Rolle und Selbstverständnis modernisierter (Kommunal-)Verwaltungen (→ *Verwaltungsreform*) werden daher zusammen mit den relevanten politischen Akteuren und deren Schwerpunktsetzungen darüber entscheiden, welche Form und Funktion PPP einnehmen, ob sie zur Regel, zur Ausnahme oder aber zur Vorstufe einer fortschreitenden Totalprivatisierung werden.

Literatur

BUDÄUS, D.; EICHHORN, P. (Hrsg.) (1997): Public Private Partnership: neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung. Baden-Baden.

BUDÄUS, D.; GRÜNING, G. (1996): Public Private Partnership. Konzeption und Probleme eines Instruments zur Verwaltungsreform aus Sicht der Public Choice Theorie. In: Budäus, D.: Public Management-Diskussionsbeiträge, Bd. 26, Hamburg, S. 31 ff.

HEINZ, W. (Hrsg.) (1993): Public Private Partnership – ein neuer Weg zur Stadtentwicklung? Stuttgart.

HEINZ, W.; SCHOLZ, C. (1996): Public Private Partnership im Städtebau. Berlin.

KIRSCH, D. (1997): Public Private Partnership. Köln.

KRAUTZBERGER, M. (1993): Public Private Partnership – Kooperationsmodell aus städtebaulicher Sicht. In: Städte- und Gemeinderat, H. 2, S. 44 ff.

TETTINGER, P. J. (1997): Die rechtliche Ausgestaltung von Public Private Partnership. In Budäus, D.; Eichhorn, P. (Hrsg.): Public Private Partnership: neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung, Baden-Baden, S. 125 ff.

WALCHA, H.; HERMANNS, K. (Hrsg.) (1995): Partnerschaftliche Stadtentwicklung – Privatisierung kommunaler Aufgaben und Leistungen. Köln.

Werner Heinz