

17
15
G E S E L L S C H A F T F Ü R R E G I O N A L F O R S C H U N G

Deutschsprachige Gruppe der Regional Science Association

S E M I N A R B E R I C H T 7

Referate, gehalten auf dem Winterseminar
14. - 18. Februar 1972, Innsbruck, Hungerburg
(einschließlich Nachträge vom Sommerseminar
in Taxach 19. - 25. Februar 1971)

Herausgeber: Gesellschaft für Regionalforschung, Heidelberg

Geschäftsstelle: Dr. Günter Strassert, 66 Saarbrücken,
Scheidter Straße 138

Copyright: Das Copyright liegt jeweils beim Verfasser

Überlegungen zur Strategie der kommunalen Entwicklungsplanung:
Ansatzpunkt Planungsstruktur

1. Warum überhaupt Planungsstrategie?

Grob schematisierend können als notwendige Bestandteile und Voraussetzungen der kommunalen Entwicklungsplanung identifiziert werden

- ein minimales theoretisches Verständnis des System-zusammenhanges Gemeinde, der beplant werden soll;
- Daten zur Erfassung der System-Elemente und -Zusammenhänge;
- Instrumente, Techniken zur Beeinflussung und Steuerung der Systemelemente und -zusammenhänge;
- Bewertungsgrundlagen und Entscheidungsmechanismen gegenüber alternativen Eingriffsmöglichkeiten in die Entwicklung des kommunalen Systems;
- eine Gesamtstrategie für Planungsprozeß und Planungs-durchsetzung, die eng mit der organisatorischen Struktur verknüpft ist.

Die wissenschaftliche Arbeit an kommunaler Entwicklung und Planung derselben hat sich entsprechend in verschiedene Ansätze unterteilt, die, wie auch dieses Seminar zeigt, ein weitgehend voneinander isoliertes Eigenleben entfalten:

Auf der einen Seite interessiert zunächst die empirische und theoretische Analyse des Gegenstandes von kommunaler Entwicklungsplanung, d.h. der Prozeß der Stadtentwicklung. In diesem Bereich fällt insbesondere die Kluft zwischen empirischem und theoretischem Forschungsstand einerseits, mutiger mathematisierter Modellbildung mit kommerziellem Beigeschmack andererseits auf. - Die mit Nachdruck betriebene Entwicklung von Informationssystemen und Datenbanken für die kommunale Ent-

wicklungsplanung steht ebenfalls stark unter kommerziellen Vorzeichen. - Mit der Entwicklung der Kosten-Nutzen-Analyse und der Nutzwertanalyse ist die Diskussion der Bewertungsgrundlagen, allerdings weitgehend abgelöst von konkreten gesellschaftlichen Wertkonflikten, intensiviert worden. Die empirische Forschung zum Bereich der Entscheidungsmechanismen ist in einigen wenigen soziologischen und politwissenschaftlichen Untersuchungen versteckt und weit davon entfernt, im Zusammenhang mit entscheidungstheoretischen Ansätzen verschiedener Art anwendungsorientiert verstanden werden zu wollen. - Das Instrumentarium dürfte hoffnungslos unterentwickelt sein, denn kaum jemand stellt sich der unbequemen und die kommunale Planungswirklichkeit beleuchtenden Frage: "Womit kann und soll heute eigentlich eine durchsetzungsorientierte kommunale Entwicklungsplanung betrieben werden?"

Schließlich sind Fragen an Planungsprozeß und Plandurchsetzung sowie an Effizienz und Kontrolle von kommunaler Entwicklungsplanung zu stellen. Denn wie die kommunale Entwicklung selbst ist auch die Entwicklungsplanung als ein kontinuierlicher politischer, sozialer und organisatorischer Prozeß zu untersuchen und der Beeinflussung zugänglich zu machen. Die Entwicklung von Planungsstrategien, also "Planung der Planung" oder "Organisation der Planung" ist ein entsprechender Versuch. Diese in Planungsforschung und Planungspraxis gleichermaßen vernachlässigte Aufgabe ist gerade wegen der weitgehenden Isoliertheit arbeitsteilig konzipierter und planungsbezogener Forschungs- und Praxisansätze besonders bedeutsam, denn:

- Ohne angemessene Kenntnis der Systemzusammenhänge kommunaler Entwicklung wurden (und werden) Planungstechniken und Eingriffsinstrumente entworfen und angeboten - statistisch-mathematisch, modelltechnisch hochentwickelte Planungstechnologien ohne adäquaten empirischen Unterbau.
- Planungstechniken gehen an den derzeitigen administrativen Ablaufmechanismen, an vorgegebenen Entscheidungsstrukturen

und -prozessen, in die und für die sie konstruiert werden müssen, vorbei-wissenschaftlich-technisch konzipierte Planungstechnologie ohne politischen Biß.

- Umgekehrt hat die wenig ausgeprägte strategische Denkweise in der gegenwärtigen kommunalen Planungspraxis zur Folge, daß der tatsächlich ablaufende Planungsprozeß, die Planungsorganisation und die angewendeten Verfahren durch Nichtanwendung verfügbarer Planungstechnologien (z.B. Informationssysteme, Eingriffsinstrumente) bestimmt wird.

Wissenschaftliche Untersuchungen zur kommunalen Entwicklung, zu Informationssystemen, zu Steuerungsmechanismen und Bewertungsprozessen, erst recht aber deren Umsetzung in wissenschaftlich fundierte Planungstechnologien können bedeutsames Innovationspotential darstellen. Vom strategischen Einsatz dieser Planungstechnologien jedoch hängt es ab, ob ihre innovative Wirkung erkannt und entfaltet werden kann, - und vor allem in welcher Richtung: ob und welche Entscheidungsmechanismen durch bessere Information und klarere Einsicht in gemeindliche Systemzusammenhänge verändert werden; ob und welche Bewertungsgrundlagen oder Eingriffsmöglichkeiten bessere Informationen und rationalere Entscheidungsmechanismen erzwingen; u.a. mehr.

Nicht jede Planungsstruktur und jeder Planungsablauf läßt den Einsatz jeder Technik (gleich gut) zu. Planungstechniken setzen in der Regel bestimmte Planungsstrukturen und -abläufe voraus, wenn sie optimal genutzt werden sollen, ohne daß dies explizit gemacht würde. Verselbständigte Planungstechnologien - häufig schon von ihrer Entstehungsgeschichte her "problemneutral" konzipiert: Übernahme anderweitig entwickelter Techniken auf Probleme politischer Planung - lassen ihre eigenen Verwertungsbedingungen in vielfacher Hinsicht unreflektiert. Einerseits werden gegebene Planungsstrukturen und -abläufe ungenügend in die Ausgangsüberlegungen einbezogen; andererseits bleiben, sofern neue Planungsstrukturen und -prozesse mehr oder weniger implizit unterstellt werden, die Möglichkeiten zur Änderung des Planungssystems im Dunkel. Prinzipiell zu begrüßender planungstechnologischer Fortschritt verkommt in Anpassungszwängen, die

antizipiert und gegebenenfalls strategisch hätten neutralisiert werden können; suboptimaler Einsatz zersetzt das Innovationspotential.

Gleiches gilt für das Verhältnis von Planungsstruktur und Planungsprozeß/-ablauf; eine bestimmte Planungsstruktur ist nur für eine begrenzte Zahl alternativer Planungsprozesse (gleich gut) geeignet; umgekehrt ist ein bestimmter Planungsprozeß nicht mit jeder denkbaren Planungsstruktur (gleich gut) zu realisieren. Planungstechniken, -strukturen und -prozesse bedingen sich in einer Planungsstrategie gegenseitig.

Planungstechnologie und Sozialtechnologie (angewandt auf die Strategie der Planungsorganisation) müssen also in ihrer gegenseitigen Abhängigkeit erkannt und im Bewußtsein dieser Abhängigkeit parallel entwickelt werden. Ziel aller planungsstrategischen Bemühungen ist der planvolle Einsatz der bislang nicht gezielt ausgenutzten gegenseitigen Beziehungen zwischen den verschiedenen Elementen im System kommunaler Entwicklungsplanung.

2. Ausgangssituation und Rahmenbedingungen für eine kommunale Planungsstrategie: Einige wesentliche Aspekte

Planungsstrategische Bemühungen sind von einer möglichst gründlichen Analyse der gegebenen Situation und der Veränderungsmöglichkeiten her zu entwickeln. Im Folgenden sollen einige der m.E. wichtigsten Aspekte der Ausgangsbedingungen skizziert werden. Um Mißverständnissen vorzubeugen, sei darauf hingewiesen, daß die Betrachtungen vorrangig auf größere städtische Gemeinden abzielen, auch wenn die Grundtendenz in mancher Hinsicht nach unten und oben - bezogen auf Planungsebenen - gleichermaßen zutreffen dürfte.

Kommunale Entwicklungsplanung - wie alle realitätsbezogene Planung - findet erhebliche Vorgaben vor, die ihrer Beeinflussung entweder vollständig entzogen sind oder nur mit größtem Aufwand bzw. sehr langfristig veränderbar sind.

Sie ist z.B. mit einschneidenden Vorgaben in übergeordneten Plänen, Programmen, Richtlinien, Förderbestimmungen usw. konfrontiert. Die Synopse von Wagener über Ziele für die Stadtentwicklung kommt zu dem Schluß, daß es in den untersuchten übergeordneten Plänen ein hinreichend konsistentes und genügend detailliertes Zielsystem gebe.* Richtlinien für den kombinierten standort- und nicht objektbezogenen Einsatz von Fördermitteln, wie z.B. in Nordrhein-Westfalen, greifen weit in die gemeindliche Entwicklungsplanung hinein. Dieser Trend könnte sich noch verstärken. Die Haushalte und damit auch die Ziele und Maßnahmen der Städte dürften immer stärker um zweckgebundene Mittel von außen herumkonstruiert werden, womit auch anteilmäßig fixierte Teile der verfügbaren freien Budgetmittel gebunden werden. Ein vergleichsweise hoher Anteil des Budgets, der Planungs- und Innovationskapazitäten, der politischen Energie sind ohnehin durch laufende Vorhaben (besonders gravierend der Ausbau öffentlicher Nahverkehrseinrichtungen) festgelegt. Der Bewegungsspielraum bezüglich Realisierung neuer, autonomer, zukunftsorientierter Entwicklungsvorstellungen wird immer enger.

Ein großer Teil der Planungs-, Gesetzgebungs-, Investitionsbereiche, die für die gemeindliche Entwicklung entscheidend sind - Bodenrecht, städte- und wohnungsbauliche Gesetzgebung, Sozialpolitik, verkehrspolitische Grundsatz- und Detailentscheidungen, steuerpolitische Möglichkeiten, höhere Bildungseinrichtungen u.a. - entziehen sich ohnehin weitgehend den kommunalen Möglichkeiten. Kommunale Initiative auf dem Gebiet der Gewerbeförderung und Industrieansiedlung nimmt immer mehr den Charakter des prostituierenden Sich-Anbiederns und maghrebischer Schacherei mit ansiedlungswilligen Unternehmen an. Großräumige Standortvorteile sind auch durch geschickteste Entwicklungsplanung kommunal kaum zu kompensieren.

* F. Wagener, "Ziele der Stadtentwicklung nach Plänen der Länder", Göttingen 1971

Entwicklungsplanung in einer und für eine Gemeinde ist keine tabula rasa-Planung, sondern Planung innerhalb langfristig gewachsener wirtschaftlicher und sozialer, aber auch räumlicher und baulicher sowie politischer und administrativer Strukturen. Sie greift in laufende Prozesse ein bzw. will eingreifen und muß folglich darauf Rücksicht nehmen. Die theoretische Simulation einer Variante totaler Veränderung und planerischer Manipulation von Null aus kann zwar Gegenstand interessanter und lehrreicher Gedankenspiele, ja ökonomisch berechtigter Alternativüberlegungen sein. Im politischen Raum - und kommunale Entwicklungsplanung bewegt sich fast ausschließlich dort - ist sie unbrauchbar und sogar schädlich.

Zu den nur schwer, kaum kurzfristig und nur unter Aufwand teilweise erheblicher politischer Energie veränderbaren Randbedingungen einer innovativen Planungsstrategie gehören auch die tradierten, teilweise gesetzlich fixierten und administrativ verkrusteten Planungsstrukturen und -prozesse.

2.1. Planungshinderliche Verwaltungstradition

Derzeit gibt es nur sehr wenige und dies auch nur sehr junge Verwaltungseinheiten für Aufgaben, die als integrierte kommunale Entwicklungsplanung bezeichnet werden könnten. Dieser Aufgabenbereich kann sich folglich nicht auf überkommene und zugleich aufgabengerechte Verwaltungstraditionen und eingefahrene bürokratische Verhaltensmuster stützen. Die überkommene Struktur der Eingriffs- und Vollzugsverwaltung (hierarchisch, deduktiv, normativ, konfliktfeindlich) ist auf andere Aufgaben ausgerichtet und wird den Anforderungen planender Leistungsverwaltung nicht mehr gerecht.

"Die Struktur der deutschen Verwaltung ist... einseitig auf die Vollziehung ihrer gesetzter Programme hin ausgerichtet. Die Einfügung der Planungsfunktion in die Verwaltung ist zunächst auf dem Wege einer Anpassung der Planungsfunktion an die von der Vollziehung her gedachte Verwaltungsstruktur versucht worden, ein Versuch, der der Planungsfunktion nicht gerecht wird."*

* R.-R. Grauhan, "Zur Struktur der planenden Verwaltung", Stadt Bauwelt 1969, Heft 25/26; S. 132

Integrierte kooperative Stadtentwicklungsplanung ist bei der Entwicklung raumstruktureller Zielvorstellungen und bei der darauf ausgerichteten Koordinierung kommunalpolitischer Maßnahmen auf die konzeptionelle Zusammenarbeit sehr vieler Einheiten der Kommunalverwaltung angewiesen. Sie stößt dabei auf eingefahrene Verwaltungsstrukturen, die nicht kooperativ und integrativ, sondern "... nach dem Prinzip deduktiv absteigender Aufgabenspezialisierung einzelne Aufgaben nebeneinander und im Prinzip sogar unabhängig voneinander" * (bisweilen faktisch gegeneinander) arbeiten. Kommunalpolitiker und Kommunalbeamte - wie Politiker und Beamte auf allen anderen Planungsebenen auch - sind auf Besitzstandswahrung dressiert. Sie wachen über die Einhaltung von Kompetenzgrenzen und sind mehr an eigenen Partikularinteressen ausgerichtet als an der Erstellung übergreifender Entwicklungsvorstellungen und deren Einhaltung bei der Durchführung von Maßnahmen verschiedenster Art. Letzteres macht Abstriche und Änderungen an eigenen Vorstellungen erforderlich. Es würde zudem - noch schlimmer - den eigenen politischen Spielraum schmälern und so individualistische Profilierungschancen verringern. Diese kooperationsfeindliche, amtsegoistische Grundhaltung setzt sich selbstverständlich in der kommunalen Bürokratie nach unten fort. Der traditionelle berufliche Sozialisierungsprozeß der Architekten, Juristen, Ökonomen, die heute überwiegend Planung betreiben, ist im Zweifel weder fachlich noch sozialpsychologisch für eine integrierte Kommunalplanung geeignet. Und die herkömmliche Organisations-, Aufstiegs- und Motivationsstruktur der Bürokratie, zugleich Ursache und Folge dieser beruflichen Sozialisation, fördert individualisiertes Einzelkämpfertum, nicht jedoch den Teamgeist, den die Aufgabe braucht.

2.2. Unklare Verwaltungsaufgabe

Was die Abgrenzung der Verwaltungsaufgabe "Kommunale Entwicklungsplanung" angeht, so ist der Gegenstand selbst sehr

* R.-R. Grauhan, a.a. O; S. 133

umstritten. Verschiedene Auffassungen mit unterschiedlichen Folgen für eine Planungsstrategie sind zu erkennen.:

Eine gewissermaßen "eindimensionale", dezernatsbezogene Vorstellung von (Stadt) Entwicklungsplanung, die in der Regel städtebaulich orientiert ist und sich als modernisierte Verlängerung der Flächennutzungsplanung in den traditionellen Stadtplanungsämtern darstellt.

Daneben setzt sich allmählich die in der wissenschaftlichen Diskussion dominierende integrierte Stadtentwicklungsplanung - zumindest vom Ansatz her - auch praktisch durch. Als gezielte Beeinflussung wirtschaftlicher, sozialer und städtebaulich - technischer Prozesse über einen gemeinsamen raumstrukturellen Gesichtspunkt wird sie in einigen Stadtentwicklungsämtern oder entsprechenden Stabsstellen bereits betrieben.

Eine erhebliche Ausweitung findet diese Form dann, wenn integrierte Stadtentwicklungsplanung mit koordinierter Investitions- und Zeitplanung zusammengezogen wird. Diese wohl anspruchsvollste Form komplexer Planung wird - mehr theoretisch als praktisch - an verschiedenen Stellen propagiert. Sie stößt auf erhebliche Schwierigkeiten wissenschaftlicher, planungstheoretischer, praktisch-planerischer und vor allem politischer Natur.

Im Rückschluß von Tendenzen auf Bundes- und Länderebene sei auf die Möglichkeit von Stadtentwicklungsplanung als längerfristiger kommunaler Aufgabenplanung hingewiesen. Sie würde sich darauf beschränken, künftige Ziel-, Plan-, Prioritätskonflikte zu erkennen und Konfliktstrategien zu erarbeiten.

Der fehlenden Tradition und der Unklarheit der Verwaltungsaufgabe entsprechend ist die rechtliche Situation, sind vor allem die Bindungswirkungen der Stadtentwicklungsplanung gegenüber Fachplanungsträgern der Gemeinde und übergeordneter Planungsebenen wie auch Trägern von Raumordnung und Landesplanung auf übergeordneter Ebene ungeklärt.

Als rein behördeninterne Leitlinie für die Aufstellung rechtsverbindlicher Flächennutzungs- und Bebauungspläne sind sie

eine schwache Grundlage für die kontinuierliche Stadtentwicklung. Denn die Mehrheitsverhältnisse im kommunalpolitischen Feld können schnell wechseln. Dieser Aspekt der Ausgangssituation ist auch deshalb von besonderer Brisanz, weil gegenwärtig das Verhältnis von politischen Mandatsträgern und Verwaltung gerade im Bereich der Planung Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen ist.

Sollen die rechtlichen und die politischen Bindungswirkungen der Stadtentwicklungsplanung verstärkt werden, so stellt sich neben vielen anderen Fragen angesichts des politischen Stellenwerts solcher Pläne oder Programme sofort die Frage nach Mitwirkungs-, Entscheidungs- und Kontrollmöglichkeiten; und dies derzeit verschärft in zweierlei Form:

- verstärkte Mitwirkung der politischen Mandatsträger und
- verstärkte Einflusnahme der Öffentlichkeit auf die Planaufstellung (Demokratisierung der Planung).

2.3. Bruch zwischen Planungs- und Entscheidungstechniken

Planungs- und Entscheidungstechniken haben sich in allen Problembereichen, so auch in der kommunalen Entwicklungsplanung unterschiedlich schnell entwickelt. Das Planungsinstrumentarium der Kommunalplanung ist sicher alles andere als wissenschaftlich überzeugend. Im Vergleich zur parallelen Entwicklung der (kommunal-) politischen Entscheidungstechniken muß es dennoch als fortgeschritten bezeichnet werden. Stadtentwicklungsplanung soll einer Rationalisierung der Kommunalpolitik dienen. Zu diesem Zweck wird auf der einen Seite ein wachsendes Arsenal an Techniken zur Aufdeckung von Zielkonflikten, Inkonsistenzen, unkoordinierten Einzelaktivitäten entwickelt. Auf der anderen Seite bleiben die politischen Verfahren, Prozesse und Techniken zur Lösung dieser Konflikte die gleichen. Was gegebenenfalls auf dieser Seite verbessert wird, sind die Techniken zur Verleugnung bzw. zum Hinausschieben von Entscheidungszwängen.

Eine stürmische planungstechnische Entwicklung trifft auf planungsstrategischen Stillstand oder bestenfalls Schnecken-tempo. "Entscheidungs"-modelle oder -hilfen tragen häufig dazu bei, daß der komplexe politisch-planerische Entscheidungsprozeß in zwei einander fast fremd gegenüberstehende Teile zerfällt, obwohl dies angesichts der faktischen Verknüpfungen unmöglich scheinen möchte:

- "Sach" probleme
- "politische" Probleme.

Inwieweit die politischen Entscheidungsträger, weit davon entfernt, unbedingt grundlegende und häufig unpopuläre Zielentscheidungen treffen zu wollen, rationale Planung als Entscheidungsgrundlage begrüßen, inwieweit konsistente und rationale Planung den Politiker derzeit nicht vielmehr in Verlegenheit bringt, steht dahin. Kurz: Die Techniken zur Verzahnung von kommunaler Planung und kommunalem Entscheidungsprozeß, die Strategien, die garantieren, daß Planungsergebnisse zu einer kommunalpolitischen Entscheidung zwingen, sind unterentwickelt. Der Beitrag der Stadtentwicklungsplanung zur Rationalisierung der Kommunalpolitik ist heute weniger ein Problem der Planungstechniken, der Information und der Kommunikation als vorrangig ein Problem der Entscheidungsfähigkeit, des Entscheidungswillens und der Entscheidungstechniken.

Diese Definition der Ausgangslage muß allen Überlegungen zu realisierbaren Planungsstrategien zugrundeliegen, denn: "In der Planungspraxis braucht man mehr als Methoden, und Planer sind oft um so erfolgreicher, je besser es ihnen gelingt, einer vordergründigen Methodengläubigkeit zu entrinnen und die Methoden auf den ihnen zukommenden Platz zu lassen. Planung muß vom Problem und nicht von der Methode her betrieben werden." *

* H. Ehmke, "Planung im Regierungsbereich - Aufgaben und Widerstände", Bulletin 187, 1971; S. 2030

3. Zielvorstellungen für eine kommunale Planungsstrategie **

Aufgabe einer Planungsstrategie für die Stadtentwicklung ist es, Planungsstrukturen und Planungsprozeß zieladäquat vorzustrukturieren. Welche Ziele sollen dabei angestrebt werden?

3.1. Effizienz

Die Planungsstrategie der Stadtentwicklung soll vor allem effizient sein; d.h. der Planungsprozeß muß, was zeitlichen, personellen und finanziellen Aufwand angeht, in vertretbaren Grenzen bleiben. Die grundsätzliche Möglichkeit, planungspolitisch, planungssystematisch und planungsmethodisch optimaler Lösungen ist mit der effektiven kommunalen Planungskapazität (personell, finanziell) zu vergleichen. Dabei wird man nicht von der gegenwärtig völlig ungenügenden Kapazität ausgehen können. Umgewichtungen in der Stellenverteilung und im kommunalen Haushalt sind in jedem Falle erforderlich. Man sollte sich jedoch vor Planungsstrategien mit Maximalforderungen hüten. Sie können Ansatzpunkt für die Ablehnung auch sinnvoll vertretbarer, kleinerer Lösungen sein.

Die Effizienz von Planungsstrategien muß darüberhinaus daran orientiert sein, daß eine gewisse Verhaltens- bzw. Rechtssicherheit für absehbare Planungszeiträume erreicht wird. Stadtentwicklungsplanung soll generell dazu beitragen, dem öffentlichen Verwaltungshandeln und individuellen privaten Entscheidungen eine möglichst kontinuierliche, kalkulierbare Leitlinie zu sein. Dieses Ziel vorausgesetzt, kann die Planungsstrategie nicht ausschließlich auf den noch auszuführenden Zielkomplex der Flexibilität und Offenheit ausgerichtet werden, wenn nicht das Ziel jeder Planung schlechthin ad absurdum geführt werden soll.

** Die folgenden Überlegungen gelten in unterschiedlichem Maße auch für andere Planungsebenen.

3.2. Rationalität

Als weiteres Ziel für die Planungsstrategie ist eine erhöhte Rationalität des kommunalpolitischen Entscheidungshandelns anzustreben, denn die Effizienz von Planungsstrategien ist nicht losgelöst von der speziellen Rationalität der Stadtentwicklungsplanung zu behandeln.

Stadtentwicklungsplanung arbeitet mit politisch, gesellschaftlich und wissenschaftlich umstrittenen Grundannahmen, Zielvorstellungen, Methoden und Maßnahmen.* Sie ist zugleich mit all den Problemen konfrontiert, die aus der Unsicherheit zukunftsbezogener Entscheidungen und Handlungen resultieren. Die Rationalität von Planungsstrategien zur Stadtentwicklung kann daher keine aus vorgegebenen Zielen abgeleitete Zweckrationalität sein, sondern die Rationalität der kontrollierbaren, nachvollziehbaren, konventionierten politischen Entscheidung unter umstrittenen Alternativen.

"Den Begriff der Rationalität - und damit den der Effizienz - auf politische Auswahlen anzuwenden, setzt voraus, ihn der modernen, an "offenen" Entscheidungssituationen orientierten Entscheidungstheorie folgend, vom Begriff Irrationalität nicht nach dem Satz vom Widerspruch, sondern auf einer Skala von mehr oder weniger bewußt und vernunftgeleitet zu unterscheiden."**

Die Effizienz einer Planungsstrategie muß sich folglich auch daran messen, inwieweit sie politische Auseinandersetzung und Konfliktpotential bewußt einbezieht, inwieweit sie andererseits Konfliktlösungsmechanismen vorsieht.

3.3. Verankerung im politischen Entscheidungsprozeß

Abgeleitet aus der skizzierten Gefahr eines Bruches zwischen Planungs- und Entscheidungsprozeß muß es wesentliches Ziel einer Strategie der Stadtentwicklungsplanung sein, den Pla-

* Als Beispiel sei nur auf die gegensätzlichen Syndrome des suburbanen Wohnens, der grünen, aufgelockerten Stadt, der autogerechten Stadt einerseits, der Urbanität, der verdichteten, fußgängergerechten Stadt andererseits hingewiesen

** R.-R. Grauhan, a.a.O; S. 134

nungsprozeß möglichst eng an den politischen Entscheidungsprozeß heranzurücken bzw. ihn damit zu verzahnen. Um im Ergebnis "zwecklose" Planungen zu vermeiden, muß die Planungsstrategie darauf ausgerichtet werden, daß die Planungsergebnisse überhaupt und möglichst frühzeitig in den Entscheidungsprozeß eingehen und ihren Zweck, Entscheidungsgrundlage zu sein, praktisch erfüllen können. Da dies auch erhebliche Implikationen für die praktisch verwendbaren Planungstechniken hat, sei hier nur am Rande angemerkt.

3.4. Transparenz, Konfliktfreundlichkeit

Dieses Ziel wird sich zweifelsohne mit dem eingangs zitierten Teilziel der Effizienz beißen. Stadtentwicklungsplanung wird jedoch mit diesem Konflikt leben lernen müssen. Ihn herausdividieren zu wollen, wäre berechtigter Anlaß zu grundsätzlicher Kritik an jeder Planungsstrategie. Denn ohne die Institutionalisierung von politischer Auseinandersetzung und die gezielte Ausrichtung auf bewußte politische Entscheidung für bzw. zwischen Alternativen würden die Widersprüche zwischen unterschiedlichen politischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, ökologischen, raumstrukturellen Zielvorstellungen verdrängt. Die Folge wäre eine frühzeitige Verengung des gegebenen Handlungsspielraums unter Hinweis auf Sachzwänge oder ein Überspielen bzw. Umgehen vorhandener Konflikte.

3.5. Prozessualität

Planungsstrategien zur Stadtentwicklung sollen Prozessualität und ein möglichst hohes, doch insgesamt vertretbares Maß an geplanter Flexibilität und Offenheit garantieren. Stadtentwicklungsplanung ist nicht der einmalige Akt der Aufstellung eines Stadtentwicklungsplans oder -programms, aus dem dann deduktiv vollziehend der eigentliche Flächennutzungsplan, konkretisierende Fachpläne und einzelne Bebauungspläne abgeleitet werden. Eine Planungsstrategie zur Stadtentwicklung muß Stadtentwicklungsplanung vielmehr als einen konti-

nuierlichen Prozeß mit kontinuierlichen Rückkopplungsbemühungen verstehen und organisieren, wobei allerdings Effizienzgesichtspunkte zu berücksichtigen sind. Das vielzitierte Ziel "iterativer Planungsprozesse" darf nicht bedeuten, daß letztendlich alles und immer offen gehalten wird, um kontinuierliche Prozessualität zu gewährleisten. Darüberhinaus muß die Planungsstrategie so angelegt sein, daß von vornherein alternative Realisierungsstrategien für alternative Entwicklungskonzepte die Grundlage des Planungsprozesses bilden.

Die Planungsstrategie sollte darüberhinaus den Planungsprozeß in kleine, teilselbständige Handlungseinheiten zerlegen und diese möglichst flexibel behandeln. Ein starr schematischer, gegen Unregelmäßigkeiten, Neuerungen und Ausfälle allergischer Planungsablauf bietet nur oberflächliche Vorteile und auch diese nur scheinbar.

3.6. Überkommunale Perspektive

Schließlich muß eine Planungsstrategie zur Stadtentwicklung überkommunale Perspektiven (vgl. die eingangs erwähnten Verflechtungen, Vorgaben, Auswirkungen) berücksichtigen. Planungsstruktur und Planungsprozeß sind so zu gestalten, daß einerseits die kommunalen Interessen angemessen in überkommunale Planungen eingehen, andererseits die kommunalpolitische Perspektive nicht zum alleinigen Maßstab einer unrealistischen und nicht abgestimmten Entwicklungsplanung wird.

Mit diesen Zielvorstellungen erhält

"...Planung ... die Funktion, die Entscheidungsalternativen zu klären (und zur Entscheidung zu bringen, D.A.) und den Bereich der Ungewißheit so weit wie möglich zurückzudrängen. Planung wird zu einer prinzipiell in die Zukunft hinein offenen, im Konfliktfall je zu überprüfenden, neuen Lagen zu adaptierenden und die Zielvorstellungen selbst wieder von der vorgefundenen Problemsituation her reflektierenden rationalen Strategie. Dieses Ergebnis hat weitreichende Folgen für den Planungsprozeß und die Effizienz der Strukturen, in denen sich Planung zu vollziehen hat." *

* R.-R. Grauhan; a.a.O, S. 135

4. Steuerungsgrößen für eine zieladäquate Planungsstrategie

Diese Zielvorstellungen, projiziert auf die dargestellte Ausgangssituation, könnten in Anbetracht der gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen den einzelnen Teilen eines kommunalen Planungssystems zu globalen Planungsstrategien verleiten. Praxisbezogen und nicht allein kritisch-theoretisch sind solche Gesamtstrategien derzeit weder konzipierbar noch wünschenswert, denn:

- Die Interdependenzen zwischen den einzelnen Teilelementen des kommunalen Planungssystems, z.B. zwischen Planungstechniken, Planungsprozeß, Planungs- und Entscheidungsstruktur sind dafür noch nicht ausreichend geklärt.
- Globalstrategien sind auch deshalb politisch bedenklich, weil sie durch Maximalforderungen sachlicher, personeller und finanzieller Art Planungskapazitäten ausweisen, die in ihrer Gesamtheit kaum realisierbar scheinen. Dies führt leicht dazu, daß das Kind mit dem Bade ausgeschüttet wird und auch sinnvolle kleinere Reformansätze abgelehnt werden. Angesichts etablierter Strukturen, Prozesse und Verfahren muß jede Planungsstrategie auf schrittweise Reformen auf mehreren Ebenen ausgerichtet sein.
- Globalstrategien für die kommunale Planung sind darüberhinaus nicht nur zum gegenwärtigen Zeitpunkt, sondern vielleicht prinzipiell bedenklich. Wissenstand und planungstheoretische Grundsätze empfehlen ein offenes Planungssystem und folglich eine offene Planungsstrategie. Nur so dürfte gewährleistet sein, daß Planung als hoheitliche Aufgabe der Gemeinden gegenüber allfälligen Neuerungen lernfähig und lernwillig bleibt. Das vorschnelle Einfrieren eines extrem dünnen Erfahrungsschatzes in starren Verfahrensregeln - insbesondere rechtspolitischen Festlegungen - ist wenig sinnvoll.

Dies alles soll keineswegs Verzicht auf konkrete planungsstrategische Vorschläge nahelegen, im Gegenteil: Angesichts der unverständlichen Zurückhaltung auf diesem Feld sind Fortschritte auch hier nur durch Diskussion von Thesen und Erfahrungen

bzw. empirische Untersuchungen zu erzielen. Die empirische Planungsforschung steckt diesbezüglich selbst noch in den Kinderschuhen, so daß Thesen bzw. Hypothesen der derzeit sich anbietende Ansatzpunkt sind. Diese Thesen können angesichts der dünnen bzw. fehlenden Erfahrungen selbst kaum mehr als vorläufigen Charakter beanspruchen, was auch für die vorgenannten Ziele und die folgenden Ansätze zur kommunalen Planungsorganisation gilt.

Diese Unsicherheit planungsstrategischer Entwürfe macht es eigentlich müßig, ernstlich darüber streiten zu wollen, wo der geeignete Ansatzpunkt für konkrete Reformen liegt, sofern man sich der wechselseitigen Abhängigkeiten und Bedingtheiten bewußt bleibt. Grundsätzlich bieten sich an:

- planungstechnologische Innovation (Datensysteme, Simulation, Optimierung, Bewertungsverfahren u.a.)
- Veränderungen im Planungsprozeß (iterative Planung, flexible Alternativplanung u.a.)
- Umstrukturierung der Planungsorganisation, also u.a. veränderte Kommunikations-, Motivations-, Kooperationsstrukturen.

Diese drei Ansatzpunkte sind längerfristig über eine andere Planerausbildung, mittelfristig durch externen Druck (vgl. die heftige Diskussion um Demokratisierung der Planung durch verstärkte Beteiligung der Öffentlichkeit bzw. der Betroffenen) oder durch interne Reformbestrebungen zu beeinflussen. In jedem Falle bedarf es erheblicher politischer Energie und weitgehenden Verzichts auf kurzfristige Erfolgserlebnisse (s.o.) Die gegenwärtig ohnehin verstärkt feststellbare Tendenz zur Reorganisation der Verwaltung allgemein, der Planungsverwaltung insbesondere bietet sich als sinnvoller strategischer Ansatzpunkt an,

- weil die Planungsbürokratie zentraler Bestandteil des Planungssystems ist,
- weil dieser Ansatzpunkt kontinuierlich entwickelt und weiter entfaltet werden kann,

- weil bei Reformen hier ab einem gewissen Punkt Eigen-
dynamik zu erwarten ist, was andere Planungstechnologien
und Prozeßabläufe erzwingt.

5. Planungsstruktur als strategischer Ansatzpunkt

Der im Folgenden dargestellte Vorschlag für eine Planungs-
struktur ist im Sinne des vorgenannten als Diskussionsmodell
zu verstehen. Dabei kommt es weniger auf die konkrete Aus-
formung der Teilstrukturen, als vielmehr auf ihre grundsätz-
liche Ausrichtung und gegenseitige Zuordnung an. Dies vor
allem auch deshalb, weil sie in der dargestellten Form nur in
größeren Städten mit erheblicher personeller und finanzieller
Planungskapazität realisierbar wäre.

Die angestrebte Planungsstruktur besteht aus Teilstrukturen
für

- die eigentlich planerisch-konzeptionelle Arbeit der
raumbezogenen Koordination und Kooperation verschiedener
Fachbereiche der Kommunalverwaltung
- die Mitwirkung und sukzessive Entscheidungsfindung der
politischen Mandatsträger der Gemeinde
- die stetige Rückkopplung von Ausgangslage und Planung,
Ausführung und Planung, tatsächlicher Entwicklung und
Planung
- die institutionalisierte Konfliktaustragung
- die überkommunale Einbettung der Stadtentwicklungsplanung

5.1. Die Teilstruktur "horizontale Koordinationsaufgaben", die
die Hauptlast der Planungsarbeit trägt, kann verschiedene
Formen mit sehr unterschiedlichen Auswirkungen auf den
Planungsprozeß und damit die Planungsstrategie annehmen.

Die Mehrzahl kommunaler Entwicklungsplanungen wird heute
durch externe Gutachter, Berater oder freie Planer er-
stellt.

Dieses Verfahren mag kurzfristig sehr effizient erschei-
nen. Es hat jedoch so erhebliche Nachteile, daß es ins-

gesamt abgelehnt werden muß. Der wohl wesentlichste Nachteil
ist die Punktualität der Planung, zu der diese Struktur ver-
führt; es wird der eine Plan erstellt. Die politische Aus-
einandersetzung im Verlauf der Planerstellung und fortlaufen-
den Konkretisierung unterbleibt. Die Kontakte zu den ver-
schiedenen kommunalen Ämtern und damit den Fachplanungen sind,
wenn sie überhaupt zustande kommen, oberflächlich. Eine Koope-
ration und Koordination der kommunalen Verwaltung, insbesondere
auch der verschiedenen Zweige der Planungsbürokratie im Hin-
blick auf gemeinsame Entwicklungsziele findet nicht statt.
Diese Struktur ist vielleicht rationell und kostensparend,
aber sie hat fast zwangsläufig die Produktion von Schubladen-
plänen und statische Planungsauffassungen und -verfahren
zur Folge.

"(Beratung durch Spezialisten)... setzt ein Verständnis der
Beamten für die Denk- und Arbeitsweise des Wissenschaftlers
voraus, umgekehrt aber auch ein Verständnis des Wissenschaft-
lers für die Praxis. Ob das im Regelfall ohne längere eigene
Erfahrung in der Verwaltung gewonnen werden kann, erscheint
mir zweifelhaft. Verwaltungsunerfahrene Wissenschaftler...
(planen) bald nur noch für sich selbst."*

Demgegenüber bieten alle Strukturen, die die kommunale Ent-
wicklungsplanung in der Verwaltung selbst belassen, den Vor-
teil langfristiger Koordinations- und Konfliktlösungsprozesse,
- allerdings um den Nachteil eines in der Regel aufwendigen
Behördenapparates. Institutionell kann dies bedeuten, daß die
Stadtentwicklungsplanung

- dem Oberbürgermeister direkt zugeordnet wird in Form
einer ihm unmittelbar unterstellten koordinierenden
Planungsinstanz bei Beibehaltung der Fachplanungsein-
heiten;
- zur gemeinsamen Aufgabe einer von den hauptsächlich
betroffenen kommunalen Ämtern kollegial geführten
Koordinationsabteilung wird, in der die Planungsauf-
gaben zusammengefaßt sind;

* H. Ehmke, a.a.O.; S. 2028

- zur Aufgabe eines Amtes für Stadtentwicklung wird, das neben anderen Ämtern steht, die ebenfalls fachbezogene Planungsaufgaben erfüllen.

Diese Einheiten müßten eine dauernde Kerngruppe für die kontinuierliche Stadtentwicklungsplanung, wechselnd zusammengesetzte ad-hoc-Gruppen und selbständige Innovationspole umfassen.

Letztere geben neue Planungsanstöße, problematisieren von Amts wegen vorhandene Konzeptionen und arbeiten latente Konflikte heraus. Sie haben zugleich die wichtige Aufgabe, den Kontakt mit dem Planungsausschuß des Rates (s.u.) und den Innovationszentren in den Ratsfraktionen und im übrigen Verwaltungsapparat zu halten.

zumindest in der Anlaufphase der kommunalen Entwicklungsplanung, wahrscheinlich jedoch auch bei gut eingespielter Planungspraxis bietet sich eine weitere Form als besonders vorteilhaft an: die zeitlich beschränkte und personell wechselnde Zusammenarbeit privater Planer und kommunaler Planungsbeamten in einem integrierten Planungsstab. Die Organisationsform würde die Vorteile verwaltungsinterner Planungskontinuität und Zielfindung sowie direkter administrativer Umsetzbarkeit mit den Vorteilen wissenschaftlicher Vertiefung, Unabhängigkeit und Innovationsbereitschaft verbinden und sich längerfristig durch beiderseitige Lernprozesse auszeichnen. So würde verhindert, daß nach Abzug von ansonsten isoliert arbeitenden Experten das gleiche Vakuum in der Planungsverwaltung herrscht wie vorher.

- 5. 2. Die Teilstruktur "Entscheidungsaufgaben" dient dem Ausbau der parlamentarischen Kontrolle und Mitwirkung und zwar durch einen Planungsausschuß des Rates als spezielle Ansprechstelle für Ratsmitglieder und Planer. Gerade wegen der langfristigen Perspektive der kommunalen Entwicklungsplanung sind oppositionelle Ratsmitglieder in diesem Planungsausschuß angemessen vertreten.

"(Da) komplexe Raumplanungen eminent politische Prozesse sind, so müssen auch die Strukturen, in denen Raumplanung sich vollzieht, politischen Organisationsprinzipien folgen."*

* R.R. Grauhan, a.a.O.; S. 137

- 5.3. Die Teilstruktur "Rückkopplungsaufgaben" umfaßt eine spezielle Arbeitsgruppe für Stadtforschung und Stadtbeobachtung. Sie ist der jeweiligen Form von Planungseinheit (s.o.) zugeordnet. Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben der Datensammlung, -aufbereitung, -dokumentation und -analyse arbeitet sie eng mit den Innovationspolen der Planungseinheit zusammen.

Die Rückkopplung von Planung und Ausführung einerseits, integrierter Entwicklungsplanung und Fachplanungen andererseits ist Aufgabe von Planungsbeauftragten der einzelnen kommunalen Ämter,* die in einem Arbeitskreis Stadtentwicklungsplanung organisiert sind. Die Planungsbeauftragten sollen vor allem den reibungslosen Informationsfluß zwischen koordinativ planender Einheit und operativen Verwaltungsstellen sicherstellen. Letzteren wird das Recht eingeräumt, für zeitlich befristete Aufgaben Stabspersonal anzufordern. Mitglieder von operativen Verwaltungseinheiten können umgekehrt zeitweise in die Planungseinheit delegiert werden. Durch eine möglichst kontinuierliche Rotation soll eine gegenseitige Korrektur vereinseitigter Vorstellungen und Handlungsmuster bei Planern und ausführenden Einheiten erzielt werden.

- 5.4. Die Herausarbeitung konfliktierender Positionen, die Entwicklung politischer Konfliktlösungsmechanismen (Teilstruktur "Konfliktaufgaben") ist bereits in der Struktur der Planungseinheit soweit wie möglich angelegt. Die Institutionalisierung von Widerspruchsrechten und Minderheitsvoten zu Alternativkonzepten reicht aber wahrscheinlich auf die Dauer nicht aus, um eine Konfliktstrategie der Stadtentwicklungsplanung gegen den Nivellierungsdruck bürokratischer Organisationsprinzipien aufrechtzuerhalten. Diese Funktion kommt vielmehr in der gesamten Planungsstruktur konkurrierenden Gegenplanungen von Advokatenplanern und Planungsbeirat (Bürgerforum), der bewußten Einbeziehung von organisierten Interessen, der lokalen Presse und den Trägern öffentlicher Belange zu.

Als Advokatenplaner fungieren von der Stadt finanzierte, jedoch unabhängige und der Planungseinheit nur lose angehörende Planer. Sie sollen inhaltliche Gegenplanung auskon-

* Bei kleineren Kommunalverwaltungen könnten dies z.B. die Sachbearbeiter für Planung sein.

kreten Interessenlagen ansonsten nicht artikulationsfähiger Minderheiten heraus betreiben. Zusammen mit dem Planungsbeirat sollen sie helfen, eine interessierte und geübte Öffentlichkeit herzustellen. Der Planungsbeirat setzt sich aus Vertretern von Interessengruppen, Advokatenplanern, Trägern öffentlicher Belange zusammen. Seine Aufgaben: Darstellung und Diskussion von Konflikten, Entwicklung von Zielvorstellungen im vorparlamentarischen Raum. Er ist gegenüber Rat und Planungsstab vorlageberechtigt. Entwürfe für den Rat müssen dem Planungsbeirat nachrichtlich zur Kenntnis gebracht werden.

Mit diesen einfachen und zudem institutionalisierten Versuchen wird natürlich nicht im mindesten der Anspruch erhoben, das vielzitierte Problem einer Demokratisierung der Planung, von Planung und Öffentlichkeit, Einbeziehung der Betroffenen zufriedenstellend gelöst zu haben. Aber nach anfänglicher Demokratisierungseuphorie ist ohnehin der enge Spielraum demokratischer Planung auf kommunaler Ebene deutlich geworden (s.o. Vorgaben) Die Wirkung einer demokratisierten Stadtentwicklungsplanung selbst, das Problem der Öffentlichkeit, der Nutzerbeteiligung, der Definition der Betroffenen, die ambivalente Einschätzung plebiszitärer Mechanismen, - all dies wird differenzierter gesehen und ist - von politischen Grundpositionen noch ganz zu schweigen - mit einfachen Rezepten nicht lösbar.

Sieht man aber Demokratisierung der Planung nicht als Selbstzweck, sondern als Mittel zur Erhöhung des Wert- bzw. Konfliktberücksichtigungspotentials, zur Verbreiterung der Legitimationsbasis, so erscheinen die genannten Vorschläge als geeignete Ansätze. Und ihre Institutionalisierung ist mehr als notwendig, wenn die Rede von der Demokratisierung der Planung sich nicht auf Dauer in folgenloser Grundsätzlichkeit erschöpfen will.

5.5. Der Teilstruktur "vertikale Koordination" schließlich entspricht eine interkommunale Arbeitsgruppe, in der Gemeinden, Kreise, regionale Planungsgemeinschaft, übergeordnete Planungsbehörden zusammenarbeiten.

Dies kann jedoch nur als Vorstufe einer umfassenderen Reform der Gebietskörperschaften verstanden werden mit dem Ziel regionalstädtischer Planungsräume und entsprechend organisierter Planungsverwaltungen.