

# "problems first" – eine Sichtweise von Planung auf Flächenmanagement

Walter L. SCHÖNWANDT, Wolfgang JUNG

Prof. Dr.-Ing. Walter L. Schönwandt, Dipl.-Ing. Wolfgang Jung, Institut für Grundlagen der Planung, Universität Stuttgart, Keplerstr. 11, D-70174 Stuttgart, Deutschland, [igp@igp.uni-stuttgart.de](mailto:igp@igp.uni-stuttgart.de)

## 1 EINFÜHRUNG

Bei der Bearbeitung des Forschungsprojekts "Flächenmanagement durch innovative Regionalplanung" (FLAIR) im Rahmen des Forschungsprogramms "Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und nachhaltiges Flächenmanagement" (REFINA) des BMBF wurde das Prinzip "Probleme-zuerst" zugrunde gelegt. In diesem Aufsatz für den Workshop Flächenmanagement auf der REAL CORP 007 werden die wesentlichen Inhalte dieses Prinzips beschrieben, ebenso welchen Stellenwert es beim Flächenmanagement einnimmt.

## 2 PROBLEMDEFINITION ALS AUSGANGSPUNKT

Flächenmanagement zählt zu den Kernaufgaben der Raumplanung und ist zugleich eine komplexe Planungsaufgabe, welche viele unterschiedliche Fachdisziplinen, Interessen, Akteure, Standpunkte etc. umfasst.

Die Frage ist, ob die Raumplanung eine solche komplexe Aufgabenstellung effizient lösen kann – und manche bezweifeln dies. Das heißt, der Raumplanung wird mitunter die Fähigkeit abgesprochen, nachhaltiges Flächenmanagement umzusetzen. Die Kritik an der traditionellen räumlichen Planung, vor allem von außen, lautet dabei häufig:

- Sie befasst sich nicht mit dem, was die Bürgerinnen und Bürger bewegt und interessiert.
- Sie ist nicht politikrelevant.
- Ihr Wirkungsgrad ist oft gering.
- Sie stellt sich nicht der Komplexität von Planungsproblemen.
- Sie ist eine bürokratische Routine, die vor allem mit dem Procedere und weniger mit inhaltlichen Problemen befasst ist.
- Die wissenschaftlichen Diskussionen über Raum- und Stadtentwicklung finden oft auf zu hohem Abstraktionsniveaustatt, es fehlt der Brückenschlag zwischen Theorie und Praxis.

Speziell die ersten beiden Kritikpunkte, dass die Raumplanung sich nicht mit dem befasst, was die Bürgerinnen und Bürger interessiert sowie die mangelnde Politikrelevanz, kann unter anderem damit zu tun haben, dass der Phase der Problemdefinition nicht genug Aufmerksamkeit geschenkt wird. Denn wenn diese (wieder) stärker in den Vordergrund gerückt wird, wird die Raumplanung beinahe zwangsläufig (wieder) relevant sowohl für die Bürger als auch die Politiker.

Eine solche Betonung der Problemformulierung mag Manchen irritieren und die Frage stellen, was hierbei anders oder neuartig sei, schließlich nimmt jeder Planer für sich in Anspruch, problembezogen vorzugehen. Die Erfahrungen des Verfassers sind jedoch andere: bei dem nicht-problemorientierten Vorgehen in der Planung handelt es sich keineswegs um Einzelfälle (vgl. Schönwandt und Jung 2006). Anstatt nämlich zuerst zu bestimmen, was der Missstand (das Problem) ist, werden oft unmittelbar

- Maßnahmen/Lösungen vorgeschlagen ("Lösungsreflex"),
- Methoden zum Ausgangspunkt der Planung gemacht,
- Ziele anvisiert,
- Theorien herangezogen und/oder
- Verfahrensweisen in den Vordergrund gestellt.

Entsprechend ist ein typisches Merkmal vieler traditioneller Planungsprozesse, sich in der Diskussion darauf zu konzentrieren, welche Lösungen realisiert werden sollen, und zwar bei einer "irgendwie" gegebenen Problemdefinition, die "selbstevident" oder gar "völlig klar" scheint.

Die Bedeutung der Problemdefinition als Ausgangspunkt für Planungen wird besonders deutlich, wenn man sich Folgendes vor Augen führt (vgl. Koppenjan und Klijn 2004,116ff):

- Probleme sind nicht "selbstevident" und erst recht keine "objektiv" identifizierbaren Situationen, sondern hängen von den Wahrnehmungen der Akteure ab: sie sind daher immer "sozial konstruiert".
- In einer Problemsituation kann die Problemwahrnehmung der Akteure erheblich divergieren.
- Unsicherheiten in Bezug auf die Inhalte sind nicht nur verursacht durch die Komplexität des Problems, sondern auch durch die divergierende Problemwahrnehmung der beteiligten Akteure.
- Wenn Akteure Schlüsse ziehen und dabei von sehr unterschiedlichen Problemwahrnehmungen ausgehen, sowie zugleich nicht willens oder in der Lage sind, diese Unterschiede in der Problemwahrnehmung zu reflektieren, dann nimmt die Wahrscheinlichkeit zu, dass ihre Kommunikation und Interaktionen zu einem "Dialog der Gehörlosen" - "dialogue of the deaf" (vgl. DeLeon 1988, van Eeten 1999) wird.
- Problemlösungen verlangen deshalb - in der Erwartung der Pluralität von Wahrnehmungen und Präferenzen - eine Vermeidung früher kognitiver Fixierungen, um zu einer gemeinsamen Erarbeitung des Problemverständnisses, das heißt einer gemeinsamen "Repräsentation" des Problems zu kommen.
- Für diese gemeinsame Erarbeitung des Problemverständnisses, ist die Kenntnis und Reflexion der "Planungsansätze", welche die einzelnen Akteure zugrunde legen und verwenden, besonders hilfreich.

Zu den typischen Reaktionen bei traditionellen Planungsprozessen gehört jedoch nicht nur die Neigung, die Phase der Problemdefinition zu übergehen oder zu schnell zu verlassen. Bei der Konzentration auf die Lösungen werden häufig Vorgehensweisen vorgeschlagen, die im Bereich der Denkmuster der eigenen Profession liegen, das heißt der eigenen "professionellen Brille" entsprechen. Diese professionellen Denkmuster werden als "Planungsansätze" bezeichnet. Jede Planung ist – und das ist unvermeidlich – mit der Verwendung von Planungsansätzen verbunden. Inhaltlich wirken sich diese professionellen Denkmuster meist folgendermaßen aus: bei Planungslösungen kommen vor allem disziplinspezifische Ziele, disziplinspezifische Methoden und disziplinspezifische Theorien zur Anwendung. Die inhärente Schwierigkeit liegt auf der Hand: sollten diese professionellen Ziele, Methoden und Theorien nicht geeignet sein, das Problem zu lösen, also "nicht zum Problem passen", ist das Scheitern der Planung quasi vorprogrammiert. Dieser Fehlertyp wird in der Planungsmethodik als "professional bias" bezeichnet. "Aktionismus" oder "Verschlimmbesserungen" sind nicht selten die Folge. Planungsansätze erzeugen also beiderlei: Verständnis für eine Planungsaufgabe, aber auch partielle Blindheit. Bei unbedachter Anwendung kann es daher vorkommen, dass Teile der Planungsaufgabe übersehen werden, alternative, da nicht disziplinspezifische Aspekte vernachlässigt werden und/oder die zu lösenden raumbedeutsamen Probleme aus dem Blickfeld geraten.

### 3 PLANUNGSANSÄTZE

Das Prinzip "Problems first" ergibt sich als Konsequenz, wenn man sich mit Planungsansätzen befasst. Von daher wird im Folgenden ausführlicher auf das Thema Planungsansätze eingegangen.

Jeder Planung liegt ein solcher Planungsansatz (oder mehrere Planungsansätze) zu Grunde – ob dies dem Planer bewusst ist oder nicht. Planungsansätze sind paradigmatische Denkmuster, welche das weitere Planungshandeln leiten und wesentlich beeinflussen. Sie erzeugen zweierlei: Verständnis für eine Planungsaufgabe, aber auch partielle Blindheit. Bei unbedachter Anwendung kann es daher vorkommen, dass Teile der Planungsaufgabe übersehen werden und/oder die zu lösenden raumbedeutsamen Probleme aus dem Blickfeld geraten.

#### 3.1 Bestandteile von Planungsansätzen

Planungsansätze bestehen aus jeweils einem ganzen Satz an (a) bestimmten Problemsichten, (b) Zielen und (c) bestimmten Methoden zusammen mit (d) einem bestimmten Hintergrundwissen.

Diese vier Komponenten (Problemsichten, Ziele, Methoden und Hintergrundwissen) eines Ansatzes kommen jeweils im Verbund vor und sind voneinander abhängig (für die wissenschaftstheoretischen Grundlagen dieses Themas vgl. zum Beispiel Bunge 1983; 1996,79ff).

### Problemsichten

Räumliche Planung hat die Aufgabe, raumbezogene Probleme zu lösen. Die Ausgangspunkte für eine Planung können sein:

- Ist-Zustände, die negativ bewertet werden und daher verbessert werden sollen, oder
- positiv bewertete Ist-Zustände, bei denen jedoch davon ausgegangen wird, dass etwas unternommen werden muss, um sie zu erhalten.

Problemsichten, Problembeschreibungen und damit Problemlösungen sind jedoch nie "objektiv" sondern "sozial konstruiert" und haben ihren Ursprung in dem zugrunde liegenden Planungsansatz. Was als Problem definiert wird, ist abhängig von den drei anderen Komponenten des jeweiligen Planungsansatzes, also von den Zielen, den Methoden und dem Hintergrundwissen.

#### 3.1.1 Ziele

Ähnlich wie bei den Problemsichten können Ziele angesehen werden als

- positiv bewertete Soll-Zustände (oder auch als "Zwischenzustände"), in welche die als negativ angesehene Ist-Zustände überführt werden sollen, oder
- vorteilhaft empfundenen Ist-Zuständen, die bewahrt werden sollen.

Ziele sind ebenso wie Probleme "sozial konstruiert" und abhängig vom jeweiligen Planungsansatz.

#### 3.1.2 Methoden

Methoden sind Vorgehensweisen oder Techniken in Form geordneter, nicht-zufälliger Sequenzen zielgerichteter Operationen, von denen angenommen wird, dass sie in der Lage sind, die als solche definierten Probleme zu lösen. Die Vielfalt der Planungsansätze ist mit einer Vielfalt an Methoden verbunden, und je nach gewähltem Planungsansatz steht nur ein bestimmtes Methodenrepertoire zur Verfügung.

#### 3.1.3 Hintergrundwissen

Das Hintergrundwissen besteht aus einer Kombination disziplinspezifischen und transdisziplinären Hintergrundwissens.

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

Das transdisziplinäre Hintergrundwissen lässt sich unterteilen in Ontologie, also die Frage, was die reale Welt ist, woraus sie besteht bzw. was sie enthält, Epistemologie, das sind Theorien der Kognition und des Wissens, und Ethik, also Wert- und Moralvorstellungen, die einer Planung zugrunde liegen.

Ein Planungsansatz aus der Landschaftsökologie soll die oben theoretisch umrissenen Komponenten eines Planungsansatzes beispielhaft verdeutlichen und ist in Tabelle 1 in verkürzter Form wiedergegeben.

Probleme	Mangelnde Quantität und Qualität natürlicher Ressourcen wie Boden, Wasser, Luft, Fauna; Gefährdung derselben durch Verschmutzung, Verwüstung, Überlastung; Menschen, die unter Immissionen, Umweltkrankheiten leiden, ...
Ziele	Langfristige Sicherung eines leistungsfähigen Natur- und Landschaftshaushaltes; Verbesserung der Umweltbedingungen, der Gesundheit der Lebewesen und des menschlichen Wohlbefindens:

	Gesundheit der Lebewesen und des menschlichen Wohlbefindens; Erhaltung der Artenvielfalt, ...
Methoden	Erhebung naturräumlicher Systemelemente und Analyse ihrer Systemrelationen; Modellbildung und Simulation von Prozessen (gegebenenfalls mit Hilfe mathematischer Modelle, Flussdiagramme, GIS-gestützter Modellierung); Umweltverträglichkeitsprüfung; Schaffung von Natur- und Landschaftsschutzgebieten, evtl. Veränderung menschlicher Wahrnehmung und menschlichen Verhaltens im Umgang mit Natur durch Bewusstseinsbildung, ...
Hintergrundwissen	<i>Disziplinspezifisch:</i> Kenntnisse in Biologie, Ökologie, Land- und Forstwirtschaft, Umwelttechnik, (z. B. Abwasserklärung, Rohstoffrecycling, Prozesssteuerung), Umweltpsychologie, ... <i>Philosophisch:</i> Wertvorstellungen über Rechte von Tieren (animal rights); Umwelt als wertvolles natürliches Habitat (nicht als Ressource auf der Basis einer anthropozentrischen Weltsicht), gegebenenfalls als Erbe früherer Generationen oder als Gabe Gottes, ...

Tab. 1: Planungsansatz Landschaftsökologie

Für den Schutz der natürlichen Umwelt hat dieser Ansatz der Landschaftsökologie zweifellos Entscheidendes bewirkt. Trotzdem käme wohl niemand auf die Idee, damit die künstlerische Gestaltung von Gärten, Parks oder Landschaften zu versuchen, weil dieser Ansatz dafür nicht ausgelegt ist. Hierfür wäre ein alternativer Ansatz der Landschaftsgestaltung (Landschaftsplanung als Gartenkunst) besser geeignet.

Andere Beispiele für sich zum Teil ergänzende oder konkurrierende Planungsansätze sind:

- Stadtplanung als Standortausweisung
- Stadtplanung als Urban Design (Stadtgestaltung)
- Stadtplanung als Sozialplanung
- Verkehrsplanung als Förderung beziehungsweise Ermöglichung von Verkehr
- Verkehrsplanung als Verkehrsreduktion oder –vermeidung

### 3.2 Gegenseitige Abhängigkeiten der Komponenten eines Planungsansatzes

Jeder dieser Planungsansätze hat jeweils spezifische Inhalte (Probleme, Ziele, Methoden, Hintergrundwissen), die den Rahmen für das Vorgehen beim Planen vorgeben. Damit sind auch zugleich bestimmte Einschränkungen verbunden: eine bestimmte Methode kann nicht für jedes zu lösende Problem eingesetzt werden oder ein bestimmtes disziplinspezifisches und transdisziplinäres Hintergrundwissen ist nicht in der Lage, wirklich alle Facetten einer Problemsituation beziehungsweise Planungsaufgabe umfassend zu beschreiben sowie alle denkbaren Ziele einzuschließen.

Das heißt, jedes Mal wenn wir einen bestimmten Planungsansatz benutzen, erzeugen wir beides, Verständnismöglichkeiten aber auch partielle Blindheit. Unsere Sicht ist eingeschränkt auf das, was dieser Ansatz zu leisten vermag.

Eine sich daraus ergebenden Konsequenz ist, dass die vier Komponenten eines Ansatzes (Probleme, Ziele, Methoden und Hintergrundwissen) immer und zwangsweise miteinander verkoppelt sind; sie sind nicht einzeln, sondern nur als "Viererpack" verfügbar. Mit bestimmten Methoden lassen sich 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 also auch die Problemlösung. Und bei gleicher Ausgangslage (präziser: bei gleichem, einer Problemsicht zugrunde liegendem Ist-Zustand) führen verschiedene Ansätze in aller Regel zu unterschiedlichen Lösungen (vgl. Bunge 1996,80). Verschiedene Planungsansätze sind dabei nicht "richtig" oder "falsch", sie sind nur für die Bearbeitung mancher Probleme geeignet und für andere wiederum nicht.

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

(a) Ethisches Hintergrundwissen beeinflusst Problemdefinition und Ziele: legt man ein bestimmtes ethisches Hintergrundwissen zugrunde, nämlich das des so genannten Wohlfahrtsstaates, so ist hohe Arbeitslosigkeit ein ernstzunehmendes Problem, und es ist naheliegend, dass im Zweifel der Staat etwas unternehmen sollte, um die Arbeitslosigkeit zu senken. In der räumlichen Planung schlägt sich dies beispielsweise im Kontext der Ausweisung von Gewerbe- und Industrieflächen nieder.

Es gibt jedoch auch andere Ansätze, zum Beispiel den der Neoliberalisten, deren Devise ist "Nur so wenig Staat, beziehungsweise staatliche Planung wie unbedingt nötig". Deshalb ist Arbeitslosigkeit für die Verfechter dieses Ansatzes in aller Regel kein "Problem", sondern eine zwar bedauerliche aber unvermeidliche Übergangserscheinungen beim Wirken von Marktkräften. Nach ihrer Auffassung entsteht hohe Arbeitslosigkeit ohnedies häufig dann, wenn der Staat allzu stark in das Marktgeschehen eingreift. Als Konsequenz würde ein Anhänger neoliberalistischen Gedankenguts kaum vorschlagen, der Staat solle Finanzmittel bereitstellen beziehungsweise entsprechende Planungen vornehmen, um das Problem Arbeitslosigkeit zu mildern oder zu beseitigen, weil dieses "Problem" für ihn so nicht existiert, es kommt in dieser Form in seiner Denkwelt nicht vor.

(b) 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.

(c) 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 (GIS) haben jedoch entscheidend zu einer Renaissance dieses spatial approach beigetragen.

(d) 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 Simulationen in der Planung praktisch erst möglich gemacht, zum Beispiel die Simulation von Luftausbreitung, Schadstoffausbreitung im Boden oder von Verkehrsströmen einer Stadt. Im letzteren Fall lassen sich zum Beispiel die folgenden neuen Problemstellungen beziehungsweise 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?

(e) 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.



### 3.3 Reihenfolge der Bearbeitung der Komponenten

Die oben geschilderten Abhängigkeiten zwischen den vier Komponenten eines Planungsansatzes machen es erforderlich, sich beim Planen über die Reihenfolge der Bearbeitung dieser Komponenten Gedanken zu machen.

Beginnt man mit den drei Komponenten Ziele, Methoden und Hintergrundwissen, kann es passieren, dass die besonderen Probleme ("sozial konstruierten" Problemsichten) der Bewohner, Politiker etc. nicht erkannt werden. Entscheidend ist, was als Startpunkt der Planungsarbeit gewählt wird: wird mit einer bestimmten Zieldefinition, einer bestimmten Methode oder einem bestimmten Hintergrundwissen begonnen, kann der Bezug zu den zu lösenden Problemen verloren gehen, weil jedes Ziel, jede Methode und jedes Hintergrundwissen sich nur für einen ganz bestimmten, eingegrenzten Ausschnitt aller möglichen Problemsichten eignet, nicht jedoch für das gesamte Spektrum aller Probleme.

(a) Die Planungsarbeit mit einem bestimmten disziplinspezifischen Hintergrundwissen zu beginnen, kann dazu führen, dass bestimmte Planungsprobleme damit nicht (mehr) gelöst werden können. Ein Beispiel ist die Theorie der Zentralen Orte, die - als Hintergrundwissen - herangezogen werden kann, um in Aufbauphasen Infrastruktureinrichtungen in einer Region zu verteilen. Für die Lösung von Planungsproblemen im Zusammenhang mit Schrumpfungsprozessen, wenn also Infrastruktur abgebaut werden soll, ist sie hingegen in der ursprünglichen Form kaum geeignet.

(b) Zu ähnlichen Ergebnissen kann es führen, wenn Planer mit einer bestimmten Methode beginnen, etwa der Methode des Datensammelns "nach Lehrbuch" und beispielsweise die in der Raumplanung "üblichen" Daten zu Bevölkerung, Wirtschaft, Verkehr etc. erheben. Ein solches Vorgehen schränkt die jeweils bearbeitbaren Problemstellungen gravierend ein, weil damit nur jene Teilmenge der Problemstellungen bearbeitet werden kann, die sich aus den erhobenen Daten "herauslesen" lässt - andere jedoch nicht.

(c) Startet man beispielsweise mit der Definition von Zielen, so kann dies ebenso dazu führen, dass nur eine sehr begrenzte und eher zufällige Menge der Probleme ins Blickfeld der Planer gelangt. Denn mit der Formulierung von Zielen werden viele der beim Planen erforderlichen Arbeitsschritte übersprungen, wie etwa das Ausloten des gesamten Spektrums möglicher Problemdefinitionen, aber auch die Erarbeitung von Prognosen zu diesen Problemdefinitionen, die Formulierung von Handlungsalternativen, die Bewertung dieser Alternativen und so fort. Hinzu kommt, dass verschiedene Beteiligte oder Betroffene fast immer unterschiedliche Ziele haben. Konflikte sind deshalb der Normalfall.

Für Planungen heißt das, dass bereits die Bestandserhebung und -analyse von den jeweiligen Vorkenntnissen der Planer geprägt wird. Die von den Planern erkannten Probleme und die zu deren Behebung vorgeschlagenen Lösungen hängen von den Vorkenntnissen der Planer, von ihren Zielen und/oder Methoden, oder einfacher: von ihrem Planungsansatz ab. Daraus ergeben sich zumindest zwei verschiedene Vorgehensweisen: man kann mit der Erkundung und Definition vorliegender Probleme beginnen (und daran anschließend einen dafür geeigneten Ansatz wählen). Oder man kann mit einer der drei anderen Komponenten eines Ansatzes beginnen (Ziele, Methoden, Hintergrundwissen), zum Beispiel mit Zentralen Orten als Hintergrundwissen, und sich damit quasi "automatisch" bestimmte Problemsichten "einhandeln".

Eine angemessenere Vorgehensweise wäre deshalb, sich zunächst auf von allen Beteiligten akzeptierte Problemdefinitionen - als "Kristallisationspunkte" der Planung - zu einigen, um anschließend wünschenswerte Ziele, die geeigneten Methoden und das einschlägige Hintergrundwissen zu suchen beziehungsweise zu präzisieren. Desea vorgehen nennen wir "Probleme zuerst" oder "problems first".

## 4 ANWENDUNG VON PROBLEMS FIRST BEIM FLÄCHENMANAGEMENT

Auch beim Flächenmanagement ist das Prinzip "problems first" wichtig. Bisherige Ansätze, die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren und ein nachhaltiges Flächenmanagement zu etablieren, scheinen nur geringe Erfolge aufweisen zu können. Ein Grund hierfür ist nach Ermessen der FLAIR-Partner, dass der Phase der Problemdefinition nicht ausreichend Beachtung geschenkt wurde.

Vielmehr wird in den meisten Fällen – disziplinspezifisch bedingt – flächenbezogenen Lösungen der Vorzug gegeben:

- Die Standortsteuerung im Sinne der dezentralen Konzentration wird von den Trägern der räumlichen Planung seit längerem verfolgt, oft eine entsprechende Wirkung bezüglich der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme erzielt zu haben.
- Ebenso konnten Elemente der Mengenreduktion, sofern eingesetzt, kaum zu einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme beitragen, und sind darüber hinaus aufgrund politischer Widerstände nur schwer zu implementieren.
- Strategien der Innenentwicklung nehmen an Bedeutung in den letzten Jahren zu, können jedoch aufgrund politischer und ökonomischer Hemmnisse nicht gänzlich ausgeschöpft werden.
- Auch Modelle Regionalen Flächenmanagements stellen einen wichtigen Beitrag zur Steuerung der Siedlungsflächen dar, schöpfen aber wegen flächenzentrierter Eingriffsweisen und methodenzentrierter Ansätze nur ein Teil-Spektrum raumplanerischer Eingriffsweisen ab.
- Aus den oben genannten Gründen zusätzliche ökonomische Instrumente zu forcieren, erscheint insofern fraglich, als dass diese zwar eine Ergänzung raumplanerischer Instrumente darstellen können, die Steuerungsdefizite der räumlichen Planung jedoch nicht kompensieren.

Von daher wird im Forschungsvorhaben der Ansatz verfolgt, die "Probleme-zuerst" zu behandeln und die Gründe zu identifizieren, warum bisherige Steuerungsversuche fehlschlagen. Gleichzeitig sollen die raumbedeutsamen Probleme (Problemsichten) beziehungsweise Konflikte herausgearbeitet werden, die mitursächlich für ein solches Steuerungsdefizit sind. Dies wird exemplarisch für die Region Südlicher Oberrhein durchgeführt.

Das heißt, nicht bestimmte Ziele oder Methoden stellen den Startpunkt dieser Vorgehensweise dar, sondern eine möglichst adäquate Beschreibung der Probleme, bzw. Problemsichten, auf deren Basis keine finalen Pläne, sondern Strategien der Flächensteuerung erarbeitet werden.

Sicher, der - anfängliche - Verzicht auf fachspezifische Lösungen, Methoden, Ziele, Theorien etc. führt mitunter zu einer Verunsicherung des jeweiligen Planers, gepaart mit "Vermeidungsverhalten", das heißt, eine solche Vorgehensweise nach dem Prinzip "problems first" wird mitunter als kaum realisierbar abgetan. Solches Vermeidungsverhalten kann sein:

- fachbezogen: "Das gehört doch gar nicht in unser Fachgebiet."
- auf das Thema bezogen: "Derart komplexe Problemstellungen kann man gar nicht lösen."
- oder auch als Person: "Das will doch jeder von uns.", "Als ob das so einfach wäre."

Daher wird das Prinzip "problems first" zum Aufbau eines Flächenmanagements in unserem Forschungsprojekt angewandt, indem zu Beginn eine Erkundung raumbedeutsamer Konflikte erfolgt.

Das heißt, wir untersuchen fachplanerische Ebenen, zum Beispiel Demographie, Bildung, Verkehr, Gesundheit, Tourismus usw., und suchen hier nach den raumrelevanten Entwicklungen bzw. Veränderungen innerhalb dieser Ebenen, zum Beispiel dass der Rückgang der Kinderzahlen die Infrastrukturversorgung mit Kindergärten und Schulen verändern wird, oder aber dass steigende Energiepreise den Landwirt vielleicht zu einem Energiewirt machen usw.

In einem nächsten Teilschritt wird erhoben, welche raumrelevanten Konflikte zwischen den Ebenen entstehen könnten, beispielsweise dass weniger Schüler und damit weniger Schulen auch den Nahverkehr beeinflussen, stellen doch Schüler die Hauptnutzer des Nahverkehrs im ländlichen Raum dar.

Die Fragen sind hier also: Welche raumrelevanten Probleme einer Ebene wirken sich auf andere Ebenen aus? Werden sie auch dort raumwirksam? Wo ergeben sich daraufhin raumbedeutsame Konflikte?

In einem dritten Teilschritt wird untersucht, welche der sich aus der Erkundung ergebenden Konflikte (und damit Planungsprobleme) gravierend sind und für den Aufbau und Umsetzung eines nachhaltigen Flächenmanagements angegangen werden müssen.

## 5 FAZIT

Planer benutzen immer - und hier gibt es keine Ausnahme - zumindest einen Planungsansatz, auch wenn sie das bisweilen nicht merken, etwa so, wie der Fisch das Wasser nicht merkt. Je nach gewähltem Ansatz

können sich dabei unterschiedliche Ergebnisse einer Planungsaufgabe ergeben, vor allem da die Probleme (bzw. Problemsichten) bei einem unreflektierten Herangehen oft nur ungenügend geklärt werden.

Das Projekt "Flächenmanagement durch innovative Regionalplanung" (FLAIR) im Rahmen des Forschungsprogramms "Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und nachhaltiges Flächenmanagement" (REFINA) wird nach dem Prinzip "Probleme-zuerst" durchgeführt.

Die Projektpartner versprechen sich von dieser Vorgehensweise, dass

- Problemformulierungen präzisiert werden,
- das Spektrum möglicher Lösungen nicht durch Methoden oder Theorien determiniert und dominiert wird,
- der Planungsprozess interdisziplinär angegangen wird,
- die Suche nach Lösungen ergebnisoffener gestaltet wird,
- problemorientierte und politisch relevante Lösungen häufiger gesucht und gefunden werden,
- die Überprüfung der Chancen der Implementierung sorgfältiger durchgeführt wird.

Insofern sind Probleme-zuerst-Planungen eine sinnvolle Ergänzung traditioneller Planungsinstrumente, insbesondere für komplexere Aufgabenstellungen wie es beim Flächenmanagement der Fall ist. Sie stellen jedoch keinen Ersatz traditioneller Planungsinstrumente und -verfahren dar.

## 6 LITERATUR

- BUNGE, M.: Treatise on Basic Philosophy, Volume 5: Epistemology & Methodology I, Exploring the World. Dordrecht: Reidel, 1983
- BUNGE, M.: Finding Philosophy in Social Science; New Haven, London: Yale University Press, 1996
- DeLEON, P.: Advise and Consent. The Development of the Policy Sciences; New York: Russel Sage Foundation, 1988
- EETEN, M. van: Dialogues of the Deaf: Defining New Agendas for Environmental Deadlocks; Delft: Eburon, 1999
- KOPPENJAN, J.; KLIJN, E.-H.: Managing Uncertainties in Networks. A network approach to problem solving and decision making; London: Routledge, 2004
- SCHÖNWANDT, W.: Planung in der Krise? Theoretische Orientierungen für Architektur, Stadt- und Raumplanung. Stuttgart: Kohlhammer, 2002
- SCHÖNWANDT, W.; JUNG, W.: Ausgewählte Methoden und Instrumente in der räumlichen Planung  
Kritische Sondierung als Beitrag zur Diskussion zwischen Planungswissenschaft und -praxis  
mit Beiträgen von H.-G. Bächtold, W. Jung, W. Schönwandt, R. Signer, M. van den Berg, R. von der Weth  
Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Nr. 326, Hannover: ARL, 2006
- SCHÖNWANDT, W.; VOIGT, A.: Planungsansätze; in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.):  
Handwörterbuch der Raumordnung; Hannover: ARL; 769-776, 2005