

Planungsaufgaben für die Zukunft Europas

Reinhard BREIT

Univ.-Prof. em. DI Dr. techn. Reinhard BREIT, Institut für Stadt- und Regionalplanung, TU Berlin,
rb@bco.co.at

1. WAS SIND „PLANUNGSAUFGABEN“? WAS GESCHIEHT MIT IHNEN?

Einigkeit besteht weithin über die Tatsache, daß für die Zukunft Europas Planungsaufgaben gestellt sind, im Besonderen hinsichtlich der europäischen Osterweiterung und der weiteren Entwicklung. Worin diese Aufgaben bestehen, und wer zu planen hat, sind dagegen Fragen, zu denen die Meinungen in Wissenschaft, Praxis und Öffentlichkeit weit auseinandergehen. Auf einen gemeinsamen Nenner gebracht werden Planungsaufgaben noch immer vorwiegend der Politik zugeordnet, sie sollten durch die jeweils Herrschenden erfüllt werden. Dem sollen hier zwei Gedanken entgegengesetzt werden:

Der erste beantwortet die Titelfrage „Wer plant Europas Zukunft“ mit dem Hinweis, daß wir alle Aktivitäten entfalten, die Überlegungen zur Zukunft voraussetzen und der Lösung unserer Probleme dienen sollen. Dem ist hinzuzufügen, daß die Wirkungen solcher Aktivitäten und Überlegungen viel weiter reichen, als man zunächst anzunehmen bereit ist: Auch der einzelne Bürger beeinflusst die Entwicklung, etwa durch Kaufentscheidungen, die Wahl des Urlaubsortes oder durch die Benützung bestimmter Verkehrsmittel erheblich. Wir können uns also nicht aus der Verantwortung für die Entwicklung von Raum und Gesellschaft und damit der Strukturierung dieser Entwicklung entziehen; für die Planung der Zukunft ist keineswegs nur die Politik verantwortlich.

Der zweite Gedankengang geht dann von der Frage aus, ob Planung unter solchen Bedingungen überhaupt möglich sei, welche Funktion sie hätte, sowie welche Aufgaben sie erfüllen könnte. Das Resultat dieses Gedankenganges ist, daß man konsequenter Weise die Bewältigung von Konflikten, offenen Fragen bzw. von Problemen als Aufgabe von Planung bezeichnen müßte, daß es zweifellos möglich ist, Probleme zu lösen und daß die Aufgaben der Planung nicht dem Zufall überlassen werden sollten, sondern daß ihre Erfüllung professionell, durch ausgebildete Fachleute erfolgen müßte.

Der Fokus der Betrachtung soll hier auf bestimmte Bereiche gerichtet werden: Auf Europas Zukunft, und auf den Bereich öffentlicher Planung. Die Planungsaufgaben außerhalb dieser Bereiche sollen aber nicht unbeachtet bleiben. Als Stichworte zur Problematik einer Eingrenzung können die Fragen nach der Reichweite der jeweiligen Aufgaben und nach den Methoden der Planung dienen.

Planungsaufgaben können formal gestellt werden (das ist heute die Regel), sie können in eng eingeschränkter Weise betrachtet werden (auch das ist üblich, in öffentlicher Planung ebenso wie in der Wirtschaft), sie können unbewußter Bestandteil des Handelns sein (ebenfalls als normal zu betrachten), sie können den einzelnen Menschen, Gruppen und Institutionen schmerzlich bewußt sein, ohne daß sie als Planungsaufgabe erkannt sind (das kann man als „reale Planungsaufgaben“ bezeichnen). Man könnte noch weitere Typen von Planungsaufgaben formulieren (wie in der Statistik immer nötig: „sonstige“), doch damit kann man diese Untergliederung abschließen.

Was geschieht nun mit den verschiedenen Planungsaufgaben? Auch diese Frage ist leicht zu beantworten: Zu einer befriedigenden Erfüllung der Aufgaben sind „Planungsträger“ erforderlich die sich ihrer annehmen. Das ist heute nur bei einem sehr kleinen Teil dieser Aufgaben der Fall, besonders wenn man sie wie hier auf europäischer Ebene betrachtet. Der überwiegende Teil der Probleme bleibt ungelöst oder wird durch Maßnahmen überdeckt, die Schein- oder Teillösungen bieten. An dieser Stelle setzt die Überlegung zu den „Planungsaufgaben für die Zukunft Europas“ an.

Um den Gedankengang konsequent darzulegen, wären nun Ausführungen über die Methode der Planung notwendig. Um mich nicht zu wiederholen, möchte ich nur auf meine Ausführungen in früheren CORP-Veranstaltungen verweisen.

2. WELCHE PLANUNGSAUFGABEN FÜR DIE ZUKUNFT EUROPAS SIND IN DER AKTUELLEN SITUATION HERVORZUHEBEN ?

Offensichtlich sind von jedem Land, jedem Ort aus und von jedem Menschen, jeder Gruppe oder Institution aus Probleme im Verhältnis zu anderen Räumen, anderen Ländern, anderen Menschen zu lösen. Die öffentliche Diskussion in Medien spricht viele derartige Probleme an. Stichworte aus jüngster Zeit könnten etwa das AKW Temelin, die Konflikte um Asylbewerber und die Zuwandererfrage, die Problematik der Förderung landwirtschaftlicher Produktion durch die Europäische Union, den österreichischen Verkehrsentwicklungsplan, die Wirtschaftsentwicklung und vieles anderes mehr betreffen. Das ist aber nur die Spitze des Eisberges. Probleme in der unmittelbaren Nachbarschaft sind darin ebenso enthalten, wie Konflikte um Entwicklungsländer, den Terrorismus und seine Bekämpfung, oder die Globalisierungsproblematik. Schließlich ist noch der Problembereich der formalen Raumplanung anzusprechen, die einen Großteil der Fachdiskussion beherrscht, der sich mit den vorher angedeuteten Problematiken überschneidet.

Die zu behandelnden Aufgaben müßten jeweils so weit betrachtet werden, wie die Problemfaktoren wirksam sind. Es ist leicht vorzustellen, daß bei vielen Problemen der nationale Rahmen nicht ausreicht. Die Aufgabe, diese Konflikte zu lösen, führt schon nach wenigen Gedankenschritten über den formell beeinflussbaren Bereich hinaus. Es wäre fatal, aus dieser Erkenntnis den Schluß zu ziehen, man könne mit den Methoden, Instrumenten und Techniken, die dem Planungswesen zur Verfügung stehen, nichts ausrichten und müsse sich deshalb auf die national, politisch und rechtlich begrenzte Realität beschränken. Eine solche Vorgangsweise würde sich bald rächen, wenn in anderen Ländern diese Einschränkung nicht vorgenommen wird und wenn die Bewältigung der nicht bearbeiteten Probleme etwa dem Marktmechanismus zur Lösung überlassen bliebe.

Was ist nun notwendig und möglich, um die zunächst sehr vage gestellte Aufgabe erfüllen zu können?

- Der erste Schritt müßte in wesentlich erweiterter Forschungs- und Entwicklungstätigkeit für die Disziplin „Planung“ bestehen. Betrachtet man die einschlägige Forschungslandschaft, so fällt die enge Begrenzung der Forschungsthemen auf. Zu problemorientierter Forschung kann sich kaum jemand aufschwingen. Die Entwicklungsarbeit etwa an den formalen

Instrumenten der Raumplanung nimmt den Großteil der zu beobachtenden Probleme nicht wahr. Die Förderung der dringenden Forschungsvorgänge durch die Europäische Union beschränkt sich auf einzelne Projekte und einzelne Arbeitstechniken. Man versucht also weiterhin, den zweiten oder dritten Schritt vor dem ersten zu tun. Die Folge ist unter anderem eine formale Harmonisierung der formalen (Raum-) Planung, die reale Probleme unbeachtet läßt oder betont der politischen Behandlung überläßt. Dringender und umfangreicher Handlungsbedarf ist gegeben.

- Sowohl um diesem Handlungsbedarf zu folgen, als auch um den Einsatz der Ergebnisse sicherstellen zu können ist Aus- und Weiterbildung auf internationaler Ebene in vervielfachtem Ausmaß erforderlich (Statt dessen werden etwa in Deutschland die Planungsstudiengänge erheblich eingeschränkt. Das ist nicht zu verantworten). Aus- und Weiterbildung ist in mehreren Bereichen notwendig: Ausbildung in der erst entstehenden Disziplin Planungswissenschaften müßte für einen weiten Kreis von Fachleuten für die theoretische Diskussion sorgen. Im internationalen Bereich hat eine solche Entwicklung noch nicht Fuß gefaßt. Sie sollte forciert werden, was allerdings erheblichen Aufwand erfordert und nur wenig mit der Übersetzung von Rechtsbegriffen zu tun hat. Als dritter Bereich der Aus- und Weiterbildung ist für viele im Planungsbereich tätige die Einführung in die Erkenntnisse zur Planung unerläßlich. Die Professionalisierung der Disziplin stößt aber in den meisten Ländern durch die enge Bindung an Politik und Rechtswesen auf große Hindernisse.
- Als wichtigste Maßnahme zur Vorbereitung der Bearbeitung der Planungsaufgaben für die Zukunft Europas ist der schrittweise Aufbau einer Organisation, eines wissenschaftlichen und fachlichen Netzwerkes zu nennen, die der Erfüllung der Aufgabe dienen soll, allenthalben die auftretenden und erkannten Probleme einer Lösung zuzuführen. Das ist eine Aufgabe, die zwar den Gebietskörperschaften mit ihrer „Planungshoheit“ mehr oder weniger aufgetragen ist, die aber bisher nur in einzelnen, sehr kleinen Einheiten (und da nur projektmäßig) versuchsweise wahrgenommen wird. International sind Ansätze zu solcher Vorgangsweise bisher noch nicht nachweisbar. „Problemlösungsorganisationen“ zu entwickeln ist daher eine Planungsaufgabe für die Zukunft Europas.
- Die Kenntnis der verschiedenen Planungssysteme (Systeme der Raumplanung und der anderen planungsrelevanten Vorgänge) in allen Ländern, auf die sich die angesprochenen Planungsaufgaben bzw. Probleme erstrecken, ist unerläßliche Grundlage erfolgreicher Planungsarbeit auf europäischer oder allgemein internationaler Ebene. Diese Systeme sollten erfaßt, dargestellt, analysiert und miteinander in Verbindung gebracht werden. Eine entscheidende Aufgabe für die Zukunft Europas.
- Grundlage jeder Planungsarbeit ist die Kenntnis der Probleme, die als Planungsaufgaben bearbeitet werden müßten. Diese Kenntnis zu erreichen, ist bisher noch nicht als Gegenstand wissenschaftlicher und praktischer Planungsarbeit erkannt worden. Kompilation und Harmonisierung von Planungsfestlegungen und Informationsaustausch können die Kenntnis der Probleme und Planungsaufgaben nicht ersetzen. Für die Zukunft Europas ist aber diese Kenntnis notwendig. Sie sollte erarbeitet und dann ständig evident gehalten werden. Erst dann kann die Frage nach den einzelnen Planungsaufgaben explizit beantwortet werden. Der bisher festzustellende Mangel an solcher Kenntnis ist nicht zuletzt in der großen Zahl und dem ständigen Wandel der Planungsaufgaben zu sehen. Hier schließt sich ein Kreis zu der erstgenannten Aufgabe. Die Vorgangsweisen zur Erfassung, Analyse und Bearbeitung der Probleme bzw. Aufgaben erfordern noch eingehende Forschungs- und Entwicklungsarbeit.
- Als Planungsaufgabe ist in diesem Rahmen schließlich noch die Organisation der erforderlichen Publizität der Planung zu erwähnen. Auch hierfür ist noch viel Forschungs- und Entwicklungsarbeit zu leisten, viele Probleme sind zu lösen.

Abschließend sollen noch einige besondere „Planungsaufgaben für die Zukunft Europas“ in Stichworten angeführt werden:

- „Planung für ländliche Räume“ ist auch für Europa eine auf längere Sicht existenzielle Aufgabe. Sie wurde bisher allgemein vernachlässigt, wenn auch sektoral Bearbeitungen in relativ großem Ausmaß vorliegen. Das trifft jedoch nicht für alle Länder zu, die im Problem- und Aufgabenzusammenhang Europas aktiv werden müßten. Wie in den meisten Planungsbereichen ist auch hier die Interdisziplinarität der Aufgabe noch nicht bewältigt worden.
- Ähnliches gilt für die Planungsaufgaben zur Forschung. Forschungsplanung wird in Europa einerseits restriktiv durch die staatlichen Träger durchgeführt, die mit der Finanzierung die Richtung angeben und die Auswahl treffen. Andererseits wird durch die Wirtschaft (als Auftraggeber und Sponsor) ebenfalls eine relativ einseitige interessengesteuerte Forschungsplanung betrieben. Planung, wie sie hier gemeint ist, würde die Forschungsfreiheit sicherstellen und zugleich bewirken, daß kein Argument übergangen werden kann. Die Aufgabe, sicherzustellen, daß die auftretenden Probleme und Forschungsaufgaben gelöst werden, erfordert Intensivierung der Forschung auf Grund von geeigneten Planungsprozessen.
- Sicher ist auch die Weiterentwicklung der traditionellen Raumplanung eine eminente Aufgabe, die nicht in den Hintergrund gedrängt werden sollte. Instrumente der Planung bergen viele Probleme in sich, die bewältigt werden müßten.
- Ebenso darf der Bereich von Planungsaufgaben zu Umwelt und Ökosystem nicht übersehen werden. Wie in den anderen Bereichen auch, liegt dazu eine große Menge von Erkenntnis und Erfahrung vor, die aber im Hinblick auf konkrete Problemlösung nicht hinlänglich einsetzbar ist.
- Schließlich soll noch die Erfassung und Lösung von Problemen mit Ländern der „Dritten Welt“ als eminente Planungsaufgabe für die Zukunft Europas hervorgehoben werden.

Dieser Beitrag kann nicht den Zweck verfolgen, eine Liste der Planungsaufgaben für die Zukunft Europas vorzuführen. Das Bewußtsein soll angeregt werden, daß Europa in dieser Hinsicht noch am Anfang steht. Mein Anliegen zum Thema „Planungsaufgaben für die Zukunft Europas“ ist es, daran mitzuwirken, daß es - auf Grund dieses Bewußtseins und seiner Verbreitung - in Zukunft nicht mehr möglich ist, undemokratische einseitige Entscheidungen gegen besseres Wissen zu fällen.