

## **Wohnungsnot und Siedlungsentwicklung in wachsenden Metropolregionen – Planspiel für politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger**

*Marvin Stiewing, Kirsten Mangels, Swantje Grotheer*

(BSc. Marvin Stiewing, Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung, Technische Universität Kaiserslautern, Pfaffenbergstraße 95, 67663 Kaiserslautern, stiewing@rhrk.uni-kl.de)

(Dr.-Ing. Kirsten Mangels, Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung, Technische Universität Kaiserslautern, Pfaffenbergstraße 95, 67663 Kaiserslautern, kirsten.mangels@ru.uni-kl.de)

(Dr.-Ing. Swantje Grotheer, Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung, Technische Universität Kaiserslautern, Pfaffenbergstraße 95, 67663 Kaiserslautern, swantje.grotheer@ru.uni-kl.de)

### **1 ABSTRACT**

Städte wie Stadtregionen in Deutschland sehen sich zunehmend mit einer neuen Wohnungsnot konfrontiert – insbesondere in wachsenden Ballungsregionen wird es eng. Laut Prognosen und Vorausberechnungen wird sich diese Entwicklung in Zukunft weiter fortsetzen. Spannungen auf den jeweiligen Wohnungsmärkten äußern sich marktwirtschaftlich in teils extrem gestiegenen Miet- und Immobilienpreisen in der Region. Auf Grund anhaltender sozioökonomischer und demographischer Entwicklungen mit sich verändernden Bevölkerungs- und Haushaltsstrukturen verschärfen sich dabei in dicht besiedelten Stadtregionen die Diskussionen um die Schaffung notwendigen zusätzlichen Wohnraums auf der einen und dem „Flächen sparen“ auf der anderen Seite.

Mit Blick auf Wohnungsnot und das im Rahmen der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie formulierte Ziel „30 Hektar minus X“ bis hin zur Flächenkreislaufwirtschaft ergibt sich ein scheinbarer Konflikt zwischen der notwendigen Schaffung neuen Wohnraums zur Linderung der Wohnungsnot und der ebenso notwendigen Reduzierung der Flächeninanspruchnahme.

In den durch „Wachstumsschmerzen“ gekennzeichneten Stadtregionen stehen sich dabei unterschiedliche Akteure der Stadt- und Regionalentwicklung sowie politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger von den unterschiedlich geprägten Kommunen mit ihren Positionen und Motivationen im Bereich der Siedlungsentwicklung in multiplen Konstellationen gegenüber. Die derzeitigen Verfahren, Konzepte und Planungsinstrumente der Raumplanung zur Sicherung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung scheinen an ihre Grenzen zu stoßen und einer Ergänzung unter anderem durch persuasive Instrumente zu bedürfen, um in politischen Entscheidungsprozessen die Konzepte überzeugend zu vermitteln.

Ein mögliches persuasives Instrument ist ein Planspiel, mit dem eben diese Rolle der überörtlichen Raumplanung, mit einem zusätzlichen Fokus auf Moderation, Beratung und Integration in politischen Entscheidungsprozessen „gelebt werden“ kann. Ein solches Planspiel wurde im Rahmen eines Masterprojekts von Studierenden der Masterstudiengänge „Stadt- und Regionalentwicklung“ sowie „Umweltplanung und Recht“ am Fachbereich Raum- und Umweltplanung der Technischen Universität Kaiserslautern zur beschriebenen Problematik in wachsenden Ballungsregionen entwickelt und soll in diesem Beitrag vorgestellt werden. Es adressiert die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger der Gemeinden eines Regionalverbands und bietet als spielerisches Instrument eine Möglichkeit, die Diskussion der Themen Wohnungsnot und Flächeninanspruchnahme verständlich zu gestalten und zu einer Bewusstseinsbildung anzuregen. Die Durchführung kann darüber hinaus zu einer nachhaltig verbesserten interkommunalen wie regionalen Kooperation beitragen. Gleichzeitig wird in diesem Artikel dargelegt, wie es im Rahmen der universitären Lehre darüber hinaus als Lehrmethode eingesetzt werden kann.

**Keywords:** Siedlungsflächenentwicklung, Regionalplanung, Regionalentwicklung, Bauleitplanung, politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

### **2 WOHNUNGSNOT UND SIEDLUNGSENTWICKLUNG – VERÄNDERTE ANFORDERUNGEN AN DIE PLANUNG**

Die Steuerungsansätze der Raumplanung zur Siedlungsentwicklung bestehen auf Basis gesetzlicher Vorgaben im Wesentlichen aus planerischen Festlegungen in der Regional- und Bauleitplanung mit einer unterschiedlich stark ausgeprägten Abstimmung und integrierten Vorgehensweise der örtlichen und überörtlichen Ebenen, wobei sich der Vollzug der von Stadt- und Regionalplanung „gewünschten“

Siedlungsentwicklung auf kommunaler Ebene unterschiedlich darstellt. Die fehlende Nutzung planerisch vorbereiteter und gesicherter Flächen sowie ein fehlendes Bewusstsein für den Wohnraumangel seitens der politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger und eine nicht ausreichende Übernahme von Verantwortung für die Schaffung von Wohnraum sind hierbei als Hemmnisse zu nennen. Problematisch stellen sich zudem eine oft unzureichende stadtreionale Kooperation, eine zunehmende „NIMBY-Haltung“ seitens der Bürgerinnen und Bürger, schwierige Eigentumsverhältnisse und die unzureichende Aktivierung bei Potentialflächen sowie ein fehlendes Bewusstsein über die Wirkungen der Flächeninanspruchnahme dar.<sup>1</sup> Der Einfluss der Regionalplanung ist hierbei oft begrenzt. So können Kommunen nicht zur Ausweisung von Flächen gezwungen, sondern eher Ausweisungen an suboptimalen Standorten verhindert werden. „Die formalen Instrumente der Regionalplanung erweisen sich als effektiv, wenn es darum geht, Wachstumsbestrebungen einzelner Gemeinden auf ein aus überörtlicher Sicht vertretbares Maß zu begrenzen.“<sup>2</sup> Es fehlt somit an stadtreionalen Sichtweisen, an der Akzeptanz regional aufgestellter Siedlungskonzepte sowie einer allgemeinen Bewusstseinswende. Schon seit einigen Jahren wird die Notwendigkeit und die Leistungsfähigkeit von, die planerischen Festlegungen ergänzenden, „persuasiven Instrumenten“ zur Beratung, Überzeugung und Konfliktmoderation in solchen Problemsituationen diskutiert.<sup>3</sup>

## 2.1 Regionalplanung und kommunale Bauleitplanung im Spannungsfeld von Flächensparen und Wohnungsnot

Prägend für das System der räumlichen Planung in Deutschland ist die föderalistische Staatsordnung mit den Ebenen des Bundes, der Länder und der Kommunen. Kompetenz- und Aufgabenverteilung entsprechen dabei einem System dreier Planungsebenen rechtlicher, organisatorischer und inhaltlicher Abgrenzung, welche zugleich durch vielschichtige Informations-, Beteiligungs-, Abstimmungs- und Verbindlichkeitsnormen miteinander vernetzt sind. Wesentlich ist zudem das für alle Ebenen geltende Gegenstromprinzip.<sup>4</sup>

Landes- und Regionalplanung entwickeln überörtlich eine Strategie für eine nachhaltige Siedlungs-, Freiraum- und Infrastrukturentwicklung. Auf kommunaler Ebene erfolgt die Konkretisierung und die Schaffung von Baurecht als wesentliche Voraussetzung zur Realisierung von Vorhaben.

Auf Ebene der Regionalplanung bestimmt basierend auf der Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes das Ziel „30 Hektar minus X“ mit perspektivischer Flächenkreislaufwirtschaft als handlungsleitendes Prinzip die Steuerung der Siedlungsentwicklung. Der Begriff der „Flächenkreislaufwirtschaft“ beschreibt dabei einen strategischen, langfristigen Politikansatz unter dem Leitbild der nachhaltigen und ressourcenschonenden Raumentwicklung mit Etablierung des Kreislaufgedankens bei der Flächennutzung und -entwicklung sowie der Entwicklung und des Einsatzes integrierter Strategien und Instrumente einer dauerhaft umweltgerechten kommunalen und stadtreionalen Bodenpolitik.<sup>5</sup>

Gleichzeitig sieht sich die Regionalplanung insbesondere in den Wachstums- und Ballungsregionen mit der Aufgabe ausreichende Siedlungsflächen für die Schaffung von Wohnraum zu sichern konfrontiert.

Probleme ergeben sich hier jeweils an der Schnittstelle zur örtlichen Ebene, da auf dieser die notwendige Konkretisierung durch die Bauleitplanung erfolgt. So findet sowohl bei der Begrenzung der Flächeninanspruchnahme durch quantifizierte Zielvorgaben als auch bei der Forcierung einer kompakten Siedlungsstruktur durch erhöhte Siedlungsdichten die konkrete Ausgestaltung im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung statt. Entsprechend haben die Akteure der kommunalen Ebene eine zentrale Bedeutung in diesem Handlungsfeld.

Die Gestalt neuer Wohngebiete wird wesentlich durch die Wohnwünsche der Bevölkerung beeinflusst, wobei höher verdichtete Strukturen im eigenen Umfeld in der Regel meist abgelehnt werden. Als Folge

<sup>1</sup> vgl. UBA (unveröffentlicht): Kompakte, umweltverträgliche Siedlungsstrukturen im regionalen Kontext; S.9

<sup>2</sup> HEMBERGER, Christoph; KIWITT, Thomas (2018): Gute Bremsen, aber kein Gaspedal!, In Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Nachrichten der ARL 01/2018, S. 33

<sup>3</sup> vgl. zum Beispiel: PRIEBES, Axel (1999): Räumliche Planung und nachhaltige Siedlungsentwicklung, In: Raumforschung und Raumordnung 4/1999

<sup>4</sup> vgl. TUROWSKI, Gerd (2005): Raumplanung, In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, S. 895-898

<sup>5</sup> vgl. BBR (2006): Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft, Band 1, S. 28

werden auch von den kommunalen politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern weniger dichte Strukturen angestrebt. Die jeweils zu Grunde liegenden kommunalpolitischen Eigeninteressen basieren dabei häufig auf kurz- bis mittelfristigen Finanzüberlegungen auch fehlt es oft an mittel- bis langfristigen strategischen Überlegungen zur Siedlungsentwicklung. Für die Umsetzung kompakter, umweltverträglicher Siedlungsstrukturen ebenfalls hemmend wirken zudem interkommunale Konkurrenzen.<sup>6</sup>

Neben dem häufig fehlenden Bewusstsein seitens der politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger für die Thematik einer sparsamen Flächeninanspruchnahme fehlt es weiterhin an einem regionalen Bewusstsein für Wohnungsnot für die verschiedenen Nutzergruppen in wachsenden Ballungsräumen. Dies drückt sich dadurch aus, dass regionalplanerisch ausgewiesene Siedlungsflächenpotenziale unzureichend genutzt bzw. aktiviert werden. Dieses Phänomen haben Hemberger und Kiwitt plakativ mit der „Null Bock auf Bauland“-Haltung beschrieben<sup>7</sup>. Verschärfend wirken zudem die oft geringe regionale Kooperation und der auf den eigenen Wirkungsbereich beschränkte Blickwinkel („Kirchturmdenken“), wobei die Rolle der eigenen Kommune zur Lösung der Wohnungsnot häufig nicht problemadäquat wahrgenommen wird.<sup>8</sup>

Neben den zumeist eher restriktiv wirkenden Festlegungen der Regionalplanung zur Steuerung der Siedlungsentwicklung, hat die Regionalplanung auch einen Entwicklungsauftrag, der von den Planungsträgern bundesweit sehr unterschiedlich ausgefüllt wird. Dieser Entwicklungsauftrag bietet die Möglichkeit neben den weitgehend formalisierten Festlegungen zur Steuerung der Siedlungsentwicklung auch Formate der Information, Kooperation und Bewusstseinsbildung zu nutzen, um einen regionalen Konsens über die künftige Siedlungsentwicklung zu erzielen. Die Stärkung interkommunaler und regionaler Kooperationen bildet in diesem Rahmen ebenso wie der Aufbau von Vertrauen einen wesentlichen Anhaltspunkt bei der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und kann das klassische Instrumentarium der Regionalplanung sinnvoll ergänzen. Ein möglicher Ansatz zur Realisierung dieser Anforderung an die Planung und Ergänzung des klassischen Instrumentariums können Planspiele sein.

## 2.2 Planspiele in der räumlichen Planung

Planspiele dienen der Abschätzung einer Entscheidung bzw. eines Eingriffs in ein System und haben mit Strategie- und Kriegsspielen ihren Ursprung im militärischen Bereich. Etabliert hat sich die Methodik zudem in den Sozialwissenschaften sowie im ökonomischen, politischen und pädagogischen und im Unternehmensbereich.<sup>9</sup> Im deutschsprachigen Raum werden so aktuell rund 300 Beschreibungen von Planspielen für den Einsatz in der schulischen und außerschulischen politischen Bildung in einer online verfügbaren Datenbank der Bundeszentrale für politische Bildung gelistet.<sup>10</sup>

Innerhalb der Planungswissenschaften erlebte die Methodik bereits Ende der 1960er Jahre ihren Höhepunkt. Sie ist damit nicht neu, erfährt aber seit den 1990er Jahren eine Renaissance als Lehrmethode sowie zur Antizipation möglicher Konflikte in der Planung. In der Politik fanden Planspiele in der Vergangenheit z.B. bei Erlass und Novellierung von Rechtsvorschriften Anwendung. Zweck ist zumeist die Bewusstmachung oder Prüfung von Verhaltensweisen und Auswirkungen von Entwürfen, wozu den Teilnehmerinnen und Teilnehmern an Hand eines Modells der Realität entsprechende Handlungsentscheidungen abverlangt werden.<sup>11</sup> Durch Abstraktion erlauben Planspiele damit die realitätsnahe Simulation komplexer Gesamtabläufe und Zielkonflikte, bei der teamorientiertes, ganzheitliches und vernetztes Denken und Handeln im Vordergrund stehen. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer profitieren durch aktives Handeln und Ausprobieren von Entscheidungen in Teamsituationen, der Wahrnehmung eigener Qualitäten und

<sup>6</sup> vgl. UBA (unveröffentlicht): Kompakte, umweltverträgliche Siedlungsstrukturen im regionalen Kontext, S. 9-13

<sup>7</sup> HEMBERGER, Christoph; KIWITT, Thomas (2018): Gute Bremsen, aber kein Gaspedal!; In Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Nachrichten der ARL 01/2018, S. 34

<sup>8</sup> vgl. HOFFMANN, Renée; MAERTENS, Raphaela; RÖHRICH, Alena; ROOS, Lukas (2017): Unveröffentlichter Bericht des Master-Projekts im SoSe 2017, S. 1-3

<sup>9</sup> vgl. DIEKMANN, Peter; LEPPERT, Heribert (1978): Planspiel und Planspiel-Simulation in der Raumplanung, S. 4

<sup>10</sup> vgl. Website Bundeszentrale für politische Bildung, abgerufen am 18.01.2020 unter:

<http://www.bpb.de/lernen/for-mate/planspiele/65585/planspiel-datenbank>

<sup>11</sup> vgl. SCHOLLES, Frank (2001): Planspiel, In: Fürst, Dietrich / Scholles, Frank (Hrsg.): Handbuch, Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung, S. 326-328

Kernkompetenzen<sup>12</sup> sowie der Entwicklung eigener Diskussions- und Entscheidungsstrategien und Problemlösungen.<sup>13</sup>

Bedingt durch den hohen Aktivierungsgrad erzeugt die Methodik zudem Verhalten bzw. Verhaltensmuster, die auch im beruflichen Alltag der Teilnehmerinnen und Teilnehmer beobachtet werden und selbst in die Analyse und Entscheidungsfindung einbezogen werden können. Planspiele eignen sich daher nicht nur als interaktive Lehr- und Lernmethode, sondern ebenso als mögliches Trainings- und Sensibilisierungsinstrument für komplexe Planungs- und Entwicklungsaufgaben.<sup>14</sup> Innerhalb der Planungswissenschaften finden sich neuere Anwendungsfelder für Planspiele z.B. im Rahmen des MORO-Forschungsfeldes „Lebendige Regionen – aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe“<sup>15</sup> sowie als MORO-Planspiel „Anpassung peripherer Siedlungsstrukturen“<sup>16</sup> zum strategischen Rückzug aus von Leerstand betroffenen Einzellagen und Ortsteilen wieder. Klassischerweise beinhaltet ein Planspiel drei Komponenten:

- die Modellierung einer ausgewählten Realität (Setting),
- wesentliche Akteure der (Teil-)Realität (Rollen) sowie
- zuvor festgelegte Spielregeln (Aktionsmöglichkeiten der Spielerinnen und Spieler).

Der Spielrahmen kann dabei fiktiv oder einer realen Situation entlehnt sein, die Festlegung erfolgt gemeinsam oder durch die Moderation. Sie bildet zudem die erste Spielphase, woran sich der Spielverlauf an sich und die Nachbereitung mit Auswertung und Transfer anschließen.<sup>17</sup> Der Spielverlauf gliedert sich zudem in mehrere Planspielzyklen mit den Elementen Simulation, Reflexion und Neuorganisation.<sup>18</sup>

### 3 KONZEPTION DES PLANSPIELS

#### 3.1 Adressaten und beabsichtigte Lernziele

Ausgehend von den zuvor skizzierten Hemmnissen im Spannungsfeld von Regionalplanung und kommunaler Bauleitplanung sowie der fehlenden überörtlichen Sichtweise der politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger auf die beiden Themenfelder Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und Behebung der Wohnungsnot, adressiert das entwickelte Planspiel politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger an der Schnittstelle von überörtlicher und örtlicher Planung. Potenzielle Teilnehmerinnen und Teilnehmer stellen die jeweiligen Lokalpolitikerinnen und Lokalpolitiker der Mitgliedsgemeinden eines regionalen Planungsverbandes dar. Gemeinsam stellen diese die politischen Schlüsselakteure zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme bei gleichzeitiger Linderung der Wohnungsnot in wachsenden Metropolregionen dar.

Entsprechend der komplexen Problematik verfolgt das Planspiel mehrere Zielsetzungen innerhalb der beiden Zielbereiche „Wohnungsnot“ und „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“. Wohnungsnot soll demnach grundsätzlich als gemeinsame, das bedeutet regionale Problematik, erfasst und dieser mit einer regionalen Strategie begegnet werden. Insbesondere für die sich oft nicht unmittelbar betroffen fühlenden Umlandgemeinden – Wohnungsnot wird häufig vorwiegend als ein Problem der Kernstadt der wachsenden Metropolregion angesehen – wird ein Lerneffekt zu Gunsten eines stärkeren Beitrags zum Wohnungsbau beabsichtigt. Allgemein soll dabei das Bewusstsein für eine regionale Strategie und Verantwortung gefestigt werden.

<sup>12</sup> vgl. ÖAR-Regionalberatung GmbH (2002): Systemische Instrumente für die Regionalentwicklung, Endbericht, S. 100f

<sup>13</sup> vgl. BISCHOFF, Ariane; SELLE, Klaus; SINNING, Heidi (2005): Informieren Beteiligen Kooperieren, S. 246f

<sup>14</sup> vgl. ÖAR-Regionalberatung GmbH (2002): Systemische Instrumente für die Regionalentwicklung, Endbericht, S. 100f

<sup>15</sup> vgl. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (Hrsg.): Lebendige Regionen – aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe, MORO Informationen Nr. 16/2, 2017, S. 11ff

<sup>16</sup> Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), abgerufen am 27.01.2020 unter: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/Studien/2017/anpassung-siedlungsstrukturen/03-ergebnisse.html>

<sup>17</sup> vgl. BISCHOFF, Ariane; SELLE, Klaus; SINNING, Heidi (2005): Informieren Beteiligen Kooperieren, S. 246f

<sup>18</sup> vgl. SCHOLLES, Frank (2001): Planspiel, In: Fürst, Dietrich / Scholles, Frank (Hrsg.): Handbuch, Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung, S. 326-328

Die gegenseitige Vermittlung unterschiedlicher kommunaler Sichtweisen soll dabei ebenso gefördert werden wie die Erkenntnis, dass das Problem der Wohnungsnot nicht alleinig durch die Kernstadt gelöst werden kann. Letztlich sollen der Aufbau eines regionalen Bewusstseins und gegenseitigen Verständnisses zu einem Ablegen des gemeindlichen „Kirchturmdenkens“ beitragen.<sup>19</sup>

Im zweiten Zielbereich soll zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zunächst ein Bewusstsein für die Thematik geschaffen werden. Zur möglichst flächenschonenden Schaffung neuen Wohnraums ist dazu die Sensibilisierung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer hinsichtlich der Erhöhung von Wohndichten und Nachverdichtungen im Bestand beabsichtigt, auch soll das generelle Erfordernis des „Flächensparens“ vermittelt werden. Über diese beiden inhaltlichen Zieldimensionen hinaus eröffnet das Planspiel die Möglichkeit eines zusätzlichen Kommunikationskanals, welcher mittel- bis langfristig über die Zusammenführung der Kommunen hinaus einen interkommunalen Austausch fördern und das Thema der regionalen Siedlungsentwicklung neu positionieren soll.

Darüber hinaus gewährt das Planspiel Einblick in die Komplexität der regionalen Siedlungsflächenentwicklung und zeigt auf, mit welchen Restriktionen sich die Regionalplanung konfrontiert sieht. Ausgehend von den genannten Lernzielen steht das Planspiel unter dem Slogan „Regional denken. Strategisch planen. Gemeinsam entwickeln“.

Die Durchführung des Planspiels kann sowohl während der Aufstellung des Regionalplans zur Entwicklung oder Vermittlung und Akzeptanzprüfung einer regionalen Strategie zur Siedlungsflächenentwicklung als auch nach Planbeschluss zur Akzeptanzstiftung und Förderung der Umsetzung einer regionalen Strategie zur Siedlungsflächenentwicklung erfolgen. Während der Aufstellung können die Kommunen jedoch maßgebenden Einfluss auf die Planinhalte nehmen, potentielle Rollen der jeweiligen Kommunen in der Region können im Spiel verdeutlicht und gestärkt werden.<sup>20</sup>

### 3.2 Spielbeschreibung und -ablauf – „Setting“ des Planspiels

Den Spielrahmen bildet die fiktive Region „Viveratal“ mit der Kernstadt „Viverach“ und einer Reihe unterschiedlich großer Umlandgemeinden. Die Fläche der gesamten Region beträgt 2.500 km<sup>2</sup> und beherbergt bereits etwa zwei Millionen Einwohnerinnen und Einwohner, davon rund eine Million in der Stadt Viverach. Ziel des Spiels ist die Erarbeitung einer regionalen Strategie zur Bereitstellung weiterer 250.000 Wohneinheiten in der Region. Auf Grund attraktiver Rahmenbedingungen ist der Siedlungsdruck in der Kernstadt enorm, kann aber nur abgefangen werden, wenn auch im Umland Baulandpotentiale aktiviert werden. Gleichzeitig stellt sich der umgebende Landschaftsraum als sehr hochwertig dar, woraus sich das Erfordernis einer möglichst geringen Flächeninanspruchnahme ableitet.

Gespielt wird, abhängig von der Teilnehmerinnen und Teilnehmerzahl, in drei bis vier Gruppen zu vier bis sechs Personen an jeweils eigenen Gruppentischen. Die Teamspielerinnen und Teamspieler spielen explizit miteinander und sind dazu angehalten, eine gemeinsame Strategie zur Bereitstellung der zusätzlichen 250.000 Wohneinheiten zu entwickeln. Jedes Team erhält dazu ein gemeinsames Spielbrett, welches in Abbildung 1 dargestellt ist.

Bei der Gruppeneinteilung ist auf eine gemischte Zusammensetzung zu achten, für einen optimalen Erfahrungsaustausch nehmen, bei Teilnahme von zwei Vertreterinnen und Vertretern einer Kommune, diese in jeweils unterschiedlichen Teams teil. Die Durchführung des Planspiels obliegt einer externen Moderation, welche im Spielverlauf als Ansprechpartnerin oder Ansprechpartner fungiert und durch die Veranstaltung führt. Zu Beginn der Veranstaltung ist eine allgemeine Einführung in die Themen „Wohnungsnot“ und „Flächeninanspruchnahme“ vorgesehen, bei der die beiden Begriffe kurz eingeordnet und in deren Rahmen auch die Aufgabenstellung und Spielregeln erläutert werden. Für die Einführung ist etwa eine halbe Stunde, für die gesamte Veranstaltung sind – ohne Vorbereitung und inoffiziellen Ausklang – rund 2,5 Stunden angesetzt.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> vgl. HOFFMANN, Renée; MAERTENS, Raphaela; RÖHRICH, Alena; ROOS, Lukas (2017): Unveröffentlichter Bericht des Master-Projekts im SoSe 2017, S. 2f

<sup>20</sup> vgl. HOFFMANN, Renée; MAERTENS, Raphaela; RÖHRICH, Alena; ROOS, Lukas (2017): Unveröffentlichter Bericht des Master-Projekts im SoSe 2017, S. 2-4

<sup>21</sup> ebenda

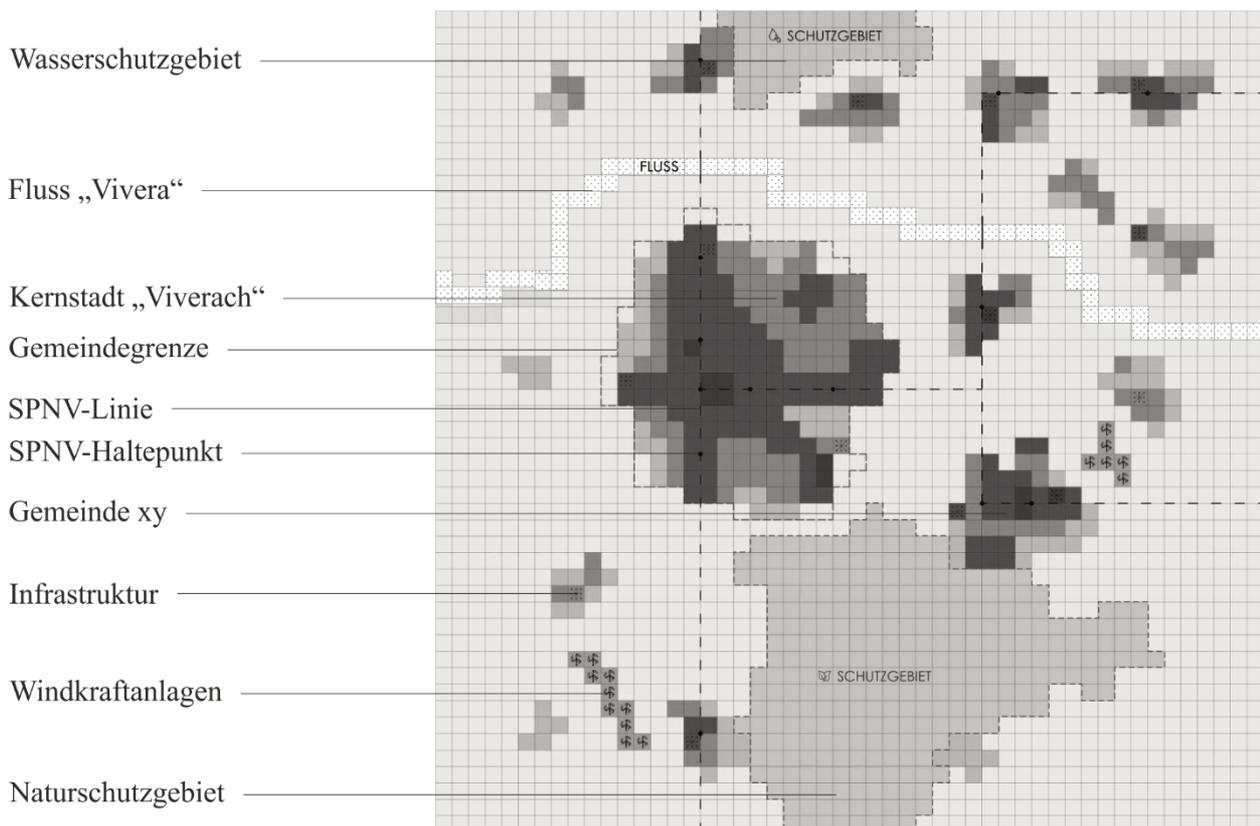


Abb 1: Planspiel für politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger – Spielfeld<sup>22</sup>

In einer ersten Spielrunde, für welche etwa 45 Minuten angesetzt sind, sind die Teams aufgefordert, den in der Region zu deckenden Wohnungsbedarf von 250.000 Wohneinheiten durch Legen der erhaltenen Neubauplättchen in der Region zu verteilen. Relativ schnell werden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer dabei merken, dass die im Starterset enthaltenen Spielplättchen weder innerhalb der Siedlungsgrenzen der Kernstadt noch auf dem Spielfeld insgesamt untergebracht werden können. Im Rahmen einer zur Verfügung stehenden Tauschbörse müssen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer daher ihre erhaltenen Spielplättchen in Spielplättchen höherer Siedlungsdichte oder Nachverdichtungsplättchen eintauschen.

Nach Abschluss der ersten Spielrunde, in welcher die Teams ihre jeweilige Siedlungsstrategie erarbeitet haben, erfolgt eine erste Reflexion des Spielstands anhand der Zwischenfragen:

- Welche regionale Strategie hat das Team verfolgt?
- Inwieweit trägt der Lösungsvorschlag dem Ziel eines sparsamen Umgangs mit Fläche Rechnung?
- Inwieweit wird dem Anspruch die Wohneinheiten in der Nähe von ÖPNV-Haltestellen zu verorten Rechnung getragen?

Ziel dieser Fragen ist die Anregung einer kritischen Reflexion des bisherigen Spielstands, welche den Teams eine Anpassung ihrer Strategie ermöglichen soll. Angeregt werden soll zudem ein stark vereinfachter Prozess der Abwägung, welche als planerische Kernkompetenz in der Regionalplanung eine zentrale Rolle einnimmt. Für politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger ist der Abwägungsprozess häufig nicht nachvollziehbar und transparent, da sie sich bei den Stellungnahmen im Rahmen von Planungsprozessen lediglich mit den kommunalen Eigeninteressen der durch sie vertretenen Kommune beschäftigen und nicht direkt in einen Kommunikations- bzw. Aushandlungsprozess mit anderen Interessensvertreterinnen und Interessensvertretern (Fachplanungen, Verbänden etc.) eintreten. Für Anpassung und Weiterentwicklung ihrer Strategie steht den Teams anschließend eine zweite Spielrunde von 30 Minuten zur Verfügung.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Eigene Darstellung nach: HOFFMANN, Renée; MAERTENS, Raphaela; RÖHRICH, Alena; ROOS, Lukas (2017): Unveröffentlichte Moderationsvorlage zum Planspiel des Master-Projekts im SoSe 2017, S. 6

<sup>23</sup> vgl. HOFFMANN, Renée; MAERTENS, Raphaela; RÖHRICH, Alena; ROOS, Lukas (2017): Unveröffentlichter Bericht des Master-Projekts im SoSe 2017, S. 4f

Abschluss der offiziellen Veranstaltung bildet eine finale Diskussionsrunde zur Einordnung der verschiedenen Strategien zur regionalen Verteilung der Wohneinheiten. Dazu werden die Spielfelder mit den Ergebnissen aufgehängt und zusammen mit der zu Grunde liegenden Strategie von den jeweiligen Teams in der Runde vorgestellt. Durch die Moderation sollen an dieser Stelle erste Vergleiche gezogen und konstruktive Kritik geäußert werden. Im Anschluss erfolgt eine anonyme Abstimmung, bei der die Ergebnisse von allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern hinsichtlich verschiedener Kriterien bewertet werden:

- Anbindung möglichst vieler Wohneinheiten an den ÖPNV
- Flächensparsame Siedlungsflächenentwicklung
- Dichte der Wohneinheiten
- Versorgung der neuen Wohneinheiten mit Infrastrukturen
- Entlastung der Kernstadt „Viverach“ und damit regionale Strategie der Siedlungsentwicklung.

Die Abstimmung kann mittels klassischem Moderationsmaterial oder digitaler Abstimmungsgeräte erfolgen. Letztere erleichtern die anonyme Abstimmung und zeigen diese direkt in der Präsentation an.<sup>24</sup>

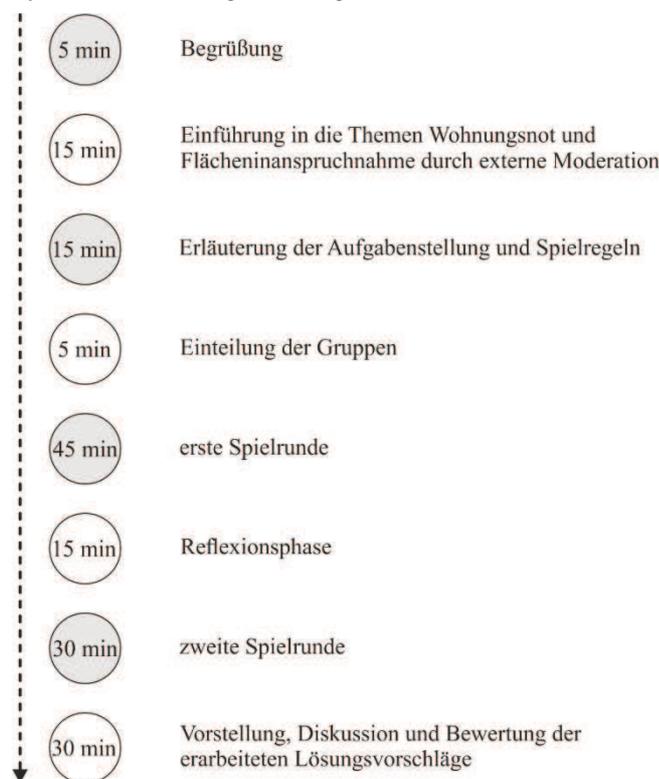


Abb. 2: Planspiel für politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger – Ablaufdiagramm für eine Abendveranstaltung

### 3.3 Spielelemente

Das Planspiel besteht aus mehreren Komponenten und Arbeitsmaterialien. Dies sind zum einen magnetische Spielbretter im DIN A0 Format, welche neben dem Spielfeld mit Siedlungsstrukturen, Naturschutzgebiet, Wasserschutzgebiet, dem Fluss Vivera, SPNV-Netz, Windkraftanlagen und Infrastruktureinrichtungen auch einen Überblick zu den Spielregeln, Restriktionen und Dichtewerten beinhalten. Letztere werden durch Fotos entsprechender Baustrukturen beispielhaft aufgezeigt. Die magnetischen Spielplättchen decken jeweils einen Quadratkilometer ab und passen genau auf die gerasterte Spielfläche. Für Neubauplättchen bestehen hierbei verschiedene Dichtewerte von 20, 40, 60 und 100 Wohneinheiten pro Hektar. Nachverdichtungsplättchen haben einen pauschalen Dichtewert von 20 Wohneinheiten pro Hektar. Weiterhin enthalten sind ein frei legbares Infrastrukturplättchen zur eigenständigen Schwerpunktsetzung bei der Siedlungsentwicklung und eine Restriktionsschablone zur Wahrung der Abstandsflächen und Filterung vorhandener Potentialflächen.

<sup>24</sup> vgl. ebenda

Die Moderation erhält zudem eine Umrechnungsmatrix für die Durchführung der Tauschbörse sowie ein umfassendes Moderationsheft.<sup>25</sup>

### 3.4 Spielregeln

Jedes Team erhält zu Beginn des Spiels ein Starterset mit jeweils 61 Spielplättchen unterschiedlicher Dichte zum Bau neuer Wohngebiete, einem Infrastrukturplättchen sowie einer Schablone zur vereinfachten Anwendung der Regeln. Die Summe der Spielplättchen ergibt 250.000 Wohneinheiten und verteilt sich auf

- 4 mal 100 WE/ha,
- 14 mal 60 WE/ha,
- 20 mal 40 WE/ha sowie
- 23 mal 20 WE/ha.

Spielregeln bestehen hinsichtlich dem Bauen auf der „Grünen Wiese“ und der Nachverdichtung bestehender Siedlungsstrukturen. Insgesamt steht die Vermittlung der zuvor beschriebenen Lernziele im Vordergrund. Beim Legen von Neubauplättchen bestehen dabei Restriktionen durch Abstandsflächen zu Windkraftanlagen oder ausgewiesenen Schutzgebieten. Auch das System der zentralen Orte, wird durch die Ausrichtung an bestehenden Infrastrukturkapazitäten vermittelt. Weitere Regeln beziehen sich auf das Einfügen in die nähere Umgebung sowie den Schutz von Grünzäsuren zwischen benachbarten Siedlungsbereichen. Die Spielregeln zum Neubau werden, wie in Abbildung 3 gezeigt, zur besseren Verständlichkeit für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer auch graphisch erläutert<sup>26</sup>

Entsprechend der real begrenzten Potentialflächen im Außenbereich ist der Neubau von Wohnungen auf der „Grünen Wiese“ an der Kernstadt im Planspiel durch die Gemeindegrenze beschränkt. Außerhalb der Grenze sind Neubauten daher nicht mehr zulässig, worauf der Fokus auf eine Innenentwicklung gelenkt und auch der gesetzlich geltende Vorrang der Innenentwicklung vermittelt wird.

#### Neubauplättchen ...

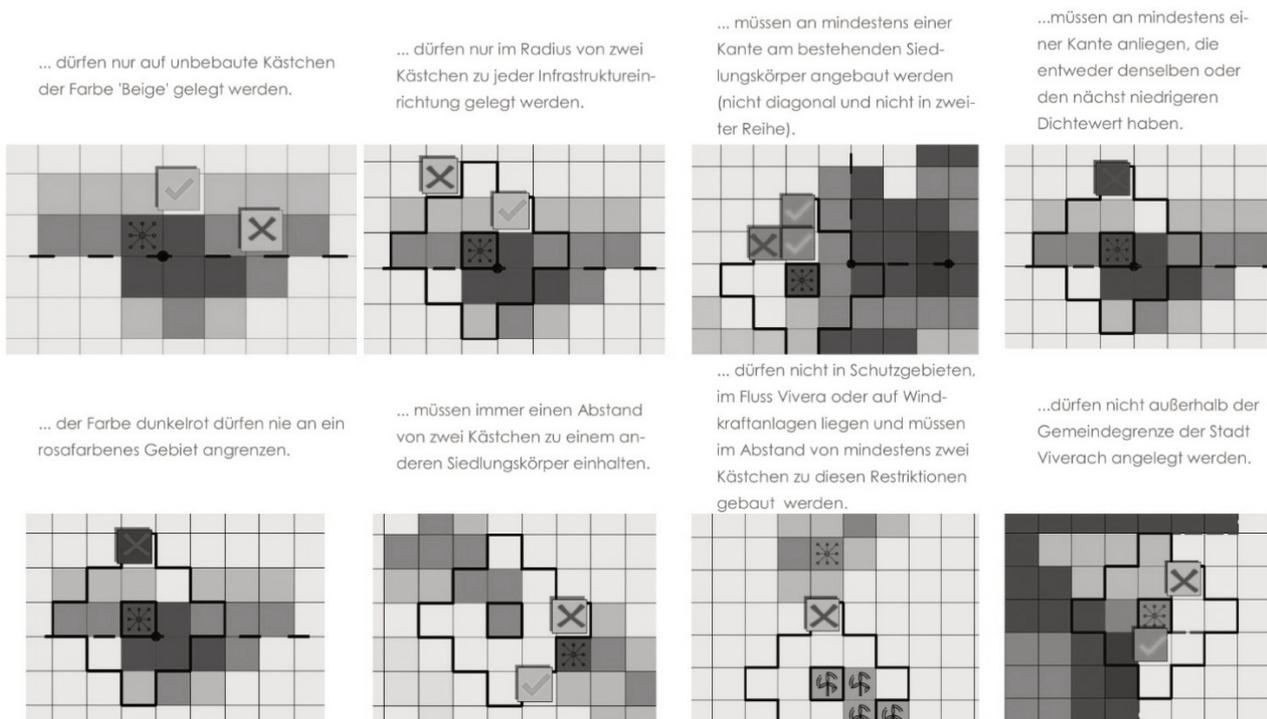


Abb 3: Planspiel für politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger – Regeln zur Verortung von neuen Wohneinheiten<sup>27</sup>

<sup>25</sup> vgl. HOFFMANN, Renée; MAERTENS, Raphaela; RÖHRICH, Alena; ROOS, Lukas (2017): Unveröffentlichter Bericht des Master-Projekts im SoSe 2017, S. 5f

<sup>26</sup> vgl. ebenda

<sup>27</sup> ebenda, S. 12

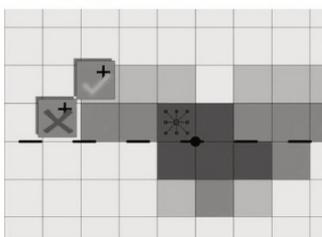
Bei einer Nachverdichtung finden die für den Neubau geltenden Einschränkungen durch Restriktionen wie Abstandsflächen oder die Beachtung von angrenzenden Dichteeinheiten bestehender Siedlungsstrukturen keine Anwendung. Diese wird daher innerhalb des Planspiels gegenüber einer nach außen orientierten Siedlungsentwicklung bessergestellt, wodurch eine entsprechende Diskussion und darüber Sensibilisierung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer erzielt werden soll. Gleichzeitig ist das Nachverdichtungspotenzial in der Kernstadt begrenzt, um ein regionales Konzept einzufordern, welches nicht einseitig die Kernstadt zur Bereitstellung neuen Wohnraums in die Pflicht nimmt. Die Spielregeln zur Nachverdichtung sind ebenfalls graphisch dargestellt und werden in Abbildung 4 gezeigt.<sup>28</sup>

Nachverdichtungsplättchen sind nicht Teil des Startersets, welches alle Teams zu Spielbeginn erhalten. Sie können jedoch beliebig und ohne mengenmäßige Beschränkung im Rahmen einer Tauschbörse bei der Moderation gegen Neubauplättchen getauscht werden. Menge und Art der getauschten Spielplättchen richten sich stets nach der Summe der jeweiligen Wohneinheiten, so dass gewährleistet ist, dass am Ende des Spiels alle Gruppen ein Konzept zur Verteilung der 250.000 Wohneinheiten in der Region entwickelt haben.<sup>29</sup>

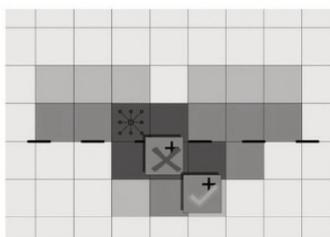
#### Nachverdichtungsplättchen ...

#### Viverach & Infrastrukturplättchen

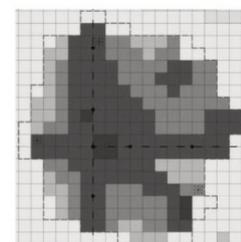
...dürfen nur auf vorhandene Siedlungsstrukturen und nicht auf Neubauplättchen gelegt werden.



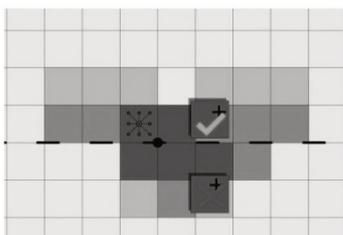
... dürfen nur auf Kästchen der nächst niedrigeren Dichteeinheit gelegt werden, also orange auf rosa...



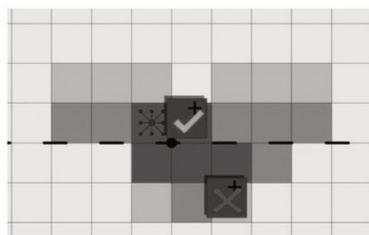
In Viverach dürfen insgesamt nicht mehr als 13 Nachverdichtungsplättchen gelegt werden.



... rot auf orange ...



... dunkelrot auf rot.



Infrastrukturplättchen dürfen auf bestehender Siedlungsstruktur beliebiger Farbe gelegt werden.

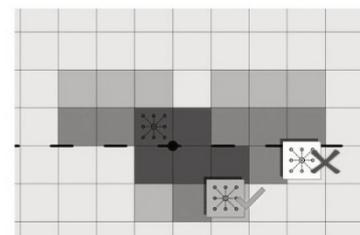


Abb 4: Planspiel für politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger – Regeln zur Nachverdichtung und Verortung des Infrastrukturplättchens<sup>30</sup>

## 4 ERFAHRUNGSBERICHT UND FAZIT

Das für politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger konzipierte Planspiel wurde als Testlauf im Rahmen der Ausbildung von Bachelorstudierenden der Raumplanung erprobt. Im Rahmen der Lehrveranstaltung „Strategien und Konzepte der Raumordnung“ wurde das Planspiel zweifach mit Studierenden des dritten Semesters durchgespielt. Sowohl die Durchführung des Planspiels an sich als auch die anschließende Diskussion und Bewertung der Spielergebnisse und Strategien zur Siedlungsentwicklung erfolgten nach dem im Beitrag beschriebenen Aufbau und Vorgehen.

Die Studierenden waren hierzu aufgefordert, ihr Vorgehen bei der „Lösung“ der Aufgabe zu beschreiben, darzulegen ob und gegebenenfalls welche regionale Strategie gewählt wurde, die Ergebnisse entsprechend zu begründen und hinsichtlich der zuvor gelernten Siedlungsstrukturprinzipien einzuordnen.

Anknüpfungspunkte bildeten etwa das Vorgehen anhand einzelner Restriktionen oder die Überlegung einer stringenten Gesamtstrategie sowie die grundsätzliche Haltung zur Nachverdichtung bestehender

<sup>28</sup> vgl. ebenda.

<sup>29</sup> vgl. ebenda

<sup>30</sup> ebenda, S. 14

Siedlungsstrukturen und die Platzierung des Infrastrukturplättchens. Abweichend von der Konzeption des Planspiels erfolgte die Bewertung jedoch nicht anonymisiert, sondern mittels offener Abfrage und Abstimmung mit Klebepunkten. Grundlage bildeten die Fragen:

- In welcher Strategie wird am wenigsten Fläche neu in Anspruch genommen?
- Welche Strategie verfolgt eine klare Orientierung an ÖPNV-Haltepunkten?
- In welcher Strategie wurde das Infrastrukturplättchen am sinnvollsten eingesetzt?
- Welche Strategie ist am sinnvollsten bei der Nachverdichtung vorgegangen?
- Welche regionale Strategie erscheint Ihnen insgesamt am nachhaltigsten?

Einen Auszug der Spielergebnisse sowie die Bewertung an Hand verschiedener Kriterien zeigt Abbildung 5.

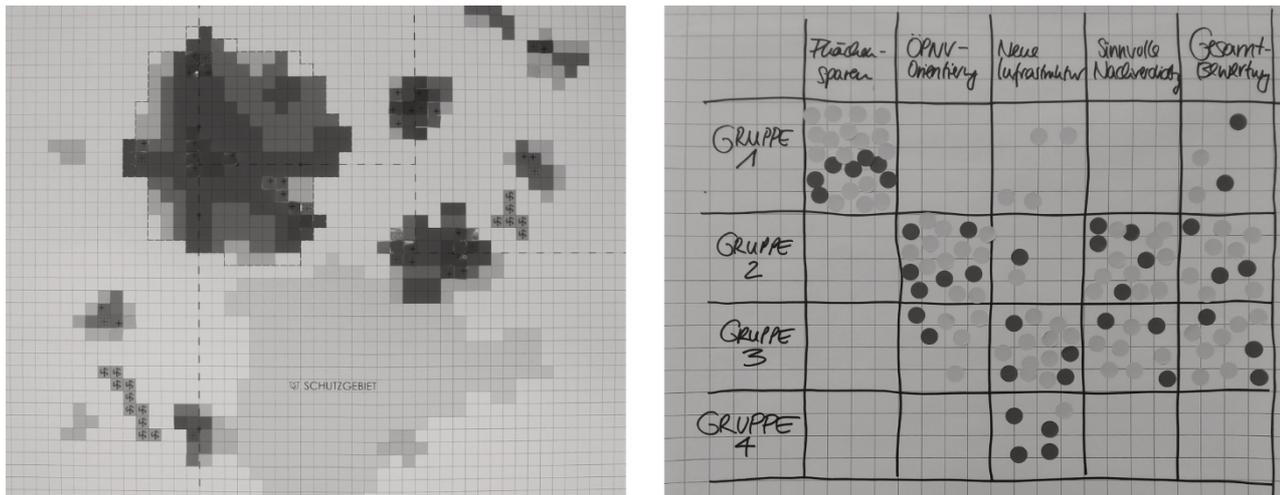


Abb 5: Planspiel für politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger – Spielergebnis einer Gruppe und Bewertung aller erstellten Strategien<sup>31</sup>

Nach praktischer Anwendung erscheint das konzipierte Planspiel unter mehreren Gesichtspunkten für den Einsatz in der Lehre sinnvoll. So erfordert die Methode nicht nur eine allgemeine Auseinandersetzung mit der Thematik und trägt schon damit zur Bewusstseinsbildung bei, auch führt die Forderung nach Auswahl und Argumentation eines zu wählenden Strategieansatzes zur generellen Diskussion um die Anwendung und Umsetzung unterschiedlicher Siedlungsstrukturprinzipien auf regionaler Ebene sowie zu der Entwicklung einer eigenen Haltung und Kompetenz zur Formulierung, Darstellung und Begründung einer entsprechenden regionalen Siedlungsstrategie. Die fachliche Vertiefung in der Lehre erfolgte unter anderem noch durch eine weiterführende Diskussion darüber mit welchen Instrumenten der Raumordnung – insbesondere mittels welcher Festlegungen in Regionalplänen – eine entsprechende Siedlungsentwicklung gefördert werden könnte. Die unterschiedlichen Handlungslogiken verschiedener Akteure in diesem Spannungsfeld konnten ebenfalls – anhand der praktischen Erfahrungen aus und in der Spielsituation – vertiefend reflektiert werden. Hierzu wurde für die zweite Spielrunde eine Modifikation vorgenommen, welche in der praktischen Anwendung mit politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger bereits immanent ist – die Vergabe spezifischer Rollen zur verstärkten Auseinandersetzung und Kommunikation eigener Zielvorstellungen. Als Rollen vergeben wurden dabei diverse Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, eine Naturschützerin oder ein Naturschützer und eine Regionalplanerin oder ein Regionalplaner.

Nach den Erfahrungen aus der praktischen Test-Anwendung des Planspiels lässt sich sagen, dass es für die ursprünglich konzipierte Zielgruppe als ein geeigneter Baustein zur Bewusstseinsbildung und regionalen Diskussion angesehen werden kann. Die hinterlegten fachlichen Prinzipien funktionieren in der praktischen Anwendung und fördern eine Diskussion – auch über „Defizite“ der fiktiven Region, beispielsweise das eher zu geringe Netz an schienengebundenem Nahverkehr.

## 5 LITERATURVERZEICHNIS

BISCHOFF, Ariane / SELLE, Klaus / SINNING, Heidi: Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Dortmund, 2005.

<sup>31</sup> Eigene Aufnahme. Kaiserslautern, 2018

- BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (BBR): Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft, Band 1. Berlin, 2006.
- DIEKMANN, Peter / LEPPERT, Heribert: Planspiel und Planspiel-Simulation in der Raumplanung. Basel, 1978.
- HEMBERGER, Christoph; KIWITT, Thomas: Gute Bremsen, aber kein Gaspedal!; In Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Nachrichten der ARL 01/2018, S. 33-35. Hannover, 2018.
- HOFFMANN, Renée / MAERTENS, Raphaela / RÖHRICH, Alena / ROOS, Lukas: Unveröffentlichter Bericht des Master-Projekt im SoSe 2017, ausgegeben und betreut durch Dr.-Ing. Kirsten Mangels und Dr.-Ing. Swantje Grotheer am Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung, TU Kaiserslautern. Kaiserslautern, 2017.
- ÖAR-REGIONALBERATUNG GMBH: Systemische Instrumente für die Regionalentwicklung, Endbericht. Graz, 2002.
- SCHOLLES, Frank: Planspiel, In: Fürst, Dietrich / Scholles, Frank (Hrsg.): Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung, S.326-333. Dortmund, 2001.
- TUROWSKI, Gerd: Raumplanung, In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, S. 893-898. Hannover, 2005.
- UMWELTBUNDESAMT (UBA): Kompakte, umweltverträgliche Siedlungsstrukturen im regionalen Kontext. Unveröffentlicht.
- WEBSITE ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung, abgerufen am 18.01.2020 unter: <https://www.arl-net.de/de/commin/deutschland-germany/12-die-grundprinzipien-des-planungssystem>
- WEBSITE BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (BPB), abgerufen am 18.01.2020 unter: <http://www.bpb.de/lernen/formate/planspiele/65585/planspiel-datenbank>
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR UND DIGITALE INFRASTRUKTUR (BMVI) (Hrsg.): Lebendige Regionen – aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe, MORO Informationen Nr. 16/2, S. 11ff. Bonn/Berlin, 2017.
- Weiterführende Literatur und Internet-Adressen
- HÖGSDAL, Bernd: Planspiele, Manager-Seminare. Bonn, 1996.
- BUNDESINSTITUT FÜR BAU-, STADT- UND RAUMFORSCHUNG (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) abgerufen am 27.01.2020 unter: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/Studien/2017/anpassung-siedlungsstrukturen/03-ergebnisse.html>
- BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG, abgerufen am 29.1.2020 unter: <http://www.bpb.de/lernen/formate/planspiele/65585/planspiel-datenbank>
- CENTRUM FÜR ANGEWANDTE POLITIKFORSCHUNG (C•A•P) an der Ludwig-Maximilians-Universität München, abgerufen am 31.1.2020 unter: <https://www.cap-lmu.de/fgje/projekte-angebote/planspiele/>