

Marion Cools, Holger Gnest und Dietrich Fürst

Parametrische Steuerung – ein neuer Steuerungsmodus für die Raumplanung?

Parametric governance – a new steering mode for spatial planning?

Kurzfassung

Unter „Parametrischer Steuerung“ wird im Folgenden eine Form der Steuerung verstanden, bei der die steuernde Instanz operationalisierte Ziele vorgibt, der umsetzenden Stelle aber überlässt, wie diese Ziele zu erreichen sind. Bezogen auf Raumplanung bedeutet das beispielsweise, dass die Landesplanung keine Gebietsabgrenzungen vorgibt, sondern lediglich zu erreichende Zielmarken (z.B. „Eignungsgebiete für x MW Windenergie“). Der Ansatz entspricht neueren Steuerungsmodellen, die den dezentralen Umsetzungs-Stellen mehr Spielraum geben wollen, um problemspezifischere, situationsangepasste und akzeptanzfähigere Lösungen zu erzeugen als traditionelle „Top-down-Lösungen“ erreichen würden. Er korrespondiert beispielsweise mit dem Konzept der „Zielvereinbarungen“ in den sog. „Neuen Steuerungsmodellen“ (*new public management*). In dem Beitrag wird versucht, die Relevanz der „Parametrischen Steuerung“ für die Raumplanung abzuschätzen und durch Vergleich mit ähnlichen Ansätzen in anderen Politikfeldern / Handlungszusammenhängen Hinweise zu bekommen, was den Einsatz der Parametrischen Steuerung verbessern könnte und wo Probleme liegen könnten.

Abstract

“Parametric governance” refers to a steering mode by which the steering body defines operationalized objectives but leaves it open to the implementing bodies how the goals may be achieved. Transferred to spatial planning that steering mode would require the Landesplanung not to delineate areas with special purposes but just to indicate the objective, e.g.: The state stipulates regional planners to demarcate areas which are suitable and capable to host “x mega-watt of wind-energy”. The approach corresponds to newer governance patterns which grant the decentralized implementing agencies more room of manoeuvre to develop solutions which are better suited to the problems, more attuned to the given situation and more accepted by those concerned than the traditional top-down solutions. In particular, the approach is closely related to the mode of “contracting” within the system of new public management. The article tries to give an idea of the potentials of parametric governance for spatial planning and to derive knowledge from similar approaches in other policy areas or other fields of action as to what could improve the effectiveness of the approach and where to look for problems and obstacles.

1 Einleitung – Definition und Problemstellung

Der Begriff „Parametrische Steuerung“ bezeichnet in der Planung eine Steuerung der nachgeordneten Planungsträger und Adressaten durch Vorgabe bzw. Vereinbarung von operationalisierten Zielen (Parametern). Die Art und Weise der Zielerreichung bleibt dem Adressaten dabei weitgehend selbst überlassen.¹ Um es an einem Beispiel zu erläutern: So enthält z.B. das Niedersächsische Landesraumordnungsprogramm 1994 operationalisierte Vorgaben zur Förderung der Windenergie. Den Regionen wurde zur Aufgabe gestellt, geeignete Teilräume abzugrenzen, deren Fläche so groß sein muss, dass eine vom Land vorgegebene Leistung (x Megawatt) über Windenergie erzeugt werden kann.²

Die Notwendigkeit, raumplanerische Zielsetzungen zu operationalisieren, wurde bereits während der Methoden- und Indikatoren-Euphorie der 70er Jahre diskutiert (vgl. Kistenmacher und Eberle 1977). Damals verfolgte die Diskussion zwei Ziele: zum einen, die Politik zu zwingen, nachprüfbare Zielansagen zu verfolgen; zum anderen, für Planungsträger Richtwerte zu entwickeln, die u.a. dem Ziel der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ Rechnung tragen würden (Beirat für Raumordnung 1976). Parametrische Steuerung orientiert sich demgegenüber an neueren Steuerungsmodellen, die auf Dezentralisierung, Mitwirkung der Adressaten und Mobilisierung von Selbsthilfepotenzialen ausgerichtet sind. Im Kontext der aktuellen Diskussion um Regionalisierung, Staatsmodernisierung und Verwaltungsreformen gewinnt die Steuerung durch Zielvorgaben und -vereinbarungen zunehmend an Bedeutung.

Parametrische Steuerung unterscheidet sich allerdings vom *bench-marking* insofern, als die Zielvorgaben einzuhalten sind. *Bench-marking* beruht auf einem Wettbewerbskonzept um die besten Leistungen. Parametrische Steuerung ist zwar für Wettbewerbs-Anreize offen. Aber diese beziehen sich auf die Art der Zielumsetzung und nicht auf die Zielerreichung – letztere wird von allen erwartet.

Auch in der Raumplanung ist ein Wandel in den Steuerungsmodalitäten erkennbar, z.B. beim Einsatz von Umweltqualitätsstandards oder beim Rückzug der Landesplanung aus der differenzierten Planung zugunsten von mehr Freiräumen der Regionalplanung.

In der Parametrischen Steuerung lassen sich zwei unterschiedliche Ansätze beobachten:

- Einerseits kann die steuernde Instanz über Parameter die *Handlungsrichtung* der nachgeordneten Ebene bestimmen. Sie vergibt also Quasi-Handlungs-

aufträge, deren konkrete Umsetzung von den Adressaten frei gewählt werden kann: Sie fordert zum aktiven Tun auf (z.B. Windenergie s.o.).

- Die steuernde Instanz kann aber auch *Restriktionen* über Parameter festlegen. Parameter schließen dann bestimmte Handlungsoptionen aus und bilden somit den Handlungskorridor, aber sie geben keine Handlungsrichtung vor.

Mit dem Einsatz Parametrischer Steuerung in der Planung verbinden sich Hoffnungen auf

- eine Flexibilisierung der Planung (freie Mittelwahl statt eines starren Regelungskorsetts),
- eine Erhöhung der Vielfalt an Lösungsmöglichkeiten, aus der sich ungeeignete und optimale Lösungsstrategien herauskristallisieren,
- die Aktivierung von Selbsthilfepotenzialen durch eine dezentrale und regionalisierte Suche nach Lösungen,
- Verbesserungen in der Umsetzung durch Anreizfunktion eines vergrößerten Handlungsspielraums,
- eine Motivationswirkung, die mit den Zielen verbunden ist.

Parametrische Steuerung entspricht damit einem modernen Staatsverständnis, das sich vom traditionellen Konzept des hoheitlich agierenden Staates gelöst hat (Fürst 2000). Unter dem Anpassungsdruck veränderter Rahmenbedingungen (z.B. durch Globalisierung, Fiskalkrise, Pluralisierung der Lebensstile, Politikverdrossenheit, usw.) wandelt sich auch staatliches Handeln v.a. in zweierlei Hinsicht:

Erstens zieht sich der Staat aus vielen Leistungsfunktionen zurück, die von privaten oder halbstaatlichen Akteuren effektiver erledigt werden können. Gleichzeitig wird auch in der Binnenorganisation versucht, über Dezentralisierung und Regionalisierung von Funktionen zu einer problemadäquateren und flexibleren Aufgabenerledigung zu kommen. Das entspricht dem Konzept des „Gewährleistungsstaats“ (Schedler u. Proeller 2000, S. 35), der zwar sicherstellt, dass bestimmte Leistungen erbracht werden, aber nur noch Kernaufgaben selbst übernimmt. Damit verbunden ist eine Trennung in Auftraggeber- und Auftragnehmer-Einrichtungen sowie eine Dezentralisierung der Organisationsstrukturen, bei der die weitgehend autonom agierenden öffentlichen und privaten Leistungserbringer über Zielvereinbarungen und die Zuweisung eines Budgets mit der Zentrale verknüpft sind.

Zweitens wird der Staat interaktiv und sucht – i.d.R. über Interessenverbände – die Kooperation mit den Adressaten. Damit sollen Defizite im staatlichen Handeln bei der Informationsgewinnung, der Konfliktver-

mittlung und bei der Akzeptanzsicherung ausgeglichen werden (Hoffmann-Riem 1997, S. 435). Es handelt sich aber auch um eine Reaktion auf verloren gegangene Steuerungsmöglichkeiten und einen Versuch, über kooperative Ansätze Handlungsspielräume zurückzugewinnen.

Dieser Wandel schließt das System der Raumplanung mit ein, wo einerseits eine kommunikative und kooperative Planung zur dominanten Philosophie geworden ist und andererseits auch ein Rückzug auf Kernaufgaben diskutiert wird (Stichwort „schlanker Regionalplan“, vgl. Fürst u. Peithmann 1999; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2001). Hierbei könnte Parametrische Steuerung hilfreich sein, denn durch die dezentrale Mittelwahl wird den Adressaten die nötige Flexibilität gewährt, ohne dass der Steuerungsanspruch der nächsthöheren Ebene aufgegeben wird.

Allerdings wurde sie bisher noch nicht zu einer durchdachten Instrumentierung ausgebaut. Möglicherweise ist Parametrische Steuerung in der Raumplanung schwieriger zu nutzen als in anderen Politikfeldern. Das könnte mit einer Reihe von Eigenheiten zusammenhängen, die generell die Steuerungsfähigkeit der Raumplanung belasten. Dazu gehört vor allem:

- dass Planung ein Kollektivgut erzeugt, dessen Nutzen kaum politische Allianzpartner gewinnt, das aber um so mehr mit seinen Kosten erhebliche Widerstände (Verteilungskonflikte) auslöst,
- dass Raumplanung vom Ansatz her als „technisches System“ konzipiert wurde, aber politische Steuerung ist,
- dass Pläne das Akteurshandeln steuern sollen, aber als Steuerungsmittel primär regulative und persuasive, kaum aber anreizende Instrumente (Tauschmasse) eingesetzt werden können,
- dass Planer intersektoral-integrativ („übergemeindlich und überfachlich“) operieren, aber in einem vollzugsorientierten Verwaltungssystem tätig sind, das sektoral agiert und die in solchen Zielvorgaben steckenden integrativen Problemlösungsansätze schwer realisieren lässt.

In den folgenden Kapiteln soll deshalb zunächst untersucht werden, welche vergleichbaren Steuerungskonzepte in anderen Handlungsfeldern bereits erprobt wurden (Kap. 2), um die gewonnenen Erfahrungen für die Raumplanung nutzbar zu machen (Kap. 3 u. 4). Daraus werden dann Folgerungen für die deutsche Planungspraxis resp. für weiteren Forschungsbedarf gezogen (Kap. 5).

2 Der Blick über den Tellerrand: Erfahrungen mit Parametrischer Steuerung in anderen Ländern und Fachdisziplinen

In der deutschen Raumplanung gibt es bisher wenig Praxiserfahrungen mit Parametrischer Steuerung. Sieht man die Diskussion jedoch in einem größeren Kontext, so wird erkennbar, dass die hier aufgeworfenen Fragen teilweise in ähnlicher Form auch in anderen Zusammenhängen auftreten. Daher lohnt es sich, einige Beispiele aus den Nachbardisziplinen und der Planungspraxis anderer Länder zu untersuchen. Dabei handelt es sich im Einzelnen um:

- Management by Objectives (Betriebswirtschaft / Organisationswissenschaften)
- Kontraktmanagement (Verwaltungswissenschaften)
- Selbstverpflichtungen (Umweltpolitik)
- Performance Zoning (Bauleitplanung USA)
- Planning Policy Guidance Notes (Raumplanung Großbritannien).

Bei der Untersuchung der Beispiele stehen zwei Fragen im Vordergrund:

1. Welche Faktoren sind für eine erfolgreiche Anwendung Parametrischer Steuerung von Bedeutung?
2. Wie verändert sich das Interaktionssystem zwischen Steuerndem und Adressat im Verlauf der Anwendung Parametrischer Steuerung?

Im Folgenden werden zunächst die Fallbeispiele kurz vorgestellt, bevor Schlussfolgerungen in Bezug auf die formulierten Fragestellungen gezogen werden.

2.1 Management by Objectives

Management by Objectives (MbO), meist übersetzt mit „Führung durch Zielvereinbarung“, ist die wohl bewährteste Methode zielorientierter Unternehmensführung³ (Stroebe u. Stroebe 1996, S. 9).⁴

Ursprünglich wurden den Mitarbeitern dabei Zielvorgaben erteilt. Inzwischen weist dieser Führungsstil einen eher kooperativen Charakter auf: Die Tendenz geht meist zur Zielvereinbarung, d. h. die Zielformulierung erfolgt zwischen Führungskräften und ihren direkten Mitarbeitern im „Gegenstromverfahren“. Auf Grund der gemeinsamen Zielformulierung wird von einer höheren Zielidentifikation des Mitarbeiters ausgegangen und eine größere Anreizwirkung, an der Zielerreichung mitzuarbeiten, erhofft. Ein wesentlicher Aspekt hinsichtlich der Motivationssteigerung ist v. a. der große Handlungsspielraum der Mitarbeiter bei der Umsetzung der Ziele.

Die Zielformulierung (s. Kap. 3.3) erfolgt anhand einer Zielpyramide, so dass aus dem Gesamtziel einer Organisation Unterziele abgeleitet werden. Diese Ziele werden durch Leistungsstandards präzisiert, die angeben, wann die Ziele als erreicht gelten. Gemeinsam festgelegte Kontrolldaten und -verfahren dienen dazu, diese Zielerreichung stufenweise zu kontrollieren.

Die vereinbarten Ziele werden in ständiger Diskussion zwischen Führungskraft und Mitarbeiter fortgeschrieben, daher ist Management by Objectives im Idealfall ein dynamisches System (vgl. Gaugler 1999; Stroebe u. Stroebe 1996; Scheitler 1999; Peuntner 1999).

Die Anwendung des Management by Objectives in der Praxis weist allerdings zahlreiche Probleme auf, was u.a. auf Mängel in der Zielformulierung, im Informations- und Kommunikationsfluss (Unternehmensergebnisse; Mitarbeiter <-> Führungskraft) sowie im Verhandlungsprozess (Schwierigkeit, einen echten Konsens zu finden) zurückzuführen ist (vgl. Westermann 2001; Kollenz 2000; Steingass 2001, S. 34 ff.).

Trotz des Bezugs auf einzelne Personen und den gewinnorientierten Unternehmenserfolg handelt es sich beim Management by Objectives um einen auch für Planungsprozesse interessanten Ansatz. Denn Elemente der Parametrischen Steuerung finden sich in der Ergebnisorientierung (statt Ablaufplanung) mit der freien Wahl der Maßnahmen zur Umsetzung der Ziele sowie der Notwendigkeit, die Ziele zu operationalisieren.

Darüber hinaus ist das Prinzip der Zielkaskade z.T. vergleichbar mit

- der Zielhierarchie Landes-Regional-Bauleitplanung und
- der Zielhierarchie innerhalb eines Plans/Programmes wie z.B. Regionale Raumordnungsprogramme, Flächennutzungspläne, Regionale Entwicklungskonzepte: Vom Leitbild werden Ober- und Unterziele abgeleitet.

Auch der aus der gewachsenen Verantwortung der Mitarbeiter resultierende erhöhte Informationsbedarf ist als Voraussetzung (Reinermann u. Reichmann 1978, S. 167; Gaugler 1999) auf die Anwendung in der Raumplanung übertragbar.

2.2 Kontraktmanagement

Im Zuge der weltweiten Reformbemühungen in der öffentlichen Verwaltung (New Public Management) wird u.a. eine stärkere Dezentralisierung der Organisationsstrukturen und eine größere Verantwortlichkeit der Verwaltungsstellen thematisiert. Zielvorstellung ist

eine deutlichere Trennung von Leistungsfinanzierern (Bürgern, Vertretungskörperschaften), Leistungskäufern (Verwaltungsspitze) und Leistungserbringern (Verwaltungseinheiten oder private Anbieter). Dieses Konzept beeinflusst auch die Kompetenzverteilung zwischen Politik und Verwaltung. Die Politik gibt demnach die Ziele (das „was“) vor, während die Verwaltung über die Mittelwahl (das „wie“) entscheidet. Die Steuerung der nachgeordneten Einheiten soll nicht mehr hierarchisch, sondern über das sog. Kontraktmanagement erfolgen. Dieses sieht vor, dass sowohl zwischen Politik und Verwaltungsspitze als auch zwischen verwaltungsinternen Einheiten verschiedener Hierarchiestufen Leistungsvereinbarungen getroffen werden. Diese enthalten die Ziele, die zu erbringenden Leistungen in Form von definierten „Produkten“ und die dafür zur Verfügung stehenden Mittel (Schedler u. Proeller 2000, S. 133).

Als besonders schwierig in der Umsetzung hat sich bislang die Aufgabentrennung zwischen Politik und Verwaltung erwiesen. Die Ursachen sind beispielsweise der ohnehin geringe Handlungsspielraum v.a. in der Kommunalpolitik und die Tatsache, dass Politiker das Aufgreifen von Bürgeranliegen (der berühmte „klappernde Kanaldeckel“) als ihre unmittelbare Aufgabe betrachten (Kodolitsch 2000, S. 204).

2.3 Umweltbezogene Selbstverpflichtungen der Wirtschaft

Seit Anfang der 70er Jahre sind in Deutschland mehr als 90 Selbstverpflichtungserklärungen mit umweltschützenden Inhalten dokumentiert (Knebel u.a. 1999), von denen nach einer Studie des Umweltbundesamtes rund 80 % als erfolgreich bewertet werden (ebenda, S. 368).

„Freiwillige Selbstverpflichtungen im Umweltschutz entspringen dem in der Umweltpolitik verankerten Kooperationsprinzip und sind das Resultat von Verhandlungen zwischen Staat als (...) Anwalt der physisch Geschädigten und einem ökologischen Problemträger. Gegenstand der Kooperationsvereinbarung ist ein Tauschgeschäft, bei dem die Wirtschaft eine bestimmte Umweltschutzleistung zu erbringen verspricht, für die der Staat im Gegenzug sein Stillhalten zusagt. Dieses Unterlassen kann darin bestehen, dass der Staat darauf verzichtet, Umweltmaßnahmen auf den Gesetz- und Verordnungsweg zu geben, oder zusagt, allgemein stabile Rahmenbedingungen zu erhalten.“ (Holzhey u. Tegner 1996, S. 425; vgl. Voigt 2000, S. 396 f).

Auch fügt sich diese Steuerungsform der Umweltpolitik gut in den derzeitigen Wandel des Staatsverständnisses ein (Politik der Deregulierung usw., s. Kap.1; vgl. SRU 1998, Tz. 266 ff.; Koalitionsvereinbarung 1998).

Bezogen auf Deutschland handelt es sich bei den Selbstverpflichtungsvereinbarungen meist um rechtlich unverbindliche Zusagen von Unternehmen oder Unternehmensverbänden gegenüber dem Staat (vgl. UBA 1996). In anderen europäischen Staaten (z.B. *covenants* in den Niederlanden) werden dagegen häufig rechtlich verbindliche Selbstverpflichtungen eingegangen (Knebel u.a. 1999, S. 24), auch die EU befürwortet vorwiegend diese Form der Selbstverpflichtung (EG-Kommission 1996, S. 11)

Relativ einhellig werden Selbstverpflichtungen in der Literatur nicht als Ersatz für Ordnungsrecht, sondern als dessen Ergänzung betrachtet. 1997 lautete auch die bundesumweltpolitische Meinung: „Selbstverpflichtungen sind dann, wenn die richtigen Voraussetzungen für ihren Einsatz vorliegen und sie bestimmten Kriterien genügen, dazu geeignet, das umweltpolitische Instrumentarium sinnvoll zu ergänzen und zu einer rationalen Umweltpolitik beizutragen.“ (Merkel 1997, S. 90)

Allerdings sind die Selbstverpflichtungen in mehrfacher Hinsicht umstritten. So stehen die Umweltverbände ihnen äußerst kritisch gegenüber, da v.a. die Qualität der gesetzten Ziele in Frage gestellt wird (vgl. Flashbarth 1997, S. 68 ff.). Zudem wird auf ordnungs- und kartellrechtliche Probleme des informellen Instrumentes hingewiesen. Demgegenüber steht das Argument, Selbstverpflichtungen seien in der derzeitigen umweltpolitischen Stagnationsphase ein Mittel, zu erreichen, was man politisch nicht glaubt erreichen zu können (SRU 1998, Tz. 266).

2.4 Performance Zoning

Performance Zoning⁵ wird seit über 25 Jahren in einigen US-amerikanischen Gemeinden teilweise als vollständige Alternative, inzwischen überwiegend als Ergänzung zum konventionellen „Zoning“⁶ angewendet. Im Gegensatz zum klassischen Zoning-Ansatz handelt es sich beim Performance Zoning um ein flexibleres, ergebnis-/zielorientiertes Modell (Moyes 1998, S. 5).

Konventionelles Zoning unterteilt das Land in Flächen/Gebiete (*districts*) und schreibt die jeweils auf der betreffenden Fläche zulässigen Nutzungen vor, was die räumliche Trennung verschiedener Nutzungsarten zur Folge hat (Marwedel 1998, S. 220). Performance Zoning dagegen lässt eine Mischung unterschiedlicher Nutzungen innerhalb eines Distrikts zu, vorausgesetzt,

dass die vorgegebenen „Leistungs-/Qualitätsstandards“ (*Performance Standards*) für die jeweilige Fläche und Nutzung eingehalten werden (Marwedel 1998, S. 220). Diese Standards ersetzen die üblichen Nutzungseinschränkungen/-auflagen, da davon ausgegangen wird, dass die Intensität der Nutzung stärkere (Umwelt-)auswirkungen (*impacts*) hat als die Art der Nutzung (Exner u.a. 1996).

Die „Performance Standards“ variieren nach den jeweiligen Bedürfnissen einer Gemeinde: Am häufigsten werden nach der Einschätzung Porters (2002 E-Mail) Parameter verwendet, mit denen Gebäudedichten, Freiraumanteile und Flächenversiegelung festgelegt werden. Oft beziehen sich die Standards u.a. auch auf Umweltbelastungsgrenzen, Infrastruktur oder Kapazitäten öffentlicher Transportmittel, aber auch auf ästhetische Faktoren wie den Baustil (Marwedel 1998, S. 220; Ottensmann 2002 E-Mail; vgl. Kendig u.a. 1980).

Trotz viel versprechender Vorteile, wie v.a. mehr Flexibilität, scheint sich Performance Zoning nicht als Ersatz für konventionelles Zoning durchgesetzt zu haben. So wurde es 1993 nur in ca. 50 amerikanischen Städten angewendet⁷ (Juster 1997, S. 67; vgl. Marwedel 1998). Der Trend in den USA/Kanada scheint in Richtung einer Mischform der Anwendung der Zoning-Konzepte zu weisen. So haben einige Städte und Gemeinden auf traditionelles Zoning als Planungsrahmen zurückgegriffen, bieten aber innerhalb dieses Rahmens Möglichkeiten zur flexibleren Planung mittels Performance Standards.

Andererseits gibt es immer noch einige Städte und Gemeinden, die in den letzten Jahren Elemente des Performance Zoning neu in ihre traditionelle Planungsweise eingeführt haben. Seit einigen Jahren wird dieses System auch in Kanada erprobt (vgl. Moyes 1998; Exner u.a. 1996).

Obwohl Performance Zoning auf Kompatibilität geplanter Vorhaben mit bereits existierenden Nutzungen ausgerichtet ist, bestehen von Seiten der Anwohner/innen immer wieder Befürchtungen vor unvorhersehbaren Entwicklungen der Flächennutzung, insbesondere gewerblicher und industrieller Art. Hinzu kommt oft eine Ablehnung auf Grund der Komplexität des Ansatzes, u. a. durch die meist hohe Anzahl von Performance Standards hervorgerufen (Porter 1998; Marwedel 1998; Staley 2002 E-Mail). Demgegenüber steht der größere Entscheidungsspielraum, den die Verwaltungsbeamten der Gemeinden genießen (Porter 2002 E-Mail u. 1998). Auch sind die Gemeinden im Gegensatz zum konventionellen Zoning in der Lage, eine spezifischere, vorhabensbezogene Entwicklungssteuerung auszuüben (Ottensmann 2002 E-Mail).

Performance Zoning findet zwar auf der Ebene der Bauleitplanung/BaunutzungsVO statt, bietet aber dennoch einige interessante Ansätze für die Parametrische Steuerung. Hinsichtlich der Steuerungsaspekte/-qualitäten liegen bisher leider wenig Auswertungen vor.

2.5 Planning Policy Guidance Notes

Dieser Ansatz stammt aus Großbritannien. Obwohl es nie einen Raumordnungsplan auf nationaler Ebene gegeben hat, kommt der Regierung seit jeher eine mächtige Rolle im Planungssystem zu (Cullingworth u. Nadin 1997, S. 75 ff.). Ihr wichtigstes Instrument sind heutzutage die insgesamt 25 Planning Policy Guidance Notes (PPGs).

In ihnen stellt die Regierung für ein bestimmtes Thema ihre politischen Vorstellungen zur Raumentwicklung dar. Detaillierungsgrad und Form sind dabei sehr unterschiedlich. Je nach Thema können sie Leitbilder, Ziele, Verfahrensregeln, Kriterien und Hintergrundinformationen enthalten. PPGs sind formal nicht bindend, der Begriff taucht im Planungsrecht nicht einmal auf. Die Kommunen sind aber verpflichtet, die politischen Vorstellungen der Regierung bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen zu berücksichtigen. In der Praxis haben Planungsbehörden daher kaum Spielraum, um von den Vorgaben einer PPG abzuweichen. Wenn sie es dennoch versuchen, müssen sie es ausführlich begründen und klarstellen, welche lokalen Gründe ein Abweichen rechtfertigen (Tewdwr-Jones 1997, S. 147).

Mit der Einführung des „plan-led systems“⁸ zu Beginn der 90er Jahre hat die Bedeutung der PPGs signifikant zugenommen (ebd., S. 151). Da den kommunalen Flächennutzungsplänen seitdem ein höheres Gewicht zukommt, werden die Pläne vom zuständigen Ministerium intensiver auf ihre Kompatibilität mit der Regierungspolitik überprüft.

Erfahrungen mit dieser Form staatlicher Raumordnungspolitik sind für Parametrische Steuerung interessant. Denn PPGs und Zielvorgaben haben gemeinsam, dass sie eine strategische Steuerung von oben (vgl. Diamond 1979) mit einer dezentralen Mittelwahl von unten (in der Raumplanung: Auswahl der Flächen) verbinden.

3 Welche Faktoren sind für eine erfolgreiche Anwendung Parametrischer Steuerung von Bedeutung?

Obwohl Beispiele aus relativ unterschiedlichen Bereichen untersucht wurden und oft keine direkte Ver-

gleichbarkeit mit der Raumplanung besteht, kristallisieren sich doch einige Faktoren heraus, die die Erfolgswahrscheinlichkeit Parametrischer Steuerung zu fördern scheinen.

3.1 Die Steuerungsinstanz betreffende Faktoren

Sanktionsmechanismen

Ein in allen Beispielen wichtiger Faktor zur Erhöhung der Umsetzungswahrscheinlichkeit ist das Vorhandensein von Sanktionsmechanismen im Falle einer mangelnden Zielerreichung. So ist die Einhaltung der Performance Standards beim Performance Zoning Voraussetzung für die Erteilung der Baugenehmigung. Auch der hohe Erfüllungsgrad umweltbezogener Selbstverpflichtungen in Deutschland dürfte nicht zuletzt den im Hintergrund drohenden ordnungsrechtlichen Maßnahmen bei Nichteinhaltung der Abkommen zuzuschreiben sein. Im Falle der Selbstverpflichtungen ist dieses „Drohpotential“/„Sanktionspotential“ (Knebel u.a. 1999, S. 374) meist auch der auslösende Antriebsfaktor für den Abschluss eines solchen Abkommens, da erhofft wird, den härteren Maßnahmen auf diese Weise zu entgehen. Die direkte oder indirekte Androhung ordnungsrechtlicher Maßnahmen verleiht dem Staat in diesem Fall „Tauschmacht“ (vgl. ebd., S. 23). So wurden im Zuge der Selbstverpflichtung der deutschen Wirtschaft zur Klimavorsorge (1995/1996) inoffiziell die Wärmenutzungsverordnung und die deutsche Forderung für eine Energie/Kohlendioxid-Abgabe zumindest so lange aufgegeben, wie die Zusagen der Selbstverpflichtung eingehalten werden (Knebel u.a. 1999, S. 453 ff.).

Die Steuerungsfunktion der PPGs basiert ebenfalls auf den vielfältigen Sanktionsmöglichkeiten des zuständigen Ministers (Nicht-Genehmigung, Veränderung, Übernahme von Entscheidungen), mit denen ein Abweichen von den Zielen der Regierung verhindert werden kann. Im Unterschied zum deutschen Planungssystem verfügt die britische Regierung über die Kompetenz, auch auf kommunaler Ebene direkt in Entscheidungsprozesse einzugreifen und letztlich jede Planungsentscheidung selbst zu treffen. Zusätzlicher Anreize für die Adressaten, die Vorgaben umzusetzen, bedarf es dabei nicht.

Führungsinformationen und Controlling-Instrumente

Sobald die Steuerungsinstanz nicht mehr alle Vorgänge überwachen kann, benötigt sie Führungsinformationen, ob und wie die anvisierten Ziele erreicht werden. Dies trifft auf alle untersuchten Beispiele zu und setzt voraus, dass

- Leistungs- und Wirkungsziele in operationalisierter Form vorliegen und
- die Ergebnisse auch erfasst bzw. erhoben und für die Führungsabteilung aufbereitet werden.

Dabei ist eine stufenweise Zielerreichungskontrolle wichtig, um frühzeitig zu erkennen, ob Ziele erreicht werden können oder nicht.

Bei einfachen Zielvorgaben, wie sie das niedersächsische LROP 1994 zur Förderung der Windenergie einsetzt (s. Kap.1), ist die Zielerfüllung leicht überprüfbar. Wenn die Steuerung aber vollständig über komplexe Zielsysteme erfolgen soll, wie z.B. im Rahmen des New Public Management, ist die Einführung neuer Controlling-Instrumente unverzichtbar. Ein solches Controlling setzt sich aus Elementen der Kostenrechnung, der Leistungsrechnung (Anzahl und Qualität der erbrachten Leistungen), der Wirkungsrechnung (Auswirkungen der Aktivitäten bezogen auf die Ziele) und der Nutzenrechnung (subjektive Einschätzung der Adressaten) zusammen.

Für die Aufbereitung bieten sich Kennzahlensysteme, Berichte oder sog. Cockpit-Systeme⁹ an, die Leistungs-, Wirkungs- und Nutzen-Informationen in verdichteter Form präsentieren (Schedler u. Pröller 2000, S. 193 ff.).

Bei der Reform der öffentlichen Verwaltung ist der Mangel an Führungsinformationen ein zentrales Problem. In vielen Bereichen sind die Wirkungen der Verwaltungstätigkeit nur schwer messbar. Zudem gibt es Defizite bei der Aufbereitung, die bei den Führungskräften für Unsicherheit sorgen und sie nur schwer auf operative Eingriffe verzichten lassen (Müller 1995, S. 246; Kodolitsch 2000, S. 219).

3.2 Die Adressaten betreffende Faktoren

Die Bereitschaft der Adressaten, die vorgegebenen oder vereinbarten Ziele auch wirklich zu erreichen, kann über Anreize erhöht werden.

Unternehmen, in denen „Management by Objectives“ praktiziert wird, setzen vor allem monetäre Anreize ein, wie Gehaltserhöhungen oder Prämien bei Zielerfüllung. In der Verwaltung ist das aufgrund des geltenden Personalrechts nicht möglich. Stattdessen wird versucht, nicht-monetäre Anreize in Form von größerem Handlungsspielraum, mehr Anerkennung und dem Interesse von Parlament und Öffentlichkeit besonders herauszustellen (Müller 1995, S. 261).

Bei institutionellen Adressaten liegt der wesentliche Anreiz in dem vergrößerten Handlungsspielraum und der erhöhten Flexibilität, die bei Einhaltung der Zielvorgaben gewährt wird. Selbstverpflichtungsabkom-

men mit der Wirtschaft lassen den Verbänden bei der Wahl der Mittel freie Hand und ermöglichen so eine ökonomisch sinnvolle Auswahl von Maßnahmen. In der Raumplanung äußert sich der größere Handlungsspielraum in dem Recht, die räumliche Verteilung von Nutzungen selbst regeln zu dürfen. Das Konzept des „Performance Zoning“ beispielsweise gibt den Investoren die Freiheit, die Flächennutzung selbständig und flexibel vorzuschlagen, so lange wie die festgesetzten Standards eingehalten werden. Das englische Planungssystem stellt den Gemeinden eine Art „kommunaler Planungshoheit“ in Aussicht, wenn sie die in den Planning Policy Guidance Notes skizzierten Richtlinien umsetzen. Denn nur wenn Flächennutzungspläne mit der Regierungspolitik konform sind, stellen sie die alleinige Entscheidungsgrundlage bei Vorhaben dar und verhindern unerwünschte Entwicklungen.

Aber eine notwendige Voraussetzung scheint zu sein, dass es überhaupt einen dezentralen Handlungsspielraum gibt, d.h. dass mehrere Lösungsmöglichkeiten zur Auswahl stehen. Darüber hinaus spielen Fähigkeit sowie Motivation der Adressaten, sich innerhalb dieses Spielraumes zu bewegen und ihn zu schätzen, eine wichtige Rolle (s. Kap. 3.4).

3.3 Prozessbezogene Faktoren

Des Weiteren kann der Ablauf des Steuerungsprozesses die Erfolgswahrscheinlichkeit Parametrischer Steuerung maßgeblich beeinflussen. Hier ist zum einen die Transparenz hinsichtlich der Unternehmensziele (Beispiel Management by Objectives) von Bedeutung. Eine wichtige Rolle spielt weiterhin die Partizipation seitens der Adressaten/Planungsbetroffenen im Zielformulierungsprozess (Beispiele MbO, Performance Zoning, Selbstverpflichtungen). In allen Beispielen kommt der Einhaltung bestimmter Kriterien bei der Zielformulierung eine hohe Bedeutung zu:

Dabei zählt die eindeutige Messbarkeit der Ziele durch entsprechende Kenngrößen und exakte Formulierungen zu den wesentlichen Voraussetzungen Parametrischer Steuerung. Zur Zielpräzision sollten nachprüfbare Leistungsstandards¹⁰ definiert werden (MbO, PZ). Auch die Toleranzbereiche sollten durch durch Ober- und Untergrenzen bestimmt werden.

Neben ausreichender Konkretisierung und Operationalisierung wird auf den Terminbezug, also die Vereinbarung eines genauen Zeitpunktes oder Zeitraumes für die Zielerfüllung hingewiesen (MbO).

Zu beachten sind weiterhin insbesondere die Widerspruchsfreiheit der Ziele sowie eine ausreichende Zielkoordination durch horizontale und vertikale Abstimmung.

mung im Unternehmen und Vermeidung von Ressortegoismen (MbO). Schließlich sollten die Ziele herausfordernd, aber realistisch erreichbar sein, um motivierend zu wirken.¹¹

(Vgl. Stroebe u. Stroebe 1996; Sold u. Uepping 1999; Scheitler 1999; Marwedel 1998, S. 224 f.; Porter u.a. 1988; Exner u.a. 1996; Juster 1997, S. 68; Jaffe 1993; Knebel u.a. 1999, S. 377)

3.4 Rahmenbedingungen

Organisationsinterne Rahmenbedingungen

Die Diskussion um notwendige Veränderungen der Organisationskultur wird v.a. im Rahmen der New-public-management-Debatte geführt. Kultur wird demnach verstanden als die „Gesamtheit des Gelebten“ (Schedler u. Proeller 2000, S. 239) oder vereinfacht als das „tägliche Zusammenwirken“ (ebd., S. 218) innerhalb der Verwaltung. Typisch für Deutschland ist eine Regelungskultur, bei der über Regeln und Normen gesteuert wird und der einzelne Mitarbeiter durch klare Vorgaben weitgehend von Eigenverantwortung befreit wird.

Die Kultur einer Organisation ist nicht unmittelbar erkennbar und zugänglich (Nagel u. Müller 1999, S. 12), sie ist die Logik des Systems, die zwar nicht das individuelle Verhalten determiniert, aber hintergründig beeinflusst (ebd., S. 24). Bei der Einführung neuer Steuerungskonzepte in der Verwaltung geht es daher nicht nur um eine technisch-instrumentelle Umstrukturierung, sondern auch um eine Veränderung der Denkstrukturen. Vor allem die Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen, kann nicht vorausgesetzt werden, sondern muss in einem kontinuierlichen und kollektiven Lernprozess entwickelt werden.

Auch in der Privatwirtschaft, die nicht durch eine Regelungskultur geprägt ist, erfordert die Führung durch Zielvereinbarungen von beiden Seiten eine neue Denkweise. Die Mitarbeiter müssen ausreichend interessiert sein, sich selber Ziele zu setzen, anstatt nur Weisungen entgegenzunehmen. Von den Vorgesetzten wird die Bereitschaft und die Fähigkeit verlangt, Aufgaben zu delegieren und Vorschläge der Mitarbeiter zu akzeptieren (Reinermann u. Reichmann 1978, S. 53). Daher sollte die Kommunikationsstruktur eines Unternehmens wesentliche Voraussetzungen bezüglich folgender Aspekte erfüllen: partnerschaftliche Einstellung, Wertschätzung, Gesprächsbereitschaft, Kritikfähigkeit (Scheitler 1999).

Institutionelle Rahmenbedingungen

Die Beispiele aus der räumlichen Planung zeigen, dass die Anwendung Parametrischer Steuerung immer vor dem Hintergrund der institutionellen Rahmenbedingungen betrachtet werden muss. Die Akteure sind in ein Planungssystem eingebunden, das durch die Verteilung von Kompetenzen und Pflichten sowie durch das Aufstellen von Regeln die Einsatzmöglichkeiten und Erfolgsaussichten von Instrumenten maßgeblich beeinflusst.

Äußere Rahmenbedingungen

Auch äußere Einflüsse sollten berücksichtigt werden. So kann beispielsweise eine bestimmte marktstrukturelle Situation, wie z.B. hohe Wettbewerbsintensität, den Abschluss von Selbstverpflichtungsvereinbarungen fördern. Auch die öffentliche Meinung kann unterstützend hierfür wirken, wenn die Selbstverpflichtung als Chance zur Imageverbesserung des Unternehmens/Branchenverbandes gesehen wird bzw. Angst vor Absatzrückgang besteht. So beispielsweise bei der stufenweisen Einstellung der Produktion aller im Montrealer Protokoll geregelten Fluor-Kohlenwasserstoffe (FCKW) 1990, wo das starke öffentliche Interesse und die damit einhergehende sinkende Nachfrage sich positiv auf die Umsetzung der Selbstverpflichtung auswirkte (Knebel u.a. 1999, S. 442 ff.).

Die politische Situation kann ebenso einen Einflussfaktor darstellen. So ist der Anstieg der Selbstverpflichtungsabkommen z.T. auf die Stagnationsphase in der Umweltpolitik zurückzuführen (s. Kap. 2.3).

4 Wie verändert sich das Interaktionssystem zwischen Steuerndem und Adressat im Verlauf der Anwendung Parametrischer Steuerung?

Da die Literaturquellen kaum Aussagen zum Einfluss auf das Interaktionssystem treffen, können hier nur (begründete) Vermutungen vorgetragen werden. So ist in den meisten Fällen davon auszugehen, dass eine erfolgreiche Anwendung Parametrischer Steuerung zu einer besseren Kommunikationsstruktur zwischen Steuerungsinstanz und Adressat führen wird, da höhere Informationsflüsse als bisher und mehr Absprachen nötig sind. Management by Objectives basiert beispielsweise auf der Durchführung von regelmäßigen Mitarbeitergesprächen, in denen die Ziele vereinbart werden bzw. die Zielerreichung evaluiert wird. Auch zum Abschluss der Selbstverpflichtungsabkommen sind kommunikative Aushandlungsprozesse zwischen Branchenverbänden/Unternehmen und Umweltbe-

hörde/Staat erforderlich. Verstärkte Kommunikation ist also gleichzeitig eine Voraussetzung wie auch Ergebnis Parametrischer Steuerung.

Als Folge der verbesserten Kommunikation kann in der Regel mit einer erhöhten Kooperationsbereitschaft und einem Vertrauenszuwachs gerechnet werden (vgl. für Selbstverpflichtungen: Knebel u.a. 1999, S. 325 ff.).

Zudem kann bei operationalisierten Zielen die Erreichbarkeit objektiver überprüft werden, was möglicherweise zu einer höheren Akzeptanz gegenüber Entscheidungen der Steuerungsinstanz führen kann, wie sich im Falle des Performance Zoning gezeigt hat (Marwedel 1998).

Allerdings gibt es auch negative Auswirkungen. So kann die Steuerung über Zielvereinbarungen zu einer Rehierarchisierung und Reformalisierung der Beziehungen führen, wenn die Anwendung mit einer Dezentralisierung der Organisationsstrukturen verbunden ist (Nagel u. Müller 1999, S. 30; Gerstlberger u.a. 1998, S. 285). Beispielsweise führt die Bildung relativ autonomer Verwaltungseinheiten, die über Kontrakte gesteuert werden, zu einer Fragmentierung der (Gesamt-)Verwaltung, die mit einem Verlust an corporate identity und informellen Beziehungen verbunden ist. Die kontraktbegleitende „Kontrollbürokratie“ führt zudem zu einer Erhöhung der Transaktionskosten (Gerstlberger u.a. 1998, S. 285).

Zu einer wachsenden Regelungsdichte kann es kommen, wenn die steuernde Einrichtung den Umgang mit den Ziel-Parametern nicht völlig der nachgeordneten Ebene überlassen möchte. Dann können die Zielvorgaben mit Elementen einer konditionalen Steuerung (Ausführungsregeln) kombiniert werden. Die Konsequenz ist möglicherweise ein Interaktionssystem, das durch Misstrauen und eine starre Regelungskultur geprägt wird. Aber auch der Druck einer ständigen Erfolgskontrolle kann das Entstehen von Vertrauen und eines kooperativen Klimas negativ beeinflussen.

5 Schlussfolgerungen zur Anwendung Parametrischer Steuerung in der deutschen Raumplanung

Die Analyse der Fallbeispiele stützt die Vermutung, dass parametrische Steuerung auch in der Raumplanung an Bedeutung gewinnen kann, denn sie verbindet die Vorteile einer strategischen Steuerung „von oben“ mit weiten Handlungsspielräumen im Vollzug „von unten“. Dadurch scheint sie vor allem geeignet zu sein, einen Beitrag zur notwendigen Flexibilisierung der Planung zu leisten. Bei der Implementation dieses Steuerungsmodus sind aber einige Punkte zu beachten.

(1)

Parametrische Steuerung ist keine generell anzuwendende Steuerungsform, sondern ein Mittel zur besseren Lösung in spezifischen Problemstellungen.

Parametrische Steuerung ist nur dort einsetzbar, wo dezentrale Handlungsspielräume existieren, wo aber auch die Konflikttintensität der Steuerung regional „verkraftbar“ ist, d.h. die regionalen Konfliktregelungsmöglichkeiten (Aushandlung, Überreden/Überzeugen, notfalls: Rückgriff auf „hierarchische Steuerung“) ausreichen, um Konflikte konstruktiv lösen zu können.

(2)

Parametrische Steuerung sollte nur eingesetzt werden, wenn die Steuerungsinstanz über Mittel zur Durchsetzung der Ziele verfügt (Anreize, Sanktionsmöglichkeiten) und die Adressaten genügend Spielraum bei der Erfüllung haben.

Wenn die Steuerungsinstanz über keine Durchsetzungsmacht verfügt, könnten die Ziele allenfalls Motivationswirkung haben. Diese Wirkung dürfte allerdings recht bescheiden ausfallen (v.a. wenn die Ziele nicht von der Politik unterstützt werden), so dass eher die Gefahr besteht, das raumplanerische Image eines „zahnlosen Tigers“ zu verstärken.

Die Forderung nach Spielraum für die Adressaten klingt zunächst banal, ist in ihrer Bedeutung aber nicht zu unterschätzen. Wenn z.B. die niedersächsische Landesplanung, die Vorranggebiete für Rohstoffabbau im LROP ausgewiesen hat, auf die Idee käme, nur Fördermengen in entsprechendem Umfang festzuschreiben, wäre ein solcher Spielraum nicht vorhanden, da es keine Alternativen zu den strittigen Rohstoffvorkommen gibt. Somit würde die Landesplanung nur die Verantwortung der Konfliktregelung nach unten delegieren und die Regionalplanung mit den Konflikten alleine lassen.¹²

(3)

Parametrische Steuerung bietet sich primär für das Verhältnis Landes-/Regionalplanung an.

Die Steuerungsinstanz muss über genügend Einfluss verfügen, um positives Verhalten belohnen und Abweichen sanktionieren zu können. Diese Bedingung ist im Verhältnis Landesplanung/Regionalplanung gegeben. Inwiefern sich Parametrische Steuerung für das Verhältnis Regionalplanung/Bauleitplanung eignet, hängt stark von der Institutionalisierung der Regionalplanung (staatlich oder kommunal verfasst, Verbindung zur Genehmigungsbehörde für F-Pläne, usw.) ab.

(4)

Parametrische Steuerung bietet sich vor allem dann an, wenn die Menge oder die Intensität der Flächeninanspruchnahme gesteuert werden sollen (unabhängig von konkreten Standorten).

Eine Regulierung der quantitativen Flächennutzung (wie viel Fläche ist für eine bestimmte Nutzung maximal oder minimal vorzuhalten) ist grundsätzlich für alle Nutzungskategorien denkbar. Beispielsweise wird im neuen Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG § 3 Abs.1) das Ziel formuliert, 10 % der Landesfläche als Biotopverbund auszuweisen. Hierbei kann sich die Raumordnung durch Weitergabe des Parameters an der Umsetzung beteiligen. Ferner wäre vorstellbar, dass die Regionalplanung den Kommunen vorschreibt, wie viel Gewerbe- oder Siedlungsfläche sie im Rahmen ihrer Flächennutzungsplanung ausweisen dürfen (zu den rechtlichen Problemen s.u.).

Für den Ansatz, die Intensität oder die Art und Weise der Nutzung über Parameter zu steuern, gibt es bereits Beispiele. In einigen Bundesländern wird versucht, die negativen Auswirkungen von großflächigen Einzelhandelsvorhaben dadurch zu begrenzen, dass für Standorte außerhalb der Zentren eine Beschränkung des Sortiments (max. x ha Verkaufsfläche für innenstadtrelevante Sortimentsgruppen) vorgesehen ist. Möglich wäre auch, in die Massentierhaltung in agrarischen Intensivgebieten steuernd einzugreifen, indem ein maximal verträglicher Viehbesatz pro Hektar vorgegeben wird. Der Änderungsentwurf für das niedersächsische Landesraumordnungsprogramm stellt einen Schritt in diese Richtung dar, weil er feststellt, dass bei Überschreitung eines Orientierungswertes von zwei Großvieheinheiten pro Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche ein Steuerungsbedarf vorliegt. In diesem Fall werden die Träger der Regionalplanung ermächtigt, Eignungsgebiete und Vorranggebiete mit Ausschlusswirkung für Tierhaltungsanlagen auszuweisen.¹³

Zielparameter im Sinne von Quasi-Handlungsaufträgen (vgl. Kap. 1) könnten beispielsweise zur Steuerung des ÖPNV-Angebots eingesetzt werden (z.B. Kapazitäten bestimmter Linien). Eine zunehmender Zwang zur Operationalisierung der Bewertung und Steuerung des ÖPNV ergibt sich dabei auch aus der Politik der Europäischen Kommission, die mehr Wettbewerb im ÖPNV durch Ausschreibung der gewünschten Dienste anstrebt (EG-Kommission 2000).

Allerdings bleiben einige Fragen offen:

(1)

Worin könnten mögliche Anreize für die Regionen/Gemeinden/Fachressort bestehen, die Vorgaben umzusetzen?

Es stellt sich die Frage, ob die Raumplanung nur auf die Einhaltung gesetzlicher Vorgaben¹⁴ pochen kann (Genehmigungsvorbehalt als Negativanreiz) oder sie den Adressaten auch positive Anreize bieten könnte. Zu denken wäre beispielsweise an eine Verknüpfung der Regionalplanung mit den Förderinstrumenten der Regionalpolitik.

(2)

Wie stark darf die Regulierungsintensität sein, welche Freiräume werden dem Adressaten als Gegenleistung eingeräumt?

Parametrische Steuerung impliziert eine neue Arbeitsteilung im Verhältnis der Planungsebenen. Je nach Art der Umsetzung und Standpunkt des Betrachters kann damit eine Vergrößerung oder eine Einschränkung des Handlungsspielraums der Adressaten verbunden sein. Aber selbst wenn von einer Erweiterung der Optionen ausgegangen werden kann, müsste dieser Vorteil erst einmal vermittelt werden.

Juristisch könnte sich die Frage stellen, wie die Planungshoheit der Kommunen mit der Vorgabe operationalisierter Ziele vereinbart werden kann. Ebenso müsste neu diskutiert werden, wie weit die Kompetenzen der Raumplanung hinsichtlich Vorgaben an die Fachplanungen reichen und welche weichen Instrumente hier greifen könnten.

(3)

Wie werden Zielvorgaben in konkretes Handeln umgesetzt?

Da die Parameter überwiegend durch Fachpolitiken bestimmt werden, könnte sich das „Machtverhältnis“ stärker in Richtung der Fachpolitiken verschieben. Es wäre dann immerhin denkbar, dass fachpolitische Inhalte verabsolutiert werden und sich damit dem raumplanerischen Abwägungsprozess entziehen (abwägbar wäre dann nur noch die Umsetzung der Ziele, nicht das Zielsystem selbst). Die Folge wäre eine höhere Gewichtung sektoraler Belange.

(4)

Wie wird das planerische Abwägen beeinflusst?

Diese Frage betrifft die Strategien und Herangehensweisen, die von den nachgeordneten Planungsebenen zur Umsetzung gewählt werden. Die Regionalplanung beispielsweise kann versuchen, auf regionaler Ebene zu

einer konstruktiven, kreativen und adäquaten Problemlösung zu kommen, sie kann sich aber auch auf die Aufteilung der Zielvorgaben auf die Gemeinden beschränken oder gar versuchen, das Steuerungsziel zu umgehen. Einer der Vorteile Parametrischer Steuerung liegt also in der Erhöhung der Lösungsvielfalt auf Grund des den Adressaten zugestandenem Handlungsspielraumes bei der Umsetzung der Ziele. Gleichzeitig kann dies aber auch zu einem Steuerungsverlust führen.

Anmerkungen

(1)

Derzeit wird am Institut für Landesplanung und Raumforschung der Universität Hannover von den Autor(inn)en ein Forschungsprojekt der Deutschen Forschungsgemeinschaft zum Thema „Parametrische Steuerung in der Raumplanung“ bearbeitet. <http://www.laum.uni-hannover.de/ilr/projekte/parasteu/>

(2)

Ziel C.3.5 des Nds. LROP 1994 verlangt, dass „in den Regionalen Raumordnungsprogrammen Vorrangstandorte für Windenergienutzung mindestens in einem Umfang festzulegen (sind)“, die beispielsweise in den Landkreisen Aurich 250 MW, Cuxhaven 300 MW, Leer 200 MW Energie-Leistung ermöglichen.

(3)

Im Sinne von MbO bedeutet Führen „...die Verpflichtung, den Prozeß der Zielfindung immer wieder in Gang zu setzen und zum Erfolg zu bringen.“ (Stroebe u. Stroebe 1996, S. 26 f.).

(4)

Erstmals 1954 von dem Unternehmensberater Peter F. Drucker in den USA vorgestellt, wurde das Konzept v.a. von Douglas M. McGregor und George S. Odiorne publizistisch verbreitet (Gaugler 1999).

(5)

Von einigen Autoren auch unter „flexible zoning“ gefasst (vgl. Porter u. a. 1988).

(6)

„Zoning“, „Zoning Ordinances“: Instrument der Regierung, die Landnutzung für Wohn-, Geschäfts- und Industriezwecke festzulegen; Methode vergleichbar mit Baunutzungsverordnung. Dabei verstehen sich einige Nutzungen als Rechtsanspruch, andere erfordern spezielle Nutzungserlaubnis. Die *Zoning Ordinances* stellen eine Mischung aus B- u. F-Plan dar; bestehen aus Text und zeichnerischem Teil, der Zonen der Landnutzung festlegt (meist eher Wunsch als tatsächliche Nutzung); inklusive Art und Maß der baulichen Nutzung in den Bauzonen der Gemeinden; in Form von Höchst- u. Mindestwerten; Festlegung von Gebäudehöhen, Baumaßen, bebaubaren Grundstücksflächen und Bevölkerungsdichte: Sie sind das entscheidende Instrument zur Durchführung des Masterplans und erhalten durch den Beschluss einer Gemeinde oder lokalen Gewalt Gesetzeskraft (Heydorn 1980, S. 6 f.).

(7)

Zum Vergleich: In den USA existieren 19000 Gemeinden und 3100 counties (Porter 1997, S. 17).

(8)

Bis 1991 gab es in Großbritannien eine deutliche Trennung zwischen „development planning“ (Flächennutzungsplanung) und „development control“ (Genehmigungsverfahren). Das bedeutete, dass bei der Entscheidung über Bauanträge die Ausweisungen im Flächennutzungsplan nur als eins von vielen Kriterien herangezogen wurden, womit dem Planwerk nur eine sehr geringe Bedeutung beikam. Der 1991 neu eingeführte Paragraph 54A stellt dagegen fest, dass Genehmigungen grundsätzlich auf der Basis des Flächennutzungsplans erfolgen sollen (Tewdwr-Jones 1997, S. 148 f.).

(9)

Cockpit-Systeme stellen die wichtigsten sechs bis sieben Kennzahlen eines Bereichs in Form von Diagrammen dar, so dass die Ansicht an ein Armaturen-Brett im Auto oder die Instrumenten-Übersicht in einem Flugzeug-Cockpit erinnert (Schedler u. Pröller 2000, S. 204).

(10)

„Leistungsstandards sind Meßgrößen dafür, unter welchen Bedingungen das Ziel als erreicht gilt.“ (Stroebe u. Stroebe 1996, S. 34)

(11)

Aus der Forschung zur Motivationspsychologie ist laut Scheitler (1999) bekannt, dass in der Regel Ziele, die mit 50 % Wahrscheinlichkeit zu erreichen sind, den Menschen am meisten motivieren.

(12)

Die Ausweisung von Vorranggebieten auf Landesebene ohne Konkretisierung auf regionaler Ebene ist noch keine Gewährleistung, dass die Fläche auch sofort und vollständig abgebaut werden kann. Insofern bleibt der Regionalplanung ein gewisser zeitlicher und räumlicher Handlungsspielraum, den sie z.B. mit der kooperativen Erarbeitung von Bodenabbauleitplänen genutzt hat. Ohne die Festsetzungen im LROP 1994 wäre es der Regionalplanung aber sehr schwer gefallen, diesen harten Konflikt zu lösen und die Interessen der Rohstoffwirtschaft zu berücksichtigen.

(13)

Dabei handelt es sich streng genommen nicht um eine Form der parametrischen, sondern der konditionalen Steuerung. Würde aus dieser Kann-Bestimmung aber eine Verpflichtung werden, bedeutete dies die Vorgabe eines Restriktions-Parameters, bei dessen Überschreitung die Träger der Raumplanung zum Abschluss weiterer Anlagen gezwungen wären.

(14)

in Niedersachsen: Pflicht zur Zielübernahme aus dem Landesraumordnungsprogramm in die Regionalen Raumordnungsprogramme (§ 7 NROG) und Anpassungspflicht der Gemeinden an die Ziele der Raumordnung (§ 23 NROG), bundesweit: Regionalpläne sind aus dem Raumordnungsplan für das Landesgebiet nach § 8 zu entwickeln (§ 9 ROG).

Literatur

- Beirat für Raumordnung (1976): Gesellschaftliche Indikatoren für die Raumordnung. In: Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Empfehlungen des Beirats für Raumordnung vom 16. Juni 1976, Bonn, S. 27–60
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2001): Schlanker und effektiver Regionalplan: Praxisuntersuchungen und Expertise zur Harmonisierung von Festlegungen in regionalen Raumordnungsplänen auf Grundlage des Raumordnungsgesetzes. Bonn = BBR Forschungen, 101
- Cullingworth, J. Barry; Nadin, Vincent (1997): Town and Country Planning in the UK. London
- Diamond, Derek (1979): The Uses of Strategic Planning: The Example of National Planning Guidelines in Scotland. In: Town Planning Review 50, (1), S. 18–27
- EG-Kommission (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) 1996: Mitteilung der Europäischen Kommission an den Rat und das europäische Parlament. „Über Umweltvereinbarungen“. KOM(96)561 Arbeitspapier vom 27.11.1996. In: Wicke, Lutz; Knebel, Jürgen; Braeseke, Grit (Hrsg.): Umweltbezogene Selbstverpflichtungen der Wirtschaft: Umweltpolitischer Erfolgsgarant oder Irrweg? Bonn: Economica Verlag GmbH
- EG-Kommission (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) 2000: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen, http://www.europa.eu.int/eur-lex/de/com/pdf/2000/de_500PC0007.pdf (12.3.2002)
- Exner, Marlene; Sawchuk, Russell; Steppingstones Partnership (1996): The Performance-Based Planning Model: Final Report. <http://www.steppingstones.ca/library/pbzone.htm> (27.8.2001)
- Flasbarth, Jochen (1997): Umweltbezogene Selbstverpflichtungen der Wirtschaft aus der Sicht des NABU. In: Wicke, Lutz; Knebel, Jürgen; Braeseke, Grit (Hrsg.): Umweltbezogene Selbstverpflichtungen der Wirtschaft: Umweltpolitischer Erfolgsgarant oder Irrweg? Bonn: Economica Verlag GmbH, S. 63–72
- Fürst, Dietrich (2000): Wandel der Regionalplanung im Kontext des Wandels des Staates? In: Fürst, Dietrich; Müller, Bernhard (Hrsg.): Wandel der Planung im Wandel der Gesellschaft. Dresden: IÖR. = IÖR-Schriften. Bd. 33), S. 9–29
- Fürst, Dietrich; Peithmann, Ortwin (1999): „Schlanker Regionalplan“ – ein neuer Weg? In: Raumforschung und Raumordnung 57, (5/6), S. 377–385
- Gaugler, Eduard (1999): Führungsgrundsätze und Zielvereinbarungen. In: Personal (1999), H. 10, S. 483
- Gerstlberger, Wolfgang; Grimmer, Klaus; Kneissler, Thomas (1998): Netzwerke als unbeabsichtigte Folgen des Kontraktmanagement? Erfahrungen mit Kontrakten in Großbritannien, den Niederlanden und Skandinavien. In: Verwaltung und Management 4, S. 282–287 u. 362–367
- Heydorn, Hans H. (1980): Probleme amerikanischer Neustädte, Dissertation an der RWTH Aachen
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (1997): Tendenzen in der Verwaltungsrechtsentwicklung. In: Die öffentliche Verwaltung 50, (11), S. 433–442
- Holzhey, Michael; Tegner, Henning (1996): Selbstverpflichtungen – ein Ausweg aus der umweltpolitischen Sackgasse? In: Wirtschaftsdienst (1996), H. VIII, S. 425–430
- Jaffe, Martin (1993): Performance Zoning: A Reassessment. In: Land Use Law 45, Heft 3, S. 3–9
- Juster, Robert R. (1997): From Prescriptive to Performance Zoning. In: Watson, Douglas J. (Ed.): Innovative governments: Creative approaches to local problems. Westport: Praeger, S. 61–84
- Kendig, Lane; Connor, Susan; Cranston, Byrd u.a. (1980): Performance Zoning. Washington D.C: Planners Press
- Kistenmacher, Hans; Eberle, Dieter (1977): Vorschläge zur praktischen Anwendung von Indikatorsystemen für Zielformulierungen der Landesentwicklungsplanung. Dargestellt am Beispiel des Straßenverkehrs, Kaiserslautern. = Werkstattberichte des Lehr- und Forschungsgebietes Regional- und Landesplanung der Universität Kaiserslautern, 2
- Knebel, Jürgen; Wicke, Lutz; Michael, Gerhard (1999): Selbstverpflichtungen und normeretzende Umweltverträge als Instrumente des Umweltschutzes. Berlin: E. Schmidt
- Kodolitsch, Paul von (2000): Miteinander oder gegeneinander? Zum schwierigen Verhältnis von Rat und Verwaltung. In: Archiv für Kommunalwissenschaften 39, (II), S. 199–224
- Kollenz, Wolfgang (2000): Die Zielvereinbarung als Folterinstrument. In: Personalwirtschaft, Jg. 2000, H. 7, S. 74
- Marwedel, James (1998): Opting for Performance: An alternative to Conventional Zoning for Land Use Regulation. In: Journal of Planning Literature 13, H. 2, S. 220–231
- Merkel, Angela (1997): Der Stellenwert von umweltbezogenen Selbstverpflichtungen der Wirtschaft im Rahmen der Umweltpolitik der Bundesregierung (schriftliche Vortragsfassung). In: Wicke, Lutz; Knebel, Jürgen; Braeseke, Grit (Hrsg.): Umweltbezogene Selbstverpflichtungen der Wirtschaft Umweltpolitischer Erfolgsgarant oder Irrweg? Bonn: Economica Verlag GmbH, S. 87–104
- Moyes, Rowena E. (1998): Review of Performance-Based Zoning: Town of Morinville, Alberta. Toronto. <http://www.actprogram.com/english/casestudies/pdf/PB0177-48.pdf> (Stand: 14.8.2001)
- Müller, Esther (1995): Auf dem Weg zu einer ergebnisorientierten Verwaltungsführung: Vorgehen und Erfahrungen in der Stadt Luzern. In: Hablützel, Peter; Haldemann, Theo; Schedler, Kuno;

- Schwaar, Karl (Hrsg.): Umbruch in Politik und Verwaltung: Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz. Bern, S. 243–262
- Nagel, Erik; Müller, Werner R. (1999): New Public Management: (k)ein Wandel ohne Kulturentwicklung(!). Basel: = WWZ-Forschungsbericht, 1/99
- Peuntner, Thomas (1999): Management by Objectives (MbO): Grundlagen. In: Personal (1999), (10), S. 486
- Porter, Douglas R. (1998): Flexible Zoning: A status report on performance standards. In: Zoning News (1998), January, 1–4
- Porter, Douglas R. (1997): Managing Growth in America's Communities, Washington D.C., Covelo, California: Island Press
- Porter, Douglas. R.; Phillips, Patrick L.; Lassar, Terry J. (Ed.) (1988): Flexible zoning. How it works. Washington D.C.
- Reinermann, Heinrich; Reichmann, Gerhard (1978): Verwaltung und Führungskonzepte: Management by Objectives und seine Anwendungsvoraussetzungen. Berlin: Duncker & Humblot. = Schriftenreihe der Hochschule Speyer, 70
- Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2000): New Public Management. Bern. = UTB 2132
- Scheitler, Christine (1999): Zielvereinbarungen erfolgreich treffen. In: Personal (Jg. 1999), (10), S. 498–501
- Sold, Wolfgang; Uepping, Heinz (1999): Strategische Unternehmenssteuerung durch Zielvereinbarungen und variable Vergütung. In: Personal 1999, H.10, S. 494–497
- SRU (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (Hrsg.) (1998): Umweltgutachten 1998: Umweltschutz: Erreichtes sichern – Neue Wege gehen. Bonn: Verlag Metzler-Poeschel Stuttgart. = BT-Drs. 13/10195 v. 3.3.1998
- Steingass, Klaus D. (2001): Zielvereinbarungen einführen, evaluieren, weiterentwickeln. In: Personalführung, Jg. 2001, H. 5, S. 34–38
- Stroebe, Rainer W.; Stroebe Guntram H. (1996): Führungsstile: Management by objectives und situatives Führen. Heidelberg: Sauer. = Arbeitshefte Führungspsychologie, 3
- Tewdwr-Jones, Mark (1997): Plans, Policies and Inter-governmental Relations: Assessing the Role of National Planning Guidance in England and Wales. In: Urban Studies 34, (1), S. 141–162
- UBA (1996): Anforderungen an Selbstverpflichtungen der Wirtschaft (Unveröffentl. Manuskript). Berlin (Anhang 3 in Knebel u. a. 1999)
- Voigt, Stefan (2000): Freiwilligkeit durch Zwangsandrohung? Eine institutionenökonomische Analyse von Selbstverpflichtungserklärungen in der Umweltpolitik. In: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 23, (3), S. 393–407
- Westermann, Fritz (2001): Zielvereinbarungen – der Blick hinter die Kulissen. In: Personal, Jg. 2001, H. 2, S. 82–83
- Wicke, Lutz; Knebel, Jürgen; Braeseke, Grit (Hrsg.) (1997): Umweltbezogene Selbstverpflichtungen der Wirtschaft: Umweltpolitischer Erfolgsgarant oder Irrweg? Bonn: Economica Verlag GmbH

E-Mail-Auskünfte

Ottensmann, John R. (2002): E-Mail vom 22.1.2002, School of Public and Environmental Affairs; Indiana University; Indianapolis, Indiana 46202

Porter, Douglas R. (2002): E-Mail vom 21.1.2002, President of The Growth Management Institute

Staley, Samuel (2002): E-Mail vom 6.2.2002

Gesetze, Verordnungen und Verträge

BNatSchG (Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege) v. 25. März 2002, BGBl I 2002, S. 1193

Koalitionsvereinbarung 1998: Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90 / Die GRÜNEN. Bonn, 20. Oktober 1998

Nds. LROP 1994: Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen – Teil II – v. 18. Juli 1994. In: Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt (Nds. GVOBl.). Hannover, S. 317–340

NROG (Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung) v. 18. Mai 2001. In Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt (Nds. GVBl, S. 301–306). Hannover

ROG (Raumordnungsgesetz) v. 18. August 1997, BGBl. I, S. 2081, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.12.1997 (BGBl. I, S. 2902). In: BGBl. I, S. 2081. Bonn

Dipl.-Ing. Marion Cools
Dipl. Ing. Holger Gnest
Prof. Dr. Dietrich Fürst
Universität Hannover
Institut für Landesplanung
und Raumforschung
Herrenhäuser Straße 2
30419 Hannover
E-Mail: fuerst@laum.uni-hannover.de