

HERBERT BIERMANN

Kooperationstheoretische Ansätze in der Stadt- und Regionalplanung*

Einführung

Anzeichen dafür, daß die Subjekte ihre Verhaltensweisen in zunehmendem Maße differenzieren und ihre Anspruchsniveaus beschleunigt anheben wollen, sind in Industriegesellschaften in genügendem Umfange vorhanden. Wird diesen Forderungen von dem zugrunde liegenden Gesellschaftssystem nachgegangen, so erfährt dies eine Erhöhung seiner Komplexität und Unbestimmtheit.

Eine allseitige Erfüllung der an das System herangetragenen Ansprüche erscheint nur auf der Basis wirtschaftlichen Wachstums möglich. Wirtschaftliches Wachstum wiederum verlangt c. p. eine Steigerung der staatlichen Vorleistungen im Infrastrukturbereich.

Die Zunahme an Komplexität des Systems beinhaltet, daß die mit dem Wachstum einhergehenden Wirkungen auf Subsysteme (z. B. »Umweltverschmutzungen«) nicht in vollem Umfange kontrolliert werden können. Damit sind aber die Folgen langfristiger Planung im gesamtstaatlichen wie auch im kommunalen Bereich nur noch in abnehmendem Maße überschaubar. Unerwünschte Folgen planerischer Bemühungen dürften insbesondere dann im größeren Umfange eintreten, wenn regionale Planung (z. B. der Infrastruktur) unkoordiniert erfolgt.

Aus diesen Statements ergibt sich insbesondere die Forderung, daß die in der Regionalwissenschaft eingeführte Teilung in Stadt- und Regionalplanung aufzuheben ist. Nur über eine integrierte regionale Planung kann in allen Teilräumen eine den zeitgemäßen gesellschaftlichen Ansprüchen genügende »Lebensqualität« – charakterisiert etwa durch soziale Indikatoren – geschaffen werden. Integrierte Planung ist aber, auf Grund der hohen Komplexität des Systems, nur im Sinne einer Rahmenplanung denkbar, wenn nicht neue Mechanismen konzipiert und eingeführt werden, die eine differenzierte Planung ermöglichen. Die bisherigen Methoden lassen das jedenfalls nicht zu.

Auch wenn neue Mechanismen vorliegen, erscheint eine langfristige Planung der inhaltlichen Entwicklung der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Systemkomponenten

ten selbst im gegebenen Ordnungsrahmen bei Berücksichtigung der Wirkungen auf das Verhalten der Subjekte fragwürdig. Denn von einzelnen Maßnahmen können im Einklang mit den Ordnungsnormen die verschiedenartigsten Erscheinungen ausgelöst werden. Insofern sollte jede Planung der sozio-ökonomischen Entwicklung »Freiräume« vorsehen. Diese legen der Ausgestaltung neuer Planungsmechanismen Beschränkungen auf.

Die Ressourcenknappheit verlangt, die Interpretation der Infrastruktur als zusätzlicher Produktionsfaktor legt es nahe und die Vermutung, staatliche Infrastrukturinvestitionen (z. B. im Bildungssektor) hätten ausschlaggebende Bedeutung für künftiges wirtschaftliches Wachstum, lassen es wünschenswert erscheinen, daß die im gesamtstaatlichen Rahmen erfolgende Stadt- und Regionalplanung den Aspekt der Vorteilhaftigkeit der räumlich-funktionalen Arbeitsteilung berücksichtigt. Dabei ist klar, daß Infrastrukturinvestitionen nicht nur Engpässe beseitigen, sondern zusätzliche herbeiführen¹. Denn eine ideale »Abstimmung« der einzelnen Investitionen erscheint m. E. nicht realisierbar. Demgemäß sollte sich die Stadt- und Regionalplanung in ständig revidierbaren Programmen ausdrücken, die die langfristige Entwicklung der Subsysteme (z. B. Städte) zum Inhalt haben (die auch auf deren Auflösung zielen kann) und die den Ansprüchen der einzelnen und Gruppen an Leistungen in flexibler Weise genügen². Die zu entwickelnden Mechanismen müssen diesem Aspekt genügen.

Zwar ist nach dem teilweisen Versagen der Koordinationsfähigkeit des Marktes ein allgemeiner Ruf nach Staatseingriffen zu verzeichnen; die hohe Komplexität hochindustrialisierter Volkswirtschaften kann jedoch der Staat nicht bewältigen. Deshalb sehe ich – quasi als dritten Weg – nur im kollektiven Handeln von Politikern, Planern und Betroffenen eine Komplexitätsbewältigung als möglich an und darüber eine sinnvolle Stadt- und Re-

* Dieser Beitrag stellt die Ausarbeitung eines Referats dar, das der Verfasser erstmals am 18. 5. 1973 in der TU Berlin gehalten hat.

1 Man kann diese Aussage leicht anhand der Wirkungen der Verbreiterung einer Straße, die Bestandteil eines Verkehrsnetzes ist, auf den Verkehrsfluß in anderen Straßen nachweisen.

2 Systemtheoretische Ansätze sind dabei nur unter Vorbehalt einsetzbar. Denn sie stellen vornehmlich auf die Stabilisierung von Systemen ab und tolerieren insofern gesellschaftlich nicht akzeptierbare Ungleichgewichte zwischen den Subsystemen (z. B. hinsichtlich der Einkommensverteilung).

gionalplanung. Die damit angesprochene Kooperations-theorie verstehe ich als integrierten Bestandteil der Planungstheorie. Welchen Beitrag die Kooperationstheorie dabei zu leisten imstande ist, soll mit dieser Abhandlung aufgezeigt werden.

Zu diesem Zweck werden in Kapitel I die Möglichkeiten kollektiven Handelns in den verschiedenen Ebenen der staatlichen Planung erörtert. Eine eingehendere Behandlung der in Kapitel I aufgezeigten Chancen kollektiven Handelns und der daraus folgenden Notwendigkeiten erfolgt in Kapitel II. Dabei wird gleichzeitig der planungstheoretische Rahmen erweitert. Kapitel III enthält schließlich die aus Kapitel II ableitbaren Forderungen an den Ausbau der Planungstheorie, zugeschnitten auf Stadt- und Regionalplanung. Der Zuschnitt ist hier insofern bedeutungsvoll und demgemäß berechtigt, als nach überschlägigen Berechnungen ca. 70 % des Sozialprodukts in Agglomerationsräumen (Städten) erwirtschaftet wird.

1. Notwendigkeiten und Möglichkeiten kollektiven Handelns im staatlichen Sektor

1. Funktionen staatlichen Handelns

Es ist bekannt, daß dem Staat verschiedene Funktionen zugewiesen sind. Ihnen wird in verschiedenen Ebenen nachgekommen. Bezeichnet man die Funktionen nach den Ebenen, so kann man³ zunächst eine Ordnungsfunktion definieren, die den rechtlichen und organisatorischen Rahmen festlegt⁴, in dem sich alle sozialen Prozesse vollziehen sollten. Auch die auf einer zweiten Ebene dem Erreichen der Systemziele (wie Vollbeschäftigung, außerwirtschaftliches Gleichgewicht, befriedigendes wirtschaftliches Wachstum) dienenden staatlichen Aktivitätsmöglichkeiten, die vor allem der Bundesregierung bereitstehen, sind durch diese beschränkt⁵. Und alle anderen staatlichen Funktionen (wie Redistributions-, Entwicklungs- und Dienstleistungsfunktion) gründen auf ihr. Ihnen kann quasi nur dann befriedigend nachgekommen werden, wenn die Systemziele erreicht sind⁶. Dabei ist klar, daß man sich oftmals mit dem Erreichen von (»gesellschaftlichen«) Anspruchsniveaus zufriedengeben muß.

3 In Anlehnung an Jochimsen, R.: Planung im staatlichen Bereich (Vortrag). In: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Bulletin. (1971) Nr. 113, S. 1236–1244.

4 Dieser Rahmen ist nicht unabänderlich.

5 Fragen, die im Zusammenhang mit der sogenannten »Konzertierten Aktion« wie der mehrjährigen Finanzplanung (vgl. dazu z. B. Schmidt, K.; E. Wille: Die mehrjährige Finanzplanung. Wunsch und Wirklichkeit. – Tübingen 1970) zu stellen und zu beantworten sind, bleiben außerhalb unserer Betrachtung.

6 Die Problematik »magischer Vielecke« wird hier nicht erörtert.

7 Die Bindung der verschiedenen Funktionen an einzelne Ebenen ist zweifellos problematisch, denn letztlich muß auf allen Ebenen den Funktionen nachgegangen werden. Hier ist vielmehr an die ebenenbezogene vorherrschende Funktionenerfüllung gedacht.

Wichtig erscheint, daß den ersten drei Funktionen wegen ihres über einzelne Regionen hinausragenden Charakters und den damit verbundenen hohen Informations- und Verhandlungskosten nur im Wege der indirekten Demokratie nachgekommen werden kann, diese also überregional verortet werden müssen. Die Entwicklungs- und die Dienstleistungsfunktion erscheinen dagegen auch auf der Grundlage einer modifizierten direkten Demokratie erfüllbar⁸. Denn diese Funktionen tangieren unmittelbar die Sphäre des einzelnen.

Die Entwicklungsfunktion, der in aggregierter Form auch auf bundesstaatlicher Ebene Bedeutung zukommt, betrifft kollektive Aktivitäten⁹ in einzelnen Regionen, die auf die Erstellung von differenzierten, mehr oder weniger langfristig angelegten, flexibel strukturierten Entwicklungsplänen abstellt.

Der Entwicklungsfunktion – die oftmals vordergründig auf die Erfüllung von gesellschaftlichen Anspruchsniveaus hinsichtlich verschiedener Infrastrukturleistungen zielt – sind, mit dem übergeordneten Ordnungsrahmen und wegen der Gewährleistung der einzelnen gesamtwirtschaftlichen Ziele, Schranken gesetzt. Beschränkungen können auch in Form einer oktroyierten Arbeitsteilung bestehen und in der Unterschiedlichkeit bestehender Entwicklungspotentiale^{10 11} begründet sein.

Neben der Entwicklungsfunktion kann (und muß) noch der Dienstleistungsfunktion im regionalen Rahmen nachgekommen werden. Die Dienstleistungsfunktion zielt dabei auf die unmittelbare Versorgung der Subjekte mit kollektiven und/oder öffentlichen Gütern ab^{12 13}.

Nach diesen Abgrenzungen staatlicher Aktivitäten gilt es zu klären, wie diese zum Zwecke der Befriedigung privater, kollektiver und gesellschaftlicher Bedürfnisse optimal ausgestaltet werden können. Dazu gilt es insbesondere, die Planung auf kommunaler Ebene zu beleuchten und ihre Umsetzung zu diskutieren.

8 Die direkte Demokratie kann nur in kleinen Gruppen verwirklicht werden.

9 Der Politiker, Planer und Planungsbetroffenen.

10 Zu diesem Begriff vgl. Giersch, H.: Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik. S. 386–400 in: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft. Andreas Predöhl aus Anlaß seines 70. Geburtstages gewidmet. Hrsg. von Harald Jürgensen. – Göttingen 1964; hier S. 393 ff.

11 Denn eine gesamtstaatliche Entwicklungsfunktion wird verschiedenen Regionentypen, aufgrund der Begrenztheit der gesamtstaatlichen Ressourcen und der Unterschiedlichkeit der natürlichen (oder politisch geschaffenen) Entwicklungspotentiale einzelner Regionen, unterschiedliche Infrastrukturbündel als Orientierungshilfen vorschlagen, die von den regionalen Leistungsgemeinschaften aufzugreifen und in koordinierte Fachplanungen umzusetzen sind.

12 Zu diesen Begriffen vgl. auch Biermann, H.: Zur optimalen Angebotsstruktur einer Region. In: Beiträge zur Theorie der Landschaftsstruktur – Papers on the theory of regional structures. Hrsg.: R. Funck. – London 1974. (Im Druck.) Vgl. ferner die dort zitierte Literatur.

13 Da der Entwicklungsfunktion auch mit der Bereitstellung öffentlicher Güter nachgekommen wird, erscheint es u. U. sinnvoll, Entwicklungs- und Dienstleistungsfunktion zu einer regionalen staatlichen Funktion zusammenzufassen, obwohl mit beiden verschiedene Absichten verfolgt werden.

2. Planung im regionalen und kommunalen Bereich

a) Über die Verletzung von Anspruchsniveaus

Während mit den Funktionen auf bundesstaatlicher Ebene die differenzierten Perspektiven der Wirtschaftssubjekte nicht direkt eingengt oder erweitert werden, sind mit den Funktionen auf kommunaler und regionaler Ebene die Interessen der einzelnen unmittelbar angesprochen¹⁴. Dieser Sachverhalt wird nicht zuletzt durch die Existenz von Reaktionsschwellen^{15 16} wirtschaftlicher Variabler hinsichtlich der Popularität einer Regierung ausgedrückt. Dabei muß beachtet werden, daß die verschiedenen Reaktionsschwellen in der Regel nicht unabhängig sind, d. h., die Verletzung einzelner Schwellen erhöht die Sensibilität hinsichtlich der Veränderung anderer Variabler. Diese Vermutung dürfte mit der Bewußtseinsbildung der Überschreitung von einzelnen Reaktionsschwellen begründbar sein. Empirische Analysen dazu stehen allerdings noch aus. Verletzt die Regierung dagegen keine Reaktionsschwelle, so dürfte sie auf Wiederwahl rechnen können¹⁷. Denn sie hat dann ja keine »offensichtlichen Fehler« begangen.

Kann man somit von einer relativen Unempfindlichkeit der einzelnen gegenüber hochaggregierten Systemvariablen ausgehen, so erscheint eine Teilhabe der Planungsbetroffenen an der Ausgestaltung und Verwirklichung der oben genannten Funktionen nur¹⁸ auf regionaler und insbesondere auf kommunaler Ebene notwendig.

Die Notwendigkeit wird durch die in der Vergangenheit beobachtbaren reaktiven Formen der Bürgerinitiativen ausgedrückt. Aber auch vereinzelt zu verzeichnende Forderungen nach sogenannter Anwaltsplanung, nach Foren und Hearings und sonstigen Versuchen der Partizipation bei der kommunalen Planung sind Anzeichen dafür. Maßstab für die Realisierung der Partizipation kann jedoch nicht die demokratische Utopie sein, denn die Partizipation hat auch negative Seiten, die nicht übersehen werden sollten. Zu diesen zählen u. a. (a) die Grenzen der Konsensbildungskapazität, (b) unüberwindliche Schranken bei der Beseitigung von Informationsdisparitäten, (c) der Mittelcharakter der Partizipation für die Kolportage.

Stellt die vorgenannte Begründung der Notwendigkeit der Partizipation vordergründig auf eine Stabilisierung

des gesellschaftlichen Systems ab, so ist dennoch damit intendiert, Planungsfehler (die hohe gesellschaftliche Kosten verursachen können) der Verwaltung und damit der politischen Instanzen zu vermeiden bzw. frühzeitig zu erkennen¹⁹.

b) Gegenstand der Planung auf regionaler und kommunaler Ebene

Man könnte Stadt- und Regionalplanung hinsichtlich der angesprochenen Funktionen als die nach einem (?) Leitbild koordinierte Steuerung der die kulturelle, soziale und ökonomische Struktur einer Region beeinflussenden endogenen und exogenen »Kräfte« verstehen. Akzeptiert man diese Definition, so ist, da auch Rückwirkungen der Bedürfnisträger auf Einflußnahmen i. d. R. nicht ausbleiben, die Steuerung zu einem Regelungsprozeß zu ergänzen.

Ausdruck der regionalen Struktur und Instrument ihrer Beeinflussung sind Infrastrukturinvestitionen. Dabei verstehen wir mit Jochimsen und Gustafsson unter Infrastruktur²⁰ »die Gesamtheit der materiellen, institutionellen und personellen Einrichtungen und Gegebenheiten, die der arbeitsteiligen Wirtschaft zur Verfügung stehen...«. Auf Grund der Zukunftsorientierung der Planung sind es wiederum im wesentlichen die Infrastrukturinvestitionen, die als Gegenstände der Planung zu verstehen sind. Dabei gilt es, die Interdependenzen zwischen den Infrastrukturen zu beachten und deren Wirkungen auf regionale Funktionen, die u. a. in der Ver- und Entsorgung zu sehen sind, einzubeziehen.

Hierbei kommen nun die Anspruchsniveaus der einzelnen und Gruppen innerhalb – aber auch außerhalb – der betrachteten Region zum Tragen. Mit anderen Worten, die (veränderlichen) Anspruchsniveaus als einzuhaltende Soll- wie auch als Zielgrößen sind es letztlich, die die (hinsichtlich der genannten regionalen Funktionen) notwendigen Infrastrukturinvestitionen und sonstigen Maßnahmen bestimmen. Deren Auswahl kann nur dann erfolgen, wenn Theorien (insbesondere Infrastrukturtheorien) und Bewertungsgrundlagen gegeben sind.

Es liegen aber sowohl keine umfassenden Theorien wie erst recht nicht konsistente Bewertungsschemata vor. Zwar existieren für die verschiedensten Infrastrukturausstattungen technologische, sozio-ökonomische sowie sonstige normative Richtgrößen, doch wird oft nicht nur deren normative Grundlage übersehen, sondern auch unbeachtet gelassen, daß diese, da sie nicht notwendig Ausdruck der Bedürfnisse der einzelnen und Gruppen sind, unvorhersehbare Verhaltensweisen auslösen und damit neue Bedürfnisse wecken. Vorgängige Determinantenanalysen helfen also nicht weiter, weil die Determinanten eines Infrastrukturbedarfs Ausdruck von ver-

14 Dabei ist nicht übersehen, daß die Interessen der einzelnen auch von den anderen Ebenen her direkt tangiert werden. Erinnerung sei dazu an die Quellen der Finanzierung von Dienstleistungen usw.

15 Diese Reaktionsschwellen sind im allgemeinen nicht als starr anzusehen.

16 Verwiesen sei z. B. auf die Hinnahme von Preisniveauänderungen durch die Bevölkerung im Jahre 1972.

17 Vgl. dazu Frey, B. S.; H. Garbers: Der Einfluß wirtschaftlicher Variabler auf die Popularität einer Regierung – eine empirische Analyse. In: Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik. 186 (1972) S. 281 ff.

18 Die fehlende Mitwirkung der Bevölkerung kann man auch damit begründen, daß für jedes Subjekt in großen Gruppen die Außenseiterposition attraktiv ist.

19 Denn die Planung steigert auch die Ausdehnung einer möglichen Herrschaft, so daß sie zum Demokratieprinzip im Widerspruch stehen kann.

20 Vgl. Jochimsen, R.; K. Gustafsson: Infrastruktur. Sp. 1318 ff. in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, 2. Aufl. – Hannover 1970.

fehlten oder falschen Richtgrößen sein können²¹. Eben deshalb gilt es insbesondere der kooperativen Planung (die ständig bestehende Normen in Frage stellt, neue Normen festlegt und Anreize im Hinblick auf kooperativ erwünschte Verhaltensweisen gibt) im städtischen und regionalen Bereich zum Durchbruch zu verhelfen. Eine solche Planung kann evident nur Prozeßcharakter haben.

3. Kollektives Handeln und prozessuale Planung

Die freiwillige Produktion und Bereitstellung von Dienstleistungen und öffentlichen Gütern ist in der Regel nur auf kollektives Handeln zurückführbar²². Kollektives Handeln eigennützig agierender Akteure kommt wiederum nur dann zustande, wenn dadurch für jeden Beteiligten ein positiver Nutzensaldo zu verzeichnen und die Außenseiterposition nicht attraktiv²³ ist. Bei »großen« Gruppen, d. h. bei Gruppen, in denen der einzelne die anderen Akteure nicht mehr kontrollieren kann, ist die Außenseiterposition für alle Akteure von Vorteil, da jeder an dem kollektiven Gut teilhaben kann, ohne daß er zu dessen Bereitstellung Kosten zu tragen hätte. Von daher ist anzunehmen, daß jene kollektiven Güter nicht produziert werden, die (1) die Mitwirkung sehr vieler Mitglieder erfordern oder (2) von deren Partizipation Nichtmitglieder nicht ausgeschlossen werden können.

Kollektives Handeln bedarf der Planung, wenn man unter Planung eine zweckorientierte ex-ante-Koordination von Einzelplänen oder die zweckorientierte Steuerung von einzelnen Handlungen über eine längere Zeit hinweg versteht. Planung im hier verstandenen Sinne bedeutet also die im Hinblick auf ein zu verwirklichendes (gemeinsames) Ziel vorwegnehmende Koordination bestimmter Aktivitäten der einzelnen und Gruppen, wobei – wenn möglich – Konflikte, die aus verschiedenen Ableitungen der vorgenannten Aktivitäten stammen können, vorher gelöst sein müssen.

Da die auf ein gemeinsames Ziel ausgerichteten Aktivitäten der einzelnen Akteure der individuellen Zielverfolgung entzogen werden oder zu dieser u. U. im Widerspruch stehen, setzt Planung im Rahmen einer Verhandlung eine Konfliktaustragung im Hinblick auf einen (partiellen) Konsens voraus. Der notwendige Kompromiß läßt darauf hoffen, daß nur das geplant wird, was der Planung bedarf, denn Planung kann unter langfristigen Aspekten zu hohen privaten, sozialen und politischen Kosten führen – sie aber auch vermeiden. Würde dabei Planung die Möglichkeiten des Handelns der einzelnen und Gruppen nur einengen und nicht zugleich erweitern wie auch die Produktivität der einzelnen Handlungen

nicht erhöhen, so wäre kollektives Handeln wohl kaum vorstellbar. Planung beinhaltet also, da das gemeinsame Ziel einen Kompromißcharakter besitzt oder haben sollte²⁴, sowohl eine wirksamere als auch eine gleichmäßigere Bedürfnisbefriedigung der einzelnen, zugleich eine Anpassung der Anspruchsniveaus von einzelnen und Gruppen an kollektive (Mindest-)Anspruchsniveaus.

Infrastrukturteile stellen oft öffentliche oder kollektive Güter dar. Ihre sinnvolle Bereitstellung setzt nun kollektives Handeln voraus, wobei weiter die Interdependenzen zwischen den Infrastrukturteilen und diesbezüglich unterschiedliche Anspruchsniveaus der einzelnen und Gruppen zu berücksichtigen sind. Da Stadt- und Regionalplanung vornehmlich auf den Ausbau der Infrastruktur und daran anschließende Folgewirkungen abstellt, können wir behaupten, daß eine sinnvolle Stadt- und Regionalplanung kollektives Handeln, insbesondere von Politikern, Planern und Planungsbetroffenen, erfordert. Deren Zusammenarbeit ist notwendig, weil zum ersten die Anzahl der von der Stadt- und Regionalplanung betroffenen Subjekte sehr groß ist (große Gruppe), zum zweiten nicht alle Akteure das gleiche Sachwissen besitzen und zum dritten eine große Gruppe mindestens die Hilfe von außen benötigt, um die Außenseiterposition überwinden zu können.

Welche Organisationsformen dabei als optimal zu betrachten sind, kann a priori nicht gesagt werden. Vereinzelte Bürgerinitiativen erscheinen jedenfalls nicht mit dem Ziel der Abstimmung der Aktivitäten von Politikern, Planern und Planungsbetroffenen vereinbar, da darüber nur partikuläre Interessen durchgesetzt werden sollen.

Die der Realisierung der gemeinsamen Ziele dienende ex-ante-Koordination steht evident in Widerspruch zu einem differenzierten Wandel der Lebensgewohnheiten der von der Stadt- und Regionalplanung integrierten Wirtschaftssubjekte. Ein Konflikt zwischen Planung und Pluralität erscheint damit gegeben. Als Lösung dieses Konfliktes bietet sich das Selbstverständnis der Planung im Sinne eines Prozesses an. Dieser sollte – so ist zu hoffen – aus vielen einzelnen Kompromissen zusammengesetzt sein^{25 26}.

24 Gemeinsames Handeln kann auf eine a-priori-Solidarität, die Erkenntnis der Notwendigkeit von Vertrauen im Sinne der Komplexitätsreduktion, Bargaining, Einfluß, Macht, Manipulation und Zwang zurückgeführt werden.

25 Außerdem ist zu beachten, daß die Planung einen hoch komplexen Entscheidungsprozeß darstellt. Ein solcher öffnet kraft seiner Unübersichtlichkeit möglichen Fehlentscheidungen Tür und Tor. Dementsprechend sind Modelle der Planungstheorie, die auf einseitig orientierten staatlichen Optimierungsmodellen beruhen, zu verwerfen. Sie dienen nur der vorgängigen Erfolgssicherung.

26 Die vorgenannte Komplexität drückt sich in einer Vielfalt tatsächlicher oder möglicher Beziehungen zwischen partiellen Entscheidungen der einzelnen Rollenträger aus und bezieht sich, auch im Rahmen der bekannten, aber nicht als unabänderlich zu betrachtenden Restriktionen knapper Ressourcen, auf ein komplexes Feld von Möglichkeiten. Der Komplexitätsgrad der Möglichkeiten (Ziel-Modell-Mittel-Kombinationen) wird auch dadurch nicht wesentlich reduziert, wenn man bedenkt, daß nomologische Hypothesen aus den verschiedensten sozioökonomischen Bereichen bei differenzierten singulären Anfangsbedingungen zu beachten oder zu berücksichtigen sind. Die Komplexität der Planung ist m. E. nur dann zu bewältigen, d. h., die

21 Eine Infrastrukturtheorie, die auf diesbezügliche Wirkungszusammenhänge abstellt, ist m. E. zum Scheitern verurteilt.

22 Denn ein einzelner wird entweder nur unter Zwang ein kollektives oder öffentliches Gut bereitstellen, oder aber das öffentliche Gut stiftet ihm einen derart hohen Nutzen, daß es für ihn quasi den Charakter eines privaten Gutes hat.

23 Dies ist nur bei »kleinen« Gruppen gegeben.

Der angesprochene differenzierte Wandel verlangt dabei, daß quasi ständig Kompromisse gefunden werden müssen; Kompromisse sind dabei sowohl in sachlicher als auch in zeitlicher, räumlicher und personeller Hinsicht zu verstehen. Welche Kompromisse dabei als optimal anzusehen sind, kann a priori nicht gesagt werden.

Kollektives Handeln zielt nun nicht nur auf die Bereitstellung kollektiver Güter oder die Produktion öffentlicher Güter, sondern auch auf die Verhinderung von kollektiven »Ungütern«, den Ausgleich externer Kosten ab, wie sie etwa durch die Ansiedlung besonderer Industrieunternehmen induziert werden. Im weiteren Sinne schließt sie die Antizipation künftiger sozialer Probleme und Bedürfnisse sowie deren Lösung bzw. Befriedigung ein. Vielerlei Hindernisse sind dabei zu überwinden. Beispielsweise müssen die Bedürfnisträger späterer Zeitpunkte (Kinder, Zuwanderer) bekannt sein. Andererseits existieren u. U. die jetzt Planenden dann nicht mehr. Damit ist das Problem der »Diskontierung der Zukunft« angesprochen²⁷.

Im Folgenden soll unter Beachtung dieser Problemkreise die Planungstheorie als Theorie der Planungsprozesse, im Rahmen der Regional- und Stadtplanung als Theorie kollektiven Handelns, soweit möglich auf der Basis der direkten Beteiligung, verstanden werden. Allerdings ist die so verstandene Planungstheorie auch Teil einer Planungstheorie auf der Basis der indirekten Demokratie (oder sogar eingeschränkt der Expertokratie). Diese versucht, das gesamtstaatliche Entwicklungspotential entsprechend expliziten gesamtstaatlichen Zielvorstellungen zwecks Erreichung raum- und siedlungsstruktureller Zielgrößen einzusetzen. Dabei spielen die den einzelnen »Raumeinheiten« zumutbaren Tragfähigkeiten eine wesentliche Rolle. Das heißt, die den »Raumeinheiten« von übergeordneter Ebene – den der Gesamtheit verantwortlichen Entscheidungsträgern – genannten Restriktionen werden zeitweise von den Betroffenen hingenommen werden müssen. Über ihre Repräsentanten können aber die Regionen einen Ausgleich für die von ihnen getragenen Funktionen durchzusetzen suchen und sollten erwarten dürfen, daß zum Beispiel eine teilweise Übertragung des in Verdichtungsräumen erwirtschafteten Sozialprodukts (im Sinne von Kompensationszahlungen) kein Tabu ist.

II. Die Planungstheorie als Theorie der Planungsprozesse auf regionaler und kommunaler Ebene

Die Komplexität des Planungsgegenstandes, wie die des angesprochenen Planungsprozesses, läßt bei Beachtung der

Menge der möglichen Fehlentscheidungen läßt sich nur dann auf ein Minimum beschränken, wenn man Planung als einen Prozeß der ständigen Ziel-Modell-Mittel-Kontrolle und der Revision versteht.

27 Die Artikulation von langfristigen Interessen dürfte demgemäß unscharf und unvollständig sein sowie nicht notwendig intensiv betrieben werden.

heterogenen Präferenzstrukturen der einzelnen und Gruppen und den dadurch bedingten individuellen und kollektiven Kompensationsschwierigkeiten sowie den damit verbundenen Informations- und Verhandlungskosten die These begründet erscheinen, daß erfolgreiches kollektives Handeln im regionalen wie auch im kommunalen Rahmen ohne Organisation (d. h. ohne eine formale Struktur²⁸ und ohne Ausgestaltung von besonderen Anreiz-Beitrags-Systemen im Hinblick auf eine Überwindung der der großen Gruppe der Planungsbetroffenen zugeschriebenen Eigenschaft) nicht realisierbar erscheint.

Eine Organisation trägt aber die Gefahr der nicht legitimierten Machtausübung in sich^{29 30}. Demgemäß wäre zu fordern, daß entsprechende Organisationen *nur kurzfristig stabile Zustände* einnehmen dürfen, die *Besetzung bestimmter Posten* befristet und eine partielle Fluktuation der Organisationsmitglieder³¹ gewährleistet sein sollte. Zudem ist die Wirksamkeit der Anreiz-Beitrags-Systeme zu überprüfen. Auch die Überprüfung sollte resolvierend vorgenommen werden; sonst können sich aktive Einflußgruppen etablieren. Mit anderen Worten: Es muß im Hinblick auf die in der regionalen Ebene verorteten Funktionen – von der Knappheit der Ressourcen ausgehend – das Ziel-, das Lage- und das Mittelproblem unter Einbeziehung organisatorischer Gesichtspunkte gelöst werden³².

Nach unseren Vorüberlegungen ist zu prüfen, ob der mit der Kooperation der genannten Akteure ausgedrückte koordinierte Interessenausgleichsmechanismus in der Tat als der geeignetste zur Lösung der drei Probleme an-

28 Diese dürfte evident den unterschiedlichen Zwecken angepaßt werden müssen und damit ständigen Veränderungen unterworfen sein. Die formale Struktur setzt sich aus einer Organisations- und einer Informationsstrukturkomponente zusammen. Überlagert und integriert werden diese von einer gesellschaftlichen Motivationsstruktur, deren Träger die informelle Organisation ist. Ob letztere spontan entsteht, kann hier nicht geklärt werden.

29 Denn eine Verwaltung ist kein Apparat, der nicht-präzisierte Aufgaben ohne Beurteilung optimal erfüllt, sondern sich zu einem Machtfaktor entwickeln kann. Da der Apparat eine Organisation darstellt, wird er nicht nur danach trachten, sich selbst zu stabilisieren, sondern auch eigene Ziele entwickeln. Hieraus läßt sich folgern, daß eine Verwaltung (auch Regierung?) im Wege der Störgrößenkompensation nicht alle Informationen verarbeitet und ihrem Zweck nur fehlerhaft nachkommt (was man auch ohne Bezug auf ihren organisatorischen Charakter behaupten kann). Zudem verarbeitet sie nicht abgewogen die räumlichen Interessen der Subjekte und garantiert nicht notwendigerweise die Gleichheit der Bürger. Denn sie bangt um ihrer Existenz willen um ihren Einfluß, d. h., die durch sie repräsentierten Technokraten um ihre Posten. Koordinationsprobleme der einzelnen Verwaltungen sind damit noch gar nicht angesprochen.

30 Da eine Herrschaftsausübung ohne eine Verwaltung nicht auskommen kann, bleibt zu erörtern, wie mit Hilfe der »herrschenden Diener« (vgl. Heinemann, K.: Technik und Macht bürokratischer Organisationen. In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. 92. Jg. (1971) S. 321 ff., hier S. 322) die Entwicklungs- und Dienstleistungsfunktion erfüllt werden kann.

31 Insbesondere der Planer.

32 Der damit angesprochene Problemkomplex kann in die Frage gekleidet werden: »Welche Güter sollen zu welchem Zeitpunkt (Alternativproblem) auf welche Art (technisch-ökonomisches Problem) für welche Gruppen (Verteilungsproblem) produziert werden?«

zusehen ist. Daran anschließend werden wir untersuchen, welche Lösungen die bekannten Problemkreise unter seinem Einsatz erfahren und ob damit der Weg zu einer *rationalen* Stadt- und Regionalplanung geöffnet wird.

1. Kooperation als Koordinationsmechanismus

Es ist unmittelbar einsichtig, daß ein kooperatives Entscheidungsgremium weniger »Fehler« bei der Lösung der genannten Probleme begeht und damit langfristig geringere Kosten verursachen kann als eine Zentrale, die etwa nur aus Politikern (und Planern) besteht³³. Erinnert sei dazu nur an den engeren Perspektivenkegel einer Zentrale und der dadurch gegebenen großen Gefahr der Einleitung von Fehlentwicklungen. Damit scheidet der administrierte Plan als Koordinationsmechanismus aus, auch wenn er relativ geringe Entscheidungskosten verursacht.

Auch der Konkurrenzmechanismus kommt (im Dienste der genannten Funktionen) nicht in Betracht, da er – wenn überhaupt – nur eine kurzfristige Koordination leistet und somit nicht zu einer Bereitstellung kollektiver Güter führen kann. Es verbleibt damit als Koordinationsmechanismus die Verhandlung mit dem Ergebnis der Kooperation von Individuen und Gruppen.

Diese Kooperation ist, auch zum Zwecke der Bereitstellung von Innovationen (im Sinne innovativen Handelns), langfristig gesehen, zu destabilisieren³⁴. Denn der Kooperation geht (1) eine Lösung des Problems der gemeinsamen Zielprofilformulierung, also eine Austragung von Zielkonflikten, voraus, und sie verlangt (2) eine Lösung des Problems der Verteilung von Vor- (Nutzen) und Nachteilen (Bürden) der Kooperierenden, die im Zeitablauf nicht notwendig in Frage gestellt wird (Gewöhnungseffekt).

Organisation im Dienste des koordinierten Interessenausgleichs ist Ausdruck eines Kompromisses zwischen der Forderung nach Beteiligung aller am Planungsprozeß und der Forderung nach größtmöglicher Produktivität der Kooperation. Organisation bedeutet zugleich Einigung auf Regeln zwecks Aufstellung und Revision von Plänen. Diese Regeln, die zugleich auch eine Verhaltens- und Rechtssicherheit für alle an der Kooperation Beteiligten bieten, müssen wie die Pläne der ständigen Kritik zugänglich sein.

Planung kann dann als erfolgreich angesehen werden, wenn sich die durch die Pläne zu gestaltende Wirklichkeit *exakt* wie vorgesehen fügt. Davon kann jedoch realiter nicht ausgegangen werden³⁵. Das bedeutet, daß Fehlent-

scheidungen nur durch ständige Kritik frühzeitig erkannt und eventuell vermieden werden können.

Zudem sind die Ziele der einzelnen und damit die der Kooperation nicht als fix zu betrachten, wie auch die Menge der Handlungsalternativen nicht als abgeschlossen angesehen werden kann³⁶. Demgemäß sollte ständig eine Suche nach besseren Zielen und besseren Handlungsalternativen erfolgen³⁷. Diesbezüglich sind besonders die Planungsbetroffenen angesprochen³⁸. Denn erstens werden ihre Interessen mit der Planung unmittelbar angesprochen und zweitens vermögen sie am ehesten unerwünschte Wirkungen zu erkennen. Zudem ist klar, daß die Interessen aller Beteiligten und Betroffenen nicht zum Vorteil aller selbst von einem unabhängigen Gremium aufeinander abgestimmt werden können. Denn jedes Gremium, dessen Zusammensetzung nicht ständigen Veränderungen unterworfen ist, besitzt nur unvollständige Informationen und dürfte somit Partei beziehen.

Die ständige Suche nach neuen Handlungsalternativen, die eine Unzufriedenheit mit der Festlegung der Menge der Alternativen widerspiegelt, also Kritik ausdrückt – bei gleichzeitiger Variation der Anspruchs- bzw. Zielstruktur der einzelnen und der der Kooperation – impliziert z. B. eine fortwährende Neuformulierung der Entwicklungspläne und bewirkt von daher eine Instabilität der Kooperation³⁹. Zugleich ist damit die Chance für eine (neue) Kooperation auf neuer Grundlage (der Struktur der Partizipation) gegeben.

Die Erkenntnis, daß eine Planung nicht erfolgreich sein kann, und die sich daraus ergebende Notwendigkeit stän-

über die relevanten Größen und deren Entwicklung notwendig. Vielmehr wäre auch vorauszusetzen, daß die Informationen richtig und von allen Beteiligten einheitlich interpretiert werden. Da insbesondere von letzterem m. E. nicht auszugehen ist, stellt die »Realität« nur eine »wahrscheinlichkeitstheoretische Qualität« dar.

36 Selbst wenn die Menge der Handlungsalternativen abgeschlossen ist, d. h., ihre Häufungspunkte (im Sinne von dominanten Handlungsalternativen) enthält, müssen nicht notwendig alle Handlungsalternativen erkannt werden. Denn die Anzahl der Häufungspunkte kann auch unendlich sein.

37 Ob das immer gerechtfertigt werden kann, ist nicht entscheidbar.

38 Ob man davon ausgehen sollte, daß sie dazu bereits als motiviert zu betrachten sind, soll hier nicht erörtert werden. Die Fähigkeit zur Kritik, der Mut zur Kreativität und die Bereitschaft zu kooperativem Handeln der Planungsbetroffenen erscheinen mir nicht ausgeprägt zu sein. Informationen aus der Tagespresse über vereinzelte, partikularen Interessen dienende Bürgerinitiativen und die Untersuchung von *Schäfers* (vgl. *Schäfers, B.: Planung und Öffentlichkeit*. – Düsseldorf 1970) lassen diese Vermutung als begründet erscheinen. Daß aber die Bürgerschaft (die Planungsbetroffenen) eine latente Bereitschaft zur Übernahme der genannten Funktionen aufweist, zeigen die 9200 Einsendungen, die auf einen ausgelegten Bebauungsplan des Stadtstaates Hamburg eingingen. Vgl. *Dienel, P.: Partizipation an Planungsprozessen als Aufgabe der Verwaltung*. In: *Die Verwaltung*. 4. Jg. (1971) H. 2, S 151–176; hier S. 151.

39 Diese Instabilität ist auch aufgrund der von der Kooperation erzeugten öffentlichen bzw. kollektiven Güter systemimmanent gegeben. Denn öffentliche Güter erlauben die Einnahme der Außenseiter- oder Saboteurposition, d. h. die Partizipation am bereitgestellten öffentlichen Gut, ohne die gleichzeitige Übernahme von Kosten seiner Produktion bzw. den Bezug der Vorleistung der Kooperation als privates Gut, ohne dafür zu bezahlen.

33 Kann man einerseits die Informationskosten, die Verhandlungskosten und die Kosten verspäteter Entscheidungen sowie andererseits die Kosten, die aufgrund falscher Entscheidungen verursacht werden, in Abhängigkeit von der Anzahl der am Entscheidungsprozeß Beteiligten ermitteln, so läßt sich sicherlich die unter gesamtgesellschaftlichen Gesichtspunkten optimale Größe des Entscheidungsgremiums ermitteln.

34 Dafür könnte man die Kurzformel »Institutionalisierung der Krise« einführen.

35 Mit anderen Worten, es gibt m. E. keine erfolgreiche Planung. Denn dazu wäre nicht nur eine vollkommene Information

diger kritischer Auseinandersetzung mit Entwicklungsplänen läßt die unten diskutierten Forderungen aufkommen: (1) Selbst ein kollektiv akzeptiertes Gremium (Management der Kooperation) darf nur Vorarbeiten für die Zielformulierung sowie die Modell- und die Alternativenauswahl – also hinsichtlich der Ausfüllung der Entwicklungs- und Dienstleistungsfunktion auf regionaler Ebene – leisten. (2) Da Kritik an den Ergebnissen der Vorarbeiten notwendig ist und selbst ein öffentliches Gut darstellt, ist die Kritik zu honorieren.

2. Problemkreise der klassischen Planungstheorie im Lichte kooperations-theoretischer Lösungsansätze

Die abgeleitete Erkenntnis, daß die staatliche Entwicklungs- und Dienstleistungsfunktion auf regionaler wie auch auf kommunaler Ebene den Planungsbetroffenen nicht nur Einfluß auf die Planung einzuräumen hat, sondern sie im Wege der »Kooperationskoordination« zur innovativen Gestaltung der fortwährenden Planung in den Planungsprozeß integrieren sollte, trägt die mannigfaltigsten Probleme in sich, die von einer erweiterten Planungstheorie aufzunehmen und zu lösen sind.

Es ist bekannt, daß die klassische Planungstheorie drei interdependente Problemkreise zu lösen hat, die hier der besseren Kenntlichmachung wegen nebeneinander gestellt werden: Der erste und wichtigste Problemkreis betrifft die Formulierung der zu verwirklichenden Zielprofile, der zweite ist in der Auswahl des geeigneten Modells zum Zwecke der Erklärung der Situation des Erkenntnisobjektes und seiner Entwicklung zu sehen. Der dritte Problemkreis schließlich stellt auf die Suche, Bewertung und Auswahl von Handlungsalternativen ab.

Im Folgenden werden diese Problemkreise als solche eines Planungsprozesses verstanden, womit impliziert ist, daß die Problemkreise iterativ angesprochen werden und die Organisation der Planung auch der Revision unterliegt.

a) Das Problem der Zielprofilfindung

Zunächst ist generell zu fragen, welcher Zielprofilrahmen als Orientierung zur Grundlage der Entwicklungs- und Dienstleistungsfunktion im regionalen wie auch im kommunalen Rahmen gewählt werden soll. Denn man kann verschiedene »Querschnittsaspekte« definieren⁴⁰. Zu diesen dürften z. B. (1) eine Produktivitäts-, (2) eine Sozialchancen-, (3) eine Bildungs-, (4) eine Umwelt- sowie (5) eine accessibility-Orientierung zählen. Welcher Durchschnitt dieser sogenannten Querschnittsaspekte soll zum Zielprofilrahmen erhoben werden?

Es ist unmittelbar einleuchtend, daß der Durchschnitt als Rahmen für ein regionales Zielprofil, interregional abge-

stimmt, den einzelnen Regionen vorgeschrieben werden muß. Denn es ist zu beachten, daß regionale wie auch kommunale Planung nur im gesamtstaatlich festgelegten Rahmen vollzogen werden kann, d. h., von den Zielvorstellungen zur Regional- und Stadtentwicklung des Bundes und der Länder auszugehen und insbesondere auf Koordinationsabsprachen interregionaler Planungsgemeinschaften Rücksicht zu nehmen hat. Zudem liegen weite Bereiche der Gesetzgebung, der Planung und der Investition (z. B. Bodenrecht, städtebauliche Gesetzgebung, Verkehrs- und Bildungsinvestitionen) außerhalb der regionalen oder kommunalen Kompetenz. Damit ist klar, daß die Vertretung regionaler Interessen von den entsprechenden Entscheidungsträgern (Problem des imperativen Mandats) an übergeordnete Instanzen zu delegieren und im Wege des Kompromisses durchzusetzen sind.

Gleich welcher Zielprofilrahmen gewählt wird, der Suchprozeß, der zur Ermittlung des eigentlichen regionalen Zielprofils führt, dürfte alle Merkmale äußerster Komplexität aufweisen. Deshalb empfiehlt sich eine Zerlegung der Zielprofiluche.

a) Zerlegung des Problems

Das Leitmotiv des Deutschen Städtetages 1971 »Rettet unsere Städte jetzt« offenbart m. E. in dramatischer Weise eine gewisse Ziel- und Konzeptionslosigkeit der Kommunalpolitik und läßt damit das Problem der Zielprofilfindung als äußerst vordringlich, aber auch komplex erscheinen. Die Verschiedenartigkeit möglicher Leitbilder der Stadtentwicklung, die vom Arbeitskreis »Stadtentwicklung« bei ausgewählten Personen hinterfragt wurden⁴¹, läßt den Schluß zu, daß man Leitbilder nur dynamisch sehen darf. Die in ihnen enthaltenen Gewichte stadtförmaler (historischer, ästhetischer, pragmatischer, juristischer ontologischer usw.), soziologischer, ökonomischer und sozialpsychologischer Aspekte sollten demgemäß ständig überprüft und die Auseinandersetzung mit ihnen vor allem bei den Betroffenen provoziert werden.

Da subjektive Wertvorstellungen und Informationsprozesse als interdependent zu betrachten sind, wäre weiter zu fordern, daß eine Lösung des Problems der Zielprofilfindung nicht mittels einer Befragung kompetenter Persönlichkeiten und/oder ausgewählter Bürger gefunden wird. Andererseits ist seine Lösung, wegen der oben genannten Gefahren, nicht einem Gremium zu übertragen. Schließlich ist sie auch nicht von den Bürgern insgesamt zu erwarten. Denn nicht nur die Vorteile der Arbeitsteilung werden nicht genutzt, auch erscheinen die dabei entstehenden Kosten von den Betroffenen nicht tragbar.

Damit verbleibt die Einsetzung eines vorläufigen Gremiums, das die politische Führung, die Verwaltung, Vertreter der Gruppen und Vertreter der nichtorganisierten Öffentlichkeit integriert. In der adäquaten Mobilisierung

40 Nach den Überlegungen von Jochimsen (vgl. Jochimsen, R.: Planung im staatlichen Bereich, a.a.O.) könnte man derartige Aspekte definieren.

41 Zitiert nach Hesse, J. J.: Stadtentwicklungsplanung: Zielfindungsprozesse und Zielvorstellungen. – Stuttgart 1972. S. 86 ff.

der nichtorganisierten Öffentlichkeit liegt dabei das vorrangig zu lösende Problem. Ist die nichtorganisierte Öffentlichkeit mobilisiert, so bleibt dennoch die Auswahl der Gremiumsmitglieder nicht unproblematisch, da sie auf Grund individueller Werthaltungen und auch wegen ihrer isolierten Zielsetzungen nicht notwendig die Interessen der durch sie Repräsentierten vertreten. Das heißt, selbst wenn das Gremium Vertreter aller Interessengruppen, Verbände usw. integriert, so ist zu fragen, ob der einzelne wirklich durch die Interessengruppe und diese durch Vertreter mediatisiert ist und ob letztlich der einzelne sich mit den Ergebnissen des Gremiums einverstanden erklären kann⁴². Davon ist vor allem dann nicht auszugehen, wenn die Repräsentanten sich an den Interessen der einflußreichsten Mitglieder der Gruppen orientieren.

Schließlich besitzen auch die Mitglieder des vorläufigen Gremiums immer einen Informationsvorsprung, der sich z. B. schon darin ausdrückt, daß von ihm verworfene Ziele zwangsläufig von der Öffentlichkeit nicht mehr diskutiert werden können.

Aus diesen Überlegungen kann man den vorläufigen Schluß ziehen, daß von dem einzelnen in allen Interessengruppen eine größere Bereitschaft zum Engagement bei der Auswahl, Kontrolle und Abwahl der Delegierten zu fordern bzw. »durch Einpflanzung von Motiven oder Rationalisierung von Zwängen« zu schaffen ist^{43 44}. Dabei ist zu beachten, daß das Engagement die mit steigendem »Wohlstand« erweiterten Möglichkeiten des öffentlichen und privaten Konsums nicht wahrnehmen läßt und sich demgemäß Kritik an den Entscheidungen der Delegierten (wie auch an den von dem Gremium vorgeschlagenen alternativen Zielprofilen) in einer Desorientierung (im Sinne einer passiven Kritik des einzelnen) ausdrückt⁴⁵.

Es würde möglichen Fehlentscheidungen Tür und Tor öffnen, wenn man die Aufstellung und Festlegung (oder Korrektur) des Zielprofils, des Anspruchsniveausystems oder der Bedarfsdeckungsnormen ausschließlich einem vorläufigen Planungsstab (als Beispiel für das vorgenannte Gremium) überlassen würde. Dieser Sachverhalt dürfte sich auch dann nicht ändern, wenn ein Rollenwechsel innerhalb des Gremiums (um damit die Rollenträger mit anderen Fragestellungen und Blickwinkeln zu konfrontieren) institutionalisiert wäre. Denn schon die Mitgliedschaft wirft Identifikationsprobleme auf und versperrt den Weg zu »neuen« Einsichten. Schließlich stellt sich ein Gremium, das man als kybernetisches System verstehen kann, höchst selten in Frage. Der eigentliche Zielprofilfindungsprozeß

ist somit zweistufig anzulegen. Die erste Stufe betrifft die Auswahl von Zielprofilalternativen durch das Gremium. Die zweite Stufe hingegen verlangt die Auseinandersetzung aller Beteiligten und Betroffenen im Hinblick auf die Auswahl eines kollektiv akzeptierbaren Zielprofils. Wie dabei der Übergang von Stufe 1 zu Stufe 2 und die Ausgestaltung der Stufe 2 aussehen sollte und ob dafür überhaupt optimale Schemata existieren⁴⁶, ist noch herauszufinden. Ein erster grober Ansatz kann vielleicht in mehrstufigen Lern-Lehr-Prozessen⁴⁷ (nach dem Gegenstromprinzip) gesehen werden, wobei insbesondere sicherzustellen ist, daß die Planungsbetroffenen (1) alle Informationen, die zu einer Aufstellung oder Änderung des Ziel-Katalogs führen können oder führen, erhalten und in der Lage sind, sie zu verarbeiten, (2) sich (relativ schnell) kritisch zu dem vorgenannten Zielkatalog zu äußern imstande sind und Änderungen durchzusetzen vermögen. Ob der vorgenannte Lern-Lehr-Prozeß in einzelne Abschnitte zerlegt und mit Denkpausen durchsetzt sein sollte, ist dabei keine vernachlässigbare Frage. Denn auch die Denkpausen sind zu bewerten.

Selbst dann, wenn die für eine überschaubare Zeit günstigste mehrstufige Methode der Formulierung von Zielprofilen gefunden ist, ist damit noch nicht gesichert, daß diese Methode für alle Zeiten und für alle Problemstellungen immer die geeignetste darstellt. Auch die Wahl der Methode muß somit der Kritik zugänglich sein und Veränderungen unterworfen werden können. Kritik an der Methodenauswahl erfordert wiederum Engagement. Damit eine diesbezügliche Bereitschaft leichter geweckt wird, wäre zu fordern, daß das Gremium für anstehende Zielfindungsprobleme alternative Lösungs-Methoden bereitstellt⁴⁸, so daß dem Zielfindungsprozeß eine Diskussion von Verfahrensfragen vorausgeht⁴⁹.

Auch dann, wenn die Methode der Zielprofilfindung festliegt, ein vorläufiger Zielprofilkatalog ausgearbeitet und das günstigste Zielprofil gefunden ist, gilt es, die darin enthaltenen Ziele in Teilziele zu zerlegen, deren Kompatibilität zu prüfen und somit eine der im Zielprofil enthaltenen Teilzielstrukturen auszuwählen. Ob dafür der

42 Das bedeutet nicht, daß ich der – an sich unmöglichen – Aggregation individueller Nutzenfunktionen das Wort rede, sondern »nur« einen »Mindestkonsens« anstrebe.

43 Vgl. dazu *Barnard, Ch. I.*: Die Führung großer Organisationen. – Essen 1970. S. 56. Das Problem ist dabei, wer auf welche Weise welche Motive einpflanzen darf oder zur Rationalisierung von welchen Zwängen befugt sein sollte.

44 Demgemäß gilt es auch zu verhindern, daß aus kleinen Organisationen komplexe Organisationen entstehen, die »nur« noch Managerinteressen dienen.

45 Ich verweise dazu auf die Beteiligung der Bürger an öffentlichen Gemeinderatssitzungen.

46 Zwar sind z. B. mit dem Städtebauförderungsgesetz (vgl. dazu das Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden [Städtebauförderungsgesetz] BGBl. I, S. 1125, v. 27. 7. 71) im Rahmen der Sanierung einige Möglichkeiten angesprochen, doch stellt sich die Frage, da die Planung verfahrensmäßig nicht eindeutig abgesichert und damit der Praxis überlassen ist, welche Möglichkeiten der Einflußnahme geeignet sind.

47 Wie ihn in anderer Form z. B. *Raabe, A.*; *R. Raabe; Ch. Steuer* (u. a.): Sanierung Darmstadt-Nord. Sanierungsplanung als Element kommunaler Entwicklungsplanung. In: *Bauwelt*. 62. Jg. (1971) Nr. 25/26 (Stadtbauwelt 30) S. 144–151 vorgeschlagen haben.

48 Die in der Selektion bestehende Manipulation ist damit noch nicht aufgehoben. Die Beurteilung der Relevanz einer Methode sollte demgemäß nicht immer dem Experten überlassen werden.

49 Konkurrierende Gremien sollten vielleicht andere Verfahrensweisen und andere Zielprofilkataloge entwickeln, so daß mit Hilfe des Konkurrenzmechanismus ein optimales Zielprofil gefunden werden kann.

gleiche Prozeß wie oben noch einmal in Gang zu setzen ist, wäre zu diskutieren.

Bei allem ist zu beachten, daß die Zielsuche Zeit erfordert und daß Vorteilen zusätzlicher Informationen Nachteile in Form einer Verschlechterung betrachteter Situationen gegenüberstehen.

β) Forderungen an die Planungstheorie

Es ist als eine Aufgabe der Planungstheorie zu bezeichnen, nach optimalen Organisationsformen der Planung zu suchen. Dabei sind die Möglichkeiten der Zielprofilfindung und -korrektur unter besonderer Berücksichtigung der Teilnahme der Planungsbetroffenen herauszustellen (ein Vorverständnis ist unterstellbar). Ferner sollte der Analyse der Möglichkeiten der Nichtdiskriminierung von Minderheiten ein hoher Stellenwert zugeordnet werden⁵⁰. In diesem Zusammenhang hat die Planungstheorie und damit die Kooperationstheorie aufzuzeigen, ob die Erprobung eines Zielprofils generell sinnvoll sein und welche Kosten sie verursachen kann. Im Anschluß an die Beantwortung dieser Frage wäre gegebenenfalls der Rahmen für die Erprobung (kollektiv) zu erörtern.

Bei alledem ist der Komplexität der Entscheidungssituation zu entsprechen, d. h., es darf nicht eine übertriebene Abstraktion, eine zu weitgehende Vereinfachung der Entscheidungssituation hinsichtlich der Zielprofilformulierung vorgenommen werden. Denn sonst kann die Beschränkung auf einige wenige Ziele und deren Abstimmung dazu führen, daß nachträglich unerwünschte Folgewirkungen auftreten, deren Beseitigung mit hohen gesellschaftlichen Kosten verbunden ist. Erinnert sei z. B. an Folgeerscheinungen des Sicherheitsinteressen vernachlässigenden Wachstumsfetischismus vergangener Jahre, die sich jetzt im Umweltschutz- und im Energieversorgungsproblem ausdrücken.

b) Das Problem der Auswahl geeigneter Modelle zum Zwecke der Erklärung beobachtbarer Vorgänge

Dieser Problembereich schließt die Prognose der unbeeinflussten wie der beeinflussten Entwicklung des Untersuchungsobjektes ein. Dabei unterscheiden wir Modelle als objekt-zugeschnittene Theorien von Methoden, die eine Entscheidung erleichtern oder gar überflüssig machen, da sie von rational nicht begründbaren Maximen ausgehen. Typische Beispiele für solche Methoden (oder Techniken) sind »lineare Optimierungsmodelle«, die eine vorgängige Erfolgssicherung suggerieren. Auch die Nutzen-Kosten-Analyse⁵¹ und die Nutzwertanalyse in Verbindung mit der

Delphi-Methode⁵², die zur Beurteilung umfangreicher alternativer Projekte verwandt wird, sind in diese Kategorie einzuordnen.

Aus der Erkenntnistheorie ist bekannt, daß ganzheitliche Modelle nicht entworfen werden können. Das heißt, auch sogenannte Totalmodelle, die neben Partialmodellen (z. B. Verkehrserzeugungs-, Verkehrsverteilungsmodellen) für die Erklärung von Phänomenen oder Wirkungszusammenhängen herangezogen werden, bedeuten immer eine Abstraktion von vermeintlich Irrelevantem. Diese Abstraktion beinhaltet jedoch ein Werturteil (des Analysators), das im Rahmen des Planungsprozesses offengelegt sein muß, soll es einer Kritik zugänglich sein⁵³.

Damit ist klar, daß es für ein und denselben Erkenntnisbereich mehrere nomologische Hypothesen geben kann, die gleiche oder auch unterschiedliche Bewährungsgrade besitzen können. Die Existenzmöglichkeit konkurrierender Hypothesen liegt nicht zuletzt darin begründet, daß die verschiedenen Hypothesen selten den gleichen Informationsgehalt besitzen und Falsifikationen nicht notwendig als endgültig hingestellt werden können (Revision der Interpretation der Daten). Das heißt, daß auch die Auswahl der Erklärungs- (und damit der Prognose)modelle gleichen (durchschnittlichen) Abstraktionsgrades einer Kritik aus dem Kreis der Politiker, Planer und Planungsbetroffenen zugänglich sein sollte.

Da der Kritikerkreis durch Konfrontation mit Modellen präformiert wird und höchst selten in der Lage sein dürfte, konkurrierende Modelle zu entwerfen, ist mindestens zu fordern, daß jeder »Modellkonstrukteur« mögliche Abstraktionsfehler darlegen und darum bemüht sein sollte, zu jedem Modell ein konkurrierendes Modell zu entwickeln oder aber den Nachweis zu liefern, daß ein konkurrierendes Modell bei einer Überprüfung an der »Realität« zum Scheitern verurteilt oder gescheitert ist⁵⁴.

Prüft man die in der Literatur vorzufindenden Modelle, die im Rahmen der Regional- und Stadtplanung eingesetzt werden können, auf ihren Erklärungswert, d. h. auf ihre erfolgreich bestandenen Falsifizierungsversuche, so kommt man zu dem Ergebnis, daß sie bislang nur als erste

52 Vgl. dazu Zangemeister, Ch.: Nutzwertanalyse in der Systemtechnik. Eine Methodik zur multidimensionalen Bewertung und Auswahl von Projektalternativen. – München 1970.

Wagner, M.; D. Stromberg: Der Nutzwert von Alternativen. Zur Anwendung der Delphi-Methode in der Stadtplanung. In: Bauwelt. 60. Jg. (1969) Nr. 51/52 (Stadtbauwelt 24) S. 272–274.

53 Erinnert sei hierzu an das Prognosemodell, das von Krelle und u. a. für die BRD aufgestellt wurde. Die Beschreibung dieses Modells enthält z. B. keinen Anhaltspunkt dafür, welche im Modell nicht enthaltenen Hypothesen sonst noch geprüft und warum sie gegebenenfalls verworfen, d. h. welchen Falsifizierungsversuchen sie ausgesetzt wurden. Vgl.: Ein Prognosesystem für die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland. Von W. Krelle, D. Beckerhoff, H. G. Langer, H. Fuß. – Meisenheim a. Glan 1969.

54 Werden auch verworfene Theorien dem Kritikerkreis vortragen und als solche gekennzeichnet, so wird sowohl dem Experten als auch dem Nichtexperten vergebliches Bemühen erspart und der Zwang zur Wissenschaftsgläubigkeit gemindert. Zwar kann man an die Existenz der Wahrheit glauben, beweisen läßt sie sich nicht. Wäre letzteres nicht der Fall, so gäbe es eine Diktatur der Wahrheit.

50 Damit ist letztlich das Problem der Verortung der Teilnahme von Planungsbetroffenen angesprochen und die Suche nach besseren Modellen von Regierungs- und Verwaltungshandeln gefordert, d. h. der Organisation der oben angesprochenen Kooperation.

51 Vgl. dazu Prest, A. R.; R. Turvey: Cost-benefit analysis: a survey. In: Surveys of economic theory. Bd. 3. – New York 1966. Stohler, J.: Zur Methode und Technik der Cost-Benefit-Analyse. In: Kyklos. 20. Jg. (1967) Nr. 1, S. 218–245.

Ansätze zu bezeichnen sind. Für viele sei diesbezüglich nur auf das Deskriptionsmodell von Lowry⁵⁵ verwiesen, das letztlich auf eine Beschreibung interdependenter Standortentscheidungen (von Unternehmen und Haushalten) zielt. In dem Modell sind weder Preise noch Einkommen enthalten, also Nachfrage- und Angebotsbeziehungen vernachlässigt. Produktionsfunktionen sind ebenfalls nicht zu verzeichnen. Lowrys Modell ist letztlich ein Gleichgewichtsmodell, das keine Entwicklung des dem Modell zugrunde liegenden Objekts erklärt^{56 57}. Dagegen scheinen Kommunikationsmodelle, die z. B. die Ausbreitung von Informationen (Gerüchten) zum Inhalt haben (sogenannte Epidemiemodelle), bestimmte Phänomene (daß z. B. nur sogenannte »Wahrheiten« oder Informationen einer geringen logischen Wahrscheinlichkeit eine weite Verbreitung erfahren) erklären zu können.

Kann man davon ausgehen, daß mit der Veränderung von singulären Daten (z. B. Anfangsbedingungen) auch Normen in Frage gestellt werden, nicht zuletzt wegen der darüber modifizierten Dispositionsräume der privaten Haushalte, Unternehmen usw., daß also die Verhaltensweisen der Subjekte eine Wandlung erfahren, so ist klar, daß die modellmäßig erfaßten Verhaltensweisen oft weniger bedeutsam sein dürften als die zu erfassenden. Damit hinken die Modelle der Wirklichkeit ständig hinterher, wenn nicht »lernende Modelle« aufgestellt werden, die diesen Sachverhalt berücksichtigen.

Ein Beispiel: Wohnformen und Wohnwünsche sind im Wachstumsprozeß der ständigen Veränderung unterworfen, die vielleicht sogar zu divergierenden Lebensformen der einzelnen und Gruppen führen. Erinnert sei hierzu nur an die Möglichkeiten, die Zweitwohnsitze bieten, die nicht nur die Chance der Ausformung neuer Kulturen ermöglichen, sondern auch neue Verkehrsströme induzieren usw. Diese Chancen führen vielleicht, wenn die Freizeit der meisten Arbeitnehmer eine solche Erhöhung erfährt, daß mehrere arbeitsfreie Wochentage periodische Kurzurlaube ermöglichen, wegen der Knappheit der Mittel zu einem Verzicht auf Auslandsreisen. Andererseits wird gerade die Gestaltung der Freizeit über Infrastrukturinvestitionen mitgeprägt, so daß eine Interdependenz von Modell und Menge der Handlungsalternativen (hinsichtlich weiterer Infrastrukturinvestitionen) bei deren Auswahl zu beachten ist.

Damit ist klar, daß man im Rahmen der Stadt- und Regionalplanung nicht nur von Ziel-Mittel-Komplexen, son-

dern von Ziel-Modell-Mittel-Komplexen auszugehen hat. Insofern ist ein Problemkomplex der Planungstheorie im Rahmen von Stadt- und Regionalplanung aufgezeigt, der (da verwirklichte Maßnahmen Änderungen bei den Entscheidungen zugrundeliegenden Modellen implizieren) die Forderung berechtigt erscheinen läßt, daß es Aufgabe der Planungstheorie sei, nicht nur »lernende Modelle«⁵⁸ zu konzipieren, sondern auch ständig nach angepaßten Konstruktionen optimaler Partizipation der Betroffenen zu suchen. Das heißt, auch der zweite Problemkreis der »klassischen Planungstheorie« verlangt nach kooperations-theoretischen Ansätzen.

Da der zweite Problemkreis mit dem ersten und dem dritten eng verbunden ist, erübrigt sich eine isolierte kooperationstheoretische Betrachtung.

c) Das Problem der Suche und der Auswahl von Handlungsalternativen

Man kann das Problem der Suche und Auswahl von Handlungsalternativen bei Beachtung der Modellauswahlproblematik und der Ressourcenrestriktionen in sechs Schritte zerlegen. Die einzelnen Schritte sind zu sehen in

1. der Ausarbeitung (d. h. Suche und Formulierung) der zu bewertenden Alternativen,
2. der modellmäßigen Ermittlung der Konsequenzen (einschließlich der »Intangibles«) der Alternativen, d. h. im besonderen Schätzung der Erfüllung oder Verletzung der mit der Lösung des ersten Problemkreises gefundenen Ziele und der Unterziele,
3. der Bewertung der Alternativen im Hinblick auf das Erreichen von Anspruchsniveaus und der Zielverwirklichung sowie Bewertung möglicher Nebenwirkungen,
4. der Entscheidung über die weitere Suche nach Alternativen, d. h. Zurückweisung der bisherigen Alternativen (oder Veränderung des Zielprofils [d. h. neue Lösung des ersten Problemkreises]) und gegebenenfalls Rückgang nach 1.,
5. der Auswahl der die verschiedenen Ziele am weitestgehenden erfüllenden oder die geringsten Kompromisse erfordernden Alternativen, und letztlich
6. der Entscheidung über die Nichtzurückweisbarkeit (vorläufige Annahme) eines Ziel-Modell-Mittel-Komplexes.

Dieser Problemkomplex stellt, vereinfacht dargestellt, ein zweifaches Entscheidungsproblem dar. Das erste besteht in der Bewertung, der in einem Suchprozeß ermittelten möglichen (zu koordinierenden) Maßnahmen auf der Grundlage der im Zielfindungsprozeß festgelegten Anspruchsniveaus und/oder Ziele. Das zweite ist in der Entscheidung der Frage zu sehen, ob eine Suche nach weiteren Alternativen oder allgemeiner nach weiteren Ziel-Modell-

55 Vgl. dazu Lowry, I. S.: A model of metropolis. Sponsored by: Pittsburgh Regional Planning Association and The Rand Corporation. – Santa Monica, Kalif. 1964.

56 Zur Kritik des Lowry-Modells vgl. Münich, F. E.: Zum Aussagegehalt des Lowry-Modells (Vortrag). S. 129–146 in: Gesellschaft für Regionalforschung. Deutschsprachige Gruppe der Regional Science Association. Seminarbericht 5. – Saarbrücken 1971.

57 Dabei ist nicht übersehen, daß aussagefähige Modelle einen hohen Forschungsinput erfordern. Denn insbesondere Modelle für Städte und Regionen müssen wegen des notwendig hohen Disaggregationsgrades sehr komplex angelegt sein. Demzufolge sind auch sehr viele konkurrierende nomologische Hypothesen denkmöglich.

58 Zu einem ersten Ansatz vgl. Biermann, H.: Kybernetische Prognosemodelle in der Regionalplanung. – Berlin 1970.

Mittel-Komplexen zu erfolgen hat oder wünschenswert ist. Dabei muß beachtet werden, daß sich während der Suche, die Zeit erfordert und Kosten verursacht, die unbefriedigend angesehene reale Situation verändert.

Befassen wir uns zunächst mit dem ersten Entscheidungsproblem und fragen, ob die Entscheidungstheorie in der Lage ist, zu Lösungen zu verhelfen. Wir werden sofort erkennen, daß die gängige Entscheidungstheorie⁵⁹ als unverzichtbarer Bestandteil der Planungstheorie zu einer falschen Rationalität verleiten kann. Denn sie führt bestenfalls zu einer vordergründigen Erfolgssicherung⁶⁰.

a) *Flucht ins Engagement bei Entscheidungssituationen*

Es ist evident, daß sich Prinzipien wie auch Maximen nicht rational rechtfertigen lassen. Ein diesbezüglicher Versuch führt unweigerlich zu einem unendlichen Regreß. Demgemäß muß man sich zu Maximen (oder zu einer ihrer Zurückführungen) bekennen. Eine Orientierung an Maximen bindet damit die Entfaltung rationaler Entschlüsse und führt rationales Verhalten auf einen nur irrational festlegbaren Ausgangspunkt zurück. Das Prinzip der zureichenden Begründung hilft auch nicht weiter, denn es begründet nur die Flucht ins Engagement und führt zu einer Immunisierung gegen Kritik. Die klassische wie auch die moderne Entscheidungstheorie stellt in dieser Hinsicht keine Ausnahme dar, wie die verschiedenen Kriterien »Minimax«, »geringstes Bedauern« u. v. a. m. in genügender Deutlichkeit offenbaren. Nach ihnen scheinen richtige Entscheidungen objektiv unwiderruflich oder werden auf unangreifbare Basen zurückgeführt. Demnach verlangt die gängige Entscheidungstheorie ein Bekenntnis und zum Teil sogar die Ignoranz von (irrelevanten) Alternativen. Sonst würde u. U. eine bisherige Präferenzrelation negiert⁶¹. Dabei ist unbestritten, daß die klassische Entscheidungstheorie (1) einen heuristischen Wert besitzt, (2) zur Klarstellung und Klassifizierung von Konflikten herangezogen werden kann, (3) bei speziellen verhaltenstheoretischen Annahmen, auch unter lerntheoretischem Aspekt, zu nicht uninteressanten (d. h. informativen) Lösungen führt und damit (4) als Maßstab zur Beurteilung tatsächlichen Verhaltens nützlich ist.

Bartley⁶² kennzeichnet diese Flucht ins Engagement treffend, wenn er bemerkt, daß wir »unsere Ansichten (nicht

endlos) rechtfertigen (können). Und wenn die Prämissen nie begründet oder gerechtfertigt werden, dann wird es der Schluß auch nicht. Da wir zwar rechtfertigen möchten, es rational aber nicht können, scheint irrationales Rechtfertigen oder das Engagement der einzige Ausweg. Sofern also Rationalität in Rechtfertigung besteht, ist sie scharf begrenzt durch den Zwang zum Engagement«.

β) *Das Prinzip der Kritikoffenheit*

Der einzige Ausweg aus diesem Dilemma kann somit nur darin liegen, daß man die vorgenannten Kriterien, Postulate usw. nur als Hilfsmittel in einem Prozeß sieht. Der Prozeß muß darin bestehen, daß unter Beachtung der Knappheit der Zeit eine vordergründige Erfolgssicherung der Auswahl der Handlungsalternativen zumindest durch das Streben »nach systematischer nachträglicher Entdeckung und Elimination immer und überall möglicher Fehlentscheide im sozialen Wahlverhalten«⁶³, insbesondere der Planungsbetroffenen (die eine Autorität nur zeitweise hinnehmen, aber niemals anerkennen sollten), korrigiert wird. Nur auf der Basis dieser Regel ist der Korrektur und damit einer künftig »besseren« Entscheidung der Weg nicht versperrt und der Begrenztheit der Zeit im Wahlverhalten Rechnung getragen. Das heißt, wir verstehen Rationalität im Sinne einer (situationsbezogenen oder zeitlich begrenzten) Kritikoffenheit oder als Revidierbarkeit. Eine Revision verlangt dabei eine Begründung, d. h. z. B. das Erkennen von Fehlentwicklungen auf Grund von vorläufigen Entscheidungen. Ein Nichterkennen von Fehlentscheidungen bedeutet dabei aber nicht, daß Entscheidungen richtig waren.

Diese Regel führt dazu, daß wir erstens eine Elimination sogenannter erfolgsgarantierender Entscheidungsmodelle anstreben. Zweitens sollte die Rolle derer ständig in Frage gestellt werden, die die Entscheidenden und die Entscheidungsbetroffenen im Entscheidungsprozeß einnehmen. Es sollte also der Ordnungsrahmen unablässig reformiert werden. Damit wird insbesondere verlangt, daß eine Mehrheit (z. B. bei einem Gremium) nicht als Autorität anerkannt wird, sondern nur vorläufig hinzunehmen ist⁶⁴.

γ) *Die Notwendigkeit riskanter sachlicher Entscheidungsgründe*

Vorstehende Forderung bedeutet, daß konzipierte Programme und verwirklichte Ziel-Modell-Mittel-Systeme in »kleine Schritte« so zu zerlegen sind, daß der Erfolg einer Planung ständig überprüft werden kann. Das ist dadurch möglich, daß fortlaufend von allen Beteiligten und Betroffenen vorzutragende Plankonzeptionen als nicht wün-

59 Vgl. dazu etwa Krelle, W.: Präferenz- und Entscheidungstheorie. – Tübingen 1968.

60 Denn sie unterstellt, daß der Entscheidende alle Handlungsalternativen kennt, ihre Konsequenzen abzuschätzen in der Lage ist und die Resultate bewerten kann. Diese Voraussetzungen sind realiter nicht gegeben.

61 So z. B. auf der Basis des Minimax-Regret-Kriteriums (»Geringstes Bedauern«). Vgl. dazu Milnor, J.: Spiele gegen die Natur. S. 129 ff. in: Spieltheorie und Sozialwissenschaften. Hrsg. von M. Shubik. – Frankfurt a. M. 1965; hier S. 131.

62 Vgl. Bartley, W. W.: Flucht ins Engagement. Versuch einer Theorie des offenen Geistes. – München o. J. (1964) S. 161.

63 Vgl. Aldrup, D.: Das Rationalitätsproblem in der politischen Ökonomie. – Tübingen 1971. S. 81.

64 Es darf also weder ein Diktator noch eine Mehrheit noch ein Volk Herrschaft ausüben, sondern muß seine Entscheidungen der Revision zugänglich erhalten. Denn jede Macht korrumpt sich selbst und ist Innovationen nicht zugänglich.

schenswert erfolgreich abgewehrt werden können. Damit ist impliziert⁶⁵, daß (a) sich zunächst richtige Entscheidungen nur aus riskanten, d. h. angreifbaren Entscheidungsgründen (über umstrittene Handlungsalternativen) ableiten lassen, somit (b) Entscheidungsgründe zurückgewiesen werden können und diesbezüglich vorläufig erfolglose Versuche eine Revision der Entscheidung oder die Suche nach weiteren Alternativen noch nicht geboten erscheinen und somit (c) zunächst richtige, aber revidierbare Entscheidungen noch nicht der Revision bedürfen.

δ) *Die Vorteilhaftigkeit der kooperativen Planung auf der Basis riskanter Entscheidungsgründe*

Auf der Basis der vorgenannten Prozedur gibt es keinen Hinweis mehr auf eine (Schutz-)Schranke im Entscheidungsverhalten für die Beteiligten, aber auch nicht für die Betroffenen. Damit ist erstens eine autoritäre Planung, die die Betroffenen ausschließt, aus der Diskussion ausgeschlossen. Zweitens wird die durch eine demokratische Planung im Sinne von Mehrheitsentscheidungen mögliche Diskriminierung von Minderheiten reduziert oder sogar verhindert. Denn diese können sachliche Entscheidungsgründe anführen, die eine Suche nach besseren Alternativen auslösen – sofern natürlich keine Machtstrukturen vorherrschen. Bestehen solche, so ist damit die Notwendigkeit einer Systemstrukturveränderung angezeigt⁶⁶. Drittens und letztlich wird der kooperativen Planung der Weg geebnet, die unablässig eine Konsensbildung verlangt. Es wird dann die Maßnahme getroffen, der Plan verwirklicht oder, genauer gesagt, die Ziel-Modell-Mittel-Kombination realisiert, die kooperativ noch nicht zurückgewiesen werden kann. Dabei muß natürlich allen Beteiligten die »Knappheit der Zeit« und die »Vordringlichkeit des Befristeten« ständig verdeutlicht werden, so daß »positiv gesellschaftsethisch interpersonelle« Kompromisse möglich erscheinen. Diese Kompromisse haben – das muß betont werden – nur kurzfristigen Bestand und sollen ihn von ihrer Anlage her auch nur besitzen. Gerade darin liegt der Vorteil der kooperativen Planung.

ε) *Die erweiterte Nutzwertanalyse als nützliches Hilfsmittel bei der kooperativen Entscheidungsfindung*

Erfolgsgarantierende Rationalkriterien sind nach dem vorher Gesagten als solche der kurzfristigen Erfolgssicherung entlarvt. Dazu gehört insbesondere die Nutzen-Kosten-Analyse, die neben ihren sonstigen bekannten Schwächen (z. B. Vernachlässigung der »Intangibles«) die Suche nach weiteren Handlungsalternativen ausschließt. Außerdem wird mit ihr auf ein einzelnes Ziel, z. B. die maximale Wohlstandssteigerung, abgestellt. Andere Ziele werden je

nach Definition der Nutzen und Kosten als intangible disqualifiziert.

In die gleiche Kategorie ist die Konzeption des PPBS einzuordnen, denn mit ihm werden, von vorgegebenen Zielen ausgehend⁶⁷, »die Zusammenhänge und Verbindungen zwischen den Zielen, Programmen und Tätigkeiten, den Auswirkungen dieser Tätigkeiten auf die vorhandenen Mittel und deren finanziellen Niederschlag im Budget (auch einer Kommune, d. V.) festgestellt und verdeutlicht«. Zudem wird in ihr ein Werkzeug gesehen »für das Fällen von Entscheidungen durch die Führung . . . , da . . . damit Analysen der Folgen . . . möglicher Entscheidungen über Programme in der Form der Schätzungen der Kosten und der zu erwartenden Nutzwirkungen zur Verfügung stehen«.

Mit diesem Instrument wird offensichtlich ein Optimismus hinsichtlich der richtigen Entscheidung erzeugt. Ferner werden Führungssysteme zementiert, die nicht unbedingt zu rechtfertigen sind. Dem Prinzip der Kritikoffenheit ist mit dem PPBS nicht entsprochen, und vermeintlich richtige Entscheidungen werden nicht ständig in Frage gestellt. Bestenfalls besteht ein Dialog zwischen den Analytikern (der Verwaltung) und der Führung (den Politikern), ein Dialog mit der möglichen Konsequenz der intern erzeugten Revision von Entwicklungsplänen, aber nicht mehr. Dies wird sofort deutlich, wenn die Zielsetzung des PPB-Systems betrachtet wird, sie stellt nämlich auf eine »kontinuierliche flüssige Führungstätigkeit« ab.

Als einziges sinnvolles Entscheidungsvorgehen scheint bislang das zu sein, das auf einer erweiterten Nutzwertanalyse (abgekürzt NWA) beruht^{68 69}. Denn von der NWA wird die Offenlegung der der Entscheidung zugrundeliegenden Ziel- und Wertsysteme verlangt⁷⁰. Das Entstehen einer darüber festgelegten Rangfolge komplexer Handlungsalternativen ist insofern der Kritik zugänglich. Eine Erweiterung ist aber notwendig, da in der bekannten Nutzwertanalyse eine beschränkte Anzahl von Handlungsalternativen als vorgegeben betrachtet wird. Demgemäß besteht die Erweiterung darin, daß sowohl die Ziele als

67 Zitiert nach einem bislang unveröffentlichten Vortragsmanuskript von Novick, D.: Die Konzeption des Planungs- und Programmbudgetierungs-Systems. Vgl. weiter Novick, D.: Origin and history of program budgeting. The Rand Corporation. Paper No. 27, Oct. 1966.

68 Das Verfahren besteht kurz gesagt darin, daß man Ziele einerseits in soviel Teilziele wie möglich und nötig zerlegt, andererseits die durch die Alternativen bewirkten Teilerfüllungsgrade herausarbeitet und mit offengelegten Gewichten versieht – wobei die Auswahl der dabei zugrunde gelegten Modelle mit herausgestellt werden sollte. Dabei wird insbesondere dem Umstand Rechnung getragen, daß eine Alternative dem Erreichen von Teilzielen verschiedener »Ober-Ziele« dienen kann. Restriktionen z. B. hinsichtlich des Budgets sollten dabei sowohl beachtet wie auch in Frage gestellt werden.

69 Die in der Literatur aufgeführten Schwächen, daß die Nutzwertanalyse Kosten nicht berücksichtigt und von konstanten Zielgewichten ausgeht, erscheinen reparabel.

70 Die Auswahl der Ziel-Modell-Mittel-Kombination ist damit den Entscheidenden überlassen. Sie sind nicht an die Kombination gebunden, die den maximalen Nutzwert, der letztlich einen Ordnungsindex darstellt, repräsentiert.

65 Vgl. Aldrup, D.: Das Rationalitätsproblem in der politischen Ökonomie, a.a.O., S. 106.

66 Es muß im Sinne unseres Rationalitätsverständnisses verhindert werden, daß jegliche Machthaber mehr als in einem Höchstumfang »Unheil« anrichten können.

auch die Alternativen mit ihren möglichen Wirkungen nicht als jeweils abgeschlossene Menge betrachtet werden, daß also die Ziel-Modell-Mittel-Kombinationen als eine offene Menge zu verstehen sind; es besteht ferner die »Vorschrift«, daß deren Auswahl einer Kritik zugänglich ist. Mit anderen Worten: Das Nutzwert-Tableau (mit den Zielerfüllungsgraden) solle erst dann akzeptiert werden, wenn es sich in erfolglosen Zurückweisungsversuchen als vorläufig akzeptabel erwiesen hat, wenn also insbesondere keine neuen Ziele, Teilzielzerlegungen und Alternativen angemeldet werden. Ist das gegeben, so sollte das Bewertungsschema zum Zwecke der Auswahl der (vorläufig) am geeignetsten erscheinenden Alternative ebenfalls solange korrigierenden Zurückweisungsversuchen ausgesetzt sein, bis daß keine Einwände – u. U. aufgrund von Gruppenverhandlungen – mehr erhoben werden. Ist das gegeben, so steht der Verwirklichung des Planes vorläufig kein Hindernis mehr entgegen.

3. Zur Notwendigkeit der rollentauschenden Simulation

Mit den Ausführungen im 2. Abschnitt sind die Aufgaben und Probleme der Planungstheorie im Rahmen von Stadt- und Regionalplanung umrissen. Der Zuschnitt der Planungstheorie erfolgte über die den Raumeinheiten zugewiesenen Funktionen. Die behandelten Aspekte sind dabei nur als die Spitzen von Eisbergen zu verstehen. Denn der Teufel steckt im Detail. Das Detail kann realiter nur aufgespürt werden, wenn allen Akteuren etwa im Rahmen der Planspiel-Simulation (z. B. POGE, Intercity-Competition, Metropolis, CWG, Metro⁷¹) die verschiedenartigen Problemkreise dadurch deutlich werden, daß sie im Wege des Experiments verschiedene Rollen einnehmen, d. h. die Rolle des Politikers, des Planers wie des Betroffenen und Außenstehenden. Dadurch erfahren sie verschiedene Blickrichtungen, die vielleicht zu einer »vernünftigen« Beurteilung des »eigenen« wie des »gemeinsamen« Standorts führen. Unterstellt man allen Akteuren ein Eigennutzstreben, so darf man, da alle Beteiligten einen höheren Informationsstand erlangen, folgern, daß sie nicht nur (1) eine größere Bereitschaft zur Kritik (damit zur Produktion kollektiver Güter) entwickeln, sondern auch (2) kreativ tätig werden und (3) die Notwendigkeit zur Kooperation erkennen. Es erscheint denkmöglich, daß über (3) auch (1) und (2) initiiert werden. Der einzelne dürfte demnach eine Vertrauensbereitschaft derart entwickeln, daß aufgrund seiner Vorleistungen auch andere Beteiligte und Betroffene Beiträge leisten. Denn mit dem Erkennen der Notwendigkeit der Kooperation dürfte sich eine Vertrauensgrundlage (Komplexitätsreduktion) oder gar Solidarität einstellen.

Bei alledem darf nicht unberücksichtigt bleiben, daß die isolierten Stadt- und Regionalpläne in gesamtwirtschaftliche Entwicklungspläne einzubetten sind. Dies vor allem,

um die Vorteile der räumlich-funktionalen Arbeitsteilung auszunutzen. Von daher ist es notwendig, daß die »Kooperationskoordination« auch im interregionalen Rahmen verwirklicht wird. Da daran evident nicht alle Akteure der einzelnen Regionen beteiligt werden können, zeigt sich die Notwendigkeit, daß die Planungstheorie hinsichtlich der Stadt- und Regionalplanung als Theorie der Planungsprozesse auch die »Kooperationskoordination« auf der Basis der indirekten Demokratie einschließen sollte.

III. Zusammenfassung

Da die langfristigen Folgen der Planung im kommunalen wie auch im gesamtstaatlichen Bereich im Hinblick auf die Erfüllung der Entwicklungs- und Dienstleistungsfunktion nur noch in abnehmendem Maße überschaubar erscheinen, sollte die Planung sich in ständig revidierbaren Programmen ausdrücken, die Ergebnis kollektiver Entscheidungsprozesse von Politikern, Planern, Verwaltungsfachleuten und Betroffenen, also Zielsetzungen einer heterogenen Kooperation sind. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Anspruchsniveaus der einzelnen und Gruppen nur als vorläufig einzuhaltende Soll- oder zunächst zu verfolgende Zielgrößen verstanden werden können.

Kollektives Handeln eigennützig agierender Akteure kommt nur dann zustande, wenn für jeden Beteiligten mindestens ein positiver Nutzensaldo zu verzeichnen und die Außenseiterposition nicht attraktiv ist. Insofern setzt kollektives Handeln im Rahmen der Stadt- und Regionalplanung eine Konfliktaustragung im Hinblick auf einen Konsens und damit eine Mobilisierung des einzelnen voraus, d. h. die Entwicklung von geeigneten Anreiz-Beitrags-Systemen. Kollektives Handeln impliziert eine gleichmäßigere Bedürfnisbefriedigung der einzelnen, zugleich eine Anpassung der Anspruchsniveaus von einzelnen und Gruppen an kollektive Anspruchsniveaus (intrapersonelle Kompromisse).

Erfolgreiches kollektives Handeln ist im regionalen wie auch im kommunalen Rahmen ohne Organisation nicht realisierbar. Da aber eine jede Organisation die Gefahr der nicht legitimierten Machtausübung in sich trägt, ist zu fordern, daß entsprechende Organisationen nur kurzfristig stabile Zustände einnehmen dürfen, die Besetzung bestimmter Posten (z. B. der des Planers) befristet und eine partielle Fluktuation der Organisationsmitglieder gewährleistet sein sollte. Innovationen erhalten insofern die Grundlage.

Organisation im Dienste des koordinierten Interessenausgleichs ist aber auch Ausdruck eines Kompromisses zwischen der Forderung nach Beteiligung aller am Entscheidungsprozeß und der Forderung nach größtmöglicher »Produktivität« der Kooperation. Demgemäß kann es nur Aufgabe einer kollektiv akzeptierten Organisation (eines Gremiums) sein, Vorarbeiten für die Zielformulierung, die Modell- und die Alternativenauswahl hinsichtlich der Ausführung der Entwicklungs- und Dienstleistungsfunktion auf regionaler Ebene zu liefern. Die Entscheidungen sind dagegen von allen Angesprochenen zu treffen. Da diese

⁷¹ Vgl. Sauberer, M.: Mathematische Modelle in der Stadtforschung und Stadtplanung. Ein Überblick. In: Raumforschung und Raumordnung. 30. Jg. (1972) H. 1, S. 3.

durch die Vorarbeiten der Organisation (des Gremiums) präformiert werden, ist von den einzelnen eine größere Bereitschaft zum Engagement bei der Auswahl und Kontrolle der Gremiummitglieder sowie zwecks aktiver Kritik an deren Vorarbeiten zu fordern oder durch »Einpflanzung von Motiven oder Rationalisierung von Zwängen« zu schaffen. Dabei gilt es zu beachten, daß Engagement die mit steigendem »Wohlstand« erweiterten Möglichkeiten des privaten und öffentlichen Konsums nicht wahrnehmen läßt, Kritik also oft in einer Desorientierung (passive Kritik) des einzelnen ihren Ausdruck findet.

Wie darzulegen versucht wurde, vermag die Kooperations- theorie reale Vorgänge zu erklären und Ansätze für kollektives Handeln im Rahmen der Stadt- und Regionalplanung aufzuzeigen. Im Hinblick auf deren Umsetzung wird vor allem Aufklärungsarbeit notwendig sein. Denn

Partizipation an regionalen und kommunalen Planungsprozessen ist, obwohl sie unter den verschiedenartigsten hier diskutierten Gesichtspunkten als notwendig erachtet wird, nach obigen Darlegungen nicht selbstverständlich. Sie muß insbesondere von den Planungsbetroffenen gelernt werden. Eine diesbezügliche Chance ist darin zu sehen, daß der einzelne im Rahmen der Planspiel-Simulation verschiedene Rollen einnimmt, d. h. die Rolle des Politikers, des Planers wie des Betroffenen und Außenstehenden, um im Wege des höheren Informationsstandes eine größere Bereitschaft zur Kritik zu entwickeln, kreativ tätig zu werden und die Notwendigkeit zur Kooperation zu erkennen. Allerdings kann bislang noch nicht gesagt werden, wie die Planspiel-Simulation in größerem Umfang zu verwirklichen ist. Ob dazu die regionale Presse herangezogen werden sollte, bleibt zu erörtern.