

DETLEF AFFELD

Planungstechnologie und Planungsstrategie*

Zur politischen Verwendbarkeit raumplanerischer
„Entscheidungs“-Modelle

1. Arbeitsteilige Planungsforschung

Die wissenschaftliche Arbeit an Problemen regionaler bzw. räumlicher Entwicklung sowie planerischer und politischer Beeinflussung derselben hat sich entsprechend den notwendigen Bestandteilen und Voraussetzungen raumbezogener Entwicklungsplanung und Entwicklungspolitik in verschiedene Ansätze unterteilt, nämlich:

- Theoretisches Verständnis des räumlichen Systemzusammenhanges, des Umweltsystems, das beplant werden soll;
- Daten zur Erfassung der Systemelemente und -zusammenhänge;
- alternative Zielvorstellungen für die regionale bzw. räumliche Entwicklung des Umweltsystems;
- Techniken zur theoretisch-simulativen Beeinflussung und Steuerung der Systemelemente und -zusammenhänge;
- Wirkungsanalysen und Bewertungsverfahren gegenüber alternativen Eingriffsmöglichkeiten in die Entwicklung des räumlichen Systems;
- Entscheidungsmechanismen;
- Instrumente zur faktischen Beeinflussung und Steuerung der Systemelemente und -zusammenhänge entsprechend einmal getroffenen Entscheidungen;
- Gesamtstrategie für Planungsprozeß und Planungs-durchsetzung, die eng mit der organisatorischen Struktur verknüpft ist.

Diese unterschiedlichen Forschungsrichtungen entfalten ein weitgehend voneinander isoliertes Eigenleben: Auf der einen Seite interessiert zunächst die empirische und theoretische Analyse des Gegenstandes von raumbezogener Entwicklungsplanung, d. h. der Prozeß der räumlichen Ent-

wicklung. In diesem Bereich fällt insbesondere die Kluft zwischen empirischem und theoretischem Forschungsstand einerseits, mutiger mathematisierter Modellbildung andererseits auf. Die mit Nachdruck betriebene Entwicklung von Informationssystemen und Datenbanken für die Raumplanung steht, ähnlich wie auch eine Reihe von Modellen insbesondere für die Stadtentwicklung, unter nicht zu übersehenden kommerziellen Vorzeichen. Operationalisierte und ausreichend vergleichbare alternative Zielvorstellungen für die räumliche Entwicklung existieren bestenfalls in Ansätzen.

Mit der stetigen Weiterentwicklung und verstärkten praktischen Anwendung von Kosten-Nutzen-Analyse und Nutzwertanalyse ist die Diskussion der Bewertungsgrundlagen intensiviert worden, allerdings weitgehend abgelöst von konkreten gesellschaftlichen Wertkonflikten. Die empirische Forschung zum Bereich der Entscheidungsmechanismen ist in einigen wenigen soziologischen und politwissenschaftlichen Untersuchungen versteckt und weit davon entfernt, im Zusammenhang mit entscheidungstheoretischen Ansätzen verschiedener Art anwendungsorientiert verstanden werden zu wollen. Oder es existieren – wie im Falle der in der BRD leider viel zu wenig bekannten und gerade unter Planern zu wenig diskutierten „policy science“ – generalisierende Sätze, die ohne Bezug zu den gegebenen Entscheidungsstrukturen und -prozessen sowie entscheidungsbedürftigen Sachproblemen Verbesserungen versprechen. Bei all diesen, dennoch überlegenswerten und dringend notwendigen Anstrengungen verstärkter politischer Planung und Politikberatung bleibt jedoch offen, wie die restriktiven Rahmenbedingungen übersprungen werden sollen, die in diesen Ansätzen selbst analysiert und herausgestellt werden. Das praktisch-politische Instrumentarium raumbezogener Entwicklungspolitik dürfte hoffnungslos unterentwickelt sein, denn zu wenige stellen sich der unbequemen und die Planungswirklichkeit beleuchtenden Frage: „Womit kann und soll in einem gegebenen, wirtschaft-

* Vortrag, gehalten am 5.12.1972 im Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

Schnecken tempo. Inwieweit die politischen Entscheidungsträger, weit davon entfernt, unbedingt grundlegende und häufig unpopuläre Zielentscheidungen treffen zu wollen, rationale Planung als Entscheidungsgrundlage begrüßen, inwieweit konsistente rationale Planung den Politiker derzeit nicht vielmehr in Verlegenheit bringt, steht dahin. Dennoch: Die Techniken zur Verzahnung von Planungstechnologie und Entscheidungsprozeß, die Strategien, die garantieren, daß Planungsergebnisse politische Entscheidungen rationalisieren, sind unterentwickelt. Der Beitrag der Entwicklungsplanung zur Rationalisierung der Entwicklungspolitik ist heute weniger ein Problem der Planungstechniken, der Information und der Kommunikation als vorrangig ein Problem der Entscheidungsfähigkeit, des Entscheidungswillens und der Entscheidungstechniken.

IV. Planungsstrategie zur Antizipation der Verwertungsbedingungen von Planungstechnologie

Nicht jede Planungsstruktur und jeder Planungsprozeß läßt den Einsatz jeder Technik (gleich gut) zu. Planungstechniken setzen in der Regel bestimmte Planungsstrukturen und -abläufe voraus, wenn sie optimal genutzt werden sollen, ohne daß dies explizit gemacht würde. Verselbständigte Planungstechnologien lassen ihre eigenen Verwertungsbedingungen in vielfacher Hinsicht unreflektiert. Einerseits werden gegebene Planungsstrukturen und -abläufe ungenügend in die Ausgangsüberlegungen einbezogen; andererseits bleiben, sofern veränderte Planungsstrukturen und -prozesse mehr oder weniger implizit unterstellt werden, die Möglichkeiten zu einer entsprechenden Änderung des Planungssystems im Dunkeln. Prinzipiell zu begrüßender und möglicher planungstechnologischer Fortschritt verkommt in Anpassungszwängen, die antizipiert und gegebenenfalls strategisch hätten neutralisiert werden können; suboptimaler Einsatz schmälert das Innovationspotential.

Gleiches gilt für das Verhältnis von Planungsstruktur und Planungsprozeß; eine bestimmte Planungsstruktur ist nur für eine begrenzte Zahl alternativer Planungsprozesse (gleich gut) geeignet; umgekehrt ist ein bestimmter Planungsprozeß nicht mit jeder denkbaren Planungsstruktur (gleich gut) zu realisieren. Planungstechnologie, Planungsstruktur und Planungsprozeß bedingen sich in einer Planungsstrategie gegenseitig.

Planungstechnologie und Sozialtechnologie (angewandt auf die Strategie der Planungsorganisation) müssen also in ihrer gegenseitigen Abhängigkeit erkannt und im Bewußtsein dieser Abhängigkeit parallel entwickelt werden. Ziel aller planungsstrategischen Bemühungen ist der planvolle Einsatz der bislang nicht gezielt ausgenutzten gegenseitigen Beziehungen zwischen den verschiedenen Elementen im System raumbezogener Entwicklungsplanung.

Es reicht m. E. heute nicht mehr aus, Planungstechnologie ohne Abstimmung auf den politischen Hintergrund technokratischer Nutzung anzupfehlen. In Teilbereichen sind die Instrumentenkoffer mit formalen Techniken recht

gut gefüllt. Und es hieße, die Planungspraktiker unterschätzen, wenn man annähme, daß sie davon nichts wüßten oder einfach nicht wollten. Es fehlen jedoch Strategien, die die Voraussetzungen für die Anwendung dieser Techniken schaffen. Planungstechnologie ist kein Ersatz für die politische Strategie zu ihrer Anwendung, und es wäre gefährlich, sie damit zu verwechseln.

V. Raumplanerische Entscheidungsmodelle als primär didaktische Hilfen?

Angesichts der skizzierten Situation könnte es naheliegen, eine totale Hinterfragung aller planungstechnischen Bemühungen überhaupt zu fordern oder globale Planungsstrategien zu entwerfen, die alles einzubeziehen und gleichzeitig durchzusetzen versuchen. Von praktischen wie theoretischen Bedenken abgesehen, erscheint ein solches Unterfangen politisch illusionär. Man sollte sich davor hüten, mit Maximalforderungen anzutreten und damit faktisch zu erreichen, daß auch kleinere, zugleich jedoch vertretbare Lösungen abgelehnt werden. Dies ist natürlich eine reformistische oder aus anderer Perspektive eine reformistische Position, sicher kein revolutionärer oder revolutionistischer Anspruch.

Entscheidend ist letztendlich, daß auch bei arbeitsteiliger Planungsforschung auf verschiedenen Bereichen dem grundsätzlichen Zusammenhang und den gegenseitigen Abhängigkeiten Rechnung getragen wird. Konzertierte Aktion auf dem Bereich der Planungsforschung könnte m. E. in der Tat Innovationsimpulse von Gewicht auslösen.

Entsprechend möchte ich meine Ausführungen keineswegs als Ablehnung raumplanerischer Entscheidungsmodelle verstanden wissen, von deren prinzipieller Notwendigkeit ich überzeugt bin und deren potentiellen Innovationswert ich nicht gering einschätze. Sie sollen nur eine gewisse Einseitigkeit dieser Richtung von angewandter Planungsforschung beleuchten und angesichts der Fortgeschrittenheit dieser Planungstechnologie zu überlegen geben, ob nicht frühzeitige parallele Bemühungen um eine planungsstrategische Ausweitung naheliegen.

Daß dies durchaus möglich ist und zu sinnvollen Ergänzungen raumplanerischer Entscheidungshilfen führt, beweist das Beispiel der Arbeiten von „Resources for the Future“ an regionalen Umweltgüte-Planungsmodellen⁴. Die Zusammenarbeit von Ökonomen, Natur- und Ingenieurwissenschaften und Soziologen hat hier in dreierlei Hinsicht zu einer Berücksichtigung planungspolitischer Aspekte in der Modelldiskussion geführt:

4 Haefele, E. T.: A utility theory of representative government. In: Amer. Econ. Review. (1971) H. 3, S. 350–367.

Russell, C. S.; W. O. Spofford jr.; E. T. Haefele: Environmental quality management in metropolitan areas. Manuskript Intern. Econ. Assoc., Conference on Urbanization and the Environment; Kopenhagen, Juni 1972.

Russell, C. S.: Neuere Entwicklung in der Forschung zur Planung der Abfallverhinderung und -beseitigung. In: Planung für den Schutz der Umwelt. Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 2. – Münster 1973.

1. Darstellung politökonomischer Gesichtspunkte der Verteilung von Kosten und Nutzen der Produktion und des Umweltschutzes im Modellansatz, z. B.:

„Es gibt ... zunehmend Beweise dafür, daß sowohl die Öffentlichkeit als auch ihre gewählten und ernannten Vertreter sehen, daß die aggregierten regionalen Kosten (oder Nettonutzen) kein sehr zuverlässiger Maßstab für die politische Lebensfähigkeit einer beabsichtigten Regionalpolitik sind. Es macht einen erheblichen Unterschied, wem die Kosten und die Nutzen zuwachsen ... Jeder Entscheidungsprozeß (kann) durch Modelle, die sowohl die Verteilung der Kosten als auch die räumliche Verteilung der Umweltqualität wiedergeben, unterstützt werden. Zusätzlich kann es sinnvoll sein, solch eine Art von Modellen zu entwickeln, daß die politischen Entscheidungsträger die Implikationen von unterschiedlichen Restriktionen für die Verteilung der Kosten ablesen können“ (Russell 1973; S. 21/22).

2. Betonung einiger planungsstruktureller Bedingungen für die praktische Verwertung des Entscheidungsmodells und Hinweise auf die Folgen davon abweichender Verwertung, z. B.:

„Die praktische Verwertung des regionalen Modells kann von einer Instanz zur anderen ganz erheblich variieren. Dennoch sind einige einengende Verwertungsbedingungen offensichtlich. Informationen über Verteilungsfragen z. B. können politischen Sprengstoff beinhalten. Diese Tatsache kann man zum Guten oder zum Schlechten gebrauchen. Sie zu unterdrücken, kann politisch angebracht sein, dürfte aber selten, wenn überhaupt, ethisch oder rechtlich zu rechtfertigen sein, wenn es um Steuergelder geht. Es mag jedoch sinnvoll sein, alle experimentellen Modelldurchläufe erst dann zu publizieren, wenn sie allen Ratsmitgliedern zugänglich sind. Im anderen Falle wäre die Möglichkeit sehr groß, daß eine Clique im Rat oder im Parlament, ein Ausschuß z. B., Mißbrauch treibt. Eine solche Gruppe könnte eine stark einseitige Lösung herbeiführen“ (Russell et al.; S. 71).

Es kommt darauf an, „daß die Verteilungswirkungen bestimmter Überlegungen allen Ratsmitgliedern bekannt sind und daß die Minderheitenpartei gleichen Zugang zum Regionalmodell hat, um Alternativlösungen entwickeln zu können ... Auf jeden Fall werden sich die Modelloperatoren einigem Druck ausgesetzt sehen ... Bisweilen wird man Fachleute von der Mehrheits- und auch der Minderheitspartei brauchen, um glei-

chen Zugang, gemeinsame Resultate und ein allgemeines Vertrauen zu sichern ... So wie beide Seiten bei Streitigkeiten jahrhundertlang Rechtsanwälte hinzugezogen haben, so müssen sie jetzt Programmierer, Ökonomen und Systemanalytiker beschäftigen, wenn die Versuchung, Gott spielen zu wollen (natürlich immer im Sinne des Allgemeinwohls), minimiert werden soll“ (Russell et al. 1972; S. 72).

3. Versuch einer erweiterten Entscheidungshilfe, die das „Politik“-Problem mit dem raumplanerischen „Sach“-Problem in einem Gesamtmodell verbindet, und zwar durch Einbeziehung eines „Modells der Stimmenübertragung im legislativen Bereich“ (Haebele 1971; Russell et al. 1972, S. 45f.).

Entscheidend ist dabei nicht der jetzige Stand dieser Arbeiten und die bisherigen Ergebnisse, sondern der grundsätzliche und m. E. richtungsweisende Ansatz.

Die Arbeiten von „Resources for the Future“ enthalten noch einen planungsstrategisch äußerst bedeutsamen Hinweis, der als abschließender Diskussionspunkt genügend provokant sein mag. Die in den zitierten Arbeiten vorgestellte Konzeption wird als „didaktisches Modell“ bezeichnet. In der Tat ist es überlegenswert, ob die modernen raumplanerischen „Entscheidungs“-modelle zum jetzigen Zeitpunkt und in der gegebenen Situation nicht vorrangig didaktische Funktionen haben (sollten) und auch entsprechend eingesetzt werden müssen⁵. Wissenschaftlicher Ehrgeiz mag dabei weniger befriedigt werden. Für einen planungsstrategisch interessierten und damit politisch längerfristig engagierten Planungstechnologen ist es des Abwägens wohl wert, ob es ihm kurzfristig auf die Übernahme von ihm gelieferter Ergebnisse oder längerfristig auf die Einleitung weiterreichender Denk-, Planungs- und Entscheidungsprozesse ankommt. Beides muß sich nicht ausschließen, aber Prioritäten für das eine oder das andere haben strategische Konsequenzen.

5 In einem privaten Gespräch hat auch J. H. P. Paelinck, einer der international bekannten Experten auf dem Gebiet regional-politischer Entscheidungsmodelle, diese Auffassung für seine eigene Arbeit, soweit sie politisch-praktisch angelegt ist, bestätigt.