FORSCHUNGSBEITRAG ▪ RESEARCH ARTICLE OPEN ACCESS

Abwägung, Alternativen und Varianten in kommunalen Planungsprozessen. Grundsätzliche Überlegungen und Ergebnisse einer empirischen Untersuchung

Christin Müller, Sabine Bongers-Römer, Julija Bakunowitsch, Christian Diller

Received: 22 February 2024 ▪ Accepted: 3 June 2024 ▪ Published online: 24 July 2024

Zusammenfassung

Abwägung im Allgemeinen und die Abwägung zwischen Alternativen und Varianten kann als ein Kernbestandteil der Tätigkeit von Planenden angesehen werden. Vor dem Hintergrund aktueller gesellschaftlicher Herausforderungen steigt die Komplexität dieser Abwägungsprozesse zunehmend. Von planungswissenschaftlicher Seite ist die Frage der Abwägung jedoch erst ansatzweise durchdrungen. Bisher liegen nur wenige empirische Untersuchungen vor, die sich explizit Abwägungsvorgängen im deutschen Raum widmen. Hier setzt dieser Beitrag an, indem der Blick auf die Stadtplanung gerichtet und der Frage nachgegangen wird, was Planende unter Abwägung, Alternativen und Varianten verstehen und wie sich die Abwägungsprozesse im Planungsalltag auswirken. Hierzu wurden 19 Interviews mit Planenden, die in der kommunalen Verwaltung und in Planungsbüros tätig sind, durchgeführt. Zur Auswertung der Daten wurde eine qualitative Inhaltsanalyse angewendet. Die Ergebnisse bestätigen die zentrale Rolle von Abwägungsprozessen im Planungsalltag und betonen die Notwendigkeit einer weiterführenden Erforschung, um die Komplexität und Bedeutung dieser Prozesse besser zu verstehen.

Schlüsselwörter: Abwägung ▪ Alternativen ▪ Varianten ▪ Planungsprozesse ▪ Stadtplanung

Balancing, alternatives and variants in municipal planning processes: general considerations and results of an empirical analysis

Abstract

Balancing in general and balancing alternatives and variants can be seen as a core component of the work of planners. Against the backdrop of current social challenges, the complexity of these balancing processes is increasing. From a planning science perspective, however, the question of the balancing process has only begun to be analysed. To date, there are only a few empirical studies that have explicitly focussed on balancing processes in Germany. This is where this paper starts by focusing on urban planning, investigating what planners understand by balancing alternatives and variants and how the balancing process is presented in everyday planning. To this end, 19 qualitative interviews were conducted with public and private sector planners. A qualitative content analysis was used to analyse the data. The results confirm the central role of balancing processes in everyday planning and

✉ **Christin Müller**, Institut für Geographie, Justus-Liebig-Universität Gießen, Senckenbergstraße 1, 35390 Gießen, Deutschland
christin.mueller@geogr.uni-giessen.de

Sabine Bongers-Römer, Fakultät Raumplanung, Technische Universität Dortmund, August-Schmidt-Straße 10, 44227 Dortmund, Deutschland
sabine.bongers-roemer@tu-dortmund.de

Julija Bakunowitsch, Fakultät Raumplanung, Technische Universität Dortmund, August-Schmidt-Straße 10, 44227 Dortmund, Deutschland
julija.bakunowitsch@tu-dortmund.de

Prof. Dr. Christian Diller, Institut für Geographie, Justus-Liebig-Universität Gießen, Senckenbergstraße 1, 35390 Gießen, Deutschland
christian.diller@geogr.uni-giessen.de

© 2024 by the author(s); licensee oekom. This Open Access article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International Licence (CC BY).

emphasise the need for further research to understand these processes' complexity and significance.

Keywords: Balancing ▪ Alternatives ▪ Variants ▪ Planning processes ▪ Urban planning

1 Einleitung

Das Abwägen (englisch *balancing*) ist von jeher eine der zentralen Tätigkeiten von Planenden, besonders in der Kommunikation mit anderen Akteuren in politischen Planungsprozessen (Schön 1982; Forester 1987). Beim Abwägen geht es nicht nur darum, einzelne Anforderungen zu bewerten und zu priorisieren, sondern auch verschiedene Ansätze zur Gestaltung der gebauten und natürlichen Umwelt zu prüfen. In diesem Zusammenhang ist häufig von Planungsalternativen und Varianten die Rede. Das Abwägen kann somit als Kern der planerischen Arbeit angesehen werden (Fürst 2016).

Angesichts der zentralen Bedeutung der Abwägung ist es erstaunlich, dass es relativ wenige theoretische Überlegungen und empirische Untersuchungen gibt, die sich explizit und systematisch mit dem Vorgang des Abwägens befassen. Fürst (2004: 243) sieht daher einen hohen Forschungsbedarf: Der Vorgang des Abwägens gleiche einer „Black Box", die der theoretischen und empirischen Aufhellung bedürfe.

Hier setzt dieser Beitrag an, indem er den Blick auf die Stadtplanung richtet und der Frage nachgeht, was Planende unter Abwägung, Alternativen und Varianten verstehen und wie die Abwägungsprozesse im Planungsalltag aussehen. In Kapitel 2 wird zunächst der Stand der Forschung zum Abwägen sowie zu Alternativen und Varianten abgebildet. Dabei werden zum einen die Perspektiven aus der internationalen planungstheoretisch orientierten Forschung, zum anderen zentrale Aspekte der deutschen Planungsrechtforschung nachgezeichnet. Kapitel 3 schildert das methodische Vorgehen der empirischen Untersuchung. In Kapitel 4 werden dann die Ergebnisse vorgestellt. Die wichtigste Grundlage dafür sind Interviews mit Planenden aus der Planungspraxis. Die Ergebnisse werden in Kapitel 5 diskutiert und es wird aufgezeigt, welche Anschlussmöglichkeiten für weitere Forschungsarbeiten bestehen.

2 Stand der Diskussion

2.1 Abwägen

Der Duden definiert Abwägen als etwas „vergleichend und prüfend genau bedenken, überlegen".[1] Es geht demnach darum, das Pro und Kontra einer Sache abzuwägen. Man muss abwägen, was wichtiger ist, etwas kritisch abwägend erörtern.[2] In der Planungsforschung gibt es sehr unterschiedliche Sichtweisen auf diesen Begriff. Nachfolgend wird zunächst in die Diskussion des Begriffs in der internationalen planungstheoretischen Debatte eingeführt. Zumindest in Deutschland gibt es aber auch in der planungsrechtlichen Debatte Überlegungen zum Vorgang des Abwägens, der auch für die Planungspraxis hohe Bedeutung hat und daher ebenfalls ausführlicher dargestellt wird.

2.2 Abwägen in der internationalen planungstheoretischen Debatte

Der englischsprachige Terminus für das Abwägen ist *balancing*. Der Begriff des Abwägens bezieht sich zunächst auf einen Vorgang innerhalb des Planungsprozesses. Eng mit dem Vorgang des Abwägens ist auch das Ergebnis des Abwägungsprozesses verbunden, also das ausgewogene Ergebnis einer Abwägung. Dieser enge Bezug kommt in den Begriffen *balance* und *balanced* noch deutlicher zum Ausdruck. Daraus zeigt sich: Ein zufriedenstellendes Abwägungsergebnis ist ein ausgewogenes Ergebnis.

Grant (2022) befasste sich ausführlich mit den Formen und Funktionen der diskursiven Konstruktion des Begriffs des Abwägens. Innerhalb dessen wurde durch ihn eine empirische Diskursanalyse zur Verwendung des Begriffs *balancing* durchgeführt. Sie hatte mit 231, an Planungsprozessen in Kanada beteiligten Akteuren (Planende, Projektentwicklerinnen und -entwickler, Politikerinnen und Politiker, Bewohnerschaft), semistrukturierte Interviews geführt. Vor allem von den Planenden wurde die Wortwurzel „balanc*" augenfällig häufig verwendet. Zudem war in der Gruppe der Planenden der Bezug zur Dimension Planungsprozess relativ häufig gegeben, während sich andere Gruppen eher auf das Ergebnis des Planungsprozesses bezogen.

Abwägen ist zunächst ein positiv konnotierter Begriff (Cole/Goodchild 2000: 352). Diese positive Konnotation wird jedoch von einer Reihe von Autorinnen und Autoren kritisch hinterfragt. Insofern die tägliche Tätigkeit von Planenden auch in der Konstruktion von Begriffen in der Kommunikation in Planungsprozessen besteht (Forester 1989; Zitcer 2017), ist die Verwendung des Begriffs Abwägung auch Teil der mehr oder weniger bewusst ausgeübten Gestaltungstätigkeit – vor allem der Überzeugungsarbeit von Planenden (Throgmorton 2003). Er kann aber auch in Pla-

[1] https://www.duden.de/rechtschreibung/abwaegen (28.05.2024).

[2] https://www.duden.de/rechtschreibung/abwaegen (28.05.2024).

nungsprozessen als eine strategische Ressource eingesetzt werden (Cole/Goodchild 2000; Buhler 2021), weil der Begriff seiner Natur entsprechend grundsätzlich vage ist.

So wird in der Abwägung als ein Vorgang der Rechtfertigung und Überzeugung meistens auf einen *Commonsense* Bezug genommen (Cole/Goodchild 2000). In Planungsprozessen geht es häufig um das Ausbalancieren der drei Säulen der Nachhaltigkeit, der Abwägung zwischen sozialen, ökonomischen und ökologischen Belangen (Briassoulis 1999). Aber was darunter im Einzelnen verstanden wird, ist häufig noch immer vage und wird aufgrund der Interessen von verschiedenen Akteuren unterschiedlich definiert (Raco 2007). Bezogen auf das Ergebnis von Abwägungsprozessen wurde in der Politik immer wieder das Ergebnis einer ausbalancierten sozialen Struktur der Bewohnerschaft diskutiert (Sun 1979; Haworth/Manzi 1999; Smith 2008). Autorinnen und Autoren (u. a. Finkler/Grant 2011; Allmendinger/Haughton 2012) weisen jedoch darauf hin, dass der Begriff der Abwägung auch dazu genutzt werden kann, Interessen benachteiligter Gruppen unter Berufung auf die Allgemeinheit abzuwehren und sogar Exklusionspolitiken zu rechtfertigen.

Grant (2022) ermittelte in der empirischen Untersuchung, dass Planende es häufig als ihre zentrale Aufgabe ansehen, die Interessen machtvoller Akteure im Prozess mit anderen Belangen auszubalancieren: Bisweilen wurde von einem „balancing game" gesprochen. Eine Reihe von Autorinnen und Autoren betont jedoch die Vergeblichkeit dieser Bemühungen: Angesichts der Rahmen und Machtverhältnisse könne es kein neutrales Abwägen und Ausbalancieren von Interessen geben (Flyvbjerg 1998; Watson 2003; Sager 2009; Fox-Rogers/Murphy 2014).

2.3 Abwägung in der planungsrechtlichen Debatte in Deutschland

In der planungsrechtlichen Debatte in Deutschland hat der Begriff der Abwägung eine zentrale Bedeutung. Alle raumbedeutsamen Fachgesetze enthalten mehr oder weniger konkretisierte Abwägungsklauseln (Söfker 2010; Schoen 2018: 20). Für die verbindliche Bauleitplanung wird die Abwägung mitunter sogar als materielles Kernstück des Planungsprozesses bezeichnet (Schmidt-Eichstaedt 2010: 12), der überdies ein ganzes Lehrbuch gewidmet ist (Gierke/Schmidt-Eichstaedt 2019).

In der Literatur werden Anhaltspunkte gegeben, welche Funktion der Abwägung zukommt: Das Abwägungsgebot hat die Aufgabe, die planerische Gestaltungsfreiheit im Interesse insgesamt ausgewogener und damit rechtsstaatlich verhältnismäßiger Konfliktlösungen zu begrenzen (Schoen 2018: 21; Gierke/Schmidt-Eichstaedt 2019: 7). Bereits 1969 hatte das Bundesverwaltungsgericht ein zentrales Urteil gesprochen,[3] das trotz des grundsätzlichen Abwägungsgebots den Ermessensspielraum der Kommunen als Träger der Planungshoheit in den Vordergrund stellt. Eine Verpflichtung der Gemeinde, im Rahmen der Abwägung ein optimales Planungskonzept im Sinne der Auswahl der besten Alternative zu verfolgen, besteht nicht; das Ergebnis muss lediglich vertretbar sein (Zemke 2018: 36).

Nach der planungsrechtlichen Literatur umfasst die Abwägung grundsätzlich vor allem öffentliche Belange, private Belange, Tatsachen und Rechtstatsachen als Besonderheiten des Einzelfalls, vom Planwerk voraussichtlich beeinflusste zukünftige Entwicklungen, insbesondere Gefahren und Risiken, anderweitige Planungsmöglichkeiten („Alternativen") sowie Maßnahmen zur Vermeidung, zur Verminderung und zum Ausgleich von Eingriffen (Gierke/Schmidt-Eichstaedt 2019). Grundsätzlich sind im Bauplanungsrecht Umweltbelange bereits durch die (Strategische) Umweltprüfung gegenüber anderen Belangen privilegiert (Gierke/Schmidt-Eichstaedt 2019: 742).

Zu den im Rahmen der Abwägung anzuwendenden Methoden werden in der planungsrechtlichen Fachliteratur nur sehr allgemeine Hinweise gegeben: Zum Einsatz kommen Bestandsaufnahmen, Prognosen, rechtliche Beurteilungen und vor allem verbal-argumentative Bewertungen (Gierke/Schmidt-Eichstaedt 2019: 69). Es hat sich zwar ein Erfahrungsschatz herausgebildet, welche Prüffragen im Rahmen der Abwägung zu beantworten sind (Zemke 2018: 101), dennoch lassen die Abwägungsgrundsätze in der Regel viel Spielraum, etwa bei der Festsetzung der Bauweise. Die Ergebnisse der Auswertung von Stellungnahmen werden in einer Abwägungstabelle zusammengefasst (Schoen 2018: 23–24).

Ein zentrales Kriterium, um eine Abwägung als gelungen zu bezeichnen, ist das Vermeiden von Planungsfehlern, die nach der gerichtlichen Prüfung zu einer Nichtigkeit des Planungsergebnisses führen können. Verletzungen des Abwägungsgebotes sind die am häufigsten im Fall der gerichtlichen Kontrolle zur Planunwirksamkeit führenden Fehler von Bebauungsplänen (Zemke 2018: 33). Nur wenige Bauleitpläne scheitern jedoch wegen materieller Abwägungsfehler, meist geht es um formelle Abwägungsfehler bei der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials (Gierke/Schmidt-Eichstaedt 2019: 24). Das Abwägungsgebot ist meist dann verletzt, wenn Belange nicht eingestellt werden, die nach Lage der Dinge eingestellt werden müssten, wenn die Bedeutung der betroffenen Belange verkannt wird (Abwägungsfehleinschätzung) oder wenn ein Ausgleich zwischen den von der Planung berührten, öffentlichen und privaten Belangen in einer Weise vorgenommen wird, der zur objekti-

[3] BVerwG Entscheidung vom 12.12.1969, 4 C 105/66.

ven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht (Abwägungsdisproportionalität) (Zemke 2018: 33–41).

2.4 Abwägen von Alternativen und Varianten

Zunächst ist hier wieder ein Blick auf lexikalische Bestimmungen erhellend: Unter Alternative wird im Duden eine freie Wahl, aber unabdingbare Entscheidung zwischen oder mindestens zwei Möglichkeiten verstanden. Unter einer Variante wird dagegen eine leicht veränderte Abwandlung von etwas verstanden. Folglich betont der Begriff der Alternativen eher die Unterschiede, während der Begriff Variante eher auf die Gemeinsamkeiten abstellt.[4]

In der planungswissenschaftlichen Literatur wird eine Unterscheidung zwischen Alternativen und Varianten meist nicht systematisch vorgenommen, in der Regel wird nur der Begriff der Alternativen verwendet. Die Ausnahme sind hier Überlegungen zur (Strategischen) Umweltprüfung (Peters/Weingarten/Schicketanz et al. 2020: 17, 23): Hier wird von einer Prüfung von Alternativen gesprochen. Jedoch findet sich hier mitunter auch die explizite Verwendung des Begriffs Varianten. Bei der Grobplanung werden Alternativen geprüft, die sich sehr stark unterscheiden können, bei der Feinplanung geht es dagegen um weniger unterscheidende Varianten. Alternativen stellen Möglichkeiten dar, die sich untereinander stärker unterscheiden als Varianten. Diese Differenzierung stimmt mit der lexikalischen Differenzierung der Begriffe überein. Sie hat allerdings keine rechtliche Relevanz.

2.5 Die Alternativenabwägung aus unterschiedlichen planungstheoretischen Perspektiven

Orientiert am Vorschlag zur Klassifizierung planungstheoretischer Ansätze von Wiechmann (2019a; 2019b) wird im Folgenden ein Blick auf die Frage der Alternativenabwägung aus unterschiedlichen planungstheoretischen Perspektiven geworfen. Im rationalen Planungsmodell der 1950er- und 1960er-Jahre wird das Modell eines linearen Planungsprozesses formuliert (Meyerson/Banfield 1955; Altshuler 1965). Abwägung wird dabei als politischer, aber auch rationaler Vorgang begriffen. Hier wird über Alternativen abgewogen, was dann zu einer Auswahlentscheidung führt (Wiechmann 2008: 22, 34). Die Denkweise der Abwägung von Alternativen und Varianten drückt sich sogar explizit in eigenen Methoden aus wie der Nutzwertanalyse der ersten Generation (Zangemeister 1970).

Das Modell des Inkrementalismus, das als Reaktion auf die Defizite des rationalen Planungsmodells in den 1970er-Jahren formuliert wurde, versteht Planung hingegen als einen offenen und bewusst fragmentierten Prozess der kleinen Schritte (Braybrooke/Lindblom 1972). Dennoch kommt dem Abwägen auch hier, im Rahmen der Alternativenauswahl, eine hohe Bedeutung zu. So wurden in diesem Modell eigene Methoden entwickelt (z. B. die Nutzwertanalyse der zweiten Generation; Bechmann 1978). Im Unterschied zum rationalen Planungsmodell wird der lineare, sequenzielle Grundablauf der Bewertung zugunsten kleinteiliger Bewertungsschritte stärker differenziert und das Messniveau der Bewertung vereinfacht.

In neorationalistischen Ansätzen, die in gewisser Weise durch den Pragmatismus des Inkrementalismus geläutert sind, ist die Frage der Abwägung von Alternativen und Varianten nach wie vor zentral. Für McRae (1993) etwa macht die Suche nach Alternativen und deren Abwägung untereinander den Kernbestandteil eines Planungsprozesses aus. Er fordert ausdrücklich die Formulierung von klaren und komplexen Alternativen (nicht nur von Einzelvorschlägen). Nicht akzeptable Alternativen sollten aussortiert werden, bevor überhaupt Kriterienkataloge angelegt werden. Auch in Brooks' (2017) Planungsmodell werden Alternativen explizit genannt. Hier sind sie in den zentralen Punkten für Feedbackschleifen zwischen der politischen und der planerischen Rationalität in Form der Alternativenauswahl formuliert. Planende sollen die Zahl der verfolgten Handlungsalternativen anhand ihrer Bewertung und der vorherrschenden Rahmenbedingungen einengen – in der Regel geben sie maximal drei Alternativen in die Politik (Müller 2017: 17). Andere planungstheoretische Ansätze (Wiechmann 2019a; Wiechmann 2019b), wie insbesondere die kommunikative/kollaborative Planung (Innes/Booher 2010) und vor allem die agonistische Planung (Mouffe 2013; Kühn 2021) setzten sich eher kritisch mit dem zum Teil normativ positiv konnotierten Begriff der Abwägung auseinander (vgl. Kapitel 2.1). Sie fassen den Planungsprozess nicht wie das rationale Planungsmodell als eine Stufenfolge von Schritten mit einer eigenen Phase der Abwägung und geben auch keine konkreten methodischen Hinweise, wie die Abwägung von Alternativen und Varianten erfolgen sollte.

Der Ansatz der strategischen Planung (Wiechmann 2008) bezieht sich zwar grundsätzlich auf alle Elemente eines Planungsprozesses, wie auch den Entwurf von Optionen und Alternativen (Hutter/Wiechmann/Krüger 2019: 18). In konkreten Modellen strategischer Planung tauchen diese Elemente jedoch nicht explizit auf (Kühn 2008). Obwohl einige Ansätze der strategischen Planung durchaus

[4] https://www.duden.de/rechtschreibung/Alternative_Moeglichkeit (28.05.2024); https://www.duden.de/rechtschreibung/Variante (28.05.2024).

normativ orientiert sind, werden keine Empfehlungen zur Abwägung von Alternativen/Varianten gegeben.

Die auch als Planungstheorieansätze benennbaren neoinstitutionalistischen Ansätze (Gailing/Hamedinger 2019) haben nur zum Teil gewisse Parallelen zum rationalen Planungsmodell: Das Rational-Choice-Modell befasst sich mit Wahlhandlungen, zu denen auch die Auswahl von Alternativen gehört. Andere Modelle wie der Akteurzentrierte Institutionalismus sind eher an Begriffen von politischen Interaktionen wie Verhandlungen, denn an der Abwägung zwischen Alternativen interessiert. Governance-Ansätzen geht es generell um das breite Spektrum der Formen der Regelung kollektiver Sachverhalte. Dabei spielt die Frage der Abwägung von Alternativen und Varianten jedoch keine explizite Rolle. Dies gilt auch für die planungstheoretischen Ansätze, die sich mit dem Aspekt der Planungskultur befassen (Othengrafen/Reimer/Danielzyk 2019).

2.6 Abwägung von Alternativen und Varianten aus planungsrechtlicher Perspektive

Überraschenderweise werden in zentralen Lehrbüchern des Städtebaus wie bei Reicher (2017: 201), die Begriffe Abwägung, Alternativen und Varianten nicht systematisch verwendet. Sie tauchen hier als Begriffe nur im Rahmen von Szenarien auf, obwohl bei städtebaulichen Wettbewerben häufig über alternative Entwürfe abgewogen und entschieden wird. In der Literatur zum deutschen Planungsrecht wird auf das Thema Alternativen/Varianten etwas ausführlicher eingegangen, indem zunächst die Frage gestellt wird, ob es eine rechtliche Verpflichtung zur Formulierung von Planungsalternativen/Varianten gibt: Die Bedeutung der Alternativenprüfung kann aus dem Abwägungsgebot, dem Gebot der Ausgewogenheit der Abwägung und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und vor allem aus der Pflicht zur Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs. 1 BauGB[5] abgeleitet werden (Zemke 2018: 243; Gierke/Schmidt-Eichstaedt 2019: 673). Jedoch ist auch in § 2 Abs. 4 und § 2a BauGB eine Pflicht zur Alternativenprüfung nicht ausdrücklich normiert (Gierke/Schmidt-Eichstaedt 2019: 674). Auch finden sich Hinweise, welche Alternativen in Breite und Tiefe geprüft werden müssen: Nicht alle denkbaren Alternativen müssen geprüft werden, sondern nur „vernünftige", „in Betracht kommende" oder sich „ernsthaft" anbietende Alternativlösungen (Gierke/Schmidt-Eichstaedt 2019: 681). Lässt sich das Planziel an einem günstigeren Standort oder mit geringerer Eingriffsintensität verwirklichen, so hat die Gemeinde die erforderlichen Ermittlungen anzustellen und diese zu bewerten und gegebenenfalls in der (Strategischen) Umweltprüfung zu prüfen und im Umweltbericht darzustellen (Gierke/Schmidt-Eichstaedt 2019: 677). Bei der Alternativenbewertung und Alternativenauswahl gibt es keine Verpflichtung zum Optimum. In der planungsrechtlichen Literatur sind weiterhin die Schritte des Abwägens benannt: Erfassen, Bewerten, Einstellen, Abwägen. Diese Schritte unterliegen als Abwägungsvorgang der vollständigen Kontrolle durch die Gerichte. Eine Alternativenabwägung ist nur dann rechtsfehlerhaft, wenn sich eine andere als die gewählte Lösung unter Berücksichtigung aller abwägungserheblichen Belange eindeutig als die bessere hätte aufdrängen müssen.

Zur Abwägung von Planungsalternativen im Rahmen der (Strategischen) Umweltprüfung enthält die Richtlinie 2001/42 EG[6] in Art 5, Abs. 1, Satz 1 Ausführungen. Diese Vorgaben wurden allerdings in Deutschland nur in den Fachplanungsgesetzen vollständig umgesetzt (Peters/Weingarten/Schicketanz et al. 2020: 19). Die (Strategische) Umweltprüfung ist auch das einzige Planungsinstrument, zu dem es auch dezidierte methodische Empfehlungen in der Fachliteratur gibt (Fürst/Scholles 2008). Dabei wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass das kardinale Skalenniveau, wie es der Nutzwertanalyse der ersten Generation zugrunde liegt, bei den meisten der zu bewertenden Sachverhalten nicht einzuhalten ist. Daher soll die Bewertung mit Hilfe einer Mischung aus Nutzwertanalyse der zweiten Generation (ordinales Skalenniveau) oder der ökologischen Risikoanalyse und verbal-argumentativen Bewertungsmethoden durchgeführt werden. Diese ist charakterisiert durch eine tabellarische Zusammenstellung.

Eine vergleichende Untersuchung von Umweltberichten stellte Mängel in der Transparenz der Alternativenbewertung fest. Vor allem beim Schritt der zusammenfassenden Gegenüberstellung der Alternativen wird kritisiert, dass in der offiziellen Prüfung nur standortbezogene Alternativen geprüft werden und nicht grundlegende vorgelagerte Entscheidungsalternativen ohne konkreten Raumbezug. Zudem würden Alternativenprüfungen bereits informell vom Planungsträger erfolgen und seien damit der Bewertung im förmlichen Verfahren entzogen (Peters/Weingarten/Schicketanz et al. 2020: 23–24).

[5] Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394) geändert worden ist.

[6] https://eur-lex.europa.eu/DE/legal-content/summary/assessment-of-the-certain-effects-of-plans-and-programmes-on-the-environment-sea.html (30.05.2024).

3 Fragestellung des Beitrags und methodisches Vorgehen

Die theoretischen und erst recht die empirischen Beiträge der Planungsforschung zu den Begriffen Abwägung, Alternativen und Varianten sind also überschaubar und dies, obwohl sie doch vermutlich zentrale Begriffe im alltäglichen Planungshandeln sind. Vor diesem Hintergrund wird in diesem Beitrag versucht, die „Black Box" des Abwägens empirisch zu durchleuchten.

Die Leitfragen der empirischen Untersuchung sind:

- Wie wird der Begriff der Abwägung verstanden, welche Funktionen und Formen der Abwägung gibt es?
- Wie stellt sich der Abwägungsprozess dar, wie wird mit welchen Methoden abgewogen, welche sind die Defizite und Erfolgsbedingungen des Abwägungsprozesses?
- Wie werden die Begriffe Alternativen und Varianten verstanden, welche Funktionen und Formen gibt es?
- Wie stellt sich der Prozess der Formulierung von und Entscheidung über Alternativen und Varianten dar, wie wird mit welchen Methoden vorgegangen, welches sind die Defizite des Prozesses und der Ergebnisse?

Die in diesem Beitrag präsentierten Ergebnisse basieren auf leitfadengestützten Experteninterviews (Meuser/Nagel 1991) mit Planenden aus der kommunalen Verwaltung und Planungsbüros. Alle Interviewten wurden aufgrund ihrer beruflichen Qualifikation durch ein *judgemental sampling* (bewusste Auswahl durch die Autorinnen und Autoren) ausgewählt. Sie wurden als besonders relevant für die Untersuchung angesehen, da sie im Bereich der Stadtplanung agieren und dort langjährige Erfahrungen aufweisen und so davon ausgegangen werden kann, dass sie planerische Routinen entwickelt und übergeordnete Handlungsmuster der Institution(en) verinnerlicht zu haben. Ebenfalls essenziell für die Auswahl waren Aufgeschlossenheit und Interesse gegenüber der Thematik, was durch Vorgespräche abgefragt worden war.

Im Zeitraum von März 2023 bis Oktober 2023 wurden insgesamt 19 Interviews mit einer kumulativen Dauer von 22 Stunden geführt. In den vorliegenden Interviews wurden zudem weitere Aspekte thematisiert, die an dieser Stelle jedoch nicht im Mittelpunkt stehen. Letztlich wurden aus 16 Interviews relevante Aussagen gewonnen. Gesprächsgrundlage waren insgesamt neun ausgewählte Planverfahren, die die Planenden in der Vergangenheit bearbeitet hatten oder zu dem Zeitpunkt der Interviews bearbeiteten.

Zu den im Interview behandelten Themen zählten: Zielbestimmung und Rahmenbedingungen des Planverfahrens, Entwicklung von Alternativen, Abwägungsvorgang im Planverfahren und abschließende Entscheidungsfindung sowie Ausblick und Weiterentwicklung des Abwägungs- und Entscheidungsprozesses. Aufgrund dieses Vorgehens konnte eine Vielfalt an Kontexten, räumlichen Bedingungen und Herausforderungen berücksichtigt werden (vgl. Tabelle 1).

Das Forschungsteam zeichnete die Interviews auf, transkribierte und analysierte sie unter Verwendung einer inhaltlich strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse mit der Software MAXQDA (Kuckartz/Rädiker 2022). Dieser Prozess umfasste zunächst eine initiierende Textarbeit mit dem sorgfältigen Lesen der Transkripte vor dem Hintergrund der Forschungsfrage, dem Markieren relevanter Stellen und dem Verfassen von Memos und Fallbeschreibungen (Dresing/Pehl 2018: 50). Daraufhin erfolgte eine erste Kategorienbildung, die auf der Basis der thematischen Hauptkategorien deduktiv erfolgte. Die Hauptkategorien „Alternativen", „Abwägung" und „Varianten" bildeten den Rahmen dieses Untersuchungsschrittes. Dadurch wurden ausgewählten Textstellen passende Codes zugewiesen. Die zweite Kategorienbildung verlief induktiv, um die bestehenden Hauptkategorien anhand des Materials weiterzuentwickeln und zu differenzieren. Die Analyse folgte damit einem deduktiv-induktiven Ansatz der Kategorienbildung (Kuckartz/Rädiker 2022: 102–103). Die konkrete Anwendbarkeit der entwickelten Kategorien wurde anhand von drei der 19 Transkripte überprüft und verifiziert. Im darauffolgenden Schritt wurde das gesamte Datenmaterial erneut mit einem differenzierten Kategoriensystem kodiert. Hieraus ließen sich die Begriffsverständnisse ableiten. In der Darstellung sind die Interviews verschlüsselt, sodass keine exakten Zuordnungen der Aussagen zu den in der Tabelle 1 genannten Funktionsträgerinnen und Funktionsträgern möglich sind.

4 Ergebnisse

4.1 Abwägung

4.1.1 Begriffsverständnis, Funktion und Formen von Abwägung

In den Interviews wurde deutlich, dass die Abwägung als Instrument zur Entscheidungsfindung dient, bei dem unterschiedliche Interessen, Ansprüche und Rahmenbedingungen der Beteiligten einbezogen, angemessen gewichtet und berücksichtigt werden. (I2, I16). Vielfach wurde die Abwägung vor allem mit dem Zusammenführen und Ausgleich zwischen verschiedenen Interessen, Bedürfnissen und Anforderungen gleichgesetzt (I2). So wurde von Abwägung gesprochen, wenn im Planungsprozess ein Zielkonflikt bestand und widerstreitende Belange und Interessen vorherrschten (I11). In einem Interview wurde die Abwägung auch als ein intellektueller Verarbeitungsprozess beschrieben (I4).

Tabelle 1 Informationen zu den Fallstudien und den Interviews

Kommune (verschlüsselt) – Bundesland, Stadtgröße, Dauer der Interviews (gesamt) Informationen zum Planverfahren/zu den Planverfahren	Expertinnen und Experten - Kennung und Hintergrund	Expertinnen und Experten - Kennung und Hintergrund	Expertinnen und Experten - Kennung und Hintergrund
F1 – Nordrhein-Westfalen, Großstadt, 1 h 15 min Informelles Planverfahren für ein Stadtteilentwicklungskonzept	1: Leitung Stadtentwicklung		
F2 – Hessen, Mittelstadt, 3 h 50 min Informelles Planverfahren für ein städtebauliches Rahmenkonzept für einen Technologiepark und ein formelles vorhabenbezogenes Bebauungsplanverfahren (§ 30 Abs. 2 BauGB) auf militärischer Konversionsfläche	2: Leitung Stadtplanungsamt	3: Stadtplanung	4: Leitung Planungsbüro
F3 – Baden-Württemberg, Kleinstadt, 2 h 28 min Formelles einfaches Bebauungsplanverfahren (§ 30 Abs. 3 BauGB) und informelles Planverfahren zur Ansiedlung einer Windkraftanlage	5: Bürgermeisteramt	6: Beratungsfirma	
F4 – Brandenburg, Mittelstadt, 4 h 51 min Informelles Planverfahren für einen Rahmenplan und ein formelles innerstädtisches Bebauungsplanverfahren für eine Quartiersentwicklung	7: Leitung Stadtplanung	8: Bearbeitende Person im Planungsbüro	9: Bearbeitende Person im Planungsbüro
F5 – Sachsen-Anhalt, Großstadt, 3 h 24 min Formelles innerstädtisches vorhabenbezogenes Bebauungsplanverfahren für ein Wohn- und Geschäftsquartier (§ 30 Abs. 1 BauGB) und informelles Planverfahren für ein Einzelhandelskonzept	10: Leitung Stadtplanung	11: Sachbearbeitung Stadtplanung	12: Leitung Stadtentwicklung
F6 – Bayern, Großstadt, 2 h 19 min Formelles innerstädtisches vorhabenbezogenes Bebauungsplanverfahren (§ 30 Abs. 2 BauGB) und informeller Ideenwettbewerb zur Quartiersentwicklung	13: Leitung Stadtplanung	14: Leitung Planungsbüro	
F7 – Baden-Württemberg, Mittelstadt, 1 h 19 min Formelles qualifiziertes Bebauungsplanverfahren (§ 30 Abs. 1 BauGB) auf Freifläche und formelles Verfahren für ein Sanierungsgebiet nach § 142 BauGB	15: Leitung Stadtplanung		
F8 – Niedersachsen, Mittelstadt, 2 h Informelles Planverfahren für ein städtebauliches Konzept zur Quartiersentwicklung und informelles Planverfahren für eine Radwegumlegung	16: Dezernatsleitung	17: Sachbearbeitung Stadtplanung	18: Leitung Planungsbüro
F9 – Stadtstaat, 1 h 19 min Informelles Planverfahren für einen Masterplan zur Quartiersentwicklung und formelles innerstädtisches vorhabenbezogenes Bebauungsplanverfahren (§ 30 Abs. 2 BauGB) auf einer Konversionsfläche	19: Leitung Stadtplanung		

Es wurde betont, dass die Abwägung sich in formellen Verfahren stark von der Abwägung in informellen Verfahren unterscheidet. Zum formellen Verfahren äußerten mehrere Expertinnen und Experten, dass es sehr gut strukturiert sei und eine klassische Aufgabe des Planungsalltages darstelle (I16). In formellen Verfahren seien die rechtlichen Rahmenbedingungen klar definiert und es müssen vornehmlich „gerecht" Betroffenheiten abgewogen und minimiert werden, dadurch ließe sich die Abwägung in formellen Verfahren einfacher umsetzen (I7; I16). Informelle Abwägungsverfahren seien dagegen komplexer, da hier nach der besten Lösung gesucht werde. Man sei hier jedoch aufgeschlossener und abwägungsbereiter und komme schneller voran als in den „verklausulierten" formellen Verfahren (I11; I15; I16).

4.1.2 Abwägungsprozess und Methoden

Der Umfang der Abwägung hat nach Einschätzung einiger Expertinnen und Experten in den letzten Jahren stark zugenommen (I9; I12). Die Abwägung in der Raumplanung sei keine einmalige Entscheidung, sondern ein iterativer Zyklus von Überprüfung, Anpassung und erneuter Bewertung (I9). Es handele sich nicht um eine einzige, sondern eine „natürlich entstandene" Entscheidung (I11). Zu den einzelnen Schritten des Abwägungsprozesses zählten demnach die Festlegung von Zuständigkeiten, die Offenlegung von Rahmenbedingungen, die Gewichtung unterschiedlicher Belange und die Einbeziehung von Erfahrung und Wissen (I4; I7; I11; I16). Abwägungsgegenstände seien die Faktenab-

wägung, die Interessenabwägung und die Werteabwägung (I6).

Der in der Rechtsprechung verankerte Ermessensspielraum ermögliche den Personen in Entscheidungspositionen Flexibilität in der Beurteilung und Gewichtung unterschiedlicher Belange mit den hochspezifischen Gegebenheiten vor Ort (I5; I15). Die intersubjektive Einschätzung spiele eine wichtige Rolle in der Abwägung. Dies beziehe sich auf die Fähigkeit und Notwendigkeit, unterschiedliche Perspektiven und Meinungen zu berücksichtigen und in den Entscheidungsprozess einzubeziehen (I8). Diese pluralistische Herangehensweise helfe dabei, eine ausgewogene und gerechte Entscheidung zu treffen, die die Vielfalt der Interessen und Belange reflektiert (I11). Eine Person sah die Abwägung in formellen Verfahren als „Ausgleichschaft zwischen privaten Interessen und öffentlichen Interessen oder fachlichen Interessen unterschiedlichster Art und Weise", die dazu „führt, dass man eine Planungsentscheidung trifft" (I16). Ein Problem politischer Natur sei, „dass man eben öffentliche Belange gegenüber den fachlichen Bedürfnissen zurückstellen muss" (I10). Die Expertinnen und Experten waren der Meinung, dass meist berechtigte Interessen seitens der Bürgerschaft bestehen.

Von fachlicher Seite wurde in diesem Zusammenhang von „Prioritäten setzen" gesprochen (I15), dem sorgfältigen Prüfen und Gegenüberstellen unterschiedlicher Belange – seien sie ökologischer, ökonomischer, sozialer oder kultureller Natur. Innerhalb des Prozesses werde oftmals alles „zurechtgeschnitzt", bis „alle gesagt haben, hiermit kann ich leben" (I11). Ziel sei es, einen Kompromiss und Interessenausgleich zu erreichen, der die Nutzungsentscheidungen innerhalb eines bestimmten Raumes optimal gestaltet und dabei die rechtlichen Rahmenbedingungen sowie die Qualitätssicherung einhält (I8; I9). Dabei stünde die Machbarkeit der Abwägung im Vordergrund (I2; I7). Die Fachleute betrachten es als ihre Aufgabe, Klärung herbeizuführen und in diesem Kontext auch nachzuarbeiten (I9). Gleichzeitig müsse aber laut einer Aussage auch „ein Ende" gefunden und eine Entscheidung getroffen werden (I5). Dieser Punkt trete ein, wenn nach eigener Einschätzung „alles versucht wurde" (I12).

In methodischer Hinsicht wurde vor allem die zentrale Rolle von Abwägungstabellen betont. Sie dienten als Kontrollinstrument und unterstützten ein systematisches Vorgehen (I1; I9). Weiterhin helfen sie als Bewertungsinstrumente, Prioritäten zu setzen und die verschiedenen Aspekte angemessen zu berücksichtigen, um so die Abwägung zu formalisieren. Einmal wurde als wichtiges Instrument im Rahmen der Abwägung auch das „Sortieren" genannt (I15).

4.1.3 Defizite und Erfolgsbedingungen der Abwägung

Eine zentrale Aufgabe sei es, kein Abwägungsdefizit zu erzeugen; unter anderem deswegen würden Stellungnahmen sehr ernst genommen (I9). Dennoch gebe es Hindernisse einer gelungenen fachlichen Abwägung, deren Ergebnisse auch umgesetzt werden. Hier wurde die Einflussnahme von außen durch die Politik und Investoren genannt (I1). In der politischen Abwägung werde in Mehrheiten gedacht (I7). Diese Einflussnahme könne sich zu Druck weiterentwickeln und den Abwägungsprozess maßgeblich beeinflussen (I2). Weniger kompliziert als der eigentliche Prozess der Abwägung sei oft die Vermittlung der Abwägungsergebnisse, weswegen Abwägungen scheitern könnten (I10).

Als Erfolgsbedingungen wurden nachfolgende Punkte genannt:

- Die Erfahrungen der Akteure: Die Praxis lege ein starkes Gewicht auf Fachdiskussionen, die sich aus Erfahrungen, Fachwissen und dem Wissen über Probleme in vergleichbaren und vergangenen Fällen speisen (I10). Eine Expertin/ein Experte beschrieb die Bedeutung dieser Faktoren wie folgt: „Das ist halt eine Fachdiskussion, die ganz stark aus Erfahrung und Fachwissen und Wissen über Probleme, die sich in vergleichbaren Fällen aufgetan haben, speist" (I10). So zeigte sich auch, dass externe Planende oft Schwierigkeiten haben, den vollen Umfang der lokalen Gegebenheiten und Hintergründe wie beispielsweise Handlungsfelder, Querschnittsthemen, Hinweise zu (vergangenen) Verfahren in ihre Abwägungsprozesse einzubeziehen, gerade weil ihnen der lokale Erfahrungsschatz fehlt (I8).
- Ein kommunikativer Austausch: Hierbei stehe die Entwicklung gemeinsamer Lösungen und das Verständnis für unterschiedliche Perspektiven und Werte im Mittelpunkt. Dadurch könnten verschiedene Alternativen bzw. Varianten erörtert werden und letztendlich Entscheidungen durch Abwägung getroffen werden (I13; I14).
- Ausreichende Beteiligung, um den Einfluss von Bürgerschaft und Bürgerinitiativen zu kanalisieren (I8, I10).
- Eine gute Informationsgrundlage: Dies erhöhe zum einen die Geschwindigkeit des Prozesses und ermögliche zum anderen, sauber zu arbeiten (I13). Diese Grundlage basiere oftmals auf Gutachten oder Vorstudien von externen Dienstleistenden und Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange und der Bürgerschaft (I13). Die Fundierung der Entscheidungen durch solide Daten, Fakten und Analysen sei für die Glaubwürdigkeit und Akzeptanz des Abwägungsprozesses entscheidend (I2). Ein Problem sei hierbei jedoch der „Wildwuchs von vielen kleinen Gutachten mit unterschiedlichen Aussagen" (I2).
- Transparenz im Prozess und den Entscheidungsgrundlagen: Die Offenlegung von Entscheidungsgrundlagen, Me-

thoden und Kriterien stärke das Vertrauen der Öffentlichkeit und der Beteiligten. In diesem Kontext war auch das Vertrauen für die Expertinnen und Experten zentral, da den Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern meist nur eine Auswahl vorgelegt werde (I9). Auch der in den Interviews erwähnte Punkt, dass „Kommunalpolitiker, die komplexe Abwägungsentscheidungen treffen müssen, [...] letztendlich Laien“ und oft nur ehrenamtlich tätig sind, benötige gesonderte Beachtung im Rahmen der prozessualen Aufbereitung (I7).
- Angemessener zeitlicher Spielraum: Die Expertinnen und Experten verwiesen im Rahmen der Abwägung auf den „Trial-and-Error“-Ansatz. Um optimale Ergebnisse aus dem Abwägungsprozess zu erzielen, sei ausreichend Zeit erforderlich (I2).
- Fehlertoleranz: Der Abwägungsprozess erfordere eine ausgewogene Entscheidungsfindung, die sowohl kurz- als auch langfristige Auswirkungen berücksichtigt. Oft werde jedoch von der Politik das Ziel formuliert, „eine Entscheidungsvorlage zu kriegen, die möglichst unproblematisch für die Entscheidenden ist“, was jedoch laut den Expertinnen und Experten fast unmöglich ist. In diesem Zuge wurde Fehlertoleranz gefordert (I7).
- Ausreichende juristische Unterstützung (I8; I10).

4.2 Alternativen-/Variantenprüfung

4.2.1 Begriffsverständnis, Funktion und Formen von Alternativen/Varianten

In den Experteninterviews zeigt sich vielfach, dass weder der Begriff „Alternative“ noch der Begriff „Varianten“ im alltäglichen Sprachgebrauch der Fachleute verankert ist: „Also wir haben da jetzt eigentlich keine feststehenden Begrifflichkeiten dafür“ (I2). Es wurden auch noch weitere Begriffe verwendet, wie etwa Planungsmöglichkeiten, worunter die Interviewten alle Möglichkeiten subsumierten, „den Raum städtebaulich zu verändern, umzugestalten“ (I7). Ein großer Teil der Interviewten sagte, dass sie den Begriff der Alternative verwenden, wenn es mehr als eine Möglichkeit gäbe, ein planerisches Problem zu lösen (I7).

Hier stellt sich die Frage, inwieweit die Begriffe Alternative und Varianten unterschieden werden: Vereinzelt wurde angemerkt, dass der Begriff der Alternative dem engeren juristischen Begriffsverständnis zufolge nur dann zutreffe, wenn es genau zwei Planungsmöglichkeiten gäbe; wenn jedoch noch mehr Möglichkeiten vorlägen, sei von Varianten zu sprechen (I11). In der Mehrzahl der Fälle unterschieden die Expertinnen und Experten jedoch zwischen Alternativen und Varianten in einer Weise, die der lexikalischen Unterscheidung (vgl. Kapitel 2.2) entspricht: Wenn sich Planungsmöglichkeiten stark voneinander unterscheiden, werde von Alternativen gesprochen, bei leichten Unterschieden von Varianten (I2; I15). Eine interviewte Person beschrieb den Unterschied wie folgt: „Die Variante ist, [...], das ist das Wurstbrot, dass es unterschiedliche Formen gibt, als Salamibrot oder als Mortadellabrot und eine Alternative dazu ist das Käsebrot mit verschiedenen Käsesorten. Also es sind zwei grundsätzlich unterschiedliche Dinge, die aber ähnlich sind, aber innerhalb dieser Alternativen gibt es Varianten“ (I15). „Eine Planungsalternative ist ja eine Lösung, die grundsätzlich anders ist als die andere. Und zwar prinzipiell anders“ (I15).

Varianten werden als eine Varianz innerhalb der Planung beschrieben. Zur Erläuterung nannte eine interviewte Person folgendes Beispiel: „verschiedene Erschließungssysteme, die einfach eine andere städtebauliche Kubatur und Ausrichtung der Gebäude ergeben und damit in sich Varianten haben“, innerhalb dessen sie sich jedoch nicht grundsätzlich voneinander unterscheiden (I15). In diesem Sinne werde der Begriff vor allem im Kontext der kleinräumigen Planung verwendet. Eine Aussage war: „Dann stellt man eher vom städtebaulichen Konzept verschiedene Varianten gegenüber, in was für einer Dichte bebaue ich so eine Fläche“ (I1). Eine Variante wurde so oftmals als eine Abwandlung oder Anpassung innerhalb einer Alternative beschrieben, unter anderem wurde von „Untermöglichkeiten“, „Untervariante“ und unterschiedlichen „Flughöhen“ der Planungsmöglichkeiten gesprochen (I3; I11). Dabei sei die Variationsmöglichkeit der Varianten auch abhängig von der Größe des Plangebietes (I1).

Gleichzeitig zeigten die Ausführungen der Expertinnen und Experten auch Unterschiede hinsichtlich des sprachlichen Gebrauchs und der kontextuellen Verortung des Begriffes (I8; I11). Auch folgte die Äußerung: „Also, wenn wir Pläne machen, sprechen wir von Varianten. Das gibt eine Variante 1, 2, 3 und wir empfehlen Variante 1 oder 2b oder was auch immer. Also da sagen wir klar: Das sind die Varianten“ (I13; I14). In diesem Fall war die Maßstäblichkeit der Pläne nicht entscheidend für die Verwendung des Begriffs.

Für manche Planende bedeuten Planungsalternativen sowohl in formellen als auch in informellen Verfahren eine Grundvoraussetzung für einen Planungsprozess. So wurde ausgeführt: „je vielfältiger man es [das Planungsproblem] eigentlich lösen könnte, desto funktionierender wird es“ (I15). Alternativen würden in Planverfahren eingesetzt, um eine Diskussionsgrundlage für das Planverfahren zu schaffen und um die Interessen, die in dem Planverfahren formuliert werden, abzubilden. Darüber hinaus dienten sie dazu abzustimmen, in welche Richtung das Planverfahren zielen soll und was politisch gewollt ist (I10). Aus den Interviews geht hervor, dass Alternativen sowohl in informellen als auch in formellen Planverfahren verwendet werden. In for-

mellen Verfahren würden sie die Rechtssicherheit des Verfahrens fördern (I4).

In einzelnen Aussagen wurde hingegen deutlich, dass in manchen Kommunen selten mit Alternativen gearbeitet wird. Als Grund wurde angeführt, dass sie kaum Angebotsplanungen vornehmen würden, sondern in der Regel Investoren mit Ideen auf die Kommune zukämen. In einzelnen Interviews wurden zudem die hohen personellen und finanziellen Ressourcen für die Kommunen angesprochen (I5). Innerhalb der Verwaltung sei die Erarbeitung von Alternativen daher teils nicht zu schaffen. Zum Beispiel wurde die Arbeit mit Alternativen kritisiert, da ein solches Vorgehen sehr zeitaufwendig sei und der Planungsprozess dadurch lange dauern würde (I4).

Einige Expertinnen und Experten nahmen weitere Differenzierungen zwischen Typen von Alternativen/Varianten vor: Geläufig zu sein scheint vor allem die Unterscheidung zwischen „Standort-“ und „Nutzungsalternativen“ (I4). Bei Ersteren geht es darum, für eine bestimmte Nutzung (baulich und nichtbaulich) einen geeigneten Standort zu finden. Hierzu würden verschiedene Standorte in die Betrachtung einbezogen. Bei Nutzungsalternativen gehe es darum, für einen bestimmten Standort eine geeignete Nutzung zu finden. Standortalternativen würden auf gesamtstädtischer Ebene getroffen und kämen folglich eher in der überörtlichen Planung vor (I2; I4). Nutzungsalternativen würden eher in der örtlichen Planung eingesetzt. Neben diesen beiden Typen wurden in einigen Interviews technische Alternativen beschrieben (I5). Der Begriff wurde genutzt, wenn es mehrere technische Möglichkeiten für eine bestimmte Nutzung gibt (z. B. Arten von Windrädern). Technische Alternativen seien allerdings vor allem durch einen experimentellen Charakter gekennzeichnet und nicht wirtschaftlich, wodurch sie häufig nicht umgesetzt würden (I5). Die Nullalternative könne ebenfalls als eine Art von Alternative angesehen werden. Sie wurde ähnlich wie in der Literatur (Peters/Weingarten/Schicketanz et al. 2020) auch als Nullvariante bezeichnet (I7).

Im Einzelfall wurde noch zwischen Planungsalternativen und Planungsentscheidungsalternativen unterschieden (I6). Während bei der Planungsalternative vor allem die Gestaltung des Plans fokussiert werde, gehe es bei Planungsentscheidungsalternativen um den Prozess zur Erstellung des Plans, also darum, das beste Verfahren für das Planverfahren auszuwählen (I10).

4.2.2 Prozess der Formulierung von und Entscheidung über Alternativen/Varianten und eingesetzte Methoden

Viele Fachleute beschreiben das Vorgehen als iterativen Prozess: Auf der Grundlage von Vorüberlegungen, bestehenden Plänen und gegebenenfalls Voruntersuchungen (z. B. Bedarfsermittlungen) würden erste Alternativen erarbeitet. Diese würden so lange diskutiert und weiterentwickelt, bis ein Konsens über die optimalen Lösungen erreicht ist, sodass diese anschließend dem politischen Gremium zum Beschluss vorgelegt werden können (I10). Die Anzahl der entwickelten Alternativen sei dabei begrenzt, auch wegen der Kosten für die Bearbeitung sowie des personellen und zeitlichen Aufwandes (I5). Folglich sei abzuwägen, wie viele Alternativen in dem jeweiligen Planverfahren erforderlich seien. In Planverfahren, in denen schon früh klar sei, in welche Richtung die Planung gehen soll, z. B. kleine Wohngrundstücke, würden weniger Alternativen erarbeitet als in größeren Projekten. In manchen Fällen würde sogar ganz auf die Erarbeitung von Alternativen verzichtet (I8). In einem Interview wird jedoch der Anspruch formuliert, für ein Planverfahren mindestens drei Alternativen zu erarbeiten. Allerdings beschreiben viele Expertinnen und Experten, dass auch rechtliche Rahmenbedingungen die Anzahl an Alternativen einschränken. So würde sich die Anzahl an potenziellen Alternativen bei der Prüfung von Schutzvorschriften oder Eigentumsverhältnissen reduzieren, da sie in der Realität nicht umsetzbar seien.

Die Daten zeigen, dass das Kriterium der Umsetzbarkeit als ein entscheidendes Kriterium bei der Erarbeitung von Alternativen wahrgenommen wird. Aus einzelnen Aussagen geht hervor, dass manchmal aber auch bewusst Alternativen entwickelt werden, die aus fachlicher Sicht nicht umsetzbar sind (I8). In solchen Fällen gehe es darum, Transparenz zu schaffen und zu zeigen, dass man unterschiedliche Interessen berücksichtigt. Eine Person betonte, dass es dann aber wichtig sei, deutlich zu machen, wieso diese Alternative erarbeitet wurde und welche Alternative aus fachlicher Perspektive besser geeignet sei. Einige Expertinnen und Experten äußern Bedenken bezüglich der Präsentation von Alternativen, die schlussendlich nicht realisierbar sind. Dieses Vorgehen könne auch instrumentalisiert werden, um die Entscheidungsfindung in eine bestimmte Richtung zu lenken (I1).

Die Interviewten beschreiben, dass sie die Ausgangssituation, beispielsweise freie Flächen, analysieren und prüfen würden, welche Bedarfe es in der Stadt gibt, um abschätzen zu können, wie wahrscheinlich eine Umsetzung ist. In manchen Fällen erfolgt hierzu auch eine Abstimmung mit dem Investor (I9). Ferner werde abgeschätzt, welche Folgen die jeweilige Alternative für das Plangebiet und die gesamte Stadt hätte. Die Aussagen deuten darauf hin, dass sich das Vorgehen bei der Erarbeitung von Alternativen je nach Art der Alternative im Detail unterscheidet (I6). Während viele Kommunen Wettbewerbsverfahren einsetzten, um Nutzungsalternativen zu generieren, kamen Wettbewerbe bei der Entwicklung von Standortalternativen nicht zum Einsatz. Hier wurden verwaltungsintern oder durch ein Büro

Kriterien (z. B. Erreichbarkeit) aufgestellt und potenzielle Flächen daraufhin geprüft (I4). In diesem Zusammenhang scheint es üblich zu sein, Steckbriefe für die potenziellen Flächen zu erstellen (I13, I14).

Auch die Generierung von Varianten sei ein kreativer und oft komplexer Prozess. Varianten könnten durch verschiedene Methoden (I15), wie z. B. Bürgerbeteiligung oder Standortbetrachtungen, gefunden und entwickelt werden. Bei der Entwicklung von Varianten seien verschiedene Akteure beteiligt, darunter Verwaltungen, Fachbüros und die Politik. Wichtig sei hierbei die Zusammenarbeit und die Abstimmung sowie die Diskussion untereinander (I3). Mehrere Expertinnen und Experten benannten externe Büros als diejenigen, die Varianten entwickeln (I3). Die Herausforderungen lägen in der Koordination der Akteure, der Bewältigung der Komplexität und der Differenzierung der Varianten hinsichtlich ihrer Machbarkeit und Auswirkungen. Es bestehe jedoch auch die Möglichkeit, keine Varianten zu generieren. Einmal wurde gesagt, das sei der Fall, wenn es sich allein von den Planungszielen her ausschlösse (I9). Die Entwicklung von Varianten sei ressourcenintensiv und bringe spezifische Herausforderungen mit sich. Dazu gehörten der Detailgrad der Varianten, die Koordination zwischen verschiedenen Akteuren und die Berücksichtigung aller relevanten Belange. Meist besteht laut den Expertinnen und Experten ein „Blumenstrauß“ an Varianten mit unterschiedlichen Vor- und Nachteilen (I9). Angestoßen werde die Variantenentwicklung auch, wenn bei der Weiterentwicklung festgestellt werde, dass ein paar Grundaussagen geändert werden müssen (I16).

In den Experteninterviews zeigte sich eine Flexibilität in der Anwendung dieser Methoden. Vor allem fällt auf, dass die Fachleute die allgemeine methodische Vorgehensweise nicht exakt benannten. Viele laut der Planungsforschung etablierte Methoden fanden keine Anwendung. Die klassische Nutzwertanalyse wurde beispielsweise kaum berücksichtigt. Stattdessen würden Entscheidungen häufig auf Basis von kommunikativem Austausch und gemeinsamen Abwägungen ohne spezielle Methoden getroffen (I11). Es gibt Hinweise darauf, dass quantitative Aspekte, wie „nackte Zahlen“, eine Rolle spielen, jedoch scheint die Methodik insgesamt weniger formalisiert und stärker auf den informellen Austausch ausgerichtet zu sein (I2; I10; I11; I15). Es bestünden jedoch auf der informellen Ebene „unglaublich viele Instrumentarien und Möglichkeiten, die man einsetzen kann“ (I15). Weiter wurde beschrieben, dass das Problem eher die Auswahl der Methodik sei: „[W]as ist die richtige Methodik, um die Inhalte zu transportieren und auch ein Feedback zu bekommen und auch alle mitnehmen zu können[?]“ (I15). Im Gegensatz dazu gehe es auf der formellen Ebene durch die Fokussierung auf die juristische Seite hauptsächlich „um eine rechtssichere Abwägung“ (I15).

Die Aussagen zu Bewertung und Auswahl der Alternativen verdeutlichen, dass die finale Bewertung der Alternativen in ihrem Formalisierungsgrad variiert. Es wurde argumentiert, wenn es viele Alternativen gäbe, sei es wahrscheinlicher, dass eine Bewertungsmatrix eingesetzt werde. Es zeigte sich, dass bei der Bewertung und Entscheidungsfindung in der Regel ein verbal-kommunikatives Vorgehen gewählt wird (I2).

Die Varianten würden hinsichtlich verschiedener Kriterien wie Machbarkeit, Wirtschaftlichkeit und Qualität (I2; I9) bewertet. Um eine optimierte Entscheidung zu treffen, wurde explizit auch eine Variantenuntersuchung vorgeschlagen (I8). Politische Diskurse, Kommunikation und Bürgerbeteiligung würden eine wesentliche Rolle in diesem Prozess spielen und diesen maßgeblich bestimmen (I13; I14). Die Entscheidungsfindung sei oft ein komplexer Prozess, der Transparenz und die Berücksichtigung der Interessen verschiedener Ansprechpartner erfordere (I13; I14). Es wurde jedoch argumentiert, dass der Prozess der Vorauswahl der Varianten nicht immer kommuniziert werde und auch nicht immer das endgültige Ergebnis beeinflusse (I15). Wenn eine Variante gewählt werde, spreche man von „Vorzugsvariante“ (I8). Nach der Aussage der Fachleute bestehen teils erste Tendenzen, welche nicht immer explizit genannt werden, aber zur Diskussion stehen und dann auch gewählt werden (I15).

Den Interviews zufolge werden die Alternativen abschließend in der Regel dem politischen Gremium zur Auswahl durch Abstimmung vorgelegt. Im Vorfeld seien die Alternativen häufig schon verwaltungsintern diskutiert und in das Beteiligungsverfahren eingebracht worden. Wie stark die Empfehlungen der Verwaltung von dem Gremium berücksichtigt werden, scheint von dem Selbstverständnis der Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger abzuhängen: Manche würden ihre Entscheidung stark von der Bürgerschaft abhängig machen, andere würden ihre Einschätzung hingegen auch gegenüber Protesten aus der Bürgerschaft verteidigen (I6).

4.2.3 Defizite der Alternativen-/Variantenprüfung

Aus den Experteninterviews werden Defizite bei der Alternativen- bzw. Variantenprüfung deutlich: Diese Erfolge sind in der Praxis oft nicht so weitreichend, wie es die Theorie z. B. mit der (Strategischen) Umweltprüfung als Element in Planungsverfahren suggeriert. So sei das Planungsergebnis in vielen Fällen häufig das Ergebnis, das aus Sachzwängen entstanden sei und nicht aus einer umfassenden Prüfung verschiedener Alternativen (I2). Zudem wurde in den Interviews deutlich, dass in der Praxis häufig bereits frühzeitig eine Richtung für die Planung festgelegt wird, ohne dass andere Möglichkeiten umfassend untersucht werden. Die Umweltprüfung wird in der Praxis pragmatisch durch-

geführt, aber es gibt Anzeichen dafür, dass sie nicht immer den theoretisch vorgeschriebenen Umfang erreicht. Die Praxis tendiert dazu, flexiblere Ansätze zu verfolgen, die sich oft an den tatsächlichen Bedürfnissen und Beschränkungen orientieren.

5 Diskussion und Ausblick

Ausgangspunkt der Untersuchung war der von Fürst (2004: 243) formulierte Forschungsbedarf, Licht in die „Black Box", in den für die Raumplanung zentralen Begriff der Abwägung zu bringen, mit dem auch die Begriffe Alternativen und Varianten eng verbunden sind. In der Darstellung des Standes der Forschung wurde zunächst deutlich, dass die Begriffe Abwägung, Alternativen und Varianten vor allem im klassischen Modell der rationalen Planung (das Ähnlichkeiten mit dem Rational-Choice-Modell aufweist) und dem sich direkt darauf beziehenden inkrementalistischen Modell sowie in neorationalistischen Planungstheorieansätzen eine explizite Rolle spielen. Hier wird sogar eine eigene Phase der Alternativenabwägung im Planungsprozess formuliert und es werden methodische Empfehlungen zur Abwägung gegeben. Es zeigt sich, dass *balancing* nicht nur ein technischer Begriff im Planungsprozess ist, sondern auch ein diskursives Werkzeug, das von den Akteuren genutzt wird, um ihre Positionen und Entscheidungen zu legitimieren. In neueren Ansätzen wie der kommunikativen Planung, der strategischen Planung und der agonistischen Planung wird die Frage der Abwägung in realen Planungsprozessen zwar differenziert und zum Teil eher kritisch diskutiert, es werden aber keine konkreten Empfehlungen zur Alternativenabwägung gegeben. In anderen Ansätzen wie der Strategischen Planung, Governance- und den meisten neoinstitutionalistischen Ansätzen sowie planungskulturellen Überlegungen sind die Begriffe Abwägung und die Frage der Alternativenabwägung kein expliziter Gegenstand.

Weitergehend zeigte der Blick in die deutsche planungsrechtliche Literatur, dass für rechtsverbindliche Planungen insbesondere die Bauleitplanung für die Praxis eine Reihe von Hinweisen für Abwägungsprozesse gegeben werden, die vor allem dazu dienen sollen, Abwägungsfehler zu vermeiden und Planungen rechtssicher auszugestalten. Gleichwohl bleiben aus juristischer Sicht noch große Abwägungsspielräume im Einzelfall bestehen. Was die in Lehrbüchern beschriebenen Methoden der Alternativenbewertung angeht, fällt auf, dass diese vor allem im Rahmen der (Strategischen) Umweltprüfung eine Rolle spielen, in einem großen Teil der alltäglichen Abwägungen in Planungsprozessen jedoch weniger relevant sind.

Die vorliegende Studie trägt mittels einer qualitativen Inhaltsanalyse zu einem vertieften Verständnis von Abwägung, Alternativen und Varianten und deren Bedeutung im praktischen Kontext der Stadtplanung bei. Sie basierte auf 19 Experteninterviews mit Planenden aus der kommunalen Verwaltung und Planungsbüros. Methodische Limitationen der Untersuchung ergeben sich daher naturgemäß durch die Auswahl der Expertinnen und Experten sowie der ausgewählten Planverfahren. Diese Faktoren können zu Verzerrungen der Aussagen geführt haben, da unterschiedliche (Arbeits-)Kontext- und Zeitbedingungen bestehen und kein umfassender Einblick die sozialen Realitäten vor Ort gegeben werden kann. Gleichwohl lieferte die Untersuchung wichtige Erkenntnisse zum Planungsalltag.

Zu den Leitfragen „Wie wird der Begriff der Abwägung verstanden, welche Funktionen und Formen der Abwägung gibt es?" und „Wie stellt sich der Abwägungsprozess dar, wie wird mit welchen Methoden abgewogen, welches sind die Defizite und Erfolgsbedingungen des Abwägungsprozesses?" ist vor allem festzuhalten: Abwägung stellt einen multidimensionalen Prozess dar, der darauf abzielt, einen Ausgleich zwischen Zielkonflikten, verschiedenen Interessen, Bedürfnissen und Anforderungen zu finden. Der Begriff hat vor allem in formeller Planung, insbesondere der Bauleitplanung, eine spezielle Bedeutung. Hier gibt es mehr oder weniger formalisierte Vorgaben (durch Gerichtsurteile) und zudem einen gewissen Erfahrungsschatz, aber auch alltägliche praktische Erfahrungen, wie ein rechtssicheres Abwägungsergebnis sicherzustellen ist.

Allgemeine Abwägungsmethoden oder Instrumente finden sich aber allenfalls in Form von Prüffragen oder Übersichtstabellen. Sie sind also sehr einfach gehalten, ausgenommen Methoden zur Alternativenbewertung im Rahmen der (Strategischen) Umweltprüfung. Der Prozess der Abwägung umfasst jedoch auch informelle Verfahren und besteht aus einer Entscheidung, welches Bewertungskriterium vorherrscht und welches zurücktreten muss. Dies erfolgt durch einen Interessenausgleich, Einzelfallbetrachtungen, Gewichtung und Klassifizierung der vorgebrachten Belange, um zu bestimmen, welche umgesetzt werden und welche in geringerem oder keinem Maße in die Planung einfließen sollen.

Ein zentrales Kriterium für das Gelingen von Abwägungsprozessen bei formeller Planung ist das Vermeiden von Abwägungsfehlern. Erfolgsbedingungen für Abwägungen sind ausreichende Kommunikation und Transparenz, gute Informationsgrundlagen, juristische Expertise und Erfahrung der Verwaltung und der Büros, ausreichende zeitliche Spielräume, um Abwägungskorrekturen vorzunehmen, sowie die angemessene Berücksichtigung der Belange der Bürgerschaft und der Träger öffentlicher Belange. Qualitätsmindernd für Abwägungsprozesse und Ergebnisse kann die politische Einflussnahme während des Abwägungsprozesses und das Konterkarieren der fachlichen durch eine politische Abwägung bei der Beschlussfassung sein.

Zu den Leitfragen „Wie werden die Begriffe Alternativen/Varianten verstanden, welche Funktionen und Formen gibt es?“ und „Wie stellt sich der Prozess der Formulierung von und Entscheidung über Alternativen/Varianten dar, wie wird mit welchen Methoden vorgegangen, welches sind die Defizite des Prozesses und der Ergebnisse?“ lässt sich festhalten: In der Literatur gibt es keine durchgängig konsistente Unterscheidung der Begriffe, Alternativen und Varianten. Die Interviews machten jedoch deutlich, dass den meisten eine Differenzierung der Begriffe durchaus geläufig ist, die in etwa der lexikalischen Unterscheidung entspricht. Alternativen sind demnach grundsätzlich unterschiedliche diskrete, einzigartige, klar abgegrenzte und definierte Optionen. Varianten hingegen beschreiben Nuancen oder Variationen einer planerischen Grundidee. Vor dem Hintergrund, dass es sich in beiden Fällen „um verschiedene denkbare Maßnahmen, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen“ (Peters/Weingarten/Schicketanz et al. 2020: 61) handelt und die Unterscheidung zwischen Varianten und Alternativen keine rechtlichen Auswirkungen habe (Peters/Weingarten/Schicketanz et al. 2020: 61), erscheint die fehlende Differenzierung der Begriffe im Planungsalltag jedoch unproblematisch.

Im Hinblick auf die eingesetzten Methoden der Alternativen-/Variantenbewertung fällt auf, dass sich der Einsatz formalisierter Methoden wie etwa der Nutzwertanalyse nur auf wenige Elemente des Planungsprozesses bezieht. Solche elaborierten Methoden haben lediglich im Rahmen des Umweltberichts in der (Strategischen) Umweltprüfung eine gewisse Relevanz. In den meisten anderen Phasen der Planungsprozesse wird eher in weniger formalisierten Diskursen mit einfachen Strukturierungshilfen über Alternativen und Varianten entschieden. Die Praxis ist generell in weiten Teilen stärker auf den kommunikativen Austausch und weniger auf strukturierte methodische Verfahren gestützt. Dieses Ergebnis bestätigt die Befunde breiter angelegter Untersuchungen, wonach formalisierte Methoden der Alternativenbewertung in der Praxis weniger Relevanz haben, als es ihre Behandlung in Lehrbüchern nahelegt (Diller 2010).

Durch die Ergebnisse werden gleichzeitig neue Forschungsperspektiven aufgezeigt: Erstens besteht eine gewisse Diskrepanz zwischen den relativ praxisnahen Empfehlungen aus der planungsrechtlichen Perspektive zur Ausgestaltung einer rechtssicheren Abwägung einerseits und den planungstheoretischen Überlegungen, die die Funktion der Abwägung in politischen Planungsprozessen eher kritisch betrachten, aber kaum Hinweise für die Planungspraxis geben, wie Abwägungen in politischen Planungsprozessen angesichts vorhandener Rahmenbedingungen aus fachlicher Sicht besser ausgestaltet werden können. Hier wäre ein stärkeres aufeinander Zugehen der planungstheoretischen und planungsrechtlichen Forschungsperspektiven wünschenswert.

Zweitens wäre eine vertiefte Betrachtung der Gemeinsamkeiten und Unterschiede formeller und informeller Abwägungsprozesse aufschlussreich, insbesondere die Art und Weise, wie informelle Prozesse formelle Entscheidungen beeinflussen können. Hier wäre die Betrachtung unterschiedlicher Typen formeller Planung (nicht nur Bauleitplanung, sondern auch Fachplanung) und informeller Planung (Stadtentwicklungskonzepte, Rahmenpläne) sinnvoll. Des Weiteren, drittens, wären auch quantitativ orientierte Untersuchungen interessant, etwa was Typen, Begriffsverständnisse von Abwägung, Alternativen/Varianten oder Erfolgsfaktoren gelungener Abwägung angeht.

Das Verständnis von Planungspraktikerinnen und Planungspraktikern ist stark von den Routinen formeller Planungsprozesse geprägt, die wiederum von nationalen rechtlichen Vorgaben und deren Interpretation beeinflusst sind. Insofern wäre die Ausdehnung der Untersuchung z. B. von Abwägungstypen und Alternativentypen auf die internationale Perspektive lohnend. Insbesondere stellt sich die Frage nach der Existenz und Handhabung von Planungsermessen innerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, etwa im Rahmen der grundsätzlich EU-weit geregelten (Strategischen) Umweltprüfung. Aber Abwägung von Alternativen-/Varianten ist bei Weitem nicht durch die institutionellen politischen und planungsrechtlichen Faktoren zu erklären, sondern auch durch planungskulturelle Faktoren, was auch die Untersuchung von Ländern außerhalb der EU interessant macht.

Competing Interests The authors declare no competing interests.

Acknowledgements The authors would like to thank two anonymous reviewers for their helpful comments. The authors would also like to extend their gratitude to the planners, who contributed their time and expertise to the study. Furthermore, the authors would like to thank the student assistants for their invaluable assistance in transcribing the interviews.

Funding This work is supported by the German Research Foundation (DFG) under grant 463567980.

Literatur

Allmendinger, P.; Haughton, G. (2012): Post-political spatial planning in England: A crisis of consensus? In: Transactions of the Institute of British Geographers 37, 1, 89–103. https://doi.org/10.1111/j.1475-5661.2011.00468.x

Altshuler, A. (1965): The city planning process: A political analysis. Ithaca.

Bechmann, A. (1978): Nutzwertanalyse, Bewertungstheorie und Planung. Bern. = Beiträge zur Wirtschaftspolitik 29.

Braybrooke, D.; Lindblom, C. E. (1972): Zur Strategie der unkoordinierten kleinen Schritte (Disjointed Incrementalism). In: Fehl, G.; Fester, M.; Kuhnert, N. (Hrsg.): Planung und Information. Gütersloh, 139–168. = Bauwelt-Fundamente 34.

Briassoulis, H. (1999): Who plans whose sustainability? Alternative roles for planners. In: Journal of Environmental Planning and Management 42, 6, 889–902. https://doi.org/10.1080/09640569910885

Brooks, M. P. (2017): Planning Theory for Practitioners. London.

Buhler, T. (2021): When vagueness is a strategic resource for planning actors. In: Planning Theory 20, 4, 325–349. https://doi.org/10.1177/1473095221995861

Cole, I.; Goodchild, B. (2000): Social mix and the 'balanced community' in British housing policy – a tale of two epochs. In: GeoJournal 51, 4, 351–360. https://doi.org/10.1023/A:1012049526513

Diller, C. (2010): Methoden in der Praxis der deutschen Raumplanung. Überlegungen zur Systematisierung und Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage in Raumplanungsinstitutionen. In: disP – The Planning Review 182, 3, 36–49. https://doi.org/10.1080/02513625.2010.10557100

Dresing, T.; Pehl, T. (2018): Praxisbuch Interview, Transkription & Analyse. Anleitungen und Regelsysteme für qualitativ Forschende. Marburg.

Finkler, L.; Grant, J. L. (2011): Minimum separation distance bylaws for group homes: The negative side of planning regulation. In: Canadian Journal of Urban Research 20, 1, 33–56.

Flyvbjerg, B. (1998): Rationality and power: Democracy in practice. Chicago.

Forester, J. (1987): Planning in the face of conflict: Negotiation and mediation strategies in local land use regulation. In: Journal of the American Planning Association 53, 3, 303–314. https://doi.org/10.1080/01944368708976450

Forester, J. (1989): Planning in the face of power. Berkeley.

Fox-Rogers, L.; Murphy, E. (2014): Informal strategies of power in the local planning system. In: Planning Theory 13, 3, 244–268. https://doi.org/10.1177/1473095213492512

Fürst, D. (2004): Planungstheorie – die offenen Stellen. In: Altrock, U.; Güntner, S.; Huning, S.; Peters, D. (Hrsg.): Perspektiven der Planungstheorie. Berlin, 239–258. = Planungsrundschau 10.

Fürst, D. (2016): Denkfallen bei planerischen Abwägungs- und Bewertungsverfahren – Erkenntnisse aus den Kognitionswissenschaften. In: Othengrafen, F.; Schmidt-Lauber, B.; Hannemann, C.; Pohlan, J.; Roost, F. (Hrsg.): Jahrbuch StadtRegion 2015/2016. Planbarkeiten: Herausforderungen und Dynamiken räumlicher Planung. Leverkusen, 43–59.

Fürst, D.; Scholles, M. (Hrsg.) (2008): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund.

Gailing, L.; Hamedinger, A. (2019): Neoinstitutionalismus und Governance. In: Wiechmann, T. (Hrsg.): ARL Reader Planungstheorie. Band 1: Kommunikative Planung – Neoinstitutionalismus und Governance. Berlin, 167–354. https://doi.org/10.1007/978-3-662-57630-4_3

Gierke, H.-G.; Schmidt-Eichstaedt, G. (2019): Die Abwägung in der Bauleitplanung: Gestaltungsspielräume – Grenzen – Direktiven. Stuttgart.

Grant, J. L. (2022): "A Difficult Balancing Act": What Planning Involves. In: Planning Theory and Practice 23, 5, 724–740. https://doi.org/10.1080/14649357.2022.2109719

Haworth, A.; Manzi, T. (1999): Managing the 'underclass': Interpreting the moral discourse of housing management. In: Urban Studies 36, 1, 153–165. https://doi.org/10.1080/0042098993790

Hutter, G.; Wiechmann, T.; Krüger, T. (2019): Strategische Planung. In: Wiechmann, T. (Hrsg.): ARL Reader Planungstheorie. Band 2: Strategische Planung – Planungskultur Berlin, 13–154. https://doi.org/10.1007/978-3-662-57624-3_2

Innes, J. E.; Booher, D. E. (2010): Planning with Complexity. An introduction to collaborative rationality for public policy. London.

Kuckartz, U.; Rädiker, S. (2022): Qualitative Inhaltsanalyse: Methoden, Praxis, Computerunterstützung. Weinheim.

Kühn, M. (2008): Strategische Stadt- und Regionalplanung. In: Raumforschung und Raumordnung 66, 3, 230–243. https://doi.org/10.1007/BF03183159

Kühn, M. (2021): Agonistic planning theory revisited: The planner's role in dealing with conflict. In: Planning Theory 20, 2, 143–156. https://doi.org/10.1177/1473095220953201

McRae, D. (1993): Guidelines for Policy Discourse. Consensual versus Adversarial. In: Fischer, F.; Forester, J. (Hrsg.): The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. Durham, 291–318.

Meuser, M.; Nagel, U. (1991): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht: ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Garz, D.; Kraimer, K. (Hrsg.): Qualitativ-empirische Sozialforschung: Konzepte, Methoden, Analysen. Opladen, 441–471.

Meyerson, M.; Banfield, E. C. (1955): Politics, Planning, and the Public Interest: The Case of Public Housing in Chicago. New York.

Mouffe, C. (2013): Agonistics. Thinking the world politically. London.

Müller, A. (2017): Planungsethik. Eine Einführung für Raumplaner, Landschaftsplaner, Stadtplaner und Architekten. Tübingen.

Othengrafen, F.; Reimer, M.; Danielzyk, D. (2019): Planungskultur. In: Wiechmann, T. (Hrsg.): ARL Reader Planungstheorie. Band 2: Strategische Planung – Planungskultur. Berlin, 155–304. https://doi.org/10.1007/978-3-662-57624-3_3

Peters, W.; Weingarten, E.; Schicketanz, S.; Balla, S.; Bunge, T. (2020): Die Alternativenprüfung in der Strategischen Umweltprüfung und der Umweltverträglichkeitsprüfung. Dessau-Roßlau. = UBA-Texte 83/2020.

Raco, M. (2007): Securing sustainable communities: Citizenship, safety and sustainability in the new urban planning. In: European Urban and Regional Studies 14, 4, 305–320. https://doi.org/10.1177/0969776407081164

Reicher, C. (2017): Städtebauliches Entwerfen. Wiesbaden.

Sager, T. (2009): Planners' role: Torn between dialogical ideals and neo-liberal realities. In: European Planning Studies 17, 1, 65–84. https://doi.org/10.1080/09654310802513948

Schmidt-Eichstaedt, G. (2010): Abwägung. In Henckel, D.; Kuczkowski, K.; Lau, P.; Pahl-Weber, E.; Stellmacher, F. (Hrsg.): Planen, Bauen, Umwelt. Ein Handbuch. Wiesbaden, 12–15. https://doi.org/10.1007/978-3-531-92288-1_1

Schön, D. A. (1982): The reflective practitioner. How professionals think in action. New York.

Schoen, H. (2018): Abwägung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 19–29.

Smith, D. (2008): The politics of studentification and '(un)balanced' urban populations: Lessons for gentrification and sustainable communities? In: Urban Studies 45, 12, 2541–2564. https://doi.org/10.1177/0042098008097108

Söfker, W. (2010): Planungsalternativen in der Abwägung. In: Spannowsky, W.; Hofmeister, A. (Hrsg.): Die Abwägung – das Herzstück der städtebaulichen Planung. Berlin, 53–62.

Sun, W. W.-L. (1979): An evaluation of selected social characteristics in the planning of a new town. Master's report, Kansas State University. http://krex.k-state.edu/dspace/bitstream/handle/2097/9347/LD2668R41979S883.pdf?sequence=1 (15.05.2024).

Throgmorton, J. A. (2003): Planning as persuasive storytelling in a global-scale web of relationships. In: Planning Theory 2, 2, 125–151. https://doi.org/10.1177/14730952030022003

Watson, V. (2003): Conflicting rationalities: Implications for theory and ethics. In: Planning Theory and Practice 44, 4, 395–407. https://doi.org/10.1080/1464935032000146318

Wiechmann, T. (2008): Planung und Adaption. Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken. Dortmund.

Wiechmann, T. (Hrsg.) (2019a): ARL Reader Planungstheorie. Band 1: Kommunikative Planung – Neoinstitutionalismus und Governance. Berlin. https://doi.org/10.1007/978-3-662-57630-4

Wiechmann, T. (Hrsg.) (2019b): ARL Reader Planungstheorie. Band 2: Strategische Planung – Planungskultur. Berlin. https://doi.org/10.1007/978-3-662-57624-3

Zangemeister, C. (1970): Nutzwertanalyse in der Systemtechnik – Eine Methodik zur multidimensionalen Bewertung und Auswahl von Projektalternativen. München.

Zemke, R. (2018): Der Bebauungsplan in der Praxis: Grundlagen, Abwägungs- und Festsetzungstechnik, Kommunikation und Verfahren, Kalkulation nach HOAI. Stuttgart.

Zitcer, A. (2017): Planning as persuaded storytelling: The role of genre in planners' narratives. In: Planning Theory and Practice 18, 4, 583–596. https://doi.org/10.1080/14649357.2017.1363404