

***Möglichkeiten partizipativer Elemente
in Entscheidungsfindungsprozessen -
am Beispiel des Verkehrs***

***Zwischenbericht im Projekt
Verkehrsplanung im Diskurs***

J. Brenner, M. Herrmann, M. Nehring

Nr. 120 / April 1999

Arbeitsbericht

ISBN 3-932013-46-8

ISSN 0945-9553

- ***Akademie für Technikfolgenabschätzung
in Baden-Württemberg***

Industriestr. 5, 70565 Stuttgart
Tel.: 0711 • 9063-0, Fax: 0711 • 9063-299
email: info@afta-bw.de
<http://www.afta-bw.de>

Die *Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg* gibt in loser Folge Aufsätze und Vorträge von Mitarbeitern sowie ausgewählte Zwischen- und Abschlußberichte von durchgeführten Forschungsprojekten als *Arbeitsberichte der Akademie* heraus. Diese Reihe hat das Ziel, der jeweils interessierten Fachöffentlichkeit und dem breiten Publikum Gelegenheit zu kritischer Würdigung und Begleitung der Arbeit der Akademie zu geben. Anregungen und Kommentare zu den publizierten Arbeiten sind deshalb jederzeit willkommen.

Inhaltsverzeichnis

Möglichkeiten partizipativer Elemente in Entscheidungsfindungsprozessen - am Beispiel des Verkehrs

Dr.-Ing. Marcus Steierwald

Vorwort1

Dipl.-Geogr. Marita Nehring

Institutionelle kommunalpolitische Entscheidungsfindung3

Dipl.-Geogr. Monika Herrmann

Institutionelle Bürgerbeteiligung und Ausschulbildung21

Dipl.-Geogr. Jens Brenner

Formen der Entscheidungsfindung - Einsatz von Szenario-Modellen?55

Dipl.-Geogr. Monika Herrmann

Szenario-Technik und Bürgerbeteiligung in ausgewählten baden-württembergischen Städten - Ergebnisse aus Befragung und informellen Gesprächen.....95

Zusammenfassung des Arbeitsberichts und Ausblick109

Summary113

Anhang: Abkürzungsverzeichnis, Ergebnisse Befragung115

Publikationsliste der Akademie123

Vorwort

Planungsprozesse im Verkehrswesen sind in der Bundesrepublik Deutschland hochgradig administriert. Lange Vorlaufzeiten und die hohen fachspezifischen Anforderungen haben dazu geführt, daß die Initiierung von Planungsprozessen und die planerische Konkretisierung zur Domäne der Fachverwaltungen geworden sind. Zu dieser Entwicklung beigetragen hat auch der Umstand, daß die gerichtliche Auseinandersetzung über Verfahren den Zeitraum von Planungsbeginn bis Realisierung sehr verlängert haben. In einigen besonders umstrittenen Fällen beim Autobahnbau vergehen zwischen erster Skizze und Verkehrsfreigabe gut 30 Jahre.

Es ist zu beobachten, daß über die Ziele der Planung kaum noch verhandelt wird und daß über das gesetzlich vorgeschriebene Maß – z.B. in der Umweltverträglichkeitsprüfung – hinaus keine vertiefte Auseinandersetzung mit den Wirkungen der verkehrlichen Maßnahme, mit ihren komplexen Drittwirkungen auf gesellschaftliche Zusammenhänge erfolgt. Der Forderung, Verkehrsplanung habe sich wie andere Fachplanungen der gesellschaftlichen und fachlichen Diskussion zu allen Entscheidungszeitpunkten zu stellen, wird nicht entsprochen. Eine weitere Komplizierung erfährt diese Situation nicht zuletzt auch dadurch, daß die Anzahl der Verkehrsfachleute identisch zu sein scheint mit der Zahl der Diskutanten – die Trennung zwischen privater Betroffenheit und übergeordnetem, öffentlichen Zielen ist gerade im Verkehrswesen äußerst mühsam.

Ausgangspunkt des Projektes *Verkehrsplanung im Diskurs* der Akademie für Technikfolgenabschätzung war daher die Überlegung, nach Mechanismen zu suchen, mit denen die etablierte Planung für diskursive Erörterungen geöffnet und gleichzeitig fundiert werden kann. Die Mechanismen müssen dabei zu den bestehenden Gesetzen und Verordnungen kompatibel sein und sie müssen einerseits genügend Freiraum schaffen, um die diskursive Erörterung nicht zu einer Pflichtübung werden zu lassen und andererseits genügend Strukturierung zeigen, um zweckorientierte Ergebnisse zu sichern.

Die ersten Recherchen in diesem Projekt widmeten sich der Beschreibung der Entscheidungsmechanismen vor Ort, d.h. den institutionellen, gesetzlichen und informellen Elementen des Entscheidungsprozesses auf kommunaler Ebene. Dabei wurde sehr rasch deutlich, daß einer Vielzahl von Veröffentlichungen zu den institutionellen Verfahrenfragen ein äußerst dürftiges Schrifttum zu den informellen Einflußgrößen gegenübersteht. Dies mag auch daran liegen, daß diesen informellen Entscheidungswegen nur auf dem Wege von aufwendigen Interviews nachgespürt werden kann. Dieser Bericht enthält daher vorwiegend die gesicherten Ergebnisse der Recherche zu den partizipativen Elementen der institutionellen Entscheidungsfindung.

In einer ersten Experten-Diskussion zu den hier vorgestellten Ergebnissen haben die Verfasser eine interessante Beobachtung gemacht: Während Verwaltungsfachleute die ‚sachliche Richtigkeit‘ feststellten, im übrigen aber die Ergebnisse für unspektakulär erklärten, betonten Planer die Bedeutung der Ergebnisse als Kompendium für die nicht in die Verwaltung eingebundenen Fachleute und die Erwartung, dieser Arbeitsbericht werde das Verständnis für die institutionellen und administrativen Vorgänge fördern.

Neben den Beiträgen zur institutionellen Entscheidungsfindung und zur Bürgerbeteiligung bzw. Ausschußbildung enthält dieser Arbeitsbericht einen ersten Ansatz zur Erweiterung der bestehenden Verfahren – die Szenariotechnik. Die Befragung in baden-württembergischen Kommunen zu den Einsatzmöglichkeiten dieser Technik und zu den Chancen der Bürgerbeteiligung ergab einen hohen Bedarf an neu zu entwickelnden Verfahren: Der grundsätzlichen Bereitschaft, partizipative Verfahren anzuwenden, genügen die bestehenden Methoden nicht; zu aufwendig, zeitraubend und komplex scheinen sie zu sein. Es ergibt sich sowohl die Aufgabe einer Entwicklung von praxisgerechten Verfahren als auch eine Vermittlungsaufgabe, bei der die Bedeutung partizipativer Fundierung von Entscheidungsprozessen darzustellen ist. Hier wird das Projekt in der Folgezeit anzusetzen haben.

Dr.-Ing. Marcus Steierwald

Dipl.-Geogr. Marita Nehring

Institutionelle kommunalpolitische Entscheidungsfindung

Recherche von Gesetzen und Verordnungen zum Weg der Planungsvorhaben von der Feststellung von Handlungsbedarf über den formellen Beschluß bis hin zur Ausführung

1 Einleitung

Jede Planungsaufgabe einer Kommune ist eingebunden in eine Vielzahl abgestufter Konkretisierungshierarchien. Die Planungsebenen reichen von der Raumordnung des Bundes über die Landes- und Regionalplanung bis zur Gemeindeebene. Die Gemeinde hat im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsaufgabe als Gebietskörperschaft die Möglichkeit, mit der Aufstellung der Bauleitpläne die konkrete planerische Ausgestaltung ihrer Entwicklungsmöglichkeiten festzulegen.

Die Gemeinde muß sich zwar laut Baugesetzbuch (BauGB) den Zielen der Raumordnung anpassen (§ 1 Abs. 4 BauGB), und mit der Neufassung des Gesetzes zur Änderung des Baugesetzbuches und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung (Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 - BauROG) beinhaltet das auch die Berücksichtigung der Belange im europäischen Rahmen (§ 1 Abs. 2 Satz 8 ROG), sie hat aber dennoch einen weiten Spielraum für Eigenständigkeit.

Im Folgenden wird der Weg eines Planungsvorhabens von der Feststellung des Bedarfs über die Beschlußfindung bis zur Ausführung des Vorhabens nachvollzogen.

2 Allgemeine Hierarchisierung der Rechtsgrundlagen

Die oberste Planungsgrundlage stellt die Raumordnung des Bundes dar, die sich im Raumordnungsgesetz (ROG) manifestiert und über das Bundesraumordnungsprogramm eine Konkretisierung erhält.

Das Bundesgesetz mit der weitesten direkten Reichweite auf die örtliche Planung ist das Baugesetzbuch. Dieses Gesetz legt die Verfahrensschritte der Planung im Detail fest.

Die Landesplanungsbehörden stellen gemäß der Landesplanungsgesetze Landesentwicklungspläne auf. Der Landesentwicklungsplan (LEP) setzt die Ziele der Raumordnung und Landesplanung fest, wobei gegliedert wird in allgemeine, fachliche und regionale Plansätze. U. a. werden im Landesentwicklungsplan die Zentralen Orte und die Entwicklungsachsen ausgewiesen.

Eine weitere Abstufung mit zusätzlicher Konkretisierung stellen dann die Regionalpläne dar.

Den Städten und Gemeinden obliegt letztendlich die Umsetzung der Ziele der Raumordnung in ihren Planungsgebieten (vgl. auch § 1 Abs. 4 BauGB).

Die Gesetze, die im wesentlichen zur Anwendung kommen, sind hier in tabellarischer Form zusammengefaßt (ohne Anspruch auf Vollständigkeit):

Tab. 1: Übersicht der für Planungsbelange relevanten Gesetze	
für allgemeine Planungs- vorhaben:	Bau- und Raumordnungsgesetz (BauROG) Raumordnungsgesetz (ROG) (Artikel 2 des BauROG) Baugesetzbuch (BauGB) BauGB-Maßnahmengesetz (bis 31.12.97) Baunutzungsverordnung (BauNVO) Planzeichenverordnung (PlanZV) Gemeindeordnungen (GemO) der Länder Landesplanungsgesetz (LPIG) Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)
zusätzlich für Verkehrspla- nungsvorhaben von besonde- rer Bedeutung:	Bundesfernstraßengesetz Straßengesetze der Länder Luftverkehrsgesetz Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm Allgemeines Eisenbahngesetz Nahverkehrs- und Eisenbahngesetze der Länder Verwaltungsverfahrensgesetz

Bei den genannten Gesetzen handelt es sich nicht in allen Fällen um direkt anzuwendende rechtliche Grundlagen der Planung. So finden vor allem das BNatSchG und das UVPG nur mittelbar Eingang in die Planung, sofern diese Belange tangiert, die von den Gesetzen angesprochen werden. Die Neuregelungen des BauROG berücksichtigen verstärkt die Belange des Umweltschutzes, so daß nur noch wenige Vorhaben den speziellen Bestimmungen dieser Gesetze direkt unterliegen (UVP-pflichtig sind z. B. Bundesfernstraßen und großflächige Ferienanlagenvorhaben). Der § 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB legt die Einbeziehung der Umweltfachplanung in die Bauleitplanung fest. Damit ist auch die Berücksichtigung der Landschafts- und Grünordnungspläne garantiert.

Die genannten Verordnungen dienen nicht der Herstellung von Planungsinhalten, sondern regeln vielmehr die konkrete Umsetzung dieser Inhalte.

Da das BauGB die wesentliche Grundlage für die örtliche Entwicklung darstellt, wird dieses näher erläutert.

3 Baugesetzbuch

Das BauGB stellt die Planungsgrundlage für Entwicklungs-, Veränderungs- oder Gestaltungsvorhaben von Städten und Gemeinden dar. Dabei handelt es sich um ein Bundesgesetz, dessen inhaltliche Ausgestaltung den Kommunen als Träger öffentlicher Aufgaben zufällt. Das gilt sowohl für die planerische als auch für die rechtliche Ausgestaltung, wobei die übergeordneten Behörden Kontrollpflichten erfüllen.

Grundlage des bestehenden BauGB (in der Bekanntmachung der Neufassung vom 27.08.97 BGBl. I S. 2141, Gültigkeit ab 1.01.98) sind das Bundesbaugesetz (BBauG) und das Städtebauförderungsgesetz, die bei einer größeren Novelle 1986 zusammengelegt wurden. Dabei ging das Städtebauförderungsgesetz als „Besonderes Städtebaurecht“ im BauGB auf.

Mit der Wiedervereinigung ist das Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch (BauGB-MaßnahmenG) eingeführt worden, das besonders dem dringenden Wohnbedarf der Bevölkerung Rechnung tragen sollte. Dieses Gesetz hatte bis zum 31.12.97 Gültigkeit und hat jetzt in die Neufassung des BauGB in wesentlichen Punkten Eingang gefunden, wobei auf die Sonderregelungen für die neuen Länder zugunsten einer einheitlichen Regelung verzichtet wurde.

Die zwei wesentlichen Grundlagen, die das BauGB für die Planung bereitstellt, sind die Flächennutzungsplanung und die Bebauungsplanung als Stufen der Bauleitplanung (Zweistufigkeit der Bauleitplanung).

Bei der Flächennutzungsplanung handelt es sich um die vorbereitende Bauleitplanung, wobei der Flächennutzungsplan (FNP) in aller Regel für das gesamte Gemarkungsgebiet aufgestellt wird. Bei der Bebauungsplanung handelt es sich um die verbindliche Bauleitplanung, wobei der Bebauungsplan (B-Plan) nur für Teilgebiete aufgestellt wird.

Wie bereits die verbale Unterscheidung „vorbereitende und verbindliche Bauleitplanung“ nahelegt, hat der FNP keine rechtliche Verbindlichkeit, während der B-Plan von der Gemeinde als Satzung aufgestellt wird und damit Rechtsstatus erlangt (mit allen Konsequenzen von der Verbindlichkeit über die Anfechtbarkeit u. ä.).

Die Bauleitplanung gilt als das zentrale Element zur Ordnung der städtebaulichen Entwicklung (vgl. HAUS u. a. 1986, S. 254).

Die Städte und Gemeinden haben die Möglichkeit, vor die Bauleitplanung Entwicklungspläne oder Stadtentwicklungsprogramme zu stellen. Sie sind zur Aufstellung dieser Pläne bzw. Programme nicht verpflichtet, diese können aber als Vorüberlegung der kommunalen Planung dienen.

3.1 Kommunale Entwicklungsplanung

Eine gesetzliche Definition der Entwicklungsplanung besteht nicht, auch wenn das BauGB darauf verweist (§ 140 BauGB Abs. 4). Es hat sich aber als ein Instrument zur Vorbereitung der konkreteren städtebaulichen Planung in vielen (meist größeren) Städten institutionalisiert und bewährt. „Aufgabe der Entwicklungsplanung ist es, langfristige Zielvorstellungen der Gemeindeentwicklung in wirtschaftlicher, struktureller, sozialer, kultureller, städtebaulicher Hinsicht zu entwickeln und festzulegen“ (MENZEL, DEUTSCH, KRAUTTER 1997, Teil 5/2.6, S. 8).

Da es sich bei der Bauleitplanung vor allem um die Festlegung der baulichen Nutzung einzelner Grundstücke handelt, stellt die Entwicklungsplanung eine sinnvolle Möglichkeit dar, die langfristige Perspektive der gesamten Gemeinde anzureißen.

MENZEL, DEUTSCH und KRAUTTER stellen die Merkmale des Entwicklungsplans zusammen (vgl. MENZEL, DEUTSCH, KRAUTTER 1997, Teil 5/2.6, S. 8f):

- kommunalpolitischer Selbstbindungsplan,

- keine Genehmigungspflicht,
- kann Selbstverwaltungsspielraum ermitteln,
- faßt alle übergeordneten und kommunalen Planungen zusammen („integrierter Plan“),
- formuliert Ansprüche an die Regional- und Landesplanung und an Förderprogramme,
- Erarbeitung im Prozeß in Zusammenarbeit von Politik, Verwaltung, Fachleuten und Bürgern,
- Fortschreibung, Ergänzung und Anpassung möglich.

3.2 Flächennutzungsplan

Der § 5 BauGB legt die Inhalte des FNP fest: „Im FNP ist für das ganze Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen.“ (Abs. 1 Satz 1). Es folgt eine Aufstellung der Flächen, die dargestellt werden können. Für den Bereich Verkehr ist insbesondere der Satz 3 im Absatz 2 von Bedeutung, der die Darstellung der „Flächen für den überörtlichen Verkehr und für die örtlichen Hauptverkehrszüge“ ermöglicht.

Neben der Art der Bodennutzung regelt der FNP auch das Maß der baulichen Nutzung. Der Verfahrensablauf stellt sich nach MENZEL, DEUTSCH und KRAUTTER wie folgt dar:

- Aufstellungsbeschluß,
- Erarbeitung von Vorentwürfen,
- vorgezogene Bürgerbeteiligung, Unterrichtung und Erörterung (§ 3 Abs. 1 BauGB),
- Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (§ 4 BauGB) und grenzüberschreitende Unterrichtung der Gemeinden und Träger öffentlicher Belange (§ 4a BauGB),
- öffentliche Auslegung des Planentwurfs (§ 3 Abs. 2 BauGB),
- Behandlung und Prüfung der vorgebrachten Anregungen und Bedenken,
- Erarbeitung der genehmigungsfähigen Planfassung,
- Beschlußfassung,
- Genehmigung durch die höhere Verwaltungsbehörde,
- ortsübliche Bekanntmachung (MENZEL, DEUTSCH, KRAUTTER 1997, Teil 5/3, S. 1).

Verwaltung & Planer	Gemeinderat	Bürger	Träger öffentl. Belange	Fachplaner
Ortsübliche Bekanntmachung	Aufstellungsbeschuß § 2 (1) BauGB			
1. Klärung der Aufgabenstellung				
Zusammenstellung vorhandener Unterlagen				
Benachrichtigung				
Information				Beauftragung
2. Ermittlung der Planungsvorhaben				
Bestandsaufnahme Darstellung in Text und Plan	Kommunale Planungsvorgaben	Äußerung von Wertvorstellungen	Landesplanung, Regionalplanung, Fachplanung	z. B. Verkehrsanalysen, Landschaftsanalysen
Analyse			Beteiligung Abstimmung nach § 2 (2) und § 4 (1) BauGB	
Prognose / Bedarfsermittlung				
Planungsprogramm	Zustimmung			
3. Vorläufige Planfassung (Vorentwurf)				
Planziele (mit Alternativen)		Äußerung und Erörterung nach § 3 (1) BauGB	Beteiligung nach § 4 (1) BauGB	z. B. Generalverkehrsplan, Landschaftsplan
Vorentwurf (Plan und Erläuterungsbericht)	Behandlung von Bedenken und Anregungen, Zustimmung			
4. Endgültige Planfassung (Entwurf)				
Entwurf (Plan und Erläuterungsbericht) in der Fassung für die Auslegung	Auslegungsbeschuß			
Öffentliche Auslegung		Bedenken und Anregungen nach § 3 (2) BauGB	Beteiligung nach § 4 (1 u. 2) BauGB	
	Behandlung der Bedenken und Anregungen			
5. Genehmigungsfähige Planfassung				
Genehmigungsverfahren	Feststellungsbeschuß			
Bekanntmachung der Genehmigung				

(Quelle: MENZEL, DEUTSCH, KRAUTTER 1997, Teil 5/3, S. 3, verändert)

Abb. 1: Arbeitsablauf Flächennutzungsplan

Dieser Verfahrensablauf ergibt sich aus dem BauGB, wobei auch landesrechtliche und kommunale Regelungen zum Tragen kommen. Die Form der Bürgerbeteiligung und die Art der ortsüblichen Bekanntmachung gehören zu diesen Bestimmungen.

Die Abbildung 1 gibt das „idealtypische“ Ablaufschema eines Flächennutzungsplan-Verfahrens wieder. Wichtig ist der in der Abbildung 1 angegebene Bereich der Prognose.

Für die langfristige Entwicklung der Kommune ist es von wesentlicher Bedeutung, abzuschätzen, in welche Richtung diese zukünftig verläuft, und die Planung dahingehend auszurichten. Die Auswirkung eines konkreten Planungsvorhabens abzuschätzen, ist auch deswegen wichtig, weil die Planung neuer Verkehrswege oder der Ausbau von Nahverkehrstrassen Auswirkungen auf die Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung haben kann, die hier nicht näher spezifiziert werden sollen.

Der Vorentwurf des FNP soll nach Möglichkeit verschiedene Alternativen der Entwicklung aufzeigen, um eine echte Abwägung der Entwicklungsrichtungen zu ermöglichen. Zu diesem Zeitpunkt ist bereits eine Beteiligung der Bürger und der Träger öffentlicher Belange vorgesehen, aber nicht zwingend vorgeschrieben. Die öffentliche Auslegung ist erst für die endgültige Planfassung vorgeschrieben. Die vorgezogene Beteiligung kann aber dazu beitragen, eine höhere Akzeptanz der Planung zu erreichen, wenn die Ziele und Zwecke der Planung frühzeitig veröffentlicht werden.

Nachdem der Gemeinderat die genehmigungsfähige Planfassung beschlossen hat, liegt die endgültige Genehmigung bei der höheren Verwaltungsbehörde. Diese nimmt aber keinerlei Einfluß auf die Inhalte der Planung, sondern prüft lediglich die Rechtsfähigkeit des Verfahrens.

„Die Erteilung der Genehmigung ist ortsüblich bekanntzumachen. Mit der Bekanntmachung wird der Flächennutzungsplan wirksam.“ (§ 6 Abs. 5 BauGB).

3.3 Bebauungsplan

„Der Bebauungsplan enthält die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung“ (§ 8 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Dieser ist aus dem FNP zu entwickeln und kann die Festsetzung u. a. für „die Verkehrsflächen sowie Verkehrsflächen besonderer Zweckbestimmung, wie Fußgängerbereiche, Flächen für das Parken von Fahrzeugen sowie den Anschluß anderer Flächen an die Verkehrsflächen“ festlegen (§ 9 Abs. 1 Satz 11 BauGB).

In Einzelfällen ist ein FNP nicht erforderlich, „wenn der Bebauungsplan ausreicht, um die städtebauliche Entwicklung zu ordnen“ (§ 8 Abs. 2 BauGB) bzw. kann ein Bebauungsplan „aufgestellt, geändert, ergänzt oder aufgehoben werden, bevor der FNP aufgestellt ist, wenn dringende Gründe es erfordern und der Bebauungsplan der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung des Gemeindegebiets nicht entgegenstehen wird (vorzeitiger B-Plan)“ (§ 8 Abs. 4 BauGB). Damit wird noch einmal die vorrangigere Bedeutung des B-Plans gegenüber dem FNP deutlich.

Der Verfahrensablauf zur Aufstellung, Änderung und Ergänzung eines Bebauungsplans unterscheidet sich aber nicht wesentlich von dem des FNP, wie auch die Abbildung 2 zeigt.

Mit der Novelle des BauGB mit Inkrafttreten zum 1.01.98 ist der vorhabenbezogene Bebauungsplan (§ 12 BauGB) als Sonderform der verbindlichen Bauleitplanung eingeführt worden. Hervorgegangen ist dieses Instrument aus dem Bau-Maßnahmengesetz, das einem dringenden Wohnungsbedarf Rechnung tragen sollte. Der § 11 BauGB ermöglicht den Abschluß eines sogenannten städtebaulichen Vertrags, bei dem die Vorbereitung oder Durchführung städtebaulicher Maßnahmen auf einen Vertragspartner übertragen werden kann. Der § 12 BauGB sieht dann vor, daß die Gemeinde „durch einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan die Zulässigkeit von Vorhaben bestimmen [kann], wenn der Vorhabenträger auf der Grundlage eines mit der Gemeinde abgestimmten Plans zur Durchführung der Vorhaben und der Erschließungsmaßnahmen bereit und in der Lage ist“. Auf Antrag des Vorhabenträgers hat die Gemeinde über die Einleitung eines Bebauungsplanverfahrens zu entscheiden (Abs. 2). Damit wird also die Aufstellung eines Bebauungsplans mit einem direkten Vorhaben in Verbindung gebracht, während der Bebauungsplan ansonsten nur aufgestellt wird, „sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist“ (§ 1 Abs. 3 BauGB).

Allerdings sieht an dieser Stelle das BauGB mit § 13 vor, daß die Beteiligung der Bürger eingeschränkt werden kann, wenn die Grundzüge der Planung nicht berührt werden, wenn also die beabsichtigte Entwicklung aus der sonstigen Planung hervorgeht.

3.4 Weitere Festsetzungen des BauGB

Das BauGB sieht eine Anzahl von Punkten vor, die zum einen zur Umsetzung der inhaltlichen Planung dienen und zum anderen die Planung sichern.

1 Aufstellungsbeschuß (§ 2 Abs. 1 BauGB) Beschuß über die frühzeitige Bürgerbeteiligung (§ 3 Abs. 1 BauGB)		
2 Ortsübliche Bekanntmachung des Aufstellungsbeschlusses (§ 2 Abs. 1 BauGB)		
3 A	B	C
Frühzeitige Bürgerbeteiligung (§ 3 Abs. 1 BauGB) Unterrichtung über Ziele und Zwecke der Planung; Gelegenheit zu Äußerung und Erörterung	Frühzeitige Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (§ 4 Abs. 1 BauGB) Abstimmung der Planungsziele, Aufschluß über beabsichtigte Planungen und Maßnahmen	Abstimmung mit den Nachbargemeinden (§ 2 Abs. 2 BauGB)
4 Ausarbeitung des Bebauungsplanentwurfs (§ 9 BauGB) Planentwurf mit Begründung unter Berücksichtigung der Ergebnisse der frühzeitigen Beteiligung der Bürger, der Träger öffentlicher Belange und der Abstimmung mit den Nachbargemeinden		
5 Entwurfsbeschuß Billigung des Planentwurfs mit Beschuß über die öffentliche Auslegung		
6 Ortsübliche Bekanntmachung der Auslegung (§ 3 Abs. 2 BauGB) Bekanntmachung von Ort und Dauer der Auslegung und Hinweis auf Möglichkeiten zur Vorbringung von Bedenken und Anregungen		
7 Öffentliche Auslegung des Planentwurfs mit Begründung (§ 3 Abs. 2 BauGB)		
8 Prüfung der Bedenken und Anregungen durch Abwägung der privaten und öffentlichen Belange mit Beschußfassung (§ 3 Abs. 2 und § 1 Abs. 6 BauGB)		
8 A	Änderung des Planentwurfs bei zu berücksichtigenden Bedenken und Anregungen	
A1	Erneute öffentliche Auslegung (§ 3 Abs. 3 Satz 1 BauGB) soweit durch die Änderung die Grundzüge der Planung berührt werden	
oder		
A2	Gelegenheit zur Stellungnahme für die Betroffenen (§ 3 Abs. 3 Satz 2 BauGB)	
8 B	Erneute Prüfung der Bedenken und Anregungen mit Abwägung der privaten und öffentlichen Belange § 3 Abs. 2 BauGB	
9 Satzungsbeschuß (§ 10 BauGB) Beschuß des Planentwurfs mit Begründung als Satzung durch die Gemeinde		
10 Genehmigung des Bebauungsplans durch die höhere Verwaltungsbehörde (§ 10 Abs. 2 BauGB)		
11 Ortsübliche Bekanntmachung der Genehmigung oder die Anzeige und damit Inkrafttreten des Bebauungsplans		

(Quelle: MENZEL, DEUTSCH, KRAUTTER 1997, Teil 6/6, S. 3, verändert)

Abb. 2: Verfahrensablauf der Aufstellung, Änderung und Ergänzung eines Bebauungsplans

Zur Sicherung der Bauleitplanung dienen die Veränderungssperre (§ 14), das Zurückstellen von Baugesuchen (§ 15) und das Vorkaufsrecht (§ 24 f) und auch die Regelungen, die die Entschädigungen betreffen.

Die inhaltliche Planung wird vor allem durch das Abwägungsgebot (§ 1 Abs. 6 BauGB) beeinflusst: „Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind öffentliche und private Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen“. Weiter wird mit dem § 1a, der neu eingefügt worden ist, den umweltschützenden Belangen eine stärkere Beachtung eingeräumt.

Neben der Beteiligung der Bürger und der Träger öffentlicher Belange wird mit der Novelle des BauGB auch den Planungsbetroffenen der Nachbarstaaten dieses Recht zugestanden (§ 4a BauGB).

Wesentlich ist auch die Abstimmung der Bauleitpläne benachbarter Gemeinden untereinander (§ 2 Abs. 2 und § 204 BauGB). Dem entspricht die Möglichkeit benachbarter Gemeinden (innerhalb eines Landkreises), Verwaltungsgemeinschaften zu bilden (§ 59 GemO), zu deren Aufgaben die vorbereitende Bauleitplanung (§ 61 Abs. 4, Satz 1) und die technischen Angelegenheiten bei der verbindlichen Bauleitplanung (§ 61 Abs. 3, Satz 1) gehören.

Für die Umsetzung und Durchführung der Planung gibt es neben den gesetzlichen Bestimmungen Verordnungen, die erst mit der Transformation in den Bauleitplan zu geltendem Recht werden. Das gilt z. B. für die Baunutzungsverordnung (BauNVO), die die bauliche Nutzung der Grundstücke regelt. Die BauNVO legt die „Art der baulichen Nutzung“ fest, das „Maß der baulichen Nutzung“, die „Bauweise“ und die „überbaubare Grundstücksfläche“.

Ergänzt wird die BauNVO durch die Planzeichenverordnung (PlanzV), die eine einheitliche graphische Darstellung der festgeschriebenen Nutzungen in einem Bauleitplan garantiert.

Das BauGB sieht neben der Darstellung des Plans auch einen Erläuterungsbericht für den FNP vor (§ 5 Abs. 5 BauGB) und eine Begründung des Bebauungsplans, aus der Ziele, Zwecke und wesentliche Auswirkungen des Plans deutlich werden (§ 9 Abs. 8 BauGB).

4 Planfeststellungsverfahren für verkehrliche Anlagen

Ein Teil der Planung im Verkehrsbereich geht über die Regelungsmöglichkeiten des BauGB hinaus. Das ist dann der Fall, wenn überörtliche Belange betroffen sind, so also in allen Fällen der Kreis-, Landes- und Bundesstraßen, Flugplätze, Schienentrassen und Wasserstraßen. In diesen Fällen treten besondere Gesetze ein.

Da es sich bei dem Bau und der Planung von Wasserstraßen, Flugplätzen und Schienentrassen um besondere Fälle der Planung handelt, sollen die nachfolgenden Ausführungen im wesentlichen auf den Straßenverkehr beschränkt bleiben.

Oberstes Planungsziel aller Verkehrsplanungen besteht darin, die Mobilität der Bevölkerung zu gewährleisten und den Wirtschaftsverkehr verträglich abzuwickeln (sinngemäß z. B. GVP, S. 8).

Bei den in diesem Abschnitt aufgeführten Planungen handelt es sich um straßenrechtliche Fachplanungen, die auch in der Bauleitplanung Berücksichtigung finden müssen (z. B. über die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange).

Die wichtigsten Regelungen für die Planung und den Bau von Bundes- und Landesstraßen sind im Bundesfernstraßengesetz und dem jeweiligen Landesstraßengesetz getroffen.

Das Straßengesetz des Landes Baden-Württemberg (StrG) regelt die Planung, Planfeststellung und Enteignung in den §§ 36-40.

Das übliche Verfahren zur Genehmigung und Zulassung eines öffentlichen Vorhabens ist das Planfeststellungsverfahren. Dieses ist in seiner Rechtswirkung ein dem Bebauungsplan vergleichbares Element der Planung (vgl. ALBERS 1996, S. 106).

Eine Stufe der vorbereitenden Planung sieht das StrG nicht wörtlich vor. Allgemeine Grundlagen für die Straßenplanung finden sich aber im Landesplanungsgesetz, dem Landesentwicklungsplan, im Generalverkehrsplan sowie in den Regionalplänen (vgl. LORENZ 1992, S. 319, Abs. 8). Der § 36 StrG sieht die Einordnung der Straßenplanung in den planerischen Gesamtzusammenhang vor (Abs. 9).

Geregelt ist die Notwendigkeit eines Planfeststellungsverfahrens für den Bau oder die Änderung von Landesstraßen in § 37 StrG.

Die Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde ist das Regierungspräsidium (§ 37 Abs. 7 StrG). Die Straßenbaubehörden in Baden-Württemberg sind das Ministerium für Umwelt und Verkehr als oberste Straßenbaubehörde, die Regierungspräsidien als höhere Straßenbaubehörde und die Straßenbauämter, Landratsämter sowie die Ge-

meinden, je nach dem, wem die Straßenbaulast obliegt (§ 50 StrG). Die Obliegenheit der Straßenbaulast regelt § 43f StrG.

Tab. 2: Verfahrensablauf des Planfeststellungsverfahrens	
1	Anordnung des Planfeststellungsverfahrens durch Rechtsvorschrift
2	Träger des Vorhabens legt der Anhörungsbehörde zur Durchführung des Anhörungsverfahrens den Plan vor. Dieser besteht aus Zeichnungen und Erläuterungen zur Verdeutlichung des Vorhabens, des Anlasses und der betroffenen Grundstücke und Anlagen.
3	Anhörungsbehörde fordert die Behörden, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird, zur Stellungnahme auf und veranlaßt Planauslegung in Gemeinden, in denen sich das Vorhaben auswirkt.
4	Auslegung des Plans zur Einsicht nach ortsüblicher Bekanntmachung.
5	Einwendungen sind innerhalb vorgegebener Fristen möglich von jedem, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden.
6	Erörterung der Einwendungen und Stellungnahmen mit Trägern des Vorhabens, den Behörden und den Einwendern.
7	Bei schwerwiegenden Veränderungen des Plans kann es zur erneuten Auslegung kommen.
8	Stellungnahme der Anhörungsbehörde und Zuleitung der Stellungnahme mit dem Plan, der Stellungnahme der Behörden und den nicht erledigten Einwendungen an die Planfeststellungsbehörde.
9	Planfeststellungsbeschluß der Planfeststellungsbehörde.
10	Zustellung des Beschlusses an den Träger des Vorhabens und öffentliche Auslegung.
11	An Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses kann eine Plangenehmigung erteilt werden. In Fällen von unwesentlicher Bedeutung kann sowohl Planfeststellung als auch Plangenehmigung entfallen.

(Zusammenstellung nach §§ 72-78 VwVfG)

Das Planfeststellungsverfahren ist geregelt im Verwaltungsverfahrensgesetz (§§ 72-78) für Baden-Württemberg, das wortgleich zum Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes ist.

Die Abwägung zwischen privaten und öffentlichen Belangen gilt entsprechend wie für das Bebauungsplanverfahren. Diese stellt sicher, daß auch die Belange des Umweltschutzes in der Planung Berücksichtigung finden. Eine frühzeitige Bürgerbeteiligung ist im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens in Baden-Württemberg nicht vorgesehen.

Das Planfeststellungsverfahren muß nicht durchgeführt werden, wenn die Änderungen nur unwesentlich sind und/oder die Belange anderer nicht berührt werden. Weiter kann ein Bebauungsplan die Planfeststellung ersetzen, ebenso kann aufgrund eines anderen Verfahrens (z. B. flurbereinigungsrechtliches Planfeststellungsverfahren) die Planfeststellung für öffentliche Wege und Straßen unterbleiben (vgl. LORENZ 1992, S. 327ff).

Das Planfeststellungsverfahren gilt gleichermaßen für die Genehmigung und Zulassung anderer öffentlicher Anlagen.

5 Vergleich von Planfeststellungsverfahren und Bebauungsplan in der Stadtplanung

Neben der rechtlichen Differenzierung zwischen Planfeststellungsbeschluß, der als Verwaltungsakt beschlossen wird, und Bebauungsplan, der als Satzung als verbindliche Norm des Ortsrechts gilt (vgl. STICH 1994, S. 75), gibt es einige inhaltliche Unterschiede zwischen beiden Verfahrensweisen, aber auch Gemeinsamkeiten.

Bei dem Planfeststellungsbeschluß handelt es sich um eine Fachplanung, die speziell auf ein Ziel abgestimmt ist. Der Bebauungsplan muß wesentlich stärker den Gesamtplanungszusammenhang berücksichtigen.

In der Planfeststellung werden alle Grundlagen für die Planung einer Straße getroffen. Diese reichen von der Streckenführung mit der Unterteilung in Fahrbahn, Randstreifen u. w. über die Rechtsgrundlagen zum Erwerb der notwendigen Flächen bis hin zur Baugenehmigung und bautechnischen Beschaffenheit. Demgegenüber legt der Bebauungsplan nur die Straßenbegrenzungslinien für die Verkehrsflächen fest, die durch § 9 Abs. 1 Satz 11 BauGB bestimmt werden. Die Festsetzungen, die darüber hinaus notwendig sind, müssen, wenn die Straßenplanung über den Bebauungsplan vorgenommen wird, über ein Straßenbauprogramm abgewickelt werden. Dieses regelt ohne besondere Rechtsnorm die weitere räumliche und bautechnische Ausgestaltung der Straße (vgl. STICH 1994, S. 70).

LEITNER listet die wesentlichen gemeinsamen Planungsgrundsätze zwischen Planfeststellungsverfahren und Bebauungsplanung auf (vgl. LEITNER 1992, S. 58f):

- Abwägungsgebot,
- Abstimmungsgebot,
- planerische Gestaltungsfreiheit,
- Planrechtfertigung,
- Zweistufigkeit der Planung,
- umfassende Bürgerbeteiligung,
- Plansicherungsinstrumente,
- und Entschädigungsregelungen.

In der Wirksamkeit bestehen letztendlich kaum relevante Unterschiede zwischen beiden Vorgehen und eine Einzelfallentscheidung darüber, welches Planungsinstrument anzuwenden ist, erscheint sinnvoll (vgl. STICH 1994, S. 74).

6 Sonstige Gesetze und Verordnungen

Neben den genannten Gesetzen gibt es für die Verkehrsplanung noch eine Vielzahl weiterer Vorschriften, Verordnungen und Richtlinien. Diese beziehen sich aber weniger auf die eigentliche Planung als vielmehr auf die Umsetzung bestimmter Vorgaben, wobei es sich um Empfehlungen und verbindliche Festsetzungen handelt.

So regelt z. B. die Landesbauordnung (LBO) die Abstellmöglichkeit für Fahrräder, die Straßenverkehrsordnung (StVO) ermöglicht die Markierung von Radwegen und regelt die Verkehrsführung. Das Radwegeprogramm stellt für die informelle Straßenplanung eine Grundlage dar, indem es den Ausbau von Radwegen an Landes- und Bundesstraßen vorsieht. Das ÖPNV-Gesetz des Landes sieht Nahverkehrspläne vor, deren Belange ebenfalls Beachtung in der Verkehrsplanung erlangen können. Für den Schienenverkehr von besonderer Bedeutung sind das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) und das Schienenwegeausbaugesetz, wobei auch diese Gesetze auf höherrangige Planungsebenen zurückgehen, wie z. B. die EU-Verordnung 1191/69 bzw. 1893/91.

Regelwerke für die Planung und den Bau von Straßen (oder auch anderer Vorhaben) geben auch Gesellschaften, Verbände und Vereine, die sich mit dieser Thematik befassen. Der VDI gibt ebenso Richtlinien heraus wie die FGSV, deren Arbeitsgruppe Verkehrsplanung u. a. „Richtlinien für die Anlage von Straßen“ (RAS) publiziert oder aktueller „Empfehlungen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen an Straßen EWS“. Die Anwendung dieser Richtlinien wird durch das Bundesministerium für Verkehr empfohlen (vgl. Allg. Rundschreiben Straßenbau Nr. 13/1986).

Der Bereich der Verkehrslenkung z. B. durch Parkraumbewirtschaftung kann ebenfalls bereits in der Planung vorab thematisiert werden.

Diese Vielzahl von Regelungsmöglichkeiten, die sowohl die Stadtplanung im allgemeinen als auch verkehrliche Fachplanung im besonderen ausmachen, zeigen bereits sehr deutlich die Komplexität der Thematik.

Noch weiter differenzieren läßt sich der Regelungsstatbestand, wenn eine weitere Untergliederung anhand der verkehrlichen Bedeutung und der Gestaltungsmöglichkeiten vorgenommen wird.

ALBERS führt z. B. eine Differenzierung nach Verbindungs- und Erschließungsstraßen auf. Fußwege werden unterteilt in Wohnwege zur Wohngebäudeerschließung, unabhängig vom Fahrverkehr geführte Fußwege und Fußgängerzonen. Und auch bei den Radwegen ist zwischen parallel zu Fahrstraßen und unabhängig

geführten zu unterscheiden (vgl. ALBERS 1996, S. 189). Die Differenzierung der Fahrstraßen läßt sich entsprechend ihrer örtlichen bzw. überörtlichen Bedeutung auf-führen.

7 Zusammenfassung

Bei jeder Planung muß sowohl den Planern als auch den Betroffenen klar sein, daß es sich im Beschlußzeitpunkt nur um eine Momentaufnahme innerhalb eines Prozesses handelt. Stadt- und Raumplanung haben die Aufgabe, die zukünftige Entwicklung des Raumes bzw. eines Raumausschnitts quasi als Vision vorzugeben. Dabei sind Erfahrungen aus der Vergangenheit genauso relevant wie die derzeit gültigen Leit-bilder.

Das Entstehen dieser Leitbilder, z. B. das der „autogerechten Stadt“ oder des „stadt-verträglichen Verkehrs“, um nur zwei für die Verkehrsplanung relevante Ideen anzu-sprechen, ist abhängig von einer Vielzahl von Bedingungen und Umständen. Und diese wiederum stehen nicht isoliert, sondern beeinflussen sich gegenseitig.

Um den dem „Zeitgeist“ unterworfenen Ansprüchen gerecht zu werden, ist der Ab-lauf der Planung in unterschiedlichen zeitlichen Dimensionen vorgesehen. Es läßt sich die langfristige Planung von der mittel- bis kurzfristigen Planung unterscheiden. Und bei jeder zeitlichen Einengung findet eine stärkere Konkretisierung der Pla-nungsvorgaben statt. So schreibt das ROG nur allgemeine Ziele der Planung fest, z. B. mit der Vorgabe „eine[r] nachhaltige[n] Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung führt“ (ROG § 1 Abs. 2). Diese Ziele erfahren in der Bauleitplanung eine Abbildung auf die relativ enge räumliche Situation einer Kommune, die zum einen mit dem FNP ihre längerfristige Entwicklung vorgibt und zum anderen im B-Plan die Art und das Maß der baulichen Nutzung auf den Punkt konkretisieren kann.

Die Leitbilder und Ziele der zukünftigen Entwicklung ergeben sich zum einen aus den konkreten Bedürfnissen der Bevölkerung (z. B. dringender Wohnbedarf), zum anderen aus der politischen Willensbildung, die wiederum wechselnden Einflüssen unterliegt.

Ein bezeichnendes Beispiel für den Zeitgeist in den Leitbildern ist die „Nachhaltig-keit“. In der alten Fassung des BauGB, ist von einer „geordneten städtebaulichen Entwicklung“ die Rede. In der neusten Novelle ist diese Aussage durch eine „nach-

haltige Stadtentwicklung“ ersetzt. Und auch in die oben bereits zitierte Passage des ROG ist erst mit dem BauROG 1998 die „Nachhaltigkeit“ eingefügt worden.

ALBERS gibt eine zusammenfassende Übersicht über die Praxis der städtebaulichen Planung, die sich auch auf die Verkehrsplanung übertragen läßt, da zwischen beiden Planungsvorgängen eine Vernetzung in so enger Verbindung besteht, daß eine isolierte Betrachtung ausgeschlossen werden muß:

1. Erfassung und Analyse der sozialen, wirtschaftlichen und räumlichen Gegebenheiten. Damit besteht die Möglichkeit der Prognose unter der Bedingung, daß der Systemzusammenhang unverändert bleibt.
2. Klärung der Wertmaßstäbe und Zielvorstellungen aufgrund der Analyse und Prognose und Herleitung des Handlungsbedarfs.
3. Abgrenzung des planerischen Handlungsspielraums mit verschiedenen Lösungen vor dem Hintergrund der Möglichkeiten und Mittel.
4. Abwägung der Alternativen mit Hilfe von Modellen. Bei Entscheidung gegen den Entwurf oder die Entwürfe neuer Ansatz in einer der Vorstufen oder bei Entscheidung für eine Alternative folgt
5. Implementation der Planung.
6. Verwirklichung der Planung und Erfolgskontrolle (vgl. ALBERS 1996, S. 65/66).

Diese Stufen der Planung zeigen recht gut die notwendigen Maßnahmen, die vor der materiellen Umsetzung der Planung stehen müssen, um die Grundlagen und die Ziele festzustellen. Die rechtliche Umsetzung fällt vor allem in den Bereich der Implementation der Planung, der Umsetzung bzw. der Durchführung. Aber die Gesetze spielen auch schon im Bereich der Wertmaßstäbe und Zielvorstellungen eine wichtige Rolle, genauso wie bei der Abwägung die Beteiligung der Bürger und Träger öffentlicher Belange von Bedeutung ist.

Literatur dieses Abschnitts:

Baugesetzbuch (BauGB) vom 27. August 1997 (BGBl. I S. 2141)

Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung (**Bau- und Raumordnungsgesetz** 1998 - BauROG) vom 18. August 1997 (BGBl. S. 2069)

Landesplanungsgesetz (LPIG) in der Fassung vom 8. April 1992 (GBl. S. 229)

Verwaltungsverfahrensgesetz (LVwVfG) für Baden-Württemberg vom 21. Juni 1977 (GBl. S. 227)

Albers, Gerd (1996): Stadtplanung. Eine praxisorientierte Einführung. Darmstadt.

Cholewa, Werner u. a. (1994): Baugesetzbuch. 3. Aufl. München.

FGSV (1986): Richtlinien für die Anlage von Straßen RAS. Köln.

FGSV (1997): Empfehl. für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen an Straßen EWS.

FGSV (1997): Kommentar zur EWS.

Haus, Wolfgang u. a. (1986): Wie funktioniert das? Städte, Kreise und Gemeinden. Mannheim, Wien, Zürich.

Innenministerium des Landes Baden-Württemberg (Hg.): Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg vom 12. Dezember 1983

Landeszentrale für politische Bildung in Baden-Württemberg in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Landesamt Baden-Württemberg (Hg.)(1994): Taschenbuch Baden-Württemberg. Stuttgart, Berlin, Köln.

Leitner, Wolfgang (1992): Die überörtliche Straßenplanung durch Bebauungsplan im Vergleich zur straßenrechtlichen Planfeststellung. Osnabrück.

Lorenz, Dieter (1992): Landesstraßengesetz Baden-Württemberg. Kommentar. Stuttgart, Berlin, Köln.

Menzel, Petra, Deutsch, Markus u. Horst Krautter (1997): Aktuelles Praxishandbuch der Bauleitplanung. Band 1 u. 2. Augsburg.

Sixt, Werner (1994): Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, 2. Aufl. Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden.

Stich, Rudolf: Ersetzung der Planfeststellung durch Bebauungsplanung bei klassifizierten Straßen. In: **Kormann, Joachim** (1994): Aktuelle Fragen der Planfeststellung. München, S. 65-76.

Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hg.)(1995): Generalverkehrsplan
Baden-Württemberg 1995. Stuttgart.

Dipl.-Geogr. Monika Herrmann

Institutionelle Bürgerbeteiligung und Ausschußbildung

Recherche des Procedere der Bürgerbeteiligung: Bürgerbeteiligung in Deutschland und Baden-Württemberg (1), Bürgerbeteiligung bei Bebauungsplanverfahren (2), Beispiele neuer Partizipationsverfahren in Baden-Württemberg (3) sowie Bildung von Ausschüssen des Gemeinderates (4).

1 Bürgerbeteiligung

1.1 Hintergrund der kommunalen Bürgerbeteiligung

Die Bundesrepublik Deutschland hat bewußt, unter anderem aufgrund der schlechten Erfahrungen in der Weimarer Republik, ein *repräsentatives politisches System* gewählt. In Anlehnung an WEHLING (vgl. S. 154) haben wir einen vierstufigen Bundesstaat bestehend aus vier Ebenen:

1. Gemeinden und Kreise, 2. Bundesländer, 3. Bund, 4. Europäische Union.

Für die Ebene des Bundes bedeutet dies, daß in der Demokratie gemäß unserem Grundgesetz zwar alle Macht vom Volke ausgeht, tatsächlich aber Bürgerinnen und Bürger¹ bei Wahlen lediglich abstimmen wer repräsentativ an den Organen teilnimmt. Sie wirken also auf Bundesebene nur indirekt an der Gestaltung ihres Lebensumfeldes mit. Die eigentliche Entscheidungsgewalt obliegt den Parteien.

Dies trifft teilweise auch auf die Kommunalpolitik in Baden-Württemberg zu: Die Bürgerinnen und Bürger sind durch die von ihnen gewählten Personen vertreten — also auch hier ein weitgehend repräsentatives System. Allerdings bietet die *Süddeutsche Ratsverfassung*, seit der Wiedervereinigung von fast allen Bundesländern mehr oder weniger übernommen, in ihren Stammländern Bayern und Baden-Württemberg einige Ausnahmen wie z.B. die Direktwahl des Bürgermeisters.

¹ Wenn aus Gründen der Übersichtlichkeit und Klarheit im weiteren Text nur die männliche Form verwendet wird, sind dennoch beide Geschlechter gemeint.

Bürgerbeteiligung bedeutet für die Bürgerinnen und Bürger in erster Hinsicht die Möglichkeit der Information über Vorgänge, Planungen und Änderungen politischer Art, auch wenn ihnen keine Entscheidungsgewalt obliegt. Besonders die Bebauungsplanung auf kommunaler Ebene tangiert Eigentumsrechte, aber auch andere wirtschaftliche und soziale Interessen, die für die Bürgerschaft von großer, oft auch existenzieller Bedeutung sind. Deshalb ist Bürgerbeteiligung am Planungsgeschehen den Gemeinden vom Gesetzgeber im Baugesetzbuch (BauGB) vorgeschrieben.

In der Ausgestaltung der Bürgerbeteiligung sind die Gemeinden weitgehend frei, wie im folgenden noch erläutert wird. Dadurch ergeben sich jedoch auch Probleme: Einerseits indem der Bürgerbeteiligung von den Planenden zu wenig Bedeutung beigemessen wird und die Bürgerinnen und Bürger das Interesse an derartigen Veranstaltungen verlieren, andererseits besteht nach Meinung einiger Autoren seitens der Bürgerschaft wenig Engagement für eine gesamtgemeindliche Planung.

Darüber hinaus gewinnen andere Formen der Bürgerbeteiligung an Bedeutung, die aber in den Länderverfassungen, besonders der alten Länder, nur am Rande Erwähnung finden, wohingegen in den neuen Bundesländern die Bürgerbeteiligung mehr Möglichkeiten bietet. Hier ist z.B. auch die Abwahl eines Bürgermeisters durch die Bürgerschaft zulässig.

Wichtig ist, den Bürgerinnen und Bürgern bei Bürgerbeteiligungsverfahren ihre Rechts-situation zu verdeutlichen. Sie können zwar in den Entscheidungsprozeß einbezogen werden, haben aber bis auf wenige Ausnahmen kein Stimmrecht. HEKLER (vgl. S.13) drückt es wie folgt aus:

„Es kommt also darauf an, daß bei einem Verfahren zur Bürgerbeteiligung die Anliegen der Bürger in die kommunalpolitische Entscheidung der Gemeindevertretungen eingehen, aber gleichzeitig den Bürgern auch deutlich gemacht wird, daß die Gemeindevertretungen für diese Entscheidungen allein verantwortlich sind“.

Oft wird im Zusammenhang mit Bürgerbeteiligung auch von Partizipation gesprochen. Das Wort „Partizipation“ ist von seiner Bedeutung her lateinischen Ursprungs und insofern eine Zusammensetzung aus „pars“ und „capere“ im Sinne von „Teil“ und „Nehmen/ Geben“. Es wird in diversen Wissenschaften mit jeweils anderem wissenschaftlichem und auch politischem Hintergrund verwendet. Der Begriffsinhalt ist je nach Fachbereich unterschiedlich. Als politischer Begriff ist Partizipation seit den 68ern mit Vorurteilen behaftet. KNEMEYER (vgl. S.47) ordnet Partizipation vier Bereichen zu:

- *„der allgemein-politische, gesellschaftliche Bereich:* Demokratisierung, reale inhaltliche Demokratie, Selbstbestimmung, Autonomie
- *der politisch-administrative Bereich:* Partizipation, Teilhabe (auf kommunale Selbstverwaltung).
- *der wirtschaftliche Bereich:* Mitbestimmung, Arbeiterselbstverwaltung, Beteiligung, Mitwirkung, Demokratie

- *der Bereich Bildung und Wissenschaft*: (Schüler-)Mitverwaltung, Mitbestimmung (drittelparitätisch), Selbstverantwortung, Autonomie (der Wissenschaft)

Bürgermitwirkung hat im Gefolge der friedlichen Revolution 1989 einen inhaltlichen Wertewandel erfahren und könnte auf dieser Grundlage einen Beitrag zum Abbau von Staats- und Politikverdrossenheit liefern. Wichtig ist jedoch, daß die Ursachen dieser Probleme nicht auf politischem Desinteresse der Bevölkerung basieren dürfen, sondern eine bewußte Forderung nach anderen Formen direkter Bürgerbeteiligung sind.

Einen Begründungsversuch für die wenig durchgesetzte Bürgerbeteiligung auch in den Kommunalverfassungen unternimmt KNEMEYER (vgl. S.51). So gab es nach den Bürgerinitiativen der 60er und 70er Jahre ein Beachtungstief und das Interesse der Kommunen an Bürgerbeteiligung war entsprechend gering. Die „friedliche Revolution“ von 1989 in den Neuen Bundesländern hätte zu einem Wertewandel führen können, jedoch ergab sich auf Bundesebene in der gemeinsamen Verfassungskommission statt der erforderlichen 2/3- Mehrheit nur eine einfache Mehrheit für die Einführung des Volksinitiativrechts sowie Volksbegehren und -entscheid.

Das Interesse an verstärkter Bürgerbeteiligung in der Bevölkerung sei dennoch gestiegen, allerdings mit anderen Motivationen. Eine Erklärung dafür finde man in einer veränderten politischen Einstellung, die sich mit den folgenden Stichworten beschreiben lasse (ders. S.14):

- Eigenwohl vor Gemeinwohl
- Anspruchsinflation
- Vollkaskomentalität

Bürgerinitiativen vermittelten manchmal den Eindruck von Protest- und Störinitiativen zur Durchsetzung eigener Interessen und würden in diesem Fall als Störfaktor der Kommunalpolitik eingestuft. Diese Energie gelte es in Bahnen umzulenken, die dem Gemeinwohl zuträglich seien, denn der Begriff *Bürgerbeteiligung* bezogen auf die Gemeindegemeinschaft beinhalte vor allem die allgemeine Bürgermitwirkung oder die Einwirkung auf die Verwaltung, alles ausgerichtet auf das sog. „*bonum commune*“. Diese Art der Bürgerbeteiligung, die auf das Wohl der Gemeinde oder Kommune ausgerichtet sei, fehle weitgehend. Gründe dafür sieht KNEMEYER (S.14) in:

- mangelndem Interesse der Bürger
- vermuteter Arbeiterschwernis und Effektivitätsminderung bei der Verwaltung
- vermeintlicher Bürgernähe: Repräsentanten meinen bürgernah genug zu sein, deswegen sei Bürgerbeteiligung eigentlich hinfällig

Einen Erklärungsversuch unternimmt VON ARNIM: Auf die Ebene des Staates projiziert nennt dieser drei Thesen als Gründe für die verbreitete Politiker- und Parteienverdrossenheit:

1. „Dringende Sachprobleme werden nicht oder nicht angemessen oder nicht rechtzeitig gelöst. Der Bericht des Club of Rome von 1991 spricht von Unzulänglichkeiten der Gouvernanz. Die Blockade der Politik wird immer mehr selbst zum Hauptproblem und im globalen Wettbewerb zum Standortnachteil für die hiesige Wirtschaft.
2. Statt dessen drängt sich das Streben der Politiker nach Macht, Posten und Geld immer mehr in den Vordergrund.
3. Der Bürger, das Volk, also der eigentliche Souverän in der Demokratie, haben praktisch wenig zu sagen, sowohl in der Sache als auch bei der Auswahl der Politiker. Es besteht ein Partizipationsdefizit.“ (VON ARNIM; S.31)

Möglicherweise muß eine Unterscheidung zwischen der Bereitschaft zu politischem Engagement zum Wohle der Gemeinschaft und dem Sozialen Engagement gezogen werden: Denn diesen Äußerungen zur fehlenden Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, sich sozial und gemeinwohlorientiert zu engagieren widersprechen Ergebnisse von zwei in Baden-Württemberg durchgeführten Untersuchungen zum „*Bürgerschaftlichen Engagement*“. Das Land Baden-Württemberg verfügt über ein Landesnetzwerk „*Bürgerschaftliches Engagement*“ mit 70 Standorten. Über „*EUROBeS- Europäisches Netzwerk Bürgerschaftliches Engagement*“ ist eine Verbindung auf europäischer Ebene mit vergleichbaren Institutionen und Projekten hergestellt. Vor diesem Hintergrund wurde die „*Geislingen-Studie*“ vom SIGMA-Institut im Auftrag der Geschäftsstelle Bürgerschaftliches Engagement/ Seniorengenossenschaften des baden-württembergischen Sozialministeriums erstellt. Diese sozioempirische Studie konnte auf Stadtebene nachweisen:

„daß die Akzeptanz Bürgerschaftlichen Engagements in allen Altersgruppen und Bevölkerungsschichten unerwartet hoch ist, allerdings auf recht unterschiedlichem motivationalem Hintergrund“ (vgl. UELTZHÖFFER, ASCHEBERG; S.11).

Von den Geislinger Bürgerinnen und Bürgern (ab 15. Lebensjahr) seien 38% grundsätzlich bereit sich an selbstorganisierten bürgerschaftlichen Projekten zu beteiligen. Zu ähnlichen Ergebnissen kamen Vergleichsstudien in den EUROBeS-Partnerstädten *Olot* (Katalanien) und *Stirling* (Schottland). Hier darf die Frage erlaubt sein, wie hoch wohl die Beteiligung im konkreten Falle ausfallen würde, die Beantwortung einer Frage verpflichtet bekanntlich nicht.

Eine Ausweitung der Studie auf Landesebene in Baden-Württemberg unter Einbeziehung der vorliegenden Ergebnisse der Geislingen-Studie, internationaler Vergleichsstudien und Formulierung zusätzlicher Fragen wurde 1997 durchgeführt. Ausgangspunkt war die Definition „*neuer Formen bürgerschaftlichen Engagements*“ als:

„Selbstorganisierte bürgerschaftliche Gruppen und Initiativen, in denen Bürger einander bei den unterschiedlichsten Alltagsproblemen unterstützen, Bürgerinnen und Bürger, die Elterngruppen und Nachbarschaftsinitiativen gründen, bei selbstorgani-

sierter Hausaufgaben- oder Altenbetreuung mitarbeiten, gemeinsam Verantwortung für Umweltschutzaufgaben, für die Gestaltung ihres Ortes oder Stadtteils übernehmen“ (ders., S.15).

Vor dem Hintergrund knapper öffentlicher Kassen sei:

„die aktuelle kommunitaristische Diskussion in Deutschland - und ganz besonders in den Vereinigten Staaten - von dem Grundkonsens geprägt, daß die Menschen in Zukunft wieder mehr Verantwortung für sich selbst und für das Gemeinwesen übernehmen sollten.“ (ders., S.19).

Diese Verantwortung kann sich allerdings nur auf die nicht-politische Ebene beziehen, da sich in den Kommunalverwaltungen durch die Verwaltungsreform in Form des sog. „Neue Steuerungsmodells“ ein neuer Trend abzeichnet. Das Neue Steuerungsmodell (NSM, oder international New Public Management) basiert auf dem Tillburger Modell, das in den Jahren 1983-1992 entwickelt wurde und dessen wesentlichstes Element die kommunalen Produkte und ihre Kosten als Bezugsgrößen im Planungs- und Controllingssystem sowie eine klare Verteilung der Verantwortung und Kontraktmanagement beinhaltet. Das NSM ist ein Überbegriff für den neuen ablauforientierten, outputgesteuerten Organisationsaufbau der deutschen Kommunalverwaltungen. Hierzu ein Zitat von Innenminister Kniola, NRW, zum NSM im Internet:

„Mit dem Neuen Steuerungsmodell werden bürokratische und unflexible Verwaltungsstrukturen abgebaut sowie durch die Verlagerung von Fach- und Ressourcenverantwortung Entscheidungen beschleunigt werden“

Die Entscheidungsgewalt des Gemeinderates soll zur Verhinderung einer Übersteuerung weg von kleinen Einzelentscheidungen hin zur Definition kommunaler Ziele verlagert werden. Ziel ist eine bessere Aufteilung der Kompetenzen zwischen Rat und Verwaltung und eine Reduktion von Überschneidungen.

Aus der Zweierbeziehung Rat-Verwaltung soll eine Dreierbeziehung Rat-Verwaltung-Bürger werden (vgl. KGST S. 25 ff.). Auch hier steht die stärkere Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in die Gemeindegemeinschaft — vor dem Hintergrund fehlender Finanzmittel — eine große Rolle. Die Bürger sollen einerseits von der Verwaltung als Kunden betrachtet werden, damit sie zufriedener sind und die Anspruchsmentalität gedämpft wird. Andererseits sollen sie, vor allem im sozialen und kulturellen Bereich („Konzept aktive Bürgerinnen und Bürger“, KGST, S. 39), dort mehr Eigenarbeit leisten, wo der Gemeinde die Mittel fehlen (z.B. streichen von Klassenzimmern durch Eltern, ...).

Ein wichtiger Punkt in der Diskussion um mangelnde Beteiligungsbereitschaft der Bürger und Politikverdrossenheit ist das vorhandene Anspruchsdenken und gleichzeitig fehlende Vertrauen aller Gruppen in unserer politischen Gesellschaft:

- Die Verwaltung erbringt Leistung und erwartet für die Aufrechterhaltung des heutigen hohen Niveaus freiwillige ehrenamtliche Unterstützung durch die Bürger, denen bestimmte Leistungen zu Gute kommen. Argumentiert wird mit wachsenden Zeit-

budgets der Bürger aufgrund von Arbeitszeitverkürzung, aber auch Rente und Arbeitslosigkeit.

- Die erwachsenen Bürger sehen einerseits das gewohnte kommunale Angebot in allen Lebensbereichen schwinden, müssen aber andererseits für die abnehmenden Leistungen, nicht nur auf kommunaler Ebene in Form von Müllgebühren, Gebühren für Kindergartenplätze und Eintrittsgeldern usw., sondern z.B. auch bei Krankenversicherung und Renten, so hohe Abgaben zahlen wie nie zuvor. Aus der Höhe der Abgaben entwickelt sich ein Anspruch auf Leistungen, der nur zum Teil erfüllt werden kann. Hier seitens der Verwaltung auf Solidarität zu setzen ist zweifelhaft. Meist findet die Aktivität der Bürger eher aus einer Art der Selbsthilfe heraus statt und kann nicht von der Verwaltung erzwungen werden. Ansporn zu ehrenamtlichem Einsatz bieten eher Vereine und caritative Einrichtungen, denen keine direkte Erwartungshaltung entgegengebracht werden kann.
- Besonders den jungen Menschen und Jugendlichen scheinen sich, nach Jahrzehnten wachsenden Wohlstands und hohem Beschäftigungsstand, erstmals düstere berufliche Zukunftsaussichten zu bieten (von der Umwelt ganz abgesehen).
- Das Vertrauen in die Politiker fehlt aufgrund zahlreicher Skandale (Zusatzeinkünfte, Plazierung von Parteifreunden auf bestimmten Posten usw). Politiker, die aufgrund von Affären zurücktreten, sind eher selten geworden Insgesamt sind die politischen Abläufe für die Bürger zunehmend intransparent.
- Die überwiegenden Beteiligungsformen enthalten für die Bürger kein Recht auf Entscheidung.
- Die Politik steht der Bürgerbeteiligung z.T. skeptisch bis ablehnend gegenüber, da Verfahrensverzögerungen und bei Enttäuschungen Nicht-Wiederwahl bei der nächsten Wahl befürchtet werden. Bürgerbeteiligung wird gleichgestellt mit "Berufsbeteiligung", bestimmte Personen und Gruppen finden sich in allen städtischen Versammlungen.

Das Bestreben zu einer Verschlankung der Verwaltung scheint angemessen zu sein, nur sollte der Ansatz auf allen politischen Ebenen, und nicht nur auf kommunaler Ebene, stattfinden. Dies ist nach VON ARNIM (S. 39) nur durch stärkere Einflußnahme des Volkes möglich:

„Sind Parlament und damit auch Staat und Verwaltung letztlich unreformierbar? Ich meine nein. Doch kann man den Parlamenten die Kraft zur Reform nur geben, wenn man *dem Volk mehr Einfluß* gibt. Hier gilt also ein Paradox. Durchgreifende Reformen müssen ganz oben beginnen. Die Kraft dazu aber kann den Repräsentanten nur von unten gegeben werden, vom Bürger und Wähler.“

1.2 Allgemeine rechtliche Formen der Bürgerbeteiligung in der Bundesrepublik Deutschland

Die Formen der Bürgerbeteiligung gliedert KNEMEYER (vgl. S. 91 ff.) nach dem Ausmaß ihres Einflusses in Recht auf *Entscheidung*, *Mitwirkung*- und *Bürgereinwirkung*. In der nachfolgenden Tabelle 1 wurde eine Zuordnung der Entscheidungsgewalt und eine Beurteilung der Stärke der Einflußnahme zu Grunde gelegt:

	Einflußnahme/ Entscheidungsgewalt	Beurteilung nach Stärke der Einflußnahme
1. Entscheidung	a) Direktwahl Bürgermeister/in	starker Einfluß
	b) Abwahl Bürgermeister/in ^{*1}	starker Einfluß ^{*1}
	c) Einfluß auf die Zusammensetzung von Gemeinderat oder Stadtrat durch Wahl	mittlerer Einfluß
2. Mitwirkung	Teilnahme an Bürgeranhörungen und Bürgerversammlungen	geringer, indirekter Einfluß durch Meinungsäußerung
3. Bürgereinwirkung	a) Volksbegehren/ Volksentscheid ^{*2}	stärkste Form des Einflusses (bis zu Abwahl des Landtages)^{*2}
	b) Bürgerinitiativen	legitime, nicht institutionalisierte Form des Einflusses, daher oft Vorbehalte

Tabelle 1: Rechtliche Formen der Beteiligung nach Maß ihrer Bedeutung und ihres Einflusses, ^{*1} z.T.: Hessen, Rheinland-Pfalz, neue Bundesländer ^{*2} nicht in allen Bundesländern; Bayern und teilweise neue Bundesländer, Eigene Darstellung, Grundlage Knemeyer.

1.2.1 Entscheidungsrechte

Die Entscheidungsrechte sind (in den meisten Bundesländern) die weitreichendsten Rechte in der Bürgerbeteiligung. Sie gehen über die Einflußnahme bei Wahlen (Landtagswahl, Bundestagswahl) hinaus und ermöglichen beispielsweise die *Urwahl des Bürgermeisters* und die Einflußnahme auf die *Auswahl der örtlichen Bürgervertreter* im Gemeinderat oder Stadtrat.

Bei der Gemeinderatswahl sind Kumulierung und Panaschierung der Stimmen möglich: Dabei gibt es so viele Stimmen wie wählbare Personen. Durch Kumulieren können einem Bewerber innerhalb der Liste bis zu drei Stimmen geben werden, durch Panaschieren können Stimmen auf mehrere Bewerber verteilt und Kumulieren und Panaschieren verbunden werden. Darüber hinaus ist es erlaubt, einzelne Bewerber aus der Liste zu streichen und neue der Liste hinzuzufügen.

Eine Besonderheit findet sich in Baden-Württemberg: Es war das erste Land, das nach Schweizer Vorbild *Bürger- bzw. Ratsbegehren* und *Bürgerentscheid* ermöglichte. Die Bürger der Gemeinde können in besonders wichtigen Angelegenheiten an Stelle der gewählten Organe (Gemeinderat/ Stadtrat) die Entscheidungen treffen. Dies wird im folgenden Abschnitt erläutert.

Die Abwahl eines gewählten Bürgermeisters ist nicht in allen Bundesländern möglich, jedoch in Hessen, Rheinland-Pfalz und in den neuen Bundesländern. Doch auch in Bundesländern, in denen eine Abwahl von Bürgermeistern oder Landräten möglich ist, sind dieser gesetzliche Hürden vorgeschaltet. So muß in Rheinland-Pfalz zunächst von der Hälfte der Gemeinderatsmitglieder ein diesbezüglicher Antrag gestellt werden und dieser muß mit 2/3-Mehrheit bestätigt werden. Erst dann dürfen die Bürger (ab-)wählen, wobei mindestens 30% für Abwahl votieren müssen.

1.2.2 Mitwirkungsrechte

Zu den Mitwirkungsrechten gehören *Bürgeranhörungen* und *Bürgerversammlungen*. Sie stellen ein Recht der *Teilhabe am Prozeß der Entscheidungsfindung* dar, erlauben aber keine direkte Mitentscheidung.

1.2.3 Bürgereinwirkung

Unter Bürgereinwirkung versteht man im allgemeinen eine legitime, jedoch nicht institutionalisierte Form der Einflußnahme, meist als *Bürgerinitiative*. *Bürgereinwirkung* kann unterschiedliche Ziele verfolgen: *Protest gegen oder Verhinderung von administrativen Planungen*, aber auch *Verbesserung der Verwaltungsleistungen*, *Protestinitiativen* und *Verhinderungsinitiativen*.

Die wirkungsvollste Form der Bürgereinwirkung ist der *Volksentscheid*. Die *Verfassung des Freistaates Bayern* bildete vor der Wiedervereinigung eine Ausnahme unter den Verfassungen der Bundesländer: Sie wurde 1946 durch Volksabstimmung in Kraft gesetzt und sieht die Mitwirkung des Volkes an der Gesetzgebung durch *Volksbegehren* und *Volksentscheid* vor. Die zahlreichen durchgeführten Volksbegehren hatten bisher zwar keine direkten Erfolge, haben aber eine „Anstoßwirkung“ zu alternativen Entwürfen gezeigt. Auf Antrag einer Million wahlberechtigter Bürger wäre in Bayern sogar eine *Auflösung des Landtages* möglich.

Die Verfassungen der aller neuen Bundesländer beinhalten plebiszitäre Elemente. Das Land Sachsen räumt ausdrücklich die Möglichkeit ein, auf kommunaler Ebene direkte Demokratie zu praktizieren.

Im Baugesetzbuch sind besondere Partizipationsvorschriften festgehalten. Hier wird auf Abschnitt 2 verwiesen.

1.3 Entwicklung und Gesetzeslage in den Kommunalordnungen in Baden-Württemberg

Nach dem zweiten Weltkrieg wurden in Baden-Württemberg die Direktwahl des Bürgermeisters und ebenso Bürgerbegehren und Bürgerentscheid über wichtige Gemeindeangelegenheiten nach Schweizer Vorbild wieder eingeführt. Es sollte eine ständige Verbindung zwischen Bürger und Rathaus geben, dafür wurden auch sachkundige Bürger in Gemeinderat und Ausschüsse (vgl. Abschnitt IV) einbezogen.

In der baden-württembergischen Demokratisierungsnovelle von 1975 wurden die Informations- und Mitwirkungsmöglichkeiten der Einwohner erweitert, die Rechte des Gemeinderats und seiner Mitglieder verbessert, die Amtszeit des Bürgermeisters bei direkter Wiederwahl auf 8 Jahre verkürzt:

„Im einzelnen wurden die Verpflichtungen des Gemeinderats zur Unterrichtung der Einwohner ausgedehnt (§ 20 Abs. 1 BWGO), die Unterrichtungspflicht bei wichtigen Planungen und Vorhaben der Gemeinde spezifiziert (§ 20 Abs. 2 BWGO), die Einrichtung der Bürgerversammlung intensiviert (§ 20 a BWGO), die Fragestunde für Einwohner und die Anhörung betroffener Personen im Gemeinderat eingeführt (§ 33 Abs. 4 BWGO) und der Grundsatz der Öffentlichkeit in Sitzungen des Gemeinderats und der Ausschüsse verstärkt (§§ 35 Abs. 1, 39 Abs. 5 und 41 Abs. 3 BWGO). Besonders bedeutsam waren die Einführung des Bürgerantrags (§ 20 b GemO) und die Vergrößerung des Anwendungsbereichs und die Erleichterung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (§ 21 BWGO)“ (KNEMEYER, S.43f).

Seit 1996 besitzen alle Bürger der europäischen Gemeinschaft das Recht, den Gemeinderat zu wählen, an Bürgerbegehren und -entscheiden teilzunehmen und können sich in den Gemeinderat/ Stadtrat oder zum Bürgermeister wählen lassen (vgl. WEHLING, S. 153)

1.3.1 Bürgermitwirkung und institutionalisierte Formen in Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg gibt es neun verschiedene Formen der Mitwirkung. Diese können um Möglichkeiten der Teilhabe am Entscheidungsprozeß ergänzt werden:

1. Die Gemeinden besitzen eine *duale Rat-Bürgermeister Verfassung unter urgewählter Spitze*. Hier geht es vor allem um Öffentlichkeitsarbeit – der Gemeinderat informiert die Einwohner durch den Bürgermeister (BM) über allgemein bedeutsame Angelegenheiten und sorgt für das Interesse an der Verwaltung der Gemeinde; außerdem regelt § 20 Abs. 2 BW GO die Information über raum- und entwicklungsbedeutsame Planungen.
2. *Die Bürger wählen den Gemeinderat (GR)*: alle 5 Jahre wird gewählt; jeder hat so viele Stimmen wie Gemeinderäte/ Stadträte zu wählen sind – Kumulieren und Panaschieren sind erlaubt; eine Abwahl ist nicht vorgesehen.
3. *Urwahl des Bürgermeisters durch die Bürger*: in direkter Wahl wird der Bürgermeister auf 8 Jahre; eine Nominierung oder Unterstützung durch eine Partei ist nicht Bedingung, auch hier ist eine Abwahl nicht vorgesehen.
4. *Bürgerbegehren und Bürgerentscheid*:
 - a) *Bürgerentscheid*: diesen können die Bürger über eine wichtige Gemeindeangelegenheiten schriftlich beantragen (diese sind thematisch eingeschränkt), es darf in den letzten 3 Jahren darüber kein Bürgerentscheid durchgeführt worden sein; nach Gemeinderatsentscheidungen gilt eine Frist von 4 Wochen. Der Antrag muß eine Begründung und einen Vorschlag zur Kostendeckung enthalten. Voraussetzung für die Durchführung ist ein Quorum von 15% (in großen Städten weniger)². Vor Durchführung muß den Bürgern die Haltung von GR und Verwaltung dargestellt werden; die Durchführung entfällt, wenn der GR den Bürger-Vorschlag beschließt: Erreicht der Bürgerentscheid 30% der Stimmberechtigten, hat dieser die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses, er kann dann innerhalb drei Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid geändert werden.
 - b) *Referendum*: nach § 21 Abs. 1 BW GO kann der GR mit einer 2/3-Mehrheit beschließen, daß eine wichtige Angelegenheit von den Bürgern entschieden wird.
5. *konsultative Befragungen*: dienen der allgemeinen Information des GR; insbesondere bei Gebiets- oder Bestandsänderungen. *Bürgerbefragungen*, wenn sie vom Gemeinderat veranlaßt sind, haben keine Entscheidungskraft, sind nur Entscheidungshilfe für den Gemeinderat und nicht verbindlich – können aber trotzdem einen gewissen Einfluß ausüben.
6. *Bürgermitwirkung in Rat und Ausschüssen (§§40, 41 BWGO)*: der GR kann sachkundige Bürger oder Sachverständige zu Beratungen oder in Ausschüsse hinzuzie-

² Anmerkung: Im Juli 1998 wurde im Landtag von BW ein Gesetz zur Änderung des kommunalen Verfassungsrechts verabschiedet, das die Voraussetzungen für Bürgerversammlungen, Bürgeranträge und Bürgerbegehren vermindert.

hen. Sie sind ehrenamtlich tätig; dürfen in der Zahl die der Gemeinderäte nicht erreichen und sie haben kein Stimmrecht (im Gegensatz zu Nordrhein-Westfalen wo sie gleiches volles Stimmrecht wie die Ratsmitglieder in den Ausschüssen haben). Es gibt die Möglichkeit der *Fragestunde* vor/ in öffentlichen Sitzungen von GR oder Ausschüssen, sowie die Anhörung betroffener Bürger.

7. *Die Bürgerversammlung* ist in Baden-Württemberg eine Einwohnerversammlung, die mindestens einmal jährlich stattfinden soll (§ 20a BW GO, bei größeren Orten öfter und in Bereiche geteilt) und *vom Bürgermeister vorbereitet, einberufen und geleitet* werden muß. Sie soll sich mit wichtigen Gemeindeangelegenheiten befassen. Die Bürgerversammlung muß auch auf qualifizierten Bürgerantrag stattfinden (§20 a Abs.2 BW GO). In beiden Fällen können Anregungen eingebracht werden, mit denen sich die Gemeinde innerhalb von 3 Monaten befassen soll. Die Bürgerversammlung läßt die Entscheidungsverantwortung des Rates rechtlich unangetastet, die Parteien bleiben außen vor. KÖPPLER (S. 23) bezeichnet die Bürgerversammlung als:

„quasi-plebiszitäre Einrichtung ... Die Bürgerversammlung ist damit eine der wenigen Ausdrucksformen der unmittelbaren Demokratie. Sie gewährt allerdings kein Recht zur direkten Mitbestimmung, sondern ein Mitberatungs- und Initiativrecht. Aus der Entstehungsgeschichte des Instituts der Bürgerversammlung folgt, daß es sich um ein Rudiment eines ursprünglich viel umfassender gedachten Rechts auf wirkliche Mitsprache handelt.“

Bürgerversammlungen haben aber einen nicht zu unterschätzenden indirekten Einfluß und sind damit ein wirkungsvolles Element zur Stärkung kommunaler Selbstverwaltung. Nachteil der Bürgerversammlungen ist, daß sie teilweise von den Bürgermeistern als Einladenden nur als Unterrichtung verstanden werden.

8. *Der Bürgerantrag* ist in §20b BW GO festgelegt. *Bürger- oder Einwohnerantrag* sind ein Bürgerbegehren auf Ratsbefassung oder Ratsentscheid. Der Rat verpflichtet sich, innerhalb bestimmter Frist mit einem Thema zu befassen. Der Antrag ist die *Vorstufe zum Bürgerbegehren*. Der GR soll eine bestimmte Angelegenheit behandeln; die aber nicht im letzten Jahr schon behandelt worden sein darf. Bezüglich der zu behandelnden Themen besitzt Baden-Württemberg einen *Ausschlußkatalog* (Positivkatalog/ Negativkatalog: Rechts- und Einkommensverhältnisse des Rathauspersonals, Steuern, Abgaben, Tarife). Das Quorum liegt bei 30%. Der GR entscheidet selbst; bei zulässigem Antrag muß die Angelegenheit innerhalb von 3 Monaten behandelt werden.
9. *Bürgerbeteiligung in verschiedenen Sachbereichen*: Dies betrifft z.B. Einwendungen gegen den Entwurf der kommunalen Haushaltssatzung. Dieser muß sieben Tage ausliegen, dann können 14 Tage Einwände erhoben werden, was in der Regel nicht in Anspruch genommen wird.

Darüber hinaus gibt es:

- *Beiräte in der Kommunalpolitik*: keine Mitentscheidung möglich, nur Ratschläge; ermöglichen auch (Noch-) Nicht-Bürgern die Teilnahme (Ausländerbeiräte); jedoch auch zunehmend Vertretungen Jugendlicher und Senioren.
- *Bürger-/ Einwohnerfragestunde*: Möglichkeit, für einzelne Bürger oder Gruppen dem Ratsplenum vor Beratungsbeginn Fragen zu stellen oder Anliegen vorzutragen. Um auch Ausländer einzubeziehen, *Einwohnerfragestunde* genannt. Teilweise auf Ausschüsse ausgedehnt.
- *Bürgerinitiativen* stellen eine nicht-institutionalisierte Form bürgerlicher Einwirkung dar. Dabei handelt es sich meist um spontane, oft zeitlich begrenzte Zusammenschlüsse, die entstehen, wenn mehrere Bürger sich in ihren Interessen benachteiligt fühlen als Ausdruck wachsenden Unbehagens aufgrund sinkender Lebensqualität. Es gibt verschiedene Typen von Bürgerinitiativen: Selbstlose, egoistische, mit bestimmten Themenbereichen und Zielen. Bürgerinitiativen sind nicht undemokratisch, aber werden in ihrer Einwirkungsmöglichkeit stark durch Art. 20 GG eingeschränkt. Der Bürgerentscheid und der Einwohnerantrag bieten mehr Möglichkeiten.

2 Bebauungsplanung und Bürgerbeteiligung

2.1 Bürgerbeteiligung am Beispiel des Bebauungsplanes

Im Baugesetzbuch (BauGB) wird die Bauleitplanung auf Bundesebene vereinheitlicht. Dies betrifft die Aufstellung von (Bebauungs-)Plänen (Bebauungsplan/ B-Plan, Flächennutzungsplan/ FNP), deren Inhalt, einheitliche Planzeichen und die staatliche Kontrolle. Maßgeblich ist die Baunutzungsverordnung (BauNVO), die der Ausfüllung von Bauleitplänen dient. Hier werden die Gebietsarten festgelegt, die die Nutzung durch die Bürger bestimmen. Die Planzeichenverordnung (PlanzVO) enthält darüber hinaus einheitliche Planzeichen für die zeichnerische Darstellung der Planinhalte. In diesem Abschnitt soll aber bewußt die Bürgerbeteiligung im Vordergrund stehen, Details zum Baugesetz finden sich im Beitrag von Marita Nehring.

Bürgerbeteiligung in Gemeinden wird vielerorts fast ausschließlich in Zusammenhang mit der örtlichen Bauleitplanung durchgeführt. Die Öffentlichkeitsarbeit ist die Grundlage der Bürgerinformation und der Bürgerbeteiligung. Die Unterrichtungspflicht ist in §3 BauGB festgelegt:

„Der Gemeinderat unterrichtet die Einwohner durch den Bürgermeister über die allgemein bedeutsamen Angelegenheiten der Gemeinde und sorgt für die Förderung des allgemeinen Interesses an der Verwaltung der Gemeinde.“

Bürgerbeteiligung ist ein fortschreitender Prozeß, die Gesetzeslage zur Bürgerbeteiligung ändert sich laufend, mit Konsequenzen für den Umfang der Bürgerbeteiligung, die von Fall zu Fall erweitert bzw. von neuen Gesetzen (hier in der Bauleitplanung) in ihrem Umfang beschnitten wird. Dies zeigt die Auflistung der Gesetze auf der folgenden Seite in Tabelle 2:

Soll ein Bebauungsplan aufgestellt werden, wird die Gemeinde in der Regel im Vorfeld der Planung versuchen, möglichst viele Grundstücke in diesem Gebiet zu erwerben. Handelt es sich um ein Gebiet am Ortsrand oder im Außenbereich, werden die Eigentümer kontaktiert. Innerhalb bebauter Ortslage müssen in die Beteiligung während der Planung auch Nachbarn und andere Anlieger einbezogen werden.

Bei der Bebauungsplanung sind folgende Schritte von Bedeutung:

1. Aufstellungsbeschluß: Tabelle 2 zeigt die weitere Vorgehensweise bis zum Beschluß des Bebauungsplanes
2. Vollzug der Planung/ Umlegung

1868 Ortsstraßengesetz für Baden
1872 Bauordnung für Württemberg
1875 Preußisches Fluchtliniengesetz für Hohenzollern
1919 Weimarer Reichsverfassung: Das Bodenrecht wird zunehmend als Aufgabe im Sinne der Daseinsvorsorge der öffentlichen Hand gesehen. Ein umfassendes Baugesetz für das Reich kommt nicht zustande.
1960 Bundesbaugesetz (BBauG) vom 23. Juni 1960. Enthielt eine Vorstufe der heutigen Partizipation, die aber verhältnismäßig spät im Planungsprozeß einsetzte.
1971 Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) vom 27.07.1971. Das Gesetz betrifft die städtebauliche Erneuerung: Bei Sanierungsmaßnahmen sollte mehr Rücksicht auf die Bewohner genommen werden und ihnen eine Möglichkeit der Mitwirkung eingeräumt werden. Darüber hinaus beinhaltet das Gesetz auch Fördermöglichkeiten.
1976 Novelle zum 1960 erlassenen Baugesetz: Verpflichtung der Gemeinden nach § 3 Bau GB zur Darlegung der allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung. Intensivere und frühzeitigere Beteiligung der Bürger an der Planung. Daraus leitete sich die seit 1977 geltende zweistufige Bürgerbeteiligung ab.
1986 Erlaß des Baugesetzbuches (08.12.1986), seit 01.07.1987 in Kraft: Zusammenfassung der beiden Regelungsbereiche des Bundesbaugesetzes und des Städtebauförderungsgesetzes. Novellierung im Städtebaurecht, inhaltlich ein Prioritätenwechsel von der Flächensanierung zur Stadterneuerung insbesondere bezogen auf einzelne Objekte und Ensembles, Umweltschutz, Stadtökologie. Für Bürgerbeteiligung inhaltlich keine Änderung.
1990 Maßnahmengesetz (BauGBMaßnG) zum Baugesetzbuch im Rahmen des Wohnbaurleichterungsgesetzes, 01.06.1990: Verfahrensverkürzende Vorschriften sollen in den alten Bundesländern den Wohnungsbau beschleunigen, dies bedeutet jedoch einen Rückschritt für die Bürgerbeteiligung.
1993 Investitionserleichterungs- und Baulandgesetz vom 01.05.1993: Überarbeitung des BauGBMaßnG. Dieses umfangreiche Gesetz für die neuen Bundesländer regelt Städtebau, Raumordnung, Naturschutz, Umweltverträglichkeitsprüfung, Abfallentsorgung, Immissionsschutz und Vermögensrecht. Verlängerung der Geltungsdauer des BauGBMaßnG und der Sondervorschriften für die neuen Länder bis 31.12.1997.
01.01.1998 Änderung im Baugesetz §11 BauGB: Für Flächen, die sich aus einem rechtlich festgelegten Flächennutzungsplan entwickeln, ist keine Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und keine Rechtsprüfung durch das Regierungspräsidium vorgeschrieben. Bei Erschließung durch eine Erschließungsgesellschaft muß die Gemeinde keine Beteiligung durchführen, sondern ist lediglich verpflichtet den Aufstellungsbeschuß ortsüblich anzuzeigen und den Plan auszuhängen. Die Bürgerbeteiligung ist Sache der Gesellschaft.
01.01.1998 Änderung im Baugesetz §13 BauGB: Die neue Erweiterung des vereinfachten Verfahrens gibt einen flexibleren Rahmen für die Art der Beteiligung der Bürger und Träger öffentlicher Belange (Wahlrecht der Gemeinde). Im vereinfachten Verfahren werden die <u>Beteiligungsrechte der Bürger verbessert</u> , eine Beschränkung auf die Beteiligung der Grundeigentümer ist nicht mehr vorgesehen.

Tabelle 2: Entwicklung des Baugesetzes/ Rechtlicher Hintergrund für die Bürgerbeteiligung, Eigene Darstellung

Seit 1977 gibt es eine zweistufige Form der Bürgerbeteiligung in der Bauleitplanung nach dem BauGB. Diese gilt daher sowohl für den Flächennutzungsplan als auch für den Bebauungsplan. Der Flächennutzungsplan, auch vorbereitender Bebauungsplan genannt, regelt die *Art der baulichen Nutzung* (z.B. Wohnen/ Gewerbe/ Mischnutzung/ Gemeinbedarf/ usw.) und legt *Grenzen für Schutzgebiete* (Naturschutz-/ Landschafts-/ Wasserschutz) fest.

Der Bebauungsplan regelt *Art und Maß der baulichen Nutzung parzellenscharf*. Das heißt, hier wird festgelegt, ob eine Parzelle als Baugrundstück genutzt werden darf, ferner die Lage des Gebäudes auf dem Grundstück, die maximale Grundrißgröße, die Zahl der Stockwerke, die Dachart, die Dachneigung, die Firstrichtung, wieviel Prozent der Grundstücksfläche versiegelt werden darf und vieles mehr. Ein Bebauungsplan muß sich im allgemeinen aus einem gültigen Flächennutzungsplan entwickeln (soweit vorhanden), damit die städtebauliche Gesamtplanung berücksichtigt wird.

Die zweistufige Form der Bürgerbeteiligung (vgl. Abb. 1) besteht aus den Teilen:

- frühzeitige/ vorgezogene Bürgerbeteiligung
- förmliche Bürgerbeteiligung

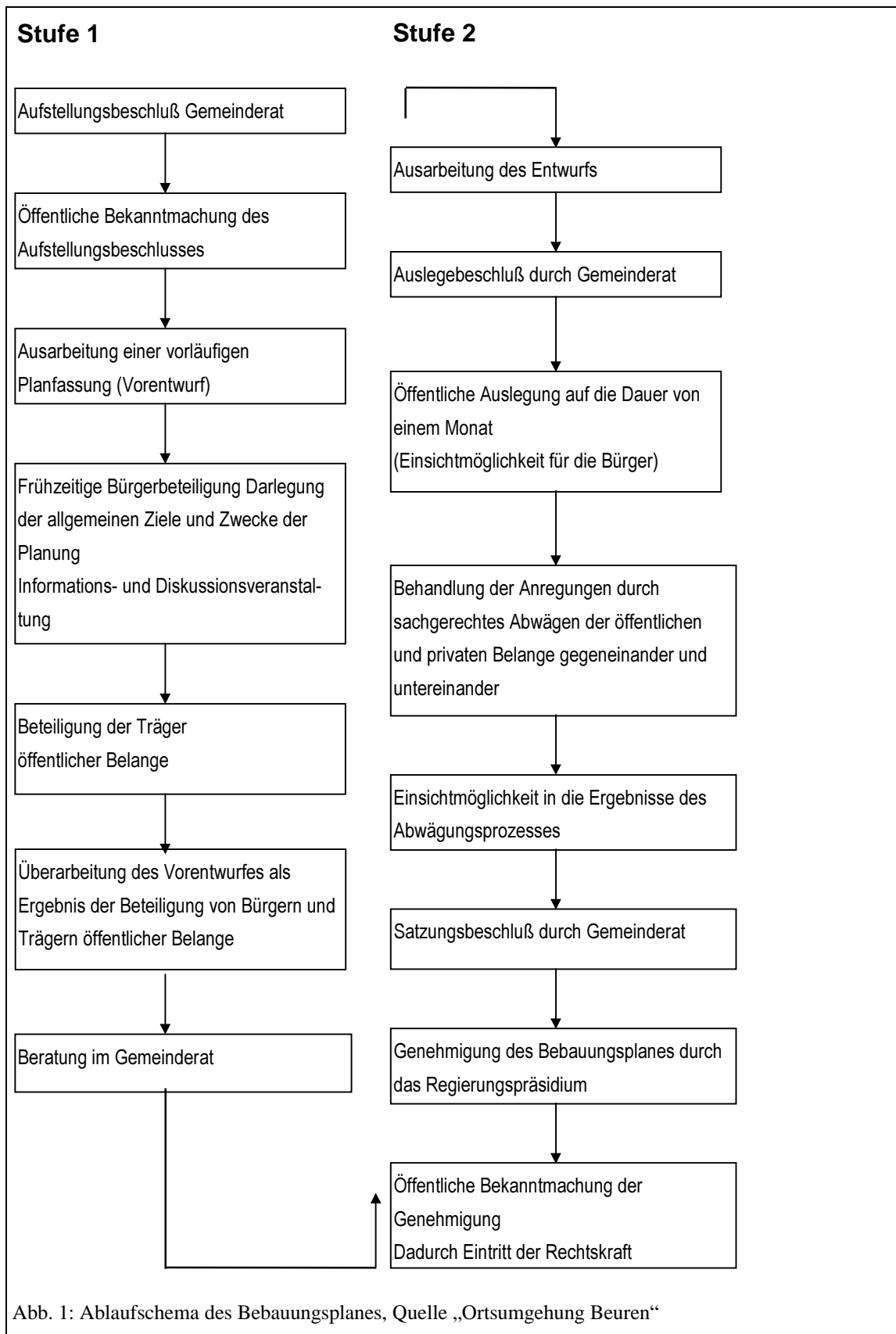
2.1.1 Die frühzeitige (vorgezogene) Bürgerbeteiligung

Die frühzeitige oder vorgezogene Bürgerbeteiligung ist im BauGB nicht näher bestimmt. Es wird zwar betont, daß die Unterrichtung über Planungen möglichst frühzeitig erfolgen soll, aber es ist nicht erklärt was genau „*frühzeitig*“ meint. Sinnvoll ist eine vorherige Einbeziehung interessierter oder tangierter öffentlicher Stellen in die Diskussion, der sog. Träger öffentlicher Belange (TÖB: Polizei, übergeordnete Straßenbehörden, Zuständige für den ÖPNV, Gesundheitsamt usw.), um eventuell hinfällige Planungsalternativen auszuschließen.

Diese Form der Bürgerbeteiligung liegt in Art und Umfang im Ermessen der Gemeinden. Grundsätzlich kann jeder Interessierte zu Veranstaltungen erscheinen. Ein Zweck ist die Sammlung von Argumenten für die Abwägung. Werden durch die Bürgerbeteiligung Änderungen oder Ergänzungen der bisherigen Planung ersichtlich, so werden diese in der sich anschließenden „*verbindlichen Bürgerbeteiligung*“ behandelt.

Festgeschrieben ist in §3 Bau GB lediglich, daß eine „*öffentliche Unterrichtung*“ stattfinden muß und den Bürgern „*Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung*“ gegeben werden soll. Da die Planungsvorhaben der Gemeinden von unterschiedlicher Bedeutsamkeit für einzelne Bürger oder die gesamte Gemeinde sind unterscheiden die Gemeinden in der Regel zwischen:

- Planungen mit „*geringen oder keinen Auswirkungen für Stadtbild und Anwohner*“: Diese werden meist ortsüblich in der Tagespresse bekannt gegeben, die Bürger haben 4 Wochen Zeit zu Einzelgesprächen im Planungsamt. Man spricht hier von „*förmlicher Bürgerbeteiligung*“.
- Planungen mit „*weitreichenden Auswirkungen für die gesamte Gemeinde oder größere Bereiche*“: Hier ist eine umfangreichere Beteiligung vonnöten. Außer den o. g. Einzelgesprächen wird oft eine Bürgerversammlung durchgeführt, in der die Verwaltung (und externe Planer) die Planung und etwaige Alternativen vorstellen und mit den Bürgern diskutieren.



- In Einzelfällen kann nach BauGB von der frühzeitigen Bürgerbeteiligung abgesehen werden, wenn der Gemeinderat dies beschließt und keine Veränderungen des Stadtbildes oder der Wohnqualität zu erwarten sind.

Das seit Anfang 1998 geltende Baugesetz beinhaltet einige Änderungen in den Bereichen Bürgerbeteiligung und Beteiligung der Träger öffentlicher Belange:

- „Die Vorschriften zur Bürgerbeteiligung werden —unter Wahrung der bewährten Beteiligungsrechte— gestrafft. Zur Verfahrensbeschleunigung kann die Auslegungsfrist im Wiederholungsfall auf bis zu zwei Wochen verkürzt werden (§ 3 Abs. 3 Satz 2 BauGB).
- Die Trägerbeteiligung wird gestrafft und effektiver gestaltet. Für alle Bauleitplanverfahren wird die Äußerungsfrist der Träger öffentlicher Belange auf einen Monat festgelegt. Nicht fristgerecht vorgelegte Belange müssen im allgemeinen anschließend nicht mehr berücksichtigt werden (§ 4 Abs. 2 und 3 BauGB).
- Die Möglichkeit einer grenzüberschreitenden Unterrichtung von Gemeinden und Trägern öffentlicher Belange wird auf eine gesetzliche Grundlage gestellt (§ 4 a BauGB).
- Zur Beschleunigung der Verfahren, aber auch zur Steigerung der Akzeptanz der Planung, kann die Gemeinde Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensschritten einem Dritten übertragen (§ 4 b BauGB).
- Bundesrechtlich ist ein Verzicht auf das Anzeigeverfahren für Bebauungspläne vorgesehen, die aus einem Flächennutzungsplan entwickelt sind. § 10 Abs. 2 BauGB unterwirft nur sogenannte selbständige, vorgezogene und vorzeitige Bebauungspläne einer Genehmigungspflicht. Gemäß § 246 Abs. 1 a BauGB können die Länder, soweit sie dies für erforderlich halten, ein Anzeigeverfahren auf landesrechtlicher Ebene regeln. Hierfür wäre eine Frist von einem Monat einzuhalten. Bebauungspläne im vereinfachten Verfahren sind von jeder Anzeige- und Genehmigungspflicht ausgenommen.

Zur Stärkung der kommunalen Eigenverantwortlichkeit werden auch Sanierungssatzungen von einer Anzeigepflicht freigestellt (vgl. § 143 Abs. 1 BauGB). Die Abschaffung des Anzeigeverfahrens gilt spiegelbildlich auch für die Aufhebung einer Sanierungssatzung bzw. einer Entwicklungsmaßnahmensatzung. Die Genehmigungspflicht für die Einleitung einer Entwicklungsmaßnahme bleibt hingegen erhalten.

- Der Anwendungsbereich des vereinfachten Verfahrens wird erweitert, indem ein flexibler Rahmen für die Art der Beteiligung der Bürger und der Träger öffentlicher Belange gegeben wird (Wahlrecht der Gemeinde). Im vereinfachten Verfahren werden die Beteiligungsrechte der Bürger verbessert, eine Beschränkung auf die Beteiligung der Grundeigentümer ist nicht mehr vorgesehen (§13 BauGB).“ (BM BAU).

2.1.2 Die förmliche Bürgerbeteiligung

Das Aufstellungsverfahren und die Bürgerbeteiligung für einen Bebauungsplan sind gesetzlich genau geregelt (Ablauf, vgl. Abb. 1 und Tab. 3). Ebenso bestehen Regelungen für das weitere Verfahren nach Eintreten der Rechtskräftigkeit eines Bebauungsplanes.

Das *Bodenordnungsverfahren* (vgl. DIETERICH, S. 264) leitet den Vollzug der Planung ein.

Das Baugesetz bietet drei Verfahrensmöglichkeiten:

1. Grenzregelung
2. Umlegung und
3. Enteignung

Die *Grenzregelung* (§ 80 ff *BauGB*) soll helfen, nicht selbständig bebaubare Grundstücke zu tauschen oder einseitig zu verteilen, so daß Baugrundstücke entstehen.

Die *Umlegung* (§45 ff *BauGB*) soll durch die Bildung von Bauplätzen und öffentlichen Bedarfsflächen (Verkehrsflächen; Gemeinbedarf, also Spielplätze, Kindergärten, Altenheim...) Ackerflächen in Bauland umwandeln.

Gerade im Bereich der Umlegung wird die intensivste Form der Bürgerbeteiligung betrieben. Meistens handelt es sich um Einzelgespräche zwischen Sachbearbeiter/in und Grundstückseigentümern. Im Vordergrund stehen persönliche Interessen der Grundstückseigentümer, deshalb ist hier der Begriff Bürgerbeteiligung.

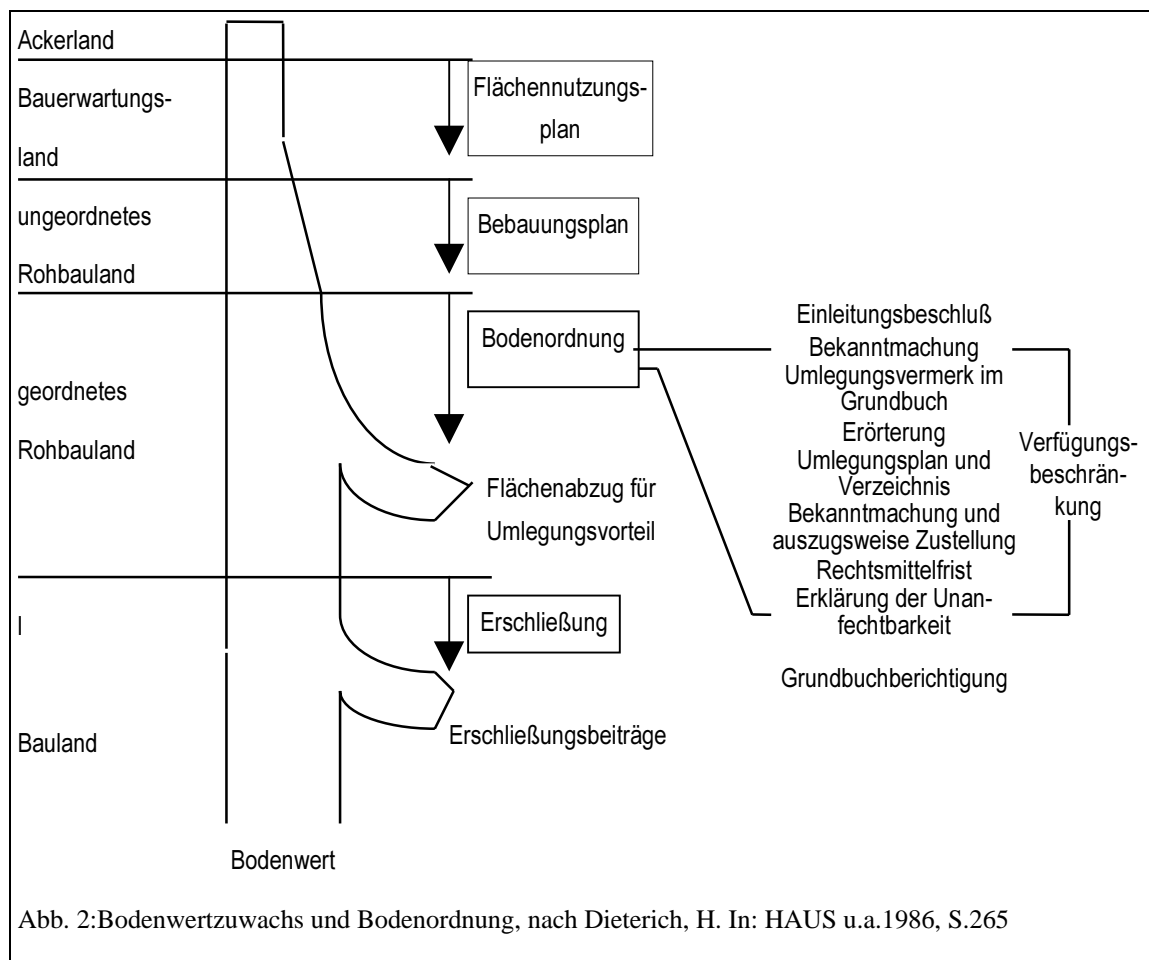
Eine *Enteignung* (§85 ff *BauGB*) darf nur erfolgen, wenn keine Einigung zwischen Planungsamt (Liegenschaftsamt) und Grundstückseigentümer möglich ist und die Fläche jedoch für ein übergeordnetes öffentliches Interesse (z.B. den Bau einer überörtlichen Straße) benötigt wird. Hier ist ein *Planfeststellungsverfahren* erforderlich und in solchen Ausnahmefällen kann auch eine Enteignung durchgeführt werden.

Die Gemeinde ist allerdings im Normalfall gehalten den „geringstmöglichen Eingriff“ zu wählen. Das kann im Einzelfall dazu führen, daß Verfahren um Jahre verzögert werden, wenn die Grundstückseigentümer nicht mit der Umlegung oder dem Verkauf einverstanden sind.

1. Der Beschluß zur Aufstellung ist ortsüblich bekanntzumachen (§2 Abs.1 Satz 2 BauGB)
2. Ausarbeitung eines Entwurfes durch das Planungsamt oder ein beauftragtes Planungsbüro.
3. Das „Wie“ der Beteiligung ist im heutigen §3 Abs.1 des BauGB festgelegt: „die Bürger sind möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Bauleitplanung zu unterrichten. Alternativen für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets sind vorzustellen und die voraussichtlichen Auswirkungen auf die Planung zu verdeutlichen. Schließlich ist dem Bürger Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben...Der Bürgerbegriff..., der...Einwohner und mitunter auch andere einbezieht (hier ist die Beteiligung auch für Nichtbetroffene geöffnet worden).“ Das vereinfachte Verfahren ist in § 13 geregelt.
4. In Ausnahmefällen (geringe Auswirkung) kann von der Unterrichtung und Erörterung abgesehen werden.
5. Abstimmung des Entwurfs mit betroffenen Nachbargemeinden § 4 a BauGB.
6. Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (§4 BauGB). Bei Bebauungsplänen zur Deckung dringenden Wohnbedarfs der Bevölkerung kann für die Stellungnahme eine Frist von neuerdings zwei Wochen (Ausschlußfrist) gesetzt werden.
7. Daran schließt sich das Verfahren nach § 3 Abs.2 BauGB an: Beschluß der Auslegung der Pläne durch den Gemeinderat zur Information der Bürger. Die Auslegung muß eine Woche vorher bekannt gegeben werden. In der Regel werden Entwürfe der Bauleitpläne mit Erläuterungsbericht und Begründung auf die Dauer eines Monats öffentlich ausgelegt. <u>Ausnahme:</u> Bei Bebauungsplänen zur Deckung dringenden Wohnbedarfs der Bevölkerung kann die Frist gemäß §3 Abs.3 Satz 2 BauGB auf bis zu zwei Wochen verkürzt werden. Benachrichtigung der Träger öffentlicher Belange.
8. Falls Anregungen (das Wort „Bedenken“ ist neuerdings entfallen zur Unterstreichung des positiven Aspekts der Bürgerbeteiligung) durch die Bürger oder Träger öffentlicher Belange geäußert werden sind diese durch den Gemeinderat zu prüfen und das Ergebnis mitzuteilen (Verwaltungsakt - keine Rechtsmittel möglich). Bei mehr als 50 Anregungen oder Bedenken ähnlichen Inhalts gibt es Verfahrenserleichterungen.
9. Wird der FNP zur Genehmigung (§6) oder der BP zur Genehmigung oder Anzeige (§10) eingereicht, müssen <i>nicht berücksichtigte Anregungen bei der Aufsichtsbehörde mit eingereicht werden</i> , damit diese davon in Kenntnis gesetzt wird.
10. a) <u>nicht-anzeigepflichtiger Bebauungsplan:</u> alle Satzungen, die sich aus einem gültigen FNP entwickeln sind nicht mehr anzeigepflichtig. Der Bebauungsplan, als verbindlicher Bauleitplan, wird in Form einer Satzung (Orts-gesetz) vom Gemeinderat beschlossen. b) <u>anzeige- und genehmigungspflichtige Pläne:</u> Flächennutzungspläne sind nach §6 Abs.1 BauGB anzeige- und genehmigungspflichtig, ebenso wie Bebauungspläne, die sich nicht aus einem FNP entwickeln. Vorlage des beschlossenen Entwurfs mit Begründung und Stellungnahme zu nicht berücksichtigten Anregungen und Bedenken bei der staatlichen Genehmigungsbehörde/ Aufsichtsbehörde (Regierungspräsidium). Entscheidung innerhalb von drei Monaten.
11. Überprüfung durch die Genehmigungsbehörde/ Aufsichtsbehörde auf materielle und formelle Mängel.
12. Genehmigung oder Ablehnung bei genehmigungspflichtigen Bauleitplänen (Flächennutzungsplan, Bebauungsplan, nicht aus einem FNP entwickelt).
13. [→ 1.(neu) Werden nach dem Auslegungsverfahren Änderungen und Ergänzungen am Entwurf vorgenommen, so ist das <i>Verfahren als solches (mit Einschränkungen) zu wiederholen.</i>]
14. Öffentliche Bekanntmachung durch die Gemeinde (FNP: §6 Abs. 5 BauGB, BP: § 12 BauGB). Der Bebauungsplan und seine Begründung sind für alle Bürger dauerhaft einsehbar.
Übertragbarkeit
Diese Vorgehensweise ist auch in anderen Gesetzen (Naturschutzgesetzen) vorgesehen.
Mitwirkung der Bürger...
Die Mitwirkungsrechte ermöglichen eine Mitwirkung im Interesse der Kommune, werden aber vor allem von direkt Betroffenen in Anspruch genommen. Über diese gesetzlich geregelten Mitwirkungsrechte hinaus stehen dem Bürger auch die <i>allgemeinen Mitwirkungsrechte wie Bürgerantrag oder Bürgeranregung</i> zur Verfügung.
Beschlossener Bebauungsplan
Ist der Bebauungsplan einmal beschlossen, hat der Bürger kaum noch eine Einwirkungsmöglichkeit. Ausnahme bildet die Normenkontrolle nach § 40 VwGO; es darf aber keine unmittelbare Betroffenheit vorliegen.

Tabelle 3: Verfahrensablauf für Bauleitpläne (Bebauungsplan/ Flächennutzungsplan), Eigene Darstellung

Die Bodenumlegung ist im Prinzip ein Bodentauschverfahren, das gesetzlich geregelt ist. Die betroffenen Grundstücke werden in einem Pool vereinigt, die Grenzen getilgt. Jeder Eigentümer erhält einen Zuteilungsanspruch, der entweder der prozentualen Grundstücksfläche oder ihrem Wert entsprechen soll. Es wird erwartet, daß der Wert eines Grundstücks vom Ackerland bis zur Baureife stufenweise steigt durch die Phasen Bauerwartung (FNP), Bauleitplanung (B-Plan), Bodenordnung und Erschließung. Der Wertzuwachs, den ein Grundstück durch die Bodenordnung erfährt wird durch die Gemeinde zur Deckung ihrer Verfahrenskosten abgeschöpft. Für den gesamten Pool wird ein Bebauungsplan entworfen und den Eigentümern nach Abzug der Flächen für den öffentlichen Bedarf das neue Grundstück zugeteilt (vgl. Abb. 1).



Durch die Praxis der Gemeinden, vorab möglichst viele Grundstücke zu erwerben, wird der Aufwand (und die Beteiligung) minimiert. Verkauft wird im Regelfall bevorzugt und mit Preisnachlaß an Ortsansässige — nur übrig gebliebene Grundstücke gelangen in den freien Verkauf, der zumeist durch Immobilienmakler erfolgt.

Neuerdings treten Erschließungsgesellschaften an die Stelle der Gemeinden und verlangen Aufstellungsbeschlüsse für im Flächennutzungsplan ausgewiesenes Bauerwar-

tungsland. Dies bedeutet einen Eingriff in die Planungshoheit der Gemeinden, der allerdings durch das *neue Bau- und Raumordnungsgesetz vom 01.01.1998*, der den *Vorhaben- und Erschließungsplan* in das Dauerrecht übernimmt (§ 12 BauGB), gesetzlich möglich ist.

Bisher war es vielerorts in den Gemeinden usus Vorhalteflächen für Bauland durch eine FNP-Änderung an beabsichtigter Stelle zu positionieren. Der FNP stellte nur den groben Flächenbedarf gegenüber der Genehmigungsbehörde sicher. So konnte bei Bedarf eine günstigere Fläche gewählt werden. Wenn nun Erschließungsgesellschaften Aufstellungsbeschlüsse bei Gemeinderäten erwirken, wird keine Rücksicht auf örtliche Besonderheiten (Kaltluftschneisen, etc.) genommen. Die Pflicht der Bürgerbeteiligung liegt dann nicht mehr bei der einzelnen Gemeinde. Sie wird nur ihrer Pflicht genügen, den B-Plan anzuzeigen, aufzuhängen und auszulegen, sich jedoch weiterer Kommentare enthalten.

Problematisch ist zu sehen, daß der Einfluß der Gemeinden auf die Grundstückserwerber sinkt und die Flächen sofort dem freien Markt zugeführt werden. Dies führt zu einer früheren und intensiveren Bebauung als es der Eigenentwicklung der Gemeinden entspricht und begünstigt somit möglicherweise Zersiedlung/ Flächenverbrauch und Pendelverkehr. Ein weiteres Problem kann für die Gemeinden die unzureichende Erstattung ihres Planungsaufwandes sein. Dies ist mit Verträgen nach § 11 Abs. 1 Satz 3 zu regeln.

2.1.3 Bewertung der frühzeitigen und förmlichen Bürgerbeteiligung

Der Verfahrensablauf von Bebauungsplan und Flächennutzungsplan ist sehr ähnlich, dies zeigt auch Tabelle 3. Die wesentlichen Unterschiede bestehen in der Rechtsverbindlichkeit, der Form der Bürgerbeteiligung und den Inhalten der Pläne.

Der Flächennutzungsplan hat für die Planung und auch für die Grundstückseigentümer keine Rechtsverbindlichkeit. Die Planinhalte spiegeln die mögliche Entwicklung der Gemeinde in den folgenden 10-15 Jahren wider. Für die Bürgerbeteiligung läßt der Flächennutzungsplan mehr Spielraum für die mittel- bis langfristige Entwicklungsplanung einer Gemeinde offen. Er entscheidet über die grobe Flächennutzung, z.B. Standorte von Gewerbe, Wohnschwerpunkte, Sportplätze, Schulen, Verkehrsstrassen usw., die genaue Konkretisierung (auf welcher Parzelle) bleibt dem Bebauungsplan überlassen. So begünstigt der Flächennutzungsplan eine Bürgerbeteiligung, die etwas freier sein kann von persönlichen Interessen.

Beim Bebauungsplan ist durch die Rechtsverbindlichkeit und die parzellenscharfe Festlegung der Nutzungen eine Betroffenheit der Anlieger vorgegeben. So erklärt sich auch die Vorgehensweise bei der Bürgerbeteiligung, insbesondere die Einzelgespräche bei der Umlegung.

Insgesamt bietet der Flächennutzungsplan mehr Möglichkeiten für eine offenere Bürgerbeteiligung im Sinne einer Mitgestaltung zum Wohl der gesamten Gemeinde. Im Gegensatz dazu ist der Bebauungsplan mehr für die Manifestierung der Interessen der Kommunen geeignet.

3 Beispiele neuer Partizipationsverfahren

3.1 Überblick

In der Praxis sind Scheinbeteiligungen ein großes Problem der Bürgerbeteiligung im engeren Sinne: Die von vielen Gemeinden praktizierte Bürgerbeteiligung verfehlt den Inhalt dessen, was darunter strenggenommen zu verstehen ist. Vielmehr ist die Bürgerbeteiligung der meisten Gemeinden unter den Begriff der *Öffentlichkeitsarbeit* oder *Informationspflicht* zu fassen. Es werden Bürgerversammlungen abgehalten, Broschüren verteilt, Pläne ausgelegt und mit den Bürgern diskutiert. Nur kann eine 3-stündige Bürgerversammlung keine echte Bürgerbeteiligung ersetzen, die sich über Wochen und Monate hinzieht und daher großen finanziellen, ideellen, zeitlichen und arbeitskraftintensiven Aufwand voraussetzt. Darüber hinaus reagieren Bürgermeister, auf Bürgerbeteiligung angesprochen häufig skeptisch bis abweisend .

Andere Städte halten, davon abweichend, Bürgerbeteiligung für ein wichtiges Mittel der Gemeindepolitik. Allerdings können arbeits- und zeitaufwendige Beteiligungsverfahren naturgemäß nicht bei jeder Aufstellung eines Bebauungsplanes angewendet werden, da meist nur eine geringe Anzahl von Bürgern direkt betroffen ist, die Kosten zu hoch sind und die Planung in ihrem zeitlichen Ablauf behindert würde. Die meisten Partizipationsverfahren eignen sich eher für langfristige Planungsthemen in der Stadt- und Regionalentwicklung und zur Entwicklung grundlegender Konzepte (Verkehrskonzept, Regionalverkehrsplan, Stadtentwicklungsplan, ...).

Beispiele für mögliche Formen der Bürgerbeteiligung sind in Tabelle 4 aufgelistet. Die Grundlage dieser Darstellung fand —in ausführlicherer Form— Eingang in das Handbuch *„Reaktivierungen im Schienenpersonennahverkehr“* (WIENHÖFER In: HERRMANN, u.a. S.135 ff). Vor allem die Formen *Mediation*, *Konsensus Konferenz*, *Planungszelle (nach Peter Dienel)* *Bürgergutachten* und *kooperativer Diskurs (nach Ortwin Renn)* finden in Projekten der Akademie für Technikfolgenabschätzung regelmäßige Anwendung. Hier wird auf unsere Publikationsliste im Anhang verwiesen.

Die meisten dieser Formen der Bürgerbeteiligung werden vor allem im Umweltsektor angewendet, können aber auch in anderen Bereichen Anwendung finden (vgl. HILL, S. 14/ 15). Ein Verfahren, das in den USA als *Umwelt-Mediationsverfahren* angewendet wird, ist bei uns mittlerweile als *„Runder Tisch“* bekannt.

Beteiligungsformen/ Beschreibung	Ziele	Merkmale	Einsatzmöglichkeit	geeignete Durchführungsträger	Expertenunterstützung	Vermittlung an Entscheidungsträger
Stadt- und Stadtteilforen	öffentliche Erörterung kommunalpolitischer Themen, Beteiligung möglichst aller Akteure incl. Bürger	Moderation notwendig	wichtige kommunalpol. Themen, z.B.: FNP, BP vor eigentlicher Entscheidungsfindung	Gemeindeämter, Bildungseinrichtungen, Volkshochschulen	einzuladende Experten aus Rat und Verwaltung	Protokoll, Vorlage an Rat u. Verwaltung
Einwohnerfragestunde	direkte Kommunikation mit Bürgern zu Themen der Gemeindepolitik	Organisation durch Rat/ Ratsgremium und/ oder Verwaltung	wichtige kommunalpol. Themen, z.B.: FNP, BP vor eigentlicher Entscheidungsfindung	Gemeinderat, Ausschüsse des Rates, Gemeindeverwaltung	anwesende Experten aus Rat und Verwaltung	Entscheidungsträger sind anwesend
Runder Tisch	Lösung von Konflikten zwischen unterschiedlichen Interessen	sachorientierte Diskussion, breites gesellschaftl. Spektrum, Gemeinwohlorientiert, medienwirksam; organisierte Interessen	in Planungssituationen, die einen Interessenausgleich erfordern	Neutrale Vermittler, Stiftungen, Personen des öffentlichen Lebens oder Büros für Kommunikationsdienstleistungen	Experten sind Teilnehmer des Runden Tisches	Entscheidungsträger sind Teilnehmer
Mediation	Konfliktlösung und Interessenausgleich	Rationaler Diskurs zur Entscheidungsvorbereitung mit Interessen- und Betroffenengruppen, hohe Anforderung an Moderation	Konflikte im Planungsbereich	Neutrale Vermittler, Stiftungen, Personen des öffentl. Lebens, Büros für Kommunikationsdienstleistungen.	Expertenwissen als Diskussionsinput, Wissen von Interessengruppen	Entscheidungsträger sind anwesend, Protokoll
Konsensus Konferenz	Formulierung von bürgerschaftlichen Einstellungen und Präferenzen zu Planungs- und Entscheidungsproblemen	Zufallsauswahl der Teilnehmer, rationaler Diskurs, Gemeinwohlorientierung, medienwirksam	Vorphase zu Planungs- und Entscheidungsprozessen	Neutrale Vermittler, Stiftungen, Personen des öffentl. Lebens, Büros für Kommunikationsdienstleistungen	Expertenanhörung	Bürgergutachten u. Öffentlichkeitsarbeit
Planungszelle/ Bürgergutachten	Beteiligung nichtorganisierter Bürger an Planungsprozessen zur Erarbeitung von Empfehlungen an Entscheider	statistische Zufallsauswahl der Teilnehmer, heterogene Gruppenzusammensetzung, Gruppen- und Kleingruppenarbeit, Gemeinwohlorientiert, medienwirksam	zuvor definierte Problemstellung in Planungs- und Entscheidungsverfahren	neutrale Institutionen, Stiftungen, Volkshochschulen, Büros für Kommunikationsdienstleistungen	Referate und Anhörung von Experten, Pro- und Kontradiskussion der Experten	Bürgergutachten u. Öffentlichkeitsarbeit
kooperativer Diskurs	Herstellung einer Rangordnung verschiedener Optionen und politische Empfehlung	Kombination aus Mediation, Expertenbefragung und Planungszelle	Planungs- u. Entscheidungsverfahren mit besonderer Notwendigkeit zur Folgenabschätzung u. Bewertung unterschiedl. Optionen	neutrale Institutionen, Stiftungen, Büros für Kommunikationsdienstleistungen	Expertenanhörungen, Expertengutachten	Bürgergutachten u. Öffentlichkeitsarbeit

Tabelle 4: Mögliche Formen der Bürgerbeteiligung und Beschreibung, In Anlehnung an WIENHÖFER In. HERRMANN u.a. S.135ff, Eigene Darstellung

Dieses Verfahren wird aktuell in Kommunen bei der Umsetzung der lokalen Agenda 21 oder bei „Energietischen“ eingesetzt. An den Energietischen treffen sich ca. 25 Bürgerinnen und Bürger, um Projekte zu erarbeiten, die durch beteiligte Multiplikatoren weitervermittelt und durch Gewerbetreibende angewendet werden sollen. Darauf bauen Verfahren auf, die in den USA als „*Nachbarschaftsforen*“ zwischen Unternehmen und Bürgern, die in der Nähe des Unternehmens wohnen, angewendet werden. Auf Deutschland übertragen, könnte man sich dieses Verfahren im Rahmen von Umweltverträglichkeitsprüfungen, Öko-Audit oder Genehmigungsverfahren vorstellen.

In anderen Ländern gibt es teilweise schon institutionalisierte Formen von Bürgerbeteiligung, die sogar eine aktive Teilnahme an Entscheidungen ermöglicht. So wurde z.B. 1994 in Ontario, Kanada, ein Environmental Bill of Rights (EBR) erlassen, die einen Katalog von Verfahrensrechten für Personen enthält, die den Zugang zu Umweltinformationen vorschreibt und die aktive Teilnahme von Bürgern an Entscheidungen mit Verfahrensrechten regeln soll. Auch wird festgelegt, welche Umweltinformationen in welcher Form der Bevölkerung zugänglich gemacht werden müssen. Die Bürgerinnen und Bürger erhalten Unterstützung bei Stellungnahmen und haben das Recht Entscheidungen oder Maßnahmen mit der Unterstützung eines Umweltkommissars überprüfen zu lassen.

Der Hintergrund aller Beteiligungsvarianten ist derselbe:

„Mit der EBR wird das Ziel verfolgt, durch die rechtzeitige und umfassende Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern die Anzahl späterer gerichtlicher Auseinandersetzungen erheblich zu reduzieren.“ (GEBERS, S.124)

Bei GEBERS findet sich ein umfangreicher Überblick der Beteiligungsrechte im Umweltschutz.

3.1.1 Bürgerbeteiligung über das Medium Internet

Der Autor der Studie „Das Digitale Bürgerinformationssystem: Techniken des World Wide Web für die kommunale Bauleitplanung“ und Ersteller eines Prototyps zur Bürgerinformation im Internet ist Absolvent des Studienganges Raum- und Umweltplanung in Kaiserslautern. Ziel dieser Diplomarbeit war es, neue modellhafte Ansätze partizipativer Stadtplanung zu erproben, vor dem Hintergrund einer zunehmenden Bedeutung und breiteren Nutzung der neuen Medien, verbunden mit dem Wunsch die Vermittlung von planerischen Informationen besser zugänglich zu machen.

Die Arbeit besteht aus vier Kapiteln und einem Anhang sowie dem Prototyp des Programmes im Internet (<http://www.wagr.informatik.uni-kl.de/~tschmidt/BIS/html/start/htm>).

Hier wird nur auf das letzte Kapitel „Realisierung“ Bezug genommen. Herr Schildwächter räumt ganz richtig ein, daß einer Darstellung im Internet gewisse Grenzen gesetzt sind, letztendlich wird man auf das Einzelgespräch mit dem Sachbearbeiter nicht verzichten können, doch kommt der Information ein hoher Stellenwert zu. Wer sich im Internet bewegt, erwartet eine gewisse optische bzw. grafische Qualität, die es erlaubt, allgemeine Fragen zu beantworten, jedoch nicht zu fachspezifisch wird:

„Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, ist eine Gliederung des Informationssystemes notwendig, das sich über Hauptbegriffe und Überschriften immer stärker verzweigt und in einer baumähnlichen Struktur die Information mehr und mehr diversifiziert“.(vgl. SCHILDWÄCHTER, S. 72).

Es zeigt sich, daß das Internet heute für Gemeinden die Möglichkeit bietet, Grundinformationen der Planung zu bestimmten oder allgemeinen Themen bereitzustellen. Hier liegt die Betonung auf einem Überblick und gezielt abrufbarer Grundinformation, die detaillierte Auskunft bleibt dem Sachbearbeiter vorbehalten. Solange nicht alle Haushalte über Internetanschlüsse verfügen, muß die Information auch anderweitig verfügbar sein und dürfen die Darstellungen im Internet nicht über die reine Information hinausgehen.

Nur wenn alle Haushalte angeschlossen wären oder andere komfortable Möglichkeiten zur Nutzung dieses Mediums bestünden, könnten über das Internet auch Beteiligungsverfahren durchgeführt werden.

3.1.2 Kooperative Planung

Unter diesem Begriff wird eine Form der Entscheidungsvorbereitung verstanden, die Bürger, Ratsmitglieder, Planer und Verwaltungsfachleute zusammenbringt, um gemeinsam über eine Planung der Kommune zu diskutieren und Entscheidungsvorlagen für den Rat zu entwickeln.

Welche Auswirkungen hat dies nun auf die Beteiligten an der Planung? Für die *Planer*, extern oder aus der Verwaltung, ergibt sich die Anforderung der interdisziplinären Zusammenarbeit und der Fähigkeit zur Gruppenarbeit, außerdem sollten sie die Probleme und Äußerungen der Bürger ernst nehmen, kritikfähig sein und letztendlich Überzeugungskraft besitzen, ihre Pläne zu verwirklichen. *Rat und Verwaltung* sind durch die kooperative Planung gezwungen, höhere Leistungen vorzuzeigen, außerdem können sie durch ihre Kenntnis der örtlichen Begebenheiten der Planung eine gute Ausgangsbasis liefern. *Die Bürger* haben zwar letzten Endes keine Entscheidungsgewalt, doch ist ihre Mitwirkung an der Planung von nicht zu unterschätzender Bedeutung: Für sie ist

schließlich die Planung gedacht, ihre Sorgen, Ziele, Ideen und Kritik sollen einfließen in den Entscheidungsprozeß des Rates und damit indirekten Einfluß auf die Planung ausüben.

Die Arbeiten der kooperativen Planung finden (nach HEKLER) in drei Gremien oder Gremiengruppen statt: dem *interdisziplinären Team* (Planer, Architekten, Fachingenieure, Verwaltungsfachleute), der *Projektgruppe* (interdisziplinäres Team und politisch Verantwortliche, Fachleute aus der Verwaltung) und den *Arbeitskreisen der Bürger*, die diesen als Artikulationsplattform dienen.

Bürgerbeteiligung schreibt das Baugesetzbuch in § 3 vor:

„Umfangreiche Vorschriften legen dabei das Verfahren fest, nachdem die Entwürfe der Bauleitpläne mit dem Erläuterungsbericht oder der Begründung für die Dauer eines Monats öffentlich auszulegen sind. Die vorgebrachten Bedenken und Anregungen sind zu prüfen; das Ergebnis ist den Betroffenen mitzuteilen. Nicht berücksichtigte Bedenken und Anregungen gehen in das weitere Genehmigungsverfahren mit einer Stellungnahme der Gemeinde ein.“ (nach HEKLER)

Kommunale Bürgerbeteiligung ist aber nicht nur vorschriftsmäßig zu erfüllen, sondern auch wichtig für das Leben in der Gemeinde und deren Attraktivität.

Das Beteiligungsverfahren besteht aus den *Stadien erste Information, zweite Versammlung, Sammelphase, Arbeitsphase und Schlußphase*. Insgesamt zieht sich ein solches Verfahren über mehrere Monate bis zu einem halben Jahr hin, wobei die einzelnen Arbeitskreise ca. 10-12 Sitzungen benötigen, um ihre Zielvorstellungen zu formulieren (nach HEKLER, gekürzt). Aus Gründen der Glaubwürdigkeit empfehle es sich, einen externen Moderator zu beauftragen, diesem werde in der Regel eher Neutralität unterstellt, als Personen die selbst mit der Planung involviert sind.

Als Problem zeigt sich, daß bei dieser auf freiwilliger Basis durchgeführten Beteiligung starke gesellschaftliche Schichten naturgemäß stärker repräsentiert sind.

In ähnlicher Form laufen Planungen auch in anderen Städten ab, z.B. die runden Tische in Heidelberg, Offenburg und anderen Städten.

3.1.3 Lernende Planung am Beispiel Vauban

Die sogenannte „vorgezogene Bürgerbeteiligung“ ist mittlerweile bei den Kommunen ein Mittel, bereits im Vorfeld einer Planung Konflikte zu begegnen und diese entsprechend besser und schneller lösen zu können.

In den letzten Jahren stellte sich für viele Kommunen das Problem der Um- oder Neunutzung der freiwerdenden ehemals militärisch genutzten Flächen der Besatzungsmächte (den sog. Konversionsflächen). Recht beispielhaft in Bezug auf die Bürgerbeteiligung ist die Planung hierzu in Tübingen und in Freiburg verlaufen. Als Beispiel dient hier die nachfolgend kurz skizzierte Beteiligung in Freiburg anhand des Modellstadtteils Vauban:

„Für den Stadtteil Vauban formulierte die Stadt Freiburg den Begriff der „Lernenden Planung“. Von den ersten Planungen für das Vaubangelände bis zur Fertigstellung der letzten Gebäude werden rund 15 Jahre vergangen sein. Damit wird auch eine Weiterentwicklung der Planungsvorgaben stattfinden müssen.“(vgl. Forum Vauban e.V. S.4).

Diese Sichtweise trägt dem Gedanken Rechnung, daß Planung ein Prozeß ist und der städtebauliche Entwurf und der Bebauungsplan nur Etappen auf dem Weg zum Ziel sind. Diese bilden ein grobes Gerüst und legen grundlegende Sachverhalte fest. Neue Entwicklungen und Anforderungen können, da die Stadt Freiburg das gesamte Gelände (38 ha) aufgekauft hat, in den zukünftigen Kaufverträgen festgehalten werden.

Der neue Stadtteil soll ein Modellprojekt werden für ökologisch und sozial richtungsweisende Wohn- und Arbeitsformen. Um dieses Modell zu verwirklichen, haben Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Freiburger Instituten und Projekten das Forum Vauban e.V. gegründet. Das Projekt „Planung und Umsetzung des *Nachhaltigen Modellstadtteils Vauban*“ wird von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt (DBU) gefördert. Das Forum hat mit der Stadt Freiburg gemeinsam den Bebauungsplan erarbeitet und weitreichende Vorschläge durchbringen können. Mitglieder des Vereins konnten/ können alle am Projekt Interessierten sein. Das Forum soll die Entstehung von Vauban während der gesamten Entwicklung begleiten.

4 Bildung von Ausschüssen des Gemeinderates

Die baden-württembergische Gemeindeordnung erlaubt Ausschüsse mit beratender und/oder beschließender Funktion. Dem Gemeinderat steht die Gründung der Art der Ausschüsse frei, genauso wie die zu behandelnden Aufgaben und Einzelthemen. Der Gemeinderat ist befähigt, Ausschüsse wieder aufzulösen oder Themen neu festzulegen. Beratende und beschließende Ausschüsse des Gemeinderates dienen der genaueren Bearbeitung spezieller Aufgaben durch einzelne gleichbleibende Mitglieder und haben vereinfachende, beschleunigende Funktion auf Beratung oder Beschlußfassung. Sie kommen überall dort zum Einsatz, wo es dem Plenum aufgrund der Gemeindegröße nicht mehr zumutbar ist, über alle anfallenden Angelegenheiten zu beraten und zu beschließen. So können den beratenden Ausschüssen auch weniger bedeutsame Angelegenheiten zur Entscheidung übergeben werden.

Meist sind Ausschüsse des Gemeinderates fest eingerichtet, die Mitglieder des beratenden und des beschließenden Ausschusses werden widerruflich aus der Mitte des Gemeinderates gewählt und ändern sich nur durch Gemeinderatswahlen. Kann sich der Gemeinderat nicht einigen, wird nach Vorschlägen mit der Verhältniswahl abgestimmt. Den Vorsitz im beschließenden Ausschuß, der aus mindestens vier Gemeinderatsmitgliedern besteht, hat der Bürgermeister, er kann sich jedoch vertreten lassen.

Charakteristisch ist auch die Zusammensetzung aus bestimmten Berufsgruppen: So finden sich im Technischen Ausschuß neben anderen Personen häufig Architekten und Bauunternehmer und im Wirtschafts- und Finanzausschuß Vertreter von Banken. Hierdurch ist einerseits Sachkenntnis, andererseits aber auch der Vorwurf von Eigeninteressen begründet.

Vor dem Hintergrund einer möglichen Einbeziehung des Gemeinderates in die von uns diskutierten Szenarien (vgl. Beitrag von Jens Brenner) erscheint die Betrachtung der Ausschüsse interessant. Hier sind möglicherweise höhere Fachkompetenz und Bereitschaft zur Diskussion vorhanden.

Der beschließende Ausschuß hat eine stärkere Verantwortung als der beratende Ausschuß, da er auch eigene Entscheidungen ohne Zustimmung des Rates treffen darf. Beratende Ausschüsse dagegen werden nur zu Vorbehandlungen von Themen eingesetzt.

Bestimmte Aufgaben unterliegen jedoch grundsätzlich der Entscheidung des Gemeinderates und werden als „nicht übertragbare Aufgaben“ bezeichnet. Hierzu zählen Mitarbeiterentscheidungen, Entscheidungen über Planungen erheblichen finanziellen Ausmaßes, der Gemeindehaushalt, Entscheidungen über Kredite, Tarife, Abgaben und das Polizeirecht (vgl. Tab. 5).

In beiden Ausschüssen ist die Teilnahme sachkundiger Bürger möglich, an den Abstimmungen in den beschließenden Ausschüssen dürfen sie allerdings nicht teilnehmen. In-

sofern können bei der Teilnahme an Ausschußsitzungen Eigeninteressen nicht im Vordergrund stehen.

	Beschließender Ausschuß	Beratender Ausschuß
Begriff, Bildung	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Eigene Entscheidungszuständigkeit</u>, dauerhafte Bearbeitung eines Themenbereiches, aber auch Einzelaufgaben • Aufgabenübertragung ist in der Hauptsatzung zu regeln, einfacher GR-Beschluß 	<ul style="list-style-type: none"> • kann vom GR zur Vorbehandlung gebildet werden, und wird durch einfachen Beschluß eingesetzt • <u>keine Entscheidungsfunktion</u>
Nicht übertragbare Aufgaben	Besonders wichtige Entscheidungen sind dem GR vorbehalten, hier hat auch der beschließende Ausschuß keine Entscheidungsbefugnis: <ol style="list-style-type: none"> 1. Bestellung der Stellvertreter des BM/ der Beigeordneten, Ernennung u. Entlassung leitender Beamter und Angestellter 2. Erlaß v. Satzungen u. Polizeiverordnungen 3. Verfügung von Gemeindevermögen von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung 4. Errichtung, wesentliche Erweiterung und Aufhebung öffentlicher Einrichtungen u. wirtschaftlicher Unternehmen 5. Aufnahme von Krediten von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung 6. Aufstellung der Haushaltssatzung sowie die Feststellung der Ergebnisse der Jahresrechnung und die Entlastung des Bürgermeisters 7. Festsetzung von Abgaben und Tarifen 	
Zuständigkeit, Befugnisse	<ul style="list-style-type: none"> • entscheidet in seinem Themenbereich selbständig anstelle des GR. Besonders bedeutsame Angelegenheiten können dem GR unterbreitet werden. • der GR kann in der Hauptsatzung die Möglichkeit zur eigenen Beschlußfassung, zur Änderung und Aufhebung noch nicht vollzogener Beschlüsse festschreiben 	<ul style="list-style-type: none"> • bereitet die Verhandlungen des GR und einzelne Angelegenheiten vor, kann nur Vorschläge einbringen
Geschäftsgang	<ul style="list-style-type: none"> • in der Regel nichtöffentlich. Bei Befangenheit mehr als der Hälfte der Mitglieder entscheidet der GR ohne Vorberatung 	<ul style="list-style-type: none"> • entspricht dem GR: Ein Beigeordneter hat als Vorsitzender Stimmrecht
Zusammensetzung	<ul style="list-style-type: none"> • Vorsitzender und mindestens vier Mitglieder. Den Vorsitz hat der Bürgermeister, der durch seinen Stellvertreter oder einen Beigeordneten oder ein GR-Mitglied vertreten werden kann. • Mitgliedschaft wird durch den GR bestimmt und ist widerruflich. Kann sich der GR nicht einigen wird nach Vorschlägen mit der Verhältniswahl abgestimmt, 1 Vorschlag: Mehrheitswahl. • Sachkundige Einwohner und Bürger können an den Beratungen teilnehmen, nicht jedoch abstimmen 	<ul style="list-style-type: none"> • Wird aus GR-Mitgliedern gewählt, Vorsitz hat auch hier der BM, der sich aber vertreten lassen kann • sachkundige Einwohner als Mitglieder vom GR einberufbar

Tabelle 5: Gegenüberstellung beschließender Ausschuß - beratender Ausschuß (nach GERHARDT, Kurt, versch. Seiten), Eigene Darstellung.

5 Fazit

Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg beinhaltet ausdrücklich Bürgerbeteiligung, allerdings sind dieser vom Gesetzgeber auch bewußt Grenzen gesetzt. Eine Abwahl des Bürgermeisters, die in anderen Bundesländern im Grunde möglich ist, gibt es nicht. Die Beteiligung beginnt bei der Teilnahme an Versammlungen und dem Teilhaben an Prozessen zur Entscheidungsfindung. Über das Wahlrecht werden die Repräsentanten im Landtag oder Bundestag gewählt, oder in den kommunalen Wahlen die Vertreter des Gemeinderates und der Bürgermeister. Die stärkste Form der Entscheidungsrechte ist der Bürgerentscheid.

Eine stärkere Einbeziehung der Bürgerschaft mit weiterreichenden Rechten finden wir beispielsweise in Bayern und den neuen Bundesländern.

In der Praxis sind die schon erwähnten Scheinbeteiligungen ein großes Problem der Bürgerbeteiligung im engeren Sinne, die eine Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der langfristigen Gestaltung des Gemeindelebens meint. Vielmehr ist die Bürgerbeteiligung mancherorts unter den Begriff der Öffentlichkeitsarbeit oder Informationspflicht zu fassen (Presse, Amtliche Mitteilungen, Bürgerversammlungen usw.).

Andere Städte halten, davon abweichend, Bürgerbeteiligung für ein wichtiges Mittel der Gemeindepolitik. Die meisten Partizipationsverfahren, wie sie auch in Projekten der Akademie für Technikfolgenabschätzung regelmäßige Anwendung finden, eignen sich eher für langfristige Planungsthemen in der Stadt- und Regionalentwicklung und zur Entwicklung grundlegender Konzepte wie Kommunalen Entwicklungskonzepte. Als wichtige Teile seien hier genannt: Stadtentwicklungspläne, Verkehrskonzepte, Regionalverkehrspläne.

In der Bebauungsplanung ist die Bürgerbeteiligung in § 3 zwingend festgelegt, allerdings bleibt der Planung selbst überlassen, in welcher Form diese Beteiligung der Bürgerschaft ausgestaltet wird. In Bebauungsplanverfahren ist die Einbeziehung von Nachbarn und anderen Anliegern üblich, um deren *Anregungen* aufzunehmen — der Begriff *Bedenken* wurde aus dem Gesetz gestrichen. Im Bereich der Umlegung findet die häufigste Beteiligung statt, wobei sich diese vorrangig auf die Auseinandersetzung mit den Bürgern in Einzelgesprächen konzentriert. Eine gesamtgemeindliche Diskussion der Planung ist auch hier selten.

Die Flächennutzungsplanung, die zur Gestaltung der langfristigen Planung dient, eignet sich die zur Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger besser. Hier kann eine Diskussion geführt werden, die nicht gelähmt wird durch das subjektive Interesse an konkreten Details.

Die Beteiligung von Bürgern in Ausschüssen des Gemeinderates ist auf die Teilnahme an der Beratung beschränkt, eine Entscheidungsgewalt besitzen sie nicht.

Insgesamt ist eine eindeutigere Definition des Begriffes „Bürgerbeteiligung“ notwendig. Hier ist zu trennen in drei Bereiche:

1. **Bürgerinformation** als Aufgabe der Gemeinde- und Pressearbeit: Information über Planungen geringen Ausmaßes ohne Beeinträchtigungen der Umgebung
2. **Bürgerbeteiligung im Rahmen von Bebauungsplanvorhaben** zur Einbeziehung von Anregungen (und Bedenken) von direkt betroffenen Anwohnern in die Planung, gesetzlich vorgeschrieben
3. **Bürgerbeteiligung an der Entwicklung umfangreicher, langfristiger Konzepte** zur Stadtgestaltung, die frei sein kann von unmittelbarer Betroffenheit und Raum bietet, an der Zielfindung der Planung teilzunehmen.

Wenn diese Trennung stattfindet und gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern deutlich akzentuiert wird, kann Bürgerbeteiligung im Sinne eines „*bonum commune*“, wie KNEMEYER es ausdrückt, einen neuen Inhalt erhalten. Dazu gehört allerdings auch die Bereitschaft der Bürgermeister und Bürgermeisterinnen, sich auf ein Beteiligungsverfahren einzulassen und nicht aus Angst vor dem Verlust von Wählerstimmen auf Bürgerbeteiligung ganz zu verzichten.

Literatur dieses Abschnittes:

- Arnim, Hans Herbert von:** Pro oder contra Bürgerdemokratie? Politische Parteien, Interessenverbände und Verfassungswirklichkeit in der Bundesrepublik Deutschland. In: Wasser, H.(Hrsg.): *Gemeinsinn und Bürgerpartizipation: Wunsch oder Wirklichkeit?* Weingartener Hochschulschriften Nr. 27, 1998.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.):** Praxis der Gemeinden bei der Beteiligung der Bürger an der Bauleitplanung. Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Bonn. 1982.
- BMBau:** Die 45 wichtigsten Änderungen im ab 01.Januar 1998 gültigen Bau- und Raumordnungsrecht. Skript vom 09.07.97.
- Dieterich, H.:** Baulandumlegung - Recht und Praxis. München.1985. In: Haus/Schmidt-Eichstaedt/ Schäfer: *Städte, Kreise und Gemeinden.* Mannheim/ Wien/ Zürich.1986, 336 S.
- Forum Vauban e.V.(Hrsg.):** Wohnen in Vauban. So kann es werden, wenn Bürger mitplanen Freiburg. 1997, 19 S.
- Gebers u.a.:** Bürgerrechte im Umweltschutz - Impulse für ein Konzept zur Stärkung der Beteiligungsrechte in Umweltverfahren. Öko-Institut, Institut für angewandte Ökologie e.V., Freiburg, Darmstadt, Berlin, 1996.
- Gerhardt, Kurt:** der Gemeinderat in Baden-Württemberg. Handbuch für die Gemeinderäte von Kurt Gerhardt, Werner Sixt, Herbert Balzereit. 5.Aufl. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz.1984, 111 S.
- Gemeindetag Baden-Württemberg:** Die Gemeinde Aufgaben und Organisation. Bau- und Planungsrecht. Artikel 11htm.
- Gemeindeverwaltung Beuren (Hrsg.):** Informationsschrift „Ortsumgebung Beuren“. Stand April 1994.
- Haus/ Schmidt-Eichstaedt/ Schäfer:** *Städte, Kreise und Gemeinden.* Mannheim/ Wien/ Zürich.1986, 336 S.
- Hekler, Günther u.a.:** Mit dem Bürger planen. Ein kooperatives Modell in der Praxis. 2.Aufl., Karlsruhe, 1992, 104 S.
- Herrmann, M. u.a.:** Reaktivierungen im Schienenpersonennahverkehr. Ratgeber für Entscheidungsträger und Praxis. Darmstadt. 1997, S. 159.
- Hill, H.:** Kommunikation im öffentlichen Auftrag. Erscheinungsformen und Qualitätsmerkmale. In: Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg: An-

stöße- Forum. Gesellschaftliche Kommunikation für eine nachhaltige Umwelt- und Verkehrspolitik. Stuttgart, 1998, S.24.

Knemeyer, Franz-Ludwig: Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik. Eine Einführung in die Mitwirkungsrechte von Bürgern auf kommunaler Ebene. München, Landsberg a. Lech, 1995, 242 S.

Köppler, Rudolf: Die erfolgreiche Bürgerversammlung: Recht und Praxis einer demokratischen Chance. Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Boorberg. 1992, 110S.

Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt): Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell: Bericht Nr. 10/1996, Köln, 1996.

Schildwächter, Ralph: Das digitale Bürgerinformationssystem: Techniken des World Wide Web für die kommunale Bauleitplanung. Kaiserslautern. 1996.

Jörg Ueltzhöffer, Carsten Ascheberg: Engagement in der Bürgergesellschaft, die Geislingen-Studie, Ein Bericht des Sozialwissenschaftlichen Instituts für Gegenwartfragen Mannheim (SIGMA), hrsg. vom Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung Baden-Württemberg, Stuttgart 1995.

Jörg Ueltzhöffer, Carsten Ascheberg: Bürgerschaftliches Engagement in Baden-Württemberg, Ein Bericht des Sozialwissenschaftlichen Instituts für Gegenwartfragen Mannheim (SIGMA), hrsg. vom Sozialministerium Baden-Württemberg, Stuttgart 1997.

Wasser, Hartmut (Hrsg.): Gemeinsinn und Bürgerpartizipation: Wunsch oder Wirklichkeit? Weingartener Hochschulschriften Nr. 27, 1998.

Wehling, Hans-Georg: Gemeinden und Kommunalpolitik. In: Landeszentrale für politische Bildung in Baden-Württemberg (Hrsg.): Baden-Württemberg: eine politische Landeskunde. 4.Aufl., 1996, 287 S.

Dipl.-Geogr. Jens Brenner

Formen der Entscheidungsfindung - Einsatz von Szenario-Modellen?

*Szenario-Modelle und ihre Handhabbarkeit bei kommunalpolitischen
Entscheidungsprozessen*

1 Hintergrund

Das Ziel erfolgreicher zukünftiger Planungen und gewünschter Entwicklungen läßt sich nicht mehr durch einfache Formen einer linearen Hochrechnung, Prognosen oder gar durch eine monokausale Betrachtungsweise realisieren. Auch die Umsetzung geplanter Maßnahmen oder Konzepte, die in das Verkehrsgeschehen einer Stadt eingreifen, erfordert eine umfassende, der Komplexität und Interdisziplinarität des Systems „Stadt und Verkehr“ gerecht werdende Betrachtung und Abschätzung möglicher Folgewirkungen auf die verschiedenen Teilbereiche und -systeme. Diese Abschätzung kann Beurteilungsgrundlage für die Realisierung, das Unterlassen oder ggf. die Abänderung und Neuorientierung einer konkreten Planung, Maßnahme oder eines zu ergreifenden Konzeptes sein.

Als mögliche Hilfe zur Entscheidungsfindung in der Kommunalpolitik und Verkehrsplanung soll im folgenden der Einsatz verschiedener Methoden und Modelle zur Betrachtung und Abbildung komplexer Wirkungszusammenhänge erörtert werden. Zum einen wird die Handhabbarkeit der insbesondere für das Unternehmensmanagement entwickelten Szenario-Technik angesprochen, zum anderen ein Simulationsmodell – das Sensitivitätsmodell nach VESTER. Inwieweit derartige Modelle geeignet sein könnten, nicht nur den Entscheidungsprozeß über eine Maßnahme oder ein Konzept und damit über das Pro oder Contra einer Planung zu entscheiden, sondern darüber hinaus eine Basis für die Findung von Leitbildern und für das Ergreifen langfristiger und strategischer Maßnahmen der Kommunalentwicklung zu bieten, ist weiterhin Gegenstand der Betrachtung.

2 Szenario-Technik und Sensitivitätsmodell

2.1 Grundlagen

Wie viele Systeme unserer mittelbaren und unmittelbaren Umwelt ist auch das System „Stadt und Verkehr“ durch zwei wesentliche Eigenschaften bestimmt:

- **Komplexität:** Vielfalt an unterschiedlichen Zusammenhängen und Wirkungen einzelner Systemkomponenten unter Beachtung ihrer zeitlichen und räumlichen Dynamik;
- **Offenheit:** Die vielfältigen Wechselwirkungen bestehen nicht nur „begrenzt“ innerhalb des Systems, d.h. innerhalb der Stadt mit Ihrem Verkehr, sondern zwischen dem System und seiner gesamten weiteren Umwelt.

Damit läßt sich das System von der Umwelt nicht mehr unabhängig betrachten, denn es wird von seiner Umwelt mitbeeinflußt und beeinflusst seine Umwelt. Der Begriff „Umwelt“ soll in diesem Zusammenhang und Gebrauch weitaus mehr umfassen als die Gesamtheit ökologischer Parameter (Luft, Wasser, Boden, verschiedene Lebenswelten). Vielmehr sollen hierunter neben dem Naturhaushalt das *gesamte* Umfeld des Menschen und der Biosphäre verstanden werden. Und dies beinhaltet damit auch die zahlreichen Interaktionen der Menschen im Raum, womit auch Felder wie Wirtschaft, Energieversorgung, Lebensqualität, Verhalten und Bewußtsein von Menschen, Kommunikation Verwaltung, politische (Rahmen-)Bedingungen und vieles mehr angesprochen werden.

Um dieser Systemkomplexität und -offenheit gerecht zu werden, um sie überhaupt beschreiben zu können und um die Wechselwirkungen in den jeweiligen Betrachtungsbereichen unter Einbezug des ganzen „Umfeldes“ (z.B. Ökologie, Ökonomie, Lebensqualität) erfassen zu können, wird von verschiedenen Seiten ein neuer Denkansatz gefordert (z.B. KUMM 1975, VESTER 1994, GAUSEMEIER et al. 1996: 86ff): das „Denken im System“ oder das **vernetzte Denken**. Dabei werden nicht mehr nur monokausale Beziehungen zwischen den Systemkomponenten zugrunde gelegt, sondern deren Vernetzungen im Gesamtsystem oder in Teilsystemen betrachtet.

Grundlage jeglicher Betrachtung ist neben einem analytischen v.a. ein **systemischer Ansatz**, mit dem die zahlreichen und vielschichtigen Wirkungszusammenhänge zwischen einzelnen Systemkomponenten mit qualitativen Aussagen abgebildet und später analysiert bzw. Planungen zugrunde gelegt werden können (vgl. Tab. 1). Zu erfassen sind somit z.B. Rückkopplungen (in Ausmaß und Richtung), Interdependenzen, lineare Abhängigkeiten oder Nicht-Linearitäten, die zwischen vernetzten und komplexen Teilsystemen bestehen.

	Analytischer Ansatz	Systemischer Ansatz
Betrachtungsgegenstand	v.a. <i>einzelne Elemente</i> des Systems (isoliert)	v.a. <i>Wechselwirkungen zwischen den Elementen</i> (verbindend)
Betrachtungsgrundlage	Genauigkeit der <i>Details</i>	Wahrnehmung der <i>Ganzheit</i>
Berücksichtigung von Wechselwirkungen	nach ihrer <i>Art</i>	nach ihren <i>Ergebnissen</i>
Modellierung	durch Veränderung von <i>jeweils nur einer Variablen</i>	durch Veränderung von <i>Gruppen von Variablen</i> gleichzeitig
Zeitrelevanz	<i>unabhängig</i> von der Zeitdauer: die betrachteten Phänomene sind reversibel	bezieht <i>Zeitdauer</i> und Irreversibilitäten ein
Bewertungsmethodik	durch experimentellen Beweis im Rahmen einer Theorie	durch Vergleich der Funktion eines Modells mit der Realität
Detailliertheit der Modelle	<i>genau</i> und z.T. sehr detailliert (z.B. ökonomische Modelle), jedoch kaum in Handlungen umsetzbar	<i>unscharf</i> , nicht detailliert genug, um als Wissensbasis zu dienen, jedoch für Entscheidungen und Handlungen handhabbar und brauchbar
Nützlichkeit des Ansatzes	v.a. bei Betrachtung von linearen und schwachen Wechselwirkungen	bei nichtlinearen und starken Wechselwirkungen
Disziplinarität	eher <i>diszipliniert</i>	eher <i>interdisziplinär</i>
Zielrichtung der Handlungsweise	im <i>Detail</i> programmiert	durch gesetzte <i>Ziele</i> bestimmt
	⇒ erreicht gutes Detailwissen, aber schlecht definierte Ziele	⇒ erreicht nur unscharfe Details, aber gutes Wissen über die Ziele

Tabelle 1: Merkmale des analytischen und des systemischen Ansatzes zur Erfassung der Wirklichkeit (nach DE ROSNAY 1977, verändert nach VESTER 1994)

Bei der Szenario-Technik tritt nun als weitere Grundlage der Planung und für das Ziel der Ableitung zukunftsfähiger Strategien der Aspekt der „*multiplen Zukunft*“ hinzu. Dieser umschreibt die unterschiedlichen möglichen Entwicklungen, die sich in der Zukunft einstellen können, und zwar um so mehr alternative Entwicklungen, je weiter man in die Zukunft schaut (s.u., 2.2.1.).

2.2 Szenario-Technik

2.2.1 Definitionen

Die Nutzung von Szenarien für die Zukunftsforschung erfolgte in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in den USA bereits in den 50er Jahren. Eine größere Verbreitung fand diese Art der Planungsmethodik jedoch erst zu Beginn der 70er Jahre, v.a. aber in den 80er Jahren in der strategischen Unternehmensplanung zur Beschreibung mehrerer möglicher Zukunftsbilder („multiple Zukunft“) und zur Ableitung von Leitbildern und Strategien aus den verschiedenen Zukunftsbildern (vgl. GAUSEMEIER et al. 1996: 91ff).

Szenarien umfassen die Beschreibung alternativer, denkbarer Zukunftsbilder, die auf einem komplexen Netz an Einflußfaktoren beruhen, und darüber hinaus die Entwicklung bzw. Darstellung verschiedener Wege aus der Gegenwart in die Zukunft.

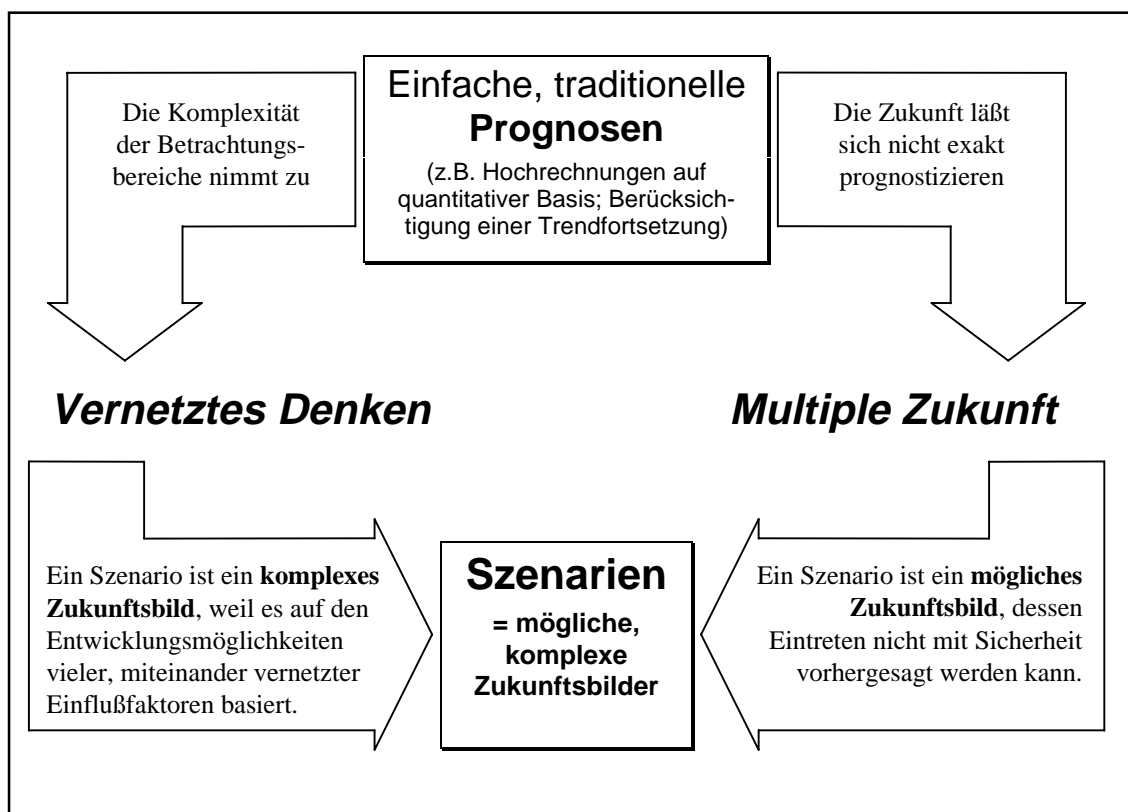


Abbildung 1: Szenarien als mögliche, komplexe Zukunftsbilder (verändert nach GAUSEMEIER et al. 1996)

Grund der Verbreitung war die mangelnde Aussagekraft der bis dahin vorherrschenden Zukunftsplanung auf Basis einfacher, traditioneller Prognosen, mit denen sich die Zukunft nicht mehr ausreichend exakt prognostizieren ließ, weil u.a. die Komplexität der Betrachtungsbereiche zugenommen hatte. Hier war der Einsatz von Szenarien mit ihren wesentlichen Kriterien der Komplexität, der Multiplizität (Einbezug mehrerer möglicher Zukunftsbilder) sowie der Beschreibung einer zukünftigen Situation und der Entwicklung – der Weg – dorthin von Vorteil (vgl. Abb. 1). Diese Merkmale finden sich auch in einer möglichen Definition wieder (siehe vorige Seite).

Unter Szenario-Technik oder einer *Szenario-Methode* versteht man eine „Planungstechnik, die in der Regel zwei [oder mehrere] sich deutlich unterscheidende, aber in sich konsistente, d.h. schlüssige Szenarien entwickelt und hieraus Konsequenzen für das Unternehmen, einen Bereich oder eine Einzelperson ableitet“ (VON REIBNITZ 1992: 14). GAUSEMEIER et al. (1996: 14) haben diese Begrifflichkeit noch erweitert: Sie beabsichtigen mit dem „*Szenario-Management*“ nicht nur das pure Verständnis von Szenarien als Planungswerkzeug, sondern verweisen darüber hinaus explizit auf das „Denken in Szenarien“. Entscheidungsträger und Anwender sind demnach aufgefordert, Szenarien nicht nur zu erstellen, sondern diese über die Stufe der Akzeptanz zu „verinnerlichen“ und aus diesem Verständnis anzuwenden.

Als anschauliches Modell der Szenario-Methode gilt der „Szenario-Trichter“ (Abb. 2):

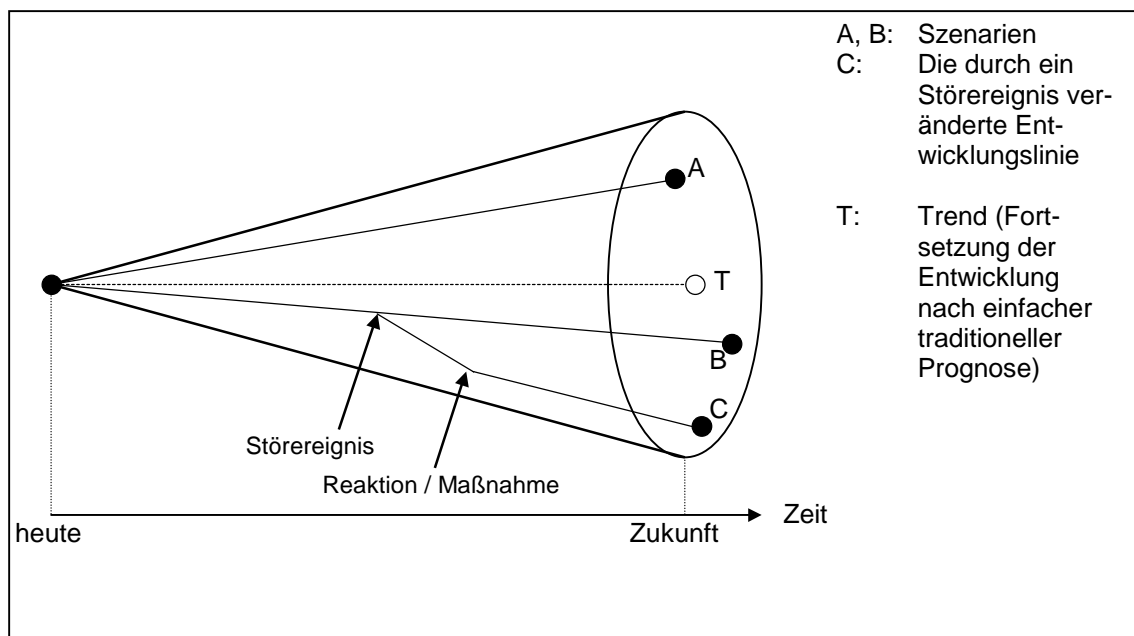


Abbildung 2: „Szenario-Trichter“

Der Trichter symbolisiert die Komplexität und Unsicherheit von alternativen zukünftigen Entwicklungen. Ausgangspunkt ist die Gegenwart (in der symbolischen Darstellung der engste Punkt des Trichters). Je weiter man von der Gegenwart in die Zukunft blickt, desto vielfältiger werden die denkbaren Entwicklungen, desto umfassender wird gleichzeitig die Komplexität der zu betrachtenden Wirkungen (Ausdruck im Umfang des Trichters) durch eine Vielzahl verschiedener Einflußgrößen auf die Entwicklung. Je weiter man also in die Zukunft sieht, desto unüberschaubarer wird die mögliche Entwicklung, so daß man nicht mehr genau wissen kann, welche neuen Faktoren hinzutreten, sich ändern und welche Auswirkungen auf die Entwicklung sie dann haben können.

Als Besonderheit bietet die Szenario-Technik die Möglichkeit, Störereignisse (abrupt auftretende Ereignisse im System, z.B. Benzinpreiserhöhung) in einen Planungsprozeß von vornherein einzubeziehen. Damit können die Auswirkungen auf eine Szenarioentwicklung abgeschätzt werden, und v.a. kann möglicherweise auf das Störereignis reagiert werden: zum einen präventiv, indem man versucht, das Ereignis zu verhindern; zum anderen, indem man darauf rechtzeitig vorbereitet ist und geeignete Maßnahmen ergreifen kann, um gravierendere Folgen zu verhindern (vgl. Abb. 2, Entwicklung C).

Zieht man nun einen Schnitt durch den Trichter an einem beliebigen Zeitpunkt der Zukunft, so sind unterschiedliche Zukunftssituationen denkbar, die dann auf dieser Schnittfläche des Trichters liegen (Abb. 2, Zukunft). Es stellt sich an diesem Punkt die Frage, welche davon bei einer Planung oder bei einer Folgenabschätzung und Entscheidungsfindung zu berücksichtigen sind.

Aus Gründen der Übersichtlichkeit können jedoch nicht alle denkbaren Szenarien beachtet werden. Zur besseren Handhabbarkeit werden deshalb i.d.R. zwei Szenarien ausgewählt, die bestimmten Kriterien unterliegen sollten:

1. Zwischen den Szenarien sollte eine möglichst große Unterschiedlichkeit bestehen, um mögliche Entwicklungen mit ihren Folgen sinnvoll zu veranschaulichen; d.h. sie sollten im Trichter möglichst nahe an den Rändern der Schnittfläche und damit möglichst weit von einer Trendlinie oder Trendfortsetzung entfernt liegen.
2. Jedes Szenario sollte eine größtmögliche Stabilität gegenüber kleineren Einwirkungen oder Veränderungen aufweisen.
3. Weiterhin sollten diese ausgewählten Szenarien größtmögliche Konsistenz besitzen, d.h. sie sollten stimmig und widerspruchsfrei sein, einzelne Entwicklungen innerhalb eines Szenarios sollten sich nicht gegenseitig aufheben.

Entscheidend bei dem Einsatz der Szenario-Technik ist die Möglichkeit und das Ziel einer Konsequenzanalyse aus der Zukunftsbetrachtung für die Gegenwart.

Folgende **Kennzeichen** weist der Einsatz von Szenario-Modellen zur strategischen *Planung* in komplexen Systemen auf (vgl. VON REIBNITZ 1992: 15¹):

Die Anwendung von Szenario-Modellen

- liefert das *Rahmengerüst* und *Argumentationshinweise* unter Anwendung qualitativer Daten, d.h. es werden auch (und gerade!) die „weichen“ Faktoren angesprochen und berücksichtigt,
- erfaßt die *Vernetzung* eines Systems (erfordert so die aufgrund der Komplexität notwendige interdisziplinäre Betrachtungsweise und Bearbeitung) und die *Systemdynamik*,
- fördert so die Zusammenführung von vorhandenem Fachwissen,
- führt zu einem frühzeitigen Erkennen von *Zukunftspotentialen*,
- zeigt den Einfluß von *Störfaktoren* auf bzw. läßt diese ggf. *simulieren*,
- ermöglicht eine *Folgenabschätzung* möglicher geplanter Eingriffe in das System,
- läßt hieraus eine *Leitstrategie* auf Basis von *Alternativen* entwickeln,
- ermöglicht eine *langfristige* Planung,
- ist bewußt auf Prozesse der Kommunikation ausgerichtet und stellt ggf. ein Diskursgerüst zur Verfügung.

Wichtigster Punkt ist jedoch die Möglichkeit,

- aus den gewonnenen Erkenntnissen eine *Konsequenzanalyse* aus der Zukunft für die Gegenwart und hieraus letztlich eine *Handlungsstrategie* abzuleiten.

Somit wird das traditionelle Planungsverhalten, bei dem die Zukunft aus der Vergangenheit oder/und auch aus Status-quo-Analysen der Gegenwart extrapoliert werden, wie z.B. bei klassischen Prognosen oder Hochrechnungen, umgangen. Statt dessen werden bewußt aus den Informationen und Kombinationen zukünftiger, modellierter Entwicklungen, Handlungswege und -ziele unter Berücksichtigung der Potentiale, der möglichen Chancen und Risiken abgeleitet und entwickelt. Die Entwicklung von Zielen und Strategien ihrer Umsetzung steht im Vordergrund des Einsatzes eines Szenarienmodells.

¹ Die Kennzeichen beziehen sich insbesondere auf die Betrachtung von „Global-Szenarien“ (v.a. nicht-unternehmensorientierter Bereich als Gestaltungsfeld), d.h. unter Einsatz von abstrahierten, allgemeinen und „ganzheitlichen“ Daten, z.B. um die Ziele einer Kommune festzulegen (Zielplanung) und/oder Entscheidungen über Maßnahmen auf dem Weg dorthin zu fällen (Mittel- bzw. Strategieplanung).

Verschiedene Szenarien können zum Einsatz kommen: Von Bedeutung ist hierbei die Festlegung des *Szenariofeldes* (vgl. GAUSEMEIER et al. 1996: 132ff). Das Szenariofeld ist ein spezieller Betrachtungsbereich, dessen Zukunft durch die Szenarien beschrieben werden soll. Bei der Festlegung des Szenariofeldes können beispielsweise die Umfeldgrößen oder Lenkungsgrößen betont werden. Die Umfeldgrößen stellen Aspekte dar, die nicht aktiv beeinflusst werden können. Sie stellen die eigentlichen Rahmenbedingungen dar. Lenkungsgrößen sind dagegen Faktoren, die aktiv ausgestaltet werden können, um ein Ziel zu erreichen (oder nicht zu erreichen).

Mit den Umfeld- und Lenkungsgrößen können drei typische Szenariofelder festgelegt werden. Entscheidend ist die Lenkbarkeit ihrer Einflußfaktoren. Die drei unterschiedlichen Szenariofelder sind die Basis dreier Szenariogrundformen: Gestaltungsfeld-Szenario, System-Szenario und Umfeld-Szenario.

	Gestaltungsfeld-Szenarien	System-Szenarien	Umfeld-Szenarien
Typisches Szenariofeld	Gestaltungsfeld	Gesamtsystem	Umfeld des Gestaltungsfeldes
Lenkbarkeit	voll lenkbar (Lenkungsszenarien)	partiell lenkbar (Lenkungsszenarien)	nicht lenkbar (Umfeldszenarien)
Größen des Szenariofeldes	ausschließlich Lenkungsgrößen	Umfeld- und Lenkungsgrößen	ausschließlich Umfeldgrößen
Beispiel-Projekt	Entscheidung einer Stadt(-verwaltung) über die <i>Ausgestaltung</i> einer Fußgängerzone	Entscheidung einer Stadt(-verwaltung) über die <i>Größe / Länge / Lage</i> einer Fußgängerzone	Entscheidung einer Stadt(-verwaltung) über die <i>Ausweisung</i> einer Fußgängerzone (<i>ob...?</i>)

Tabelle 2: Drei Szenariogrundformen und ihre typischen Szenariofelder (verändert nach GAUSEMEIER et al. 1996)

Nach Tab. 2 kann ein Szenariofeld...

- ...ausschließlich interne Lenkungsgrößen enthalten. Diese Größen – z.B. die Ausgestaltung einer Fußgängerzone im Hinblick auf ihre Aufgaben und Funktionalität oder ihre Einbindung in das Stadtbild und -gefüge – sind zugleich Teil des Gestaltungsfeldes. Aus diesem Grund handelt es sich in diesem Fall um ein **Gestaltungsfeld-Szenario**. Diese Szenarioform baut nur auf lenkbaren Größen auf und ist „voll lenkbar“, d.h. dem Szenario-Anwender wird es ermöglicht, direkt zwischen den alternativen Szenarien auszuwählen. Hat beispielsweise eine Stadt (-verwaltung) über die grundsätzliche Realisierung einer verkehrlichen Maßnahme (z.B. Fußgängerzone, Radwegenetz o.a.) bereits entschieden, so können nun die Auswirkungen unterschiedlicher Varianten (in Abhängigkeit der Ausgestaltung und Funktionalität) durch Szenarien abgeschätzt werden.

- ...Sowohl externe Umfeldgrößen als auch interne Lenkungsgrößen enthalten. Somit bildet das Szenariofeld das gesamte System aus Gestaltungsfeld *und* Umfeld ab: das **System-Szenario**. Auch System-Szenarien sind lenkbar, jedoch aufgrund der miteinbezogenen (mehr oder weniger „starren“) Umfeldgrößen nur bedingt. Beispiele für deren Einsatz wären im Bereich der Stadtentwicklung eine verkehrliche Maßnahme (Fußgängerzone, Umgehungsstraße, Radweg, Parkierungskonzept u.v.m.) und ihr Bezug zum Gesamtsystem der Stadt. Mit System-Szenarien können einzelne Optionen unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Lage, Ausgestaltung oder Umfang der beabsichtigten Maßnahme erarbeitet werden und die jeweiligen Auswirkungen auf das Gesamtsystem abgeschätzt werden.

Gleich welches Szenariofeld letztlich zum Einsatz kommt, die Arbeit mit Szenarien erfordert von den Anwendern einen *kreativen Prozeß*, in dem auch eigene, subjektive Zukunftsbilder entwickelt und berücksichtigt werden. Überprüft werden diese dann anhand der gewonnenen *alternativen* Zukunftsbilder. Alle Beteiligten werden zu einem zukunftsgerichteten und strategischen Denken veranlaßt, das entsprechend der Zusammensetzung dieser Anwender einen interdisziplinären Charakter gewinnt.

2.2.2 Vorgehensweise bei der Szenario-Technik

Exemplarisch soll im folgenden zunächst die Vorgehensweise der **Szenario-Technik nach VON REIBNITZ (1992)** – „**Die acht Stufen des Szenario-Prozesses**“ – dargestellt werden (Abb. 3). Wie bei allen Szenario-Methoden² ist auch hier das rekursive Vorgehen zu betonen, d.h. das Durchlaufen eines einzelnen Schrittes bei der Anwendung der Methode erfordert immer wieder das Rückfragen und ggf. die Überprüfung vorhergehender, bereits durchlaufener Schritte, die ggf. dann auch verändert, ergänzt oder korrigiert werden können.

In ihren Aussagen detaillierter, aber auch bei der Szenario-Erstellung sowie der Auswertung aufwendiger, sind **GAUSEMEIER, FINK und SCHLAKE (1996)**. Ihr „**Szenario-Management**“ umfaßt die fünf großen „Phasen“:

1. Szenario-Vorbereitung: Definition und Analyse des Untersuchungsgegenstandes;
2. Szenariofeld-Analyse zur Festlegung der Schlüsselfaktoren = wichtigste Deskriptoren oder Einflußfaktoren: Einsatz von Einflußmatrix, Unterteilung der Einflußfaktoren hierin in zwei grundsätzliche Bereiche: Lenkungs- und Umfeldbereiche;

² Weitere Literaturhinweise siehe Literaturangaben.

3. Szenario-Prognostik: Sie führt zu einem Zukunftsprojektionen-Katalog, dem eigentlichen Blick in die Zukunft: Es werden für jeden Schlüsselfaktor ein bis drei Entwicklungsmöglichkeiten = Zukunftsprojektionen entworfen und beschrieben; Schlüsselfaktoren mit mehr als zwei Entwicklungsmöglichkeiten (auch alternative Ausprägungen) werden als „kritische Schlüsselfaktoren“ bezeichnet; den („kritischen“) Zukunftsprojektionen dieser Faktoren werden Eintrittswahrscheinlichkeiten zugeordnet (Erweiterung gegenüber VON REIBNITZ 1992, vgl. auch Wahrscheinlichkeit der „Deskriptor-Ausprägung“ bei Forschungsverbund Lebensraum Stadt 1994, Band 1 und 2).
4. Szenario-Bildung: Entwicklung der Grundszenarien (i.d.R. zwei Extremszenarien) über Projektionsbündelung und Konsistenzanalyse.
5. Szenario-Transfer: Dieser enthält wie bei VON REIBNITZ eine Auswirkungsanalyse, die Eventualplanung und die Entwicklung einer „zukunftsrobusten Strategie“.

Als weiteres Beispiel soll die **Vorgehensweise des Forschungsverbundes Lebensraum Stadt (1994)** bei der Erstellung der zwei Szenarien „Die geplante Urbanität“ und „Die Stadt im Prozeß der Selbstregulierung“ vorgestellt werden (die „9 Sequenzen“)³:

1. Sequenz: Definition des Problems und Vereinbarung der globalen Ziele,
2. Sequenz: Konzipierung der Themenfelder im Forschungsverbund,
3. Sequenz: Auswahl und Definition der zentralen Größen und Begriffe im Untersuchungsfeld (Finden der Schlüsselgrößen = Deskriptoren),
4. Sequenz: Aufbereitung der einzelwissenschaftlichen Erkenntnisse (hier wird auf eine der Grundideen des Forschungsverbundes eingegangen, interdisziplinär vorzugehen. Aufbauend auf einem fachlichen Fundament sollte die fachübergreifende Kommunikation über die Zukunft der Verdichtungsräume und der Szenarientwicklung entworfen werden. Dies führte zu Teilprojekten, die in der 5. Sequenz zusammengeführt bzw. „vernetzt“ wurden),
5. Sequenz: Vernetzung der Inhalte aus den Teilprojekten (systematische Suche nach inhaltlichen Berührungspunkten, im Vordergrund stand dabei die Interdisziplinarität),
6. Sequenz: Die Vernetzung im Szenarioprozeß - Analyse der Wirkbeziehungen zwischen den Deskriptoren (mit „Cross-Impact-Matrix“ = Konsistenzmatrix, hier Berücksichtigung von Deskriptor-Ausprägung (alternative Projektionen) und deren Eintrittswahrscheinlichkeiten = semiquantitatives Vorgehen),
7. Sequenz: Entwurf möglicher Zukünfte: die Entwicklung von Szenarien,
8. Sequenz: Bewertung der Szenarien,
9. Sequenz: Handlungskonsequenzen für Politik und Verwaltung im Licht der Szenarien.

³ Im Gegensatz zu den Beschreibungen nach Von Reibnitz und Gausemeier et al. zur *allgemeinen* Szenario-Erstellung handelt es sich hierbei um ein konkretes Forschungsprojekt, bei dem die dargestellte Vorgehensweise in dieser Form angewandt wurde.

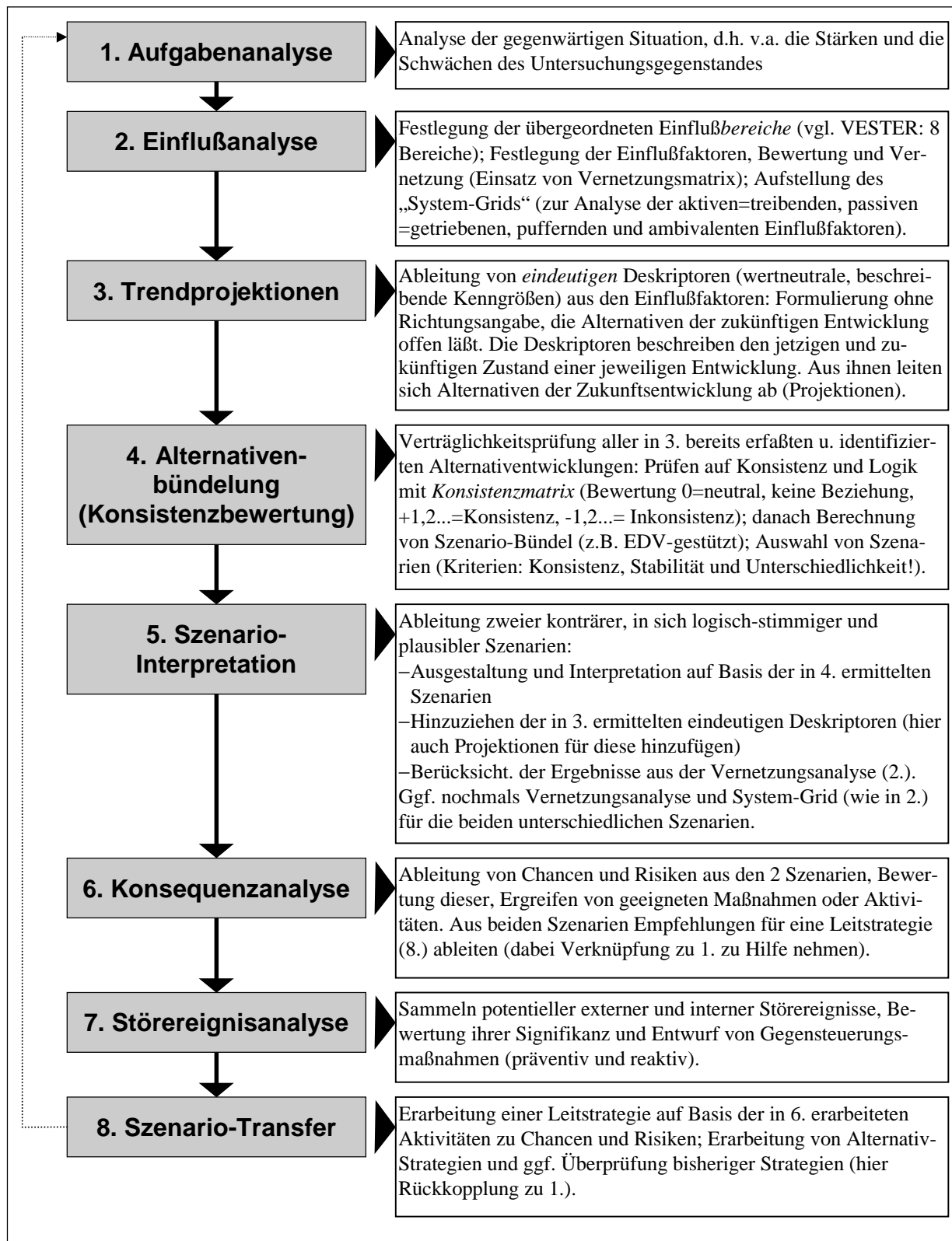


Abbildung 3: Vorgehensweise der Szenario-Technik nach VON REIBNITZ (1992)

Zentrale Aufgabe dieses interdisziplinären Forschungsverbundes war es, die Einflußbeziehungen zwischen den einzelnen Schlüsselgrößen, d.h. zwischen den Deskriptoren des Untersuchungsfeldes zu klären. Gefragt wurde, wo zwischen den Deskriptoren positive, wo hemmende Einflüsse bestehen würden, oder wo überhaupt kein Zusammenhang angenommen werden könnte. Die Beantwortung dieser Fragen stand als zentrale Aufgabe für den Szenarien-Prozeß im Vordergrund. Somit erlangte die „6. Sequenz“ eine hervorzuhebende Bedeutung auf dem Weg bei der Findung konsistenter Szenarien.

Einen abschließenden Überblick über die alternativen Vorgehensweisen zur Erstellung von Szenarien nach den genannten Autoren gibt Tab. 3 (wobei der Schritt (6) - (Maßnahmenplanung) im engeren Sinne nicht mehr der Szenario-Technik zuzurechnen ist, hier geht es vielmehr um die Formulierung der Leit- und weiterer Alternativstrategien):

Schritt	allgemein	von Reibnitz 1992	Gausemeier et al. 1996	Forschungsverbund Lebensraum Stadt 1994
1	Untersuchungsfeldanalyse	Aufgabenanalyse	Szenario-Vorbereitung	Problemdefinition / Zielvereinbarung
2	Einflußanalyse zur Bestimmung der Deskriptoren und deren Wechselwirkungen	Einflußanalyse (Einflußbereiche, Einflußfaktoren, Vernetzungen)	Szenariofeld-Analyse	Inhaltl. Konzeption der Themenfelder Auswahl und Definition der Schlüsselgrößen
3	Beschreibung des Ist-Zustandes und Prognose der Deskriptorenentwicklung	Trendprojektionen	Szenario-Prognostik	hierzu: Aufbereitung einzelwissenschaftlicher Erkenntnisse und Vernetzung der Inhalte
4	Ermittlung konsistenter Annahmebündel und Formulierung alternativer Szenarien (Ausarbeiten der Szenarien)	Alternativenbündelung (Konsistenzmatrix) Szenario-Interpretation Konsequenzanalyse	Szenario-Bildung (Konsistenzanalyse) Szenariobeschreibung Auswirkungsanalyse	Analyse der Wirkbeziehungen zwischen den Deskriptoren Entwurf möglicher Zukünfte
5	Störfallanalyse	Störereignisanalyse (und Festsetzung von Gegensteuerungsmaßnahmen)	Eventualplanung	-
(6)	(Maßnahmenplanung)	Szenario-Transfer	Szenario-Transfer (Robustplanung)	Ableitung von Handlungskonsequenzen

Tabelle 3: Alternative Vorgehensweisen bei der Erstellung von Szenarien

2.3 Sensitivitätsmodell

2.3.1 Ansätze und Grundlagen

Beim Sensitivitätsmodell nach Frederic **VESTER**⁴ handelt es sich nicht um eine Szenario-Technik wie in den vorher genannten Beispielen, sondern um ein Simulationsmodell, mit dem komplexe Zusammenhänge erfaßt und beschrieben werden sollen. Gleichzeitig soll eine „spielerische“ Modellierung bestehender oder sich ändernder Wirkungszusammenhänge ermöglicht werden. Ziel dieser Simulation ist es, zum einen die bestehenden, gegenwärtigen Wirkungen in einem Gesamtsystem zu erfassen, darüber hinaus aber v.a. einen Erkenntnisgewinn bzw. eine Abschätzungsmöglichkeit über zukünftige Entwicklungen durch Änderungen der Einflußfaktoren des Systems zu erhalten.

Der systemische Ansatz VESTERS fußt auf der kybernetischen Planungsgrundlage (bzw. einer *biokybernetischen* Vorgehensweise unter Beachtung der in der Biosphäre vorzufindenden, zahlreichen und verschachtelten Regelkreise auf allen Ebenen, von der einzelnen Zelle bis zu ganzen Ökosystemen) und den Grundprinzipien der Selbstregulation. Der Ansatz wird Basis der Betrachtung offener, komplexer Systeme und der Durchführung langfristiger Planungen; er wird zur Grundlage für strategische und grundsätzliche Überlegungen.

Ergänzend zum systemischen kann zusätzlich ein analytischer Ansatz herangezogen werden (vgl. Tab. 1), der detailliertere Betrachtungen allerdings nur einzelner Systemkomponenten bzw. Variablen (d.h. *genau* ihrer Wirkungszusammenhänge) bietet, dabei aber Wechselwirkungen zu anderen wichtigen Netzgrößen unterläßt und sich eher für kurzfristige (Detail-)Planungen oder für taktische und operationale Überlegungen. Somit kann das vernetzte Denken in Kreisläufen mit „verschultem“, fachorientiertem, unvernetzt linearem Denken verbunden werden (= „intelligent vernetztes Systemmodell“).

Folgende wichtige, übergeordnete „Regelgrößen“ sind bei der Gesamtbetrachtung vernetzter Systeme nach VESTER (1994) zu betrachten:

- Aktivitäten der Menschen, d.h. ihr Verhalten bei der Wahrnehmung verschiedener Funktionen,
- Bedürfnisse der Menschen, d.h. der Wunsch, verschiedene Funktionen wahrzunehmen, ihre Lebensstile, die Lebensqualität,

⁴ Vester, F. u. von Hesler, A. (1980): Sensitivitätsmodell, Frankfurt (erhältlich beim Umlandverband Frankfurt). Seit 1991 ist auch eine computerunterstützte Unterweisung zu den einzelnen Arbeitsschritten über das Institut des Autors, Studiengruppe für Biologie und Umwelt GmbH, München, erhältlich

- ökologische Grundlagen,
- ökonomische (volkswirtschaftliche) Grundlagen und
- energetische Grundlagen (wobei dies auch die Aspekte der Ökologie und der Wirtschaft berührt).

Für eine Folgenabschätzung (auch z.B. in Form einer Modellierung, Simulation oder auch Szenariobildung mit der Szenario-Technik) zu einer verkehrlichen Planung bzw. einer verkehrsbeeinflussenden Maßnahme wird hier vorgeschlagen, diese Größen noch zusammenzufassen. Folgende vier das Gesamtsystem repräsentierende Regelgrößen oder Grundlagen könnten bzw. sollten in diesem Falle eine Berücksichtigung erfahren:

- Lebensqualität,
- Wirkungen Ökologie,
- Wirkungen Ökonomie und
- Wirkungen Energie.

Die Zielsetzung des Sensitivitätsmodells lautet: qualitative Aussagen dazu zu erhalten, was im zu betrachtenden Gesamtsystem passiert, wenn der eine oder andere Regelkreis gestoppt wird, wenn Verbindungen unterbrochen werden oder neue durch bestimmte Maßnahmen aufgestellt werden. VESTER bedient sich in seinem Modell damit dem klassischen Denken in Regelkreisen.

Das Modell zielt in erster Linie auf die Planung. Mit dem Sensitivitätsmodell soll eine Arbeitsgrundlage zur Verfügung stehen, mit der Abläufe in einem vernetzten System dynamisiert und simuliert werden können. Basis dieser Simulation sind die Beziehungen zwischen den Variablen als Funktionen (mathematisiert). Dabei können auch unvorgesehene Einflüsse von „außen“ auf das System, d.h. Störgrößen, die auch bei der Szenario-Technik berücksichtigt werden, miteinbezogen werden (z.B. neue Rahmenbedingungen, beispielsweise infolge von preispolitischen Vorgaben). Somit zielt das Modell auf die Erschließung und Darstellung (mit Hilfe einer graphischen Aufbereitung) der Wechselwirkungen sowie auf das qualitative Erkennen von „Wenn-Dann-Beziehungen“.

2.3.2 Datenerfassung - Auswahl der wichtigsten Parameter/Variablen

Grundsätzlich sollten nur Daten erfaßt werden, die aufgrund ihrer *Wechselwirkungen* im Gesamtsystem von Bedeutung sind, niemals also Daten *ohne* Wechselwirkungen. Hierbei ist es wichtig, Kriterien zu finden, mit denen sich Einzeldaten zu größeren Einheiten aggregieren lassen, so daß letztlich aber eine qualitative Aussage für die

zusammengefaßten Einzeldaten nicht verloren geht. Ggf. kann auch eine selektive Auswahl vorgenommen werden; diese sollte aber keines der übergeordneten Teilsysteme vernachlässigen, um die systemische Betrachtungsweise nicht zu ignorieren. D.h. es ist ein Komplexitätsgrad auszuwählen, der das Gesamtsystem immer noch ausreichend beschreibt, dieses aber nicht unnötig aufbläht (das „Wesentliche“). Hierzu ist es wichtig, die Kriterien einer jeweiligen Vernetzung im Gesamtsystem und innerhalb einer auszuwählenden Einheit zu kennen bzw. zu entwickeln, um somit die Grobstruktur zu erkennen und zu beschreiben.

Die Forschungsaufgabe besteht also darin, eine *Kriteriensuche zur Bildung dieser Grobstrukturen* zu betreiben und die Einflußgrößen ausreichend genau zu erfassen (Aufstellung eines systemrelevanten Variablensatzes, s.u., 2.3.3.). Die Auswahl und Gewichtung ihrer gegenseitigen Wirkungen erfolgt diskursiv in einem kreativen Prozeß der Beteiligten bzw. der Anwender und Entscheidungsträger.

2.3.3 Vorgehensweise des Sensitivitätsmodells (vgl. VESTER 1994: 110, 112f)

Vorrangige Rahmenbedingungen dieses kybernetischen Modells für den Einsatz in der Praxis und damit relevante Grundlage für die „Anwenderfreundlichkeit“ bzw. die Akzeptanz der Anwender sind:

- klare und einfache Darstellung des Inhaltes (nicht zu „akademisch“ bzw. nicht zu fachspezifisch);
- sinnvolle Darstellung mit Beispielen, dabei immer den Anwendungsbezug zu Grunde legend.

Es geht also um eine sinnvolle didaktische Aufbereitung, um nicht zuletzt eine bessere Umsetzung des Ergebnisses in die Praxis zu gewährleisten. Dieser Aspekt ist dann von besonderer Bedeutung, wenn es sich bei dem Adressaten des Modelles um einen Anwenderkreis handelt, der nicht „von Haus aus“ umfassende Kenntnisse zu den fachlichen (disziplinären, aber auch interdisziplinären) Problemstellungen auch zur Anwendung von „Management-Methoden“ wie der Arbeit mit Szenarien mitbringt.

Sowohl die Ausarbeitung (Planung) als auch eine mögliche Realisierung erarbeiteter Konzepte sollte sich nach VESTER bei der Anwendung des Sensitivitätsmodell immer an das Prinzip der Regelkreise (Biokybernetik) halten. Oberstes Ziel sollte es sein, integrierend, interdisziplinär vorzugehen, und nicht wie bislang in vielen Fragen der Stadtentwicklung üblich, ressortbezogen bzw. planungsdisziplinär getrennt nach

einzelnen Fachbereichen. Die Vernetzung wird somit während des ganzen Arbeitsablaufes gesucht. Dazu kann durchaus in verschiedenen Ressorts mit einer Planung begonnen werden, es sollte aber bei jedem zu unternehmenden Schritt ein Feedback anderer Disziplinen gesucht werden.

Die Vorgehensweise des Sensitivitätsmodells im einzelnen (vgl. Abb. 4):

1. Erste *Systembeschreibung*: Systemabgrenzung und Beschreibung der Systemfunktion, Klärung der Fragestellung.
2. Aufstellung des vorläufigen Wirkungsgefüges und *vorläufige Variablensammlung* (und Zusammentragen der Variablenbeziehungen): Dieser Schritt beinhaltet die qualitative Sammlung der Wechselwirkungen aus verfügbaren Daten unter Beachtung ihrer zeitlichen und räumlichen Dynamik. Von Bedeutung sind hierbei die Erfahrung und das Wissen sowie bekannte Gesetzmäßigkeiten über einzelne Wirkungsgefüge und ihre Einflußfaktoren.
3. Überprüfung dieser Variablen auf ihre inhaltliche *Vollständigkeit* bzw. Relevanz: Der sog. systemrelevante Variablensatz (Netzwerk aus Systemelementen) soll problem-adäquat sein und folgende sieben *Lebens- und Systembereiche* und als achttes Kriterium die äußeren Randbedingungen miteinbeziehen bzw. repräsentieren:
 - Wirtschaft (nach Sektoren, nach Kapital, Arbeitsplätze u. dergl.)
 - Bevölkerung (Demoskopie, Dynamik, z.B. Wanderungen)
 - Flächennutzung
 - Humanökologie (Lebensqualität)
 - Naturhaushalt (Ökologie, auch Selbstregulation)
 - Infrastruktur (Verkehrswege und -logistik, Kommunikation, Medien)
 - Gemeinwesen (Haushaltslage der Kommune/Region, politische Rahmenbedingungen) und
 - äußere Randbedingungen (Topographie, Gesamtfläche o.ä.).

Die Überprüfung der Variablen erfolgt mit der (kybernetischen) *Kriterienmatrix* (z.B. auch in Form einer Sichtlochprüfung mit Hilfe von Sichtlochkarten). Anzumerken ist, daß diese acht Bereiche zusätzlich nach weiteren Kriterien, die sie jeweils beinhalten, unterteilt werden: nach einer physischen Kategorie, nach einer dynamischen Kategorie und nach der Systembeziehung.

So lassen sich die gesammelten Daten bzw. umfangreiche Datensätze aggregieren und auf ein Minimum an relevanten Indikatordaten bzw. Indikatorvariablen reduzieren, die die innere Dynamik des Systems repräsentieren: Schlüsselindikatoren für das erste Wirkungsgefüge.

4. Beschreibung des *Wirkungsgefüges* und Aufstellung der endgültigen Variablenliste, d.h. des „systemrelevanten Variablensatzes“ (Von diesem umfangreichen Schritt hängt nach VESTER die spätere Gesamtqualität des Modells und seiner Simulation ab): Für jede einzelne Variable werden die auf sie einströmenden Wechselwirkungen und die von ihr ausgehenden Wechselwirkungen oder Einflüsse aufgestellt bzw. aufgezählt (als qualitative Sammlung, wenn möglich aber auch unter Berücksichtigung ihrer Stärke und Dynamik). Dies sind in der Regel Wirkungen unterschiedlichster Art, Richtung und Stärke. Hierbei fließen vorhandene Untersuchungen und Studien mit ein (Literaturrecherche). Drei kontrollierende Aspekte werden zugrunde gelegt: die historische Datenentwicklung und Abhängigkeit, wissenschaftliche und planerische Fachkenntnisse von Zusammenhängen und darüber hinaus auch Begehungen und Befragungen vor Ort.
5. Klärung der Beziehungen der Variablen zueinander mit Hilfe einer *Einflußmatrix*. Diese wird wie folgt aufgestellt: In einem Diskussionsprozeß werden die Wirkungen jeder einzelnen Variable (oder jedes einzelnen Deskriptors) auf jede andere nach ihrer Wirkungsstärke bzw. Stärke der Beeinflussung beurteilt, wobei nach vier Abstufungen (0-3 = keine bis starke Einwirkung) zu differenzieren ist. Diese Einflußmatrix ist wesentlich für die Modellierung bzw. Simulation. Eine Ermittlung konsistenter Annahmebündel und die Formulierung alternativer Szenarien mit Hilfe einer Konsistenzprüfung durch ein anschließendes, inhaltliches Füllen einer Konsistenzmatrix wie bei der Szenario-Technik unterbleibt im folgenden.
6. Aufbau der Wirkungsgefüge und Festlegen der *Systemstruktur* des vernetzten Systems: Rollenverteilung, d.h. Feststellen, was treibende (aktive), was getriebene (reaktive) und was puffernde oder kritische Systemvariablen sind (System-Grid, vgl. auch Szenario-Technik).
7. Aufbau und *Simulation* der Teilszenarien: Das entwickelte Wirkungsgefüge wird dynamisiert und läßt sich simulieren. Dabei wird die Dynamik des Systems „angetippt“, „um sie dann sofort auf einer höheren Ebene mit fünf sog. Interpretationsmodellen kybernetisch interpretieren zu können“ (VESTER 1994). Die Beziehungen zwischen den Variablen stellen sich als Funktionen dar. Anzumerken ist hier, daß der Begriff „Teilszenarien“ mißverständlich gebraucht wird, denn es handelt sich im eigentlichen Sinn keineswegs um Szenarien, sondern um *Teilmodelle*, die dynamisiert und simuliert werden.
8. *Interpretation* des Wirkungsnetzes und seiner Systemelemente: Aus Punkt 7 folgen Angaben über positive und negative Rückkopplungen, puffernde, aktive und kritische Elemente sowie über Vernetzungsgrad und Input/Output-Verhältnisse. Diese Angaben werden in weiteren Teilmodellen über die Wirkung von Diversität, (Inter-)Dependenzen, Störgrößen, Puffern, Steuerelementen, Rückkopplungen, kritischen Größen usw. zu weiteren („höheren“) Kriterien kombiniert. Die Auswertung nach

Struktur und Verteilung, Zahlenverhältnissen, An- und Abwesenheit, Abhängigkeit und Diversität erfolgt computergestützt (Rechnermodell).

9. Kybernetische (*System-*)*Bewertung*: Die Bewertung erfolgt wiederum mit fünf Bewertungsmodellen z.T. mit Hilfe von Checklisten, Matrizen und Wirkungsgefügen, z.T. durch Computerabläufe im Hinblick auf die kybernetische Reife des Systems, seine Stabilität (Robustheit, Anfälligkeit, Risiken, Fehlsteuerung, d.h. das System ist um so stabiler, je mehr Regelkreise für die Systemkomponenten/Variablen bestehen; eine große Zahl positiver Rückkopplungen heißt z.B. sich verstärkende Entwicklungen, sie zementieren sozusagen eine eingeschlagene Richtung) und seine Flexibilität (Anpassungsfähigkeit gegenüber Neuentwicklungen). Ziel sollen Schlußfolgerungen zur systemischen Wirkung einzelner Systemteile sein (z.B. eventuelle Risiken für das Gesamtsystem, die Bewertung der Selbstregulationstendenz des Gesamtsystems aus der Wechselwirkung zwischen Diversität, Vernetzungsgrad und Rückkopplung).

Die Grundlagen der Systembewertung sind:

- Mathematische Systemgesetze,
- Thermodynamische Systemgesetze (z.B. Aussage irreversibler Abläufe, Hysterese-Erscheinungen, Umkip-Effekte),
- Biokybernetische Gesetzmäßigkeiten; das Sensitivitätsmodell berücksichtigt acht Grundregeln der Biokybernetik überlebensfähiger Systeme (VESTER 1994: 67ff): Negative Rückkopplung, Wachstumsunabhängigkeit, Produktunabhängigkeit, Jiu-Jitsu-Prinzip, Mehrfachnutzung, Recycling, Symbiose, Biologisches Design.

10. Ableiten einer *Systemstrategie* zur Entwicklung: Dies kann z.B. durch den Hinweis auf die weitere Einführung eines Stellgliedes in einem bestimmten Regelkreis oder/und durch den Einsatz von verschiedenen Operatoren (Bündel von Maßnahmen) erfolgen. Ziel ist die Prüfung des Einsatzes und der Steuerung neuer oder auch schon vorhandener Stellglieder oder Operatoren (z.B. unter Beachtung von regulierenden Grenzwerten, die – werden sie überschritten – das ganze System zum „Umkippen“ bringen könnten). Auf diese Weise können letztlich modellhaft Folgen von Eingriffen oder Maßnahmen im Modell abgeschätzt. Die Durchführung einer „Systemverträglichkeitsprüfung“ wird ermöglicht.

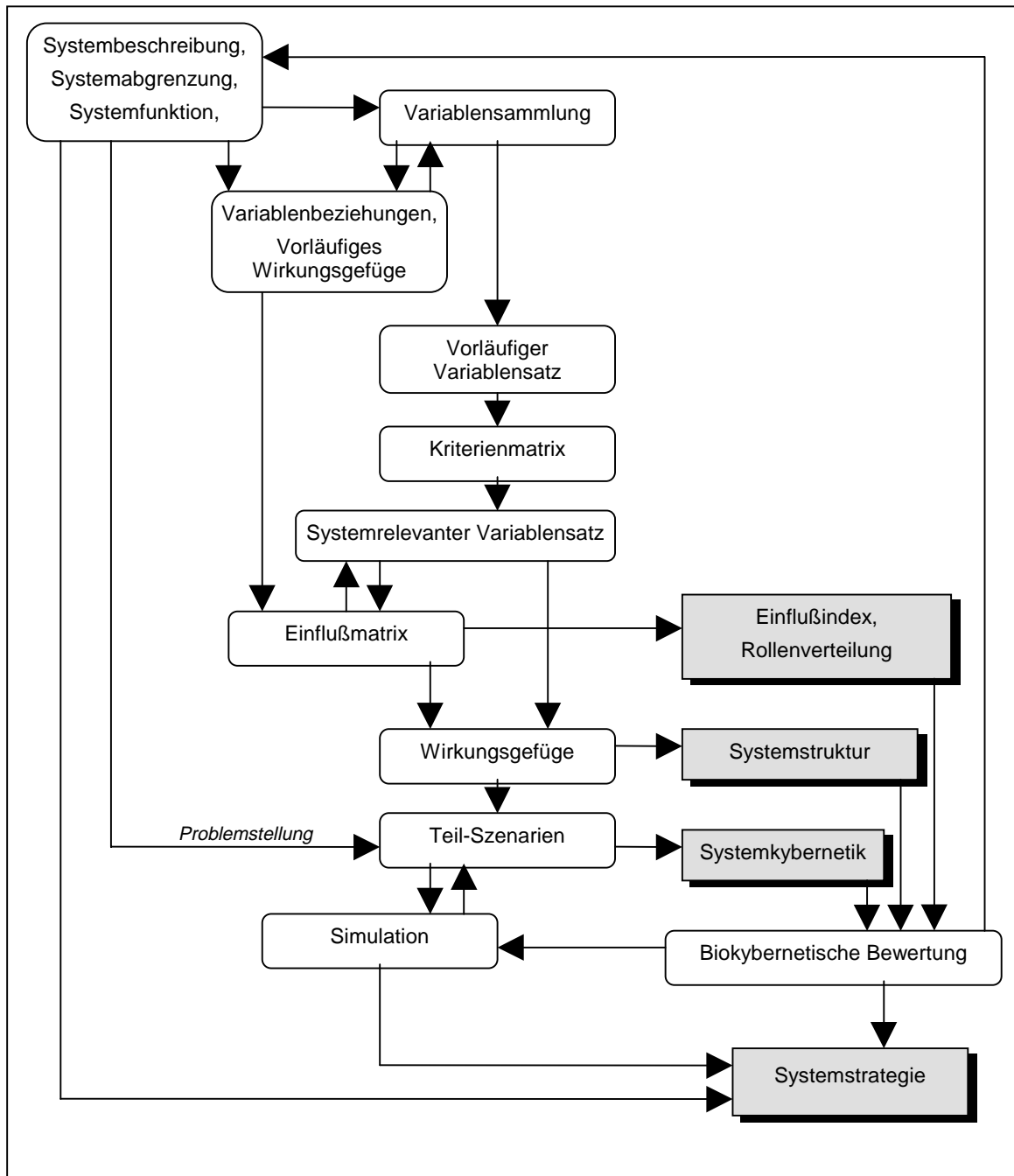


Abbildung 4: Ablaufdiagramm des Sensitivitätsmodells (verändert nach VESTER 1994: 110)

Ziel des Sensitivitätsmodells ist also das Aufzeigen systemrelevanter Hinweise für die Beurteilung, Wahl und Vergleich möglicher Strategien (Alternativen) einer einzuschlagenden Entwicklung sowie darüber hinaus der Anstoß zur Bereitschaft und zu Ideen für neuartige Lösungen.

2.3.4 Das Sensitivitätsmodell und die Szenario-Methode des Forschungsverbundes Lebensraum Stadt (1994) im Vergleich⁵

Zwischen der Szenario-Technik und dem Sensitivitätsmodell bestehen Unterschiede. Im folgenden sollen die wesentlichen Unterschiede zwischen dem Sensitivitätsmodell und der Szenario-Technik, wie sie vom Forschungsverbund Lebensraum Stadt konzipiert wurde, aufgezeigt werden:

- Das Sensitivitätsmodell ist im Ablauf *standardisierter* als die Szenario-Methode des Forschungsverbundes (dies gilt im Allgemeinen auch für die anderen Szenario-Techniken). Somit ist ersteres offener für eine Anwendung ohne fachliche Anleitung und damit leichter unter einem Anwenderpersonenkreis „spielbar“.
- Das Sensitivitätsmodell kann v.a. eine *Orientierung* in der Diskussion vermitteln, aber nur schwer einen Lösungsweg anbieten. Mit den verschiedenen Szenario-Methoden wird es dagegen ermöglicht, verschiedene – mehr oder weniger konkrete – Zukunftsbilder zu entwerfen und den Weg zu diesen aufzuzeigen.
- Bei der Szenariomethode des Forschungsverbundes besteht die Möglichkeit, verschiedene Einflußmatrizen zu bilden (abzubilden) und nebeneinander zu stellen. Ein *Konsenszwang* ist somit (zumindest zunächst) nicht gegeben.
- Das Sensitivitätsmodell bietet die Möglichkeit zur graphischen Darstellung eines *Wirkungsgefüges*. Diese didaktische Aufbereitung und Darstellungsform ermöglicht einen Überblick über gegebene Wirkungsbeziehungen eines vernetzten Systems.
- Das Sensitivitätsmodell kann tendentiell weniger Einflußfaktoren bearbeiten bzw. bewältigen (auch in der späteren graphischen Aufbereitung).
- Mit dem Sensitivitätsmodell sind Teilsysteme oder Teilebenen des Gesamtsystems kreierbar. Diese sind simulierbar, veränderbar und damit *dynamisierbar* und ermöglichen somit eine Abschätzung von Wirkungsveränderungen bei Ergreifen einer Maßnahme (als Einzelmaßnahme oder Maßnahmenbündel) auch „ausschnittsweise“.
- Die Simulation von Teilsystemen wie auch des Gesamtsystems erfolgt beim Sensitivitätsmodell *mathematisiert*, d.h. durch Definition der Beziehung zwischen den Einflußfaktoren. Die Wirkbeziehung findet ihren Ausdruck in einer mathematischen Funktion, die vom Anwender definiert werden muß.

Das Sensitivitätsmodell offeriert eine plakativere Darstellung als das Computermodell des Forschungsverbundes.

⁵ Z.T. in Anlehnung an ein Gespräch am 19.02.1998 mit Ch. Neuhaus, der am „Forschungsverbund Lebensraum Stadt“ beteiligt war und die Szenario-Technik, wie sie bei diesem Forschungsprojekt Anwendung fand, dem Sensitivitätsmodell gegenüberstellte. Anzumerken ist, daß auch die Szenario-Technik des Forschungsverbundes als computergestütztes Modell vorliegt und für verschiedene Fragestellungen eingesetzt werden kann.

2.4 Matrizen als Darstellungsform und Arbeitsgrundlage

Wesentlicher Bestandteil der verschiedenen Methoden und Modelle zur Betrachtung komplexer und vernetzter Systeme in Gegenwart und Zukunft sind die verschiedenen Matrizen, die zur Anwendung kommen. Mit ihnen steht ein geeignetes Mittel zur Verfügung, mit dem komplexe Folgewirkungen und Systemvernetzungen erfaßt werden können.

2.4.1 Kriterienmatrix

Die Kriterienmatrix stellt ein Hilfsmittel beim Sensitivitätsmodell dar (vgl. Kap. 2.3.3., dritter Schritt), um die zusammengestellten Variablen auf ihre Vollständigkeit hinsichtlich vordefinierter Randbedingungen bzw. im Bezug auf die übergeordneten Bereiche zu überprüfen („Vollständigkeits-Check“ oder „Checkliste“). Sie dient des weiteren als Instrument zur ersten Reduktion und Aggregation gefundener Einflußfaktoren auf die „wesentlichen“ (Schlüsselfaktoren oder Deskriptoren).

2.4.2 Wirkungsmatrix oder Einflußmatrix

Mit Hilfe von Wirkungs- oder Einflußmatrizen (Abb. 5) werden die *direkten* Beziehungen oder Beeinflussungen zwischen den einzelnen Einflußfaktoren (oder Deskriptoren) erfaßt. Einflußmatrizen – sie wurden 1973 von DUPPERIN und GODET entwickelt – dienen somit der **Einflußanalyse** (vgl. z.B. Abb. 3, 2. Schritt, hier „Vernetzungsmatrix“ genannt).

„Auf dem Weg zu den für das System wichtigsten Einflußfaktoren muß für jedes Einflußfaktoren-Paar der Einfluß bewertet werden, mit dem der eine Einflußfaktor auf den anderen wirkt – und umgekehrt. Dabei steht die Frage im Vordergrund: Wenn sich der Einflußfaktor A verändert, wie stark oder wie schnell verändert sich durch die direkte Einwirkung von A der Einflußfaktor B?“ (GAUSEMEIER et al. 1996: 191). Mit der Einflußanalyse soll also zum einen die Bedeutung der einzelnen Einflußfaktoren für das Szenariofeld bestimmt werden, zum anderen soll die jeweilige Eignung eines Einflußfaktors als (auszuwählenden) Schlüsselfaktor ermittelt werden.

Die Einflußstärken werden in der Regel mit folgender Bewertungsskala „gemessen“ und in die Matrix eingetragen:

- 0 : Kein Einfluß oder sehr schwache Wirkung (eine Veränderung des Einflußfaktors A wirkt sich nicht oder nur sehr schwach auf den Einflußfaktor B aus).

- 1 : Schwache oder zeitlich verzögerte Wirkung oder schwacher indirekter Einfluß (eine Veränderung des Einflußfaktors A wirkt sich schwach auf Einflußfaktor B aus).
- 2 : Mittlere Wirkung oder mittlerer Einfluß (mittlere Stärke der Veränderung von B).
- 3 : Starke oder sehr starke Wirkung oder Einfluß (starke Auswirkungen einer Veränderung von A auf B).

Die Einflußbewertung bzw. -analyse ist bereits sehr arbeits- und zeitaufwendig: So werden bei nur 20 Einflußfaktoren vom Bearbeiter bzw. den Bearbeitern 380 Einzelbewertungen verlangt, bei 50 Einflußfaktoren beispielsweise sogar 2.450 Einzelbewertungen.

Einfluß von ↓ auf →	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	AS	Q = AS:PS
Einflußfaktor A	●	2	0	0	3	1	1	0	3	2	0	1	0	3	2	18	0,82
Einflußfaktor B	3	●	1	1	2	0	3	1	0	2	2	0	1	1	3	20	1,25
Einflußfaktor C	2	2	●														
Einflußfaktor D	3	0		●													
Einflußfaktor E	0	1			●												
Einflußfaktor F	1	0				●											
Einflußfaktor G	1	0					●										
Einflußfaktor H	3	2						●									
Einflußfaktor I	2	1							●								
Einflußfaktor J	0	3								●							
Einflußfaktor K	3	0									●						
Einflußfaktor L	0	1										●					
Einflußfaktor M	1	1											●				
Einflußfaktor N	2	2												●			
Einflußfaktor O	1	1													●		
PS	22	16															
P =AS x PS	396	320															

Abbildung 5: Schema einer Einflußmatrix (Erklärungen siehe Text)

Die Einflußfaktoren können je nach Fragestellung zusätzlich in Lenkungsgrößen und Umfeldgrößen unterteilt werden (vgl. Kap. 2.1.1. und GAUSEMEIER et al. 1996). Durch diese Differenzierung kann die Einflußmatrix, wie sie in Abb. 5 dargestellt ist, zusätzlich in vier Quadranten unterteilt werden (vgl. Abb. 6):

- Der erste Quadrant enthält die Einflüsse, die zwischen den einzelnen Lenkungsgrößen bestehen.
- Der zweite Quadrant enthält die Einflüsse der Lenkungsgrößen auf die Umfeldgrößen.
- Der dritte Quadrant berücksichtigt die Einflüsse, mit denen die Umfeldgrößen auf die Lenkungsgrößen wirken.
- Der vierte Quadrant nennt die Einflüsse zwischen den einzelnen Umfeldgrößen.

Einfluß von ↓ auf →		Lenkungsgrößen						Umfeldgrößen									AS	Q	
		1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	2.6	2.7	2.8	2.9			
Lenkungsgrößen	Einflußfaktor 1.1	•																	
	Einflußfaktor 1.2		•																
	Einflußfaktor 1.3	1. Quadrant						2. Quadrant											
	Einflußfaktor 1.4				•														
	Einflußfaktor 1.5					•													
	Einflußfaktor 1.6						•												
Umfeldgrößen	Einflußfaktor 2.1						•												
	Einflußfaktor 2.2							•											
	Einflußfaktor 2.3	3. Quadrant						4. Quadrant											
	Einflußfaktor 2.4							•											
	Einflußfaktor 2.5										•								
	Einflußfaktor 2.6											•							
	Einflußfaktor 2.7												•						
	Einflußfaktor 2.8													•					
	Einflußfaktor 2.9														•				
PS																			
P																			

Abbildung 6: Schema einer Einflußmatrix mit Unterscheidung von Lenkungsgrößen und Umfeldgrößen (Erklärungen siehe Text)

In Abhängigkeit des jeweiligen Grund-Szenarios – Gestaltungsfeld-Szenario, System-Szenario oder Umfeld-Szenario – und seines jeweiligen Szenarienfeldes können zwei Formen der Einflußanalyse unterschieden werden:

- **Interdependenzanalyse:** Alle Einflußfaktoren sind gleichwertig. Zu späteren Schlüsselfaktoren werden *die* Einflußfaktoren, die das gesamte Szenariofeld am besten beschreiben.
- **Wirkungsanalyse:** Die Lenkungsgrößen nehmen eine hervorgehobene Bedeutung ein, da die Wirkung des Szenariofeldes auf diese Größen ermittelt wird. Zu Schlüsselfaktoren werden *die* Einflußfaktoren, die die größte Wirkung auf das Gestaltungsfeld⁶ ausüben.

Ob nun eine Interdependenz- oder aber eine Wirkungsanalyse durchgeführt werden sollte, hängt von der Szenario-Grundform ab:

- Beim *Umfeld-Szenario* kommt in der Regel die Interdependenzanalyse zum Einsatz, da im Szenariofeld Lenkungsgrößen nicht vorkommen. Die Einflußmatrix besteht folglich nur aus dem vierten Quadranten.
- Beim *Gestaltungsfeld-Szenario* entfällt eine Unterscheidung zwischen Interdependenz- und Wirkungsanalyse, weil ausschließlich Lenkungsgrößen betrachtet werden. Die Einflußmatrix besteht nur aus dem ersten Quadranten.
- Beim *System-Szenario* besteht für den respektive die Anwender die Wahl zwischen Interdependenz- und Wirkungsanalyse, da Lenkungs- und Umfeldgrößen miteinbezogen werden. Nach GAUSEMEIER et al. (1996: 190) sollte jedoch für „besonders umweltorientierte Systeme sowie bei langfristigen Szenarien“ die Interdependenzanalyse angewandt werden.

Aktiv- und Passivsumme:

Mit Hilfe der Einflußmatrix lassen sich in einem weiteren Schritt die Aktivsumme und die Passivsumme berechnen (vgl. Abb. 5 und 6):

Die **Aktivsumme AS** (oder auch Aktivität) eines Einflußfaktors ist die Zeilensumme (in der Matrix) aller Beziehungswerte; sie zeigt die Stärke an, mit der *ein* Einflußfaktor direkt auf alle anderen wirkt (auch „driver power“); derjenige Einflußfaktor, der die anderen am stärksten beeinflusst (unabhängig davon, wie dieser selbst von den anderen beeinflusst wird) weist dann die höchste Aktivsumme auf.

Die **Passivsumme PS** (oder auch Passivität) eines Einflußfaktors ergibt sich aus der Spaltensumme (in der Matrix); sie zeigt die Stärke an mit der ein Einflußfaktor durch

⁶ bei Szenarien zur Stadt- und Verkehrsplanung handelt es sich in der Regel um „globale“ Gestaltungsfelder, d.h. um Global-Szenarien, entweder zur Mittel- bzw. Strategieplanung oder zur Zielplanung

alle anderen Faktoren beeinflusst wird; derjenige Einflußfaktor, der von den anderen am stärksten beeinflusst wird (unabhängig davon, wie dieser selbst die anderen beeinflusst) hat dann die höchste Passivsumme.

Dadurch können Charakteristika im System und unter den ausgewählten Einflußfaktoren erkennbar werden, die aus der alleinigen Betrachtung einer schematischen (z.B. graphischen) Darstellung der Vernetzung ohne die Gewichtung der Wechselwirkungen durch die Einflußmatrix nicht erkennbar werden: Durch Aktiv- und Passivsumme können die aktiven, passiven (oder reaktiven), ambivalenten (oder kritischen) und puffernden Einflußfaktoren oder Systemgrößen identifiziert werden:

Durch Division von Aktivsumme durch Passivsumme jedes Einflußfaktors erhält man einen **Quotienten Q** (oder auch „Impuls-Index“ nach GAUSEMEIER et al. 1996). Dieser ist ein Maß für die Einflüsse, die von einem Einflußfaktor ausgehen, ohne daß der Einflußfaktor dadurch Veränderungen erfährt. Davon lassen sich ableiten:

- ⇒ Die **aktiven Systemgrößen** (auch „Impulsive Größen“ oder „treibende Größen“): Dies sind die Einflußfaktoren mit den größten Quotienten Q. Die aktiven Einflußfaktoren zeichnen sich dadurch aus, daß sie alle anderen Faktoren im Gesamtsystem relativ stark beeinflussen, von diesen selbst jedoch nur relativ gering beeinflusst werden.
- ⇒ Die **passiven Systemgrößen** (reaktive Systemgrößen oder auch „getriebene Größen“): Hierzu zählen die Einflußfaktoren mit den kleinsten Quotienten Q. Sie lassen sich von den anderen Einflußfaktoren des Systems relativ stark beeinflussen und verfügen über eine hohe Passivität, beeinflussen selbst das System vergleichsweise gering (geringe Aktivität).

Durch Multiplikation von Aktivsumme und Passivsumme jedes Einflußfaktors erhält man das **Produkt P** (oder nach GAUSEMEIER et al. den „Dynamik-Index“). Dieser ist ein Maß für die Einbindung eines Einflußfaktors in das Gesamtsystem, bzw. dessen Einfluß auf das Verhalten des Gesamtsystems. Davon lassen sich ableiten

- ⇒ Die **ambivalenten Systemgrößen** (auch dynamische oder kritische Größen): Dies sind die Einflußfaktoren mit den größten Produkten P. Sie weisen eine relativ hohe Aktivität *und* Passivität auf, d.h. diese Elemente beeinflussen das Gesamtsystem stark und werden gleichzeitig auch vom System stark beeinflusst.
- ⇒ die **puffernden Systemgrößen** (oder auch ruhende Größen): Dabei handelt es sich um die Einflußfaktoren mit den kleinsten Produkten P. Sie beeinflussen das Gesamtsystem nur relativ gering und werden von diesem selbst nur vergleichsweise gering beeinflusst, sie weisen also nur eine geringe Aktivität und Passivität auf. Ihre Bedeutung ist deshalb jedoch nicht zu unterschätzen, da sie aufgrund dieser puffernden Eigenschaften auch eine regulierende im Sinne von ausgleichende Bedeutung in einem vernetzten System haben können.

Bislang wurden nur die direkten Einflüsse bzw. Beziehungen erfaßt. Darüber hinaus können aber auch indirekte Beziehungen über eine indirekte Einflußanalyse berechnet werden, deren Aufwand jedoch beträchtlich höher ist (vgl. GAUSEMEIER et al. 1996: 195ff). Auf die indirekte Einflußanalyse soll hier nicht eingegangen werden.

System-Grid:

Alternativ können zur besseren Übersichtlichkeit die berechneten Aktiv- und Passivwerte in ein sog. System-Grid übertragen werden. Hier werden die Einflußfaktoren in ein Koordinatensystem übertragen, wobei auf der Abszisse die Passivsumme und auf der Ordinate die Aktivsumme eines Einflußfaktors abgetragen wird. Durch Unterteilung des System-Grids in vier Bereiche oder Quadranten (Abtrennung z.B. durch mittlere Aktivsumme oder mittlere Passivsumme), in denen sich die Einflußfaktoren entsprechend ihrer aktiven, passiven, ambivalenten oder puffernden Eigenschaften finden, steht ein übersichtliches Abbild der Beziehungen, das einfach zu interpretieren ist, zur Verfügung (Abb. 7):

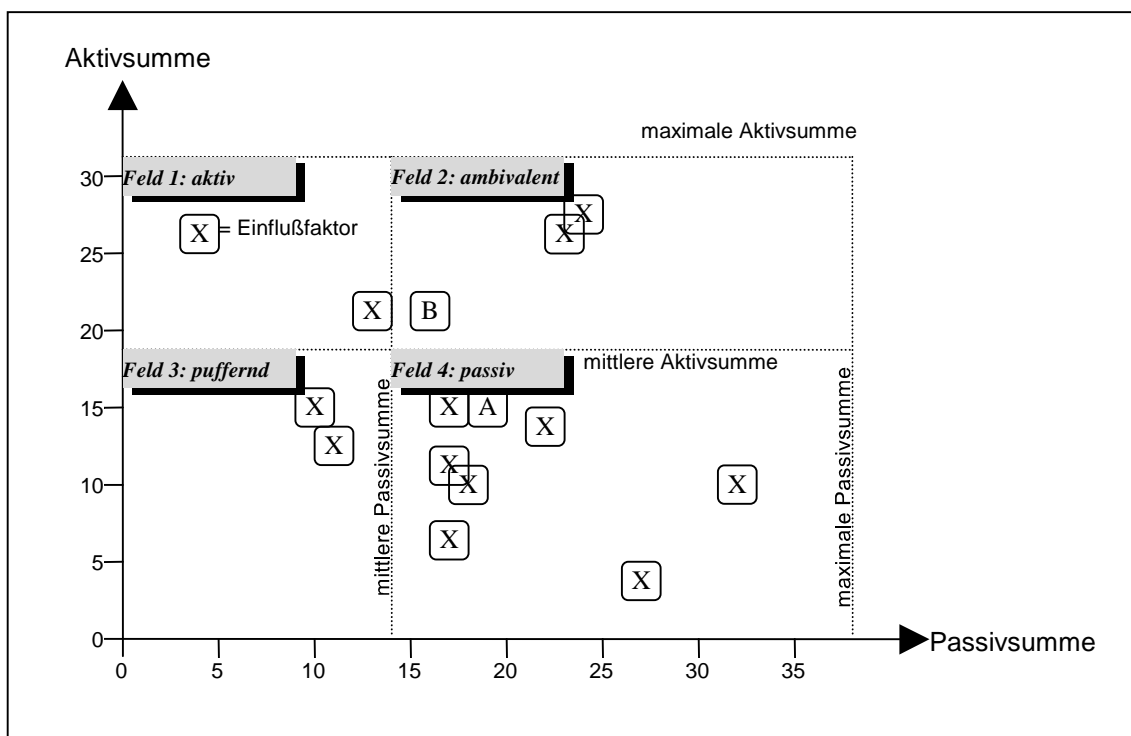


Abbildung 7: System-Grid mit vier Bereichen (A, B: Lage der beispielhaft gewählten Einflußfaktoren aus Abb. 5)

- In dem System-Grid enthält das *Feld 1* die aktiven Systemelemente.
- Das *Feld 2* ist der Bereich der ambivalenten Einflußfaktoren.

- Im *Feld 3* sind die puffernden oder „niedrig ambivalenten“ Einflußfaktoren enthalten.
- *Feld 4* schließlich enthält die passiven Einflußfaktoren.

Aus dem System-Grid (bzw. mittels der Berechnung der Quotienten Q und der Produkte P) können unter Berücksichtigung der Systemdynamik auch direkt Maßnahmen abgeleitet werden (bzw. die Maßnahmen gesteuert werden). Will man z.B. im System ein große Verstärkerwirkung erzielen, so ist der „Hebel“ sozusagen bei den aktiven Größen oder bei den ambivalenten Größen, die eine deutlich Aktivdominanz haben, anzusetzen.

2.4.3 Konsistenzmatrix

Um über die Einflußanalyse hinaus Alternativentwicklungen in Form von *alternativen Zukunftsprojektionen* (alle theoretisch möglichen Kombinationen von Zukunftsprojektionen = „Projektionsbündel“) zu entwerfen, sollte eine **Konsistenzanalyse** durchgeführt werden.

Bei der Konsistenzanalyse, die unter Anwendung von Konsistenzmatrizen erfolgt, wird die Konsistenz, d.h. die Stimmigkeit und Widerspruchsfreiheit der einzelnen Projektionen (d.h. der Projektionspaare) beurteilt. Die Berechnung der Konsistenz der gesamten Projektionsbündel kann dann computergestützt durch ein spezielles Software-System erfolgen. Die ermittelten Projektionsbündel führen als Zwischenschritt zur Rohszenario-Bildung und weiter zur Festlegung auf i.d.R. zwei Szenarien (Schritt 5 in Abb. 3).

Beispielhaft wird in Abb. 8 eine Konsistenzmatrix vorgestellt. Weitere Beispiele finden sich z.B. bei VON REIBNITZ (1992: 51) oder bei Forschungsverbund Lebensraum Stadt (1994, Band 1: 35).

Bei der Konsistenzanalyse kann zudem die Plausibilität der Projektionsbündel auf vorher im Kommunikationsprozeß der Anwender festgelegte *Eintrittswahrscheinlichkeiten* bezogen werden.⁷ Hierzu muß für jede Alternativentwicklung eines Schlüsselfaktors eine prozentuale Angabe über die Eintrittswahrscheinlichkeit dieser Alternative festgesetzt werden. Beispielsweise könnte in Abb. 8 die Entwicklung „a“ des Schlüsselfaktors „modal split“ („höherer MIV-Anteil“) mit einer Wahrscheinlichkeitsangabe von 40 % versehen werden, die Entwicklung „b“ mit z.B. 10 % und „c“ mit 50 %.

⁷ vgl. z.B. Forschungsverbund Lebensraum Stadt 1994, hier Band 2 („Szenarien und Handlungswege - Stadt, Mobilität und Kommunikation im Jahre 2020“): Anhang und Verzeichnis der Deskriptoren.

Konsistenzmatrix: Schlüsselfaktor ↓ wirkt auf →		1		2			3			4		5		6		7	
		a	b	a	b	c	a	b	c	a	b	a	b	a	b	a	b
1. Wirtschafts- entwicklung	a) steigt b) fällt		x	0	1	2	3	1	-1	-1	2						
2. Erreichbarkeit fuß- läufig und mit dem Fahrrad	a) stark verbessert b) gering verbessert c) verschlechtert	3	-1				-2	1	3								
3. modal split	a) höherer MIV-Anteil b) gleichbleibend c) höherer ÖV-Anteil								x								
4. Funktionsmischung im Stadtteil	a) Nutzungsvielfalt b) Entmischung									x							
5. Pkw-Anbindung	a) Restriktive Maßnahmen b) Verbesserung												x				
6. Raumplanung	a) „Wildwuchs“ b) Planungsprimat														x		
7. ...	a) ... b) ...																x

Abbildung 8: Beispiel einer Konsistenzmatrix

Beim Formatieren von Konsistenzmatrizen, bei der es immer die Wirkung zwischen den Projektionen, nie aber deren Ursachen zu beachten gilt, sollten für alle Einflußbeziehungen zwischen den Schlüsselfaktoren oder Deskriptoren folgende Aspekte (in der Gruppendiskussion) geklärt werden:

1. Hat die in einem Feld zusammentreffende alternative Ausprägung eines Deskriptors eine direkte Korrelation mit der jeweils betrachteten (anderen) Ausprägung eines Deskriptors? Wenn nein führt dies zur Bewertung 0 = neutral, d.h. keine direkte Beziehung. Besteht eine Beziehung, so ist der nächste Aspekt zu klären:
2. Ist diese Beziehung, diese Wirkung konsistent (stimmig und widerspruchsfrei) oder inkonsistent (mit anderen Worten: Erhöht die Wirkung der Deskriptor-Ausprägung A die Eintrittswahrscheinlichkeit von Deskriptor-Ausprägung B oder vermindert sie diese, ist dies also eher unwahrscheinlich?). Wenn die Beziehung konsistent ist (wenn sie die Wahrscheinlichkeit der Deskriptor-Ausprägung B erhöht), so erfolgt ein Bewertung im Plus-Bereich.
3. Wie stark ist diese Wirkung dann, d.h. hat sie eine Verstärkung der Deskriptor-Ausprägung B zur Folge? Ist sie ohne Verstärkung folgt die Bewertung +1; hat sie eine (stark) verstärkende Wirkung, wird der Wert +2 oder gar +3 eingesetzt.

4. Ist die Wirkung inkonsistent (d.h. wird die Wahrscheinlichkeit, daß die Deskriptor-Ausprägung B durch die Deskriptor-Ausprägung A eintritt, eher vermindert), so erfolgt eine Bewertung im Minus-Bereich. Ist diese Inkonsistenz nur teilweise oder in nur geringem Umfang gegeben, erfolgt die Bewertung -1, ist sie stark oder gar sehr stark wird -2 oder sogar -3 vergeben. Die Bewertung -2 oder -3 erfolgt dabei jedoch nur sehr selten, da eine derartig starke Inkonsistenz – also die Aussage, daß Deskriptor-Ausprägung A ein Eintreten von Deskriptor-Ausprägung B sehr stark oder absolut ausschließt oder zumindest äußerst unwahrscheinlich macht – bei dieser in die Zukunft gerichteten Betrachtung nur schwer abzuschätzen ist.

Das „Füllen“ der Konsistenzmatrix, d.h. das Bewerten jeder Einzelbeziehung zwischen den Deskriptoren (bzw. den Deskriptor-Ausprägungen) erfolgt durch Diskussion und Erörterung in einer Gruppe von Beteiligten oder Anwendern, wobei konsensual erzielte Einzelbewertungen angestrebt werden, aber nicht zwingend notwendig sind. Da die Dauer der Bewertung zum einen direkt von der Anzahl der Deskriptoren und ihrer Ausprägungen abhängt, zum anderen aber auch von der Diskussionsfreudigkeit der Teilnehmer bestimmt wird, ist dieses Procedere u.U. mit einem hohen Zeitaufwand verbunden. Beispielsweise erforderten die 5.000 Einzelbewertungen für die 26 Deskriptoren bei der Szenarienerstellung des Forschungsverbundes Lebensraum Stadt eine fünftägige Diskussion (!).

3 Handhabbarkeit von Szenario-Modellen⁸ bei kommunalpolitischen Entscheidungsprozessen

3.1 Potentieller Adressatenkreis

Szenario-Modelle und ihre Matrizen könnten in folgenden Bereichen Berücksichtigung und Anwendung erfahren und damit zum Entscheidungsprozeß über Konzepte oder Maßnahmen beitragen:

◆ Leitbildfindung

Ein methodisches Konzept unter Einsatz von Szenario-Modellen könnte sich der Frage widmen, *welche Stadt* zukünftig eigentlich gewünscht wird, d.h. welches grundsätzliche Leitbild für die zukünftige Stadt- und Verkehrsentwicklung zu Grunde gelegt werden

⁸ In den folgenden Überlegungen soll hierunter auch das Sensitivitätsmodell miteinbezogen werden.

soll. Adressaten der Methodik sind in diesem Fall sowohl die Stadtplanung (Planungsämter) als auch die kommunalpolitischen Entscheidungsträger (Gemeinderat, vom Gemeinderat eingesetzte Ausschüsse, ggf. erweiterbar durch institutionalisierte Bürgerbeteiligung).

◆ **Instrument zur Entscheidungsfindung über eine Maßnahme oder ein Konzept**

Szenario-Modelle können eine Entscheidungsfindung hinsichtlich der Umsetzung einer bereits ausgearbeiteten und vorliegenden oder aber zukünftig noch zu ergreifenden Maßnahme, deren Bedarf sich u.U. sogar erst durch den Einsatz der Methodik (z.B. bei der Leitbildfindung) ergibt, unterstützen. Ziel ist damit die qualitative, komplexe Folgenabschätzung. Anwender wäre der Gemeinderat (einzelne Mitglieder) oder vom Gemeinderat eingesetzte Beschließende Ausschüsse.

◆ **Planungsinstrument**

Eine Anwendung wäre für einen Planungsprozeß *bis* zur Entscheidungsfindung denkbar. Somit könnte die Methodik insbesondere den Planungsablauf berücksichtigen. Sie könnte dazu beitragen, für ein bereits vorgegebenes Leitbild oder einer vorgegebenen Zielsetzung im Rahmen der Stadt- und Verkehrsentwicklung Handlungsstrategien und -felder aufzuzeigen. Gerichtet wäre eine derartige Planungsmethodik in diesem Fall an die Stadtplanung bzw. die verschiedenen Planungsämter einer Stadt. Die Planung könnte durch ein derartiges Modell eine Argumentationshilfe für die Umsetzung ihrer entwickelten Konzepte bei der kommunalpolitischen Entscheidung im Gemeinderat erhalten. Der Adressatenkreis Planungsämter wäre ggf. durch Öffnung des Planungsprozesses um Beratende Ausschüsse, den Bürger oder Interessengruppen erweiterbar. Allerdings würde sich bei letzteren zwei die Frage nach der administrativen Umsetzung bzw. Etablierung der Bürgerbeteiligung stellen.

3.2 Anforderungen an eine Methodik

Verkehrsplanung ist ein wesentlicher Bestandteil der Stadtplanung und der Raumplanung. Die Aufgaben der Verkehrsplanung sind in den Kommunen bei unterschiedlichen Ressorts untergebracht, was häufig zu Situationen führt, in denen eine umfassende, übergeordnete Planung und Kommunalentwicklung, die *alle* Lebensbereiche betrifft, nicht oder nur eingeschränkt möglich wird. Kompetenzgerangel zwischen unterschiedlichen Behörden kann eine Ursache dafür sein, daß die

Verkehrsplanung und die Umsetzung von Konzepten nicht ausreichend städtebauliche oder daneben auch normative Aspekte berücksichtigt oder daß die Stadtplanung verkehrsplanerische Aspekte vernachlässigt.

Die Folge kann dann sein, daß Konzepte, die in das Verkehrsgeschehen eingreifen – seien es nun Konzepte zur Verkehrsberuhigung, zur Beschleunigung des Verkehrs oder auch zur modalen Abwicklung – nicht ausreichend nach ihren möglichen Folgen und Wirkungen für das gesamte Umfeld in einer Stadt, für das gesamte komplexe vernetzte System beurteilt werden und aus diesem Grund womöglich scheitern oder unterlaufen werden oder zumindest nicht den angestrebten oder erwarteten Erfolg aufweisen – wie z.T. in der Vergangenheit geschehen.

So sollte eine systemische Betrachtung und Entscheidungsfindung ihr Augenmerk nicht nur auf die quantifizierten Komponenten, wie z.B. Verkehrszählungen oder der Zahl der Ein- und Auspendler richten, sondern Kriterien finden, mit denen die Wirkungen im Netz qualitativ beschrieben werden können, um etwaige längerfristige Folgen offen zu legen.

VESTER (1996: 90ff) spricht in diesem Zusammenhang von der Durchführung einer „ganzheitlichen Verkehrsplanung“ unter Beteiligung der unterschiedlichen Ressorts, die von der Planung berührt werden. Unter dem Aspekt der Anwendung von Szenario-Modellen wäre dabei wohl analog von einer „ganzheitlichen Entscheidungsfindung“ über verkehrliche Konzepte zu sprechen.

Eingebracht werden sollten in einen derartigen Prozeß nicht nur fachliche Kompetenzen und Gestaltungswünsche. Die beteiligten Personen (z.B. aus dem Gemeinderat) sind durchaus auch aufgefordert, mit ihren subjektiven Meinungen⁹ zu argumentieren, um nicht zuletzt dadurch auch einen kreativen Prozeß in Gang zu setzen, der sowohl bei der Findung neuer Leitbilder in der Stadt- und Verkehrsentwicklung, als auch bei der Folgen- und Wirkungsabschätzung einer intendierten, bereits mehr oder weniger konkretisierten Maßnahme in das System, dienlich ist.

Eine Anwendung einer Methodik, die sich der Szenarien bedient, erfordert somit folgende „Grundregeln“ zur Erfassung des komplexen Systems Verkehrsnetz/Verkehrsgeschehen (in) einer Stadt:

- **die Berücksichtigung und Abbildung der Wirkungszusammenhänge aller relevanten Bereiche und Größen in der Stadt, die vom Verkehr tangiert werden;**
- **eine Ausgestaltung als Arbeitsinstrument (= Planungs- und/ oder Entscheidungshilfe) für eine Anwendergruppe, die interdisziplinär zusammengesetzt sein sollte.**

⁹ Jedoch können die subjektiven Meinungen der Gemeinderatsmitglieder äußerst vielschichtig sein und von den Aspekten eigene Erfahrung („Windschutzscheibenperspektive“), Fraktionsbindung/-zwang oder fachlichen Vorkenntnissen auf bestimmten Gebieten geprägt und somit weniger offen sein.

Nach VESTER (1994) sind folgende Größen zu beachten, die in eine Entscheidungsmethodik einfließen sollen und zwischen denen fließende Übergänge bestehen:

- Input-Größen: v.a. vom Menschen verursachte Einwirkungen auf das Gesamtsystem,
- Output-Größen: (Bio- bzw.) Raumindikatoren, d.h. Wirkungen, die sich in einem veränderten Bild unserer Umwelt äußern,
- feste Größen: Diese umfassen die mehr oder weniger konstanten Daten des zu betrachtenden Raumes als Rahmenbedingungen (z.B. zur Verfügung stehende Fläche, Topographie, naturräumliche Gegebenheiten).

Eine Anwendergruppe sollte bei jedem neuen Schritt der Vorgehensweise einen neuen Einblick in die Problematik gewinnen (z.B. bei der Aufstellung der Schlüsselfaktoren). Diese Einblicke und Erkenntnisse sollten sich schließlich zu einem charakteristischen Gesamtbild zusammenfügen. Etwaige Lösungen oder Leitstrategien, d.h. auch die ggf. zu ergreifenden Maßnahmen oder die Entscheidungsfindung; leiten sich dann über die über das *Gesamtsystem* gewonnenen Erkenntnisse ab. Darauf basiert ggf. auch eine Entscheidung über eine Planung oder Maßnahme ggf. per Abstimmung. Inwieweit sich eine Entscheidung jedoch mit etwaigen Fraktionsbindungen vereinbaren läßt, müßte noch geklärt werden.

Mit der Anwendung von Szenario-Modellen wird eine Entscheidungshilfe bei verkehrsplanerischen Maßnahmen und Eingriffen gegeben und eine Entscheidungsfindung unterstützt. Als übergeordnete **Ziele des Einsatzes zur Strategie-Mittelwahl** (Handlungsableitung) sind folgende zu nennen:

1. Das ganzheitliche und langfristige Erkennen von Auswirkungen und Folgen *konkreter*, d.h. *beabsichtigter Eingriffe* oder Planungen in das Gesamtsystem Stadt und Verkehr auf qualitativer, beschreibender Basis mit „weichen“ Daten. Ein Ziel ist es, die möglichen Folgen und Konsequenzen von Eingriffen oder Einzelmaßnahmen zu simulieren und aufzuzeigen.
2. Das Aufzeigen und Simulieren von Auswirkungen und Folgen in dem vernetzten System, wenn *keine* Eingriffe oder Maßnahmen erfolgen („Nulloption“).
3. Das Aufzeigen von Handlungsalternativen, mit denen sich bestimmte Ziele oder Leitbilder am wahrscheinlichsten realisieren lassen. Ziel ist es, eine Entscheidungshilfe zur Verfügung zu haben, um abschätzen zu können, mit welcher Maßnahme oder mit welchem Maßnahmenbündel sowie mit welcher Strategie ein bestimmtes anvisiertes Ziel (ggf. Leitbild) am besten und nachhaltigsten erreicht werden kann und mit welchen Folgewirkungen dabei zu rechnen ist. Dies beinhaltet die Forderung nach Zulassung von Sensitivitätsanalysen durch die Modellierung und Simulation,

um Fragen der Priorisierung möglicher Maßnahmen und Planungen auf dem Weg zu kurz-, mittel- und langfristigen Zielsetzungen oder Leitbildern beantworten zu können. Somit ist die *Modellierung des Weges* angesprochen (z.B. Verbesserung der Situation des Wirtschaftsverkehrs in der Stadt; Förderung des Umstiegs vom MIV auf den Umweltverbund u.v.m.).

Letztlich sollen für die Anwender unterschiedlichste Wenn-Dann-Prognosen durchführbar sein.

Der Einsatz von Szenario-Modellen ist bei folgenden konkreten Phasen der **Stadtentwicklung** denkbar:

- bei der *kommunalen Entwicklungsplanung*, die als Vorbereitung des Bauleitverfahrens dient, dabei aber nicht zwingend vorgeschrieben ist,
- der Festsetzung des *Vorentwurfes zum Flächennutzungsplan* (Vorläufige Planfassung), in dem die Planziele mit Alternativen benannt werden sollen,
- *Vorbereitungsphase zum Planfeststellungsverfahren* (eine derartige Vorbereitung ist nicht vorgeschrieben); betrifft dabei die überörtlichen Belange und Planungsvorhaben.

Widmet sich ein Einsatz von Szenario-Methoden den politisch legitimierten Entscheidungsträgern, werden damit politischen Fragen berührt, die wiederum auch die Bürger betreffen, so z.B.:

- Wo sollen die derzeit beschränkten finanziellen Mittel vorrangig eingesetzt werden, um den höchsten qualitativen (!), evtl. auch semiquantitativen Nutzen zu erzielen? Als Voraussetzung müßte eine Diskussion hierüber jenseits der immer mehr verbreiteten quantifizierten Kosten-Nutzen-Rechnung auf Basis ökonomischer Berechnungen und ökonomischer Modelle verlaufen.
- Welche Steuerungsmaßnahmen sollen dann ergriffen werden – und dies sowohl innerörtlich als auch überörtlich?
- Welche bestehenden Defizite im Verkehrssystem und Verkehrsablauf können durch welche Maßnahmen abgebaut werden (Betrachtung hier ebenfalls: Nah-, Regional- und Fernverkehr; Modalität des Verkehrs)?

Hierzu könnten Simulationen und der Einsatz von Szenario-Modellen wichtige Hinweise und Argumentationshilfen geben und eine Beantwortung erleichtern.

3.3 Aufbau eines Modells und wichtige Kriterien zur Handhabbarkeit

Die wesentlichen Vorteile, die der Einsatz von Szenario-Modellen bietet, ist das „ganzheitliche“ Erfassen komplexer Fragestellungen durch zu definierende Qualitätskriterien (Einflußfaktoren und Schlüsselfaktoren). Gerade im Bereich der Stadtentwicklung könnte eine Anwendung hilfreich sein, bisher gegebene Prozeßabläufe von der Planung bis zur Entscheidung über ihre Umsetzung (in der Regel durch den Gemeinderat) aufzubrechen und die Diskussion über die Umsetzung bzw. die spezifische Vorgehensweise der Umsetzung zu fördern – d.h. einem diskursiven und interdisziplinären Vorgehen förderlich sein.

Ein Entscheidungsprozeß über Maßnahmen oder Konzepte beispielsweise im Gemeinderat wäre damit anderen Kriterien unterworfen, als einer „simplen Mehrheitsentscheidung“ auf Basis politisch definierter Vorgaben. Statt dessen wäre diese durch die fachliche Auseinandersetzung unter Förderung der Diskussion, die durchaus kontrovers geführt werden könnte, in seinem letztlichen Ziel aber den Konsens anstrebt, ersetzt werden. So könnten letztlich auf qualitativer Basis Zusammenhänge aufgedeckt und verhandelbar werden, die in dem komplexen System Stadt und Verkehr existieren und die womöglich in der Vergangenheit (noch) nicht genügende Berücksichtigung erfuhren – aus welchen Gründen auch immer.

Anwendbar wäre ein Szenario-Modell u.a. bei einer Fragestellung, die sich mit der Folgenabschätzung einer *konkreten* (geplanten oder noch zu planenden) Maßnahme befaßt. Simuliert oder qualitativ modelliert werden könnten in diesem Fall:

- der Ist-Fall (Realisierung),
- die Null-Option (Unterlassen der Maßnahme) und
- die Realisierung (ggf. auch Findung) alternativer, wie auch immer gearteter Kompromißlösungen als „Zwischenform“ zwischen Ist-Fall und Null-Option,

sowie darüber hinaus u.U. die Findung und Aufstellung von Begleitmaßnahmen oder unterstützenden Maßnahmen.

In diesem Fall wären Einflußfaktoren zu finden (und ggf. Ausprägungen dieser), die von diesen drei Alternativen betroffen wären. Zu klären blieben dann die Punkte

- Rollenverteilung der Größen, welche sind treibende, welche getriebene Größen usw. (aktive, passive ambivalente oder puffernde Systemgrößen)?
- Welche Größen interessieren besonders – Lenkungs- oder Umfeldgrößen?
- Kann ich die Größen beeinflussen? Welche Entwicklungen könnte ich dadurch in Gang setzen?

Die Findung der Einflußfaktoren oder Deskriptoren und die Klärung dieser Punkte würden dann zur begründeten Entscheidungsgrundlage für die konkrete (geplante) oder für alternative Maßnahmen; sie führten zu einem Mittel, mit dem begründete (neue) Varianten geliefert werden könnten, indem die „Nebenwirkungen“ der jeweiligen (alternativen) Optionen aufgezeigt werden würden.

Dabei kommt der Abbildung von Wirkungen in dem vernetzten System „Stadt und Verkehr“ mit Hilfe von Wirkungs- oder Einflußmatrizen eine entscheidende Bedeutung zu. Sie werden zum wesentlichen Faktor als Diskussionsgrundlage und für die Entscheidung. Zu prüfen wäre, ob in Abhängigkeit der Zielstellung eine Einflußmatrix ausreichend sein kann, um die Entscheidungsfindung voranzutreiben, oder ob ggf. mehrere Einflußmatrizen (jeweils mit System-Grid) benötigt werden würden, um die verschiedenen Planungsoptionen (Ist-Fall, Null-Option, Varianten) abzubilden. Weiterhin könnte auch eine differenzierte Betrachtungsweise hilfreich sein: zum einen auf das Gesamt-System, d.h. die ganze Stadt ggf. mit ihren Stadt-Umland-Beziehungen, zum anderen auch quartiers- oder stadtteilbezogen.

In jedem Fall erscheint es sinnvoll, die zu findenden Einflußfaktoren bzw. Schlüsselfaktoren einem „Vollständigkeits-Check“ zu unterziehen, denn diese müssen die Wirkungen bestimmter Netzbereiche berücksichtigen. Analog zu den Kriterien VESTERS („systemrelevanter Variablensatz“, vgl. Kap. 2.3.3.) sollten sie folgende Bereiche repräsentieren und abbilden:

- Ökologie (z.B. Emissionen),
- Ökonomie (z.B. ökonomische Funktionsfähigkeit der Stadt),
- Lebensqualität (z.B. für die Bewohner der Stadt oder auch für die Stadt und ihr Umland),
- Infrastruktur (die speziellen Verkehrswege betreffend, hier z.B. Erreichbarkeiten, modale Abwicklung des Verkehrs (MIV, ÖV, nMIV),
- Energie (z.B. CO₂-Problematik, ggf. Bezüge zum Prozeß der Lokalen Agenda 21),
- Finanzen (z.B. Haushaltslage und -entwicklung),
- Politische Rahmenbedingungen (national oder auf Länderebene),
- demographische Aspekte (Bevölkerungs- und Raumentwicklung).

Zu beachten ist bei einem Einsatz von Szenario-Modellen:

⇒ Der zur Verfügung stehende Zeitrahmen. Sowohl die Szenario-Technik wie auch das Sensitivitätsmodell erfordern ein beträchtliches Maß an Zeit. Ein Einsatz auch in verkürzter Form innerhalb beispielsweise einer Gemeinderatssitzung ist somit nicht denkbar.

⇒ Fachliche Zusammensetzung der Anwender und fachlichen Kompetenz der Entscheidungsträger. Die maximale Zahl an der Entscheidung bzw. am Modellieren und Simulieren beteiligter Personen (mit Entscheidungskompetenzen!) sollte 20 nicht übersteigen; sinnvoller ist u.U. ein Anwenderkreis mit ca. 10-12 Personen.

⇒ Standardisierung und Formalisierung eines Modells (z.B. unter Einsatz von Moderatoren, Anwenderfreundlichkeit).

⇒ Plausibilität, Verständlichkeit und Problemangemessenheit.

Die Anzahl der gefundenen Schlüsselfaktoren sollte ein Zahl von 25 (ohne Ausprägungen einzelner Zukunftsentwicklungen) nicht übersteigen. Werden pro Deskriptor bei der Erstellung von Szenarien noch 2 bis 3 Ausprägungen in einer Konsistenzmatrix berücksichtigt, sollte die Obergrenze bei 15 Deskriptoren liegen, um das ganze noch handhabbar und verhandelbar zu machen.

Es soll an dieser Stelle nochmals der Zeitaufwand betont werden, der für die Szenarienerstellung benötigt wird, denn der Zeitbedarf wird letztlich die Grundlage für die Akzeptanz einer derartigen Methodik. Da sowohl das Sensitivitätsmodell als auch die Szenario-Methode in der jeweiligen Gesamtheit zu umfangreich erscheinen, könnte eine **“abgespeckte“ Methodik** die Chance auf Akzeptanz und Anwendung erhöhen. Drei Möglichkeiten hierbei wären:

A

⇒ Anwendung der Szenario-Technik bis zur Konsistenzbewertung und dem Aufzeigen von Szenario-Bündel.

Wesentliche Schritte hierbei sind neben der Aufgabenanalyse die Einflußanalyse, die Ableitung von Schlüsselfaktoren und die Berücksichtigung von alternativen Entwicklungen für die gefundenen Schlüsselfaktoren durch die Konsistenzprüfung. Dieses Vorgehen umfaßt im wesentlichen die Schritte 1 bis 4 in Abb. 3:

1. Umfeldanalyse und Klärung des Systemraums:

Das Umfeld kann in Abhängigkeit der Teilnehmenden u.U. als bekannt vorausgesetzt werden. Dennoch sollte explizit festgehalten werden, welches Gebiet der Systemraum umfaßt (z.B. gesamter Stadtraum, Einbezug des Umlandes, Betrachtung vorwiegend für einen einzelnen Stadtteil). Notwendig sind weiterhin genauere Fachkenntnisse der Anwender hinsichtlich einzelner Wirkungen zwischen den Einflußfaktoren (Schritt 2).

2. Bewertung der Einflußfaktoren und Identifikation der Schlüsselfaktoren:

Die Wirkungen der gefundenen Einflußfaktoren im Gesamtsystem werden durch die Einflußanalyse (Erkennen der Rollenverteilung: Aufstellen der Einflußmatrix und Abbildung im System-Grid) abgebildet. Hieraus werden die Schlüsselfaktoren abgeleitet. Diese sollten in ihrer Gesamtheit die wesentlichen acht Systembereiche

(s.o.) repräsentieren. Bei der Matrixaufstellung sollte die Art des Einflusses und die Begründung der Stärke schriftlich festgehalten werden, damit diese bei der folgenden Analyse noch eindeutig nachvollziehbar sind. Ggf. sollte aufgrund der Handhabbarkeit ein Beschränkungsgebot auf z.B. maximal 15 Schlüsselfaktoren diskutiert werden.

3. Konsistenzprüfung mit Hilfe der Konsistenzmatrix (Alternativentwicklungen):

Selbst bei einer Beschränkung auf 15 Schlüsselfaktoren stellt die Konsistenzbewertung einen aufwendigen Schritt dar, da für jeden Schlüsselfaktor 1-3 verschiedene Ausprägungen (Alternativentwicklungen) zu berücksichtigen sind. Inwieweit nur die Lenkungsgrößen und hier insbesondere die Planungsoptionen oder Planungsziele (d.h. die Zielgrößen) mit Ausprägungen versehen werden können und auf die Ausprägung der Umfeldgrößen ggf. verzichtet werden kann, bliebe zu prüfen.

4. Simulation und Projektionsbündelung:

Hierbei ist eine EDV-gestützte Simulation bzw. Projektionsbündelung von Vorteil. Sie wird zur Grundlage für die letzte Entscheidung über die geplante oder durchzuführende Maßnahme. Die Entscheider fällen sie vor dem Hintergrund, welche Stadt in Zukunft gewollt wird, d.h. welche Art und welchen Umfang der Verkehr in dieser Stadt zukünftig einnehmen soll – und ob die geplante Maßnahme hierzu beitragen kann.

Bei der Methodik A läge der Schwerpunkt der Arbeit liegt auf dem Aufstellen der Konsistenzmatrix und der anschließenden Simulation der gefundenen, alternativen Projektions-Bündel. Das weitere Aufstellen zweier konträrer Extrem-Szenarien und die ausführliche Analyse dieser unterbleibt.

B

⇒ Einflußanalyse ohne Konsistenzprüfung

Mit der Einflußanalyse und der Diskussion über die Wirkungen einzelner Einflußfaktoren werden die Systemvernetzung und Systemwirkungen verdeutlicht, was eine Sensibilisierung der Anwender zur Folge hat. Die Einflußmatrix und das „Planspiel“ mit der Matrix wie auch dem System-Grid werden zur Argumentations- und Entscheidungshilfe. Eine Vorgehensweise könnte analog zum Sensitivitätsmodell (vgl. Kap. 2.3.3.) erfolgen (ggf. ohne Konsenszwang):

1. Umfeldanalyse und hieraus die Identifikation der Einflußfaktoren;
2. Vollständigkeitsprüfung der Einflußfaktoren auf die acht Systembereiche;
3. Aufstellen des Wirkungsgefüges und Einflußanalyse (Einflußmatrix);

4. Identifizierung der Rollenverteilung der Einflußfaktoren: Die Systemdynamik soll erkennbar werden (z.B. mit Hilfe des System-Grids) und zur Grundlage für die spätere Entscheidung dienen.

Bei der Methodik B unterbliebe im Gegensatz zu A eine Simulation oder Dynamisierung des Systems, d.h. die Ableitung von Projektionsbündel. Der Schwerpunkt der Arbeit liegt auf dem Aufstellen der Einflußmatrix und dem Bewerten der Wirkungen, also dem Nachweis der Wirkungsmächtigkeiten (Aktivitäten und Passivitäten der Einflußfaktoren).

C

⇒ Konsistenzprüfung mit bereits im Vorfeld identifizierten Schlüsselfaktoren

Die Umfeldanalyse, die Klärung möglicher Teilebenen und Bereiche wie auch die Festlegung auf Schlüsselfaktoren wird als fachdisziplinäre Arbeit verstanden, die vorab ggf. von anderer Stelle (verschiedene Planungsämter oder Ausschüsse hierzu) durchgeführt wird. Durch die Beteiligung unterschiedlicher Stellen oder Vertreter wird die Zusammenführung des Fachwissens beabsichtigt. Die eigentliche Entscheidung findet dann in einer zweiten Phase statt: Diese umfaßt das Aufstellen der unterschiedlichen Ausprägungen für die Schlüsselfaktoren und die Konsistenzbewertung mit anschließender Berechnung möglicher Szenario-Bündel.

4 Fazit

Diskutiert wurde die Einsatzmöglichkeit von Szenario-Technik und weiteren Simulationsmodellen (z.B. Sensitivitätsmodell) bei kommunalpolitischen Entscheidungsprozessen als Beitrag zur Entscheidungsfindung über geplante oder beabsichtigte, d.h. noch zu ergreifende Maßnahmen und Konzepte, die in das komplexe Wirkungsgefüge „Stadt und Verkehr“ eingreifen.

Die betrachteten Methoden sind grundsätzlich geeignet, insbesondere durch die Darstellungsform und das Arbeitsmittel der Matrizen, die vielfältigen Wirkungszusammenhänge eines „vernetzten Systems“ aufzuzeigen. Somit bieten sie eine Entscheidungs- und Diskussionsgrundlage für das Ergreifen oder Unterlassen sowie für das Ergreifen alternativer oder unterstützender Maßnahmen nach Simulation oder Abschätzung der Auswirkungen einer möglichen Realisierung der jeweiligen Maßnahme. Darüber hinaus kann die Szenario-Technik als Instrument zur Findung von Leitbildern in der Kommunalentwicklung und für das Ergreifen langfristiger und strategischer Maßnahmen herangezogen werden.

Gemeinsam ist allen Modellen eine diskursive Vorgehensweise, die von einer nach Möglichkeit interdisziplinär zusammengesetzten Anwendergruppe Streitkultur und Diskussionsfreudigkeit über die wesentlichen Einflußfaktoren und ihre Wirkungszusammenhänge einverlangt und hierdurch im Stande ist, einen Erkenntnisgewinn über die Komplexität des Systems zu vermitteln. Allerdings resultiert aus diesem Aspekt sowie aus umfangreichen Vorgehensweisen oder den zumeist langwierigen Prozeßabläufen von Szenario-Technik und vergleichbarer Modelle ein sehr hoher Zeitaufwand, der die Handhabbarkeit derartiger Methoden in kommunalpolitischen Entscheidungsprozessen (z.B. Entscheidungsfindung durch den Gemeinderat) gravierend einschränkt. Eine Alternative könnte hierbei eine Methodik darstellen, die sich Teilen der Modelle bedient (z.B. Beschränkung auf die Anwendung der Wirkungsmatrizen) und somit in ihrem Umfang reduziert „anwenderfreundlichen“ Charakter gewinnt.

Zitierte und weiterführende Literatur:

De Rosnay, J. (1977): Das Makroskop. Stuttgart.

Dupperin, J.C. u. Godet, M. (1973): Méthode de hiérarchisation des éléments d'un système. Rapport Economique du CEA, R-45-41.

Forschungsverbund Lebensraum Stadt (Hrsg.) (1994): Band I - Mobilität und Kommunikation in den Agglomerationen von heute und morgen - Ein Überblick. Berlin, Ernst, 226 S.

Forschungsverbund Lebensraum Stadt (Hrsg.) (1994): Band II - Szenarien und Handlungswege - Mögliche Zukünfte der Stadt; Stadt, Mobilität und Kommunikation im Jahre 2020 - Konsequenzen für Politik und Verwaltung. Berlin, Ernst, 224 S.

Gausemeier, J., Fink, A. u. Schlake, O. (1996): Szenario-Management: Planen und Führen mit Szenarien. 2. bearb. Aufl., Hanser, München, Wien, 390 S.

Klatt, S. et al. (1974): Systemsimulation in der Raumplanung. Hannover.

Kumm, J. (1975): Wirtschaftswachstum, Umweltschutz, Lebensqualität. Eine systemanalytische Umweltstudie für die BRD bis zum Jahre 2000. Stuttgart.

Reibnitz, U. von (1992): Szenario-Technik - Instrumente für die unternehmerische und persönliche Erfolgsplanung. 2. Aufl., Gabler, Wiesbaden, 279 S.

Schellhase, R. (1998): Der Transrapid im Verkehrsmarkt - eine Szenario-Analyse. Wiesbaden, 166 S.

Vester, F. (1994): Ballungsgebiete in der Krise.

Vester, F. (1995): Crashtest Mobilität - Die Zukunft des Verkehrs, Fakten, Strategien, Lösungen. Heyne Sachbuch 19/484, München, 384 S.

Voss, A. (1977): Ansätze zur Gesamtanalyse des Systems Mensch-Energie-Umwelt. Stuttgart.

Dipl.-Geogr. Monika Herrmann

Szenario-Anwendung und Bürgerbeteiligung in einigen ausgewählten baden-württembergischen Städten

Ergebnisse aus Befragungen von Entscheidungsträgern in Baden-Württemberg und informellen Gesprächen

1 Einleitung

Im Rahmen der Vorbereitung des Projektes „Verkehr im Diskurs“ ergab sich des öfteren die Gelegenheit, teils in informellen, teils in offiziellen Rahmen mit Planern und Entscheidungsträgern über das Projekt zu sprechen.

Dabei entstand die Idee, eine Befragung durchzuführen, die zwar nicht den Anspruch haben sollte, repräsentativ zu sein, aber uns in der Weiterbearbeitung des Projektes zu unterstützen. Erstes Ziel war, ein Stimmungsbild zu den Themen Szenario-Technik und Bürgerbeteiligung zu erhalten und Befindlichkeiten festzustellen. Zweites Ziel war es, ein bis zwei Gemeinden zu finden, die möglicherweise bereit sein könnten, bei der Entwicklung einer weniger umfangreichen und einfacher durchzuführenden Szenario-Methode mit der Akademie zusammenzuarbeiten.

Im folgenden werden das Vorgehen bei dieser Befragung und die wichtigsten Ergebnisse dargestellt.

2 Ablauf der Befragung

2.1 Auswahl der Städte

Die Akademie für Technikfolgenabschätzung ist gemäß ihrer Satzung auf Baden-Württemberg beschränkt, daher konnten nur Städte in Baden-Württemberg in Frage kommen.

Die Bezeichnung für Größenklassen von Städten schwanken selbst in der Fachliteratur stark. Als Mittelstädte werden Städte etwa ab 5000 Einwohnern bezeichnet, manche Autoren nennen eine Spanne zwischen 5000 und 25.000 Einwohnern, es gibt aber auch Autoren, die eine Grenze für eine Mittelstadt erst bei 50.000 oder gar 100.000 Einwohnern ziehen. In unserem Verständnis eignen sich größere Mittelstädte und kleinere Großstädte, also Städte ab 20.000 und mehr Einwohnern, am besten für unsere Thematik und zwar aus folgenden Gründen:

- in größeren Mittelstädten und kleineren Großstädten gibt es thematische Ausschüsse, das heißt, bestimmte Themen werden nicht mehr vollständig im Gemeinderat behandelt
- größere Mittelstädte und kleinere Großstädte haben aufgrund ihrer Bedeutung für ihr Umland oft größere, auch gemeindeübergreifende Probleme, z.B. in der Verkehrsplanung

Schließlich wurden 14 Gemeinden aus dem Behördenverzeichnis herausgesucht, wobei folgende Kriterien erfüllt werden mußten:

- Einwohnerzahl über 20.000 Einwohner bis maximal 200.000 Einwohner
- Streuung bei der Einwohnerzahl
- räumliche Streuung der Gemeinden in Baden-Württemberg

Den angeschriebenen Gemeinden wurde unser Anliegen und die Problematik in einem Begleitschreiben erläutert und sie wurden gebeten, den beiliegenden Fragebogen auszufüllen.

2.2 Inhalt des Fragebogens

Um gleichzeitig auch ein Bild der Gemeinde und ihrer besonderen Probleme zu erhalten, wurde ein umfangreicher Fragebogen verändert, der ursprünglich zu einer Bürgermeisterbefragung verwendet worden war.

Folgende Themenblöcke sollten beantwortet werden:

- **Zur Person** der antwortenden Person
- **Zur Gemeinde**
- **Thema Wirtschaft**
- **Thema Versorgung und Infrastruktur**

- **Thema Verkehr**
- **Thema Szenarien**
- **Thema Akademie**

Dabei sollten die Probleme der Gemeinde, das Vorgehen im Gemeinderat, mögliches Konfliktpotential bei Planungen und die Einstellung zu Bürgerbeteiligung und Szenarien ermittelt werden. Das Thema Akademie wurde angehängt, um einerseits den Bekanntheitsgrad der Akademie festzustellen und um darüber hinaus abzufragen, ob Interesse an einer möglichen Zusammenarbeit mit der Akademie im Projekt besteht. Hier wurde im Begleitbrief darauf hingewiesen, daß die Akademie keine finanziellen Interessen hegt.

2.3 Rücklauf

Versendet wurden Fragebögen an insgesamt 14 Städte. Von diesen wurden nach Telefonaten, in denen wir uns nach dem Verbleib erkundigten, fünf Fragebögen beantwortet zurückgeschickt. In zwei weiteren Fällen ersetzen längere Telefonate das Ausfüllen des Fragebogens. Von einer Stadt erhielten wir eine Absage.

Die Quote der positiven Antworten liegt damit bei genau 50%.

2.4 Bereitschaft zu weiteren Gesprächen

Geantwortet haben bislang sechs Personen stellvertretend für ihre Gemeinden (43%). Von den antwortenden Personen bekundeten drei (21,4%) die grundsätzliche Bereitschaft zu weiteren Gesprächen. Eine Person aus Freiburg bat um die Vermittlung eines Planungsbüros, welches mit Szenarienentwicklung Erfahrung hat. Hier wollte man sich nicht auf unser Experiment einlassen, sondern lieber auf Erprobtes zurückgreifen.

Absagen bezüglich einer weiteren Beteiligung gab es von zwei Gemeinden (14,3%). Dort gab es teilweise schon Ansätze zu einer Leitbildentwicklung.

Keine Reaktion erhielten wir bisher von sieben Gemeinden (50%). Telefongespräche ergaben in diesem Zusammenhang, daß unser Fragebogen zu lang gewesen sei und die Beantwortung zu viel Zeit in Anspruch genommen hätte.

3 Ergebnisse der Befragung

Dieser Abschnitt zeigt die Auswertung der schriftlichen Bögen, die von den Städten zurückgesandt wurden. Dabei handelte es sich um die Städte Esslingen a. N., Heidelberg, Sindelfingen, Tübingen und Ulm. Eine Zusammenfassung der Antworten auf den Fragebogen findet sich im Anhang. Die Inhalte der geführten Gespräche werden in dem Abschnitt „Eindrücke aus informellen Gesprächen“ wiedergegeben.

3.1 Zur Person

Die antwortenden Personen sind durchweg männlichen Geschlechts, drei von fünf waren der Altersgruppe 50-59 zuzuordnen, die beiden anderen der Gruppe 30-39. Sie nehmen in den Verwaltungen leitende Funktionen wahr als Leiter des Stadtplanungsamtes, Planungsamtes, der Abteilung Verkehrsplanung und als Stadtbaudirektor.

Einer Partei zugehörig sind zwei Personen; genau diese sind auch stark in Arbeitsgruppen und Vereinen engagiert.

3.2 Zur Gemeinde

Die Einwohnerzahlen der Gemeinden, in denen die antwortenden Personen tätig sind, liegen zwischen 60.000 und 140.000 Einwohnern. Viermal wird für die Zukunft eher mit einer geringen Bevölkerungszunahme gerechnet, in einem Fall mit Bevölkerungsrückgang. Die Alterspyramide ist in den Universitätsstädten Heidelberg, Tübingen und Ulm eher durch jüngere Menschen geprägt, zweimal wird ein Durchschnittsalter um 40-45 Jahre und einmal eine etwas ältere Bevölkerung genannt.

Die Frage nach der aktiven Bürgerbeteiligung am Gemeindegeschehen wird von allen Befragten positiv beantwortet. Aufgeführt werden: Bürgerausschüsse, Stadtseniorenrat, Jugendgemeinderat, Frauengruppe, Initiativen wie z.B. Bürger für Heidelberg, Bürgervereine in Ortsteilen als Betreiber des Hallenbads etc., Bürgerforen, Selbsthilfegruppen, Vereine. Diese recht positiven Antworten stehen mitunter nicht im Einklang mit den Ergebnissen der informellen Gespräche.

In allen Städten gibt es aufgrund der verhältnismäßig hohen Einwohnerzahl zahlreiche Ausschüsse, die zur Erleichterung und Beschleunigung der Arbeit im Gemeinderat dienen sollen.

Reizthemen im Gemeinderat sind überwiegend Themen, die sich mit Verkehr beschäftigen wie z.B.: Verkehrsentwicklungsplanung (VEP), Finanzplanung, Tunnelprojekte, Neckarquerung, Verkehr, Einzelhandel, B27 neu, Zentraler Omnibusbahnhof (ZOB), Mühlstraße.

Die Zusammenarbeit zwischen Gemeinderat und Verwaltung ist von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich. Übereinstimmung besteht darin, daß der Inhalt der Gemeinderatsvorlagen von diesem auch verstanden wird. Teilweise werden Vorlagen des Planungsamtes für den GR durch diesen inhaltlich verändert, aufgrund anderer politischer Zielsetzungen oder wenn ergänzende Beschlußvorschläge gemacht werden. Überwiegend herrscht Fraktionszwang in den Gemeinden.

Die Anstöße für Planungen kommen vorwiegend — darin sind sich alle einig — aus der Verwaltung. Entweder aus dem Planungsamt selbst oder durch eine Anfrage des Bürgermeisters. Der Bürgerantrag an den Gemeinderat als Anstoß für eine Thematik wird dreimal genannt, aber auch einmal verneint und einmal mit „manchmal“ eingegrenzt. Wenn Themen vom Gemeinderat abgelehnt werden heißt dies nicht, daß sie damit für die Verwaltung auch abgeschlossen sind. Je nach Bedeutung werden diese — mit neuen Informationen angereichert — nach Ablauf der durch die Gemeindeordnung vorgegebenen Fristen wieder aufgerollt.

In allen Gemeinden findet über die gesetzlich vorgeschriebene Bürgerbeteiligung hinaus eine weitergehende Bürgerbeteiligung statt. Themen sind dann z.B. Wohnumfeldprogramm, Stadterneuerung, Verkehrsentwicklungsplanung, Stadtteilrahmenplanung, Verkehrsforum, Rahmenplan (WS), Straßenbahn Kirchheim (Runder Tisch), offene Bürgerbeteiligung zu neuen Baugebieten oder S-Bahntrassen, S-Bahnanbindung, Zukunftswerkstätten „Leitbild 2000 Plus“, Verkehr, Spielräume, Flächennutzungsplan und der Bürgerdiskurs allgemein. Hieraus läßt sich ersehen, daß der Verkehr auch für die Bürger ein zentrales Thema darstellt. Ein Thema, bei dem sich alle angesprochen fühlen, und sehr unterschiedliche Interessen und Ziele aufeinandertreffen.

3.3 Thema Wirtschaft

In drei Städten ist der größte Arbeitgeber die dortige Universität, in den anderen beiden Städten die Firma DaimlerChrysler. Alle Städte bestätigen einen Einpendlerüberschuß,

der gewiß zum Teil für die verkehrlichen Probleme verantwortlich ist. Die Großbetriebe verursachen jedoch im direkten Umfeld wenig Verkehrsprobleme.

Klagen kommen vom örtlichen Einzelhandel und vom Handwerk. Der Einzelhandel beklagt hohe Parkgebühren, Parkplatzprobleme, Zufahrten und Zufahrtsbeschränkungen, die überörtliche Anbindung und die Verkehrspolitik allgemein.

Beim Handwerk werden folgende Problempunkte genannt: Zufahrtsbeschränkungen, Parken beim Arbeitseinsatz, Umwege durch Verkehrsführung, Fußgängerzonen, Parkraumbewirtschaftung, Parken in der Innenstadt sowie einzelne verschiedene Klagen.

Das touristische Potential ihrer Gemeinde wird von vier der fünf antwortenden Personen als „hoch“ eingestuft, in einem Fall nur als „gering“. Verkehrsprobleme durch Wochenend- und Ausflugsverkehr bestehen in zwei Städten. Bei einer weiteren Stadt befindet sich das durch Tourismus bedingte erhöhte Verkehrsaufkommen allerdings im Außenbereich und ist vor allem ein Parkplatzproblem.

3.4 Thema Versorgung und Infrastruktur

Die Ausstattung der Stadt mit Geschäften des kurzfristigen Bedarfs wird dreimal als „gut“ und zweimal als „mittel“ bewertet. In Städten, in denen die Ausstattung mit Einrichtungen des kurzfristigen Bedarfs als „gut“ eingestuft wurde, wird auch der langfristige Bedarf im Ort selbst gedeckt. In den Städten, in denen die Ausstattung als „mittel“ bezeichnet wird, wird zur Deckung des langfristigen Bedarfs das nächstgelegene größere Zentrum aufgesucht.

Auf die Frage, ob großflächige Einkaufszentren oder Factory-Outlet-Center im Randbereich ein Problem für den Einzelhandel oder die fußläufige Versorgung der Menschen in der Innenstadt darstellen, wird von allen mit „ja“ geantwortet. In keiner der angefragten Städte gibt es ein Factory-Outlet-Center noch befindet sich eines in Planung, aber es gibt Anfragen. Die Akzentuierung der Antworten durch Ausrufezeichen läßt eine gewisse Empfindlichkeit der Gemeinden in dieser Hinsicht interpretieren.

Die infrastrukturelle Ausstattung der Gemeinde mit Einrichtungen des Gemeinbedarfs, der Kultur, der Erschließung für den MIV und den ÖPNV wird von allen antwortenden Personen als „gut“ eingestuft. Engpässe werden vor allem im Bereich Verkehr genannt, insbesondere die hohe Belastung durch den motorisierten Individualverkehr (MIV), der MIV in der Altstadt und die Anbindung des Umlands durch den ÖPNV. Auf den Verkehr wird deswegen gesondert eingegangen.

3.5 Thema Verkehr

In der Regel liegen für Mittelstädte bereits umfangreiche Verkehrsuntersuchungen vor, die von den Gemeinden auch an freie Planungsbüros vergeben werden. So beantworteten alle befragten Gemeinden diese Frage positiv. Am häufigsten wird der Verkehrsentwicklungsplan genannt, der die zukünftig mögliche verkehrliche Entwicklung der Gemeinde aufzeigen soll und meistens auf einen Zeitraum von 10-15 Jahren angelegt ist. Verbindlichkeit erhält dieser Plan aber erst, wenn er vom Gemeinderat als Satzung beschlossen wird. Ansonsten dient er der Verwaltung als Orientierungsrahmen. Darüber hinaus wurden „Parkraumuntersuchung“ und „Flächenhafte Verkehrsberuhigung“ genannt, also Themen, mit denen sich die Verkehrsplanung schon seit 15-20 Jahren beschäftigt.

Die Erreichbarkeit der jeweiligen Städte mit dem Öffentlichen Personennahverkehr wird eher als mittel bis gut beurteilt. Die Antworten auf die Frage nach der Beurteilung lauteten dreimal „mittel“ und zweimal „gut“.

Besonders oft werden folgende Verkehrsthemen in den befragten Gemeinden diskutiert: Durchgangsverkehr Altstadt (Tunnelvarianten), Straßenbahn, S-Bahn, Wirtschaftsverkehr und die Erweiterung des Straßenbahnnetzes und der schienengebundenen Verkehrsmittel zwischen Esslingen und den Fildern. Diese sind besondere örtliche Themen, die spezieller Lösungen bedürfen.

Die stärksten Konflikte werden in den Bereichen Verkehrslärm, Verkehr - Umwelt - Stadtbild, Erschließung Innenstadt und Ortsdurchfahrten (B27/ B28) gesehen. Die hier aufgeführten Konflikte beschäftigen wohl fast jede Gemeinde. Beratungsbedarf besteht überwiegend nicht, höchstens für Einzelprojekte oder Projekte mit hoher Aktualität und starker öffentlicher Brisanz und hohem Bedarf an Förder- und Investitionsmitteln.

Einen weiteren besonderen Punkt bildet das Thema Verkehrsberuhigung. Die ersten Tempo-30-Zonen wurden in Deutschland vor fast 20 Jahren geschaffen. Von 1980 bis 1990 wurden Modellversuche in sechs deutschen Städten zur Flächenhaften Verkehrsberuhigung durchgeführt. Sie entsprachen einem gewachsenen Sicherheits- und Umweltbewußtsein der Bevölkerung.

In den fünf Städten wurde quasi die gesamte Palette an Maßnahmen durchgeführt. Die Tempo-30-Zonen — auch flächendeckend in Wohngebieten — fehlen in keiner Stadt, Verkehrsberuhigte Bereiche werden zweimal genannt, Fußgängerbereiche dreimal. Darüber hinaus gibt es Straßensperrungen, Straßenrückbauten und Einbauten, auch ÖPNV und Radwegebau werden genannt.

Die Akzeptanz von verkehrsberuhigenden Maßnahmen bewerten drei Orte mit „hoch“, einmal wird „mittel“ und einmal „indifferente“ Akzeptanz aufgeführt. Am häufigsten kritisiert werden Schwellen, zu wenige Tempo-30-Zonen, zu wenig Anwohnerparkplät-

ze, einzelne Läden beklagen Umsatzrückgang, Belastung anderer Bereiche, Gefahren für Kinder, hohes Verkehrsaufkommen und zu hohe Geschwindigkeit. Diese Klagen stammen von Anwohnern (2mal), Einzelhandel (1mal), von Bewohnern der nicht-entlasteten Bereiche (1mal) und von Eltern (1mal).

Interessanterweise glaubt niemand unter den Antwortenden, daß Fußgängerzonen negativen Einfluß auf den Umsatz haben, ein Argument, das der Einzelhandel mancherorts weiterhin anführt.

3.6 Thema Szenarien

Der wesentliche Schwerpunkt der Befragung wurde auf das Thema Szenarien gelegt. Da wir diese aber im Kontext von Stadtplanung und insbesondere der Verkehrsplanung betrachten wollen, war vorher ein allgemeiner Eindruck wichtig. Im Begleitbrief ist deutlich herausgestellt worden, was wir und auch die Fachliteratur darunter verstehen:

Szenarien sind Beschreibungen verschiedener möglicher Entwicklungen in der Zukunft und die Darstellung des Weges, der in diese Zukunft führt. Sie werden unter anderem zur strategischen Unternehmensführung genutzt. In der Regel werden mindestens zwei stark unterschiedliche, aber in sich schlüssige Szenarien entworfen, um daraus die sich in der Zukunft ergebenden Konsequenzen abzuleiten.

Szenarien sind grundsätzlich allen Antwortenden bekannt, wenn auch teilweise der Begriff Planfälle zutreffender wäre, und zwar im Zusammenhang mit Verkehrsentwicklungsplanung und Planfällen, Strukturuntersuchungen des Einzelhandels, Umsetzungsphasen eines Leitbildes, Stadtentwicklung und Verkehr.

Erwartet wird von Szenarien:

- anschaulichere Abschätzung von Entwicklungen
- leicht verständliche Zielperspektiven, die eine Entscheidung vereinfachen
- Entscheidungshilfen, Prognose und Entwicklungsmöglichkeiten
- bessere Darstellung der vorgeschlagenen Konzepte und Maßnahmen

Ein Szenarienmodell in stark vereinfachter und verkürzter Form im Gemeinderat, im Technischen Ausschuß (TA) oder in einer Bürgerversammlung anzuwenden, bei dem das Planungsamt selbst oder Externe die Moderation übernehmen, können sich alle Befragten vorstellen. In einem Fall wird es folgendermaßen begründet:

- weil alternative Denkansätze in Gemeinderatsberatungen durchaus willkommen sind,

die Moderation aber sollte möglichst durch andere, also Externe, erfolgen.

Viermal wird die Meinung vertreten, ein Szenarienmodell könne zu wertvolleren (*weil sachlicheren*) Diskussionen führen. Einmal wird als Begründung angeführt:

- weil Alternativdarstellungen eher das Gefühl geben, die richtigen Ziele gewählt zu haben.

In einem weiteren Fall wird eine Beschränkung auf ein Anfangsstadium vorgeschlagen.

Als Voraussetzungen für den Einsatz eines Szenario gelten:

- Kürze und Übersichtlichkeit (Plausibilität)
- leichte Verständlichkeit und Realitätsbezug,
- realistische Alternativen und umfassende Darstellung

Über die maximale Dauer einer solchen Veranstaltung z.B. im Gemeinderat, die ein entscheidendes Kriterium der Anwendbarkeit zu sein scheint, herrscht Uneinigkeit. Genannt werden eine Stunde (1mal), zwei Stunden (1mal), zweimal wurde ein Fragezeichen gemacht und einmal die Antwort offen gelassen.

Inhaltliche Anforderungen an ein Szenarienmodell lauten wie folgt:

- nachvollziehbare Perspektiven,
- quantifizierte und qualifizierte Darstellung positiver und negativer Wirkungen,
- themenabhängig.

3.7 Thema Akademie

Abschließend wurden noch einige Fragen zum Bekanntheitsgrad der Akademie gestellt, die besonders seit der Evaluation im letzten Jahr von Interesse sind. Was die Arbeit der Akademie für Technikfolgenabschätzung ausmacht wissen drei Personen, einmal wird mit „grob“ eingeschränkt und einmal verneint.

Die Akademie war den Befragten bereits vorher bekannt. Auf die Akademie aufmerksam geworden sind die Befragten durch Teilnahme an bzw. Einladungen zu Veranstaltungen (3mal)/ Workshops der Reihe „Stadt und Verkehr“, Presse (2mal) und durch Publikationen (1mal).

Die Frage „Was schätzen Sie an der Akademie?“ wird größtenteils nicht und ausdrücklich mangels Kenntnis nicht beantwortet. Ebenso steht es um die Frage, was die Akademie besser machen könnte, und die Frage, welche Themen die Akademie bearbeiten sollte.

Einen Gesprächstermin mit der Akademie wünschten drei von fünf befragten Personen.

4 Eindrücke aus informellen Gesprächen

Die Gespräche zu den Themen Stadt- und Verkehrsplanung und der Anwendungsmöglichkeit von Szenarien wurden teils telefonisch, teils bei Zusammenkünften mit Entscheidungsträgern aus Politik und Verwaltung und Freien Planern geführt. Hier sind die wichtigsten Eindrücke anonym zusammengefaßt und in die Themengruppen „Planungsabläufe und Bürgerbeteiligung“, „Szenarien“ und „Gemeinderat“ untergliedert. Ergänzungen und Anmerkungen durch die Redaktion sind in kursiver Schrift gekennzeichnet.

◆ Planungsabläufe und Bürgerbeteiligung

Entscheidungsträger und Verwaltung

- Das klassische (Bebauungsplan-)Verfahren beinhalte die frühzeitige Bürgerbeteiligung. Die Ergebnisse daraus würden dem Technischen Ausschuß und dem Gemeinderat zur Kenntnisnahme übergeben, was nicht heiße, daß die Wünsche und Forderungen der Bürger berücksichtigt werden müssen. Hintergrund sei die Hoffnung auf ein beschleunigtes Verfahren. Dann werde der endgültige Entwurf erstellt und könne vom Gemeinderat als Satzung beschlossen werden.
- Bei Alternativplanungen werde meist die Beteiligung ausgelassen, da diese in der Regel in sehr frühen Planungsstadien stattfänden und die Verwaltung sich wegen der Planungsunsicherheit wenig nützliche Hinweise seitens der Bürger erhoffe.
- Auch die Stadtplanung und die Verkehrsplanung seien Modeerscheinungen unterworfen: Derzeit entwickelten alle Städte eine lokale Agenda, früher waren es Verkehrsentwicklungspläne und Tempo-30-Zonen. Eine gute Stadtplanung beinhalte die Kriterien der lokalen Agenda 21 ohnehin, da die Inhalte dem Zeitgeist entsprächen, den die Planung auch berücksichtigen müsse.
- Im Rahmen der Entwicklung eines Verkehrsentwicklungsplanes habe es eine breite Beteiligung gegeben, die leider auf wenig Resonanz in der Bevölkerung stieß. Dies habe einerseits mit den fehlenden Handlungsspielräumen für die Bürger zu tun, andererseits fehle seitens der Bürger auch eine Bereitschaft zur Selbstverpflichtung. Die Erwartungen richteten sich einseitig an den Gemeinderat und die Verwaltung.
- Die Praxis zeige, daß bei Bürgeranhörungen in den Gemeinden zu konkreten Themen meist nur persönlich betroffene Bürger erscheinen. Das Interesse an einer Planung, welche die gesamte Gemeinde betrifft sei eher gering.

- Bei der Einbeziehung von Bürgern sei eine Klarstellung der Entscheidungsgewalt des Parlaments notwendig, um gleich vorweg Illusionen zu verhindern, die später zu Enttäuschungen führten.
- Die Bürgerarbeit müsse auf jeden Fall intensiviert werden. Es stelle sich dort weniger die Frage nach dem Geld, sondern nach dem politischen Willen zur Mittelzuweisung. Jedoch bestünde ein Problem in der fehlenden Bereitschaft zu längerem politischen Engagement seitens der Bürger. Es herrsche kein Idealismus mehr, der eine Beteiligung ohne direkte Betroffenheit bedeute. Bürgerbeteiligung heute müsse einerseits Spaß machen und möglichst noch bezahlt werden und dürfe nicht zuviel von der kostbaren Freizeit in Anspruch nehmen. Erfahrungsgemäß sei die Begeisterung der Beteiligten im Laufe der Arbeit jedoch immer gewachsen.
- Wie kann man heute Menschen für Bürgerbeteiligung begeistern und der herrschenden negativen politischen Kultur entgegensteuern? Dies sei eine lohnenswerte und schwierige Aufgabe (vielleicht auch für die Akademie). Wichtig sei es aber auch, unterschiedliche Bevölkerungsgruppen anzusprechen, um nicht immer nur die selben „(Protest-) Personen“ (Stichwort „Berufsbürgerbeteiligung“/ Initiativen) im Boot zu haben, die dann die konstruktive Arbeit mit den anderen behinderten.
- Die meisten Ideen für neue (Verkehrs-)Planungen stammten aus der Verwaltung, selten komme eine Anregung aus dem Gemeinderat oder der Bürgerschaft. Zu dieser Thematik biete die Fachliteratur keine Informationen. In der Verwaltung sollte man sich gedanklich im voraus auf bestimmte mögliche Entwicklungen einstellen, um z.B. im Falle einer Schließung eines Großbetriebes im Innenstadtbereich schnell und gezielt agieren zu können. Solche Überlegungen eigneten sich weniger für die Diskussion im großen Kreis, da sie zum Teil fiktiven Charakter haben.

Freie Planung

- Die Arbeit im Planungsbüro sei sehr stark von den Aufträgen und der Aufgabenstellung durch die Gemeinden abhängig. Im Regelfall würden Verkehrsuntersuchungen mit genau festgelegten Aufgaben und Zielen durchgeführt und seitens der Gemeinden bestehe ein hoher Druck zum Kostensparen, der auch an die beauftragten Büros weitergegeben werde.
- Eine Standardverkehrsuntersuchung im klassischen Sinne besteht aus Erhebung des Dauertagesverkehrs (DTV), der Knotenbelastung nach Abbiegern und Verkehrsmitteln, der Belastung von Querschnitten, dem Ziel- und Quellverkehr und dem Durchgangsverkehr. Eine Analyse der bestehenden verkehrlichen Mengen bietet die Datenbasis für den sogenannten Status quo.

Auf Grundlage dieses Status quo werden häufig Planfälle (manchmal auch Szenario/Szenarien genannt, was z.B. im Sinne VESTERS nicht korrekt ist), in Absprache mit den verkehrlichen und städtebaulichen Zielen der Gemeindeentwicklung, erstellt.

Stellt sich beispielsweise eine hohe Belastung durch Durchgangsverkehr heraus, könnte sich die Diskussion einer Umgehung anschließen. In diesem Fall würden die Planfälle die Auswirkungen unterschiedlicher Trassenvarianten im Vergleich mit dem Status quo darstellen.

- Meist werden solche alternativen Darstellungen zuerst mit der Verwaltung besprochen, danach im Gemeinderat präsentiert und anschließend eventuell in Bürgerversammlungen vorgestellt, dann stehe aber in der Regel der grundsätzliche Beschluß des Gemeinderates für eine Umgehung bereits fest und es geht im wesentlichen darum, die Befindlichkeiten der Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf die Varianten zu identifizieren, um besser auf diese reagieren zu können.

◆ Gemeinderat

- Im Gemeinderat sei eine Offenheit gegenüber Planungen nur bei sehr unkonkreten, langfristigen Themen zu beobachten. Sobald es sich um konkrete Planungen handele entstünden Probleme und Zwänge.
- Im Gemeinderat bestünden bei Diskussionen vor Ort starke Zwänge, bedingt durch Fraktionszwang, lokale Interessen oder Engagement in örtlichen Einrichtungen, Vereinen usw. Deshalb sei es bei geplanten Diskussionen über langfristige Planungen ratsam, eine Klausurtagung oder ähnliches durchzuführen, die im Idealfall von Externen moderiert und durch Fachleute unterstützt werde. Eine solche Veranstaltung sollte darüber hinaus an aufeinanderfolgenden zwei bis drei Tagen an einer entfernten Örtlichkeit unter Ausschluß der Presse stattfinden.
- Oft sei der Gemeinderat mit zuviel „Kleinkram“ beschäftigt. Aufgabe des Gemeinderates sollte es nicht sein, Alternativen zu entwickeln, sondern diese einzufordern (von der Verwaltung) und dann darüber zu entscheiden.

◆ Szenarien

- Szenarien seien notwendig und eine sinnvolle Grundlage für politische Entscheidungen. Allerdings existierten wenig Planungsbüros (*für Stadtplanung*), die qualifizierte Szenarien anbieten könnten, die nachvollziehbar (*nicht zu viele Deskriptoren beinhalten, nicht zu lange dauern,...*) und politisch durchführbar seien.
- Mit Szenarien könne man gut die Folgen von Planungsalternativen darstellen. Dies könne auf verschiedene Arten geschehen, Adressaten seien die Bürger:
 - Workshops mit Bürgern, evtl. mit Gruppen der Lokalen Agenda, bis zu 60 Personen

- Zukunftswerkstätten zu begrenzten Themen mit rund 20 Teilnehmern, Problem: Kosten für Referenten etc.
- Perspektivenwerkstätten, ähnlich wie oben
- *Ein anderes Verständnis von Szenarien, als im Projekt vorgestellt, das aber bei Planern häufiger vorkommt:* Szenarien werden zwar auch zur Problemlösung benutzt, aber nicht in einem diskursiven Prozeß, sondern zur Lösung planerischer Probleme analog Planfällen, im weitesten Sinne zum Einsatz bei der Darstellung von alternativen Planungen im Gemeinderat. Zu diesem Zwecke müßten sie schnell verfügbar und einsetzbar sein und fundiert argumentieren, also im Sinne von Muster- oder Beispiellösungen.

Die Anwendung eines Szenario in unserem Sinne, also eines noch zu entwickelnden vereinfachten Szenario, das zur Unterstützung einer stärker problemorientierten und sachlicheren Diskussion (von Verkehrsplanung) z. B. im Gemeinderat führen soll, ist nicht vorstellbar, da man es mit Laien zu tun habe, die über ein begrenztes Zeitbudget verfügten.

Es sei wohl auch schwer, einen Bürgermeister zu finden, der sich auf einen Szenarioprozeß einließe und seine Position damit in Frage stellte. Wenn doch, dann deswegen, weil er Bürgerbeteiligung gegenüber positiv eingestellt sei oder bereits gute Erfahrungen mit der Anwendung von Szenarien gemacht habe. Auch die Bürger kämen als Adressaten nicht in Betracht, da sie im Falle einer anderen Entscheidung durch die gewählten Gremien enttäuscht wären.

5 Fazit dieses Kapitels

Zusammenfassend läßt sich aus den Gesprächen entnehmen, daß es sehr unterschiedliche Einstellungen zum Einsatz von Szenarien und diskursiven Prozessen bei Entscheidungsträgern und Planern in Verwaltungen gibt. Diese reichen von Ablehnung oder Skepsis über eine grundsätzliche Bereitschaft bis zur Anwendung.

Szenarien finden bereits in einigen Städten Anwendung beim Entscheidungsfindungsprozeß, besonders bei langfristigeren Themen der Planung und neuerdings bei der Leitbildentwicklung zur Lokalen Agenda 21.

Hemmende Faktoren für eine stärkere Anwendung von Szenarien in Diskussionsprozessen sind aus Sicht der Planer in den Verwaltungen mehrere Punkte, die zum einen für die Bürgerschaft, als auch den Gemeinderat als mögliche Adressaten zutreffen.

a) Bürgerschaft

- geringe Bereitschaft der Bürger sich uneigennützig zu beteiligen
- Forderung der Bürger nach Einfluß der Ergebnisse auf die Planung, bzw. deren Einbezug
- geringe Anerkennung gemeinnützigen Engagements
- „(Protest-) Personen“, Stichwort „Berufsbürgerbeteiligung“/ Initiativen

b) Gemeinderat

- geringes Zeitbudget des ehrenamtlichen Gemeinderates
- Fraktionszwänge
- Gebundenheit des Gemeinderates an örtliche Gruppierungen mit einschlägigen Interessen, wie Einzelhandelsverband u.ä.
- schlechte Aussichten, Ergebnisse von Szenarioprozessen, gleichgültig wo produziert, als Ortsgesetz pauschal vom Gemeinderat zu verabschieden

Die Aufhebung dieser Zwänge könnte durch ein Vorgehen ähnlich der Bürgerforen gewährleistet sein, die in der Akademie für Technikfolgenabschätzung schon seit längerer Zeit Anwendung finden.

Zusammenfassung des Arbeitsberichts und Ausblick

Die Beiträge „Institutionelle kommunalpolitische Entscheidungsfindung“, „Institutionelle Bürgerbeteiligung und Ausschußbildung“ und „Formen der Entscheidungsfindung“ entstanden im Rahmen des Projektes „Verkehrsplanung im Diskurs“ der Akademie für Technikfolgenabschätzung und sollten unter anderem die Voraussetzungen eines diskursiven Verfahrens untersuchen, das ein methodisches Konzept für ein Diskurs-Modell auf der Basis von Qualitätskriterien umfaßt und darüber hinaus die notwendigen Materialien und Fachinformationen bereitstellt. Ausschlaggebend waren die Feststellung des Bedarfs für ein derartiges Modell und sachdienliche Hintergrundinformationen, die Ermittlung möglicher Adressaten, sowie die Diskussion verschiedener Szenario-Modelle, um die Entwicklung eines geeigneten Modells abzuschätzen.

Im Beitrag „Institutionelle kommunalpolitische Entscheidungsfindung“ standen die rechtliche Situation der Verfahren und der Verfahrensablauf aus Sicht der Verwaltung bzw. Entscheidungsträger im Vordergrund. Welchen Gesetzen und Verordnungen unterliegt ein Planungsvorhaben und welchen Weg nimmt das Verfahren in der öffentlichen Verwaltung? Darüber hinaus wurde herausgestellt, daß Planung einem ständigem Wandel von Leitbildern unterworfen ist und die Planer den sich ständig ändernden Vorstellungen Rechnung tragen müssen.

Wichtig ist eine Planung mit Weitblick, die auch Möglichkeiten offen hält, die heute — aus welchen Gründen auch immer — (noch) nicht realisierbar sind. Dies betrifft innerhalb der Bebauungsplanung vor allem die Flächennutzungsplanung, die z.B. auch Trassen für einen möglichen Ausbau von Verkehrswegen vorhalten kann oder eine stillgelegte Bahnlinie weiter als Bahntrasse reserviert.

Kurz gefaßt beinhaltet städtebauliche Planung (nach ALBERS) folgende Punkte: 1. Bestandsaufnahme, 2. Zielformulierung , 3. Abgrenzung des Handlungsspielraums, 4. Abwägung, 5. Implementation, 6. Durchführung und Erfolgskontrolle.

Der Beitrag zur „institutionellen Bürgerbeteiligung und Ausschußbildung“ beschäftigt sich mit den rechtlichen Voraussetzungen der Bürgerbeteiligung in Deutschland und insbesondere in Baden-Württemberg. Bürgerbeteiligung ist ursprünglich gegeben durch das Wahlrecht, z.B. Bundestagswahl, Landtagswahl oder Gemeinderatswahl und Direktwahl des Bürgermeisters.

Die Beteiligung von Bürgern in Ausschüssen des Gemeinderates ist sowohl im beratenden als auch im beschließenden Ausschuß möglich, doch besteht kein Stimmrecht.

Die Durchführung von Bürgerbeteiligung an Bebauungsplanverfahren ist den Gemeinden im Bundesbaugesetz vorgeschrieben. Hier handelt es sich jedoch in aller Regel um die Einbeziehung Betroffener in die Planung, um deren Anregungen (und Bedenken, neuerdings nur noch „Anregungen“ genannt) einzubeziehen. In diesem Bereich, beson-

ders bei Umlegungen, findet auch die häufigste Anwendung statt. Es besteht jedoch kein Anspruch auf Erfüllung der Anregungen.

Seltener ist Bürgerbeteiligung dort, wo es um die langfristige Planung in einem Raum geht — der klassische Fall der Bürgerbeteiligung im eigentlichen Sinne. Hier werden aber unserer Erfahrung nach häufig Entscheidungen von wenigen Einzelpersonen getroffen. Gerade bei der langfristigen Planung wäre Bürgerbeteiligung fruchtbar, da sie frei sein könnte von Eigeninteressen, wie sie durch persönliche Betroffenheit entstehen. Nach dem Motto: Welche Entwicklung wollen wir für unsere Stadt? Soll beispielsweise der örtliche Einzelhandel gestärkt werden oder werden Factory-Outlets favorisiert? An dieser Stelle kann die Anwendung von Partizipationsmodellen, auch in Form von Szenarien, sinnvolle Ergebnisse als Grundlage für Gemeinderat oder Stadtrat erbringen, auch hier besteht keine Bindung an die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung.

Es stellt sich daher, hier wie auch bei anderen Beteiligungen, die Frage, wie man eine Beteiligung der Bürger — ohne eigene Betroffenheit — attraktiv gestalten kann, wenn sie kein Recht auf Entscheidung oder Einwirkung beinhaltet.

Der dritte Beitrag des Arbeitsberichts befaßte sich unter dem Titel „Formen der Entscheidungsfindung“ mit Szenario-Modellen und ihrer Handhabbarkeit bei kommunalpolitischen Entscheidungsprozessen. Die betrachteten Methoden (Szenario-Methode und Sensitivitätsmodelle) sind grundsätzlich geeignet, insbesondere durch die Darstellungsform und das Arbeitsmittel der Matrizen, die vielfältigen Wirkungszusammenhänge eines „vernetzten Systems“ aufzuzeigen.

Allerdings resultiert aus den umfangreichen Vorgehensweisen oder lang andauernden Prozeßabläufen von Szenario-Technik und vergleichbarer Modelle ein sehr hoher Zeitaufwand, der die Handhabbarkeit derartiger Methoden in kommunalpolitischen Entscheidungsprozessen (z.B. Entscheidungsfindung durch den Gemeinderat) gravierend einschränkt. Eine „anwenderfreundliche“, in ihrem Umfang reduzierte, Alternative könnte hierbei eine Methodik darstellen, die sich nur Teilen der Modelle bedient (z.B. Beschränkung auf die Anwendung der Wirkungsmatrizen).

Das vierte Kapitel „Szenario-Technik und Bürgerbeteiligung in einigen ausgewählten baden-württembergischen Städten“ beinhaltet die Ergebnisse einer Befragung in einigen ausgewählten baden-württembergischen Städten. Die Befragung hatte nicht den Anspruch repräsentativ zu sein, sondern uns in der Weiterbearbeitung des Projektes zu unterstützen. Erstes Ziel war, ein Stimmungsbild zu den Themen Szenario-Technik und Bürgerbeteiligung zu erhalten und Befindlichkeiten festzustellen. Zweites Ziel war es, ein bis zwei Gemeinden zu finden, die möglicherweise bereit sein könnten, bei der Entwicklung einer weniger umfangreichen und einfacher durchzuführenden Szenario-Methode mit der Akademie zusammen zu arbeiten.

Das Gesamtfazit des Arbeitsberichtes, das sich auch bereits in einigen Gesprächen mit Entscheidungsträgern widerspiegelte, ist, daß die Entwicklung eines neuen diskursiven Modells mit den Kapazitäten und finanziellen Mitteln der Akademie nicht zu leisten ist. Es wird deshalb eine Schwerpunktverlagerung des Projektes erwogen.

Diese soll die gesammelten Erfahrungen in ein neues Projekt „Bewertung verkehrlicher Infrastruktur“ einbringen. Das Projekt besteht aus drei Teilprojekten:

- Qualitätskriterien für die Anbindung im ÖPNV,
- Folgen einer Kapazitätsreduktion im Straßenverkehr,
- Möglichkeiten einer situativen Bewertung,

die sich mit Themen auseinandersetzen, die in der Diskussion mit dem Netzwerk der Akademie von großem auch öffentlichen Interesse erschienen. Ergebnisse des Projektes „Bewertung verkehrlicher Infrastruktur“ werden nach Abschluß in weiteren Arbeitsberichten der Akademie veröffentlicht.

Summary

The previous essays are part of a project „Verkehrsplanung im Diskurs“ (discourse of traffic planning) at the Center of Technology Assessment in Baden-Wuerttemberg. Means for traffic planning have to take care for economic, ecological and social aspects and the needs and expectations of the citizens. Traffic planning in Germany does not include the complexity between traffic and other activities of society.

Within this project a concept has to be developed avoiding the named deficits and sketching a new discourse-model, that also includes criteria of quality, necessary material and professional information. Decisive was the identification of demand for a model like the one mentioned, the identification of addressees and the discussion of different scenario-models for judging the development of a suitable model.

The first part discusses the way of institutional decisions formed by communal politicians. What kind of laws and orders influence on planning and what way does it take in the public administration? Besides that it was shown that planning is subdued by a constant change of ideals and planners have to cope with the problem of constantly changing ideas.

The second part deals with public participation, mainly in Germany and Baden-Wuerttemberg. Naming kinds of participation that exist in town planning and questioning how participation may be improved for the interest of the development of the whole town.

The third text discusses forms of finding decisions, especially with scenario-models and their employability at decision processes in communal politics. Pointing out that the use of the discussed methods is generally possible, especially because of their possibility of showing the variety of a very complex system like traffic is. One large handicap is the amount of time needed for the application of the model and also the preparedness of politicians to take part in the process.

The final text is showing the results of a small opinion poll in communities concerning the use of scenario-models, participation of citizens and interest in taking part at the development of the new scenario-method we try to create. The aim was to verify a demand for the discourse-model.

The overall conclusion shows that the academy with its own capacity and financial potential is presently not in the position to develop a new discourse-model. The results of the project brought up a new project „valuation of traffic infrastructure“ including the below listed themes:

- criteria for connection of public transport
- results of capacity reduction in individual transport
- chances of situative valuation

The academy intends to publish the results of the listed projects as soon as possible.

Abkürzungsverzeichnis

AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
BauGB	Baugesetzbuch
BauGB-MaßnahmenG	Maßnahmengesetz zum BauGB
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauROG	Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung der Raumordnung (Bau- und Raumordnungsgesetz)
BM	Bürgermeister
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
B-Plan	Bebauungsplan
BW GO	Gemeindeordnung Baden-Württemberg
FGSV	Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen
FNP	Flächennutzungsplan
GemO	Gemeindeordnung
GR	Gemeinderat
GVP	Generalverkehrsplan
LBO	Landesbauordnung
LEP	Landesentwicklungsplan
LPIG	Landesplanungsgesetz
ÖPNV	öffentlicher Personennahverkehr
PlanzV	Planzeichenverordnung
ROG	Raumordnungsgesetz
StrG	Straßengesetz des Landes
StVO	Straßenverkehrsordnung
UVPG	Gesetz zur Umweltverträglichkeitsprüfung
VDI	Verein Deutscher Ingenieure
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

Zusammengefaßter Fragebogen mit Antworten aller Städte:

Zur Person	ES	HD	Sifi	TÜ	UL	Durchschnitt
1. Ordnen Sie sich bitte in eine Altersgruppe ein:	50-59	50-59	30-39	LstPIA 50-59 Leiter Abt. Verkehr 30-39	50-59	3x 50-59, 2x 30-39
2. Wie lange sind Sie bereits im Amt?	16	27	6	LstPIA 45 Leiter Abt. Verkehr 5	6	17,5
Genaue Funktion:	Leiter Stadtplanungsamt	Stadtbaudirektor	Verkehrsplaner		Leiter Planungsamt, H. Frieser	
3. Gehören Sie einer Partei an?	Ja	nein	ja		nein	2x ja, 2x nein
4. Sind Sie Mitglied in lokalen oder regionalen Ausschüssen/Arbeitskreisen, die sich mit Verkehr oder Stadtentwicklung beschäftigen?	AG Stadtplanungsamtsleiter BW, AG Stadtentwicklungsplaner BW, FK SE-Planung DST	nein	ADFC	nein	nein	2x ja, 3 xnein
2. Zur Gemeinde	ES	HD	Sifi	TÜ	UL	Durchschnitt
a) allgemein						
1. Aktuelle Einwohnerzahl:	89.469	140 Tsd.	60 Tsd.	85 Tsd.	118Tsd.	
2. Mit welcher Bevölkerungsentwicklung rechnen Sie in Zukunft?	Rückgang	geringe Zunahme	geringe Zunahme	geringe Zunahme	geringe Zunahme	4x geringe Zunahme, 1x Rückgang
3. Beurteilen Sie die Alterspyramide für Ihren Ort (Aufteilung der Bevölkerung nach Altersklassen/ Jahrgängen)	eher ältere Bevölkerung	eher jung durch Studenten, sonstige eher älter	Ø 40-45	eher jung	41	2x eher jung, 2x 40-45 1x eher älter
4. Beteiligen sich Ihre Bürger aktiv am Gemeindegeschehen? Gibt es parteiunabhängige selbstorganisierte bürgerschaftliche Gruppen, in denen die Bürger einander gegenseitig unterstützen, gemeinsam Verantwortung zu best. Themen übernehmen oder an der Ortsgestaltung mitwirken?	Ja, Bürgerausschüsse, Stadtsekiorenrat, Jugendgemeinderat, Frauengruppe	Ja, Initiativen, z.B. Bürger für Heidelberg	Ja, Bürgervereine in Ortsteilen als Betreiber Hallenbad etc.	ja, Bürgerinitiativen, Bürgerforen, Selbsthilfegruppen, Vereine	ja	alle ja
b) Gemeinderat	ES	HD	Sifi	TÜ	UL	Durchschnitt
5.1 Anzahl der Mitglieder	40	40	43	59		45,5
5.2 Zusammensetzung/ Mehrheiten	SPD 13 CDU 11 FUW 8 GAL/ Grüne 5 REP 2 FDP 1	CDU 14 SPD 10 GAL 7 HD'er 3 FWV 2 LD 1 REP 1 Studi 1	CDU 13 FWS/FDP 11 SPD 10 GRÜNE 8 REP 1	SPD 13 CDU 12 AL 11 UFW 8 FL 6 FDP 3 TÜL 1		
5.3 Welche Ausschüsse gibt es?	VA, ATU, SOZA, KA, SCHA, SPA, UA, AUSA	u.a. Bau-, Finanz-, Haupt-, Stadtentwicklungs-	Technik, Umwelt, Verwaltung	Verwaltung, Sozial-, Kultur-, Schul-, Planungs-, Verkehrsplanungs-, Umwelt-, Stadt-		

5.4 Gibt es Reizthemen? (Stichworte)	Verkehrsentwicklungsplanung, Finanzplanung	Tunnelprojekte, 5. Neckarquering	Verkehr	ja, Einzelhandel, B27 neu, ZOB, Mühlstraße	nein	Verkehr immer
c) Zusammenarbeit zwischen GR und Verwaltung	ES	HD	Sifi	TÜ	UL	Durchschnitt
5.5 Werden Vorlagen des Planungsamtes vom Gemeinderat inhaltlich verändert?	Nein	teilweise, weil ergänzende Beschlußvorschläge gemacht werden	in Ausnahmefällen, politisch motiviert	teilweise, weil andere Zielsetzungen	nein	2x nein, 2x teilweise
5.6 Wird der Inhalt der Vorlagen vom Gemeinderat verstanden?	Ja	ja	ja	ja	ja	alle ja
5.7 Gibt es Fraktionszwang? Wie wird entschieden?	teilweise	ja, zumeist	teilweise	teilweise	nein	überwiegend ja
5.8 Wie verhalten sich die Freien Wähler?	überwiegend mit CDU	überwiegend mit CDU	„Zünglein an der Waage“	+/- mit CDU/SPD, Zünglein	selbstbewußt, stimmen überwiegend mit der SPD	
5.9 Findet bei Ihnen das neue Steuerungsmodell Anwendung?	Teilweise, im Aufbau	Ja		teilweise	-	
d) Wie läuft Planung ab? Woher kommen Anstöße/ Themen/ Anträge?	ES	HD	Sifi	TÜ	UL	Durchschnitt
6.1 Das Planungsamt handelt ohne Außenauftrag. (Reaktion/ weiterer Verlauf?)	meistens, Vorlage ATU/ GR	meistens, dann wird nach Prioritätenliste gearbeitet	meistens, aufgrund von 45 % Personalreduktion muß auch der GR Prioritäten setzen	ja	ja	in der Regel
6.2 Am Anfang steht ein Problem das dem Planungsamt gemeldet wird.	ja, Bericht, Vorlage	ja manchmal, Prioritätenliste	ja	ja	nein	4x ja
6.3 Der Bürgermeister kennt ein Problem und möchte, daß das Planungsamt etwas unternimmt?	Ja, Plan, Vorlage	ja manchmal,	ja	ja	ja, Lösungsvorschläge	5x ja
6.4 Am Anfang steht ein Bürgerantrag an den Gemeinderat sich mit einer bestimmten Problematik zu befassen—der Gemeinderat bittet das Planungsamt um Stellungnahme.	nein, kommt kaum vor	ja manchmal, Prioritätenliste	ja	ja	ja, Lösungsvorschläge	3x ja 1x nein 1x manchmal
6.5 Was passiert, wenn ein bestimmtes Thema im Gemeinderat abgelehnt wird? Verfolgt die Verwaltung/ der Bürgermeister das Planungsziel weiter; wird es nach Ablauf bestimmter Fristen erneut Tagesordnungspunkt/ Abstimmungsinhalt?	Ja, neue Informationen führen zu anderem Beschluß	Nein, meistens zunächst nicht	kommt drauf an	ja, wenn es aus fachlicher Sicht notwendig erscheint	meistens, je nach Bedeutung des Antrags	

6.6 Findet in Ihrer Gemeinde aktive Bürgerbeteiligung statt, die über Informationsveranstaltungen und die gesetzliche Beteiligung in der Bauleitplanung hinausgeht?	Ja, Wohnumfeldprogramm, Stadterneuerung, Verkehrsentwicklungsplanung (VEP), Stadtteilrahmenplanung	Ja, VEP, Verkehrsforum, Rahmenplan (WS), Straßenbahn Kirchheim (Runder Tisch)	ja, offene Bürgerbeteiligung zu: neuen Baugebieten, Anbindung S-Bahn und Trassen, Zukunftswerkstätten „Leitbild 2000 Plus“	ja, Verkehr, Spielräume	ja, FNP, konkrete Klagen, Bürgerdiskurs allgemein	alle ja
Thema Wirtschaft	ES	HD	Sifi	TÜ	UL	Durchschnitt
1. Wirtschaft allgemein						
1.1 Wie heißt der größte Betrieb oder Arbeitgeber?	Daimler	Universität Heidelberg	Daimler-Benz AG	Universität (11.000)	Universität	
1.2 Wie sieht der aktuelle Pendler-saldo der Gemeinde aus?	Mehr Einpendler	Mehr Einpendler	Mehr Einpendler	Mehr Einpendler	Mehr Einpendler	alle mehr Einpendler
2. Industriebetriebe	ES	HD	Sifi	TÜ	UL	Durchschnitt
2.1 Bestehen hier Probleme im Zusammenhang mit Verkehr z.B. Parken der Beschäftigten, Zulieferung, Zu- und Ausfahrten auf das Betriebsgelände?	nein	ja, in Einzelfällen	ja, Parken der Beschäftigten	nein, außer Parkraumbe-wirtschaftung (teilweise noch beim Land)	nein	2x ja 3x nein
3. Einzelhandel	ES	HD	Sifi	TÜ	UL	Durchschnitt
3.1 Klagt der örtliche Einzelhandel über den Verkehr? (Fehlende Parkplätze, Dauerparker auf Kurzzeitparkständen, Staus, Probleme bei Lieferungen, etc.)	ja, hohe Parkgebühren, überörtliche Anbindung	ja, Verkehrs-politik allgemein: Parken, Zufahrten	ja, s.o. 2.1	nein, seit kurzem weniger	ja, Einzelhandel klagt immer über Verkehr	4x ja 1x nein
4. Handwerk	ES	HD	Sifi	TÜ	UL	Durchschnitt
4.1 Entstehen für das Handwerk Probleme durch die örtliche Verkehrssituation, z.B. in Form von Zeitverlusten durch Staus, Parkplatznot, Strafzetteln wegen Falschparkens usw.?	ja, einzelne verschiedene Klagen	ja, Zufahrtsbeschränkungen, Parken beim Arbeitseinsatz	ja, s.o. 2.1	ja, Umwege durch Verkehrs-führung, Fuß-gängerzonen, Parkraumbewirt-schaftung	ja, Parken in der Innenstadt	5x ja
5. Tourismus	ES	HD	Sifi	TÜ	UL	Durchschnitt
5.1 Wie beurteilen Sie die natur- und kultur-räumliche Attraktivität Ihrer Gemeinde hinsichtlich des Fremdenverkehrs (Urlauberverkehrs)?	Hoch	Hoch	gering	hoch	hoch	4x hoch 1x gering
5.2 Bestehen in Ihrer Gemeinde Verkehrsprobleme durch Wochenend- und Ausflugsverkehr?	Ja, fehlende Busparkplätze	Ja, Schloßberg, Altstadt	nein	nein für Stadt, Bebenhausen ja	nein	2x ja 3x nein
Thema Versorgung/ Infrastruktur	ES	HD	Sifi	TÜ	UL	Durchschnitt
1. Beurteilen Sie bitte die Ausstattung Ihrer Gemeinde mit Geschäften zur Deckung des kurzfristigen Bedarfs:	gut	gut	mittel	mittel	gut	3x gut 2x mittel

2. Wo kaufen die Bürger Ihrer Gemeinde vorwiegend zur Dekkung des längerfristigen Bedarfs ein?	Im Ort selbst, in Stuttgart	Im Ort selbst	Breuningerland - Sifi, Böblingen/ Stuttgart	Im Ort selbst, langfristiger Bedarf in RT	Im Ort selbst	4x im Ort selbst
3. Stellen großflächige Einkaufszentren im Randbereich ein Problem für den Einzelhandel oder die fußläufige Versorgung der Menschen in der Innenstadt dar?	Ja!	Ja	Ja	Ja, durch Ansiedlungswünsche	ja!	Alle ja
4. Haben Sie ein Factory-Outlet-Center, oder befindet sich eines in Planung?	Nein!	Nein	nein	nein	nein!	Alle nein
5. Wie beurteilen Sie die infrastrukturelle Ausstattung Ihrer Gemeinde? (Einrichtungen des Gemeinbedarfs, der Kultur, der Erschließung für den MIV und den ÖPNV)	gut	gut	gut	gut	gut	alle gut
	ES	HD	Sifi	TÜ	UL	Durchschnitt
6. Wo sehen Sie Engpässe?	Hohe MIV-Belastung	Kongressangebot, MIV Altstadt, ÖPNV Umlandanbindung	MIV und ÖPNV		-	
Thema Verkehr	ES	HD	Sifi	TÜ	UL	Durchschnitt
1. Liegen für Ihre Gemeinde Unterlagen aus Verkehrsuntersuchungen vor (z.B. Daten aus Verkehrszählungen, Verkehrskonzepte, wissenschaftliche Untersuchungen zum Wirtschafts-, Einkaufs-, und Freizeitverkehr, Parkierung, Pendlerdaten,)?	Ja, Verkehrszählungen, VEP, Parkraumuntersuchung, Flächenhafte Verkehrsberuhigung	Ja, Gutachten zum VEP	ja, wie genannt	ja, für Teilbereiche	ja, VEP	alle ja
2. Wie schätzen Sie die Erreichbarkeit Ihrer Gemeinde mit Öffentlichen Verkehrsmitteln ein:	gut	Mittel	mittel	mittel	gut	2x gut 3x mittel
3. Gibt es ein Thema der überörtlichen Verkehrspolitik, das in Ihrer Gemeinde besonders häufig diskutiert wird? (Durchgangsverkehr, Radverkehr, Fußgänger, Wirtschaftsverkehr, Handwerksverkehr, Parkplätze)	ja, schienengebundene Verkehrsmittel ES-Filder	ja, Durchgangsverkehr Altstadt (Tunnelvarianten), Straßenbahn, S-Bahn	ja, Wirtschaftsverkehr	ja, B27 und B28	ja, Erweiterung des Straßennetzes	
4. Wo sehen Sie die stärksten Konflikte?	Verkehrslärm	Verkehr - Umwelt - Stadtbild	Erschließung Innenstadt	Ortsdurchfahrten B27/ B28	-	
5. Besteht Beratungsbedarf bzgl. Verkehrsplanung?	Nein	Nein, höchstens für Einzelprojekte	ja	ja, B27 neu	nein	2x ja 3x nein
6. Verkehrsberuhigung	ES	HD	Sifi	TÜ	UL	Durchschnitt
6.1 Haben Sie in Ihrer Stadt Formen von Verkehrsberuhigung durchgeführt? Wenn ja, Welche?	Ja, Flächenhafte Verkehrsberuhigung (Zone 30)	Verkehrsberuhigter Bereich gesamter Stadtteil Weststadt, flächendeckende	T-30-Zonen, Straßensperrung, Einbauten, Fußgängerbereiche	ja, Fußgängerzonen, Tempo-30-Zonen, Straßenrückbau, ÖPNV und	innerhalb der Wohngebiete flächendeckende Tempo-30-Zonen, Ver-	alle ja

		30km-Zonen, Fußgängerbereich Altstadt		Radwegebau	kehrsberuhigte Bereiche	
6.2. <i>Wie ist die Verkehrsberuhigung angenommen worden?</i>	Hohe Akzeptanz, weil die Bürger die Vorteile erkannt haben	Hohe Akzeptanz	teils geringe und teils hohe Akzeptanz	hohe Akzeptanz	mittlere Akzeptanz	3x hohe Akzeptanz 1x mittlere 1x indifferente
6.3. <i>Was wird am häufigsten kritisiert?</i>	Schwellen, zu wenige Tempo-30-Zonen, zu wenig Anwohnerparkplätze	Einzelne Läden beklagen Umsatzrückgang	Belastung anderer Bereiche	Gefahren für Kinder	hohes Verkehrsaufkommen, zu hohe Geschwindigkeit	
6.4. <i>Von wem?</i>	Bewohner im Wohngebiet	Einzelhandel	von den nicht entlasteten Bereichen	Eltern	Anwohnern	
6.5. <i>Glauben Sie, daß Fußgängerzonen negativen Einfluß auf den Umsatz haben, wenn ja, Warum?</i>	Nein	Nein	Nein	nein	nein	alle nein
Thema Szenarien	ES	HD	Sifi	TÜ	UL	Durchschnitt
1. <i>Kennen Sie ein Szenarienmodell, wenn ja welches?</i>	Ja, im Zusammenhang mit VEP	Ja, Einzelhandelsstrukturuntersuchung, Planfälle für VEP	Umsetzungsphase eines Leitbildes, Konzept liegt vor	ja, verschiedene Stadtentwicklungslösungen-	ja, Verkehrsszenarien	alle ja
2. <i>Was erwarten Sie von einem solchen Modell?</i>	Anschaulichere Abschätzung von Entwicklungen	Leicht verständliche Zielperspektiven, die eine Entscheidung vereinfachen	s.o.	Entscheidungshilfen, Prognose und Entwicklungsmöglichkeiten	bessere Darstellung der vorgeschlagenen Konzepte und Maßnahmen	
3. <i>Könnten Sie sich vorstellen ein solches Modell in stark vereinfachter und verkürzter Form im Gemeinderat, im TA oder in einer Bürgerversammlung anzuwenden (Sie selbst, Moderation durch andere..)</i>	ja	ja, weil alternative Denkansätze in Gemeinderatsberatungen durchaus willkommen sind, Moderation möglichst durch andere	s.o.	ja	s.o.	alle ja
4. <i>Meinen Sie ein solches Modell könnte zu wertvolleren (weil sachlicheren) Diskussionen führen?</i>	Ja	Ja, weil Alternativdarstellungen eher das Gefühl geben, die richtigen Ziele gewählt zu haben	ja, im Anfangsstadium	vielleicht	s.o.	
5. <i>Welche Voraussetzungen müßte ein solches Modell erfüllen?</i>	Es muß kurz und übersichtlich (plausibel) sein	Leichte Verständlichkeit und Realitätsbezug	realistische Alternativen	-	umfassende Darstellung	
6. <i>Wie lange dürfte es maximal dauern?</i>	2 Stunden	1 Stunde in Gemeinderat, Beiräten, Ausschüssen	?	-	?	
7. <i>Was müßte das Modell inhaltlich bieten?</i>	Hängt vom Thema ab	Nachvollziehbare Perspektiven	positive/ negative Wirkungen quanti-	-	s.5	

Thema Akademie	ES	HD	fiziert und qualifiziert darstellen Sifi	TÜ	UL	Durchschnitt
1. <i>Wissen sie was die Akademie bearbeitet?....</i>	ja	ja, Fiedler Nein, Ziemssen	nein	grob	ja	3x ja 2x nein
2. <i>Kannten sie die Akademie bereits? Wenn Sie die Akademie bereits kannten, wodurch sind Sie auf sie aufmerksam geworden?</i>	Teilnahme an Veranstaltungen		Ja, aus der Presse	Teilnahme an Veranstaltungen	ja, Publikationen, Presse, Teilnahme an Veranstaltungen	3x Teilnahme an Veranstaltungen, 2x Presse, 1x Publikationen
3. <i>Was schätzen Sie besonders an der Akademie</i>	-	mangels Kenntnis nicht beurteilbar	-	-	-	?
4. <i>Was könnte die Akademie besser machen?</i>	-	s.o.	-	-	-	?
5. <i>Welche Themen sollte die Akademie bearbeiten?</i>	-	s.o.	-	-	-	?
6. <i>Wünschen Sie einen Gesprächstermin mit der Akademie?</i>	Ja, weitere Informationen	Ja	nein, aber offen für weitere Fragen	ja	nein	3x ja 2x nein