

Paper-ID: VGI\_198839



## Eine neue Planungsphilosophie für den ländlichen Raum

Peter Schawerda <sup>1</sup>

<sup>1</sup> NÖ Agrarbezirksbehörde; Lothringerstraße 14, A-1037 Wien

Österreichische Zeitschrift für Vermessungswesen und Photogrammetrie **76** (3), S. 289–297

1988

Bib<sub>T</sub>E<sub>X</sub>:

```
@ARTICLE{Schawerda_VGI_198839,  
  Title = {Eine neue Planungsphilosophie f{"u}r den l{"a"}ndlichen Raum},  
  Author = {Schawerda, Peter},  
  Journal = {"0}sterreichische Zeitschrift f{"u}r Vermessungswesen und  
    Photogrammetrie},  
  Pages = {289--297},  
  Number = {3},  
  Year = {1988},  
  Volume = {76}  
}
```



## Eine neue Planungsphilosophie für den ländlichen Raum

Von *Peter Schawerda*, Wien

Planung hat bei vielen Menschen einen schlechten Ruf. Sie haben offenbar schon öfters miterlebt, wie unbefriedigend die praktischen Auswirkungen gegenüber den ursprünglichen Erwartungen geblieben sind. Boshafte Zeitgenossen bedienen sich sogar des Bonmots, daß Planung lediglich das Ersetzen einer zufälligen Entwicklung durch den bewußten Irrtum sei.

Trotz dieser negativen Einstellungen ist aber Planung unverzichtbar. Das gilt heute mehr denn je. In unserer kompliziert gewordenen hochspezialisierten Gesellschaft mit unheimlich gesteigerten Ansprüchen sind Überlegungen zur Steuerung von Entwicklungen samt gestaltenden Handlungen einfach unverzichtbar. Daran kann auch die mangelnde Akzeptanz dieser Maßnahmen durch die Planungsbetroffenen nicht rütteln. Allerdings darf das umgekehrt nicht dazu verleiten, diese vorhandene Kluft zu unterschätzen. Sie ist vielmehr als die entscheidende Herausforderung zu sehen, die mit allen Mitteln bewältigt werden muß. Gelingt das nicht, dann besteht die Gefahr, daß Planung immer mehr an praktischem Wert verliert. Sie würde sich auf diese Art von selbst ad absurdum führen.

Deshalb kann und muß die Bewältigung der Herausforderung über eine neue Auffassung, über ein neues Planer selbstverständnis und über neue Planungsmethoden, kurz über eine neue Planungsphilosophie gelingen. Am Beispiel der Planungsprobleme des ländlichen Raumes soll das versucht werden. Es ist jener Raum, der gegenüber dem städtischen Raum überschaubarer erscheint und wo die Strukturen nicht so dicht und nicht so überlagert sind. Aus diesem Grund sind auch die Problemlösungen für die Betroffenen besser durchschaubar. Er bietet sich als Nährboden zur Entwicklung und Umsetzung von neuen Vorstellungen geradezu an.

Soweit zur Einleitung einige grundsätzliche Überlegungen. Sie sollen im Detail näher untersucht werden.

### Was wir unter Planung immer verstehen wollten!

Zweifellos hat unsere Vorstellung, was Planung sein soll, immer etwas mit „Ordnung“, „Gestaltung“ und „Entwicklung“ zu tun. Damit sollen vorhandene Mängel oder gegebene Trends in ihren künftigen Auswirkungen erkannt und mit Hinblick auf erwünschte Ziele entsprechend gesteuert oder korrigiert werden. Die Grenzen zwischen den einzelnen Positionen sind fließend.

- Mit einer Ordnungsplanung sollen empfundene Mängel behoben werden. Eine Parzellierung schafft die Basis für eine planmäßige Verbauung. Der Flächenwidmungsplan legt die unterschiedlichen Ansprüche und Interessen der örtlichen Raumordnung fest. Die Kommassierung behebt die alte Feldeinteilung und schafft zeitgemäße neue Strukturen. Der Wasserbau schützt vor den periodischen Hochwässern in Kulturlandschaften und Siedlungsgebieten. Immer geht es um die Festlegung oder Herstellung einer geregelten Ordnung.

- Mit einer Entwicklungsplanung soll ein als erwünscht angesehenes und angestrebtes Ziel möglichst sicher erreicht werden. Dieser Anspruch steckt zum Teil auch in Ordnungsplanungen. Darüber hinaus ist er jedoch vorrangig in allen Bereichen von Landesplanungen zu finden. Ob zentrales Ortprogramm, ob Gemeindezusammenlegungen, ob Betriebsansiedlungs- und Grenzlandprogramme, ob Verkehrsplanungen usw. — immer geht es darum, eine beabsichtigte Entwicklung herbeizuführen.

Ordnung, Gestaltung und Entwicklung machen für uns die Planung aus. Statt zufälliger, unkontrollierbarer und regelloser Entwicklung, die Analyse bestehender oder die Vorausschau auf künftige Mängel, samt der daraus abzuleitenden Konsequenz, mit Überlegung die richtigen Maßnahmen zu setzen.

Diese gängige Auffassung von Planung setzt voraus, daß wir sowohl für die Analyse, als auch bei der Vorausschau sehr viel wissen müssen. Wer durch solche Maßnahmen Entscheidungen trifft oder auch nur zu treffen hilft, trägt ja ein sehr hohes Maß an Verantwortung für die planungsbetroffenen Mitmenschen.

Mit jeder Planung ist heute ein Eingriff in gewachsene Strukturen verbunden. Es gibt keinen „weißen Planungsfleck“, sondern nur „Überplanungen“. Planerverantwortlichkeit setzt daher voraus, daß sich kein Planer über die gewachsene Entwicklung des Ortes, des Raumes oder der Beziehungsgeflechte hinwegsetzen darf. Und sie führt über die notwendige Kenntnis vieler relevanter Parameter bis zum kühnen Anspruch, zu wissen, wie das Ziel am besten und am günstigsten für die von der Planung Betroffenen aussehen soll. Planer gehen also davon aus, daß sie alle Faktoren, die mitwirken und mitspielen, kennen und mit hoher Wahrscheinlichkeit überschauen und kalkulieren können.

In diesem Bewußtsein wurden dazu die Planungsinstrumente samt den Instrumenten zur Umsetzung oder gar zur zwanghaften Durchsetzung entwickelt. Es erschien logisch, daß einer Sache, die richtig ist, notfalls mit gesetzlichen Mitteln zum Durchbruch verholfen wird.

Eine Zusammenfassung dieser Auffassungen samt einem Einblick in den herrschenden Zeitgeist liefert uns der Brockhaus, Ausgabe 1952. Unter dem Stichwort Planung steht dort zu lesen: „Da die fortschreitende Technik den Einsatz immer stärkerer Mittel mit vorauszurechnender Wirkung gestattet, besteht die Neigung und die Notwendigkeit, auf zahlreichen Gebieten planend zu verfahren.“

Soweit die gängige Theorie über Planung. Interessant erscheint aber eine Betrachtung, inwieweit diese Vorstellungen auch in der Praxis verwirklicht werden können.

### **Das Theorie-Praxis-Problem der Planung**

Zwischen Theorie und Praxis gibt es natürlich immer Abstriche. Es fragt sich bloß, wie groß diese Scherenöffnung ist. Wir können das am besten feststellen, wenn wir einfach die Theorie an Hand der Praxis hinterfragen.

- Ist es gelungen, eine bessere neue Ordnung zu schaffen?

Trotz Raumplanung waren die unterschiedlichen Interessen und Ansprüche so stark, daß das angestrebte Ziel über weite Strecken nicht erreicht werden konnte. Zersiedelte Gemeinden im Umland von Städten, mit all den bekannten negativen Erscheinungen, samt neuen und noch schärferen Konflikten, zeigen das genauso auf, wie große ungenutzte Baulandreserven, die trotz vorhandener kostspieliger Erschließungen nicht verbaubar sind, oder – weil in privater Hand – nicht verbaut werden können. Die Kommassierung hat zwar vielerorts die alte Flureinteilung behoben, die vermeintlichen zeitgemäßen neuen Strukturen haben jedoch den Landschaftshaushalt empfindlich gestört. Dem Wasserbau ist über kurze Zeit und in bestimmten Gebieten die quantitative Bewältigung des Wasserproblems durch rasche Ableitung gelungen – um den Preis von immer stärkeren Hochwasserspitzen in den großen Flüssen, von Störungen im Wasserhaushalt und von einer insgesamt stark verschlechterten Wasserqualität. Durch Parzellierungen wurden Verbauungsformen festgelegt, die neben den Nachteilen von enormem Bodenverbrauch, von aufwendiger Energieversorgung und schlecht genutzter Fläche die so wichtigen Ansprüche auf gemeinschaftliche Räume zur Kernbildung und Kommunikation in Neusiedlungsgebieten nicht erfüllen konnten.

- Ist es gelungen, erwünschte Entwicklungen auszulösen?

Mit der Verlagerung von bestimmten Funktionen in die deklarierten zentralen Orte kam es zu einer weiteren Auszehrung und Verödung des umliegenden Raumes. Die heiß umkämpften Gemeindegemeinschaften haben nicht einmal die wirtschaftlich erhofften Verbesserungen gebracht, weil die höheren Zuwendungen auf Grund des abgestuften Bevölkerungsschlüssels größtenteils durch eine teurere Verwaltung in der anonymen gewordenen Großgemeinde aufgefressen wurden. Das Schicksal vieler Betriebsansiedlungen und diverser Sonderprogramme kann als bekannt vorausgesetzt werden. Die Verkehrsplanung mit

dem absoluten Vorrang des Verkehrs vor allen übrigen Faktoren hat zu Zerschneidungen von ganzen Ortschaften geführt und überdies das Verkehrsaufkommen gewaltig gesteigert.

- Waren wir imstande, die Faktoren zu kalkulieren, Eingriffe in ihren Auswirkungen zu überschauen und Planungen auch umzusetzen?

Wenn wir an Probleme wie das weitere Ausbluten des ländlichen Raumes, den Wassermangel in ehemals feuchten Gebieten, die Erschließungskosten in Gemeinden, Abwasser und Müllprobleme, Erosion und bedrohter Landschaftshaushalt denken, dann müssen wir auch diese Frage verneinen. Bemühungen um Rückwidmungen, Straßen- und Gewässerrückbauten, Landschaftsreparatur und Dorferneuerungen sind die sichtbaren und offenbar unumgänglich notwendigen Maßnahmen zur Gegensteuerung.

Dazu kommt, daß die Um- und Durchsetzungsinstrumente zu immer größeren Konflikten führen. Das allgemeine Ansteigen von Bürgerinitiativen ist dafür wohl ein klarer Beweis.

Zwischen dem theoretischen Wollen von Planungen und ihren praktischen Auswirkungen klafft ein ziemlich starker Widerspruch. Das sagt noch nicht aus, daß Planung überflüssig gewesen wäre. Im Gegenteil, niemand kann erahnen, wie es ohne diese Planung — selbst wenn sie im Ergebnis äußerst unbefriedigend geblieben ist — aussehen würde. Wir müssen uns vielmehr die Frage stellen, was an dieser im Grund unverzichtbaren Planung schief gelaufen ist und dazu geführt hat, daß wir vor diesem so negativen Ergebnis stehen.

### **Der Versuch einer Analyse zur Krise der Planung**

„Da die fortschreitende Technik den Einsatz immer stärkerer Mittel mit vorzuberechnender Wirkung gestattet . . .“ Diese Aussage hat sich als grundfalsch erwiesen. Das Erkennen einer Ursache und die Anwendung beziehungsweise der Einsatz von Planungsinstrumenten zu ihrer Behebung, haben neben der vorausgerechneten Wirkung immer auch unbeabsichtigte und nicht kalkulierte Rückwirkungen gehabt. Je komplizierter, je differenzierter, je anspruchsvoller und je entwickelter die Gesellschaft mit ihren Lebensbereichen ist, desto stärker macht sich das bemerkbar, desto schwieriger kann vorausgerechnet werden. Genau das wäre aber wesentliche Bedingung, einen Planungseingriff überhaupt riskieren zu dürfen: mit hoher Wahrscheinlichkeit alle mitwirkenden Faktoren zu kennen und abzuschätzen. Diese Voraussetzung ist mit den Gegebenheiten in der heute allgemein üblichen Praxis der Planung nicht zu erreichen. Hier herrschen in der Regel Bedingungen und Auffassungen, die dem geradezu entgegenstehen.

- Spezialisierung und Arbeitsteilung.

Gemäß dem allgemein herrschenden Zeitgeist ist es auch im Planungsbereich zu einer hochgradigen Arbeitsteilung und Spezialisierung gekommen. Daraus entstehen sektorale Sichtweisen und Lösungen, die eine immer stärkere Sterilität des Fachverständes zur Folge haben. Mangelnde Kooperation und regelrechte Abgrenzungstendenzen führen im Endstadium dieses Prozesses zu einer Art „Verbeamtung“ der Aufgabenstellung. Damit wird das Unvermögen, die entscheidenden Faktoren in ihren weitreichenden und umfassenden Auswirkungen zu durchschauen, erklärbar.

Bei dieser Entwicklung leistet eine in Geschäftsbereiche und Kompetenzen aufgeteilte Verwaltung zusätzlich Vorschub. In der Mehrzahl der Fälle werden von ihr Aufträge ohne Koordination, ohne Querinformation und ohne gegenseitige Absprache mit anderen Abteilungen und Ressortbereichen vergeben. Kein Wunder, wenn sich diese Haltungspiegelbildlich weiter überträgt.

- Der Verlust an Handlungsspielräumen

Zum beklagenswerten Verlust an Mobilität und Flexibilität kommt noch die Scheu vor der Übernahme von Verantwortung. Wieder ist hier die vorherrschende Haltung der Verwaltung maßgeblich: über weite Strecken stellt sie fixe Normen und starre Richtlinien auf. Geht etwas schief, dann ist es höchst bequem, sich auf diese zu berufen und damit jede Verantwortung weit von sich zu schieben. Solche Normen und Richtlinien werden mit der Zeit zu einer Art

Dogma, das Unterschiedlichkeiten oder neue kreative Lösungen ausschließt. Nicht das Suchen nach neuen Wegen ist gefragt, sondern die Beachtung der festgeschriebenen Regeln. Damit werden aber die einzelnen, stets unterschiedlichen Planungsfälle, alle gleichgeschaltet. Durch diese Einengung muß die Planungsqualität einfach auf der Strecke bleiben.

- Falsche Konfliktlösungsmechanismen

Soll zwischen unterschiedlichen Ansprüchen und Interessen durch Planung Ordnung, Gestaltung oder Entwicklung erreicht werden, dann kommen meist starke Konflikte hoch. Statt einer Austragung und Bearbeitung dieser Konflikte in Richtung Konsens – auch das will beherrscht und vor allem ausgehalten sein – wird immer nach einer rechtlichen Absicherung der Planung gerufen. Damit schieben wir die Konfliktlösungen in die Rechtsmühle ab. Diese mahlt bekanntlich nicht nur langsam, sondern ist für die Durchsetzung von Planungen völlig ungeeignet. Gesetzliche Bestimmungen müssen von der Grundtendenz her statisch sein. Notwendige Anpassung oder Reaktion auf Veränderung schließen sich im Sinne von bereits erwachsenen vorherigen Rechten oder bescheideten Plänen aus. Gesetzlich festgelegte Normen repräsentieren nicht einmal den aktuellen Ist-Zustand, sondern immer ein mehr oder weniger großes Stück Vergangenheit. Umgekehrt die Planung. Begriffe wie Ordnung, Gestaltung und Entwicklung verlangen einfach dynamische Anpassung. Planung will und darf sich nicht an der Vergangenheit orientieren, sie soll und muß auf die Zukunft gerichtet sein. So gesehen vertragen sich Planung und Rechtskraft genauso schlecht wie Feuer und Wasser.

Soweit der Versuch einer Analyse. Sicher ist sie nicht vollständig, sondern bloß als Ansatz zu sehen. Trotzdem legt sie die Wurzeln der Krise, in die die Planung im ländlichen Raum geraten ist, bloß. Diese Kenntnis ist wichtig, damit von den Ursachen her ein neues und besseres Konzept entwickelt werden kann. Das Aufdecken von Fehlern und falschen Entwicklungen dient nicht der Schuldzuweisung, sondern dem Sammeln von Erfahrungen, um es in Zukunft besser zu machen. Unter diesem Blickwinkel sollten die bisherigen kritischen Anmerkungen gesehen werden.

### **Antizipation und Partizipation als maßgebliche Positionen einer neuen Planungsphilosophie**

Nach wie vor muß es, so wie in der Vergangenheit, um die Antizipation gehen. Sollen die alten Fehler behoben werden, dann ist jedoch mit allem Nachdruck eine gesteigerte Planungsqualität zu fordern. Um es noch einmal zu unterstreichen: es geht um die Erfassung der bisherigen Entwicklung im jeweiligen Planungsgebiet, um eine genaue Analyse des Ist-Zustandes mit seinen Mängeln und das Erkennen von Trends und möglichen Bedürfnissen; ein profund erarbeiteter Iststand und – als antizipatorischer Anspruch – ein wohlüberlegter Sollstand unter Einbeziehung potentieller Möglichkeiten. Beides ist zunächst noch nichts Neues.

Die zusätzliche Forderung nach entscheidend verbesserter Qualität besteht darin, diese einzelnen Planungsschritte nicht sektoral, sondern in ihren Zusammenhängen und Verflechtungen zu sehen, zu analysieren und zu reflektieren. Es ist klar, daß zur Erfüllung eines solch umfassenden Auftrages eine Fachdisziplin alleine gar nicht legitimiert sein kann. Wer das glaubt, der schläft nur deshalb ruhig, weil er nicht weiß, was er mit solch einer eindimensionalen Planung anstellt. Der geforderte Anspruch kann nur von einem interdisziplinären Team abgedeckt werden. Das gilt auch für die oft einfach aussehenden Planungen im ländlichen Raum.

Das alles ist leicht gesagt, aber schwer getan. Neben einem größeren Zeitaufwand bedeutet das einen wesentlich umständlicheren und unbequemeren Planungsvorgang. In unserem Ausbildungssystem wurde niemals geübt, interdisziplinär zu arbeiten, sich mit unterschiedlichen fachlichen Auffassungen auseinanderzusetzen oder gar Planungskonflikte auszutragen. Damit ist auch die Sicht für die Zusammenhänge unterentwickelt geblieben. Das muß daher regelrecht nachgelernt werden. Wollen wir in Zukunft mehr Qualität erreichen, dann führt daran kein Weg vorbei.

Die zweite Position einer neuen Planungsphilosophie ist die unter dem Begriff „Bürgerbeteiligung“ bekanntgewordene Partizipation. Sie erscheint vielen bloß als Reaktion auf das Phänomen von immer stärker um sich greifenden Bürgerinitiativen. Es ist jedoch viel eher anzunehmen, daß die Sache umgekehrt liegt und Bürgerinitiativen eine Reaktion auf ein Gefühl des Ausgeliefertseins an schicksalsgestaltende Fachleute sind, die nach ihren jeweiligen Fachvorstellungen schon langsam alle Lebensbereiche be- und verplant haben. So gesehen ist die Bürgerbeteiligung keine vorübergehende Modeerscheinung, sondern ein Element, das in Zukunft ganz wesentlich den Erfolg einer Planung bestimmt.

Wirkliche Partizipation ist aber nur dann möglich, wenn es gelingt, im Sinne von echter Teilhabe die Planungsbetroffenen in einem dynamischen Planungsprozeß einzubinden. Das geschieht durch drei wesentliche Momente: es ist der Zusammenklang von teilhaben können, teilhaben wollen und teilhaben lassen.

- Teilhaben können ist nur möglich, wenn ein Grundwissen über die Zusammenhänge im Planungsbereich gegeben ist. Jeder Mitbeteiligung am Entscheidungsprozeß einer Planung geht diese Kenntnis voraus. Das bedeutet die Verpflichtung der mitwirkenden Bürger, notwendige Informationen zu erwerben und die Bereitschaft, in bisher ungewohnten Bereichen nach- und mitzudenken und letztlich auch in Konfliktsituationen mit anderen Bürgerwünschen Lösungen zu entwickeln. Sicherlich ist das kein schulmäßiges Lernen, sondern ein Lernen durch Probieren und Formulieren, durch gemeinsame Aktionen und konkrete Arbeit, durch das Sammeln von Erfahrungen aus Versuch und Irrtum.

- Teilhaben wollen entspringt aus dem Wunsch, den eigenen unmittelbaren Lebensbereich nach eigenen Vorstellungen zu gestalten. Meist ist dieses Motiv durch negative Erfahrungen unterdrückt. Spannung und Angst, sich durch mangelnde Fachkompetenz vor den Mitbürgern bloßzustellen, Gefühle der Unterlegenheit gegenüber einem Planer, der mit seinen Erfahrungen über Vorschriften, Normen und Bewilligungsbedingungen immer alles besser weiß, bremsen dieses Wollen sehr oft ein. Es kann daher nicht automatisch vorausgesetzt, sondern muß durch Motivation gefördert und geweckt werden.

- Teilhaben lassen ist eine Forderung, die sich an die Planer richtet. Trotz asymmetrischem Wissensstand muß der Anspruch auf die volle Akzeptanz der Planbetroffenen als gleichwertige Planungspartner gestellt werden. Für seinen Bereich ist nämlich auch er Experte. Nicht Fachexperte, sondern Experte über seine eigenen Bedürfnisse. Wirkliche Partizipation kann daher nicht so aussehen, daß ein wohlgedachter Plan zur Diskussion gestellt wird. Solch ein fertiges Gedankengebäude ist kaum mehr zu verändern. Die Beteiligung beschränkt sich nur mehr auf Details. Planungspartnerschaft erfordert einen ganz anderen Weg: als Partner ohne eigenes Konzept und damit ohne vorgefaßte Vorstellungen an die Aufgabe herangehen, Fragen stellen, zuhören, für alle Anregungen und Vorhaben offen sein, den Bürgern helfen, ihre Probleme klarer zu sehen und erst dann die gemeinsame Lösung suchen.

Diese drei Bedingungen für einen partizipativen Planungsprozeß beeinflussen und bedingen einander. Nur wenn sie einigermaßen ausgewogen sind, entsteht der erwünschte Effekt: Planung als eine gemeinsame Aktion, die als Ergebnis in einen Plan mündet, mit dem sich die Betroffenen identifizieren.

### **Methoden und Wege zur Verwirklichung der neuen Planungsphilosophie**

Sollen die theoretischen Überlegungen in die Praxis von Planungen übertragen werden, so bedeutet das eine ziemlich radikale Abkehr von bisherigen Vorgangsweisen. Bloße Vermeidung von Fehlern der Vergangenheit wäre jedoch zu wenig. Chancen zur erfolgreichen Umsetzung werden nur dann gegeben sein, wenn es gelingt, neue Ingenieurstugenden zu entwickeln. Einige Thesen sollen die Richtung dafür aufzeigen.

- Mut zu offenen Planungsstrategien

Es muß bewußt werden, daß jede Planung ein mehr oder weniger großer Eingriff in einen

lebenden Organismus ist. Dieser ist in übertragener Sicht in allen Zeiträumen allmählich gewachsen und hat sich so zu einer eigenständigen Persönlichkeit entwickelt. Will Planung dem Rechnung tragen, dann muß sie für die Charakteristik und die spezifischen Gegebenheiten des jeweiligen Bereiches oder Gebietes offen sein. Das bedeutet zunächst einmal das Gegenteil von Massenprodukt, von immer gleichartigen Planungsmustern und von der Auffassung, daß Planung aus einer Summe immer wiederkehrender Einzelmaßnahmen besteht. Von der Tendenz her sind damit auch Normen und fixe Regeln in einem ganz anderen Licht als bisher zu sehen.

Richtig verstandene Planung erfordert die Übernahme eines viel größeren Anteils an Verantwortung, an Flexibilität und an Bereitschaft zur Veränderung. Nicht die bloße Erfüllung der Richtlinie, sondern die Teilung des Risikos mit den Bürgern durch den Mut zur Offenheit für die Einbeziehung ihrer Vorstellungen ist gefordert.

Teilnehmen lassen setzt nämlich ein viel stärkeres Selbstvertrauen in das eigene Wissen und Können voraus. Entscheidungen fallen dabei in aller Öffentlichkeit und nicht nach langer Abwägung unter Ausschluß der Betroffenen. Die dafür notwendige Offenheit braucht Mut und Risikobereitschaft, sich für solch eine Arbeitsmethode stark genug zu fühlen.

- Einbeziehung von weiblichem Denken

Planung betrifft in den meisten Fällen Frauen viel mehr als Männer. Das gilt besonders für den ländlichen Raum. Auch dort tragen sie vielfältige Verantwortung für die Familie und für ihre Arbeitsbereiche und hängen damit wesentlich stärker von der Gestaltung des unmittelbar umgebenden Lebensraumes ab. Ihre Bedürfnisse werden ganz selten bedacht und bleiben weitgehend unberücksichtigt. Schon allein aus diesem Grund muß die Forderung nach einer Planung „für“ die Betroffenen zu einer starken Auseinandersetzung mit diesen Problemen führen. Es liegt auf der Hand, daß „Frauenplanerinnen“ dazu viel besser geeignet sind.

Darüber hinaus gibt es einen zweiten, noch gewichtigeren Grund, weibliches Denken in diese so wesentlichen Ordnungs-, Gestaltungs- und Entwicklungsfragen hereinzunehmen. Es bringt eine deutliche Verbesserung der Planungsqualität durch den andersartigen gedanklichen Ansatz: statt in linearen logischen Ketten – umfassend und von mehreren Seiten, statt analytisch – intuitiv, statt von außen zur inneren Funktion – von der inneren Funktion nach außen, statt kurzfristig – langfristig usw. Gleichgültig, welcher der vielen gängigen Theorien über die Verschiedenheit von männlichem und weiblichem Denken der Vorzug gegeben wird, steht fest, daß hier Unterschiede im Herangehen an Problemlösungen vorhanden sind. Wirkliche Kreativität kann aber am besten durch die Herausforderung am Berührungspunkt zu andersartigen Auffassungen entwickelt werden. Es wäre absurd, auf diese Chancen und auf dieses Mehr an Planungsqualität zu verzichten.

- Konkretheit suchen

Planung soll kein einsamer Vorgang eines genialen Planers sein, sondern muß von den Betroffenen mitgetragen werden. Es geht nicht um den weißen Bogen Papier, der in einem gut eingerichteten Planungsbüro zu einem bunten und äußerlich perfekt mit Schablone beschrifteten Plan hochgezeichnet wird. Damit wird überhaupt nichts bewegt. Ohne Verwirklichung bleibt er ein bunter Papiertiger, der letztlich bloß eine Schublade füllt.

Entscheidend ist die Umsetzung in die Realität über die Identifikation und Motivation der Betroffenen. Beides wächst mit der greifbaren Chance zur Verwirklichung. Das heißt, es geht ganz entscheidend um das Konkrete. So gesehen muß bereits die Planung selbst Aktion sein und auf das Bewußtsein der Menschen einwirken. Eine aktive Teilnahme ist immer über die Bindungen, Kenntnisse und Erfahrungen zum und über den jeweiligen Planungsraum möglich. Im Sinne der bereits definierten Partizipation muß daher die Planung als Lernprozeß regelrecht angeboten werden.

Das bedeutet die Vermeidung von langen Planungszeiträumen, in denen außer Planung nichts passiert. Mündige Bürger lernen nicht mehr schulmäßig, sondern durch das Erleben von konkreter Arbeit und gemeinsamer Aktion. Solche Möglichkeiten müssen daher effektiv

gesucht werden: so zum Beispiel „offene“ oder „halbfertige“ Rahmenpläne, die eine Chance zu konkreter Mitplanung eröffnen, Planungsvarianten, die zum Überlegen herausfordern und – wo immer möglich – Aktionen. Nicht umsonst arbeitet die Dorferneuerung sehr bewußt mit einem raschen Einstiegsprojekt, das möglichst früh und oft lange vor dem Abschluß des Dorferneuerungsplanes genau aus diesen Gründen realisiert wird.

- Bemühung um Verständlichkeit

Der erste Verstoß gegen die Verständlichkeit liegt schon darin, daß jeder Plan eine Legende braucht. Ohne sie sind seine Signaturen nicht einmal für Fachleute zu entschlüsseln, geschweige denn für Laien. Die zu technischer und grafischer Perfektion entwickelte Zeichensprache ist für die im Planlesen ungeübten Betroffenen bloß verwirrend und unverständlich. Wenn davon ausgegangen werden muß, daß nur ein Plan, der auch verstanden wird, die Chance zur Realisation besitzt, dann ist die Verständlichkeit für Laien eine Grundvoraussetzung. Nicht mit dem geschulten Blick des Planers, sondern mit den Augen der Planbetroffenen muß die Lesbarkeit gegeben sein.

Deshalb sind neben der unverzichtbaren technischen Ausführung immer zusätzliche Überlegungen in Richtung dieser geforderten Verständlichkeit notwendig. Das beginnt beim Einsatz von Luftbildern, die eine wesentlich bessere Orientierung und Überschaubarkeit vermitteln und spannt sich bis zu einem bildhaften Endergebnis der Planung. Zur klaren und deutlichen Übersetzung für die betroffenen Bürger sind Modelle, Schaubilder und – wo immer möglich – „Pläne“ an Ort und Stelle im Maßstab 1 : 1 unerlässlich. Ein Bild sagt bekanntlich mehr als tausend Worte – besonders wenn sie in Fachchinesisch erfolgen. Ein Bild sagt auch weit mehr als jeder technische Plan.

- Ein neues Rollenbild für Planer

Absoluten Vorrang hat die Suche nach der günstigsten Lösung für die Betroffenen. Dieses Bemühen muß deutlich spürbar werden. Die Forderung bedeutet natürlich, daß von einigen schlechten Gewohnheiten Abschied zu nehmen ist: das Berufen auf Vorschriften und Normen, das Herausstreichen des überlegenen Fachwissens, das leichte Nachgeben gegenüber dominanten Bürgermeistervorstellungen, das möglichst rasche und bequeme Erreichen eines Zieles, welches offenkundig Honorarnote heißt.

Die Suche nach der günstigsten Lösung erfordert eine ganz andere Position. Es geht nicht um irgendeine Form von Selbstverwirklichung des jeweiligen Planers – was immer der einzelne darunter verstehen mag – sondern um die Verwirklichung der Wünsche und Ziele der Betroffenen unter dem Gesichtspunkt von zukunftsorientierter Ordnung, Gestaltung und Entwicklung. Deshalb steht am Anfang auch die genaue Erkundung dieser Wünsche und Ziele. Gute Planung beginnt also beim Zuhören. Sie führt über die Fähigkeit des Analysierens zum Erkennen der notwendigen Konsequenzen. Oft sind die Wünsche und Ziele nicht so klar. Das darf nicht dazu führen, sie einfach für die Betroffenen zu formulieren.

Diese Bedürfnisse müssen durch intensive Beratung und Diskussion bewußt gemacht werden. Genau an diesen Punkten entscheidet sich die neue Planerrolle: Statt zu dominieren zu helfen, fehlendes Problembewußtsein zu schaffen und daraus selbst die Lösung mitzuentwickeln.

Gefragt ist hier weniger die Präsentation von raschen Lösungen durch den Planer, sondern lediglich das Einbringen seines Wissens und seiner Erfahrung zum Wissen und zur Erfahrung der Betroffenen, welches über einen gemeinsamen Prozeß der Bewußtseinsbildung zum Planungsergebnis führt. Hier drängt sich der Vergleich mit einer Hebamme auf: Sie kennt den Vorgang ganz genau und hilft bei der Entbindung entscheidend mit. Die tatsächliche Entbindung muß aber immer durch die Betroffene selbst erfolgen.

- Bereitschaft zum Konflikt

Häufig tun wir so, als gäbe es nur eine heile Welt ohne Konflikte. Wer aber deshalb glaubt, es gäbe keine Konflikte, der ist ein Illusionist. Wir haben vielmehr davon auszugehen, daß Konflikte nichts Unartiges, sondern etwas ganz Normales sind. Innerhalb von Gruppen



und Gemeinschaften sind sie oft verdeckt. Aus Anlaß einer äußeren Veränderung kommen sie jedoch plötzlich zum Ausbruch.

Soll nun ein antizipatorischer und partizipatorischer Planungsvorgang einsetzen, so können diese Konflikte nicht unter den Teppich gekehrt werden, sondern müssen auf den Tisch. Ohne gründliche Bearbeitung kann es keine gemeinsame planerische Lösung geben. Von den fünf Konfliktlösungsmechanismen scheiden in diesem Fall Flucht und Kampf von vornherein aus. Die dritte Stufe wäre die Anrufung eines Schiedsrichters. Nachdem jedoch das Abschieben in die übergeordnete Instanz der Rechtsmühle das Ende jeder Gemeinsamkeit ist, bleiben nur mehr die nächsthöheren Stufen, Kompromiß und Konsens übrig.

Letzterem ist deshalb der Vorzug zu geben, weil echte Kompromisse eigentlich nur beim Geld möglich sind. Alles, was im Prinzip unteilbar ist, mündet beim Verfehlen einer Konsenslösung in den faulen Kompromiß des „gibst Du mir, dann geb ich Dir“; Konsens heißt aber viel mehr, nämlich Verständnis, Einsicht und Akzeptieren einer anderen Interessenslage.

Damit wird auch klar, wie schwer dieser so erstrebenswerte Konsens bei unterschiedlicher Interessenslage in der Praxis zu erreichen ist. Es wird stets eine mehr oder weniger starke Mischung zwischen den beiden Konfliktlösungsmechanismen herauskommen müssen. Auch das führt über einen mühsamen und langen Weg von Diskussionen und Streitgesprächen, wo jedesmal bloß ein kleines Stück der Annäherung erreicht wird.

Für den Planer bedeutet dies Bereitschaft zum Konflikt, Diskussionen und Streitgespräche ermöglichen und einzuleiten, unter Zulassung von Emotionen bestenfalls zu strukturieren und zu lenken, niemals jedoch abzuwürgen. Bewußtes Ansprechen und Aussprechen der divergierenden Interessenslagen, konkretes Herausarbeiten von unterschiedlichen Lösungsmöglichkeiten sowie die schon angesprochene Offenheit sind für die Ausführung entscheidend. Solche Vorgänge und solch ein Herangehen ist ganz ungewohnt. Es muß jedoch ausgehalten werden.

### Zusammenfassung

Planung hat in unserer Zeit bei vielen Menschen ein negatives Image. Es ist die offensichtliche Reaktion der Planungsbetroffenen auf das Gefühl des Ausgeliefertseins an Experten, die nach ihren Vorstellungen im Laufe der Zeit nahezu alle Lebensbereiche be- und verplant haben. Der Wert von Planungen wird immer mehr bezweifelt.

Dazu kommt, daß bei den Planern selbst einige Fehlentwicklungen festzustellen sind. Dem allgemeinen Zeitgeist entsprechend, kam es auch hier zu einer hochgradigen Spezialisierung und in konsequenter Folge davon zu Abgrenzungs- und Ausschließungstendenzen der einzelnen Fachdisziplinen. Sektorale Lösungen, der Verlust an Handlungsspielräumen und verfehlte Konfliktlösungsmechanismen haben zwangsläufig zu Fehlplanungen geführt, die das vorhandene Mißtrauen noch verstärkt haben.

In einer immer komplizierter werdenden Welt geht es aber ohne Planung sicher auch nicht. Um den fachlichen Ansprüchen gerecht zu werden und das vorhandene Mißtrauen abzubauen, gilt es, zusätzliche Qualitäten und Tugenden der Planer zu entwickeln. Eine neue Planungsphilosophie ist daher fällig. Am Beispiel der Planungsprobleme des überschaubaren ländlichen Raumes sollte der Versuch zur Entwicklung solch neuer Vorstellungen gemacht werden. Er bietet sich dafür geradezu an.

Wollen wir die Fehler der Vergangenheit erfolgreich beheben, so brauchen wir künftig zwei wesentliche Schwerpunkte: Antizipation und Partizipation; das heißt ganzheitliche zukunftsorientierte Lösungen durch interdisziplinäre Planungsteams und volles Einbeziehen der Betroffenen in den Planungsprozeß. Zur Verwirklichung dieses hochgesteckten Anspruchs bedarf es veränderter Methoden und neuer Wege, die in sechs Thesen vom Ansatz her skizziert wurden: es geht um den Mut zu offenen Planungsstrategien, um die ganz wichtige Einbeziehung des weiblichen Denkens, um die ständige Suche, bei jeder Planung konkret zu werden, um das Bemühen für Durchschaubarkeit und Verständlichkeit, um die Bereitschaft

zum Austragen und Aushalten von Konflikten und um ein neues Rollenbild für den Planer, das sich von bisherigen Vorstellungen sehr wesentlich unterscheidet. Soll Planung langfristig erfolgreich sein, so muß dieser hohe Anspruch gestellt werden.

#### Verwendete Literatur

- W. Junge:* „Planungsarbeit für den Osten“, Zeitschrift für Gartenkunst, 54. Jg., Berlin 1941  
*M. Kennedy:* „Gyn-öko-logisches zum Verhältnis Frau – Natur – Raum“ aus Sanfte Alternativen  
*G. Konieczny, E. Rolli:* „Bürgerbeteiligung in der Dorfentwicklung“, KTBL Schrift 242  
*H. Pückler-Muskau:* „Andeutungen über Landschaftsgärtnerei“, Deutsche Verlagsanstalt Stuttgart, 1977  
 Schriftenreihe A, Planen und Bauen, Heft 6, Wissenschaftliches Kuratorium der Deutschen Akademie der Forschung und Planung im ländlichen Raum „Bürgerbeteiligung bei der Dorferneuerung“  
 „Die Tolkirsche“ Nr. 4, 3/88, Zeitung des Studienversuchs Landschaftsökologie, Universität für Bodenkultur  
*H. Voith, E. Guggenberger, P. Pirker:* „Planquadrat“, Paul Zsolnay Verlag Wien – Hamburg 1977

## Grundzusammenlegung und Landschaftsplanung

Von *W. Mayrhofer*, Linz

Die Landschaft unserer Heimat entwickelte sich im Verlauf von Jahrhunderten zu einer von Siedlern und Bauern gestalteten Kulturlandschaft. Die ehemalige traditionelle Landwirtschaft mit ihren bescheidenen technischen Möglichkeiten mußte sich den natürlichen Gegebenheiten anpassen und beeinflusste dadurch den Naturhaushalt nur wenig. So ergab sich eine harmonische, abwechslungsreiche Landschaft mit einem kleinräumigen Mosaik von vielfältigen Lebensräumen.

Die Landschaft, in der wir leben, wird seit Jahrhunderten durch die Land- und Forstwirtschaft geprägt, gepflegt und entwickelt. Dieser segensreiche Beitrag der Land- und Forstwirtschaft zur Sicherung des Naturhaushaltes und zur Pflege und Ausgestaltung der Erholungslandschaft wurde von unserer Gesellschaft lange Zeit als völlig selbstverständlich erachtet. Wie die Kulturlandschaft aussieht, welches Bild uns die Landschaft vermittelt, darin spiegeln sich stets das Geschehen und die geistige Einstellung einer Zeit. Diese Formung und Prägung entsteht nicht aus einer zufälligen Entwicklung, sondern ist stets das Produkt der gesamten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen.

In den letzten Jahrzehnten führte die zunehmende Intensivierung, Rationalisierung und Mechanisierung der Landwirtschaft zu einer weitgehenden Beeinträchtigung und Zerstörung von naturnahen Lebensräumen – wie Hecken, Flurgehölzen, Trockenstandorten, Feuchtwiesen, Tümpeln und dgl. – die früher die Landschaft gliedert und durchzogen haben.

Die Zusammenlegung hat in ihrer hundertjährigen Geschichte an diesem Wandlungsprozeß der Landwirtschaft auch mitgewirkt; sie war und ist heute noch auf engstem mit der Entwicklung der Landwirtschaft verbunden. Die Grundzusammenlegung war immer und ist auch heute noch ein Instrument, die jeweiligen agrarpolitischen Zielsetzungen verwirklichen zu helfen. Die Ziele und Arbeitsschwerpunkte der Grundzusammenlegung haben sich daher im Laufe der Zeit immer wieder geändert.

Im Agrarbezirk Linz hat man nach dem Ersten Weltkrieg mit den Grundzusammenlegungen begonnen. Noch im Jahre 1919 wurde als erste Grundzusammenlegung die Zusammenlegung Mauthausen im politischen Bezirk Perg in Angriff genommen: Ein Kriegsgefangenenlager des Ersten Weltkrieges mit einer Fläche von ca. 150 ha wurde aufgelassen und die Grundflächen den ehemaligen Eigentümern in arrondierter Form wieder zurückgegeben.

Und schon in der Zwischenkriegszeit war man beim Aufkommen der ersten landwirtschaftlichen Maschinen auf die Ausgestaltung „maschinengerechter Grundstücksformen“