

# **Veränderungen in ländlichen Räumen Probleme und Lösungsansätze**

Beispiele und ein Modell für den Ablauf von Planung

*Gastvorträge an der Humboldt-Universität zu Berlin, im Rahmen der Vorlesung  
„Sozialer Wandel im ländlichen Raum“ von Prof. Dr. Streiffeler, Fachgebiet  
Agrarsoziologie, Sommersemester 2007*

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
I. Einleitung	3
II. Veränderungen in ländlichen Räumen	4
III. Modell für den Ablauf von Planung	7
IV. Beispiele für Problemsituationen und Ansätze zur Lösung	18
Erstes Beispiel: Lommatzscher Pflege	19
Zweites Beispiel: Hermagor	30
Drittes Beispiel: Ein Landwirt	41
V. Gegenüberstellung der Beispielabläufe mit dem „Modell“	45
VI. Zusammenfassung und Fazit	48
Literatur und Internetquellen	51

# I. Einleitung

Sozialer Wandel und ländlicher Raum ist das Rahmenthema der folgenden Ausführungen. Ländlicher Raum ist von den in ihm lebenden Menschen geprägt. Die Landwirtschaft und die Forstwirtschaft spielen darin die grundlegende Rolle, das aber nicht allein. Global gesehen lebt weniger als die Hälfte der Menschen in ländlichen Räumen, in Europa sind es noch viel weniger. Der Anteil der unmittelbar mit der ländlichen räumlichen Funktion verbundenen Bewohner wird darüber hinaus immer kleiner. Viele verschiedene Typen ländlichen Raumes haben sich entwickelt, alle haben auch mit unterschiedlichen Problemen zu kämpfen. Mit diesen Veränderungen, Problemen, Perspektiven und Lösungsansätzen in ländlichen Räumen werden wir uns befassen.

Im Mittelpunkt dieser Betrachtung stehen die Probleme der Menschen in den ländlichen Räumen. „... nicht Betriebe haben Probleme, sondern Menschen, die unter gegebenen Bedingungen leben. Problemlösung kann mithin auch nur aus dem Handeln der betroffenen Menschen resultieren.“ (Albrecht 1978). Und die Lösung der Probleme der Menschen in ländlichen Räumen ist das Ziel auf das hingesteuert werden soll.

Wir werden uns mit Veränderungen auseinandersetzen, die in ländlichen Räumen aktuell ablaufen, und danach die künftigen Veränderungen, die Perspektiven betrachten; das heißt Möglichkeiten, die die künftige Entwicklung nehmen kann. Die aktuellen und die künftigen Veränderungen führen zu Problemen. Damit sind bereits Planungsaufgaben angesprochen, denn auf die Lösung dieser Probleme hinzuwirken, ist Aufgabe von Planung. Wahrnehmung, Analyse und Bearbeitung von Problemen im Hinblick auf deren Lösung ist nicht nur technokratisch oder politisch zu betrachten. Diese Schritte erfordern vielmehr, wie bereits angedeutet, Aktivität der Menschen, die mit den Veränderungen in ihrem Lebensraum konfrontiert sind. Sie erfordern aber meist auch intensive Mitwirkung von Fachleuten, die sich mit den Problemen und den Lösungsmöglichkeiten befassen.

Wie mit Veränderungen in ländlichen Räumen und den angedeuteten Problemen umgegangen werden kann, wird dann an Hand eines „Modells für den Ablauf von Planung“ zu diskutieren sein. In diesem Modell sind die Erfahrungen zusammengefasst, die in dem Bestreben gemacht worden sind, die wahrgenommenen Probleme zu lösen.

Wie man konkret mit den Problemen umgehen kann, die in ländlichen Räumen besonders durch die Veränderungen auftreten, soll dann an drei typischen Beispielen unterschiedlicher Art und Dimension gezeigt werden: Im ersten Beispiel wird eine regionale Problemsituation aus dem Blickwinkel eines funktionalen Sektors (ausgewählter Infrastruktur) behandelt. Das zweite Beispiel hat eine Gemeinde in ländlichem Raum zum Gegenstand, in der die soziale Aufgabe des „Gender-Mainstreaming“ von der Problemerkennung bis zu Lösungsansätzen verfolgt wurde. Im dritten Beispiel wird gezeigt, wie ein Landwirt mit seinen Problemen umgeht und seinen Betrieb zum Erfolg führt. Diese Beispiele zeigen, wie der Weg von den Problemen zu deren Lösung läuft (oder wie er laufen kann). Dieser Weg tritt als „Planungsprozess“ in Erscheinung, wie er in dem „Modell für den Ablauf von Planung“ zusammenfassend vorgestellt wurde.

## II. Veränderungen in ländlichen Räumen

Wenn auch „Veränderungen in ländlichen Räumen“ ein globales Thema ist, soll hier dennoch der Schwerpunkt bei den mitteleuropäischen Verhältnissen und den ausgewählten Beispielen liegen.

**Physische Veränderungen** in ländlichen Räumen werden vor allem durch den Menschen bewirkt oder hervorgerufen. Gebäude, Straßen und andere Anlagen werden errichtet, Aufwuchs gerodet, die Strukturen der Flur verändert, auch Relief und Wasserhaushalt bleiben nicht gleich. Das Erscheinungsbild, die Landschaft verändert sich ebenso, wie die Nutzbarkeit. Damit entstehen viele Konflikte, die selbst wieder zu Veränderungstendenzen führen. Die **Veränderungen der Siedlung** zeigen die Entwicklung deutlich.

**Soziale Veränderungen** hängen mit den physischen eng zusammen. Demographischer Wandel, Zu- und Abwanderung, gesellschaftliche Einflüsse bewirken auch erhebliche Veränderungen der Lebensweisen der Bewohner, aber auch anderer Nutzer (Besucher, Fremdenverkehr, Erholungssuchende, Grundeigentümer usw.) der ländlichen Räume. Darin liegt großes Konfliktpotential, das sich meist auch auf die physischen, funktionellen und ökonomischen sowie ökologischen Veränderungen bezieht.

Die Veränderungen sind in der Regel untrennbar mit **Veränderungen in der Wirtschaft** und ihrer Struktur verbunden. Sie bedingen auch Veränderungen in der **Ausstattung mit Infrastruktur** (Netze, Einrichtungen und Organisation), die selbst oft ein gravierender Faktor der Veränderungen der ländlichen Räume ist (man denke nur an die Vielzahl der Verkehrsbauten).

Die **land- und forstwirtschaftliche Bewirtschaftung** des Landes verändert sich ebenfalls ständig. Das trägt maßgeblich unter anderem zu den physischen und ökologischen Veränderungen bei.

Mit den **ökologischen Veränderungen** wandeln sich ständig auch die Landschaft und ihre Nutzung durch den Menschen. Wachsenden Einfluss, besonders auf diesen Faktor, übt der **Klimawandel** aus. Die Konfliktpotentiale wachsen dadurch ebenfalls.

**Funktion und funktionelle Struktur** der ländlichen Räume entfernen sich immer mehr von der ursprünglichen ländlichen Situation in Richtung auf urbanisierte Strukturen, große Flächenanteile gehen den ländlichen Räumen laufend verloren.

Bei allen diesen Veränderungen dürfen die **Veränderungen formaler Bedingungen** (Gesetze, Standards, Vorschriften, Verwaltungsgliederung usw.) nicht übersehen werden.

### Perspektiven künftiger Veränderung

Wenn wir im Interesse der ländlichen Räume handeln wollen, dann ist es über die Kenntnis der aktuellen Veränderungen hinaus notwendig, die „Perspektiven“ zukünftiger Entwicklungen zu erkennen. Das geht über Prognosen hinaus. Die gesamten **„Entwicklungsspielräume“** sollten betrachtet werden. Sie weisen unter anderem darauf hin, wo noch Probleme auftreten könnten. Die **„Handlungsspielräume“** für die Bewältigung unserer Probleme und Aufgaben liegen innerhalb der Entwicklungsspielräume. Sie sind meistens weiter als man annimmt.

„Perspektiven“ zeigen, wie weit Entwicklungen weitergehen können, welche neuen Entwicklungen möglich erscheinen und welche Potentiale erwartet werden können. Auch wofür besondere Eignung auftreten kann (z.B. für Fremdenverkehr, Spezialkulturen, Energiegewinnung). Und: Was kann auf Grund des Klimawandels erwartet werden?

Anmerkungen zu einigen ausgewählten Punkten der Perspektiven für die künftige Entwicklung ländlicher Räume sollen diese Andeutungen erläutern:

### **Perspektiven der Bevölkerungsentwicklung**

Bekannt sind Prognosen der Einwohnerzahl und der demographischen Struktur der Bevölkerung. Für ländliche Räume lassen sich diese auch für mittlere Zeiträume (z.B. 10-20 Jahre) relativ zuverlässig prognostizieren, soweit nicht zusätzliche äußere Einflüsse auftreten, die der Entwicklung eine andere Richtung geben (das ist aber innerhalb der planungsrelevanten Zeiträume von über 30 Jahren durchaus denkbar). Derartige Prognosen weisen auch selbst oft erhebliche Spielräume auf, die meist nicht dargestellt werden.

Eine Bevölkerungsprognose für den Zeitraum 1990 - 2020 ist vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung ausgearbeitet worden (BBR 2005, Heft 38). Darin wurden die Daten für die Bundesrepublik Deutschland räumlich nach westlichen und östlichen Bundesländern und für die ländlichen Räume im Westen und Osten aufgegliedert. Als ländliche Räume eingestufte Landkreise enthalten oft auch Städte und urbanisierte Räume, das heißt unterschiedliche Raum-Typen (da sie auf Landkreis-Daten beruhen).

Über den Prognosezeitraum zeigt sich, dass Teile Deutschlands eine Bevölkerungszunahme aufweisen (die Prognosekurven für die gesamte Bundesrepublik, für die westlichen Bundesländer, sowie für die „ländlichen Räume“ in diesen). Negative Prognosen (absinkende Bevölkerungszahlen) ergaben sich dagegen für die östlichen Bundesländer und besonders für die ländlichen Räume in diesen.

Die „Perspektiven der Bevölkerungsentwicklung“ sind im Einzelnen wesentlich durch unterschiedliche Entwicklungen und mit diesen verbundenen Probleme bestimmt. Einige Hinweise sollen das erläutern:

Im **Westteil** Deutschlands ist nach dem Anstieg der Jahre seit 1990 insgesamt Stagnation der Einwohnerzahl zu verzeichnen und weiterhin prognostiziert. Das setzt sich aus verschiedenen Entwicklungen zusammen, wie z.B.:

Urbanisierte Teile und „Zwischenstadt“- Gebiete nehmen an Bevölkerungszahl zu. Für die ländlichen Teile ist das mit Problemen verbunden: Flächenverlust, verstärkte Störung der Ökosysteme, Grenzkonflikte zwischen verschiedenen Nutzungen, zwischen verstädterter Bevölkerung und Landwirtschaft, sowie Nutzungskonkurrenz, auch bei der Infrastruktur.

Andere Teilgebiete, in denen die Bevölkerung abnimmt (auch die standortgebundene ländliche Bevölkerung) weisen vor allem typische Infrastrukturprobleme und soziale Probleme auf.

Die ländlichen Räume im **Ostteil** weisen grundsätzlich ähnliche Entwicklungen und Probleme auf, jedoch mit unterschiedlichem Gewicht: Der Anteil der urbanisierten Räume ist geringer, größere Teile weisen starke, und vor allem fortgesetzte Abnahme der Einwohnerzahl auf. Überalterung und funktionelle Verarmung der Bevölkerung bringen schwerwiegende Probleme mit sich. Für einen Zuzug besonderer Gruppen urbanisierter Menschen bestehen weniger Möglichkeiten (außer etwa in Teilen des Fremdenverkehrs). Zusätzlich tritt in einzelnen Gebieten das Problem weitgehender Entvölkerung auf (über 50 % Abnahme). Interne Probleme der Landwirtschaft sind im Ostteil z.T. anders gelagert, da diese Gebiete schon länger großbetrieblich geprägt sind. Der Klimawandel hat potentiell schwerwiegende Auswirkungen.

Die Bevölkerungsprognose (BBR 2005 Heft 38, Seite 4) zeigt, nach Altersgruppen aufgegliedert, vor allem die bekannte Situation fortschreitender Überalterung in den

ländlichen Räumen. Verstärkt treten Infrastrukturprobleme und soziale Probleme auf, wie auch Mangel an gut ausgebildeten jüngeren Menschen, da deren Altersgruppe weit unterrepräsentiert auftritt.

Perspektiven der Bevölkerungsentwicklung liegen für ländliche Räume oft außerhalb der prognostizierten Entwicklungen. Wie weit die Entwicklungsspielräume gespannt sind, könnte vor allem an Beispielfällen geprüft werden.

### **Perspektiven der wirtschaftlichen Entwicklung**

Die land- und forstwirtschaftliche Nutzung ist anderen Veränderungen unterworfen, als die gewerbliche Wirtschaft. Die Landwirtschaft tendiert zu weiterer Industrialisierung, aber auch die Gegenströmungen, wie etwa Bio- und Öko-Landwirtschaft, lassen wesentliche Entwicklungen erwarten. Als alternative Entwicklungen können etwa Energie-„Erzeugung“ (Solarkraftwerke) und Landwirtschaft in Baugebieten (u.a. auf kleinen Flächen, in Glashäusern usw.) erwähnt werden. Auch in dieser Hinsicht können planungsrelevante Entwicklungsspielräume festgestellt werden, die weit über die gegebenen Standards hinausreichen. Das bedeutet nicht nur Chancen, sondern in hohem Maße die Gefahr von Fehlentwicklungen, die durch Planungsprozesse rechtzeitig begegnet werden sollte.

### **Perspektiven der Entwicklung von Siedlung und Funktion**

Große Teile der ländlichen Räume entwickeln sich in Richtung fortschreitender Urbanisierung oder aber in Richtung dünn besiedelter Agrarräume. Dazwischen liegt ein weites Spektrum von Entwicklungsspielräumen. Für „strukturschwache“ Regionen weisen Prognosen meist sehr enge Spielräume aus, die Perspektiven sind dagegen gerade in solchen Räumen längerfristig weit offen. Das erfordert in jedem Einzelfall konsequente Beobachtung auftretender Entwicklungsansätze, um rechtzeitig handeln zu können. Der Extremfall strukturschwacher Regionen wäre, dass sich die Funktion auf die agrarische Produktion reduziert und nur die zur Bewirtschaftung notwendige Bevölkerung in der Region verbleibt. Das ergibt allerdings wieder weit gespannte Spielräume für die weitere Entwicklung.

Die Perspektiven der künftigen Entwicklung schließen also in allen Bereichen auch Extreme ein, die bei der Prognose als unrealistisch ausgeschieden werden. Sie zeigen aber für Planung und Politik, welche Möglichkeiten man im positiven, wie im negativen Sinne bedenken sollte, bevor man Entscheidungen trifft.

Die Perspektiven für die künftigen Veränderungen in ländlichen Räumen sind auch im Rahmen der Verpflichtungen zu sehen, die der Staat bzw. die formal organisierte Gesellschaft (u. a. zählt auch die EU dazu) aus funktionseller Sicht zu erfüllen hat. Solche Verpflichtungen sind:

Für die Sicherheit der Bürger zu sorgen, ihre Existenz und ihre Lebensbasis (Umwelt) zu sichern (Daseinsvorsorge), die Nachhaltigkeit von Existenz und Sicherheit zu gewährleisten, Recht und Ordnung sicherzustellen und die gemeinsamen Aufgaben der Gesellschaft zu erfüllen.

Alle diese Aufgaben können ohne Planung, wie sie im Folgenden noch behandelt wird, nicht erfüllt werden. Planung ist somit die vielleicht wichtigste grundlegende Staatsaufgabe. Sie geht jedem (gesellschaftlich wirksamen) Handeln voran.

Das führt zum folgenden Abschnitt: Aufgabe von Planung ist es, die Lösung der Probleme der betroffenen Menschen (in unserem Falle der Bewohner der ländlichen Räume) zu erarbeiten. Mit diesen Problemen müssen wir uns daher etwas näher befassen.

### **Probleme der Menschen hinsichtlich der Veränderungen in ländlichen Räumen**

Veränderungen bringen für die betroffenen Menschen immer auch Probleme hervor. Es ergeben sich offene Fragen [Problem = offene Frage, die „vorgelegte“ Frage, Konflikt], die beantwortet werden müssen. Eine Reihe solcher Fragen wurde bereits angedeutet, wie sie sich aus den dargestellten Veränderungen in ländlichen Räumen ergeben: ganz verschiedene Fragen aus verschiedenen Sachbereichen. Sie weisen in der Regel auf Konflikte hin, die zwischen den Bewohnern des betreffenden Raumes einerseits und besonders den Trägern der Veränderungen und allgemein mit der veränderten Situation bestehen bzw. entstehen. Wie man mit der Aufgabe umgehen kann, diese Probleme zu lösen, ist Gegenstand der folgenden Abschnitte, die ein „Modell für den Ablauf von Planung“ und drei charakteristische Beispiele behandeln.

### **III. Modell für den Ablauf von Planung**

Erfahrungen mit Veränderungen und Entwicklungen in ländlichen Räumen haben den Anlass gegeben, sich mit den Planungsaufgaben auseinanderzusetzen, die dort gestellt sind. Darauf baut das im Folgenden in Kurzform dargestellte „Modell für den Ablauf von Planung“ auf: Mit ihm wurde angestrebt, ein Hilfsmittel zu entwickeln, das für die Analyse, wie auch für die Organisation von Prozessen zur Lösung von Problemsituationen eingesetzt werden kann und auch der Bewertung von Planungsprozessen mit ihren Ergebnissen dienen kann.

Im vorangegangenen Abschnitt wurde dargelegt, dass Veränderungen in ländlichen Räumen und die Perspektiven der weiteren Entwicklung Probleme hervorbringen. Die inhaltliche Seite und auch die Organisation von Vorgängen zur Lösung dieser Probleme sind als Aufgabe von Planung zu bezeichnen. Planungsprozesse werden dazu durchgeführt. Wie diese Planungsprozesse regelmäßig ablaufen können und sollen, ist Gegenstand des folgenden Abschnittes.

Um eine Verbindung zum Ablauf konkreter Planungsprozesse herzustellen, sind im nachfolgenden Abschnitt IV einige Beispiele, ebenfalls in zusammengefasster Form, wiedergegeben. Diese Beispielprozesse werden abschließend schematisch dem „Modell für den Ablauf von Planung“ gegenübergestellt (Abschnitt V).

Die folgenden Ausführungen sind eine Zusammenfassung der bisher publizierten ausführlicheren Darstellung des „Modells“ (Grammatikopoulou 2004 ). Dabei wurde besonders beachtet, dass Planungsprozesse unterschiedlicher Art mit Hilfe dieses Modells organisiert, analysiert, überprüft und bewertet werden sollen.

### **Einleitung zum „Modell für den Ablauf von Planung“**

Wie läuft „Planung“ (Raumplanung) tatsächlich ab? Wie sollte sie im (angestrebten) besten Falle ablaufen, und in welchem Verhältnis sollen die verschiedenen Vorgänge oder Arbeitsschritte der Planung zueinander stehen?

Dazu ist es notwendig sich vorzustellen, welchen Merkmalen Planung bzw. Raumplanung entspricht, und dann auch, ob man von „öffentlicher Planung“ (vor allem der Gebietskörperschaften) spricht, oder von Planungsvorgängen etwa in der Wirtschaft oder auch bei dem einzelnen Menschen (individuelle Planung). Öffentliche und individuelle Planung unterscheiden sich in der Frage der anzuwendenden (wissenschaftlichen)

Methode nur wenig. Wir wollen hier aber trotzdem vor allem von öffentlicher Planung ausgehen (also etwa Raumplanung, Stadtplanung, Umweltplanung usw.).

### **Einige der wichtigsten Merkmale von Planung:**

Planung ist eine *fachliche, wissenschaftlich begründete* Tätigkeit; es gibt eine Planungswissenschaft, die – wie jede Wissenschaft – einen spezifischen „Gegenstand“, eine spezifische „Methode“ und einen auf Gegenstand und Methode bezogenen „Erfahrungsschatz“ aufweist.

Da Planung (jedenfalls öffentliche Planung) das Zusammenleben von Menschen betrifft, sollten **Demokratie, Gleichberechtigung** der Menschen **und Humanität** die Basis des planenden Handelns sein und als **grundlegende Merkmale von Planung** betrachtet werden,

Die konkrete **Vorgangsweise**, mit der die Aufgabe im Einzelfall erfüllt werden soll, kann dann aber nur an der konkreten Problematik selbst entwickelt werden.

Die Aufgabe der Planung unterliegt **keinen vorgegebenen** räumlichen, gesellschaftlichen, zeitlichen oder funktionellen **Begrenzungen**.

„**Gegenstand der Planung**“ (jeder Art von Planung im hier behandelten Sinne) sind immer **Probleme** (und nicht vorgegebene Ziele).

Es kann davon ausgegangen werden, dass es **Aufgabe von Planung** ist, die **Lösung der** real vorhandenen **Probleme zu bewirken**.

Die Probleme sind in der Regel (bzw. immer) **Konflikte zwischen Zielen** beteiligter Personen, Gruppen und Institutionen

Die **Ziele und Zielkonflikte zu kennen** ist Voraussetzung für das Erfüllen der Planungsaufgabe. man muss daher die Probleme bzw. die Ziele erfassen, wo immer sie **im verfügbaren Wissen** angesprochen sind und wo immer sie **wahrgenommen** werden.

Die Aufgabe der Planung ist nicht allein aus einer Disziplin (Planungswissenschaft) zu erfüllen. Sie braucht die Ergänzung durch **interdisziplinäre Zusammenarbeit**.

**Politische Umsetzung** der Planungsergebnisse sollte (in öffentlicher Planung) folgen.

**Die „Methode der Planung“** geht von den wahrgenommenen Problemen aus; die Probleme werden formuliert und analysiert, zu den einzelnen Problem-Faktoren sind die Entwicklungsspielräume ebenso zu ermitteln, wie die Handlungsspielräume der beteiligten Personen, Gruppen und Institutionen; Lösungsmöglichkeiten für das Problem bzw. die Problematik sind zu entwerfen, zu bewerten und zu optimieren.

**Probleme** (der Gegenstand der Planung) können immer als Zielkonflikte aufgefasst werden.

Planung hat mit individuellen und öffentlichen Interessen (Zielen und Werten) zu tun, die zu einem „Optimum“ konvergieren sollen. Gemeinsame „vernünftige“ Beratung der Zielkonflikte reicht dazu nicht aus. Auch die „Marktkräfte“ sind nicht in der Lage, solche Probleme zu lösen. Optimale Lösung ist nur mit Hilfe einer entsprechenden fachlichen Bearbeitung regelmäßig erreichbar.

**Prozesse:** Wir haben es immer mit „Entwicklungen“ und „Abläufen“ zu tun. Probleme treten nicht plötzlich auf und können nicht mit einem Schlag gelöst werden. Sie sind immer Bestandteil von Entwicklungen, von Prozessen. Planung kann daher nur in der Form von



„**Planungsprozessen**“ aktiv werden und ihre Aufgabe erfüllen. Planung ist ein ständiger Vorgang und hat Prozesscharakter.

Auch die einzelnen Planungsaufgaben und Planungsvorgänge entstehen nicht plötzlich und erfahren keinen „endgültigen“ Abschluss. Statische Festlegungen können immer nur eine Momentaufnahme aus solchen Prozessen darstellen. Darin liegt ein Teil der besonderen Problematik z.B. formaler Raumplanung.

**Ziele** sind, wie bereits ausgeführt, Bestandteile der Probleme, auf deren Lösung Planung hinwirken soll.

Sie dürfen nicht mit „**Zielsetzungen**“ verwechselt werden. Als Zielsetzungen sind Ziele zu bezeichnen, die in irgend einer Weise formell festgelegt worden sind. In den Planungsprozessen sollten aber auch solche Zielsetzungen nicht als unumstößliche Vorgaben behandelt werden. Es gibt keinen fachlichen Grund für eine Privilegierung.

„**Ansätze**“ bezeichnet bestimmte grundsätzliche Ansatzpunkte, von denen man im einzelnen Planungsfall ausgeht (ausgehen kann – oder sollte).

Man kann zum Beispiel pragmatisch von Vorgaben ausgehen, man kann von einem zielorientierten oder einem autoritären Ansatz ausgehen, diszipliniert oder an eine Ideologie gebunden planen.

Wenn man aber die Planungsaufgabe erfüllen will, dann ist es zweckmäßig, folgende fünf „Ansätze“ zu nutzen:

- Der **problemorientierte** Ansatz bedeutet, dass Probleme und nicht Vorgaben, wie Ziele, Zielsetzungen usw. den Ausgangspunkt des Planungsprozesses bilden.
- Der **interdisziplinäre** Ansatz bedeutet im Besonderen, dass man das gesamte verfügbare Wissen einsetzt.
- Mit dem **ökologischen** Ansatz soll betont werden, dass die Einbindung in die Umwelt von Beginn an Teil jedes Planungsprozesses sein sollte.
- Der **internationale** Ansatz ist nicht nur Folge der Globalisierung; unter anderem reichen Probleme oft weit über Staatsgrenzen hinaus. Mit diesem Ansatz wird auch betont, dass die Aufgabe der Planung keiner formalen Begrenzung unterliegen kann.
- Der Ansatz **humaner** Raumplanung erfordert die Betrachtung aus allen menschlichen Blickwinkeln. Gleichwertigkeit der Menschen, die Menschenrechte sind unerlässliche Grundlage. Der Ansatz humaner Raumplanung geht weit über eine „Ethik der Raumplanung“ hinaus.

## **Verschiedene Modelle für den „Ablauf von Planung“**

Um die am Anfang gestellten Fragen anschaulich zu beantworten, können verschiedene Modelle herangezogen werden, die den Ablauf von Planung darstellen und in der Regel im Rahmen eines bestimmten Systems vermitteln.

Mit „Ablauf“ ist sowohl die grundsätzliche Abwicklung von Planung, als auch die Bearbeitung der einzelnen Planungsprozesse angesprochen. Verschiedene Modelle wurden dazu ausgearbeitet.

Auf Grund der hier bisher dargelegten Gedanken entstand das im Folgenden behandelte „**Modell für den Ablauf von Planung**“

Warum, **zu welchen Zwecken** wurde dieses Modell entwickelt?

Es stellt einen Versuch dar, die sehr komplexen Zusammenhänge, Vorgänge usw. **einfach darzustellen**; das Modell ist trotzdem noch komplex geworden. Es soll aber auch als **Arbeitsbehelf** für Planungsvorgänge dienen, man soll mit Hilfe dieses Modells verschiedenartige Planungsvorgänge oder **Planungsprozesse verfolgen können** bzw. in

ihm darstellen können, man soll mit dem Modell auch neue Planungsprozesse konzipieren können.

**Bearbeitungsschritte:** Die Menge der Bearbeitungsschritte, die mit so einem Modell organisiert werden sollen, zeigt die folgende Übersicht. Alle Bearbeitungsschritte sollten immer dann vollzogen werden, wenn sie aus fachlichen Gründen erforderlich oder zweckmäßig sind. Das gilt vor allem auch für die vielen notwendigen **Rückkoppelungen**. Beschränkungen sind dabei fast immer schädlich. Mehrere Bearbeitungsschritte sind im Laufe des Planungsprozesses mehrfach durchzuführen, andere sind laufende Bearbeitungen, die nicht unterbrochen werden sollten.

In den meisten Schritten der Planungsprozesse sind Vorgänge enthalten, die **gemeinsam mit Betroffenen, Berührten, Interessenten usw.** ablaufen sollten (siehe „Moderation, Mediation“). Dieser Anspruch geht über Partizipation und die Anwendung der entsprechenden Instrumente hinaus.

Das Modell ist grundsätzlich auf **alle Arten von Planungsvorgängen** anwendbar. Die Darstellung und die nachfolgenden Beispielaussagen behandeln aber als Schwerpunkt die Anwendung in der öffentlichen – formellen und informellen – Raumplanung. Bei Anwendung auf andere Arten von Planung (etwa in Wirtschaft, Forschung, oder auf individuelle Problemlösung) kann das Modell leicht adaptiert werden; aus Gründen der Übersichtlichkeit wurden solche Adaptierungen nicht gezeigt.

## Übersicht über Bearbeitungsschritte in Planungsprozessen

- **Aufstellung und laufende Führung des umfassenden Konzeptes**
- **Beobachtung, laufende fachliche Bearbeitung**
- **Erfassen und sichten des Wissens- und Planungsstandes für den speziellen Planungsprozess**
- **Erfassung, Formulierung und Analyse wahrgenommener Probleme oder Problemsituationen und in der Folge fachliche Problembearbeitung, Formulieren der wahrgenommenen Probleme wäre grundsätzlich für jedes wahrgenommene Problem erforderlich**
- **Ermittlung der an dem Problem bzw. der Problemsituation beteiligten Elemente und Faktoren, mit ihren Wechselbeziehungen und Zusammenhängen**
- **Ermittlung der Entwicklungsspielräume der Elemente und Faktoren; dies ist eine grundlegende Voraussetzung für ein gutes Ergebnis des Planungsprozesses**
- **Ermittlung der Handlungsspielräume der Personen, Gruppen und Institutionen, die in das Problem bzw. die Problemsituation involviert oder von ihm berührt sind (und die Entwicklung beeinflussen können) – hinsichtlich der Probleme, ihrer Elemente und Faktoren, Handlungsspielräume der Akteure, Zielträger, Planungsträger, Entscheidungsträger, Beteiligten, Betroffenen, Interessenten usw.**
- **Laufende Kontakte mit den berührten Personen, Gruppen und Institutionen, Moderation, Mediation zur analysierten Problemsituation**
- **Erfassung von Lösungselementen und -Vorschlägen, die bereits vorhanden sind (auch das müsste möglichst vollständig erfolgen)**
- **Entwurf von Lösungsmöglichkeiten, Lösungselementen und Lösungsalternativen im gesamten Spielraum (Entwicklungs- und Handlungsspielraum), Ermittlung von Lösungsspielräumen**
- **Bewertung, Überprüfung und Korrektur der Alternativen und der anderen bisher erstellten Ergebnisse, Optimierungsprozess unter Mitwirkung der Berührten bzw. Involvierten**
- **Iterative Erstellung der Lösungs-Vorschläge (mit Bewertungen, Modifikationen, Rückkopplung usw.)**
- **Erstellung der (fachlichen Planungs-) Ergebnisse**
- **Moderation, Mediation zu den fachlichen Planungsergebnissen**
- **Einleitung von formalen „Planungsprozessen“ (das heißt vor allem von Festlegungsvorgängen)**
- **Modifikation von Ergebnissen auf Grund der formalen Planungsprozesse**
- **Festlegung bzw. Legitimierung der erreichten Lösungs-Ergebnisse, das heißt der optimalen Alternative oder entsprechender Variationen, „Entscheidungen“**
- **Umsetzung von Ergebnissen, Problemlösungen usw. in die Politik, in laufende Vorgänge**
- **Projektierung von Maßnahmen und Projekten auf Grund der Planungsergebnisse**
- **„Durchführung“ (oder auch „Umsetzung“) der Problemlösungen, hinwirken auf die Lösung, Durchführung von Projekten und Maßnahmen, Feststellung der Wirkungen von Projekten und formalen Planungsprozessen**
- **Beobachtung und Erfassung veränderter Raumnutzung und der veränderten Problemsituation**

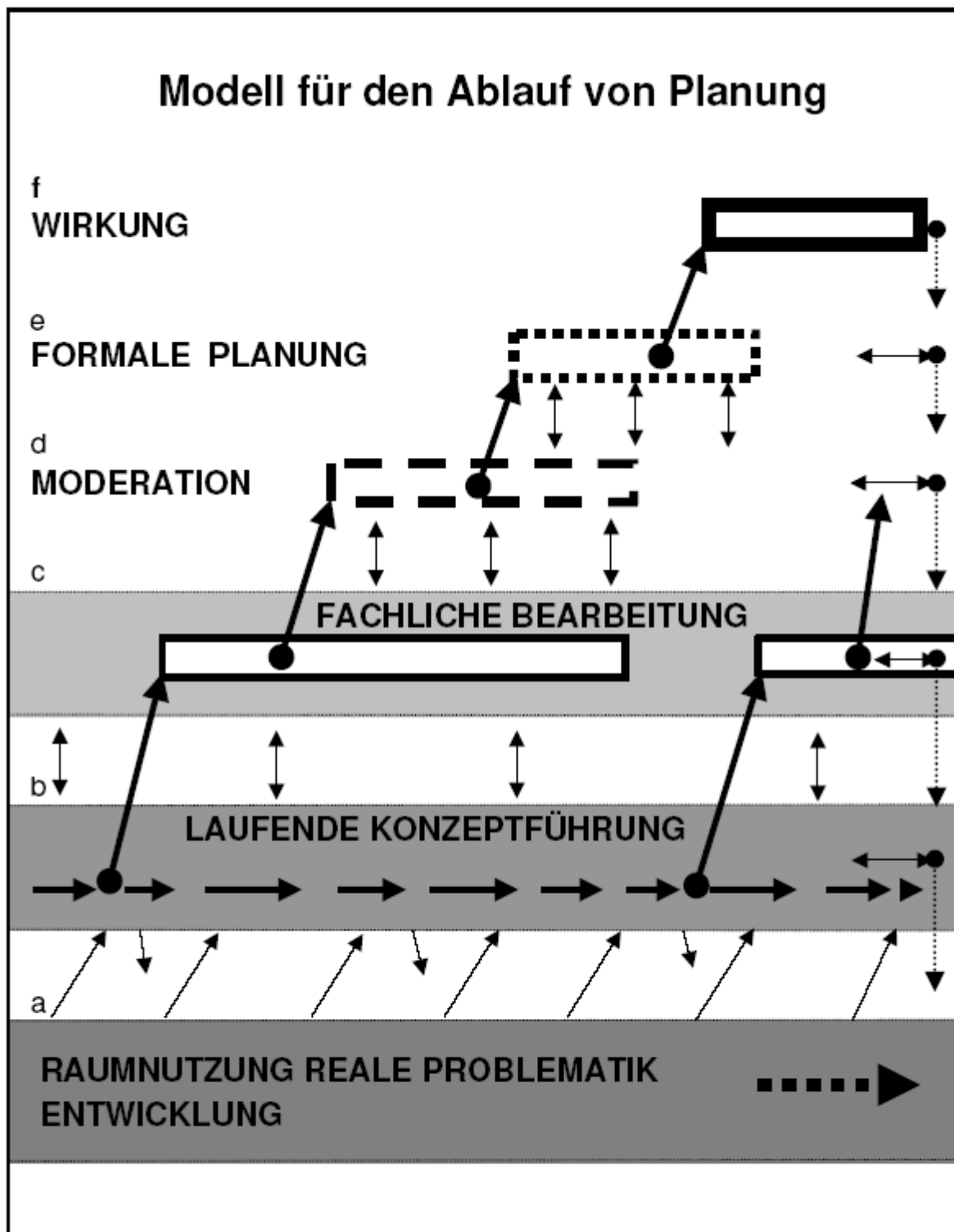
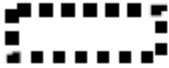


Abb. Modell für den Ablauf von Planung

## LEGENDE



Wirkungen fallbezogener Vorgänge



formale Verfahren (fallbezogen)



fallbezogene Kommunikationsvorgänge



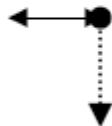
fallbezogene fachliche Bearbeitung im Rahmen laufender fachlicher Bearbeitung



fallbezogene Vorgänge, Übergang zur nächsten Handlungsebene



gegenseitiger Austausch  
Folgewirkungen auf andere Handlungsebenen



Rückkoppelungen



Zeitablauf



zeitlich unbegrenzt laufende Vorgänge



Übergang aus der realen Entwicklung zur laufenden Konzeptführung sowie Rückwirkungen



laufende fachliche Bearbeitung



laufende Konzeptführung



Basis: Raumnutzung, reale Problematik, Entwicklung

## Erläuterungen zur Darstellung „Modell für den Ablauf von Planung“

Planungsprozesse können in verschiedene Bearbeitungsbereiche oder Ebenen gegliedert werden, die in dem Modell als horizontale „Balken“ oder Stufen dargestellt sind. Alle diese Balken umfassen sowohl ständig ablaufende Vorgänge, als auch einzelne Fallbearbeitungen. Die einzelnen Prozesse laufen in ständiger Verbindung zwischen den dargestellten „Balken“ ab. Diese Verbindung erfolgt durch ständigen gegenseitigen Austausch (der zwischen den Ebenen der fachlichen Bearbeitung mit Doppelpfeilen dargestellt ist).

Der Zeitablauf weist von links nach rechts; im Balken „laufende Konzeptführung“ ist der zeitlich unbegrenzte Vorgang mit wagrechten Pfeilen angedeutet (entsprechendes gilt für alle anderen laufenden Vorgänge auch).

Die Realität ist in der Modelldarstellung durch den Basisbalken und durch den obersten Balken („Wirkung“) symbolisiert

**Als Basis** für einen korrekten Planungsprozess müsste jeweils **ein umfassendes Konzept** vorliegen und ständig fortgeführt werden – ein Konzept im Sinne der „Zusammenfassung des Wissens- und Planungsstandes“.

**Rückkoppelungen von jeder Stelle aus** sind ein zweiter unerlässlicher Bestandteil des Modells.

In allen Schritten ist zu beachten, dass fast immer **laufende Bearbeitung und Fallbearbeitung miteinander verbunden** sein müsste. Aus dieser Feststellung resultieren entscheidende Forderungen, die an die Öffentlichen Planungsträger (Staat, Gemeinden) zu stellen sind.

Zu den einzelnen Balken (Stufen oder Schichten) folgen nun einige Erläuterungen:

### Erläuterungen zu den einzelnen Stufen bzw. Balken des Modells

**a.** Basis des Modells ist die reale Entwicklung der Gegebenheiten. „**Raumnutzung, reale Problematik und Entwicklung**“ sind dargestellt.

Die Entwicklung läuft darin auch ohne Zutun von außen ab (panta rei), auch ohne formelle oder informelle Planung. Zeitlich, räumlich und inhaltlich sind dafür keine Begrenzungen vorgegeben. Probleme sind Bestandteil dieser Basis. Sie können wahrgenommen werden. Den Entwicklungsstand kann man tatsächlich erfassen - und sollte ihn auch erfassen. In diesem ist auch der Stand der verschiedenen Planungsprozesse enthalten.

**b.** Die „**laufende Konzeptführung**“ baut auf der Basis der Realität auf. Sie soll ein ständig fortlaufender Bearbeitungsvorgang sein. Diese ständige Erfassung und Fortführung (Evidenthaltung) des Wissensstandes schließt grundsätzlich den „Stand der Planung“ und damit die „reale Problematik“ ein.

Bei der laufenden Konzeptführung werden einzelne Planungs-Aufgaben wahrgenommen. Die Information zu diesen Aufgaben sollte an die nächste Bearbeitungsstufe, die „konkrete fachliche Bearbeitung“ weitergegeben werden. Damit beginnt fallbezogene Bearbeitung.

**c.** „**Fachliche Bearbeitung**“ ist der dritte grundlegende Balken des Modells. Sie besteht aus laufender und aus fallbezogener Bearbeitung. Für den Bezugsbereich bzw. den Planungsträger (z.B. Gemeinde) und für die erfassten Probleme ist das eine laufende Aufgabe.

Wird im Zuge der Konzeptführung – oder von außen – ein Problem oder eine Problematik wahrgenommen, so sollte diese Wahrnehmung grundsätzlich näher betrachtet werden.

Die „fachliche Bearbeitung“ schließt planungswissenschaftliche Bearbeitung und interdisziplinäre Beiträge ein.

Der Balken „fachliche Bearbeitung“ bezeichnet den Schwerpunktbereich der gesamten fachlichen Tätigkeiten in einem Planungsprozess.

**d.** Die „**Moderation**“ (Balken d.) konzentriert sich auf den Kontakt mit den Betroffenen, Berührten, Beteiligten, Partnern, Interessenten, mit Politik und Institutionen. Dieser Kontakt muss jedoch schon in den vorangegangenen Stufen vorhanden sein und in den nachfolgenden Stufen fortgeführt werden.

Die konkrete Auseinandersetzung mit dem angesprochenen Kreis von Menschen, Gruppen und Institutionen ist für das Erfüllen der Planungsaufgabe unerlässlich.

In Wechselwirkung zwischen den Stufen „Moderation“ und „fachliche Bearbeitung“ werden die alternativen Lösungsmöglichkeiten nun der Bewertung und einem Optimierungsvorgang unterworfen. Ziel dieses Vorganges ist es, optimale Lösungen zu erhalten (welche die gegensätzlichen Anforderungen der Berührten insgesamt möglichst gut erfüllen).

**e.** Die Stufe der „**formalen Planungsprozesse**“ dient vor allem der Erfüllung gesetzlicher Erfordernisse. Die Ergebnisse inhaltlicher bzw. fachlicher Planungsvorgänge müssen dazu bereits vorliegen.

Kommunikative Prozesse der Meinungsbildung zur Problemlösung sollten schon vorher so weit abgeschlossen werden, dass eine Festlegung der erreichten Ergebnisse als Abschluss der formalen Verfahren oder durch Konsensbildung oder individuelle Entschlüsse (je nach formalen Erfordernissen) erfolgen kann.

**f.** Die Stufe der „**Wirkungen**“ schließt die Darstellung der Abläufe von Planung ab. Darin erfolgen auch „Umsetzung“ oder „Durchführung“ der Ergebnisse. Mit dieser Stufe sind aber auch alle anderen Wirkungen des Planungsprozesses angesprochen.

Zur Stufe der „Wirkungen“ sind alle Folgen zu zählen, die sich aus einem Planungsvorgang und aus Planungsprozessen ergeben. Sie verändern selbstverständlich „Raumnutzung, reale Problematik und Entwicklung“, die den Basisbalken der Darstellung bildet. Hier schließt sich der Kreis, denn mit den Wirkungen sind Bearbeitungsschritte verbunden, die zur Konzeptführung zu zählen sind.

Die Verbindung mit der Realität (Raumnutzung, reale Problematik, Entwicklung) ist durch die Pfeile der Rückkoppelung (rechts am Rand) angedeutet, die zu jedem Punkt des gesamten Modells führen.

Mit diesem Modell konnten gute Erfahrungen gemacht werden. Man muss ja oft andere Leute davon überzeugen, dass Planung nicht einfach mit politischen Entscheidungen erledigt werden kann. Und dass die gesetzlichen Vorschriften wirklich nicht alles notwendige fordern.

## **Bearbeitungsschritte nach Stufen des “Modells für den Ablauf von Planung“**

Für die einzelnen Stufen (Balken) des „Modells für den Ablauf von Planung“ sind im Folgenden die wichtigsten auftretenden Bearbeitungsschritte angeführt.

Definitionsgemäß enthält der **Basisbalken a: „Raumnutzung, reale Problematik, Entwicklung“** keine Bearbeitungsschritte.

### **Balken b: Bearbeitungsschritte der Stufe „Konzeptführung“**

- Beobachtung, laufende fachliche Bearbeitung der Beobachtungen
- Routineanalysen der eigenen Arbeiten (zum Beispiel der Vorgänge in der Gemeindeverwaltung oder im betreffenden Betrieb)
- Laufende Überprüfung und Ergänzung des Wissens- und Planungsstandes
- besonders im Hinblick auf die Wahrnehmung von Problemen und Aufgaben

### **Balken c: Bearbeitungsschritte der Stufe „Fachliche Bearbeitung“**

- Erfassen des Wissens- und Planungsstandes aus dem „Konzept“ für den engeren Problembereich und Erstellung des speziellen Konzeptes
- Wahrnehmung der mit dem Ausgangsproblem verbundenen Probleme und deren Formulierung (unter anderem Erfassung der beteiligten Zielträger)
- Analyse der Probleme auf Grund der Formulierung; dabei müssten die Elemente und Faktoren der Probleme mit ihren Wechselbeziehungen und Zusammenhängen erfasst und näher bestimmt werden

### ***Fachliche Problembearbeitung***

- Ermittlung der Entwicklungsspielräume der Elemente und Faktoren der Probleme
- Ermittlung der Handlungsspielräume hinsichtlich der Probleme, ihrer Elemente und Faktoren (Handlungsspielräume der Akteure, der Zielträger, Planungsträger, Entscheidungsträger, Beteiligten, Betroffenen, Interessenten usw.)
- Erfassung von Lösungselementen und -Vorschlägen, die bereits vorhanden sind
- Entwurf von Lösungsmöglichkeiten, Lösungselementen und der Lösungsalternativen, Ermittlung von Lösungsspielräumen
- Bewertung der einzelnen bisher erstellten Ergebnisse (Entwürfe, Alternativen, Spielräume usw.)
- Iterative Erstellung der Lösungsvorschläge, mit Bewertungen, Modifikationen, Rückkoppelungen usw.
- Erstellung der fachlichen Planungsergebnisse
- Kommunikative Vorgänge zur Problemlösung, Moderation, Mediation auf Grund der fachlichen Planungsergebnisse



#### **Balken d: Bearbeitungsschritte der Stufe „Moderation“**

- Kommunikative Vorgänge zur Problemlösung; Moderation, Mediation
- Fortführung des Entwurfs von Lösungsmöglichkeiten
- Bewertung der erstellten Ergebnisse
- Iterative Erstellung von Lösungsvorschlägen
- Bewirken von Akzeptanz

#### **Balken e: Bearbeitungsschritte der Stufe „Formale Planung“**

- Einleitung formaler Planungsprozesse, Legitimierungs- und Festlegungsprozesse
- Modifikation von Ergebnissen auf Grund der formalen Planungsprozesse
- Kommunikative Vorgänge zur formalen Planung, wie Moderation, Mediation, Partizipation
- laufende planungsfachliche Bearbeitung
- „Entscheidungen“
- Festlegung bzw. Legitimierung von Planungsergebnissen
- Umsetzung von Ergebnissen, Problemlösungen und Plänen in Politik, in laufende Vorgänge usw.
- Einleitung von Projektierung von Projekten und Maßnahmen auf Grund der Planungsergebnisse und der Festlegungen
- Veranlassung der Durchführung von Projekten, Programmen und Maßnahmen

#### **Balken f: Bearbeitungsschritte der Stufe „Wirkung“**

- Erfassung und Beobachtung der Wirkungen, Wirkungsanalysen, Evaluierungen, Erfolgskontrollen
- Erfassung und Auswertung der veränderten Raumnutzung mit der veränderten Problemsituation, im Besonderen Erfassung von Folgeproblemen

### **Einige Schwerpunktsetzungen des „Modells für den Ablauf von Planung“**

Wodurch unterscheidet sich das Modell von anderen?

**Ausgangspunkt sind die „Realen Probleme“.** Das Aufsuchen von Problemen ist hier der erste wesentliche und neue Schritt. Das gilt für den Landwirt ebenso, wie für die Gemeinde oder für ein Industrieunternehmen.

**Konzeptführung:** Das bedeutet zum Beispiel, dass in der Gemeinde – wenn sie konsequent Planung betreiben will – ständig der „Wissens- und Planungsstand“ evident gehalten werden muss. Dieser Schritt wäre selbstverständlich, ist aber in keinem der anderen Modelle angeführt.

Auch das Hervorheben der Bedeutung der **fachlichen Bearbeitung** unterscheidet dieses Modell von den anderen: Man muss – wieder sowohl im Betrieb, wie in der Gemeinde oder in einer Planungsdienststelle eines Landes – ständig die wahrgenommenen Probleme (planungs-) fachlich bearbeiten. Üblich ist es dagegen, immer nur dann fachlich zu bearbeiten, wenn ein konkretes Projekt oder eine andere spezielle Aufgabe ansteht.

Grundsätzlich sind **Alternativen** für die Lösung eines Problems zu erarbeiten. Auch das ist neu! Im gesamten Spielraum der Lösung gibt es oft sehr unterschiedliche Alternativen. Die (vor allem ökonomische) Standardvorstellung von Planung begnügt sich dagegen mit einer Lösung (eventuell mit Varianten).

In diesem Modell ist die **Verbindung mit den Menschen** (Beteiligte, Berührte usw.) **von vornherein** angesetzt, vor allem bereits vor der Ausarbeitung von Projekten (formale Planung sieht Partizipation erst vor der Genehmigung eines Projektes vor).

Anders als bei anderen Modellen wird hier **Rückkoppelung** von jeder Stelle des Modells aus und auch an jede Stelle vorgesehen. Das ist auch notwendig, weil es oft die Menschen brauchen, mit denen man die Verbindung gehalten hat.

#### **Für wen ist das Modell von Bedeutung?**

Vor allem für die Praxis in jedem Bereich, in dem Maßnahmen oder Entscheidungen für die Zukunft gesetzt werden, selbstverständlich für Lehre, Forschung, aber auch für den privaten Bereich. Planung wird von dem Modell allgemein profitieren.

#### **Zur Anwendung des Modells**

Man kann **einen Planungsprozess** dem Modell entsprechend **organisieren**.

Man kann **einzelne Vorgänge** / Prozesse / Arbeitsschritte einer Planungsarbeit oder für eine Planungsfrage **im Modell aufsuchen** und dann (von dieser Stelle ausgehend) **überprüfen**, ob die Anforderungen erfüllt sind, die an den Planungsvorgang gestellt werden müssen.

Das Modell ist grundsätzlich **auf die Bearbeitung jeder Planungsfrage anwendbar**. Das gilt für kleine Projekte (z.B. von Einfamilienhaus, Landwirtschaftsbetrieb, Gewerbebetrieb bis zu Industrieunternehmen), für große Projekte (die Autobahn A 38, Shoppingcenter), wie auch für formale Planung, zum Beispiel für die Erstellung eines Bebauungsplanes oder Flächennutzungsplanes, Planfeststellung.

**Im folgenden Abschnitt** werden unterschiedliche Situationen dargestellt, in denen Veränderungen in ländlichen Räumen zu gravierenden Problemen geführt haben.

## **IV. Beispiele für Problemsituationen und Ansätze zur Lösung**

Durch Veränderungen in ländlichen Räumen entstehen unterschiedliche Problemsituationen. Die Ausführungen der beiden vorangegangenen Teile zeigen Wege, solche Problemsituationen zu bewältigen. Nun sollen an Hand von drei unterschiedlichen Beispielen konkrete Planungsvorgänge gezeigt werden:

Das erste Beispiel betrifft eine kleine Region mit landwirtschaftlicher Orientierung: Die „Lommatzscher Pflege“ nördlich von Dresden. Demographischer Wandel und Infrastruktur-Versorgung gaben den Anlass.

Das zweite Beispiel behandelt einen sektoralen Aspekt in einer ländlichen (Stadt-) Gemeinde: Gemeinde Hermagor - Pressegger See in Österreich; hier war der Ausgangspunkt ein Programm für „Gender-Mainstreaming“.

Das dritte Beispiel zeigt einen individuellen Planungsprozess: Ein Landwirt bewältigt seine spezielle Problemsituation und führt seinen Betrieb zu nachhaltigem Erfolg.

## **Das erste Beispiel: Die „Lommatzscher Pflege“**

### **Die spezielle Fragestellung**

Oft gelingt es in Planungsprozessen aus methodischen Gründen nicht, die Planungsaufgabe zu erfüllen, das heißt, bestmögliche Lösungen für erfasste Probleme zu erarbeiten. Es stellte sich daher die Frage, welche Lücken in den Arbeitsweisen der beteiligten Planungsträger zu erkennen sind, und wie diese Lücken in der Abfolge methodischer Schritte geschlossen werden können. Ein erster Schritt dazu soll skizziert werden.

Als Ansatzpunkt diente die Beobachtung, dass oft aus Gründen der angewendeten Methode nur ein Teil der Probleme überhaupt in Planungsprozesse eingebracht wird. Das Vorhaben, diesen Mangel zu beheben, kann und soll schon frühzeitig ansetzen. Dazu sollten Vorgehensweisen entwickelt werden um sicherzustellen, dass die relevanten Probleme tatsächlich eingebracht werden können. Dazu sind mehrere Bearbeitungsschritte erforderlich. Unter anderem ist laufende Kommunikation mit den Betroffenen und Analyse der formellen Eingriffsmöglichkeiten in die Entwicklung notwendig. Als ein erster, unerlässlicher Schritt ist es darüber hinaus notwendig, die Probleme systematisch zu erfassen.

***Für die folgenden Ausführungen wird dieser Schritt in den Vordergrund gestellt: Auf Grund wahrgenommener Probleme werden Arbeitsschritte zu Formulierung und Lösung von Problemen gezeigt. Das erste Beispiel, die „Lommatzscher Pflege“, dient daher vor allem dazu, Probleme vertieft als Gegenstand von Planung darzulegen.***

### **Die Problematik der „Veränderungen in ländlichen Räumen“, Quelle der Beispielaussagen:**

In diesem Beispiel, das typische und in mancher Hinsicht extreme Ausprägungen der Problemsituation ländlicher Räume aufweist, haben demographische und funktionelle Veränderungen, Infrastrukturmängel, sowie Lebensbedingungen, die nicht dem Gleichwertigkeitsziel entsprechen, relativ großes Gewicht. Diese Veränderungen bedingen eine große Menge von Konflikten und Problemen, die mit ausgewählten Beispielaussagen erläutert werden. Diese sind überwiegend auf Grund einer Untersuchung über die „Lommatzscher Pflege“ erarbeitet worden (Projektbericht „Effiziente und integrierte Infrastrukturversorgung im ländlichen Raum“, Dresden 2006).

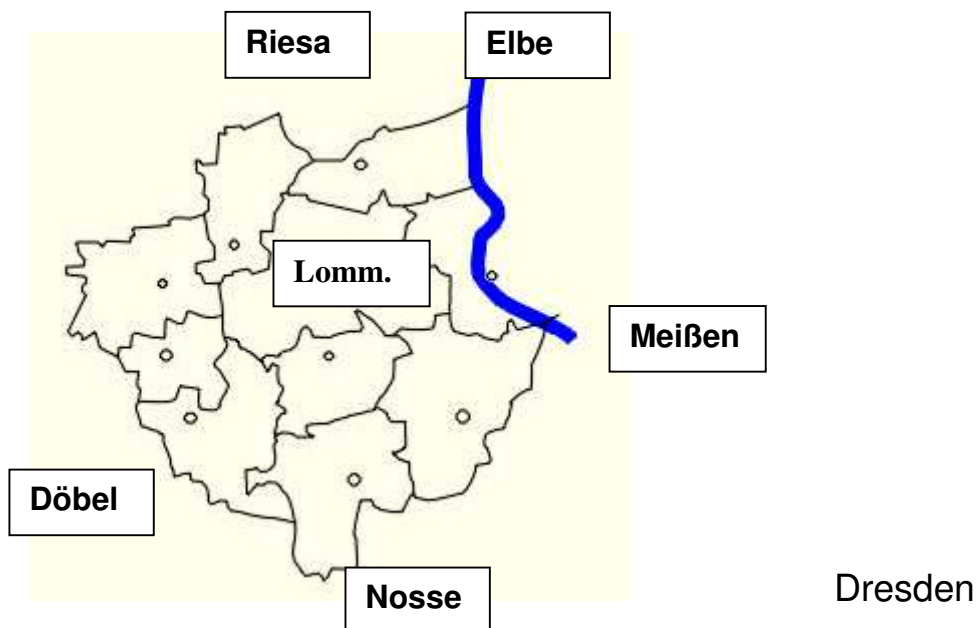
#### *Einführung zum Beispielraum „Lommatzscher Pflege“*

Eine Gebiet nordwestlich von Dresden wird als Muster einer relativ dünn besiedelten, agrarisch bestimmten kleinen Region präsentiert. Die Einwohnerzahl nimmt laufend ab, demographische Veränderungen – Alterung der Bevölkerung – charakterisieren diesen

Raum; Ansätze für die Entwicklung einer wirtschaftlichen Lebensbasis über die Landwirtschaft hinaus (Gewerbe, Fremdenverkehr, spezialisierte Landwirtschaft in Großstadtnähe) sind kaum zu erkennen. Die Kleinregion zeigt ein typisches Siedlungsbild mit einer großen Zahl kleiner Siedlungskörper, die nahezu ausschließlich an der agrarischen Funktion orientiert sind; eine Orientierung auf ein zentralörtliches System ist nicht zu erkennen, obwohl die Region selbst ein kleines Zentrum (die Kleinstadt Lommatzsch) aufweist. Trotz der Nähe der Großstadt Dresden zeichnen sich auch keine Entwicklungsachsen und keine Suburbanisation ab. Die insgesamt 235 Siedlungskörper sind in der zentralen Stadt und 10 Gemeinden zusammengefasst. Auch diese Gemeindestruktur ist nicht durch eine räumliche Entwicklung der Siedlungen vorgezeichnet. Die Versorgung mit technischer und sozialer Infrastruktur ist durch die Aufgliederung in viele kleine Siedlungskörper erschwert.

### LOMMATZSCHER PFLEGE Lage und Gliederung in Gemeinden

Leipzig



## Ausgewählte Probleme und Lösungsmöglichkeiten

Für die Beispielregion wurde eine Liste von wahrgenommenen Problemen erstellt. An Hand einiger daraus ausgewählter Probleme sind im Folgenden auf Grund gemeinsamer Problemfaktoren entwickelte Lösungsmöglichkeiten angeführt: Solche zusammenfassende Problemfaktoren sind unter anderem:

- Demographischer Wandel
- Verwaltungsgliederung
- Technische Innovationen
- Gesetzliche Regelungen

Die einzelnen Lösungsmöglichkeiten erfordern vertiefte Bearbeitung und Bewertung unter Mitwirkung der Betroffenen. Erst dann kann der politische und formale Prozess zur Umsetzung der Ergebnisse einsetzen.

### *Ein erstes Beispiel- Problem:*

*Die räumlich und sachlich aufgegliederte Verwaltung* (235 Ortschaften, 10 Gemeinden, 3 Landkreise) widerspricht dem Erfordernis, Entwicklung und *Problemlösung durch gemeinsames Vorgehen* zu fördern.

Lösungsmöglichkeiten für dieses Problem können zum Teil als Alternativen betrachtet werden, zum Teil könnten sie gemeinsam angewendet werden.

Solche Lösungsmöglichkeiten sind (auf Grund der gemeinsamen Problemfaktoren):

- Eine Gebiets- und Verwaltungsreform, die zu einer Einheit mit Untergliederung in mehreren Ebenen (Gemeinden, Ortsteile) führt.
- Die Einrichtung einer gemeinsamen öffentlichen Organisation, die Problemlösung betreibt (etwa als Zweckverband oder ähnlichem), ohne die Verwaltungsgliederung zu verändern.
- Übertragung der Planungskompetenz (in neuer Form), und damit der Problemlösung, an eine Übergeordnete Stelle (Landesverwaltung).
- Einrichtung einer privatrechtlichen gemeinsamen Organisation, die den Gemeinden und den anderen Planungsträgern zuarbeitet, die dann die entsprechenden Entscheidungen treffen.
- Ausbau der Verwaltungsgemeinschaften, inhaltlich und räumlich.

### *Ein zweites Beispiel- Problem, das sich dem ersten anschließt:*

Die *Vertretung der Ortsbevölkerung* wird durch die *geringe Größe der Siedlungseinheiten* erschwert. Die 234 Ortschaften (außer der Stadt Lommatzsch) haben durchschnittlich unter 200 Einwohner. Art und Qualität der Vertretung ist daher unterschiedlich. Das Ziel bürgernaher und zugleich siedlungsnaher Vertretung widerspricht so dem Ziel effizienter Organisation und Tätigkeit der Vertretung.

Lösungsmöglichkeiten (im oben angeführten Sinne) sind:

- Zusammenfassung von Weilern zu formalen „Ortsteilen“ der Gemeinden
- Verkleinerung der Gemeinden, so dass sie jeweils eine überschaubare Zahl von Ortsteilen umfassen, die selbst überschaubar sind.
- Schaffung einer flexiblen Vertretungsorganisation (etwa als „Problemlösungsorganisation“), die für alle Siedlungsteile der Kleinregion wirkt.
- Status quo (Verzicht auf eine Vertretung für einen Großteil der Orte).

- Die Entwicklung kann auch dazu führen, dass kleinere Einheiten aufgelassen werden.

### *Ein drittes Beispiel- Problem*

Differenzierte Infrastrukturanlagen und differenzierte Infrastruktur- Organisation sind wegen der kleinteiligen Siedlungsstruktur notwendig. Kleinere Einheiten sind gegenüber Veränderungen der einzelnen Problemfaktoren sehr empfindlich. Dagegen sind technische Maßnahmen zur Bewältigung sehr teuer (z.B. Schülertransport, oder Abwasser-Druckleitungen).

Lösungsmöglichkeiten (im oben angeführten Sinne) sind:

- Entwickeln neuer, geeigneter und bewältigbarer Infrastruktur (z.B. Einrichtung von Kleinstschulen als kooperative Einrichtungen; lokale Abwasservermeidung und -Behandlung)
- Eigene isolierte Ausstattung der kleinen Einheiten, statt Einbeziehung in das Standardsystem
- Einrichtung von entsprechend dem Standard versorgten „Entwicklungsachsen“, kombiniert mit spezieller geringerer Ausstattung der übrigen Einheiten (räumliche Neustrukturierung der Siedlungsstruktur)
- Auffassung von Siedlungseinheiten, die nicht hinreichend versorgt werden können.

### *Ein viertes Beispiel-Problem*

Die geringe Zahl von Jugendeinrichtungen (in mehr als 200 Ortschaften kein Angebot) erfordert weite Wege, die nur motorisiert zurückgelegt werden können. Das widerspricht dem Ziel, für Jugendliche im Wohnumfeld (=Ortschaft) ein Angebot zur Verfügung zu stellen und dem Ziel, motorisierten Verkehr zu vermeiden.

Lösungsmöglichkeiten:

- Kooperation mit vorhandenen Einrichtungen (Schulen, Kindereinrichtungen, Sportvereinen, Senioreneinrichtungen)
- Organisation geeigneter Mobilitätsangebote (ÖPNV, Fahrradwege und – Bereitstellung usw.)
- Veränderung der Siedlungsstruktur (wie zu anderen Problemen angedeutet)
- Angebot von Internats- und ähnlichen Einrichtungen

### *Fünftes Beispiel- Problem*

Das Fehlen eines übergeordneten Straßennetzes und das dichte Netz der Orts- und Kreisstraßen ist in Erhaltung und Ausbau sehr kostspielig, erschwert die Orientierung, ergibt Standortnachteile für Betriebe, erschwert die Versorgung mit anderer Infrastruktur (ÖPNV, Schulen usw.) und ist verkehrstechnisch ungünstig.

Lösungsmöglichkeiten:

- Verbesserung der Orientierung und Verkehrslenkung durch Wegweiser
- Ausbau auf ausgewählte Straßen beschränken, die ein übergeordnetes Netz bilden - Übernahme dieses Netzes in die Landes- bzw. Bundeserhaltung.
- Den Großteil des Straßennetzes nur für Radfahrer und Fußgänger ausbauen, den Rest als übergeordnetes Netz
- Auswahl der auszubauenden (und zu erhaltenden) Straßen nach den Erfordernissen der Landwirtschaft
- Veränderungen der Siedlungsstruktur und entsprechende Reduktion des Straßennetzes.

- Veränderung der Verkehrsbelastung, unter anderem durch leichtere landwirtschaftliche Maschinen

## Vorgangsweise zur „Problemanalyse in Planungsprozessen“

Schritte vom Wahrnehmen eines Problems bis zur Beurteilung alternativer Entwürfe für die Lösung; diese Ausführungen bauen auf dem „Modell für den Ablauf von Planung“ auf (Siehe Abschnitt 3). Ein Schritt im Planungsprozess soll damit eingehender beleuchtet werden. Dieser folgt dem „Wahrnehmen von Problemen“ und führt zu vertiefter Information über die Entwicklungsspielräume, in denen die Lösung der Probleme gesucht werden kann. Die folgenden Schritte des Planungsprozesses sind einem „**problemorientierten Ansatz**“ und dem „**Modell für den Ablauf von Planung**“ entsprechend angeführt (E. Grammatikopoulou 2004, S. 134 bis 150; S. 207 bis 224):

- **Wahrnehmung von Problemen** durch Akteure, Betroffene und/oder Beobachter und Berührte
- **Erfassen, formulieren und analysieren der wahrgenommenen Probleme** (unter anderem) mit dem Ergebnis, die Menge der für die Problemsituation relevanten
- **Problemfaktoren und Problemelemente** angeben zu können. Damit können auch die
- **Instrumente** (oder „Stellschrauben“) erfasst werden, die zur Problemlösung eingesetzt werden können, die aber auch an der Verursachung von Problemen beteiligt sind. Mit dem Verändern von Problemfaktoren oder -Elementen kann man auf die Problemlösung hinarbeiten, oder aber die Problemlösung verhindern bzw. das Problem überdecken.
- **Entwicklungsspielräume der Problemfaktoren** bzw. -Elemente und damit auch der Instrumente zeigen an, in welchem Bereich Lösungsmöglichkeiten für die Probleme (die Problematik) entworfen werden können (Lösungsmöglichkeiten können nicht „gesucht“ werden, sie liegen nicht auf der Straße oder in der Gegend. Sie sind auch nicht „Ideen“, die spontan entstehen); **Grenzpunkte bzw. Eckpunkte** sind zu ermitteln.
- Um bestmögliche Problemlösungen zu erreichen ist es notwendig, **alternative Lösungsmöglichkeiten im gesamten gegebenen Entwicklungs-Spielraum zu entwerfen**. Dieser Spielraum reicht in der Regel weit über die formalen Handlungsspielräume hinaus. (Denn die formalen Begrenzungen der Handlungsspielräume sind selbst Problemfaktoren, die verändert werden können oder müssen, um die Problem-Lösung zu erreichen.)
- Die verschiedenen Entwürfe sind danach zu bewerten. Diese **Bewertung** muss mit den Akteuren, Beteiligten, Betroffenen und Beobachtern erfolgen. Sie führt noch nicht zu einem bindenden Ergebnis, sondern zu **begründeten und bewerteten Vorschlägen**. Die Bewertung der Vorschläge ergibt eine Reihung, die in vielen Fällen durch abschließende politische Bewertung bzw. durch formale Verfahren abgeändert werden kann, bevor Vorschläge festgesetzt werden können – oder aber politisch begründete Abänderungen erfahren. Dabei ist zu bedenken, dass politische Aussagen auch als Problemfaktoren in den Planungsprozess eingehen.

Die Kommunikation mit den Betroffenen und Berührten erhält oft umso mehr Gewicht, je weiter man in diesem Vorgang voranschreitet. Das heißt vor allem, dass man in den ersten Schritten mit Annahmen auf Grund der Erfahrung durchaus tragfähige Aussagen erreichen kann, im weiteren aber erheblichen Einfluss der Kommunikation auf die angestrebten Aussagen erwarten muss.

## Quellen zur Erfassung von Problemen und Zielen

Die Aufgabe besteht darin, wahrgenommene und wahrnehmbare Probleme zu erfassen. Ziele sind die konstituierenden Faktoren / Elemente der Probleme. Probleme können nur in Kenntnis der beteiligten Ziele formuliert werden. Daher können die Erfassung von Problemen und die Erfassung der beteiligten Ziele in einem Arbeitsgang verbunden werden. Es ist dabei unwesentlich, ob man von Problemen oder von Zielen ausgeht.

Die **wichtigsten Quellen zur Erfassung von Problemen und Zielen** sind:

- Wahrnehmung durch die Betroffenen und (z.B. wissenschaftlich) Interessierten
- Kommunikation mit allen relevanten Personen, Gruppen und Institutionen
- 
- Beobachtung durch den bzw. die Bearbeiter
- Beobachtung sowohl „von innen“, als auch „von außen“
- Recherchen in einschlägigen Publikationen
- Akten der Verwaltungen, Pläne und Programme
- Kommunikation mit den Politikern und Analyse der Politiken
- Analyse von vorhandenen Daten und Informationen
- Datenerhebung und Datenanalyse
- „Bestandsaufnahmen“ formaler (Planungs-) Prozesse

## Ein Beispiel für die Bearbeitung von Problemen

Ein Einzelproblem aus der bereits zitierten Untersuchung über „Infrastruktur im ländlichen Raum“ soll als Beispiel für die Überlegungen zur Bearbeitung von Problemen etwas ausführlicher dargestellt werden: **Das Beispiel-Problem: Auslastungsdefizite von Kindergärten.**

1. **Das wahrgenommene Problem:** In der Untersuchung zum Beispiel „Lommatzscher Pflege“ (Entwurf zum Projektbericht vom 5. 7. 2006) wurden Probleme der Infrastrukturversorgung im ländlichen Raum behandelt. Dabei wurden auch Auslastungsdefizite bei Kindergärten und Horten festgestellt.

In der Untersuchung sind zu diesem Problem unter anderem folgende Problemfaktoren und nähere Angaben angeführt worden:

- Kindergärten weisen z. T. Auslastungsdefizite gegenüber den geforderten Standard-Auslastungen bis zu 33% auf, im Hortangebot sind es z. T. 50% bis 66%.
- Obwohl etliche Gemeinden sogar zwei bis drei dieser Einrichtungen aufweisen, gibt es wegen der großen Anzahl der Siedlungskörper im Großteil der Dörfer und Weiler keine.
- Die Verpflichtung der Gemeinden zur Vorhaltung von Kindergartenplätzen steht in Konflikt mit der Wahlfreiheit der Eltern, andere Kindergartenplätze in Anspruch zu nehmen. Das führt zu finanziellen Einbußen der Gemeinden.
- Sanierungsbedarf für Gebäude und Umstellungsbedarf zu integrierten Einrichtungen erfordert großen Aufwand.

Zum Handlungsbedarf hinsichtlich des Problems „Auslastungsdefizite bei Kindergärten“ wird unter anderem folgendes ausgeführt:



- Mittelfristig (bis 2020) kann erwartet werden, dass die bestehenden Kapazitäten den Bedarf um 75% bis 90% überschreiten werden; zunehmender Rückbaubedarf wird erwartet.
- Durch die Einführung von Ganztagschulen könnten die bestehenden integrierten Einrichtungen (Kindergarten mit Krippenangebot und Hortplätzen) einen erheblichen Teil ihrer Kinder verlieren.

Zu den Lösungsansätzen bzw. Konzepten und Maßnahmen wird unter anderem folgendes angeführt:

- Grundsätzlich sollte eine Umstellung sämtlicher Einrichtungen auf integrierten, flexiblen Betrieb angestrebt werden.
- Die Einrichtungen gemeindeübergreifend einem gemeinsamen Trägerverein zu unterstellen, könnte Verwaltungsaufwand und Personaleinsatz optimieren.
- Um die Folgen der freien Wahl der Kindergärten durch die Eltern zu beheben, wäre eine Umorientierung auf Landesebene notwendig: Die Landeszuschüsse sollten z.B. grundsätzlich an die Wohngemeinde gezahlt werden, da diese die Versorgungspflicht hat.
- Eine Einführung von Vor- und Ganztagschulen sollte in enger Verknüpfung mit dem Angebot an Kindereinrichtungen erfolgen. Kindergärten, die sich mit dem Schulangebot wegen des Standortes nicht verknüpfen lassen, sollten vom Land unterstützt werden.
- Zum Transportproblem könnten Verbesserungen durch private, ehrenamtliche Fahrdienste erreicht werden, die von den Gemeinden angeregt und, etwa durch Übernahme der Versicherungskosten, unterstützt werden sollten.

Die Zuständigkeiten für die angeführten Ansätze (Konzepte bzw. Maßnahmen) liegen bei Land, Kommune und, dem Vorschlag entsprechend, bei einem gemeinsamen Trägerverein.

## **2. Formulierung des Problems:** (Die Problem-Elemente und -Faktoren sind modellhaft d.h. nicht vollständig angeführt.)

Worin besteht das Problem? Der wahrgenommene Zustand widerspricht einer Reihe von Zielen und Vorstellungen der beteiligten Personen und Institutionen.

Der Zustand:

- widerspricht Zielen und Vorstellungen betroffener Bürger
- widerspricht funktionellen Erfordernissen der behandelten Einrichtung
- widerspricht festgelegten Regeln für die Beschäftigung von Personal
- widerspricht Erfordernissen und Möglichkeiten der Haushalte der zuständigen Gebietskörperschaften, vor allem der Gemeinden
- widerspricht unter Umständen dem Ziel der Sparsamkeit bei der Verwendung öffentlicher Mittel
- widerspricht finanziellen Möglichkeiten und Vorstellungen betroffener Bürger
- lässt die Nutzung der Räume als zu teuer erscheinen (widerspricht den Vorstellungen der Zuständigen von der Finanzierung der Einrichtung)
- führt zu Konflikten im Vergleich mit anderen, gleichartigen oder komplementären Einrichtungen
- erscheint der Gemeinde bzw. den Trägern zu teuer.

An dem wahrgenommenen Problem und seinen Teilproblemen ist eine Reihe von Faktoren bzw. Elementen beteiligt. Diese sind vor allem Ziele (soweit sie andere Gegebenheiten sind, können sie jeweils als Ziele formuliert werden). Zu den einzelnen Zielen werden nun direkt anschließend Gegenziele formuliert. Die folgende Auflistung von Zielen und Gegenzielen stellt einige Beispiele vor:

- *Ziel:* Die Regelungen zum Betrieb der Einrichtung einzuhalten, im besonderen die Regelungen für die Beschäftigung der Mitarbeiter.
- *Gegenziel:* Regelungen sollen auf Grund der Erfordernisse geändert werden; oder: Ausnahmen sollen in Anspruch genommen werden (Regeln nicht beachten).
- *Ziel:* Ausgaben der Gemeinde (der Träger) zu vermeiden oder zu vermindern.
- *Gegenziel:* Einnahmen zu erhöhen, oder andere Träger zu belasten.
- *Ziel:* Die Einrichtung ausschließlich dem vorgesehenen Nutzerkreis zur Verfügung zu stellen.
- *Gegenziel:* Kooperation und Koordination mit anderen Nutzern.
- *Ziel:* Mehrfachnutzung von Räumen und Personal vermeiden
- *Gegenziel:* Mehrfachnutzungen anstreben.
- *Ziel:* Fahrten der Kinder zu der Einrichtung vermeiden
- *Gegenziel:* Fahrtmöglichkeiten systematisch organisieren
- *Ziel:* Wohnbevölkerung und Kinderzahl im Fußgänger-Einzugsbereich der Einrichtung beibehalten
- *Gegenziel:* Einzugsbereich vergrößern oder so verändern, dass die Nutzung regelgerecht erfolgen kann; oder so verändern, dass die Einrichtung am gegebenen Standort nicht erforderlich ist.
- *Ziel:* Zuständigkeit und Trägerschaft der Einrichtung erhalten
- *Gegenziel:* Zuständigkeit und Trägerschaft der Einrichtung so verändern, dass Betrieb und Funktion der Einrichtung gewährleistet werden können.

### **Welche Faktoren bzw. Elemente sind als Instrumente einsetzbar?**

Sowohl zur Lösung der dargelegten Probleme (bzw. Problematik), als auch zum Verlagern oder „Überdecken“ der Probleme (also vermeiden einer Lösung durch verändern der Problematik) werden Instrumente eingesetzt. Im Prinzip sind alle Problem-Faktoren und Elemente als „Instrumente“ einsetzbar. Im Gegenzug werden Instrumente, die zur Problemlösung oder –Veränderung eingesetzt werden können, durch diesen Einsatz jedenfalls auch zu Problemfaktoren.

Einige Beispiele sollen das erläutern:

- Die Regelung der Mindest- und Höchstzahlen in einer Gruppe kann verändert werden, um Defizite oder Überbelastungen zu korrigieren. Andere Teile der Problematik, wie die Kostenproblematik, werden dadurch nicht gelöst.
- Die Einrichtungen mehrerer kleiner Ortschaften können zusammengelegt werden, um eine den Regeln entsprechende Auslastung und Personalbesetzung zu erreichen. Damit wird das Problem auf die Transportorganisation verlagert.
- Kosten können auch vermindert werden, wenn ein Teil der Kosten den Nutzern angelastet wird. Auch dabei entsteht für einen Großteil der Nutzer eine Verlagerung des Problems, und nicht dessen Lösung.

Um zu möglichst guten Lösungen für die Probleme zu gelangen sind also weitere Schritte im Planungsprozess notwendig: Zu den einzelnen Faktoren und Elementen der Probleme sollten nun die Spielräume ermittelt werden, in denen sie sich in Zukunft entwickeln können. Diese Entwicklungsspielräume sollen den Bereich möglicher Veränderungen zeigen; sie gehen in der Regel weit über die Bereiche hinaus, die durch die üblichen Handlungsregeln begrenzt sind, die etwa durch Gesetze, politische Entscheidungen, technische Normen und andere normative, aber auch wirtschaftliche

Festlegungen markiert werden. Wenn auch diese engeren Spielräume meist den Handlungen zur Problemlösung Grenzen setzen, so sind doch in der Regel auch die Handlungsspielräume, die zur Problemlösung zur Verfügung stehen, wesentlich größer und eher an die Entwicklungsspielräume angelehnt.

### **3. Entwicklungs- oder Veränderungsspielräume der Faktoren (Elemente)**

Die Ermittlung der Entwicklungsspielräume bzw. der Möglichkeiten einer Veränderung der einzelnen Faktoren erfordert Aussagen der beteiligten (speziellen) Disziplinen. Bei der Erfassung der Problemfaktoren kann man in vielen Fällen auf bekannte Angaben aus den beteiligten Disziplinen zurückgreifen. Bei der Ermittlung der Spielräume ihrer weiteren Entwicklung ist das oft nicht möglich. Beispiele können daher nur modellhafte Annahmen wiedergeben und auch die Spielräume nicht vollständig darstellen. Es wird in der Regel genügen, den Spielraum mit „Eckpunkten“ oder Grenzwerten zu markieren. Einige Hinweise können das illustrieren:

- Als Beispiel: Bei der Beschäftigung des Personals ergeben sich Spielräume etwa mit: Auswahlkriterien, Bezahlung, Ausbildung, Arbeitszeit, Teilung der Stelle, freie Mitarbeiter, Selbständige oder ehrenamtlich Tätige einsetzen, Trennung oder Kombination verschiedener Tätigkeiten, Formen der Verträge, Abgrenzung der Verantwortlichkeiten, Einzel- oder Teamarbeit, Kontrollen und Aufsicht usw. Der Spielraum reicht hier bis zur vollständigen Übertragung der anstehenden Aufgaben an die Bedarfsträger selbst (das heißt, bis zum vollständigen Rückzug der öffentlichen Hand aus der Aufgabenerfüllung – Beispiele gibt es dafür ja genug).
- Kriterien für Eckpunkte und Grenzwerte der Veränderungsmöglichkeiten dieser Faktoren sind etwa: Gewährleistung der Ausübung der Funktion; die finanziellen Belastungen der Beteiligten (Gemeinde und andere öffentliche Träger, Familien, Mitwirkende); Möglichkeiten, verschiedene Tätigkeiten zu verbinden (z.B. Kindergarten, Hort, Mitwirkung an anderen kommunalen Aufgaben); Flexibilität der Ausübung der Funktion; verschiedene Vertragsformen; verschiedene Ausbildungsanforderungen; Finanzierung durch alle möglichen Träger, getrennt oder gemeinsam; usw.
- Ähnlich kann hinsichtlich der Gebäude und Flächen vorgegangen werden. Die Spielräume betreffen etwa: Eigentumsverhältnisse (es muss nicht Gemeindeeigentum sein), Ausstattungsanforderungen, Erhaltungsbeiträge Dritter usw. Es gibt auch Möglichkeiten, mehrere Funktionen in einem Raum oder auf einer Fläche, einem Weg usw. auszuüben (unter anderem: Mehrfachnutzung). So können etwa die für bestimmte Funktionen speziell auszuweisenden Flächen unter Umständen wesentlich kleiner, aber auch wesentlich größer sein, als es den Standards entsprechen würde.

### **4. Beiträge der beteiligten Fachgebiete bzw. Disziplinen**

Für die Formulierung des Problems, für die Analyse der Elemente und Faktoren sind Beiträge aus vielen verschiedenen Fachgebieten und Disziplinen erforderlich. Das betrifft sowohl die Zuständigkeiten (Fachdienststellen) in der Verwaltung der betroffenen Gebietskörperschaften, als auch die Sachbereiche der beteiligten fachlichen Tätigkeiten (etwa Beratungs- oder Planungsbüros usw.) und die angesprochenen wissenschaftlichen Disziplinen. Damit werden auch innerhalb eines Faches gegensätzliche Vorstellungen zu Tage treten können. Es ist dann eine Aufgabe des Faches „Planung“, derartige Divergenzen in der Problemlösung zu bewältigen.

Ein Beispiel für solche „innerfachliche“ Konflikte ist in der Infrastrukturuntersuchung angesprochen worden: Für die für Abwasserbeseitigung zuständigen Stellen ist der Anschluss jedes Wohnhauses an die zentrale Abwasseranlage oder Ausstattung mit

dichten Klärgruben unabdingbar. Aus der Sicht einer (ökologischen) Kreislaufauflösung bestehen auch andere Lösungen, die aber nicht zulässig sind. Bei diesen tritt dann die Frage der Trinkwasserversorgung auf, die dann ebenfalls individuell beantwortet werden muss. Für die Fachdienststellen treten formale Fragen auf: Muss sich die Stellungnahme einer Fachdienststelle ausschließlich an die formalen Vorgaben halten, oder können (wenigstens zusätzlich) Aussagen getroffen werden, die sachlich begründet, aber nicht zulässig bzw. nicht vorgesehen sind? In umfassenden Planungsprozessen müssten derartige Aussagen auf jeden Fall eingebracht werden.

## 5. Entwurf von Lösungsmöglichkeiten

Um die Aufgabe der Raumplanung erfüllen zu können ist es erforderlich, den Spielraum zu ermitteln, in dem die Lösungen zu suchen sind. In einem solchen Aufgabenbereich ist es nicht möglich, Lösungen der bearbeiteten Problematik aus den Eingangsdaten abzuleiten, es ist vielmehr notwendig, mit der Arbeitsweise des „Entwerfens“ zu alternativen Lösungsmöglichkeiten zu gelangen. Diese alternativen Entwürfe sollten den gesamten Lösungs- Spielraum abdecken und nicht nur die durch formale Kriterien eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten heranziehen.

Für den Beispielraum „Lommatzcher Pflege“ ergibt sich daraus, dass auch für die Ermittlung des Handlungsbedarfes für Infrastruktur die anderen relevanten Faktoren und Elemente (der Probleme) in die Entwurfsaufgabe zur Problemlösung einbezogen werden sollten.

Wie bei den Problemen dargelegt, so brauchen auch die Entwurfsbearbeitungen zu den Lösungsmöglichkeiten die kontinuierliche Kommunikation mit den Betroffenen.

Mit dem Beispiel „Lommatzcher Pflege“ waren an Hand realer Gegebenheiten einzelne grundlegende Schritte eines Planungsprozesses darzulegen. Grundlage dazu sind Beobachtungen und Bearbeitungen über Veränderungen in einem ländlichen Raum. Das folgende zweite Beispiel beleuchtet die methodische Vorgangsweise aus einem anderen Aspekt.

Als Zusammenfassung der angeführten Überlegungen zur Frage, wie man mit Problemen umgeht bzw. umgehen sollte, sind in der folgenden Tabelle die wichtigsten Stichworte angeführt.

## Wie geht man mit Problemen um?

Zusammenfassung von Aufgaben und Arbeitsschritten

### 1. Wahrnehmen von Problemen

Wir alle nehmen ständig Probleme wahr. Die meisten vergessen wir sofort wieder. Wenn man sie vergisst, kann man sie aber auch nicht lösen. Es ist daher wichtig, wahrgenommene Probleme bewusst aufzunehmen.

### 2. Erfassen von Problemen

Um Probleme nicht zu vergessen, sollte man sie festhalten. Für die Arbeit an einer Problematik genügt das aber nicht, weil man nicht alle relevanten Probleme wahrnimmt. Man sollte Probleme daher aktiv und systematisch erfassen (und dokumentieren).

Es gibt viele verschiedene Quellen der Problemerkennung. Unter anderem: Kommunikation mit Betroffenen, Beobachtung, Auswertung von Akten, Daten- und

Informationsmaterial (u.a. Statistiken, GIS usw.), Forschungsarbeit und vieles anderes mehr.

Dabei geht man mit verschiedenen Arbeitsschritten vor, wie z.B.: Ziele erfassen, Gegenziele formulieren, Interessen bestimmen, Konfliktpotentiale erfassen.

### **3. Formulieren**

Mit den erfassten Problemen kann man noch nichts anfangen. Man muss sie aufbereiten, ihre Elemente und Faktoren bestimmen. Wir nennen das: die Probleme formulieren.

Dazu sind die relevanten Fakten zu den erfassten Zielen und Problemen zu erfassen: physische, ökologische, soziale, rechtliche usw. Fakten, Einflussfaktoren, Elemente,

die betroffenen Personen, Gruppen und Institutionen, Träger der Ziele, Akteure, Betroffene/ Berührte,

Angaben über die Instrumente der Beteiligten.

Ein wesentlicher Teil der zu erfassenden Information betrifft den Zeitfaktor: Wie verändern und entwickeln sich die Elemente und Faktoren mit dem Zeitablauf?

### **4. Verbindung mehrerer Probleme**

Ein Problem kommt nie allein. Es sind immer Komplexe oder Systeme von Problemen, die untereinander zusammenhängen. Das kann man als „Problematik“ oder „Problemsituation“ bezeichnen.

### **5. Die Aufgabe: Probleme lösen**

Probleme sind (für die Planung) immer Konflikte. Und Konflikte sollte man lösen.

Gibt es Menschen, die eine Konfliktlösung wollen, dann ist die (Planungs-) Aufgabe gestellt. Es besteht Handlungsbedarf.

### **6. Lösungsmöglichkeiten**

Die nächst- beste Lösung ist fast nie die beste. Es ist daher notwendig zu erfahren, in welchem Bereich die Lösung für ein Problem bzw. für eine Problematik gefunden werden kann. Dieser Bereich ist durch die Entwicklungsmöglichkeiten der Elemente und Faktoren des Problems bestimmt: in den Entwicklungsspielräumen können die Lösungsmöglichkeiten liegen. Die an einem Problem und seiner Lösung beteiligten Akteure können in bestimmbar Handlungsspielräumen tätig werden. Auch diese sollte man kennen, um die tatsächlich gegebenen Lösungsspielräume für das Problem (die Problematik) feststellen zu können.

Wie kommt man nun zu den Lösungsmöglichkeiten?

Kann man Lösungsmöglichkeiten aus Grundlagen logisch ableiten?

Das ist in der Regel nicht möglich. Man muss dafür Entwerfen als Methode einsetzen. Denn innerhalb der Lösungsspielräume sind viele Lösungen möglich!

Innerhalb des gesamten Lösungsspielraumes sind alternative

Lösungsmöglichkeiten zu entwerfen (wenn man eine gute Lösung erreichen will).

Lösungsmöglichkeiten sind in der Regel nicht vorgegeben. Daher können sie auch in ganz verschiedenen Formen auftreten bzw. entworfen werden (als Ziele, Programme, Szenarien, Kommunikation, Projekte, Maßnahmen usw.)

### **7. Bewerten von Problemen und Lösungsmöglichkeiten**

Man sollte nun feststellen, wem bzw. welchen Bereichen (z.B. Umwelt, Wirtschaft, Bewohner, usw.) die einzelnen Lösungsmöglichkeiten nutzen bzw. schaden. Die Bewertung sollte immer aus allen beteiligten Aspekten erfolgen (sozialen, kulturellen, ökologischen, physischen, ökonomischen, rechtlichen usw.).

Zur Bewertung gehört auch die Feststellung von Folgen der einzelnen Lösungsmöglichkeit, sowie der Handlungserfordernisse und -Möglichkeiten, sowie der Spielräume, die mit der Lösungsmöglichkeit für die verschiedenen Beteiligten bzw. Faktoren (z.B. Umwelt) verbleiben.

## **8. Ergebnisse: Vorschläge zu Zielsetzungen, Projekten und Maßnahmen**

Das Ergebnis der angedeuteten Arbeitsgänge sind dann begründete und bewertete Vorschläge zur Lösung der betreffenden Probleme bzw. Problematik. Mit den fachlich erarbeiteten Ergebnissen ist noch keine Entscheidung gefällt. Diese muss - auf Grund der Ergebnisse - von den entsprechenden Entscheidungsträgern gefällt werden.

Entscheidungsträger, etwa Politiker, können von den erarbeiteten Ergebnissen abweichend entscheiden. Dafür müssen sie aber dann die Verantwortung übernehmen.

## **9. Formale Planungsprozesse; Festlegung, Umsetzung, Realisierung von Zielen, Projekten und Maßnahmen**

Die Vorschläge bzw. die bewerteten Lösungsmöglichkeiten werden - wenn es um öffentliche Planung geht - formalen Prozessen unterworfen, die mit der Festlegung von Zielen, Programmen, Plänen, Projekten, Maßnahmen usw. abschließen.

## **Das zweite Beispiel:**

### **Gemeinde Hermagor- Pressegger See Bearbeitungen zu Gender-Mainstreaming**

Die Beispielgemeinde in Kärnten, dem südlichsten österreichischen Bundesland, ist typischer ländlicher Raum; mit unterschiedlichen Siedlungsformen, kaum städtischer Bebauung, und größeren Entfernungen zwischen den einzelnen Siedlungsteilen. Struktur und Probleme sind wesentlich durch die Gebirgslandschaft geprägt. Die Mobilitätsbedingungen und die Verkehrsverbindungen sind eng beschränkt, sie entsprechen nur begrenzt den Ansprüchen der Bewohner.

Unterschiede in den Ansprüchen an die Wegenetze zwischen Frauen und Männern, Mädchen und Jungen, alten Leuten, Behinderten und anderen Menschen wurden in einem Projekt mit Hilfe kommunikativer Techniken untersucht. Damit wurde ein Beispiel für das Einfügen von Gender-Mainstreaming in Planungsprozesse erstellt.

### **Anlass und Rahmen der Bearbeitung des Beispiels**

Das EU-Programm Interreg IIIB CADSES hat die Möglichkeit geboten, Projekte zu Gender-Mainstreaming in der räumlichen Planung zu fördern. In diesem Rahmen wurde ein „landschaftsplanerisches Pilotprojekt zur qualitativen Wegenetzplanung im Sinne von Gender-Mainstreaming am Beispiel der Stadtgemeinde Hermagor-Pressegger See“ beantragt und durchgeführt. Das Ergebnis wird als „Leitfaden zur Umsetzung von Gender-Mainstreaming“ betrachtet.

Für das Projekt galten die Bedingungen für die Förderung durch EU und das Land Kärnten (Abt. 20 Landesplanung, sowie Referat für Frauen und Gleichbehandlung). Das Projektteam bestand aus drei Landschaftsplaner-Büros und dem Institut für Landschaftsplanung der Universität für Bodenkultur Wien. Die Aufgabenstellung wurde im Rahmen der Förderungs- bzw. Finanzierungsbedingungen vom Projektteam erarbeitet.

Mit dem Projekt soll gezeigt werden, wie die Ansprüche an die Wegenetze besser befriedigt werden können und dabei den Unterschieden zwischen Frauen und Männern, Mädchen und Jungen, sowie alten Leuten und Menschen mit besonderen Ansprüchen Rechnung getragen werden kann.

## **Übersicht über die angesprochenen Probleme zu den Wegenetzen**

Aus der vorliegenden Studie können viele Probleme erkannt werden, deren Lösung als Planungsaufgabe zu betrachten ist. Das Thema ist eng begrenzt. Daher können auch nur relativ wenige Probleme angeführt werden, die in der Studie behandelt worden sind. Dennoch ist die Zahl dieser Probleme so groß, dass hier nur eine generelle Übersicht, und keine vollständige Aufstellung der Probleme wiedergegeben werden kann. In der Studie fand keine systematische Erfassung und Ausarbeitung (Formulierung) der Probleme statt. Die Studie war als einmalige Bearbeitung nicht auf kontinuierliche Fortführung ausgerichtet, sodass auch dieser Aspekt nicht behandelt wurde.

In der folgenden Übersicht werden die angesprochenen Probleme stichwortartig aufgelistet. Eine ausführliche Problemformulierung müsste jedenfalls Elemente, Faktoren, Ziele, Zielträger und Bewertungen enthalten.

Einige Beispiele für Probleme der Wegenetze:

- Ländliche Siedlungsformen (kleine Dörfer, Einzelhöfe, Streusiedlung) bedingen lange Wege und wenig Bündelung. Die Entwicklung der Wirtschaft und der Lebensweisen der Bevölkerung ergibt den Widerspruch, dass in der bestehenden Siedlungsstruktur immer mehr Menschen immer öfter immer größere Entfernungen zurücklegen müssen. Die Wegenetze sind darauf nicht hinlänglich eingerichtet. An dieser Problematik sind viele Faktoren beteiligt, zur Problemlösung müssen viele Elemente verändert werden. Die vorliegende Studie konzentriert sich dabei auf Maßnahmen in den Wegenetzen (Straßen, Fuß- und Radwege usw.) und beim Öffentlichen Verkehr,
- Frauen und Männer, Mädchen und Jungen, sowie „Menschen mit besonderen Bedürfnissen“ (Behinderte, Alte), Pendler, Haushaltführende und Landwirte (usw.) stellen unterschiedliche Ansprüche an die Wegenetze. Diese Ansprüche stehen sowohl mit den Wegenetzen und Mobilitätsangeboten, als auch untereinander in (unterschiedlichen) Widersprüchen. Die große Zahl der an dieser Problematik beteiligten Faktoren bedingten zur Lösung auch Maßnahmen in vielen Bereichen. Auch der Umbau von Wegen und öffentlichem Raum ist stellenweise anzustreben.
- Die Wirtschaftliche Entwicklung und die länger werdenden Arbeitswege führen zur Tendenz steigender Nutzung des Autos. Das steht in Widerspruch zu Ansprüchen hinsichtlich der Umwelt, der Verkehrssicherheit und der Lebensweise. Lösungen müssen auch hier sehr komplex sein.
- Die Wege in ländlichen Siedlungsformen sind weiter als der fußläufige Aktionsradius von Kindern, älteren Menschen und Bewegungsbehinderten. Die Wege sind oft auch nicht barrierefrei. Ohne massive Veränderungen sind vor allem Teillösungen denkbar (vor allem in der Gestaltung der Wege).
- Öffentliche Verkehrsmittel weisen besonders in ländlichen Räumen für bestimmte Bevölkerungsgruppen oft Barrieren auf. Das widerspricht den grundsätzlichen Anforderungen. Teillösungen soll die Förderung der Modernisierung des Fahrzeugparks bringen.
- ÖPNV-Fahrpläne beachten zu wenig die Erfordernisse von Kindern (z.B. deren Wege zu Bildungseinrichtungen in der Freizeit) und anderen Gruppen. Zur Lösung dieses Problems ist Förderung der Anpassung der Fahrpläne an die Bedürfnisse durch Förderung durch Land, Bund und EU notwendig.
- Auch Streusiedlung und kleine Siedlungskörper brauchen ÖPNV-Erschließung, die aber aktuell sowohl finanziell als auch technisch nicht möglich ist. Lösungen bieten ev. Modelle wie Rufbus und organisierte Nachbarschaftshilfe.
- Frauen und Männer (und andere Teil-Gruppen) haben unterschiedliche Mobilitäts-Anforderungen. Dem widerspricht die (auch gesetzlich geforderte) einheitliche

Behandlung. Auf Lösung solcher Problematiken zielt die Anwendung planungswissenschaftlicher Ergebnisse auf die Behandlung der Mobilität (Wegenetz, Gestaltung des öffentlichen Raumes, ÖPNV usw.). Dazu gehört es auch, alle betroffenen Gruppen in Planungsprozesse einzubeziehen.

- Die selben Wege müssen für unterschiedliches Verkehrsverhalten unterschiedlicher Gruppen (Altersgruppen, Frauen/Männer, Berufstätige, Schüler, Autofahrer, Fußgänger, Radfahrer usw.) geeignet sein. Das enthält viele Konflikte. Derartige Problematiken zu lösen erfordert den Einsatz aller relevanten Instrumente, das bedeutet im Besonderen eingehende planungsfachliche Bearbeitung und Umsetzung der Ergebnisse. Änderungen in der Verhaltenskultur sind dabei nötig.
- Die „Raumaneignung“ durch Bewegung (v.a. Jungen) oder Kommunikation (v.a. Mädchen) oder durch bestimmte Verkehrsmittel (z.B. Auto oder Fahrrad) führt zu weiteren Konflikten. Wieder sind Planung, Instrumente und Verhaltenskultur zu beachten.

### *Einige Detailprobleme*

- Der Schulweg für Kinder aus einem Siedlungskörper führt auf einer Bundesstraße, obwohl durch die Felder ein kürzerer und sicherer Weg möglich wäre. Lösung: Der Weg soll angelegt werden; das erfordert aber Mitwirkung von Bundesstraßenverwaltung, Gemeinde und Grundeigentümern, unter anderem über die Finanzierung.
- Rad- und Fußwege an der Bundesstraße fehlen außerhalb der Ortschaft. Lösung: Zum Anlegen der Wege (entlang der Straße oder getrennt in der Flur) ist Einigung über die Bauträgerschaft (Zuständigkeiten und Finanzierung) nötig.
- In der Flur um die Ortschaften fehlen Wege, die für Bewirtschaftung von Kleinparzellen, für Freizeit, Erholung und Fremdenverkehr zweckmäßig wären. Zur Lösung könnten Feldraine herangezogen werden; das wirft rechtliche Probleme auf.
- An der Verkehrsstraße im Ort fehlen Gehsteige und gesicherte Querungsmöglichkeiten. Das beeinträchtigt mehrere Gruppen in unterschiedlicher Weise. Die Gestaltung des Straßenraumes ist vor allem durch rechtliche Fragen zwischen Bund, Land und Gemeinde schwierig.
- Die Aufenthaltsqualität auf den beiden (kleinen) Plätzen ist gering. Die Umgestaltung ist durch die Studie vorangetrieben worden.

### **Was wurde zum Bearbeitungsgebiet für die Gender- Fragestellung getan?**

Wie wurden die Ansprüche an die Wegenetze und die Mobilitätsangebote so erfasst, dass Gender- Differenzierungen erkannt werden konnten? Einige der wichtigsten Methoden bzw. Techniken für die Umsetzung von Gender-Mainstreaming für die Beispielaufgabe (Wegenetzplanung) waren:

- Als grundlegende Information wurden vor allem statistische Auswertungen in vertiefter Differenzierung nach Gender- (usw.-) Gruppen nach Zahl, Relation der Gruppen, räumlicher Verteilung, nach Merkmalen, wie Erwerbstätigkeit, Pendlerströmen, Haushaltsstruktur usw. erfasst.
- Entsprechende Information wurde über die Wegenetze und Mobilitätsangebote und deren Benützung erhoben, soweit dies aus vorhandenen Quellen möglich war.
- Relevante Unterschiede (der Nutzergruppen und der Netze) wurden aus Publikationen und bereits vorliegenden Untersuchungen erfasst. Dazu zählten im Besonderen Planungsziele auf Grund der Raumplanungsbearbeitungen.



Auf Grund der angeführten Unterlagen und Erhebungen wurden folgende Vorgangsweisen und Arbeitstechniken angewendet:

- Bildung von Arbeitsgruppen mit den Betroffenen; ad hoc Gruppen und ständige Arbeitsgruppen bei den relevanten Planungsprozessen
- Zusammenarbeit von Bearbeitern (Experten) mit Bewohnern
- Erhebung der Mobilitätsgewohnheiten der Nutzer und Nutzerinnen der einzelnen Teile der Wegenetze
- Schulworkshops mit Mädchen und Buben (Jungen), mit Aufstellungen, Rundgängen bei freier Routenwahl, Fragen u. a. nach Kommunikation, Interaktion und Raumeignung (nach psychologischen Methoden).
- Bürgerbefragungen: Kurze Fragebögen, Passantenbefragungen, Wegbegleitung

Die Auswahl der Methoden bzw. Techniken erfolgte nach Gender- Eignung differenziert. Kommunikative Arbeitstechniken und Verfahren spielen dabei die zentrale Rolle (siehe Übersicht Seite 34).

## Übersicht: Kommunikative Arbeitstechniken und Verfahren (Auswahl)

1. Gesetzliche Grundlagen, die Kooperation und Kommunikation erfordern: allgemeine Verwaltungsverfahren, Raumordnungsverfahren, Planfeststellungsverfahren, Verfahrensregeln in Bauleitplanung, in den Naturschutzgesetzen, sowie für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (Gemeindeordnungen), Umweltinformations-Richtlinie, Richtlinie zur Umweltprüfung von Plänen und Programmen
2. Beteiligung, Partizipation (formelle Kommunikation):  
Gesetzlich vorgeschriebene kommunikative Verfahren: Beteiligung und Partizipationsverfahren auf Grund von Bau- und Planungsrecht, Naturschutzrecht, frühzeitige Bürgerbeteiligung usw.  
Mieterbeteiligung, Beteiligung an informeller Planung, wie Dorfentwicklung usw.
3. Management- und Kooperationsverfahren (zusammenführende Organisation):  
Vorgänge zur Verbesserung von Verwaltungsarbeit: City-Management, kooperative Projektentwicklung, Koordinationsverfahren (in der Verwaltung)  
Projektmanagement für verschiedenste Projekte und Vorgänge
4. Informationssysteme (Information als Voraussetzung für Kommunikation):  
Informationssysteme für die professionelle Anwendung: GIS, interne Verwaltungsinformationssysteme, betriebsinterne Informationssysteme usw.  
Informationssysteme für die Kommunikation mit Bürgern und anderen: Stadtinformationssysteme (v. a. multimedial), Internetportale  
Dazu kommen immer mehr auch interaktive Kommunikationssysteme hinzu.
5. Verfahren zur Motivation der Öffentlichkeit (Versuche, Kommunikation zu schaffen):  
Öffentlichkeitsarbeit (z. B. der Planungsverwaltung)  
Foren (Stadtteilforum, Dorfforum, Planungskonferenzen usw.)  
Stadtteil- und Regionalzeitungen, Bürgerwettbewerbe, Bürgergutachten  
Stadt- und Regionalmarketing  
Werbung
6. Moderation und Mediation (spezielle kommunikative Arbeitstechniken):  
Moderationsverfahren (Organisation von Kommunikation zwischen Beteiligten, mit dem Ziel zu einem Konsens oder Kompromiss zu kommen)  
Mediationsverfahren (Interessenausgleich unter Beteiligung eines Außenstehenden „Mediators“)  
Dialogverfahren, Runde Tische, Konsensfindung durch Vermittler
7. Lokale oder regionale Verfahren (Kommunikation in lokaler u. regionaler Gesellschaft):  
Gebietsbetreuung, Stadtteilbüro, offene Quartiersplanung, Planungswerkstatt  
Planungszellen  
Selbsthilfegruppen
8. Beratung (Kommunikation zu Erfüllung einer bestimmten Aufgabe):  
Landwirtschafts-Beratung, Dorfberatung  
Beratung durch Spezialisten (Architekten, Konsumentenberater u.a.)  
Anwaltsplanung (beratende Kommunikation zwischen Betroffenen, Planer und Verwaltung)  
Wissenschaftliche Begleitung von Vorgängen

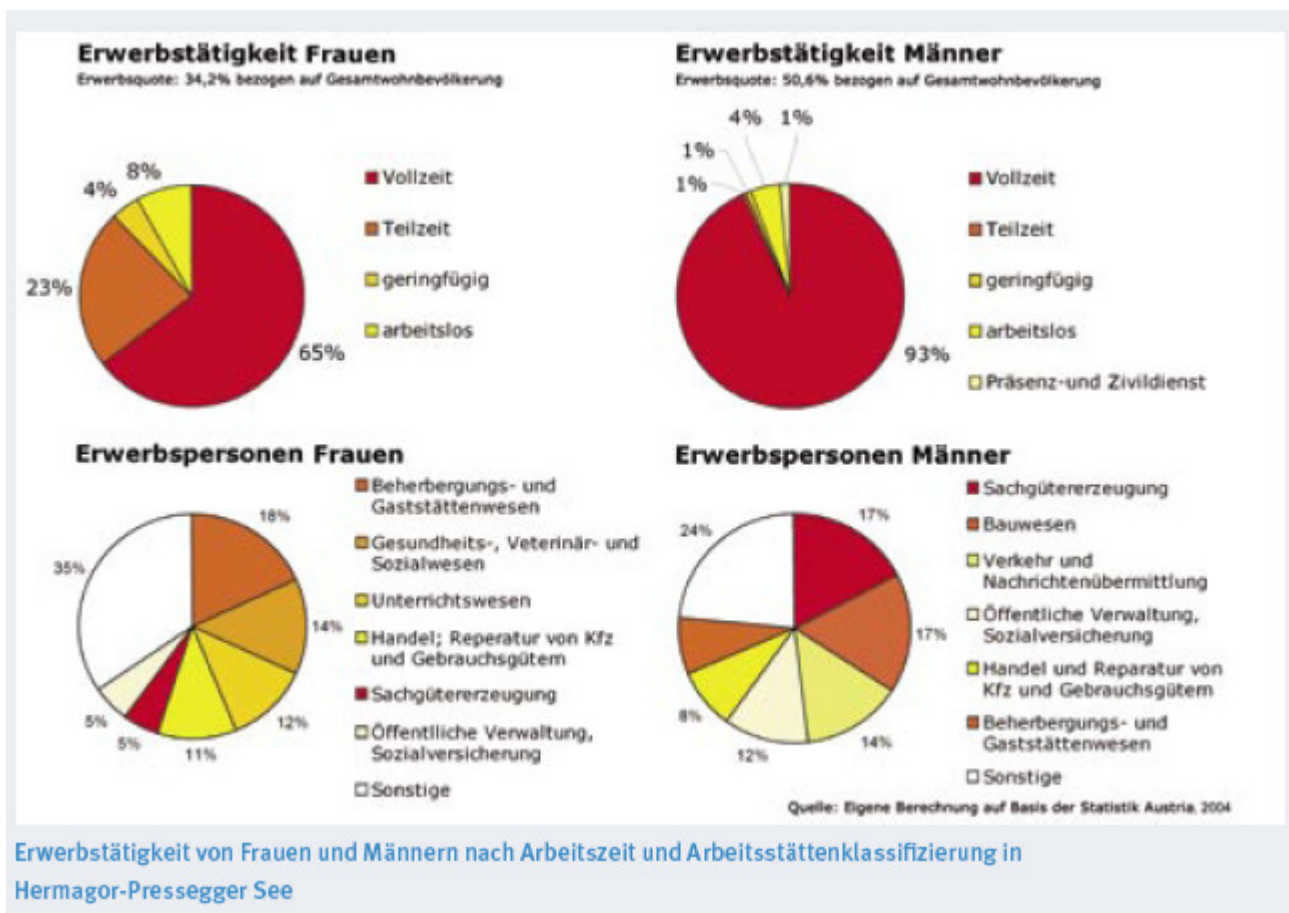
## Unterschiede in der Erwerbstätigkeit als wichtiges Gender- Kriterium

Die Erwerbstätigkeit ist einer der wichtigsten Faktoren für die unterschiedlichen Mobilitätsanforderungen von Frauen und Männern. Die Auswertung der entsprechenden statistischen Daten gehört daher zur Basisinformation für die Wegenetzplanung in Siedlungen und in den Regionen. Dabei ist zu bedenken, dass schon dieser eine Faktor von vielen Gegebenheiten und Einflüssen abhängig ist und dass er sich auch in beträchtlichem Maße mit dem Zeitablauf verändern kann. Nicht nur die wirtschaftliche Entwicklung, sondern unter anderem auch demographische Faktoren, Gesetzgebung und Verkehrsverhältnisse tragen zu Veränderungen bei.

Die dargestellten Daten zeigen nur einen Ausschnitt aus den Auswertungen. Es können aber bereits Schlüsse auf Anforderungen auf Grund von Gender- Aspekten gezogen werden. Diese betreffen vor allem die Arbeitswege und die Pendelzeiten sowie Hinweise auf Ansatzpunkte für verändernde gesellschaftliche Entwicklungen.

Die Anforderungen an die Wegenetze könnten sich deutlich verändern, wenn sich die Erwerbstätigkeit von Frauen und Männern angleichen oder in gegensätzlichen Richtungen verändern würde.

Die Gliederung nach Arbeitsstättenklassifizierung zeigt eine relativ starke Differenzierung. Das könnte unter anderem ein Hinweis darauf sein, dass sich die verschiedenen Mobilitätsbedürfnisse auch auf verschiedene Wegearten beziehen.



Die Erwerbstätigkeit von Frauen und Männern weist signifikante Unterschiede auf, die auch das Verkehrsverhalten prägen. Männer sind vorwiegend in Vollzeit erwerbstätig und legen längere Arbeitswege zurück als Frauen. Frauen, vor allem wenn sie Versorgungspflichten haben, sind auf Teilzeitarbeit und Arbeitsplätze in der näheren Umgebung angewiesen.

## Unterschiedliche Mobilitätsbedürfnisse

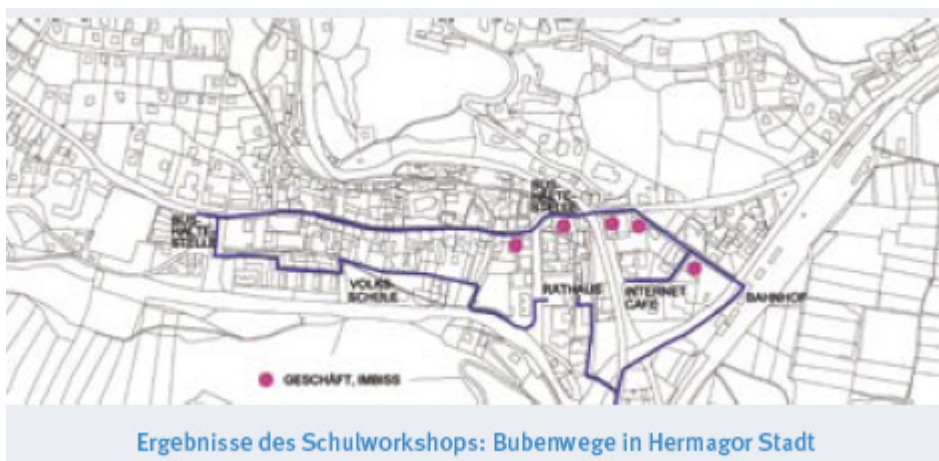
Differenzierungen der Mobilitätsbedürfnisse sind in der folgenden Übersicht dargestellt.

<b>Mobilitätsbedürfnisse der erwerbstätigen Frauen und Männer</b> in Hermagor-Pressegger See nach Arbeitsstättenklassifizierung, 2001			
Demographische Charakteristik	Differenzierung nach Geschlecht	spezifische Ansprüche an Wegenetze von Frauen und Männern	gängige gesellschaftliche Normen und Werte
<ul style="list-style-type: none"> <li>Die meisten BewohnerInnen arbeiten im „Beherbergungs- und Gaststättenwesen“, gefolgt von „Handel, Reparatur von Kfz- und Gebrauchsgütern“, „Sachgütererzeugung“ und „Bauwesen“.</li> <li>Viele BewohnerInnen arbeiten in Erwerbskombinationen mit Landwirtschaft oder Zimmervermietung.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Der größte Teil der erwerbstätigen Frauen arbeitet im Beherbergungs- und Gaststättenwesen.</li> <li>2/3 der Beschäftigten im „Beherbergungs- und Gaststättenwesen“ sind Frauen.</li> <li>Der größte Teil der erwerbstätigen Männer arbeitet in der Sachgütererzeugung und im Bauwesen.</li> <li>In Beschäftigungsbereichen, in denen Frauen tätig sind, ist das Lohnniveau deutlich niedriger.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Die Arbeitswege der Mehrheit der erwerbstätigen Frauen und viele der erwerbstätigen Männer verlaufen entgegen der angenommenen und vom öffentlichen Nahverkehr bevorzugten Pendelströme (dezentrale Lage der Arbeitsstätten) und</li> <li>werden nicht zu den üblichen Pendelzeiten morgens und nachmittags zurückgelegt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Frauen und Mädchen wird eine „von Natur aus gegebene Qualifikation“ für versorgende Tätigkeiten zugeschrieben, die Eignung für technische Berufe wird Frauen tendenziell „wegezogen“.</li> <li>Frauen sind mehrheitlich für Versorgungs- und Familienarbeit zuständig.</li> <li>Abwertung der weiblichen Arbeit, geringer Lohn.</li> </ul>

## Ergebnisse eines Workshops



In einem Workshop mit Mädchen und Jungen aus Hermagorer Hauptschulen wurden Informationen zum täglichen Unterwegssein und die Raumnutzung gesammelt und aufgearbeitet. Ein wichtiges Ergebnis war, dass Mädchen Kommunikation und Interaktion mit anderen Menschen wichtiger ist als den Jungen, die den Raum mehr durch Bewegung nutzen. Jungen und Mädchen nutzen daher auch unterschiedliche Wege zur Schule. Der Bahnhof und ein Skaterplatz galten vor allem den Jungen als Ziel. Aus den Ergebnissen können Probleme abgelesen und Lösungsmöglichkeiten entwickelt werden. Sowohl die Jungen, als auch die Mädchen machten Vorschläge zur Verbesserung der Fußwege und der Fahrbahnquerungen. Der Großteil der Schüler kommt mit ÖPNV zur Schule, mit dem Rad fahren wenige. Mädchen werden öfter mit dem Auto gefahren.



## Übersicht über erfasste Problempunkte in einem Ortsteil

Die Darstellung zeigt für den Ortsteil Tröpolach die wichtigsten konkreten Kritikpunkte am Wegenetz, die bei der Untersuchung festgestellt worden sind: Fehlen von Fuß- und Radwegen an Verkehrsstraßen, fehlen von Fußwegverbindungen zur Schule und in der Flur. Die erfassten Mobilitätsbedürfnisse weichen vom Angebot an Wegenetz und Verkehrsmitteln ab.

Rad- und Fußweg fehlt

Ergänzung des Wegenetzes notwendig



Innerörtliches Wegenetz Tröpolach, landschaftsplanerische Bewertung

Nicht durchlässige Siedlungserweiterung  
Wege in der Flur fehlen

Keine ausreichende Ausstattung mit Gehsteigen, eingeschränkte Aufenthaltsqualität im Straßenraum

## **Anmerkungen zu Gender- Mainstreaming**

„Gender Mainstreaming:

Systematische Einbeziehung der jeweiligen Situation, der Prioritäten und Bedürfnisse von Frauen und Männern in alle Politikfelder, wobei mit Blick auf die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern sämtliche allgemeinen politischen Konzepte und Maßnahmen an diesem Ziel ausgerichtet werden und bereits in der Planungsphase wie auch bei der Durchführung, Begleitung und Bewertung der betreffenden Maßnahmen, deren Auswirkungen auf Frauen und Männer berücksichtigt werden.“

Mitteilung der Kommission KOM (96) 67 endg. vom 21. Feb. 1996

### **Zur Vorgeschichte**

Zusammenstellung von einigen wichtigen Daten aus der Vorgeschichte der Anwendung von Gender-Mainstreaming in Berlin

- 1985 Bei der „Dritten Weltkonferenz der Vereinten Nationen“ in Nairobi wurde es als politische Strategie vorgestellt, dass die Lebenssituationen von Frauen in gesellschaftliche Entwicklungszusammenhänge gestellt werden. In der UNO-Dokumentation dazu taucht erstmals die Bezeichnung „Gender-Mainstreaming“ auf.
- 1996 Die EU – Kommission verpflichtet sich zum Gender-Mainstreaming: „Mitteilung der Europäischen Kommission zur Einbindung der Chancengleichheit in sämtliche politischen Konzepte und Maßnahmen der Gemeinschaft.“
- 1997 Im „Amsterdamer Vertrag“ ist die Gleichstellung von Frauen mit Männern als Pflichtaufgabe der EU – Mitgliedsstaaten in allen Politikbereichen festgeschrieben (Art. 2., 3., 13., und 141.)
- 1997 Mit einer EntschlieÙung empfiehlt das Europäische Parlament eine „Gleichstellungsprüfung“, die Schaffung von Koordinierungsstrukturen, die Erarbeitung von Bewertungskriterien und eine Überprüfung aller Legislativvorschläge (= Gleichstellungsprüfung) und Ausrichtung von Datenerhebungen und Statistik nach geschlechtsspezifischen Kriterien.
- 1999 Der „Amsterdamer Vertrag“ (EG-Vertrag) tritt in Kraft. Der Gender-Mainstreaming- Ansatz ist damit erstmalig in rechtlicher verbindlicher Form festgeschrieben.
- 2000 Mit Kabinettsbeschluss hat sich die deutsche Bundesregierung verpflichtet, Gender-Mainstreaming zu berücksichtigen. In der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien besagt der § 2 „Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist durchgängig Leitprinzip und soll bei allen politischen, normgebenden und verwaltenden Maßnahmen der Bundesregierung in ihren Bereichen gefördert werden (Gender-Mainstreaming)“.
- 2002 Verankerung der Aufgabe Gender-Mainstreaming im Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.
- 2004 Gesetzliche Verankerung der Chancengleichheit im Rahmen der Bauleitplanung (BauGB).
- 2005 In der Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung durch Bund und Länder wurde Gender-Mainstreaming in der Präambel verankert.

### **Gender-Mainstreaming und Planung**

Gender-Mainstreaming und Planung stehen in einem sehr engen Verhältnis zueinander. Gender-Bearbeitungen in Planungsvorgängen, besonders in der Raumplanung, bedeuten den Einsatz der bewährten Arbeitsweisen in Planungsprozessen, mit Betonung auf den von Frauenförderung und Frauenpolitik ausgehenden Gesichtspunkten, im Rahmen einer weiter gespannten Systematik. Wichtig wäre es für Planung Gender-Mainstreaming nicht nur als „bessere Frauenpolitik“ zu betrachten, sondern als ständigen Prozess zu verfolgen und nachhaltige Entwicklung anzustreben.

Die erforderlichen Gender- Bearbeitungen betreffen erstens Schritte in Planungsprozessen, die vor dem Einsatz formaler Planung erfolgen sollten. Das heißt etwa bei formaler Raumplanung, dass

vor der Erstellung von Bebauungsplänen, Umweltschutzplänen, Landschaftsplänen, Wasserwirtschafts- Planungen usw. die wichtigen Arbeitsschritte der Problemerkennung, der Formulierung und Analyse der Probleme erfolgen müssten; Gender- Fragen müssten dabei bearbeitet werden.

Zweitens sind in der formalen Planung die Ergebnisse informeller Planung – und damit die Gender- Ergebnisse – einzuarbeiten. Das entspricht auch den gesetzlichen Vorgaben, die mit formaler Planung erfüllt werden sollen.

Als dritter Bereich der Gender- Bearbeitungen in formaler Planung ist Gender-Mainstreaming in den Institutionen der formalen Planung selbst anzuführen.

Der Zusammenhang zwischen Gender- Bearbeitung und Planungsprozessen kann an Hand des „Modells für den Ablauf von Planung“ gezeigt werden.

- Im Bereich grundlegender erster Schritte in Planungsprozessen ist unter anderem die Daten- und Informations-Erfassung sowie die Informationsauswertung gefordert. Hier sind die Gender- Anforderungen integrierender Bestandteil der Erfordernisse, die für Planungsprozesse jedenfalls erfüllt werden sollten (sehr oft aber nicht erfüllt werden).
- Im weiter fortschreitenden Planungsprozess sind besonders kommunikative Arbeitstechniken bei Problemerkennung, Problemformulierung und -Analyse erforderlich. Auch hier liegt ein Schwerpunkt nicht nur der Planung insgesamt, sondern besonders auch der Gender- Aufgabe. Die differenzierte Kenntnis der Gegebenheiten und Anforderungen der Menschen, wie sie der Gender- Aspekt und Planung brauchen, kann nur in Kommunikation erreicht werden.
- Weitere Schritte, bei denen die Anforderungen von Planung und Gender- Aspekt in die gleiche Richtung zielen, sind vor allem Bewertungen (von Zuständen über Entwicklungen bis zu Entwürfen zur Problemlösung). Für die Problemlösung sind etwa Alternativen zu entwerfen, die den gegebenen Spielraum ganz abdecken. Die Alternativen müssen dann auch – unter anderem nach Gender-Kriterien – bewertet werden.
- In der formalen Planung, die ja nur einen Abschnitt in systematischen umfassenden Planungsprozessen darstellen kann, bringt Gender-Mainstreaming vor allem größeren Nachdruck auf die Anwendung bestehender gesetzlicher Verpflichtungen.
- Bemerkenswert ist, dass Gender-Mainstreaming auch als Querschnittsaufgabe bezeichnet wird, das heißt, als eine Aufgabe, die sich nicht auf einen Sektor und nicht auf ein Ressort reduzieren lässt.



## **Das dritte Beispiel: ein landwirtschaftlicher Betrieb**

Im Gegensatz zu den ersten beiden Beispielen, die der regionalen und der kommunalen Dimension angehören, soll mit dem Beispiel eines Landwirts mit seinem Familienbetrieb ein **individueller Planungsprozess** vorgestellt werden. Seine Verflechtungen mit Planungsprozessen auf höheren Dimensionsebenen werden dabei beachtet. Zu Beginn der betrachteten Entwicklung wies der traditionell geführte Familienbetrieb bereits betriebswirtschaftlich und technisch wesentliche Merkmale eines modernen Agrarunternehmens auf (Grammatikopoulou 2004, 2006). Er hat sich von einem kleinen Nebenerwerbsbetrieb zu einem komplexen modernen Betrieb gewandelt.

Veränderungen im ländlichen Raum wirkten auf den Betrieb: Sozialer und baulicher Wandel im Dorf und der wirtschaftliche Druck zu Wachstum stellten relativ enge Randbedingungen. Ein Stallneubau wurde notwendig, Konflikte sowie bau- und planungsrechtliche Probleme traten auf. Intensive Bemühungen des Betriebsinhabers führten schließlich zur Lösung der Problematik und zu fortgesetzt positiver Entwicklung. Der betrachtete Planungs- und Entwicklungsprozess umfasst etwa zwanzig Jahre, für etwa zehn Jahre wurde der Prozess eingehender analysiert.

Ausgangssituation war, dass der Betrieb an seinem Standort problematisch geworden war. Das Ergebnis war eine Teil-Aussiedlung (des Rinderstalles) in die Flur und Umstellungen im gesamten Betrieb. Schließlich entstanden für den Betrieb, und auch für die vielen von der Problematik unmittelbar berührten Bewohner, sowie für die Gemeinde und die Behörden befriedigende Lösungen.

Der Prozess lief in mehreren Phasen ab, die verschiedene Schwerpunkte und Sachbereiche umfassten. Die folgende Darstellung gibt einen Überblick über den Ablauf des Prozesses (Eine ausführlichere Darstellung dieses Prozesses: siehe Grammatikopoulou 2006 ).

Phasen des Prozesses	Sachbereiche der Problematik des Beispiels						
	Der Beispiel-Betrieb, Familie	Wirtschaftliches Umfeld	Ökosystem Landschaft	Soziales Umfeld, Dorf	Bauliches Umfeld, Dorf	Gemeinde	Gesetze, Regelungen, Behörden
Vorgeschichte	↗	⊕	○	○ ⊕	⊕	○	○
Ausgangssituation	↗	⊕	○	⊗	○	○	⊗
1. Phase	↗   ⊗	?	?	⊗	⊗	○	⊗
2. Phase	□	⊗	?	⊗	⊗	?	⊗
3. Phase	□	⊗	?	● ⊗	⊗	●	●
4. Phase	⬠	⊗	? ⊗	○ ⊗	○ ⊗	●	●
5. Phase	⬠	●	●	○ ⊗	○ ⊗	●	●
6. Phase	↗	○	●	○	○	● ⊕	● ⊕
7. Phase	↗	⊗	?	○	○ ⊗	○	⊗
Folgesituation	↗ ⊗	⊗	⊗	⊗	⊗	○	○ ⊗

### Legende

↗	aufstrebende Entwicklung	⊕	positive Entwicklung
	Entwicklungsbarrieren treten auf	○	neutrale Situation
□	Planungsaktivitäten beginnen	?	offene Fragen treten auf aber noch kein Konflikt
⬠	Konzept entsteht	⊗	kleinere und größere Konflikte bestehen, die gelöst werden müssen
⬠	Projekt wird ausgearbeitet	●	es wird bearbeitet, beraten, verhandelt
⬠	Das ausgewählte Projekt wird realisiert	▨	Zeitabschnitt, in dem Gemeinde und Behörden eingeschaltet werden oder aktiv sind
		▨	wachsender Problemdruck zwingt zu Planungshandeln

Abb. Entwicklungsprozess am Beispiel eines landwirtschaftlichen Betriebes

## Erläuterungen zur Darstellung

**Vorgeschichte:** Der Beispielbetrieb und sein Umfeld entwickeln sich gut. Nur mit einzelnen Nachbarn zeichnen sich Konflikte ab.

**Ausgangssituation:** Der Beispielbetrieb kann sich auf seinem Standort nicht mehr so weiter entwickeln, wie es zu wünschen wäre. Konflikte mit Nachbarn mehren sich. Auch mit Behörden treten Schwierigkeiten auf.

**1. Phase des Entwicklungsprozesses:** Weitere Konflikte, in mehreren Bereichen, ergeben erhöhten Problemdruck. Die Vernetzung der Probleme wird bewusst.

**2. Phase des Entwicklungsprozesses:** Der Landwirt beginnt mit Planungsaktivitäten und kommt dennoch in immer mehr Bereichen in Konflikt mit anderen Menschen, Gruppen und Institutionen.

**3. Phase des Entwicklungsprozesses:** Der Problemdruck ist so weit angewachsen, dass der Landwirt konkret die Alternativen zur Lösung untersucht und dass Gemeinde, Behörden und Fachleute eingeschaltet werden.

**4. Phase des Entwicklungsprozesses:** Die schließlich ausgewählte Lösungsalternative wird als Projekt ausgearbeitet, Förderungen und Genehmigungen werden beantragt, die Konfliktpartner einbezogen. Der Problemdruck lässt nach.

**5. Phase des Entwicklungsprozesses:** Das Projekt wird realisiert, Förderungsmittel zugesagt und Genehmigungen erteilt. Auflagen sichern die weitere Akzeptanz. Nur noch wenige Konflikte sind akut.

**6. Phase des Entwicklungsprozesses:** Die Umstellung des Betriebes ist erfolgreich. Gemeinde und Behörden begrüßen die Entwicklung. Die Nachbarn sind mit eigener Bautätigkeit befasst und zufrieden.

**7. Phase des Entwicklungsprozesses:** Der Beispielbetrieb entwickelt sich positiv weiter und denkt an weitere Ausbaupläne. Die Kreditbelastung macht ihm aber zu schaffen. Wieder treten offene Fragen auf, von denen einige zu Konflikten werden.

**Folgesituation:** Weiterhin positive Entwicklung des Betriebes, Schulden und Auflagen machen sich jedoch bemerkbar. Im sozialen, wirtschaftlichen und baulichen Umfeld treten andere Probleme auf, die auf den Landwirt einwirken. Bald werden neuerliche Prozesse notwendig werden. (Die Situation 2006 ist in der Abbildung nicht dargestellt.)

**Zusammenfassung:** In allen Sachbereichen (Spalten der Darstellung) laufen ähnliche Entwicklungsmuster ab: Aus einer positiven Ausgangssituation kommt es durch die eigene Entwicklung und durch Einwirkungen von außen zu offenen Fragen und Konflikten, die immer wieder zu einem Problemdruck führen, der Planungsaktivitäten zur Lösung notwendig macht. Die konkrete Bearbeitung setzt erst unter Druck ein (es wäre aber möglich, mit kontinuierlichen Bearbeitungen schon frühzeitig mit der Lösung der Probleme zu beginnen). Dies alles trifft sowohl auf die einzelnen Betriebe oder Unternehmer, als auch auf private Konfliktsituationen und auf die Tätigkeit der Gemeinde und der Behörden zu. Durch die gegebene Vernetzung vieler verschiedener derartiger Prozesse kommt es auch immer wieder zu zeitlichen Verschiebungen.

## **Nachtrag**

### **Die Entwicklung nach dem dargestellten Prozess und der aktuelle Stand**

Seit Ausführung des Projektes haben sich verschiedene Probleme ergeben, die ohne grundlegende Änderung des Projektes und der Gesamtsituation bewältigt wurden: Der Betrieb wurde nach den Vorstellungen des Inhabers ausgebaut, neuere Erkenntnisse wurden dabei genutzt. Auch das Dorf hat sich in die selbe Richtung weiter entwickelt, die in der sechsten Prozess-Phase eingeschlagen worden ist.

Ende des Jahres 2006 ergab sich nun ein Grund, sich mit dem Prozess wieder zu befassen: Der Inhaber des Betriebes erhielt den Niedersächsischen Staatsehrenpreis der Tierzucht. Der Rinderzüchter hatte "die nationale und internationale Zucht der Holstein Friesians seit vielen Jahren erfolgreich mitgestaltet." Die Zahl der Milchkühe hat der Landwirt in den letzten 10 Jahren von 54 auf über 130 gesteigert, deren Milchleistung liegt im Spitzenfeld. Die Milchkühe stehen in der auf Grund des Planungsprozesses errichtete Stallanlage (Freilaufstall). Die alte und eine zugepachtete Hofstelle dienen der Schweinezucht und -Mast, die nach neuesten Erkenntnissen betrieben wird. Auch die Ackerfläche konnte durch Zupachtung erheblich erweitert werden.

Der Betrieb zeichnet sich durch den Zusammenhalt der Familie und ständige intensive Weiterbildung der Mitglieder aus. Die Hofnachfolge ist durch hervorragende Ausbildung der Kinder in hohem Maße gesichert. Der erfolgreiche Planungsprozess hat darin eine wohl unerlässliche Grundlage.

Die Problemsituation hat sich für den Landwirt, für das Dorf und für die Gemeinde weiter entwickelt aber wenig verändert: Weiter gilt das „wachsen oder weichen“, weiter bestehen dadurch Konflikte mit Naturschutz und Dorfgestalt, weiter bestehen auch rechtliche Probleme. Die Veränderungen in den ländlichen Räumen erfordern laufend fortgeführte Planungsprozesse, um die sich ständig weiter entwickelnden Probleme zu lösen.

Bestandteile der Problematik, die in dem Prozess behandelt worden ist, waren Konflikte und offene Fragen, die in einer Vielzahl von Problemfaktoren bestehen. Diese weisen oft in gegensätzliche Richtungen. Sie weisen auch auf Möglichkeiten einer Steuerung (sie als Planungsinstrumente einzusetzen) hin. Eine Auswahl aus den im Zuge der Studie erfassten Faktoren kann davon eine Vorstellung vermitteln:

### **Ausgewählte Problemfaktoren des landwirtschaftlichen Betriebes**

Wirtschaftlicher Modernisierungsdruck und Wachstumsdruck auf den landwirtschaftlichen Betrieb wird ausgeübt durch u.a.:

- Preise für die Produkte, bedingt durch Handel und Regelungen
- Mengen- und Qualitätsanforderungen an die Produkte durch Handel und Regelungen
- Qualitätssicherungs- und Nachweisanforderungen, verpflichtende Regelungen (BSE-Tests, Herkunfts- und Fütterungsnachweise usw.)
- EU-Agrar-Subventionen dringen auf Produktionsausweitung
- Pachtpreise und Pachtmöglichkeiten

Auch sozialer Druck aus der Nachbarschaft ergibt schwerwiegende Problemfaktoren:

- Klagen wegen Geruch-Störung (Silofutter, Stall, Misthaufen, Gülle)
- Klagen wegen Verunreinigung der Straßen
- Lärmbelästigungsklagen: Muhen der Kühe (auch in der Nacht)

- Klagen, dass der Wohnbereich durch den landwirtschaftlichen Betrieb „entwertet“ werde (obwohl er im „Dorfgebiet“ liegt und daher planungsrechtlich zulässig ist)
- Der Betrieb bildet ein Verkehrshindernis für den Anlieger- und auch für den Durchgangsverkehr
- Bei der Aktion „Unser Dorf soll schöner werden“ sind von der Dorfgemeinschaft Verschönerungsmaßnahmen gefordert worden, die der Betrieb nicht erfüllen kann
- Auch persönliche Konkurrenz der Landwirte untereinander spielt eine Rolle
- Auseinandersetzungen mit Nachbarn bzw. Dorfbewohnern
- Auseinandersetzungen mit der Kommunalpolitik
- Beratung durch Firmen, die ihre Produkte absetzen wollen

Behördlicher Druck ergibt weitere Problemfaktoren:

- Qualitätskontrollen
- Regelungen zur Tierhaltung
- Umweltschutzvorschriften
- Gerichtsurteile zur Bauleitplanung („Dorfgebiet“)
- Festsetzung von Wohngebiet in der Nähe durch Bebauungsplan bzw. Flächennutzungsplan
- Wasserrechtliche Vorschriften
- Verschreibungen des Landschaftsschutzes (Eingrünung)

Fazit zu dem Beispiel eines individuellen Planungsprozesses

Zur Bewältigung von Problemsituationen können und sollten die selben Methoden und Grundsätze angewendet werden, die auch für Prozesse öffentlicher Planung begründet sind. Auch für den einzelnen Landwirt ist daher die Kenntnis solcher Methoden und ihrer Einsatzmöglichkeiten zweckmäßig. Allerdings stehen dem einzelnen Betrieb nicht in dem Maße Ressourcen zur Verfügung, solche Planungsprozesse zweckmäßig durchzuführen. Das bedeutet, dass der Landwirt mit besonders hohem persönlichen Einsatz arbeiten muss, um Erfolg zu haben und zugleich seine ethischen Grundvorstellungen beibehalten zu können, die, wie das Beispiel zeigt, vor allem Familie und Umwelt betreffen.

## **V. Gegenüberstellung der mit den Beispielen vermittelten tatsächlich abgelaufenen Prozesse mit dem „Modell für den Ablauf von Planung“**

### **Das Beispiel „Lommatzcher Pflege“**

Die Gegenüberstellung der Bearbeitungen in dem Projekt „Lommatzcher Pflege“ mit dem „Modell für den Ablauf von Planung“ zeigt für die einzelnen „Balken“ Folgendes:

Zum Balken 1: Raumnutzung, Reale Problematik, Entwicklung

Die Veränderungen und Entwicklungen in ländlichen Räumen waren Ausgangspunkt der Studie. Daraus wurde vor allem der Ausschnitt „demographische Veränderungen“ als Faktor realer Problematik ausgewählt.

Die Raumnutzung unterliegt dabei nur geringer Veränderung, in der räumlichen und funktionellen Entwicklung kann weitgehend von Stagnation ausgegangen werden.

**Zum Balken 2: Laufende Konzeptführung**

Eine laufende Konzeptführung zum Beispielgebiet und zum Thema liegt nicht vor und wurde (wegen des kurzen Bearbeitungszeitraumes) auch nicht begonnen. Die Studie konnte in Teilbereichen auf externe Informationsquellen zurückgreifen (Statistik, bereits durchgeführte Studien, Verwaltungstätigkeit). Für die gestellte Aufgabe wurden auch die Probleme nur sektoral erfasst.

**Zum Balken 3: Fachliche Bearbeitung**

Ein sektoral und nach Bearbeitungsschritten begrenzter Teil der fachlichen Bearbeitung fand statt. Das betrifft im Besonderen die sektorale Problemerkennung und die Erfassung von Lösungsmöglichkeiten zu ausgewählten Problemen. Grundlagen für Projekt- bzw. Maßnahmenbearbeitung wurden erstellt.

**Zum Balken 4: „Moderation“**

Dem Auftrag entsprechend fand nur ein Teil der Kommunikation statt. Die Ergebnisse der Studie sollten Grundlage für weitere „Moderation“ mit den betroffenen Stellen sein. Die Kommunikation mit Betroffenen könnte weitere kommunikative Bearbeitung anregen.

**Zum Balken 5: Formale Planung**

Die Ergebnisse der Studie sind für die Einleitung formaler Planungsprozesse noch nicht hinreichend. Im Besonderen könnten umfassende Problemerkennung und Entwurf von Alternativen in den gegebenen Entwicklungsspielräumen zu Änderungen führen, die über den Spielraum formaler Planung hinausgehen.

**Zum Balken 6: Wirkung**

Die Wirkung liegt vor allem in Bewusstseinsbildung bei Entscheidungsträgern. Es könnte aber auch sein, dass Betroffene, die an der Studie mitwirkten, Initiativen ergreifen.

Rückkoppelungen: Die Studie ist ein Schritt in den erforderlichen Planungsprozessen, der Rückkoppelung erfordert.

## **Das Beispiel „Wegenetzplanung in der Gemeinde Hermagor - Pressegger See“**

Wie auch für die anderen Beispiele, soll auch für dieses überprüft werden, wie weit die Bearbeitungen einem für die Problemlösung erforderlichen Planungsprozess entsprechen. Auch die Beiträge zum GesamttHEMA („Veränderungen, Perspektiven, Probleme, Lösungen“) sollen angedeutet werden.

Es folgt die Zusammenstellung, was zu den einzelnen „Balken“ des Modells bearbeitet worden ist. Ergibt sich aus dieser Betrachtung, dass noch Aufgaben zu erfüllen sind, so werden diese angegeben.

**Zum Balken 1: Raumnutzung, reale Problematik, Entwicklung**

Die Fragestellung ist mit nahezu allen Inhalten dieses „Balkens“ verbunden, das heißt die „Betroffenen“ sind an der Raumnutzung beteiligt, sie sind in vielen Fällen Faktoren der Probleme, und sie sind ebenso an der Entwicklung beteiligt. Umfassende Betrachtung wäre daher erforderlich.

**Zum Balken 2: Laufende Konzeptführung**

Nur Teile dieser ständigen Aufgabe werden in der Gemeindeverwaltung und auf Landesebene erfüllt. Für die Studie mussten daher Ergänzungen erarbeitet werden. Wichtige Aussagen zur Entwicklung sind entsprechend nicht vorhanden. Man

versucht, fehlende Information - vor allem auch zu den Problemen - durch Kommunikation mit den Betroffenen zu erhalten. Die Studie ist nicht auf ständige Fortführung angelegt, diese wäre aber für die Erfüllung der Planungsaufgabe notwendig. Im Besonderen fehlt die systematische Problemerkennung.

#### Zum Balken 3: Fachliche Bearbeitung

Kommunikation wird intensiv eingesetzt. Sektorale Bearbeitungen stehen im Vordergrund. Von den wahrgenommenen Problemen wird aber nur ein Teil, und dieser nur beispielsweise bearbeitet. Das bedeutet, dass Chancen nicht genutzt werden.

#### Zum Balken 4: „Moderation“

Die Moderation von Ergebnissen zielt hier auf zwei Bereiche: auf Betroffene, die weiter motiviert werden sollen, und auf die zuständigen Stellen, die zu Fortführung der Bearbeitung gebracht werden sollen. Einzelne Projekte werden eingeleitet.

#### Zum Balken 5: Formale Planung

Ein Teil der fachlichen Ergebnisse ist so weit gediehen, dass formale „Planungsprozesse“ eingeleitet werden können. Verhandlungen mit zuständigen Behörden setzen ein.

#### Zum Balken 6: Wirkung

Zu den wesentlichsten Wirkungen zählt die Motivierung von Teilen der Bevölkerung und der Politik. Physische Veränderungen sind noch nicht eingetreten. Projekte werden bearbeitet und immer mehr Probleme werden wahrgenommen.

Rückkoppelungen: Mehrfach konnten Rückkoppelungen beobachtet werden, wegen der kurzen Bearbeitungsfrist fanden relativ wenige statt.

### **Das Beispiel eines landwirtschaftlichen Betriebes**

Auch der Planungsprozess eines Landwirtes wird den einzelnen „Balken“ des „Modells für den Ablauf von Planung“ gegenübergestellt. Es zeigt sich deutlich, dass einerseits die Strukturierung eines Planungsprozesses auch für die individuelle Planung (hier eines Landwirtes) mit Gewinn anwendbar ist, und andererseits, dass an diesem individuellen Planungsprozess mehrere Entwicklungsträger und mehrere Planungsebenen der öffentlichen Planung beteiligt sind. Das Modell ist für alle Beteiligten – den Betriebsinhaber, die Gemeinde, die Behörden, die Nachbarn und andere von Interesse:

Zum Balken 1. **Raumnutzung, Reale Problematik, Entwicklung**; Grundlage des Modells: Der Betrieb ist an der Raumnutzung aktiv beteiligt. Seine Konflikte sind Teil der realen Problematik. Die wirtschaftliche, betriebliche und bauliche Entwicklung des Betriebes ist Teil der Entwicklung des gesamten Systems.

Zum Balken 2. **Laufende Konzeptführung**; Der Betriebsinhaber hält wichtige Informationen evident.

Die Gemeinde müsste das eigentlich auch tun, hat es aber für den Beispielfall nicht gemacht.

Zur Landschaft: (untere) Naturschutzbehörde (Kreis), Wasserwirtschaftsbehörde, Agrarbehörde usw. müssten ebenfalls – jede für sich oder besser alle gemeinsam – laufend Konzept führen.

Zum Balken 3. **Fachliche Bearbeitung:**

Der Betrieb bearbeitet vieles selbst, nimmt Beratung und andere Dienstleistungen in Anspruch, auch von Fachbehörden

Wahrgenommene Probleme werden in diesem „Balken“ intensiv bearbeitet; aber nicht alle Probleme werden fachlich bearbeitet. Kommunikation und entsprechende Techniken setzen ein.

Zum Balken 4. **„Moderation“**; diese ist eng mit der fachlichen Bearbeitung verbunden

Vom Betrieb aus wird individuell Kommunikation betrieben

Behörden und Gemeinde sollten kommunikative Techniken einsetzen (Mediation, Moderation und ähnliches, aber noch keine formelle Partizipation)

Bürgermeister, Ortsvorsteher, Kreisbehörden „moderieren“ mit den Konflikt-Partnern. – Das Projekt gewinnt Gestalt

Zum Balken 5. **Formale Planung:**

Der Betrieb stellt die ersten Anträge (in der 3. Phase), formale Bearbeitung bei den Behörden setzt ein.

Die Gemeinde beginnt in der 4. Phase mit formalen Vorgängen: ev.

Flächennutzungsplan- Änderung; ev. Landschaftsplan- Änderung auch mit konkreten Festsetzungen, andere Fachplanungen (Wasser, Forst .... )

Zum Balken 6. **Wirkung.**

Der Betrieb baut den neuen Stall

Die Gemeinde erweitert stellenweise die Infrastruktur

Wirkungen in Raumnutzung und Bestand treten auf, Entwicklungen treten ein, ein neuer Zustand des Betriebes entsteht.

Folgeprobleme treten auf (Veränderung der Problematik)

Veränderungen in allen Sachbereichen.

Rückkoppelungen: treten an verschiedenen Stellen des Ablaufes auf, etwa von Flächennutzungsplan zu Konzept, oder von Folgeproblemen zur Konzeptführung usw.

## VI. Zusammenfassung und Fazit

Die Ausgangsfrage dieses Beitrages war, wie mit den Veränderungen in den ländlichen Räumen, mit den Perspektiven für die weitere Entwicklung, mit den auftretenden Problemen und mit den Lösungsansätzen zu diesen Problemen umgegangen werden kann. Drei unterschiedliche Beispiele sollten das zeigen:

1. Eine ländliche Region, in der Stagnation zu Problemen geführt hat. Das ist in einer geförderten Studie sektoral untersucht worden.
2. Eine Gemeinde, für die - ebenfalls in einer geförderten Studie - eine sektorale Problematik in Kontakt mit der Bevölkerung behandelt wurde; die Vorgangsweise sollte dann als Modell für andere Gemeinden mit ähnlichen Problemen und als Modell für Gender-Mainstreaming dienen.
3. Ein individueller Prozess, mit dem ein Landwirt die Probleme seines Betriebes bewältigt hat und weiterhin zu bewältigen bestrebt ist,

Solche Beispiele und Fragestellungen werden oft nur randlich mit dem Begriff „Planung“ in Verbindung gebracht. Hier sollten aber nicht nur Beispiele für verschiedene Aufgaben in ländlichen Räumen isoliert vorgestellt werden; Es sollte vor allem gezeigt werden, auf welcher Grundlage solche Aufgaben am besten erfüllt werden können. Als Ergebnis des



Gedankenganges zeigt sich, dass es bestimmte Vorgangsweisen gibt, mit denen die Aufgaben so bearbeitet werden können, dass für alle Beteiligten befriedigende Ergebnissen zustande kommen.

Die Vorgangsweisen bei der Behandlung von Entwicklungen, Problemen und Lösungsansätzen verbinden als durchgehende Fragestellung die drei Beispiele. Deshalb wurde noch ein „Modell für den Ablauf von Planung“ vorgestellt, das eben diese Vorgangsweisen plastisch darstellt. Denn es handelt sich bei allen vorgestellten Aufgaben um Planungsaufgaben.

Die verschiedenen Veränderungen in ländlichen Räumen gehören ständig ablaufenden Entwicklungen an. Diese Entwicklungen zu erfassen, zu analysieren und auch zu bewerten, ist bereits eine wichtige Planungsaufgabe. Wie die Entwicklungen in Zukunft weitergehen, kann aus heutiger Sicht nur in der Form von weit gespannten Entwicklungsspielräumen erfasst werden. Innerhalb dieser Spielräume liegen die Perspektiven, mit denen wir uns befassen müssen, und die den Rahmen für die Handlungen setzen, mit denen wir die Zukunft bewältigen wollen. Diese Aufgabe wurde in diesem Beitrag von verschiedenen Seiten beleuchtet. Einige ausgewählte Erkenntnisse aus diesen Gedankengängen sollen den Beitrag abschließen:

Die Zukunft ist nicht vorhersehbar, daher ist es auch nicht sinnvoll, bestimmte Ziele vorzugeben und an ihnen unabänderlich festzuhalten. Man muss Zielsetzungen immer wieder auf Grund der sich ständig verändernden Bedingungen überprüfen und danach sein Handeln ausrichten. Der Landwirt unseres letzten Beispiels hat seinen Erfolg dieser Vorgangsweise zu verdanken.

Die auftretenden Veränderungen sollten immer beachtet werden. Die dabei wahrgenommenen Probleme sollten frühzeitig aufgearbeitet werden - nicht erst, wenn schon negative Folgen eingetreten sind. Das Beispiel einer ländlichen Region mit demographischen Problemen lässt diesen Schluss zu. Dort wurden die Folgen des demographischen Wandels nicht gleich nach dem Wahrnehmen aufgearbeitet; die Folgen nunmehr zu bewältigen ist wesentlich schwieriger. Ähnliches gilt für die Problematik des Klimawandels und für wirtschaftliche Veränderungen.

Um Probleme lösen zu können ist es notwendig, sie möglichst gut zu kennen. Die beteiligten Problemfaktoren und -Elemente sollten dabei systematisch erfasst werden, um mit ihren Konflikten fertig werden zu können. (Das macht allerdings viel Arbeit).

Man sollte immer verschiedene Möglichkeiten der Entwicklung und des Handelns in Betracht ziehen. Sich frühzeitig auf eine bestimmte Entwicklung oder bestimmte Handlungsziele festzulegen, erhöht das Risiko einer Fehlentwicklung. Es tauchen sehr schnell neue Probleme auf, die man überdenken sollte.

Nur für eines der Beispiele konnte über einen längeren Zeitraum Information zum Ablauf der Entwicklung und des Planungsprozesses gewonnen werden. Die Dynamik der Probleme war und ist bei den anderen Beispielen nicht geringer.

Die Bearbeitungen für die Lösung der Probleme sollten - aus den schon angeführten Gründen - als ständiger Prozess betrachtet und organisiert werden. Sie auf einen vorbestimmten Zeitabschnitt zu beschränken, erhöht das Risiko einer Fehlbeurteilung erheblich.

Das Beispiel der Einführung von „Gender-Mainstreaming“ und die Untersuchung einiger Beispiele zu deren Anwendung, sollen zu kontinuierlicher Anwendung anregen. Erst dann können tatsächlich Erfolge verbucht werden.

Die Veränderungen, Perspektiven, Probleme und Lösungsansätze zu den vorgestellten Aufgaben weisen enge Verflechtungen mit den verschiedenen anderen Sachbereichen auf, die an der Entwicklung beteiligt sind. Aus einem Aspekt allein können die Probleme nicht befriedigend gelöst werden. Deshalb hat sich unser Beispiel-Landwirt mit allen aufgetretenen Frage selbst befasst, auch wenn er dazu immer wieder Beratung durch Spezialisten gesucht hat. Und er hat mit dieser Vorgangsweise Erfolg. Aus dem selben Grund blieben die Ergebnisse der Studie über Infrastruktur in der ländlichen Region auf eher abstrakter Ebene. Konkrete Ergebnisse erfordern zu unserer Thematik interdisziplinäre Bearbeitung.

In allen erfassten Beispielen hat sich intensive Kommunikation mit allen Beteiligten und mit den Betroffenen als unerlässlich erwiesen. Und das unabhängig von gesetzlicher Verpflichtung dazu. Diese Kommunikation sollte möglichst mit allen an der behandelten Problematik beteiligten, mit den Entwicklungsträgern und mit den Vertretern der Gesellschaft auf allen Ebenen (den Entscheidungsträgern) geführt werden.

Kommunikation hat für ländliche Räume besonderes Gewicht. Das Leben der Menschen in ländlichen Räumen steht mit den Veränderungen im Raum in direkter Verbindung. Das gilt trotz der fortschreitenden „Urbanisierung“ der Lebensweise der Bewohner der ländlichen Räume. Sowohl das Beispiel eines Einzelnen (des Landwirts), als auch formale Prozesse auf höherer Ebene (Beispiel „Lommatzscher Pflege“, wo vor allem Landespolitik und -Verwaltung gefordert sind) zeigen diesen Zusammenhang. In besonderem Maße tritt das Kommunikationserfordernis dort in Erscheinung, wo Verwaltung (z.B. Bundesstraßen, Landesregierung, Gemeinde) direkt auf Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung trifft (im Beispiel Wegenetz in Hermagor).

Erfolge in der Bewältigung von Problemen der Veränderung in ländlichen Räumen sind auf Kontinuität der Aktivitäten über längere Zeit (genau genommen: dauernd) angewiesen. Planungsergebnisse sind immer im Kontext der gesamten Entwicklung zu sehen und zu beurteilen. Die „gesamte Entwicklung“ zu beachten heißt einerseits, alle inhaltlichen Gesichtspunkte zusammenführen - Interdisziplinarität -, andererseits die Entwicklung aus der Vergangenheit über die Gegenwart in die Zukunft zu betrachten. Im Beispiel des Landwirtes konnte die Kontinuität über mehrere Jahrzehnte verfolgt werden. Im zweiten vorgestellten Beispiel (Gender-Mainstreaming in Hermagor) ist die Forderung nach Kontinuität des einmal eingeführten „Gender-Mainstreaming“ und auch der damit eingeleiteten Planungsprozesse als wichtiges Ergebnis zu sehen; Kontinuität ist eines der Ziele dieser Vorgänge. Auch im Beispiel der „Lommatzscher Pflege“ wird die Notwendigkeit von Kontinuität der Bearbeitungen zu den Veränderungen im ländlichen Raum deutlich: Kaum eines der wahrgenommenen Probleme kann mit einer einmaligen Maßnahme, mit einem Projekt, gelöst werden. Immer muss mit weiteren Veränderungen gerechnet werden; das heißt, es muss ständig neuerlich das sich ständig wandelnde Optimum erarbeitet werden.

Die Ergebnisse der vorgestellten Arbeit und meiner Gedankengänge wenden sich vor allem an Entscheidungsträger (in Politik und Wirtschaft). Sie sind aber für jeden relevant, der in irgend einer Weise von den Veränderungen - in ländlichen Räumen - betroffen ist. Sie stellen einen Beitrag dazu dar, mit den alten und neuen Problemen sinnvoll

umzugehen. Der erste Schritt dazu ist es immer, sich diese Veränderungen bewusst zu machen.

## **Literatur und Internetquellen**

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) 2005: Handwörterbuch der Raumordnung (HdR). Hannover

Albrecht, H. 1978: Situationsanalyse in Beratungsvorhaben zur Förderung von Kleinlandwirten. Überlegungen zu grundlegenden, praktischen Problemen. In: Rurale Entwicklung zur Überwindung von Massenarmut. Hans Wilbrandt zum 75. Geburtstag. S.217-238, Verlag der SSIP – Schriften Breitenbach, Saarbrücken.

BISCHOFF, A., Selle, K., Sinning, H. 2005: Informieren, Beteiligen, Kooperieren : Kommunikation in Planungsprozessen; Eine Übersicht zu Formen, Verfahren und Methoden. Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur. Dortmund

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) 2005: Raumordnungsbericht 2005; Berichte, Bd. 21, Bonn

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) 2005: Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern : ein Projekt des Forschungsprogramms "Modellvorhaben der Raumordnung" (MORO) des Bundesministers für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, Werkstatt: Praxis ; 38, Bonn

Damyjanovic, Doris (Hrsg.) 2005: Frauen und Männer unterwegs. Ein Leitfaden zur Umsetzung von Gender Mainstreaming in der Wegenetzplanung in Gemeinden am Beispiel der Stadtgemeinde Hermagor-Pressegger See. Im Auftrag des Amtes der Kärntner Landesregierung, Abteilung 20 – Landesplanung, Überörtliche Raumplanung und Abteilung 13 – Referat für Frauen und Gleichbehandlung. Wien / Klagenfurt / Hermagor.

FÜRST, D. et al. 2001: Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur. Bd. 4, Dortmund

GRAMMATIKOPOULOU, E. 2000: Planungsprobleme landwirtschaftlicher Betriebe – zur Methode der Planung für ländliche Räume. In: Ländlicher Raum, 51. Jg. Nr. 04. Agrarsoziale Gesellschaft e. V., S. 41 – 45, Göttingen (Internet: [www.asg-goe.de](http://www.asg-goe.de))

GRAMMATIKOPOULOU, E. 2004: Planung, Methodik, Ländliche Räume. Fachliche Bearbeitung versus politische Entscheidung? Ein Beitrag zur Raumplanung. Leue Verlag, edition stadt und region, Bd. 11, Berlin

Grammatikopoulou, E. 2006: Kommunikation und ein Modell für Planungsprozesse – Beispiele in ländlichen Räumen.

Internet: <http://www.proprint-service.de> herausgegeben 2006-06-12, 40 Seiten  
<http://www.edoc.hu-berlin.de>, Open – Acces – Publikation, Berlin

Projektbericht „Effiziente und integrierte Infrastrukturversorgung im ländlichen Raum, das Beispiel der Lommatzcher Pflege. Modellvorhaben der Bundesraumordnung im Themenschwerpunkt Demographie und Infrastrukturversorgung“. Projektträger: Verein für Heimat und Kultur in der Lommatzcher Pflege; Wissenschaftliche Begleitung: Arbeitsgruppe Prof. Dr. R. Winkel / TU Dresden. Dresden 7.5.2006. (Entwurf / Vorabzug)

Internetquellen: [www.bmelv.de](http://www.bmelv.de) [www.lommatzcher-pflege.de](http://www.lommatzcher-pflege.de) [www.bbr.bund.de](http://www.bbr.bund.de)  
[www.gender-mainstreaming.net](http://www.gender-mainstreaming.net)