

INHALT

*Ernst-Hasso Ritter und Klaus Wolf***Warum ein Handbuch zu Methoden und Instrumenten der räumlichen Planung?** 1

I. RAHMENBEDINGUNGEN RÄUMLICHER PLANUNG 6

*Ernst-Hasso Ritter***I.1 Stellenwert der Planung in Staat und Gesellschaft** 6

- 1. Gescheiterte Planungssysteme und ihre Folgen 7
- 1.1 Das Experiment der politischen Planung in der alten Bundesrepublik Deutschland 7
- 1.2 Das Planungsexperiment der sozialistischen Staaten 9
- 2. Das Weltbild der umfassenden Planung 10
- 3. Veränderte Prämissen für die staatliche Planung 12
- 4. Zur Entwicklung der räumlichen Planung 14
- 5. Das Bild der räumlichen Planung an der Jahrtausendwende 17

*Martin Lendi***I.2 Rechtliche Grundlagen** 23

- 1. Einleitung 23
- 2. Politische und wissenschaftliche Vorgaben 23
- 3. Raumplanung als rechtlich fundierte öffentliche Aufgabe 25
- 4. Planung und Recht 26
- 5. Inhaltliche Ausrichtung der Raumplanung 28
- 6. Methodenfreiheit 30
- 7. Zur Struktur des Raumplanungsrechts 31
- 8. Planungsinstrumente 33
- 9. Grundrechtsbezug, Verbot der Planungswillkür 35
- 10. Planer- und Planungsqualität 36

*Klaus Wolf***I.3 Theoretische Aspekte der räumlichen Planung** 39

- 1. Wozu Theorie? 39
- 2. Anforderungen der Planung an die Theorie 40
- 3. Rahmenbedingungen jeder Planungstheorie 41
- 3.1 Gesellschaftliche Werte und Leitbilder, Ethik der räumlichen Planung 41
- 3.2 Raum als gesellschaftliches Konstrukt 42
- 3.3 Akteure und „Adressaten“ räumlicher Planung 43
- 3.3.1 Akteure und ihr Instrumentarium 43
- 3.3.2 Adressaten räumlicher Planung 44
- 3.4 Zeit als gesellschaftliche Ressource der Raumverwendung 45

3.4.1	Zeit als technisch/instrumentelle Ressource	45
3.4.2	Zeit als mentale Ressource	46
4.	Planungsrelevante theoretische Ansätze	47
4.1	Beschreibende und erklärende (analytische) theoretische Ansätze	47
4.2	Normative theoretische Ansätze	48
4.3	Modelle als räumliche Verifikation theoretischer Aussagen	48
II.	ANALYSE UND PROGNOSE	51

Ulrike Winkelmann

II.1	Modelle als Instrument der räumlichen Planung	51
1.	Einführung	51
1.1	Begriff	51
1.2	Einsatzmöglichkeiten von Modellen für die räumliche Planung	53
2.	Zur theoretischen Fundierung von Modellen für die räumliche Planung	55
2.1	Neoklassische Ansätze	55
2.2	Probabilistische Ansätze der Theorie diskreter Entscheidungen	55
2.3	Systemtheoretische Ansätze	57
3.	„Bestandsaufnahme“: Beispiele operativer Modelle für die räumliche Planung	58
3.1	Modelle des regionalen Wachstums	58
3.2	Multiregionale Modelle zur Fortrechnung der Bevölkerungsentwicklung	59
3.3	Gesamtmodelle der regionalen Allokation von Aktivitäten und Beständen	61
4.	Probleme der Anwendung von Raumplanungsmodellen	62
4.1	Probleme der Datenverfügbarkeit und Kalibration	62
4.2	Probleme der „Gültigkeit“ eines Modells in der Zukunft	63
4.3	Die Berücksichtigung der Umwelt	63
4.4	Transparenz und Akzeptanz von Modellen	63
5.	Aspekte der zukünftigen Anwendung von Raumplanungsmodellen	64

Wilhelm Steingrube

II.2	Quantitative Erfassung, Analyse und Darstellung des Ist-Zustandes	67
1.	Einführung	68
2.	Informationsquellen	68
2.1	Allgemeiner Überblick	68
2.2	Die Amtliche Statistik	69
2.2.1	Institutionen	69
2.2.2	Großzählungen	71
2.2.3	Der Mikrozensus	72
2.2.4	Die Fortschreibungen in den Verwaltungen	72
2.3	Fachplanungen	72
2.4	Das Raumordnungskataster (ROK)	73
2.5	Umfragen	74
2.6	Karten	74

3.	Datenaufbereitung und -analyse	75
3.1	Indikatoren	76
3.2	Verfahren der deskriptiven Statistik	78
3.3	Multivariate Verfahren	80
3.4	Kartographie	82
4.	Verfahrenstechnische „Detail-Festlegungen“	83
4.1	Der „natürliche Größeneffekt“ quantitativer Daten	83
4.2	Raumbezogenheit der Daten	84
4.3	Flächenbezug	85
4.4	Distanzmaß	85
4.5	Problemereich „Bezugseinheit, Aggregatstufe“	86
4.6	Gruppenbildung	88
4.6.1	Anzahl der Klassen	88
4.6.2	Festlegung der Schwellenwerte	89
4.7	Zeitreihen	92

Jürgen Pohl

II.3	Qualitative Verfahren	95
1.	Der Trend zum Qualitativen	95
2.	Qualitative Verfahren im „interpretativen Paradigma“	96
2.1	Grundlagen qualitativer Verfahren	96
2.2	Prinzipien des qualitativen Vorgehens	97
3.	Raumforschungsrelevante Methoden	99
3.1	Das Spektrum qualitativer Methoden	99
3.2	Die Phänomenologie	100
3.3	Das offene Interview	102
3.4	Das Experteninterview	104
3.5	Die Delphi-Methode	107
3.6	Hermeneutische Text- und Bildinterpretation	108

Gerhard Stiens

II.4	Prognosen und Szenarien in der räumlichen Planung	113
1.	Einleitung	113
2.	Quantitative Prognosen in der räumlichen Planung	116
2.1	Methoden/Techniken der quantifizierenden raumbezogenen Prognostik: Überblick	116
2.2	Räumlich differenzierende Prognosen und Trendextrapolationen	117
2.3	Systeme räumlich differenzierender Prognosen	123
2.4	Räumlich differenzierende Sektoralprognosen: klassische und neueste Beispiele	125
2.5	Anderweitige quantifizierende Verfahren	126
3.	Techniken primär qualitativer Zukunftsforschung in räumlich differenzierender Anwendung	128
3.1	Veränderte Rahmenbedingungen	128

3.2	Das Feld einschlägiger Methoden/Techniken des "Szenario-Paradigmas"	129
3.3	Zum Einsatz der Szenario-Methodik in räumlich differenzierenden Projekten	130
3.4	Szenarien als Mittel in der partizipativen Raumforschung und Raumplanung	137
3.5	Zur Verkopplung verschiedener Methoden und Explorationstechniken	137
3.6	Die neue raumplanerische Szenariokartographie	138
3.7	Weitere Techniken "heuristischer Zukunftsexploration" als Hilfsmittel in Szenarioprojekten	138
4.	Ausblick	140

III. PLANUNGSPROZESS UND ENTSCHEIDUNG 146

Christian Jacoby und Hans Kistenmacher

III.1	Bewertungs- und Entscheidungsmethoden	146
1.	Einordnung und Stellenwert von Bewertungs- und Entscheidungsmethoden in der räumlichen Planung	146
2.	Einfache, eindimensionale Methoden	150
3.	Monetäre Methoden	151
3.1	Kosten-Nutzen-Analyse	151
3.2	Kosten-Wirksamkeits-Analyse	152
4.	Multidimensionale, nutzwertanalytische Methoden	153
4.1	Nutzwertanalyse in der Standardversion	154
4.2	Nutzwertanalyse der II. Generation	156
4.3	Vereinfachte nutzwertanalytische Ansätze	158
4.4	Analytisch-hierarchischer Prozeß	158
5.	Ökologische Wirkungs- und Risikoanalysen	160
6.	Verbal-argumentative Vorgehensweisen	161
7.	Kombinierte, sequentielle und interaktive Methoden	163
8.	Sensitivitätsanalysen	164
9.	Ausblick auf die weitere Methodenentwicklung	165

Franz-Joseph Peine

III.2	Interessenermittlung und Interessenberücksichtigung im Planungsprozeß	169
1.	Einführung	169
1.1	Grundsätzliche Fragestellungen; Begriffsklärungen	169
1.2	Der rechtliche Ort der Interessenermittlung und Interessenberücksichtigung; die Abwägung	170
1.3	Rechtliche Vorgaben für die Beteiligung von "Interessenten"; Überblick	172
2.	Die Interessenermittlung	173
2.1	Die Landesplanung; der Umfang der Rechtspflicht zur Interessenermittlung	173

2.2	Die Regionalplanung; der Umfang der Rechtspflicht zur Interessenermittlung	176
2.3	Beteiligungsmöglichkeiten jenseits von Rechtspflichten; die Bürgerbeteiligung	176
3.	Die Interessenberücksichtigung	178
3.1	Erwägungen zur Abwägungsdogmatik; fehlender Rechtsanspruch auf Berücksichtigung vorgetragener Interessen	178
3.2	Aushandlung von Plan-/Programminhalten; der Einsatz von Konfliktmittlern	181
3.3	Folgen für Programme und Pläne bei Fehlern; Rechtsschutz bei Nichtberücksichtigung von Interessen	183

Ekkehard Hein

III.3	Planungsformen und Planungsinhalte	186
1.	Programme und Pläne	187
1.1	Bundesraumordnungsprogramm (BROP)	188
1.2	Landesentwicklungsprogramme und -pläne	189
1.3	Regionale Raumordnungspläne / Regionalpläne	192
1.4	Steinkohle- und Braunkohleplanung	195
2.	Leitbilder und Regionale Entwicklungskonzepte	196
2.1	Leitbild	196
2.2	Teilraumgutachten	199
2.3	Regionale Entwicklungskonzepte	199
IV.	INSTRUMENTE DER PLANSICHERHEIT UND PLANUMSETZUNG	205

*Axel Prieb*s

IV.1	Instrumente der Planung und Umsetzung	205
1.	Einführung	206
2.	Formelle Instrumente zur Planumsetzung	206
2.1	Bindungswirkung der Ziele der Raumordnung	206
2.2	Abstimmung zwischen Raumordnung und Fachplanung	207
2.3	Anpassungspflicht der kommunalen Bauleitplanung	208
2.4	Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen	209
2.5	Planungsgebot	209
3.	Raumordnung und raumwirksame Finanzmittel	210
3.1	Mangelhafte Finanzausstattung der Raumordnung	210
3.2	Raumordnung und regionale Strukturpolitik	210
3.3	Raumordnung und kommunaler Finanzausgleich	211
3.4	Weitere finanzielle Dotationsmöglichkeiten der Raumordnung	211
4.	Kooperations- und Konsensstrategien der Raumordnung	212
4.1	Die „Entdeckung“ der informellen Instrumente	212
4.2	Beratung, Information und Moderation	214

4.3	Regionale Entwicklungskonzepte	216
4.4	Modellprojekte der Raumordnung	217
5.	Bilanz und Ausblick	218
5.1	Kombination formeller und informeller Instrumente	218
5.2	Plädoyer für eine verstärkte Konsensorientierung	219
5.3	Abschließende Thesen	219

Ulrich Höhnberg

IV.2	Raumordnungsverfahren	222
1.	Einführung	223
2.	Zweck und Aufgabe des Raumordnungsverfahrens	223
2.1	Rechtliche Grundlagen	223
2.2	Beurteilung der Raumverträglichkeit von raumbedeutsamen Einzelvorhaben (Raumverträglichkeitsprüfung)	224
3.	Gegenstand des Raumordnungsverfahrens	224
3.1	Raubedeutsame Einzelvorhaben von überörtlicher Bedeutung	224
3.2	Prüfung von Standort- oder Trassenalternativen	225
4.	Durchführung des Raumordnungsverfahrens (Verfahrensablauf)	226
4.1	Vorbereitung der Projektunterlagen	226
4.2	Einleitung des Raumordnungsverfahrens	227
4.3	Anhörung der beteiligten Stellen und Einbeziehung der Öffentlichkeit	227
5.	Abschluß des Raumordnungsverfahrens	228
5.1	Die landesplanerische Beurteilung des Vorhabens	228
5.2	Wirkung der landesplanerischen Beurteilung	229
6.	Raumordnungsverfahren und Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)	230
6.1	Raumordnerische UVP	230
6.2	Formelle Elemente der UVP im Raumordnungsverfahren	231
7.	Verhältnis des Raumordnungsverfahrens zu planerischen Festlegungen und zu anderen Verfahren	232
8.	Ausblick: Das Raumordnungsverfahren als moderne Form des Verwaltungshandelns	233
	Anhang: Rechtsgrundlagen des Raumordnungsverfahrens	235

Dietrich Fürst

IV.3	Projekt- und Regionalmanagement	237
1.	Management - Projektmanagement - Regionalmanagement	237
2.	Das Projektmanagement	238
3.	Das Regionalmanagement	240
4.	Managementansätze im Kontext der Fortentwicklung der Regionalplanung	243
5.	Praktische Beispiele	245
5.1	Projektmanagement	245
5.2	Regionalmanagement	247
6.	Schlußfolgerungen für die Rolle der Regionalplaner	250

V. KONTROLLE UND EVALUATION

Arthur Benz

V.1 Zur Theorie der Planungskontrolle	254
1. Grundlagen einer Theorie der Planungskontrolle	255
1.1 Kontrolle und institutionalisierte Verantwortung	255
1.2 Theorien staatlicher Steuerung und Kontrolle	256
2. Ansatzpunkte der Kontrolle	258
2.1 Gegenstände der Kontrolle	258
2.2 Begleitende und nachträgliche Kontrolle	260
3. Kontrollprobleme	261
3.1 Probleme der Informationsbeschaffung und -verarbeitung	261
3.2 Probleme der Durchsetzung	263
4. Formen der Planungskontrolle	264
4.1 Interaktionsformen	264
4.2 Organisationsformen	266
5. Zur Integration von Planung und Kontrolle (Plancontrolling)	269

Hartwig Spitzer

V.2 Planungsfälle im Vergleich	274
1. Orientierung in der Planungswirklichkeit	274
1.1 Rahmen und Ziele des Vergleichs praktischer Planungen	274
1.2 Die Fallstudie als Informationsquelle und Kontrollmittel	275
1.3 Institutionelle Einordnung, Vergleichsebenen	277
2. Ansätze und Formen des Vergleichs	278
2.1 Hauptsächliche Vergleichsgegenstände	278
2.2 Vergleich der Planungsarten untereinander	280
3. Diskussion von Tendenzen bei Organisation und Inhalten	281
3.1 Zur Struktur und Organisation	281
3.2 Planungsbedeutsame Inhalte	282
3.3 Akzeptanz, ökologische und ökonomische Verträglichkeit	283
3.4 Wirkung neuer Techniken und Medien	285
4. Fortschreibung, Dokumentation und Fortbildung	286

VI. COMPUTEREINSATZ UND PLANUNG

Bernd Streich

VI.1 Methoden zur Unterstützung von Planungsprozessen durch Computersysteme	289
1. Planung und Prozeß	289
2. Computergestützte Methoden im System des Planungsablaufs	291
2.1 Zustandsbeobachtung, Informationsgewinnung und -verdichtung	292

2.2	Ziel- und Problemstrukturierung	293
2.3	Prognosen	294
2.4	Planentwicklung und Entwurf von Planungsalternativen	295
2.5	Alternativenbewertung und Entscheidung	296
2.6	Planverwirklichung und Erfolgskontrolle	300
3.	Beispiel für ein intelligentes Assistenzsystem zur Unterstützung von Kommunikationsvorgängen, Arbeitsabläufen und Planungsprozessen	300

Fabian Dosch

VI.2	Geo-Informationssysteme in der räumlichen Planung	305
1.	GIS: Entwicklung, Technik und methodische Anforderungen	305
1.1	Historische Entwicklung	305
1.2	Technik, Anwendung und Funktionalitäten für die räumliche Planung	307
1.3	Spezifische Anforderungen an Planungs-GIS	311
2.	Raumbeobachtung mit GIS in der BfLR	315
2.1	Die „Laufende Raumbeobachtung“ der BfLR	315
2.2	Ausgewählte GIS-Anwendungen in der BfLR	316
2.3	Kartographische Produkte mit GIS der BfLR	317
3.	GIS-Anwendungsbeispiele auf den verschiedenen Ebenen räumlicher Planung	327
3.1	Anwendungsbeispiele auf überregionaler Ebene	327
3.2	Anwendungsbeispiele auf regionaler und kommunaler Ebene	329
3.3	GIS-Einsatz in sektoralen Planungskonzepten und Umsetzung	330
4.	Perspektiven von räumlicher Planung mit GIS	331
4.1	Informationszugang und Datenstrukturen	331
4.2	Neue Anwendungen: 3-D-GIS, Simulationen und Hypermedia	336
	Englische Zusammenfassungen - Summeries	340
	Abkürzungsverzeichnis	351
	Register	353