

Methoden und Werkzeuge der informellen Planung - ein Vergleich zwischen Deutschland und Frankreich

Ein Vergleich der Methoden und Werkzeuge der Informellen Planung am Beispiel des Projet Urbain in Lyon und des Planwerks Innenstadt Berlin sowie die Darstellung ihrer EDV-Unterstützung hinsichtlich Kommunikation, Partizipation und des Planungsprozesses.

Die vorliegende Arbeit verfolgt zunächst zwei Betrachtungsweisen, um sie in Folge zusammenzuführen. So dient der Vergleich zwischen Deutschland und Frankreich dem Aufzeigen der Bandbreite informeller Planungsverfahren. Für diesen reichhaltigen Fundus werden anschließend die Möglichkeiten der Unterstützung und Erweiterung mit IKT-basierten Methoden aufgezeigt.

Informelle Methoden in Deutschland und Frankreich

Grundlage des Vergleichs informeller Planungsmethoden ist die Gegenüberstellung formeller Planungsmethoden, da diese gleichsam die Basis, das Grundgerüst für die informelle Planung darstellen. Der Vergleich macht deutlich, daß mit der Änderung des code d'urbanisme durch die loi SRU im Dezember 2000 eine weitere Angleichung an das deutsche Recht stattgefunden hat.¹

In beiden Ländern gliedert sich die formelle Planung in ein zweistufiges System aus einem strategischen Gesamtplan und Detailplänen. Flächennutzungsplan und schéma de cohérence territoriale(SCOT) sind strategische Werkzeuge, welche keine direkte rechtliche Wirkung entfalten. Die Vorschriften, daß der SCOT interkommunal sein muß, eine maximale Wirkungsdauer von 10 Jahren hat und durch sektorielle Planungen ergänzt werden muß, heben ihn vom Flächennutzungsplan ab.

Größere Unterschiede sind auf der Ebene des Bebauungsplans bzw. des plan local d'urbanisme(PLU) festzustellen. Bereits die Tatsache, daß sich der PLU über die gesamte Gemeinde erstreckt, unterscheidet ihn grundlegend vom Bebauungsplan, welcher sich nicht auf das gesamte Gemeindegebiet erstrecken darf. Die Aussagen des PLU und des SCOT sind nicht standardisiert, wie dies in Deutschland mittels der BauNVO geschieht, können aber denen der deutschen Pläne entsprechen. Somit können die Aussagen des projet urbain und des Planwerks Innenstadt direkt mit dem PLU bzw. dem Bebauungsplan rechtsverbindlich abgesichert werden.

Mit der loi SRU wurden die Beteiligungsmöglichkeiten in Frankreich deutlich erweitert. So wurde die concertation préalable eingeführt, welche sich nicht nur wie die frühzeitige Bürgerbeteiligung auf einen eingegrenzten Zeitraum beschränkt, sondern während des gesamten Verfahrens stattfinden soll. Durchführungsmodalitäten wurden den Gemeinden ausdrücklich nicht vorgegeben. Die enquête publique hingegen wurde nicht modifiziert und bleibt hinter den Möglichkeiten der förmlichen Bürgerbeteiligung zurück. Allerdings wird die Position der Bürger in Frankreich durch ein umfassendes Recht auf Information gestärkt, welches auf der Umweltinformationsrichtlinie (UIR) der EU basiert. Eine derart umfassende Umsetzung hat in Deutschland nicht stattgefunden.

Hinsichtlich der informellen Planwerke, welche zwischen dem strategischen Gesamtplan und dem rechtsverbindlichen Detailplan vermitteln sowie den Planwerken, die mögliche Entwicklungen aufzeigen sollen, gibt es vergleichbare, aber nicht identische Ansätze. Die Unterschiede lassen sich zum Teil auf Unterschiede zwischen den formellen Plänen zurückführen.

Die informellen Beteiligungsformen entsprechen sich zu einem Großteil in ihren Grundsätzen. Ihre konkrete Ausformung hingegen variiert jedoch sehr, was dem jeweiligen Kontext des Projektes ebenso geschuldet ist wie dem unterschiedlichen kulturellen Hintergrund in Lyon und Berlin. Während die Methoden der Information in Lyon ausgeprägter sind, kann man dies für die Methoden der Beteiligung und Kooperation in Berlin sagen, was auf die Entwicklung der Beteiligung in Berlin zurückzuführen ist. Grundsätzlich wird im projet urbain und im Planwerk Innenstadt der Versuch unternommen, möglichst alle Akteure in den Planungsprozeß zu integrieren.

Philip Kunig wirft die Frage auf, inwieweit „informales“ im Interesse der Rechtsklarheit ‚reformalisiert‘ werden kann oder soll.“² Diese Frage ist in soweit berechtigt, als daß auch die Bürgerbeteiligung bis

¹ Der Verfasser war im Vorfeld dieser Arbeit davon ausgegangen, auf einen Vergleich des deutschen und französischen Planungssystem zurückgreifen zu können. Allerdings konnte die Recherche keinen umfassenden Planungsvergleich feststellen. Mit der Modifikation des code d'urbanisme im Dezember 2000 änderten sich die Ausgangsbedingungen grundlegend, so daß der Verfasser einen Vergleich anstrengen mußte. Da es zum Zeitpunkt der Recherche noch keine Kommentierung des neuen Planungsrechts gab, mußte der Verfasser auf den Gesetzestext selber sowie auf Informationen des Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement und Auslegungen von Akteuren zurückgreifen.

² Philip Kunig, Susanne Rublack: *Aushandeln statt Entscheiden?* in Juristische Ausbildung, Heft 1/1990, Seite 1

zu ihrer Aufnahme in das Bundesbaugesetz informaler Art war und die concertation in Lyon bereits praktiziert wurde, bevor sie mit der loi SRU rechtsverbindlich vorgeschrieben wurde. Kunig weist darauf hin, daß die Verwaltung ihren Spielraum nutzen sollte, kooperative Verfahren aber gerade im Bereich der partizipativen Entscheidungsfindung der rechtlichen Untermuerung bedürften. Volker Martin betont hingegen, daß es gerade eine Stärke der informellen Planung sei, nicht rechtswirksam zu handeln. Somit werde den Beteiligten eine größere Freiheit gegeben, sich auszutauschen, Überlegungen anzustellen und Vertrauen aufzubauen.³ Anscheinend hat sich auch der französische Gesetzgeber dieser Sicht angeschlossen, indem er die Formen der concertation ganz bewußt offen läßt und gleichzeitig das Recht auf Informationen stärkt.

Trotz dieser Freiheiten, die für das Zustandekommen informeller Planung notwendig sind, ist informelle Planung auf das Aufstellen und Einhalten von Regeln angewiesen. Nur wenn die Spielregeln eingehalten werden, spielen auch alle Akteure mit. Eine rechtliche Absicherung gibt es allerdings nur durch das formelle Verfahren.

Aus der Kritik an der Stadtplanung der Moderne, aber auch als Rückbesinnung auf die Geschichte der Stadt beziehen sich Planwerk Innenstadt und projet urbain auf den konkreten Ort und rücken das Projekt gegenüber der abstrakten Gesamtplanung in den Mittelpunkt. Während die Geschichte im Planwerk Innenstadt mit der kritischen Rekonstruktion eher formalistisch aufgegriffen wird, wird im projet urbain versucht, dem Charakter, der Identität des Ortes nachzuspüren.

Planwerk Innenstadt und projet urbain arbeiten mit der Methode, ein Bild der Stadt bzw. des Ortes zu schaffen und dieses auf seine Vereinbarkeit mit den Planungskriterien hin zu überprüfen. Dies führt dazu, daß es für ein Projekt nicht mehr nur einen Masterplan gibt, sondern verschiedene Alternativen und Varianten, die mögliche Entwicklungen aufzeigen. Diese können nun diskutiert und weiter bearbeitet werden. Selbst ein verbindliche Planung umgesetzter Entwurf bleibt somit offen und wird mittels informeller Pläne weiterentwickelt. Da sich in diesen kommunikativen Planungsprozeß alle interessierten Akteure einbringen können, entsprechen die im Planwerk Innenstadt und projet urbain angewendeten Methoden weitgehend dem von Rittel formulierten argumentativen Planungsmodell.

Somit kann die erste Hypothese:

das Planwerk Innenstadt in Berlin und das projet urbain in Lyon haben ähnliche, vergleichbare informelle Methoden der Stadtplanung hervorgebracht

grundsätzlich bestätigt werden. Da gerade hinsichtlich der Beteiligung immer mehr Gesetze auf die Europäische Umweltgesetzgebung zurückzuführen sind (z.B. die UIR) stellt sich die Frage, ob angesichts der sich allmählich vollziehenden Einigung Europas diese Entwicklung zu einer europäischen Vereinheitlichung der Planungssysteme führt. Albers sieht diese Tendenz bestätigt, weist aber darauf hin, daß dies in einem evolutionären Prozeß des voneinander Lernens und nicht von oben verordnet geschehen sollte. „Denn letzten Endes sind solche nationalen Systeme keineswegs Zufallsprodukte. In ihnen spiegeln sich vielfältige Traditionen der Ordnung öffentlicher Angelegenheiten in Gestalt von Recht, Verwaltung und Planungskultur. Es ist auch diese Art von Vielfalt, die Europas Reichtum ausmacht.“⁴

Die Rolle der IKT in der informellen Planung

Das Planwerk wurde von Anfang an als digitaler Plan erarbeitet. Nur so konnten die ständigen Weiterentwicklungen der einzelnen Projekte eingearbeitet und dargestellt werden. Für die einzelnen Planungen wurde eine vereinfachte Bildsprache entwickelt, mit der die einzelnen Lösungsvorschläge und ihre Varianten in zwei- und dreidimensionaler Form dargestellt werden konnten.

Die Weiterentwicklung des Planwerk Innenstadt wurde im Internet dokumentiert. Ebenso werden heute die anderen Planwerke, die Stadtentwicklungspläne und der FNP im Internet präsentiert. Die Bürgerbeteiligung zum FNP findet u.a. auch im Internet statt. Die lokalen Projekte sowie die den Bezirken unterliegenden Bebauungspläne sind hingegen nicht im Internet dargestellt, was einen Bruch in der Informationslogik der Planung darstellt.

³ Volker Martin in einer Diskussion an der Agence d'urbanisme de Lyon am 22. März 2001

⁴ Gerd Albers: *Zur Entwicklung der Stadtplanung in Europa*, Reihe Bauwelt Fundamente 117, 1997, Seite 335

Ein nennenswerter Einsatz der IKT im projet urbain konnte über die Erstellung von Plänen mit Hilfe des Rechners hinaus nicht festgestellt werden (CAD und GIS). Auch bietet die Stadt Lyon zur Zeit noch keine Informationen über einzelne Projekte im Internet an, sie befinden sich aber laut Aussage des Grand Lyon im Aufbau. Hingegen sind auf den Internetseiten der französischen Regierung alle Gesetze und Hinweise zu den Rechten der Bürger erhältlich.

EDV-basierte Systeme können in vielfältiger Weise den Planungsprozeß und seine einzelnen Phasen unterstützen. Dafür sind offene, multimediale Systeme besser geeignet als hochspezialisierte Anwendungen, da sie den Anforderungen, die sich aus den einzelnen Phasen ergeben, flexibler entsprechen können und gleichzeitig die durchgängige Unterstützung des gesamten Planungsprozesses gewährleisten. Die EDV ist bereits in der Lage, einen umfassenden organisatorischen Rahmen für den Planungsprozeß abzugeben.

Besondere Bedeutung kommt der Verknüpfung der einzelnen Teillösungen zu einem umfassenden, wissensbasierten System zu. Dies bedeutet in letzter Konsequenz, daß nicht nur graphische und Sachinformationen miteinander verknüpft werden, sondern auch die Datenbanken untereinander. Die Informationen aus dem Projektmanagement zur Koordination, dem Qualitätsmanagement zur nachvollziehbaren Strukturierung und der intelligenten Datenhaltung dürfen nicht bloß isoliert nebeneinander stehen. Gerade der in der Planung grundlegende Ortsbezug der Argumente macht eine Integration der Systeme notwendig. Herkömmliche, layerstrukturierte GIS und nichtverknüpfbare Werkzeuge stoßen hier bald an die Grenzen des Machbaren. Dagegen führen Konzepte der objektorientierten Datenhaltung, gerade auch der graphischen Daten, die eine zeit- und sichtenabhängige Abfrage zulassen, zu erweiterten Möglichkeiten. Eine im Planungsprozeß argumentativ hergeleitete Entscheidung findet damit auch im städtebaulichen Entwurf ihre konkrete Entsprechung. Hier können zum Beispiel *Variablen* den Bezug zwischen städtebaulichem Entwurf und argumentativem Planungsmodell herstellen.

IT-basierte Planungswerkzeuge stellen für den Planer in erster Linie eine ‚Arbeitsplattform‘ dar, auf der alle für den Planungsprozeß relevanten Daten und Informationen zusammenlaufen. Internetplattformen greifen dieses Bild auf; sie werden zum unverzichtbaren Werkzeug verteilter, kooperativer Arbeitsprozesse, wie sie in der Stadtplanung stattfinden.

Ein durchgängiger EDV-unterstützter Planungsprozeß kann sich gut der IKT-Werkzeuge bedienen, um alle Akteure mit einzubeziehen. Gerade die informellen Planungsmethoden basieren auf der Kommunikation der Akteure untereinander. Hier können die Werkzeuge der IKT oftmals eine sinnvolle Unterstützung und Ergänzung der traditionellen Methoden bieten. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Information. Je mehr man jedoch von der Information zur Kooperation kommt, desto wichtiger wird der persönliche Kontakt zwischen den Akteuren und desto eingeschränkter und gleichzeitig komplexer werden die Möglichkeiten einer IKT-Unterstützung. So weist bereits Oliver Märker nach, daß eine rein technische Umsetzung der Beteiligung nicht funktionieren kann und immer auch durch ‚analoge‘ Kommunikation ergänzt werden muß.⁵

Eine weitere Integration der Werkzeuge liegt in der Zusammenführung der objektorientierten Methoden der multiplen Repräsentation mit den ebenfalls objektorientierten Methoden von Argumaps sein. Damit ließe sich die Relation von ortsbezogenen Argumenten und den Objekten der Stadt darstellen und bearbeiten. Eine solche Datenbasis bildet gleichsam die Basis für ein Planungswerkzeug, welches sich multimedialer Methoden zur Entwurfserarbeitung und projektorientierter Informationssysteme zur Koordination von Kooperationsprozessen bedient.

Damit kann die zweite Hypothese dieser Arbeit:

Die informellen Methoden des Planwerks und des projet urbain können mit EDV-gestützten Methoden der Information und der Kommunikation unterstützt und erweitert werden

als bestätigt angesehen werden, allerdings mit der Einschränkung, daß viele Kommunikations-, Beteiligungs- und Kooperationsverfahren des direkten, unvermittelten Kontakts zwischen den Akteuren bedürfen.

⁵[5] siehe Oliver Märker: *CVK in der Stadtplanung*, GMD Research Series No. 10, 1998, Seite 91

Fazit

Der Verfasser ist sich darüber im Klaren, daß der Vergleich der Planungsmethoden unvollständig ist. Hinsichtlich der formellen Verfahren lagen zum Zeitpunkt der Ausarbeitung weder entsprechende deutsch-französische Vergleiche noch Kommentare hinsichtlich der neuen Gesetzeslage in Frankreich vor, auf die der Verfasser sich hätte stützen können. Was die informellen Verfahren angeht, finden sich in der französischen Fachliteratur eher wenige Anhaltspunkte, so daß der Autor sich weitgehend auf Gespräche mit Akteuren vor Ort stützen mußte. Der Anspruch der vorliegenden Arbeit, einen Überblick über die in Lyon und Berlin angewendeten informellen Planungsmethoden zu geben, konnte eingelöst werden. Daraus ergibt sich die Empfehlung des Verfassers, die Anwendung der mit der loi SRU eingeführten Verfahren in einem gewissen zeitlichen Abstand zu untersuchen.

Kabellose Netzwerke und Büros ohne festen Arbeitsplatz geben einen Vorgeschmack auf die Veränderungen, die die IKT allen Berufen mit Informationsbezug bringt. Hinsichtlich der IKT-Unterstützung von Planungsprozessen wird die Entwicklung mit unverminderter Geschwindigkeit weitergehen. Die oben beschriebene Verknüpfung objektorientierter Verfahren wird weitere Möglichkeiten eröffnen. Dafür wird es notwendig sein, die Stadt als ein Ineinandergreifen sehr vieler, aber endlich vieler Prozesse zu verstehen und entsprechend in EDV-Systemen abzubilden. Dies wird nicht dazu führen, die Entwicklung der Stadt vorauszuberechnen, sondern vielmehr die Zielbereiche besser einzugrenzen und mit allen Akteuren abzustimmen.

Bereits Schiller weist mit seinem Zitat „man soll die Stimmen wägen und nicht zählen“ aus seinem unvollendeten Werk ‚Demetrius‘ darauf hin, daß es nicht auf die Quantität sondern auf die Qualität der Argumente ankommt. So konnte in der vorliegenden Arbeit gezeigt werden, daß die technischen Aspekte heute immer weiter in den Hintergrund treten und für die Entwicklung einer Stadt von nachrangiger Bedeutung sind, solange ihr Funktionieren gewährleistet ist. Nicht mehr das technisch Machbare ist maßgeblich.

Es sind die Argumente, der Wille und die visionäre Kraft der Akteure, die eine Stadt weiter voranbringen. Viele subjektive Sichtweisen gilt es zu bündeln und auf ein gemeinsames Ziel auszurichten und dabei Konflikte und gegenläufige Interessen zu überwinden. Eine Stadt ist nicht objektiv erfaßbar, sie ist komplex, zuweilen widersprüchlich und stellt sich für jeden ihrer Bewohner anders dar.

Was statt dessen für die Stadt notwendig ist, ist eine neue Sicht, welche die komplexe Nicht-Erklärbarkeit, die Magie der Stadt akzeptiert.

Felix Zwoch, Stefan Reiss-Schmidt