

Prof. Dr. Florian Dünckmann  
Arbeitsgruppe Kulturgeographie  
Geographisches Institut  
Christian-Albrechts-Universität  
Ludewig-Meyn-Str. 14  
24098 Kiel  
Tel: 0431/880-2942  
duenckmann@geographie.uni-kiel.de

Kiel, den 28.05.2020

## **Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesplanungsgesetzes**

### **Ihr Schreiben vom 24.03.2020**

Sehr geehrter Herr Dr. Galka,

ich möchte mich zunächst einmal für die Gelegenheit bedanken, zu dem Gesetzesentwurf zur Änderung des Landesplanungsgesetzes Stellung nehmen zu können. Wenn ich dies allein in meiner Funktion als Wissenschaftler und nicht als Vertreter einer Interessengruppe mache, dann hat dies seine Vor- und Nachteile: Zwar wird meine Sichtweise wenig beeinflusst von spezifischen Partikulärinteressen, dafür bleibt sie aber eher abstrakt und bezieht sich auf allgemeine Verfahrensfragen.

Ich werde mich im Folgenden vor allem zu § 13a „Erprobung von Entwicklungsmaßnahmen, Evaluation“ einlassen. Im Großen und Ganzen ist die Initiative zu begrüßen, eine sogenannte Experimentierklausel in das Landesplanungsgesetz zu schreiben. Allerdings sind aus meiner Sicht Bedenken angebracht, inwieweit auf der Grundlage des vorliegenden Gesetzestextes letztendlich echte Experimente durchgeführt werden, die ein kollektives soziales Lernen ermöglichen, oder ob der Artikel nicht vielmehr dazu einlädt, ihn als erweiterte Ausnahmeklausel einzusetzen, um unbequeme Auflagen der Landesplanung auf regionaler Ebene zu umgehen. Denn wirkliche Experimente unterscheiden sich von einfachen Ausnahmeregelungen in ihrer Durchführung und vor allem in ihrer Zielsetzung.

#### *Der Ansatz: Experimentieren als kreative Gewohnheit*

Die Landesplanung hat das Ziel, einen Orientierungsrahmen für die zukünftige Entwicklung des Landes Schleswig-Holstein zu bieten und sich dabei möglichst frühzeitig auf zukünftige Trends einzustellen. Allerdings bestehen dabei erhebliche Unsicherheiten: Offen ist nicht nur, wie sich die zentralen Steuerungsgrößen der Landesentwicklung tatsächlich entwickeln werden, Unsicherheit besteht auch hinsichtlich der Wirksamkeit, Angemessenheit und Umsetzbarkeit bestimmter Maßnahmen und ihrer möglichen Nebenwirkungen. Die im Gesetzesentwurf vorgeschlagene Experimentierklausel bietet grundsätzlich einen Weg, wie

28. Mai 2020

Politik und Planung produktiv und proaktiv mit solchen Unsicherheitsfaktoren umgehen können.

Planungsroutinen und feste Entscheidungsabläufe sind zentrale Elemente der Planung und Politik, denn sie entlasten einerseits von dem Druck, alle relevanten Faktoren gleichzeitig thematisieren zu müssen, und bieten andererseits einen festen Orientierungsrahmen für Entscheidungen. Unter stabilen Rahmenbedingungen bilden sie sozusagen das gefestigte Wissen ab, das im Laufe der Zeit akkumuliert wurde. So erfolgreich feste Routinen unter stabilen Rahmenbedingungen sind, so wenig produktiv sind sie allerdings in dynamischen, unsicheren Situationen.

Das heißt aber nicht, dass wir (auf individueller oder kollektiver Ebene) nur die Wahl haben, entweder einer blinden Routine zu folgen oder der Komplexität und Unberechenbarkeit neuer Rahmenbedingungen ausgeliefert zu sein. Kreative Gewohnheiten sind gewissermaßen Gewohnheiten zweiter Ordnung, die offen für das Unerwartete und neue Erfahrungen sind. Das Experiment ist so eine kreative Gewohnheit, deren Ziel es ist, Unsicherheiten bzw. offene Fragen zu bearbeiten. In vielen gesellschaftlichen Bereichen gibt es die Routine, Experimente durchzuführen und die Ergebnisse weiterzuverarbeiten (z.B. in der Wissenschaft).

Auch in der Entwicklungsplanung sollte dieses Instrument des Experimentes stärker verankern und verwendet werden. Gerade für die Bewältigung von Unsicherheiten im Bezug auf den richtigen Umgang mit neuen Entwicklungen bzw. deren möglichen Nebenwirkungen erscheint das Experiment dabei besser geeignet als andere Optionen, wie z.B. bottom-up-Strategien, die nach dem Prinzip der ‚Tausend Blumen‘ agieren und auf das Überleben der besten Projektideen setzen.

### *Experimente als Planungsinstrument*

Experimente als Planungsinstrument haben fünf zentrale Charakteristika:

- 1) Fragengeleitet: Experimente werden durchgeführt, um offene Fragen zu beantworten. Die Thematisierung bestimmter Fragenkomplexe und die Initiierung von Experimenten ist an sich schon ein politischer Prozess und bietet Möglichkeiten der aktiven Gestaltung der Landesentwicklung.
- 2) Ergebnisoffen: Das vorrangige Ziel von Experimenten sollte es sein, neue Erkenntnisse zu erlangen, die in Politik und Planung einfließen können. Aus diesem Grund wäre es kontraproduktiv, wenn sie unter starkem Erfolgsdruck stehen würden. Nicht selten bieten nämlich gerade gescheiterte Experimente wichtige Erkenntnisgewinne.

28. Mai 2020

- 3) Begrenzt: Experimente sollten in der Lage sein, ohne weitreichende Konsequenzen scheitern zu können. Aus diesem Grund ist es wichtig, sie so zu konzipieren, dass sie in ihren Auswirkungen räumlich und zeitlich begrenzt bleiben.
- 4) Begleitet: Experimente sollten durchgängig begleitet werden. Von der Entwicklung einer klaren Fragestellung bis hin zur abschließenden Bewertung des Experiments gibt es viele Schritte, bei denen sich eine wissenschaftliche Unterstützung anbietet. Außerdem sollte sich eine Bewertung nicht auf eine einfache Evaluation der Zielerreichung beschränken, denn dies würde Erkenntnisse, die sich z.B. aus der Identifikation von nicht-intendierten Nebenfolgen der Maßnahme ziehen lassen, unbeachtet lassen.
- 5) Öffentlich: Experimente, sofern sie offen und transparent durchgeführt werden, können die öffentliche Aufmerksamkeit erregen und dafür sorgen, dass bestimmte Themenbereiche zum Gegenstand einer breiteren gesellschaftlichen Debatte werden.

Die Möglichkeit, Experimente durchzuführen, ersetzt dabei nicht die Notwendigkeit eines politischen Diskurses; es geht nicht darum, politische Diskussionen beenden zu können, indem man auf ‚objektive‘ Erkenntnisse, die von allen Seiten anzuerkennen sind, verweisen kann. Experimente, indem sie Probleme formulieren und Lösungsansätze auf den Prüfstand stellen, sind auch ein Instrument politischer Gestaltung.

### *Erfolgsfaktoren und Design*

Der Erfolg eines Experiments bemisst sich vor allem nach den Erkenntnisgewinnen, den Hinweisen auf funktionierende Lösungsansätze und der Sensibilisierung relevanter Akteure bzw. der breiteren Öffentlichkeit, die es generieren kann. Viel hängt dabei ab von einer klar formulierten Fragestellung und von einem sinnvollen Design des Experiments ab. Folgende Fragen sind dabei u.a. zu beantworten:

- Welche Maßnahmen bzw. Veränderungen sollen konkret vorgenommen werden?
- Welche räumliche und zeitliche Begrenzung ist sinnvoll?
- Welche relevanten Akteure sind zu überzeugen bzw. zu beteiligen?
- In welchen Händen liegt die Trägerschaft des Experiments (z.B. Gemeinde, Kreise, Aktivregionen, Verwaltungsresorts, Verbände)?
- Mit welchen Folgen ist im Vorfeld zu rechnen?
- Mit Hilfe welcher Methodik können die tatsächlichen Auswirkungen dieser Maßnahmen bzw. Veränderungen identifiziert werden?
- Welche unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen, welche Interessen, welche Maßstabsebenen sind in welcher Weise betroffen?
- In welcher Art soll schließlich ein Ergebnisdialog stattfinden?
- In welcher Weise können die Ergebnisse auf andere Maßstabsebenen bzw. andere Themenbereiche übertragen werden?

28. Mai 2020

### *Der vorliegende Gesetzesvorschlag*

In ihrer vorliegenden Form (§13a mitsamt Begründung) bietet die Experimentierklausel noch nicht genug Orientierung, als dass sie solche Experimente ermöglichen und anleiten könnte. Folgende Punkte seien dabei besonders hervorgehoben:

- Durch §13a abgedeckte Initiativen stehen in der vorliegenden Fassung noch stark unter einem Erfolgsdruck, der m.E. kontraproduktiv ist. Wenn im Gesetz die Rede von der ‚Erprobung innovativer Entwicklungsmaßnahmen‘ ist, dann kann dieser Prozess nicht mehr ergebnisoffen sein, denn Initiatoren und Beteiligte haben damit eine starke Motivation Erfolge vorzuzeigen und ein eventuelles Scheitern zu verstecken. Es sollte aber vor allem darum gehen, offene Fragen zu beantworten und soziales Lernen zu ermöglichen.
- Die Vorbereitung, Begleitung und Auswertung der Experimente ist m.E. noch zu wenig geklärt. Zwar ist die Landesplanungsbehörde der richtige Ort für die letztliche Bewertung der Ergebnisse und die Entscheidung über mögliche Konsequenzen. Inwieweit sie allerdings mit den vorhandenen Ressourcen ein solches Experiment von Anfang bis zum Ende in allen seinen Schritten wirklich begleiten kann, ist m.E. fraglich. Gerade die Aussage in Abschnitt D (Kosten und Mehraufwand), dass sich aus dieser Gesetzesänderung keine zusätzlichen Kosten und kein zusätzlicher Mehraufwand ergäben, ist zu bezweifeln, wenn der Experimentcharakter wirklich ernst gemeint sein soll.
- Ebenfalls ist unklar, inwieweit die Öffentlichkeit an der Ausgestaltung, Begleitung und Auswertung des Experimentes beteiligt wird. Dies gilt gerade für die Bürger\*innen in den betroffenen Regionen, unter denen bei mangelnder Kommunikation leicht der Eindruck entstehen könnte, sie seien ‚Versuchskaninchen‘ für ein Experiment mit unklarem Ausgang.
- Zuletzt möchte ich anregen, den Ansatz des Experimentierens auf diese Klausel selbst anzuwenden. Mein Vorschlag wäre, den Artikel 13a von vorne herein mit einem Ablaufdatum (evtl. 10 Jahre) zu versehen und bereits jetzt im Vorfeld zu überlegen, wie der Erfolg/Misserfolg dieses Artikels erhoben und bewertet werden kann, um dann zu entscheiden, ob er auslaufen oder verstetigt werden soll.

Ich bitte zu entschuldigen, wenn diese Ausführungen sehr akademisch und damit wenig praxisnah geraten sind, und hoffe dennoch, dass sie einige Anregungen für die parlamentarische Entscheidungsfindung bieten konnten.

Mit freundlichen Grüßen

Gez. Florian Dünckmann