

Testplanung

Stand 10.2010, Dr. Rolf Signer (Bearbeitung 29.8.2011, Florian Stellmacher)

Begriff

Testplanungen sind informelle Planungsverfahren, mit denen sich Randbedingungen und offene Fragen für schwierige planerische Probleme klären lassen. Testplanungen eignen sich vor allem in der Erkundungs- und Vertiefungsphase von Klärungsprozessen. Sie können wertvolle Erkenntnisse liefern, um nachgeschaltete informelle wie auch formelle Verfahren vorzubereiten und zu ergänzen.

Ausgangslage

Erfahrungen aus zahlreichen schwierigen Planungsaufgaben in der Stadt- und Raumplanung belegen, dass herkömmliche Planungsverfahren v.a. in sehr frühen Planungsstadien oftmals nicht die erhofften Fortschritte in der Lösungsfindung ermöglichen. Es zeigt sich, dass diese Verfahren in der Regel vor allem dann gute und verwertbare Ergebnisse erbringen, wenn eine präzise formulierte Aufgabenstellung, die sachgerechte Randbedingungen vorgibt, die Grundlage dieser Verfahren bildet.

In frühen Planungsstadien, festgefahrenen Planungsverfahren und verworrenen Problemstellungen ist es aber oftmals zuerst notwendig, die zentralen Fragestellungen zu erkunden, Argumente zusammen zu stellen, zu prüfen sowie offene Fragen aufzuzeigen. Dies kann von den herkömmlichen Wettbewerbs- oder Gutachterverfahren nur eingeschränkt geleistet werden. Wettbewerbsergebnisse stellen sich oftmals als nicht umsetzbar heraus, in Gutachten werden nur zu kleine Bereiche des möglichen Lösungsspektrums aufgezeigt.

Diese und ähnliche Probleme treten häufig auf. Dies liegt nicht in der Intensität und Qualität der Bearbeitung begründet, sondern ist in den meisten Fällen Folge eines für diese Aufgaben nicht geeigneten Prozesses unter unpassenden Voraussetzungen.

Einführung Testplanung

Hier setzt die sogenannte Testplanung an, die mit einer radikalen Reduktion auf wenige aber wichtige Grundregeln die nötige Flexibilität gibt, auch unter schwierigen Randbedingungen mögliche Lösungen zu erkunden und zu prüfen sowie daraus Empfehlungen für das weitere Vorgehen abzuleiten.

Testplanungen sind so organisiert, dass im Verlauf die grundlegenden Kernprobleme und massgebenden Randbedingungen gemeinsam mit den sachzuständigen Akteuren erkundet werden können. Dabei ist eine klare Rollentrennung unter den Akteuren von zentraler Bedeutung.

Der raumplanerische Rahmen: Übersicht und Lagebeurteilung

Die Raumplanung befasst sich mit Konflikten, d.h. (häufig konfligierenden) Ansprüchen/Interessen an den Raum, die von verschiedenen Akteuren ausgehen. Dies sind aktuelle aber auch absehbare Konflikte. Die räumlichen Konflikte sind generell zahlreich und nicht jeder von ihnen kann behandelt werden; auch ist nicht jeder ein Fall für ein Testplanungsverfahren.

Dies bedeutet dreierlei:

- Erstens braucht es eine Übersicht über die Konflikte: Dies kann im Rahmen regelmässiger Lagebeurteilungen geschehen, für die sich – im schweizerischen Kontext – die kantonale Richtplanung anbietet. Darin sind die raumbedeutsamen und koordinierungsbedürftigen Konflikte aufgeführt, mit denen sich die Raumplanung (und nicht nur sie) befassen sollte.
- Es braucht im Ergebnis der Lagebeurteilung zweitens einen Konzentrationsentscheid: Welche Problemstellungen sind wichtig und dringlich und können in einem bestimmten Rahmen von personellen und finanziellen Ressourcen sowie innerhalb einer gewissen Zeit behandelt werden?
- Drittens ist zu prüfen, ob die oben erwähnten Kandidaten die Voraussetzungen für ein Testplanungsverfahren erfüllen.

Voraussetzungen für ein Testplanungsverfahren

Dazu gehören:

- Die Problemstellung betrifft ein Gebiet von strategischer Bedeutung.
- Sie weist zahlreiche Nahtstellen auf (räumlich, funktional, organisatorisch).
- Bisherige Lösungsversuche haben gezeigt, dass dem Problem mit einer routinemässigen Vorgehensweise nicht beizukommen ist.

Die Prüfung dieser Voraussetzungen kann im Rahmen einer zeitlich und finanziell begrenzten Erkundungsphase stattfinden. Hier werden die wichtigen aktuellen und absehbaren Problemstellungen herausgearbeitet, die bisher unternommenen Anstrengungen zusammengestellt und mögliche Handlungsrichtungen bzw. Aufgabenfelder skizziert. Dies wird in einem knappen Bericht zusammengefasst. Dazu kommen Empfehlungen für den Umgang mit dem Problem.

Werden die obigen Anforderungen erfüllt, wird empfohlen, ein Testplanungsverfahren zu organisieren. In der Regel ist für diese Phase insgesamt mit einem halben Jahr zu rechnen. Ein weiteres halbes Jahr wird in der Regel dafür verwendet, die Aufgabenstellung zu erarbeiten, die finanziellen Mittel und die organisatorische Unterstützung zu organisieren.

Grundzüge des Testplanungsverfahrens

Der Kern eines solchen Verfahrens besteht darin, während eines klar strukturierten Prozesses viele Ideen für die Lösung des Problems zu finden – und dies in einer beschränkten Zeit mit einem beschränkten Aufwand!

Das Verfahren ist ein zeitlich begrenztes, das ad hoc (d.h. aus speziellem Anlass und nur für diesen) eingerichtet wird. Man spricht deshalb auch von einem Ad-hoc-Verfahren.

Merkmale

Oftmals können Testplanungen die Situation soweit klären, dass im Nachgang klassische Wettbewerbsverfahren oder andere formelle wie informelle Verfahren und Prozesse anhand konkreter und belastbarer Aufgabenstellungen durchgeführt werden können.

Testplanungen unterscheiden sich damit deutlich von den üblichen Bestandsaufnahmen, weil erst vor dem Hintergrund einer möglichen Nutzungsperspektive deutlich wird, welche Informationen und welches Wissen zur Klärung und Lösung der erkundeten Probleme und Konflikte notwendig ist. Diese Unterscheidung ist fundamental, weil dadurch die Ansammlung unnötiger Datenmengen vermieden wird.

Wesentlich für den Erfolg von Testplanungen sind ihre sorgfältige Vorbereitung und die daraus resultierende Aufgabenstellung, die für alle Teams gleich ist. Die Teams sind interdisziplinär zusammengesetzt.

Einsatzmöglichkeiten von Testplanungen

- Erkundung von Nutzungsmöglichkeiten für innerstädtische Entwicklungsflächen
- Erkundung geeigneter Konzepte zur Transformation bestehender Quartiere
- Untersuchungen zu Einzelaspekten größerer Rahmenplanungen zur Klärung kritischer Punkte
- Fragen der integrierten Infrastruktur- und Raumentwicklung auf lokaler, kommunaler und regionaler Ebene
- ...

Aufbauorganisation

Dieser liegt eine klare **Rollendifferenzierung** mit den drei Akteursgruppen «Politisch Verantwortliche», «Experten» und «Entwurfsteams» zugrunde. Die erste gibt den Auftrag für das Verfahren und erhält am Schluss die Empfehlungen der Experten, die auf den Arbeiten der Entwurfsteams aufbauen. Die Experten führen das Verfahren und geben am Schluss die Empfehlungen ab.

Die Expertengruppe (auch «Consilium» oder «Begleitgruppe») setzt sich aus externen, unabhängigen und anerkannten Fachleuten sowie aus den Fachleuten, die von der Zuständigkeit her mit der Aufgabe zu tun haben (z.B. Chef-Beamte), zusammen. Es gilt der Grundsatz, dass die - unabhängigen - Externen die Mehrheit haben (im Falle von Abstimmungen bedeutsam).

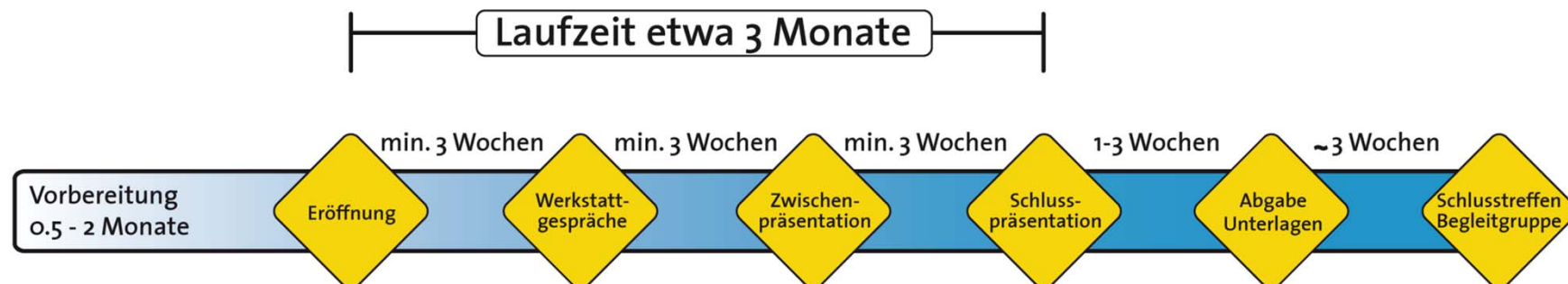
Die Entwurfsteams erarbeiten und prüfen ihre Vorschläge auf der Basis einer Aufgabenstellung in Konkurrenz zueinander (**Konkurrenzprinzip**). Es sollten sich mindestens drei, besser vier Teams der Aufgabe widmen können. Dies führt zu einem breiten Spektrum an Ideen und Lösungen.

Zu diesen drei Gruppen gesellt sich eine s.g. Projektunterstützung, die für die administrativen Belange, die Protokollführung und die systematische Auswertung der Ergebnisse zuständig ist.

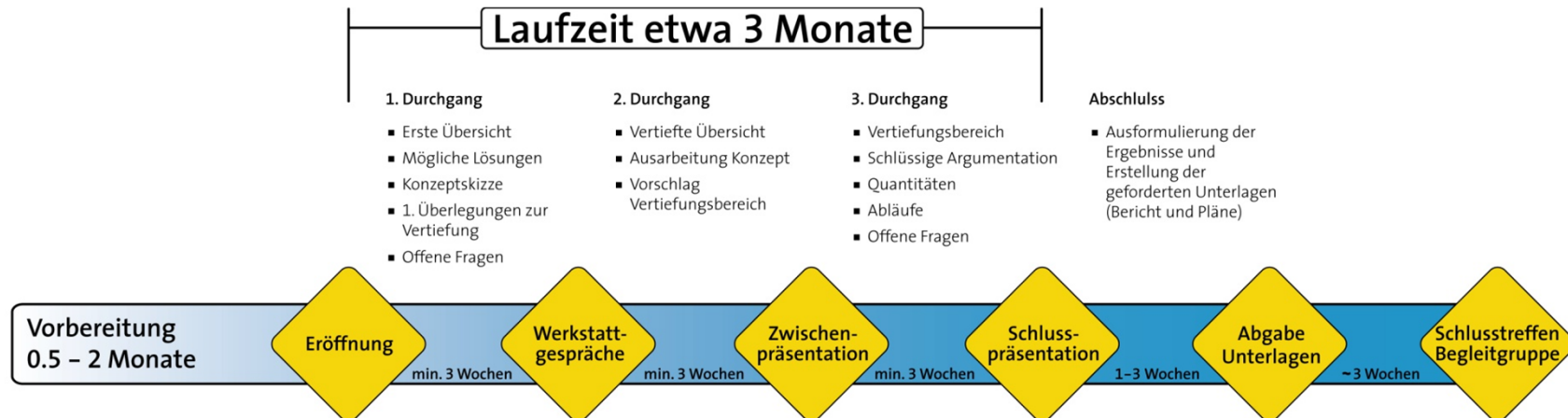
Ablauforganisation

Der Ablauf ist klar strukturiert und läuft typischerweise in einem Vierteljahr ab: Auf eine Startveranstaltung folgen drei ganztägige Veranstaltungen, meist «Werkstattgespräch», «Zwischenpräsentation» und «Schlusspräsentation» genannt. Dabei wird folgenden Prinzipien nachgelebt:

- Die Aufgabe wird in **drei Durchgängen** bearbeitet, so dass zu Beginn auch sehr kühne Ideen entworfen und im Verbund mit den Experten korrigiert und Präzisierungen der Aufgabenstellung vorgenommen werden können.
- Die Aufgabe wird in direkter Rede und Gegenrede besprochen: Auf einen Vorschlag der Teams können die beteiligten Experten sofort reagieren und Fragen stellen, die die Teams entweder sofort beantworten oder als Aufgaben mitnehmen. Dies beschleunigt den Klärungsprozess bedeutend. Deshalb nennt man solche Verfahren auch **Simultanverfahren**.



Aufgaben der Beteiligten



Teams	<ul style="list-style-type: none"> Augenschein Rückfragen 	<ul style="list-style-type: none"> Bereits Vorstellung erster Lösungsansätze Kein Kontakt zwischen den Teams (Vermeidung des Ankereffekts) 	<ul style="list-style-type: none"> Vorschlag eines Vertiefungsbereiches 	<ul style="list-style-type: none"> Argumentation über alle Massstabsebenen: <ul style="list-style-type: none"> Übersicht Konzept Vertiefung Quantitäten, Abläufe 		
Begleitgruppen	<ul style="list-style-type: none"> Vorbereitung der Aufgabenstellung Auswahl der Teams 	<ul style="list-style-type: none"> Ausgabe und Erläuterung der Aufgabenstellung Ausgabe der Grundlagendaten (Karten etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> Kritisches Hinterfragen der Lösungsansätze Behutsames Führen der Teams für ein breites Lösungsspektrum 	<ul style="list-style-type: none"> Wahl jeweils eines Vertiefungsbereiches für die Teams 	<ul style="list-style-type: none"> Letzte Hinweise an die Teams zur Erstellung der Dokumentation (Bericht und Pläne) 	<ul style="list-style-type: none"> Synoptische Zusammenfassung Vorbereitung der Empfehlungen Optionales Treffen der Begleitgruppen zur Erarbeitung und Verabschiedung der Empfehlungen an die Entscheidungsträger
Verfahrensunterstützung	<ul style="list-style-type: none"> Terminkoordination (Berücksichtigung von Ferienzeit, Feiertage und Entscheidungstermine wichtiger Akteure) Organisation der Treffen (Ort, Verpflegung etc.) Vorbereitung der Unterlagen (Karten etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> Protokoll Bearbeitung von Rückfragen der Teams Beschaffung fehlender Materialien 	<ul style="list-style-type: none"> Protokoll Versand der Empfehlungen an die Teams Bearbeitung der Rückfragen 	<ul style="list-style-type: none"> Protokoll Versand der Empfehlungen an die Teams Bearbeitung der Rückfragen 	<ul style="list-style-type: none"> Protokoll Untersützung bei Zusammenfassung und Vorbereitung der Empfehlung 	

Darstellung B. Scholl, T. Furrer

Aufgabenstellung

Aufgrund der Erkenntnisse der Erkundungsphase wird in Abstimmung mit den Akteursgruppen «politisch Verantwortlicher» sowie «Experten» die Aufgabenstellung für die Entwurfsteams erarbeitet.

Dem Charakter des zu behandelnden Problems entsprechend (verzwickt, keiner Routine zugänglich) sind solche Aufgabenstellungen im Vergleich zu einem klassischen Wettbewerbsprogramm viel **offener gehalten**. Da man davon ausgehen muss, dass die Lösungsrichtungen erst im Laufe der Bearbeitungen ihre Konturen erhalten und es zu Präzisierungen der Aufgabenstellung kommen kann.

Methodische Elemente I

Alle Teams bearbeiten dieselbe Aufgabe (maximale Feldabdeckung; Nichts Wichtiges vergessen!), aber – gestützt auf die Empfehlungen der Experten – unterschiedliche Vertiefungsbereiche (exemplarischer Machbarkeitstest der gewählten Entwicklungsrichtung). Sie wählen und begründen eine Vorzugsoption inkl. der Argumente, aus denen andere Optionen nicht weiterverfolgt wurden (**Qualifiziertes Verwerfen** als zentrale Grundlage der Empfehlungen).

In der Regel sind integrative Ansätze erforderlich, die vom Raum und den Möglichkeiten seines Betriebs ausgehen – dies auch, wenn einzelne Projekte den Anlass gegeben haben. Je nach Aufgabe kann der zu betrachtende Zeithorizont mehrere Jahrzehnte betragen (entsprechend einem Richtplan). Manchmal ist die Betrachtung einer Abfolge von Zuständen nötig.

Es gibt **keine Gewinner** i.S. eines Wettbewerbs. Es wird ein breites Spektrum von Lösungsmöglichkeiten bezweckt, das es erlaubt, eine tragfähige Stossrichtung zu identifizieren. Die Teams dokumentieren die Arbeit mit einer Anzahl Plakate (i.d.R. 3 -4) und einem knappen Bericht, um zu vermeiden, dass ein grosser Teil der Ressourcen in die Berichte und analytische Arbeit fliesst. Zudem muss der Kern der Vorschläge herausgearbeitet und dargestellt werden.

Die Ergebnisse decken nicht das gesamte Untersuchungsfeld ab. Deshalb sind üblicherweise Vertiefungen erforderlich, die meistens noch im Rahmen des Verfahrens durchgeführt werden.

Methodische Elemente II

In der Bearbeitung wird die Arbeit auf **drei Masstabsebenen** – Übersicht, Konzept und Vertiefung – gefordert. Anders als in klassischen Verfahren werden diese Ebenen parallel bearbeitet. Das bedeutet, dass erste Überlegungen zum Kontext sofort in Lösungskonzepte umgesetzt werden, die dann im nächsten Zyklus dazu dienen, die erste Übersicht zielgerichtet zu verfeinern.

Für städtebauliche Aufgabenstellungen haben sich beispielsweise die folgenden Masstabsebenen bewährt:

- Übersichtsebene: 1 : 10'000 – 1 : 5'000
- Konzeptebene: 1 : 2'000 – 1 : 1'000
- Vertiefungsebene: 1 : 1'000 – 1 : 1'500

Die zentrale Aufgabe der Teams besteht darin, von leitenden Gedanken der Problemlösung zu konzeptionellen Vorstellungen für den Untersuchungsraum zu gelangen und einen für das Team wichtigen zentralen Baustein des Konzeptes auf seine Tragfähigkeit und Realisierbarkeit zu überprüfen. Durch diese Masstabssprünge, wie sie auch in Wettbewerbsverfahren üblich sind, werden die Teams aufgefordert, ihre Ideen hart zu prüfen. Schwächen des Konzeptes und überflüssige Details werden dadurch erkennbar.

Empfehlungen

Nach einer Würdigung der Qualität der Ergebnisse macht sich die Expertengruppe an die Diskussion und Abfassung der Empfehlungen zuhanden der politisch Verantwortlichen. Dabei ist Einstimmigkeit zwar erwünscht aber keineswegs erforderlich. Dies geschieht üblicherweise während ein bis zwei Tagen unter klausurartigen Bedingungen.

Es werden die aus der Sicht der Experten verfolgenswerten Lösungsansätze herausgearbeitet sowie allfällige weitere Vertiefungen und Schwerpunkte identifiziert. Dies soll die Überführung der neu gewonnenen Erkenntnisse in die s.g. Routineorganisationen erleichtern. Manchmal genügt dies aber nicht, sondern es muss eine s.g. Nachfolgeorganisation aufgebaut werden, die sich für eine längere, aber begrenzte Zeit ausschliesslich der Umsetzung widmen kann.

Aufwand

Pro Team sollte für eine Testplanung mit einem Aufwand von ein bis zwei Personenmonaten gerechnet werden. Rechnet man einen weiteren Personenmonat für die Experten in der Begleitgruppe sowie ein bis drei Personenmonate für Vorbereitung und Verfahrensbetreuung, so ergibt sich ein Gesamtaufwand für eine Testplanung bei drei Teams in Höhe von fünf bis zehn Personenmonaten.

Gebietskörperschaften könnten (so sie dies wollte und eine externe Bearbeitung nicht vorzieht) einen Grossteil dieser Kosten durch Eigenleistung kompensieren (Zusammenstellung von Unterlagen, eigene Teams, Besetzung der Begleitgruppe, Auswertung, ...).

Fazit I

Testplanungen sind informelle Planungsverfahren. Sie werden ad hoc eingesetzt, um mit beschränktem Aufwand erste gültige Antworten auf verzwickte raumplanerische Fragen zu erhalten. Manchmal kann die Weiterbearbeitung bzw. Umsetzung direkt mit den Routineorganisationen und -prozessen erfolgen. Manchmal folgen weitere Phasen.

Der erste wichtige Schritt besteht darin, eine Konfliktsituation als einen möglichen Gegenstand für ein solches Verfahren zu identifizieren. Dies setzt entweder eine Lagebeurteilung voraus, bei der derartige Schwerpunkte bestimmt werden oder es muss ad hoc eine systematische Erkundung erfolgen. Die Erkundung kann auch zeigen, dass die anfängliche Hypothese nicht zutrifft und das Problem auf andere Weise gelöst werden kann.

Regelmässige Lagebeurteilungen aus der Sicht der Raumentwicklung durchzuführen, bleibt ein wichtiges Desiderat. Viel zu häufig stehen einzelne Vorhaben im Vordergrund es gibt zahlreiche «Projektkümmerner» aber zu wenige «Raumkümmerner». Letzteren obliegt die Aufgabe, miteinander verwobene und verzwickte aktuelle und absehbare räumliche Probleme zu identifizieren und massgeschneidert anzugehen.

Fazit II

Testplanungen können eingesetzt werden, um:

- grundsätzliche Lösungsansätze exemplarisch im Raum zu testen,
- Leitbilder für eine gewünschte zukünftige Entwicklung zu entwickeln und zu prüfen,
- die Machbarkeit von Nutzungsansprüchen auf zur Verfügung stehenden Arealen zu prüfen,
- die Bandbreite der möglichen Lösungen und die Randbedingungen für nachgeschaltete (formelle) Verfahren zu erkunden,
- Konflikte und kritische Umstände zu erkunden und
- nicht umsetzbare Lösungsoptionen qualifiziert zu verwerfen.

Beispiel für ein Testplanungsverfahren: Testplanung Flugplatzareal Dübendorf:

- Testplanung Erkundungsphase 2008/09
- Testplanung: Vertiefungsphase 2009/10

Dokumentation: <http://flugplatz-duebendorf.com/index.php/de/morgen/testplanungen.html>
(Zugriff 22.9.2011)

ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2011): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Kapitel 4. Methoden der Raumplanung. Hannover

Scholl, B. (2010): Testplanungen als neue Methode. In: Tec21. Jg. 136, Nr.29/30. S. 28-31

Scholl, B. (1995): Aktionsplanung. zur Behandlung komplexer Schwerpunktaufgaben in der Raumplanung. Zürich

Signer, R. (2007): Testplanungsverfahren in der Raumplanung. In: Scholl, B. (Hrsg.): Langfristperspektiven für eine integrierte Raum- und Eisenbahnentwicklung am Hochrhein und Oberrhein. Karlsruhe