

Frank Scholles

Bewertungs- und Entscheidungsmethoden

S. 221 bis 234

URN: urn:nbn:de: 0156-5599204



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

Bewertungs- und Entscheidungsmethoden

Gliederung

- 1 Zweck von Bewertungs- und Entscheidungsmethoden
- 2 Struktur von Bewertungsmethoden
- 3 Grundprobleme der Bewertung
- 4 Gängige Methoden und ihre Anwendung
- 5 Vergleich der Methoden
- 6 Entwicklungstendenzen

Literatur

Zu unterscheiden sind Bewertungsmethoden (Informationsebene), die vorbereitend Sachverhalte in Wert setzen, von Entscheidungsmethoden (Prozessebene). Bewertung benötigt Sachmodell, Zielsystem, Zuordnungs- und Aggregationsregeln. Gängige Methoden werden nach den formalen Anforderungen vergleichend beurteilt. Die Methodenwahl hängt vom Bewertungsanliegen und von der Komplexität des Einzelfalls ab.

1 Zweck von Bewertungs- und Entscheidungsmethoden

Auch wenn im Planungsprozess Bewertungs- und Entscheidungsphasen ineinander verwoben sind, ist ihre gedankliche Trennung zweckmäßig, um die Nachvollziehbarkeit zu erhöhen. Bei der *Umweltprüfung* ist die Trennung der Wirkungsbewertung von der Berücksichtigung bei der Entscheidung rechtlich vorgegeben. Wir unterscheiden daher eine Informationsebene, auf der vorbereitend Sachverhalte ermittelt und in Wert gesetzt werden, von einer parallel laufenden Prozessebene, auf der zu ermittelnde Sachverhalte festgelegt, Behörden und Öffentlichkeit beteiligt, Spielräume und Maßnahmen ausgehandelt und schließlich eine Entscheidung mitsamt Rechtsfolgen getroffen wird (vgl. Eberle 1999). Aus methodischer Sicht gehören zur Prozessebene Partizipations- und Kooperationsmethoden (*Moderation, Mediation*). Die Entscheidung wird im deutschen Rechtssystem entweder durch *Abwägung* oder als gebundene Entscheidung getroffen.

Im Folgenden geht es vorwiegend um die Informationsebene. Im Planungsprozess sind aktuelle, geplante und prognostizierte Zustände zu bewerten. Die Bewertung nimmt einen Ist-Soll-Vergleich vor, d. h., sie setzt die beschriebenen Zustände in Beziehung zu Zielen. Bewertungsmethoden müssen die Kommunikation auf der Prozessebene ermöglichen und sollen gleichzeitig die Rationalität der Entscheidung erhöhen. Sie sollen die Entscheidung transparent und nachvollziehbar vorbereiten, nicht jedoch ersetzen. Sie sind jedoch immer nur für ein bestimmtes Bewertungsanliegen brauchbar. In der Raumplanung werden sie z. B. zum Alternativenvergleich, für Nutzen-Kosten-Untersuchungen, für Potenzialeinschätzungen benötigt.

2 Struktur von Bewertungsmethoden

2.1 Strukturen intuitiver Bewertung

Jeder Mensch steht ständig vor Entscheidungssituationen, in denen er Alternativen bewerten muss. Dies tut er, indem er entweder mit Versuch und Irrtum arbeitet oder routinemäßig auf Bewährtes zurückgreift. Diese Art der Bewertung geschieht bisweilen bewusst, oft unbewusst, selten formalisiert oder strukturiert. In jedem Fall wird eine Relation zwischen dem wertenden Subjekt und einem gewerteten Objekt oder Sachverhalt hergestellt. Die intuitive Bewertung besteht aus komplizierten Wechselwirkungen zwischen indikativen und normativen, zum Teil auch emotionalen Elementen. Intuitive Methoden sind auch in der Planungspraxis verbreitet; sie können bei umfassenden Kenntnissen und großer Erfahrung eines Planers, einer Planerin oder eines Teams durchaus zu akzeptablen Ergebnissen bei geringem Aufwand führen. Jedoch sind die Ergebnisse nur für Insider nachvollziehbar und damit die Akzeptanzchancen bei Interessenkonflikten gering, sodass sich im Nachhinein die Ersparnis als nur scheinbar erweisen kann.

2.2 Bewertung im politischen Bereich

Die rein intuitive Bewertung versagt bei politischer Entscheidung, denn

- die Komplexität der Probleme führt so zu hoher Irrtumswahrscheinlichkeit,
- die Auswirkungen von Irrtümern können gravierend sein,
- die Politik ist zur Rechenschaft über ihre Entscheidungen verpflichtet.

Oft wird gefordert, den Planungsprozess so zu gliedern, dass indikative und normative Elemente sauber getrennt sind, um die indikative Seite Fachexperten, die normative Seite der Politik zu überlassen. Beide sind jedoch konstitutiv für die Bewertung; eine objektive Bewertung kann es nicht geben, sodass jede Bewertung und jede Bewertungsmethode Konvention ist und damit Gegenstand von (Wert-)Diskussionen sein kann. Sach- und Wertebene lassen sich nicht sauber trennen, denn wertende Elemente durchziehen den gesamten Planungsprozess (vgl. Jessel 1998). Nur mit Rationalität lassen sich politische Entscheidungen nicht fällen, denn allein mit formaler Logik kann man nicht abwägen. Ohne politischen Instinkt geht es häufig nicht; Entscheidung kombiniert Rationalität mit Intuition (vgl. Goleman 1997: 74 ff.; Jessel 1998: 277).

Politische Bewertung stellt wie intuitive eine Relation zwischen wertendem Subjekt und gewertetem Sachverhalt her (vgl. Bechmann 1989). Das Subjekt ist bei der Raumordnung die Gesellschaft, repräsentiert durch Entscheidungsträger, bei einer Fachplanung dagegen ein Experte oder eine Expertin. Um die Relation herstellen, also bewerten zu können, werden gebraucht:

- eine Abbildung der Wirklichkeit im Sachmodell,
- ein Wert- oder Zielsystem als normative Basis zwecks Reduktion auf das Relevante,
- ein wertendes Urteil, das das Zielsystem auf den Einzelfall anwendet.

Ist das Subjekt ein Individuum, liegt sein persönliches Wertsystem zugrunde. Bei fachlichen Stellungnahmen ist das wertende Subjekt eine Fachdisziplin oder Gruppe, sodass ein fachliches oder gruppenspezifisches Wertsystem zugrunde liegt. Die Bewertung erfolgt dann z. B. aus der Sicht von Naturschutz und Landschaftspflege oder eines Automobilclubs.

Bei raumordnerischen Entscheidungen liegt das Wertsystem der Allgemeinheit zugrunde. Daher sollte das zu verwendende Wertsystem vom Entscheidungsträger vorgeben werden. Ist dies nicht der Fall, muss das verwendete, zunächst gutachtlich zu entwickelnde Wertsystem vom Entscheidungsträger akzeptiert werden, sonst ist die Bewertung sinnlos. Planer und Planerinnen sind nicht legitimiert, ihr Wertsystem der Politik vorzugeben.

Bewertung fußt auf einem angemessenen und zutreffenden Sachmodell, bezieht sich explizit auf Werte und führt strukturiert zu einem Ergebnis. Bewertungsmethoden strukturieren und regeln den komplexen Vorgang sowohl formal als auch inhaltlich. Bewertungsmethoden bestehen daher aus:

- einem Sachmodell,
- einem Zielsystem,
- Zuordnungs- und Aggregationsregeln.

3 Grundprobleme der Bewertung

Die wichtigsten Fallstricke von impliziten Vorentscheidungen lassen sich zu drei Problemfeldern zusammenfassen:

- Abbildung der Realität im Sachmodell,
- Zuordnungsregeln,
- Aggregationsregeln.

3.1 Abbildung der Realität im Sachmodell

Jede Abbildung der Realität beruht auf einem Modell, das Komplexität zweckgerichtet reduziert. Die Modellierung ist ebenso wie die Indikatorenauswahl eine fachliche Konvention sowie eine Frage der Zweckmäßigkeit und Angemessenheit. Angemessen bedeutet nicht möglichst genau, denn es ist unmöglich, alle Elemente des Systems mit ihren Beziehungen zu erfassen und zu erklären. Die Genauigkeit des Modells hängt vom Planungsmaßstab ab. Für die Regionalplanung im Maßstab 1:25.000 wird kein so genaues Modell benötigt wie für eine Bebauungsplanung im Maßstab 1:1.000, dafür muss das erste Modell für einen größeren Raum Aussagen ermöglichen. Höhere Modellgenauigkeit führt nicht zwangsläufig zu besseren Modellen; sie erhöht aber die Zahl der Indikatoren und Beziehungen und damit die Fehleranfälligkeit. Bewertungsmethoden, die auf Sachmodellen mit vielen Indikatoren beruhen, sind nicht unbedingt besser, aber sicherlich schwerer durchschaubar als einfache Modelle, die sich auf das Relevante konzentrieren.

3.2 Zuordnungsregeln

Mit Zuordnungsregeln werden Indikatorenausprägungen auf einer Werteskala abgebildet, d. h. skaliert. Dabei sind zwei Entscheidungen zu treffen, die implizite Wertungen beinhalten:

- Skalenniveau,
- Klasseneinteilung.

Aus den vier messbaren Zuordnungen Identität, Ordnung, Intervall, Verhältnis ergeben sich die vier grundlegenden Skalenniveaus für Daten:

Die Nominalskala ist eine Zuordnung von Kategorien oder Typen, z. B. Biotoptypen. Aus der Information, dass der Biotoptyp der Fläche A Erlen-Bruchwald, der von Fläche B Birken-Bruchwald und der von Fläche C Hartholzauwald ist, geht keinerlei Reihenfolge hervor. Die einzig zulässige Operation ist die Prüfung auf Identität (gleich oder ungleich, wahr oder falsch). Statistisch ausgewertet werden kann nur der häufigste Wert, der Modus.

Die Ordinalskala bildet Rangfolgen, z. B. die Gewässergüteklassen oder Klassen nach dem Muster „hoch – mittel – gering“. Da über die Abstände nichts ausgesagt ist, kann man z. B. nur Güteklasse IV als belasteter als II bezeichnen, nicht jedoch wie viel. Daher sind die zulässigen Operationen Identität sowie größer/kleiner. Das statistische Mittel ist der Median.

Die Intervallskala definiert Abstände und besitzt einen relativen Nullpunkt, z. B. Temperatur in °C. Hier kann man das arithmetische Mittel bilden. Die Verhältnisskala schließlich hat einen absoluten Nullpunkt und definiert Zahlenverhältnisse, z. B. Länge, Gewicht, Stoffkonzentration. Zulässig sind alle mathematischen Operationen und statistischen Methoden. Verhältnis- und Intervallskala werden zusammengefasst als Kardinalskalen bezeichnet.

Die Wahl des Skalenniveaus beeinflusst den Umgang mit der Wirklichkeit. Nominalskalen erhalten alle Informationen, indem sie etwas Vorhandenes lediglich beschreiben und typisieren. Kardinale Zuordnungen suggerieren, es gebe eine anerkannte Nutzenfunktion, auf der man detailliert ablesen könnte, wie hoch der Nutzen eines bestimmten Indikators ist. Kardinale Nutzenzuordnung unterstellt, dass die Ausprägung A eines Indikators (z. B. Biotoptyp Hochmoor) mit „zweimal so hoch“ oder „halb so hoch“ wie die Ausprägung B eines Indikators (z. B. Biotoptyp Niedermoore) ausgedrückt werden kann – das ist logisch unhaltbar.

Die ordinale Zuordnung ist bescheidener. Sie gibt an, dass Hochmoore wertvoller sind als Niedermoore, nicht aber ob dazwischen große oder marginale Abstände liegen. Die meisten Indikatoren in der Stadt- und Raumentwicklung sind ordinal skaliert. Der Übersichtlichkeit halber werden die Klassen i. d. R. mit Ziffern codiert. Probleme treten immer dann auf, wenn diese Ziffern kardinales Eigenleben entfalten und mit ihnen gerechnet wird. Dann geht die dahinterstehende Aussage verloren.

Bei Ordinalskalen ist die Art der Klasseneinteilung wesentlich. Für einige Indikatoren wie Rote Liste oder Gewässergüte liegen fachlich anerkannte Klassifizierungen vor. Probleme beginnen da, wo es solche Konventionen nicht gibt und Planer und Planerinnen selbst klassifizieren müssen. Alle Bestandteile einer Klasse erhalten denselben Wert und sind nicht mehr unterscheidbar. Jede Grenze zwischen zwei Klassen ist normativ gesetzt, kann allerdings mehr oder weniger gut begründet sein. In der Planung sollten Klassen nicht mathematisch oder statistisch, sondern sachlich oder rechtlich begründet werden. Dazu können Standards herangezogen werden. Wenn es auch diese nicht gibt, stellt die Relevanzbaummethode die transparenteste Herleitung dar.

3.3 Aggregationsregeln

Bei der Aggregation werden viele einzelne Indikatoren zu einer oder wenigen Aussagen verdichtet. Aggregation ist zwangsläufig mit Informationsverlusten verbunden, da Komplexität reduziert werden muss, um das Problem handhabbar zu machen. Allerdings sollte der Informationsverlust rekonstruierbar bleiben. Aggregationsregeln geben die Gewichtung der Indikatoren zueinander und Verknüpfungsregeln an. Bei arithmetischen Regeln können sich Indikatoren wechselseitig substituieren: Ein extrem schlechter Wert bei einem Indikator kann mit einem extrem guten bei einem anderen ausgeglichen werden – ein häufig unangemessenes Vorgehen. Leider sind die angemesseneren ordinalen Regeln schwerer zu durchschauen. Beim Methodeneinsatz in Geoinformationssystemen (▷ *Geoinformation/Geoinformationssysteme (GIS)*) müssen sie formuliert werden. Manche implizite Wertung wird dadurch erst offenbar. Wenn Bewertung der Entscheidungsvorbereitung dienen soll, muss aggregiert werden, denn sonst ist die Informationsmenge nicht überschaubar. Die Frage ist, wie weit man aggregieren soll:

- Soll man alles zu einem Wert (Nutzwert oder Nutzen-Kosten-Verhältnis) zusammenfassen?
- Soll bis auf die Ebene der Nachhaltigkeitssäulen Wirtschaft, Umwelt, Gesellschaft aggregiert werden?

Bewertungs- und Entscheidungsmethoden

- Soll im Umweltbereich bis auf die Ebene der Schutzgüter aggregiert werden?
- Oder soll noch weniger aggregiert werden, indem z. B. Wasser getrennt nach Oberflächen- und Grundwasser bewertet wird?

Hier kann keine allgemeingültige Empfehlung gegeben werden, denn es hängt auch vom Einzelfall ab, wie weit zu aggregieren ist. Dabei muss nachvollziehbar sein, welche im Einzelfall die ausschlaggebenden, entscheidungserheblichen Kriterien sind.

4 Gängige Methoden und ihre Anwendung

Im Folgenden werden gängige Bewertungsmethoden kurz vor- und gegenübergestellt (s. Tab. 1). Eine vertiefte Behandlung mit Beispielen liefern Fürst und Scholles (2008).

Tabelle 1: Gegenüberstellung gängiger Bewertungsmethoden

Methoden	KNA	NWA	NWA-2	ÖRA	REU	Bilan-zierung	VAB
Ziel	Bewertung von Projekten nach ihrer wirtschaftlichen Ergiebigkeit (Effizienz)	Ordnung von Alternativen nach Präferenzen des Entscheidungsträgers (Effektivität)	Ordnung von Alternativen nach Präferenzen des Entscheidungsträgers (Effektivität)	Beurteilung der ökologischen Nutzungsverträglichkeit bei unvollständiger Information	Suche nach Trassenkorridoren oder Standorten	Gegenüberstellung von Soll und Haben, Input und Output	Bewertung von Projekten und Plänen aller Art
Anwendungsfeld	Projekte der öffentlichen Hand	Infrastrukturprojekte (öffentliche und private)	Projekte der öffentlichen Hand	Pläne und Projekte	Pläne und Projekte	Pläne und Projekte	Pläne und Projekte
normative Basis	Zielsystem	gewichtetes Zielsystem	Zielsystem	fachliche Ziele, Umweltqualitätsziele	fachliche Ziele, Umweltqualitätsziele	festgelegter Zielrahmen	Zielvorstellungen, Qualitätsziele
Skalenniveau	kardinal (monetär)	kardinal (dimensionslos)	ordinal	ordinal	ordinal	kardinal, zum Teil nominal	nominal, zum Teil ordinal

Methode	KNA	NWA	NWA-2	ÖRA	REU	Bilan-zierung	VAB
IuK-Unterstützung	Tabellenkalkulation	Tabellenkalkulation	Experten-system-Shell	Experten-system-Shell, GIS	GIS	Tabellenkalkulation, Experten-system-Shell	Textbau-steine
Zuord-nungs-regel	Monetari-sierung	Nutzen-funktionen	Klassifi-zierung der Zielerrei-chungs-grade, Relevanz-baum	Relevanz-baum	Empfind-lichkeits-matrix	Äquivalen-te, Punkte	Argumen-tation, Tabellen, Indikator-blätter, Gebiets-briefe ...
Aggre-gations-regel	Quotient der Summe aller Nutzen und der Summe aller Kosten	Addition der mit den Gewichten multiplizier-ten Einzel-nutzen	Boole'sche Logik	Präferenz-matrix (Risiko-matrix)	Überlage-rung	Quotient von Haben und Soll, Input und Output bzw. Vorher-Nachher-Vergleich	Paar-vergleich, Rück-stellung, Rangfolge
Ergebnis	Nutzen-Kosten-Verhältnis	Gesamt-nutzen, Alternati-venreihung	Alternati-venreihung	Beein-trächti-gungs-intensität, Beein-trächti-gungs-empfind-lichkeit, Risiko der Beein-trächti-gung	Raum-wider-stand, relativ konflikt-armer Korridor/ Standort	Bilanz	verbale Bewer-tung, Text oder Tabelle

Quelle: Eigene Zusammenstellung

4.1 Kosten-Nutzen-Analyse (KNA)

Nutzen-Kosten-Untersuchungen sind in Deutschland bei öffentlichen Vorhaben rechtlich vorge-schrieben. Die übliche Methode hierzu ist die KNA. Ziel ist die Bewertung der wirtschaftlichen Ergiebigkeit der Vorhaben. Dazu werden alle voraussichtlich anfallenden Kosten und Nutzen monetär ausgedrückt, jeweils addiert und ins Verhältnis (Nutzen-Kosten-Verhältnis) gesetzt. Nicht

Bewertungs- und Entscheidungsmethoden

monetarisierbare, „intangible“ Kosten und Nutzen werden verbal beschrieben. Mit verschiedenen Ansätzen versucht man über Schattenpreise, sich ihrer Einbeziehung zu nähern. Da Kosten und Nutzen i. d. R. nicht gleichzeitig anfallen, müssen sie durch Diskontierung harmonisiert werden. Details finden sich bei Hanusch (2011).

4.2 Nutzwertanalyse (NWA)

Die NWA dient der Alternativenauswahl, indem sie herauszufinden versucht, wie hoch der (Nutz-) Wert jeder Alternative ist. Nutzwert ist definiert als Gesamtbeitrag einer Alternative zu gegebenen Zielen des Entscheidungsträgers. Dazu wird ein hierarchisches Zielsystem aufgebaut, an dessen Spitze der Gesamtnutzen steht und an dessen Ende kardinal skalierte Indikatoren stehen. Für jedes Unterziel wird logisch geschlossen, welchen Beitrag es für sein Oberziel leistet. Auf dieser Basis wird gewichtet. Der Zielerfüllungsgrad einer Alternative wird für jeden Indikator über Nutzenfunktionen ermittelt; alles Weitere kann dann berechnet werden: Die Teilnutzen ergeben sich aus der Multiplikation von Zielerfüllungsgrad mit zugeordnetem Gewicht, der Gesamtnutzen aus der Addition der Teilnutzen. Details sind bei Zangemeister (1971) dargestellt.

4.3 Nutzwertanalyse der 2. Generation

Die Weiterentwicklung der NWA führt Tabu-Kriterien ein, um inakzeptable Alternativen auszuscheiden, ersetzt kardinale durch ordinale Nutzenschätzung, bildet Klassen durch Relevanzbäume und entwickelt eine Wertsynthese, die schrittweise durch Logik aggregiert wird und alle Wertbeziehungen (Substitution, Konkurrenz, Komplementarität, Indifferenz) zulässt. Zur theoretischen Fundierung und zu den Details wird auf Bechmann (1978) verwiesen.

4.4 Ökologische Risikoanalyse (ÖRA)

Die ÖRA wurde als Methode zur Betrachtung natürlicher Ressourcen in einem Regionalplanungsraum entwickelt (vgl. Bachfischer 1978). In der Folgezeit wurde sie im Hinblick auf die Durchführung der Umweltprüfung fortentwickelt. Ziel der ÖRA ist die Beurteilung der ökologischen Nutzungsverträglichkeit bei unvollständiger Information. Die Beurteilung erfolgt formal durch die Bildung der drei Aggregatgrößen:

- Beeinträchtigungsintensität,
- Beeinträchtigungsempfindlichkeit und
- Risiko der Beeinträchtigung.

Der Ablauf teilt sich in die Untersuchung der Betroffenen (natürliche Faktoren) und der Verursacher (Nutzungsansprüche). Die Klassen für die Einschätzung der Beeinträchtigungsintensität und der Beeinträchtigungsempfindlichkeit werden mithilfe von Relevanzbäumen oder Begründungstabellen einzelfallorientiert hergeleitet. Das Risiko der Beeinträchtigung ergibt sich dann aus der Verknüpfung der beiden ermittelten Größen in einer Präferenzmatrix, die das Ausmaß der Beeinträchtigung natürlicher Ressourcen messbar machen soll. Einzelheiten finden sich bei Bachfischer (1978) und Scholles (1997).

4.5 Raumempfindlichkeitsuntersuchung (REU)

Die REU dient der Suche nach relativ konfliktarmen Korridoren oder Räumen für Trassen oder Standorte. Dabei bedient sie sich der Kartenüberlagerung. Die Empfindlichkeit des Raums gegen das geplante Vorhaben wird ordinal als Raumwiderstand dargestellt, indem Empfindlichkeiten einzelner Schutzgüter logisch aggregiert werden. Dabei können durch Tabu-Kriterien auch Ausschlussräume ermittelt werden. In den verbleibenden Räumen muss anschließend eine genauere Untersuchung ihrer Eignung einsetzen. Details werden bei Schemel (1985) geschildert.

4.6 Bilanzierung

Bilanzierungen kann man unterscheiden in kaufmännisch, physikalisch und umgangssprachlich basierte. Ein eher umgangssprachliches Verständnis liegt z. B. Flächenverbrauchsbilanzen zugrunde, indem nach einer bestimmten Zeit ein Fazit gezogen und über Erfolg und Misserfolg berichtet wird. Eine kaufmännische Bilanz ist eine betragsmäßig ausgeglichene und nach bestimmten Kriterien gegliederte Gegenüberstellung von Aktiva und Passiva zu einem Stichtag. Dieses Begriffsverständnis liegt z. B. der *Eintrittsregelung*, den Ökokonten und Flächenpools zugrunde. Eine Stoff- und Energiebilanz nach dem physikalischen Verständnis ist eine zahlenmäßig ausgeglichene Gegenüberstellung von Input und Output, bezogen auf ein analytisch abgegrenztes System, das optimiert oder kontrolliert werden soll. Einzelheiten lassen sich bei Kanning (2001) finden.

4.7 Verbal-argumentative Bewertung (VAB)

Die VAB soll ausschließlich durch Argumentation bewerten, nicht durch arithmetische oder logische Aggregation. Daher ist kein ausformuliertes Zielsystem erforderlich. Eine große Bandbreite von Ansätzen, die nicht oder nur schwach formalisiert sind, wird als VAB bezeichnet. Da auch in der REU und der ÖRA verbale Schritte vorkommen, lassen sich die Methoden in der Praxis nicht eindeutig abgrenzen. Die Ergebnisse werden meist als Übersicht in Tabellenform dargestellt. Es folgt i. d. R. eine Zusammenfassung der wesentlichen Gesichtspunkte. Einzelheiten finden sich bei Knospe (2001).

Zu VAB gehören SWOT-Analysen, Rangordnungen, schrittweise Rückstellung oder Paarvergleiche.

SWOT-Analysen sollen Schlüsselfaktoren identifizieren und in die vier Kategorien Stärken (Strengths), Schwächen (Weaknesses), Chancen (Opportunities) und Gefahren (Threats) einordnen. Stärken und Schwächen stellen interne, Chancen und Gefahren externe Faktoren dar. Mehr dazu wird z. B. bei Hunger und Wheelan (2000) dargelegt.

Mit Rangordnungen wird festgestellt, welche zur Diskussion stehende Variante welches Kriterium am besten usw. erfüllt oder die wenigsten Standards verletzt. Die Kriteriengewichtung erfolgt argumentativ (z. B. über Adjektive wie unverzichtbar, wichtig, nachrangig). Ziel der schrittweisen Rückstellung ist die Eliminierung von Alternativen, und zwar zunächst denjenigen, bei denen pessimale Ausprägungen von Kriterien gehäuft auftreten oder Standards oder Tabu-Kriterien nicht erfüllt werden. Es können auch Kriterien eliminiert werden, bei denen sich alle Alternativen kaum unterscheiden. Bleiben Alternativen übrig, kann durch Verschärfung der Kriterien schrittweise

weiter eingegrenzt werden. Mit Paarvergleichen lässt sich feststellen, welche von zwei Alternativen die günstigste in Bezug auf mehrere Kriterien ist oder ob es gleichwertige Alternativen gibt. Dabei wird bezüglich jedes Kriteriums paarweise verglichen.

5 Vergleich der Methoden

5.1 Anforderungen

Tabelle 2 zeigt eine Bewertung der Eignung der Methoden für die räumliche Planung anhand der formalen Anforderungen an zweckdienliche Bewertungsmethoden (Fürst/Scholles 2008: 526; Weiland 1994: 51 f.):

- *Intersubjektivität*: Nach der Festlegung von Zielsystem und Bewertungsregeln sollen die Ergebnisse von der Person des Anwenders unabhängig sein.
- *Reliabilität*: Ein wiederholter Durchlauf der Methode unter gleichen Rahmenbedingungen muss zu den gleichen Ergebnissen führen.
- *Validität*: In den Werturteilen müssen sich die Inhalte und Prioritäten des zugrunde gelegten Zielsystems widerspiegeln.

Tabelle 2: Eignung der Methoden für die räumliche Planung

	KNA	NWA	NWA 2	ÖRA	REU	Bilanzierung	VAB
Intersubjektivität	+	--	-	-	+	+	--
Reliabilität	++	++	++	-	++	-	--
Validität	-	++	++	-	-	-	--
Trennung von Sach- und Wertebene	--	--	--	+	+	++	++/--
Strukturkonsistenz	-	+	++	-	++	+	--
Transparenz, Nachvollziehbarkeit	-	--	--	-	+	-/+	-/++

++ voll erfüllt, + erfüllt, - fraglich, -- sehr fraglich

Quelle: Eigene Darstellung

- *Trennung von Sach- und Wertelementen:* Die Werturteile sollen sich auf ein explizites Ziel- oder Wertsystem beziehen, sodass indikative und normative Aussagen so weit wie möglich unterschieden werden können.
- *Strukturkonsistenz:* Die Bewertungsstruktur soll formal konsistent sein und zu einer konsistenten Ordnung zu bewertender Alternativen führen.
- *Transparenz und Nachvollziehbarkeit:* Der Ablauf der Bewertung soll für alle Beteiligten durchschaubar und nachvollziehbar sein.

5.2 Ergebnisse

In der Art und Weise der Diskontierung und der Behandlung der Intangibles liegen die wesentlichen Kritikpunkte an der KNA, die ihrem Einsatz für Planungszwecke Grenzen setzen. Ihr Anliegen ist die wirtschaftliche Bewertung, nicht die Abwägung aller Belange. Die NWA kann zwar vordergründig durch die Verwendung der Grundrechenarten gut nachvollzogen werden. Wegen der technokratischen Festlegung von Unterzielen, Gewichten und Nutzenfunktionen und der „genauen“ Ermittlung von Gesamtnutzen auf einer Skala von 0 bis 100 ist sie jedoch bei genauerem Hinsehen kaum nachvollziehbar und von einem unpolitischen Planungsverständnis geprägt; sie negiert die Prozessebene der Entscheidung. Ihr Anliegen ist die technische Optimierung. Die NWA-2 behebt die Mängel teilweise. Da jedoch die Art der Wertsynthese schwer zu durchdringen ist, hat sie sich nicht durchgesetzt. Sie ist aber die Grundlage für alle Weiterentwicklungen bis hin zu Expertensystemen.

Auch hinter der ÖRA steht eine anspruchsvolle Theorie. Dennoch hat sie eine weite Verbreitung in verschiedensten Varianten gefunden. Oft resultieren aus einer mangelhaften theoretischen Durchdringung in der Praxis methodische Fehler, insbesondere bei der Klassenbildung und der Aggregation. Mangels Ermittlung von Eintrittswahrscheinlichkeiten werden theoretische Ansprüche nicht eingelöst (Scholles 1997). Die REU eignet sich ausschließlich zur Standort- oder Trassensuche, danach müssen genauere Untersuchungen folgen. In diesem Feld erfüllt sie jedoch die Anforderungen. Kaufmännische Bilanzen haben oft ähnliche Probleme wie die NWA. Stärken liegen im sachlich-analytischen, weniger im wertenden Teil, wo häufig Annahmen getroffen werden, die nicht gesellschaftlich akzeptiert sind. Bilanzen stellen wertvolle Ergänzungen zu anderen Methoden dar (vgl. Kanning 2001).

Die VAB erlaubt eine einfache und schnelle Erfassung der spezifischen Bedingungen und ist damit zeit- und kostengünstig. Die Ergebnisse können allgemein verständlich sein. Die VAB tendiert in der Praxis oft zu Willkür, es sei denn, man kehrt in Teilen zur Formalisierung durch Checklisten, Kriterienkataloge, Matrizen, Relevanzbäume und Rangordnungen zurück, wie es Knospe (2001) fordert. Bei einfach gelagerten Fällen verbietet die Verhältnismäßigkeit den Einsatz komplizierter formalisierter Methoden; dann ist eine kurze verbale Argumentation auch sachlich empfehlenswert und transparent, weil sie schnell die weniger relevanten Auswirkungen deutlich machen kann. Bei der hoch aggregierten Abwägung der Belange ist die Aufstellung von Verrechnungseinheiten nicht möglich und Formalisierung meist unangemessen. Die dann nötige politische oder juristische Entscheidung kann besser verbal-argumentativ dokumentiert werden.

6 Entwicklungstendenzen

Die Rahmenbedingungen der Planung und damit auch der Bewertung und Entscheidung wandeln sich erheblich:

- Die vorhandenen Datengrundlagen nehmen ständig zu, über Informationssysteme werden sie für Bewertungen verfügbar gemacht.
- IuK-Technik ist inzwischen so weit fortgeschritten, dass sie Modelle und Methoden mit ordinal skalierten und unscharfen („fuzzy“) Klassifikationen und Aggregationen und entsprechende kartografische Darstellungen an jedem Planerarbeitsplatz bereitstellen kann.
- Insbesondere die Umweltfachplanungen einigen sich zunehmend auf Konventionen zur Wertzuordnung (Umweltqualitätsziele, Mantelskalen; vgl. Scholles 1997).
- Durch das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung und die Umsetzung der EU-Richtlinien werden die Ermittlung und Bewertung von Umweltauswirkungen von Vorhaben sowie von Plänen und Programmen im Vorfeld der Entscheidung und das Verfahren hierzu vorgeschrieben.
- Die Zahl der am Planungsprozess zu Beteiligten wächst und damit auch die Heterogenität der Werthaltungen und Ziele.
- Gleichzeitig wird die zur Verfügung stehende Zeit reduziert.

Die Planungspraxis reagiert darauf, indem:

- Methoden zunehmend rechnergestützt ablaufen,
- Planungsschritte auf externe Gutachter ausgelagert werden,
- vermehrt diskursive Elemente zur Rückkopplung von Teilentscheidungen eingesetzt und damit Informations- und Prozessebene verwoben werden,
- auf allgemeingültige Methoden verzichtet und stattdessen vorrangig der Einzelfall betrachtet wird,
- akzeptable statt optimaler Lösungen gesucht und ausgehandelt werden.

Bewertungsmethoden müssen verwendet werden, denn es entspricht dem Verwaltungshandeln, Regeln zu haben, die Entscheidungen legitimieren, weil sie deutlich machen, dass nicht willkürlich entschieden wird. Weil die Planungsverwaltung ein Interesse an gerichtsfesten Entscheidungen hat, neigt sie zu Formalisierung, die nicht angefochten werden kann. Andererseits dienen Bewertungsmethoden der Entscheidungsvorbereitung unter Unsicherheit. Sie sollen daher nicht suggerieren, es gebe keinen Entscheidungsspielraum, weil alles naturwissenschaftlich exakt bestimmt sei. Denn Betroffene fühlen sich mit komplizierten Modellen und Methoden häufig über den Tisch gezogen.

Daher ist die Situation in der Methodendiskussion ambivalent: Einerseits gibt es wachsenden Bedarf an unabhängiger Bewertung und steigenden politischen Rechtfertigungsbedarf, d. h., dass Methoden wichtig sind. Andererseits sind Methoden oft Spielwiesen für Spezialisten, die von Laien nicht kontrolliert werden können. Daher gibt es ein Misstrauen gegen Methoden. Dem Dilemma entgeht man nur durch ein strategisches Vorgehen: indem man möglichst einfache,

nachvollziehbare Methoden nutzt, bei komplizierten Methoden Experten-Diskurse stellvertretend für die Öffentlichkeit führt und jeweils im Einzelfall angemessene Methodenbausteine modular kombiniert. Dabei wird – unter Rückkopplung mit der Prozessebene – im Diskurs Entscheidungskomplexität sukzessive reduziert („Stückwerk-Technik“), bis abschließend eine verbal-argumentative Abwägung zur Entscheidung führt (vgl. Jacoby/Kistenmacher 1998: 163 f.; Jessel 1998).

Literatur

- Bachfischer, R. (1978): Die ökologische Risikoanalyse. München.
- Bechmann, A. (1978): Nutzwertanalyse, Bewertungstheorie und Planung. Bern. = Beiträge zur Wirtschaftspolitik 29.
- Bechmann, A. (1989): Bewertungsverfahren – der handlungsbezogene Kern von Umweltverträglichkeitsprüfungen. In: Hübler, K.-H.; Otto-Zimmermann, K. (Hrsg.): Bewertung der Umweltverträglichkeit. Bewertungsmaßstäbe und Bewertungsverfahren für die Umweltverträglichkeitsprüfung. Taunusstein, 84-103.
- Eberle, D. (1999): Wissenschaftliche Fundierung planerischer Entscheidungsprozesse. Festvortrag zur Emeritierung von Prof. Dr. Dr. h. c. Hans Kistenmacher. Kaiserslautern.
- Fürst, D.; Scholles, F. (Hrsg.) (2008): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltp lanung. Dortmund.
- Goleman, D. (1997): Emotionale Intelligenz. München.
- Hanusch, H. (2011): Nutzen-Kosten-Analyse. München.
- Hunger, J. D.; Wheelan, T. L. (2000): Strategic management. Upper Saddle River, NJ.
- Jacoby, C.; Kistenmacher, H. (1998): Bewertungs- und Entscheidungsmethoden. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover, 146-168.
- Jessel, B. (1998): Landschaften als Gegenstand von Planung. Theoretische Grundlagen ökologisch orientierten Planens. Berlin. = Beiträge zur Umweltgestaltung A 139.
- Kanning, H. (2001): Umweltbilanzen – Instrumente einer zukunftsfähigen Regionalplanung? Dortmund. = UVP-Spezial 17.
- Knospe, F. (2001): Handbuch zur argumentativen Bewertung. Methodischer Leitfaden für Planungsbeiträge zum Naturschutz und zur Landschaftsplanung. Dortmund. = Handbücher zum Umweltschutz 2.
- Schemel, H.-J. (1985): Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) von Großprojekten. Berlin. = Beiträge zur Umweltgestaltung A 9.
- Scholles, F. (1997): Abschätzen, Einschätzen und Bewerten in der UVP. Weiterentwicklung der Ökologischen Risikoanalyse vor dem Hintergrund der neueren Rechtslage und des Einsatzes rechnergestützter Werkzeuge. Dortmund. = UVP-Spezial 13.

Bewertungs- und Entscheidungsmethoden

Weiland, U. (1994): Strukturierte Bewertung in der Bauleitplan-UVP. Ein Konzept zur Rechnerunterstützung der Bewertungsdurchführung. Dortmund. = UVP-Spezial 9.

Zangemeister, C. (1971): Nutzwertanalyse in der Systemtechnik: Eine Methodik zur multidimensionalen Bewertung und Auswahl von Projektalternativen. München.

Bearbeitungsstand: 02/2017