

Michael GAEDE, Freiburg
Marion POTSCHIN, Basel

Anforderungen an den Leitbild-Begriff aus planerischer Sicht¹

Summary

This article focuses on the current discussion of ‘mission statements’ („Leitbild-Begriff“) in the German-speaking world. Although the concept is very fashionable nowadays, its application just as widespread, two differing perspectives of the term become apparent: a purely technical perspective, based on qualified opinion and a holistic perspective, increasingly allowing for society’s needs. Until now, only partial attempts have been made to combine the concept’s two perspectives. The proposed definition and set of requirements lay the foundation for a consensus between the two differing approaches. In order to be able to establish a set of requirements to apply a mission statement, it is necessary to clarify the meaning of the concept. What is its origin? What was the original definition and application? These questions are answered by means of a detailed survey of the concept’s historical development.

A further section deals with a possible terminology requirement profile, having first systematised the present application principles. Short examples are given to illustrate each of these requirements.

Mission statements should enable a clear definition of goals and facilitate taking steps of action. The degree of openness in a mission statement remains difficult: on the one side there is the question how detailed the statement should be to enable a translation into action; on the other hand the question of the degree of liberty of action is raised, particularly as choice is a fundamental characteristic of action. Our basic recommendations are aimed at all those involved in mission statement development (for e.g. in the framework of local implementation of Agenda 21).

¹ Dieser Artikel basiert auf einem Vortrag, der innerhalb der Fachsitzung 35 „Regionalisierung und Leitbildentwicklung in der Landschaftsbewertung“ auf dem 52. Dt. Geographentag in Hamburg (Oktober 1999) gehalten wurde.

1 Einleitung

Der Leitbild-Begriff wird in den letzten Jahren verstärkt diskutiert (u.a. JESSEL 1994, 1996; FINKE 1996; WIEGLEB 1996, 1997; DEUTSCHER RAT FÜR LANDESPFLEGE 1997; BASTIAN 1999; VON HAAREN 1999). Aus dieser Diskussion geht hervor, dass zur Ableitung von Bewertungsmaßstäben bzw. Handlungsanleitungen ein Bedarf nach Zielsystemen besteht. Aufgrund dieses Defizits erfährt der Gebrauch des Leitbild-Begriffs momentan eine gewisse Inflation in den Umweltplanungswissenschaften, aber auch in anderen Disziplinen und im nicht-wissenschaftlichen Bereich (z.B. Politik). Die Vieldeutigkeit des Leitbild-Begriffs in der gegenwärtigen Fachdiskussion führt dabei zu ganz unterschiedlichen Empfehlungen für die Verwendung. Folgende Begriffe werden in einem Atemzug mit „Leitbild“ genannt: Leitlinie, Leitvorstellung, Leitprinzip, Leitsatz, Planungsgrundsatz, aber auch Vision, Zielkonzept, Zielsetzung, Zielsystem, Zielvorstellung u.s.w. Diese Begriffskonfusion erschwert die Diskussion über das Thema.

Versucht man den abstrakten Begriff mit Inhalt zu füllen, findet man in den Planungswissenschaften z.B. Nachhaltigkeit (SRU 1996), Biodiversität (RIO 1992) oder auch Naturnähe (JOSTEN 1995) als etablierte Leitbilder (vgl. auch VORWALD und WIEGLEB 1998); aber auch Aussagen wie „<50 mg/l Nitrat im Trinkwasser“ werden als Leitbild verstanden. Allerdings beschränkt sich diese vielfältige Begriffsverwendung nicht nur auf die Fachliteratur, Buchtitel wie „Das Leitbild der Stadt xy“, oder zum „Leitbild Gesundheit“ bis hin zum „Leitbild des deutschen Soldaten“ sind ebenfalls zahlreich in den Bibliotheken zu finden. In Internet sind z.Zt. bis zu 14.000 Einträge abrufbar.

Auch scheint der Begriff eine gewisse „Modeerscheinung“ zu sein, denn viele Tagungen, Seminare etc. beschäftigen sich nun mit Leitbildern, auch wenn oft über vieles Notwendige und Interessante diskutiert, jedoch selten zur eigentlichen Bedeutung des Begriffs gesprochen wird (u.a. HEINRITZ et al. 1998).

Obwohl der Leitbild-Begriff in allen (wissenschaftlichen) Disziplinen vielseitig eingesetzt wird, ergab eine systematische Recherche in einschlägigen Wörterbüchern und Enzyklopädien der einzelnen Fachrichtungen (vgl. Tab. 1), daß er nur im „Allgemeinen Wörterbuch der Geographie“ (H. LESER 1998) – hier allerdings seit 1984 ohne Weiterentwicklung – definiert wird.

Übereinstimmung innerhalb der Planungs- und angewandten Wissenschaften besteht dahingehend, dass Leitbilder gewünschte (Soll-)Zustände definieren. In der Diskussion befinden sich momentan Charakteristiken wie:

- Konkretisierungsgrad (Abstraktionsniveau)
- Differenzierungsgrad

- zugrundeliegende Wertvorstellungen (Grad subjektiver Wertsetzungen) und
- Schutzgegenstand (Zielobjekt/-subjekt)

Um Anforderungen an die zukünftige Verwendung des Leitbild-Begriffs zu definieren, ist es daher notwendig, zunächst auf die historische Entwicklung des Begriffs einzugehen.

2 Historische Entwicklung des Leitbild-Begriffs

Ausgangspunkt weiterer Überlegungen ist die Darstellung der unterschiedlichen Bedeutungsgehalte des Leitbild-Begriffs in einzelnen Disziplinen von 1900 bis heute. Die Entwicklung des vergangenen Jahrzehnts – vorwiegend in den Planungs- und ihnen verwandten Wissenschaften – wird dabei hervorgehoben (Tab. 1).

KLAGES führt den Begriff „Leitbild“ 1906 ein; mit ADLER wird der Begriff 1912 in der Psychologie etabliert. VORWALD und WIEGLEB (1998) sprechen von einer regelrechten „Tradition“ des Begriffs in der Psychologie. Dort wurde das Individuum als Träger von Leitbildern in den Mittelpunkt gestellt. Diese individualistische Sichtweise wird mindestens noch bis zum Anfang der 1980er Jahre hervorgehoben (vgl. Abb. 1, Brachfeld).

In den 1960er Jahren taucht der Begriff dann sowohl in den Planungswissenschaften (KAISER 1965²), als auch in der (Wirtschafts-)Politik auf, wobei anhand der zur Verfügung stehenden Literatur nicht mehr nachvollzogen werden kann, ob der Begriff aus der Psychologie adaptiert, oder „neu entwickelt“ wurde (vgl. Abb.1). In den darauffolgenden 1980er und 1990er Jahren „entwickelt sich eine wahre Lawine von Arbeiten über Leitbilder“ (VORWALD und WIEGLEB 1998).

Der Begriff verfestigt sich darauf hin mit dem sogenannten „Fürst-Kiemstedt-Modell“ (FÜRST et al. 1989), das in den folgenden Jahren weiterentwickelt wird und in seiner ursprünglichen Form – vorwiegend in den Planungs- und Umweltwissenschaften – Anlass zu Debatten gibt (u.a. HÄRTLING und LEHNES 2000).

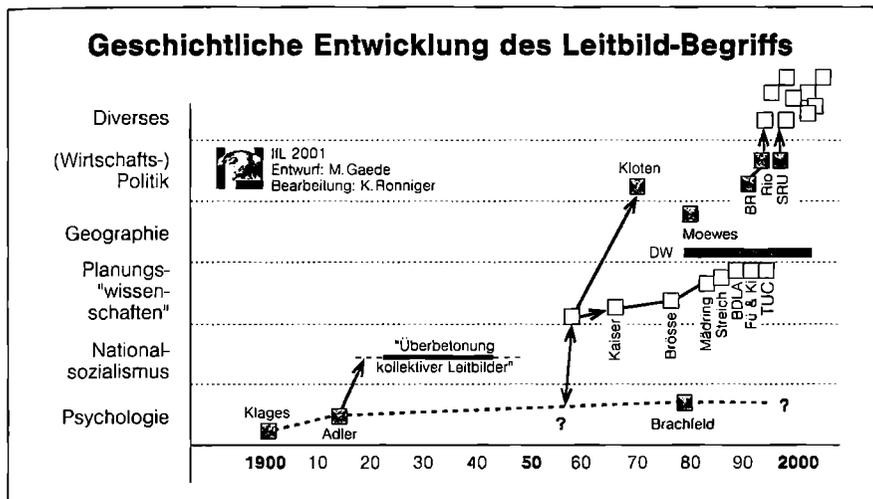
In der Geographie wird der Begriff von MOEWES (1980) aufgegriffen und findet sich in den folgenden Jahren innerhalb dieser Disziplin nur im DIERCKE-Wörterbuch wieder.

Obwohl der Begriff Leitbild bzw. dessen Übersetzung im Brundtland-Report (WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT 1987) selbst nicht erwähnt wurde, wird der dort eingehend erörterte Begriff *Sustainable Development* – auf den deutschen Begriff der Nachhaltigkeit

² Zitiert nach: VORWALD und WIEGLEB (1998).

Tab. 1: Die Verwendung des Leitbild-Begriffs in unterschiedlichen Kontexten (verändert und ergänzt nach VORWALD, J. und G. WIEGLEB 1998)

Definition	Quelle	Disziplin
Teleologisches Prinzip, auf das hin sich die Persönlichkeit eines Menschen mit all ihren Äußerungsformen entwickelt	ADLER (1912) zit. nach: BRACHFELD, 1980)	Psychologie
<ul style="list-style-type: none"> - ein im individuellen Bewußtsein repräsentiertes Vorstellungsbilde - ein unbewußtes kognitives Schema in Form eines komplexen Lebensentwurfs 	BRACHFELD (1980)	Philosophie
<p>systematischer Entwurf einer rationalen Ordnung auf der Grundlage allen verfügbaren einschlägigen Wissens</p> <p>Leitbilder beschreiben die längerfristige, potenziell machbare und grundsätzlich realisierbare räumliche Ordnung, Entwicklung und Nutzung. Sie sind immer umfassender (ganzheitlicher) Art</p>	<p>KAISER (1965) (zit. nach: VORWALD und WIEGLEB, 1998)</p> <p>BRÖSSE (1975)</p>	Planung
Inbegriff einer gedachten und zugleich gewollten Ordnung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Zustände	KLOTEN (1967)	Wirtschaftspolitik
formuliert bestimmte für wünschenswert gehaltene räumliche Ordnung als Zielvorstellung	STREICH (1986)	Raumplanung
<p>planerische Formulierung von Umweltschutzzielen, die unter Berücksichtigung vorhandener und künftiger Nutzungen festgelegt werden</p> <p>Leitbilder sind im Regelfall wohlbegründete Expertenmeinungen ... [in die] normative Elemente mit einfließen</p>	<p>BDLA (1988) in: SCHOENEBERG (1991)</p> <p>TODESKINO, WIEGLEB und WOLTERS (1994)</p>	Landschaftsplanung
<p>Programmatische Zielvorstellung. Das L. stellt sich z.B. in der Raumplanung als räumliche Zielsetzung auf der Basis der gültigen gesellschaftspolitischen Prinzipien dar. Das L. gründet sich u.a. auf die Chancengleichheit des Bürgers in allen Raumkategorien. Grundlage dafür sind die im herrschenden Gesellschaftsprinzip verankerten Prinzipien des sozialen Rechtsstaates sowie die der sozialen Marktwirtschaft.</p>	DIERCKE Wörterbuch der Geographie (H. LESER 1998)	Geographie
<p>„1. Im Unterschied zum konkreten Vorbild Bez. für Vorstellungen über Verhaltensideale von Menschen und Menschengruppen (insbes. bei ideolog. „Bewegungen“). Im weiteren Sinne ist eigentlich das Image, das bestimmte Personen, Institutionen oder Sachverhalte bei einzelnen Personen oder Gruppen genießen (auch Ich-Ideal, Heterostereotyp). 2. Speziell in der Individualpsychologie A. Adlers die das Verhalten eines Menschen bestimmende konkrete Zielsetzung.“</p>	Meyers ENZYKLOPÄDISCHES LEXIKON (1975)	allgemein



verwendete Abkürzungen

BDLA = Bund deutscher Landschaftsarchitekten, BR = Brundtland Report = World Commission on Environment, DW = Diercke Wörterbuch der allgemeinen Geographie, FÜ & KI = Klemstedt et al. 1989, Rio = Umweltgipfelkonferenz von Rio 1992, SRU = Sachverständigenrat für Umwelt 1994, TUC = Technische Universität Cottbus

Abb.1: Geschichtliche Entwicklung des Leitbild-Begriffs (vgl. Tab. 1).

reduziert – mit dem nun folgenden „Leitbild“ gleichgesetzt. In Zusammenhang gebracht tauchen beide Begriffe darauf hin in den 1990er Jahren in den Umweltgutachten des Rates von Sachverständigen (u.a. SRU 1996) auf und werden seitdem auf einer breiteren Basis diskutiert. Der ursprünglich in der Psychologie verwendete und seit den 1960er Jahren in den Planungs- und Umweltwissenschaften etablierte Begriff „Leitbild“ wird zum regelrechten Zauberwort (JESSEL 1994, 1996), und vor allem im Natur- und Umweltschutz, der seit vielen Jahren unter Begründungszwang steht, erhofft man sich damit einen Ausgleich der dort herrschenden Defizite. Die nun folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die Diskussionen, die innerhalb der Planungs- und angewandten Wissenschaften geführt werden.

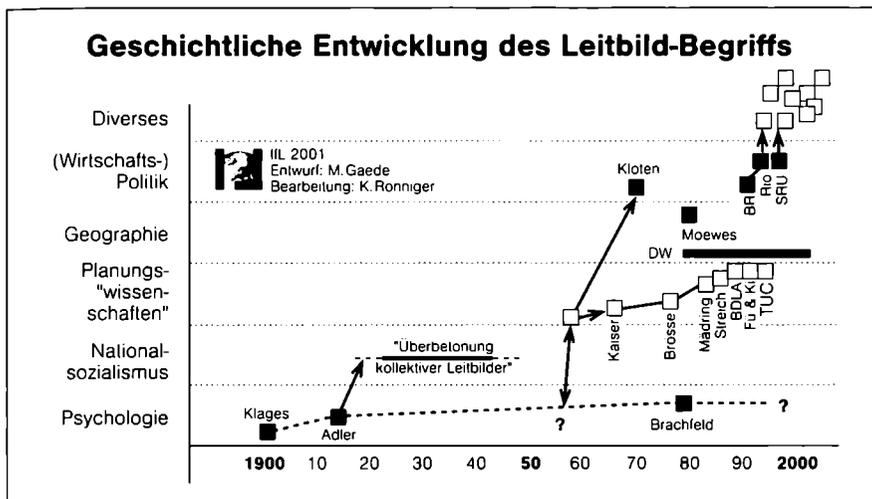
3 Begrifflichkeiten

3.1 Verhältnis Leitbild – Zielsystem

Der Begriff ‚Leitbild‘ kommt überall dort zur Anwendung, wo es darum geht, *einen erwünschten künftigen Zustand als Summe anzustrebender Ziele vorzugeben*. Legaldefinitionen existieren nicht, der Begriff des Leitbilds ist nicht festgelegt, kann aber in erster Annäherung bestimmt werden als zukünftiger Zustand, der durch zweckmäßiges Handeln und Verhalten

Tab. 1: Die Verwendung des Leitbild-Begriffs in unterschiedlichen Kontexten (verändert und ergänzt nach VORWALD, J. und G. WIEGLEB 1998)

Definition	Quelle	Disziplin
Teleologisches Prinzip, auf das hin sich die Persönlichkeit eines Menschen mit all ihren Äußerungsformen entwickelt	ADLER (1912) zit. nach: BRACHFELD, 1980)	Psychologie
<ul style="list-style-type: none"> – ein im individuellen Bewußtsein repräsentiertes Vorstellungsgelbilde – ein unbewußtes kognitives Schema in Form eines komplexen Lebensentwurfs 	BRACHFELD (1980)	Philosophie
<p>systematischer Entwurf einer rationalen Ordnung auf der Grundlage allen verfügbaren einschlägigen Wissens</p> <p>Leitbilder beschreiben die längerfristige, potenziell machbare und grundsätzlich realisierbare räumliche Ordnung, Entwicklung und Nutzung. Sie sind immer umfassender (ganzheitlicher) Art</p>	<p>KAISER (1965) (zit. nach: VORWALD und WIEGLEB, 1998)</p> <p>BRÖSSE (1975)</p>	Planung
Inbegriff einer gedachten und zugleich gewollten Ordnung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Zustände	KLOTEN (1967)	Wirtschaftspolitik
formuliert bestimmte für wünschenswert gehaltene räumliche Ordnung als Zielvorstellung	STREICH (1986)	Raumplanung
<p>planerische Formulierung von Umweltschutzziele, die unter Berücksichtigung vorhandener und künftiger Nutzungen festgelegt werden</p> <p>Leitbilder sind im Regelfall wohlbegründete Expertenmeinungen ... [in die] normative Elemente mit einfließen</p>	<p>BDLA (1988) in: SCHOENEBERG (1991)</p> <p>TODESKINO, WIEGLEB und WOLTERS (1994)</p>	Landschaftsplanung
<p>Programmatische Zielvorstellung. Das L. stellt sich z.B. in der Raumplanung als räumliche Zielsetzung auf der Basis der gültigen gesellschaftspolitischen Prinzipien dar. Das L. gründet sich u.a. auf die Chancengleichheit des Bürgers in allen Raumkategorien. Grundlage dafür sind die im herrschenden Gesellschaftsprinzip verankerten Prinzipien des sozialen Rechtsstaates sowie die der sozialen Marktwirtschaft.</p>	DIERCKE Wörterbuch der Geographie (H. LESER 1998)	Geographie
<p>„1. Im Unterschied zum konkreten Vorbild Bez. für Vorstellungen über Verhaltensideale von Menschen und Menschengruppen (insbes. bei ideolog. „Bewegungen“). Im weiteren Sinne ist eigentlich das Image, das bestimmte Personen, Institutionen oder Sachverhalte bei einzelnen Personen oder Gruppen genießen (auch Ich-Ideal, Heterostereotyp). 2. Speziell in der Individualpsychologie A. Adlers die das Verhalten eines Menschen bestimmende konkrete Zielsetzung.“</p>	Meyers ENZYKLOPÄDISCHES LEXIKON (1975)	allgemein



verwendete Abkürzungen

BDLA = Bund deutscher Landschaftsarchitekten, BR = Brundtland Report = World Commission on Environment, DW = Diercke Wörterbuch der allgemeinen Geographie, F&K = Klemstedt et al. 1989, Rio = Umweltgipfelkonferenz von Rio 1992, SRU = Sachverständigenrat für Umwelt 1994, TUC = Technische Universität Cottbus

Abb.1: Geschichtliche Entwicklung des Leitbild-Begriffs (vgl. Tab. 1).

reduziert – mit dem nun folgenden „Leitbild“ gleichgesetzt. In Zusammenhang gebracht tauchen beide Begriffe darauf hin in den 1990er Jahren in den Umweltgutachten des Rates von Sachverständigen (u.a. SRU 1996) auf und werden seitdem auf einer breiteren Basis diskutiert. Der ursprünglich in der Psychologie verwendete und seit den 1960er Jahren in den Planungs- und Umweltwissenschaften etablierte Begriff „Leitbild“ wird zum regelrechten Zauberwort (JESSEL 1994, 1996), und vor allem im Natur- und Umweltschutz, der seit vielen Jahren unter Begründungszwang steht, erhofft man sich damit einen Ausgleich der dort herrschenden Defizite. Die nun folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die Diskussionen, die innerhalb der Planungs- und angewandten Wissenschaften geführt werden.

3 Begrifflichkeiten

3.1 Verhältnis Leitbild – Zielsystem

Der Begriff ‚Leitbild‘ kommt überall dort zur Anwendung, wo es darum geht, *einen erwünschten künftigen Zustand als Summe anzustrebender Ziele vorzugeben*. Legaldefinitionen existieren nicht, der Begriff des Leitbilds ist nicht festgelegt, kann aber in erster Annäherung bestimmt werden als zukünftiger Zustand, der durch zweckmäßiges Handeln und Verhalten

erreicht werden soll (ARL 1995). Auch WIEGLEB et al. (1999) sehen die wesentliche Funktion von Leitbildern in der Handlungssteuerung/-lenkung. In einem Leitbild werden Ziele *ex ante* formuliert, die verschiedene Handlungsalternativen eröffnen.

Dabei übernehmen Leitbilder mindestens folgende Aufgaben (nach STIERAND 1996):

- Bündelung von Wissen und Intentionen
- Abstimmung verschiedener Wahrnehmungen und damit verknüpfter differierender Situationsbewertungen aufgrund unterschiedlicher Alltagserfahrungen und individuellem Wissensstand
- Konkretisierung abstrakt formulierter Zielvorgaben bzw. unbestimmter Rechtsbegriffe
- Integration unterschiedlicher Einzelziele: fachliche Ziele (deren Existenz u.a. auf die sektorale Zuständigkeit innerhalb der Verwaltungsstruktur zurückzuführen sind)
- Formulierung von am Vorsorgegedanken orientierten Bewertungsmaßstäben
- Akzeptanz-Erhöhung von Entscheidungen aufgrund besserer Nachvollziehbarkeit
- Vorbereitung der (verfahrens-)rechtlichen Abwägung.

3.2 Vom Leitbild-Begriff abzugrenzende Termini

Leitbilder unterscheiden sich in folgenden Punkten von

- *Szenarien*: Szenarien zeigen, wie sich ein gegebener Ist-Zustand aufgrund von Veränderungen der die momentane Situation beschreibenden Parameter verändern könnte, ohne eine Aussage darüber zu treffen, ob diese Entwicklung möglich und durch entsprechende Handlungsbemühungen und Verhaltensänderungen erreicht werden kann und soll - d.h. wünschenswert ist. Szenarien *fehlt* also *der normative Gehalt* sowie eine Angabe zur Realisierbarkeit und zur Eintrittswahrscheinlichkeit eines Zustands (ARL 1995, GESCHKA UND VON REIBNITZ 1986).
- *Prognosen*: Leitbilder setzen Prognosen in vielen Belangen voraus, enthalten im Gegensatz zu diesen jedoch *keine Aussagen über die Realisierbarkeit* der als Zielvorgabe formulierten Zustände (ARL 1995) und sind rein deskriptiv in ihrer Aussage.
- *Konzeptionen*: Konzeptionen betonen das *Verhältnis zwischen Zielen und Maßnahmen* (ARL 1995).
- *Plänen und Programmen*: Sie beschränken sich im Gegensatz zu Leitbildern nicht auf Vorgaben, an denen sich entsprechende Maßnahmen orientieren sollen (Zielformulierungen), sondern enthalten Aussagen in

Bezug auf die *Koordination* und den *Zeitpunkt der Umsetzung von Maßnahmen* (ARL 1995)

- *Zielen*: Leitbilder stellen eine umfassende Zielbestimmung dar, wobei eine *Abwägung* unterschiedlicher Ziele stattgefunden hat (LEHNES UND HÄRTLING 1997).

3.3 Definitionsvorschlag

In Anlehnung an LEHNES und HÄRTLING (1997, 37) wird folgende Begriffs-Definition vorgeschlagen: „Ein Leitbild beschreibt den angestrebten Zustand für einen Raumausschnitt oder einen bestimmten Sachverhalt in umfassender Weise, wobei unterschiedliche primäre Ziele ihrem beigemessenen Gewicht gemäß Berücksichtigung finden. Systemimmanente Zielkonflikte sind in diesen Leitbildern durch vorziehende oder ausgleichende Abwägung³ bewältigt“ (vgl. auch HÄRTLING UND LEHNES 2000).

Die Definition stellt inhaltliche Anforderungen sowohl an („fachliche“) Leitbilder, die auf Expertenmeinung beruhen, als auch an von gesellschaftlichen Gruppen entwickelte Vorstellungen. Eine dauerhafte Akzeptanz ist nur dann erreichbar, wenn beide Ansätze konsensfähig sind.

4 Der Umgang mit Zielen und Anforderungen an Leitbilder

Handeln orientiert sich an Zielen. Das Vorhandensein von Zielen ist eine notwendige Voraussetzung zur Problemlösung. Mit der Formulierung von Zielen wird zum Ausdruck gebracht, was angestrebt wird (in einen Soll-Zustand gebracht werden soll) oder verhindert werden soll (am Verlassen des Soll-Zustandes gehindert werden soll).

Ziele unterscheiden sich u.a. hinsichtlich ihres Abstraktionsgrades, der Klarheit ihrer Aussage oder der zugrunde liegenden Werthaltung. Nach DÖRNER (1996) können – hinsichtlich der Aussageschärfe – die in Tab. 2 wiedergegebenen Zielformulierungen unterschieden werden.

Neben der Aussageschärfe sind an Zielaussagen mindestens die folgenden Anforderungen zu stellen, die anschließend durch fiktive Beispiele erläutert werden: Widerspruchsfreiheit, Überprüfbarkeit, Abstraktionsniveau/Konkretisierungsgrad, Gewichtung/Setzen von Präferenzen, Abwägung/Auswahl bestimmter Mittel zur Zielerreichung, Wichtigkeit von Unterzielen/ Mitteln, Dringlichkeit/Handlungsbedarf.

³ Präferenz eines Ziels bzw. Interessensausgleich

Tab. 2: Zielformulierungen unterschiedlicher Aussageschärfe
(nach DÖRNER 1996, erweitert durch eigene Beispiele)

Zielformulierung	Beispiel
Angabe eines Ziels in Form eines Komparativs	Sie Stadt xy muß fußgängerfreundlicher werden ..., die Gestaltung der Offenlandbiotope sollte naturnäher sein ..., ...
positiv formuliertes Ziel (Intention: etwas Bestimmtes soll erreicht werden, ein wünschenswerter Zustand wird angestrebt)	Zum Erhalt einer einzigartigen Mittelgebirgslandschaft müssen Perspektiven für eine lebensfähige Landwirtschaft aufgezeigt werden
negativ formuliertes Ziel (Intention: etwas soll nicht mehr der Fall sein, ein bestehender Mangelzustand soll behoben werden)	Vermeidungsziel: Einer weiteren Verschlechterung des Zustands der Talloipen nach akuten Schneefällen soll durch ein umfassendes Maßnahmenbündel entgegengewirkt werden ...
globales Ziel	Das Fremdenverkehrsamt soll benutzerfreundlich werden ...
Spezifisches Ziel	Die Stadt xy soll bis zum Jahr 2005 über ein EDV-gestütztes Programm verfügen, das es ermöglicht, Feriengäste rund um die Uhr über die Kapazitäten an freien Betten in der Gemeinde zu informieren und Reservierungen innerhalb weniger Minuten vorzunehmen.
Unklar formuliertes Ziel	Der Schwarzwaldverein soll künftig seinen Beitrag zur Umstrukturierung der Stadt xy mit dem Ziel, zu einer der führenden Fremdenverkehrsgemeinden im mittleren/südlichen Schwarzwald aufzusteigen, leisten ...
Polytelie („Vielzieligkeit“)	Die Attraktivität der Stadt xy als Wintersportort muß gefördert werden ...
implizites Ziel	Der Erhalt der Feuchtwiesen im Talgrund hat Vorrang vor den extensiv genutzten Hanglagen (weil hier mehr gefährdete Arten vorkommen).
explizites Ziel	Um das Prinzip der Biodiversität umzusetzen, sind für artenreiche Biotope verstärkt Schutzmaßnahmen zu ergreifen.

Widerspruchsfreiheit

In Zusammenhang mit der Formulierung von Leitbildern muss eine Offenlegung kontradiktorischer (Mehrfach) Ziele erfolgen.

Nicht erkannte kontradiktorische Verhältnisse, d.h. Widersprüche zwischen Teilzielen, führen zu einem Handeln, das das eine Problem durch ein anderes ersetzt (DÖRNER 1996, 101). So ist z.B. das Ziel einer weiteren Zunahme der Siedlungsentwicklung bei gleichzeitig angestrebtem Ressourcenschutz aufeinander abzustimmen. Eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ist u.a. durch eine entsprechende Innenentwicklung der Kommune zu erreichen.

Überprüfbarkeit

Veränderungen von Zuständen oder Prozessen sind nur dann eindeutig erfaßbar bzw. konkret meßbar, wenn die Rahmenbedingungen für eine Erfolgskontrolle (einmalig oder über einen längeren Zeitraum) klar formuliert sind. Eine Erfolgskontrolle überprüft tatsächliches Handeln im Hinblick auf Ziele *ex post* (ARL 1995): Welche Ziele wurden in welchem Umfang auf welche Art und Weise erreicht/nicht erreicht?

Beispiel: Das Bundesnaturschutzgesetz formuliert als Ziel u.a. die nachhaltige Sicherung der Vielfalt von Natur und Landschaft (§ 1 (1) BNatSchG). Im Rahmen einer Evaluierung i.S. eines Soll-Ist-Vergleichs ist zu fragen, worauf sich ein Monitoring-Programm im entsprechenden Untersuchungsraum konkret beziehen soll: z.B. auf die Veränderung der Anzahl und Qualität von Biotoptypen, Biotopen, bestimmten Artengruppen oder ausgewählten Einzelarten?

Abstraktionsniveau/Konkretisierungsgrad

Die Bedeutungen materieller Gegebenheiten sind keine Eigenschaften der Objekte an sich, sondern werden diesen von Subjekten über entsprechende Zielformulierungen zugeschrieben (WERLEN 2000). Der Grad der Konkretisierung dieser Leitbild-Aussagen orientiert sich dabei an der Fragestellung.

Ein vollständig formuliertes Ziel sollte mindestens auf folgende Punkte Bezug nehmen (vgl. LEHNES und HÄRTLING 1996):

- *Bezugsgegenstand* (definiert als derjenige Sachverhalt/Prozess, bezüglich dem etwas angestrebt wird): z.B. vom Aussterben bedrohte Art (Graureiher-Vorkommen)
- *Zielausrichtung* (definiert als Qualität, Merkmalsausprägung, Eigenschaft oder Beziehung, die im Hinblick auf den Bezugsgegenstand angestrebt oder erhalten werden soll): Überleben der Art
- *Räumlicher und zeitlicher Geltungsbereich*: Konkreter Untersuchungs-

raum (z.B. Brigachau St. Georgens) und Zeitraum (z.B. dauerhaft: Nachhaltigkeitsaspekt).

Gewichtung/Setzen von Präferenzen

Ein Leitbild enthält i.d.R. *unterschiedliche Ziele*, deren Prioritäten festgelegt werden müssen, wobei die Gewichtung abhängig vom jeweiligen Wertempfinden ist. Zielkonflikte ergeben sich dabei auf einer internen und auf einer externen Ebene. Dies soll am Beispiel des Schutzguts „Boden“ erläutert werden:

- *intern*: Zielkonflikte innerhalb des Bodenschutzes; wie erfolgt der Umgang mit Bodenfunktionen, die miteinander in Konkurrenz stehen? Der Schutz des Bodens erfolgt nicht in erster Linie um seiner selbst willen, sondern im Hinblick auf spezifische Zwecke (instrumenteller Charakter), wie z. B. den *Schutz der Gesundheit des Menschen* (Filter- und Pufferfunktion: Böden als Schadstoffsenke) oder der *Einkommenssicherung* (Standort für Kulturpflanzen: Ertragsfähigkeit von Böden unter land-/forstwirtschaftlicher Nutzung). Welche Zielvorstellungen existieren in bezug auf die jeweiligen Bodenfunktionen? Welche Funktion wird im konkreten Einzelfall präferiert?
- *extern*: Zielkonflikte mit anderen Umweltbelangen; wie erfolgt der Umgang mit konkurrierenden Zielvorstellungen anderer Schutzgüter („Erhalt des Bodens als Standort für Kulturpflanzen“ im Vergleich zu dem Gesichtspunkt „Sicherung der Tier- und Pflanzenwelt“)?

Abwägung/Auswahl bestimmter Mittel zur Zielerreichung

Um ein Ziel zu erreichen, können mehrere Unterziele bzw. Handlungsalternativen geeignet sein. Im Sinne der Nachvollziehbarkeit der Abwägung sollte die Rangfolge begründet werden und die Offenlegung von impliziten (häufig unbewußten) Zielen erfolgen. Unterschiedliche Maßnahmen (Handlungsalternativen) können nach Aspekten wie Kosten, Geschwindigkeit und Sicherheit der Zielerreichung beurteilt werden.

Wichtigkeit

Die Wichtigkeit eines Sachverhalts (z.B. Unterziel/Mittel) resultiert aus dem Gewicht, mit dem er an einem Gesamtproblem (z.B. Oberziel) beteiligt ist (s. DÖRNER et al. 1983).

Beispiel: Zur Erreichung des aus § 1 (1) Bundesnaturschutzgesetz abgeleiteten Ziels „Erhalt der Eigenart der Südschwarzwald-Landschaft“ ist die Umsetzung des Teilziels „Verminderung der Attraktivität des Aufforstens von Grenzertragsböden in Steillagen“ (Unterziel 1) im konkreten Untersuchungsgebiet wichtiger als eine „Reduzierung des Ausbaus von Infrastruk-

tureinrichtungen (Wanderwegenetz)“ (Unterziel 2). Die Schaffung ökonomischer Rahmenbedingungen stellt einen wesentlicheren Beitrag zum Erhalt der Kulturlandschaft und damit deren Eigenart im Untersuchungsraum dar als Maßnahmen in Zusammenhang mit Infrastrukturveränderungen.

Dringlichkeit

Die Dringlichkeit eines Sachverhalts ergibt sich aus dem gesetzten oder zur Verfügung stehenden Zeitrahmen. Der Handlungsbedarf steigt mit zunehmender Entfernung vom Sollzustand oder mit Zunahme der Geschwindigkeit, mit der die Abweichung vom Sollzustand erfolgt (DÖRNER et al. 1983). Die Dringlichkeit des Schutzes bestimmter Vorkommen von Pflanzen und Tieren ergibt sich danach beispielsweise aus dem Grad der Gefährdung der einzelnen Arten in einem Bezugsraum (hierfür existieren z.B. regionalisierte „Rote Listen“) und der Wiederherstellbarkeit vergleichbarer Vorkommen.

So nimmt der Handlungsbedarf von Arten, für die eine Gefährdung anzunehmen ist, über Arten der sog. Vorwarnliste, weiter über potenziell gefährdete Arten, gefährdete, stark gefährdete bis hin zu vom Aussterben bedrohte Arten zu.

Fazit

Sollen Leitbilder die Funktion übernehmen, gesellschaftlich erwünschte (Soll-)Zustände für einen bestimmten Raumausschnitt oder Sachverhalt zu benennen, sind mindestens die aufgeführten Anforderungen (Widerspruchsfreiheit, Überprüfbarkeit, Zielausrichtung, Konkretisierungsgrad, Setzen von Präferenzen, Abwägung) an die Zielformulierung zu stellen. Dies ist zugleich wesentliche Voraussetzung für die Erreichung dieser Ziele durch den Einsatz entsprechender Mittel/Instrumente.

5 Zusammenfassung und Ausblick

In diesem Beitrag wird der gegenwärtige Diskussionsstand zum Leitbild-Begriff dargestellt. Obwohl der Terminus und dessen Verwendung heute fast inflationären Charakter aufweist, können mindestens zwei unterschiedliche Perspektiven erkannt werden: eine rein fachliche, die auf Expertenmeinung beruht und eine umfassendere, die zunehmend die gesellschaftlichen Bedürfnisse berücksichtigt. Eine Verbindung zwischen diesen beiden Ansätzen ist bisher nur ansatzweise erfolgt. Die vorgeschlagene Definition einschließlich der vorgestellten Anforderungen schafft die Voraussetzung für einen Konsens zwischen diesen unterschiedlichen Herangehensweisen.

Um ein Anforderungsprofil an die Verwendung des Leitbild-Begriffs aufstellen zu können, ist zunächst geklärt worden, woher der Begriff stammt und wie er ursprünglich definiert und verwendet wurde. Nach einer Systematisierung der bisherigen Anwendungsprinzipien des Begriffs wurde auf ein mögliches Anforderungsprofil des Begriffs eingegangen. Diese Anforderungen sind jeweils anhand kurzer Beispiele erläutert worden.

Leitbilder sollen die gewünschten Zielvorstellungen konkretisieren und Handlungen ermöglichen. Ansatzpunkt für weitere Diskussionen stellt die „Gratwanderung“ zwischen folgenden Polen dar: „Welche Aussageschärfe muß für die Umsetzung dieser Ziele in konkrete Handlungen erreicht werden?“ und „Wieviel Handlungsspielraum ist – vor dem Hintergrund einer Einzelfallbetrachtung – zur Problemlösung notwendig (Wählen ist ein Wesenscharakteristikum des Handelns)?“

Die dargestellten grundsätzlichen Empfehlungen beziehen sich auf alle Akteure, die sich mit Fragestellungen der Leitbild-Entwicklung befassen (u.a. auch im Rahmen der Lokalen Agenda 21).

Literatur

- ADLER, A. 1912: Organdialekt. In: ADLER, A. und C. FURTMÜLLER: (Hrsg.): Heilen und Bilden.
- ARL 1995 = AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL) 1995: Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover.
- BASTIAN, O. 1999: Landschaftsfunktionen als Grundlage von Leitbildern für Naturräume. In: Natur und Landschaft 74 (9), S. 361–373.
- BRACHFELD, O. 1980. Leitbild. In: RITTER, J. UND K. GRÜNDER (Hrsg.): Historisches Wörterbuch der Philosophie. Bd. 5, Basel und Stuttgart, S. 224–228.
- BRÖRING, U.; VORWALD, J. UND G. WIEGLEB 1999: Synoptische Einführung in das Thema „Naturschutzfachliche Bewertungsverfahren im Rahmen der Leitbildmethode“. In: WIEGLEB, G.; F. SCHULZ UND U. BRÖRING (Hrsg.): Naturschutzfachliche Bewertung im Rahmen der Leitbildmethode. Heidelberg, S. 1–14.
- BRÖSSE, U. 1975: Raumordnungspolitik. Berlin. (= Sammlung Göschen, Bd. 9006).
- DEUTSCHER RAT FÜR LANDESPFLEGE 1997: Leitbilder für Landschaften in „peripheren Räumen“. Meckenheim (= Schriften-Reihe des Deutschen Rates für Landespflege 67, S. 5–25).
- DÖRNER, D. 1996: Die Logik des Mißlingens. Strategisches Denken in komplexen Situationen. Reinbek bei Hamburg.
- DÖRNER, D., H. W. KREUZIG, F. REITHER, T. STÄUDEL 1983: Lohhausen. Vom Umgang mit Unbestimmtheit und Komplexität. Bern, Stuttgart, Wien.
- FINKE, L. 1996: Umweltqualitätsziele für die räumliche Planung. In: BUCHWALD, K. und W. ENGELHARD (Hrsg.): Bewertung und Planung im Umweltschutz, Bonn, S. 296–308.
- FRITSCH, H. 1996: Vom Urknall zum Zerfall. Die Welt zwischen Anfang und Ende. München.
- FÜRST, D., H. KIEMSTEDT, E. GUSTEDT, G. RATZBOR und F. SCHOLLES 1989: Umweltqualitätsziele für die ökologische Planung. Forschungsbericht Nr. 10901008/Umweltbundes-

- amt [Durchführende Inst.: Inst. für Landesplanung und Raumforschung; Inst. für Landschaftspflege u. Naturschutz]. Berlin (= UBA-Texte 34/92).
- GESCHKA, H., U. VON REIBNITZ 1986: Die Szenario-Technik – ein Instrument der Zukunftsanalyse und der strategischen Planung. In: TÖPFER, A., H. AHLFELD (Hrsg.): Praxis der strategischen Unternehmensplanung. Stuttgart, Landsberg, 1986, S. 125–170.
- HAAREN, C. VON 1993: Anforderungen des Naturschutzes an andere Landnutzungssysteme. Umsetzungsorientierte Ziele am Beispiel Landwirtschaft und Siedlung. In: Naturschutz und Landschaftsplanung 25, S. 170–176.
- HAAREN, C. VON 1999: Begriffe, Vorgehen und Hierarchien bei der Zielentwicklung im Naturschutz. In: WIEGLEB, G., F. SCHULZ und U. BRÖRING (Hrsg.): Naturschutzfachliche Bewertung im Rahmen der Leitbildmethode. Heidelberg: Physica-Verlag, S. 15–36.
- HÄRTLING, J. und P. LEHNES 2000: Perspektiven eines logisch konsistenten Zielsystems für die Bewertung und Leitbildentwicklung am Beispiel des Landschaftsplanes von St. Georgen i. Schw. Freiburg: Mskr.
- HEINRITZ, G., R. WIESSNER und M. WINIGER (Hrsg.) 1998: Nachhaltigkeit als Leitbild der Umwelt- und Raumentwicklung in Europa. Band 2 des 52. Geographentages in Bonn 6.–11. Oktober 1997, Stuttgart.
- HORLITZ, T. 1998: Naturschutzszenarien und Leitbilder. Eine Grundlage für die Zielbestimmung im Naturschutz. In: Naturschutz und Landschaftsplanung 30 (10), S. 327–330.
- HÜBLER, K.-H. und M. ZIMMERMANN 1992: UVP am Wendepunkt – Wege zu einer vorsorgenden Umweltpolitik. Bonn.
- JAX, K. und U. BRÖRING 1994: Ökologische Leitbilder in der Naturschutzdiskussion. Erreichtes und Erwünschtes. In: Ökologische Leitbilder. Tagungsband zum Workshop. Hrsg. von der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus. Fakultät Umweltwissenschaften und Verfahrenstechnik, S. 63–72 (= Aktuelle Reihe 6/94).
- JESSEL, B. 1994: Leitbilder – Umweltqualitätsziele – Umweltqualitätsstandards. Einführung in den Themenstellung und Ergebnisse des Seminars vom 14.–16. Juni 1994 in Eiching (bei München). In: Laufener Seminarbeiträge 4/94, S. 5–10. Laufen/Salzbach: Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL).
- JESSEL, B. 1996: Leitbilder und Wertungsfragen in der Naturschutz- und Umweltplanung. Normen, Werte und Nachvollziehbarkeit von Planungen. In: Naturschutz und Landschaftsplanung 28 (7), S. 211–216.
- JOSTEN, H. 1995: Schutz ökologischer Prozesse in der Bergbaufolgelandschaft. In: Brandenburgische Technische Universität Cottbus, Aktuelle Reihe 7/95, S. 68–78.
- KLOTEN, N. 1967: Utopie und Leitbild im wirtschaftspolitischen Denken. In: Klyklos XX, S. 334.
- LEHNES, P. und J. HÄRTLING 1997: Der logische Aufbau von Umweltzielsystemen. Zielkategorien und Transparenz von Abwägungen am Beispiel der „nachhaltigen Entwicklung“. In: Gesellschaft für Umweltgeowissenschaften (Hrsg.): Umweltqualitätsziele. Schritte zu ihrer Umsetzung. Berlin u.a., S. 9–49 (Geowissenschaften + Umwelt, Bd. 1).
- LESER, H. (Hrsg.) 1998: Diercke-Wörterbuch der Allgemeinen Geographie. Braunschweig, München.
- MÄDING, H. 1984: Renaissance für Leitbilder in der Raumplanung? Einige Überlegungen zur Analyse und Beurteilung des „Internationalen Leitbildes für das Bodenseegebiet“. In: Raumforsch. Raumordn. 42 (6), S. 265–271.
- MOEWES, W. 1980: Grundlagen der Lebensraumgestaltung. Berlin, New York.
- RIO 1992 = United Nations World Commission on Environment and Development/UNCED 1992: Schlußakte der „Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung“ in Rio de Janeiro 1992: Rio-Deklaration, Walderklärung, Klimakonvention, Konvention über die biologische Vielfalt, Agenda 21.

- Schemel, H.-J. 1994: Anforderungen an die Aufstellung von Umweltqualitätszielen auf kommunaler Ebene. In: Laufener Seminarbeiträge 4/94, S. 39–46. Laufen/Salzbach: Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL).
- SCHÖNENBERG, J. 1991: Umweltverträglichkeitsprüfung und Landschaftsplanung. In: Umwelt Planungsrecht 11 (6), S. 210–214.
- SCHWINEKÖPER, K., P. SEIFFERT und W. KONOLD 1992: Landschaftsökologische Leitbilder. In: Garten und Landschaft, Heft 6, S.33–38.
- SRU 1994: Umweltgutachten 1994 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- SRU 1996: Umweltgutachten 1996 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- STIERAND, R. 1996: Konkurrierende Leitbilder in der Raumordnung. In: Ökologische Leitbilder. Tagungsband zum Workshop. Hrsg. von der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus. Fakultät Umweltwissenschaften und Verfahrenstechnik. Cottbus, S. 5–17 (= Aktuelle Reihe 8/96).
- STREICH, B. 1986: Zum Begriff und zur Entstehung von städtebaulichen Leitbildern. In: Archiv für Kommunalwissenschaften 25 (1), S. 24–38.
- TODESKINO, D., G. WIEGLEB und D. WOLTERS 1994: Korrelation zwischen Bruchfestigkeit und Vitalität bei Halmen von *Phragmites australis* und Ableitung von Zielvorstellungen zum Röhrichschutz. Cottbus (= Aktuelle Reihe 1/94, Brandenburgische Technische Universität Cottbus).
- VORWALD, J. und G. WIEGLEB 1998: Beispielhafte Entwicklung von Leitbildern in der Bergbaufolgelandschaft. Cottbus (= Aktuelle Reihe 4/98, Brandenburgische Technische Universität Cottbus).
- WERLEN, B. 2000: Sozialgeographie. Bern, Stuttgart, Wien (= UTB für Wissenschaft. Uni-Taschenbücher 1911: Geographie, Sozialwissenschaften).
- WIEGLEB, G. 1996: Leitbilder des Naturschutzes in Bergbaufolgelandschaften am Beispiel der Niederlausitz. In: Verhandlungen der Gesellschaft für Ökologie 25, S. 309–319.
- WIEGLEB, G. 1997: Leitbildmethode und naturschutzfachliche Bewertung. In: Zeitschrift für Ökologie und Naturschutz 6, S. 43–62.
- WIEGLEB, G.; F. SCHULZ und U. BRÖRING (Hrsg.) 1999: Naturschutzfachliche Bewertung im Rahmen der Leitbildmethode. Heidelberg, New York.
- WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT 1987: Our Common Future. Oxford, New York.