

Zum Stand der deutschsprachigen Planungstheorie

Deike Peters

Die Planungstheorie ist innerhalb der sozialwissenschaftlichen Forschung immer eine schwierig zu positionierende Querschnittswissenschaft gewesen. Seit Beginn hat es enge Bezüge zur Politikwissenschaft und besonders zu politikwissenschaftlichen Teildisziplinen wie Kommunal- oder Verwaltungswissenschaften gegeben. Die wichtigsten deutschsprachigen planungstheoretischen Klassiker der späten 1960er und 1970er Jahre wurden von renommierten Politikwissenschaftlern oder politischen Philosophen wie Claus Offe und Niklas Luhmann verfasst (vgl. Offe 1969, 1972 und Luhmann 1966). Gleichzeitig ist es sicherlich kein Zufall, dass zwei der am häufigsten zitierten Soziologen des globalisierten Informationszeitalters, Manuel Castells und Saskia Sassen (vgl. Castells 1989, 1996, 1997, 1998 und Sassen 1995, 1998), an stadt- und regionalplanerischen Fakultäten beheimatet sind bzw. bis vor kurzem waren und dort u.a. Planungstheorie gelehrt haben. Wenn man Planung im weitesten Sinne als rationales, zielgerichtetes Handeln zwecks einer Verbesserung gegebener gesellschaftlicher Verhältnisse und Zustände versteht, leuchtet es ein, dass Planungstheoretikerinnen sich im Zuge ihrer Analysen notwendigerweise in vielfältiger Art mit gesellschaftlichen und politischen Systemen auseinandersetzen müssen.

Neben dieser inhärenten Interdisziplinarität wird jeglicher Versuch einer planungstheoretischen Standortbestimmung dadurch erschwert, dass sich Planungstheoretiker – oder solche, die von anderen als solche bezeichnet werden – auch stets untereinander uneins gewesen sind, inwieweit z.B. prozedurale Theorien des Planens (*theories of planning*) und eher substantielle Theorien über Planung (*theories in planning*) mit- und untereinander vereinbar und kombinierbar sind. Meist wird daher schnell darauf verwiesen, dass es eben nicht *die* eine Planungstheorie gebe, eine solche nie gegeben habe und auch nie geben werde. Das heißt jedoch wiederum nicht, dass keine Veränderungen in den vorherrschenden Strömungen planungstheoretischem Denkens auszumachen wären. Eben solchen Stimmungsumschwüngen und Richtungswechseln in dominanten Ansätzen widmet sich der vorliegende Band.

Die wichtigste Wandlung der planungstheoretischen Zunft seit ihren Anfängen in der Mitte des 20. Jahrhunderts bis ins aktuelle frühe 21. Jahrhundert ist sicherlich die Reifung von einer vornehmlich technokratisch verstandenen Wissenschaft, die Planerinnen mittels eines synoptischen Ideals von Planung allgemeingültige Antworten und Handlungsanleitungen bieten wollte, hin zu einem mehrheitlich interpretativ-kommunikativ verstandenen Forschungszweig, der weder beansprucht, Planungsprobleme „lösen“ zu können, noch sich seines Gegenstandes „Planung“ immer eindeutig bewusst ist. Warum ein solcher Wandel, der dem uneingeweihten Beobachter auf den ersten Blick durchaus eher als (planungs)theoretischer Rückschritt und sogar

Versagen erscheinen mag, in vieler Hinsicht als begrüßenswert anzusehen ist, soll in diesem Band auf verschiedene Weise deutlich werden. Das Hauptziel der folgenden Seiten ist es, eine zeitgemäße, wenngleich notwendigerweise auch etwas selektive Standortbestimmung der deutschsprachigen Planungstheorie im angehenden 21. Jahrhundert zu präsentieren. Der Fokus liegt hierbei auf denjenigen planungstheoretischen Ansätzen, die derzeit an den bestehenden universitären Vollstudiengängen in Stadt- und Regionalplanung bzw. Raumplanung gelehrt werden.

Die tiefere Motivation dieses Unterfangens ist in nicht unwesentlichem Umfang dem Umstand geschuldet, dass die Herausgeber eine ebensolche griffige Zusammenstellung innerhalb eines Buches bei der Vorbereitung ihrer planungstheoretischen Lehrveranstaltungen am Berliner Institut für Stadt- und Regionalplanung vermisst haben. Zwar sind viele der älteren Standortbestimmungen der Planerzunft aus den 1980er (vgl. Rodenstein 1982) und 1990er Jahren (Kunzmann u.a. 1990, Schmals 1999) durchaus noch sehr lesenswert und in vieler Hinsicht weiterhin relevant, doch scheinen insbesondere neuere Entwicklungen sozialwissenschaftlicher Forschung zu den (Mode)Themen Postmoderne & Postfordismus, globale und lokale Governance, Globalisierung sowie Informations- und Netzwerkgesellschaft in der deutschsprachigen planungstheoretischen Literatur derzeit unzureichend oder zumindest ungleichgewichtig rezipiert. Ebenso lassen viele Beiträge – Ausnahmen bestätigen die Regel – eine explizite Bezugnahme zu der reichhaltigen angelsächsischen Planungstheorieliteratur der 1990er Jahre vermissen.

Wie nun aber der Versuchung entgehen, lediglich die bereits verfügbaren „Nabelschau“ der 1980er und 1990er Jahre aufzuwärmen und selbstgerecht ein wenig zu aktualisieren? Dabei ist anzuerkennen, dass eine umfassende Rückschau auf den wissenschaftlichen Werdegang planungstheoretischer Forschung in den letzten 50 Jahren in einem einzigen Band weder leistbar noch im Lichte der bereits vorliegenden Literatur vorrangig erscheint. Der Schwerpunkt liegt in diesem Band auf einer aktuellen Standortbestimmung, nicht einem historischen Werdegang der Disziplin. Weiterhin steht nicht eine schriftliche Fortschreibung alter und neuerer Debatten im Zentrum dieses Unterfangens, sondern der direkte „interkommunikative“ Austausch von verschiedensten deutschsprachigen Planungstheoretikern älterer und jüngerer Semester. Zu diesem Zwecke luden die Herausgeber Mitte Juli 2003 mehrere Dutzend Kollegen zu einem eintägigen Werkstattgespräch zum Stand der deutschsprachigen Planungstheorie an die Universität Dortmund. Der Zuspruch aus den Reihen insbesondere der etablierten deutschsprachigen Theoretikerinnen war äußerst positiv, was die Herausgeberinnen eindeutig in ihrer Annahme bestätigte, dass es derzeit unter den Planungstheoretikern an den verschiedenen Hochschulen einen intensiven Diskussionsbedarf zu diesem Thema gibt.

Ohne die detaillierteren Ausführungen und Einsichten der verschiedenen Autoren vorwegnehmen zu wollen, werden an dieser Stelle dennoch einige kurze einführende Bemerkungen zum Status Quo planungstheoretischen Denkens im deutschen Sprachraum gewagt. Hier könnte man versucht sein, den aktuellen Stand erstens als

Wandlung von einer langanhaltenden Entweder-Oder-Debatte über „Umfassendheit versus Inkrementalismus“ bzw. „comprehensive planning versus *muddling through*“ zu einer seit den 1990er Jahren propagierten (letztendlich genauso unbefriedigenden) Scheinlösung des „perspektivischen Inkrementalismus“ und zweitens von einer technokratisch-positivistischen zu einer interpretativ-postpositivistischen Wissenschaft zu beschreiben. Dass jedoch eine solch eher zynische Zusammenfassung den vielschichtigen alten und neuen Debatten nicht ganz gerecht wird, bestätigen nicht zuletzt die Einzelbeiträge in diesem Band.

Das synoptische Ideal der umfassenden rationalen Planung (*comprehensive planning*, vgl. insbesondere Altshuler 1966), das von einer instrumentellen Rationalität bestimmt ist, wurde bereits in seiner Entstehungszeit in den 1950er-1960er Jahren als problematisch erkannt und bereits damals von Charles Lindblom und anderen um seine inkrementalistische Variante bereichert (Lindblom 1959). So überrascht es kaum, dass die redlichen Ambitionen technokratisch orientierter Planer, durch stetig verbesserte Methoden und Instrumente (d.h. Umweltverträglichkeitsprüfungen, Machbarkeitsstudien, Kosten-Nutzen-Analysen, Risikofolgenabschätzungen etc.) letztendlich zu einer vollständigen Erfassung, Berücksichtigung und Abwägung aller relevanten sozialen, ökonomischen, und ökologischen Aspekte eines Planungsproblems zu gelangen und dieses im Sinne einer Zweck-Mittel-Rationalität angemessen zu lösen, in der Realität bisher noch immer wieder aufs Neue enttäuscht worden sind. Auch die besten computergestützten Programme und Verfahren haben die Notwendigkeit der verbalen Gegenüberstellung von Argumenten innerhalb des Planungsprozesses nicht ersetzen können. Diskursive Verfahren sind jedoch bekanntermaßen meistens „muddled“ und kaum nach einheitlichen Schemata operationalisierbar. Letztendlich konnte Planung dem synoptischen Anspruch einer allumfassend-objektiven Abwägung aller Aspekte sowohl aus empiristischer Sicht (Unmöglichkeit einer „objektiven“ Sichtweise) als auch aus praktischen Gründen (unvollständige Informationen) nie gerecht werden. Die Lindblomsche „Wissenschaft des *muddling through*“, des sich Durchwurstelns, und das schrittweise, projektbezogene Vorgehen auch bei großräumigen Planungsaufgaben galt demnach nicht nur unter Praktikerinnen, sondern auch unter vielen Planungstheoretikern schon lange als die eigentliche Realität planerischen und somit auch im weiteren Sinne staatlichen Handelns.

Weiterhin wurden in den 1970er und 1980er Jahren vornehmlich prozedural orientierte Planungstheorien von zunehmend substantiell orientierten Theorien in den Schatten gestellt. Insbesondere politökonomische Ansätze vermittelten neue Einsichten in entscheidungstheoretisches Handeln (vgl. Rodenstein 1982). Wegweisend sind hier vor allem die Arbeiten von Niklas Luhmann zu „politischer Planung“ (1966), von Fritz Scharpf zu „Planung als politischem Prozess“ (Scharpf 1973), von Claus Offe zu „demokratischer Legitimation der Planung“ (Offe 1972) und „Sachzwang und Entscheidungsspielraum“ (Offe 1969) und die Arbeiten der „lokalen Politikforscher“ um Rolf-Richard Grauhan (1969). Thematisch besiegelten diese Texte Deutschlands endgültige Abkehr vom Ordo-Liberalismus der Wiederaufbauzeit und bildeten eine kritische theoretische Grundlage für die sogenannte „Zeit der Planungseuphorie“

Ende der 1960er bis Anfang der 1970er Jahre. Staatliches Eingreifen in Marktprozesse wurde zu dieser Zeit von der Regierung stärker begrüßt und begründet durch die regulative Ordnungs-, die Legitimations-, die Infrastruktur- und Entsorgungs- sowie die Ausgleichsleistungen, die vom Markt nicht erbracht werden konnten. (Der sowohl vom Kanzleramt als auch von den Länderregierungen vertretene Anspruch der flächendeckenden Umsetzung einer „integrierten Entwicklungsplanung“ entsprach in wesentlichen Teilen dem synoptischen Planungsideal.) Diese Zeit war aber gleichzeitig geprägt von einem gesteigerten umweltpolitischen Bewusstsein, welches Planungszusammenhänge zunehmend im Lichte der Grenzen des Wachstums und der Knappheit natürlicher Ressourcen definierte. Die Ziele waren hoch gesteckt, aber die Euphorie schnell verflogen. Am Ende wurde wenig wirklich umgesetzt. Seitdem herrscht in Deutschland bei vielen Planern älterer Generationen eher ein enttäuschter Planungspessimismus vor.

Mayntz (1987) hat die Ursachen für das Scheitern regulativer Politik seitdem in vier Problemdimensionen systematisiert: Implementation (Normen sind nicht durchzusetzen), Motivation (Befolgungsverweigerung), Wissen (z.B. über unerwünschte Nebeneffekte) und Steuerbarkeit. Entscheidend war jedoch, dass das eigentliche Kernproblem, d.h. die notwendige erhöhte Problemverarbeitungskapazität in einem hochkomplexen pluralistischen Politiksystem, weder durch verbesserte Planungs- und Entscheidungstechnologien noch durch bloße politische Mobilisierung entscheidend angegangen werden konnte. Das betraf vor allem das Problem der zunehmenden Politisierung externer Restriktionen durch Konflikt-Konsensprozesse (vgl. auch Scharpf 1973: 75). Jänicke (1986) begründete daher das Scheitern des regulativen Planungsanspruchs („Staatsversagen“) allgemeiner als Folge zweier gegenläufiger Entwicklungen, nämlich des erhöhten Steuerungsbedarfs der Industriegesellschaft einerseits (Strukturkrise, Internalisierung von Externalitäten) und der sinkenden Steuerungsfähigkeit von Staat und Politik andererseits (verfestigte Machtkonstellationen, hierarchische Entscheidungsstrukturen, Globalisierung). Rational-umfassende Planung jedoch stößt selbstverständlich auch in anderen gesellschaftlichen Kontexten als der demokratisch legitimierten sozialen Marktwirtschaft – z.B. im Sozialismus – schnell an Grenzen der Machbarkeit, da sie voraussetzt, dass ein gut definiertes Problem, eine volle Bandbreite von Alternativen, die zu erwägen sind, vollständige Grundlageninformationen, komplette Informationen über die Folgen jeder Alternative, vollständige Informationen über die Werte und Präferenzen der Bürgerinnen und vollständig adäquate Zeit, Fachkenntnis und Ressourcen vorhanden sind.

In der planerischen Praxis, wo in der Regel ergebnisorientiert gearbeitet werden muss, können sich die Planungsverantwortlichen den Luxus einer politökonomischen oder gar strukturalistischen Problematisierung ihrer Handlungsoptionen allerdings sowie so selten leisten. Einerseits – insbesondere bei der öffentlichen Infrastruktur- und Verkehrsplanung – ist daher hier das idealtypische, policy-analytische Entscheidungsmodell mit seinem Schwerpunkt auf der Entscheidungsfähigkeit von Institutionen als (technokratisches) Grundmodell aller Planungsprozesse zumindest als Richtschnur erhalten geblieben. Andererseits hat aber im Laufe der 1980er und 1990er Jahre ein

tiefgreifender Wandel des Planungsverständnisses stattgefunden, das sich in weiten Teilen nun von einem umfassenden Steuerungsanspruch seitens des Staates verabschiedet und statt eines Bemühens um eine ganzheitliche Sicht Ziele lediglich als Grundwerte vorgibt, aber nicht fertig ausdifferenziert und vordefiniert. Somit wird der übergeordnete Anspruch einer „nachhaltigen Entwicklung“, der spätestens seit der Rio-Deklaration und der Verabschiedung der Agenda 21 im Jahr 1992 als neues, konsensuales Leitbild der Planung fungiert, in der Regel nur projekthaft operationalisiert und sogar konterkariert durch eine unprogrammatische, oft nur mittelfristig ausgerichtete Herangehensweise, die Ganser treffend als „perspektivischen Inkrementalismus“ bezeichnet hat (vgl. z.B. Ganser 1991). Dieses Planungsverständnis hebt die Bedeutung von nicht-verrechtlichten, nicht-regulativen, informellen und kooperativen Planungsmechanismen hervor. Darüber hinaus legt es Planungszuständigkeiten zunehmend in die Verantwortlichkeit privatrechtlicher Entwicklungsträger oder Public-Private-Partnerships.

Festzuhalten bleibt insbesondere, dass die Erkenntnis der Notwendigkeit einer *interdisziplinär sozialwissenschaftlichen* Betrachtung von Planungsproblemen, wie sie auch in vielen Beiträgen in diesem Band favorisiert wird, keineswegs neu ist. Vertreter einer praxisorientierten Politikforschung sind schon Anfang der 1970er Jahre davon ausgegangen, dass nur eine systematische Verknüpfung von (technologisch-methodisch optimistischen) *Policy-science*-Erklärungsversuchen mit politökonomischen Ansätzen, welche die Handlungsfreiheit und Interessenobjektivität des politischen Systems problematisieren, zu wirklichen Erkenntnissen im Bereich der Planungswissenschaften führen kann (vgl. insbesondere Scharpf 1973: 76-78). Selbstverständlich gibt es aber heute, genauso wie in der Vergangenheit, Vertreter gegenteiliger Ansichten.

Neben der großen Bedeutung von Interdisziplinarität in der planungstheoretischen Forschung muss ferner auf die Bedeutung von „Diskursivität“ hingewiesen werden. Die starke Hinwendung zu diskursiven bzw. kommunikativen Ansätzen innerhalb von Planung und Politikentwicklung hat großen Einfluss auf die Fortentwicklung der Planungstheoriendebatte in den letzten Jahren gehabt. Vor gut zehn Jahren veröffentlichten Frank Fischer und John Forester einen planungstheoretischen Sammelband, dessen Titel mittlerweile zu einem geflügelten Wort in der Zukunft geworden ist: *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* (1993). Diese „argumentative“ Wende in Politikanalyse und Planung ist seither oft synonym mit einer „diskursiven“ Wende und als eng verwandt mit dem sogenannten kommunikativen bzw. kooperativen/kollaborativen Planungsansatz verstanden worden. Dieser durch Jürgen Habermas' Theorie des kommunikativen Handelns inspirierte Ansatz kann mittlerweile sowohl in der angloamerikanischen als auch in der deutschsprachigen Literatur durchaus als die in akademischen Kreisen vorherrschende Planungstheorie bezeichnet werden und bedarf daher an dieser Stelle keiner umfassenden Einführung (vgl. z.B. Healey 1992, 1996; Selle 1996). Wesentlich in Erinnerung zu rufen ist hier lediglich der Umstand, dass das Habermas'sche Kommunikationsmodell als Basis für intersubjektiv zu konstituierendes rationales Handeln (Planen) dienen soll, wobei innerhalb einer „idealen Sprechsituation“ nicht vorgegebene Machtverhältnisse, sondern die

Macht des besseren Argumentes den Prozess bestimmen sollte (vgl. hierzu auch den Beitrag von Wolf Reuter in diesem Band). Dass es sich hierbei um ein theoretisches, so in der Realität nicht umgesetztes Modell handelt, ist allerdings nicht nur den Kritikerinnen, sondern auch den Vertretern des kommunikativen bzw. kooperativen Planungsansatzes durchaus bewusst. Die Kritik der Machtblindheit des kommunikativen Modells (vgl. Fainstein 2000) ist demnach nur bedingt gerechtfertigt. Vielmehr glauben Befürworter des Ansatzes, dass die Handlungspräferenzen der Beteiligten am Beginn eines Entscheidungsprozesses noch nicht unbedingt festgelegt sind und daher gemeinsames Lernen und Verstehen auch bei ungleichen Machtverhältnissen durchaus möglich und realistisch ist. Daraus resultiert ein neues Planungsverständnis, das sich – kritisch beleuchtet – oft darauf konzentriert, Entscheidungsprozesse zwischen Städten, Regionen, Kommunen, Behörden, Marktakteuren und privaten Haushalten und Individuen zu moderieren und dafür zu sorgen, dass sie „fair“ ablaufen. Gemäß der Worte von Klaus Selle (1994) wird hiermit die „Staatsfixierung von Planung ersetzt durch Übernahme einer Rolle ‚zwischen den Welten‘“ und eben dieser „intermediäre“ Bereich als „Ort der Kooperation“ ausgerufen. Der kooperative Ansatz sieht Planerinnen also nicht als allwissende Macherinnen, sondern als umsichtige Moderatoren.

Nun steht die von Fischer und Forester beschriebene argumentative bzw. diskursive Wende innerhalb der englischsprachigen Literatur allerdings zusätzlich am Anfang einer neuen Generation post-positivistischen bzw. post-empiristischen Denkens, das innerhalb des deutschen Sprachraumes offensichtlich (noch?) kein angemessenes planungstheoretisches Pendant aufzuweisen hat. Insbesondere wäre hier zu verweisen auf alternative, postmoderne, diskursive Ansätze, die in ihrem theoretischen Grundgerüst eher auf Foucault als auf Habermas aufbauen (vgl. bes. Richardson 1996 und Flyvbjerg 2000) und die sich inhaltlich vor allem der Analyse umweltpolitisch relevanter Planungsdiskurse widmen (vgl. bes. Hajer 1995 und Fischer/Hajer 1999). Innerhalb der angloamerikanischen Diskussion gibt es derzeit einen verstärkten Aufruf an Planerinnen, sich wieder stärker in *deliberate practitioners*, also „bedächtige Fachmänner/frauen“ – und eben nicht nur in unbeteiligte Moderatoren – zu verwandeln (vgl. Hajer/Wagenaar 2003, Fischer 2003).¹ Gemeinsam ist den Diskussionen hüben wie drüben also, dass von vielen Mitstreitern ein neuer Pragmatismus in der Planungstheorie gefordert wird, der bei allem Theoretisieren das realitätsnahe Nachdenken und -forschen über das ureigene Tun und Lassen planerischen Handelns nicht vergisst (vgl. auch Klaus Selles Beitrag in diesem Band).

Die Beiträge in diesem Band

Das vorliegende Buch, obwohl im Wesentlichen aus dem Dortmunder Werkstattgespräch resultierend, ist insofern nicht als ein reiner Tagungsband zu verstehen, als einerseits nicht alle der auf der Tagung mündlich vorgetragenen Beiträge hier schriftlich vorliegen und andererseits einige Beiträge von Teilnehmern der Veranstaltung nachträglich speziell für diesen Band erstellt wurden. Der Band gliedert sich in vier Teile, die jeweils verschiedene Perspektiven planungstheoretischen Denkens beleuchten.

Im ersten Teil geht es um die Frage, „wie Planung sein sollte“, d.h. um normative Planungstheorie. Planung bedeutet in der Regel die Festlegung von Rahmenbedingungen für eine wünschenswerte zukünftige Entwicklung angesichts einer als unbefriedigend empfundenen Ausgangssituation. Dabei gibt es sehr unterschiedliche Auffassungen darüber, welcher Zustand warum wie verändert werden soll, aber auch darüber, wie es überhaupt möglich sein kann, zu einer guten Lösung zu kommen. Es ist Aufgabe der Planungstheorie, sich dieser beider Fragen anzunehmen. Auf der einen Seite geht es um das Verständnis dessen, was geschieht, auf der anderen Seite um normative Modelle und Anregungen, wie Planung idealerweise ablaufen soll, welchen Werten sie sich zu verpflichten hat und welche Leitbilder sie zugrunde legen soll. Fünf Aufsätze sind diesen Fragen gewidmet.

Martin Lendi geht der Frage nach der ethischen Grundorientierung räumlicher Planung nach: „Was müssen wir tun?“ Die Orientierungsbedürfnisse in der normativen Planungswissenschaft sind so vielfältig, dass häufig versucht wird, das offene Reflektieren darüber zugunsten vermeintlicher Gewissheiten zurückzudrängen. In der Planung ist daher eine umfassende Kompetenz erforderlich, die neben fachlichen auch menschliche Kenntnisse und Erkenntnisse umfasst und nicht zuletzt um die Frage der planerischen Verantwortung kreist. Die von Lendi vorgeschlagene Besinnungsethik hat nicht den Anspruch, Gewissheiten zu vermitteln, sondern zum Nachdenken anzuregen. Hierzu werden Grundorientierungen für die Alltagsarbeit und für die Lehre vorgeschlagen und kritisch reflektiert.

Sandra Huning untersucht in ihrem Beitrag, wie plurale Interessen, Kenntnisse und Fähigkeiten von Akteuren als positive Voraussetzung für den Prozess der räumlichen Planung begriffen werden können. Dazu verwendet sie Kategorien von Hannah Arendt und diskutiert die Konsequenzen, die sich aus den verschiedenen möglichen Zugängen zu Planung ergeben. Während Planung in vielen aktuellen Planungstheorien nach wie vor vornehmlich als Herstellung eines erwünschten Zustandes begriffen wird, plädiert Huning für ein handlungsorientiertes Verständnis von Planung, in dem Planung sich vor allem als Wettbewerb von Meinungen und als Initiierung neuer Anfänge darstellt. Pluralität ist dabei kein Störfaktor, sondern überhaupt erst die Voraussetzung für Planung.

Wolf Reuter beschäftigt sich mit dem Einfluss von Macht auf die und in der Planung. Zunächst diskutiert er, wie und wo der Faktor Macht seit den 1950er Jahren planungstheoretisch thematisiert worden ist. Aufbauend auf der Kritik am kommunikativen Modell entwickelt er ein pragmatistisches komplementäres Handlungsmodell von Planung, in das alle Formen planerischen Handelns – also nicht nur rationale Argumente, sondern auch Machtakte – als pragmatische Akte integriert werden. Ein wichtiger Wesenszug dieser Akte ist ihre strukturelle Komplementarität bei verschiedenen zugrundeliegenden Rationalitätskonzepten. Anerkennung findet dabei, dass Planung keineswegs allein Sache der Planer ist, sondern dass darüber hinaus eine Vielzahl von Akteuren beteiligt ist und werden will.

Dieter Hassenpflug betrachtet postfordistische Stadtplanung als Raumbild- und Ereignismanagement. Ausgehend von der Bilanz, dass der Funktionalismus in Deutschland zwar „Hochleistungslandschaften“ geschaffen, aber auch enorme Zusatzkosten verursacht hat, diagnostiziert Hassenpflug den Verlust städtischer Lesbarkeit, Eigenart und Atmosphäre. Das wachsende Bedürfnis danach ist inzwischen von der Erlebnisindustrie aufgegriffen worden. Von ihr kann die öffentliche Planung lernen, Raumelemente nicht (mehr) nur als Funktions-, sondern auch als Bedeutungsträger zu interpretieren. Planung bedeutet dann ein Stück weit Retraditionalisierung, vor allem aber Planung von Differenz. Als erfolgreiches Beispiel für die Umsetzung dieser Anforderungen in der Planerausbildung wird der multidisziplinäre Studiengang Europäische Urbanistik in Weimar vorgestellt.

Marianne Rodenstein plädiert in ihrem Beitrag für ein Verständnis von Planung als Dekonstruktion. Planung kann zu einem Instrument der Flexibilisierung werden, wenn sich die Dekonstruktion auch auf die tradierten Denkmodelle der Planung richtet, wie das Beispiel „Dietzenbach 2030 – definitiv unvollendet“ zeigt. Die dortige Ausgangssituation stellte sich, gemessen am Bild der kompakten Stadt, als defizitär dar, so dass statt dem Versuch einer Annäherung mit der „Kampagne 100 qm Dietzenbach“ ein völlig neuer Entwicklungspfad beschritten wurde, der auf der Kreativität und dem Engagement der Bewohnerinnen aufbaute und ihnen konkrete Handlungsoptionen eröffnete. Die große Nachfrage, der letztlich von Seiten der Stadt jedoch nicht entsprochen wurde, zeigt dennoch den Erfolg eines solchen Ansatzes.

Das zweite Kapitel „Wie Planung verstanden wird: Planungstheorie analytisch“ untersucht, wie sich das Verständnis von Planung in Deutschland – auch im Verhältnis zu anderen Ländern – gewandelt hat. Selbst wenn wir heute in einer weitgehend globalisierten Welt leben: Wahres Theoretisieren darüber, wie Planung zu verstehen ist, kann immer nur erfolgen im Zusammenhang mit dem spezifischen nationalstaatlichen Kontext, in dem diese Planung abläuft. Eine Stadtplanung, die auf der Grundlage eines föderalen Baugesetzbuches fußt, ist etwas anderes als eine, die sich lediglich an einem *local zoning handbook* orientieren muss. Dass aber ein paralleler Blick auf akademische Debatten in anderen Sprach- und Kulturkreisen trotzdem wichtig für das Verstehen und Weiterentwickeln der eigenen Positionen bleibt, bestätigen die drei Beiträge in diesem Kapitel.

Gerd Albers blickt zurück auf ein halbes Jahrhundert stadtplanerischen Theoretisierens auf beiden Seiten des Atlantiks. Während Stadtplanungstheorie bis zur Mitte des vorherigen Jahrhunderts vornehmlich als Städtebauthorie mit dem Ziel der konkreten Verbesserung (groß-)städtischer Lebensverhältnisse verstanden wurde, stellten spätere Kritiker solche substantiell-objektiven Ansätze in Frage und interpretierten Planungstheorie vornehmlich als Nachdenken über methodisch-prozedurales Vorgehen. Mittlerweile ist jedoch auch die planungseuphorische, theoriefreudige Phase der abstrakten Modelle lange vorbei und einem „geordneten Rückzug“ gewichen, der wieder inkrementalistischer daherkommt und zudem versucht, den neuen, inhaltlichen Anspruch der Nachhaltigkeit operabel zu machen. Derzeit, so konstatiert Albers zusammenfassend, steht nicht wissenschaftliche Objektivität und Optimierung, sondern das Streben nach kompetent moderierten demokratischen Aushandlungsprozessen im Blickpunkt der postmodern denkenden Planungstheorie.

Ute Lehrer plädiert in ihrem Beitrag für eine substantiell-inhaltlich orientierte Planungstheorie, die sich in erster Linie als eine *Stadt*planungstheorie versteht und urbane Transformationsprozesse zum Kern ihres Nachdenkens über jegliche Beplanung der gebauten Umwelt macht. Im Unterschied zur planerischen Praxis in Nordamerika, die Lehrer zufolge selten als allgemeinpolitischer Diskurs gestaltet ist, interpretiert sie deutsche Stadtplanung als eine öffentliche politische Auseinandersetzung starker Persönlichkeiten. Lehrer bemängelt, dass in der Planerausbildung in Nordamerika einerseits neue Städtebau-Studiengänge eingerichtet werden, Planung aber andererseits zunehmend *Public Policy* Programmen zugeschlagen wird, in denen es mehr um Politikberatung denn um Stadttheorie geht. Abschließend verspricht sich Lehrer vom Werk Henri Lefébvres ertragreiche Anregungen, um „die Stadt als Objekt wieder in die Planungstheorie zu bringen.“

Sebastian Müller analysiert die Einflüsse von angloamerikanischen und französischen Planungstheorien nach 1945 und fragt, ob diese internationalen Einflüsse einen demokratisierenden Effekt auf die deutsche Debatte hatten. Ausgehend von der deutschsprachigen Rezeption des *disjointed incrementalism* (Braybrooke und Lindblom) sowie der Theorie der Regulation (Lipietz) und der Theorie der Kommunikation (Habermas) in den 1990er Jahren, sieht Müller einerseits die Internationalisierung der deutschen Planungstheoriendebatte als erbracht an, resümiert jedoch andererseits, dass das in Deutschland vorherrschende, eher diskursiv orientierte Theoriemodell des „perspektivischen Inkrementalismus“ insbesondere bezüglich substantieller Planungsperspektiven der Präzisierung und Weiterentwicklung bedarf.

Das dritte Kapitel „Wie Planung gesehen wird: Planungstheorie reflektiv“ trägt Blicke auf die Planung (und die Planungswissenschaft) als Profession zusammen. Sie kommen teilweise von außen, teilweise aber auch von Planungstheoretikern selbst, die seit längerem das Selbst- und das Fremdbild der Planung beobachten. Indem sie die Planung aus ihrer tendenziellen Eigenfixierung herauslösen, stellen sie einen Versuch zu einer kritischen Einschätzung der Möglichkeiten und Grenzen von Planung in der Gesellschaft dar.

Klaus Selle verweist darauf, dass in der wiederbelebten Diskussion über Planungstheorie der Gegenstand von Planung keineswegs in einheitlicher Weise gesehen wird. Dies betrifft sowohl die Akteure als auch das Feld. Missverständnissen in der planungstheoretischen Debatte sei so Tür und Tor geöffnet. Doch damit nicht genug, kritisiert er die weitgehend auf sich selbst fixierte Natur der Auseinandersetzungen, die, normativ ausgerichtet, zu wenig Bezug zur wissenschaftlichen Erfassung der realen Planungspraxis aufweist. In einem Überblick über die empirischen Resultate der Planungswissenschaften versucht Selle schließlich aufzuzeigen, dass Verknüpfungen unter ihnen fehlen und ein systematisches Wissen über die Praxis aussteht, das sich nicht vorrangig auf die Einschätzungen von Akteuren oder innovative Sonderfälle der Planung stützt.

Michael Haus und Hubert Heinelt nähern sich der Planung aus politikwissenschaftlicher Sicht. Sie zeigen weitreichende Parallelen zwischen der politikwissenschaftlichen und der planerischen Debatte um einen „kooperativen Staat“ auf, die in Governance-Forschung und kollaborativer Planungstheorie Niederschlag gefunden haben. Ausgehend von einer zurückhaltenden Einschätzung des längst als überholt geltenden „Gott-Vater-Modells“ von Planung weisen sie darauf hin, auf welche Weise in komplexen Räumen in kooperativen Arrangements planerische Handlungsfähigkeit hergestellt werden könnte. Dabei kommt aus politikwissenschaftlicher Sicht der Legitimation zu solchem Handeln eine besondere Bedeutung zu. Die Autoren sehen in dem Aufbau und der Pflege verlässlicher und gleichermaßen flexibler komplexer Institutionen eine Voraussetzung hierzu, die sie mit dem Begriff „meta governance“ umschreiben.

Michael Wegener stellt sehr grundsätzlich die Frage nach der gesellschaftlichen Relevanz der Raumplanungsprofession. Er resümiert die Tendenzen zu einem Rückzug des Staats und einer zunehmenden Städtekonkurrenz. In einem solchen Umfeld scheint die Planung lediglich noch für eine Unterstützung der Wettbewerbsfähigkeit der Städte gefordert zu sein. Wegener weist darauf hin, dass die Planung selbst auf die Veränderungen reagiert und sich in gewisser Weise mit ihrer eingeschränkten Rolle abgefunden hat. Doch insbesondere die räumlichen Auswirkungen ökologischer Gefährdungen verdienten eigentlich eine wesentlich stärkere Würdigung. Durch eine verstärkte strategische Ausrichtung der räumlichen Planung, für die es zumindest einige Anzeichen gibt, kann dies möglicherweise gelingen, wenn die Planung die Herausforderungen der ökologischen Entwicklungen Ernst nimmt.

Im vierten Kapitel „Wie Planung abläuft: Planungstheorie prozedural“ widmen sich die Autoren der Frage, wie Planungsprozesse methodisch erfasst und theoretisch reflektiert werden können. In den hier versammelten Beiträgen geht es nicht darum, wie Planung sein kann oder sein sollte, sondern um ein besseres Verständnis von Planung, wie sie derzeit in der Praxis tatsächlich vollzogen wird. Diskutiert werden hier unterschiedliche Perspektiven und Ansätze der Sozialwissenschaften, die sich um ein solches besseres Verstehen von Prozessabläufen bemühen.

Uwe Altröck, Simon Güntner und Corinna Kennel dekonstruieren in ihrem Beitrag die Governance-Debatte in ihre wesentlichen Bestandteile und diskutieren anhand der drei Leitbegriffe „Netzwerk“, „Konsens“ und „Lernen“ die schwierige Zwitterstellung der Governance-Forschung zwischen Analyse und affirmativer Rhetorik. Bei der Betrachtung von Planungsprozessen in einer vom Leitbild des kooperativen Staates geprägten Situation bietet insbesondere die in den letzten Jahren unumgänglich gewordene Governance-Forschung einen Ansatz zur Analyse von Formen kollektiver Handlungskoordination, der auch in der Planungstheorie prominent diskutiert wird. Bei – oder gerade wegen – bleibender Skepsis gegenüber überzogener Hoffnung auf kooperative Governance-Ansätze, die Fragen der Machtverteilung tendenziell ausblenden, plädieren die Autorinnen für eine stärkere Einbindung von Planungsforschung in diesen Kontext, gerade um die Besonderheiten von Planung und Stadtentwicklungspolitik im Vergleich mit anderen Politikfeldern herausarbeiten zu können.

Simon Güntner schlägt in seinem Beitrag vor, kooperative Planungsprozesse aus einer strukturationstheoretischen Perspektive zu betrachten. Will man das Ergebnis von unordentlichen, diffusen Planungsprozessen verstehen, dann bietet dieser Ansatz ein Instrumentarium, die jeweiligen Konstellationen systematisch zu analysieren. Unter Rückgriff auf aktuelle Debatten in der Organisationsforschung skizziert er ein Modell, das analytisch zwischen einer symbolischen, einer normativen und einer machtbezogenen Dimension von Planungsprozessen trennt. Eine auf diese Weise systematisierte Betrachtung zielt darauf ab, die innere Strukturierung von kooperativen Planungsprozessen zu erfassen. Güntner illustriert seine konzeptuellen Überlegungen am Beispiel von integrierten Handlungskonzepten in benachteiligten Stadtteilen.

Uwe Altröck stellt die Frage, ob tatsächlich von einer Renaissance der strategischen (Stadtentwicklungs-)Planung gesprochen werden kann. Er unternimmt einen Versuch, Planungsgeschichte neu zu erzählen und den viel beschriebenen Wandel von der technokratischen zur diskursiven Planung zu relativieren. Daraus folgt, dass die Entwicklungsplanung umfassenden, allein an Rationalität orientierten Steuerungsansprüchen sicherlich nie gerecht werden kann. Zu ihren Qualitäten zählt jedoch z.B., dass sie – als Prozess verstanden – die sehr umfassende Gewinnung von Informationen in bezug auf die unterschiedlichen Interessen von am Planungsprozess beteiligten Akteuren ermöglicht. Vor diesem Hintergrund analysiert Altröck verschiedene Instrumente und konstatiert, dass die „strategische Kraft“ von Planung unabhängig von der Stigmatisierung von Entwicklungsplanung Bestand haben kann.

Dietrich Fürst geht es in seinem Beitrag um die offenen Stellen der Planungstheorie. Mit Blick auf die Raumplanung und in Anlehnung an das Eastonsche System-Modell beschreibt Fürst Throughput und Outcome als Blind-Stellen der Theorie-Bildung. Als methodisch schwer fassbare Bereiche nennt er informelle Planungsprozesse, Informations- und Bewertungsprozesse und die Rolle von Interaktionen, Ideen und Institutionen in Planungsprozessen. Ebenso unscharf sind Kenntnisse über Planungswirkungen, Reaktionsmuster und Rückwirkungen oder Lernprozesse. Die Ursachen

für die konstatierte „Theorie-Abstinenz“ sieht Fürst in der institutionellen Struktur der deutschen Planungsforschung mit ihrem dominanten Praxis-/Anwendungsbezug. Positiv bewertet er die Vielzahl von Fallstudien, die jedoch geradezu auf eine systematische „Querauswertung“ warten. Abschließend skizziert er eine Reihe von noch unzureichend bearbeiteten oder noch ganz brachliegenden Forschungsfeldern.

Uwe Altrock beleuchtet im Schlussbeitrag die Ausgangssituation für Forschung und Lehre in der deutschsprachigen Planungstheorie, wobei er sich auf drei wesentliche Kernbereiche planungstheoretischen Forschens beschränkt, die er mit Planungsphilosophie, planungsbezogener Politikforschung und Planungssoziologie bezeichnet. Altrock präsentiert eine fünffache Strategie zu deren Stärkung, die aus einer besseren Vernetzung und einer neuen Rollendefinition der Planer, einer Verzahnung mit anderen Wissenschaften, der Formulierung eines planungswissenschaftlichen Lehrprogramms, der konsequenten Bearbeitung von Schlüsselthemen und dem Aufbau von Kompetenzzentren besteht. Für die Zukunft erwartet er eine stärkere Ausrichtung auf die „strategische Natur“ der Planung und ruft dazu auf, einschneidende reale Veränderungen in urbanen Kontexten (z.B. neue Netzwerke, schrumpfende Städte) als *windows of opportunity* für die planungstheoretische Besetzung von zukunftsweisenden Forschungsthemen zu begreifen.

Die Herausgeberinnen danken allen Teilnehmern der Veranstaltung in Dortmund für die anregenden Diskussionen und allen Autorinnen für ihre Beiträge zu diesem Sammelband. Zudem möchten wir uns bei Christoph Elineau, Wencke Hertzsch, Heike Hoffmann, Sylvia Kath, Juliane Schulz, Nicole de Temple, Anka Laschewski und Christine Rönisch bedanken, die uns bei der Durchführung der Tagung in Dortmund und bei der redaktionellen Bearbeitung dieses Sammelbandes tatkräftig unterstützt haben.

Anmerkung

¹ Das englische Wort *deliberate* ist von den beteiligten Autoren wohlüberlegt (d.h. *deliberately*) gewählt worden, da es eine Vielzahl von Bedeutungen und Konnotationen hat. *Deliberate* kann „bedächtig“, „wohl erwogen“ oder „bewusst“ meinen, aber auch „absichtlich“ oder „vorsätzlich.“

Literatur

- Altshuler, A. (1965): The Goals of Comprehensive Planning, In: Faludi, A. (Hg.) (1973) A reader in planning theory, Oxford.
- Castells, M. (1989): The informational city: information technology, economic restructuring, and the urban-regional process. Oxford, UK; New York, NY, USA, B. Blackwell.
- Castells, M. (1996): The rise of the network society. Cambridge, MA; Oxford, Blackwell.

- Castells, M. (1997): *The power of identity*. Cambridge, MA; Oxford, Blackwell.
- Castells, M. (1998): *End of millennium*. Malden, MA, Blackwell.
- Fainstein, S. (2000): *New directions in planning theory*. *Urban Affairs Review* 35(4): 451-478.
- Fischer, F. und J. Forester, (Hg.) (1993): *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham und London, Duke University Press.
- Fischer, F. und M. Hajer (1999): *Living with nature: environmental politics as cultural discourse*. Oxford; New York, Oxford University Press.
- Fischer, F. (2003): *Reframing Public Policy – Discursive Politics und Deliberative Practices*. Oxford, Oxford University Press.
- Flyvbjerg, B. (2000): *Habermas and Foucault: thinkers for civil society?* *British Journal of Sociology* 49(2).
- Ganser, K. (1991): *Instrumente von gestern für die Städte von morgen?* In: Ganser, K./Hesse, J.J./Zöpel (Hg.): *Die Zukunft der Städte*, (Forum Zukunft 6), Baden-Baden 1991: 4-66.
- Grauhan, R. (1969): *Zur Struktur der Planenden Verwaltung*. In: *Stadtbauwelt* 22: 132-137.
- Hajer, M. (1995): *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford, Clarendon Press.
- Hajer, M und Wagenaar, H. (2003): *Deliberative Policy Analysis – Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Healey, P. (1992): *Planning through debate: the communicative turn in planning theory*. In: *Town Planning Review*. 63:2: 143-162.
- Healey, P. (1996): *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, MacMillan.
- Jänicke, M. (1986): *Staatsversagen – Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft*. Frankfurt, Piper.
- Kunzmann, K./von Petz, U./Schmals, K. (Hg.): (1990) *20 Jahre Raumplanung in Dortmund*, Dortmund, IRPUD - Dortmunder Beiträge zur Planung.
- Lindblom, C. (1959): *The Science of „Muddling Through“*, in: Campbell, S., Fainstein, S. (Hg.) (1996): *Readings in Planning Theory*, Cambridge/Oxford: 288-304.
- Luhmann, N. (1966): *Politische Planung*. In: ders. (1971/1994). *Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung*. Opladen: Westdeutscher Verlag: 66-89.

- Mayntz, R. (1987): Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme. Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma, in: Ellwein, T. et. al. (Hrg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1, Baden-Baden: 89-110.
- Offe, C. (1969): Sachzwang und Entscheidungsspielraum In: Stadtbauwelt 23: 187-191.
- Offe, C. (1972): Demokratische Legitimation der Planung In: ders. Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt, Suhrkamp: 123-152.
- Richardson, T. (1996). "Foucauldian discourse: power and truth in urban and regional policy-making." *European Planning Studies* 4: 279-292.
- Rodenstein, M. (Hg.) (1982): Diskussionen zum Stand der Theorie in der Stadt- und Regionalplanung, ISR Diskussionsbeitrag Nr.10, ISR/TU Berlin, Berlin.
- Sassen, S. (1995): *The Global City*. Princeton, Princeton Press.
- Sassen, S. (1998): *Globalization and its Discontents*. New York: New Press.
- Scharpf, F. (1973): Planung als politischer Prozess. In: ders. (Hg.): *Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*, Frankfurt, Suhrkamp: 33-72.
- Schmals, K. (1999): *Was ist Raumplanung?* Dortmund, IRPUD - Dortmunder Beiträge zur Raumplanung.
- Selle, K.: (1994) *Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln – Ein Werkbuch*, Dortmund.
- Selle, K. (1996): *Planung und Kooperation*. Wiesbaden.