

Planungstheorie

Wiechmann, Thorsten

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wiechmann, T. (2018). Planungstheorie. In *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung* (S. 1771-1784). Hannover: Verlag der ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-55991644>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0>

Thorsten Wiechmann

Planungstheorie

S. 1771 bis 1784

URN: urn:nbn:de:0156-55991644



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)

Planungstheorie

Gliederung

- 1 Was ist Planungstheorie?
- 2 Warum Planungstheorie?
- 3 Dimensionen der Planungstheorie
- 4 Historische Wurzeln der Planungstheorie
- 5 Entwicklungslinien der Planungstheorie
- 6 Wandel im planungstheoretischen Denken

Literatur

Planungstheorien sind Voraussetzung für intentionales Handeln in der Planungspraxis und dienen der Verständigung der Profession über sich selbst. Die Planungsdisziplin hat sich zu einer in Forschung, Lehre und Praxis relevanten Wissenschaft entwickelt. Mittlerweile ist die Vermittlung von Planungstheorien im Curriculum aller Planungsstudiengänge verankert. Im planungstheoretischen Denken ist ein Wandel vom technischen Pläne-Machen zum kommunikativen Handeln in politischen Planungsprozessen erkennbar.

1 Was ist Planungstheorie?

Je nach wissenschaftstheoretischem Standpunkt werden unterschiedliche Anforderungen an den Theoriebegriff geknüpft. Im Allgemeinen entwirft eine Theorie ein System von Aussagen, um damit einen spezifischen Ausschnitt der Realität modellhaft zu beschreiben, zu erklären oder auch Vorhersagen zu treffen. Soweit daraus Handlungsempfehlungen abgeleitet werden, bilden Theorien die Grundlage für die Praxis. In der Planungsdisziplin führten Anwendungsnähe, verbunden mit einem traditionell eher geringen Interesse an Theorie, sowie disziplinäre Vielfalt an theoretischen Zugängen und mangelnde eigenständige Paradigmatisierung in der Vergangenheit jedoch wiederholt zum Vorwurf des Eklektizismus und eines fehlenden gemeinsamen Theoriekerns. Bislang wurde weder über den Gegenstandsbereich der Planung noch über die relevanten Denkschulen ein disziplinärer Konsens hergestellt. Es ist nicht eindeutig geklärt, was unter \triangleright *Planung* zu verstehen ist, denn das Begriffsverständnis hängt maßgeblich vom planungstheoretischen Standpunkt des Betrachters ab. Planungstheorien können wahlweise empirisch-analytisch arbeiten und auf ein besseres Verständnis der Planungspraxis abzielen (deskriptive oder explanative Planungstheorien) oder auch dezidiert Handlungsanleitungen geben, wie geplant werden sollte (normative Planungstheorien). „Planning theory is [...] divided into those who understand planning through analyzing existing practices and those who theorize in an effort to transform planning practices“ (Fainstein/DeFilippis 2016: 2). Schließlich basiert die Planungspraxis oftmals vielmehr auf Intuition als auf expliziten Theorien. „Yet this intuition may in fact be assimilated theory. In this light, theory represents cumulative professional knowledge“ (Fainstein/Campbell 2012: 3). Theorien, ob nun als verdichtete Praxis oder explizit formuliert, sind letztlich Voraussetzung für jedwedes intentionale Handeln in der Praxis. „There is no planning practice without a theory about how it ought to be practiced. That theory may or may not be named or present in consciousness, but it is there all the same“ (Friedmann 2003: 8).

Planungstheorie ist inter- und transdisziplinär angelegt. Sie greift auf theoretische Vorarbeiten aus ganz unterschiedlichen disziplinären Kontexten zurück. Die Planungswissenschaft ist daher konfrontiert mit einer unaufhebbaren Pluralität und Konkurrenz divergenter Paradigmen. Jeder Versuch, eine umfassende und einheitliche Theorie der Planung aufzustellen, ist unter diesen Umständen zum Scheitern verurteilt.

2 Warum Planungstheorie?

Den in den vergangenen Jahrzehnten entstandenen planungstheoretischen Ansätzen, die sich immer auch im Spiegel des Zeitgeistes und disziplinfremder Theorieeinflüsse entwickelten, kommt eine wichtige Funktion zu: die Verständigung der Profession über sich selbst. Wie jede Wissenschaft bedarf auch die Planungswissenschaft der kritischen Selbstreflexion auf Basis von Theorien. Im deutschsprachigen Raum fehlt es bisher aber an einer umfassenden Bestandsaufnahme des planungstheoretischen Diskussionsstandes, die eine Grundlage für weiterführende Fachdiskurse bilden könnte. Die enge Verknüpfung der vergleichsweise jungen Planungswissenschaft mit dem politisch-administrativen System der Stadt- und \triangleright *Raumplanung* macht die Aufgabe der Selbstreflexion besonders dringlich, zumal beide – Wissenschaft und Praxis der Planung – seit ihrer Entstehung unter erheblichem Legitimationsdruck stehen. „Planning theory is one of the

few means we have at our disposal to hold us together as a family of practitioners“ (Friedmann 2011: 130). Zugleich sollte eine praxisbezogene Theorie verstärkt Beiträge zur Lösung von Praxisproblemen leisten (Selle 2006).

3 Dimensionen der Planungstheorie

Planungstheoretische Ansätze befassen sich mit drei Grundfragen, die eng mit den unterschiedlichen Dimensionen des Politikbegriffs in den Politikwissenschaften – Polity, Policy und Politics – sowie des Strategiebegriffs in den Organisationswissenschaften – Kontext, Inhalt und Prozess – korrelieren (s. Tab. 1, vgl. Wiechmann 2008: 91): Warum wird geplant? Was wird geplant? Wie wird geplant?

Tabelle 1: Planungstheoretische Grundfragen

| Frage | WARUM wird geplant? | WAS wird geplant? | WIE wird geplant? |
|-----------|---|--|--|
| | Legitimität von Planung | Substanz von Planung | Rationalität von Planung |
| Dimension | Kontext | Inhalt | Prozess |
| | Polity | Policy | Politics |
| Fokus | Planung als öffentliche Aufgabe | Planerische Leitbilder und Inhalte | Planung als Handlungssystem |
| Themen | Strukturen, Organisationen, Normen, Institutionen | Probleme, Aufgaben, Ziele, Werte, Issues | Konflikt, Konsens, Macht, Instrumente, Akteure |

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Der Kontext adressiert die institutionelle Dimension von Planung, die von Strukturen, Organisationen, Regeln und Normen bestimmt wird und einerseits Handlungen ermöglicht, aber andererseits den Handlungsspielraum der Akteure auch begrenzt. Die inhaltliche Dimension steht für die normative Substanz von Planung, bei der der materielle Gehalt von Plänen zum Gegenstand der Analyse wird. Es geht um problembezogene Themenbearbeitung und Aufgabenerfüllung, um planerische Leitbilder und Ziele. Die Prozessdimension bezieht sich schließlich auf den prozeduralen Verlauf von Planung und stellt auf formelle und informelle Willensbildungs-, Entscheidungs- und Implementationsprozesse sowie die Durchsetzung von Interessen durch Macht, Konflikt und Konsens ab. Ähnlich wie beim Policy-Zyklus der Politikwissenschaft werden in der Planungswissenschaft Prozesse häufig mithilfe von Phasenmodellen beschrieben.

Planungstheorie

So wie Inhalt und Prozess untrennbar miteinander verbunden sind, so sind alle Planungsprozesse in spezifische Kontexte eingebettet und können letztlich nur kontextbezogen interpretiert werden. Variationen im Kontext oder Prozess führen ebenso wie auch Verschiebungen im Zeitablauf zu veränderten Ergebnissen. Die drei Dimensionen dürfen dabei nicht als eigenständige Komponenten missverstanden werden. Es ist heute anerkannt, dass unterschiedliche Ansätze der Stadt- und Raumplanung nur mit Blick auf alle drei Dimensionen – Kontext, Inhalt und Prozess – und ihre Wechselwirkungen umfassend analysiert und erklärt werden können.

Aus analytischen Gründen, zur Fokussierung der Argumentation und zur Reduktion von Komplexität ist bei der theoretischen Auseinandersetzung mit Planung eine Konzentration auf eine der Dimensionen aber sinnvoll, solange die anderen berücksichtigt werden. Aus planungstheoretischer Sicht kommt der Prozessdimension herausragende Bedeutung zu, da Planung die gedankliche Vorwegnahme eines Ablaufs von Handlungsschritten beinhaltet. Spätestens seit den einflussreichen Arbeiten Faludis (1969) mit der Unterteilung in prozessuale „Theories of Planning“ und substanzielle „Theories in Planning“ ist die Suche nach „Allgemeinen Planungstheorien“ verbreitet (Selle 2005), die den Vorgang des Planens unabhängig von konkreten gesellschaftlichen Aufgabenfeldern thematisieren.

4 Historische Wurzeln der Planungstheorie

„The first question of theory is one of identity, which in turn leads to history“ (Fainstein/Campbell 2012: 6). Die Entwicklung der Planungstheorie lässt sich nicht losgelöst von der Entwicklung der Planungspraxis verstehen, da sich die Theorie immer auch über die Auseinandersetzung mit der Praxis und den Erkenntniswert für die Praxis definiert hat.

Die Geschichte der modernen Stadt- und Raumplanung als öffentliche Aufgabe beginnt in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts mit dem Bemühen weitsichtiger Stadtplaner, die Folgen der Industrialisierung – die wohnungshygienischen und sozialen Missstände der Gründerzeit – zu überwinden. Räumliche Entwicklung galt in dieser Phase der „Anpassungsplanung“ (Albers 1992), aber weder als prognostizier- noch steuerbar. Planung beschränkte sich auf „Regulierungsbemühungen“ (Düwel/Gutschow 2001: 37), auf Gefahrenabwehr, die Behebung konkreter Missstände und stadthygienische Maßnahmen (▷ *Geschichte der Raumordnung*; ▷ *Geschichte der Stadtplanung*). Der planerische Anspruch blieb bescheiden: „The 19th century revolution town is an example of piecemeal (and bad) planning“ (Keeble 1969: 1).

In der folgenden Phase der „Auffangplanung“ in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts ging es dagegen schon um ein vorausschauendes Steuerungsverständnis. „Planning emerged as the 20th century response to the 19th century industrial city“ (Fainstein/Campbell 2012: 6; vgl. Hall 2002). Eine rationale und wissenschaftlich begründete staatliche Planung wurde als Möglichkeit betrachtet, die beste Alternative zur Erreichung eines vorgegebenen Ziels auszuwählen. In den divergierenden politischen Systemen dieser Epoche wurde die Planung zu einem technischen Hilfsmittel deklariert, ohne dass diese Auffassung explizit als Planungstheorie formuliert worden wäre. Einen Meilenstein stellte Patrick Geddes' (1915) Planungskonzept dar, dessen Diktum „survey before plan“ maßgeblichen Einfluss auf die Planung des 20. Jahrhunderts hatte. Geddes befürwortete auf Basis eines systematischen und ganzheitlichen Verständnisses von Stadtregionen die gezielte Beeinflussung sozialer Prozesse durch die Gestaltung der räumlichen Umwelt. Er

war zugleich der Erste, der soziologische Ansätze in die *Stadtplanung* einführte. Der Mythos der rationalistischen Planung, das Gott-Vater-Modell der Planung, blieb jedoch lange der eigentliche Kern des Selbstverständnisses von Planenden. Siebel (2006) hat in diesem Zusammenhang auf die Kontinuität der autoritären Planung hingewiesen: Planung wurde systemübergreifend als Akt der Herrschaft zur Reduktion von Komplexität verstanden. Die Ordnung der Gesellschaft sollte durch die Ordnung des Raumes hergestellt werden. Kritik an solch totalitären Ordnungsversuchen, wie sie z. B. Karl Popper (1945) oder Friedrich von Hayek (1945) schon früh formuliert hatten, wurde in der Stadt- und Raumplanung erst sehr spät rezipiert.

Die Geburtsstunde der (expliziten) Planungstheorie lässt sich Mitte des 20. Jahrhunderts in der unmittelbaren Nachkriegszeit verorten. Im Herbst 1947 wurde an der Universität Chicago die erste von der Architektur losgelöste, sozialwissenschaftliche Planungsfakultät eingerichtet. John Friedmann nahm dort ein Jahr später als Masterstudent an einem Seminar des jungen Politologen Edward Banfield teil, das er rückblickend als „the first ever seminar in planning theory“ (Friedmann 1998: 245) bezeichnete. Das hier entwickelte Planungsmodell sah vor, dass rationale handelnde Planende die politisch vorgegebenen Ziele in einen effektiven Plan übersetzen, der von der Verwaltung schließlich umgesetzt wird: „Planning is designing a course of action to achieve ends“ (Meyerson/Banfield 1955: 314). Doch bereits die 1949 bis 1952 durchgeführte berühmte Fallstudie von Meyerson und Banfield über Public Housing in Chicago zeigte eindrücklich, dass das an der Chicago School erstmals umfassend beschriebene rationalistische Planungsmodell naiv und grob vereinfachend war, die Planungspraxis hingegen durchweg politisch. „Our standard of good planning – rational decision-making – is an ideal one; the standard is, we think, useful for analysis, but real organizations (like real people), if the truth is told, do not make decisions in a substantially rational manner“ (Meyerson/Banfield 1955: 15).

Auch wenn die Chicago School bereits 1955 aus Kostengründen wieder geschlossen wurde, war ihre Ausrichtung bahnbrechend für die Etablierung einer expliziten Planungstheorie. Sie erlaubte es, die Planungspraxis kritisch zu reflektieren, und war zugleich anschlussfähig an entscheidungstheoretische Konzepte der Sozialwissenschaften von Mannheim über Simon, von Hayek und Lindblom bis Dewey. Für Faludi (1987: 27) kann die Wirkung der Chicago School auf die Planungstheorie daher gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Sie sei der „mainspring of modern planning thought“.

In Europa kam es erst in Zeiten der Planungseuphorie ab Mitte der 1960er Jahre zur Herausbildung eigenständiger Planungsfakultäten. Parallel dazu entwickelte sich auch hier ein planungstheoretischer Diskurs (vgl. Luhmann 1966; Albers 1969; Faludi 1969). Bis dahin wurde Planungstheorie oftmals lediglich als ein an praktischen Problemen ausgerichteter, mit methodischen und verfahrensbezogenen Fragen befasster Bestandteil einer ingenieurwissenschaftlichen Planung verstanden. „The planning tradition itself has generally been ‚trapped‘ inside a modernist instrumental rationalism for many years“ (Healey 1997: 7). Erst in der Aufbruchsstimmung der späten 1960er Jahre setzten kontroverse Debatten zum Verhältnis von Planung und Politik, zum Werteverständnis der Planung und zur Legitimation planerischer Aussagen ein (Fürst 2004: 240).

Als besonders einflussreich für die europäische Debatte erwiesen sich die frühen Arbeiten von Faludi (1969). Seine maßgeblich von Popper inspirierte prozessuale Planungstheorie war am Ideal rationaler Planung orientiert. Er begründete die Notwendigkeit einer Theorie der Planung sowohl mit der erforderlichen Untermauerung des Berufsstands als auch mit der nach Einführung

Planungstheorie

von Planungsstudiengängen erforderlichen Abgrenzung gegenüber anderen Disziplinen. Als die Planungseuphorie Mitte der 1970er Jahre rasch abebbte, endete zeitgleich auch diese erste Phase planungstheoretischer Diskussionen abrupt.

5 Entwicklungslinien der Planungstheorie

In dem halben Jahrhundert seit ihren Anfängen hat sich eine schwer überschaubare Vielfalt planungstheoretischer Ansätze entwickelt. Die einzelnen Entwicklungslinien der Planungstheorie haben wenige Überschneidungen und folgen widersprüchlichen Rationalitäten. Dabei ist es gerade der Anspruch auf besondere Rationalität, der Planung von anderen Formen sozialen Handelns unterscheidet. Für Siebel (2006) muss Planung die Widersprüche zwischen den Rationalitäten aushalten und sich in diesem Spannungsfeld bewegen. Die „eigentliche Rationalität der Planung liegt in ihrer Fähigkeit, zwischen widersprüchlichen Aufgaben zu lavieren, sich gleichsam in der Schwebe zu halten im Spannungsfeld verschiedener Rationalitäten“ (Siebel 2006: 209).

Alle Versuche, das Feld der Planungstheorie zu kodifizieren und einzugrenzen, scheitern bereits daran, das genuine Theoriefeld der Planung zu bestimmen (Fürst 2004: 239). „No two of us could agree on the nature of the beast we wanted to theorize [...] We were riding off on different horses, each galloping into the sunset in a different direction“ (Friedmann 1998: 246). Gleichwohl lassen sich unter Inkaufnahme einer weitgehenden Simplifizierung grobe Entwicklungslinien und im Zeitverlauf variierende Strömungen im planungstheoretischen Denken nachzeichnen.

5.1 1950er bis 1970er Jahre

Bis in die 1960er Jahre war in Übereinstimmung mit dem rationalistischen Planungsmodell die Auffassung verbreitet, moderne Planung sei ein leistungsfähiges Instrument zur Entscheidungsvorbereitung, wodurch auf möglichst rationale Weise komplexe gesellschaftliche Vorgänge gesteuert werden können. Aus theoretischer Perspektive hat die rationalistische Planungstheorie auch heute noch ihren Wert, da sie den Blick auf die Abweichungen vom postulierten Rationalitätsideal des informierten Nutzenoptimierers lenkt und damit die Analyse dieser Differenzen ermöglicht. Dieser Rationalitätsanspruch darf aber nicht als Verhaltensdeskription missverstanden werden. Er stellt ein Ideal dar, das in der Realität weder von Individuen noch von Organisationen erfüllt wird. Faludi (1986) folgend handelt es sich vielmehr um ein „methodologisches Prinzip“, das einen Maßstab für die Bewertung von Entscheidungen bietet.

Rationalistische Planungstheorie war gleichwohl seit ihren Anfängen umstritten als „wirklichkeitsfremdes Konzept“ (Selle 2005: 65), das weder theoretisch noch praktisch einzulösen sei. Bereits in den 1950er Jahren formulierte Lindblom (1959) ein alternatives Planungsmodell, bei dem er sich auf Poppers Kritik an holistischer Systemplanung bezog. Statt des aussichtslosen Unterfangens, große Verbesserungen mit großen Plänen und zentraler Steuerung zu erreichen, strebt der fragmentierte Inkrementalismus schrittweise, aber stete Verbesserungen in einem dezentral organisierten sozialen Prozess an (▷ *Inkrementalismus/Perspektivischer Inkrementalismus*). Planende konzentrieren sich auf eine begrenzte Zahl an Handlungsalternativen und vermeintlich wichtigen Konsequenzen und nehmen in Kauf, dass sie auch wesentliche Konsequenzen aussparen. Im Vergleich zum rationalistischen Planungsmodell ist damit eine drastische Reduzierung der Anforderungen an Planende verbunden. Konsequenterweise muss aber auch die Erwartung

an die Planungsergebnisse reduziert und der Anspruch aufgegeben werden, ein Problem endgültig zu lösen. An die Stelle eines einmaligen kräftigen Zubeißens tritt beständiges Nagen (Lindblom 1968: 25).

Der fragmentierte Inkrementalismus wurde in der planungswissenschaftlichen Literatur häufig pauschal kritisiert. Dabei verkürzen viele Kritiker den Ansatz auf ein richtungsloses „Durchwursteln“, dem jede strategische Komponente fehle. Diese Gleichsetzung, die durch den Titel des bekanntesten Artikels von Lindblom, „The Science of ‚Muddling Through‘“, nahegelegt wurde, ist jedoch falsch. Lindblom beschreibt viele Aspekte politischer Entscheidungsfindung realistischer, als es die Ansätze des rationalistischen Planungsmodells vermögen. Trotzdem finden sich bei ihm kaum Hinweise, wie der Verzicht auf langfristige Zielformulierungen und die Verbesserung durch kleine Schritte zu kollektiv wünschenswerten Ergebnissen führen können.

Der Streit zwischen Rationalisten und Inkrementalisten in der Frühphase der Planungstheorie führte zu wiederholten Versuchen, Mittelwege zwischen dem geschlossenen Modell einer synoptischen Entwicklungsplanung und dem offenen Modell der Stückwerkstechnik zu beschreiten. Zu den prominentesten Beispielen zählen das Konzept des „Mixed Scanning“ von Etzioni (1967) und der „Strategic Choice Approach“ (Friend/Jessop 1969; Friend/Hickling 1987).

5.2 1980er bis 2000er Jahre

Seit den 1970er Jahren vollzog sich ein fundamentaler planungstheoretischer Wandel. Insbesondere die planungstheoretischen Arbeiten der 1980er und 1990er Jahre betonten den reflexiven und kommunikativen Charakter von Planung. Vertreter der Planungstheorie wie Schön (1983), Forester (1989), Innes (1995) und Healey (1997) sahen den Fokus von Planung nicht mehr auf der technischen Rationalität, sondern auf der Funktion von Planung als kommunikativer Handlung und Lerninstrument. Nicht mehr Kontrolle stand im Mittelpunkt, sondern das Erzeugen von Handlungen und Innovationen (Friedmann 2003: 8).

Der „communicative turn in planning theory“ (Healey 1992) basiert wesentlich auf den Vorstellungen kommunikativer Rationalität von Habermas. Gefragt wird nach normativen Prinzipien, wie strategische Konsensbildung in fragmentierten Gesellschaften gelingen kann. Planung soll dabei durch die Macht des besseren Arguments in hierarchiefreien Verhandlungssituationen demokratischer werden, Planende selbst sollen Kommunikationsprozesse ermöglichen. Kritisiert wurden die Ansätze kommunikativer Planung sowohl hinsichtlich ihrer mangelnden Legitimationsbasis und ihrer begrenzten Konfliktregelungskapazität als auch hinsichtlich ihrer dominant präskriptiven Natur. Die Realität der Planung sei dagegen weit entfernt von den normativen Idealen herrschaftsfreier Kommunikation (vgl. Selle 2004; Allmendinger 2009).

Spätere Ansätze kommunikativer Planung basieren daher vielmehr auf den Arbeiten des französischen Philosophen Foucault, der davon ausgeht, dass Macht allen Diskursen immanent ist, durch sie manifestiert und reproduziert wird. Deswegen sind das darin entstehende Wissen und die Lösungen durch die Machtverhältnisse determiniert. Flyvbjerg (1998) hat in einer viel beachteten Fallstudie zum „Aalborg-Projekt“ auch empirisch aufgezeigt, dass reale Planungsprozesse stärker von der „Rationality of Power“ als von der „Power of Rationality“ bestimmt werden.

Die US-amerikanische Planungsdebatte hat sich im Zuge des „argumentative turn“ (Fischer/Forester 1993) kritisch mit dem planungspraktischen Spannungsfeld von Ideal und Wirklichkeit auseinandergesetzt. In der Tradition der pragmatischen Planungstheorie wird der durch

Planungstheorie

Handlung geschaffenen Realität ein faktischer Geltungsanspruch zugesprochen. Sie baut auf der in Nordamerika verbreiteten philosophischen Strömung des Pragmatismus auf und betont die Gleichberechtigung von Wissen und Praxis (Dewey 1925). Nach dem Scheitern der meisten planungstheoretischen Ansätze wurde pragmatische Planung als antitheoretischer Getting-Things-Done-Ansatz verstanden, in dem Theorie und Praxis keine getrennten Sphären sind, sondern sich gemeinsam entwickeln (Healey 2008). Bei Forester (1989) rückt die Thematisierung von Macht in Planungsprozessen in den Mittelpunkt des Interesses. Im „Critical Pragmatism“ (Forester 1993) setzt er sich kritisch mit der politischen Rolle von Planenden und den realweltlichen Hindernissen von Planung auseinander. Die Kernidee des Ansatzes besteht darin, Planung als die Restrukturierung der Kommunikation zwischen Stakeholdern mit divergierenden und widerstreitenden Interessen und großen Ungleichheiten in Bezug auf Macht und Einfluss zu verstehen. Planende werden hier nicht als durch ihr Fachwissen überlegene Entscheider oder als neutrale Moderatoren angesehen, sondern als pragmatische Spezialisten, die inklusive und partizipative Formen kollektiven Handelns unterstützen.

Wichtige Impulse erhielt die Planungstheorie in den 1990er Jahren auch durch unterschiedliche Theorien des Neo-Institutionalismus und der Governance-Forschung. Der Neo-Institutionalismus stellt aus sozialwissenschaftlicher Perspektive eine Gegenbewegung zu herkömmlichen behavioristischen Theorieansätzen und zum Rational-Choice-Ansatz dar. Er betrachtet neben formellen Institutionen zur besseren Abbildung der Realität auch informelle Regeln und zusätzliche Ordnungsprinzipien. Besondere Verbreitung in der Planungswissenschaft fanden das „Institutional Analysis and Development Framework“ von Ostrom (1990) sowie der Ansatz des „Akteurzentrierten Institutionalismus“ nach Mayntz und Scharpf (1995).

Die Governance-Perspektive lenkt den Blick auf die Bedeutung kollektiven Handelns. Mit dem Governance-Begriff verbindet sich jedoch keine bestimmte Theorie, vielmehr versprechen eine Reihe von theoretischen Bezügen – Systemtheorie, Spieltheorie, ökonomische und soziologische Institutionentheorien, Urban-Regime-Theorie, Netzwerktheorien – fruchtbare Verknüpfungsoptionen (▷ *Governance*; ▷ *Netzwerke, soziale und organisatorische*; ▷ *Kooperative Planung*). Anders als die klassischen Ansätze der politikwissenschaftlichen Steuerungstheorie, die einem überwiegend akteurorientierten Ansatz folgen, nehmen die Ansätze der Governance-Theorie eine mehr institutionalistische Perspektive ein (Mayntz 2004). Sie fragen nach intermediären Regelungsstrukturen, also dem institutionellen Rahmen, der das Handeln der Akteure in Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft lenkt. Die Akteure konstituieren die Regelungsstrukturen und werden zugleich von ihnen gelenkt. Benz und Fürst (2003: 12) verwenden den Rahmenbegriff *Regional Governance* zur „Bezeichnung einer komplexen Steuerungsstruktur in Regionen“. Im Zentrum steht die Koordination kollektiven Handelns auf der regionalen Ebene.

5.3 Neuere Ansätze

Seit den 1990er Jahren ist in der Planungspraxis auch eine Rückbesinnung auf die Notwendigkeit eines planvollen, integrativen Vorgehens beobachtbar. Die unübersehbaren Nachteile projektorientierter Planung führten sowohl in der angelsächsisch geprägten internationalen als auch in der deutschsprachigen Planungsforschung zu einer Debatte über eine Renaissance strategischer Planung (Healey/Khakee/Motte et al. 1997; Salet/Faludi 2000; Wiechmann 2008). Der „Turn to Strategy“ (Healey 2007: 183) ist als eine Antwort auf die Defizite inkrementeller Planung durch Projekte zu verstehen (▷ *Strategische Planung*). Theoretisch-konzeptionell orientierte wie auch

empirische Arbeiten zur strategischen Planung befassen sich damit, inwieweit leistungsfähige Strategien zu einer effektiveren Planungspraxis führen. In Abhängigkeit vom Planungskontext, den theoretischen Zugängen und den Erkenntnisabsichten sind in den Arbeiten unterschiedliche Verständnisse von strategischer Planung festzustellen. Mit Bezug auf Ansätze der Management-Theorie werden auch emergente Strategien in den Strategiebegriff einbezogen (Wiechmann 2008). Es geht nicht mehr nur darum, die zur Umsetzung eines Ziels notwendigen Mittel einzusetzen. Vielmehr entstehen Strategien auch ohne Plan aus alltäglichen Handlungsroutinen und durch spontane Entscheidungen. Neben die formale Planung treten andere Möglichkeiten, eine Strategie zu entwickeln.

Die europäische Debatte über „Strategic Spatial Planning“ (Albrechts/Balducci 2013) unterscheidet sich von der amerikanischen Debatte über „Strategic Planning“ (Bryson 2004) insbesondere dadurch, dass in Europa strategische Planung als integrative und entwicklungsorientierte Form der Planung diskutiert wird, in den USA hingegen in enger Anlehnung an das „Corporate Planning“ als planungsbasierte Form der Strategieentwicklung zur Herbeiführung fundamentaler Entscheidungen.

Mit der Planungskulturforschung hat sich in den letzten Jahren ein weiterer Strang planungstheoretischer Ansätze etabliert, der die kulturelle Einbettung und Gebundenheit von Planungspraktiken in den Blick nimmt (Othengrafen/Reimer 2013). \triangleright *Planungskultur* bezieht sich hier auf das raumzeitlich gebundene, ortsspezifische Planungsverständnis und die dazugehörigen formellen und informellen Planungsroutrinen (\triangleright *Informelle Planung*). Es geht um die Art und Weise, wie die jeweiligen Akteure ihre Rollen und Aufgaben verstehen, wie sie Probleme wahrnehmen, damit umgehen und dabei bestimmte Regeln, Verfahren und Instrumente anwenden. Diese Ansätze bauen auf dem „Cultural Turn“ in den Sozialwissenschaften auf und versuchen die große Varianz an Planungspraktiken weltweit zu erklären. Kritik an Planungskulturforschung macht sich vor allem an dem vagen Kulturbegriff fest. Fürst (2007) spricht von einem „slippery concept“, das für empirische Arbeiten ungeeignet sei, weil es zu viele Variablen und wechselseitige Abhängigkeiten berücksichtige, um kausale Zusammenhänge valide ermitteln zu können.

Mit dem Fokus auf kulturelle Phänomene stehen Teile der Planungskulturforschung in der Tradition des Strukturalismus. Andere folgen stärker praxeologischen Ansätzen. Dem stehen jüngere planungstheoretische Ansätze gegenüber, die sich in der Tradition des französischen Post-Strukturalismus sehen. So bezieht sich Gunder (2011) auf Foucault, Derrida und Lacan, während sich Hillier (2008) dezidiert auf Deleuze und Guattari beruft. Poststrukturalistische Planungstheorie knüpft eher an planungskritische Theorien wie den Inkrementalismus und den Pragmatismus an. „So while post-structuralist approaches are part of the contemporary face of planning theory, they actually echo more traditional concerns with ‚non-planning‘“ (Allmendinger 2009: 189).

Poststrukturalistische Planungstheorie geht wie der Pragmatismus davon aus, dass Kommunikation von Macht durchzogen ist. Sprache konstituiert Identifikation und Auffassungen über die Gesellschaft im Allgemeinen und Planung im Speziellen. „We act as planners in and through language“ (Gunder 2011: 201). Durch Sprache vermittelte Planung versuche, die Realität zu ordnen: „Ideas in planning, such as the role of green belts, can and do have a powerful permanence outside of formal planning policy or plans“ (Allmendinger 2009: 189). Im Poststrukturalismus werden „Master Signifikanten“, wie z. B. Green Belt, als in einem Begriff vereinfachte Ordnungen von Wissen verstanden. Die Sprache gilt aber als unvollständig. Symbolische Ankerpunkte für Gruppenidentitäten mit bestenfalls vagem Bedeutungskern werden nach Laclau und Mouffe (2001)

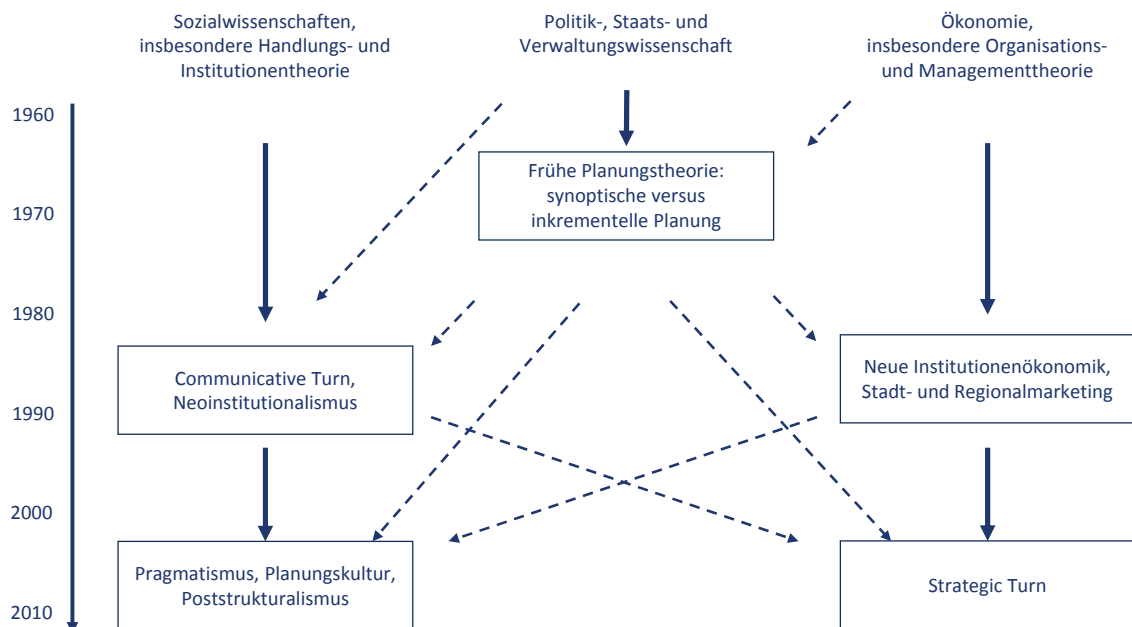
Planungstheorie

„leere Signifikanten“ genannt. Für Gunder und Hillier (2009) handelt es sich bei Planung selbst um einen solchen leeren Signifikanten. Dies gelte aber auch für planerische Schlüsselbegriffe wie *Nachhaltigkeit*, Rationalität und Verantwortung. Das Unbewusste und die Unmöglichkeit eindeutiger Sinnzuschreibungen, das Verschwimmen von Kategorien wie menschlich – nicht menschlich sind wichtige Bestandteile poststrukturalistischen Denkens. Handlungsfähigkeit wird als relationale Auswirkung von in Netzwerken Handelnden, Macht selbst als relationaler Prozess verstanden. Ziel dieser planungstheoretischen Ansätze ist es letztlich, tiefer liegende Gründe und Kräfte für das Entstehen von Planungspraktiken zu verstehen (Balducci/Boelens/Hillier et al. 2011: 487).

5.4 Grenzen der Systematisierung

Es ist schon darauf verwiesen worden, dass die hier vorgenommene Darstellung von einzelnen Strömungen im planungstheoretischen Denken zwangsläufig eine grobe Simplifizierung darstellt und daher auch keine vollständige Auflistung sein kann. So fehlen Ausführungen zur marxistischen Planung, zu „Advocacy Planning“, zu systemtheoretischen Ansätzen oder auch zum „Evidence Based Planning“. Letztlich vermögen aber auch umfassende Darstellungen, wie sie Friedmann (1987) aus amerikanischer Sicht oder Allmendinger (2009) aus britischer Sicht vorgelegt haben, keinen kompletten Überblick zu geben. Alle Versuche zur Systematisierung von Planungstheorien heben zwangsläufig spezifische Aspekte als strukturbestimmende Momente hervor. Ziel der Ausführungen in diesem Beitrag war es, die aus Sicht der deutschsprachigen Planungswissenschaft einflussreichen Entwicklungslinien im planungstheoretischen Denken in der gebotenen Kürze nachzuzeichnen. Die Abbildung 1 fasst diese in einem schematischen Überblick zusammen.

Abbildung 1: Entwicklungslinien im planungstheoretischen Denken



Quelle: Eigene Zusammenstellung

6 Wandel im planungstheoretischen Denken

Einen knappen Überblick über das planungstheoretische Denken zu geben, gleicht dem Versuch, einem Zuhörer ein diffus auslaufendes Mosaik aus unzähligen Einzelteilen, dem augenscheinlich jedes Muster zu fehlen scheint, in wenigen Worten am Telefon präzise zu beschreiben. Ein Blick in die Reader zur Planungstheorie verrät, dass es auch ein halbes Jahrhundert nach Gründung eigenständiger Planungsfakultäten keinen etablierten Kanon planungstheoretischer Literatur gibt. Von den Texten in Faludis „Reader in Planning Theory“ aus dem Jahr 1973 fanden sich nur zwei (Davidoff 1965; Lindblom 1959) in dem von Campbell und Fainstein 1996 erstmals herausgegebenen Standardwerk „Readings in Planning Theory“. Die drei jüngsten Auflagen dieses Readers (Fainstein/Campbell 2003, 2012; Fainstein/DeFilippis 2016) enthalten insgesamt 62 Originaltexte, von denen sich lediglich sechs durchgängig in allen drei Auflagen wiederfinden.

Gleichwohl ist ein genereller Wandel im planungstheoretischen Denken unverkennbar. In Anlehnung an Friedmann (2011), Fainstein und Campbell (2012) sowie Fürst (2005) lassen sich unabhängig von einzelnen Theorieansätzen vier „Big shifts in planning theory“ hervorheben:

- vom administrativ-technischen Pläne-Machen zur gesamtgesellschaftlichen Aufgabe,
- von der verwissenschaftlichen Suche nach optimalen Lösungen zu kollektiven Lernprozessen,
- vom interventionistischen Steuerungsanspruch zu kommunikativem Handeln und
- vom planenden Erfüllungsgehilfen zu politisch agierenden Planungsakteuren.

Dieser Wandel darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Feld der Planungstheorie auch heute noch heterogen und fragmentiert ist. „Planning theory, like planning practice, is an eclectic or, put it more elegantly, an interdisciplinary, even transdisciplinary field“ (Friedmann 2011: 222). Trotz der großen Anwendungsnähe eine eigenständige Paradigmatisierung der Planungswissenschaften als universitäre Disziplin voranzutreiben und der Vielfalt an theoretischen Zugängen einen gemeinsamen Grundstock an Denkansätzen und planungstheoretischen Schulen gegenüberzustellen, bleibt Aufgabe künftiger Generationen von Planungswissenschaftlerinnen und Planungswissenschaftlern.

Literatur

- Albers, G. (1969): Über das Wesen räumlicher Planung. In: Stadtbauwelt (21), 10-14.
- Albers, G. (1992): Stadtplanung. Eine praxisorientierte Einführung. Darmstadt.
- Albrechts, L.; Balducci, A. (2013): Practicing strategic planning: In search of critical features to explain the strategic character of plans. In: disP – The Planning Review 49 (3), 16-27.
- Allmendinger, P. (2009): Planning theory. Basingstoke / Hampshire.
- Balducci, A.; Boelens, L.; Hillier, J.; Nyseth, T.; Wilkinson, C. (2011): Strategic spatial planning in uncertainty: theory and exploratory practice. In: Town Planning Review 82 (5), 481-501.
- Benz, A.; Fürst, D. (2003): Region – ‚Regional Governance‘ - Regionalentwicklung. In: Adamaschek, B.; Pröhl, M. (Hrsg.): Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie. Gütersloh, 11-66.

Planungstheorie

- Bryson, J. M. (2004): Strategic planning for public and nonprofit organizations. A guide to strengthening and sustaining organizational achievement. San Francisco, CA.
- Campbell, S.; Fainstein, S. S. (1996): Readings in planning theory. Cambridge, MA.
- Davidoff, P. (1965): Advocacy and pluralism in planning. In: Journal of the American Institute of Planners (31), 331-338.
- Dewey, J. (1925): The development of American pragmatism. In: Dewey, J. (ed.): Philosophy and civilization. New York, 13-25.
- Düwel, J.; Gutschow, N. (2001): Städtebau in Deutschland im 20. Jahrhundert. Ideen – Projekte – Akteure. Stuttgart. = Studienbücher der Geographie.
- Etzioni, A. (1967): Mixed-Scanning: A “third” approach to decision-making. In: Public Administration Review 27 (5), 385-392.
- Fainstein, S. S.; Campbell, S. (2003): Readings in planning theory. Oxford.
- Fainstein, S. S.; Campbell, S. (2012): Readings in planning theory. Oxford.
- Fainstein, S. S.; DeFilippis, J. (2016): Readings in planning theory. Oxford.
- Faludi, A. (1969): Planungstheorie oder Theorie des Planens? In: Stadtbauwelt 23 (38/39), 216-220.
- Faludi, A. (1973): A reader in planning theory. Oxford.
- Faludi, A. (1986): Critical rationalism and planning methodology. London.
- Faludi, A. (1987): A decision-centred view of environmental planning. Oxford.
- Fischer, F.; Forester, J. (eds.) (1993): Argumentative turn in policy analysis and planning. Durham / London.
- Flyvbjerg, B. (1998): Rationality and power. Democracy in practice. Chicago / London.
- Forester, J. (1989): Planning in the face of power. Berkeley.
- Forester, J. (1993): Critical theory, public policy, and planning practice: Toward a critical pragmatism. Albany, NY.
- Friedmann, J. (1987): Planning in the public domain: From knowledge to action. Princeton, NJ.
- Friedmann, J. (1998): Planning theory revisited. In: European Planning Studies 6 (3), 245-254.
- Friedmann, J. (2003): Why do planning theory? In: Planning Theory 2 (1), 7-10.
- Friedmann, J. (2011): Insurgencies: Essays in planning theory. London / New York.
- Friend, J.; Hickling, A. (1987): Planning under pressure. The strategic choice approach. Oxford.
- Friend, J.; Jessop, N. (1969): Local government and strategic choice – An operational research approach to the processes of public planning. London.
- Fürst, D. (2004): Planungstheorie – Die offenen Stellen. In: Altrock, U.; Günter, S.; Huning, S.; Peters, D. (Hrsg.): Perspektiven der Planungstheorie. Berlin, 238-255.
- Fürst, D. (2005): Entwicklung und Stand des Steuerungsverständnisses in der Raumplanung. In: disP – The Planning Review 163 (4), 16-27.

- Fürst, D. (2007): Planungskultur. Auf dem Weg zu einem besseren Verständnis von Planungsprozessen? In: PNDonline III/2007. <http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/pndonline3-2007-fuerst.pdf> (22.04.2015).
- Geddes, P. (1915): Cities in evolution: an introduction to the town planning movement and to the study of civics. London.
- Gunder, M. (2011): Fake it until you make it, and then ... In: Planning Theory 10 (3), 201-212.
- Gunder, M.; Hillier, J. (2009): Planning in ten words or less: A Lacanian entanglement with spatial planning. Farnham.
- Hall, P. (2002): Cities of tomorrow. Oxford.
- Healey, P. (1992): Planning through debate: The communicative turn in planning theory. In: Town Planning Review 20 (1), 9-20.
- Healey, P. (1997): Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies. London.
- Healey, P. (2007): Urban complexity and spatial strategies. Towards a relational planning for our times. London / New York.
- Healey, P. (2008): The pragmatic tradition in planning thought. In: Journal of Planning Education and Research 28 (3), 277-292.
- Healey, P.; Khakee, A.; Motte, A.; Needham, B. (eds.) (1997): Making strategic spatial plans: Innovation in Europe. London / Bristol, PA.
- Hillier, J. (2008): Plan(e) speaking: A multiplanar theory of spatial planning. In: Planning Theory 7, (1), 24-50.
- Innes, J. E. (1995): Planning theory's emerging paradigm: Communicative action and interactive practice. In: Journal of Planning Education and Research 14 (3), 183-189.
- Keeble, L. B. (1969): Principles and practice of town and country planning. London.
- Laclau, E.; Mouffe, C. (2001): Hegemony and socialist strategy: Towards a radical democratic politics. London.
- Lindblom, C. E. (1959): The science of "muddling through". In: Public Administration Review 19 (2), 79-88.
- Lindblom, C. E. (1968): The policy-making process. Englewood Cliffs, NJ.
- Luhmann, N. (1966): Politische Planung. In: Jahrbuch für Sozialwissenschaft (3), 271-296.
- Mayntz, R. (2004): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? Köln.
- Mayntz, R.; Scharpf, F. W. (Hrsg.) (1995): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt am Main / New York. = Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln.
- Meyerson, M.; Banfield, E. C. (1955): Politics, planning, and the public interest: The case of public housing in Chicago. London.
- Ostrom, E. (1990): Governing the commons: The evolution of institutions for collective action. Cambridge.

Planungstheorie

- Othengrafen, F.; Reimer, M. (2013): The embeddedness of planning in cultural contexts: theoretical foundations for the analysis of dynamic planning cultures. In: *Environment and Planning A* 45 (6), 1269-1284.
- Popper, K. (1945): *The open society and its enemies*. London.
- Salet, W.; Faludi, A. (Hrsg.) (2000): *The revival of strategic spatial planning*. Amsterdam.
- Schön, D. A. (1983): *The reflective practitioner. How professionals think in action*. New York.
- Selle, K. (2004): Kommunikation in der Kritik? In: Müller, B.; Löb, S.; Zimmermann, K. (Hrsg.): *Steuerung und Planung im Wandel*. Wiesbaden, 229-256.
- Selle, K. (2005): *Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land*. Dortmund.
- Selle, K. (Hrsg.) (2006): *Planung Neu Denken. Band 1: Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte, Theorien, Impulse*. Dortmund.
- Siebel, W. (2006): Wandel, Rationalität und Dilemmata der Planung. In: Selle, K. (Hrsg.): *Planung Neu Denken. Band 1: Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte, Theorien, Impulse*. Dortmund, 195-209.
- von Hayek, F. A. (1945): The use of knowledge in society. In: *The American Economic Review* 35 (4), 519-530.
- Wiechmann, T. (2008): *Planung und Adaption. Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken*. Dortmund.

Weiterführende Literatur

- Fürst, D. (1990): Neuere theoretische Ansätze in Raum- und Umweltplanung. In: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 4, 512-528.
- Fürst, D. (2001): Regional Governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften? In: *Raumforschung und Raumordnung* 59 (5/6), 370-380.
- Habermas, J. (1981): *Theorie des kommunikativen Handelns. Band 1: Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung*. Frankfurt am Main.
- Hutter, G.; Wiechmann, T. (2010): *Strategische Planung – Zur Rolle der Planung in der Strategieentwicklung für Städte und Regionen*. Berlin.
- Peters, D. (2004): Zum Stand der deutschsprachigen Planungstheorie. In: Altrock, U.; Günter, S.; Huning, S.; Peters, D. (Hrsg.): *Perspektiven der Planungstheorie*. Berlin, 5-18.
- Schönwandt, W. L. (2002): *Planung in der Krise? Theoretische Orientierungen für Architektur, Stadt- und Raumplanung*. Stuttgart.

Bearbeitungsstand: 10/2017