Alexander Hamedinger · Oliver Frey
Jens S. Dangschat · Andrea Breitfuss (Hrsg.)

Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat

Alexander Hamedinger
Oliver Frey · Jens S. Dangschat
Andrea Breitfuss (Hrsg.)

Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat

VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Auflage 2008

Alle Rechte vorbehalten
© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2008

Lektorat: Monika Mülhausen

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg
Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier
Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-14587-7

Inhaltsverzeichnis

Vorwort der HerausgeberInnen
Alexander Hamedinger, Jens S. Dangschat, Oliver Frey, Andrea Breitfuss 9

Einführung zum Thema

Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat – eine Einführung
Oliver Frey, Alexander Hamedinger, Jens S. Dangschat 14

Begriffliche, planungsgeschichtliche und planungspraktische Grundlagen

Einleitung
Jens S. Dangschat 36

Autobahnen ins Glück
Jens S. Dangschat 38

Strategieorientierte Planung in Zeiten des Attraktivitätsparadigmas
Uwe Altrock 61

Stadtplanung zwischen Umbruch und Kontinuität
Sven-Patrick Marx 87

Die Planung des Unplanbaren
Thorsten Wiechmann, Gérard Hutter 102

Governance-Potentiale der strategieorientierten Stadt- und Regionalplanung

Einleitung
Alexander Hamedinger 124

Mit Projekten planen
Hans-Norbert Mayer 128

Strategieorientierte Planung in Wien
Alexander Hamedinger 151

Leitbildprozesse in der strategischen Planung
Thomas Kuder 178

Regionalplanung: eine Lernende Organisation?
Sabine von Löwis 193

Ambivalenzen im „Stadtumbau Ost"
Matthias Bernt 207

Partizipation als Strategie

Einleitung
Andrea Breitfuss 222

Regulierte Selbststeuerung und Selbstorganisation in der Raumplanung
Oliver Frey 224

Lokale lebensweltnahe Interessen u. gesamtstädtische Entwicklungsprozesse
Wolfgang Gerlich und Christoph Stoik 250

Governance und Demokratie
Marc Diebäcker 266

Strategieorientierte Planung und die Rolle des Planers bzw. der Planerin

Einleitung
Oliver Frey 284

Modernism Reloaded
Friedhelm Fischer 286

PlanerInnen als „deliberative practitioners"
Deike Peters 309

Strategieorientierung in der Planung – eine neue Idee?
Barbara Zibell 322

Resümee

Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat
Jens S. Dangschat, Oliver Frey, Alexander Hamedinger 352

AutorInnenverzeichnis 369

Abbildungsverzeichnis 373

Tabellenverzeichnis 374

Vorwort der HerausgeberInnen

Alexander Hamedinger, Jens S. Dangschat, Oliver Frey, Andrea Breitfuss

Stadtentwicklungsplanung erlebt seit ungefähr zwei Jahrzehnten eine Wiedergeburt. Erst vor wenigen Jahren sind, teilweise unterstützt durch die EU, in den Städten London, Wien, Barcelona, Zürich und Berlin strategische Konzepte zur gesamtstädtischen Entwicklung erarbeitet worden, die wie eine Neuauflage ambitionierter Stadtentwicklungspläne aus früheren Tagen wirken, jedoch um Nachhaltigkeitsforderungen und zivilgesellschaftliche Elemente ergänzt wurden. Die Entwicklung solcher umfassender strategischer Planungsdokumente und Leitbilder ist vor dem Hintergrund des gegenwärtigen sozialen und ökonomischen Wandels zu sehen. Veränderte Rahmenbedingungen wie die Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen, eine zunehmende „Supranationalisierung" sowie Vereinheitlichung politischer Entscheidungsfindung und die verstärkte Ausdifferenzierung der Gesellschaft bezüglich der sozialen Lage und der Lebensstile („Individualisierung") erhöhen dabei die Notwendigkeit für einen Wandel der nachgeordneten politisch-administrativen Systeme und damit auch der Stadt- und Regionalplanung.

Dieser Wandel drückt sich im politisch-administrativen System durch den teilweisen Umbau des keynesianisch orientierten und intervenierenden Wohlfahrtsstaats hin zu einem angebotsorientierten, kooperativen Staat aus. Der „kooperative Staat" steht für ein neues Verständnis der Beziehungen zwischen Staat, Wirtschaft und den BürgerInnen und eine veränderte Art der Steuerung gesellschaftlicher Entwicklung. Strategieorientierte Planung kann als Teil dieses Wandels verstanden werden. Planung steht dabei vor der Aufgabe der Aushandlung und Vermittlung zwischen teils widersprüchlichen Interessen. Grosso modo sind strategieorientierte Planungsansätze auch durch die gleichzeitige Berücksichtigung von ökonomischen, ökologischen, politischen und sozialen Aspekten und durch die Einbeziehung relevanter „stakeholder" in den Prozess der Entwicklung von Leitbildern, Programmplänen und Maßnahmen gekennzeichnet.

Mit diesem Buch sollen diese Entwicklungen thematisiert und gleich mehrere Ziele verfolgt werden:

- Nachdem immer wieder von strategischen oder strategieorientierten Ansätzen in der Planung in Theorie und Praxis die Rede ist, wird aufgezeigt, wodurch sich diese Ansätze auszeichnen und ob von einem einheitlichen, neuen „Paradigma" in der Stadt- und Regionalplanung gesprochen werden kann.
- Strategieorientierte Planung wird im Spektrum verschiedener Planungstheorieansätze verortet, indem Abgrenzungen und Überschneidungen gegenüber anderen zentralen Sichtweisen deutlich gemacht werden.
- Strategieorientierte Planung steht meist im Zusammenhang mit dem Wandel der Staatlichkeit und des Steuerungsverständnisses auf lokaler und regionaler Ebene. In der vorliegenden Publikation wird diese Verschränkung in verschiedenen Zusammenhängen thematisiert und herausgearbeitet, welche Rolle strategieorientierte Planung im Rahmen von Governance-Ansätzen spielen kann und soll.
- Es wird ein Überblick über praktische Ansätze strategieorientierter Planung in Deutschland und in Österreich gegeben, der allerdings keinen Anspruch auf Vollständigkeit für sich beanspruchen kann. Der Überblick endet in einer Zwischenbilanz, in der die Herausforderungen und Chancen strategieorientierter Planung thematisiert werden.
- Auf wissenschaftlicher Ebene geht es um eine kritische Einschätzung der Grenzen und Reichweiten strategieorientierter Planungsansätze. Zudem werden in den Beiträgen auch Empfehlungen bezüglich des Umgangs mit solchen Ansätzen in der planerischen und politischen Praxis abgeleitet.
- Mit der vorliegenden Publikation soll ein Beitrag zur Diskussion über die veränderte Rolle des Planers bzw. der Planerin in der Steuerung gesellschaftlicher und räumlicher Entwicklungen geleistet werden.
- Schließlich dient das Buch auch dem Zweck, vor allem „NachwuchswissenschaftlerInnen" eine Möglichkeit zur breitenwirksamen Artikulation ihrer Positionen und Überlegungen zu bieten. Auch damit erhoffen wir uns eine fruchtbare Weiterentwicklung der planungstheoretischen Debatten.

Dieses Buch ist das Produkt einer wissenschaftlichen Tagung zum Thema „strategieorientierte Planung im kooperativen Staat", die am 30.4. und 1.5. 2004 an der TU Wien stattgefunden hat. An der Tagung haben ca. 100 Personen aus dem deutschsprachigen Raum, die sich auf theoretischer und praktischer Ebene mit Stadt- und Regionalplanung befassen, teilgenommen. Das damalige lokale Organisationsteam, das jetzt das HerausgeberInnenteam dieses Buches ist, war für die inhaltliche Koordination hauptsächlich zuständig, wobei zu betonen ist, dass die Strukturierung der Tagung sowie die Diskussion der eingelangten Paper zusam-

men mit der Redaktion der „Planungsrundschau" erfolgte. Explizit sei hier noch einmal Uwe Altrock, Simon Günter, Sandra Huning und Deike Peters gedankt.

Nach der Tagung wurde gemeinsam festgelegt, dass die spannendsten und innovativsten Beiträge aus den einzelnen Workshops, die auch die Grundlage der Gliederung dieses Buches darstellen, für eine Buchpublikation ausgesucht werden sollen. Die Verantwortung für die Auswahl und die weitere Betreuung der Buchbeiträge lag nunmehr primär in den Händen des HerausgeberInnenteams. Es wurde ein Exposé und eine erste grobe Gliederung des Buches erarbeitet und dem VS Verlag für Sozialwissenschaft vorgelegt. Dieser befürwortete die Publikation und der Erarbeitung der einzelnen Beiträge stand nichts mehr im Wege. So dachten wir im Jahre 2004. Dass sich die endgültige Publikation so lange hinausgezögert hat, hängt sicherlich damit zusammen, dass es nicht einfach war, neben dem universitären Alltag mit Lehre, Forschung und Administration ein Buch herauszugeben. Vor allem waren wir – das HerausgeberInnenteam – gerade dabei, unser damaliges „Institut der Soziologie für Raumplanung und Architektur" (heute: Fachbereich Soziologie im Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung) aufzubauen und stärker in den Studienrichtungen Raumplanung und Raumordnung sowie Architektur zu verankern. In der Rückschau war dies mit sehr viel Zeitaufwand und Spaß verbunden und geschah auch äußerst erfolgreich. Weitere Gründe für die „Verzögerung" der Publikation sind die darauf folgenden organisatorischen Umstrukturierungen an der TU Wien (Bildung des Departments), personelle Veränderungen im Fachbereich sowie die Notwendigkeit des Verfassens von Qualifikationsarbeiten.

Nichtsdestotrotz liegt das Buch heute vor und wir möchten explizit allen danken, die uns bei der Herausgabe unterstützt haben. Zu danken ist an erster Stelle den AutorInnen, die uns bis heute alle die „Stange gehalten" und es nicht vorgezogen haben, ihre teilweise schon lange fertig gestellten Beiträge anderswo unterzubringen. In diesem Zusammenhang muss auch darauf hingewiesen werden, dass die aktuellsten Publikationen zum Thema des Buches in den einzelnen Beiträgen nicht immer berücksichtigt werden konnten, da – wie schon erwähnt – manche Beiträge schon längere Zeit vorlagen.

Weiterhin ist dem VS Verlag für Sozialwissenschaft, vor allem Frau Anke Hoffmann und Monika Mülhausen, für die Unterstützung und die Geduld zu danken. Schließlich möchten wir Felix Sternath herzlich danken, der die redaktionelle Überarbeitung aller Beiträge übernommen hat und ohne dessen unermüdliche Arbeit das Buch in diesem Jahr sicherlich nicht herausgekommen wäre.

Einführung zum Thema

Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat – eine Einführung

Oliver Frey, Alexander Hamedinger, Jens S. Dangschat

„‚Planung' war einst ein Schlüsselwort, das die rationale Gestaltung von Raum und Gesellschaft verhieß. Später geriet das Wort in das Assoziationsumfeld von Bevormundung, Bürokratie und Ineffizienz. Heute sieht man klarer: Räumliche Entwicklung resultiert aus dem Handeln vieler. Kein Plan vermag vorzugeben, wohin die Entwicklung geht. Dennoch können öffentliche Akteure, können Kommunen und Regionen wesentlich zur Entwicklung von Stadt und Land beitragen. Sie planen, steuern, entwickeln – als Akteure unter anderen, aber mit besonderen Aufgaben und einer Rolle, in der sich hoheitliche, koordinierende und kooperierende Funktionen mischen" (K. Selle 2005: 13).

„Ja, mach nur einen Plan
Sei nur ein großes Licht!
Und mach dann noch 'nen zweiten Plan
Geh' n tun sie beide nicht."
(Berthold Brecht 1930, Dreigroschenoper)

Dass sich die westlichen Industrienationen in einem fundamentalen Wandel befinden, wird sicherlich kaum bestritten. Ökonomische Veränderungen (vom Übergang zu einer Dienstleistungsgesellschaft bis zur Globalisierung, die lokal umgesetzt werden muss), soziodemographische (vom Alterungsprozess bis zur Attraktion und Integration von MigrantInnen) und soziokulturelle Umbrüche (Wertvorstellungen aus neuen Arbeitsformen führen zu neuen Milieus und Lebensstilen) bewirken als „neue Herausforderungen" einerseits eine neue Dynamik und andererseits partikulare Überforderungen. Diese Umstrukturierungen haben in massiver Weise die traditionellen Rollen des Staates und der öffentlichen Institutionen in Frage gestellt. Damit steht auch die Raumplanung als Teil des politisch-administrativen Systems vor der Aufgabe, ihre Intentionen und Wirksamkeit zu überdenken und meist neu zu justieren.

Das derzeit in einigen planungstheoretischen Texten diagnostizierte „Revival" einer strategieorientierten Planung in Europa ist sowohl in diesem Zusammenhang als auch im Zusammenhang mit der Existenzangst einer Profession zu sehen, deren gemeinsame ideologische Fundamente (z. B. „Gemeinwohlorientie-

rung", „gleiche Lebensbedingungen in jeder Region", „soziale Durchmischung") schon längere Zeit erodieren sowie deren Steuerungsinstrumente an Raumwirksamkeit eingebüßt haben oder überhaupt heute als obsolet erscheinen. Angesichts von sozialen, ökonomischen und räumlichen Fragmentierungsprozessen, die im „Dritten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt" der Europäischen Kommission (2004) mit dem Hinweis auf das Weiterbestehen und die teilweise Zunahme von räumlichen Disparitäten (national, inter- und intraregional, aber auch innerhalb von Städten) Erwähnung finden, erscheint es nur logisch, dass der Ruf nach einer gegensteuernden oder zusammenhaltenden Kraft, die doch traditionellerweise die Stadt- und Regionalplanung ist, lauter wird. Allerdings wird dieser Ruf mit der Forderung verknüpft, konkrete Strategien im Hinblick darauf zu formulieren, wie mit diesen Herausforderungen umgegangen und wie die Position der Städte und Regionen im Standortwettbewerb verbessert werden kann. Ähnliches wurde auch in der Betriebswirtschaftslehre im Rahmen des strategischen Managements thematisiert, in welchem vor allem nach der richtigen Strategie gefragt wird, um Wettbewerbsvorteile zu erzielen (M. E. Porter 1983; H. Hinterhuber 2004).

Gemeinsam ist diesen unterschiedlichen disziplinären und theoretischen Kontexten der Hinweis darauf, dass auf übergeordneter Ebene eine Instanz („strategos" = griech. General) darüber entscheiden muss, wie mit bestehenden, knappen Ressourcen über einen festgelegten, längerfristigen Zeitraum hinweg umgegangen werden kann, damit die vorher definierten Ziele erreicht werden können. Strategieorientierte Planung ist daher der Versuch, der Stadt- und Regionalentwicklung eine strategische Richtung, ein Ziel zu geben, gleichzeitig steuerbare Projekte in einen übergeordneten Rahmen zu setzen und den Einsatz von Ressourcen dafür im Sinne der Erhöhung von Effizienz zu steuern. Damit sind strategieorientierte Pläne – in Anlehnung an Modernisierungsideologien – der „Dritte Weg" in der Planungstheorie und Planungspraxis. Tatsächlich stehen viele Erscheinungsformen strategieorientierter Pläne unter dem „Primat der Ökonomie" und dienen vor allem dem Ziel der Verbesserung der Wettbewerbsposition einer Stadt(region). Demgegenüber hat die Herstellung von sozialer Kohäsion und die Verbesserung des Gemeinwohls an Bedeutung verloren. Die Frage ist, wie die Umlegung betriebswirtschaftlicher und militärischer Logiken sowie Theorien auf zumeist immer noch öffentliche Planungsinstitutionen funktioniert und welche Konflikte und Widersprüche sich aus dem „Primat der Ökonomie", der projektbezogenen „Ökonomie der Aufmerksamkeit" und der „Logik des am gemeinwohlorientierten Politischen" ergeben. Diese grundsätzlichen Themen werden im Buch in unterschiedlichen Beiträgen immer wieder aufgenommen und anhand von empirischen Beispielen kritisch reflektiert.

Bevor auf einige Kennzeichen und Ansätze strategieorientierter Planung eingegangen wird, erfolgt ein Blick auf die sogenannten „driving forces", die hinter der Entwicklung von strategieorientierten Plänen stehen. Welche Begründungszusammenhänge können also identifiziert werden? Sind sie mehr „endogen" oder „exogen", mehr „akteursbezogen", „institutionenbezogen" oder „strukturell bedingt"? Die Analyse der „driving forces" wird sich im Folgenden entlang dieser Pole bewegen, um eine Typologie dieser Bedingungen zu gewinnen. Dies ist relevant, da sich die Begründungszusammenhänge in weiterer Folge auf die Art und Weise der Entwicklung der strategieorientierten Pläne, auf deren Entstehungsprozesse und deren inhaltliche Orientierung auswirken:

- Prozesse der ökonomischen und politischen Umstrukturierung (Globalisierung, Europäische Integration) auf überlokaler Ebene, die u. a. zu einer stärkeren Ausdifferenzierung der urbanen Ökonomie (vor allem im Dienstleistungssektor) führen, erzeugen auf Städte zunehmend einen Druck, sich im „pro-aktiven" Stil im Wettbewerbsraum zu positionieren und vieles dafür zu tun, dass das global mobile Kapital ihren Standort attraktiv findet und dann dort investiert wird (im Sinne der lokalen Regulation globaler Herausforderungen; S. Heeg 2001; E. Swyngedouw 1992). Diese überlokalen Prozesse können weiterhin dazu führen, dass sich die geopolitische Lage von Städten verändert. Dies erfordert strategische Antworten seitens der zentralen städtischen AkteurInnen und in vielen Fällen spielen strategieorientierte Pläne (z. B. in Wien) in diesem Kontext eine große Rolle.
- Einige Strategiepläne wurden erstellt, um mit lokalen Prozessen der ökonomischen Umstrukturierung (De-Industrialisierung, Tertiärisierung) und mit der Verfestigung von Strukturkrisen umgehen zu können. Strukturkrisen betrafen seit den 1970er Jahren vor allem Städte, deren Ökonomie auf einer fordistisch organisierten Industrieproduktion basierte und die Probleme mit dem Übergang in eine dienstleistungs- und wissensbasierte Ökonomie hatten. Strategiepläne sollen diesen Übergang erleichtern, in dem sie eine positive Zukunftsvision kreieren, endogene Potentiale für die zukünftige Entwicklung der Stadt entdecken und zusammenführen sowie eine große Anzahl von AkteurInnen aus der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft in dieses Zukunftsprojekt einbinden (z. B. Bilbao, Birmingham) (vgl. G. Pirhofer 2005).
- Raumstrukturelle Veränderungen, wie etwa Suburbanisierungsprozesse oder Prozesse der sozial-räumlichen Fragmentierung der Stadt, können dazu beitragen, dass strategische Antworten gesucht werden. Strategieorientierte Pläne sind dabei ein Instrument, um zu signalisieren, dass es in Bezug auf die Entwicklung der Stadtregion politische Visionen gibt und dass die Be-

reitschaft zur Kooperation mit Umlandgemeinden seitens der Stadt gegeben ist. In den Strategieplänen werden in einigen Beispielen Überlegungen angestellt, wie die Stadtregion zu definieren ist, wie die ökonomische Position der Stadtregion verbessert werden kann und welche Formen von Kooperationen dafür eingerichtet werden müssen (z. B. in Wien oder Stuttgart). Für die Stadtplanung bedeutet dies, dass vor allem die Gestaltung von Kooperations- und Kommunikationsprozessen zwischen in mehrfacher Hinsicht unterschiedlichen PartnerInnen und die Zusammenführung unterschiedlicher politischer Felder ins Zentrum der strategischen Überlegungen rücken müssen (D. Fürst et al. 2003; W. Salet et al. 2003). Auch für die Lösung des zweiten gravierenden sozial-räumlichen Problems, nämlich der räumlichen Konzentration von sozial benachteiligten Gruppierungen in bestimmten Stadtteilen, wird versucht, auf strategischer Ebene den Ausgrenzungen entgegenzusteuern, indem vor allem neue Governance-Strukturen eingerichtet (Stadtteilmanagement) und stadtteilbezogene Entwicklungsstrategien mit stadtregionalen Strategiekonzepten verknüpft werden (z. B. im Rahmen des New Deal for Communities in Großbritannien) (M. Alisch 2001; A. Breitfuss et al. 2004, O. Frey/ A. Hamedinger 2004).

- Wirtschaftspolitische Strategien (mehr oder weniger orientiert an einem „europäischen Neoliberalismus"), die von Institutionen auf überlokaler Ebene (global, EU-Ebene, national) im Rahmen der Subsidiarität initiiert werden, können dazu beitragen, dass sich einerseits die fiskalischen Spielräume der Städte weiter verengen (etwa durch die Kriterien des Stabilitätspaktes) und andererseits der Wettbewerb zwischen den Städten intensiviert wird (P. Le Galès 2002). Dies hat u. a. dazu beigetragen, dass neue Kooperationen zwischen öffentlichen und privaten AkteurInnen auf stadtregionaler Ebene eingegangen werden. Die Institutionalisierung solch neuer PartnerInnenschaften wird in vielen strategieorientierten Plänen (z. B. in Großbritannien) sowohl im Entwicklungs- als auch im Umsetzungsprozess weitestgehend unterstützt.
- Die Entwicklung von strategieorientierten Plänen kann quasi „von außen" angeregt werden, wenn sie als Bedingung für die Teilnahme an politischen Programmen, mit denen nicht nur monetäre Transferleistungen verbunden sind, gelten. Dies können sowohl national initiierte Programme (wie etwa der Stadtumbau Ost in Deutschland) als auch regionalpolitische Programme der EU sein. Die EU spielt dabei inzwischen eine herausragende Rolle, da sie etwa im Rahmen ihrer Strategien zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung und zur Erreichung der Ziele von „good governance" die Entwicklung von Strategieplänen anregt. Dieser Begründungszusammenhang wird von einem für die Entwicklung des „ersten" Wiener Strategieplanes wichtigen

Akteur angeführt: „Unter diesem Zielsystem förderte die Europäische Kommission die Entwicklung der Studien ‚The strategic framework of London development' und ‚Zukunftsstrategien für Berlin', im Weiteren ähnlich konzipierte Studien für Marseille, Halle/Leipzig und Manchester/Liverpool. Im Rahmen dieser Initiative wurde auch der Strategieplan für Wien, ‚Qualität verpflichtet. Innovationen für Wien', vorgestellt und vergleichend diskutiert," (G. Pirhofer 2005: 19)

- Ein wesentliches Element der seit Beginn der 1990er Jahre konstatierten „Festivalisierung" der Stadt (H. Häußermann/ W. Siebel 1993) ist die Durchführung von internationalen Großveranstaltungen, wie z. B. von Olympischen Spielen oder EXPOs. Diese bieten für die Stadtpolitik eine tatsächlich zumeist einmalige Gelegenheit, um sich nach außen hin zu profilieren und als Wirtschaftsstandort und Reiseziel attraktiver zu werden. Um den Einsatz der dafür erforderlichen Ressourcen effizient zu gestalten, ein „commitment" der relevanten städtischen AkteurInnen zu diesem Großereignisse zu schaffen sowie dieses einmalige Ereignis in die längerfristige Entwicklung der Stadt einzubetten, wurden Strategiepläne erstellt (z. B. in Barcelona oder Turin).
- Strategieorientierte Pläne sind in einigen Kontexten auf Grund von politischen Neupositionierungen (durch einen Regierungswechsel) und auf Grund von „externen" Diskursen entwickelt worden. Diskurse, die auf europäischer oder internationaler Ebene an Bedeutung gewinnen, können stadtplanerische AkteurInnen dazu bewegen, Modernisierungsanstrengungen auf strategischer Ebene in die Richtung dieser Diskurse voranzutreiben. So sind etwa die Diskurse über eine nachhaltige Stadtentwicklung oder die Verwaltungsmodernisierung, welche auf europäischer Ebene und in Städtenetzwerken forciert werden, Motoren für die strategische Neupositionierung der Stadt.
- Weiterhin kann die innerhalb der planungstheoretischen Debatte vielfach beschworene „Rennaissance der großen Pläne" (vgl. A. Klotz et al. 2005) als Beitrag zur Lösung des schleichenden Legimitationsverlustes politisch-administrativer Systeme betrachtet werden, in welchem die Stadt- und Regionalplanung nach wie vor eine zentrale, die Siedlungsentwicklung steuernde Rolle einnimmt. Damit soll der Unzufriedenheit mit bestehenden Steuerungsformen und Planungsinstrumenten und dem Vertrauensverlust seitens der BürgerInnen in die Institutionen des Staates begegnet werden. Um die Interessen und Wünsche der BürgerInnen zu erfassen, werden in einigen Fällen im Entstehungsprozess Möglichkeiten der Beteiligung eingerichtet. Die Entwicklung und Umsetzung strategieorientierter Pläne stehen

daher immer im Kontext der Veränderung von Steuerungsformen, oder besser, von Governance.

- Die neuen Arbeitsbedingungen – überwiegend in den kreativen Bereichen des Tertiären Sektors – erzeugen neue Wertemuster, Milieus und Lebensstile, welche insbesondere innenstadtnahe Wohnstandorte stärker ins Blickfeld rücken (vgl. H. Brühl et al. 2006). Das führt einerseits zu Gentrifizierungen, andererseits zu neuen „vibrant places", an denen nicht nur Cluster der „creative industries", sondern auch neue Formen zivilgesellschaftlicher Selbstorganisation entstehen (vgl. D. Läpple/ G. Walter 2007); hieraus entstehen neue soziale Bewegungen beispielsweise im Zuge von LA21-Prozessen. Insbesondere an den Orten, an denen größere Immobilienprojekte im Zuge der „brownfield developments" entstehen, werden jedoch mehr oder weniger offene „gated communities" errichtet; diese sind zwar funktional gemischt (Wohnen, Arbeiten, Einkaufen, Freizeit), jedoch im sozio-ökonomischen und sozio-kulturellen Spektrum sehr schmal. Diese Orte werden gerade von der Lokalpolitik und Stadtplanungsabteilungen über Maßnahmen des Quartiersmanagements als „Visitenkarten" ins Zentrum von Revitalisierungsstrategien der Innenstädte gerückt.

	exogen	endogen	strukturell	institutionenbezogen	akteursbezogen
Lokalpolitische Regulationen der globalen Herausforderungen	x		x	x	
Regulation der ökonomischen Umstrukturierung	x		x	x	
Regulation Raumstrukturelle Veränderungen (Stadtregionen, Quartiersmanagement)		x	x	x	
Politische Regulation im Rahmen Rahmen europäischer bzw. nationalstaatlicher Subsidiarität	x		x	x	
Strategieorientierung durch EU-Stadtpolitik	x			x	
Festivalisierung		x		x	

	exogen	endogen	strukturell	institutionenbezogen	akteursbezogen
Stadt(enticklungs)-diskurs		x		x	x
Legitimations-Strategien		x		x	x
Bottom-up Prozesse durch soziale Bewegungen und Developer		x			x

Tabelle 1: Typologie der „driving forces" strategieorientierter Planungen

1 Strategieorientierte Planung: Ein Wandel im Steuerungsverständnis der Raumplanung

Das Steuerungsverständnis der Raumplanung hat sich seit ihrem Entstehen zu Beginn des 20. Jahrhunderts erheblich gewandelt: Steuerung durch Raumplanung im Sinne des kooperativen Staates wird nicht mehr als einseitige Beeinflussung des Handelns anderer aufgefasst, sondern als ein Interaktionsprozess, in dessen Verlauf die klare Trennung von Steuerungsobjekt und –subjekt aufgehoben ist (vgl. R. Mayntz 2004). Das Verständnis von Raumplanung als ein interaktiver Steuerungsprozess hatte zur Folge, dass der lineare Ablauf von Problemverständnis, Informationssammlung und –analyse, Lösungsentwicklung und -bewertung, Umsetzung und Evaluierung (vgl. J. Friedmann 1986: 37) aufgegeben wurde.

Das Steuerungsverständnis eines „Gottvater-Modells" (W. Siebel 1989: 91f), welches Raumplanung als eine technische Ingenieursaufgabe verstand, um den Siedlungsraum nach rationalen Kriterien optimal zu organisieren und zu nutzen, ging noch von einem „starken Staat" und einer „starken Führung" aus (vgl. Istel 2000 zit. nach D. Fürst 2005: 16). Planung sollte nichts weniger sein als der „systematische Entwurf einer rationalen Ordnung auf der Grundlage allen verfügbaren Wissens" (Kaiser 1965, S. 7 zit. nach E.-H. Ritter 1998: 10). Dieses Weltbild einer umfassenden Planung hat seine Wurzel in der abendländischen Aufklärung und basierte auf Fortschrittsvertrauen, verbunden mit einem rationalen Ziel-Mittel-Denken und einem generellen Glauben an die Machbarkeit und Gestaltbarkeit von Zukunft (vgl. E.-H. Ritter 1998: 10).

Die Einbettung der Raumplanung in ein positivistisches naturwissenschaftlich-technisches Weltbild ist durch den Paradigmenwechsel der Wissenschaftssicht seit den 1970er Jahren brüchig geworden. Der Perspektivenwechsel hin zu einem post-positivistischem Verständnis von Planung erfolgte als eine Antwort auf planungspraktische Gründe, da die instrumentelle Rationalität, die in den modernen, verfahrenstechnischen Planungstheorien formuliert wurden, und da die Trennung in substantielle und verfahrensorientierte Planungstheorien (vgl. A. Faludi 1973) den PlanerInnen nicht hilfreich war, um bessere Pläne oder Voraussagen zu machen. Aus den theoretischen Erkenntnissen von Kuhn, Hesse und anderen heraus, dass Realität und Denken ein sozial-historisches Konstrukt darstellt, erfolgte eine Hinwendung der Planungstheorie zu stärker normativ, komplex und dynamisch orientierten Vorstellungen von Raumentwicklungen (vgl. P. Allmendinger 2002: 83).

Allmendinger (2002: 87) charakterisiert diesen Paradigmenwechsel zum Post-Positivismus, der durch neue Erkenntnisse und Sichtweisen in Physik, Chemie und Biologie eingeleitet wurde, und zeigte, dass „in den hochkomplexen Systemen keine einfachen Gesetzmäßigkeiten herrschen, sondern Chaos und Ordnung einander ablösen" (E.-H. Ritter 1998: 11):

Dadurch wurde es notwendig, die Theorien und Disziplinen in einen breiteren sozialen und historischen Kontext einzubetten, normative Kriterien zur Entscheidung zwischen konkurrierenden Theorien anzuwenden, die Allgegenwart von Abweichungen in Erklärungen und Theorien zu betonen und ein Verständnis der Individuen als eigeninterpretative und autonome Subjekte zu entwickeln.

Seit den 1980er Jahren nahm die Planungstheorie diese neuen Verständnisse auf und entwickelte eine Vielzahl von unterschiedlichen Aspekten räumlicher Steuerungsmodelle. Begriffe und Konzepte wie Unbestimmtheit, Nichtlinearität, Abweichung, Komplexität, Diversität, Instabilität und Selbstorganisation müssen seither in das Steuerungsverständnis von Planung integriert werden. Im Laufe der Entwicklung neuer planungstheoretischer Ansätze musste erkannt werden, dass zwischen Ursache und Wirkung keine proportionalen Beziehungen bestehen müssen und dass die statistische Berechnung einer Wahrscheinlichkeit, mit der eine Entwicklung eintreten wird, unzureichend ist. Planung hat vielmehr die Aufgabe, ein Gefühl dafür zu bekommen, was alles passieren kann und Gedanken sowie Ideen zu entwickeln, wie auf unvorgesehene und nicht-steuerbare Entwicklungen reagiert werden kann. Der rationalistische Planungsansatz ging noch davon aus, dass sich der Akteur bzw. die Akteurin eines Problems bewusst wird, dann ein Ziel formuliert und rational die alternativen Umsetzungen abwägt (vgl. A. Etzioni 1967: 42).

Im Folgenden werden die post-positivistischen planungstheoretischen Ansätze kurz in ihren Abgrenzungen und Überschneidungen dargestellt, um so die charakteristischen Elemente einer strategieorientierten Planung herauszuarbeiten.

2 Abgrenzungen und Überschneidungen der Strategieorientierten Planung mit anderen planungstheoretischen Ansätzen

Das Kernverständnis des *disjointed incrementalism* (D. Braybrooke/ C.E. Lindblom 1963) ist es, dass Planung in einer „Strategie der unkoordinierten, kleinen Schritte" den besten Erfolg hat, wenn zu Grunde gelegt wird, dass das Lösen und Bewerten von Problemen überschaubar bleiben muss. Es geht darum, dass sich der Planer bzw. die Planerin an die Aufgabenstellung anpassen muss, um einen Konsens zu erreichen. Die Erkenntnis, dass es leichter ist, sich auf kleine, überschaubare Planungsschritte zu einigen, nährt sich aus der praktischen Planungserfahrung, dass große umfassende Pläne keine Garantie für konkrete Auswirkungen besitzen. Der große langfristige Plan wird bei dieser Strategie abgelehnt, da davon ausgegangen wird, dass es wichtig ist, die „Interdependenzen zwischen Teilproblemen zu berücksichtigen" (D. Braybrooke/ C.E. Lindblom 1963: 162); und dies ist bei kleinteiligen Schritten eher möglich, als im großen Ganzen. Diese Planungsstrategie hat sich „mit der Unordnung, der offensichtlichen Nichtbeachtung von Vollständigkeit und Koordination abgefunden" (D. Braybrooke/ C.E. Lindblom 1963: 162). Baybrooke und Lindblom kommen zu dem Schluss, dass „Fragmentierung ihre Vorteile hat – die Vorzüge ihrer Mängel -, beispielsweise im politischen Bereich jederzeit ein breites Spektrum von Eindrücken und Einsichten zu garantieren, wobei freilich die Gefahr besteht, „koordiniert" zu werden, sobald übereilt unbegründete Forderungen nach einem Plan zum gemeinsamen Vorgehen erhoben werden. Es gibt gesellschaftliche Situationen, in denen ein einziger Plan sich als völlig unangemessen erweist" (D. Braybrooke/ C.E. Lindblom 1963: 163). Die Strategie des disjointed incrementalism passt die Entscheidungsprozesse der PlanungsakteurInnen an die begrenzte Entscheidungsfähigkeit an, indem es den Geltungsbereich eingrenzt und so die Informationen reduziert. Die Steuerungsannahme einer „Strategie der unkoordinierten, kleinen Schritte ist durch die typische Steuerungsorganisation pluralistischer Gesellschaften geprägt, im Gegensatz zur Masterplanung in totalitären Gesellschaften" (D. Braybrooke/ C.E. Lindblom 1963: 164). Etzoni (1967) kritisiert diesen Ansatz, da seiner Meinung nach a) die Entscheidung in kleinen Schritten genauso grundlegende Steuerungsannahmen beinhaltet und b) gehäufte Entscheidungen kleiner Schritte eine Beziehung zu grundlegenden Entscheidungen besitzt. Er entwickelt den Planungsansatz des *mixed scanning,*

bei dem er eine Kombination von Einzelfallsteuerung in einem unübersichtlichen Feld mit einer effektiven rahmensetzenden Strategie anstrebt. Er schreibt: „The strategy combines a detailed ('rationalistic') examination of some sectors – which, unlike the exhaustive examination of the entire area, is feasible – with a 'truncated' review of other sectors" (A. Etzoni 1967: 43).

Die Planungsstrategie des *advocacy planning* (P. Davidoff 1965) hat eine Differenzierungsannahme als Grundlage. Unterschiede zwischen Menschen in ihren Bedürfnissen und ihren Ressourcen, so die Folgerung, machen auch unterschiedliche Planungsstrategien notwendig. Davidoff versteht Raumplanung als einen interaktiven Prozess zwischen dem Planer bzw. der Planerin und der Community, was eine Beteiligung der Betroffenen in den Planungsprozess notwendig erscheinen lässt. Advocacy planning sieht den Planer bzw. die Planerin als Anwalt bzw. Anwältin für die nicht besonders artikulationsstarke, benachteiligte Community. Insofern ist diese Planungsstrategie darauf ausgerichtet, in den Steuerungsprozessen den Planungsbetroffenen zu einem größeren Stellenwert zu verhelfen. Kern dieses Ansatzes ist die Sichtweise, dass bei Planung Interessensgegensätze existieren können und dass im Planungsprozess bislang ungehörte Stimmen deutlicher zum Ausdruck gebracht werden müssen.

Die Sichtweise, dass in räumlichen Entwicklungsprozessen eine Zunahme von Interessensgegensätzen und AkteurInnen berücksichtigt werden sollte, wird in den Strategien von *Public Private Partnerships* (W. Heinz 1993) formuliert. Ziel ist es, eine räumliche Steuerung zu erreichen, bei der durch die Verknüpfung der spezifischen Befugnisse, Kenntnisse und Ressourcen von öffentlicher und privater Hand neue PartnerInnenschaften bei der Realisierung von Projekten entstehen können (W. Heinz 1993: 180): „Der Begriff ‚Public Private Partnership' bringt zweierlei zum Ausdruck: die Beteiligten der damit gemeinten PartnerInnenschaften – öffentliche und private Hand – und die Vorrangstellung des öffentlichen Sektors. Letztere beruht vor allem auf der maßgeblichen Rolle öffentlicher AkteurInnen bei der Initiierung und Stimulierung von PartnerInnenschaftsansätzen." (W. Heinz 1993: 181)

Selle und Sinning erweitern diesen Ansatz in einer Strategie, die *Planung und Kommunikation* (A. Bischof et al. 2001) als untrennbare Eigenschaften in einen umfassenderen Zusammenhang setzen. Die Annahme ist, dass „Planung in Quartier und Stadt ohne Kommunikation nicht auskommt" (K. Selle 1996: 61). Kommunikation ist notwendig, um die Koordination der unterschiedlichen Fachplanungen zu gewährleisten, Abstimmungsprozesse zwischen öffentlichen und privaten AkteurInnen zu gestalten, den Dialog zwischen planender Verwaltung und Politik zu pflegen sowie die betroffenen Bürgerinnen und Bürger zu beteiligen und die Öffentlichkeit zu informieren. Der planungstheoretische Ansatz von Selle und Sinning nimmt die Ausdifferenzierung der an Planung betroffenen

AkteurInnen auf und beschreibt die wesentliche Rolle von Kommunikationsprozessen und Koordinationsleistungen.

Collaborative planning (P. Healy 1997) nimmt den „communicative turn in planning theory" auf und beschreibt die Diversität von Erfahrungen der Individuen im städtischen Leben und in der Umwelt als eine Pluralisierung und Ausdifferenzierung, welche die Steuerungsfrage von Planung im Kern betrifft:

> „Collaborative Planning is a plea for the importance of understanding complexity and diversity, in a way that does not collapse into atomistic analyses of specific episodes and individual achievements, or avoid recognizing the way power consolidations into driving forces that shape situational specifities." (P. Healy 2003: 117)

Sie betrachtet Komplexität und Diversität von urban governance als je spezifisch gelagerte Fragen der Steuerung räumlicher Entwicklungen in einem sozialen Prozess.

Unter dem Stichwort *Planung durch Projekte* (D.A. Keller et al. 1996) wurde 1993 ein internationales Werkstattgespräch initiiert, welches nach der Rolle der Projekte in der Planung fragte. Dort wurde die „Zukunft einer auf kooperatives Handeln ausgerichteten öffentlichen Planung" (D.A. Keller et al. 1996: 37) diskutiert. Eine Kernaussage in dieser Auseinandersetzung um die Rolle von Projekten in der Planung war, dass öffentliche Rahmensetzungen für private Projekte unverzichtbar sind. „Übergreifende und nicht auf das einzelne Projekt und die Interessen einzelner Beteiligter ausgerichtete Ziele seien notwendig" (D.A. Keller et al. 1996: 42). Eine projektorientierte Planung gründet sich auf der Erkenntnis, dass die Komplexität der Aufgaben gewachsen ist, die Bedeutung der Kooperation verschiedener AkteurInnen zugenommen hat und somit auch unterschiedliche Anforderungen an Steuerungsfragen gestellt werden (D.A. Keller et al. 1996: 37). Die Überschneidung mit den strategieorientierten Planungsansätzen liegen darin, dass Verfahrensweisen im Planungsprozess an Bedeutung gewonnen haben; dass private AkteurInnen in die Planungen miteinbezogen werden und dass Moderation und Partizipation sowie die Organisation von Lernprozessen im Vordergrund stehen. „Planung ist ein vielschichtiger, offener Prozess geworden, in dem ständig neue Formen der Darstellung nach außen, der Auseinandersetzung und der Entscheidungsfindung entwickelt werden müssen (vgl. A. Klotz et al. 2006). Die Abgrenzung zur stratgieorientierten Planung besteht darin, dass die längerfristige Rahmensetzung aufgegeben wird.

Der *perspektivische Inkrementalismus* (K. Ganser et al. 1993) verbindet hingegen die Planung durch Projekte mit längerfristigen Strategien. Diese werden in einem kooperativen Prozess entwickelt. Diese Strategien eines projektbezogenen Inkrementalismus wurden im Rahmen der Internationalen Bauaustel-

lung Emscher Park entwickelt und ordnen eine projektbezogene Planung in eine übergeordnete Zielformulierung ein.

Im Rahmen dieser übergeordneten Zielformulierung hat die Formulierung von Leitbildern (vgl. H. Becker et al. 1999) an Bedeutung gewonnen. Leitbilder sollen als Instrument in einem kommunikativen Prozess die Interaktion zwischen AkteurInnen fördern und eine Orientierung bieten. Bei der Leitbildkonzeption werden in zumeist kooperativen, auf Konsens angelegten Prozessen Zielvorstellungen und Handlungsprinzipien formuliert: „Leitbilder übernehmen Orientierungs-, Koordinierungs- und Motivationsfunktionen: sie bilden einen gemeinsamen Bezugspunkt im Zukunftsdenken", koordinieren „die Wahrnehmungs-, Denk- und Entscheidungsprozesse der Menschen" und aktivieren „immer auch emotionale Potentiale der Menschen", wodurch „Engagement geweckt und zum Handeln motiviert wird" (Kahlenborn et al. 1996 zit. in H. Becker et al. 1998: 38).

Eine strategieorientierte Planung entwirft dagegen auch noch konkrete Umsetzungsschritte. Im Rahmen einer Umsetzungsorientierung gewinnt auch das Instrument der Szenarien eine wichtige Rolle. *Szenarien als Instrumente zur Kommunikation* (vgl. H.E. Arras 1998) liegt die Annahme zu Grunde, dass längerfristige Entwicklungen wieder stärker die Steuerungsfrage räumlicher Entwicklungen bestimmen. Dabei sind die qualitativen Aspekte des Verstehens von komplexen Bezügen und Verhaltensweisen der AkteurInnen im Vordergrund (H.E. Arras 1998: 27). Szenarien – im Gegensatz zu Prognosen – weisen nicht den Weg in eine bestimmte Zukunft, die als richtig aufgezeigt wird, sondern stellen die Vielfalt möglicher Entwicklungen dar: „Dies macht deutlich, dass wir nicht mehr so einfach sagen können, welche Entwicklung die richtige ist, und dass wir uns aus dem Wünschenswerten und Möglichen am besten durch gemeinsame Gespräche darüber nähern" (H.E. Arras 1998: 28). Im Unterschied zum positivistisch-rationalen Denken, das die Antwort über die zutreffende Zukunft kennt, stehen bei den Szenarien der Dialog und ein gemeinsamer Lernprozess im Vordergrund.

Die Strategie der Raumplanung, im Rahmen von *Projekt- und Regionalmanagement* (D. Fürst 1998) oder von *Quartiermanagement* (J.S. Dangschat 1999) eine Koordination von Planungsbeteiligten und eine ressortübergreifende Kooperation zu erreichen, zeigt deutlich, dass der Wandel der Steuerungsformen darin besteht, heterogene und vielschichtige Interessenslagen zusammenzuführen und in gemeinsamen Handlungszielen zu vereinen. Dabei wird zumeist ein kooperativer und integrativer Ansatz verfolgt, der wie bei den Ansätzen der *integrierten Stadtentwicklungsplanung* längerfristige kooperative Zielsetzungen mit offenen Strukturen verbindet.

3 Strategieorientierte Planung: Ein Mix aus verschiedenen planungstheoretischen Ansätzen und planungsrelevanten Instrumenten

Die umfassende Entwicklungsplanung, welche auf der Grundlage einer positivistisch-rationalen Analyse eine Entscheidung für räumliche Entwicklung getroffen hat und diese mit den klassischen Instrumenten von Flächennutzungsplan, Bebauungsplan und Ausführungsplanung in einem zeitlich-linearen Modell steuerte, kann der komplexen sozial-räumlichen Entwicklung von Städten nicht mehr gerecht werden.

Helga Fassbinder schrieb 1993 in einem Aufsatz mit dem Titel „Zum Begriff der strategischen Planung": „Dem großen Plan für das zukünftige Bild der Stadt, dem Stadtentwicklungsplan, dem Masterplan, dem Stadtplan kommt in dieser Situation eine andere Rolle zu als in der klassischen Bauleitplanung. Der Plan ist nicht mehr Endzustandsbeschreibung, er stellt vielmehr die große bildhafte Vision des Ganzen dar und ist als solche Eingabe und Orientierung für Diskussion und Interaktion zwischen allen Planungsebenen und allen beteiligten Parteien, den privaten Akteuren mit ihrer unterschiedlichen Herkunft, Interessenlage und Orientierung ebenso wie den gemeinnützigen Einrichtungen und Organisationen und den verschiedenen öffentlichen Instanzen. Der Plan ist Teil einer Strategie, die mit Mitteln betrieben wird, die auf unterschiedlichen Planungsebenen angesiedelt sein können und unterschiedliche Konkretisierungsformen annehmen können." (H. Fassbinder 1993: 9-18)

Die strategieorientierte Planung verbindet gleichwertig den Plan mit dem Prozess. Planinhalt und Planungsprozess verknüpfen sich in einer strategischen Orientierung, die der Raumplanung die Rolle einer konzeptionellen Koordination räumlicher Entwicklungen zuschreibt. Dabei entwickelt sie in Kooperations- und Kommunikationsprozessen unterschiedlicher AkteurInnen strategische Ziele räumlicher Steuerung. Raumplanung entwirft dafür eine leitbildhafte Vorstellung gesellschaftlicher und räumlicher Entwicklungen, bildet diese ab und macht sie so diskutier- und verhandelbar. Einer strategieorientierten Planung bedarf es bei zunehmend unbestimmbareren Problemen und Lösungsansätzen (B. Scholl: 2005) Dazu müssen Flexibilität und Offenheit einen ständigen Prozess gewährleisten, in dem das strategische Denken, Handeln und Entscheiden auf unvorhersehbare Entwicklungen reagieren kann. Die Bedeutung einer strategieorientierten Planung wird in Zukunft zunehmen, da die Mittel zur Gestaltung des Lebensraumes knapper werden: „Das Bilden von Schwerpunkten, die Konzentration der stets knappen Mittel auf strategisch bedeutsame Aufgaben ist unerlässlich, um nachfolgenden Generationen möglichst große Spielräume und damit möglichst viel Freiheit beim Lösen der betreffenden Aufgaben zu lassen." (B. Scholl 2005: 1129)

Folgende Kennzeichen strategieorientierter Planung können vorerst festgehalten werden:

1. Strategieorientierte Planung kombiniert längerfristige Planungsziele mit umfassenden Leitbildern und kurzfristig auftretenden unvorhergesehenen Entwicklungen. Ziel einer strategieorientierten Planung ist es, trotz eines vorausschauenden und zielgerichteten Planes auch ungeplante Entwicklungen berücksichtigen zu können. Im Gegensatz zu einer umfassenden Zielplanung einer gewünschten oder prognostizierten Entwicklung bleibt die strategieorientierte Planung gegenüber neu auftretenden Faktoren im Lauf der Planungsumsetzung also offen.
2. Strategieorientierte Planung löst die Gegenüberstellung von rein linearen Planungsmodellen, die durch ein objektiv-rationales und positivistisches Planungsdenken bestimmt sind auf der einen Seite und auf der anderen Seite von projektbezogenen Einzelplanungen, denen eine Einordnung in eine übergeordnete Zielstellung eher fehlt, auf. Strategieorientierte Planung arbeitet mit konkreten Projektumsetzungen, die in Leitbildern und Strategien eingebettet sind.
3. Strategieorientierte Planung ist auf die Einbeziehung und Mitwirkung unterschiedlichster AkteurInnen in Verwaltung, Politik, Wirtschaft und ziviler Gesellschaft angewiesen. Ihr liegt die Erkenntnis zu Grunde, dass Planen ein sozialer Prozess ist, bei dem schon bei der Formulierung der Strategien und später bei der Umsetzung von Planungszielen die Partizipation verschiedener AkteurInnen ein notwendiger Bestandteil ist. Der Kern einer strategieorientierten Planung besteht in einer flexiblen, aus formellen und informellen Elementen bestehenden Partizipationsstrategie.

4 „Kooperativer Staat" und „Governance" oder die Frage nach der „richtigen" Steuerung

Über Governance wurde erstmals in der in der wirtschaftswissenschaftlichen Theoriebildung (insbesondere bei Ronald Coase und später der Institutionenökonomie) gesprochen, wobei in diesem Kontext vor allem danach gefragt wurde, wie ökonomische Transaktionen am effizientesten organisiert und koordiniert werden können (P. Le Galès 2002). Die Bildung von Regelsystemen, die Koordinierung und Steuerung unterstützen, stand dabei u. a. im Mittelpunkt des Interesses. Auf einer allgemeinen Ebene bezeichnet „‚Governance' zumeist eine Gesamtheit von Prozessen, Strukturen, Regeln, Normen und Werten, durch welche kollektive Aktivitäten gesteuert und koordiniert werden sollen. Dabei kön-

nen unterschiedliche Regelsysteme zur Anwendung kommen (z. B. Markt, Hierarchie), die das Steuern und Koordinieren erleichtern sollen" (A. Hamedinger 2006: 12).

Relevant ist in diesem Zusammenhang auch die politisch-ökonomische These des Übergangs vom Government zum Governance, in welcher hervorgehoben wird, wie sich städtische Steuerungsformen seit den 1970er Jahren verändert haben. „Es wird davon ausgegangen, dass sich die Grenzen zwischen zentralen Institutionen (Staat, Markt und Gesellschaft) zusehends auflösen, und dass eine Mischung von unterschiedlichen Regelsystemen (Markt, Hierarchie, Verhandlungsregel etc.) zu Steuerungszwecken Anwendung finden (‚Mix of Politics')." (A. Hamedinger 2006: 12) Ebenso verweist Benz (2004: 25) auf dieses Spezifikum des „Grenzüberschreitens", das die Idee des Governance so treffend beschreibt: „Prozesse des Steuerns bzw. des Koordinierens sowie Interaktionsmuster, die der Governance-Begriff erfassen will, überschreiten in aller Regel Organisationsgrenzen, insbesondere aber auch die Grenzen von Staat und Gesellschaft, die in der politischen Praxis fließend geworden sind. Politik in diesem Sinne findet normalerweise im Zusammenwirken staatlicher und nicht-staatlicher Akteure (oder von Akteuren innerhalb und außerhalb von Organisationen) statt". Governance unterscheidet sich dadurch von Government, dass mehr und vielfältigere AkteurInnen und Institutionen in die politische Entscheidungsfindung miteinbezogen werden, dass umfassendere Kooperationen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen AkteurInnen (z. B. Public Private Partnerships) für Steuerungszwecke eingerichtet werden und dass sich das Staatsverständnis grundlegend wandelt, indem mehr vom „unternehmerischen", effizient arbeitenden, modernisierten und „kooperativen" als vom keynesianischen Wohlfahrtsstaat gesprochen wird (D. Grunow/ H. Wollmann 1998; H. Heinelt/ M. Mayer 1997; R. Voigt 1995). Zentrale Elemente von Governance sind (A. Benz 2004; A. Hamedinger 2006; J. Pierre 2000; G. Stoker 2000):

- die Bildung von neuen formellen und informellen Netzwerken und PartnerInnenschaften zwischen staatlichen und nicht-staatlichen AkteurInnen und Institutionen (z. B. Public Private Partnerships),
- die Öffnung des politisch-administrativen Systems für die Interessen und Meinungen von BürgerInnen in der Entwicklung, Planung, Entscheidungsfindung und Umsetzung von politischen Programmen und Projekten (Partizipationsverfahren),
- die Re-Organisation bzw. Modernisierung der Verwaltungsapparate und damit zusammenhängend die Aufteilung und Delegation von politischen Aufgaben an unterschiedliche staatliche und nicht-staatliche AkteurInnen sowie Institutionen (z. B. durch Dezentralisierungsmaßnahmen),

- eine Veränderung des Staatsverständnisses, weg vom versorgenden Wohlfahrtsstaat hin zum aktivierenden und rahmenschaffenden kooperativen Staat,
- die Lösung von politischen Konflikten und Problemen durch Aushandlungsprozesse, in welchen nicht nur eine Instanz Entscheidungen trifft, sondern das Ziel einer Einigung und der Konsensfindung zwischen den Beteiligten im Mittelpunkt steht sowie
- eine Entscheidungsfindung und Steuerung nicht nur auf Grund formeller Regelungen (z. B. durch Gesetze), sondern auch durch informelle Regelungen in verschiedenen Verhandlungsforen, Bewusstseinsbildung und Überzeugungsarbeit.

Zu betonen ist, dass Government, verstanden als das politisch-administrative System, innerhalb von Governance nach wie vor eine entscheidende Rolle spielt, aber gleichzeitig auch Kompetenzen und Ressourcen an andere, nicht-staatliche AkteurInnen abgibt. Somit wird das politisch-administrative System ein institutioneller Akteur unter anderen. Vor allem der Begriff des „kooperativen Staates", der in diesem Buch deshalb hervorgehoben wird, weil er für stadt- und regionalpolitische Zusammenhänge relevant ist, verweist auf die zunehmende Bedeutung des Steuerungsmodus' der Kooperation (im Gegensatz zum Modus der Hierarchie). „Der Begriff ‚kooperativer Staat' ist ursprünglich für diesen engen Zusammenhang zwischen Staat und Wirtschaft entwickelt worden. Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass die Entscheidungsverflechtung weit über die Wirtschaft im engeren Sinne hinausgeht und sowohl die verschiedenen Ebenen des politischen Systems als auch die Zusammenarbeit mit Parteien, Interessenverbänden und Bürgerinitiativen sowie ggf. auch mit (mächtigen) Einzelakteuren einschließt." (R. Voigt 1995: 13) Kooperative Regelungssysteme sind vor allem dort eingerichtet worden, wo die alleinige Steuerung durch das politisch-administrative System an seine Grenzen stößt. In den meisten strategieorientierten Plänen spielt dieser Steuerungsmodus – zumindest auf diskursiver Ebene – sowohl im Kontext der Entstehung der Pläne als auch bei der Umsetzung der konkreten, Signal gebenden Projekte eine herausragende Rolle. Schon in den unterschiedlichen Begründungszusammenhängen (siehe oben) wird deutlich, wie wichtig Kooperationen für die Lösung von städtischen Problemen und für die zukünftige Entwicklung der Stadt sind.

Der Aufbau des Buches orientiert sich an zwei zentralen Überlegungen: der Einbettung strategieorientierter Planung in den planungstheoretischen Diskurs sowie der Analyse der Rolle strategieorientierter Planung im Wandel des Steuerungsverständnisses auf lokaler und regionaler Ebene. Das Buch gliedert sich sodann in fünf Kapitel: Die Beiträge im Kapitel 2 „Begriffliche, planungsge-

schichtliche und planungspraktische Grundlagen" befassen sich mit den Ursachen für die Einführung strategieorientierter Planungen sowie mit deren theoretischen Grundannahmen, während im Kapitel 3 „Governance-Potentiale der strategieorientierten Stadt- und Regionalplanung" die Frage nach den Steuerungsmöglichkeiten und Steuerungsgrenzen thematisiert werden. Das Kapitel 4 „Partizipation als Strategie" beinhaltet Beiträge, die sich mit Partizipationsverfahren in strategieorientierter Planungen auseinandersetzen. Die Beiträge im Kapitel 5 „Strategieorientierte Planung und die Rolle des Planers bzw. der Planerin" konzentrieren sich wiederum auf den Wandel im Planungsverständnis und den daraus abzuleitenden neuen Aufgaben und Herausforderungen für die PlanerInnen in der Praxis. Eine genauere Beschreibung des Inhalts erfolgt am Beginn jedes Kapitels. Diese „Kapiteleinführungen" beinhalten auch die Kurzfassungen der dann folgenden Beiträge.

Literatur

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (2005): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover: ARL

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (1988): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover: ARL

Albers, Gerd (1993): Über den Wandel im Planungsverständnis. In: RaumPlanung 61. 1993. 97-103

Alisch, Monika (2001): Stadtteilmanagement. 2. Auflage. Opladen: Leske+Budrich

Allmendinger, Philip (2002): Towards a post-positivist typology of planning theory. In: Planning Theory 1/1. 2002. 77-99

Arras, Hartmut E. (1988): Szenarien als Instrumente zur Kommunikation. In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) (Hrsg.) (1988): 27-38

Bechmann, Armin (1981): Grundlagen der Planungstheorie und Planungsmethodik. Bern/ Stuttgart: Verlag Paul Haupt

Becker, Heidede/ Jessen, Johann/ Sander, Robert (1998): Auf der Suche nach Orientierung – das Wiederaufleben der Leitbildfrage im Städtebau. In: Becker et al. (1998): 10 20

Becker, Heidede/ Jessen, Johann/ Sander, Robert (1998): Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa. Stuttgart/ Zürich: Karl Krämer

Benz, Arthur (Hrsg.) (2004): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft

Bischoff, Ariane/ Selle, Klaus/ Sinning, Heidi (2001): Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Kommunikation in Planungsprozessen. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren, Methoden und Techniken, 3. Aufl. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur

Bischoff, Ariane/ Selle, Klaus/ Sinning, Heidi (1996): Informieren, Beteiligen, Kooperieren. In: Selle (Hrsg.) (1996): 61-78

Braybrooke, David/ Lindblom, Charles E. (1963): Zur Strategie der unkoordinierten kleinen Schritte (Disjointed Incrementalism). In: Fehl et al. (Hrsg.) (1972): 139-166

Breitfuss, Andrea/ Dangschat, Jens S./ Frey, Oliver/ Hamedinger, Alexander (2004): Städtestrategien gegen Armut und soziale Ausgrenzung. Studie im Auftrag der Arbeiterkammer Wien. Wien

Brühl, Hasso/ Echter, Claus-Peter/Frölich von Bodelschwingh, Franciska/ Jekel, Gregor (2006): Wohnen in der Innenstadt – eine Renaissance? Berlin: DIFU

Campbell, Scott/ Fainstein, Susann S. (Hrsg.) (1996): Readings in Planning Theory. Oxford: Blackwell

Dangschat, Jens S./ Hamedinger, Alexander (2007): Lebensstile, soziale Lagen und Siedlungsstrukutren. Hannover: ARL. Im Druck

Davidoff, Paul (1965): Advocacy and pluralism in planning. Journal of the American Institute of Planners 4/31. 1965. 331-338

Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung – Landesgruppe Niedersachsen-Bremen (Hrsg.) (1989): Planung oder Anpassung? Fragen an künftige Stadt- und Regionalplanung. Bericht 11 der Landesgruppe Niedersachsen-Bremen. Hannover

Dunford, Mick/ Kafkalas, Grigoris. (Hrsg.) (1992): Cities and Regions in the New Europe. London/New York: Belhaven Press

Etzioni, Amitai (1967): Mixed Scanning: A Third Approach to Decision Making. In: Public Administration Review 27. 1967. 387-392

Europäische Kommission (2004): Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion. Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Luxemburg

Fainstein, Susan S. (2000): New Directions in Planning Theory. In: Urban Affairs Review. 2000. 344-370

Faludi, Andreas (1973): Planning Theory. Oxford: Pergamon

Frey, Oliver/ Hamedinger, Alexander (2004): Städtische Programme gegen räumliche Konzentration von Armut: zwischen effizienter Regulation und Empowerment. Paper für den DGS-Kongress 2004, 4.10.-8.10.2004, München

Fürst, Dieter/ Rudolph, Ansgar/ Zimmermann, Karsten (2003): Koordination in der Regionalplanung. Opladen: Leske+Budrich

Fassbinder, Helga (1993): Zum Begriff der Strategischen Planung. In: Fassbinder (Hrsg.) (1993): 9-18

Fassbinder, Helga (Hrsg.) (1993): Strategien der Stadtentwicklung in europäischen Metropolen. Harburger Beiträge zur Stadtentwicklung Band 1. Hamburg: TU Hamburg-Harburg

Fehl, Gerhard/ Fester, Mark/ Kuhnert, Nikolaus (Hrsg.) (1972): Planung und Information. Materialien zur Planungsforschung. Gütersloh: Bertelsmann

Friedmann, John (1986): Planning in the public domain: From Knowledge to Action. Princeton: Princeton University Press

Fürst, Dietrich (2005): Entwicklung und Stand des Steuerungsverständnisses in der Raumplanung. In: disP 4/163. 2005. 16-27

Fürst, Dietrich (1998): Projekt- und Regionalmanagement. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (1998): 352-361

Ganser, Karl/ Siebel, Walter/ Sieverts, Thomas (1993): Die Planungsstrategie der IBA Emscher Park. In: RaumPlanung 61. 1993. 112-118

Grunow, Dieter/ Wollmann, Hellmut (Hrsg.) (1998): Lokale Verwaltungsreform in Aktion: Fortschritte und Fallstricke. Basel/ Boston/ Berlin: Birkhäuser

Hamedinger, Alexander (2006): Governance – „Neue" Technik des Regierens und die Herstellung von Sicherheit in den Städten. In: Derive – Zeitschrift für Stadtforschung 24. 2006. 11-15

Häußermann, Hartmut/ Siebel, Walter (Hrsg.) (1993): Festivalisierung der Stadtpolitik. Stadtpolitik durch große Projekte. Leviathan Sonderheft 13/1993. Opladen: Leske+Budrich

Healy, Patsy (2003): Collaborative Planning in perspective. In: Planning Theory 2/2. 2003. 101-123

Healey, Patsy (1996): Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory. In: Campbell/ Fainstein (1996): 234-257

Heeg, Susanne (2001): Politische Regulation des Raums: Metropolen – Regionen – Nationalstaat. Berlin: Ed. Sigma

Heinelt, Hubert/ Mayer, Margit (Hrsg.) (1997): Modernisierung der Kommunalpolitik. Opladen: Leske+Budrich

Heinz, Werner (1993): Public-Private-Partnership – ein neuer Weg zur Stadtentwicklung? Schriftenreihe des Deutschen Instituts für Urbanistik, Band 87

Hinterhuber, Hans (2004): Strategische Unternehmensführung, 7. Auflage. Berlin/ New York: Walter de Gruyter

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) (Hrsg.) (1988): Szenarien in der Stadtentwicklung. Dortmund, Symposion zum 2. Wissenschaftstag des ILS am 08.12.1988. Dortmund

Istel, Wolfgang (2000): 76 Jahre „Raumordnung". Zu Genealogie und Inhaltswandel eines modernen Begriffs. Manuskript TU München.

Keller, Donald A./ Koch, Michael/ Selle Klaus (1996): Planung und Projekte. Ausschnitte eines Werkstattgespräches über den Wandel im Planungsverständnis. In: DISP 126. 1996. 37-46

Klotz, Arnold/ Frey, Otto/ Antalovsky, Eugen (2006): Stadtplanung und Stakeholder. Managing the Flow. Wien/ New York: Springer

Klotz, Arnold/ Frey, Otto (Hrsg.) (2005): Verständigungsversuche zum Wandel der Stadtplanung. Wien/ New York: Springer

Konter, Erich (1997): Leitbilder – Wozu? In: Jahrbuch Stadterneuerung 1997. 53-60

Kühn, Manfred/ Moss, Timothy (1998): Perspektiven einer neuen Planungskultur: Chancen und Grenzen der Steuerung einer nachhaltigen Stadt- und Regionlaentwicklung. In: Kühn/ Moss (Hrsg.) (1998): 233-250

Kühn, Manfred/ Moss, Timothy (1998): Planungskultur und Nachhaltigkeit : Neue Steuerungs- und Planungsmodelle für eine nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung. Berlin : Verlag für Wissenschaft und Forschung GmbH

Läpple, Dieter/ Walter, Gerd 2007: Stadtquartiere und gesellschaftliche Integrationsmuster. In: Dangschat/ Hamedinger (Hrsg.) (2007). Im Druck

Le Galès, Patrick (2002): European Cities. Social Conflicts and Governance. Oxford: Oxford University Press

Mayntz, Renate (2004): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? Max Planck Institut für Gesellschaftsordnung, Working Paper No. 04/1
Pierre, Jon (Hrsg.) (2000): Debating Governance. Oxford: Oxford University Press
Pirhofer, Gottfried (2005): Strategische Planung in europäischen Städten. In: Klotz/ Frey (Hrsg.) (2005): 10-36
Pohlmann, Heinz-Josef (1993): Kommunikationsplanung. Planungstheoretische Perspektive für die Zukunft? In: RaumPlanung 61. 1993. 93-96
Porter, Michael E. (1983): Wettbewerbsstrategie. Methoden zur Analyse von Branchen und Konkurrenten. Frankfurt am Main: Campus
Ritter, Ernst-Hasso (1998): Stellenwert der Planung in Staat und Gesellschaft. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (1998): 6-22
Salet, Willem/ Thornley, Andy/ Kreukels, Anton (Hrsg.) (2003): Metropolitan Governance and Spatial Planning. London/New York: Spon Press
Sassen, Saskia (1991): The Global City: New York/ London/ Tokyo. Princeton: Princeton University Press
Scharpf, Fritz W. (1970): Planung als politischer Prozess. Frankfurt am Main: Suhrkamp
Scharpf, Fritz W./ Schnabel, Fritz (1979): Steuerungsprobleme der Raumplanung. In: ARL Beiträge 27. 1979, 22-57
Scholl, Bernd (2005): Strategische Planung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (2005): 1122-1129
Schönwandt, Walter L. (1999): Grundriß einer Planungstheorie der „dritten Generation". In: DISP 136/137. 1999. 25-35
Selle, Klaus (2005): Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur
Selle, Klaus (Hrsg.) (1996): Planung und Kommunikation. Wiesbaden/ Berlin: Bauverlag
Selle, Klaus (1992): Vom Planer zum Mittler. In: Wentz (Hrsg.) (1992): 43-56
Siebel, Walter (1989): Zukünftige Perspektiven der Stadtentwicklung. In: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.) (1989): 2-58
Stein, Ursula (1995): Raumplanung zwischen Staat, Markt und Gesellschaft. In: Raumforschung und Raumordnung 5. 1995. 393-396
Stierand, Rainer (1993): Neuorientierung in der Planungstheorie? In: RaumPlanung 61. 1993. 141-147
Stoker, Gerry (Hrsg.) (2000): The New Politics of British Local Governance. Houndmills/ London: Macmillan Press Ltd.
Swyngedou, Eric (1992): The Mammon Quest. 'Glocalisation', interspatial competition and the monetary order: the construction of new scales. In: Dunford/ Kafkalas (Hrsg.) (1992): 39-67.
Van den Berg, Max (2005): Planning: State of the Profession. In: disP 4/163. 2005. 74-77
Voigt, Rüdiger (Hrsg.) (2005): Der kooperative Staat. Baden-Baden: Nomos
Wagener, Frido (1970): Von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung. In: Deutsches Verwaltungsblatt 3. 1970. 13-98
Wentz, Martin (Hrsg.) (1992): Planungskulturen. Frankfurt am Main: Campus