

Fürst, Dietrich

**Book Part**

**Planung**

**Provided in Cooperation with:**

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

*Suggested Citation:* Fürst, Dietrich (2018) : Planung, In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Ed.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, ISBN 978-3-88838-559-9, ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 1711-1719, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55991584>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/225819>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/>

Dietrich Fürst

## **Planung**

S. 1711 bis 1719

URN: urn:nbn:de:0156-55991584



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)

# Planung

## Gliederung

- 1 Abgrenzung
- 2 Logik der Planung
- 3 Raumplanung als Planungstypus
- 4 Projekt- und Programmplanung
- 5 Planung und Governance
- 6 Historische Planungskontroversen
- 7 Dilemmata der Planung
- 8 Grenzen der Planung

Literatur

Öffentliche Planung ist institutionalisiert, methodisch fundiert und politisch (Bearbeitung einer Vielzahl von Konflikten zwischen relevanten Belangen und gesellschaftlichen Werten/ Normen). Die hohen Ansprüche an öffentliche Planungen und das geringe Steuerungspotenzial der Planerinnen und Planer führen zu Planungsdilemmata. Planung unterliegt dabei einem ständigen Wandel, der eng an den Wandel des Staates bzw. des Staatsverständnisses gekoppelt ist.

## 1 Abgrenzung

---

Planung ist ein diffuser Begriff, weil er eng verwandt ist mit Koordination von Handeln. Deshalb finden sich in der Literatur zahlreiche Definitionen von Planung, abhängig von der jeweiligen Perspektive der Autorinnen und Autoren: ob es ihnen um Unsicherheitsreduktion angesichts einer ungewissen Zukunft geht, ob ihnen das Verfahren der Planung wichtig ist, ob sie die kommunikative Logik der Planung ins Zentrum stellen etc. Eine einfache Begriffsbestimmung lautet: Planung ist der Versuch, die Zukunft nach Zielen und Werten (Kriterien) gedanklich vorwegzunehmen und über ein formalisiertes Verfahren zu gestalten.

In den Planungswissenschaften wird mitunter unterschieden nach Planungsebenen (Staat, Region, Gemeinde), nach Planungsbereichen (Raum-, Fach-, Projekt-, Programmplanung) und nach Planungsfristen (lang-, mittel-, kurzfristig). Für die Logik der Planung ist aber entscheidender, ob es sich um konkrete Projektplanung oder allgemeine Entwicklungsplanung handelt, ob man für zukünftige Nutzungen ein Ordnungskonzept oder koordinierte Aktionen plant.

Wenn in den Planungswissenschaften von Planung gesprochen wird, so ist in der Regel die öffentliche Planung von Raum- und Stadtentwicklungen sowie von Infrastrukturvorhaben gemeint. Solche Planungen sind institutionalisiert (eigene Organisationen, Rechtsregelungen, meist auch Ausbildungsgänge), methodisch angelegt, in ihren Verfahren geregelt und insoweit rechtlich überprüfbar (▷ *Rechtsschutz in der Planung*). Die Institutionalisierung spielt dabei eine besondere Rolle, weil sie mitentscheidet über die Gestaltungsmacht der Planerinnen und Planer, die Begrenzung von Machteinflüssen in der Planung und den Spielraum, in dem Optionen für zukünftiges Handeln gefunden werden können.

Auch die privatwirtschaftliche Planung ist im Allgemeinen institutionalisiert, aber die öffentliche Planung unterscheidet sich davon durch ihr mehrdimensionales Zielsystem (Vielzahl von Interessen und Belangen), durch die ausgeprägte Vermittlung von Interessen zu einem konsistenten Handlungsprogramm, durch die starke Abhängigkeit vom Wechsel politischer Mehrheiten und die Tendenz, Planungsfragen primär als Verteilungsfragen zu betrachten. Das macht öffentliche Planung tendenziell konflikthaltiger als privatwirtschaftliche und lässt auch schwerer solche Lösungen zu, die sich relativ weit vom Status quo entfernen.

## 2 Logik der Planung

---

Planung hat stets zwei zentrale Aufgaben zu lösen: die Informationsverarbeitung und die Konfliktregelung, d. h. die Integration unterschiedlicher Interessen zu einem konsistenten Satz von Prioritäten. Glaubte man früher, Planung sei primär Informationsverarbeitung, sodass die methodischen Ansätze sich primär daran ausrichteten, wurde mit der Politisierung der Planung immer deutlicher, dass öffentliche Planung vorwiegend Konfliktregelung bedeutet – folglich wurden in den letzten 50 Jahren die methodischen Schwerpunkte darauf gelegt. Die Elemente einer Planung sind (Fürst 2004): das Planungsobjekt, das Informationen und Werte (Interessen) verarbeitende Subjekt (Person oder Gruppe), ein Feld von Interessen/Werten, eine institutionalisierte politische Arena (Verbindlichmachung/Legitimation der Planung) und ein hierarchisches administratives Kontrollsystem (Kaskadensystem von Planung im föderalen Staat). Die planerische Logik folgt

bestimmten Schritten: Analyse der Ist-Situation und Prognose der Entwicklung ohne Interventionen, Festlegung von Zielen und Werten zukünftiger Entwicklung, Bestimmung des Änderungsbedarfs, Entwicklung von Handlungsoptionen, Analyse der Auswirkungen (Impact-Analysis; Raum- und Umweltverträglichkeitsprüfung; ▷ *Umweltprüfung*) sowie Bewertung der Optionen, ▷ *Öffentlichkeitsbeteiligung* und ▷ *Abwägung* der Einwände, Festlegung der endgültigen Planinhalte, Verwirklichung der Planung sowie ▷ *Evaluation* und ggf. Korrektur der Planungen im Umsetzungsverlauf.

Diese lineare Logik ist in der Praxis so nicht einzuhalten und hat die Kontroverse ausgelöst, ob Planung überhaupt intervenierend steuern könne oder faktisch ein (ziel)gerichteter Prozess eines Akteursnetzwerks zur Adaptation an eine Vielzahl von Belangen, Restriktionen und Unwägbarkeiten ist (Wiechmann 2008: 16 ff.). In der Praxis kommt der Analyse der sogenannten Stakeholders (Träger öffentlicher Belange, Eigentümer etc.) eine große Bedeutung zu und sind rechtliche Vorgaben und existierende Fachpläne zu berücksichtigen. Zudem können Zielfestlegungen schon sehr früh einsetzen und in die Analyse der Ist-Situation gehen bereits (explizit und implizit) Wertungen ein. Ziele und Werte sind Ausfluss von Interessen und gesellschaftlichen Normen und bedürfen der Mitwirkung all jener, die berechnigte Interessen an der Planung haben oder gesellschaftliche Belange vertreten. Mit wachsender Konkretisierung der Planung wachsen zudem die Interessenkonflikte, sodass mitunter frühere vermeintliche Konsense wieder aufgebrochen werden und der Planungsprozess auf eine frühere Stufe zurückgesetzt werden muss. Faktisch verlaufen Planungsprozesse iterativ, d. h., sie erfolgen in kleinen Schritten und sind rückgekoppelt an frühere Festlegungen, denn sie haben mit drei großen Problemen zu kämpfen: der Konfliktbewältigung unterschiedlicher Interessen (▷ *Moderation, Mediation*), der Unsicherheitsreduktion angesichts ungewisser Zukünfte und sich ändernder Umweltbedingungen (▷ *Prognose*) sowie der Kreativität in der Findung geeigneter Alternativen und Handlungsoptionen. Planung wird deshalb in der Praxis faktisch zu einem Suchprozess nach neuen, konsensfähigen und zukunftsfähigen Lösungen.

Zur Verbesserung von Planungsprozessen werden Methoden eingesetzt. Sie beziehen sich auf die Ist-Analyse (statistische, geowissenschaftliche und sozialwissenschaftliche Methoden), auf die Unsicherheitsreduktion der Prognosen (Status-quo-Extrapolation, Szenarien), auf die Bewertung von Alternativen (Bewertungsverfahren) sowie auf die Konsensfindung und die Evaluation (Controlling, ▷ *Monitoring*) (Fürst/Scholles 2008).

### 3 Raumplanung als Planungstypus

---

▷ *Raumplanung* ist ein besonderer Planungstypus. Er besteht aus zwei fundamental unterschiedlichen Handlungsformen: der Festlegung eines Ordnungskonzepts und der koordinierten Steuerung von räumlichen Entwicklungsprozessen. Der erste Typus richtet sich auf die zukunftsbezogene Bestimmung eines Regelsystems zur gemeinsamen Nutzung knapper räumlicher Ressourcen (Flächen), der zweite Typus auf die Koordination der Raumnutzungen, um die Potenziale und Handlungsoptionen eines Raumes bzw. einer Gemeinde optimal zu entwickeln. Entwicklungskonzepte sollen Leitlinien für Investitionen im Raum vorgeben. Beide Typen ergänzen sich, aber nur der erste Typus kann rechtsverbindlich festgelegt werden, analog zu Satzungen, vereinbart über politische Gremien, während der zweite Typus immer vom Wohlwollen aller Beteiligten abhängt und allenfalls über Verträge verbindlich gemacht werden kann.

## Planung

Es liegt nahe, dass öffentliche Planung sehr früh zu gesellschaftlichen Kontroversen geführt hat, denn sie hat die Tendenz, immer größeren Einfluss auf die inhaltlichen Raumnutzungen von Privaten, Fachressorts und Gemeinden zu nehmen, zumal früher Planung als Mittel der Kontrolle und Reduktion von Vielfalt verstanden wurde. Dahinter steht indirekt die Auseinandersetzung um die Rolle des Staates in einer Gesellschaft. Heute ist diese Kontroverse (Markt oder Staat) faktisch entschieden, weil sich die holistische Planung mit weiten Eingriffen in die Gesellschaft nicht nur als undurchführbar (Fehlen konsistenter kollektiver Präferenzsysteme), sondern auch als mit der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung unvereinbar erwiesen hat (freiheitsberaubend, nicht marktkonform, zu komplex, unflexibel gegenüber sich schnell ändernden Umweltbedingungen, unempfänglich für die Vielfalt der Interessen einer pluralistischen Gesellschaft, Hemmnis gegenüber Innovationen und Initiativen „von unten“). Andererseits ist eine moderne Gesellschaft ohne Planung undenkbar: Sie ist ein wichtiges Instrument der Komplexitätsreduktion für zukünftiges Handeln und dient der Koordination von Aktivitäten in einer zunehmend pluralistischen und fragmentierten Gesellschaftsstruktur.

Diese Diskussion hatte Rückwirkungen auf das Planungs- und Steuerungsverständnis in der Raumplanung (Fürst 2005). Vertraten Planerinnen und Planer nach dem Krieg noch ein von der Aufklärung geprägtes technokratisches Planungsverständnis, das ihnen einen besonderen Rang in der Gesellschaft einräumen sollte, so wandelte sich dieses in den 1960er Jahren zugunsten von mehr partizipativer Planung bis zu gegenwärtigen Vorstellungen der Planung als strategischer Moderation pluralistischer Interessen. Gab es in den 1970er Jahren noch den Wunsch, integrierte Entwicklungskonzepte zu erstellen, die alle relevanten Fachplanungen und räumlichen sowie finanziellen Planungen zu einem konsistenten Planungskonzept vereinigten (beispielsweise in Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, aber auch in den integrierten Stadtentwicklungsplänen einzelner Großstädte), so starb diese Hoffnung Mitte der 1970er Jahre, als die Unmöglichkeit dieses Anspruchs erkennbar wurde. Solche integrierten Konzepte sind zu starr (unflexibel gegenüber sich ändernden Rahmenbedingungen), zu unpolitisch (Konflikte treten regelmäßig in der Umsetzung auf) und zu praxisfern: Die Autonomie der integrierten Behörden wurde unzureichend berücksichtigt. Heute verzichtet man auf solche holistischen Konzepte und verfolgt die sogenannte inkrementale Planung, d. h. eine Planung in kleinen Schritten, die flexibel bleibt, risikofreundlicher ist und sich als permanenter Prozess der Aushandlung von Interessen versteht, aber gleichwohl einem längerfristigen Orientierungsrahmen folgt (▷ *Inkrementalismus/Perspektivischer Inkrementalismus*).

## 4 Projekt- und Programmplanung

---

Zwei Ausrichtungen der Planung stehen heute im Vordergrund: die Projekt- und die Programmplanung. Projektplanung kommt zweifellos weitaus häufiger vor und motiviert die Träger von Belangen auch wesentlich intensiver, aber Programmplanung hat entscheidende Bedeutung für die Koordination einer Vielzahl von Akteuren. Bei Letzterer kommen vier wichtige Funktionen zum Tragen: die frühzeitige Befassung mit Aufgaben der Zukunft; die Verlängerung der Zeitachse des Handelns in die Zukunft; die Interessenberücksichtigung; die konstruktive Behandlung von sozialen, sachlichen und räumlichen Interdependenzen. Frühzeitige Befassung mit Aufgaben der Zukunft sowie Verlängerung der Zeitachse weiten den Spielraum für Konfliktregelungen (Kompromissraum) und dienen damit unmittelbar der Koordination.

Die damit einhergehende Professionalisierung der Planung ist auch Ausdruck der Komplexität des Gegenstandes. Es geht bei Planung nicht nur um die erforderlichen Methoden und Instrumente sowie die inhaltlichen Ausdrucksmöglichkeiten, sondern auch um Themen wie *▷ Ethik in der Raumplanung* (Wie sollen sich Planerinnen und Planer verhalten?), Partizipation (Welchen Einfluss sollen betroffene Planungsinteressen auf die Planung erhalten und wie sollen die Stakeholders in den Prozess eingebunden werden?), Koordination (Wie lässt sich das Management von Interdependenzen optimal gestalten?), Abwägung (Wie sollen unterschiedliche Belange zum Ausgleich gebracht werden und wie bilden sich Prioritäten?), Macht (Wie lassen sich dominante Einflüsse neutralisieren?), aber auch um Fragen der gesellschaftlichen Funktion von Planung, d. h. darum, welches Staatsverständnis mit Planung in Verbindung gebracht wird.

## 5 Planung und Governance

---

Da räumliche Planung mehr oder weniger alle gesellschaftlichen Belange berührt, sofern sie Fläche in Anspruch nehmen, aber über die Berücksichtigung von Umweltschutzfragen auch solche Belange tangiert, die sich nicht unmittelbar in der Fläche platzieren (z. B. Lärm, Immissionen/ Umweltbelastungen, Kleinklima, landschaftliche Schönheit), ist die räumliche Planung zwangsläufig gesellschaftspolitisch wirksam. Diese Effekte muss sie reflektieren, weil daraus auch Rückwirkungen auf das resultieren, was ihr zugestanden bzw. von ihr erwartet wird. Deshalb hat sich die neuere Planungsdiskussion immer mehr auch der Frage der *▷ Governance*, d. h. der gesellschaftlichen Steuerung zugewandt. Vorstellungen, dass Planung im technischen Sinne steuern könne, wurden dabei aufgegeben zugunsten eines Verständnisses von Planung als intermediärer Prozess zur Mobilisierung und Koordinierung von Aktivitäten, die die Raumentwicklung beeinflussen. Planung soll Handlungen aktivieren, aber Planerinnen und Planer sind nicht mehr diejenigen, welche die Richtung vorgeben. Vielmehr ist die Richtungsfindung ein kollektiver Prozess, in dem sie moderierend tätig sein können, Ideen einspeisen und Frühwarnsysteme entwickeln sollen, um Fehlsteuerungen zu vermeiden (vgl. Selle 2005). Steuerung wird heute zudem als interaktiver Prozess der Governance verstanden, in dem die Stakeholders aktiv mitwirken. Dem entspricht ein Staatsverständnis, nicht mehr vom Hoheitsstaat, sondern vom Gewährleistungsstaat zu sprechen, der die konstruktiven Rahmenbedingungen setzt und absichert, nicht aber der zentrale Träger gesellschaftlicher Entwicklungen ist. Die Aufgabe der Planerinnen und Planer ist damit nicht leichter geworden. Denn von ihnen wird weiterhin erwartet, dass sie solche Prozesse konstruktiv steuern, indem sie dafür sorgen, dass die Prozesse strategisch angelegt werden: auf gemeinsame Ziele hin ausgerichtet, an den Stärken und Schwächen einer Region orientiert, kreativ hinsichtlich Zukunftsoptionen, effektiv hinsichtlich des Prozessmanagements und inhaltlich orientiert durch planerische Vorgaben.

Das neue Planungsverständnis sieht Planerinnen und Planer in Stakeholder-Netzwerken im Kontext technischer, institutioneller, sozialer und wirtschaftlicher raumspezifischer Eigenheiten agieren. Das verlangt hohe Sensibilität für nicht kontrollierte Einflüsse, die im Planungsprozess unterschwellig wirksam sind. Diese Diskussion hat in den letzten Jahren die Planungsprofession stark beeinflusst. Dazu gehören kulturelle Prägungen, die bestimmte Verhaltensweisen dominieren lassen und andere unterdrücken – die neuere Debatte zur *▷ Planungskultur* befasst sich damit. Aber auch Macht und der Umgang mit Macht haben Gewicht bekommen, nicht zuletzt als Folge

## Planung

der Deregulierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben, die dazu führten, dass sich machtvolle Kapitalträger in Planungsprozessen artikulieren und Einfluss auf die Ergebnisse nehmen (Flyvbjerg 1998). Immer häufiger bestimmen Planungsbüros und Projektträger bzw. private Developer die Planungsinhalte. Ferner gehören dazu nicht hinterfragte Denkmuster der Planerinnen und Planer (Kahneman 2011): tradierte Denkmuster, die sich neuen Ideen eher verschließen; implizite Vorurteile, weil man es immer so gemacht hat; Voreingenommenheiten, weil gravierende Ereignisse das aktuelle Denken beherrschen (etwa die Neueinschätzung der Kernenergie nach dem Fukushima-Schock); oder vorschnelle Entscheidungen, weil auch im Denken das „principle of least effort“ gilt – man wählt das, was als Erstes plausibel erscheint. Solche unbewussten Denkfallen können planerisch entscheidend sein, indem in Abwägungsprozessen bestimmten Belangen nur wenig oder gar kein Gewicht beigemessen wird, Argumente unterschiedlich gut Gehör finden oder faktische Diskriminierungen stattfinden.

## 6 Historische Planungskontroversen

---

Wie jede Profession wird auch die Planungsprofession von großen Kontroversen vorangetrieben. Solche hat es in den letzten 60 Jahren zahlreiche gegeben (Fürst 2005): Stand die Raumplanung in den 1950er Jahren noch unter dem Eindruck der Debatte „Staat versus Markt“, so waren es in den 1960er Jahren Fragen der holistischen versus inkrementalistischen Vorgehensweise (integrierte Gesamtkonzepte oder Partikularkonzepte), aber auch der Grenzen rationalen Handelns, der Bedeutung von Intuitionen in der Planung. In den 1970er Jahren kam die Problematik der Partizipation und der Neugestaltung von Planungsprozessen hinzu, in den 1980er Jahren das Thema der Moderation und Mediation, mit wachsender Hinwendung zu wirksamer Interessenberücksichtigung und Koordination, zur informellen Planung sowie zur Integration von Umweltfragen in die Raumplanung. In den 1990er Jahren prägten nicht nur Themen der Organisation und Governance von Planungsprozessen, sondern auch der für Planung geeigneten Strategiekonzepte die Diskussion, nach der Jahrtausendwende vor allem inhaltliche Fragen, die der Aufwertung der Raumplanung als gesellschaftliche Problemlöserin dienen sollen, wie Mitwirkung im Hinblick auf Klimawandel, Energiewende, demografischen Wandel etc. Eine durchgehende Kontroverse betraf und betrifft die Frage der Steuerungskraft der Raumplanung. Während diejenigen, die Raumplanung primär als Ordnungsplanung verstehen, ihr eine vergleichsweise hohe Steuerungskraft zusprechen und darin für Planerinnen und Planer auch erhebliches Gestaltungspotenzial erkennen, halten andere, die sich primär auf die Entwicklungsplanung konzentrieren, Planung für einen stark kontextgebundenen emergenten Prozess aus dem Zusammenspiel vieler Stakeholders und der kollektiven Entdeckung von konsensfähigen Handlungsoptionen. Kontextgebunden bedeutet dabei, eingebunden zu sein in zahlreiche Rahmenbedingungen, die den Planungsprozess bestimmen, aber vom Planungsprozess selbst kaum beeinflusst werden können.

In der Folge wandelte sich die Planungspraxis von technokratisch-hierarchischer zu partizipativer Planung, von finaler zu strategischer Planung, von formaler zu zunehmender Erweiterung um Elemente der informellen Planung (Planungsdiplomatie), von der Ordnungsplanung zur Entwicklungsplanung sowie zur Planung als Management von Interdependenzen, mit wachsender Bedeutung von vorgeschalteten Leitbildprozessen, um die Heterogenität der Interessen vor Beginn der eigentlichen Planung stärker auf gemeinsame Handlungsperspektiven zu koordinieren. Damit

soll gleichzeitig die strategische Komponente gestärkt werden: Koordination soll nicht mehr in Bezug auf den kleinsten gemeinsamen Nenner stattfinden, sondern sich öffnen für gemeinsame Handlungsperspektiven, die attraktiv und deshalb motivierend für die Stakeholders sind. Die Praxis zeigt allerdings, dass sich Akteure unter wachsender Zeitknappheit nach den Regeln des „principle of least effort“ immer stärker auf solche Aktivitäten konzentrieren, die unmittelbar ihre Interessen berühren: Das sind Projekte, nicht aber allgemeinere Programme. Folglich haben auch in der Planung die auf Stakeholders und Projekte bezogenen Governance-Arrangements zugenommen. Zudem sind kleinräumliche Governance-Arrangements (z. B. auf Stadtteilebene) leichter zu organisieren als großräumliche (z. B. auf Regionsebene; ▶ *Regionalplanung*).

## 7 Dilemmata der Planung

---

Planung und Planungswissenschaften reflektieren intensiv den Wandel der Weltbilder, die durch Technologie, Sozial- und Naturwissenschaften geprägt wurden. Statt linearer, monokausaler Entwicklungslinien dominieren nicht lineare, statt direkter Steuerung herrschen Selbstorganisation und Netzwerksteuerung vor, statt einfacher Lösungen ist wachsende Komplexität die Herausforderung, statt mit Eindeutigkeit in der Wahrnehmung der Welt haben es Planerinnen und Planer weitaus häufiger mit Mehrdeutigkeiten zu tun (Pluralisierung von Deutungsmacht), die statt wissenschaftlich zunehmend politisch entschieden werden müssen. Instabilität, Unsicherheit, Komplexität, sinkende Autonomiegrade, hohe Akteursvernetzungen und sinkende Steuerbarkeit des Planungsgegenstands bestimmen Planung. Deshalb wird sie heute nicht mehr als deterministisch wahrgenommen, sondern als evolutionärer Prozess eines Handlungskollektivs, der auf Lernen und Suche nach neuen Lösungen ausgerichtet ist.

Aber damit gerät Planung in eine Reihe von Dilemmata: zwischen dem öffentlich erzeugten Anspruch nach neuen Lösungen und den starken Beharrungszwängen des Planerumfeldes bei schwacher Position der Planerinnen und Planer; zwischen dem planerischen Bedarf nach Konstanz der Rahmendaten (die von der Planung nicht beeinflusst werden können) und der hohen Änderungsdynamik einer globalisierten digitalisierten Welt; zwischen langen Planungshorizonten, welche die Wirtschaft fordert, und den sich schneller wandelnden politischen Mehrheiten; zwischen dem immer schnelleren Handlungsbedarf der Wirtschaft und der sich stetig verlangsamenden Entscheidungsfindung der Politik; zwischen der legalistischen Systemlogik der Verwaltung und der politischen Systemlogik der Planung; zwischen dem Konsensbedarf der Planung und der wachsenden Konfliktintensität fragmentierter Gesellschaften; zwischen dem Vollständigkeitsanspruch ideeller Planung und der faktischen Selektivität der praktischen Planung.

## 8 Grenzen der Planung

---

In Reaktion darauf hat sich die Planung in steigendem Maße zu einer strategischen Planung (▶ *Strategische Planung*) gewandelt. Sie definiert längerfristig gültige Zielkorridore, bleibt aber flexibel hinsichtlich konkreter Maßnahmen, die zudem in moderierten Konsensbildungsprozessen erarbeitet werden. Gute Planung ist dabei eine solche, die lernoffen, fehlerfreundlich und selbstkritisch bleibt. Denn die idealistische Vorstellung, durch Planung alle Interessen einer

## Planung

Gesellschaft gleichwertig berücksichtigen zu können, erweist sich angesichts wachsender sozialer Ungleichheiten, zunehmender Machtkonzentrationen und gewichtiger struktureller Macht (die sich in Institutionen, Denkmustern und Handlungsmodellen manifestiert) als illusorisch: Planung ist sowohl logisch wie auch bezüglich ihrer Governance-Arrangements ein selektiver Prozess, und zwar um so mehr, je wirksamer sie Zukunft neu gestalten und Ist-Zustände verändern will. Denn je mehr sie gestalten will, umso mehr ist sie auf machtvolle Akteure angewiesen.

Hinzu kommt, dass Planung nur über ein schwaches Steuerungsinstrumentarium verfügt. Erstens können zwingende Instrumente (verbindliche Planziele) eingesetzt werden. Aber dafür bedarf es politischer Aushandlungen in den Prozessen bis zur Verbindlichmachung. Zweitens können Planerinnen und Planer tauschbasierte Instrumente verwenden, mit deren Hilfe sie und Stakeholders über Verträge Bindungen herstellen. Solche Verträge können zwar eine Vielzahl von planerischen Entscheidungen zum Gegenstand haben, finden sich aber eher im Bereich der Entwicklungsplanung und sind kündbar. Drittens nutzen Planerinnen und Planer persuasive Instrumente, die sich allerdings auf Selbstbindung der Adressaten stützen. Hier hängt es entscheidend davon ab, wie überzeugend Planerinnen und Planer wirken, wie überzeugend der Planungsprozess und die anvisierten Handlungsoptionen sind.

Die Instrumente mit der stärksten Wirkung sind jedoch gleichzeitig diejenigen, die sich mit den härtesten Widerständen der Stakeholders auseinandersetzen müssen. Deshalb bemüht sich die strategische Planung darum, durch Attraktivität der Planungsprozesse und Handlungsoptionen die Veto-Spieler der verbindlichen Planziele für sich zu gewinnen. Infolgedessen ist moderne Raumplanung immer ein konstruktives Zusammenspiel von Entwicklungsplanung und Ordnungsplanung, wobei die Entwicklungsplanung die Führung übernimmt und die Ordnungsplanung die erforderlichen Sicherungen für langfristige nachhaltige Raumentwicklungsprozesse bereitstellt.

## Literatur

---

- Flyvbjerg, B. (1998): *Rationality and power. Democracy in practice*. Chicago.
- Fürst, D. (2004): *Planungstheorie – die offenen Stellen*. In: Altröck, U.; Güntner, S.; Hünig, S.; Peters, D. (Hrsg.): *Perspektiven der Planungstheorie*. Berlin, 239-258. = *Planungsrundschau* 10.
- Fürst, D. (2005): *Entwicklung und Stand des Steuerungsverständnisses in der Raumplanung*. In: *disP – The Planning Review* (163), 16-27.
- Fürst, D.; Scholles, F. (Hrsg.) (2008): *Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung*. Dortmund.
- Kahneman, D. (2011): *Thinking, fast and slow*. London.
- Selle, K. (2005): *Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land*. Dortmund.
- Wiechmann, T. (2008): *Planung und Adaption: Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken*. Dortmund.

## Weiterführende Literatur

---

Forester, J. (1993): Critical theory, public policy, and planning practice: Toward a critical pragmatism. New York.

Fürst, D. (2010): Raumplanung. Herausforderungen des deutschen Institutionensystems. Detmold.

Sanyal, B.; Vale, L. J.; Rosan, C. D. (eds.) (2012): Planning ideas that matter: Livability, territoriality, governance, and reflective practice. Cambridge/Mass.

Schönwandt, W. L. (2002): Planung in der Krise? Theoretische Orientierungen für Architektur, Stadt- und Raumplanung. Stuttgart.

Siebel, W. (2006): Wandel, Rationalität und Dilemmata der Planung. In: Selle, K. (Hrsg.): Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Dortmund, 195-209. = Planung neu denken, Band 1.

Zucker, P. C. (1999): What your planning professors forgot to tell you: 117 lessons every planner should know. Chicago.

Bearbeitungsstand: 12/2016