Raumforsch Raumordn (2010) 68:433–435
DOI 10.1007/s13147-010-0044-4

REZENSION

Kühn, Manfred; Fischer, Susen (2010): Strategische Stadtplanung. Strategiebildung in schrumpfenden Städten aus planungs- und politikwissenschaftlicher Sicht

Detmold: Rohn. 192 S.

Gérard Hutter

Online publiziert: 11. August 2010
© Springer-Verlag 2010

Strategische Planung in der Stadt- und Regionalplanung ist sowohl in der internationalen als auch deutschsprachigen Diskussion ein stark normatives Konzept, mit nur wenig empirischer Fundierung, insbesondere für Städte und Gemeinden. In diese Lücke stößt das Buch von Manfred Kühn und Susen Fischer zur strategischen Planung in ostdeutschen Mittelstädten. *Hauptziel* des Buches ist es, „aus den vielen Ansprüchen, die sich in der Literatur finden, ein normatives Modell von „Strategischer Stadtplanung“ zu konstruieren und dessen Anwendung durch empirische Fallstudien zu überprüfen“ (S. 9). Ob und wenn ja, wie dieses Ziel erreicht wird, soll im Folgenden Gegenstand der Buchdarstellung und einer Stärken-Schwächen-Analyse sein.

Dr. G. Hutter (✉)
Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung
Weberplatz 1, 01217 Dresden, Deutschland
E-Mail: g.hutter@ioer.de

Das Buch ist in 5 Kapitel sowie einen Anhang (Liste der Interviews, Teilnehmer von zwei Expertenworkshops) und das Literaturverzeichnis untergliedert.

Kapitel 1 „Strategische Planung – ein neuer Stern am Planungshimmel?“ beinhaltet mit seinen 18 Seiten die konzeptionell-theoretischen Grundlagen für die Durchführung der Fallstudien in ostdeutschen Mittelstädten. Hauptergebnis ist das angestrebte „normative Modell Strategischer Stadtplanung“. Es handelt sich um ein Strukturmodell, das die Schlüsselelemente strategischer Stadtplanung und deren Beziehungen nennt. Das Modell ist übersichtlich und nennt folgende Elemente: Leitbilder, Strategische Projekte, Instrumente (Integrierte Entwicklungskonzepte, Stärken-Schwächen-Analysen, Evaluierung; die beiden zuletzt genannten werden im Buch nur am Rande behandelt), Akteure bzw. Strategische Kooperationen. Das Kapitel betont die Notwendigkeit eines „ständigen Wechselspiels“ zwischen den verschiedenen Elementen (insbesondere zwischen Leitbildern/langfristiger Orientierung einerseits und Projekten andererseits), um – aus normativer Sicht – von strategischer Planung in Städten sprechen zu können.

Kapitel 2 „Forschungsansatz und Methoden“ erläutert auf ca. 10 Seiten die empirischen Forschungsziele und Fragen, das Forschungsdesign, die Fallauswahl (Stralsund, Wittenberge, Cottbus, Dessau, Görlitz) sowie die Methodik der Datenerhebung und Datenanalyse. Es wird deutlich, mit welcher Systematik und Sorgfalt das Forschungsteam gearbeitet hat. Allerdings zeigen sich auch erste Unsicherheiten in der eher abstrakten Durchdringung der Problemstellung. So sprechen die Autoren davon, mittels eines Modells Strategischer Stadtplanung „…Hypothesen des planungswissenschaftlichen Diskurses in empirischen Fallanalysen deduktiv zu überprüfen…“ (S. 29). Dies ist – aus methodologischer Sicht – ein zu hoch gegriffenes Ziel für

Fallstudien, die in der Regel mit dem Ziel der *Formulierung* von Hypothesen begründet werden.

Kapitel 3 „Regenerierung schrumpfender Städte – Problemkontext und Fallbeispiele“ gibt auf ca. 40 Seiten einen Einblick in die empirischen Grundlagen des Projekts bzw. des Buches. Diese Grundlagen sind zweigeteilt. Zum einen erfolgte die Sekundärauswertung von Literatur zu ausgewählten vorhandenen Ansätzen der Strategiebildung auf der städtischen Ebene (Manchester, Bilbao, IBA Stadtumbau Sachsen-Anhalt, Integrierte Stadtentwicklungskonzepte in Brandenburg). Zum zweiten enthält dieses Kapitel eine Kurzdarstellung der Ergebnisse der Fallstudien. Das Kapitel macht deutlich, dass die fünf Fallstudien nicht uniform, sondern mit Schwerpunkten umgesetzt wurden (z. B. das Scheitern des Leitbildprozesses von 2001 in Cottbus, das Scheitern der Bewerbung der Stadt Görlitz als Kulturhauptstadt Europas 2010). Die beiden Beispiele verdeutlichen, dass die Autoren auch zeigen wollen, in welchen Fällen das Modell Strategischer Planung scheitert und was die Ursachen des Scheiterns sind.

Kapitel 4 „Strategische Stadtplanung in der kommunalen Praxis“ enthält auf über 70 Seiten eine systematische (d. h. an den Modellelementen orientierte) vergleichende Analyse der fünf Fallstudien. Die empirischen Ergebnisse sind reichhaltig, wie folgendes Beispiel zeigt: Einen Schwerpunkt der Analysen bildet die Frage, welche Akteure Leitbildprozesse initiieren (oder blockieren) und inwieweit diese Prozesse und ihre Ergebnisse die vielbeschworene Kraft von Leitbildern zur Stiftung eines lokalen Grundkonsenses reflektieren. Die Autoren kommen zu einem ernüchternden Ergebnis. „Nur ein kleiner Teil der in den Städten vorgefundenen Leitbilder erfüllt alle Anforderungen des Modells an strategische Leitbilder: ressortübergreifende Erarbeitung unter Führung des Oberbürgermeisters…“ (S. 106). Sie betonen die ambivalente Rolle von Politikern in Leitbildprozessen. So beteiligte sich der Oberbürgermeister in Stralsund am Leitbildprozess 2006 nicht, in Cottbus entwickelte eine neu gewählte Oberbürgermeisterin einmal errungene Orientierungen nicht weiter. Diese Befunde untersetzen den Anspruch des Buches, das Thema strategischer Planung auch aus politikwissenschaftlicher Sicht zu behandeln. Dies führt nicht zuletzt auch zu einer skeptischen Einschätzung, ob und wenn ja, unter welchen Bedingungen ein „ständiges Wechselspiel“ zwischen den Modellelementen in der Planungspraxis festzustellen ist.

Kapitel 5 „Strategische Planung in der Stadtentwicklungspolitik“ gibt eine zusammenfassende Darstellung und Reflexion der empirischen Ergebnisse vor dem Hintergrund der aktuellen Planungsdiskussion. Das Kapitel mit seinen 16 Seiten kann auch zu Beginn der Buchlektüre gelesen werden (zusammen mit Kap. 1), da es die Übersicht über die zentralen Ergebnisse erleichtert und eine Orientierung für die Lektüre insbesondere von Kap. 4 schafft.

Stärken des Buches „Strategische Stadtplanung“: Wenn man die methodologischen Ansprüche an das Buch nicht zu hoch ansetzt (s. o.), so kann man sagen, dass die Autoren ihr selbst gestecktes Hauptziel erreichen. Im Anschluss an die deutsch- und englischsprachige Planungsliteratur sowie auch politikwissenschaftliche Arbeiten fassen sie oftmals genannte Vorstellungen zur strategischen Planung auf nachvollziehbare Weise in Form eines „Normativen Modells“ zusammen. Man könnte darin eine Art der Wissenskodifizierung sehen. Das Modell wird konsequent zur Datenerhebung, Analyse und Ergebnisdarstellung verwendet. Dabei geht es den Autoren auch darum aufzuzeigen, wie sich das Modell an der Planungsrealität „bricht“ – ein Erkenntnisverfahren, das z. B. bereits zur Analyse organisationalen Lernens erfolgreich angewendet wurde (z. B. von James March). Die Autoren können auf diese Weise zahlreiche Bedingungen der Planungsrealität herausarbeiten, die für strategische Planung in einem bestimmten städtischen Kontext wichtig sind. Neben den zahlreichen Einzelbefunden kann als ein Hauptergebnis des Buches festgehalten werden, dass strategische Planung (im normativen Sinne von Kühn und Fischer) in der Praxis vermutlich oftmals unvollständig bleiben oder als gesamthafter Prozess gar scheitern wird. Die Hoffnung der Autoren, „einige Probleme und Hemmnisse für eine Anwendung Strategischer Planung in der Praxis“ (S. 174) aufzuzeigen, hat sich damit erfüllt.

Schwächen des Buches „Strategische Planung“: Zukünftige Arbeiten zur strategischen Planung in Städten und Regionen sollten das Buch von Kühn und Fischer als Ausgangsbasis zur Konzeptualisierung und ggf. Hypothesenformulierung verwenden. Dabei ist es wichtig, die Schwächen des Buches in den Blick zu nehmen. Nur zwei Punkte seien hier genannt: 1) Eine zentrale konzeptionell-theoretische Frage wird durch das Buch nicht zufriedenstellend angegangen. Kühn und Fischer schreiben, dass „sich die Planung eher am linearen Strategiemodell der Rationalisten orientiert“, während „die Politik eher durch das adaptive Strategiemodell der Inkrementalisten gekennzeichnet“ ist (S. 165). Nur eine Seite später (S. 166) lesen wir: „Ein zentrales Ergebnis unserer Fallstudien ist, dass Strategische Planung keine fachplanerische Aufgabe der Stadtverwaltung ist, sondern ein zutiefst politischer Prozess. ….“ Es folgt ein Hinweis darauf, dass besser von „strategischer Politik“ gesprochen werden sollte, dessen Sinn im Weiteren unklar bleibt. Das Verhältnis von Politik und Verwaltung, Politikern/innen und Verwaltungsmitgliedern/innen bleibt in dem Buch zutiefst unklar. Das *Nebenziel* des Buches der „engere(n) Zusammenführung der planungs- und politikwissenschaftlichen Forschung“ (S. 174) können die Autoren damit nicht realisieren. Die hierfür notwendige Synthese ist in einem Kap. 1 mit – wie erwähnt – 18 Seiten nicht zu leisten, sondern bedarf umfassenderer Anstrengungen. 2) Aus stärker wissenschaftstheoretischer und methodologischer Sicht

sollte über alternative Forschungsdesigns nachgedacht werden. Kühn und Fischer vermischen oftmals Aussagen, die eher bekannten kausalanalytischen Arbeiten entsprechen (z. B. Aussagen zur Häufigkeit von Bedingungen für Wirkungen), mit Aussagen, die eher qualitativ-prozessanalytischen Arbeiten in Form von Fallstudien entsprechen. Diese Vermischung schlägt sich darin nieder, dass die Fallstudienergebnisse primär nicht je Fall, sondern systematisch nach den Elementen des normativen Modells Strategischer Planung dargelegt werden. Dies erschwert durch zahlreiche Redundanzen zum einen die Lesbarkeit des Buches, zum anderen erfolgt deshalb keine fallintegrierte Durchdringung der Themenstellung, sondern die Fälle werden der abstrakten Argumentationslogik untergeordnet. Das Potenzial von Fallstudien zur Formulierung von *innovativen* Hypothesen oder sogar einer neuen Theorie (Kathleen Eisenhardt) wird damit (ggf.) nicht ausgeschöpft.

Fazit: Insgesamt handelt es sich um ein wichtiges, weiterführendes und dem selbst gesteckten Hauptziel gerecht werdendes Buch zur strategischen Planung im Kontext schrumpfender, von Strukturwandel betroffener Mittelstädte in Ostdeutschland. Dem Buch sind viele Leser zu wünschen. Es dürfte auch zur weitern Akkumulation von Forschungsergebnissen durch seine – mit Einschränkungen – konsequente Argumentationslogik beitragen. Zukünftige Arbeiten zur strategischen Planung sollten auf diesem Buch aufbauen, seine Stärken nutzen und seine Schwächen durch weitere theoretisch-konzeptionelle und methodologische Arbeitsschritte vermeiden.