

Manfred Kühn

Strategische Stadt- und Regionalplanung

Strategic urban and regional planning

Keywords: Stadt- und Regionalplanung, Strategische Leitbilder, Strategische Projekte, Planungsmodelle, Planungstheorie

Keywords: City and regional planning, Strategic visions, Strategic projects, Planning models, Planning theory

Kurzfassung

Strategische Planung ist in der planungswissenschaftlichen Debatte in Deutschland ein wieder häufiger verwendeter Begriff, der jedoch vieldeutig interpretiert und widersprüchlich bewertet wird. Für manche stellt strategische Planung einen neuen Hoffnungsträger dar, der als „dritter Weg“ zwischen großen Plänen und kleinen Schritten eine Renaissance erlebt. Skeptiker betrachten strategische Planung dagegen eher als leeres Schlagwort, das für viele Formen der Planung relativ beliebig verwendet wird. Ziel des Beitrags ist es, ein Modell strategischer Stadt- und Regionalplanung zu entwickeln und auf dieser Grundlage Ansätze und Probleme der Anwendung empirisch zu analysieren. In Kapitel 1 wird strategische Planung zunächst in die theoretische Diskussion eingeordnet und von den Grundmodellen der „Integrierten Entwicklungsplanung“ und des „Inkrementalismus“ abgegrenzt. In Kapitel 2 wird ein Modell der strategischen Stadt- und Regionalplanung konstruiert, dessen Elemente und Zusammenhänge aus den normativen Ansprüchen der Literatur abgeleitet sind. Anhand dieses Modells werden im dritten Kapitel Rahmenbedingungen, Ansätze und Probleme der Anwendung beschrieben. Dabei wird besonders auf die Aufgabe eines Managements des Strukturwandels von schrumpfenden Städten und Regionen eingegangen. Abschließend erfolgt in Kapitel 4 eine kritische Diskussion des Modells.

Abstract

The term „strategic planning“ is increasingly used in German planning theory but in a very ambiguous way. For ones, the revival of strategic planning offers hopes for a third way between comprehensive and incremental planning. For others strategic planning is actually a fuzzy concept and rather “old wine in new bottles”. The main aim of the paper is to construct a new model of strategic urban and regional planning and to prove this by empirical analysis of approaches and problems in application. Therefore the first part of the paper tries a positioning of strategic planning within theoretical discourses: some definitions from international planning theories are presented, and differences between incremental and comprehensive planning models are pointed out. Part 2 provides a normative model of strategic planning with main elements: how should strategic planning be to fulfil different demands? Part 3 describes contexts, approaches and some experiences of the application of strategic visions and projects in the management of spatial changes of cities and regions in decline. Finally in part 4, the model of strategic urban and regional planning will be reflected in a critical way.

1 Einordnung in die Planungstheorie

1.1 Begriffsverständnisse

Strategische Planung ist in den internationalen Planungswissenschaften ein vieldiskutierter Begriff, der sowohl für die Raumplanung („strategic spatial planning“) als auch die Stadtplanung („strategic urban planning“) verwendet wird. Eine anerkannte Definition und ein einheitliches Verständnis von strategischer Planung liegen bisher nicht vor. In der angelsächsisch geprägten Debatte wird strategische Planung relativ offen als ein sozialer Prozess verstanden, um den Strukturwandel von Räumen zu managen. Folgende ausgewählte Definitionen sollen dies verdeutlichen:

„(Strategic planning is) a social process through which a range of people in diverse institutional relations and positions come together to design a planmaking process and develop contents and strategies for the management of spatial change. This process generates not merely formal outputs in terms of policy and project proposals, but a decision framework that may influence relevant parties in their future investment and regulatory activities.“ (Healey 1997: 5)

“Strategic frameworks and visions for territorial development, with an emphasis on place qualities and the spatial impacts and integration of investments, complement and provide a context for specific development projects.“ (Albrechts/Healey/Kunzmann 2003: 113)

„Strategic spatial planning is a public-sector-led sociospatial process through which a vision, actions, and means for implementation are produced that shape and frame what a place is and may become.“ (Albrechts 2004: 747)

Auch in den deutschsprachigen Planungswissenschaften liegen bisher keine genaue Definition und kein einheitliches Verständnis von strategischer Planung vor. In den Wirtschaftswissenschaften wurde eine Übertragung der strategischen Planung aus privaten Unternehmen in die öffentliche Verwaltung bereits in den 1980er Jahren thematisiert (Seidel-Kwem 1983). In den Planungswissenschaften wurde der Begriff in der ersten Hälfte der 1990er Jahre eingeführt. Darin wird strategische Planung noch relativ vage als Nebeneinander unterschiedlicher Planungsebenen beschrieben (Fassbinder 1993). In den 1990er Jahren stand in den Planungswissenschaften weniger der Begriff der „strategischen Planung“ im Vordergrund als die Begriffe „Planungsstrategie“ (Häußermann/Siebel 1993) und „projektorientierte Planung“ (Siebel/Ibert/Mayer 1999), die im Kontext der Internationalen Bauausstellung (IBA) Emscher Park geprägt wurden. In den letzten Jahren wird der Begriff der strategischen Planung in der deutschsprachigen Planungstheorie wieder häufiger verwendet und seine „Renaissance“ (Altrock 2004; Ritter 2006; Wiechmann/Hutter 2008) thematisiert.

Anstelle einer genaueren Begriffsbestimmung wird dabei jedoch die Offenheit und Vieldeutigkeit des Begriffs betont (Scholl 2005). Eine aktuelle Publikation verwendet den Begriff „strategieorientierte Planung“ und nimmt damit den Anspruch an eine strategische Ausrichtung etwas zurück (Hamedinger/Frey/Dangschat/Breitfuss 2008).

1.2 Ein „dritter Weg“ zwischen großen Plänen und kleinen Schritten?

Strategische Planung wird von vielen Autoren als Mix zwischen „großen Plänen“ und „kleinen Schritten“ bzw. den Modellen der integrierten Entwicklungsplanung und des Planungs-Inkrementalismus interpretiert (Frey/Hamedinger/Dangschat 2008: 26; Kuder 2008: 182, Wiechmann/Hutter 2008: 116). Brake interpretiert strategische Planung im Sinne eines dialektischen Geschichtsverständnisses als Synthese von Integrierter Entwicklungsplanung (These) und Inkrementalismus (Antithese): *„Wesentliches Merkmal der strategischen Entwicklungskonzepte ist die unbedingte Einheit von Orientierung und Umsetzung. Im historischen Vergleich heißt dies, dass das frühere Kaprizieren auf Leitbilder (etwa in Stadtentwicklungsplänen) nun darum ergänzt wird, wie die darin skizzierte zukünftige Realität herbeigeführt werden kann, bzw. dass der zwischenzeitlich favorisierte und autistische Inkrementalismus überwunden wird durch die Einbettung in orientierende Ziele und deren Verflechtungszusammenhänge.“* (Brake 2000: 285)

Bevor ein Modell strategischer Planung als Synthese beider Grundmodelle entwickelt wird, sollen zunächst die wesentlichen Merkmale der integrierten Entwicklungsplanung und des Inkrementalismus dargestellt werden.¹

Das Modell der *integrierten Entwicklungsplanung* („comprehensive planning“) beruhte in der Phase der Planungseuphorie seit den 1960er Jahren auf dem Versuch, die wichtigsten öffentlichen Ressorts (einschließlich Finanzen) in einem „großen Plan“ zu integrieren, die Stadt- und Regionalentwicklung durch Planwerke flächendeckend zu steuern und die verschiedenen Akteure auf einheitliche und langfristige Ziele zu orientieren (Ganser/Siebel/Sieverts 1993). In den 1970er und 1980er Jahren wurden die technokratische Rationalität und die Grenzen dieses „geschlossenen Modells“ (Häußermann/Siebel 1993) deutlich. Angesichts unzutreffender Zukunftsprognosen, rückläufiger öffentlicher Finanzhaushalte sowie der Erfahrung, dass viele integrierte Entwicklungspläne mit ihren langen

Maßnahmenkatalogen wieder in den Schubladen landeten, setzte sich eine planungsskeptische Sicht auf dieses Modell durch. Die Durchsetzungsprobleme langfristiger Planungsziele in politischen Prozessen wurden von der Politikwissenschaft schon früh aufgezeigt (Scharpf 1973). Die westeuropäischen Planungswissenschaften konstatierten angesichts der allgemeinen Trends zur Globalisierung, Liberalisierung und Deregulierung eine abnehmende Steuerungsfähigkeit der öffentlichen Stadt- und Regionalplanung. Neue paradigmatische Ansätze des „communicative turn“ bzw. der „collaborative planning“ (Healey 1997) relativierten die Planungshoheit der öffentlichen Verwaltung und thematisierten Kooperationsformen und Aushandlungsprozesse zwischen öffentlichen und privaten Akteuren.

Das Modell des *Inkrementalismus* („disjointed incrementalism“) prägte nach Auffassung vieler Autoren das Planungsverständnis in der darauffolgenden Phase der 1970er und 1980er Jahre und hat sich als Gegensatz zur integrierten Entwicklungsplanung entwickelt. Das „offene Modell“ (Häußermann/Siebel 1993) des Inkrementalismus ist durch die Merkmale der kleinen Schritte, teilräumige und punktuelle Lösungen, Lernfähigkeit und Flexibilität sowie Kurzfristigkeit des Handelns gekennzeichnet. Dieses Modell hat den Glauben an eine koordinierte Gesamtsteuerung aufgegeben, strebt hingegen Verbesserungen durch überschaubare Problemlösungen an. Die „Strategie der unkoordinierten, kleinen Schritte ist durch die typische Steuerungsorganisation pluralistischer Gesellschaften geprägt, im Gegensatz zur Masterplanung in totalitären Gesellschaften.“ (Braybrooke/Lindblom 1972: 164). Wesentliche Instrumente des Inkrementalismus sind nicht Planwerke, sondern Projekte. Doch auch die offensichtlichen Schwächen des Inkrementalismus wurden bald kritisiert. Die Kritik an der projektorientierten Planung bezog sich vor allem auf den Steuerungsverzicht zur Lösung komplexer und struktureller Probleme, die fehlende Einbettung und Gefahr der Verselbständigung von Projekten, die Orientierung an kurzfristigen Einzelinteressen der Akteure. Der Inkrementalismus wurde insgesamt als resignierte Anpassung an den Status quo charakterisiert (Häußermann/Siebel 1993: 143).

1.3 Eine Neuauflage des perspektivischen Inkrementalismus?

Wenn strategische Planung eine Synthese zwischen den beiden Modellen der integrierten Entwicklungsplanung und des Inkrementalismus darstellt, dann erfordert dies eine Kombination von gegensätzlichen Merkmalen in mehreren Dimensionen:

- Zeit: Langfristigkeit und Kurzfristigkeit
- Raum: Gesamttraum und Teilräume
- Akteure: Öffentliche und private Akteure
- Steuerungsform: Hierarchie und Netzwerke.

Hoffnungen auf einen sog. „dritten Weg“, der die Schwächen beider Modelle meidet und ihre Stärken kombiniert, waren bereits mit dem Konstrukt des „perspektivischen Inkrementalismus“ verbunden (Siebel/Ibert/Mayer 1999: 163). Unter diesem Konstrukt haben die Gründer der IBA Emscher Park einige methodische Prinzipien zusammengefasst, ohne damit bereits eine konsistente Theorie zu entwickeln. Zu diesen Prinzipien zählen u.a.: allgemeine Zielvorgaben, Projekte statt Programme, Verzicht auf flächendeckende Realisierung, Integration der Instrumente statt Integration der Programme (Ganser/Siebel/Sieverts 1993). Wie lässt sich strategische Planung nun vom Ansatz des perspektivischen Inkrementalismus abgrenzen? Der perspektivische Inkrementalismus steht konzeptionell dem Modell des Inkrementalismus näher als dem Modell der integrierten Entwicklungsplanung (Wiechmann/Hutter 2008: 111). Der praktische Schwerpunkt der IBA Emscher Park lag auf der inkrementellen Durchführung von über einhundert Projekten. Das Perspektivische begrenzte sich auf allgemeine Zielvorgaben und Leitthemen. Bezeichnenderweise wurde das Modell der projektorientierten Planung im Kontext der IBA entwickelt. Strategische Planung beansprucht im Unterschied dazu, die Anforderungen beider Modelle gleichwertig zu kombinieren. Bevor in Kapitel 2 der Versuch unternommen wird, eine solche widersprüchliche Einheit zu konzeptualisieren, soll zuvor geklärt werden, wie sich strategische Planung vom Modell der integrierten Entwicklungsplanung abgrenzen lässt oder ob es sich dabei lediglich um eine „Renaissance“ alter Ansätze handelt.

1.4 „Renaissance“ der Entwicklungsplanung – alter Wein in neuen Schläuchen?

„The Revival of Strategic Spatial Planning“ (Salet/Faludi 2000) ist ein in der internationalen Debatte vielzitatierter Buchtitel – ohne dass im Buch deutlich wird, auf welche früheren Planungsformen sich die Vorsilbe „Re“ bezieht. Auch in Deutschland stellen heute viele Autoren die Frage, ob es eine „Renaissance“ der strategischen Planung gibt (Altrock 2004; Meyer zum Alten Borgloh 2005; Hutter 2006). Diese „Renaissance“ bezieht sich auf das Modell der integrierten Entwicklungsplanung der 1970er Jahre in Westdeutschland. In Fachpublikationen ist bereits provokativ von einer „Rückkehr der großen Pläne“ die Rede (Frey/Keller/Klotz/Koch/Selle 2003). Auch in der praktischen

Anwendung lassen sich dafür Anzeichen finden. Im Rahmen des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost werden seit 2001 wieder „integrierte Stadtentwicklungskonzepte“ von den beteiligten Städten erarbeitet. Ein aktuelles Positionspapier des Deutschen Städtetags fordert wieder eine „langfristig orientierte, ressortübergreifende und umsetzungsorientierte integrierte Stadtentwicklungsplanung“ (Deutscher Städtetag 2004). Die 2007 auf dem informellen Ministertreffen der für Raum- und Stadtentwicklung zuständigen Minister verabschiedete „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ empfiehlt den Städten die Erarbeitung „integrierter Stadtentwicklungsprogramme auf gesamtstädtischer Ebene“. Ein Déjà-vu, das den Eindruck erweckt, als habe es die ganze Debatte um die Grenzen der Steuerungsfähigkeit der öffentlichen Planung nicht gegeben. Damit stellt sich die Frage, ob es sich beim Modell der strategischen Planung lediglich um eine Renaissance der integrierten Entwicklungsplanung handelt bzw. worin sich beide Modelle unterscheiden?

Ritter (2006: 129) setzt zunächst strategische Planung weitgehend mit der Stadtentwicklungsplanung gleich:

„Stadtentwicklungsplanung war und ist strategische Planung: Sie geht von einer Gesamtbetrachtung aus und sucht Teilaufgaben zu integrieren. Sie versteht sich als Richtungsangabe und steckt Entwicklungsrahmen ab. Sie ist grundsätzlich auf lange Sicht angelegt (...) Sie erhebt einen Steuerungsanspruch gegenüber nachgeordneten operativen Plänen.“

Im Weiteren stellt er jedoch folgende Unterscheide heraus (Ritter 2006: 139–141):

- Das neue Steuerungsverständnis akzeptiert die Grenzen der Rationalität, indem es Ungewissheit, unvollständige Informationen und unkalkulierbare Verhaltensmöglichkeiten der Akteure einbezieht.
- Der neue Steuerungsanspruch kehrt sich vom „hoheitlichen Modell imperativer Planung“ und der klassischen Hierarchie der Akteure ab.
- Die neue Steuerungsintensität ist nicht auf detaillierte Lenkung, sondern auf Rahmensetzung ausgerichtet.
- Der neue Steuerungsumfang reduziert den umfassenden Integrationsanspruch auf Schwerpunkte und Leitprojekte.
- Die neuen Steuerungsverfahren ergänzen hoheitliche durch kooperative Instrumente (ohne diese zu ersetzen).
- Die neue Reichweite der Steuerung begrenzt sich nicht auf administrative Grenzen, sondern kann stadtreional sein.

Zusammenfassend liegen Unterschiede der strategischen Planung gegenüber der integrierten Entwicklungsplanung vor allem in folgenden Punkten:

- Der Anspruch früherer Stadtentwicklungspläne, alle wichtigen Bereiche und Ressorts vollständig zu integrieren, wird zugunsten einer *Selektivität von Schlüsselthemen* aufgegeben. Strategische Planung reduziert die Komplexität und „Ganzheitlichkeit“ der Stadt- und Regionalentwicklung, indem sie zwar in der Ausgangsanalyse von Stärken und Schwächen ressortübergreifend agiert, jedoch selektive Prioritäten in Orientierung und Umsetzung setzt.
- Der deduktive Charakter der technokratischen Planungsrationale in der klassischen Abfolge von Bestandsaufnahme – Problemanalyse – Vision – Leitbild – Ziele – Maßnahmen – Umsetzung – Erfolgskontrolle wird aufgegeben zugunsten eines iterativen *Wechselspiels von Orientierung und Umsetzung*.² Projekte können aus Leitbildern abgeleitet werden, Leitbilder können auch aus Projekten entstehen.
- Die Orientierung der Akteure erfolgt nicht über detaillierte Zielkataloge und Handlungsprogramme aus den verschiedenen Ressorts, sondern über *Visionen und Leitbilder*, die lediglich einen Orientierungsrahmen für die zukünftige Entwicklung setzen wollen.
- Die Umsetzung erfolgt nicht über lange Maßnahmenlisten flächendeckend im Gesamttraum, sondern über eine überschaubare Anzahl von *Projekten* in ausgewählten Teilräumen der Städte und Regionen („area based strategy“).
- Die gängige Arbeitsteilung zwischen der Zielbestimmung durch öffentliche Akteure aus Verwaltung und Politik und der Umsetzung durch private Akteure aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft wird aufgegeben, indem neue *Governance-Formen* entwickelt und private Akteure aktivierend in Leitbildprozesse einbezogen werden.

Wichtige Gemeinsamkeiten zwischen strategischer Planung und integrierter Entwicklungsplanung liegen im ressortübergreifenden Anspruch und informellen Status. Wesentliche Unterschiede bestehen darin, dass strategische Planung einerseits die Integrationsansprüche reduziert, indem sie auf umfassende Ziel- und Maßnahmenkataloge verzichtet und fachliche wie räumliche Prioritäten setzt. Andererseits erhöht strategische Planung die Ansprüche an eine effektive Umsetzung durch eine stringente Ziel-Mittel-Kopplung, projektorientierte Vorgehensweise und Einbeziehung privater Akteure aus Wirtschaft und Bürgerschaft.

2 Ein Modell strategischer Planung

„Strategie“ meint allgemein ein planvolles Handeln von Akteuren und Institutionen, das die Bestimmung langfristiger Ziele aus der Analyse externer und interner Rahmenbedingungen ableitet und mit der Auswahl kurzfristiger und flexibler Schritte zur Realisierung dieser Ziele kombiniert. Strategien stellen damit eine Einheit aus den beiden Steuerungsfunktionen Orientierung und Umsetzung dar. Visionen, Leitbilder und Ziele auf der einen Seite wie auch Projekte und Maßnahmen auf der anderen Seite stellen allein noch keine Strategie dar.

Als konstitutives Merkmal der strategischen Planung wird von vielen Autoren die Gleichzeitigkeit von Orientierung und Umsetzung beschrieben:

„Wesentliches Merkmal der strategischen Entwicklungskonzepte ist die unbedingte Einheit von Orientierung und Umsetzung.“ (Brake 2000: 285)

„Strategisch stehen Gleichzeitigkeit und Wechselwirkung von Konzept- und Projektentwicklung im Vordergrund; das heißt, Leitkonzepte und Projekte bedingen sich wechselseitig, sind jeweils Folge oder Vorlauf.“ (Becker 1999: 464)

„Wer konkretes Handeln vor Ort in übergreifende Bezüge einbinden will, muss in der Lage sein, parallel Strategie, Prozess und Projekt auf verschiedenen räumlichen Ebenen zu gestalten. Eben dies ist (...) die Herausforderung für heutige Stadtentwicklungsplanung. Dabei kann also auch nicht mehr wie früher deduktiv vorgegangen werden, sondern programmatische Ziele, Pläne und Projekte werden iterativ und im ständigen Wechselspiel entwickelt.“ (Frey u. a. 2003: 16, 17)

„Dieser (...) ‚Dreiklang‘ von Leitbild, Gesamtkonzept und Einzelprojekt entspricht nicht mehr der klassischen Unterscheidung zwischen ‚Bottom-up‘ und ‚Top-down‘ in den Planungsstrategien. Er ist eher beschreibbar mit dem Bild eines laufenden Maßstabswechsels in der Planung, bei der die jeweils gerade als notwendig erachtete Planungsebene auf die anderen Ebenen zurückwirkt.“ (IBA 2005: 132)

Die Begriffe „Gleichzeitigkeit“, „Parallelität“ und „ständiges Wechselspiel“ heben die zeitliche Dimension hervor, so dass sich strategische Planung auch als permanenter Lernprozess verstehen lässt. Das „Wechselspiel“ zwischen Orientierung und Umsetzung soll dazu beitragen, einerseits die häufige Folgenlosigkeit von Leitbildprozessen, andererseits den bloßen Aktionismus von Projekten zu vermeiden. Strategische Planung lässt sich demzufolge in einem Modell³ als Wechselspiel verschiedener Elemente konzipieren (siehe auch Grafik, S. 236):

• Kooperationen zwischen strategischen Akteuren

Sie bilden in zweifacher Hinsicht das institutionelle Dach, um Leitbilder und Projekte miteinander zu koppeln, und zwar *erstens* durch die Kooperation verschiedener Ressorts der öffentlichen Verwaltung und *zweitens* durch die Kooperation öffentlicher und privater Akteure.

Der erste Anspruch, ressortübergreifend zu arbeiten, wird vielfach an die strategische Planung formuliert (Brake 2000: 287; Altrock 2004: 235). Zugleich geht strategische Planung mit dem paradigmatischen Wandel vom „Government“ zur „Governance“ einher (Albrechts 2004: 751; Albrechts/Healey/Kunzmann 2003: 114). Die Steuerungsgrenzen der staatlichen Planung führen in stark marktwirtschaftlich ausgerichteten Ländern wie Großbritannien und den USA zu einer Institutionalisierung von öffentlich-privaten Kooperationen (Public-Private-Partnerships) zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Damit verbunden ist vielfach die Hoffnung, dass öffentliche Fördermittel private Folgeinvestitionen nach sich ziehen. Bereits in Bezug auf das Modell der projektorientierten Planung wurde darauf hingewiesen, dass damit strategische Kooperationen zwischen der öffentlichen Verwaltung und privaten Unternehmen entstehen, die die klassische Arbeitsteilung zwischen der Zielbestimmung durch öffentliche Akteure und der Realisierung durch private Akteure aufgeben (Siebel/Ibert/Mayer 1999: 164).

• Stärken-Schwächen-Analyse

Eine Stärken-Schwächen-Analyse ist im strategischen Management privater Unternehmen Ausgangspunkt und Grundlage für die Strategiebestimmung (Mintzberg 2000: 36). Für eine Positionsbestimmung von Städten und Regionen wird das Instrument der SWOT-Analyse⁴ seit den 1990er Jahren auch von der öffentlichen Verwaltung übernommen. Dazu werden in einem ersten Schritt die internen Stärken und Schwächen analysiert. Basis dafür ist in der Regel ein moderierter Diskussionsprozess mit dem Ziel, einen Gruppenkonsens zwischen den beteiligten Akteuren herzustellen (der besonders zwischen öffentlichen und privaten Akteuren nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden kann). In einem zweiten Schritt werden die externen Chancen und Risiken der Umwelt ebenfalls in einem gemeinsamen Konsens analysiert. Schließlich werden in einer Matrix Stärken und Chancen, Schwächen und Gefahren gegenübergestellt. Ziel der SWOT-Analyse ist es, Stärken und Chancen zu maximieren und Schwächen und Gefahren zu minimieren. Die SWOT-Analyse beruht als ein Element der strategischen Planung am ehesten auf der rationalistischen

Prämisse, wonach eine lineare Ziel-Mittel-Ableitung auf der Grundlage umfassender Informationen explizit möglich ist (Wiechmann/Hutter 2008). Aus der Stärken-Schwächen-Analyse können sowohl Leitbilder als auch Projekte abgeleitet werden.

- *Strategische Leitbilder*

Strategische Leitbilder bestimmen langfristige Ziele und gemeinsame Zukunftsvisionen auf der gesamt-räumlichen Ebene der Stadt und Region. Die Stadtplanung in Deutschland arbeitet in der Regel mit städtebaulichen Leitbildern (Becker 1999), die Landes- und Regionalplanung mit raumordnerischen Leitbildern (Knieling 2006). Strategische Leitbilder unterscheiden sich von städtebaulichen und raumordnerischen Leitbildern, indem diese nicht nur flächenbezogene Aussagen zur baulich-räumlichen Struktur, sondern auch zu prägenden Standortprofilen oder tragenden Wirtschaftsbereichen einer Stadt bzw. Region enthalten (z. B. als „Kulturstadt“, „Universitätsstadt“ oder „Energieresion“). Strategische Leitbilder verknüpfen also sozioökonomische und baulich-räumliche Ziele der Stadt- und Regionalentwicklung. Internationale Studien zeigen die Bedeutung langfristiger Leitbilder für die Bewältigung des Strukturwandels besonders für deindustrialisierte Städte und Regionen (Kunzmann 1993; BBR 2005).

Im Modell strategischer Planung wird zwischen Leitbildprozessen und Leitbildergebnissen unterschieden. Denn strategische Leitbilder haben eine doppelte Funktion:

(1) Strategischen Leitbildprozessen wird nach innen eine Funktion zur Abstimmung und Konsensfindung der beteiligten Akteure zugeschrieben („shared future“). Sie basieren – im Unterschied zu reinen Imagekampagnen – auf sozialen Verständigungs- und Aushandlungsprozessen zwischen den Akteuren und sollen durch die eigene Mitwirkung das Handeln der Akteure binden und aktivieren (Knieling 2006: 480; Altrock 2004: 225).

(2) Strategische Leitbildergebnisse haben nach außen die Funktion, einen Imagewandel von Räumen und eine Standortprofilierung im Wettbewerb um die Ansiedlung von Unternehmen und Bewohnern zu bewirken. Negative Images von schrumpfenden, belasteten und „verbrauchten“ Standorten stellen häufig ein Hemmnis für die Ansiedlung neuer Unternehmen und qualifizierter Arbeitskräfte in altindustriellen Städten und Regionen dar. Leitbildergebnisse sind deshalb nicht zuletzt auch ein Marketing- und Werbeinstrument, um die Aufmerksamkeit von Medien, Investoren und Bürgern im Standortwettbewerb zu wecken.

- *Strategische Projekte*

Strategische Projekte sind größere Bauvorhaben (z. B. Sportstadien, Museen, Brücken) oder temporäre Events (z. B. Festivals, Olympische Spiele, Gartenschauen, Kulturhauptstadt), denen für die zukünftige Stadt- und Regionalentwicklung eine Initialfunktion zugeschrieben wird. In vielen Fällen handelt es sich um eine Wiedernutzung brachliegender Flächen oder Gebäudekomplexe in alten Industrie-, Gewerbe- oder Hafengebieten. Projekte sind kurz- oder mittelfristig angelegt und in der Regel zeitlich befristet. Der begrenzte Realisierungszeitraum schafft einen Handlungsdruck für die Akteure und beschleunigt damit die Umsetzung. Projekte intervenieren nicht flächendeckend, sondern räumlich punktuell („area based“). Dadurch stellen sie eine Abkehr von der umfassenden und flächendeckenden Steuerung dar und setzen klar definierte Trägerschaften, Eigentumsverhältnisse und Finanzierungskonzepte voraus. Träger der Projekte sind in vielen Fällen Sonderorganisationen, die aus der bestehenden Verwaltungsstruktur ausgegliedert werden. Dazu zählen u. a. ressortübergreifende Arbeitsgruppen, privatrechtlich organisierte Entwicklungsgesellschaften oder öffentlich-private Agenturen.

Einer projektorientierten Planung werden folgende Stärken zugeschrieben (vgl. Mayer 2004):

- Strategische Projekte konzentrieren sich auf privilegierte Themenfelder und Teilräume und reduzieren damit die Komplexität der Stadt- und Regionalentwicklung. Im Rahmen von Projekten lassen sich baulich-räumliche und sozioökonomische Ziele und Ressorts einfacher integrieren als im Rahmen von Programmen oder Planwerken.
- Eine überschaubare Anzahl definierter strategischer Projekte hat bessere Umsetzungschancen als lange Maßnahmenkataloge in traditionellen Stadtentwicklungskonzepten, die häufig addierte „Wunschlisten“ darstellen und wieder in den Schubladen verschwinden.
- Durch den konkreten Umsetzungsanspruch von Projekten lassen sich Akteure leichter mobilisieren und motivieren als durch allgemeine Leitbilder. Mit Projekten kann deshalb im stärkeren Maße politische Handlungsfähigkeit demonstriert werden.
- Das Management von Projekten erfolgt oftmals außerhalb von Verwaltungsroutinen und ermöglicht dadurch in vielen Fällen flexiblere, kreativere und qualitätsvollere Lösungsansätze sowie offenere Lernprozesse.
- Strategische Projekte symbolisieren den Strukturwandel von Städten und Regionen. Sog. „Leuchtturm“-Projekte („flagships“) können einen Image-

wandel bewirken als Basis für eine neue Attraktivität der Räume. Ein bekanntes Beispiel dafür ist das Guggenheim-Museum in Bilbao.

- Strategische Projekte können durch die Zusammenarbeit öffentlicher und privater Akteure sichtbare Erfolge in der Stadt- und Regionalentwicklung erzeugen und damit die Trennung von Planung und Umsetzung im Modell der integrierten Entwicklungsplanung überwinden.
- Strategische Projekte werden als „Schlüsselprojekte“ oder „Impulsprojekte“ (BBR 2005: 14) bezeichnet, wenn von ihnen Ausstrahlungswirkungen auf das Umfeld erwartet werden (Siebel/Ibert/Mayer 1999: 169). Diese Wirkungen können entweder räumlich streuend (metastasierend) oder zeitlich beschleunigend (katalysatorisch) sein.

• Erfolgskontrolle

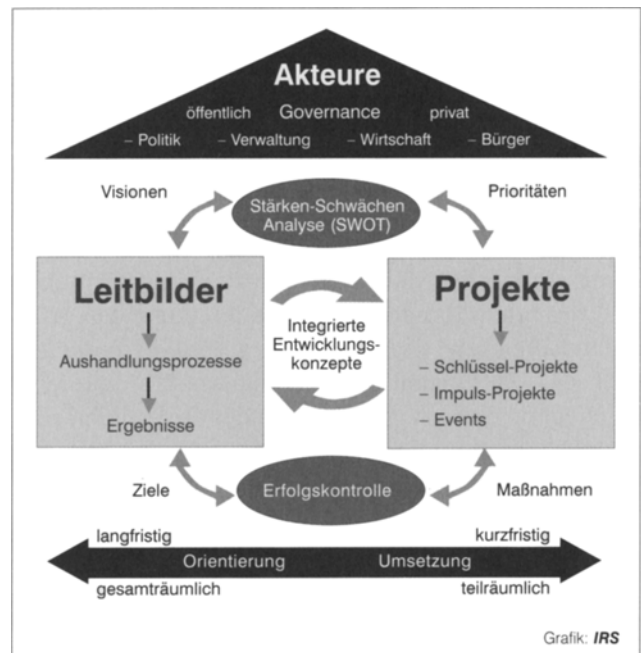
Die Erfolgskontrolle bzw. Evaluation ist im Rahmen der strategischen Planung ein begleitender Prozess („ongoing evaluation“), um das iterative Wechselspiel zwischen Leitbildern und Projekten regelmäßig rückzukoppeln. Methodisches Ziel ist dabei keine Wirkungsanalyse, da diese ein zeitliches Nacheinander voraussetzt. Im „Wechselspiel“ von Leitbildern und Projekten lassen sich Ursachen und Wirkungen schwer unterscheiden. Eine begleitende Evaluation erfordert – im Unterschied zu einer Ex-post-Evaluation durch Wirkungsanalysen – ein laufendes Monitoring zur Kontrolle, um eine Anpassung der Leitbilder und Projekte an veränderte Rahmenbedingungen zu ermöglichen. Die Kunst dieses „lernenden Systems“ besteht darin, die richtige Balance zwischen Kontinuität und Flexibilität zu finden. Während Leitbilder einerseits eine langfristige Gültigkeit beanspruchen und damit eine gewisse Kontinuität der Akteure und ihrer gemeinsamen Handlungsorientierungen voraussetzen, soll das Projektmanagement andererseits flexibel genug sein, um auf veränderte Umsetzungsbedingungen durch Anpassungen rasch zu reagieren. Insgesamt gewinnt strategische Planung damit den Charakter eines permanenten Lernprozesses.

• Orientierung und Umsetzung

Orientierung und Umsetzung bilden schließlich die beiden gegensätzlichen Steuerungsfunktionen der strategischen Planung ab. Während die Orientierungsfunktion der Akteure über Visionen, Leitbilder oder Ziele einen langfristigen Zeithorizont und eine flächendeckende Raumbezug beansprucht, ist die Umsetzungsfunktion durch die gegenteiligen Merkmale kurzfristiger Projekte bzw. Maßnahmen und teilsräumiger Interventionen gekennzeichnet.⁵

Die Pfeile in der Grafik stellen den dynamischen Prozesscharakter strategischer Planung dar. Insgesamt bildet das Modell eine widersprüchliche Einheit aus gegensätzlichen Elementen. Die Vermittlung zwischen diesen beiden erfolgt hauptsächlich durch Akteurs-Kooperationen und „integrierte Entwicklungskonzepte“.

Modell der strategischen Stadt- und Regionalplanung



3 Zur Anwendung strategischer Planung

3.1 Wachstum und Schrumpfung als Rahmenbedingung

Strategische Planung wurde ursprünglich als ein Ansatz im Management privater Unternehmen entwickelt, um neue Geschäftsfelder zu erschließen. Es war damit ein Instrument unternehmerischer Wachstumspolitik. Mit der Übertragung auf die öffentliche Planung wurde der Ansatz jedoch unter ganz unterschiedlichen Rahmenbedingungen in Städten und Regionen angewendet. In einigen europäischen Ländern diente strategische Planung insbesondere zur Bewältigung des Niedergangs von Städten und Regionen (Albrechts 2004: 743). Einzelne europäische Großstädte wie Barcelona haben das Instrument in den 1990er Jahren zur gezielten Forcierung des postindustriellen Strukturwandels angewandt (Meyer zum Alten Borgloh 2005). Aber auch in einigen prosperierenden europäischen Metropolen wie Wien und London wurden in dieser Zeit Strategiepläne neuen Typs entwickelt (Brake 2000). In den internationalen Planungswissenschaften wird „managing of spatial change“ seit den 1990er Jahren als eine zentrale Aufgabe der strategischen Planung definiert

(Healey 1997). In Großbritannien ist sie heute eine konzeptionelle Grundlage für die Politik der Urban Regeneration (Roberts/Sykes 2000). In Westdeutschland ging die Wachstumsphase der Nachkriegszeit zunächst mit einer Konjunktur integrierter Entwicklungsplanungen einher. „Große Pläne“ fanden vor allem dort Anwendung, wo es demographische und ökonomische Wachstumsimpulse zu verteilen gab. Als Reflex auf die Deindustrialisierung an der Ruhr und die allgemeine Wachstumskrise seit den 1970er Jahren wurde erstmals durch die IBA Emscher Park die neue Aufgabe an Planung und Politik explizit formuliert, „Innovationen in altindustrialisierten Regionen und schrumpfenden Städten“ (Häußermann/Siebel 1993: 143) zu organisieren.⁶ Die Strategie der Erneuerung eines alten Industriegebiets stärkte inkrementelle Ansätze der „Planung durch Projekte“. Mit der zunehmenden Thematisierung schrumpfender Städte und Regionen seit der Jahrtausendwende wird den Stadt- und Regionalplanern vermehrt die Rolle eines „manager of change“ (Doehler-Behzadi u. a. 2005: 76) zugeschrieben. Der starke Anpassungsdruck in schrumpfenden Städten und Regionen, der verschärfte Standortwettbewerb um die Ansiedlung von Unternehmen und Haushalten und die knappen öffentlichen Kassen scheinen als Rahmenbedingungen eine Anwendung strategischer Planung zu begünstigen (DASL 2002). Eine europaweite Untersuchung von Bewältigungsstrategien in Städten mit Strukturkrise belegt, dass in allen untersuchten Fällen in Großbritannien, Dänemark, Schweden, Italien, Spanien und Frankreich projektorientierte Strategien verfolgt werden, die Gesamtkonzepte und Impulsprojekte eng verknüpfen (BBR 2005: 10).

3.2 Ansätze und Beispiele

Durch die zunehmende Aufgabe der Bewältigung von Schrumpfungsprozessen in Städten und Regionen und Anreize verschiedener Förderprogramme der EU, des Bundes und der Länder bildet sich eine Vielzahl von Ansätzen strategischer Planung in Deutschland heraus. Dies belegen folgende Beispiele:

- Im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Stadtumbau Ost“ werden seit 2001 integrierte Stadtentwicklungskonzepte seitens der Fördergeber gefordert und inzwischen in den meisten der 295 beteiligten Städte bereits fortgeschrieben. Die Integration bezieht sich auf städtebauliche und wohnungswirtschaftliche Ziele. Die Akteurs-Kooperationen begrenzen sich weitgehend auf die Stadtverwaltungen und (halb-)öffentlichen Wohnungsgesellschaften. Die Stadtumbaukonzepte greifen in den meisten Fällen auf bereits vorhandene Leit-
- bilder zurück. In der Umsetzung werden in der Regel keine Projekte, sondern flächenbezogene Maßnahmen des Rückbaus und der Aufwertung definiert (BMVBS 2001).
- Im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ werden integrierte Handlungskonzepte für insgesamt 360 benachteiligte Stadtteile in 252 Städten und Gemeinden gefordert, die im strategischen Teil ein Leitbild, im operativen Teil Maßnahmen und Projekte definieren sollen. Die Zwischenevaluierung des Programms hat bereits deutliche Defizite im integrativen Ansatz und der strategischen Kohärenz dieser Konzepte benannt (IfS 2004).
- Die IBA Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010 ist eine bis zum Jahr 2010 befristete Strategie des Landes Sachsen-Anhalt, an der insgesamt 17 Städte beteiligt sind und die von einem gesondert eingerichteten IBA-Büro durchgeführt wird. Ziel ist es, eine stärkere Profilierung der schrumpfenden Städte zu erreichen, um begrenzte Kräfte und knappe Mittel auf zukunftssträchtige Entwicklungspfade zu lenken. Dazu werden in jeder Stadt einige wenige Impuls- bzw. Schlüsselprojekte definiert, die bis 2010 realisiert werden sollen (IBA Stadtumbau 2006).
- Das Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg fordert im Zuge einer stärkeren Konzentration der Förderpolitik von den Städten des Landes Integrierte Stadtentwicklungskonzepte, die aus der Definition von Leitbildern und Entwicklungszielen sog. „Schlüsselmaßnahmen“ ableiten. Diese Schlüsselmaßnahmen sollen ausgewählte Maßnahmenbereiche bündeln. Die Umsetzung erfolgt im Rahmen von Projekten (MIR 2006).

In der Regionalentwicklung bilden sich strategische Planungsansätze durch Internationale Bauausstellungen, neue informelle Instrumente der Regionalplanung und die Einrichtung von Agenturen des Regionalmanagements im Rahmen der europäischen und nationalen Strukturpolitik heraus. Beispiele dafür sind:

- Die IBA Emscher Park (1989–1999) hatte als Ansatz einer „modellhaften baulichen, sozialen, ökologischen und ökonomischen Erneuerung eines alten Industriegebietes“ (Ganser/Siebel/Sieverts 1993, S. 12) in Nordrhein-Westfalen die planungstheoretische Debatte der 1990er Jahre in Deutschland wesentlich bestimmt. In der Praxis arbeitete die IBA mit sechs Leitthemen und 120 Projekten (Kilper 1999). Wegen ihrer privilegierten Finanzierung durch Landesmittel blieb sie letztlich jedoch eine solitäre Initiative.

- Die IBA Fürst-Pückler-Land (2000–2010) ist ein nachfolgender Ansatz im Land Brandenburg, um den Strukturwandel in der Lausitz von einem Braunkohlerevier zu einer touristischen Seenlandschaft zu bewältigen und zu qualifizieren. Die Planungsstrategie dieser IBA ist bestimmt durch die Verknüpfung einer langfristigen Vision mit der kurzfristigen Verwirklichung von inzwischen 25 Projekten (IBA 2006). Die IBA basiert auf dem Planungskonzept eines Wechselspiels zwischen langfristig orientiertem regionalem Leitbild, regionalen Entwicklungskonzepten und Projekten als Inseln der Innovation (IBA 2005: 122).
- Die REGIONALEN sind als Nachfolger der IBA Emischer Park ein strategischer Ansatz in Nordrhein-Westfalen, um durch die Förderung innovativer Projekte, Ereignisse und Initiativen zur Profilierung der Regionen beizutragen. In einem Wettbewerbsverfahren können sich die einzelnen Regionen um die Austragung im zweijährigen Turnus bewerben. Träger sind gesondert gegründete und zeitlich befristete Agenturen. Alle REGIONALEN arbeiten dabei mit der Kombination von Leitthemen und Projekten (ILS 2006).
- Regionale Entwicklungskonzepte werden in vielen Bundesländern seit den 1990er Jahren als informelle Instrumente der Regionalplanung eingesetzt, um zur regionalen Strukturverbesserung und interkommunalen Kooperation beizutragen. Regionale Entwicklungskonzepte ergänzen die formellen Planwerke und sollen laut Raumordnungsgesetz zur „Verwirklichung der Raumordnungspläne“ beizutragen. Sie werden häufig im Rahmen der regionalen Strukturpolitik (u. a. LEADER-Programme, Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur) gefordert. Als umsetzungsorientierte Instrumente umfassen Regionale Entwicklungskonzepte die methodischen Bestandteile SWOT-Analysen, Leitbilder, Maßnahmen und Projekte (Knieling/Weick 2005).

Wie diese Beispiele zeigen, werden viele Ansätze einer strategischen Stadt- und Regionalplanung durch Förderprogramme der Ebenen EU, Bund und Länder quasi „von oben“ bzw. von außen initiiert. Förderanreize stellen wesentliche Motive zur Erarbeitung strategischer Pläne dar (Altrock 2008: 70). Scheinbar seltener noch beruht strategische Planung auf der eigenständigen Initiative von Städten und Regionen. Dies deutet darauf hin, dass strategische Planung bisher eher eine Sonderform der Mehrebenenpolitik darstellt, die im Planungsalltag von Städten und Regionen noch nicht entsprechend etabliert ist.

3.3 Probleme der Anwendung

Im Folgenden werden Probleme der Anwendung strategischer Leitbilder und Projekte in der Praxis der Stadt- und Regionalplanung beschrieben, ohne einen Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben. Da bisher nur wenige kritische Analysen und Evaluationen vorliegen, wird auch auf eigene Erfahrungen zurückgegriffen.⁷

Strategische Leitbilder

In der Praxis haben sich Leitbilder in den letzten Jahren als fester Bestandteil vieler Entwicklungskonzepte, Managementansätze und Planwerke etabliert. Allerdings lassen sich große Diskrepanzen zwischen den hohen normativen Erwartungen an Leitbilder und ihrer häufig geringen Relevanz in der Praxis feststellen (Becker 1999). In der praktischen Anwendung von Leitbildern können u. a. folgende Probleme auftreten:

- Wenn Leitbilder für Städte und Regionen ausschließlich durch Stadt- oder Regionalplaner erarbeitet werden, stellen diese oft die städtebaulich oder raumordnerisch erwünschte Siedlungsstruktur in den Mittelpunkt. Strategische Leitbilder umfassen jedoch über Aussagen zur Fläche hinaus die Darstellung spezifischer Standortprofile und sozioökonomischer Stärken und setzen daher die Mitwirkung der Wirtschaft voraus.
- Um einen Konsens zwischen unterschiedlichen Akteuren aus Stadt und Region über gemeinsame Zukunftsvisionen zu erzielen und Konflikte bei unterschiedlichen Positionen der Akteure zu vermeiden, tragen Leitbilder im Ergebnis häufig einen Kompromisscharakter. In diesen Fällen bleiben sie unspezifisch und abstrakt und bieten damit für die Akteure entsprechend große Interpretationsspielräume.
- Weisen Städte und Regionen eine stark diversifizierte Wirtschaftsstruktur – z. B. in Fällen des Niedergangs einer früheren Monostruktur – und damit keine dominanten Stärken auf, ist es im Rahmen von Leitbildprozessen oft schwierig, ein langfristiges Profil im Gruppenkonsens zu bestimmen. Leitbilderergebnisse sind dann sehr breit, um einzelne Bereiche nicht zu bevorzugen und mögliche andere Entwicklungspotenziale zu vernachlässigen (Kuder 2008).
- Wird die Erarbeitung von Entwicklungsleitbildern zur Entlastung der öffentlichen Verwaltung an externe Büros vergeben, besteht die Gefahr, dass sich die Mitwirkung der Akteure häufig auf die punktuelle Teilnahme an Veranstaltungen beschränkt. In manchen Fällen werden Leitbilder als politische Beschlussvorlagen sogar extern vorformuliert. In solchen Fällen beruhen

die Leitbilderergebnisse nur im geringen Maß auf sozialen Aushandlungs- und Verständigungsprozessen und können deshalb nur bedingt zur Identifikation und Motivation der Akteure beitragen.

- In anderen Fällen versuchen politische Eliten oder Führungspersönlichkeiten, Leitbilder für Städte oder Regionen von oben durchzusetzen. Diese haben dann ebenso wenig eine soziale Verankerung und finden eine entsprechend geringe Akzeptanz und Resonanz. Dies verdeutlicht das Dilemma zwischen hierarchischer („leadership“) und netzwerksförmiger Steuerung (Partizipation).

Eine der wenigen empirischen Untersuchungen strategischer Stadtplanungsansätze am Beispiel von Duisburg und Dortmund zeigt, dass die befragten Akteure retrospektiv den sozialen Diskussionsprozess zur Erarbeitung der Leitbilder als wichtiger bewerten wie die Inhalte der Leitbilder (Ziesemer 2004: 223). Dies unterstreicht die Bedeutung sozialer Kommunikations- und Aushandlungsprozesse.

Strategische Projekte

Auch an strategische Projekte werden hohe Erwartungen geknüpft. Sie sollen ein „Schlüssel“ für die weitere Stadt- und Regionalentwicklung sein und „Impulse“ auslösen. Welche Wirkungen von solchen Projekten tatsächlich ausgehen, ist bisher wenig erforscht. Die Stärken der projektorientierten Planung werden in der empirischen Forschung zugleich als ihre Schwächen beschrieben. Zu den Problemen zählen

- die Ausblendung schwieriger Probleme und Konflikte der Stadt- und Regionalentwicklung durch die Bevorzugung von Projekten, die besonders öffentlichkeitswirksam, konsensfähig und kurzfristig realisierbar sind (Mayer 2004);
- die Einrichtung oder Ausgliederung von Sonderorganisationen des Projektmanagements, die Reibungen mit der bestehenden Verwaltung schafft und häufig nicht mehr ausreichend über demokratische Verfahren politisch legitimiert und kontrolliert ist (Mayer 2004);
- die mögliche Verselbständigung von Zielen aufgrund vorhandener Vermarktungs- und Erfolgszwänge besonders in Großprojekten, die ihre Einbettung in übergeordnete und längerfristige Planungen in Frage stellen kann (Liebmann 2003), sowie
- die Möglichkeit, dass neben den intendierten „Ausstrahlungseffekten“ besonders im Falle von Großprojekten und -ereignissen auch nichtintendierte „Oaseneffekte“ entstehen können, die „andere Zei-

ten und andere Räume austrocknen“ (Häußermann/Siebel 1993: 145). Großprojekte wie z.B. Einkaufs- oder Entertainment-Center können autarke, von ihrer Umwelt abgekoppelte „Inseln“ bleiben (Mayer 2004: 141).

4 Kritische Diskussion des Modells der strategischen Stadt- und Regionalplanung

Aus der empirischen Analyse der Rahmenbedingungen, Ansätze und Probleme in der Anwendung wird in diesem Schlusskapitel das Modell der strategischen Stadt- und Regionalplanung kritisch diskutiert und reflektiert. Dabei kann es sich bei dem derzeitigen Forschungsstand nur um die Formulierung vorläufiger Hypothesen sowie die Benennung von Widersprüchen und offenen Fragen handeln. Eine eigene Positionierung zwischen den Polen der Planungsgläubigkeit und Planungsskepsis kann nur ansatzweise erfolgen.

Strategische Planung ist im Kern eine widersprüchliche Einheit von Gegensätzen: langfristige Leitbilder und kurzfristige Projekte, gesamträumliche Steuerung und teilräumliche Interventionen, öffentliche und private Akteure, hierarchische und netzwerksartige Steuerung. Das Modell der strategischen Planung sucht als Steuerungs-Mix erneut einen „dritten Weg“ zwischen integrierter Entwicklungsplanung und Inkrementalismus. Im Folgenden soll deshalb kritisch diskutiert werden, welche konkreten Schnittfelder zwischen diesen Gegensätzen in der praktischen Anwendung bestehen. Nach dem Modell strategischer Stadt- und Regionalplanung beziehen sich diese Schnittfelder vor allem auf die Träger, Instrumente und Kompetenzen strategischer Planung.

4.1 Träger: Governance zwischen öffentlichen und privaten Akteuren

Eine kritische Frage lautet: Wer ist der personelle und institutionelle Träger strategischer Planung? Die eingangs dargestellten angelsächsischen Definitionen bleiben hier zum Teil sehr vage.⁸ Mit dem modischen Begriff Governance werden zwar Kooperationsformen zwischen politisch-administrativen, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren erfasst, weitgehend offen bleibt jedoch die Frage konkreter Trägerschaften. Wer das Subjekt der Steuerung ist, verschwimmt in der Governance-Forschung (Mayntz 2005). Selle wendet als Skeptiker gegen die strategische Planung ein: „Es gibt nicht die eine Organisation und es ist völlig unklar, wer denn für die Konzipierung einer strategischen Orientierung zuständig sein und wer über die Mittel

zu deren Umsetzung verfügen könnte.“ (Selle 2007: 4). Dagegen gehen Kunzmann und Albrechts davon aus, dass strategische Planung vom öffentlichen Sektor gesteuert wird (vgl. Kunzmann 2000, S. 259; Albrechts 2004: 747). Einzelne empirische Studien über Stadtentwicklungsstrategien in deutschen Großstädten bestätigen, dass diese von den öffentlichen Verwaltungsspitzen initiiert werden (Schneider 1997; Glock 2006).

Die Erarbeitung langfristiger Visionen, Leitbilder und Ziele für den Gesamttraum von Städten oder Regionen ist im Rahmen eines kontinentaleuropäischen Staatsverständnisses eine originäre Aufgabe der mit einer Planungshoheit ausgestatteten und dem Gemeinwohl verpflichteten öffentlichen Politik und Verwaltung. Von privaten Akteuren aus Wirtschaft und Bürgerschaft kann diese komplexe Aufgabe nicht erwartet werden, da diese in der Regel an partikularen und kurzfristigen Interessen orientiert sind. Eine Trägerschaft strategischer Planung in öffentlicher Hand kann entweder durch übergeordnete Stabsstellen der Verwaltung (ressortübergreifende Arbeitsgruppen, wenn strategische Planung zur „Chefsache“ erhoben wird) oder durch die Stadtentwicklungsämter bzw. Regionalplanungsstellen erfolgen. Dies setzt jedoch voraus, dass diese über Kompetenzen der Koordination anderer Ressorts und des Projektmanagements verfügen. Wenn öffentliche Verwaltungsstellen Träger strategischer Planung sind, wird der private Sektor an den sozialen Aushandlungsprozessen von Visionen, Leitbildern und Zielen lediglich „beteiligt“. Umgekehrt wird jedoch im Projektmanagement immer wieder privaten Investoren, Eigentümern und Unternehmern eine tragende Rolle zugeschrieben (wobei in vielen Fällen dennoch die öffentlichen Investitionen überwiegen).

Neue Governance-Formen in institutionalisierter Form entstehen durch intermediäre Sonderorganisationen, die zwischen öffentlichem und privatem Sektor angesiedelt sind. Dazu zählen insbesondere strategische Partnerschaften, Entwicklungsgesellschaften, Entwicklungsagenturen oder Geschäftsstellen. Diese werden in der Regel aufgabenbezogen und befristet eingerichtet. Sind diese öffentlich-privaten Sonderorganisationen die Träger strategischer Planungsansätze, dann stellen sich wiederum schwierige Fragen politischer Legitimation: Wessen Interessen verfolgen diese Agenturen und inwieweit wird ihr Handeln noch demokratisch kontrolliert? Eine offene Forschungsfrage ist, welche Stärken und Schwächen neue Governance-Formen in Gestalt öffentlich-privater Partnerschaften im Vergleich zu der klassischen Arbeitsteilung zwischen der öffentlichen Ziel- und Rahmensetzung und der privaten Realisierung haben.

4.2 Instrumente: integrierte Entwicklungskonzepte

Das Wechselspiel zwischen Leitbildern und Projekten als ein zentrales Merkmal strategischer Planung soll durch das Instrument der integrierten Entwicklungskonzepte hergestellt werden. Solche Konzepte liegen auf der Stadt- und Regionalebene in verschiedenen Varianten vor, ohne dass es dafür bisher anerkannte Standards gäbe. Regionale Entwicklungskonzepte umfassen meist die Elemente SWOT-Analysen, Leitbilder, Maßnahmen und Projekte (Knieling/Weick 2005). Auch viele integrierte Stadtentwicklungskonzepte arbeiten mit diesen Elementen. Inwieweit diese Konzepte die Orientierungs- und Umsetzungsfunktion tatsächlich gleichwertig „integrieren“, ist bisher kaum evaluiert. Das „ständige Wechselspiel“ zwischen Leitbildprozessen und Projekten ist sicher ein hoher Anspruch, der sich in der alltäglichen Planungspraxis von Städten und Regionen nur schwer realisieren lässt. In der Praxis bleibt die Anwendung des Modells erfahrungsgemäß oft fragmentarisch: Manche Städte und Regionen initiieren Leitbildprozesse, ohne auf die Umsetzung der Leitbilderergebnisse in Projekten und Maßnahmen die gleiche Energie zu verwenden. Andere Städte und Regionen setzen auf einzelne Schlüsselprojekte, ohne dass diese in übergeordnete Leitbilder eingebettet sind. Viele integrierte Stadtentwicklungskonzepte wurden in der Vergangenheit zwar ressortübergreifend erarbeitet, blieben jedoch Papiere mit geringer Wirkung. Hierzu wären genauere empirische Analysen über die Ursachen ihres Scheiterns bzw. lautlosen Verschwindens in den Schubladen erforderlich.

4.3 Kompetenzen: Hierarchie und Netzwerke

Strategische Planung steht quer zu den etablierten Ressortstrukturen öffentlicher Verwaltungen. Sie hat jedoch lediglich – wie schon die integrierte Entwicklungsplanung – einen informellen Status. Damit stellt sich die Frage, welche Durchsetzungskompetenzen strategische Planung zwischen den Steuerungsmodi Hierarchie und Netzwerke überhaupt hat? In der Privatwirtschaft ist die strategische Unternehmensplanung eine Aufgabe des Top-Managements. Auch innerhalb der öffentlichen Verwaltung erhebt strategische Planung einen Führungsanspruch gegenüber nachgeordneten Verwaltungen (Ritter 2006). Nimmt man die neue Rollenzuschreibung eines „managers of change“ ernst, so setzt dies Führungskompetenzen und den „Schatten der Hierarchie“ voraus. Strategische Planung ist deshalb auf Führungspersönlichkeiten der politischen Eliten (Oberbürgermeister, Landräte oder Dezernenten) angewiesen. Mit dieser Form von „lea-

dership“ verbunden ist jedoch immer die Gefahr einer personellen Diskontinuität im Fall politischer Machtwechsel. Eine personelle Kontinuität wird eher durch die Mitwirkung leitender Mitarbeiter der Verwaltung gewährleistet.

Sind Stadtentwicklungsämter oder Regionalplanungsstellen Träger strategischer Planung, dann verfügen diese in vielen Fällen nicht über Kompetenzen der Koordination anderer Ressorts, die für einen ressortübergreifenden Ansatz erforderlich sind. Besonders gegenüber der Wirtschaftsförderung und anderen starken Ressorts (wie z. B. Verkehr) ist die Stadt- und Regionalplanung in der Praxis oft in einer relativ schwachen Position.

Wird die Trägerschaft der strategischen Planung von der Verwaltung an eine Sonderorganisation delegiert (z. B. eine Entwicklungsgesellschaft oder Agentur), dann besteht in der Praxis oft ein großes Missverhältnis zwischen den hohen Managementkompetenzen und der faktisch geringen Durchsetzungsmacht von „Stadt- und Regionalmanagern“, die häufig als befristet Beschäftigte gegenüber der öffentlichen Verwaltung am viel kürzeren Hebel sitzen. In der Praxis der projektorientierten Planung kommt es bezeichnenderweise häufig zu Reibungen zwischen dem Projektmanagement und der Verwaltung (Mayer 2004: 141).

4.4 Ausblick

Das konzipierte Modell der strategischen Stadt- und Regionalplanung unterliegt der rationalistischen Prämisse, dass die komplexe Welt von Städten und Regionen durch Allianzen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren, umfassende Analysen, soziale Verständigungs- und Aushandlungsprozesse sowie eine stringente Ziel-Mittel-Kopplung als Ganzes steuerbar ist. Das Modell rückt zwar vom früheren technokratischen Glauben an „große Pläne“ ab, versteht Planung als sozialen und politischen Aushandlungs- bzw. Lernprozess und relativiert die Rolle politisch-administrativer Akteure gegenüber Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Dennoch erscheint eine vollständige Anwendung der Elemente des Modells sehr voraussetzungsvoll. Einige Probleme, Hemmnisse und Widersprüche in der Praxis wurden bereits beschrieben. Erst genauere empirische Studien können zeigen, unter welchen Rahmenbedingungen eine erfolgreiche Anwendung des Modells überhaupt möglich ist bzw. welche Gründe zum Scheitern führen.

Anmerkungen

(1)

Da diese beiden Modelle in der Literatur bereits häufig beschrieben wurden, handelt es sich lediglich um eine kurze Skizzierung.

(2)

Einige Autoren verwenden dennoch deduktive Modelle, um den Ablauf strategischer Planungsverfahren darzustellen, vgl. Ziesemer 2004, S. 15; Meyer zum Alten Borgloh 2005, S. 49.

(3)

Modelle dienen allgemein der vereinfachten Darstellung von Elementen der Wirklichkeit und ihren Zusammenhängen. Durch Idealisierung und Abstraktion sind sie ein Mittel zur Erkenntnis der Wirklichkeit. Das vorliegende Modell ist aus verschiedenen planungstheoretisch formulierten Ansprüchen abgeleitet und konstruiert. Es beschreibt normativ, wie strategische Planung sein soll. Als Strukturmodell stellt es wesentliche Elemente und ihre Beziehungen in den Mittelpunkt. Durch seine Vereinfachung lässt sich das Modell trotz unterschiedlicher institutioneller und organisatorischer Bedingungen auf die Stadt- und Regionalplanung übertragen. Es beansprucht jedoch nicht, mögliche Varianten oder einen bestimmten Prozessablauf abzubilden. Das Modell dient im Weiteren als heuristischer Rahmen, um empirische Analysen zu strukturieren.

(4)

SWOT ist ein Akronym für Strengths (Stärken), Weaknesses (Schwächen), Opportunities (Chancen) und Threats (Gefahren).

(5)

Dies sind auch die wesentlichen Elemente der Definition „strategieorientierter Planung“, vgl.: Frey/Hamedinger/Dangschat 2008, S. 27.

(6)

Dieses Zitat verweist auf die frühzeitigere Problemwahrnehmung von Schrumpfungsprozessen durch Vertreter der Stadt- und Regionalsoziologie, während dieses Thema erst seit der Jahrtausendwende – ausgelöst durch das wohnungswirtschaftliche Problem der Wohnungsleerstände – breiteren Eingang in die Diskurse der Stadt- und Regionalplanung gefunden hat.

(7)

Evaluierung und Erfolgskontrolle von Plänen, Programmen und Projekten werden zwar in der Planungstheorie regelmäßig als integraler Bestandteil der Planungsprozesse dargestellt, jedoch selten praktiziert und publiziert. Die eigenen Erfahrungen beziehen sich auf das Leitprojekt „Strategien der Regenerierung schrumpfender Städte“ (Laufzeit 2005–2008) am IRS Erkner sowie das Studienprojekt „Strategische Planung am Beispiel der IBA Fürst-Pückler-Land“ an der BTU Cottbus (Wintersemester 2006/07);

(8)

Vgl. bspw. die Definition von strategischer Raumplanung als „a social process through which a range of people in diverse institutional relations and positions (...)“ (Healey 1997, S. 5). Hierbei wird nicht klar, welche Akteure oder Institutionen diesen anspruchsvollen Prozess tragen und steuern.

Literatur

- Albrechts, L.; Healey, P.; Kunzmann, K.R. (2003): Strategic spatial planning and regional governance in Europe. In: *Journal of the American Planning Association*, 69, 2, S. 113–129.
- Albrechts, L. (2004): Strategic (spatial) planning reexamined. In: *Environment and Planning B: Planning and Design*, 31, S. 743–758.
- Altrock, U. (2004): Anzeichen für eine „Renaissance“ der strategischen Planung? In: Altrock, U.; Günther, S.; Huning, S.; Peters, D. (Hrsg.): *Perspektiven der Planungstheorie*. Berlin, S. 221–238.
- Altrock, U. (2008): Strategieorientierte Planung in Zeiten des Attraktivitätsparadigmas. In: Hamedinger, A.; Frey, O.; Dangschat, J.S.; Breitfuss, A. (Hrsg.): *Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat*. Wiesbaden, S. 61–86.
- Becker, H. (1999): Städtebau zur Sprache bringen – Leitbildentwicklung und -umsetzung in Deutschland. In: Becker, H.; Jessen, J.; Sander, R.: *Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa*. Stuttgart, Zürich, S. 454–474.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2005): *Stadtumbau in europäischen Städten mit Strukturkrise. Anregungen aus 10 Städten*. Bonn. = Werkstatt. Praxis, Heft 37.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.) (2001): *Stadtumbau in den neuen Ländern. Integrierte wohnungswirtschaftliche und städtebauliche Konzepte zur Gestaltung des Strukturwandels auf dem Wohnungsmarkt der neuen Länder*. Berlin.
- Brake, K. (2000): Strategische Entwicklungskonzepte für Großstädte – mehr als eine Renaissance der „Stadtentwicklungspläne“? In: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, 2, S. 269–288.
- Braybrooke, D.; Lindblom, C.E. (1972): Zur Strategie der unkoordinierten kleinen Schritte (Disjointed Incrementalism). In: Fehl, G.; Fester, M.; Kuhnert, N. (Hrsg.): *Materialien zur Planungsforschung*. Gütersloh, S. 139–166.
- DASL – Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.) (2002): *Schrumpfende Städte fordern neue Strategien für die Stadtentwicklung*. Berlin.
- Deutscher Städtetag (2004): *Zukunftssicherung durch integrierter Stadtentwicklungsplanung und kooperatives Stadtentwicklungsmanagement. Positionspapier des DST zum II. Nationalen Städtebaukongress*. o. O.
- Doehler-Behzadi, M.; Keller, D.A.; Klemme, M.; Koch, M.; Lütke-Daltrup, E.; Reuther, I.; Selle, K. (2005): *Planloses Schrumpfen? Steuerungskonzepte für widersprüchliche Stadtentwicklungen*. In: *DISP*, 2, S. 71–78.
- Fassbinder, H. (1993): Zum Begriff der strategischen Planung – Planungsmethodischer Durchbruch oder Legitimation notgedrungenener Praxis? In: *Strategien der Stadtentwicklung in europäischen Metropolen*. Hamburg. = Harburger Berichte zur Stadtplanung, Bd. 1, S. 9–16.
- Frey, O.; Hamedinger, A.; Dangschat, J.S. (2008): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat – eine Einführung. In: Hamedinger, A.; Frey, O.; Dangschat, J.S.; Breitfuss, A. (Hrsg.): *Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat*. Wiesbaden, S. 14–33.
- Frey, O.; Keller, D.A.; Klotz, A.; Koch, M.; Selle, K. (2003): Rückkehr der grossen Pläne? Ergebnisse eines internationalen Workshops in Wien. In: *DISP* 153, S. 13–18.
- Ganser, K.; Siebel, W.; Sieverts, T. (1993): Die Planungsstrategie der IBA Emscher Park. In: *RaumPlanung* 61, S. 112–118.
- Glock, B. (2006): *Stadtpolitik in schrumpfenden Städten. Duisburg und Leipzig im Vergleich*. Wiesbaden.
- Häußermann, H.; Siebel, W. (1993): Wandel von Planungsaufgaben und Wandel der Planungsstrategie – Das Beispiel der Internationalen Bauausstellung Emscher-Park. In: *AK Stadterneuerung (Hrsg.): Jahrbuch Stadterneuerung 1993*. Berlin, S. 141–154.
- Hamedinger, A.; Frey, O.; Dangschat, J.S.; Breitfuss, A. (Hrsg.) (2008): *Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat*. Wiesbaden.
- Healey, P. (1997): *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. London.
- Hutter, G. (2006): Strategische Planung. Ein wiederentdeckter Planungsansatz zur Bestandsentwicklung von Städten. In: *RaumPlanung* 128, S. 210–214.
- IBA Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010 (2006): *Die anderen Städte*. IBA Stadtumbau 2010. Berlin.
- IBA – Internationale Bauausstellung Fürst-Pückler-Land (2005): *Landschaften verwandeln. Empfehlungen am Beispiel dreier industriell gestörter Landschaften in Europa*. Berlin.
- IBA – Internationale Bauausstellung Fürst-Pückler-Land (2006): *IBA-Halbzeitdokumentation 2000–2010*. Großräschen.
- IfS – Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (2004): *Die soziale Stadt. Ergebnisse der Zwischenevaluierung*. Hrsg.: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen. Berlin.
- ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes NRW (Hrsg.) (2006): *Die REGIONALEN in NRW. Impulse für den Strukturwandel*. Dortmund, Aachen.
- Kilper, H. (1999): *Die Internationale Bauausstellung Emscher Park. Eine Studie zur Steuerungsproblematik komplexer Erneuerungsprozesse in einer alten Industrieregion*. Opladen.
- Knieling, J.; Weick, T. (2005): Regionale Entwicklungskonzepte. In: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung*. Hannover, S. 928–933.
- Knieling, J. (2006): Leitbilder und strategische Raumentwicklung. In: *Raumforschung und Raumordnung* 64, 6, S. 473–485.
- Kuder, T. (2008): Leitbildprozesse in der strategischen Planung. In: Hamedinger, A.; Frey, O.; Dangschat, J.S.; Breitfuss, A. (Hrsg.): *Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat*. Wiesbaden, S. 178–192.
- Kunzmann, K.R. (1993): Pittsburgh – eine Erfolgsgeschichte? In: Kunzmann, K.; Lang, M.; Theisen, R. (Hrsg.): *Pittsburgh – eine Erfolgsgeschichte? Dortmund*. = *Dortmunder Beiträge zur Raumplanung* 65, S. 10–21.

- Kunzmann, K.R. (2000): Strategic Spatial Development through Information and Communication. In: Salet, W.; Faludi, A. (Hrsg.): The Revival of Strategic Spatial Planning. Amsterdam, S. 259–265.
- Liebmann, H. (2003): Mut der Verzweiflung? Events und Großprojekte als Motor der Stadtentwicklung. In: Liebmann, H.; Robischon, T. (Hrsg.): Städtische Kreativität – Potential für den Stadumbau. Erkner, Darmstadt, S. 133–145.
- Mayer, H.-N. (2004): Projekte in der Stadtentwicklung – Chancen und Risiken einer projektorientierten Planung. In: Gestring, N. u.a. (Hrsg.): Jahrbuch StadtRegion 2003. Opladen, S. 133–143.
- Mayntz, R. (2005): Governance-Theorie als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: Schuppert, G.F. (Hrsg.): Governance-Forschung. Baden-Baden, S. 11–20.
- Meyer zum Alten Borgloh, C. (2005): Eine Renaissance der Stadtentwicklungsplanung? Die strategische Entwicklungsplanung – untersucht in den europäischen Dienstleistungsmetropolen Barcelona und Frankfurt/Main. Dortmund. = Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 123.
- Mintzberg, H. (2000): The Rise and Fall of Strategic Planning. Edinburgh.
- MIR – Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg (Hrsg.) (2006): Arbeitshilfe im Rahmen von Integrierten Stadtentwicklungskonzepten INSEK auf Grundlage des „Masterplan Starke Städte“ des Landes Brandenburg. Potsdam.
- Ritter, E.-H. (2006): Strategieentwicklung heute – zum integrativen Management konzeptioneller Politik. In: Selle, K. (Hrsg.): Planung neu denken. Bd. 1: Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Dortmund, S. 129–145.
- Roberts, P.; Sykes, H. (Hrsg.) (2000): Urban regeneration. A handbook. London.
- Salet, W.; Faludi, A. (Hrsg.) (2000): The Revival of Strategic Spatial Planning. Amsterdam.
- Sartorio, F.S. (2005): Strategic Spatial Planning. In: DISP 162, 3, S. 26–40.
- Scharpf, F.W. (1973): Planung als politischer Prozeß. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie. Frankfurt/Main.
- Schneider, H. (1997): Stadtentwicklung als politischer Prozeß. Stadtentwicklungsstrategien in Heidelberg, Wuppertal, Dresden und Trier. Opladen.
- Scholl, B. (2005): Strategische Planung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 1122–1129.
- Seidel-Kwem, B. (1983): Strategische Planung in öffentlichen Verwaltungen. Berlin. = Betriebswirtschaftliche Schriften, H. 114.
- Selle, K. (2007): Wer? Was? Für wen? Wie? In der planungstheoretischen Fachdiskussion bleiben mehr einfache Fragen offen als diese für die Verständigung gut ist. In: PNDonline: www.planung-neu-denken.de.
- Siebel, W.; Ibert, O.; Mayer, H.-N. (1999): Projektorientierte Planung – ein neues Paradigma? In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 3/4, S. 163–172.
- Wiechmann, T.; Hutter, G. (2008): Die Planung des Unplanbaren. Was kann die Raumplanung von der Strategieforschung lernen? In: Hamedinger, A.; Frey, O.; Dangschat, J.S.; Breiffuss, A. (Hrsg.) (2008): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat. Wiesbaden, S. 102–121.
- Ziesemer, A. (2004): Strategische Stadtentwicklungsplanung im Ruhrgebiet. Eine Analyse am Beispiel der Städte Duisburg und Dortmund. Dortmund. = Duisburger Geographische Arbeiten, Bd. 25.
- Der Aufsatz ist im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft finanzierten Projekts „Strategische Stadtplanung – Ansätze zur Regenerierung schrumpfender Städte“ (2007–2009) entstanden. Ich danke meinen Kolleginnen und Kollegen Susen Fischer, Roland Fröhlich, Thomas Kuder, Heike Liebmann und James Scott für Hinweise und Kritik.**

Dr. Manfred Kühn
IRS Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung
Flakenstraße 28–31
15537 Erkner
E-Mail: kuehnm@irs-net.de