

# Zum Gap zwischen theoriebasierter Planungsforschung und Planungspraxis. Eine Betrachtung weiter Teile des deutschsprachigen planungswissenschaftlichen Outputs seit 2003

Christian Diller<sup>1</sup> · Thomas Thaler<sup>2</sup>

Eingegangen: 24. Februar 2016 / Angenommen: 29. August 2016 / Online publiziert: 19. September 2016  
© Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2016

**Zusammenfassung** In diesem Beitrag wird ein großer Teil der publizierten deutschsprachigen, raumwissenschaftlichen Forschungsergebnisse von 2003 bis 2014 auf eine vermutete Lücke zwischen theoriebasierter Forschung und der Planungspraxis hin betrachtet. Dazu werden insgesamt 1929 Beiträge aus Schriftenreihen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) und drei Fachzeitschriften in unterschiedlichem Detaillierungsgrad analysiert. Im ersten Schritt findet eine Typisierung statt, im zweiten Schritt folgen detailliertere Analysen. Die Vermutung der Diskrepanz wird insgesamt bestätigt. Nur ein Teil der untersuchten Artikel argumentiert erkennbar theoriebasiert. In diesen gelingt die empirische Überprüfung von Theorien meist nur ansatzweise und der praktische Nutzen der Forschungsergebnisse ist nur selten erkennbar. Positionierungen aus der Praxis argumentieren umgekehrt kaum forschungsbasiert. Dieser Befund zeigt auch, dass dem Anspruch der Planungswissenschaften auf Transdisziplinarität nur zum Teil Genüge getan werden kann. Das könnte zum einen auf Gründe im Forschungssystem zurückzuführen sein, ist aber auch forschungskonzeptionellen Defiziten der Raumplanungsforschung geschuldet.

**Schlüsselwörter** Planungstheorie · Planungspraxis · Transdisziplinarität

---

✉ Prof. Dr. Christian Diller  
christian.diller@geogr.uni-giessen.de

Dr. Thomas Thaler  
thomasathaler@gmail.com

<sup>1</sup> Institut für Geographie, Justus-Liebig-Universität Gießen, Senckenbergstraße 1, 35390 Gießen, Deutschland

<sup>2</sup> Institut für Alpine Naturgefahren, Universität für Bodenkultur Wien, Peter-Jordan-Straße 82, 1190 Wien, Österreich

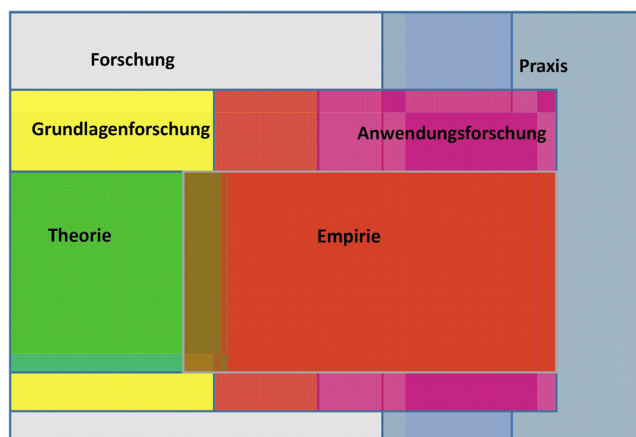
## To the Gap Between Theory-based Planning Research and Planning Practice. An Examination of Large Parts of the German-language Output in Planning Science Since 2003

**Abstract** In this article a major part of the German-language output in spatial sciences between 2003 and 2014 is examined towards a supposed gap between theory-based research and planning practice. Thus a total of 1929 articles contained in scientific series of the Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) and three journals is analysed to different degrees of detailing. In the first step, a classification was conducted in order to organise the empirical results. In a second step, detailed analyses were followed. The assumption of a gap all in all is confirmed: Only a small part of the examined articles argues visible theory-based. And within these articles the empirical examination of theories mostly is succeeding only rudimentary and the practical benefit of the research results is rarely noticeable. This finding as well shows, that the requirement of transdisciplinarity in the planning sciences can only partly be fulfilled. This could be the result from reasons in between the system of research as well as in conceptual deficits in the planning research itself.

**Keywords** Planning theory · Planning practice · Transdisciplinarity

## 1 Ausgangsthese, Begriffe, Untersuchungsansatz

Diesem Beitrag liegt die These zugrunde, dass die Wechselwirkungen zwischen Planungstheorie und Planungspraxis durch unterschiedliche Systeme von Planungsforschung und Planungspraxis gerahmt sind, die trotz verschiedener



**Abb. 1** Die Überlappungen der Systeme der Planungsforschung mit ihren Teilsystemen und der Planungspraxis

Logiken Überlappungsbereiche aufweisen. In diesem Beitrag werden die Begriffe Planungspraxis, Planungstheorie und Planungsforschung verwendet. Aus den intensiven Debatten, die hierzu im Rahmen des Arbeitskreises „Mind The Gap“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)<sup>1</sup> von 2013 bis 2016 geführt wurden, lassen sich folgende Definitionsannäherungen festhalten:

*Planungspraxis* ist das, was Planer in den Institutionen der Planungspraxis tun. Der Fokus der Betrachtung der Planungspraxis liegt in der Handlung, den unterschiedlichen Praktiken, wie etwas getan wird, aber auch dessen, was nicht getan, sondern unterlassen wird. Planungspraxis ist demnach das, was real passiert, wie die räumliche Planung vor Ort umgesetzt wird, und ist damit immer zu einem hohen Grad situations- und kontextabhängig.

*Planungstheorie* hingegen ist ein abstrahiertes, verallgemeinertes Gedankenkonstrukt die Planung betreffend. Sie versucht Erklärungsmuster durch Abstraktion der Planungspraxis aufzuzeigen, aktuelle oder zeitkonforme, überregionale Trends zu definieren und zu akkumulieren. Sie ist Teil der Planungswissenschaft mit ihren Institutionen.

Die Planungspraxis ist Betrachtungsgegenstand der räumlichen *Planungsforschung* in ihren Institutionen. Unter Empirie wird die Operationalisierung der theoretischen Hypothesen und Konstrukte verstanden, beispielsweise im Rahmen der Beobachtung der aktuellen Praxisplanungen (vgl. Atteslander 2008). Empirische Daten stellen Auszüge aus der Planungspraxis und das Material zur Bildung von Planungstheorien dar.

Zu den Grundtypen der Forschung wird auf die Definitionen des Frascati-Manuals (OECD 2002: 43 ff.) Bezug genommen:

- Grundlagenforschung: Deren Ziel ist die Gewinnung von neuem Wissen ohne einen spezifischen Anwendungswert.
- Angewandte Forschung: Hier ist das Ziel, die Forschungsergebnisse unmittelbar für Problemlösungen in der Praxis anzuwenden.
- Angewandte Grundlagenforschung: Wie bei der Grundlagenforschung ist es das Ziel, neues Wissen zu generieren, aber damit sollen praktische Probleme gelöst werden.

Zur weiteren Erläuterung der Ausgangsthese dient Abb. 1. Hier sind die relevanten Teilsysteme schematisch dargestellt, wobei der Umfang der Überschneidungen weder theoretisch noch empirisch untersetzt ist: Forschung (grau) und Praxis (blau) sind unterschiedliche Systeme, haben aber einen Überlappungsbereich (helleres blau). Mit diesem ist der Aspekt der Transdisziplinarität angesprochen. Darunter werden im deutschsprachigen Raum Forschungsarbeiten verstanden, die konkreten gesellschaftlichen Fragestellungen aus unterschiedlichen Blickwinkeln (unterschiedlichen Wissenschaftsdisziplinen) nachgehen und den wechselseitigen Austausch zwischen Praxis und Wissenschaft fördern (Stauffacher 2011: 259). Hierbei ist nicht nur die Zusammenarbeit verschiedener Forschungsdisziplinen gefordert, sondern die gegenseitige Durchdringung von Erkenntnis- und Praxisinteressen im gesamten Prozess der Wissensgenerierung und Wissensweitergabe in und zwischen Wissenschaft und gesellschaftlicher Praxis. Anstelle einer einseitigen linearen Weitergabe von Wissen aus der Wissenschaft in die Praxis wird eher von koproduktiven Prozessen zwischen Wissenschaft und gesellschaftlicher Praxis ausgegangen. Wissensgenerierung, -modifikation und -weitergabe sind diskursive kontextabhängige Prozesse innerhalb von Netzwerken von Wissenschaftlern und Praktikern, die immer wieder Rückkopplungen erfordern. Für transdisziplinäre Forschung sind damit nicht nur die Beteiligung der notwendigen Fächer und Disziplinen zentral, sondern auch das Aufgreifen lebensweltlicher Problemstellungen und die – zumindest punktuelle, wie weitgehend, dazu gibt es unterschiedliche Positionen – Verknüpfung von wissenschaftlichem und Praxiswissen. Gerade auch die wie alle Disziplinen immer stärker im Forschungswettbewerb stehende Raumentwicklungs- und Raumplanungsforschung bezieht einen großen Teil ihres Selbstverständnisses aus dem Anspruch der Transdisziplinarität (Bergmann 2003: 65; Blotevogel/Wiegand 2015: 156 ff.).

Theorie (grün) ist ein Teilsystem der Forschung, wobei die Überlappung von Theorie und Praxis in der Regel (in welcher Form auch immer) durch Empirie hergestellt wird. Innerhalb der Forschung gibt es einen Überlappungsbereich von Theorie und Empirie (olivgrün). Weiterhin gibt es die Teilsysteme der Grundlagenforschung (gelb) und An-

<sup>1</sup> <http://www.arl-net.de/projekte/mind-the-gap> (13.05.2016).

wendungsforschung (rotbraun), die wiederum einen Überschneidungsbereich haben (orange). Der Überschneidungsbereich von Anwendungsforschung und Praxis ist vermutlich deutlich größer als der der Grundlagenforschung mit der Praxis. Die Anwendungsforschung hat einen Theoriebezug über die Empirie. Die Informationskette zwischen Theorie und Praxis verläuft damit in der Regel über die Stationen Grundlagenforschung und empiriebasierte Anwendungsforschung.

Zur Frage des Verhältnisses zwischen Grundlagenforschung und Anwendungsforschung werden sowohl Divergenz- als auch Konvergenzthesen formuliert: Gemäß der Divergenzthese ist die nach dem klassischen Forschungsmodell angenommene Verzahnung zwischen Grundlagen- und Anwendungsforschung innerhalb eines Kaskadenmodells in vielen Disziplinen empirisch nicht vorzufinden. Vielmehr entwickeln sich Grundlagenforschung, Praxis und anwendungsorientierte Forschung weitgehend unabhängig voneinander (Brüggemann/Bromme 2006: 2; Groeben 2006: 14). Vertreter der Konvergenzthese schlagen anstelle der starren Zweiteilung in Grundlagen- und Anwendungsforschung den Begriff der „anwendungsorientierten Grundlagenforschung“ (Brüggemann/Bromme 2006: 2) vor. Demnach kann ein variables Kontinuum zwischen den Polen „epistemischer“ und „praktischer“ Forschung festgestellt werden, innerhalb dessen die Dichotomie von Grundlagen- und Anwendungsforschung unschärfer wird (Groeben 2006: 14). Träfe die Divergenzthese zu, so würde sich die Lücke (*gap*) zwischen Planungstheorie und -praxis alleine schon aufgrund des systemischen Auseinanderdriftens der Teilsysteme innerhalb der Forschung weiter vergrößern.

Der Beitrag enthält zwei Fragestellungen: Erstens geht es darum zu ermitteln, inwieweit die Planungswissenschaft überhaupt theoriebasiert arbeitet, und zweitens, sofern sie dies tut, inwieweit ihr wissenschaftliches Vorgehen die Planungstheorieentwicklung und die Planungspraxis potenziell befördern könnte. Dazu wurden zunächst insgesamt 1875 Artikel aus den deutschsprachigen *peer-reviewed* raumwissenschaftlichen Fachzeitschriften sowie aus Schriftenreihen der ARL seit 2003 auf ihre (planungs-)theoretischen Anteile hin überprüft (Abschn. 2.1).<sup>2</sup> Sodann wurde ein ausgewählter Teil dieser Sichtung (21 Beiträge) in einer detaillierten Prüfung auf wissenschaftliches Vorgehen und seinen Beitrag sowohl zur Theorieentwicklung als auch im Hinblick auf Handlungsempfehlungen für die Praxis hin untersucht (Abschn. 2.2). Schließlich (Kap. 3) wurde der praxisnächste Teil der Veröffentlichungen der ARL, nämlich die Reihe der

„Positionspapiere aus der ARL“ auf seinen planungstheoretischen Gehalt hin untersucht. 54 Positionspapiere wurden analysiert.

## 2 Auswertung der wissenschaftlichen Beiträge aus den Schriftenreihen der ARL und drei deutschsprachigen Fachzeitschriften

Inwieweit ist die planungswissenschaftliche Forschung überhaupt theoriebasiert? Und sofern sie theoriebasiert ist, wie versucht sie die Planungspraxis „einzufangen“? Zur Untersuchung dieser beiden Fragen wurde ein beträchtlicher Teil des in Deutschland von 2003 bis 2014 Jahren erstellten raumwissenschaftlichen *Outputs* einer kursorischen Betrachtung unterzogen. Ausgewertet wurden dabei:

- die ARL-Publikationsreihen „Arbeitsberichte der ARL“, „Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL“, „Arbeitsmaterial der ARL“, „E-Paper der ARL“ sowie „Studies in Spatial Development“ der Jahre 2004 bis 2014. Die überwiegende Zahl dieser Publikationen wurde entweder im Kontext von bundesweit tätigen Arbeitskreisen sowie Arbeitsgruppen der Landesarbeitsgemeinschaften der ARL erstellt, in denen Raumwissenschaftler und Praktiker vertreten sind, oder sie stellen redigierte Zusammenfassungen der Vorträge aus zentralen Veranstaltungen der ARL dar.
- die drei deutschsprachigen raumwissenschaftlichen Fachzeitschriften „Raumforschung und Raumordnung“ (RuR) (sowohl „Wissenschaftliche Beiträge“ als auch „Berichte aus Forschung und Praxis“), „disP – The Planning Review“ sowie „Planung Neu Denken“ (PND-Online).

In der ersten Bewertungsstufe wurden alle in diesen Quellen enthaltenen Beiträge auf die Frage hin analysiert, inwieweit sie explizit als theoriegeleitet einzuschätzen und in welche Gruppe von Planungstheorien sie einzuordnen sind. In der zweiten Stufe wird ein Teil dieser Beiträge, nämlich jener zum Themenkomplex Klimaanpassung, Vulnerabilität, Resilienz, Risiko und Raumplanung einer genaueren Betrachtung unterzogen. Dabei handelt es sich um einen Themenkomplex, der in der Raumplanung in Deutschland vor allem in den Jahren 2005 bis 2012 sowohl in der Politik hohe Relevanz hatte (unter anderem Klimaanpassungsstrategie des Bundes, Hochwasserereignisse) als auch in den Forschungsagenden (z. B. BMBF-Programm KLIMZUG, Modellvorhaben der Raumordnung) stark vertreten war. Zwar geriet das Themenfeld durch die Energiewende 2012 politisch etwas in den Hintergrund, es eignet sich jedoch weiterhin gut für die vertiefte Betrachtung, weil hier sowohl ingenieur- als auch sozialwissenschaftliche Zugänge gesucht wurden. Was bedeuten diese Beiträge für Planungstheorie und Planungspraxis?

<sup>2</sup> Die vollständige Dokumentation aller hier betrachteten wissenschaftlichen Beiträge würde den Rahmen des Beitrags deutlich sprengen. Die 36-seitige Dokumentation mit dem vollständigen Literaturverzeichnis sowie den Arbeitstabellen können jedoch von den Autoren per E-Mail angefordert werden.

## 2.1 Erste Bewertungsstufe: Durchsicht und Einstufung aller 1875 Beiträge

In der ersten Bewertungsstufe ging es erstens im Sinne einer Durchsicht vor allem um eine Einschätzung, inwieweit diese Beiträge überhaupt als theoriebasiert gelten können, und zweitens um den Versuch einer ersten planungstheoretischen Kategorisierung.

### 2.1.1 Vorgehensweise

Im ersten Schritt wurden die Beiträge daraufhin untersucht, inwieweit sie von expliziten planungstheoretischen Überlegungen ausgehen. Raumplanungstheoretische Ansätze lassen sich grundsätzlich unterschiedlich klassifizieren. Für diese Untersuchung wurde folgende Klassifizierung gewählt:

- Klassifizierung A: Substanzielle (analytische und gegenstandbezogene) versus prozedurale (prozessorientierte) Planungstheorien (Yiftachel 1989),
- Klassifizierung B: Normative Theorien, präskriptive Theorien, empirische Theorien, Modelle, konzeptionelle Rahmen, Theoriebildung (Allmendinger 2009: 11),
- Klassifizierung C: Erkenntnistheoretische Strömungen (*Rational-Comprehensive*, Systemtheoretisch, Kritisch, Neoliberal, Advokat, Postmodern, *Collaborative*) (Allmendinger 2009: 234),
- Klassifizierung D: Schichten im Planungsverständnis (Gefahren abwehren, Rahmen setzen, koordiniert Entwicklungen planen, kooperativ handeln) (Selle 1994: 56),
- Klassifizierung E: Rollenverständnis (Beteiligter und Produzent, Erzähler und Experte, Entdecker und Beschützer, Manager und Navigator (Günzel/Lamker 2016).

Bei der Einordnung verfahren die beiden Autoren dieses Beitrags arbeitsteilig. Zunächst wurde ein Teil der Arbeiten von beiden Autoren unabhängig voneinander klassifiziert (*double coding*). Die Ergebnisse wurden dann abgeglichen und so ein gemeinsamer Bewertungsmaßstab entwickelt. Auf dieser Grundlage erfolgte die von den Autoren separat durchgeführte Bewertung der anderen Beiträge. Die Einordnung eines Beitrags als „theoriebasiert“ bezieht sich auf einen explizit erkennbaren theoretischen Bezug. Damit bleiben Beiträge außen vor, auch wenn deren Autoren die themenrelevanten Grundlagen durchaus gut kennen oder gar von diesen ausgehen, sie aber nicht ausdrücklich aufführen. Dennoch wurde bei der Einstufung der Beiträge als „theoriebasiert“ großzügig verfahren. Es wurden Beiträge als „theoriebasiert“ klassifiziert, auch wenn die theoretische Darlegung bisweilen kaum über ein *keyword*- oder *name-dropping* hinausging. Dass ein Beitrag als theoriebasiert eingeordnet wurde, heißt im Umkehrschluss keineswegs,

dass ihm eine höhere wissenschaftliche Qualität beigemessen wird als den hier nicht entsprechend kategorisierten Beiträgen. Insbesondere in der Zeitschrift „Raumforschung und Raumordnung“ gibt es eine Reihe von Beiträgen höchster wissenschaftlicher Qualität, die jedoch ausschließlich empirisch ausgerichtet sind. Eine theoretische Einordnung wurde in diesen Beiträgen jedoch nicht explizit versucht.

Die oben genannten Klassifizierungen erweisen sich als unterschiedlich nützlich. Keine war für eine vollständige und eindeutige Einordnung aller Beiträge brauchbar. Klassifizierung B scheint als wissenschaftstheoretische Typisierung grundsätzlich nützlich, aber nicht operationalisierbar, denn zu viele Beiträge fallen in mehrere Kategorien gleichzeitig. Klassifizierung C scheint eher für einen historischen Rückblick auf die Planungstheorie geeignet zu sein denn für eine klare Zuordnung aktueller Beiträge. Klassifizierung D umreißt keine Typen von Planungstheorien, sondern eher unterschiedliche Planungs- oder gar Staatsverständnisse. Auch in Klassifizierung D ist mit dem Rollenverständnis zwar ein zentraler Aspekt von Planungstheorie angesprochen, eine Typologie von Planungstheorien ist dies jedoch auch nicht.

Als zumindest vorläufig praktikabel für eine wissenschaftliche Kategorisierung von Planungstheorien erwies sich dagegen die Unterscheidung in zwei Hauptgruppen: Substanzielle (analytisch und gegenstandbezogene) versus prozedurale (prozessorientierte) Planungstheorien (Yiftachel 1989). In der Gruppe der prozeduralen Planungstheorien sind die Ansätze zusammengefasst, die auf die Gestaltung des Planungsprozesses im engeren Sinne eingehen. Der zweiten Hauptgruppe sind dagegen die Theorien zugeordnet, die sich eher auf die Erklärung der räumlichen Untersuchungsgegenstände, die durch Planung gestaltet werden, beziehen (Wirtschaft, Umwelt, Gesellschaft, Politik). Die Anforderungen an den theoretischen Gehalt sind naturgemäß sehr unterschiedlich, bei den größtenteils eher ingenieurwissenschaftlichen Beiträgen sind es vor allem generalisierende Modelle (etwa zum Planungsprozess), die als Theorie bezeichnet werden können, in den Sozialwissenschaften stellt sich der Theoriebegriff dagegen anders dar.

Die Typen mit ihren Untergruppen gliedern sich wie folgt:

#### *I Prozedurale Planungstheorien – Ingenieurwissenschaften:*

In diese Gruppe werden die Ansätze eingeordnet, die sich sehr grundsätzlich auf die Frage des Planungsprozesses und seiner Gestaltung beziehen. Sie sind zum Teil zwar durch Ansätze aus den Sozialwissenschaften mitgeprägt, dennoch ist ihre handlungsorientierte ingenieurwissenschaftliche Denkweise mehr oder minder deutlich erkennbar und kommt vor allem in modellhaften Überlegungen zum Ausdruck. Hier sind die normativen Modelle des

Planungsprozesses zentral. Für die Sozialwissenschaften haben derlei Modelle zum Teil gar keinen Theoriestatus, für die Ingenieurwissenschaften dagegen stellen sie unter Umständen sogar den Kern der Fachtheorie dar. Es lassen sich folgende Untergruppen bilden:

I.1: In die erste Untergruppe von Gruppe I werden die Beiträge eingeordnet, die sich mit den Planungsmodellen als Ganzes oder seinen zentralen Grundfragen auf einem relativ hohen Abstraktionsniveau befassen. Dies sind beispielsweise Handlungs- und Entscheidungstheorie, Theorie rationalen Verhaltens, Kommunikationstheorie (*communicative turn*).

I.2: Der zweiten Untergruppe werden Beiträge zugeordnet, die sich mit bestimmten Fragen der Gestaltung von Planung in dem Modell der strategischen Planung beschäftigen und die dabei auch einen starken methodisch-instrumentellen Bezug haben. Beispiele für solche Fragen wären Leitbilder, Umgang mit Risiken in Entscheidungen, Methoden zur Beteiligung, Evaluation, formelle vs. informelle Instrumente. Dabei muss jedoch ein gewisser theoretischer Bezug gewahrt bleiben, eine rein methodische Abhandlung (z. B. Birkmann/Fleischhauer 2009) reicht nicht aus, um als theoriebasiert bezeichnet zu werden. So wird ein Beitrag, der sich grundlegend mit der Funktion von Evaluationen im Planungsprozess befasst, in diese Gruppe eingeordnet, eine Abhandlung, die nur eine konkrete Evaluation darstellt, jedoch nicht. Ein Beitrag beispielsweise, der das Leitbild der Nachhaltigkeit behandelt, wird nur dann in diese Gruppe eingeordnet, wenn er sich auch grundsätzlicher theoretisch mit der Frage der Rolle von Leitbildern im Planungsprozess befasst.

I.3: In die dritte Untergruppe werden planungstheoretische Überlegungen eingeordnet, die sich nicht explizit in den Modellen des Planungsprozesses und seinen Elementen unterbringen lassen, z. B. Reflexionen zur Ethik in der Raumplanung.

*II Substanzielle Planungstheorien – Sozialwissenschaften:*

In dieser Gruppe sind sozialwissenschaftliche Ansätze eingeordnet, die sich aus theoretischer Perspektive mit den Gestaltungsgegenständen von Raumplanung (Gesellschaft, Wirtschaft, Umwelt) befassen bzw. den Systemen, die Raumplanung beeinflussen (Politik). Die meisten dieser Theorien haben weniger einen Bezug zum Thema Planung im engeren Sinne als vor allem einen Bezug zum Thema Raum. Von daher wäre zum Teil durchaus kontrovers zu diskutieren, ob diese überhaupt als „Planungstheorie“ bezeichnet werden können. Eine im Ursprung raumwissenschaftliche Theorie wie die Theorie der Zentralen Orte würde, da sie in ihren Ergebnissen in der Raumplanung Anwendung findet, in der Wirtschaftsgeographie eventuell als Planungstheorie gelten, in den ingenieurwissenschaftlichen Planungswissenschaften dagegen nicht.

Bei der Kategorisierung als „planungstheoretisch“ wurde jedoch großzügig verfahren. Aufgenommen wurden auch Ansätze, die sich selbst gar nicht als Theorien im engeren Sinne verstehen, wie beispielsweise *Governance*-Ansätze oder Heuristiken wie der Akteurzentrierte Institutionalismus.

Bei den Untergruppen bietet es sich an, die Theorien nach den Disziplinen zu sortieren. Viele von diesen Ansätzen sind geographische raumbezogene Interpretationen von Ansätzen aus anderen Disziplinen:

- II.1: (Regional-)Ökonomie, Wirtschaftsgeographie, Betriebswirtschaftslehre,
- II.2: Soziologie, Sozialgeographie,
- II.3: Politikwissenschaften, Raumplanung als Politikfeld, *Policy-Cycle*.

Dabei können die Grenzen fließend sein: Beispielsweise entstammt die Institutionenökonomik den Wirtschaftswissenschaften, ist aber auch für die Politikwissenschaften von Bedeutung. Das *Governance*-Konzept kann sowohl der Politologie als auch der Soziologie zugeordnet werden. Teilweise wurden die Ansätze daher pragmatisch doppelt zugeordnet.

Alle anderen betrachteten Beiträge wurden der Kategorie „nicht theoriebasiert“ zugeordnet.

### 2.1.2 Ergebnisse

Insgesamt wurden in diesem Teil der Untersuchung 1875 Beiträge aus den oben genannten Quellen<sup>3</sup> kategorisiert. Abb. 2 zeigt das Ergebnis nach den einzelnen untersuchten Formaten.

Insgesamt wurden 18 % der Beiträge als „theoriebasiert“ kategorisiert. In den ARL-Reihen fällt auf, dass nur ein geringer Anteil (etwa 7 %) der Beiträge überhaupt explizit theoriebasiert ist. Hierbei sind junge Autoren (vor allem aus dem Jungen Forum der ARL) relativ stark vertreten. Etabliertere Autoren stellen dagegen seltener ihre theoretischen Ausgangspunkte explizit dar. Bei der Zeitschrift „Raumforschung und Raumordnung“ liegt der Anteil theoriebasierter Beiträge mit 22 % bereits deutlich höher, diese gehören überwiegend der Gruppe II an. Die Zeitschrift PND hat mit 33 % einen noch höheren Anteil explizit theoriebasierter Beiträge. Sie ist jene Zeitschrift, in der theoriebasierte Beiträge der prozeduralen Planungstheorie das relativ größte Gewicht haben. „disP – The Planning Review“ weist mit 44 % den höchsten Anteil theoriebasierter Beiträge auf.

<sup>3</sup> Die Handwörterbücher und Glossare der ARL wurden nicht ausgewertet. Der Zusatzertrag zur Fragestellung wäre bei diesen Reihen gegenüber dem Zusatzaufwand zu gering.

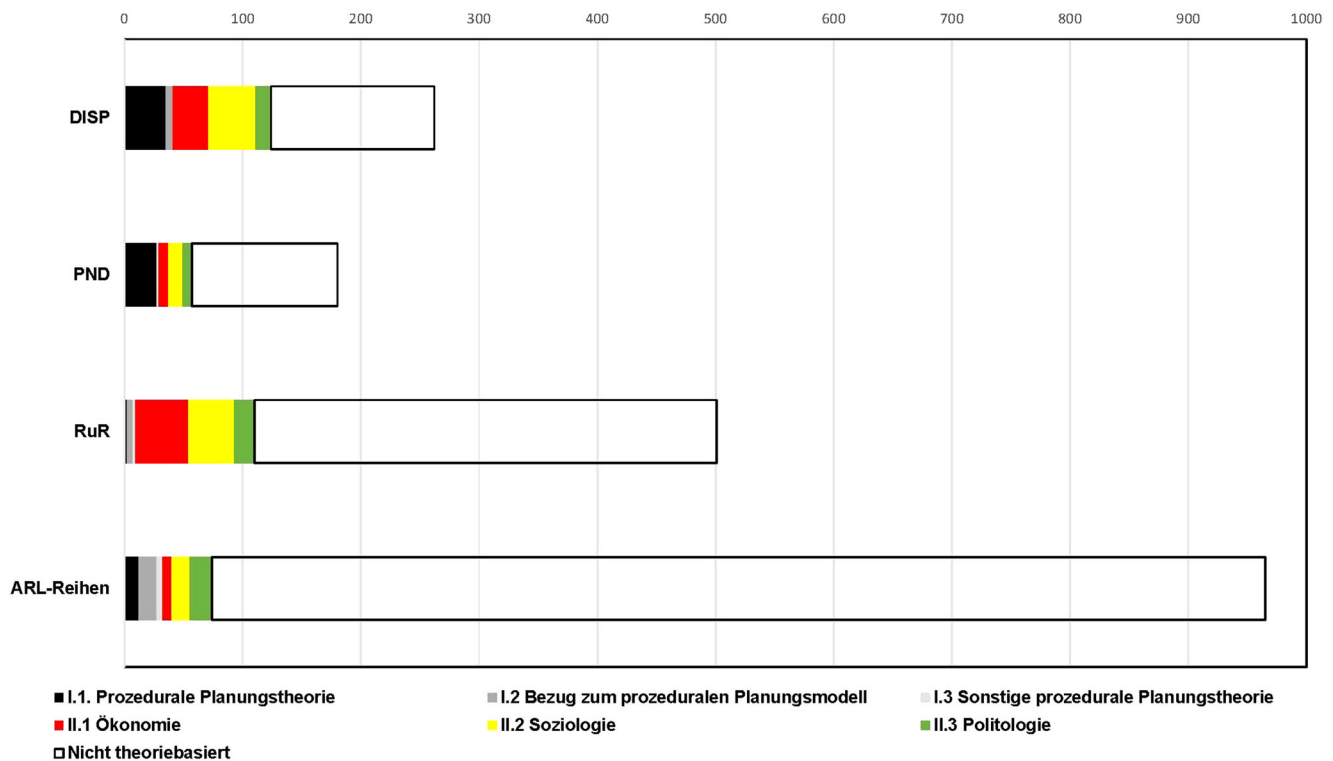


Abb. 2 Einordnung aller kategorisierten Beiträge nach Publikationsformaten.  $N = 1875$ , absolute Zahlen

Ein besonders interessantes Ergebnis zeigt Abb. 3, denn es deutet auf zum Teil veränderte Politiken von zwei der betrachteten Zeitschriften hin.

Nachdem sich die Zeitschrift „Raumforschung und Raumordnung“ zeitweise (2006) zu einer nahezu theoriefreien Fachzeitschrift entwickelt hatte (gleichwohl enthielt sie Beiträge von hoher empirischer wissenschaftlicher Qualität), hat die mit dem Jahr 2010 einsetzende Neukonzeption die Struktur der Beiträge deutlich verändert: Die Zahl der Beiträge wurde reduziert, diese sind dafür umfangreicher geworden. Vor allem ist sowohl der Anteil als auch die Anzahl theoriebasierter Beiträge deutlich angestiegen. Der durch die Reduktion der Beiträge gewonnene Platz wurde offenbar für eine ausführlichere theoretische Fundierung der Beiträge genutzt. Auffallend ist, dass dabei das traditionelle regionalökonomische Standbein der „Raumforschung und Raumordnung“ durch eine zum Teil noch stärkere Säule aus der raumbezogenen Soziologie ergänzt wurde. Deutlich ist jedoch auch, dass planungstheoretische Beiträge aus der Gruppe I seit der Neukonzeption eine geringe Rolle spielen (Ausnahme 2012).

Die Zeitschrift „disP – The Planning Review“ scheint demgegenüber ihre Politik in den letzten Jahren in etwa beibehalten zu haben. Der Anteil theoriebasierter Artikel ist seit 2011 gegenüber den Vorjahren noch etwas gestiegen. Auffallend ist weiterhin, dass der Anteil von Beiträgen aus der prozeduralen und der substanziellen Planungstheo-

rie zwischen den einzelnen Jahren Schwankungen unterworfen ist, wofür es auf Anhieb keine Erklärung gibt.

## 2.2 Zweite Bewertungsstufe: Detailliertere Betrachtung von 21 theoriebasierten Beiträgen aus dem Themenfeld „Klimaanpassung, Vulnerabilität, Resilienz, Risiko und Raumplanung“

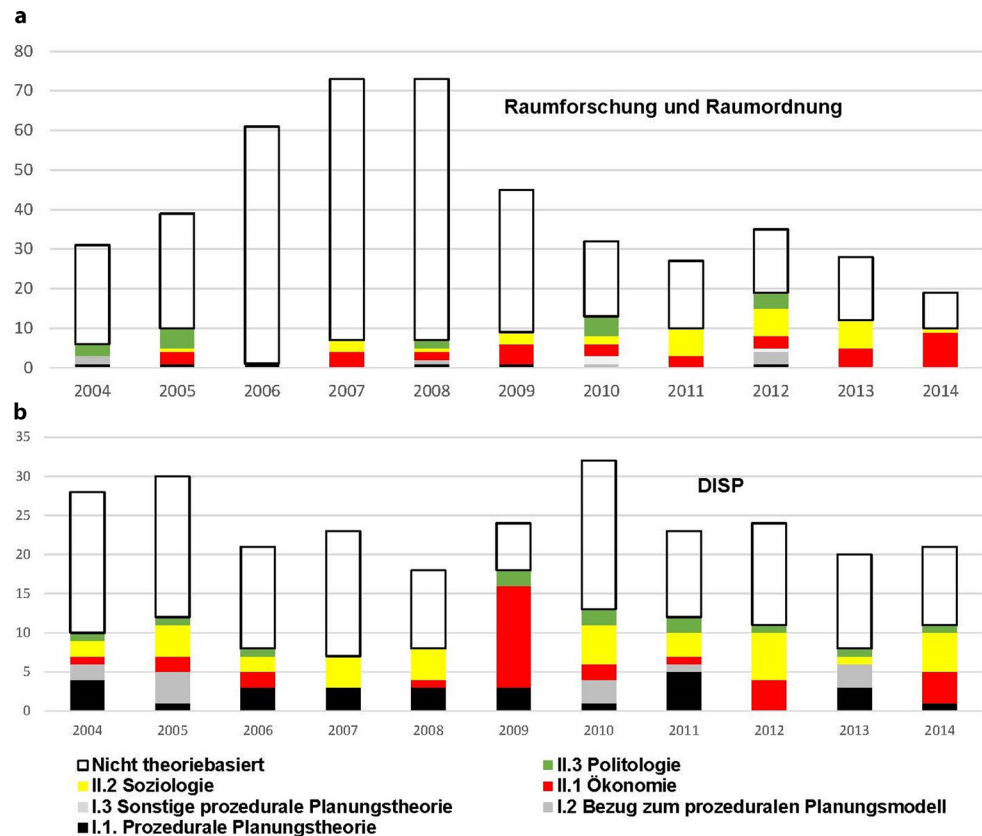
In der zweiten Bewertungsstufe wurden 21 Beiträge aus dem Themenkomplex „Klimaanpassung, Vulnerabilität, Resilienz, Risiko und Raumplanung“ genauer betrachtet.

### 2.2.1 Vorgehensweise

Die Beiträge wurden auf ihre theoretischen Bezüge, gegebenenfalls vorhandene empirische Ansätze und die praktische Relevanz der Fragestellung und Handlungsempfehlungen hin untersucht, ferner wurde eine Einschätzung ihres Innovationsgehaltes vorgenommen. Leitfragen der Bewertung waren im Einzelnen:

- Gibt es einen erkennbaren praktischen Bezug?
- Wie sieht die theoretische Fundierung aus?
- Werden Modelle, Hypothesen, Leitfragen formuliert?
- Welches Untersuchungsdesign (singulär, vergleichend, generalisierend), welche Methoden (qualitativ, quantita-

**Abb. 3** Entwicklung der Beiträge in den Zeitschriften „Raumforschung und Raumordnung“ (a) und „disP – The Planning Review“ (b) 2004–2014, absolute Zahlen



- tiv) werden verwendet? Welche empirische Basis wird für die Argumentation herangezogen?
- Was sind die zentralen Erkenntnisse?
  - Wie sieht der praktische Erkenntnisgewinn aus, welche Handlungsempfehlungen werden formuliert?
  - Gibt es einen Beitrag zur Theorieentwicklung? Wird Forschungsbedarf formuliert?

### 2.2.2 Ergebnisse

Die zusammengefassten Auswertungsergebnisse stellen sich im Einzelnen folgendermaßen dar:

Frommer (2009) geht von modelltheoretischen Überlegungen zu den Wirkungszusammenhängen von „Adaptive Capacity“ aus und bringt diese mit grundsätzlichen Überlegungen zu den Handlungsmöglichkeiten der Raumplanung zur Klimaanpassung und dem Modell der strategischen Planung zusammen, wobei detailliert Bezüge auf andere Vorarbeiten genommen werden. Der Beitrag hat insofern einen sehr hohen potenziellen Nutzen für die Praxis, als im Ergebnis ein Strategiezyklus „Klimawandelanpassung in Regionen“ vorgeschlagen wird, der als normative Grundlage für die Raumplanung dienen kann. Aus theoretischer Sicht lässt sich der Beitrag als thematische Konkretisierung des allgemeinen Modells strategischer Planung auffassen. Der Bei-

trag ist eher grundlegender Natur und abgesehen von Verweisen auf Einzelbeispiele (KLIMZUG-Programm<sup>4</sup>) nicht empirisch gefüllt.

Buchholz, Kemper und Riechel (2010) gehen in ihrem Beitrag von dem von Frommer (2009) entwickelten Strategiezyklus „Klimawandelanpassung in Regionen“ aus und konkretisieren diesen im Hinblick auf Lösungsmöglichkeiten zur Erhöhung der Resilienz. Sodann wird ein Modellvorhaben aus dem KLIMZUG-Programm vorgestellt. Bei der Beschreibung des Modellvorhabens wird Bezug auf die theoretischen Überlegungen genommen. Die Folgerungen aus dem Beispiel bestätigen die Nützlichkeit des Zyklus, sind allerdings insgesamt sehr rudimentär. Entsprechend gering sind der theoretische Zusatzgewinn und der konkrete Nutzen für die Praxis.

In dem Beitrag von Franck, Fleischhauer, Frommer und Büscher (2013) wird nach einigen Überlegungen zum Umgang mit Unsicherheiten und strategischer Planung eine grobe Zusammenstellung von Prozessmodellen regionaler Anpassungsstrategien vorgenommen (Franck/Fleischhauer/Frommer et al. 2013: 156). Die Modelle werden jedoch nicht weiterentwickelt, die empirischen Beispiele stehen in

<sup>4</sup> KLIMZUG – Klimawandel in Regionen zukunftsfähig gestalten; <http://www.klimzug.de> (04.07.2016).

einem eher losen Zusammenhang zu diesen. Auch das Fazit besteht eher aus allgemeinen Empfehlungen.

*Birkmann (2008)* diskutiert zunächst die Begriffe Hazard, Vulnerabilität, Risiko und Resilienz und wendet diese Überlegungen auf das Beispiel des Hochwasserschutzes in Deutschland an, wobei der Aspekt der Vulnerabilität hervorgehoben wird. Als empirisches Beispiel dient der Regionalplan Köln. Im Ergebnis werden strategische, aber dennoch sehr konkrete und differenzierte Handlungsempfehlungen für die Raumplanung formuliert. Der theoretische Beitrag besteht vor allem in der Systematisierung des Begriffs Vulnerabilität.

*Christmann und Ibert (2012)* nehmen eine sehr ausführliche Analyse der Verwendung des Begriffs der Resilienz vor. Ihre theoretischen Überlegungen tendieren dahin, diesen als sozial konstruierten Begriff zu dekonstruieren, dabei werden Impulse aus der Akteur-Netzwerk-Theorie aufgenommen. Die Empfehlungen gehen in die Richtung eines sozialwissenschaftlichen Forschungsansatzes zu diesem Begriff. Insgesamt handelt es sich um einen Beitrag mit sehr wertvollen Impulsen für die weitere theoretische Debatte, jedoch nur sehr mittelbaren Anknüpfungspunkten an die Praxis, zudem verfügt er über keinerlei empirische Fundierung.

*Zehetmair (2012)* formuliert ausführliche theoretische Überlegungen zum Thema Vulnerabilität sozialer Strukturen. Der Aspekt der Vulnerabilität von Organisationen wird durch eine kleine vergleichende Auswertung von Aussagen aus acht Regionalplänen unterstützt. Die Folgerungen und weiteren Überlegungen sind allerdings überwiegend theoretischer Natur, nicht klar erkennbar ist, wie die empirischen Untersuchungen in die theoretischen Perspektiven münden.

*Birkmann, Bach und Vollmer (2012)* diskutieren zunächst die Begriffe Adaption, Vulnerabilität und Resilienz. Daraus entwickeln sie eine Konzeptionierung von Vulnerabilität, aus der wiederum Bewertungstools abgeleitet werden. Illustrierend wird ein Beispiel angesprochen, den Ausblick bilden Szenarien zur Anwendung der Tools. Es handelt sich um einen Beitrag zur methodisch orientierten Modellweiterentwicklung mit grundsätzlich hoher Praxisausrichtung, der allerdings empirisch lediglich illustrierend ausgefüllt ist.

Der Beitrag von *Baasch, Bauriedl, Hafner und Weidlich (2012)* geht zunächst von einer Definition des *Governance*-Begriffs aus und stellt einige Überlegungen zur Abstimmung von Klimaanpassung und vorbeugendem Klimaschutz, Handeln unter Unsicherheit und Integrationsaspekten an. Der Mehrwert liegt vor allem in der Herausarbeitung der Bezüge der behandelten Themen zu den rechtlichen Grundlagen. Die Folgerungen für die Praxis bleiben eher allgemeiner Natur, auch die Forschungsperspektive wird nur allgemein angesprochen.

*Greiving (2011)* stellt erste theoretische Überlegungen zu den Themen Gefahrenabwehr und Resilienz in der Raumplanung an. Diese werden auf gesetzliche Grundlagen bezogen und am Einzelbeispiel illustriert.

*Bristow/Healy (2014)* erarbeiten ein adaptives Konzept regionalökonomischer Resilienz und betten die Rückschlüsse in Überlegungen zur politischen *Governance* ein, wobei diese exemplarisch an einem Beispiel von *Governance* illustriert werden. Abschließend werden weitere Forschungsbedarfe formuliert.

*Klemme (2011)* beschäftigt sich in ihrem Beitrag mit den hemmenden Faktoren von Kooperationen, insbesondere mit der Problematik der fehlenden Finanzierungsmittel in der Stadtverwaltung sowie weiteren fehlenden Ressourcen, wie beispielsweise Zeit und den verschiedenen Akteuren, die in der Stadtverwaltung aktiv sind. Die methodischen Vorgehensweisen bestehen aus qualitativen Experteninterviews sowie Workshops in der Stadt Aachen als Testregion. Der Beitrag liefert einen relevanten praktischen Erkenntnisgewinn, insbesondere auch eine Antwort auf die Frage, wie so Projekte bzw. Kooperationen in der Stadtentwicklung erfolgreich sind, wobei der Beitrag nicht auf die Fragestellung eingeht, wie nichtaktive Akteure zur Prozesseilnahme motiviert werden können.

*Lintz, Wirth und Harfst (2012)* beleuchten mithilfe des Akteurzentrierten Institutionalismus die Möglichkeiten und Grenzen des Resilienz-Begriffes in der Regionalplanung bzw. Regionalentwicklung anhand des Lausitzer Seelandes. Der Beitrag untersucht die Folgelandschaften des ehemaligen Bergbaues, insbesondere die Transformation und Anpassungsfähigkeit von Altindustrieregionen. Der Schwerpunkt wird auf die Untersuchung der Koordination der verschiedenen Politikfelder und -institutionen gesetzt. Im Ergebnis werden weniger praktische Handlungsempfehlungen bzw. theoretische Weiterentwicklungen hinzugefügt, wobei der Beitrag die Forschungsperspektiven in diesem Bereich stark hervorhebt.

*Otto, Nedelkoska und Neffke (2014)* diskutieren die Problematik der Wissensbasis im verarbeitenden Gewerbe anhand des Saarlandes. Der Beitrag untersucht die Problematik der Zusammenarbeit zwischen den traditionellen Industriezweigen und neuen wissens- und technologieintensiven Gütern und Wirtschaftszweigen in der Region. Die neue forschungsintensive Industrie verfügt über eine starke Kooperation mit Forschungseinrichtungen und Hochschulen, die wiederum kaum mit der älteren Industriestruktur verbunden sind. Damit werden wichtige Wachstumspotenziale in der Region nicht berücksichtigt bzw. ausgeschöpft.

*Pohl (2005)* liefert eine Zusammenfassung der verschiedenen Widersprüchlichkeiten und nicht konkreten Aussagen in den verschiedenen Raumordnungsgesetzen im Bereich Raumplanung und Risiko. Dabei geht der Autor auf insgesamt acht Thesen ein, um die Problematik darzustellen.

len. Der Beitrag setzt sich weniger mit der theoretischen Weiterentwicklung auseinander. Er bietet im Allgemeinen Überlegungen zur Berücksichtigung des Begriffes Risiko in der Raumplanung, ohne auf konkrete praktische Handlungsempfehlungen einzugehen.

Pohl (2011) geht von modelltheoretischen Überlegungen zum Thema Risikomanagement in Organisationsstrukturen aus und bringt diese mit dem deutschen Katastrophenschutz bzw. Katastrophenmanagement zusammen. Dabei werden Überlegungen zur Raumplanung bezüglich des *Good-Governance*-Ansatzes diskutiert und hergestellt.

Rannow und Finke (2008) beschäftigen sich mit der Problematik der Fachplanung des Klimaschutzes, insbesondere was die Herausforderung sowie die Auswirkungen des Klimawandels für die Raumplanung bedeuten. Hierfür bietet eine Evaluierung der bestehenden Instrumente die methodische Grundlage. Dabei stellen die Einbindung bzw. Berücksichtigung der entsprechenden Informationen und das Wissen der Früherkennung in der Planung eine Herausforderung dar. Der Beitrag liefert differenzierte Handlungsempfehlungen für die Praktiker, wobei aber der Bezug zur Theorieentwicklung sowie zu weiterem Forschungsbedarf nicht formuliert bzw. ausgearbeitet wird.

Schmidt (2010) untersucht anhand von qualitativen Interviews und mithilfe des Akteurzentrierten Institutionalismus das Programm *New Deal for Communities*, das von den *New Labour* in England eingeführt wurde. Das Untersuchungsgebiet umfasst insgesamt vier Quartiere mit zirka 5500 Einwohnern. Die Untersuchung fokussiert sich auf die Fragestellung, wie die Zivilgesellschaft in sozialräumlich benachteiligten Gebieten in England engagiert ist. Der Beitrag stellt eine kritische Betrachtungsweise der Entwicklung dar, wobei aber keine weiteren Forschungsfragen formuliert werden. Außerdem beinhaltet der Beitrag keine konkreten praktischen Handlungsempfehlungen.

Der Beitrag von Schmidt (2012) beschäftigt sich mit der Problematik von *Governance*-Ansätzen im Naturgefahrenmanagement, insbesondere mit der Wahrnehmung der Bevölkerung von Gefahren und deren Handlungsentwürfen zur Stärkung der Anpassungsfähigkeit. Die Untersuchung konzentriert sich auf die sozialräumliche Identität im Zusammenhang mit der Internationalen Bauausstellung in Hamburg-Wilhelmsburg. Der Beitrag bietet eine kritische Betrachtungsweise der aktuellen Entwicklungen in Hamburg-Wilhelmsburg, aber kaum eine Weiterentwicklung im theoretischen Diskurs oder praktische Handlungsempfehlungen.

Sobiech (2010) gibt einen politisch-rechtlichen Überblick von geplanten EU-Ansätzen im Bereich Katastrophenmanagement sowie deren Einordnung im Risikozyklus und Risikomanagement. Sie versteht Risikomanagement als einen Prozess, der über mehrskalige und dynamische Zusammenwirkungen mit der räumlichen Dimension verfügt.

Die Folgerungen bieten weniger einen Beitrag zur Theorieentwicklung. Des Weiteren sind praktische Handlungsempfehlungen nicht klar erkennbar.

Van den Daele (2005) formuliert ausführlich über die Problematik der Rechtsentwicklung im Vorsorgeprinzip im Bereich von technischen Risiken, wobei der Beitrag insbesondere auf die Problematik der Entpolitisierung im Rahmen technischer Gefahren eingeht. Im Allgemeinen bietet der Beitrag sehr wertvolle Impulse, wobei aber der theoretische Erkenntnisgewinn gering ist und praktische Handlungsempfehlungen kaum aufgegriffen werden.

Wink (2014) liefert einen einführenden Beitrag zur aktuellen Debatte und Betrachtungsweise des Konzepts der regionalen Resilienz, wobei insbesondere die evolutionäre Dimension, die politische Dimension und die Herausforderung für Handlungsempfehlungen sowie der normative Gehalt des Begriffes aufgeführt werden. Die Literaturrecherche, die den Schwerpunkt auf eine allgemeine Aussagekraft setzt, bietet eine kritische Reflexion des Themas. Der Beitrag liefert einen aktuellen Stand der wissenschaftlichen Diskussion und der Herausforderungen, dabei bietet er weitere Forschungsausrichtungen und zukünftigen Forschungsbedarf. Allerdings zeigt er eine eher geringe Praxisausrichtung.

Die Betrachtung der 21 Beiträge ergibt folgendes Gesamtbild:

Immerhin acht Beiträge haben einen potenziell hohen Praxisbezug und elf einen mittleren. Dieser ist erkennbar an der Fragestellung, der ansatzweisen Verwendung empirischer Beispiele und dem Versuch der Formulierung von Handlungsempfehlungen. Lediglich fünf Beiträge sind als rein theoretische Reflexionen zu bezeichnen.

Die Hälfte der Arbeiten liefert Handlungsempfehlungen mittlerer Praxisorientierung. Aber nur wenige dieser Beiträge enthalten innovative und dennoch konkrete Handlungsempfehlungen mit hoher Praxisorientierung. Häufig werden normative Allgemeinplätze („verstärkte Zusammenarbeit aller Akteure“) formuliert, es fehlen jedoch Hinweise, wie eine verstärkte Zusammenarbeit in der Praxis durchgeführt werden kann bzw. muss.

Nur in wenigen Ausnahmefällen gelingt den an der Theorie orientierten Arbeiten ein substanzieller Beitrag zur weiteren Theoriebildung, indem beispielsweise Begriffe zu neuen Modellen fusioniert werden. Die größte Anzahl der Beiträge liefert einen theoretischen Hintergrund in der Literaturrecherche, aber selten einen konkreten Forschungsbedarf.

Die empirische Basis der meisten Arbeiten ist sehr schmal. Ein vergleichender oder gar noch weiter gehender Generalisierungsanspruch wird praktisch kaum vertreten oder gar eingelöst. Die praxisorientierten Arbeiten beziehen sich in der Regel auf die Darstellung eines einzelnen Beispiels, meist Modellvorhabens. In den eher theorie-

orientierten Beiträgen werden – wenn überhaupt – nur illustrierend Aspekte von Einzelbeispielen angesprochen. Zum Teil erscheinen diese Beispiele gar willkürlich „gegriffen“.

Ansätze kumulativer Forschung im Sinne eines wechselseitigen Bezugs aufeinander sind unter den zwischen 2008 und 2014 verfassten Beiträgen kaum auszumachen. Lediglich Buchholz, Kemper und Riechel (2010) entwickeln explizit die Modellüberlegungen von Frommer (2009) weiter, die im Kontext des gleichen Forschungsprojekts verwendet wurden.

Zwischenfazit: Das Bemühen der theoriebasierten Arbeiten zur Praxisnähe ist größer als ihr praktischer Nutzen für die Praxis, da vor allem die Handlungsempfehlungen zu oberflächlich ausfallen und die empirische Basis zu gering ist. Aber auch der Beitrag zur Theorieentwicklung bleibt in der Regel gering. Vor allem gelingt es in den betrachteten Arbeiten nur in Ausnahmefällen, von einem klaren Theorieansatz auszugehen und diesen dann in Form ausreichend valider Empirie zu operationalisieren und somit Schlussfolgerungen zum theoretischen Ausgangspunkt zu ziehen. Was ab und an gelingt, ist, verschiedene Grundbegriffe zu Typisierungen oder Modellen zusammenzubringen, wenn etwa Überlegungen zur Klimaanpassung auf das Grundmodell strategischer Planung bezogen werden. Aber auch solche Überlegungen werden nur in Ausnahmefällen im Sinne kumulativer Forschung aufgegriffen und fortgeführt.

### 3 Auswertungen von 54 „Positionspapieren aus der ARL“

Ergänzend zu Kap. 2, in dem die wissenschaftlich ausgerichteten Publikationsreihen der ARL sowie drei deutschsprachige raumwissenschaftliche Fachzeitschriften betrachtet wurden, wird in diesem Abschnitt die Auswertung von 54 seit 2003 vorgelegten „Positionspapieren aus der ARL“ vorgestellt. Bei den Beiträgen dieser Reihe handelt es sich in der Regel um Empfehlungen an die raumbezogene Politik, die meist aus Arbeitskreisen der ARL resultierten, häufig auch auf wissenschaftlichen Untersuchungen beruhen, die in den anderen Reihen der ARL publiziert wurden.

Die Themenbereiche der analysierten Positionspapiere waren:

- Raumordnung, Landes- und Regionalplanung generell (13),
- Einzelne Raumplanungsthemen: Flächen, Hochwasser, Einzelhandel, Zentrale Orte, Rohstoffe (13),
- EU-Strukturpolitik, Raumentwicklungspolitik (7),
- Ländliche Regionalentwicklungspolitik (5),
- Bund-Länder-Kompetenzen, Finanzpolitik (4),
- Klima-, Umwelt- und Energiepolitik (4),

- Demographischer Wandel, Daseinsvorsorge (3),
- Verkehrspolitik (3),
- Metropolregionen und Großstadregionen (2).

Die Positionspapiere wurden auf ihre impliziten oder expliziten planungstheoretischen Positionen hin untersucht. Anders als bei der Analyse der wissenschaftlichen Beiträge in Kap. 2, wo sich die Zweiteilung in prozedurale und substanzielle Planungstheorien (Klassifizierung A) als zweckmäßiges Analyseraster erwies, war für eine Typisierung planungstheoretischer normativer Positionen die Klassifizierung D nach den Schichten im Planungsverständnis (Selle 1994: 56) oder die Klassifizierung E nach dem Rollenverständnis von Planern (Günzel/Lamker 2016) etwas nützlicher (vgl. Abschn. 2.1.1), lieferte allerdings ebenfalls kein geschlossenes Analyseraster.

In sehr unterschiedlichem Differenzierungsgrad wurden in den „Positionspapieren aus der ARL“ Aussagen zu folgenden Aspekten des Planungsverständnisses formuliert:

- Koordinationsanspruch: Koordination der Sektoralpolitiken vor allem durch Querschnittsplanung (15), Kooperation (5), Governance (1);
- Einbeziehung von Akteuren: Öffentlichkeitsbeteiligung, Zivilgesellschaftliches Engagement (9), Demokratische Legitimation (2), *Public Private Partnership* (3), Aktivierung (1), Transparenz (1);
- Kommunikation: Erfahrungsaustausch (6), Vernetzung (4), Dialog (2), *Benchmarking* (2), Bewusstseinsbildung, Sensibilisierung (2);
- Steuerungsformen und Sonstiges: Höhere Verbindlichkeit von normativen Festsetzungen (4), Mindestqualitätsstandards (3), parametrische Steuerung (1), Quantifizierungen (2), Gegenstromprinzip (1), Verwaltung als Dienstleister (1), Wettbewerbsrahmen schaffen (1), Strategiefähigkeit (3), räumliche Differenzierung (3), Vollzugsorientierung (2), Effizienzsteigerung (1), funktionale Raumzuschnitte, „Stärken stärken“ (1), Risikovermeidung (1), Flexibilität (1).

In den Empfehlungen kommt nicht nur das Planungsverständnis, sondern vor allem auch das normative Staatsverständnis der Autoren zum Ausdruck. Die Frage des Koordinationsanspruchs der staatlichen Raumplanung (hier insbesondere auf überörtlicher Ebene), vor allem gegenüber Fachplanungen, ist offenbar ihr zeitloses Dauerthema. Der Neuigkeitswert der hierzu formulierten normativen Positionen in den Grundsatzpapieren ist allerdings insgesamt relativ gering. Angesichts der in den Sozialwissenschaften forcierten Governance-Debatte der letzten Jahre, in der der Staat nur als einer der zahlreichen Akteure gesehen wird, die ihre Interdependenzen wechselseitig bewältigen und dabei keine herausragende Rolle mehr einnehmen, ist es bemerkenswert, wie häufig der Raumordnung noch immer die

zentrale Rolle als koordinierender Instanz im Raum zugesprochen wird. Dieser normative Anspruch an die Raumplanung ist allerdings in den Positionspapieren, aber auch in den diesen zugrunde liegenden Forschungsberichten, kaum wissenschaftlich weiter begründet. Gleichwohl kommt in den Empfehlungen der *Communicative Turn* vor allem in der Betonung des Aspekts der verstärkten Einbeziehung und Kommunikation deutlich zum Ausdruck. Die konkretesten und innovativsten Empfehlungen werden in einigen Positionspapieren zu einzelnen Steuerungsformen formuliert.

#### 4 Fazit und Diskussion

Die Betrachtung des wissenschaftlichen Ertrags der ARL aus den Jahren 2003 bis 2014 sowie der drei raumwissenschaftlichen deutschsprachigen Fachzeitschriften mit der am stärksten theoretischen Ausrichtung machte Folgendes deutlich:

Der Anteil der Beiträge mit einer erkennbaren theoretischen Fundierung ist mit 18 % (vgl. Abb. 2) deutlich in der Minderheit. Bei diesen theoriebasierten Arbeiten ist das Bemühen um Transdisziplinarität im Sinne eines Zusammenwirkens von Forschung und Praxis zumindest in dem intensiver betrachteten Themenkomplex „Klimaanpassung, Vulnerabilität, Resilienz, Risiko und Raumplanung“ durchaus erkennbar. Gleichwohl scheint der praktische Nutzen, der sich vor allem in innovativen und konkreten Handlungsempfehlungen ausdrücken könnte, sehr gering. Zum Teil wirken die Handlungsempfehlungen oberflächlich und sogar „aufgesetzt“. Umgekehrt fällt auf, dass die in den „Positionspapieren aus der ARL“ formulierten praktischen Handlungsempfehlungen an die Raumplanung nur selten erkennbar aus wissenschaftlichen oder gar theoriebasierten Erkenntnissen abgeleitet sind oder zumindest durch diese untersetzt werden. Es werden zum großen Teil altbekannte Positionen repliziert, wie etwa der umfassende Koordinationsanspruch der Raumplanung, ohne dabei durch wissenschaftliche Argumentationen unterstützt zu werden.

Zumindest wenn man Beiträge für sich betrachtet, sind die Überlappungen zwischen theoretischen Überlegungen und „eingefangener“ Praxis so gering, dass die Hypothese eines „Gap“ zwischen Planungstheorie und Planungspraxis insgesamt bestätigt werden kann. Nur in sehr wenigen Beiträgen gelingt es, die Planungspraxis überzeugend in klare theoretische Fundierungen einzuordnen und diese dadurch weiterzuentwickeln.

Auch wenn die Betrachtung des wissenschaftlichen Outputs und der Positionspapiere insgesamt 1929 Beiträge umfasste, kann sie nicht beanspruchen, die Situation im deutschsprachigen Raum vollständig abzubilden. In der Auswertung fehlten vor allem die Publikationsreihen der

anderen deutschen raumwissenschaftlichen Forschungseinrichtungen. Auf diese wurde aus Kapazitätsgründen verzichtet, auch sollte nicht der Eindruck einer vergleichenden Institutionenevaluierung erweckt werden. Vor allem ist davon auszugehen, dass ein großer Teil der theoriebasiert argumentierenden Autoren mittlerweile andere internationale Publikationsplattformen nutzt. Auch ist ein geringer Anteil theoriebasierter Arbeiten für sich genommen noch kein Beleg für geringe Forschungsqualität, denn unter diesen Arbeiten sind zahlreiche mit einem sehr hohen Erkenntnisgewinn.

Dennoch zeigte die Analyse deutliche Defizite in den Forschungsarbeiten: Nur in Ausnahmefällen wird in den Beiträgen die vollständige Informationskette, die sich durch die in Abb. 1 dargestellten Teilsysteme von Wissenschaft und Praxis ziehen könnte, durchlaufen. Theoriebasierte Arbeiten bieten zu wenig Ansatzpunkte empirischer Operationalisierung, empirische Beiträge verzichten weitgehend auf theoretische Fundierung. Zwar bemühen sich theoriebasierte Arbeiten meist um einen Praxisbezug, ihr Ertrag für die Praxis ist jedoch gering. Umgekehrt bezieht sich die Planungspraxis, wie sich in den ARL-Positionspapieren zeigt, zu wenig auf Forschungsergebnisse, sondern repliziert lediglich bereits bekannte normative Setzungen.

Dies dürfte zum einen systemische Gründe haben: Die an den Universitäten forciert geförderte Exzellenzforschung führt zu einem Bedeutungsverlust der Anwendungsforschung und einem Auseinanderdriften zwischen den Teilsystemen der Forschung (Grundlagen- und angewandte Forschung). Es gibt jedoch im Forschungssystem auch Ansätze der Überwindung des Auseinanderdriftens der Teilsysteme. Immer mehr Grundlagenforschungsprogramme sind auch in Deutschland mit Anreizen zur größeren Praxisnähe, etwa durch Einbindung von Partnern, ausgestattet. Hier haben die einzelnen politischen Fachressorts spezifische Ansätze entwickelt, die mal mehr theoriebasiert, mal mehr praxisorientiert ausgerichtet sind, so wie etwa beim Thema „Klimaanpassung“ die Programme zu regionalen Klimaanpassungsstrategien (KLIMZUG) auf der einen Seite und Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) auf der anderen Seite. Auch die Mechanismen des Reviewsystems führen zu selektiven Verengungen einzelner Publikationsformate.

Letztlich ist es aber die Aufgabe der Forschenden selbst, Lücken zwischen den Systemen Wissenschaft und Praxis bzw. den Teilsystemen innerhalb der Wissenschaft (Theorie versus Empirie) zu schließen und so dem Anspruch der Transdisziplinarität gerecht zu werden. Die Defizite liegen nicht nur im allgemeinen Forschungssystem, sondern auch in den selbstgesetzten Ansprüchen der Forschenden. Zum Teil bestehen hier – trotz des Bemühens um Praxisnähe – forschungskonzeptionelle Defizite der Raumplanungsforschung. Die geringe praktische Relevanz der theoriebasier-

ten Forschung ist nicht nur in ihrem hohen Abstraktionsgrad begründet, sondern – auf den ersten Blick genau umgekehrt – auch in ihrem weitgehenden Verzicht auf einen Generalisierungsanspruch. Die empirische Basis theoriebasierter Arbeiten ist meist schmal und besteht oft nur aus Einzelfallstudien, die nicht selten gar nur illustrierende Beispiele sind. Die Praxis benötigt jedoch die theoriebasierte Forschung nicht als Dokumentar von Einzelfällen (dies ist Aufgabe der Anwendungsforschung vor allem durch *Best-practice*-Analysen und Einzelfallberatung), sondern vor allem auch als generalisierende Instanz, die gerade aus einer zumindest vergleichenden Perspektive dem Praktiker den eigenen Horizont erweitern könnte. Dazu müsste es aber der Raumplanungsforschung gelingen, die aktuellen Themen nicht nur verständlicher zu kommunizieren, sondern zunächst einmal ausreichend theoretisch wie empirisch zu durchdringen. Der selbstgestellte Anspruch an den eigenen „großen theoretischen Wurf“ behindert jedoch nicht selten die evolutionäre und bescheidenere Weiterentwicklung bereits vorgeschlagener Theorieansätze. Da es die Raumplanungsforschung in der Regel mit politisch aktuellen Themen zu tun hat, unterliegt sie zudem einem gewissen Zeitdruck, denn diese Themen verflüchtigen sich auch wieder schnell. Die zum Teil unvertretbar langen Zeiträume im Publikations- und Antragsbegutachtungswesen erschweren vor diesem Hintergrund eine theoriebasierte aber dennoch praxisnahe kumulative Forschung zusätzlich.

Auch für die Planungstherieforschung im engeren Sinne wurde aus der Analyse ein konkreter Forschungsbedarf deutlich: Von den vorgestellten Typologien von Planungstheorien erwiesen sich für die Analyse des eher forschungsseitigen Ertrags (vgl. Kap. 2) die meisten als unbrauchbar und andere als relativ zweckmäßig für die Analyse des eher praxisseitigen *Outputs* (vgl. Kap. 3). Aufgabe der Planungstherieforschung wäre also eine ausreichend differenzierte Typologie von Planungstheorien, die sowohl für die Planungsforschung als auch für die Planungspraxis hilfreich wäre.

## Literatur

- Allmendinger, P. (2009): Planning theory. Basingstoke.
- Atteslander, P. (2008): Methoden der empirischen Sozialforschung. Berlin.
- Baasch, S.; Bauriedl, S.; Hafner, S.; Weidlich, S. (2012): Klimaanpassung auf regionaler Ebene: Herausforderungen einer regionalen Klimawandel-Governance. In: Raumforschung und Raumordnung, 70, 3, 191–201.
- Bergmann, M. (2003): Indikatoren für eine diskursive Evaluation transdisziplinärer Forschung. In: Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis 12, 1, 65–75.
- Birkmann, J. (2008): Globaler Umweltwandel, Naturgefahren, Vulnerabilität und Katastrophenresilienz. Notwendigkeit der Perspektivenerweiterung in der Raumplanung. In: Raumforschung und Raumordnung 66, 1, 5–22.
- Birkmann, J.; Bach, C.; Vollmer, M. (2012): Tools for Resilience Building and Adaptive Spatial Governance. In: Raumforschung und Raumordnung 70, 4, 293–308.
- Birkmann, J.; Fleischhauer, M. (2009): Anpassungsstrategien der Raumentwicklung an den Klimawandel: „Climate Proofing“ – Konturen eines neuen Instruments. In: Raumforschung und Raumordnung 67, 2, 114–127.
- Blotevogel, H. H.; Wiegand, T. S. (2015): Zur Evaluation von Wissensgenerierung und Wissenstransfer in der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) – Leibniz-Forum für Raumwissenschaften. In: Raumforschung und Raumordnung 73, 3, 155–165.
- Bristow, G.; Healy, A. (2014): Building Resilient Regions: Complex Adaptive Systems and the Role of Policy Intervention. In: Raumforschung und Raumordnung, 72, 2, 93–102.
- Brüggenmann, A.; Bromme, R. (2006): Einleitung. In: Brüggenmann, A.; Bromme, R. (Hrsg.): Entwicklung und Bewertung von anwendungsorientierter Grundlagenforschung in der Psychologie. DFG-Rundgespräche und Kolloquien. Berlin, 1–12.
- Buchholz, F.; Kemper, T.; Riechel, R. (2010): Strategische Planung in naturräumlich definierten Handlungsräumen – Anpassung an den Klimawandel in der Region Starkenburg. In: Matern, A.; von Löwis, S.; Bruns, A. (Hrsg.): Integration – Aktuelle Anforderungen und Strategien in der Stadt-, Raum- und Umweltplanung. 12. Junges Forum der ARL 10. bis 12. Juni 2009 in Hamburg. Hannover, 91–100. = Arbeitsmaterial der ARL 353.
- Christmann, G. B.; Ibert, O. (2012): Vulnerability and Resilience in a Socio-Spatial Perspective. In: Raumforschung und Raumordnung 70, 4, 259–272.
- Franck, E.; Fleischhauer, M.; Frommer, B.; Büscher, D. (2013): Klimaanpassung durch strategische Regionalplanung? In: Birkmann, J.; Vollmer, M.; Schanze, J. (Hrsg.): Raumentwicklung im Klimawandel. Herausforderungen für die räumliche Planung. Hannover, 149–162. = Arbeitsbericht der ARL 2.
- Frommer, B. (2009): Handlungs- und Steuerungsfähigkeit von Städten und Regionen im Klimawandel. In: Raumforschung und Raumordnung 67, 2, 128–141.
- Greiving, S. (2011): Methodik zur Festlegung raum- und raumplanungsrelevanter Risiken. In: Pohl, J.; Zehetmair, S. (Hrsg.): Risikomanagement als Handlungsfeld in der Raumplanung. Hannover, 22–30. = Arbeitsmaterial der ARL 357.
- Groeben, N. (2006): Die Überwindung der Grundlagen-Anwendungs-Implikation und Zielkriterien für praktische und epistemische Forschung – eine wissenschaftliche Perspektive. In: Brüggenmann, A.; Bromme, R. (Hrsg.): Entwicklung und Bewertung von anwendungsorientierter Grundlagenforschung in der Psychologie. DFG-Rundgespräche und Kolloquien. Berlin, 13–26.
- Günzel, M.; Lamker, C. (2016): Vom Entscheider zum Navigator zum Moderator? Aufgabe und Rolle von Planerinnen und Planern in der Landesplanung. In: Lamker, C.; Mägdefrau, N.; Paßlick, S.; Pelka, K. (Hrsg.): Landesplanung neu diskutiert. Hannover. = Arbeitsberichte der ARL (in Vorbereitung).
- Klemme, M. (2011): Stuttgart 21: Gefällt mir. Kommentieren. Teilen. Ein kurzer Streifzug durch web 2.0. In: PND Online 2, 1–4.
- Lintz, G.; Wirth, P.; Harfst, J. (2012): Regional Structural Change and Resilience: From Lignite Mining to Tourism in the Lusatian Lakeland. In: Raumforschung und Raumordnung 70, 4, 363–375.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2002): Frascati Manual 2002. Proposed Standard Practice for Surveys on Research and Experimental Development. Paris. [http://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/frascati-manual-2002\\_9789264199040-en](http://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/frascati-manual-2002_9789264199040-en) (04.07.2016).
- Otto, A.; Nedelkoska, L.; Neffke, F. (2014): Skill-relatedness und Resilienz: Fallbeispiel Saarland. In: Raumforschung und Raumordnung 72, 2, 133–151.
- Pohl, J. (2005): Raumorientiertes Risikomanagement in Technik und Umwelt: ökonomische versus ökologische Sicht. In: Karl, H.;

- Pohl, J.; Zimmermann, H. (Hrsg.): Risiken in Umwelt und Technik. Vorsorge durch Raumplanung. Hannover, 41–51. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 223.
- Pohl, J. (2011): Risikovorsorge, Risikonachsorge und Raumplanung. In: Pohl, J.; Zehetmair, S. (Hrsg.): Risikomanagement als Handlungsfeld in der Raumplanung. Hannover, 11–21. = Arbeitsmaterial der ARL 357.
- Rannow, S.; Finke, R. (2008): Instrumentelle Zuordnung der planerischen Aufgaben des Klimaschutzes. In: Klee, A.; Knieling, J.; Scholich, D.; Weiland, U. (Hrsg.): Städte und Regionen im Klimawandel. Hannover, 44–68. = E-Paper der ARL 5.
- Schmidt, G. (2010): Hoffnungsträger Zivilgesellschaft? Stellenwert zivilgesellschaftlicher Partizipation im New Deal for Communities in England. In: Matern, A.; von Löwis, S.; Bruns, A. (Hrsg.): Integration – Aktuelle Anforderungen und Strategien in der Stadt-, Raum- und Umweltplanung. 12. Junges Forum der ARL 10. bis 12. Juni 2009 in Hamburg. Hannover, 126–138. = Arbeitsmaterial der ARL 353.
- Schmidt, T. (2012): Vulnerability through Resilience? An Example of the Counterproductive Effects of Spatially Related Governance in Hamburg-Wilhelmsburg. In: Raumforschung und Raumordnung 70, 4, 309–321.
- Selle, K. (1994): Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln. Ein Werkbuch. Dortmund. = Dortmunder Beiträge zur Raumplanung – Blaue Reihe 69.
- Sobiech, C. (2010): Eine verbesserte Präventionskultur in der EU – Forderung einer integrativen und prozessualen Betrachtung des Risikos von Naturgefahren. In: Matern, A.; von Löwis, S.; Bruns, A. (Hrsg.): Integration – Aktuelle Anforderungen und Strategien in der Stadt-, Raum- und Umweltplanung. 12. Junges Forum der ARL 10. bis 12. Juni 2009 in Hamburg. Hannover, 110–121. = Arbeitsmaterial der ARL 353.
- Stauffacher, M. (2011): Umweltsoziologie und Transdisziplinarität. In: Groß, M. (Hrsg.): Handbuch Umweltsoziologie. Wiesbaden, 259–276.
- van den Daele, W. (2005): Wie geht die Gesellschaft mit Risiken um: Politische Strategie und Rechtsregel im Umgang mit den Risiken neuer Techniken – Die zwei Gesichter des Vorsorgeprinzips. In: Karl, H.; Pohl, J.; Zimmermann, H. (Hrsg.): Risiken in Umwelt und Technik. Vorsorge durch Raumplanung. Hannover, 15–34. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 223.
- Wink, R. (2014): Regional Economic Resilience: European Experiences and Policy Issues. In: Raumforschung und Raumordnung 72, 2, 85–91.
- Yiftachel, O. (1989): Towards a new typology of urban planning theories. In: Environment and Planning B 16, 1, 23–39.
- Zehetmair, S. (2012): Societal Aspects of Vulnerability to Natural Hazards. In: Raumforschung und Raumordnung 70, 4, 273–284.