



Christian Wilhelm Lamker

Unsicherheit und Komplexität in Planungsprozessen

Planungstheoretische Perspektiven auf Regionalplanung und Klimaanpassung

Titelseite

eigene Darstellung

Foto: Hörder Hafestraße, am Phoenix-See, Dortmund (03.06.2012)

Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades Doktor rerum politicarum (Dr. rer. pol.) an der Fakultät Raumplanung der Technischen Universität Dortmund

Vorgelegt von Dipl.-Ing. Christian Wilhelm Lamker im April 2016

ORCID iD: 0000-0002-1541-6952

Disputation und Abschluss des Promotionsvorhabens am 23. Juni 2016

Gutachter

Prof. Dr. rer. nat. habil. Thorsten Wiechmann

Technische Universität Dortmund

Fakultät Raumplanung

Fachgebiet Raumordnung und Planungstheorie

Dr. rer. nat. Gérard Hutter

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (Dresden)

Forschungsbereich Umweltrisiken in der Stadt- und Regionalentwicklung

Prüfer

Prof. Dr. phil. habil. Karsten Zimmermann

Technische Universität Dortmund

Fakultät Raumplanung

Fachgebiet Europäische Planungskulturen

Vorwort und Danksagung

Die Entstehung dieser Arbeit geht auf einen langen und komplexen Prozess zurück, der durch viele Unsicherheiten geprägt war und in dem ich in verschiedenen Dienstaufgaben immer wieder selbst in sehr unterschiedlichen Rollenverständnissen und an vielfältigen Aufgaben arbeiten durfte. Die Textfassung in Form der vorliegenden Dissertationsschrift ist zwischen Juli 2015 und Anfang April 2016 entstanden, die abschließende Disputation fand am 23. Juni 2016 statt. Die in diesem Buch abgedruckte Fassung entspricht weitgehend der im Promotionsverfahren eingereichten und geprüften Fassung.

Ich möchte mich an dieser Stelle bei allen bedanken, die zum Abschluss beigetragen und mich dabei unterstützt haben. Leider ist es unmöglich, alle Namen aufzuzählen und in jeder Liste werden immer wichtige Personen fehlen. Dennoch möchte ich einige besonders hervorheben.

Meinen Betreuern, Gutachtern und Prüfern Thorsten Wiechmann, Gérard Hutter und Karsten Zimmermann danke ich für Ihre kontinuierliche Unterstützung und positive Begleitung von Themenentwicklung bis zur Veröffentlichung. Teile dieser Arbeit und des entwickelten Forschungs- und Beschreibungsmodells wurden durch einen Gastaufenthalt am Centre for Urban Research an der RMIT University in Melbourne zwischen Februar und Juni 2015 ermöglicht. Danke an alle dortigen Kolleginnen und Kollegen für die Unterstützung sowie den Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD) für die Finanzierung im Rahmen eines DAAD Doktorandenstipendiums.

Für die intensive Unterstützung in den wichtigsten Phasen der Arbeit sowie vor und während der Disputation bedanke ich mich bei Vilim Brezina, Florian Flex, Ulla Greiwe, Marian Günzel, Nadine Mägdefrau, Viola Schulze Dieckhoff, Thomas Terfrüchte und vielen weiteren Kollegen an der Fakultät Raumplanung der Technischen Universität Dortmund.

Darüber hinaus gebührt ein besonderer Dank für ihre moralische Unterstützung Julia Baumeister, Dina Corbeck, Christina Eckstein, Susanne Frank, Lutz Grünke, Florian Hurth, Eckart und Martin Lamker, Christian Levermann, Katharina Pelka, Natalie Riedel, Sandra Reinert, Franziska Sielker, Ricarda Weber und vielen anderen.

Die Motivation für die gesamte Arbeit und den erfolgreichen Abschluss verdanke ich am meisten fünf Personen, die an den für mich schwierigsten Stellen jeweils das ‚Richtige‘ gesagt oder getan haben. Die Dissertation und dieses Buch ist diesen fünf gewidmet ☺.

*Christian Lamker
im Oktober 2016*

Inhaltsverzeichnis

Vorwort und Danksagung	i
Inhaltsverzeichnis	iii
Abbildungsverzeichnis	v
Tabellenverzeichnis	vii
Abkürzungsverzeichnis	viii
1 Einleitung	1
1.1 Fragestellung und Ziele	2
1.2 Prämissen und Begründung.....	3
1.3 Relevanz für Planungstheorie und Planungswissenschaft	11
1.4 Relevanz für die Regionalplanungspraxis	12
1.5 Der Prozess der Arbeit entlang von Leitfragen.....	13
2 Bausteine, Aufbau und methodisches Vorgehen	17
2.1 Grundlagen, Bausteine und Theoriebezüge	17
2.2 Deskriptives Prozessmodell.....	25
2.3 Ansätze zur Beschreibung von Planungspraxis und planerischem Handeln.....	33
2.4 Fallstudiendesign	38
2.5 Methodische Bausteine	42
2.6 Anknüpfungspunkte der Arbeit	46
3 Unsicherheit und Komplexität in der Planungstheorie	50
3.1 Begriffsbestimmung und Vielfalt der Planungstheorien	50
3.2 Verständnisse und Reduktionsmöglichkeiten von Unsicherheit und Komplexität.....	59
3.3 Versuch einer integrierten Definition.....	76
3.4 Zusammenfassung und Zwischenfazit.....	88
4 Planungstheoretische Rollenverständnisse	92
4.1 Grundfragen eines rollenbasierten Ansatzes.....	92
4.2 Überblick über planungstheoretische Rollenverständnisse	102
4.3 Untersuchte planungstheoretische Rollenverständnisse	116
4.4 Rollen als Element für ein Modell zur Beschreibung von Planungsprozessen	129
5 Megatrend Klimawandel, Regionalplanung und Klimaanpassung	131
5.1 Megatrend Klimawandel.....	131
5.2 Raumordnung und Regionalplanung in Deutschland	141
5.3 Klimaanpassung in der Regionalplanung.....	164
5.4 Planerisches Handeln zur Klimaanpassung.....	168
5.5 Peak Climate Change!.....	172
6 Elemente für das Prozessmodell	174
6.1 Akteure	174
6.2 Informationen	179
6.3 Fragen.....	181
6.4 Rollenbasierte Reduktion von Unsicherheit und Komplexität	184
6.5 Erhöhung von Unsicherheit und Komplexität.....	203
6.6 Zusammenfassung und Zwischenfazit.....	205
7 Vorgehen zur Validierung der Elemente und zur empirischen Überprüfung	207
7.1 Prüfung anhand von Tätigkeiten und Verhaltensweisen in der Planungspraxis	207
7.2 Prüfung anhand eines Planungsprozesses	211

7.3	Fallauswahl: Aufstellungsprozess zum Regionalplan Ruhr	214
7.4	Schritte für die Analyse eines Planungsprozesses	215
8	Tätigkeiten und Rollenverständnisse in der Regionalplanungspraxis.....	218
8.1	Deskriptiver Einblick in die aktuelle Regionalplanungspraxis	218
8.2	Verknüpfung zu den Modellelementen	224
8.3	Schlussfolgerungen für das Prozessmodell	230
9	Deskriptives Prozessmodell.....	234
9.1	Rückblick: prozedurale Planungstheorie und Megatrends.....	234
9.2	Kernelemente: Auf dem Weg zum Herz der Betrachtung	235
9.3	Veränderungen: Wechsel von Rollenverständnissen.....	239
9.4	Verbindungen: Zusammenwirken von Rollen in einem Planungsprozess	241
9.5	Muster: mögliche Wege durch den Planungsprozess	242
9.6	Beschreibung: Bedeutung von Rollenverständnissen.....	246
9.7	Empirie: Zugänge und Basis für die Untersuchung.....	247
10	Aufstellungsprozess zum Regionalplan Ruhr mit dem Regionalen Diskurs.....	250
10.1	Hintergrund der Planaufstellung.....	250
10.2	Klimawandel im Ruhrgebiet	253
10.3	Aufstellungsprozess und regionaler Diskurs.....	256
10.4	Schlüsseldokumente und Akteure des Prozesses	257
10.5	Phasen und Meilensteine des Aufstellungsprozesses	262
10.6	Rollenverständnisse und Klimaanpassung im Verlauf des Planungsprozesses.....	286
10.7	Ausblick auf Fortsetzung, Planbeschluss und Verwendung.....	290
10.8	Regionaler Diskurs in vier Erzählungen	294
11	Reflexion und Weiterentwicklung des Prozessmodells.....	297
11.1	Rollenbasierte Perspektive auf Planung, Planungshandeln und Planer.....	297
11.2	Veränderung von Rollenverständnissen im Zeitverlauf.....	300
11.3	Planung als raumbezogenes Management in multiplen Rollenverständnissen.....	301
11.4	Grenzen eines rollenbasierten Ansatzes und des Prozessmodells	306
11.5	Normativ-präskriptives Potenzial und rollenbasierte Reflexion.....	308
12	Rollenverständnisse als Beitrag zur planungstheoretischen Diskussion.....	310
12.1	Leistungen des rollenbasierten Ansatzes	310
12.2	Anregungen aus der Klimaanpassung für die planungstheoretische Diskussion.....	312
12.3	Weiterer planungstheoretischer Forschungsbedarf	314
13	Ideen und Empfehlungen für Planungsprozesse	320
13.1	Rollenverständnisse als Denken über den Plan hinaus	320
13.2	Rollenverständnisse als Vordenken alternativer Zukünfte	323
13.3	Rollenverständnisse als Puzzle	325
13.4	Rollenverständnisse als Bestandteil einer möglichen multi-optionalen Planung	328
13.5	Offene Fragen für Planungsprozesse.....	332
14	Ausblick	334
	Literaturverzeichnis	I

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Aufbau, Säulen und Kapitel der Arbeit	14
Abbildung 2: Mögliche Lesewege	16
Abbildung 3: Prozessmodell zur Analyse regionaler Strategien nach Wiechmann.....	28
Abbildung 4: Entscheidungsprozessmodell nach Wiechmann und Hutter.....	29
Abbildung 5: Modell und Funktionsweise strategischer Regionalplanung aus der ARL.....	29
Abbildung 6: Analytisches Modell des akteurzentrierten Institutionalismus.....	31
Abbildung 7: Typen von Planungsproblemen unter Unsicherheitsbedingungen	68
Abbildung 8: Typisierung von Unsicherheitsebenen.....	80
Abbildung 9: Von Planungstheorien zu Rollenverständnissen.....	99
Abbildung 10: Einordnung planerischer Rollenverständnisse (schematisch).....	115
Abbildung 11: Vier planungstheoretische Rollenverständnisse	117
Abbildung 12: Einordnung der vier ausgewählten Rollenverständnisse (schematisch).....	118
Abbildung 13: Die hoheitliche Aufgabe der Raumordnung.....	143
Abbildung 14: Erweitertes System der Raumplanung.....	144
Abbildung 15: Matrixorganisation von horizontaler Raumplanung und vertikalen Sektorpolitiken .	145
Abbildung 16: System der räumlichen Planung in Deutschland.....	146
Abbildung 17: Planerisches Handeln zur Klimaanpassung in vier Rollenverständnissen	171
Abbildung 18: Elemente der Rollenverständnisse	186
Abbildung 19: Elemente und Verbindungen des Modells.....	187
Abbildung 20: Unsicherheitsebenen im Modell (aus der Perspektive von Planern)	187
Abbildung 21: Technischer Problemlöser im Modell.....	190
Abbildung 22: Moderator im Modell	193
Abbildung 23: Strategischer Navigator im Modell.....	197
Abbildung 24: Erforscher im Modell	200
Abbildung 25: Reduktion von Unsicherheit und Komplexität in vier Rollenverständnissen	201
Abbildung 26: Mögliche Überlagerung von vier Rollenverständnissen.....	202
Abbildung 27: Modellelemente ohne Planer.....	203
Abbildung 28: Reduktion und Erhöhung von Unsicherheit in vier Rollenverständnissen.....	204
Abbildung 29: Rollenbasierte Reduktion von Unsicherheit	205
Abbildung 30: Ansatzpunkt zur Beschreibung der Praxis	209
Abbildung 31: Tätigkeiten im derzeitigen Alltag.....	219
Abbildung 32: Erwartete Entwicklung.....	221
Abbildung 33: Zeitlicher Anteil von Tätigkeiten.....	222
Abbildung 34: Erwartete Entwicklung des zeitlichen Anteils planerischer Tätigkeiten	223
Abbildung 35: Screeplot zur Faktorenanalyse aktueller planerischer Verhaltensweisen.....	226
Abbildung 36: Vier planungstheoretische Rollenverständnisse als Kern.....	236
Abbildung 37: Verbindung aller Elemente in einem Planungsprozess.....	237
Abbildung 38: Deskriptives rollenbasiertes Modell	238
Abbildung 39: Unsicherheitsebenen im Modell	241

Abbildung 40: Mögliche Wege durch den Planungsprozess (vereinfacht).....	244
Abbildung 41: Rollenverständnisse im Zeitverlauf (Beispiel), nach zeitlicher Länge.....	245
Abbildung 42: Rollenverständnisse im Zeitverlauf (Beispiel), gleicher Abstand	246
Abbildung 43: Bedeutung von Rollenverständnissen zu einem Zeitpunkt des Prozesses (Beispiel)..	247
Abbildung 44: Klimatopkarte des Ruhrgebiets	255
Abbildung 45: Ablaufschema des regionalen Diskurses (Stand: 20.01.2016)	257
Abbildung 46: Untersuchte Phasen des regionalen Diskurses	262
Abbildung 47: Übersicht über die zweite Phase.....	269
Abbildung 48: Ablaufschema des regionalen Diskurses (Stand: 19.09.2011)	271
Abbildung 49: Übersicht über die dritte Phase.....	273
Abbildung 50: Übersicht über die vierte Phase	276
Abbildung 51: Übersicht über die fünfte Phase	279
Abbildung 52: Übersicht über die sechste Phase	282
Abbildung 53: Übersicht über die siebte Phase.....	286
Abbildung 54: Übersicht des Weges durch den regionalen Diskurs.....	287
Abbildung 55: Mögliche zukünftige Phasen des regionalen Diskurses	291
Abbildung 56: Planung in vier Rollenverständnissen	299
Abbildung 57: Rollenverständnisse im Zeitverlauf, gleicher Abstand	300
Abbildung 58: Über Raumplanung hinaus	302
Abbildung 59: Rollenbasierte Ansätze zur Beschreibung der Reduktion von Unsicherheit und Komplexität.....	310
Abbildung 60: Rollenverständnisse im Zeitverlauf mit möglicher Zukunftsentwicklung, gleicher Abstand	324

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Aktuelle Megatrends	9
Tabelle 2: Leitfragen.....	15
Tabelle 3: Vergleich von Varianz- und Prozessmodellen	26
Tabelle 4: Überblick über Ansätze zur Beschreibung von planerischem Handeln.....	34
Tabelle 5: Möglichkeiten zur Typisierung von Planungstheorien (Auswahl)	54
Tabelle 6: Kategorien von Theorien.....	55
Tabelle 7: Typen von Problemen in der technischen Stadt- und Regionalplanung.....	61
Tabelle 8: Verfügbare planungstheoretische Rollenverständnisse.....	114
Tabelle 9: Kernfragen für vier Rollenverständnisse.....	118
Tabelle 10: Vier planerische Rollenverständnisse.....	119
Tabelle 11: Gültige Regionalpläne in NRW	160
Tabelle 12: Informelle Instrumente der Klimaanpassung.....	166
Tabelle 13: Schlüsseldokumente zur Klimaanpassung in NRW	168
Tabelle 14: Überblick über Eckdaten der Regionalplanung im Ruhrgebiet.....	215
Tabelle 15: Untersuchungselemente für Rollenverständnisse	216
Tabelle 16: Tätigkeiten und Verknüpfung zu Modellelementen.....	225
Tabelle 17: Sieben empirisch ermittelte Rollenverständnisse (Annäherung)	226
Tabelle 18: Vier empirisch ermittelte Rollenverständnisse (Annäherung)	227
Tabelle 19: Verhaltensweisen und Verknüpfung zu Modellelementen.....	229
Tabelle 20: Verhaltensprofile der vier Rollenverständnisse.....	242
Tabelle 21: Rollenverständnisse und mögliche beobachtbare Tätigkeiten.....	249
Tabelle 22: Fachdialoge im regionalen Diskurs	259
Tabelle 23: Herausforderungen für die Regionalplanung im Ruhrgebiet.....	270
Tabelle 24: Verwendung des Managementbegriffs in der räumlichen Planung (Beispiele).....	303

Abkürzungsverzeichnis

Aufgeführt werden keine sprachüblichen Abkürzungen und Maßeinheiten. Abkürzungen von Institutionen, die ausschließlich in Quellenverweisen genannt werden, sind nur im Literaturverzeichnis ausgeschrieben.

AESOP	Association of European Schools of Planning
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
CH ₄	Methan
CO ₂	Kohlenstoffdioxyd
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
EnergyFIS	Fachinformationssystem zur Ermittlung von Flächen für die Nutzung erneuerbarer Energieträger für Kommunen
EU	Europäische Union
EUREK	Europäisches Raumentwicklungskonzept
FCKW	Fluorchlorkohlenwasserstoffe
G7	Gruppe der sieben Industrienationen
G8	Gruppe der sieben Industrienationen und Russland
Grüne	Bündnis 90/Die Grünen
IAD-Rahmen	Institutional Analysis and Development Framework
IBA	Internationale Bauausstellung
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
klimaFIS	Fachinformationssystem Regionalklima Metropole Ruhr
KlimaMORO	Modellvorhaben Raumentwicklungsstrategien zum Klimawandel
KLIMZUG	Klimawandel in Regionen zukunftsfähig gestalten
KVR	Kommunalverband Ruhrgebiet
LEP NRW	Entwurf des Landesentwicklungsplans NRW 2015
LEP	Landesentwicklungsplan/-programm
MAXQDA	MAX Qualitative Daten Analyse
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
MKULNV NRW	Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen
N ₂ O	Distickstoffoxyd
NRW	Nordrhein-Westfalen
PSR	Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr
RMIT University	Royal Melbourne Institute of Technology
RS1	Radschnellweg Ruhr
ruhrFIS	Flächeninformationssystem Ruhr

RVR	Regionalverband Ruhr
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SPSS	Statistical Package for the Social Sciences
SUP	Strategische Umweltprüfung
SVR	Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk
TU	Technische Universität
UE	Unsicherheit über die Arbeitsumgebung
UR	Unsicherheit über andere Entscheidungen
UV	Unsicherheit über leitende Werte und Ziele
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
VRR	Verkehrsverbund Rhein-Ruhr

Gesetze, Richtlinien und Verordnungen

BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
FFH-Richtlinie	Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie
GG	Grundgesetz
HWRM-Richtlinie	Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie
LEP NRW 1995	Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen 1995
LPIG NRW	Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen
ROG	Raumordnungsgesetz

Hinweise

Diese Arbeit verwendet aus Gründen der Lesbarkeit ab hier einheitlich und ausschließlich die männliche Form. Dadurch ist keine Diskriminierung von Frauen, anderen Geschlechtern oder gesellschaftlichen Minderheiten beabsichtigt. Die Bezeichnung der für das Prozessmodell entwickelten Rollenverständnisse verwendet zwar die grammatikalisch männliche Form. Als Forschungsperspektive sind sie aber nicht gleichzusetzen mit realen Personen und schließen immer alle Geschlechter mit ein.

Englischsprachige Originalbegriffe werden *hervorgehoben und klein geschrieben*. In allen Fällen, in denen kein deutscher Begriff mit gleicher Bedeutung vorhanden oder in der Fachsprache üblich ist, wird ein englischer Begriff vorgezogen. Sofern mehrere Übersetzungen möglich sind, wird bei der ersten Verwendung einer deutschen Übersetzung darauf hingewiesen. Ausnahmen sind Wörter, die in der deutschen Sprache sprachüblich sind (beispielsweise E-Mail und Governance) oder Eigennamen und Abkürzungen (beispielsweise Intergovernmental Panel on Climate Change und RMIT University).

1 Einleitung

Der Klimawandel als einer der großen Megatrends der heutigen Zeit ist eine räumlich nicht beschränkte Herausforderung und wird die Entwicklung weltweit langfristig über Generationen hinweg beeinflussen. Das gilt für einzelne Menschen, aber auch für alle Ebenen von Gesellschaft, Wirtschaft und Politik. Was aber bedeutet das für die Rolle von Planern? Wie verändert sich planerisches Handeln bei der Aufstellung von verbindlichen Plänen? Bekannte Ideen, Verhaltens- und Denkweisen oder historische Vorläufer müssen geprüft und verändert werden, neue Verhaltensweisen und Rollenverständnisse hinzugefügt werden. Das Ziel bleibt, trotz aller Unsicherheit und Komplexität planvoll in die Zukunft zu schauen und unaufhaltsame Veränderungen nicht passiv abzuwarten, sondern sie aktiv gestalten zu können. Neben der inhaltlichen Ausgestaltung planerischen Handelns stellt sich die Frage danach, wie regionale Planungsprozesse mit der Unsicherheit des Klimawandels und der Herausforderung einer Anpassung an erwartete Veränderungen umgehen und diese entscheidungsbezogen reduzieren können. Die Wahrscheinlichkeit ist hoch, dass sich der Trend bestenfalls verlangsamen oder begrenzen lässt, er aber nicht umgekehrt werden kann. Klimaanpassung ist also ein zentrales und unumgängliches Handlungsfeld für die räumliche Planung, in dem Planer eine Reaktion finden müssen.

Räumliche Planung als absichtsvolle und in die Zukunft gerichtete Tätigkeit in komplexen realen Situationen ist dafür auf kontextbezogene Strategien der Reduktion von Unsicherheit und Komplexität angewiesen. Einerseits in Bezug auf zur Verfügung stehende Informationen und Zusammenhänge, andererseits aber auch in Verbindung mit Wertvorstellungen, raumwirksamen Entscheidungen anderer Akteure, Zukunftsprognosen und Wirkungen heutiger Handlungen. Die Liste mit in einem Planungsprozess zu beantwortenden Fragen erscheint potenziell unendlich groß. Das gilt umso mehr, wenn Festlegungen in formellen Plänen vorbereitet und getroffen werden, die sich mit einer hohen Verbindlichkeit an andere Akteure richten und damit einen hohen Begründungsbedarf aufweisen. Für diese Arbeit werden dazu zunächst mögliche Rollenverständnisse für Planer aus der Planungstheorie heraus entwickelt und im Anschluss in einem deskriptiven Prozessmodell zusammengefügt. In das Modell fließen vier planungstheoretische Rollenverständnisse ein, die erarbeitet und vergleichend untersucht werden: technischer Problemlöser, Moderator, strategischer Navigator sowie Erforscher.

Ziel ist es darzulegen, welche verschiedenen Rollen Planer in einem Prozess einnehmen könnten und wie Planung dadurch angesichts knapper Personal- und Finanzausstattung, vielfältiger Interessen, Konflikten und unterschiedlicher Verteilung von Macht und Ressourcen die Unsicherheit und Komplexität bei der Aufstellung eines Regionalplans mit dem Ziel formeller Festsetzungen reduziert. Dazu werden die Elemente des Modells zunächst an der Praxis der Regionalplanung in Deutschland validiert und im Anschluss das Modell auf einen Praxisfall, die Aufstellung des neuen Regionalplans Ruhr durch den Regionalverband Ruhr (RVR) angewendet. Mit dem deskriptiven Prozessmodell richtet sich diese Arbeit sowohl an Planungstheoretiker, Planungswissenschaftler und Planungspraktiker. Sie ist aber kein Praxisleitfaden! Stattdessen werden viele Elemente benannt, die einen Beitrag zur Weiterentwicklung der Planungsforschung leisten können und daraus Prüfsteine für Planungsprozesse entwickelt, die für viele Praxisfälle relevant sind. Diese werden anhand des Themas Klimaanpassung beispielhaft vertieft und geprüft. Diese Arbeit liefert als Abschluss kein Konzept für ‚ideale‘ Planungsprozesse, sie bietet aber eine umfassende Grundlage zur Reflexion, Selbstreflexion und Verbesserung des eigenen Handelns.

1.1 Fragestellung und Ziele

Die zuvor genannten einleitenden Kommentare machen bereits deutlich: die räumliche Anpassung an den Megatrend Klimawandel ist eine komplexe Herausforderung, die mit vielfältigen Unsicherheiten behaftet ist. Planerisches Handeln ist erforderlich, aber es fehlen eindeutige Empfehlungen, historische Vorläufer oder langjährige Erfahrung. Eine einzige ‚Lösung‘ ist ebenso wenig verfügbar wie eine einzige räumlich-planerische Vorgehensweise. Gefordert sind in diesen komplexen realweltlichen Situationen kontextbezogene Strategien der Reduktion von Unsicherheit über zur Verfügung stehende Informationen und Zusammenhänge ebenso wie über Zukunftsprognosen und Wirkungen von heutigen Handlungen. Die Komplexität von Megatrends wie des Klimawandels als *wicked problem* (nach Rittel und Webber 1973) muss zwar im Planungsprozess anerkannt werden. Gleichzeitig muss sie aber soweit reduziert, d. h. entscheidungsbezogen handhabbar gemacht und vereinfacht werden, dass eine planerische Festlegung sowie eine politische Entscheidung darüber möglich werden und begründet werden können.

Die Anpassung an die Folgen des Klimawandels ist für die räumliche Planung besonders herausfordernd. Heutige Entscheidungen über räumliche Nutzungen sind sehr langfristig, gleichzeitig liegen auch viele erwartete Auswirkungen des Klimawandels weit in der Zukunft. Daraus lassen sich Veränderungen in der Rolle von Planern und im planerischen Handeln erwarten, die in anderer Weise Unsicherheit und Komplexität reduzieren. Hierzu fehlt ein geeignetes Beschreibungsmodell, das an Rollenverständnissen der Planung anknüpft. Dieses Ziel wird in allen folgenden Kapiteln verfolgt und in dieser Arbeit wird dafür die folgende Fragestellung untersucht:

„Wie reduziert Regionalplanung Unsicherheit und Komplexität bei der Planaufstellung?“

Das Spannungsfeld der Fragestellung bewegt sich im Anspruch an Planung und handelnde Planer, trotz der Unsicherheit und Komplexität realweltlicher Situationen kalkulierte Festlegungen zu treffen, die zukünftiges Handeln zielgerichtet leiten können. Vor dem Hintergrund eines Megatrends wie des Klimawandels ist der Prozess zur Reduktion von Unsicherheit und Komplexität doppelt interessant: einerseits aufgrund der Reaktionsmöglichkeiten auf den Megatrend selbst, aber andererseits auch mit Blick auf Veränderungen in Planungsprozessen und Rollenverständnissen der Planer. Als Hypothese muss angenommen werden, dass Megatrends Planungsprozesse selbst verändern und sie deshalb einen guten inhaltlichen Fokus darstellen, um einen Planungsprozess oder einen Planaufstellungsprozess zu untersuchen.

Die mit der Fragestellung verbundenen Ziele der vorliegenden Arbeit sind es:

- planungstheoretische Ansätze zur Definition und zur Reduktion von Unsicherheit und Komplexität aufzuarbeiten,
- einen Überblick über die aktuellen planungstheoretischen Diskussionen zur Rolle von Planern in Planungsprozessen zu geben,
- Anforderungen der Anpassung an sich verändernde Klimabedingungen für die überörtliche Planung und die Optionen der Regionalplanung darzustellen,
- Reaktionsmöglichkeiten auf neue Herausforderungen anhand von Rollenverständnissen in einem deskriptiven Prozessmodell zusammenhängend zu entwickeln und zu verknüpfen,
- Rollenverständnisse und Reaktionsmöglichkeiten empirisch untersuchbar zu machen,
- in einer Falluntersuchung im Ruhrgebiet das theoretische Gerüst und das deskriptive Prozessmodell zu testen und
- auf Basis der Falluntersuchung das Modell weiterzuentwickeln und einen Beitrag zur Theoriediskussion und zur zukünftigen Gestaltung von Planungsprozessen zu leisten.

Die Bearbeitung folgt hier einem Weg entlang eines rollenbasierten Planungsverständnisses, das aus Prämissen, Leitfragen und Bausteinen heraus entwickelt und in einem Beschreibungsmodell zusammengeführt wird. Rollenverständnisse werden dabei analytisch unterschieden von Person, Position oder Status und trennen zwischen Inhalt und Verhaltenserwartungen im Prozess. Prämissen helfen zunächst dabei, den bearbeiteten Gegenstandsbereich enger einzugrenzen und zu bestimmen. Die Fragestellung wird zum Ende dieses Kapitels mit 15 Leitfragen konkretisiert, die sich jeweils auf eines der folgenden Kapitel oder Teilkapitel beziehen.

1.2 Prämissen und Begründung

„Planen unterscheidet sich von anderen Formen sozialen Handelns durch den Anspruch auf besondere Rationalität. Eine geplante Handlung ist eine besonders sorgfältig kalkulierte Handlung.“ (Siebel 2006a: 11)

Wenn Planung „eine besonders sorgfältig kalkulierte Handlung“ (Siebel 2006a: 11) ist, wird sie durch Unsicherheit und Komplexität vor eine große Herausforderung gestellt, da keine ‚sichere‘ Basis verfügbar ist, auf der sorgfältig kalkuliert werden könnte. Planung muss in diesem Sinne über zufällige Entscheidungen hinausgehen und Strategien haben, auch unter diesen Bedingungen handlungsfähig zu sein. Auf der anderen Seite wird erwartet, dass Planung auch Platz zum Experimentieren lässt, aktiv mit Konflikten und Möglichkeiten im Raum agiert und unvorhergesehene Ereignisse aktiv in die Etappen ihres Handelns einbezieht (Hutter 2008; Wezemael und Loepfe 2009: 106; Birkmann et al. 2010b: 204; Sennett 2013). Auch ohne Planung finden kontinuierlich Veränderungen im Raum statt und auch ungeplante Entwicklungen können positive Ergebnisse hervorbringen. Es gilt also, mit einem zurückhaltenden Planungsanspruch individuellen – und mitunter ‚zufälligen‘ – Entwicklungen, Bedürfnissen und Ideen eine langfristige Strategie und Zielrichtung (‚Flugbahn‘, vgl. Hillier 2011a: 507) zu geben und die eigene Rolle vor dem Hintergrund dieser Tatsache zu bestimmen.

Vier Prämissen bilden die Grundlage für die folgenden Kapitel und die Bearbeitung der oben genannten Fragestellung. Diese Prämissen sind für alle folgenden Kapitel, Leitfragen und methodischen Schritte gesetzt, d. h. sie werden nur in diesem Kapitel als Grundlage der Arbeit erläutert und begründet. In folgenden Kapiteln dienen diese dann immer wieder zur Vergewisserung über den Rahmen der Arbeit und werden in Querbezügen einbezogen. Die Prämissen beziehen sich auf räumliche Planung im Allgemeinen und werden im Verlauf der Arbeit und der verwendeten räumlichen und rechtlich-institutionellen Beispiele auf die Regionalplanung und der Klimaanpassung verengt.

Prämisse I: Unsicherheit macht Planung notwendig und ist ihre Existenzberechtigung

Unsicherheit als Begriff ist allgegenwärtig in planungstheoretischer Literatur, in der Planungsforschung ebenso wie in der Planungspraxis. Dabei gibt es keine einheitliche Definition oder Verwendung des Begriffs. Wichtige Grundlagenwerke der Raumordnung und Raumplanung in Deutschland widmen sich beispielsweise nicht der Definition von Unsicherheit, verzichten auf eine Aufführung des Begriffs im Register oder Index und überlassen es einzelnen Autoren, ihr eigenes Unsicherheitsverständnis zu verwenden (ARL 2005, 2011a). Oder sie legen ein Verständnis zugrunde, bei dem Unsicherheit zwar durch subjektive Einflüsse beeinflusst wird, aber methodisch gut, vor allem quantitativ, gefasst werden kann und etwas kennzeichnet, bei dem die Wahrscheinlichkeit unter eins liegt (Scholles 2008c). Wenn Raumplanung als der Versuch oder das Ziel betrachtet wird, intentional und systematisch eine räumliche Ordnung herzustellen (Dangschat 2006: 378), erscheint Unsicherheit in einem Doppelcharakter: sie kann als planungsbehindernd wahrgenommen werden, aber andererseits ermöglicht Unsicherheit erst Entscheidungen und planerisches Handeln. International betrachtet wird es nicht einfacher – je breiter der Blick in die Planung oder Planungstheorie erfolgt, desto weiter gefasst oder desto vielfältiger wird der Unsicherheitsbegriff (Altrock et al. 2004;

Scholles 2008c; Wiechmann und Hutter 2008; Allmendinger 2009; Gunder und Hillier 2009; Balducci et al. 2011; Crane und Weber 2012).

Eine Welt ohne Veränderung und Wandel ist grundsätzlich nicht vorstellbar und nicht wünschenswert. Auf neue gesellschaftliche, politische und natürliche Trends hat die Planung bereits in der Vergangenheit regelmäßig Antworten finden müssen. Heute im Fokus sind die Themen Klimawandel, demographischer Wandel und Wachstum/Wettbewerb (Gravert et al. 2013: 22). Unsicherheit ist aber etwas, was für die Planung schwer fassbar und schwer definierbar sowie Planung in ihren Möglichkeiten und Wirkungen selbst unsicher macht und Fragen der Glaubwürdigkeit aufwirft (vgl. Innes und Booher 2010: 157). Sie ist ebenso ein Planungsanlass wie ein eigener Bestandteil von Planung. Jeder Planungsprozess ist in diesem Sinn ein Prozess zur entscheidungsbezogenen Reduktion von Unsicherheit. Unsicherheit als Voraussetzung für Planung ist aber auch positiv überhaupt erst die Daseinsberechtigung für Planung und Planer. Wenn etwas unsicher ist, erzeugt das zwar Legitimationsdruck für den Inhalt planerischen Handelns – wenn etwas aber sicher ist, wird planerisches Handeln selbst illegitim. Bis heute existieren vergleichsweise wenige umfassende Aufarbeitungen und Typisierungen von Unsicherheit in der räumlichen Planung, die sich zumeist anlehen an Ideen aus der Komplexitäts-, Management- oder Organisationstheorie (Christensen 1985; Abbott 2005; Friend und Hickling 2005). Unsicherheit in Bezug auf Werte und Ziele, auf Organisation und Koordination, auf die Entscheidung selbst, auf externe Faktoren oder die Möglichkeit von Zufällen erschweren planerische Festlegungen und beeinflussen die Möglichkeit verbindlicher Festlegungen und die Rechtssicherheit von Plänen (Kment 2011: 127; Baasch et al. 2012; Köck 2013: 272). Aus dieser Argumentationsrichtung ist Unsicherheit mindestens unkomfortabel und, mit Blick auf planerisches Handeln, negativ besetzt.

*„Schon deshalb ist es nicht die Situation der Sicherheit, sondern vielmehr der Zustand der **Unsicherheit**, der die Planungssituation kennzeichnet. [...] Die Umstände, die Planende in den Zustand der Unsicherheit versetzen, sind [...] struktureller Art, sie liegen in der Natur der Sache und lassen sich nicht durch die Suche nach besser fundierten Prognosen aus der Welt schaffen. Es gilt der Grundsatz: Die Zukunft ist grundsätzlich so lange unsicher, wie sie nicht zur Gegenwart geworden ist.“* (Steinmann, Koch und Schreyögg 2013: 131, Hervorhebung im Original)

Planung ist also, in diesem Verständnis aus der Managementliteratur, eng mit dem Vorhandensein von Unsicherheit verbunden und jede Planungssituation durch Unsicherheit definiert (Steinmann, Koch und Schreyögg 2013: 131). Ist nicht Planung gerade der Prozess zur Einigung über Werte und Ziele, zur Organisation und Koordination raumrelevanter Entwicklungen, zur Entscheidungsfindung über Nutzungskonflikte und zur Anpassung an externe Faktoren? In einer Situation ohne Unsicherheit wäre Planung überflüssig, da alle Variablen der vergangenen Entwicklung, der aktuellen Situation sowie zukünftiger Veränderungen bekannt wären und keine Entscheidung zwischen mehreren Varianten und keine Abwägung über konkurrierende Nutzungsansprüche erforderlich wären – es gäbe eine sichere ‚Ideallösung‘. Planung hingegen, verstanden als *„ein Instrument gesellschaftlicher Problembearbeitung und Steuerung“* (Fürst und Ritter 2005: 766) ist immer auch zukunftsorientiert, handlungsvorbereitend, normativ, systematisch und integrativ (Wiechmann 2008b: 65). Dabei ist es die Aufgabe von Planern, über die Bereitstellung von Informationen hinaus Szenarien, Zukunftsbilder oder Optionen der zukünftigen Entwicklung aufzuzeigen und deren Weiterentwicklung oder Umsetzung im Prozess zu begleiten (Abbott 2005: 249; Fürst und Ritter 2005: 766–767; Frey 2008: 231; Baumgart et al. 2013; Birkmann 2014: 12; Zapata und Kaza 2015: 768). Mit allen genannten Unsicherheiten können Planer agieren und sich in einem Planungsprozess auseinandersetzen. In der Managementtheorie werden Planungsprozesse folgerichtet auch als Prozesse der *„Unsicherheitsabsorption oder Komplexitätsreduktion“* (Steinmann, Koch und Schreyögg 2013: 131; vgl. auch Luhmann 1997b: 838) bezeichnet. Für Zufälle und unerwartete Ereignisse kann sie zudem offenbleiben und sie im Rahmen einer langfristigen Strategie möglichst gut nutzen. Hier geht es also nicht darum, Unsicherheit als etwas Negatives zu verstehen, das Planung nur stört. Es ist wichtig anzuerkennen, dass

Unsicherheit ein Kernbegriff für Planung ist und Planung immer dort wichtig wird, wo Unsicherheit besteht.

Prämisse II: Planung ist Teil eines kommunikativen, komplexen politischen Prozesses

Prämisse I stellt fest, dass Unsicherheit Voraussetzung und Existenzberechtigung für Planung ist. Das bedeutet im weiteren Schluss, dass durch Planung auch nicht alle Unsicherheiten beseitigt werden können und dass es unmöglich ist, einen vollständigen Überblick über alle Informationen und Zusammenhänge zu erlangen. Als zweite Prämisse wird daran anknüpfend gesetzt, dass Planung Teil eines kommunikativen, komplexen politischen Prozesses ist. Planungsprozesse selbst sind ebenfalls in hohem Maße kommunikativ, komplex und politisch. Das bedarf einiger Erläuterungen.

„Planning in Luhmann’s conception of the world is management of the interdependencies of systems, yet without a manager with complete overview. It is subject to the changes in systems and their dependencies. The role of planning and steering is constantly changing, and needs to change constantly. Absence of a centre in society – whether it would be located in politics, administration or science – does not advocate for the absence of planning. Constant redefinition of planning keeps the politicians political, the scientists scientific, the market parties market-oriented.“ (van Assche und Verschraegen 2008: 280)

Erstens, Planung ist nur Teil sozialer Prozesse, die unsere räumliche Entwicklung beeinflussen, d. h. sie ist „nur ein Prozess neben anderen“ (Luhmann 1987: 635; vgl. Fuhse 2005: 64–73) innerhalb aller Prozesse, die in allen sozialen Systemen ablaufen. Viele Prozesse beeinflussen räumliche Veränderungen und viele Veränderungen finden ohne Beteiligung der Planung im Verständnis dieser Arbeit statt. Das ist auch nicht zwangsläufig problematisch, wenn man anerkennt, dass sich jeder Planer „mit seinen Beobachtern nie ganz über Wertrangordnungen der Ziele, wahrscheinliche Folgen, noch akzeptable Risiken usw. einigen [wird]“ (Luhmann 1987: 641). Wenn man es so sieht, ist also eine Situation nicht alleine dadurch ‚besser‘, dass etwas geplant wird – und es muss auch nicht alles geplant werden. Das impliziert auch, dass mit der Verwendung des Begriffs ‚Planung‘ in dieser Arbeit immer ein Prozessbezug gemeint ist. Dazu sind zwar auch Planung als Organisation und ein Inhalt der Planung als Bezugspunkt notwendig, um einen Prozess betrachten zu können. Sie sind aber nicht der Fokus der Betrachtung, auch wenn Ergebnisse oft einfacher zu sehen oder methodisch zu erfassen sind als Prozesse (vgl. Weick 1995b: 49; Van de Ven und Poole 2005: 1384). Planung ist Teil einer Menge von Prozessen oder Systemen, die in unterschiedlichem Umfang und unterschiedlicher Intensität miteinander verbunden sind. Dabei gibt es kein Zentrum und Planung befindet sich in einem kontinuierlichen Prozess der Redefinition – inklusive fortlaufenden Veränderungen der Rolle von Planern, ausgelöst durch Veränderungen in anderen Systemen und seinen Abhängigkeiten. Wenn Planung in Richtung eines Managements von Wechselwirkungen ohne vollständigen Überblick (van Assche und Verschraegen 2008) oder als sozialer Prozess des Managements von Unsicherheit (Abbott 2012) bezeichnet wird, deutet das auf zwei Perspektiven. Einerseits kann Planung nicht alles kennen, und erst Recht nicht alles beeinflussen. Andererseits kann Planung eine wichtige Stellung einnehmen als Teil gesamtgesellschaftlicher Prozesse und damit über ihre eigene Sphäre hinaus Rückwirkungen und Selbstvergewisserungen bei Politikern, Wissenschaftlern und privatwirtschaftlichen Akteuren und ihren Bezugssystemen erreichen.

Zweitens, Planung ist ein kommunikativer Prozess. Kommunikativ, weil eine große Zahl von Akteuren beteiligt ist und Planung immer einen intensiven und kontinuierlichen Austausch erfordert, durch den in gewissem Sinn gemeinsam geplant wird. Aber auch grundlegender: die Welt, wie wir sie sehen und empfinden, ist das Ergebnis sozialer Konstruktion in und durch Kommunikation (Fuhse 2005: 64–69; van Assche und Verschraegen 2008: 280). Ohne Kommunikation kein intersubjektiver Austausch über die Rolle von Planern an sich, aber auch nicht über Werte und Ziele, die Organisation und Koordination räumlicher Entwicklung und Planung, keine Übereinkunft über relevante externe Faktoren und schließlich keine planerischen Entscheidungen. Planerisches Handeln ist hier zuvorderst Kommunikation – in vielfältiger Form und mit unterschiedlichen Bindungswirkungen. Drittens,

Planung ist ein komplexer Prozess. Komplex bereits, weil bereits Prozessgestaltung und die Definition des Planungsanlasses Teil des Prozesses ist, weil multiple Rationalitäten in den Prozess eingehen und weil alle Teile des Prozesses wiederum Auswirkungen auf die Planung und den Prozess selbst haben (Siebel 2006b). Aus der Komplexitätstheorie heraus sind komplexe Systeme, z. B. Städte oder Regionen, robust und können ihre Form radikal verändern – wobei Planer Experten in kommunikativen, partizipativen, iterativen und komplexen Prozessen sind (Byrne 2003: 171–178). Als Kernelement gilt, dass komplexe Systeme sich im Zeitverlauf anpassen und sich evolutionär verändern, während sie sich mit der Zeit organisieren (Urry 2005: 3). Für Planung als komplexen Prozess gilt also, dass ihr Verlauf nicht mit Sicherheit vorhergesagt werden und dass sich der Prozess selbst verändern kann. In Form langsamer Anpassung, aber ebenso in Form radikaler Veränderungen.

Viertens, Planung ist ein politischer Prozess. Politisch zunächst, weil Entscheidungen letztlich immer politisch legitimiert werden und Planung selbst in hohem Maße Teil politischer Programme wie politischer Auseinandersetzungen ist. Planung kann nicht losgelöst von Politik gedacht werden – alles andere wäre eine ‚technokratische Illusion‘ (Scharpf 1973: 84), bei der es um eine umfassende bis zur totalen Kontrolle räumlicher Entwicklungen oder gar um Beeinflussung gesamtgesellschaftlicher Vorstellungen geht (vgl. Ellwein 1968: 62–63). Im Zusammenhang mit Planung kann Politik dreifach interpretiert werden: zuerst als „*Technik der vorwegnehmenden Koordination einzelner Handlungsbeiträge und ihrer Steuerung über längere Zeit*“ (Scharpf 1973: 38), zweitens als Prozess von Auswahl und Konsensbildung und drittens als Ausgang der „*Hoffnung auf wirksamere und gleichmäßigere Interessensbefriedigung*“ (Scharpf 1973: 38) und damit in enger Verknüpfung zum demokratischen Gesellschaftssystem und darin enthaltener Wertvorstellungen.

Macht und eine „*Logik der machtbasierten Interessensdurchsetzung*“ (Fürst 2008: 49) sind somit konstitutiv für politisches Handeln, in dem Ziele und Probleme nicht eindeutig vorab definiert sind. Planung wird zu einem dynamischen Lernprozess, d. h. der Prozess selbst wie auch dessen Ergebnis sind nicht vorab fixiert und können sich im Zeitverlauf ändern. Die politische Natur von Planungsprozessen wurde auch in vielen Fallstudien dargelegt (Stone 1989; Hoch 1994; Flyvbjerg 1998). In allen Fällen ist der Planungsprozess selbst gekennzeichnet von der „*Notwendigkeit der Wahl zwischen alternativen Handlungskonzeptionen*“ (Scharpf 1973: 35). Einen Schritt weiter gedacht steht Planung nicht nur neben Politik als ein Instrument für deren Rationalisierung, sondern ist selbst ein politischer Prozess geworden, in dem Planer immer ähnlicher zu Politikern oder Managern werden können (Fürst 2014b: 461). Planung steht selbst in der Öffentlichkeit, muss nach außen kommunikativ sein, wird auch mit eigenen Interessen konzeptualisiert und kann in einzelnen Aspekten auch eine Meinungsführerschaft übernehmen – mit dem Risiko, zu weit zu gehen und Politiker gar ersetzen zu wollen (Selle 2013: 14).

„*Von Reduktion der Komplexität sollte man dagegen in einem engeren Sinne immer dann sprechen, wenn das Relationsgefüge eines komplexen Zusammenhanges durch einen zweiten Zusammenhang mit weniger Relationen rekonstruiert wird. Nur Komplexität kann Komplexität reduzieren.*“ (Luhmann 1987: 49)

Die Reduktion von Komplexität in einem sozialen System wie Planung kann nicht einfach sein – jede Reduktion von Komplexität ist ein Vorstellungsrahmen, der notwendigerweise in sich selbst wiederum komplex ist (Luhmann 1973: 312–313; vgl. Luhmann 1987: 49). Reduktion kann hier nur bezogen sein auf planerisches Handeln und planerische Festlegungen, d. h. einem entscheidungsbezogenen Vorgang innerhalb der Planung (vgl. auch Luhmann 1983: 253). Luhmann (1970: 10) weist zudem darauf hin, dass solche Prozesse grundsätzlich auch unabhängig von ihrer Ursache untersucht werden können. Unsicherheit und Komplexität selbst müssen Planer und andere an Planung beteiligte Akteure als Tatsache akzeptieren und können sie nicht real beseitigen (Christensen 1985: 63–73; Abbott 2005: 238; Healey 2006: 527; Gunder 2008: 197; Gunder und Hillier 2009: 23; Birkmann et al. 2010a: 13; Innes und Booher 2010: 197; Gerrits 2012: 13; Köck 2013: 271; Salet, Bertolini und Giesen 2013: 12; Marti 2014) – ansonsten würde jeder Planungsprozess die Planung selbst ihrem Ende näherbringen, d. h. der Beseitigung aller Unsicherheiten und aller Komplexität. Nach Luhmann ist Planung das Management der Interdependenz von Systemen ohne einen Manager mit vollständigem

Überblick (van Assche und Verschraegen 2008: 280). Für ihn zeichnen sich alle sozialen Systeme durch Komplexität aus, wobei Unsicherheit Teil dieser Systeme ist und entweder absorbiert oder durch Entscheidungen abgearbeitet, d. h. in der Terminologie dieser Arbeit reduziert, wird (Luhmann 1973: 322–342, 1983: 47–48, 1987: 417–419, 1997b: 833–838). Reduktion von Komplexität ist damit auch eine Problemverschiebung hin zu lösbaren Problemen (Ersatzproblemen), womit eine Organisation zur Reduktion von Komplexität zwar die eigene Komplexität steigert, aber sie gleichzeitig dadurch bearbeitbar macht (Luhmann 1973: 340–342, 1983: 253).

Prämisse III: Politische Entscheidungen und planerische Festlegungen erfordern eine Reduktion der Komplexität realweltlicher Situationen

Unsicherheit macht Planung notwendig und Planung ist ein komplexer politischer Prozess – am Ende ist es aber trotzdem Aufgabe von Planung, politische Entscheidungen vorzubereiten und planerische Festlegungen zu treffen. Das erfordert zwangsläufig eine Reduktion der Komplexität jeder realweltlichen Planungssituation innerhalb des Planungsprozesses. Komplexitätsreduktion meint dabei an dieser Stelle nicht das tatsächliche Auflösen von Unsicherheit. Es geht vielmehr darum, innerhalb des kommunikativen komplexen und politischen Prozesses so weit zu gelangen, dass eine Entscheidung (d. h. ausgewählt) getroffen und begründet wird.

„Planer sind gewohnt, zu werten; Planen ist ein permanentes Werten und Wählen. Komplexität durchzieht den gesamten Planungsprozeß [sic]: von der Wahrnehmung und Definition des als relevant betrachteten Problems über die Entwicklung von Problemlösungen bis zur Entscheidung darüber. Dabei findet Komplexitätsverarbeitung in politischen Kollektiven statt und muß [sic] wenigstens auf zwei unterschiedlichen Ebenen ablaufen, einer kognitiven und einer politischen Ebene der Konsensfindung.“ (Fürst 1996: 22)

In den meisten Fällen sind mit Planungsprozessen öffentlicher Planungsstellen *politische Entscheidungen* verbunden. In rechtlich normierten Planaufstellungsverfahren mindestens zu Beginn durch einen Erarbeitungsbeschluss und am Ende durch Beschluss des Plans selbst. Darüber hinaus gibt es aber vielfältige Wechselwirkungen zwischen der politischen Ebene und der Planung sowie Möglichkeiten für viele weitere Zwischenschritte, Detailentscheidungen oder Veränderungen – im Sinne eines kontinuierlichen Werten und Wählen (Fürst 1996: 22). Und schließlich ist Planung selbst ein politischer Prozess, d. h. auch jeder hier entwickelte Vorschlag und jede Vorlage beinhaltet bereits politische Entscheidungen im weiteren Sinne.

Planerische Festlegungen werden erst dann möglich und begründbar, wenn die Komplexität in der betroffenen realweltlichen Situation reduziert wurde – wofür viele sehr unterschiedliche Wege gegangen werden können (Fürst 1996; Weick, Sutcliffe und Obstfeld 2005; Wiechmann und Hutter 2008; Roo 2010b; Roggendorf und Scholles 2011; van Assche, Duineveld und Beunen 2014). Der wesentliche Schritt in jedem Planungsprozess ist also, die Unsicherheit und Komplexität einer Situation zu bearbeiten und einen Weg zu finden, der eine planerische Festlegung für die Zukunft möglich macht. Planung ohne eine mindestens in irgendeiner Form temporär getroffene Festlegung ist nicht denkbar bzw. dann nicht von anderen Disziplinen zu unterscheiden. Ein Weg, diesen Prozess zu beschreiben, wird hier mit dem rollenbasierten Ansatz und dem deskriptiven Prozessmodell gewählt. Als Prämisse ist wichtig, dass dieser Prozess zwingend erforderlich ist. Entscheidungen und Festlegungen in einer komplexen realweltlichen Situation können zwar auch ad-hoc und unbegründet getroffen werden – doch handelt es sich dann nicht um Planung als zukunftsorientierte, handlungsvorbereitende, normative, systematische und integrative Tätigkeit (vgl. Wiechmann 2008b: 65).

Komplexität bezieht sich für die Planung in neueren Ansätzen mit Bezug zur Komplexitätstheorie auf ein robustes, flexibles, selbst-organisierende, evolutionäres und adaptives System (Christensen 2012: 75). In dieser Arbeit geht die Definition darüber hinaus, Komplexität nur als eine „*Vielfalt von Variablen*“ (Fürst 1996: 20–21) zu bezeichnen. Sowohl das Vorhandensein einer sehr großen und nicht erfassbaren Zahl von Merkmalen und Beziehungen ist Teil unserer komplexen Umgebung, wie auch deren zeitliche Veränderung. Komplexität kann nicht statisch betrachtet und analysiert werden. Sie

entsteht gerade aus einem Dickicht von Verbindungen (vgl. Luhmann 1987: 45), das sich auch im Zeitverlauf verändern kann. Planung als kommunikativer komplexer und politischer Prozess muss Komplexität in dreifacher Weise reduzieren: erstens, in Bezug auf den Prozess selbst. Jede Prozessgestaltung beinhaltet bereits eine Reduktion der Komplexität und Eingrenzung von Möglichkeiten. Zweitens, in Bezug auf Veränderungen innerhalb des Prozesses. Dazu gehören beispielsweise Auswirkungen vorher getroffener Entscheidungen oder unerwartete Ereignisse und Zufallereignisse. Und drittens, in Bezug auf die Planungs Umgebung, die nicht in ihrer realen Komplexität in einem Planungsprozess abgebildet werden kann.

Realweltliche Situationen bezeichnen die Umgebung, in der planerisches Handeln und Planungsprozesse ablaufen. Das umfasst hier auch die institutionelle Dimension als Kontext, d. h. den handlungsstrukturierenden Rahmen (vgl. Wiechmann 2008b: 89–91). Im weiteren Sinne der Politikwissenschaft ist das auch der Bezug auf Institutionen, Normen und Gesetze. Für diese Prämisse ist es zunächst unerheblich, in welcher Beziehung Struktur und Handeln zueinanderstehen. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass sich Struktur und Handeln wechselseitig beeinflussen können (vgl. Mayntz und Scharpf 1995). Wichtig ist aber festzuhalten, dass die Umwelt jedes Planungsprozesses so komplex ist, dass eine Reduktion *innerhalb* des Prozesses erforderlich ist. Es gibt also keine Situation, in der eine Entscheidung vorab oder von außen determiniert ist und keine Auswahl und Bewertung – d. h. Planung (vgl. Fürst 1996: 22; Wiechmann 2008b: 65) – notwendig ist.

Eine Welt, die in und durch Kommunikation sozial konstruiert wurde (vgl. van Assche und Verschraegen 2008: 280), erlaubt auch vielfältige Wege der Sinnstiftung (Weick 1995b) und der Komplexitätsverarbeitung (Fürst 1996). Es kann kein vollständiges Set von Indikatoren, kein vollständiges Modell und keine abschließende Formel geben, mit der unsere reale Lebensumgebung vollständig beschrieben werden kann. Demzufolge ist es sowohl ausgeschlossen, *alle* relevanten Daten vorab zu erfassen wie auch *alle* Folgen einer planerischen Entscheidung vorab zu ermitteln und zu berücksichtigen. Vielmehr ist es notwendig, die Komplexität der Entscheidungssituation kontextbezogen zu reduzieren, um zu einer planerischen Entscheidung und schließlich zu einer im Raum sichtbaren Handlung zu kommen. Planung wird erst durch ihre Auswirkungen – Umsetzen, Modifizieren, Verwerfen – relevant und stellt kein Ziel an sich dar.

Prämisse IV: Die Reduktion von Komplexität ist besonders schwierig bei Megatrends, die grenz-, fach- und generationenübergreifend sind

Aus den vorhergehenden drei Prämissen wird bereits deutlich, wie unsicher, komplex und politisch Planungsprozesse im Allgemeinen verstanden werden. Eine Reduktion von Komplexität ist unumgänglich, wenn Planer Entscheidungen vorbereiten und Festlegungen treffen müssen. Das gilt bereits für kleinteilige Veränderungen und Planungen, aber vor allem für große sogenannte Megatrends.

„Megatrends muss man nicht „voraussagen“, denn sie sind schon da und markieren Veränderungen, die uns schon lange prägen und auch noch lange prägen werden. Megatrends sind Tiefenströmungen des Wandels. Als Entwicklungskonstanten der globalen Gesellschaft umfassen sie mehrere Jahrzehnte. Ein Megatrend wirkt in jedem einzelnen Menschen und umfasst alle Ebenen der Gesellschaft: Wirtschaft und Politik, sowie Wissenschaft, Technik und Kultur. [...] Wer heute Entscheidungen trifft, kommt um die Gestaltungseigenschaften der Megatrends nicht herum. Megatrends verändern die Welt - zwar langsam, dafür aber grundlegend und langfristig.“ (zukunftsInstitut 2015)

Der Begriff *Megatrend* ist bisher selten in der Planungsliteratur zu finden. Sein Ursprung liegt vor allem in der Unternehmensberatung und der Zukunftsforschung. Es sind Trends, die heute bereits stattfinden und sich noch weit in die Zukunft ziehen werden und grundlegenden Wandel bedeuten, meist in globalem Kontext (Naisbitt 1984, 2015; Opaschowski 2015). Megatrends sind dabei grenz-, fach- und generationenübergreifend. Ihr Wirkungsbereich bezieht sich auf jedes Individuum, aber auch auf alle Ebenen der Gesellschaft. Megatrends gestalten die zukünftige globale Entwicklung, so dass sie für alle heutigen Entscheidungen berücksichtigt werden müssen. Durch einen Megatrend

verändert sich die Welt grundlegend und auf lange Sicht hinaus, aber langsam und nicht in Form einer Revolution.

Was als Megatrend bezeichnet wird, unterscheidet sich sehr stark je nach Autor, Institution oder Unternehmen. Einige Listen gehen stärker von der individuellen Ebene aus und haben einen engeren Bezug zu Handlungsmöglichkeiten (z. B. zukunftsInstitut 2015), andere sind umfassender und beziehen auch globale Prozesse wie demografischer Wandel, Klimawandel oder Urbanisierung als systemische Megatrends auf der obersten Ebene mit ein (Z_punkt 2013; PwC 2015). Tabelle 1 gibt einen Überblick über drei Listen aktueller globaler Megatrends.

Tabelle 1: Aktuelle Megatrends

Z_punkt (2013)	PricewaterhouseCoopers (2015)	zukunftsInstitut (2015)
Demografischer Wandel	Demographic and social change	Neues Lernen
Neue Stufe der Individualisierung	Shift in economic power	Urbanisierung
Soziale und kulturelle Disparitäten	Rapid urbanisation	Konnektivität
Umgestaltung der Gesundheitssysteme	Climate change and resource scarcity	Neo-Ökologie
Wandel der Geschlechterrollen	Technological breakthroughs	Globalisierung
Neue Mobilitätsmuster		Individualisierung
Digitale Kultur		Gesundheit
Lernen von der Natur		New Work
Ubiquitäre Intelligenz		Female Shift
Konvergenz von Technologien		Silver Society
Globalisierung 2.0		Mobilität
Wissensbasierte Ökonomie		
Business Ökosysteme		
Wandel der Arbeitswelt		
Neue Konsummuster		
Umbrüche bei Energie und Ressourcen		
Klimawandel und Umweltbelastung		
Urbanisierung		
Neue politische Weltordnung		
Globale Risikogesellschaft		

Quelle: Z_punkt 2013; PwC 2015; zukunftsInstitut 2015

Megatrends sind immer anthropogen, d. h. haben ihren Auslöser in menschlichem Handeln, oft aber nur mittelbar über einen längeren Zeithorizont oder als ungeplantes Ergebnis menschlicher Aktivitäten (Naisbitt 2015: 3). Der demographische Wandel entspringt beispielsweise über längere Sicht aus Entscheidungen vieler Individuen und gesellschaftlichen Prozessen, ist aber für niemanden ein unmittelbares Handlungsziel. Der Klimawandel wiederum ist zwar das Ergebnis menschlichen Handelns (d. h. vor allem der Verbrennung fossiler Rohstoffe), aber war als Ergebnis nie gewünscht und sehr lange nicht als Folge menschlichen Handelns erkannt bzw. anerkannt. Für die Raumplanung in Deutschland heute als ‚große Trends‘ können insbesondere wirtschaftlicher Wandel, gesellschaftlicher Wandel und ökologischer Wandel (inklusive Klimawandel) gelten (Mädig 2011: 21–39; vgl. auch WBGU 2016: 43–57). Diese Trends erfüllen grundsätzlich, wenn man über Deutschland hinaus auf die weltweite Entwicklung schaut, auch die Kriterien, die an den Begriff Megatrend gestellt werden.

Grenzüberschreitend sind Megatrends also insofern, dass sie auf globaler Ebene eine Bedeutung für alle Entscheidungsprozesse haben und nicht an den Grenzen von Ländern oder Kontinenten Halt machen. Das heißt im Umkehrschluss aber nicht, dass überall die gleichen Entscheidungen getroffen werden müssen oder Megatrends ein Handeln determinieren. Sie fordern zum Handeln auf, geben dabei aber aus sich heraus keine Richtung vor. *Fachüberschreitend* sind Megatrends, weil sie sich auf alle Bereiche der Gesellschaft auswirken. Das heißt nicht, dass alle Bereiche auch gleichzeitig bearbeitet werden müssen oder Entscheidungen in Teilsystemen nicht möglich sind. Für die Raumplanung als

gesamträumliches, integrierendes und interdisziplinäres Feld kann man aber eine besondere Anforderung wie eine besondere Eignung feststellen, sich umfassend mit Megatrends auseinanderzusetzen.

Generationenübergreifend bezieht sich auf die lange Entwicklung und die langfristigen Auswirkungen von Megatrends. Megatrends können sich bereits seit langem entwickeln, und noch über Generationen hinaus in die Zukunft unsere Entwicklung prägen (Naisbitt 2015: 4). Das gilt sicher für ein Thema wie die Globalisierung, deren Geschichte sehr weit zurückreicht und für die kein Ende vorhersehbar ist. Aber es gilt auch für den Klimawandel als einen Trend, der – nach aktuellem Stand der Forschung – in der Zeit der Industrialisierung begonnen hat und selbst bei vollständiger Umsetzung aller heutigen Empfehlungen zum Klimaschutz noch über Jahrzehnte zu grundlegenden Veränderungen auf globaler Maßstabsebene führen wird. *Schwierig* heißt in diesem Zusammenhang, dass es keine verfügbaren Ideallösungen gibt und dass Megatrends in hohem Maße geprägt sind durch das, was hier als Unsicherheit und Komplexität verstanden wird. Zudem sind Megatrends selbst nicht losgelöst denkbar von gesellschaftlichen Prozessen. Sie entstehen und verändern sich selbst in langfristigen kommunikativen komplexen und politischen Prozessen. Entscheidungen, die heute getroffen werden, bewegen sich in diesem schwierigen Spannungsfeld globaler Entwicklungen, langfristig unsicherer Veränderungen und komplexer Wechselwirkungen.

Aus dieser Prämisse heraus stellt sich der Klimawandel als ein wichtiger Megatrend für die räumliche Entwicklung und räumliche Planung auf globaler Maßstabsebene dar (Rahmstorf und Schellnhuber 2012; Birkmann 2014; Hulme 2014; IPCC 2014; Müller und Knieling 2015). Davoudi, Crawford und Mehmood (2009: 14) sehen gar das Anerkennen von Komplexität, Unsicherheit und Irreversibilität des Klimawandels als Ausgangspunkt für einen Wandel in Natur und Rahmen räumlicher Planung insgesamt. Grundsätzlich schwierig scheint es für die praktische Übertragung vieler planungstheoretischer Ansätze zu sein, mit einem Trend wie dem Klimawandel umzugehen, bei dem persönliche Betroffenheiten in der Regel nicht oder nicht direkt gegeben sind und damit eine Grundvoraussetzung für die Motivation in gemeinsamen Planungsprozessen fehlt (Selle 2013). Der Klimawandel weist zudem eine besondere Asymmetrie zwischen globaler Problemdimension bis zu lokalen und regionalen Reaktionen auf (vgl. Hoppe 2010a). Eine wichtige Tatsache ist, dass der größte Teil der heute beobachtbaren Anpassungsprozesse nicht auf bereits merkbare Veränderungen der klimatischen Bedingungen, die eindeutig auf einen Anstieg der Temperatur zurückzuführen sind, reagiert. Vielmehr ist gerade dieses Thema geprägt von einem gesellschaftlichen vorausschauenden Handeln für künftige Jahrzehnte und künftige Generationen. In Verbindung mit den weiteren drei Prämissen muss festgestellt werden, dass der Klimawandel durch Unsicherheit und Komplexität geprägt ist und dass ein Planungsprozess eben diese Unsicherheit und Komplexität bearbeiten und reduzieren muss, wenn der Megatrend Berücksichtigung in Entscheidungen und Festlegungen zur Anpassung an die erwarteten Folgen finden soll.

Zusammenfassung

Aus den vier Prämissen heraus wird nicht mehr hinterfragt, dass es Unsicherheit gibt und dass diese Planung notwendig macht. Das impliziert bereits, dass es ebenso nicht möglich ist, Unsicherheit in einem Planungsprozess zu beseitigen. Zweitens, Planungsprozesse sind eine Teilmenge in einem kommunikativen, komplexen und politischen Prozess, der unsere räumliche Entwicklung steuert und beeinflusst. Drittens, die hohe Komplexität realweltlicher Situationen bedingt, dass jede politische Entscheidung und jede planerische Festlegung erst einer Reduktion von Komplexität folgen können. Und schließlich viertens, genau diese Komplexitätsreduktion ist besonders schwierig bei einem Megatrend wie dem Klimawandel, der grenz-, fach- und generationenübergreifend seine Ursache und Wirkungsbereiche hat.

Für alle folgenden Kapitel dieser Arbeit sind damit vier Prämissen gesetzt:

- I. Unsicherheit macht Planung notwendig und ist ihre Existenzberechtigung.**
- II. Planung ist Teil eines kommunikativen, komplexen politischen Prozesses.**
- III. Politische Entscheidungen und planerische Festlegungen erfordern eine Reduktion der Komplexität realweltlicher Situationen.**
- IV. Die Reduktion von Komplexität ist besonders schwierig bei Megatrends, die grenz-, fach- und generationenübergreifend sind.**

Aus diesen vier Prämissen werden auch Einschränkungen deutlich: am Ende dieser Arbeit kann keine Ideallösung für den Umgang mit Unsicherheit und Komplexität stehen – ansonsten wäre Planung im Anschluss überflüssig. Möglich sind aber immer zeitlich und inhaltlich beschränkte Verbesserungen. Zudem ist auch der Anspruch an Planung beschränkt: zwar nimmt Planung eine wichtige Stellung für unsere räumliche Entwicklung ein, aber sie kann nicht alles steuern. Zudem muss sie damit umgehen, dass sie ihre gesamte Umwelt gar nicht vollständig erfassen kann und auf Wege zur Reduzierung von Komplexität angewiesen ist. Und schließlich fordern Megatrends immer wieder zum neuen Denken über Planung auf. Insofern kann jedes Ergebnis hier nur eine beschränkte Momentaufnahme sein.

1.3 Relevanz für Planungstheorie und Planungswissenschaft

Aktuelle planungstheoretische Diskussionen gehen aktiver als in der Vergangenheit insbesondere mit den Fragen von Konflikten und Macht um, verstärkt beispielsweise in Deutschland durch aktuelle gesellschaftliche Megatrends wie die Energiewende oder Großvorhaben und Infrastruktur-Großprojekte wie das Verkehrs- und Stadtentwicklungsprojekt Stuttgart 21. Die Kommunikation, Koordination und das Management von Planungsprozessen stellt Planungstheorie und Planungswissenschaft vor große Herausforderungen – selbst ohne den Anspruch, Vorhersagen zu treffen oder eindeutige Empfehlungen abzugeben. Mit Begriffen wie Trendbeobachtung, Wandelmanagement, adaptiver Planung oder strategischer Navigation wird in verschiedenen Formen ein Weg aufgezeigt, Planung anders als in linearer Form von Analyse, Planung, Umsetzung und Monitoring/Evaluation zu sehen (Wiechmann 2008b; Innes und Booher 2010; Roo 2010a: 35; ARL 2011b; Hillier 2011a; Wilkinson 2011; Rotmans, Loorbach und Kemp 2012: 183). Zudem wird vor allem im internationalen Raum auf Basis poststrukturalistischer und post-positivistischer Ansätze zunehmend ein Planungsprozess formuliert, der nicht mehr darauf abzielen kann, eine einzige Lösung zu erzielen und diese umzusetzen. Der Prozessbegriff wird ausgeweitet in ein Kontinuum mit einem komplexen Wechselspiel zwischen räumlicher Planung und räumlicher Entwicklung, inklusive einer hohen Bedeutung räumlicher Entwicklungen, die ohne Planung stattfinden (Allmendinger und Gunder 2005; Hillier 2008; Davoudi 2009a; Gunder und Hillier 2009; Balducci et al. 2011; Gualini 2011: 15). Planerische Entscheidungen werden dabei auch selbst als Ursache von Unsicherheiten begriffen und der zeitlichen Komponente wird eine hohe Bedeutung zugemessen (Abbott 2005; Roo 2010a: 34).

Viele aktuelle planungstheoretischen Ansätze akzeptieren Unsicherheiten, Komplexität und unterschiedliche oder konfligierende Rationalitäten als Tatsache, mit der Planung offen umgehen muss (vgl. Siebel 2006b; Davy 2008; Wiechmann 2008b: 79; Gunder und Hillier 2009: 74; Innes und Booher 2010: 104–105) – ohne dass es ein akzeptiertes Modell gibt, welche Rationalitäten das sind, wie diese zusammenwirken, wie Planung dann aussehen kann und wo die Grenze zum ungeplanten

Selbstmanagement verläuft. Diese Ansätze fordern damit eine höhere Fehlertoleranz der Planung geradezu heraus, da es eine ‚richtige‘ Lösung nicht geben kann (vgl. auch Wiechmann 2008a)¹. Hierzu gehören neuere Ansätze, die Anleihen aus der der Organisations- und Managementtheorie (Wiechmann 2008b; Wiechmann und Hutter 2008; Wiechmann 2010; Wilkinson 2011), der Philosophie und Psychoanalyse (Allmendinger und Gunder 2005; Gunder und Hillier 2009; Gunder 2014) sowie in Teilen der Komplexitätstheorie (Roo 2010a; Christensen 2012; Boelens und Roo 2016) nehmen. Die Entwicklungen kommen vor allem aus Australien, Kanada, den Niederlanden und Neuseeland und wurden teilweise in Fallstudien empirisch erkannt oder untersucht. Anstelle definierbarer und abgegrenzter Planungsprobleme verlagert sich der Fokus hin zu kontinuierlichen Prozessen, in denen mehr Dissens statt Konsens herrscht und Planung sich in einem komplexen Gefüge aus Akteuren und Informationen wiederfindet.

Bisher gibt es im deutschsprachigen Raum nur eine beschränkte aktuelle Aufarbeitung der heute in der anglo-amerikanischen Planungstheorie geäußerten Anforderungen an die räumliche Planung und die Arbeit von Planerinnen und Planern². Das betrifft gerade neuere planungstheoretische Ansätze aus postmoderner und poststrukturalistischer Perspektive (Allmendinger und Gunder 2005; Allmendinger 2009: 188; Gunder und Hillier 2009; van Assche, Duineveld und Beunen 2014; vgl. Dobrucka 2016: 159). Das planerische Selbstverständnis ist dabei ein wesentlicher Baustein der Definition und Besetzung einer eigenen Rolle im Planungsprozess. Planer treffen zwar in der Regel selbst keine Entscheidungen, die unmittelbar und ohne weitere politische Beschlüsse raumwirksam werden (vgl. Prämisse III). Aber ihr Handeln beeinflusst doch maßgeblich die zur Verfügung stehenden Optionen, die Diskussion von Alternativen, die Kreativität diskutierter und ausgewählter Szenarien und Lösungen sowie die situationsgerechte Umsetzung (vgl. Reuter 1989; Hoch 1994). Die Aufarbeitung dieser Diskussion entlang planungstheoretischer Rollenverständnisse sowie die empirische Überprüfung anhand einer Fallstudie und des Megatrends Klimaanpassung ist der Beitrag dieser Arbeit zur Planungstheorie und für die Planungswissenschaft.

1.4 Relevanz für die Regionalplanungspraxis

Das Thema Klimaanpassung ist für viele Regionen nach wie vor ein relativ neues Thema und wird unterschiedlich intensiv und in unterschiedlicher Ausprägung berücksichtigt. Am intensivsten ist dies bisher im Rahmen groß angelegter Forschungsprojekte geschehen, die ihre Erkenntnisse direkt in die Regionalplanung zurück eingespeist haben (BMVBS 2011a, 2011b; Birkmann, Vollmer und Schanze 2013; BMVBS 2013; Müller und Knieling 2015). Dennoch ist das Thema mittlerweile quasi flächendeckend verankert, sodass eine Untersuchung der dahinterliegenden Planungsprozesse möglich ist und die Beschäftigung mit dieser Herausforderung keine ungewöhnliche Eigenart mehr darstellt. Alle derzeit abgeschlossenen oder noch laufenden Aufstellungsverfahren für gesamträumliche Pläne entstehen zu einer Zeit, in der das Thema Klimaanpassung bereits von Beginn an einem wichtigen Baustein des öffentlichen und fachlichen Diskurses darstellt (vgl. Gravert et al. 2013). Eine ausreichende Zahl von Fällen für eine Untersuchung liegt also ebenso vor wie erste Erkenntnisse darüber, wie diese Prozesse ablaufen. Die Wissenschaft liefert kontinuierlich weitere Daten und die Praxis sammelt Erfahrungen mit ersten Handlungsoptionen. An diesem Punkt bietet sich jetzt die Chance, sowohl zurück als auch nach vorne zu blicken.

¹ Dieses Dilemma der politischen und medialen Diskussionskultur ist nicht rein planungsspezifisch und kann auch nicht alleine aus der Planung heraus aufgelöst werden.

² Zwei Arbeitskreise der Akademie für Raumforschung und Raumordnung (ARI) wurden Ende 2013 auf bundesdeutscher Ebene eingesetzt und widmen sich u. a. Teilbereichen dieses Themenfelds. Der Verfasser ist Mitglied eines dieser Arbeitskreise (vgl. Kap. 2.6 und Kap. 7.1).

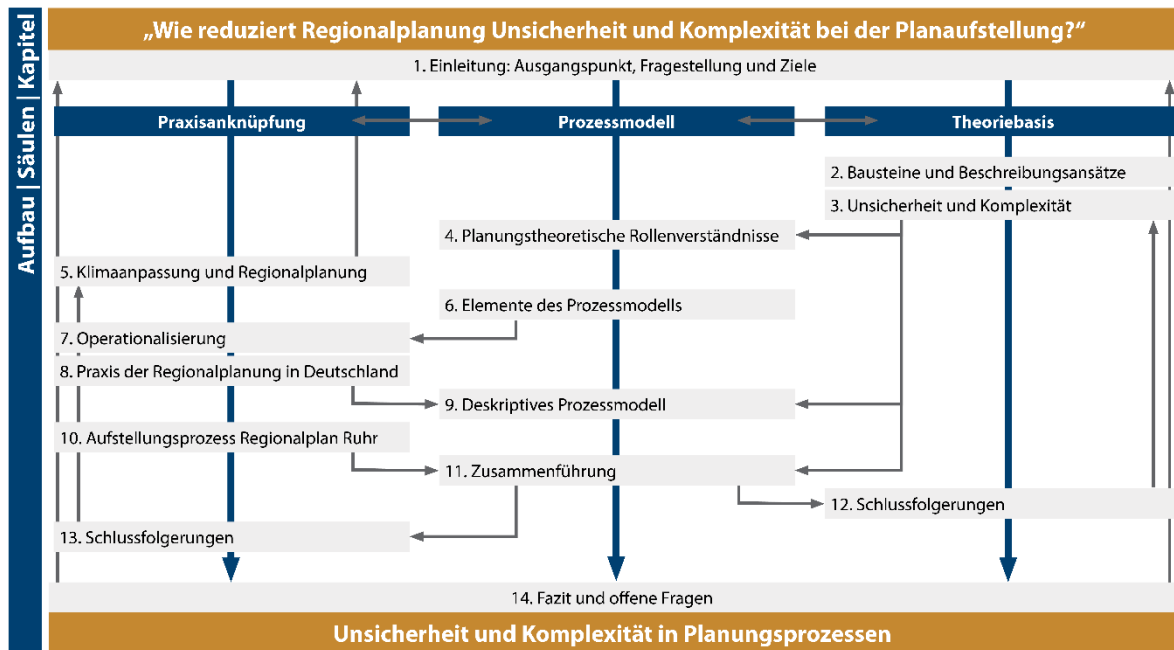
Grundlage des Planungsverständnisses dieser Arbeit ist, dass planerisches Handeln zwar mehr oder weniger stark durch den Kontext beeinflusst, durch diesen aber nicht determiniert wird. Weil es keine absolute Sicherheit gibt und planerisches Handeln unter vielfältigen Unsicherheiten stattfindet (und ohne diese gar nicht möglich ist), gibt es immer planerische Handlungsspielräume und mehr als eine ‚alternativlose‘ Handlungsoption. Wege, mit Unsicherheit umzugehen, Unsicherheit zu reduzieren und Unsicherheit zu kommunizieren sind also wichtig für die Planungspraxis. Gerade eine unsichere Zukunft, komplexe Wechselbeziehungen und unsichere Auswirkungen planerischer Entscheidungen erlauben und fordern neue und kreative Lösungen. Gleichzeitig fordert diese Situation kontinuierlich nach planerischen Entscheidungen, die sich adaptiv an Veränderungen anpassen. Im Prozess, eine ‚bessere‘ Zukunft zu identifizieren und diese anzusteuern, sind planerische Handlungsspielräume elementar (vgl. auch Abbott 2009). Auf der anderen Seite stehen aber auch politische Entscheidungsgremien, die Wirtschaft und die Zivilgesellschaft, die Diskurse beeinflussen und Entscheidungen, darauf einwirken oder auf die sich Entscheidungen auswirken.

Die Aufarbeitung entlang planerischer Rollenverständnisse bietet hier eine doppelte Möglichkeit: einerseits eine enge Anknüpfung an den Handlungsbezug verschiedener Planungstheorien herzustellen und mit diesen zu arbeiten. Andererseits aber über das in Rollenverständnissen zusammengefügte planerische Verhaltensweisen eine enge Anknüpfung an die Planungspraxis zu schaffen. Rollenverständnisse können der Praxis als Grundlage der eigenen Selbstreflexion dienen, aber auch als Kommunikationsmittel innerhalb der planerischen Diskussion und in die breitere Öffentlichkeit. Dieser neue Weg kann dabei helfen, Planer in der Praxis dabei zu unterstützen, mit einer gefühlt gestiegenen Verantwortung aktiv umzugehen und aktiver mit Optionen und vermeintlichen ‚Fehlern‘ umzugehen. Das gemeinsame Ziel dieser Arbeit und der Planungspraxis ist hierbei, Planungsprozesse zuerst besser zu verstehen und im Anschluss daran verbessern zu können. Das Ziel für die Planungspraxis ist ein Beitrag zur zukünftigen Optimierung und Bausteine für Verbesserungen entlang der Klimaanpassung als Beispiel für einen aktuellen Megatrend. Die Basis für das Modell, alle Rollenverständnisse und die Modellelemente können potenziell auch auf andere Megatrends und andere Planungsprozesse übertragen werden. Ziel ist aber kein umsetzungsreifes oder gesamtträumliches Konzept.

1.5 Der Prozess der Arbeit entlang von Leitfragen

Der Prozess zur Beantwortung der Fragestellung in dieser Arbeit arbeitet sich auf Basis der Forschungsfrage entlang von 15 Leitfragen ab. Der Aufbau ist dabei nicht streng linear, sondern besteht aus drei ineinander verwobenen Bereichen oder Säulen (vgl. Abbildung 1). Alle Bestandteile leiten sich aus der Forschungsfrage an und werden im letzten Kapitel wieder zusammengeführt. Zuvor werden in drei Kapiteln aber auch die drei Säulen jeweils zu einem Abschluss geführt, um daraus ein gemeinsames Fazit ziehen zu können. Die 14 Hauptkapitel in Abbildung 1 arbeiten sich zum einen ab an Praxisbestandteilen der Klimaanpassung, der Regionalplanung in Deutschland und dem Ruhrgebiet (linke Säule). Zum anderen basieren sie auf planungstheoretischen und forschungsmethodischen Bezügen (rechte Säule). Daraus werden planungstheoretische Rollenverständnisse extrahiert, ein rollenbasiertes deskriptives Prozessmodell entwickelt und dieses weiterentwickelt (mittlere Säule). Das darf aber nicht missverstanden werden: die mittlere Säule ist keine Zwitterposition zwischen Theorie und Praxis! Die mittlere und rechte Säule sind beide den theoretischen Bestandteilen der Arbeit zuzurechnen, sind aber einerseits stärker grundlagenorientiert (rechte Säule) oder andererseits stärker modellbildend (mittlere Säule). Die eigene Leistung im Bereich der Planungstheorie fließt in die mittlere Säule ein, während die rechte Säule sich aus systematischer Literaturlauswertung speist und eine Vorstufe für die Modellentwicklung bildet.

Abbildung 1: Aufbau, Säulen und Kapitel der Arbeit



Quelle: eigene Darstellung

In Abbildung 1 sind ebenfalls die wichtigen Querverbindungen zwischen den drei Säulen dargestellt sowie die größten Rückbezüge aus den letzten Kapiteln der Arbeit (jeweils durch graue Pfeile). Eine Doppelstellung nimmt Kapitel 5 mit dem Baustein zu Klimaanpassung und Regionalplanung ein. Dieses steht im Prozess der Arbeit erst nach den ersten theoretischen Schritten. Aus diesem Bereich speisen sich aber ebenso Anlass und Problembenennung und damit die Fragestellung der Arbeit sowie ein wichtiger Teil der Gegenstandsbenennung und der Analyseinheit. Teilbereiche dieses Kapitels sind dementsprechend bereits für die Argumentation vorher nötig und werden dann noch einmal vertiefend zusammengeführt. Die Forschungsfrage und alle 15 Leitfragen sind in Tabelle 2 dargestellt. Dieses Kapitel (Kap. 1) dient der Einführung und ist der Forschungsfrage der gesamten Arbeit, deren Begründung, Prämissen und Relevanz gewidmet. Die beiden vom inhaltlichen Umfang größten Kapitel (Kap. 4 und Kap. 10) sind durch jeweils zwei Leitfragen unterteilt.

In dieser Übersicht bilden Frage 1 (Forschungsfrage) und Frage 14 den Rahmen für alle dazwischenliegenden Leitfragen. Die Forschungsfrage schwebt über allem und die Sammlung offener Fragen und Probleme schließt alle Prozessschritte ab. Dazwischen gibt es die drei Säulen oder Blöcke der Theorie, des Modells und der Praxis. Die Fragen 2, 3 und 12 sind vornehmlich der Theorie gewidmet, die Fragen 4.1, 4.2, 6, 9 und 11 dem Modell. Der Praxisbezug wird schließlich mit den Leitfragen 5, 7, 8, 10.1., 10.2 und 13 hergestellt. Die Arbeit kann nur durch vollständiges Lesen auch vollständig in allen Teilen nachvollzogen werden. Es wird bewusst darauf verzichtet, in Exkurse oder Fragen abzuschweifen, die außerhalb der Forschungsfrage und der Leitfragen liegen. Aber: grundsätzlich ist denkbar, die Arbeit in alternativen Varianten zu lesen, die sich an dieser Einteilung in Blöcke oder Säulen orientieren (vgl. Abbildung 2). Dabei können einzelne Kapitel ausgelassen werden, in dem der Leser seinen Leseprozess an seinen Hintergrund und sein Erkenntnisinteresse beim Lesen dieser Arbeit anpasst.

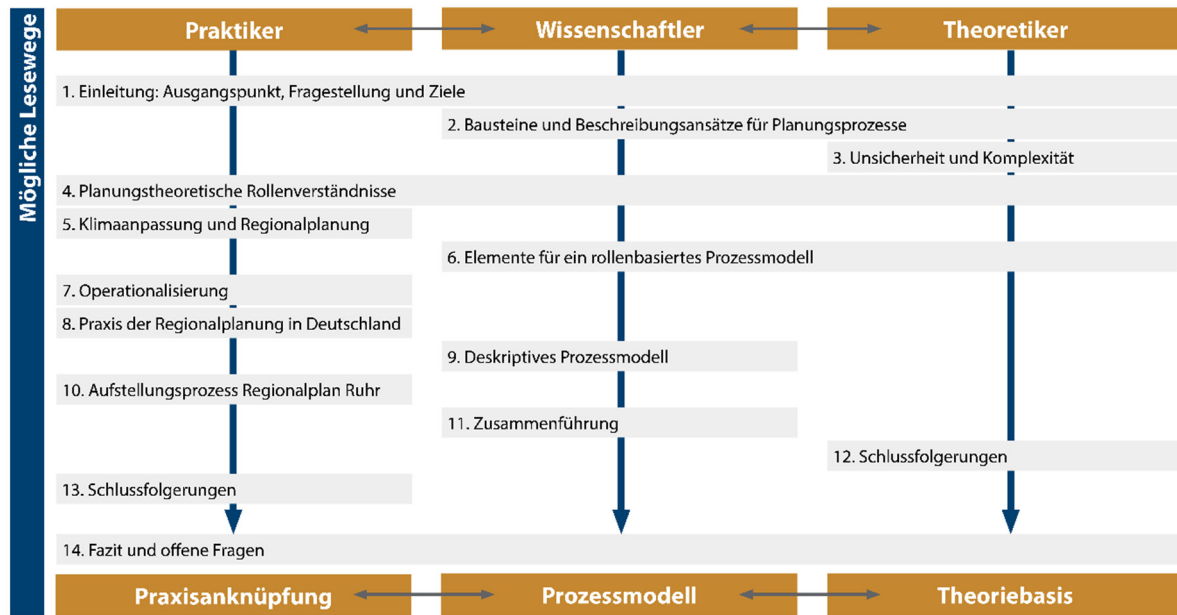
Tabelle 2: Leitfragen

Leitfrage	Frage	Kapitel
1	FORSCHUNGSFRAGE: Wie reduziert Regionalplanung Unsicherheit und Komplexität generationenübergreifender Megatrends bei der Planaufstellung?	1
2	Welche Ansätze zur Beschreibung von planerischem Handeln sind verfügbar?	2
3	Wie werden Unsicherheit und Komplexität in der prozeduralen Planungstheorie definiert und reduziert?	3
4.1	Wie wird planerisches Handeln mit einem rollenbasierten Ansatz untersucht und beschrieben?	4
4.2	Welche Rollenverständnisse können genutzt werden, Reduktion von Unsicherheit und Komplexität in Planungsprozessen zu beschreiben?	4
5	Welche Anforderungen an regionale Planungsprozesse und Regionalpläne sind mit dem Megatrend der Klimaanpassung verbunden?	5
6	Welche Elemente sind für ein rollenbasiertes Modell zur Beschreibung regionaler Planungsprozesse erforderlich?	6
7	Wie können Rollenverständnisse und das Modell mithilfe von Fallstudien getestet werden?	7
8	Wie können die Rollenverständnisse mit der Praxis der Regionalplanung in Deutschland verbunden werden?	8
9	Wie können die Rollenverständnisse in einem komplexen Planungsprozess verbunden werden?	9
10.1	Wie ‚liest‘ sich der Aufstellungsprozess zum Regionalplan Ruhr mit diesem Scheinwerfer?	10
10.2	Welche Veränderungen für Rollenverständnisse der Planung sind im Prozess erkennbar?	10
11	Welche Rückschlüsse können für die Weiterentwicklung von Rollenverständnissen und für das Modell gezogen werden?	11
12	Welchen Beitrag können die Erkenntnisse zum Verständnis von Planungsprozessen leisten?	12
13	Welche Ideen und Schlussfolgerungen gibt es für zukünftige regionale Planungsprozesse?	13
14	Welche Probleme und Fragen bleiben offen?	14

Quelle: eigene Darstellung

Jeder Leser sollte immer die Kapitel 1, 4 und 14 lesen. Als Möglichkeit für *Planungspraktiker* bietet sich an, zusätzlich die in Abbildung 2 benannten Kapitel 5, 7, 8, 10 und 13 zu lesen und die dazwischen liegenden auszulassen. Zu Beginn und zum Ende jedes Kapitels sind jeweils Verweise auf Inhalte des vorhergehenden bzw. des nächsten Kapitels enthalten. In diesem Leseprozess werden die tiefer gehenden planungstheoretischen und methodischen Auseinandersetzungen herausgelassen. Die Grundargumentation ist auch in diesem Leseprozess nachvollziehbar. Das kann an einigen Stellen trotzdem bedeuten, dass nicht alle Begrifflichkeiten vollständig klarwerden. Hierzu sind entsprechende Querbezüge gesetzt. *Planungswissenschaftler* können sich stärker auf die modellbildenden Teile der Arbeit konzentrieren (Kapitel 4, 6, 9 und 11) und diese in einem Prozess lesen und nachvollziehen. Dieser knüpft eng an der Planungstheorie und planungstheoretischen Rollenverständnissen an. Darüberhinausgehend können *Planungstheoretiker* aber zusätzlich auch die stark grundlagenorientierten Kapitel zu Beginn der Arbeit hinzunehmen (Kap. 2, 3 und 12). Diese können auch ausschließlich so gelesen werden. Allerdings geht dann das Kernelement dieser Arbeit, das deskriptive Prozessmodell, weitgehend verloren für den Leser und wird auf einige Schlussfolgerungen reduziert.

Abbildung 2: Mögliche Lesewege



Quelle: eigene Darstellung

Diese Arbeit ist ohne externe Finanzierung oder zusätzliche Ressourcen vornehmlich zwischen 2014 und 2016 in einem Arbeitsumfeld mit wichtigen anderen Themen entstanden, die keine Überschneidung zur Fragestellung oder zu Themenbereichen dieser Dissertation aufweisen³.

Anknüpfungspunkte aus der Beschäftigung an der TU Dortmund sowie aus in diesem Rahmen geduldeten Aktivitäten in der Forschung, in Veröffentlichungen, Netzwerken und auf Konferenzen werden im nächsten Kapitel erläutert. Demzufolge gilt auch nochmals die Einschränkung: *diese Arbeit ist kein Praxisleitfaden!* Sie bietet ein theoriebasiertes Beschreibungsmodell für planerisches Handeln in Planungsprozessen vor dem Hintergrund von Unsicherheit und Komplexität und des Megatrends Klimawandel und Klimaanpassung.

³ Der Verfasser war zu dieser Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter mit wechselnden Funktionen in den Bereichen Fakultätsmanagement Lehre, Studienkoordination, Studienfachberatung und Öffentlichkeitsarbeit tätig im ehemaligen Studien- und Projektzentrum an der Fakultät Raumplanung der Technischen Universität Dortmund (TU Dortmund).

2 Bausteine, Aufbau und methodisches Vorgehen

Das Spannungsfeld wurde mit der Forschungsfrage „*Wie reduziert Regionalplanung Unsicherheit und Komplexität bei der Planaufstellung?*“ im ersten Kapitel aufgemacht und umrissen. Planungsprozesse sind in diesem Sinn der unendliche – aber nicht sinnlose – Versuch, Unsicherheit und Komplexität entscheidungsbezogen zu reduzieren, ohne dass ein Ziel von Sicherheit tatsächlich erreichbar ist. Dieses Kapitel widmet sich daran anschließend der Frage, welche Bausteine und welche Herangehensweise geeignet ist, einen komplexen Planungsprozess vor dem Hintergrund einer komplexen Herausforderung zu beschreiben.

Die folgenden Unterkapitel sind aus Leitfrage 2 abgeleitet: „*Welche Ansätze zur Beschreibung von planerischem Handeln sind verfügbar?*“. Dazu folgen sechs Bausteine als Grundlage (Kap. 2.1). Im Anschluss wird der Begriff eines deskriptiven Prozessmodells näher unter die Lupe genommen und eingegrenzt (Kap. 2.2), gefolgt von einem Überblick über Ansätze zur Beschreibung von Planungsprozessen (Kap. 2.3). Die ersten Unterkapitel werden in Bezug zum Fallstudiendesign dieser Arbeit gesetzt (Kap. 2.4) und die darin eingebetteten methodischen Bausteine beschrieben (Kap. 2.5). Zuletzt folgen die Anknüpfungspunkte der Arbeit in weiteren Tätigkeiten des Verfassers (Kap. 2.6) Als Ziel des Kapitels stehen theoretisch-methodischer Rahmen und Vorgehen der Arbeit für die dann folgenden Kapitel hin zum Prozessmodell und dessen empirischem Test.

2.1 Grundlagen, Bausteine und Theoriebezüge

In dieser Arbeit werden mehrere theoretische Grundlagen bzw. Bausteine verwendet, deren Konzepte und Ideen als Basis für die Entwicklung von Rollenverständnissen, Prozessmodell und der empirischen Untersuchung dienen. In den folgenden Absätzen werden die Bausteine jeweils kurz umrissen und eingeordnet. Die weitere inhaltliche und methodische Auseinandersetzung damit folgt in den darauffolgenden Unter- und Hauptkapiteln.

2.1.1 Prozedurale Planungstheorie

Zur grundlegendsten Einteilung von Planungstheorien gehört die Unterscheidung in substanzielle und prozedurale Planungstheorien, den *theories for planning* und den *theories of planning* (Faludi 1973b: 3–8). Faludi macht bereits deutlich, dass beide für effektive Planung notwendig sind, aber dass die prozedurale Theorie eher den Rahmen bilden sollte als anders herum (Faludi 1973b: 7) und ruft dazu auf, die Vorteile von Theorieentwicklung für die Praxis zu nutzen und mit neuen Ansätzen zu experimentieren (Faludi 1973b: 18). Diese Unterscheidung wurde zwar einerseits immer weiter ausdifferenziert, abgewandelt und ergänzt (z. B. Yiftachel 1989: 26–30). Andererseits aber auch vor allem aus dem post-positivistischen Denken heraus als unmöglich oder zu strikt abgelehnt (Allmendinger 2002: 86, 2009: 1–3). Hier wird nicht angezweifelt, dass Inhalt und Prozess oder Idee und Handlung in einer komplexen und iterativen Verbindung stehen (Allmendinger 2009: 42). Zudem ist die klare Abgrenzung dessen, was eine substanzielle und was eine prozedurale Planungstheorie ist vor allem bei aktuellen post-positivistischen oder post-strukturalistischen Ansätzen gar nicht möglich. Das darf aber im Umkehrschluss nicht heißen, dass Planungsprozesse *und* Planungsinhalte in der Betrachtung immer gleichberechtigt im Fokus stehen müssen (vgl. auch Kap. 3.1).

Zum Begriff ‚Planungstheorie‘ gibt es heute fast so viele Definitionen wie Definitionsversuche. In gängigen Grundlagenwerken zur Planungstheorie beispielsweise⁴:

⁴ Zur Unterfütterung und Fortsetzung dieser Argumentation vgl. Kap. 3.1.1.

- über Planung hinaus zum Theoriebegriff als „*in sich logische, erklärende Aussagen über einen bestimmten Ausschnitt der Wirklichkeit im Rahmen bestimmter Prämissen*“ (Fürst und Scholles 2008a: 17),
- breit gefasst als „*explizite theoretisch-methodologische und reflexive Auseinandersetzung mit der Planung als Disziplin*“ (Gualini 2010: 365),
- konkreter auf einen Anwendungsbezug und die Veränderungsmöglichkeit von Theorien als „*set of general or specific principles to be used as a basis for explaining and acting, with the theory being tested and refined if necessary*“ (Allmendinger 2009: 1) oder
- mit einer normativen und in die Zukunft gerichteten Ausrichtung: „*theory should inform and improve practice in ways that meaningfully improve cities and regions and the lives of people that live and work within them now and in the future*“ (Fainstein und DeFilippis 2016: 2).

Hier ist der Bereich von Planungstheorien relevant, der sich in abstrakter Weise damit auseinandersetzt, eine Beschreibung, Erklärung und/oder Handlungsgrundlage für Planer innerhalb von Planungsprozessen anzubieten. Das entspricht im allgemeinen Sinn dem Bereich der prozeduralen Planungstheorien, wobei diese nicht als losgelöst von Kontextbedingungen gesehen werden und über Rollenverständnisse mit Handlungen – die sich notwendigerweise nicht ausschließlich auf den Prozess selbst beziehen können – verknüpft werden (vgl. Kap. 4.1.3)⁵. Ziel ist der Blick darauf, wie sich ein Planungsprozess organisiert statt eines Blicks auf die Organisationsstruktur oder die Inhalte der Planung (vgl. Kap. 9). Die zwei wichtigsten Elemente, die aus diesem Baustein gezogen werden, sind erstens das Verständnis von Unsicherheit und Komplexität und zweitens die planungstheoretischen Rollenverständnisse. Dieser Baustein läuft auch auf die Darstellung von veränderten und neuen Anforderungen an die Rolle von Planern hinaus, die sich in Auswahl und Ausdifferenzierung der Rollenverständnisse widerspiegelt (vgl. Kap. 4.2.8) und die Auswahl für die Fallstudienuntersuchung begründet.

2.1.2 Planungsprozesse

Planung wird in der wissenschaftlichen Diskussion verstärkt in einer unterstützenden, führenden, strategischen, adaptiven, lernenden und management-orientierten Funktion gesehen (Abbott 2005; Wiechmann 2008b; Wiechmann und Hutter 2008; Hutter und Wiechmann 2010; Innes und Booher 2010: 92; ARL 2011b, 2014b; Fürst 2014b). Planerisches Handeln ist dann mehr raumbezogenes Management, adaptiver Prozess oder nie endendes und nie vollständiges Unterfangen als eine lineare technische Aktivität. Der Prozess selbst kann wichtiger werden und vielfältigere Effekte auslösen als ein verabschiedeter Plan und damit ein formales Ergebnis (Neuman 1998: 209; Wiechmann 2008b: 76; Innes und Booher 2010: 34; Fürst 2014a). Diese dynamische Perspektive bietet Anknüpfungspunkte für die Übertragung von Entwicklungen der Organisations- und Strategieforschung und für die Beschreibung eines Planungsprozesses mit multiplen Rollenverständnissen (vgl. auch Van de Ven et al. 1999: 95–124). Vorher stellt sich fast unweigerlich die Frage an: „*Was sind Planungsprozesse?*“. Im ersten Kapitel wurde bereits als Prämisse gesetzt und begründet, dass Planung Teil eines kommunikativen, komplexen und politischen Prozesses ist. Jeder Planungsprozess ist also nicht in sich eine unabhängige Einheit, sondern eingebettet in weitere prozedurale Zusammenhänge, die mit der räumlichen Entwicklung in Verbindung stehen. Ein Blick in gängige Lehrbücher oder Grundlagenwerke (ARL 2005; Fürst und Scholles 2008b; Fürst 2010; ARL 2011a) lässt jeden Leser erstaunlich ratlos ohne klare Begriffsdefinition oder mit unterschiedlichen Definitionen und Anknüpfungspunkten zurück. Prozess kann beispielsweise allgemein auf alles bezogen sein, was sich unter Planung abspielt, auf rechtlich normierte Instrumente, auf Planungstheorie oder auf Psychologie und Planungs- und Entscheidungsprozesse (Auswahl nach Glossar in ARL 2005). Zudem wird der Prozessbegriff sehr

⁵ Die analytische Beschäftigung mit einem Prozess bedeutet nicht die Verneinung des Kontexts. Es gibt aber gute Gründe, Prozesse zunächst als Prozesse zu erkennen und in das Modell einzubringen (vgl. auch Van de Ven und Poole 2005; Hutter 2008: 197; Wiechmann 2008b: 89–91).

prominent verwendet in Literatur aus den Bereichen der kommunikativen und der strategischen Planung. Planungsprozesse sind also im weitesten Sinne die gesamte Antwort darauf, wie Planer im Zeitverlauf handeln und sich verhalten.

Mit einem Prozess wird in allen Fällen etwas bezeichnet, was sich in einem zeitlichen Verlauf verändert – unabhängig davon, ob dabei absichtsvoll geplant wird (z. B. geplante Strategien, formelle Planung) oder ob etwas aus der Perspektive eines Planers unabsichtlich entsteht (z. B. emergente Strategien, Selbstorganisation)⁶. Untersuchungen, die sich auf einen Prozess konzentrieren und diesen in seiner Komplexität wiedergeben, sind bisher vergleichsweise selten und stellen hohe Anforderungen an den Einsatz geeigneter und vielfältiger Methoden (Van de Ven und Poole 2005: 1390–1391; Hutter 2008: 135). Deutlich ist aber auch, dass ein Prozess eine Struktur, d. h. Konstanten, braucht, innerhalb derer er überhaupt erst als Prozess erkennbar wird (Luhmann 1973: 67–72; Schreyögg 2012: 27–28). Vereinfacht gesagt: ein Planungsprozess ist etwas, was sich vor einem Hintergrund bewegt – wobei mit dieser Aussage nur eine relative Bewegung gemeint ist. Hier knüpfen auch viele gängige Prozessmodelle an, die zwischen Handlungen und einem Kontext trennen⁷. Der Kontext kann sich kontinuierlich oder abrupt verändern und tut das auch (vgl. Prämisse III). Kontext und Prozess sind untrennbar miteinander verbunden (Schreyögg 2012: 27), können aber analytisch getrennt werden in einer ähnlichen Richtung wie Vorder- und Hintergrund in der Fotografie oder dem Film. Planung ist dann ohne Prozess gar nicht denkbar.

Eine Feststellung, dass ein Planungsprozess alles ist, was sich Planung nennt und in Schritte, Phasen oder Abläufe gegliedert werden kann, reicht hier aber nicht aus. Analytisch könnte eine Auftrennung erfolgen in einen formal-logischen Prozess und einen politischen Prozess, wie es Fürst (2008: 48–66) macht. Ähnlich auch die Unterteilung in einen technisch-rationalen und einen politisch-kommunikativen Prozess (Fürst und Ritter 1993: 151–152). Planung ist damit auf der einen Seite ein linear ablaufender Prozess von Problemwahrnehmung über Zielformulierung, Entscheidung bis zu Vollzug und Erfolgskontrolle. Oder, im Gegensatz zum machtfreien formal-logischen Prozess, ein politischer Prozess der Konsensfindung mit einer „*Logik der machtbasierten Interessensdurchsetzung*“ (Fürst 2008: 49). Dabei könnte dann nach der Verwaltung und der politischen Entscheidungsebene getrennt werden. Der formal-logische Prozess löst sich zu stark von einer immer vorhandenen und nie vollständig reduzierbaren Unsicherheit. Der politische Prozess löst sich zu stark von einem Planungsinstrument und der damit verbundenen Handlungsperspektive – sofern man nicht der unrealistischen Annahme folgt, dass ein Konsens auch in schwierigen und unsicheren Entscheidungssituationen immer (oder in den allermeisten Fällen) möglich ist. Jeder Schritt eines formal-logischen Prozesses ist grundsätzlich ebenso kommunikativ, politisch und komplex. Ein Planungsprozess hat grundsätzlich kein Anfang und kein Ende und ist ein fortlaufender Prozess mit offenem Ausgang (vgl. Marti 2014: 55). Wird der Begriff aber in Verbindung mit formalen Instrumenten und normierten Verfahren gebracht, gibt es definierte Meilensteine und Zwischenschritte – von den Prozessbeteiligten selbst oder aus der Erwartung von außen. Ein entsprechender Ausschnitt mit dem Aufstellungsverfahren zum Regionalplan Ruhr (d. h. einem *Planaufstellungsprozess*) wird hier später als Beispiel herausgenommen. Planungsprozesse gibt es aber vorher, hinterher und nebenher – und nur alle gemeinsam bilden das, was Planung als Gesamtheit ausmachen kann.

Der Begriff Planungsprozess bezeichnet in dieser Arbeit *den kontinuierlichen Prozess, an dem Planer der öffentlichen Verwaltung beteiligt sind und der in Verbindung mit formellen Instrumenten der Planung steht*. Hier erfolgt eine Einschränkung auf einen Ausgangspunkt aus der formellen Planung, d. h. mindestens einem formellen Instrument, und einer Prozessbeteiligung von Planern aus einer öffentlichen Planungsverwaltung. Damit ist nicht ausgenommen, dass es andere Auslöser, Arten und Akteure

⁶ Zeit selbst kann wissenschaftlich ebenfalls in unterschiedlicher Weise als objektivierte, bedeutungsvolle oder praktizierte Zeit aufgeschlüsselt werden (Hutter, Wiechmann und Günzel 2014).

⁷ Vgl. dazu im weiteren Verlauf auch Kap. 2.2.

räumlicher Veränderungen und räumlicher Entwicklungsprozesse gibt – diese sind aber nicht im analytischen Fokus, sondern nur Teil der Kontextbedingungen. Wenn in dieser Arbeit der Begriff Planung ohne Zusatz verwendet wird, ist damit immer eine prozedurale Perspektive gemeint und weder eine Planungsorganisation noch eine Gruppe von Planern.

2.1.3 Megatrend Klimawandel und Klimaanpassung

Der Begriff *Megatrend* wird in der Planung selten und darüber hinaus nicht einheitlich verwendet (vgl. Prämisse IV), bezeichnet aber zumeist Entwicklungen oder Prozesse, die besonders langfristig sind, eine große räumliche Reichweite haben, tiefgreifende Wirkungen erwarten lassen und Anpassungserfordernisse auslösen – aber auch Chancen beinhalten und neue Möglichkeiten eröffnen können (vgl. Z_punkt 2013: 3). Oder der Begriff wird verwendet, um abstrakt eine besondere gesamtgesellschaftliche und globale Bedeutung einer Herausforderung hervorzugeben – oft mit Verbindung zu Klimawandel, Klimaschutz und/oder Klimaanpassung (so beispielsweise Riegel und Braun 2012: 138; Lojewski und Munziger 2015; Preising und Schreiber 2015).

In einem sehr weit gefassten Verständnis sind alle Megatrends, die unter Prämisse IV benannt wurden, auch für die räumliche Entwicklung relevant. Mittelbar wirken sich auch neue ökonomische Megatrends wie neue Konsummuster und die wissensbasierte Ökonomie auf unsere Raumstrukturen aus. Das gleiche gilt für soziale Trends wie den Wandel der Geschlechterrollen oder eine neue Stufe der Individualisierung. Als große Trends für die Raumentwicklung und Raumplanung, die durch unmittelbare räumliche Auswirkungen und veränderte Nutzungsanforderungen geprägt sind, können in Deutschland laut Mäding (2011: 21–39) bezeichnet werden:

- Wirtschaftlicher Wandel (Globalisierung, Sektoraler Strukturwandel, Informations- und Kommunikationstechnologie),
- Gesellschaftlicher Wandel (demographischer Wandel, Arbeitslosigkeit/Armut/soziale Polarisierung, Wandel und Ausdifferenzierung von Lebensstilen und Einstellungen) sowie
- Ökologischer Wandel (Klimawandel).

Wichtiger als die Trends an sich sind hier die benannten Beispiele in den Klammern. Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt als Systeme unterliegen ständigen Veränderungen. Alle drei Trends sind grenz- und fachübergreifend relevant, sind quantitativ und qualitativ nicht vollständig bestimmbar, sind langfristig und generationenübergreifend sowie aus heutiger Sicht in ihrem Umfang nicht abschließend eingrenzbar. Besonders hervorgehoben wird aber heute der Klimawandel. Er gehört zu den Megatrends, die tatsächlich global an jedem Punkt gegeben sind und überall zu Veränderungen führen (IPCC 2013b). Die Ausprägung klimatischer Veränderungen und die Vulnerabilität gegenüber diesen Veränderungen sind aber global unterschiedlich verteilt, was damit auch für Anpassungserfordernisse und geeignete Strategien, Pläne und Maßnahmen gilt (vgl. Kap. 5.1).

Global gesehen nimmt der Klimawandel eine zentrale Stellung als Herausforderung für viele Politikfelder ein – beispielsweise in Bezug auf Armut und Sicherheit (G7 2015), auf Grenzen des ökonomischen Wachstums (Meadows et al. 2009; Uekötter 2012) oder die Verfügbarkeit natürlicher Ressourcen und Gefährdung von Siedlungsstrukturen (UN HABITAT 2015; WBGU 2016). Nicht zuletzt die umfangreiche Grundlagenarbeit des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)⁸ auf der Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Politikberatung hat immer wieder die Aktualität und Dringlichkeit des Themas dargelegt (IPCC 2012, 2013b). Und ebenso die hohe Wahrscheinlichkeit, mit der wir uns auf massive Folgen einstellen müssen, wenn die Anstrengungen zum Klimaschutz nicht deutlich verstärkt werden. Als ergänzende Prämisse aus diesem Baustein und zu Leitfrage 5 muss also noch gesetzt werden, dass der Klimawandel eine Herausforderung ist, die überall gegeben

⁸ Auf Deutsch auch als ‚Weltklimarat‘ bezeichnet (Birkmann 2014: 11), vgl. auch Kap. 5.1.4.

ist. Es gibt zwar mitunter große Unterschiede in der Ausprägung von Veränderungen und deren Auswirkungen, aber als Megatrend steht nicht in Frage, dass es überall klimatische Veränderungen gibt.

Zwar gibt es auch kritische Stimmen, die einen Klimawandel insgesamt verneinen, die seine Entwicklung und Auswirkungen anders einschätzen oder seine Ursache in anderen Faktoren als dem anthropogen verursachten Ausstoß von Treibhausgasen sehen. Es gibt Gruppen von Trendskeptikern, Ursachenskeptikern und Folgenskeptikern (Rahmstorf und Schellnhuber 2007: 85). Diese kritischen Stimmen sind hier nicht entscheidend. Es kann als hinreichend gesichert angenommen werden, dass sich das Klima langfristig verändert. Daran sollten wir uns auch dann anpassen, wenn unsere Treibhausgasemissionen gar nicht ursächlich wären. Allerdings wird es als ebenfalls hinreichend gesichert angenommen, dass es einen Kausalzusammenhang zwischen Treibhausgasemissionen und Klimaerwärmung gibt. Veränderungen und Prognosen unterliegen noch vielen Unsicherheiten, aber der Trend scheint klar. Der Klimaschutz ist zwar die elementare Säule, aber selbst bei bestmöglicher Umsetzung aller heutigen Klimaschutzziele – d. h. der Einhaltung des politischen 2-Grad-Ziels, das immer wieder international bekräftigt wird (G7 2015) – kommen deutliche Veränderungen auf uns zu, die eine Anpassung notwendig machen.

Wenn die Richtung des Klimawandels eindeutig genug ist, sollte auch die Anpassung an Veränderungen in eine klare Richtung gehen – begonnen mit den Strategien und Maßnahmen, die auch dann sinnvoll sind, wenn die Veränderungen anders ausfallen als gedacht (Hallegatte 2009: 243–246). Anpassung kann vor allem mit diesen *no regret*-Strategien auch in anderen Bereichen der Gesellschaft zu positiven Resultaten führen, z. B. zu einer gerechteren und nachhaltigen Entwicklung oder einem effizienteren Ressourceneinsatz (Adger, Lorenzoni und O'Brien 2009: 2; Birkmann et al. 2010a: 14–15; IPCC 2012: 3). Schon deshalb gilt hier, dass der Klimawandel – analog zur Definition von Megatrends im Allgemeinen – immer gleichzeitig ein Problem und eine Chance beinhaltet. Die zur Verfügung stehenden Handlungsoptionen wurden bereits intensiv beforscht und die Praxis kann auf eine große Bandbreite von Forschungs- und Praxisprojekten sowie bereits einige Jahre Erfahrung in deren Umsetzung zurückblicken⁹. Ebenso hat sich die personelle Aufstellung mit neuen Stellen für Klimaschutz oder Klimaanpassung in vielen Städten und Regionen in Deutschland verbessert. Der Katalog normativer Anforderungen ist lang und ebenfalls für alle räumlichen Ebenen umfangreich beschrieben – allerdings noch bei weitem nicht abschließend festgelegt. Die Abgrenzung zwischen räumlichen Aspekten und solchen, die außerhalb des Einflussbereiches der räumlichen Planung liegen, ist zudem nicht immer trennscharf. Ein Problem stellt die zeitliche Dimension bzw. die zeitliche Asymmetrie zwischen Ursache und Wirkung dar – bei gleichzeitig langem Zukunftshorizont für planerische Anpassungsmaßnahmen.

Dennoch existiert kein klares Bild darüber, wie die Regionalplanung in ihren Prozessen tatsächlich auf die Anpassungserfordernisse reagiert und wie die Rolle von Planern in diesen Prozessen aussehen könnte oder tatsächlich aussieht. Der Fokus liegt eher auf substanziellen Fragen der Klimaanpassung, auf geeigneten Instrumenten oder auf systemische Fragen einer geeigneten Klimaanpassungsgovernance (dynaklim 2011a; Frommer, Buchholz und Böhm 2011a; Baasch et al. 2012; Knieling 2015). Umfassende regionale Prozesse zur Klimaanpassungsgovernance verlangen nach Meinung vieler Autoren entweder nach aktiver Führung aus der Region heraus oder nach externen Impulsen von außerhalb (Frommer, Buchholz und Böhm 2011c: 265). Das heißt auch, dass es für die Planung hier keine ‚einfache‘ oder lineare Antwort geben kann. Die prozedurale planungstheoretische Diskussion hat bisher nur begrenzt Anschluss an das Thema Klimaanpassung gefunden, obwohl andere große Themen – genannt seien insbesondere Nachhaltigkeit oder Infrastruktur-Großprojekte – Gegenstand intensiver Auseinandersetzungen der Theoriediskussion geworden sind. Dieser Baustein bildet gleichzeitig das enge Bindeglied zwischen Modellentwicklung und praktischer Überprüfung, sodass er für

⁹ Weitere Erläuterungen hierzu folgen in Kap. 5.

die Falluntersuchung auf die Regionalplanung in Deutschland zugeschnitten ist. Dabei liegt der Fokus auf der regionalen Ebene und auf Autoren aus Deutschland.

2.1.4 Regionalplanung in Deutschland

Ebenso notwendig ist der Bezug zur Ebene der Region und der Regionalplanung als wichtiger Handlungsebene für die Klimaanpassung (Birkmann et al. 2010a: 9; ARL 2012: 2). Die lokale Ebene ist in der Regel zu klein, um alleine und unabhängig von anderen erfolgreich zu agieren. Die nationale oder suprastaatliche Ebene hingegen für räumlich-konkrete Aussagen in der Regel zu großräumig, um regionsspezifische Unterschiede zu berücksichtigen¹⁰. Teil dieses Bausteins ist die Darstellung aktueller Megatrends in der räumlichen Planung und grundlegender räumlicher Leitbilder und Ziele in Deutschland, wie sie formell im Raumordnungsgesetz (ROG) enthalten sind oder informell durch die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) festgelegt wurden. Hier nehmen Klimawandel und Klimaanpassung eine wichtige Stellung ein und begründen einen Handlungsauftrag an die Ebenen der Raumordnung. Hierzu gehört aber auch eine engere Eingrenzung der Entwicklungen des Klimas und der Handlungsmöglichkeiten von Regionalplanung und den Möglichkeiten von Regionalplänen als Kerninstrument. Gefordert wird für die Praxis der Raumordnung ein intensiverer fachübergreifender Dialog, die Unterstützung regionaler Energiekonzepte und weitere Praxishinweise bis hin zu ‚Klimachecks‘ (MKRO 2013b: i). Als ergänzende Prämisse aus diesem Baustein und zu Leitfrage 5 gilt hier, dass Regionalplanung eine Bedeutung für eine erfolgreiche Anpassung an den Klimawandel hat. Hier wird also nicht grundlegend hinterfragt, ob sich Regionalplanung überhaupt mit dem Thema auseinandersetzen sollte, ob diese Ebene geeignet ist oder ob sie bedeutend ist für einen Erfolg der Anpassung an veränderte Klimabedingungen.

Dieser Baustein bildet eine Verknüpfung zwischen theoretischen Grundlagen und Modellbildung. Der regionale Diskurs im Ruhrgebiet ist ein kritischer Fall bezüglich der erstmaligen Aufstellung eines Regionalplans innerhalb des RVR und für einen neuen Zuschnitt des Planungsraums. Gleichzeitig ist es ein gewöhnlicher oder paradigmatischer Fall bezüglich der Betroffenheit durch Folgen des Klimawandels. Für die Region werden Veränderungen erwartet, die als große Herausforderung und Querschnittsthema gesehen werden und ein Handeln für die Regionalplanung erforderlich machen (dynaklim 2011b; RVR 2012, 2013h; Cormont 2014). Im Vergleich mit anderen Teilen Deutschlands liegen die Extremfälle sehr geringer oder sehr hoher Anfälligkeit aber vor allem in Südost- und Norddeutschland bzw. in Südwestdeutschland (Bundesregierung 2008; Schmitt 2014, 2016).

2.1.5 Organisations- und Managementforschung

In den vergangenen etwa zehn Jahren ist eine kleine Zahl von Arbeiten entstanden, die Ideen aus der Organisations-, Management- und Strategieforschung in die Planungstheorie und Planungspraxis übertragen haben (Hutter 2008; Wiechmann 2008b; Wiechmann und Hutter 2008; Hutter und Wiechmann 2010; Kühn, Fischer und Fröhlich 2010; Wiechmann 2010; Krüger 2013). Diese Entwicklung kann in Verbindung gesetzt werden mit einer stärkeren Bedeutung *„eines reflektierten strategischen Umgangs mit komplexen, wandelbaren, lokal- und regionalspezifische geprägten Herausforderungen“* (Hutter 2008: 11). Grundsätzlich kann zwischen einem instrumentellen und einem institutionellen Organisationsbegriff unterschieden werden (Schreyögg und Geiger 2015: 5–11). Das instrumentelle Verständnis ist prozessbezogen auf Arbeitsabläufe, die funktional als Zweckerfüllung oder konfiguratив als Struktur oder Rahmen begründet werden können (Schreyögg und Geiger 2015: 5–9). Der institutionelle Ansatz ist heute verbreiteter und bezieht sich auf ein Gesamtsystem, in dem prozessbezogene Abläufe und Regeln des Organisierens einbezogen werden. Organisationen werden in dieser

¹⁰ Auf die Ausgestaltung der Raumordnung in Deutschland, die Bereiche Regionalplanung und Regionalentwicklung sowie die Verknüpfung zu Fragen der Klimaanpassung wird später vertieft eingegangen (vgl. Kap. 5, vgl. auch Leitfrage 5).

Arbeit – analog zu Planung als Prozess des Planens (vgl. Kap. 2.1.2) – als Prozess des Organisierens verstanden. Sie sind im einfachsten Verständnis zunächst einmal „ein Geflecht aus [...] Regeln zur Sicherstellung effizienter Arbeitsabläufe“ (Schreyögg 2012: 15). Dabei kann nach Regelenstehung zwischen formaler (d. h. von einer Leitungsebene autorisierter) und informaler (d. h. sich aus dem Handeln der Mitglieder ergebender) Organisation unterschieden werden (Schreyögg 2012: 18–19). Die Tendenz geht aber mittlerweile dazu, von den tatsächlichen Wirkungen auszugehen und nicht nach der Herkunft der Regeln zu unterscheiden (Schreyögg 2012: 19)¹¹. In der Organisationstheorie und der Akteurs- und Organisationsforschung gibt es Ansätze, die Organisationen als Rollensysteme ansehen (Katz und Kahn 1978; vgl. Sturm, Opterbeck und Gurt 2011: 17–18) oder sich mit der Auflösung eines eindeutigen Akteurs unter Bedingungen von Unsicherheit und Komplexität (Wiesenthal 1989, 1990, 1995) beschäftigen.

Management kann begrifflich einerseits auf einen Leitungskreis innerhalb einer Organisation bezogen sein, aber andererseits auch auf einen „Komplex von Aufgaben, die zur Steuerung einer Organisation erfüllt werden müssen“ (Steinmann, Koch und Schreyögg 2013: 6). Hier geht es um diese zweite Definitionsvariante, in der es um (Management-)funktionen geht, die zur Erreichung von Zielen erfüllt werden müssen. Nach Wiechmann und Hutter (2008: 115) gibt es zwischen Raumplanung und strategischem Management vor allem den Unterschied, dass in der Planung aufgrund ihrer Kontextabhängigkeit Veränderungen des Kontexts einen Ausgangspunkt für Strategieentwicklung bilden, während im strategischen Management die Dynamik im Vordergrund steht, mit der mit Veränderungen *und* Chancen umgegangen wird. Räumliche Planung wird heute meist in einer ähnlichen Doppelfunktion gesehen: auf Herausforderungen reagieren, aber auch Chancen aktiv nutzen (ARL 2011b, 2014b). Mit dieser funktionalen Perspektive knüpft der Begriff eng an konkreten Aufgaben an. Für die räumliche Entwicklung hat Planung in diesem Sinne insgesamt eine Leitungsfunktion und muss unterschiedliche Funktionen innerhalb ihrer Organisation verteilen. Planung, verstanden als kontinuierlicher Prozess und fortlaufende Veränderung, muss damit auch kontinuierlich auf Herausforderungen reagieren, muss mit Konsens und Dissens umgehen und ununterbrochen neue Fragen beantworten sowie neue Antworten finden oder entwickeln. Es kann allgemeiner darum gehen, sich zu beschäftigen „mit prozessualen und institutionellen Fragen regionaler Strategieentwicklung“ (Wiechmann 2008b: 9), wobei Planer selbst in ihrer Rolle mit „strategischen Fähigkeiten als Analyst, Berater, Facilitator und Manager“ (Wiechmann 2008b: 11) arbeiten. Management darf hier aber nicht verwechselt werden mit vollständiger Kontrolle oder Steuerbarkeit und meint auch nicht automatisch eine Verschiebung von ausgleichsorientierter Planung zu wettbewerbsorientiertem Denken – dann müsste hier anders über Kritik an der Begriffsverwendung in der Planung diskutiert werden (Bröckling 2008: 79). Wenn langfristig ein Ziel ist, Planung, Organisation, Realisierung sowie die Evaluierung gemeinsam zu denken, zu verbinden und im Extremfall die Grenzen vollständig aufzulösen (vgl. Krüger 2007: 130; ARL 2011b: 2), ist das weiterhin sehr nah bei einem managementorientiertem Verständnis von Planung, das auch auf eine gute organisationstheoretische Untermauerung angewiesen ist¹².

An diese Überlegungen knüpft diese Arbeit an, nimmt aber einen anderen Fokus vor. Ziel ist es nicht, in einem Gesamtmodell Prozesse regionaler Strategiebildung zu erfassen (vgl. Wiechmann 2008b: 159–171). Der Ansatzpunkt liegt vielmehr in der Mitte eines solchen Modells: auf dem strategischen Diskurs, der im Zusammenhang mit seinem institutionellen Kontext und dem strategischen Konzept betrachtet wird (vgl. Kap. 2.2.2)¹³. Der modellbildende Teil dieser Arbeit, der zugleich das Grundgerüst der Fallstudie darstellt, greift insbesondere auf Ideen der Organisations- und Managementforschung zurück. Diese sehen auf der einen Seite Modelle als Repräsentationen oder ‚Karten‘ von Theorien und als Sammlung theoriegeleiteter Statements (Poole et al. 2000: 36–37; Van de Ven

¹¹ Vgl. hierzu der Verzicht vieler Planungstheorien auf eine Unterscheidung nach formeller und informeller Planung oder die Versuche, Planung unabhängig von diesen Kategorien als gesamtes zielbezogenes System zu denken (vgl. Kap. 3.1).

¹² Für eine erweiterte Ausarbeitung von Planung als raumbezogenem Management vgl. Kap. 11.3.

¹³ Dabei geht es hier aber nicht um eine Untersuchung des Diskurses als Prozess der Konfliktaustragung (vgl. hierzu beispielsweise Günzel (in Bearbeitung)).

2007: 143) und sind damit gut anknüpfungsfähig an die Anforderungen von Fallstudien. Zudem wird weitgehend angenommen, dass die Sozialwissenschaften immer Modelle untersuchen und nicht Theorien direkt beobachten oder testen können (Van de Ven 2007: 143).

Schon früh wurde erkannt, dass Planer in sehr unterschiedlichen Rollen auftreten und handeln können (Healey und Underwood 1978; Howe 1980; Underwood 1980; Hoch 1994). Die Perspektivenverschiebung auf Planung in unterschiedlichen Rollen ermöglicht eine flexible Verknüpfung zwischen festgelegten und festlegenden (formellen) Plänen und kontinuierlichen adaptiven Planungsprozessen. Anders gesagt: „Organisieren heißt, fortlaufende unabhängige Handlungen zu vernünftigen Folgen zusammenzufügen, so daß [sic] vernünftige Ergebnisse erzielt werden“ (Weick 1995a: 11). Oder auch etwas stärker wirtschaftlich an einem Input-Output-Verhältnis orientiert: „Organisieren ist die Idee, durch die Schaffung einer Ordnung Leistungsvollzüge effizient gestalten zu können“ (Schreyögg 2012: 15). Dabei sind vier Dinge wichtig, die mit Planung übereinstimmen. Erstens, Planung ist ein fortlaufender Prozess, der nicht nur durch Planaufstellung und Planumsetzung beschrieben werden kann. Zweitens, Planung findet nicht im luftleeren Raum statt, sondern knüpft an viele weitere Handlungen an, die auch unabhängig von einem Planaufstellungsprozess stattfinden. Drittens, es geht um das vernünftige Zusammenfügen dieser Handlungen, d. h. nicht um eine Ideallösung oder das Auffinden *einer* ‚Wahrheit‘. Und viertens, Planung braucht vernünftige Ergebnisse, die einen Ausgleich zwischen vielen Interessen schaffen und diese mit Handlungsrestriktionen in Verbindung bringen. Derartige Prozesse sind notwendigerweise komplex und vielfältig und schwer mit einem Blickwinkel oder Beschreibungsmuster zu erfassen (vgl. Poole et al. 2000: 71–73). In diesem Verständnis gibt es Pläne (vgl. Weick 1995a: 22–24), der Fokus verschiebt sich aber auf Prozesse und Interaktionen, die sich in einer Organisation abspielen und die sich alleine durch das Vorhandensein des Ziels der Planerstellung für eine zukünftigen Zeitraum bereits verändert werden können. Das deckt sich mit der Verschiebung der Evaluationsperspektive von *conformance* auf *performance* im Rahmen der strategischen (räumlichen) Planung (Faludi 1989; Faludi und Mastop 1997; Wiechmann 2010)¹⁴. Auch hier gilt: diese Arbeit ist theoriebasiert und dient nicht der Entwicklung einer konkreten ‚Lösung‘ für ein Problem der Planungspraxis (vgl. Hutter 2008: 11–13; Wiechmann 2008b: 1–11). Statt Ideallösungen oder Patentrezepten wird nach einem Weg gesucht, Planungsprozesse mit einem veränderten Fokus auf die Rolle von Planern zu beschreiben. Am Ende stehen dementsprechend Grundlagen zur Reflexion und Selbstreflexion von Planung und Planern sowie Prüfsteine zur Gestaltung von Planungsprozessen.

2.1.6 Planungstheoretische Rollenverständnisse

Die Frage „*was sind planungstheoretische Rollenverständnisse?*“ wird in dieser Arbeit an anderer Stelle ausführlich erläutert (vgl. Kap. 4.1). Aus prozeduralen Planungstheorien extrahierte Rollenverständnisse bilden als Element und Scheinwerfer auf die Reduktion von Unsicherheit und Komplexität die Grundlage für das entwickelte Modell. Rollen fassen dabei komplexe Verhaltensweisen als kontextunabhängige Grundannahmen und Regeln zusammen (vgl. Kap. 4.1.1). Es sind dabei Verständnisse als Teil einer Forschungsperspektive, die nicht einem Verständnis denen an einem Planungsprozess beteiligten Personen entsprechen¹⁵. Planungstheorien stellen hierfür Karten der Planungswelt mit ihren Elementen zur Verfügung, die anhand der vier ausgewählten Rollenverständnisse technischer Problemlöser (Rollenverständnis I), Moderator (Rollenverständnis II), strategischer Navigator (Rollenverständnis III) und Erforscher (Rollenverständnis IV) getestet werden.

¹⁴ Zu dieser Unterscheidung vgl. auch die Ausarbeitung der vier planungstheoretischen Rollenverständnisse in Kap. 4.3.

¹⁵ Rollenverständnisse können aber sehr wohl zur Verbesserung von Planungsprozessen beitragen, Planer bei der Reflexion der eigenen Rolle unterstützen und aktiv bei der Vorbereitung von Entscheidungen sowie der Entwicklung und Wahl von Alternativen helfen (vgl. Kap. 11.5 und Kap. 13).

Abgedeckt wird weder jede Art von Planung (z. B. nicht-raumbezogene Bereiche wie Unternehmensplanung, Personalplanung, Wirtschaftsplanung, Zeitplanung), noch jede andere Organisation, in der ausgebildete Planer tätig sein könnten. Viele Tätigkeiten mit ihren Verhaltensweisen haben Auswirkungen auf die räumliche Entwicklung, aber keinen Bezug zu einer formalisierten Planungsorganisation. Inwieweit ausgebildete Planer ihre Aufgaben in einer spezifischen Rolle ausüben und inwieweit sie dabei eine aktive Wahlmöglichkeit der Rolle haben, ist bisher nicht tiefer untersucht worden¹⁶. Grundannahme hier ist, dass in jeder Position (und für jede Person, die eine Position besetzt) unterschiedliche Rollenverständnisse möglich sind und eine ausgeübte Rolle nicht durch externe Faktoren wie die Ausbildung prädestiniert ist. Unterschiedliche Rollen einerseits und Rollenwechsel andererseits müssen möglich sein, um mit einem rollenbasierten Modell arbeiten zu können. Schaut man in Absolventenstudien von Planungsstudiengängen, so arbeiten ebenso viele Absolventen heute in der Privatwirtschaft, in Vereinen, Verbänden oder Kammern oder in öffentlichen Unternehmen (Böckenbrink, Greiwe und Weller 2013; Bornemann et al. 2014; Leschinski-Stechow und Seitz 2015). Ein Teil davon wird auch mit den hier entwickelten Rollenverständnissen abgedeckt. Andere Aspekte (z. B. der Fokus der Planung oder die Verknüpfung von formeller und informeller Planung) sind aber nur über eine formale Planungsorganisation denkbar¹⁷.

2.2 Deskriptives Prozessmodell

Wichtig festzuhalten ist, dass es in dieser Arbeit um die Entwicklung eines Modells geht und nicht um die Entwicklung einer Theorie im engeren Sinn¹⁸. Das Modell soll dabei helfen, die Verbindung zwischen Theorien und empirischen Beobachtungen herzustellen und Muster bereitzustellen, mit denen ein Planungsprozess beschrieben werden kann. In Anlehnung an ein Forschungsmodell bei Van de Ven (2007: 144), wird hier ein Werkzeug oder Instrument entwickelt, das zwischen der Welt und Planungstheorien vermittelt, in dem es sich entlang planungstheoretischer Rollenverständnisse und der Reduktion von Unsicherheit und Komplexität bewegt.

„A research model is an instrument for linking theory with data in terms of function, representation, and learning. [...] Research models function as tools or instruments and are independent of, but mediate between theories and the world; and like tools, can often be used for many different tasks. Models also serve as instruments that can be used to learn about the world and about theories. As a tool of investigation, a research model provides ways to represent some aspects of the world and some aspects of our theories about the world.“ (Van de Ven 2007: 144)

Das Prozessmodell als Forschungsmodell kann für unterschiedliche Aufgaben verwendet, d. h. zunächst auf unterschiedliche Kontexte und unterschiedliche Planungsprozesse angewandt werden. Es wird in diesem Prozessmodell aber nicht möglich sein, eine Kausalbeziehung zwischen einem Auslöser und einem Ergebnis herzustellen (vgl. Mohr 1982: 45). In Prozessmodellen geht es insbesondere darum, Veränderungen und Entwicklungen in Form von Sequenzen in ihrem zeitlichen Verlauf und Zusammenhang über die Zeit zu erkennen (Poole et al. 2000: 36). Die typischen Fragen für Prozessmodelle sind dementsprechend ‚Wie‘-Fragen (Van de Ven 2007: 145), mithilfe derer beobachtete Veränderungen in einen zeitlichen Ablauf und einen Sinnzusammenhang stellen (Van de Ven und Poole 2005: 1384; Van de Ven 2007: 154–155). Dabei kann eine gute und plausible Geschichte, die

¹⁶ Diese Fragen werden beispielsweise von Howe (1980, 1992) aufgeworfen (vgl. Steele 2009: 192). Bis heute offen geblieben sind eine belastbare Antwort darauf, wie viel Rollenverständnis aus der Ausbildung und wie viel aus Faktoren der Berufspraxis rührt sowie wie Rollen aktiv gewählt und verändert werden könnten.

¹⁷ Die aber nicht alles selbst planen oder steuern muss, wie die Ausarbeitung der Rollenverständnisse zeigen wird.

¹⁸ Es handelt sich im Verständnis von Wolf (1998: 39) um ein theoretisches Modell, in Abgrenzung einer Theorie und einer Metatheorie. Oder, nach Allmendinger (2009: 11) um ein Modell als Repräsentation und stilisiertes und vereinfachtes Abbild einer Realität (vgl. auch Kap. 3.1.2).

akzeptiert und glaubwürdig ist, mehr beitragen als die Suche nach absoluter Genauigkeit, die in komplexen Zusammenhängen praktisch nie erreichbar ist (vgl. Weick 1995b: 60–61). Fallstudien haben hier den Vorteil, dass sie ein aktuelles Phänomen in großer Tiefe in seinem realen Kontext untersuchen können und dies auch möglich ist, wenn die Grenzen zwischen dem Kontext und dem zu beobachtenden Phänomen nicht klar definiert sind (Blatter, Janning und Wagemann 2007: 124; Yin 2009: 18). Zudem sind Fallstudien insgesamt gut geeignet, um Theorien zu entwickeln oder anhand der Praxis zu überprüfen (George und Bennett 2005: 6–9; Flyvbjerg 2011: 306). Prozessmodelle teilen mit dem Fallstudienansatz, dass sie keine Vorhersagen anstreben und die individuelle Erscheinung einzelner Ereignisse als Qualität und nicht als Fehler auffassen (Poole et al. 2000: 37). Zudem ist die Integration non-linearer Entwicklungen, wie sie im Rahmen komplexer Planungsprozesse zu erwarten sind, durch die Entwicklung alternativer Erzählungen (Poole et al. 2000: 80) oder konkurrierender Erklärungen (Yin 2009: 40–45) möglich.

2.2.1 Prozessmodelle

Grundsätzlich kann unterschieden werden zwischen Varianz- und Prozessmodellen (vgl. Tabelle 3). Dabei geht es in Varianzmodellen um die Untersuchung festgelegter Einheiten und der Ermittlung unmittelbarer Kausalität ohne Einbeziehung einer zeitlichen Dimension von Veränderungen. Prozessmodelle hingegen konzentrieren sich auf den Zeitverlauf, auf Entwicklungen in einer Vielfalt von Kontexten und vielschichtige Erklärungen auf Basis unmittelbarer wie entfernter Kausalität. Sowohl die untersuchten Einheiten wie die Ereignisse können sich im Zeitverlauf ändern.

Tabelle 3: Vergleich von Varianz- und Prozessmodellen

Varianzmodell	Prozessmodell
Festgelegte Einheiten mit variablen Eigenschaften	Einheiten und Ereignisse können sich im Zeitverlauf ändern
Erklärungen basieren auf ‚brauchbarer‘ Kausalität	Erklärungen basieren auf finaler, formaler und ‚brauchbarer‘ Kausalität
Generalität hängt von der Uniformität der Kontexte ab	Generalität hängt von der Vielfalt der Kontexte ab
Zeitliche Ordnung der unabhängigen Variablen ist unbedeutend	Zeitliche Ordnung der unabhängigen Variablen ist elementar
Fokus auf unmittelbare Kausalität	Erklärungen sind vielschichtig und beinhalten unmittelbare und entfernte Kausalität
Eigenschaften haben eine einzelne Bedeutung im Zeitverlauf	Die Bedeutung von Einheiten, Eigenschaften und Ereignissen kann sich im Zeitverlauf ändern

Quelle: eigene Übersetzung und Darstellung nach Poole et al. 2000: 36; Van de Ven und Poole 2005: 1382

Grundsätzlich können Prozessmodelle sowohl deskriptiv wie auch explanativ sein, wobei die Deskription immer den ersten Schritt vor der Explanation darstellt (Wiechmann 2008b: 89–91). Das Ziel von Prozessmodellen ist es, Veränderungen und Entwicklungen zu sequenzieren und in ihrem zeitlichen Verlauf ebenso wie in ihrem Zusammenhang zu erkennen (Poole et al. 2000: 36). Dabei wird angenommen, dass Sequenzen im Zeitverlauf als kohärente Einheit erkennbar werden und sich ein spezifischer Ablauf in Abhängigkeit von Kontext und Ereignissen erkennen lässt (Poole et al. 2000: 36). Im Vergleich zu Varianzmodellen sind aber die auslösenden Mechanismen nicht vorab gewählt und eindeutig bestimmt und auch nicht konsistent über den Zeitverlauf (Poole et al. 2000: 36). Es sind typischerweise ‚Wie‘-Fragen, für die Prozessmodelle entwickelt werden und die auch in Fallstudien häufig bearbeitet werden (Van de Ven 2007: 145). Dabei streben Prozessmodelle keine Vorhersagen an, sondern die Beschreibung individueller Erscheinungen einzelner Ereignisse in ihrem Zusammenhang (Poole et al. 2000: 37). Prozessmodelle helfen dabei, beobachtete Veränderungen in einen zeitlichen Zusammenhang und einen Sinnzusammenhang zu stellen und auf diese Weise eine Untersuchung zu strukturieren (Van de Ven 2007: 154–155). Voraussetzung für die Verwendung von

Prozessmodellen ist die Entwicklung eines theoretischen Grundgerüsts, mithilfe dessen Beobachtungen beschrieben (und ggf. später erklärt) werden können. Die Statements dieses Gerüsts müssen gegenüber möglichen alternativen Statements in der Analyse getestet werden (Poole et al. 2000: 49).

2.2.2 Prozessmodelle in der räumlichen Planung

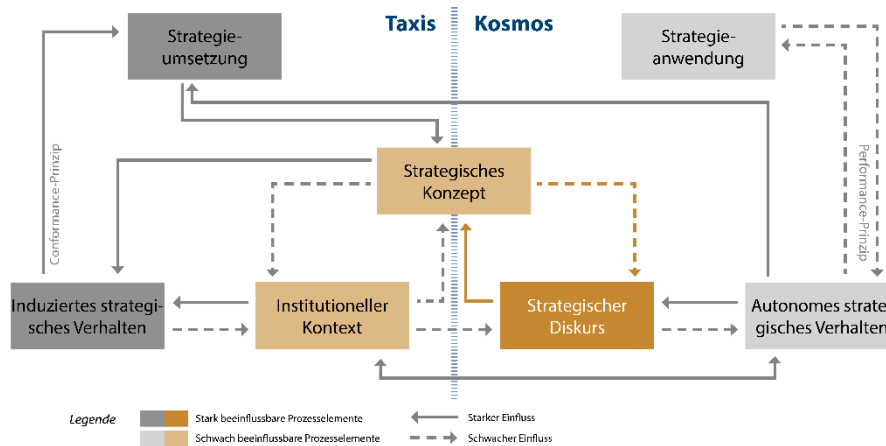
Vor dem Hintergrund von Planung als einem komplexen und politischen Prozess (vgl. Prämissen II und III) sind insbesondere Prozessmodelle mit einem Ursprung in der Politik- oder Verwaltungswissenschaft sowie der Organisations-, Strategie- und Managementforschung geeignet für diese Arbeit. Bisher sind das auch die beiden Bereiche, aus denen Prozessmodelle, vielfach aus dem angloamerikanischen Raum, vorliegen. Dabei können Modelle zunächst unterschieden werden nach ihrer zeitlichen Dimension (dem dargestellten Ablauf) sowie nach inhaltlichen Bausteinen. Sowohl zeitlich als auch inhaltlich können Prozessmodelle in ihrer Grundform lineares oder adaptives planerisches Handeln vorsehen. Lineare Modelle haben einen Start- und Endpunkt, können aber auch als Erweiterung zirkulär entwickelt werden und damit mehrfach durchlaufen werden bis hin zu einem kontinuierlichen Prozess, der aber immer in der gleichen Abfolge nacheinander durchlaufen wird. Dabei können lineare Modelle, beispielsweise aus der Strategieforschung, auch die Umsetzung mit in den Planungsbegriff integrieren hin zu „*Planung als Kontrolle und Steuerung der Zustände eines komplexen Systems*“ (Wiechmann 2008b: 18). Adaptive Modelle sind nicht vorgegeben – der ‚Weg‘ durch das Modell kann unterschiedlich aussehen. Dadurch sind Anfangs- und Endpunkte nicht zu bestimmen. Es gibt viele Verknüpfungen in unterschiedlichen Richtungen, die zusammen wirken und den Gesamtprozess abbilden (z. B. Wiechmann 2008b: 160). Als Modell können sie zudem eine lineare Verknüpfung von Elementen, eine flexible und adaptive Verknüpfung sowie netzwerkartige Verknüpfungen vorsehen. Adaptive Modelle sind offen für Nebenentwicklungen und mehrfache Rückkopplungsschleifen. Netzwerkartige Modelle schließlich lösen sich von Start- und Endpunkt und stellen die Verbindungen zwischen den Elementen in den Vordergrund, ohne im Modell eine Festlegung für alle Entwicklungsrichtungen und Verknüpfungen mit zu konzeptualisieren.

Bekannte Prozessmodelle der Organisations- und Managementforschung sind beispielsweise das *garbage can*-Modell organisatorischer Entscheidungen (Cohen, March und Olsen 1972; vgl. Kingdon 1984) und das Strategieprozessmodell von Bryson (2004, 2011) für öffentliche und non-profit-Organisationen. Diese Modelle haben in der heutigen Planungsforschung insgesamt aber nur eine kleine Verbreitung gefunden. Das *garbage can*-Modell löst die Fixierung von Lösungen an Probleme der rationalen Entscheidungsfindung auf und konzipiert vier voneinander unabhängige, aber verbundene, Ströme: Probleme, Lösungen, Teilnehmer und Entscheidungsgelegenheiten (Cohen, March und Olsen 1972: 3). In Situationen, in denen rationale Analyse und Wahl nicht möglich ist, kann hier eine Organisation auch als Sammlung von Lösungen bezeichnet werden, die sich ihre Probleme sucht. Die Entkopplung von Problem und Lösung ist dann in gewisser Weise eine Möglichkeit, der Unmöglichkeit vollständiger Unsicherheitsreduktion zu entgehen und Entscheidungen in komplexen Situationen mit wechselnden Teilnehmern zu treffen (Cohen, March und Olsen 1972: 16; Kingdon 1984: 91; Van de Ven 2007: 198). Für die Planung wurde auf dieser Basis vor allem darauf verwiesen, dass eine Lösung ein *window of opportunity* benötigt, d. h. jede Entscheidungssituation einzigartig ist und die Durchsetzung von Lösungen zeitabhängig ist (Fürst 1996: 25; Rydin 2003: 19; Wiechmann 2008b: 165; Innes und Booher 2010: 110).

Bryson (1988, 2011) hat ein umfangreiches Modell strategischer Planungsprozesse vorgelegt und festgestellt, dass strategische Planung zum Standard in Organisationen wird – und verweist gleichzeitig darauf, dass es entscheidender wird, wer diese Strategen sind, wenn der Fokus von technischem Wissen auf den Prozess gelegt wird (Bryson 1988: 81). Auf Basis von Bryson wurde darauf verwiesen, dass strategische Planung komplexe Führung benötigt, um Erfolg zu haben (Hutter 2008: 51). In verstärktem Umfang mit dem Unsicherheitsbegriff beschäftigen sich der *strategic choice*-Ansatz (Friend und Hickling 1987, 2005), verwandte Entwicklungen oder Vorläufer (Friend und Jessop 1969;

Friend, Power und Yewlett 1974) sowie daran anknüpfenden Entwicklungen (Abbott 2005, 2009). Auch hier findet im deutschsprachigen Raum bisher nur eine begrenzte Rezeption in der Planungsforschung statt¹⁹, am intensivsten vermutlich bei Wiechmann (2008b).

Abbildung 3: Prozessmodell zur Analyse regionaler Strategien nach Wiechmann

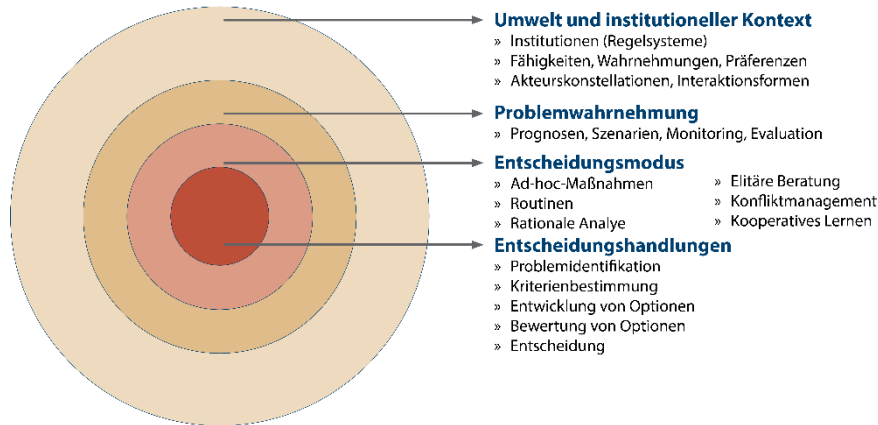


Quelle: eigene Darstellung nach Wiechmann 2008b: 160, eigene Hervorhebung

In dieser Arbeit werden Bezüge hergestellt zum Entscheidungsprozessmodell bei Wiechmann und Hutter (2008), dem deskriptiven Modell zur Analyse regionaler Strategien bei Wiechmann (2008b) und zum Modell strategischer Planung aus der ARL (ARL 2011b), die eine breitere Rezeption in der deutschsprachigen Planungsforschung (und Planungspraxis) haben. Diese Modelle bauen auf zum Teil gleichen oder ähnlichen Grundlagen auf. Das Prozessmodell zur Analyse regionaler Strategien von Wiechmann (2008b: 160), das in Abbildung 3 dargestellt ist, integriert zwei Paradigmen der Strategieentwicklung: das lineare Verständnis der Rationalisten (linke Hälfte) sowie das adaptive Verständnis der Inkrementalisten (rechte Hälfte). Diese Arbeit bewegt sich im mittleren Bereich vor allem innerhalb der Box, die Wiechmann als ‚strategischer Diskurs‘ bezeichnet. Von hier geht ein starker Einfluss auf das strategische Konzept aus, der strategische Diskurs wiederum wird stark von autonomem strategischen Verhalten beeinflusst sowie schwach durch den institutionellen Kontext und das strategische Konzept.

¹⁹ Anders im englischsprachigen Raum (Bryson, Ackermann und Eden 2004; Mandelbaum 2004; Needham 2004)

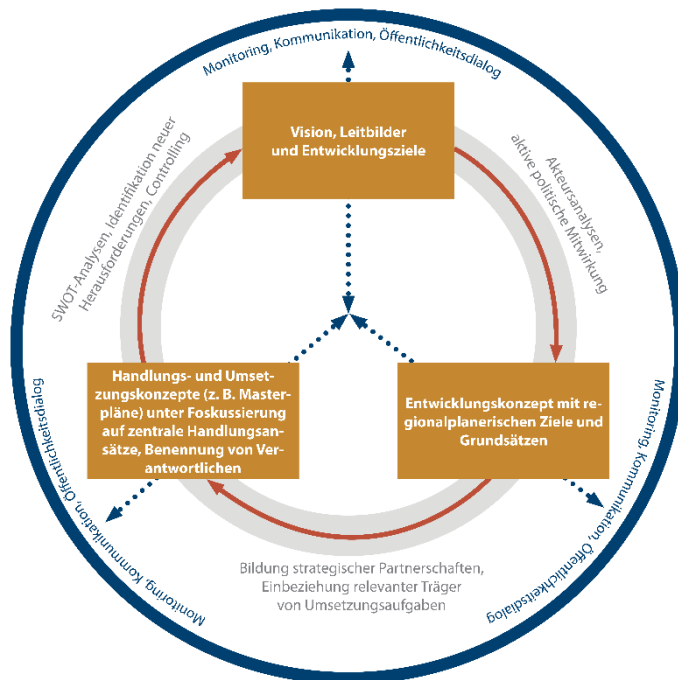
Abbildung 4: Entscheidungsprozessmodell nach Wiechmann und Hutter



Quelle: eigene Darstellung nach Wiechmann und Hutter 2008: 107

Im Entscheidungsprozessmodell nach Wiechmann und Hutter (2008: 107) stehen Entscheidungshandlungen im Mittelpunkt und werden umrahmt von Entscheidungsmodus, Problemwahrnehmung sowie Umwelt und institutionellem Kontext. Akteure und Akteurskonstellationen sind hier der Kontext von Entscheidungen. Strategische Planung bedeutet dann einen flexiblen Einsatz der genannten Entscheidungsmodi in Abhängigkeit vom jeweiligen Kontext (Wiechmann und Hutter 2008: 108). Das Prozessmodell dieser Arbeit wird ebenfalls im weiteren Sinne Entscheidungshandlungen in den Mittelpunkt stellen (vgl. dazu Kap. 6).

Abbildung 5: Modell und Funktionsweise strategischer Regionalplanung aus der ARL



Quelle: eigene Darstellung nach ARL 2011b: 7, eigene Anpassung

Sehr bekannt und auch in der Praxis gut rezipiert wird das Modell oder die Funktionsweise strategischer Regionalplanung, die aus einem Arbeitskreis der ARL „Aufgaben einer strategischen Regionalplanung für eine nachhaltige regionale Entwicklung“ hervorgegangen ist (ARL 2011b). Das Modell ist in Abbildung 5 dargestellt. Es drückt aus, dass „Raumordnung strategischer und zugleich kommunikativer und vernetzter werden [muss]“ (Blotevogel 2012: 38).

„Der Hauptanspruch Strategischer Regionalplanung besteht darin, Orientierung zu vermitteln und eine langfristige, strategische Ausrichtung der Regionalentwicklung zu bewirken. Ein erfolgreicher Planungsprozess bedarf deswegen mehr denn je einer neuen und intensiven Verzahnung von Leitbildern/Zielen/Vorstellungen, Konzept/Plan und Umsetzung, die dauerhafter und prozessorientierter angelegt ist als in der Vergangenheit. [...] Dieser dreistufige und eng verzahnte Planungsprozess wird vom Arbeitskreis als Strategische Regionalplanung bezeichnet.“ (ARL 2011b: 2, Hervorhebung im Original)

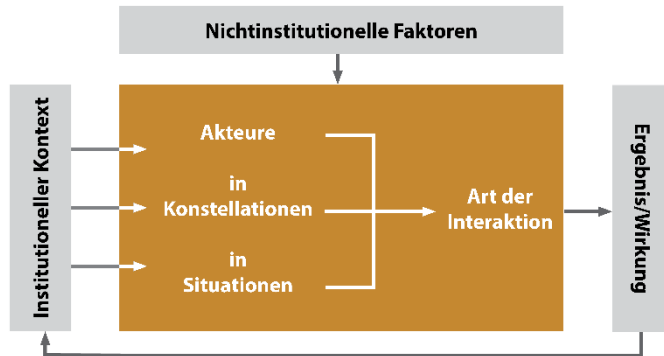
Die zentrale Stellung von Monitoring, Kommunikation und Öffentlichkeitsdialog, die die Autoren dem Prozess zuweisen, ist hier durch zusätzliche Pfeilelemente in das Prozesszentrum gekennzeichnet. Kernaussage des Arbeitskreises ist es, alle Produkte und Schritte des Prozesses in ihrer Verbindung zu sehen und strategische Regionalplanung als flexiblen Baukasten zu begreifen (ARL 2011b: 8). Teil des Baukastens sind Inhalte, Strukturen und Umsetzung in den Bereichen Zukunftsperspektive, Entwicklungsaufgabe und Ordnungsaufgabe (ARL 2011b: 5). Gegenüber einer traditionellen Regionalplanung liegt für die Autoren der Mehrwert strategischer Regionalplanung in ihrer Zukunftsperspektive, die Entwicklungs- und Ordnungsaufgabe verbindet²⁰. Im Vergleich zu den beiden Modellen von Wiechmann (2008b) sowie Wiechmann und Hutter (2008) stehen hier die Produkte im Vordergrund, die in einem Prozess verbunden werden (ARL 2011b: 2; vgl. Abbildung 5).

Darüber hinaus fallen in den Bereich der Prozessmodelle auch alle Modelle einer rationalen und linearen Planung, die in unterschiedlicher Feingliederung im Wesentlichen entlang von Analyse, Entscheidung und Umsetzung in Stufen ein Problem abarbeiten und damit Sicherheit schaffen (Harris 1967; Meise und Volwahn 1980; Alexander 1985; vgl. Fürst 2008). Diese Modelle widersprechen Grundprämissen dieser Arbeit und können keine Grundlage für das zu entwickelnde Prozessmodell bilden (vgl. Kap. 1.2). In diesen Modellen werden kommunikative Aspekte der Planung und Entscheidungsfindung zu weit zur Seite gestellt und die Möglichkeit zur tatsächlichen Beseitigung von Unsicherheit vorgesehen.

Nicht als vollständiges Modell oder gar Theorie, aber sehr wohl als Forschungsheuristik und Beschreibungsraster wird der akteurzentrierte Institutionalismus (vgl. Abbildung 6) häufig als Bezugsrahmen für Veröffentlichungen, Dissertationen und Forschungsprojekte herangezogen (Jakobi 2007; Kreuzer und Scholz 2011; Diller 2013; Hardt 2015; Schoppengerd 2015). In Übereinstimmung mit den Grundannahmen des akteurzentrierten Institutionalismus geht diese Arbeit davon aus, dass jedes Handeln von Akteuren zwar von institutionellen Rahmenbedingungen beeinflusst wird, aber nicht durch diesen vollständig determiniert wird (Diller 2013: 2). Handlungsspielräume innerhalb institutioneller Regelungen können vor dem Hintergrund unterschiedlicher Handlungsorientierungen genutzt werden (Mayntz und Scharpf 1995: 52). Auch für die Planung wird hier zugrunde gelegt, dass es in jedem Kontext einen Spielraum für individuelles Handeln gibt.

²⁰ Zu den Grundlagen von Raumordnung und Regionalplanung in Deutschland und Nordrhein-Westfalen (NRW) vgl. Kap. 5.2.

Abbildung 6: Analytisches Modell des akteurzentrierten Institutionalismus



Quelle: eigene Darstellung nach Mayntz und Scharpf 1995: 45

Die Fähigkeit und Flexibilität des akteurzentrierten Institutionalismus, Organisationen als Akteure zu konzeptualisieren und mit individuellen, korporativen und kollektiven Akteuren gleichermaßen zu arbeiten, ist eine ergänzende Grundlage für das später entwickelte Modell (Mayntz und Scharpf 1995: 49–51; Scharpf 2000: 85). Der akteurzentrierte Institutionalismus als beschreibende und analytische Forschungsheuristik (vgl. Mayntz und Scharpf 1995: 39) zielt zwar auf die dialektische Beziehung zwischen Struktur, Akteuren und Prozess – er wurde aber bereits sehr umfassend und erfolgreich in der Planungsforschung angewandt und hat sich als gut adaptierbar und anknüpfungsfähig an für unterschiedliche Themenbereiche und räumliche Ebene erwiesen (Diller 2013). In Begrifflichkeiten sowie Erklärungsansatz und Erklärungsziel gibt es große Überschneidungsbereiche zum *Institutional Analysis and Development Framework* (IAD-Rahmen) von Ostrom (2005). Dabei beinhaltet der Analyse-rahmen eine detaillierte Heuristik auch für einzelne Handlungssituationen. Auf alle Details und Hintergründe des IAD-Rahmens²¹ muss hier nicht eingegangen werden (siehe dazu Ostrom 2005, 2011). Interessant ist vor allem die Perspektive auf Interaktionen und Ergebnisse als Kernelement der theoretischen Analyse von Handlungssituationen. Handeln können hierbei – analog zum akteurzentrierten Institutionalismus – sowohl individuelle Akteure wie Gruppen, die als korporative Akteure fungieren (Ostrom 2011: 12). Während der Analyse werden externe Variablen und ihr Einfluss untersucht; die Variablen selbst werden aber als gegeben und für die Situation der Analyse statisch angenommen (Ostrom 2005: 14). Der Rahmen bezieht sich immer auf *eine* Handlungssituation. Ein Planungsprozess ist in diesem Sinne eine Aneinanderreihung vieler Handlungssituationen in einem komplexen Prozess (vgl. Prämisse II). Anders als im IAD-Rahmen ist ein Teilnehmer hier aber nicht gleich gesetzt mit seiner Position (vgl. Ostrom 2005: 32).

2.2.3 Elemente im Prozessmodell

„Anders als Wortwahl und Begriffstradition es vermuten lassen, ist die Einheit eines Elementes (zum Beispiel einer Handlung in Handlungssystemen) nicht ontisch vorgegeben. Sie wird vielmehr als Einheit erst durch das System konstituiert, das ein Element als Element für Relationierungen in Anspruch nimmt. [...] Element ist also jeweils das, was für ein System als nicht weiter auflösbare Einheit fungiert (obwohl es, mikroskopisch betrachtet, ein hochkomplex Zusammengesetztes ist).“ (Luhmann 1987: 42–43)

Mit einem Element innerhalb des Prozessmodells soll hier in erster Annäherung das bezeichnet werden, was als Einheit für das Modell ausgearbeitet wird und sich erst durch Verbindungen zu anderen Elementen konstituiert (vgl. Luhmann 1987: 42–43). Ein Element ist nicht die kleinste mögliche Einheit, sondern eine analytische Vereinfachung, die auf Basis der Fragestellung dieser Arbeit erfolgt. Alle Elemente sind wiederum in sich komplex und können eine unzählbare Menge von Inhalten aufnehmen. Wenn der Planungsprozess komplex ist (vgl. Prämisse II) ist damit gesetzt, dass nicht alle

²¹ Es handelt sich um einen analytischen Rahmen und nicht um ein (Prozess-)modell (Ostrom 2011: 14).

Elemente zu jeder Zeit mit allen anderen verbunden sein können (Luhmann 1987: 46–47). Zudem ist Zeit ein elementarer Faktor, d. h. alle Elemente können sich in ihren Beziehungen untereinander und ihren Ausprägungen verändern (Dooley 2004: 354; Van de Ven und Poole 2005: 1390; Van de Ven 2007: 154–158). Ein Element ist für das Prozessmodell keine Konstante oder unabhängige Variable, sondern sich verändernder Bestandteil eines Prozesses zur Reduktion von Unsicherheit und Komplexität. Wenn Planung immer ein Prozess ist, braucht das Modell prozessbezogene Elemente, die sich in ihrer Definition von solchen unterscheiden, die Planungsorganisationen (oder allgemeiner: alle Organisationen) als eine handelnde Einheit sehen und deren Veränderung beschrieben oder erklärt werden soll. Die Elemente müssen dabei helfen, starke Narrative und plausible Beschreibungen oder Erklärungen des untersuchten Prozesses bereitstellen zu können (Poole et al. 2000: 39).

„We are more likely to see products than process. To counteract this, we need to watch how people deal with prolonged puzzles that defy sensemaking, puzzles such as paradoxes, dilemmas, and inconceivable events. We also need to pay close attention to ways people notice, extract cues, and embellish that which they extract.“ (Weick 1995b: 49)

Die Herausforderung dabei ist, die Tendenz zu überwinden, eher Produkte als Prozesse zu sehen (Weick 1995b: 49) und diese in plausibler Weise als solche wiederzugeben. Elemente sind also mehr Bezugs- als Fixpunkte, um einen konzeptionellen Rahmen bereitzustellen, mit dem der Prozess beschrieben werden kann, d. h. der Prozess durch eine Fallstudienuntersuchung in vielfältiger Weise ausgebreitet werden kann (Van de Ven und Poole 2005: 1384). Als Elemente entwickelt werden später im Prozess dieser Arbeit planungstheoretische Rollenverständnisse als Zusammenhänge komplexer Verhaltenserwartungen (vgl. Kap. 4) sowie Akteure, Informationen und Fragen (vgl. Kap. 6). Der Kontext ist nicht Teil des Prozesses selbst und wird hier nicht mit dem Begriff Element in das Modell eingefügt, sondern mit dem Begriff Umwelt, Planungsumwelt oder – wo es eine begriffliche Anknüpfung in verwendeter Literatur gibt – als Kontext bezeichnet. Das Modell selbst erfasst einen Planungsprozess, der als Prozess des Organisierens, emergenter Aktivitäten und kollektiver Anstrengung von Zeit nicht trennbar ist (Van de Ven und Poole 2005: 1387). Zeit ist zwar konstitutiv dafür, dass etwas als Planungsprozess bezeichnet werden kann, ist aber ebenfalls kein Element des Modells. Erforderlich ist das Mitdenken von Zeit zunächst auch dazu, Ereignisse zeitlich auf einen Punkt zu bringen, d. h. ein Vorher und ein Nachher konzeptualisieren (Luhmann 1987: 390)²².

2.2.4 Forschungsmodell

Eine hilfreiche allgemeine Definition des Begriffs Modell lautet: *„Models are partial representations or maps of theories. In addition, models consist of a host of instruments, procedures, assumptions, and manipulations that are used to apply scientific methods of observation analysis“* (Van de Ven 2007: 143). Das Modell dieser Arbeit beinhaltet als Forschungsmodell nicht alle Theorien, sondern fußt auf einer Karte von Theorien in ihrer Verknüpfung mit Annahmen (Prämissen, vgl. Kap. 1.2) und der Vorgehensweise für einen empirischen Test. Hierin enthalten ist die implizite Annahme, dass es nicht nur eine einzige Möglichkeit oder Antwort gibt, die ‚gefunden‘ werden kann. Stattdessen liegt der Fokus auf dem Weg, auf dem Unsicherheit und Komplexität reduziert wird, d. h. auf dem kommunikativen, komplexen und politischen Prozess (vgl. Prämisse II)²³. Sie sind damit einfachere Abbilder der Realität als Theorien, müssen keine Hypothesen beinhalten und können (gerade noch) empirisch getestet werden.

Diese Perspektive entspricht in etwa dem, was Flyvbjerg (2006b: 39) ein *phronetic model* oder *reflexive model* in Abgrenzung von Modellen der Naturwissenschaften nennt, da bisher keine vorhersagefähigen sozialwissenschaftlichen Theorien vorliegen. Fallstudien werden als elementare Methodik der

²² Zu einer aktiveren Verwendung des Zeitbegriffs in der Planung siehe beispielsweise Davoudi (2012), Hutter, Wiechmann und Günzel (2014), vgl. auch Kap. 2.1.2 zur Definition von Planungsprozessen.

²³ Vgl. auch Erläuterungen zum Modellbegriff in der Planungstheorie in Kap. 3.1.2 (vgl. Allmendinger 2009: 11).

phronetischen Forschung (*phronetic research*), d. h. der an Praxiswissen angedockten Forschung, angesehen (Schram 2012: 24–25). Modelle enthalten hierbei eine Sammlung von Instrumenten, Verfahren, Annahmen und Arbeitsweisen, die zur wissenschaftlichen Anwendung kommen sollen (Van de Ven 2007: 143). Oder, mit den Worten Flybjergs: „*The phronetic model sees social scientists and social science professionals as analysts who produce food for thought for the ongoing process of public deliberation, participation, and decision making*“ (Flyvbjerg 2006b: 39). Am Ende dieser Arbeit werden ebenso mehr Denkanstöße und Reflexionsgrundlagen stehen als klare Handlungsanweisungen mit Prioritäten.

In Prozessmodelle sind bereits früh Aspekte von Non-Linearität und Komplexität eingeflossen und als positiv nutzbare Elemente konzeptualisiert worden (Poole et al. 2000: 80). Das macht sie als Basis besonders fruchtbar für die Untersuchung eines komplexen Planungsprozesses ebenso wie für die Verwendung neuer planungstheoretischer Rollenverständnisse. Für Prozessmodelle wie für Fallstudien ist es ein wichtiger Schritt, Theorien oder theoriegeleitete Statements, d. h. das ‚theoretische Grundgerüst‘, zu entwickeln und in der Praxis gegenüber anderen narrativen Erklärungsmustern zu testen (Poole et al. 2000: 49; vgl. Lamker 2014b: 21). Mithilfe der gewonnenen Erkenntnisse ist keine generelle Validierung eines Ergebnisses denkbar, wohl aber des zugrunde gelegten Prozessmodells. Im Rahmen des Fallstudienansatzes sind Rückschlüsse ausschließlich auf das Modell möglich und keine Vorhersagen oder normativ-präskriptive Aussagen darüber hinaus (analytische Generalisierung, vgl. Yin 2009: 35–40, 2011: 18–19). Gleichwohl können Fragen generiert werden, die an ähnliche Prozesse in anderen Regionen gestellt werden und die der Selbstreflexion der beteiligten Planungsstellen dienen können (vgl. Kap. 11 und Kap. 13).

2.3 Ansätze zur Beschreibung von Planungspraxis und planerischem Handeln

Das Ziel, planerisches Handeln zu beschreiben, war und ist leitend für eine große Zahl von Untersuchungen mit unterschiedlichen methodischen Ansätzen und dem Ziel, entweder die theoretische Diskussion voranzubringen oder die planerische Praxis zu verbessern. Grundsätzlich sollen hier fünf unterschiedliche Möglichkeiten, einen (beschreibenden) Blick in das Handeln der Planungspraxis zu werfen (vgl. auch Kap. 4.1): institutionenbasierte, methodenbasierte, tätigkeitsbasierte, verhaltensbasierte oder rollenbasierte Ansätze (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Überblick über Ansätze zur Beschreibung von planerischem Handeln

Ansatz	Ansatzpunkt	Beobachtung	Methodik
Institutionenbasiert	Institutioneller Kontext (Makroebene)	Regelungs- und Entscheidungsstrukturen; Netzwerke; Akteurskonstellationen	Governance- und Netzwerkanalysen; Akteursanalysen
Methodenbasiert	Planungsmethoden (Makroebene)	Verfügbare und eingesetzte Planungsmethoden	Quantitative Befragungen; Fallstudien
Tätigkeitsbasiert	Planungsalltag (Makro-/Mikroebene)	Planungsinstrumente; Zeitliche und inhaltliche Schwerpunkte planerischer Arbeit; Produkte und Ergebnisse	Quantitative oder qualitative Befragungen; Fallstudien (Einzelfall/vergleichend); Absolventenstudien
Verhaltensbasiert	Planungshandeln (Mikroebene)	Handeln von Planern (durch Planungsinstrumente, zeitliche und inhaltliche Schwerpunkte planerischer Arbeit sowie Produkte und Ergebnisse)	Quantitative oder qualitative Befragungen; Einzelfallstudien (vor allem induktiv)
Rollenbasiert	Planungshandeln (Mikroebene)	Zusammenhänge im Handeln von Planern (durch Planungsinstrumente, zeitliche und inhaltliche Schwerpunkte planerischer Arbeit sowie Produkte und Ergebnisse)	Quantitative oder qualitative Befragungen; Einzelfallstudien (induktiv/deduktiv)

Quelle: eigene Darstellung

Die ersten beiden Möglichkeiten sind vor allem auf die Planungsumgebung bzw. auf institutionelle, organisatorische und systemische Faktoren und eine Makroperspektive ausgerichtet. Dazu gehören Fragen wie: Wo und mit wem arbeiten Planer? Welche Methoden setzen sie in ihrem Planungsalltag ein? Aus der Governance-Forschung oder der Netzwerkanalyse heraus kann die Planung verortet und beschrieben werden, wobei der Handlungsbezug dabei nur mittelbar gegeben ist. Systemischen Faktoren werden gewisse Handlungen zugeordnet, z. B. einem Netzwerk eher moderierende oder koordinierende Tätigkeiten (z. B. Hutter 2014). Die Schwierigkeit dabei ist, dass die Blickrichtung auf ein Gesamtsystem gerichtet wird, in dem Planung nur einen Teil ausmacht oder dass vom Ergebnis her rückblickend auf die Planung geschaut wird und Inhalt und Prozess weniger trennscharf abgegrenzt werden. Wenn das Ergebnis ‚stimmt‘, war der Prozess in dieser Perspektive auch ‚gut‘. Die Unterscheidung zwischen institutionen- und methodenbasierten Ansätzen ist in der Regel gut möglich. Tätigkeitsbasierte Untersuchungen schauen auf Planungsinstrumente, zeitliche und inhaltliche Schwerpunkte oder auf Produkte und Ergebnisse von Planungsprozessen. Beobachtungen des Planungsalltags lassen daraus induktiv Rückschlüsse für die planungstheoretische Theoriebildung zu. Verhaltensbasierte Studien arbeiten vor allem explorativ und induktiv. Sie können mit ihrer Mikroperspektive insbesondere eine Grundlage zur Kritik bestehender hegemonialer Theorien beisteuern (z. B. Flyvbjerg 1998) oder als Reflexionsgrundlage zu den Schattenseiten planerischen Handelns und planungstheoretischer Modelle dienen (z. B. Reuter 1989).

Der hier gewählte rollenbasierte Ansatz baut eng auf verhaltensbasierten Studien auf. Der Fokus liegt hier aber darauf, planerisches Handeln auf Basis eines vorher entwickelten theoriegeleiteten Prozessmodells zu beschreiben. Während verhaltensbasierte Studien Rollenverständnisse als Zusammenfassung von Ergebnissen nutzen können, werden sie im hier ausgearbeiteten rollenbasierten Ansatz als Ausgangspunkt verwendet (vgl. Kap. 4.1).

2.3.1 Institutionenbasiert

In einem sehr abstrahierten Verständnis „werden mit dem Institutionenbegriff übereinstimmend Regelungaspekte betont, die sich vor allem auf die Verteilung und Ausübung von Macht, die Definition von Zuständigkeiten, die Verfügung von Ressourcen sowie Autoritäts- und Abhängigkeitsverhältnisse beziehen“ (Mayntz und Scharpf 1995: 40–48). In einer institutionenbasierten Analyse liegt der Fokus auf dem institutionellen Kontext, dem eine maßgebliche Bedeutung für planerisches Handeln zugeschrieben wird. Es geht darum,

Regelungs- und Entscheidungsstrukturen herauszuarbeiten sowie Akteurskonstellationen und die Verteilung von Ressourcen zu untersuchen. Planerisches Handeln kann beschrieben, und auch fast unmittelbar erklärt, werden, in dem der Blick auf die Rahmenbedingungen gerichtet wird, unter denen Planung handelt. Institutionenbasierte Ansätze untersuchen strukturelle und systemische Faktoren, die planerisches Handeln ermöglichen oder einschränken – oder, im extremen Fall, sogar determinieren können. Hierzu gehört der Bereich der Governance- und Netzwerkanalysen, bei denen Planung als Teil eines größeren Systems eingeordnet wird und die Handlungen aus diesem heraus beschrieben und erklärt werden. Im Governance-Begriff sind dabei die Aspekte einer Regelungsstruktur für Handeln wie der Regelungsprozess selbst beinhaltet (vgl. Mayntz 2004). Kernelement einer Untersuchung sind „*alle diese Formen und Mechanismen der Koordinierung zwischen mehr oder weniger autonomen Akteuren, deren Handlungen interdependent sind, sich also wechselseitig beeinträchtigen oder unterstützen können*“ (Benz et al. 2007: 9). Statt Handlungen von Akteuren werden die Prozesse zwischen Akteuren betrachtet, in denen diese mit unterschiedlichen Mechanismen Handlungen koordinieren. Zumeist wird hier angenommen, dass neues Handeln auch neue Strukturen und Governanceformen braucht oder zumindest entscheidend durch diese ermöglicht wird (z. B. Rosol 2010: 137). Aus den Governance-Strukturen und der Handlungskoordination heraus ergibt sich schließlich auch ein Bild auf das planerische Handeln selbst. Wenn eine entsprechende Studie erst im Nachgang, d. h. mit einem bekannten Ergebnis, durchgeführt wird, besteht immer die Gefahr, den Elementen des Prozesses eine ursächliche Wirkung zuzuschreiben, nicht nach anderen Beschreibungsmustern zu suchen oder selektiv zu werden.

2.3.2 Methodenbasiert

Methodenbasierte Untersuchungen versuchen einzuordnen, welche Methoden in der Planungspraxis verwendet werden. Dazu sind einige Studien aus dem deutschsprachigen Raum verfügbar, die sich stark am Kanon etablierter und anerkannter Planungsmethoden entlang bewegen (Diller 2009, 2010). Methoden sind dabei „*die komplexen Hilfsmittel, die erforderlich sind, um zu Aussagen in diesen Instrumenten [formelle und informelle Planwerke] zu kommen*“ (Diller 2009: 7). Diese Studien werden vor allem in Bezug auf eine Verbesserung der Planungspraxis und/oder der Planungsausbildung ausgewertet und bisher nicht in einen breiteren theoretischen Rahmen zur Planungstheorie oder zum Ablauf von Planungsprozessen eingebettet. Diller (2009, 2010) nimmt beispielsweise eine Unterscheidung in Prozessgestaltungsmethoden, Bewertungsmethoden und sonstige Methoden vor und ordnet sie auf einer fünfstufigen Skala zwischen einem inkrementell-kommunikativen und einem linear-rationalistischen Planungsmodell ein. Die Untersuchung von Diller (2009) ist die aktuellste bundesweit in diesem Umfang durchgeführte quantitative Befragung. Zugrunde liegt die Prämisse, dass sich jede Methode mit einem bestimmten Planungsmodell in Verbindung bringen lässt, d. h. umgekehrt Methoden geeignet sind, den Alltag der Planung anhand verfügbarer Modelle beschreiben können. Veränderungen im Planungsverständnis sollen so auch zu Veränderungen im Einsatz von Methoden führen und durch die Erhebung des Methodeneinsatzes erkennbar werden (Diller 2009: 8).

Die Frage der Ausbildung und des Einsatzes von wissenschaftlichen und von Praxismethoden ist auch international ein allgemein diskutiertes Thema (Baum 2005), auch in Anknüpfung an individuelle methodische Fähigkeiten von Planern (Alexander 2001; Dawkins 2016). Der Rückschluss von Planungsmethoden auf Planungsverständnisse setzt allerdings voraus, dass es einen vorab entwickelten Methodenkanon gibt, der dann untersucht werden kann und für die Verbindungen zu Planungsverständnissen vorhanden sind. Damit sind die Anforderungen höher gesetzt als für eine induktive Beschreibung planerischen Handelns, das – unabhängig davon, ob qualitativ oder quantitativ – ohne Bezug zu Planungsmethoden nicht möglich ist. Als Kritik muss gelten, dass eine Methode alleine noch keine Planung bedeutet. Der Einsatz einer rational-technischen Methode bedeutet nicht zwangsläufig, dass die Entscheidung rational-technisch gefällt wird. Zudem gibt es viele Bestandteile planerischen Handelns, die nicht in Bezug zu einer bestimmten Methode stehen und auf diesem Weg nicht erfassbar sind.

2.3.3 Tätigkeitsbasiert

Tätigkeitsbasierte Untersuchungen knüpfen an institutionen- und methodenbezogene Studien an: Schwerpunkt ist der Planungsalltag. Dazu werden Fragen gestellt wie: Mit welchen Instrumenten arbeitet die Planungspraxis? Welche Aufgaben werden bearbeitet und welche Bedeutung haben diese Aufgaben im Planungsalltag? Oder auch die Frage danach, welche Ergebnisse aus der Planung heraus produziert werden (z. B. formelle Pläne, Stellungnahmen oder neue Netzwerke). Hier geht es zuvorderst um die offene Beschreibung einer Realität und um die Darstellung und Erzählung einer Planungspraxis. Der analytische Fokus von tätigkeitsbasierten Studien ist, grob gesagt, das Sichtbare an planerischem Handeln anhand üblicher Kategorien beispielsweise aus dem institutionellen System der Planung. Das wird möglichst ausführlich und umfassend beschrieben, um am Ende allgemeine Rückschlüsse auf dahinterliegende Faktoren zu ermöglichen. Ansatzpunkt können Planungsinstrumente sein, zeitliche und inhaltliche Schwerpunkte planerischer Arbeit oder die Produkte und Ergebnisse von Planung. Dazu geeignet sind quantitative oder qualitative Befragungen ebenso wie Fallstudien. Beispiele hierfür sind Untersuchungen, mit welchen Informationsquellen Planer arbeiten (Filion, Shipley und Te 2007; Hurley und Taylor 2015; Taylor und Hurley 2016; Hellmich, Lamker und Lange in Bearbeitung), Studien darüber, wie der Planungsalltag tatsächlich aussieht (Klemme und Selle 2010b) oder prägnante und auf Planungsinhalte bezogene Darstellungen von individuellen Planern (Arnold 2013).

Tätigkeitsbasierte Untersuchungen im weiteren Sinne sind auch Absolventenstudien von Planungsstudiengängen, in denen untersucht wird, wo Planer arbeiten und welche Tätigkeiten sie nach dem Studium in ihrem beruflichen Alltag ausüben²⁴. Das Ziel sind hier Rückschlüsse auf das Berufsbild insgesamt sowie auf die Arbeitsbedingungen von Planern nach dem Studienabschluss. Zudem geht es darum, das Studium zu verbessern und anhand rückblickender Betrachtungen anzupassen oder im Hinblick auf typische Arbeitsbereiche in der Praxis zu verändern. Erfasst werden durch diese Studien in aller Regel nur Absolventen eines Studiengangs, nicht beispielsweise in der Planungspraxis tätige Personen mit einem anderen Studienabschluss. Hierzu gibt es eine Reihe von Beispielen, auf die hier nicht weiter eingegangen werden soll (z. B. Böckenbrink, Greiwe und Weller 2013; Bornemann et al. 2014; Leschinski-Stechow und Seitz 2015).

2.3.4 Verhaltensbasiert

Verhaltensbasierte Untersuchungen versuchen stärker zu erfassen, wie Planer handeln, in dem von Methoden, Verfahren und Instrumenten abstrahiert wird auf konkrete Handlungen individueller Planer. Dabei spielen auch persönliche Einstellungen, Wertvorstellungen und eigene Entscheidungen eine stärkere Rolle und sollen direkter erfasst werden. In die verhaltensbasierten Ansätze kann Flyvbjerg (1998) eingeordnet werden, der mit einer Langzeiterzählung des Aalborg-Projekts viele neue Impulse für die planungstheoretische Diskussion gegeben hat. Auf dieser Basis sind umfangreiche Kritiken der kommunikativen Planungstheorie begründet und erweitert worden, was auch die Bedeutung eines primär beschreibenden Ansatzes zeigt. Er sagt selbst zu seinem Ansatz:

„We will look at what people actually do, not only what they say they do nor their stated reasons for doing it. In short, we will focus on practices rather than discourse and theory.“ (Flyvbjerg 1998: 8)

Während Flyvbjerg (1998) aus dem individuellen Verhalten vor allem auf systemische Faktoren, Machtverhältnisse und Demokratie Rückschlüsse zieht, konzentrieren sich andere verhaltensbasierte Ansätze vor allem auf Die Beschreibung des individuellen Verhaltens von Planern und abstrahieren am Ende weniger allgemein auf die Makroebene. Viele Beispiele für entsprechende Studien sind rund

²⁴ Neben anderen Fragen, die sich stärker entweder reflexiv auf die Ausbildung beziehen, z. B. Übergang vom Studium in den Beruf, Verwendung von Kenntnissen aus dem Studium oder rückblickende Bewertungen oder auf den Arbeitsplatz bezogen sind, z. B. Gehaltsstufe, Gehalt oder Anstellungsverhältnis.

um die frühen 1990er-Jahre zu finden (Hoch 1988; Healey 1992a; Forester 1993; Hoch 1994), aber auch in den kürzer zurückliegenden Jahren (Allmendinger und Haughton 2012; Asmervik 2012; Clifford und Tewdwr-Jones 2013; Christensen 2015). Viele dieser Untersuchungen weisen dabei eine größere Nähe zur Planungstheorie auf als die institutionen- oder methodenbasierten Studien, in dem sie bereits mit theoretischen Grundannahmen beginnen und diese im Verlauf weiterentwickeln. Ergebnisse verhaltensbasierte Studien in diesem Verständnis wurden auch häufig zusammengefasst und systematisiert unter Zuhilfenahme des Rollenbegriffs (Howe 1980; Steele 2009; Christensen 2015; Fox-Rogers und Murphy 2016).

2.3.5 Rollenbasiert

Rollenbasierte Untersuchungen versuchen, das Planungshandeln im Planungsalltag zu erfassen, also die beiden zuvor genannten Ansätze situativ zu verbinden anhand von einer Rolle zusammengefasster komplexer Verhaltensweisen. Rollen sind dabei Abstraktionen von Tätigkeiten und ihren beobachtbaren ‚Ergebnissen‘ (z. B. Strategien, Stellungnahmen, Pläne, Programme). Ziel ist die Beschreibung des Handelns von Planern unter Zuhilfenahme von Planungsinstrumenten, zeitlichen und inhaltlichen Schwerpunkten der planerischen Arbeit sowie deren Produkten und Ergebnissen. Ein rollenbasierter Ansatz knüpft dabei am stärksten auf der Mikroebene individueller Handlungen und Entscheidungen eines einzelnen Planers oder einer Planungsorganisation an. Bisherige Untersuchungen gehen vielfach implizit davon aus, dass es entweder ein Rollenverständnis innerhalb einer Planungsorganisation und/oder eines Prozesses gibt oder dass mehrere Rollenverständnisse nur durch verschiedene Akteure abgedeckt werden können. Damit ist in der Regel auch gesetzt, dass Planer genau *eine* Rolle haben.

Planung in multiplen Rollenverständnissen ist ein bereits diskutiertes Thema in der Organisations- und Managementforschung (Van de Ven et al. 1999; Head und Alford 2015). Planung (als Organisation/Prozess) ermöglicht, Planer (als Handelnde innerhalb der Organisation bzw. des Prozesses) in unterschiedlichen Rollen konzeptualisieren zu können. Für die räumliche Planung gibt es bisher keine dem Verfasser bekannten breit aufgestellten quantitativen Studien und keine anwendbaren Forschungsmodelle zur Beschreibung von Planungsprozessen. Die meisten Aufsätze stützen sich auf Fallstudien mit einer kleinen Zahl von Fällen in vergleichender Form oder auf typische oder besondere Einzelfälle. Da diese oft induktiv aus der Untersuchung der Praxis heraus entstanden sind, wird eine Trennung zwischen Tätigkeit und Verhalten vielfach nicht scharf vorgenommen. Es fehlt eine modellhafte Perspektive, die stärker theoriegeleitet deduktiv aus der Planungstheorie hergeleitet wird – dabei aber auch Abstraktionen von praktischen Tätigkeiten bzw. planerischem Handeln beinhaltet.

2.3.6 Schlussfolgerung

Die vorgestellten Ansätze sind nicht vollständig trennscharf zueinander. Zudem gibt es viele Mischformen entlang anderer Fragestellungen oder mit anderen Ausgangspunkten und Zielen. So gibt es viele Beispiele, in denen Auswirkungen institutioneller Veränderungen beschrieben werden, in denen der Ausgangspunkt in räumlichen oder gesellschaftlichen Veränderungen liegt und die Reaktion oder Veränderung von Planung ergründet wird oder die bezogen auf einen Raum unterschiedliche Planungsprozesse im Längs- oder Querschnitt betrachten. Die hier vorgenommene Unterscheidung in fünf Ansätze zur Beschreibung planerischen Handelns zeigt die Problematik dabei, Planungsprozesse und planerisches Handeln in *einem* Ansatz zu beschreiben. Sie ermöglicht aber auch, den hier gewählten rollenbasierten Ansatz näher abzugrenzen und zu begründen. Modellgestützte rollenbasierte Ansätze sind bisher nicht verfügbar zur Beschreibung aktueller Planungsprozesse und aktuellen planerischen Handelns. Der Rollenbegriff wird eher benutzt, um die Ergebnisse empirischer Studien in Kategorien zusammenzufassen. Der Fokus auf die Mikroebene planerischen Handelns wurde im zurückliegenden Jahrzehnt stärker vernachlässigt als andere Beschreibungsansätze. Das mag auch mit der größeren Herausforderung zu tun haben, hieraus eindeutige oder sichere Empfehlungen für die

Planungspraxis abzuleiten. Tätigkeits- und verhaltensbasierte Untersuchungen bieten aber gute Ansatzpunkte, Ideen für eine integrierende rollenbasierte Herangehensweise einzugrenzen und zu testen.

2.4 Fallstudiendesign

„Urbanists have a hard time isolating phenomena from context because it is this context itself – the complex cluster that is a city – that is the subject of study.“ (Campbell 2003: 3)

Fallstudien sind eine der gängigsten Methoden in der Raum- und Planungsforschung, auch wenn es wenige systematische Aufarbeitungen der Methodik gibt, die für diese Disziplin geeignet sind²⁵. Die Arbeit folgt einem qualitativen Fallstudiendesign²⁶ mit seiner Stärke, aktuelle Phänomene in ihrem realen Kontext und in ihrer Tiefe analysieren zu können (Yin 2009: 18). Damit ergibt sich die Möglichkeit, eine Vielfalt von Material und Details zu berücksichtigen, die für einen differenzierten Blick auf die Realität notwendig sind (Flyvbjerg 2006a: 223). Für Fallstudien in der räumlichen Planung ist es üblich, sich auf eine kleinere Zahl von Fällen zu beschränken und diese in ihrer Komplexität zu untersuchen, da statische Analysen aufgrund der Vielfalt von einzubeziehenden Variablen nicht möglich sind, ohne den betrachteten Fall stark zu vereinfachen und zu reduzieren (Campbell 2003).

Vielmehr geht es gerade um kontextabhängiges Wissen und kontextbezogene Erfahrungen und nicht um das Aufdecken universeller Theorien (Flyvbjerg 2011: 303–304). Zum Tragen kommt, dass in der Praxis sowohl vielfältige Interessen wie auch Gewohnheiten und Pfadabhängigkeiten bestehen, die eine allgemeingültige Theorie als Grundlage für professionelles planerisches Handeln unmöglich machen (Flyvbjerg 2004; Stake 2005: 89). Weiterhin sind auch Fallstudien am besten geeignet für ‚Wie‘- und ‚Warum‘-Fragen, also deskriptive und explanative Ansätze (Yin 2009: 27–28). Hierbei gilt, dass Inhalt, Kontext und Prozess nicht trennscharf voneinander abgrenzbar sind und zu einem gewissen Umfang immer Teil der Betrachtung sein müssen (Pettigrew 1992: 7–10; Wiechmann 2008b: 89–90).

Wissen über praktische Zusammenhänge, Prozesse und Auswirkungen von Planungen kann sehr gut an konkreten Beispielen und damit in einem Fallstudiendesign generiert werden. Alle Studien über Best-Practice- (oder seltener: *worst-practice*-)Beispiele folgen grundsätzlich einer Fallstudienlogik. ‚Der erste Schuss muss sitzen‘ gilt für nahezu alle planerischen Entscheidungen und Planer haben damit eine Schlüsselstellung darin, Varianten zu entwickeln, durchzudenken, zu bewerten und schließlich zu einer Entscheidung und Umsetzung zu bringen. Fehlschläge sind zwar durchaus üblich im heutigen Alltag wie in der Planungsgeschichte. Aus diesen kann ein wichtiger Lerneffekt entstehen – doch bewusst einen Fehlschlag einkalkulieren können Planer nicht. Mit ihrer Konzentration auf komplexe Wirkungszusammenhänge und ihrem Versuch, Phänomene und Kontext in einem Zusammenhang zu sehen, lässt sich die Methodik gut nutzbar machen für ein theoretisches Grundgerüst in einem deskriptiven Prozessmodell. Zugleich bietet ihre grundsätzliche Offenheit den Vorteil, auch umfassende Prozesse in den Fokus zu nehmen, die gerade vor dem Hintergrund ihrer Komplexität möglichst zielgerichtet erfasst werden sollen. Der Untersuchungsgegenstand, d. h. die Analyseeinheit, ist ein Prozess zur Aufstellung eines gesamträumlichen Plans auf regionaler Maßstabsebene, der (mindestens) für die nachfolgenden Planungsebenen verbindlich ist. Die Frage für die Untersuchung ist zunächst, wie die staatliche Regionalplanung auf das neue Thema der Anpassung an die zu erwartenden Folgen des Klimawandels reagieren kann. Hierzu wird der Stand der Forschung aus dem o. g. Bereich der prozeduralen Planungstheorie sowie der Klimaanpassungsforschung aufbereitet. Eine

²⁵ Vgl. insbesondere aus dem angloamerikanischen Raum Campbell (2003), George und Bennett (2005), Flyvbjerg (2006a, 2011), Yin (2014).

²⁶ Diese Abschnitte zu Fallstudien als Forschungsmethode in diesem Unterkapitel sind als Bestandteile vorab in eine Veröffentlichung des Verfassers eingeflossen (Lamker 2014b). Die Textelemente wurden hier neu zusammengestellt, angepasst und in den Bezug der Arbeit gesetzt.

Verknüpfung dieser beiden Bereiche findet sich bisher in erster Linie aus einer Akteursperspektive (Frommer 2010b; Knieling, Fröhlich und Schaeffer 2011) oder aus einer institutionellen Perspektive (Matthews 2013).

Allgemein gesagt setzen Fallstudien bei Phänomenen an, die eine klare Trennung zwischen dem Beobachteten und dem Kontext nicht ermöglichen (Blatter, Janning und Wagemann 2007: 124). Hier sind Fallstudien besonders geeignet, detailliertes und kontextabhängiges Wissen zu produzieren (Flyvbjerg 2011: 303). Dabei ist eine Vorhersage oder uneingeschränkte Übertragung auf andere Kontexte zwar nicht möglich, wohl aber eine Übertragung von praktischem Wissen (Flyvbjerg 2011: 305) und damit ein Lernen auch für andere Kontexte und Situationen. Die klare Trennung zwischen Kontext und Phänomen, die z. B. in naturwissenschaftlichen Experimenten möglich ist, entfällt hier vollständig und wird die Praxis wie die Theorie immer wieder vor Schwierigkeiten stellen. Was hingegen in einer Fallstudie möglich wird, ist das Einbeziehen vielfältiger Blickwinkel und das flexible Reagieren auf die Komplexität des räumlichen Gebiets ebenso wie des Datenmaterials (Campbell 2003: 4). Auf der anderen Seite ist es allerdings schwierig, Fallstudien zusammenzufassen und aus der Tiefe der Analyse heraus kurze Statements zu formulieren und dabei keine für die erklärte Realität wesentlichen Elemente auszulassen (Flyvbjerg 2006a: 241). Die wesentliche Erkenntnis ergibt sich gerade aus der Gesamtbetrachtung der Fallstudie und nicht aus herausgetrennten Einzelbestandteilen. Dementsprechend gebührt der Zusammenfassung der Durchführung und vor allem der Ergebnisse einer Fallstudie eine hohe Aufmerksamkeit.

2.4.1 Struktur und Bestandteile

Grundsätzlich kann unterschieden werden nach explorativen, deskriptiven und explanativen Fallstudien (Yin 2009: 6–8). In deskriptiven Ansätzen wird ein Fall auf Basis der Fragestellung und der Thesen beschrieben, in explanativen Ansätzen liegt der Schwerpunkt auf der Erklärung von Wirkungszusammenhängen. Explorative Ansätze bilden einen Sonderfall, weil sie nicht zwingend von einer klaren Fragestellung ausgehen oder vorher das Ziel eindeutig beschreiben. Deskriptive und explorative Ansätze sind stärker darauf angewiesen, dass die untersuchte Analyseeinheit eindeutig bestimmt ist und theoretische Vorannahmen die Fallstudie leiten (Yin 2009: 29–33). Deskriptive Fallstudien sind häufig zu finden, werden aber oft übersehen zugunsten der Formulierung explanativer Theorien (Yin 2011: 39).

Eine Fallstudie besteht nach Yin (2009: 27–35) aus fünf Bestandteilen: Fragestellung(en), Analyseeinheit, Thesen, Untersuchungslogik und Interpretationskriterien. Zunächst und am elementarsten der Fragestellung oder den Fragestellungen. Dabei kommen vor allem Fragen nach dem ‚Wie‘ oder dem ‚Warum‘ infrage, in denen die Fallstudie mit ihrer kontextabhängigen Darstellung und ihrer analytischen Tiefe ihre Stärken ausspielen kann. Eng hiermit verbunden ist zweitens die Analyseeinheit (*unit of analysis*), in der das untersuchte Phänomen eindeutig beschrieben wird. In der Raum- und Planungswissenschaft sind es häufig Prozesse – in dieser Arbeit der regionale Diskurs Ruhr (vgl. Kap. 7.2) – die eine Analyseeinheit bilden. Von Beginn an muss deutlicher definiert sein, was im Rahmen der Fallstudie betrachtet werden soll – und damit auch Kontext hierfür ist.

Fallstudien können einer unterschiedlichen Struktur folgen, die sich stark an ihrem Typ sowie der Fragestellung orientiert. Yin (2009: 175–179) unterscheidet zwischen linear-analytischen, vergleichenden, chronologischen, theorie-bildenden und nicht sequenzierten Fallstudien. Linear-analytische Strukturen starten vom einem Thema oder Problem und gehen über die Analyse zum Fazit. Vergleichende Strukturen wiederholen das gleiche Untersuchungsdesign mehrfach und vergleichen alternative Beschreibungen oder Erklärungen. Chronologische Strukturen stellen die Beobachtungen in eine zeitliche Reihenfolge. In theoriebildenden Strukturen ergänzt jedes Kapitel einen Teil der Kernidee, die am Ende zu einer Theorie zusammengeführt wird. Diese Variante ist für Yin nur relevant für explanative und explorative Fallstudien. In nicht-sequenzierten Fallstudien hat die Reihenfolge der Abschnitte keine Bedeutung. Zusätzlich führt er eine *suspense* (wörtlich: Spannung,

Ungewissheit) genannte Struktur auf, bei der ein Ergebnis am Beginn steht und die Erklärung im Verlauf der Fallstudie erarbeitet wird und damit das Gegenteil einer linear-analytischen Struktur darstellt. Für wissenschaftliche Arbeiten, die von einer Fragestellung ausgehen und ein theoretisches Grundgerüst entwerfen, ist diese Variante allerdings wenig geeignet.

Die Beobachtung in Fallstudien ist zwar theoriegeleitet, aber nicht determiniert durch vorher entwickelte Theorien (George und Bennett 2005: 130). Zu einer Fallstudie gehört die Logik, mit denen die Daten mit den Thesen verbunden werden, d. h. die Untersuchungslogik. Ein System muss entwickelt werden, mit dem Beobachtungen untereinander und mit dem theoretischen Grundgerüst verbunden werden können. Zuletzt gehören die Kriterien für die Interpretation der Befunde zu den Bestandteilen einer Fallstudie. Im Sinne von Van de Ven (2007: 10–14) hängen Forschungsdesign, Theoriebildung, Problemformulierung und Problemlösung und Kommunikation eng zusammen und müssen während des Forschungsprozesses iterativ geprüft und bei Bedarf angepasst werden. Ohne eine präzise Fragestellung lässt sich daraus im nächsten Schritt kein theoretisches Grundgerüst entwickeln, in dem die Basis für die Auswahl zu untersuchender Fälle gelegt wird. In einem Fazit können grundlegende Rückschlüsse auf die Fragestellung und das theoretische Grundgerüst noch einmal im Zusammenhang entwickelt werden.

2.4.2 Qualitätskriterien

Vier Qualitätskriterien für das Forschungsdesign einer Fallstudie sind laut Yin (2009: 40):

- Konstruktvalidität,
- interne Validität,
- externe Validität und
- Reliabilität.

Konstruktvalidität bedeutet dabei, dass eine richtige und nachvollziehbare Operationalisierung vorgenommen wurde. Vor Beginn der Untersuchung eines Falls müssen die Elemente oder Ereignisse bekannt sein, die betrachtet werden, um eine Willkür der Datensammlung zu vermeiden. Dabei müssen vielfältige Quellen berücksichtigt werden und nachvollziehbare Beweisketten geführt werden. Zusätzlich können hier Schlüsselpersonen in Interviews helfen, Entwürfe zu begutachten und die Konstruktvalidität zu erhöhen (Yin 2009: 41). Interne Validität bezieht sich auf kausale Beziehungen und Erklärungsketten sowie logische Modelle und alternative Erklärungsmuster, die nur in explanativen Fallstudiendesigns eine Bedeutung haben. Wichtige Taktiken hierbei sind der Abgleich von vorher entwickelten Mustern (*pattern-matching*), die Bildung von Erklärungsketten, der Test alternativer oder widersprechender Erklärungen und die Verwendung von logischen Modellen (Yin 2009: 42–43). Externe Validität definiert den Bereich, auf den die Befunde der Untersuchung generalisiert werden können, d. h. die zugrunde gelegten Theorien, Hypothesen oder Modelle. Auch und gerade bei Einzelfallstudien ist es entsprechend wichtig, ein fundiertes theoretisches Grundgerüst zu entwickeln. In Fallstudien mit mehreren Fällen muss zudem eine hieraus entwickelte und nachvollziehbare Replikationslogik angewendet werden (Yin 2009: 43–44). Die Reliabilität schließlich bedeutet, dass die Durchführung der Untersuchung bei einer Wiederholung die gleichen Ergebnisse liefern würde. Zwei wesentliche Bausteine hierfür sind das Fallstudienprotokoll sowie die Entwicklung einer systematischen Datensammlung oder Datenbank (Yin 2009: 45).

2.4.3 Fallauswahl

Der Erkenntnisgehalt hängt – unabhängig davon, ob es sich um einen Fall oder mehrere Fälle handelt – davon ab, dass eine für die Fragestellung geeignete Auswahl getroffen wird. Nur auf diese Weise kann die Untersuchung im Anschluss ihren Beitrag zur Wissenschaft leisten und ihren Platz in der Literaturlandschaft einnehmen und den häufig kritisierten *case selection bias* vermeiden (George und Bennett 2005: 22–34; Yin 2011: 7). Für Einzelfallstudien ist es entscheidend, die Übereinstimmung

mit dem eigenen theoretischen Grundgerüst genau zu prüfen und eine große Reichweite alternativer Hypothesen und Annahmen zu testen, um so die Validität und Reliabilität zu erhöhen (George und Bennett 2005: 80). Flyvbjerg (2006a: 230) unterscheidet grundsätzlich zwischen einer Zufallsauswahl und einer informationsbasierten Auswahl von Fällen. Die einfache Zufallsauswahl ist für die Planung weniger geeignet, da in der Regel auch auf diesem Weg keine Repräsentativität hergestellt werden kann. Eine geschichtete Zufallsauswahl kann geeignet sein, erfordert aber einen großen Aufwand. Diese Auswahlverfahren bieten sich eher für quantitative Analysen mit einer beschränkten Zahl von Variablen an. Informationsbasierte Auswahlverfahren hingegen haben den Vorteil, die Fälle auf Basis der Erwartungen an die gewonnenen Informationen auswählen zu können und so den Nutzen der Analyse bei kleinen Fallzahlen oder in Einzelfallstudien zu erhöhen (Flyvbjerg 2006a: 230). Dabei gibt es extreme oder ungewöhnliche Fälle, Fälle mit maximaler Ausprägung einer Variablen, kritische Fälle für den Test von Theorien oder Logiken und paradigmatische Fälle. Elementar ist, dass der gewählte Fall bzw. die gewählten Fälle relevant für die Forschungsfrage sind und im Rahmen des Ziels einer Arbeit nutzbares Wissen produzieren können (George und Bennett 2005: 269).

Neben der rein theoriegeleiteten Fallauswahl spielen aber auch andere Kriterien wie eigene Erfahrungen, vorhandenes Wissen oder der Feldzugang eine Rolle. Einen Fall in seiner Tiefe zu untersuchen, erfordert auch einen praktischen Zugang zum notwendigen Datenmaterial und nicht zuletzt muss die Untersuchung handhabbar bleiben. Patsy Healey begründet beispielsweise den Vorzug forschungspraktischer Aspekte in einem ihrer Bücher:

„The selection of cases for in-depth, qualitative research is always more a practical question than the product of systematic choice criteria. I wanted cases in very different institutional contexts and used my knowledge of planning experiences in Western Europe to find cases where there was some prospect that I could get an in-depth understanding.“ (Healey 2007: 291)

Das bedeutet, dass die Fallauswahl zunächst immer systematisch auf Basis der Fragestellung und einem zugrunde gelegten theoretischen Gerüst durchgeführt werden muss. Die Fälle, unter denen ausgewählt wird, können dabei aber auch Fälle beinhalten, in denen persönliche Erfahrungen vorliegen oder gute Zugangsmöglichkeiten bestehen. Ausgewählte Fälle sollten wiederum daran überprüft werden, ob das erforderliche Wissen zugänglich ist oder zugänglich gemacht werden kann und ein ausreichender Feldzugang besteht.

2.4.4 Modelle und Generalisierung

Der Beginn einer Fallstudie ist das Entwickeln einer Theorie oder eines Modells, die an das Thema oder die Fragestellung der Untersuchung anknüpft (vgl. Yin 2009: 35). Dabei geht es auch darum, eine Richtung für die spätere Arbeit zu haben und ein Verständnis davon zu entwickeln, was überhaupt untersucht wird. Fallstudien erfordern ein systematisches Vorgehen und eine systematische Analyse, die im Anschluss eine analytische Generalisierung auf andere Situationen erlaubt, wohingegen statistische Generalisierungen unmöglich sind (Yin 2011: 6). Analytische Generalisierung meint hierbei die Verallgemeinerung auf das theoretische Grundgerüst der Arbeit, um eine Logik zu entwickeln, die auch auf andere Situationen übertragbar ist (Yin 2011: 19).

Während Fallstudien auf der einen Seite nicht geeignet sind, allgemeingültige Theorien zu entwickeln, haben sie dennoch eine wichtige Aufgabe in der Entwicklung und dem Testen von Theorien (George und Bennett 2005: 74–76). Dazu gehören insbesondere ihre Fähigkeit, Prozesse und Kausalitäten zu verfolgen, hypothetisch formulierte Kausalketten zu analysieren, historische Erklärungen zu entwickeln und zu testen, die Kontextsensitivität von Konzepten zu verstehen und neue Hypothesen oder aus abweichenden Fällen neue Hypothesen und Fragen zu entwickeln (George und Bennett 2005: 6–9; Flyvbjerg 2011: 301–316). Für George und Bennett (2005: 8–10) sind Fallstudien insbesondere gut

geeignet für typologische Theorien mittlerer Reichweite, in denen es um das Erkennen von Wirkungsmechanismen, um die Unterstützung anderer Theorien sowie um das Erforschen komplexer Kausalitäten geht.

2.5 Methodische Bausteine

Fallstudien können sich unterschiedlicher methodischer Bausteine bedienen und haben ihre Stärke in der Fähigkeit, anlass- und kontextspezifisch geeignete Methoden einbetten und kombinieren zu können. Die im Folgenden dargestellten methodischen Bausteine sind wichtig für den ersten Blick in die Praxis der Regionalplanung in Deutschland. Dabei geht es zuerst um die Fragestellung „*Wie können die Rollenverständnisse mit der Praxis der Regionalplanung in Deutschland verbunden werden?*“ (vgl. Kap. 8). Vor allem aber sind weitere Bausteine wichtig für die Untersuchung des Aufstellungsverfahrens zum neuen Regionalplan Ruhr. Diese bauen auf den theoretischen Grundlagen und dem daraus entwickelten Modell vor dem Hintergrund einer Frage auf: „*Wie ‚liest‘ sich der Aufstellungsprozess zum Regionalplan Ruhr mit diesem Scheinwerfer?*“ (vgl. Kap. 10). Für die Fragestellung dieser Arbeit ist der Abschluss der empirischen Beobachtung an einem Punkt theoretischer Sättigung zu sehen (Eisenhardt 1989: 533; Bryman, Becker und Sempik 2008; Giezen, Bertolini und Salet 2015: 1005), bei dem zusätzliche Schritte keinen weiteren Erkenntnisgewinn bezogen auf die Fragestellung und die Überprüfung des Prozessmodells bringen.

2.5.1 Teilstandardisierte Online-Befragung

Als Prüfstein werden in diese Arbeit Erkenntnisse aus einer teilstandardisierten Onlinebefragung des Arbeitskreises „*Mind the Gap – Kooperationen und Selbstverständnisse in der räumlichen Planung*“ eingebettet, die im Rahmen der ARL Anfang 2015 durchgeführt wurde. Die Hintergründe werden in einem späteren Kapitel (vgl. Kap. 7.1) erläutert. Es handelt sich um eine teilstandardisierte Zielgruppenbefragung (vgl. Kromrey 2002: 376–379), die sich an alle in der Praxis der Regionalplanung in Deutschland tätigen Personen gerichtet hat. Die Befragung wurde per E-Mail und postalisch an alle Regionalplanungsstellen in Deutschland verschickt. Wegen fehlerhafter Adressübertragung zurückgesandte Briefe wurden erneut verschickt. Die Zustellquote liegt zusammen genommen bei 100 %, wobei sich der Rücklauf von 59 ausgefüllten Fragebögen unterschiedlich verteilt und die Grundgesamtheit, d. h. die Gesamtzahl aller in der öffentlichen Regionalplanung in Deutschland Planenden, unbekannt ist. Der Befragungslink war nicht öffentlich zugänglich, sondern wurde nur über die personalisierten Anschreiben verteilt. Dementsprechend ist die Befragung zwar nicht repräsentativ, erlaubt aber ein Schlaglicht in die Praxis der Regionalplanung, das für diese Arbeit aufgrund seiner Aktualität und der Möglichkeit vollen Zugriffs auf die Rohdaten wertvoll ist.

Die Befragung wurde mit einer Mischung aus offenen und geschlossenen Fragen in sechs Fragenblöcken strukturiert: Angaben zur Institution, planerische Prozesse, planerisches Handeln, planerische Grundlagen und Austausch zwischen Planungspraxis und Wissenschaft, Planungstheorie und Planungspraxis und persönliche Angaben. Innerhalb der Blöcke wurde mit unterschiedlichen Fragetypen gearbeitet. Für diese Arbeit besonders wichtig sind die Skala-Fragen (Atteslander 2008: 138) in den Blöcken zwei und drei. Damit können Intensitäten erfasst werden, die mit einfachen Selektionsfragen nicht abgefragt werden können. Alle geschlossenen Fragen wurden statistisch ausgewertet. Hinzu kommen in der Befragung offene Fragen am Ende jedes der Blöcke zwei bis fünf. Diese offenen Antworten wurden mithilfe qualitativer Inhaltsanalyse und computergestützt mit MAXQDA ausgewertet. Ergebnisse und Schlussfolgerungen wurden bereits öffentlich präsentiert und sind für Veröffentlichungen in Vorbereitung (Hellmich, Lamker und Lange 2015; Hurley et al. 2016; Hellmich, Lamker und Lange in Bearbeitung). Auf diese Erkenntnisse wird hier an mehreren Stellen zurückgegriffen.

2.5.2 Framing und argumentative Diskursanalyse

„A frame can be seen as a scaffolding (an inner structure), a boundary that sets off a phenomenon from their contexts (like picture frames), a cognitive/prescriptive story.“ (Rein und Schön 1996: 88–89)

Eins der wirkmächtigsten Konzepte der Organisationsforschung, insbesondere der Organisationspsychologie, ist das des *sensemaking*, oder deutsch Sinnstiftung (Weick 1995b, 2005). Es ist Teil einer meist unbewussten Informationsverarbeitung, mit der Akteure aus den für sie zur Verfügung stehenden Informationen Sinn konstruieren. *frame*-Analyse und der Prozess des *sensemaking* können in eine konstruktive Verbindung gebracht werden. *frame*-Analyse wird bereits eingeordnet in eine größere Gruppe von Methoden, die sich um *sensemaking* herum bewegen und in empirischen Studien auf öffentlichen Politik und andere öffentliche Politikfelder anwenden (Hulst und Yanow 2016: 16). Frames waren nie ein statisches Gebilde und *frame*-Analyse dementsprechend nicht ausschließlich auf ein fixes und klar erkennbares Bild gerichtet. Hulst und Yanow (2016) haben sich aber noch einmal sehr explizit mit einer Verschiebung von *frames* auf *framing* beschäftigt und das Konzept in einer dynamischeren und politischeren Weise interpretiert. Dabei halten sie zwei Ebenen für möglich: *framing* in Bezug auf die Bestandteile eines Prozesses ebenso wie auf den Prozess selbst (Hulst und Yanow 2016: 12). Diese Doppelstruktur ist ideal geeignet für die Perspektive dieser Arbeit und die hier gewählte rollenbasierte Perspektive auf planerisches Handeln. Handeln kann innerhalb eines Prozesses stattfinden oder den Prozess selbst verändern. Planungstheoretische Rollenverständnisse können sich entwickeln zu einer mehrfachen *frame*-Reflexion für beteiligte Akteure (vgl. Schön und Rein 1994). Sie starten aber alle mit einer unterschiedlichen Problemdefinition – im weiteren Sinne einem unterschiedlichen *problem-framing* (Dovers 1995: 95; Rein und Schön 1996: 88–89).

In ähnlicher Weise wie die Reflexion über eigene *frames* von Akteuren zu *frame*-Wechseln (*reframing*) führen kann und vorher unlösbare Probleme auflösen kann (Hulst und Yanow 2016: 5), kann die Reflexion mithilfe von Rollenverständnissen das Verständnis von eigenen Handlungsoptionen und eigenem Handeln verbessern und damit ebenfalls in potenziell unlösbaren Situationen dabei helfen, Unsicherheit und Komplexität soweit zu reduzieren, dass eine Entscheidung möglich wird. Die später folgende Ausarbeitung von Elementen des deskriptiven Prozessmodells (vgl. Kap. 6) wird zeigen, dass für die Untersuchung von Rollenverständnissen zunächst auch Fragen des Problem- und Lösungs-*framings* (vgl. Dovers 2005: 59) beantwortet werden müssen. Hier lassen sich mithilfe von Sichtweisen der *frame*-Analyse wesentliche Unterschiede in den Rollenverständnissen verorten.

Im erweiterten Sinne können die Rollenverständnisse innerhalb eines Prozesses auch als Teil eines *framing contest* (Kaplan 2008) konzeptualisiert werden. *Frames* und organisatorische Dynamiken gestalten strategische Entscheidungen und *frames* selbst sind aus diesem Blickwinkel Mittel, mit denen Sinn aus der Komplexität der Umgebung generiert wird. Dabei entstehen bei unterschiedlichen Akteuren auch unterschiedliche Wege des *sensemaking*. Die Auflösung von Konflikten unterschiedlicher *frames* ermöglicht dann einen Schritt vorwärts unter Bedingungen von Unsicherheit (Kaplan 2008: 747–748), oder kurz gesagt: „*Making strategy under uncertainty can therefore be comprehended as a product of contests over which frame should guide the understanding of an ambiguous environment and of choices about how to respond to it*“ (Kaplan 2008: 730). Wie bei Hulst und Yanow (2016) sucht sie die gleichen Anknüpfungen in Literatur über soziale Bewegungen und versucht die Ergänzung des *frame*-analytischen Rahmens um mehr dynamische Aspekte und hier speziell des Aspekt der Strategieentwicklung (Hulst und Yanow 2016: 745). Darüber hinaus liefern Kaplan und Orlikowski (2013) wertvolle Anregungen, um in einem dynamischen Modell Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft zu verbinden. Vor allem ist ihre Erkenntnis aus induktiven Fallstudien von Managementprozessen, dass strategische Neuorientierungen auch ohne Veränderungen des Kontexts von innen heraus durch Neuinterpretation der Vergangenheit, andere Antworten auf aktuelle Probleme und dadurch innovative Zukunftsvorstellungen möglich sind (Kaplan und Orlikowski 2013: 991).

Die Verknüpfung zu Position und Rolle von Managern bei Kaplan (2008) ist für diese Arbeit aber problematisch. Zunächst wichtig ist der ebenfalls dynamische Blick auf Prozesse des *framing* sowie die

Möglichkeit, *frames* sowohl ex post zur Begründung und Rechtfertigung analytisch einzusetzen, wie auch ex ante als Teil eines politischen Prozesses zur Entscheidungsfindung (Kaplan 2008: 729). In dieser Richtung stehen die Rollenverständnisse, die später ausgewählt werden, zwar nicht für trennbare reale Akteure innerhalb einer Planungsorganisation, die durch Interaktion kollektive Bedeutung konstruieren (vgl. Kaplan 2008: 732). Sie können aber als Akteure modelliert werden mit Statements wie „*Ein technischer Problemlöser würde...*“ und damit Rückschlüsse auf den Prozess und dahinterliegende ‚echte‘ Rollenverständnisse erlauben. Zudem wird durch für die Reflexion etwas möglich, was sich an dynamisches *re-framing* (Hulst und Yanow 2016), *frame experiments* (Schön und Rein 1994), *temporal work* (Kaplan und Orlikowski 2013) oder *framing contests* (Kaplan 2008) anlehnt.

Darüber hinaus bildet die argumentative Diskursanalyse gute Anknüpfungspunkte mit ihrer Bedeutungszuschreibung zu zeitlichen Veränderungen und ihrer Fähigkeit, die Trennung zwischen Individuen und Institutionen zu überbrücken (Hajer 2002: 63), bei gleichzeitig einer guten Anknüpfungsfähigkeit an hiermit vielfach untersuchte Diskurse über (globale) Umweltprobleme und Umweltpolitiken (Hajer 1995; Hajer und Versteeg 2005). In der Variante der argumentativen Diskursanalyse geht es nicht darum, die Existenz einer Realität vollständig infrage zu stellen, sondern in der Sinnstiftung durch mehrere mögliche Realitäten, die sich in Diskursen und durch Sprache manifestiert (Hajer 2002: 63). Beide methodischen Elemente arbeiten vor allem theoriegeleitet auf Basis vorher entwickelter und dann operationalisierter Heuristiken oder Modellen und nicht induktiv aus dem Material heraus (Blatter, Janning und Wagemann 2007: 95; Mayring 2012: 471; Creswell 2013: 83–89). In der Zusammenführung sind hier also diejenigen Elemente wichtig, die eine Unterfütterung für eine *frame*-Analyse darstellen können. Das sind vor allem die Erfahrungen damit, wie in einer Analyse unterschiedliche diskursive Realitäten erfasst und nebeneinander untersucht werden können (Hajer 2002: 63). Hier nicht relevant sind die weitergehenden Aspekte zu internen Strukturen von Diskursen oder Diskurskoalitionen. Stattdessen wird in die dynamischere Perspektive von *sensemaking* und *framing* (siehe oben) abgeschwenkt. Geteilt wird die positive Verwendung und Unterfütterung eines *deliberative policy analyst* (Hajer 2002: 64–65; Hajer und Wagenaar 2003).

2.5.3 Teilnehmende Beobachtung

Die wichtigsten Ideen und Grundlagen für diese Arbeit entstammen der Methodik der teilnehmenden Beobachtung – sowohl in systematischer wie in unsystematischer Form (vgl. Bortz und Döring 2009: 266–267). Unsystematisch deshalb, weil viele Schritte zum Forschungsdesign und den Erkenntnissen dieser Arbeit geführt haben; teilweise auch solche, die zunächst dem spontanen Interesse des Verfassers gefolgt sind (vgl. Kromrey 2002: 339). Der Verfasser war aber bereits vor der Formulierung der hier dargelegten Forschungsfrage und der Leitfragen in den Themenfeldern der Arbeit aktiv und bringt Erkenntnisse aus dieser Beobachtung hier ein, ohne dass sie im engen Sinne verstanden werden können als „*das systematische Erfassen, Festhalten und Deuten sinnlich wahrnehmbaren Verhaltens zum Zeitpunkt seines Geschehens*“ (Atteslander 2008: 67). Dabei gibt es immer die Dualität dazwischen, dass die Datenerfassung, d. h. die Beobachtung, einerseits zur Beschreibung und Deutung dient, andererseits aber selbst Handeln ist. Eine nicht-teilnehmende Beobachtung, wie sie unter Laborbedingungen vorstellbar ist, ist für einen Planungsprozess ausgeschlossen. Hier helfen andere Forschungsmethoden, ohne Teilnahme Erkenntnisse beispielsweise aus Dokumenten zu gewinnen.

Atteslander (2008: 69–73) unterscheidet zwischen quantitativ und qualitativ orientierter Beobachtung. Quantitativ orientierte Beobachtung folgt dem kritischen Rationalismus. Sie beginnt mit Hypothesen und Theorien, trennt Entdeckungs- und Begründungszusammenhang sowie Theorieprüfung (Atteslander 2008: 70). Sie sind damit theoriegeleitet, kontrolliert und stark vorab strukturiert.

Forschungsprinzipien einer qualitativ orientierten Beobachtung sind nach Atteslander (2008: 70–73) demgegenüber Offenheit, Prozesscharakter von Gegenstand und Forschung, Reflexivität der Forschung, Explikation, Forschung als Kommunikation und Problemorientierung. Dabei ist der Forschungsprozess offen und beginnt ohne Theorien und Hypothesen und verzichtet ebenso „auf

vorab konstruierte Beobachtungsschemata, standardisierte Verfahrensweisen und -regeln und die Teilnahme der Forscher in der natürlichen Lebensumwelt der Untersuchungspersonen“ (Atteslander 2008: 72).

Hier liegt eine Mischform vor. Zum Beginn des Forschungsprozesses war die teilnehmende Beobachtung offener, reflexiver und Teil des Forschungsdesigns selbst. Im Laufe der Arbeit haben sich die planungstheoretischen Rollenverständnisse und das deskriptive Prozessmodell entwickelt und wurden verstärkt zum Beobachtungsschema (vgl. auch Kap. 2.6). Trotzdem kann zu keinem Zeitpunkt davon ausgegangen werden, dass die hier vorgenommene Betrachtung eine objektive Realität darstellt oder dass sie geeignet ist, *alle* Aspekte planerischen Handelns oder *alle* Bestandteile von Planungsprozessen zu beschreiben. Gleichwohl widerspricht diese Arbeit mit ihrem Fokus auf kommunikative, komplexe und politische Prozesse bereits in den Prämissen der Annahme, dass eine soziale Realität *„als objektiv gegeben und mittels kontrollierter Methoden erfassbar angesehen [werden kann]“* (Atteslander 2008: 70).

Für Atteslander (2008: 73) sind das Beobachtungsfeld, die Beobachtungseinheiten, der Beobachter sowie die Beobachtete(n) die Bestandteile der Beobachtung. Das Beobachtungsfeld kann räumlich oder sozial eingegrenzt werden und bezieht sich hier einerseits auf die Regionalplanung und andererseits allgemeiner auf Planung und Entwicklung im Ruhrgebiet. Da der Verfasser in dieser Region aufgewachsen ist und die größte Zeit der Forschungsarbeit gelebt und an der Universität gearbeitet hat, fließen unweigerlich auch viele kleine Beobachtungen ein, die nicht direkt im Kontext der Forschungsarbeit stehen. Die Beobachtungseinheit sind Prozesse und Interaktionen der Regionalplanung im Ruhrgebiet und die Veränderungen der Planung sowie Veränderungen für die Planung in den zurückliegenden Jahren insbesondere seit 2011.

Statt eines trotz Rückkopplungsschleifen linearen Ablaufs der Forschung von Feldzugang, Rollendefinition, Datenerhebung, Datenauswertung bis zum Feldrückzug (Atteslander 2008: 90) folgt die teilnehmende Beobachtung hier aber eher dem, was dem iterativen Modell des *engaged scholarship* ähnelt (Van de Ven 2007: 10–24). Im Fortgang der Arbeit haben sich Problemformulierung (Reduktion von Unsicherheit und Komplexität im Planaufstellungsprozess), Theoriebildung (hier: Entwicklung des Modells), Forschungsdesign (Prüfung des Modells) und Problemlösung (Anwendung und Weiterentwicklung des Modells) beständig gegenseitig weiterentwickelt und ergänzt. Kontinuierlicher Bestandteil dabei war die teilnehmende Beobachtung, ohne dass ein durchgängig einheitliches Schema *vorab* entwickelt und durchgehalten wurde. Alle Aufzeichnungen und Notizen des Verfassers wurden zum Abschluss dieser Arbeit noch einmal vor dem Hintergrund des deskriptiven Prozessmodells ausgewertet.

Ein Beobachter kann unterschiedliche Partizipationsgrade einnehmen (Atteslander 2008: 85–87). Hier fließen Erkenntnisse aus der passiven Teilnahme an Sitzungen oder Veranstaltungen ebenso ein wie aktiv mitorganisierte Veranstaltungen zu einzelnen Themen der Planung und Entwicklung in NRW oder im Ruhrgebiet. Der Verfasser war aber zu keinem Zeitpunkt direkt an der Planung beteiligt oder in offizieller Funktion für die Regionalplanung tätig. Er hat teilweise mit Personen aus der Regionalplanung und Regionalentwicklung sehr gute Kontakte gepflegt und zusammengearbeitet, aber nie als Teilnehmer in dem Bereich, der für diese Arbeit als Analyseeinheit gesetzt wurde. Insofern bleibt gewahrt, dass der Verfasser nie Mitglied der untersuchten Organisation war oder ist und nie für partikulare Zwecke der Organisation funktionalisiert wurde (Wolff 2012b: 340). Für die Auswertung muss aber trotzdem bedacht werden, dass eine Überidentifikation mit dem Feld nie ausgeschlossen werden kann (Atteslander 2008: 78).

2.5.4 Leitfadengestützte Interviews

Interviews unter Verwendung eines vorher erarbeiteten Leitfadens waren zum Ende der Arbeit ein wichtiger Baustein, um alle Erkenntnisse einem kritischen Test zu unterziehen und vor dem Hintergrund der Erfahrungen wichtiger Akteure der Planungspraxis vertieft zu reflektieren. Als

Grundformen stehen für die Befragung von Experten Erzählung und Leitfadeninterviews nebeneinander (Mayer 2012: 37), die wenig strukturiert (Erzählung) oder teilstrukturiert (Leitfadeninterviews) sind (Atteslander 2008: 124). Leitfadengestützte Interviews richten sich an Experten, die einen definierten Ausschnitt der Wirklichkeit betrachten können und als Repräsentant einer Gruppe gesehen werden (Mayer 2012: 38). Interessant sind nicht Erkenntnisse zur individuellen Person, sondern zu seiner Funktion innerhalb der Organisation. Ein Leitfaden hilft dabei, das Interview entlang der eigenen Fragestellung auszurichten, dabei aber gleichzeitig offen für spontane Veränderungen zu bleiben. Der Leitfaden beinhaltet zwar Fragen, ggf. in Themenblöcken zusammen gefasst, lässt aber dem Experten die Freiheit, offen zu antworten und gibt keine Antwortkategorien vor (Mayer 2012: 43–46). Wenn es wie hier darum geht, Expertenwissen vor allem in Verbindung mit Abläufen, Zusammenhängen und Verbindungen innerhalb seiner Organisation zu nutzen, kann auf eine wörtliche Transkription verzichtet werden (Mayer 2012: 47–48). Zwar gibt es auch Ansätze und Forderungen, leitfadengestützte Interviews wörtlich zu transkribieren, mithilfe einer gegenstandsbezogenen Vorgehensweise induktiv zu kategorisieren und mithilfe von qualitativer Inhaltsanalyse softwarebasiert auszuwerten (z. B. Schmidt 2012). Jedoch sind das in der Regel offene Ansätze, die erst aus dem Material heraus ein theoretisches Gerüst entwickeln (entsprechend der *grounded theory*, vgl. Strauss und Corbin 1996).

2.6 Anknüpfungspunkte der Arbeit

Über die zuvor genannten Bausteine des deskriptiven Prozessmodells, des Fallstudiendesigns und der methodischen Bausteine innerhalb des Fallstudiendesigns gibt es weitere methodische Anknüpfungen, die in diesem Kapitel kurz als Überblick gegeben werden. Dabei handelt es sich nicht um die Anwendung wissenschaftlicher Methoden im engeren Sinn, d. h. nicht die „*geregelte und nachvollziehbare Anwendung von Erfassungsinstrumenten*“ (Atteslander 2008: 5) oder um einen Weg „*um von einem genau definierten Anfangszustand zu einem definierten Endzustand zu gelangen*“ (Kromrey 2002: 204). Es gibt aber weitere Erkenntnisquellen für diese Arbeit, die hier eingeordnet werden sollen, ohne sie mit einer Methodik zu verwechseln. Wenn anerkannt wird, dass keine Beobachtung und keine wissenschaftliche Untersuchung vollständig wertfrei sein können (vgl. Popper 2009: 90), erscheint es hier wichtig, diese weiteren Anknüpfungspunkte des Verfassers zu benennen und dem Leser zur Verfügung zu stellen.

Gespräche mit Planungspraktikern

„I refer to my meetings with these people as ‘discussions’, not ‘interviews’. [...] So our meetings proceeded interactively. From time to time I had to express what I actually thought, rather than holding back too much. I tried to do this through probes, through suggesting interpretations, through raising alternative viewpoints, to seek out agreements and disagreements. So, rather than interviews, or even just discussions, what happened were very informative and fascinating ‘conversations’ about the themes and experiences I was interested in.“ (Healey 2007: 292)

Gespräche mit beteiligten Personen aus der Regionalplanung haben den Forschungsprozess kontinuierlich begleitet (vgl. auch Kap. 2.5.3). Im weiteren Sinne handelte es sich dann um nicht planvoll herbeigeführte wenig strukturierte Interviewsituationen (Schnell, Hill und Esser 2011: 316), d. h. der Schwerpunkt lag auch auf der Erkundung des Erfahrungsbereichs dieser Personen, ohne diesen in ein vorher vorgegebenes Muster zu fassen (Atteslander 2008: 124). Wo die Grenze zwischen reinen Nebengesprächen und einer wenig strukturierten Interviewsituation verläuft, ist in der Literatur nicht eindeutig bestimmt. Grundsätzlich kann in diesem Verständnis jede Situation, in der ein Gespräch mit einer Person stattfindet, die Wissen zur eigenen Forschungsfrage bereitstellen kann und in der über das Beobachtungsfeld gesprochen wird, bereits als Interview bezeichnet werden. Pragmatisch ergibt für diese Arbeit die Unterscheidung zwischen Gesprächen und leitfadengestützten Interviews

Sinn, wobei Gespräche damit nicht notwendigerweise unvorbereitet sind oder keinem Leitfaden folgen (vgl. Healey 2007: 292).

Gespräche mit Planungswissenschaftlern und Forschungsaufenthalt

Einen mindestens ebenso großen Baustein, neben Gesprächen mit erfahrenen Personen aus der Planungspraxis, haben Gespräche mit Planungswissenschaftlern und Planungstheoretikern gebildet. Dazu gehören beispielsweise Gespräche mit John Abbott, Michael Gunder, Jean Hillier und Cathy Wilkinson. Beigetragen hierzu hat ein Forschungsaufenthalt von Februar bis Juni 2015 am Centre for Urban Research der RMIT University (Royal Melbourne Institute of Technology), Melbourne, maßgeblich dazu beigetragen, aus dem normalen Alltag heraus noch einmal viele Ideen zu fokussieren, zu sortieren und die gesamte Arbeit als ein Werk zu konzeptualisieren. Der Aufenthalt hat die Möglichkeit geboten, mit vielen der Theoretiker und Wissenschaftler, auf die diese Arbeit Bezug nimmt, persönlich zu diskutieren und sogar zusammenzuarbeiten²⁷. Diese Erkenntnisse sind nicht in Form von Interviews aufbereitet; viele Erkenntnisse aus Präsentationen, Nebengesprächen, Gesprächen und wenig strukturierten Interviews mit 54 Personen sind aber hier verwertet. Ergänzt wurde der Aufenthalt durch Besuche an der University of Auckland, School of Architecture and Planning und der Lincoln University, School of Landscape Architecture (beide Neuseeland).

Literatur-, Dokumenten- und Internetrecherchen

Über die hier dargestellten Methoden hinaus basiert die gesamte Arbeit auf intensiven Literatur- und Internetrecherchen. Die Beschaffung von Informationen und Ideen aus Quellen, die gedruckt oder online vorliegen, ist Grundlage jeder wissenschaftlichen Arbeit (Bortz und Döring 2009: 47–49) und so gut wie jeder Beschäftigung mit einem Problem der Planung allgemein (Fürst und Scholles 2008b: 239–244). Dabei dient die Arbeit mit Quellen zunächst der Orientierung im Themenfeld, dann der Vertiefung von Teilaspekten und schließlich der strukturierten Dokumentation vor dem Hintergrund der Forschungsfrage und Zielsetzung (Bortz und Döring 2009: 47–49). Insofern unterscheidet sich diese Arbeit nicht von anderen und auf eine weitergehende Darstellung der Vor- und Nachteile von Quellenarbeit kann verzichtet werden.

Eine Bedeutung im Zusammenhang mit anderen methodischen Schritten hat die Untersuchung von *offiziellen Dokumenten*, aus denen „*legitimerweise Schlussfolgerungen über Aktivitäten, Absichten und Erwägungen ihrer Verfasser bzw. der von ihnen repräsentierten Organisationen gezogen werden können*“ (Wolff 2012a: 503). Hierbei handelt es sich aber weniger um eine eigenständige Methodik als eine Möglichkeit, empirisch die gewählten Rollenverständnisse zu erkennen und beschreiben zu können (vgl. Wolff 2012a: 504). Insofern geht es auch nicht darum, Dokumente als eine eigene Datenquelle zu betrachten, aus der neue Ideen, beispielsweise neue Rollenverständnisse, generiert werden (vgl. Wolff 2012a: 512). Der Untersuchungsrahmen mit dem deskriptiven Prozessmodell, der auch das Grundgerüst für die Falluntersuchungen bildet, ist im Sinne eines ‚Scheinwerfers‘ auf Fälle der Praxis in Planungsprozessen gerichtet.

Doktorandenkolloquium und Lesekreis

Einen wichtigen Bezugspunkt für den theoretischen Rahmen dieser Arbeit hat das Doktorandenkolloquium mit Kollegen der Fachgebiete Raumordnung und Planungstheorie, Europäische Planungskulturen sowie des Instituts für Raumplanung an der TU Dortmund geliefert, ebenso wie der daraus entstandene Lesekreis. Dabei wurden seit 2011 viele Grundlagentexte wechselweise von Doktoranden vorgeschlagen, für Sitzungen vorbereitet, gemeinsam gelesen und diskutiert. Gerade

²⁷ Die Finanzierung erfolgte durch ein Doktorandenstipendium des Deutschen Akademischen Austauschdienstes (DAAD) für den Zeitraum vom 15.02. bis 15.06.2015.

diese Diskussionen im engen Kreis von Kollegen ‚auf Augenhöhe‘ hat viel zum Verständnis von grundlegenden Texten beigetragen und viele Ideen geliefert.

Mitgliedschaften

Der Verfasser ist seit November 2013 Mitglied des bundesweiten Arbeitskreises „*Mind the Gap – Kooperationen und Selbstverständnisse in der räumlichen Planung*“ der ARL (Leitung: Meike Levin-Keitel, Martin Sondermann). Für das Verständnis und die Aufarbeitung des planungstheoretischen Rahmens sowie Möglichkeiten der Verknüpfung von Planungstheorie mit dem Handeln in der Planungspraxis ist diese Arbeit ein wichtiger Hintergrund. An entsprechenden Stellen wird darauf verwiesen oder werden Arbeitsdokumente oder Ergebnisse des Arbeitskreises zitiert (vgl. Kap. 2.5.1 und Kap. 7.1).

Der Verfasser ist Mitglied im Jungen Forum der ARL auf Bundesebene und Gründungsmitglied der Regionalgruppe NRW innerhalb des Jungen Forums. Hierzu gehörte die Organisation der Jahrestagungen 2012 und 2014 in Essen und Dortmund mit Bezug zur Landes- und Regionalplanung in NRW, aber auch Veröffentlichungen über die ARL als Arbeitsbericht (Lamker et al. in Bearbeitung) und Positionspapier (Lamker et al. 2014) zur Landesplanung. Diese Erkenntnisse und Erfahrungen sind hier eingeflossen und werden, wo direkte Bezüge herstellbar sind, entsprechend referenziert. Über die ARL und die Landesarbeitsgemeinschaft NRW konnte der Verfasser außerdem an vielen Veranstaltungen und Sitzungen teilnehmen und einen Einblick in die Denkweisen, Handlungslogiken und Interessen der örtlichen und überörtlichen Planung in NRW bekommen.

Eigene Veröffentlichungen

Der Verfasser dieser Arbeit war in den zurückliegenden Jahren an mehreren Veröffentlichungen beteiligt, die für die Entstehung dieser Arbeit und ihre Inhalte relevant sind. Sofern auf Ideen eng Bezug genommen wird, die sich in diesen Veröffentlichungen wiederfinden, sind diese regulär als Quellen referenziert. Ein erster Aufschlag zu den Möglichkeiten eines rollenbasierten Ansatzes in der Planungstheorie ist gemeinsam mit Marian Günzel entstanden (Günzel und Lamker in Bearbeitung) und eine Ausarbeitung des Fallstudienansatzes ist in der Reihe ‚Materialien Studium und Projektarbeit‘ der Fakultät Raumplanung an der TU Dortmund erschienen (Lamker 2014b). Teile der rollenbasierten Perspektive und des Themas Klimawandel wurden durch den Verfasser bereits ausgearbeitet (Lamker 2014a, in Bearbeitung) und Bausteine der Praxisprüfung und der Perspektive auf Möglichkeiten und Grenzen von Planungstheorien knüpfen an gemeinsame Überlegungen an, die für eine Veröffentlichung in Vorbereitung sind (Hellmich, Lamker und Lange in Bearbeitung) bzw. mit Abschluss dieser Arbeit veröffentlicht wurden (Hurley et al. 2016). Wörtliche Übernahmen finden sich ausschließlich an zwei Stellen der Arbeit, die als solche durch Fußnoten gekennzeichnet sind.

Eigene Lehrtätigkeit

In das weitere Feld wird hier auch die Durchführung von Lehrforschungsprojekten als Lehrender an der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund eingeordnet. Hieraus sind wertvolle Erkenntnisse entstanden, die sich aber keinem der methodischen Bausteine zuordnen lassen. Thematisch relevant waren die folgenden zwei Lehrforschungsprojekte:

- „Klimaanpassung in der Region – Akteursbezogene Kooperationsprozesse in Südhessen“ (B.Sc. Raumplanung, Modul 1, Studienjahr 2012/13) und
- „Planen, Managen, Experimentieren!? Regionalplanung und Regionalmanagement im Ruhrgebiet mit und nach dem regionalen Diskurs“ (M.Sc. Raumplanung, Modul 2, Wintersemester 2015/16).

Beteiligt hieran waren Pascal Cormont (Fachgebiet Stadt- und Regionalsoziologie an der TU Dortmund) sowie Dennis Hardt (Fachgebiet Raumordnung und Planungstheorie an der TU Dortmund).

Aus diesen Projekten sind Ideen zu Inhalt, Vorgehen und Modell entstanden oder geschärft worden²⁸. Zudem waren Interviews unter anderem mit Martin Tönnies (Bereichsleiter Planung im RVR) sowie eine Fokusgruppendifkussion mit Martin Tönnies, Michael Bongartz (Referat staatliche Regionalplanung im RVR) und Maria Wagener (Referat Regionalentwicklung im RVR) Teil der Projektarbeit und mit den Themen dieser Arbeit sowie dem Dissertationsprojekt von Dennis Hardt verknüpft.

Weitere Anknüpfungspunkte

Der Verfasser ist seit März 2012 gewähltes Vorstandsmitglied im Verkehrsclub Deutschland, Kreisverband Dortmund-Unna e. V. ist und aus dieser Position heraus die Entwicklung des Ruhrgebiets sowie die Regionalplanung aktiv verfolgt hat. Eigene Schwerpunktthemen in diesem Zeitraum waren die Bahnhöfe und Haltepunkte des Schienenpersonennahverkehrs in Dortmund und dem Kreis Unna, der Radschnellweg Ruhr sowie der Nahverkehrsplan für die Stadt Dortmund.

²⁸ Erfahrungen zur Klimaanpassung aus der Region Mittel- und Südhessen wurden so beispielsweise aktiv in den regionalen Diskurs im Ruhrgebiet als Impuls einbezogen (RVR 2013h: 13). Auf im Rahmen des Studienprojekts durchgeführte Interviews mit Experten des Regierungspräsidiums Gießen (Simone Philippi) sowie anderen Experten aus der Region kann hier zurückgegriffen werden.

3 Unsicherheit und Komplexität in der Planungstheorie

Im vorhergehenden Kapitel wurden Beschreibungsansätze für planerisches Handeln und Planungsprozesse sowie Planungsprozessmodelle ausgearbeitet. Im Folgenden geht es in die Theoriebasis und um die Beantwortung der Leitfrage 3: „*Wie werden Unsicherheit und Komplexität in der prozeduralen Planungstheorie definiert und reduziert?*“. Das erfolgt in vier Blöcken. Erstens folgen der Einstieg und die begriffliche Klärung, was hier mit prozeduralen Planungstheorien gemeint ist (Kap. 3.1). Abgedeckt wird damit ein breiter Bereich innerhalb der Planungstheorie. Es geht nicht um einen umfassenden Theorievergleich, sondern um die Definition und Reduktion von Unsicherheit und Komplexität. Dabei wird der zweite Block entlang von sechs planungstheoretischen Ansätzen gegliedert, die unterschiedliche Perspektiven aufwerfen (Kap. 3.2). Drittens geht es dann darum, Unsicherheit und Komplexität zusammenfassend für diese Arbeit zu definieren (Kap. 3.3). Das wird aus der Gesamtschau heraus mit dem Ziel gemacht, die Anknüpfungsfähigkeit an das Prozessmodell zu gewährleisten. Als viertes und abschließendes Unterkapitel wird der Fokus darauf gelegt, die begriffliche Auseinandersetzung mit Unsicherheit und Komplexität zusammenzuführen und in ihrer Bedeutung für den Blick auf die Planungspraxis nebeneinander zu stellen (Kap. 3.4).

3.1 Begriffsbestimmung und Vielfalt der Planungstheorien

Planungstheorien dienen dazu, abstrakt und reflexiv Planung zu erklären. Sie ist laut Gualini (2010: 365) die „*explizite theoretisch-methodologische und reflexive Auseinandersetzung mit der Planung als Disziplin*“²⁹. Die Landschaft der Planungstheorien ist gekennzeichnet von einer Vielfalt von nebeneinanderstehenden Theorien, die sich teilweise überlappen, teilweise im Widerspruch zueinanderstehen, teilweise komplementär ergänzen. Ebenso zeichnet sich die Planungspraxis durch eine Vielzahl von Arbeitgebern, einer noch größeren Zahl von Aufgaben und einer fast unendlichen Zahl von möglichen Arbeitsfeldern, Tätigkeiten und Verhaltensweisen aus. Daraus ergibt sich, dass es mit keiner empirischen Untersuchung möglich sein kann, nur *eine* Praxis mit *einer* Theorie zu beschreiben und zu erklären. Vielmehr kann ein Blick in verschiedene Theorien helfen, die Praxis umfassender und realistischer zu erfassen und zu beurteilen. Im Kontext dieser Arbeit steht einem eingeeengten Blick auf einen Teil der Planungspraxis – eines Aufstellungsverfahrens für einen neuen Regionalplan – ein breiter theoretischer Rahmen gegenüber, um den es im Folgenden geht.

3.1.1 Verständnis und Eingrenzung von Planungstheorie

Das Verständnis von Planungstheorie hängt zuerst davon ab, ob Planungstheorie per definitionem unmittelbar an eine Unterstützungsaufgabe für die Planungspraxis gekoppelt und sie über eine Funktion der systematischen Handlungsunterstützung verstanden wird (vgl. Schönwandt und Jung 2005b: 789). Das würde bedeuten, dass Planungstheorie von praktischem Handeln klar unterschieden werden kann und dass es keine Theorien bei in der Praxis Handelnden gibt. Das entspricht erkennbar nicht der tatsächlichen Situation (Thompson 2010; Whitemore 2015; Hellmich, Lamker und Lange 2015). Zudem soll der Planungstheorie-Begriff hier nicht vermischt werden mit formalen Organisationen und Institutionen der räumlichen Planung, der Entwicklung und Anwendung von Planungs- und Umsetzungsinstrumenten oder dem rechtlichen Rahmen (vgl. Fürst und Scholles 2008b: 21–

²⁹ Weitere Definitionsversuche aus gängigen Lehrbüchern wurden im vorhergehenden Kapitel rezipiert (Kap. 2.1.1).

244). Eine darauf aufbauende Annäherung klingt zunächst noch einfach und handhabbar: *Planungstheorie beschäftigt sich reflexiv mit der Praxis der Disziplin Planung*³⁰. Ähnlich definieren Fürst und Scholles (2008a: 17), dass Theorien im allgemeinen Verständnis „in sich logische, erklärende Aussagen über einen bestimmten Ausschnitt der Wirklichkeit im Rahmen bestimmter Prämissen“ beinhalten. Erstes Ziel ist ein Erkenntnisgewinn, nicht der praktische Nutzen – gleichwohl sollen Theorien dabei helfen, die Praxis besser zu verstehen und das Handeln zu verbessern, aber auch auf neue Ideen und unbekannte Felder hinzuweisen und damit ‚über die aktuelle Praxis hinaus‘ zu denken (vgl. Vogelij 2015: 131).

Planung als praxis- und handlungsbezogene Disziplin ist ebenso wie die Planungstheorie selbst immer wieder der Gefahr unterworfen, nicht klar zwischen Theorien, Modellen, Konzepten und Instrumenten zu unterscheiden. Eine vollständige Trennung ist dabei weder möglich, noch sinnvoll³¹. Allerdings ist Planung eine sehr heterogene Disziplin. Es herrscht keine allgemein anerkannte Übereinkunft darüber, inwieweit Planung eine technische, verwaltende, politische, kommunikative oder eine managende Tätigkeit ist – oder ob Planung sich überhaupt deutlich genug von anderen Tätigkeiten abgrenzt (Wildavsky 1973; Bröckling 2008). Wenn man gleichzeitig anerkennt, dass *Planungstheorie* zwar auf vielfältige Theorien anderer Disziplinen zurückgreifen kann, aber maßgeblich durch Raum, Zeit, institutionelle und Verwaltungsstrukturen sowie weitere Einflüsse geprägt wird (Allmendinger 2009: 45–46), macht das ein Dilemma deutlich. Der Versuch nach einer einheitlichen Sammlung von Planungstheorien ist fast unmöglich und ebenso eine anerkannte Definition, die gleichermaßen umfassend wie präzise ist. Ob das an der inhärenten Interdisziplinarität der Disziplin Planung liegt, an der Uneinigkeit von Planungstheoretikern oder einer Unvereinbarkeit von substantiellen mit prozeduralen Theorien (vgl. Peters 2004: 5) ist dann zwar eine wichtige Frage, führt aber auch nicht unmittelbar zu einer Vereinfachung.

Das ist ein Punkt, an dem auch Lehrbücher, die sonst auf eine Vielfalt von verwandten oder geeigneten Theorien zurückgreifen und diese mit Planung verbinden, selbstreferenziell werden. Die große Bandbreite von Beiträgen in Readern und Lehrbüchern zur Planungstheorie *zu einer Zeit* ebenso wie große Veränderungen bei Neuauflagen *im Zeitverlauf* lassen nur beschränkte Rückschlüsse auf einen Kernkanon von Literatur und Ansätzen zu. Allmendinger (2009: 47–48) führt seinen Ansatz zwar als ‚indigene Planungstheorie‘ aus, sagt aber gleichzeitig zu seiner Wahl, dass sie einfacher wird „by the clear identification of a number of schools or epistemologies of theory that have traditionally been the subject of previous books on theory“. In einer ähnlichen Richtung sehen Fainstein und Campbell (2011: 6) Planungstheorie als eine Serie von Debatten, d. h. in gewisser Weise bildet sich das Gebilde von Planungstheorie über die Zeit aus dem, was so bezeichnet wird und sich langsam zusammenfügt, addiert, widerspricht oder ergänzt. Als neueste Debatte ergänzt wird Komplexität, zu dessen Verständnis Planungstheorie große Beiträge geleistet hat (Fainstein und DeFilippis 2016: 13). Ein eigenes Verständnis wird dann bei Bedarf aus der skizzierten Einordnung und Entwicklung heraus dargestellt. Ähnlich grenzt auch Hillier (2010c: 447) Planungstheorie und Planungspraxis als ‚ocean of stories‘ ab, auf dem sich vielfältige Geschichten, Verbindungen und Linien abzeichnen. Eine andere Variante wählt Gualini (2010: 366), wenn er „einige Hauptkontributionen skizziert, die zu einem kritisch-pragmatischen planungstheoretischen Verständnis beigetragen haben“. Dann ist der Weg umgekehrt: ein eigenes Verständnis wird an den Anfang gesetzt und dann in den Verlauf von Debatten oder diskutierten Theorieschulen eingeordnet.

In eine ähnliche Richtung definiert Peters (2004: 5) zum vor etwa einem Jahrzehnt aktuellen Stand der deutschsprachigen Planungstheorie „Planung im weitesten Sinne als rationales, zielgerichtetes Handeln *zwecks einer Verbesserung gesellschaftlicher Verhältnisse und Zustände*“. Damit werden ebenfalls Einschränkungen vorgenommen. Rationalität kann sehr unterschiedliche Bedeutungen für die Planung haben (Siebel 2006a) und Ziele können ebenfalls sehr unterschiedlich aussehen und entwickelt werden. Ob Planung selbst den Zweck einer Verbesserung der Zustände und Verhältnisse unserer Gesellschaft

³⁰ Hier wird nicht vertiefend diskutiert, inwieweit Planung überhaupt eine eigene Disziplin ist.

³¹ Vgl. die Schwierigkeiten der Systematisierung von Planungstheorien in Kap. 3.1.2.

hat, wird nicht von allen Planungstheoretikern geteilt. Bereits Breheny (1983: 114) hat darauf hingewiesen, dass es unter Planungstheoretikern eine Konfusion darüber gibt, welche Aufgabe Planungstheorie für die Explanatation und Präskription hat. Er schlägt für die Theoriebildung vor, zwischen Erklärung und normativen Empfehlungen klar zu trennen. Es bleibt also festzustellen: Planungstheorie kann entweder selbstreferenziell definiert werden oder muss Einschränkungen oder Wertungen vornehmen.

Fainstein und Campbell (2011: 2) benennen vier Gründe für die Definitionsprobleme des Planungstheorie-Begriffs:

- Viele Fragen der Planung reichen weit über die eigene Disziplin hinaus und überlappen sich dadurch mit anderen Sozialwissenschaften.
- Die Grenze zwischen Planern nicht Nicht-Planern ist nicht eindeutig. Hierzu gehören Unterscheidungsprobleme zwischen Faktoren, die räumliche Entwicklungen beeinflussen – und auch außerhalb von Planung liegen.
- Planung kann unterteilt werden entlang ihres Objekts (hier: Verhältnisse von Menschen und Strukturen im Raum) und ihrer Methoden (hier: der Prozess des Entscheidens in Bezug auf räumliche Entwicklungen).
- Planung ist nicht durch eine einheitliche Methodik gegenüber anderen Disziplinen abgegrenzt.

In der Neuauflage des Buchs ist der zweite Punkt entfallen und als Rahmenbedingung benannt (Fainstein und DeFilippis 2016: 1–2). Der letzte Punkt wurde geändert und betont den Unterschied zwischen explanativer Planungstheorie (durch Analyse bestehender Praktiken) und normativer Planungstheorie (als Weg zur Transformation von Planungspraktiken).

„I have argued that doing planning theory has three tasks that are central to its endeavors: the philosophical task of evolving a humanist philosophy to guide planners in their work, the task of adapting planning practices to the continually changing course of human affairs, and the task of translating knowledges and concepts from fields other than planning into our own language.“ (Friedmann 2008: 255)

Für Friedmann liegen die Anknüpfungspunkte der Planungstheorie ganz bewusst außerhalb des eigenen Felds der Planung, wodurch notwendigerweise – mit Blick auf die Vielzahl anderer Disziplinen – eine große Bandbreite von Möglichkeiten und unterschiedlichen Perspektiven entsteht. Auch die anderen beiden Aufgaben lassen viel Definitionsspielraum: wohin und womit sollen Planer geleitet werden? Welche gesellschaftlichen Veränderungen sind die für Planung relevanten? Und wann oder wie sollte Planung darauf reagieren? Planungstheorie kann nach Friedmann (2008: 255) drei zentrale Ziele verfolgen: Sie kann eine allgemeine Philosophie bereitstellen, die Planer in ihrer täglichen Arbeit unterstützt und darauf aufbauend dazu beitragen, Planungspraktiken sich ändernden Rahmenbedingungen und der sich laufend verändernden gesellschaftlichen Entwicklung anzupassen. Dazu kann sie drittens Wissen und Konzepte aus anderen Bereichen in die Sprache der Planung übertragen.

Diese umfassende Aufgabe in einer realweltlichen Umgebung macht jede Definition schwierig und umfassend – und muss sich der Kritik stellen, was dann überhaupt noch Planung ist und wer Planer sind (vgl. Wildavsky 1973). Diese Arbeit soll aber nicht so weit gehen, Planung deshalb gar als *„unquestioned faith by its adherents“* (Gunder und Hillier 2009: 9) zu bezeichnen. Wenn Planung tatsächlich ein Glaube wäre, müssten wir hier nach *einer* grundlegenden Theorie suchen – das widerspricht aber bereits den Grundannahmen dieser Arbeit. Zwei entgegengesetzte Positionen können beispielhaft die große Bandbreite verdeutlichen, die zwischen Ansichten auf Planung und Planungstheorie bestehen:

„On the basis of this reasoning, then, our principle initial conditions as to what constitutes a viable theory of urban planning are that any such theory must (a) identify concrete but universalized expectations about the phenomena of urban planning, (b) allow us to test the reliability of these expectations against empirical evidence, and, as a corollary, (c) predict future trends before they actually happen.“ (Scott und Roweis 1973: 1098)

„We conclude that ‘city-making’ in the 21st century should shed its tradition of seeking impossibly idealised end-states through means-end orientated planning. In place of this still largely instrumental form of planning, we suggest that spatial planning might be more effective as a process of contingent emergence and trajectory without closure.“ (Gunder und Hillier 2009: 2)

Die erste Definition scheint klar fassbar zu sein, identifiziert Elemente für eine Theorie und hat mit Aussagen für die Zukunft eine unmittelbare Anknüpfung an Festlegungen und Handlungen. Die Formulierung einer solchen Theorie ist gut vorstellbar, muss aber an der Komplexität von Umgebung und Planungsprozessen fast notwendigerweise scheitern. Auf der anderen Seite ist es zwar gut vorstellbar, dass räumliche Planung (und Raumentwicklung im Allgemeinen) ein unendlicher Prozess von Kontingenz und Emergenz ist. Allerdings wird hier die Formulierung von Zielvorstellungen, die Entwicklung handlungsunterstützender Theorien sowie die Anknüpfung an Planungsinstrumente schwieriger. Dieser scheinbare Widerspruch muss nicht aufgelöst werden, wenn man anerkennt, dass Planungstheorie und Planungspraxis zwar voneinander abhängen und den gleichen Gegenstandsbe- reich haben, aber nicht das gleiche Erkenntnisinteresse verfolgen und über unterschiedliche Typen von Wissen und andere Wege der Wissensproduktion verfügen (Van de Ven und Johnson 2006: 808; Balducci und Bertolini 2007: 533). Die ‚Innenwelt der Wissenschaft‘ folgt anderen Regeln als die Praxis, sodass zwangsläufig wissenschaftliche Erkenntnis nicht für jeden Praktiker als wertvoll oder nutzbringend angesehen wird (Blotevogel 2014: 8). Unterschiede sind bedingt durch die Ziele von Theorie und Praxis (Erkenntnisgewinn gegenüber praktischem Nutzen) und können vor diesem Hinter- grund gar nicht vollständig konfliktfrei vereint werden. Die größte Distanz zwischen Wissenschaft und Praxis besteht gerade in der theoretischen und empirischen Grundlagenforschung. Andererseits bestehen aber auch Problemen in Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen Theoretikern und Praktikern, die besser überbrückt werden könnten (Van de Ven und Johnson 2006; Vogelij 2015).

3.1.2 Planungstheoretische Ansätze und Typisierungen

Wissenschaftlich gesehen greift die heutige Diskussion der prozeduralen Planungstheorie meist bis etwa in die 1960er-Jahre zurück, in der auch die Unterscheidung zwischen prozeduraler und substan- zieller Planungstheorie eingeführt wurde (Faludi 1973b, 1973a). Gängige Typisierungen von Planungstheorien arbeiten sich zumeist ab entlang von Denkschulen oder Planungstraditionen, der Theoriediskussion und Theoriebildung, von zusammenfassenden Modellen oder entlang von Theo- rieherkunft und Entstehung in anderen Wissenschaftsdisziplinen (vgl. Tabelle 5). Diesen Typisierungen liegt zwar das implizite Ziel zugrunde, Ordnung in das große Gebilde von Planungs- theorien zu bringen. Gleichzeitig folgen sie meist einer bestimmten Denkrichtung oder einem Anwendungszweck (vgl. Kap. 3.1.1). Die vorgenommenen Typisierungen dienen nicht zuletzt auch dazu, eigene Ideen der jeweiligen Autoren in diese Passform einzufügen oder auf der Basis einer Ein- teilung Sammelwerke zu strukturieren. Theorien ohne Vorannahmen vollumfänglich einzuordnen, ist für die Planungstheorie entweder nicht möglich oder bisher nicht gelungen.

Tabelle 5: Möglichkeiten zur Typisierung von Planungstheorien (Auswahl)

Typisierung	Autoren
Denkschulen/Planungstraditionen	
synoptisch, inkrementell, transaktiv, anwaltschaftlich, radikal („SITAR“)	Hudson 1979: 390
Soziale Reform, soziale Mobilisierung, Politikfeldanalyse, soziales Lernen	Friedmann 1987: 87–310
Systeme und rational-umfassende Planung, kritische Theorie und Marxismus, Pragmatismus, Planer als Anwälte, nach der Moderne, kollaborative Planung	Allmendinger 2009
ökonomische Entwicklung, physisch-räumliche Entwicklung, öffentliche Verwaltung und Politikanalyse	Healey 2011: 216
entscheidungs-theoretisch/rational-synoptisch, pragmatisch, systemtheoretisch, politökonomisch	Meise und Volwahsen 1980: 3–4
POST-POSITIVISTISCH: soziale Theorie, sozialwissenschaftliche Philosophie, exogene Theorie	Allmendinger 2002: 94
KOMPLEXITÄTSTHEORETISCH: Technisch bis kommunikativ und vierte Ebene (Systemklassen, dreidimensionales Kontinuum)	Roo 2010a: 33
KOMPLEXITÄTSTHEORETISCH: Prozess der Planung, Struktur der Planung und Dynamik von Städten	Portugali 2012: 137
Theoriediskussion/Theoriebildung	
prozedural, substanziell	Faludi 1973b
substanziell (analytisch, gegenstandsbezogen), prozedural	Yiftachel 1989
normativ, positiv	Alexander 1997: 3
normativ, präskriptiv, empirisch, Modelle, konzeptuelle Rahmen oder Perspektiven, Theoriebildung	Allmendinger 2009: 11
AUFGABE DER THEORIE: soziale Reflexivität und soziales Lernen, argumentative Praktik, kritisch-pragmatische Auffassung,	Gualini 2010
SERIE VON DEBATTEN: historische Wurzeln, Begründung/Rechtfertigung, Regeln und ethische Dilemmata, planerische Macht, Planungsstil, Prozess vs. Ergebnis	Fainstein und Campbell 2011; Fainstein und DeFilippis 2016
LEISTUNG DER PLANUNGSTHEORIE: 1. Macht, kommunikativer Handlung, Rolle von Planern in der Mediation von Konflikten, Modernisierung/Moderne, komplexe Verbindung von Diversität, Gleichheit, Demokratie und Gemeinschaft 2. Konzepte der Nachhaltigkeit, Resilienz und Komplexität	Fainstein und DeFilippis 2016
Modelle	
PHASENMODELL: Anpassungsplanung, Auffangplanung, Entwicklungsplanung, Perspektivplanung	Albers 1993
SCHICHTEN IM PLANUNGSVERSTÄNDNIS: Gefahren abwehren, Rahmen setzen, koordiniert Entwicklungen planen, kooperativ handeln	Selle 1994: 56
PLANUNGSMODELLE: rational, Advokatenplanung, (neo-)marxistisches Planungsmodell, sozial gerechte Planung, soziales Lernen und kommunikatives Handeln, radikales Planungsmodell, liberales Planungsmodell	Schönwandt 2002
Theorieherkunft/Entstehung	
WISSENSCHAFTSDISZIPLINEN: Philosophie, Rationalismus und Systemtheorie (Entscheidungstheorie, Politikwissenschaft), Organisationsentwicklung sowie Empirie (Studien nationaler Planung und Studien von Stadtplanung)	Friedmann und Hudson 1974
WISSENSCHAFTSDISZIPLINEN: Systemingenieur, Systemanalyse, neo-klassische Ökonomie, Politikwissenschaft, Verwaltungswissenschaft, wissenschaftliches Management, Organisationsentwicklung, Soziologie, Institutionenökonomie, Pragmatismus, Historischer Materialismus, Neo-Marxismus, Frankfurter Schule, Utopien/soziale Anarchisten und Radikale	Friedmann 1987: 56–57

Quelle: eigene Darstellung

Zunächst gibt es sehr grundlegende Unterscheidungsmöglichkeiten, die unmittelbar an der Arbeit mit Theorien anknüpfen. Die wohl grundlegendste wurde mit substanziellen und prozeduralen Planungstheorien bereits eingeführt (vgl. Kap. 2.1.1). Dieser Bereich besteht aus analytischen Typisierungen, die *innerhalb* der Planungstheorie und der planungstheoretischen Diskussion gut definierbare Grenzen einziehen, aber aufgrund der rein analytischen Trennung nur eingeschränkt geeignet sind für die Diskussion in Richtung einer Planungspraxis (vgl. Kap. 8). In dieser Arbeit wird ausschließlich der Bereich der Planungstheorie verwendet, der unter den prozeduralen Theorien subsummiert wird (vgl. Kap. 2.1.1). Die unter Denkschulen und Planungstraditionen zusammengefassten Typisierungen sind enger an ein bestimmtes Planungshandeln angelegt, die Einteilungen von Modellen ordnen eher umgekehrt eine geschichtliche oder planungspraktische Epoche theoretischen Ansätzen zu. Die Theorieherkunft und Entstehung von Theorien ist schließlich ein Bereich, der die Planungstheorie sehr intensiv beschäftigt hat und insbesondere darauf fußt, dass Planung als genuin interdisziplinäre Disziplin eng mit der theoretischen Entwicklung in verwandten Disziplinen verbunden ist und hier immer wieder sowohl punktuell wie sukzessive Anleihen übernimmt.

Eine auf Rollen basierende Typisierung von Planungstheorien liegt bisher nicht vor. Der Ansatz kann im weiteren Sinn in den Bereich der Modelle passen, die auf Basis von Entwicklungen in der Planungsgeschichte (Phasen- und Schichtenmodell) oder enger an der Planungspraxis entlang arbeiten und nicht primär der analytischen Trennung von Theorien dienen sollen. Zudem sind zwei grundlegende Ziele denkbar: wird für einen Planungspraktiker sortiert oder für einen Planungswissenschaftler? Hieraus folgt eine andere Unterscheidungsmöglichkeit: nach normativen und positiven Theorien (Alexander 1997), die einerseits Handlungsempfehlungen geben und andererseits die realweltliche Umgebung erklären und strukturieren. Eine weitergehende und feinere Einteilung von Theorie nimmt Allmendinger (2009: 11) vor mit der Unterscheidung in normative, präskriptive und empirische Theorie sowie Modellen, konzeptuellen Rahmen oder Perspektiven und der Theoriebildung (vgl. Tabelle 6).

Tabelle 6: Kategorien von Theorien

Kategorie	Charakteristika
Normativ	Beschäftigung damit, wie die Welt sein sollte
Präskriptiv	Beschäftigt sich mit den besten Mitteln, eine gewünschte Bedingung zu erreichen
Empirisch	Beschäftigt sich damit, die Realität zu erklären
Modelle	Repräsentationen oder stilisierte und vereinfachte Bilder der Realität
Konzeptuelle Rahmen oder Perspektiven	Wege, ein Untersuchungsobjekt anzuschauen oder zu begreifen
Theoriebildung	Denken über bestimmte Aspekte eines Phänomens

Quelle: eigene Übersetzung und Darstellung nach Allmendinger 2009: 11

Diese Kategorien sind aber bereits untereinander nicht klar abgrenzbar, haben einen unterschiedlichen Umfang, beinhalten gesetzte Annahmen über das Funktionieren der Welt und sind zu einem gewissen Grad immer normativ (vgl. Allmendinger 2009: 9–12). Im Umkehrschluss sind solche Kategorien also mehr dazu geeignet, vorhandene Planungstheorien zu beschreiben, als sie damit klar voneinander abzugrenzen. Wenn man zudem Allmendinger (2009: 21–23) folgt, ist jede Planungstheorie immer in ihrer zeitlichen Entstehung sowie ihrem kulturellen, sozialen und politischen Kontext zu sehen. Anders gesagt: „Theories, like truth, are socially created and can be seen as discourses that ‘make sense’ of society at a particular time“ (Allmendinger 2009: 23). Theorien sind aus dieser Sicht mehr Teil eines gesellschaftlichen Prozesses des *sensemaking* und können damit auch unter dem Ziel gesehen werden, ein Gefühl von Ordnung, Klarheit und Rationalität zu vermitteln (Weick 1995b: 29). Die Verwendung des Begriffs *sensemaking* aus der Organisationstheorie ist für die Planungstheorie bisher nicht verbreitet und hat ihre Schwierigkeiten. Wenn *sensemaking* retrospektiv ist und sich auf etwas bezieht, was bereits passiert ist (Weick 1995b: 24), sind präskriptive Theorien hieraus nur mit Ergänzungen

abzuleiten (vgl. Hulst und Yanow 2016). Es scheint aber auch für Planungstheorien wichtig zu sein, Antworten auf die Frage zu finden, was plausible Geschichten hinter beobachteten Phänomenen sind und eher Interpretationen als eindeutige Handlungsleitfäden anzubieten (vgl. Weick, Sutcliffe und Obstfeld 2005: 409). Das gilt sicher nicht für alle Arten von Planung, aber es muss hier angenommen werden, dass Planung in einem kommunikativen, komplexen und politischen Prozess (vgl. Prämisse II) auch in ihren Theoriebezügen Plausibilität der Genauigkeit vorzieht oder aufgrund ihrer Kontextgebundenheit vorziehen muss (Weick, Sutcliffe und Obstfeld 2005: 415).

Allmendinger (2009) identifiziert zur Ordnung der Vielfalt planungstheoretischer Ansätze die folgenden Bereiche:

- Systems and rational theories of planning
- Critical theory and Marxism
- Neo-liberal planning
- Pragmatism
- Planners as advocates
- After modernity
- Collaborative planning

Diese Einordnungen folgen grob einer zeitlichen Reihenfolge von den 1970er-Jahren (*systems and rational theories of planning*) bis hin zur heutigen Zeit (*collaborative planning* und eigene Schlussfolgerungen). Implizit sind hiermit bereits unterschiedliche Rollenverständnisse für Planer verknüpft. Der Ausgangspunkt dieser Einordnung liegt in der Planungstheorie selbst, passend zum Ziel einer indigenen Planungstheorie (vgl. Allmendinger 2009: 46–48). Für diese Arbeit ist es sinnvoll, einen Blick zurück auf die Anknüpfungspunkte von Planungstheorien zu werfen, um daraus eine andere ‚Abzweigung‘ hin zum rollenbasierten Ansatz zu finden. Das Ziel dabei ist es, planungstheoretische Perspektiven auf die Reduktion von Unsicherheit und Komplexität aufzuarbeiten und dabei eng an Leitfrage 3 zu bleiben, d. h. zwar am Anfang eine große Bandbreite aus der prozeduralen Planungstheorie abzudecken, aber anhand des Filters zuerst auf Reduktion von Unsicherheit und Komplexität (in diesem Kapitel) und dann auf Rollenverständnisse (im nächsten Kapitel) den Fokus zu verengen.

Aus Prämisse II können hier bereits die Ansätze aus der Politik- oder Verwaltungswissenschaft, die kommunikativen Ansätze und die komplexitätstheoretischen Ansätze genannt werden. Die hieraus extrahierten Definitionen und Ideen helfen, Planung als kommunikativen, komplexen und politischen Prozess zu verstehen (vgl. Prämisse II). Aus der Anknüpfung an das deskriptive Prozessmodell sind management- und organisationstheoretische Ansätze besonders relevant ebenso wie aktuelle poststrukturalistische Ideen und Ansätze, die vor dem Hintergrund eines aktuellen Megatrends wertvolle neue Einblicke in Planungsprozesse liefern können. Zudem gehört zu Planung immer noch das, was oft als negatives Gegenbild einer ‚alten‘ Planung bezeichnet wird: die technischen Ansätze. Diese sind zwar fast durchweg als überholt anerkannt, bilden aber häufig ein Fundament, auf dem sich weitere Ansätze aufbauen (vgl. Selle 1995). Sie sollen hier nicht in der Überschrift oder Darstellung vermischt werden mit anderen Ansätzen, wie es beispielsweise Allmendinger (2009) mit den systemtheoretischen Ansätzen macht. Technische Ansätze sind vielfach eher das Gegenbild dessen, von dem sich eine prozedurale Theorie abgrenzt und ein Sinnbild dafür, wie ein kritisches Selbstbewusstsein der Disziplin entstehen und in pluralistischen demokratischen Entscheidungsarenen begründet werden kann (vgl. Gualini 2010: 366). Egal ob der Begriff rationalistische, synoptische oder allumfassende Planung verwendet wird – Substanz und Prozesse sind schwieriger auseinander dividierbar, als das bei anderen Ansätzen der Fall ist. Wenn umfassende Planung gesehen wird als „*attempt to influence all relevant variables of the concerned system*“ (Faludi 1970: 4), ist der Anspruch tatsächlich so umfassend, dass eine getrennte Betrachtung von substanziellen und prozeduralen Aspekten weder notwendig noch sinnvoll erscheint. Gleichwohl enthalten technische Ansätze klare Ideen und Anweisungen dazu, *wie* geplant werden soll. Und damit auch dazu, wie Unsicherheit und Komplexität reduziert werden sollen.

Für diese Arbeit ist es wichtig, einen Überblick über eine Bandbreite unterschiedlicher Ansätze zur Reduktion von Unsicherheit und Komplexität zu erhalten, um darauf aufbauend eine Definition für diese Arbeit zu entwickeln. Zunächst hilfreich für die weitere Aufarbeitung in dieser Arbeit ist deshalb die Einteilung in die folgenden Bereiche der Planungstheorie:

- technische Ansätze
- politik- und verwaltungswissenschaftliche Ansätze
- kommunikative Ansätze
- komplexitätstheoretische Ansätze
- management- und organisationstheoretische Ansätze
- poststrukturalistische Ansätze

Im Wesentlichen unterscheiden sich die Ansätze nach ihrem Anknüpfungspunkt in verwandten Disziplinen, sind aber nicht trennscharf voneinander abgegrenzt. Verzichtet wird auf Ansätze, die entweder eine Vielzahl unterschiedlicher Handlungen beinhalten (z. B. Pragmatismus) oder die eine starke normative Richtung verfolgen (z. B. neo-liberale Planung, marxistische Theorie). Viele Autoren arbeiten beispielsweise gleichzeitig mit verschiedenen theoretischen Anknüpfungen oder haben ihre Anknüpfungspunkte im Zeitverlauf verändert. Der Begriff Ansatz findet hier eine andere Verwendung als sie beispielsweise Schönwandt und Jung (2005a) durch die Komponenten Probleme, Ziele, Methoden und Hintergrundwissen benennen. Als Planungsproblem sehen sie ungelöste Aufgaben bzw. als Ausgangspunkte positive oder negative Ist-Zustände, die erhalten oder verbessert werden sollen (Schönwandt und Jung 2005a: 772). Unterschiedliche Ansätze im Sinne dieser Arbeit verwenden zwar durchaus andere gedankliche Standpunkte (Schönwandt 2011: 295), zeichnen sich aber gerade nicht durch ein einheitlich definiertes Vorgehen zum Umgang mit Unsicherheit und Komplexität aus³². Gemeint ist das, was in der angloamerikanischen Diskussion unter *approach* zusammengefasst wird. In den sechs o. g. Ansätzen findet sich eine große Bandbreite von Perspektiven darauf, wie Unsicherheit und Komplexität in einem Planungsprozess bearbeitet und reduziert werden können. Im Sinne der o. g. Theoriekategorien bewegt sich diese Arbeit vor allem im Bereich der konzeptuellen Rahmen oder Perspektiven, um eine Repräsentation oder Karte für die Untersuchung eines realen Planungsprozesses zu entwickeln (vgl. Tabelle 6).

3.1.3 Effektivität, Gerechtigkeit und Verantwortlichkeit

Laut Gualini (2010: 366) entwickelt die Planungsdisziplin durch kritische Selbstbetrachtung in der Planungstheorie und die Beobachtung von Planungspraktiken ihr Selbstbewusstsein. Er geht davon aus, dass die drei Betrachtungsbereiche dabei Effektivität, Gerechtigkeit und Verantwortlichkeit sind. Darin beinhaltet ist auch die Frage nach der Legitimität. Für ihn ist Planung weder zentrale Steuerung von Raumentwicklung noch überflüssig wegen umfassender Selbstregulierung und Selbststeuerung der Gesellschaft. Planung wird bei ihm als „als *konstruktiv-pragmatische Handlungsform neu definiert, die zur Schaffung von Bedingungen für kollektives Handeln beitragen kann*“ (Gualini 2010: 366). Das eröffnet eine ganze Bandbreite von Herausforderungen und lässt bereits vermuten, dass es hier keine ‚Ideallösung‘ geben kann. Effektivität in einem kommunikativen, komplexen und politischen Prozess wie der Planung hat keinen natürlichen Bewertungsmaßstab. Gerechtigkeit kann unterschiedlichen Maßstäben folgen und ständig neu interpretiert werden. Und Verantwortlichkeit schließlich ist noch schwerer zu benennen. Wofür oder für wen haben Planer Verantwortung? Weitergehend gefragt: Was ist also die Legitimität von Planungspraktiken, was von Planungstheorien?

Eine Idealvorstellung von Planern könnte heute sein: *Planer sind progressive und aktive Gestalter zukünftiger Raumentwicklungen in einem offenen Gestaltungsumfeld, das im demokratischen Aushandlungsprozess erkundet*

³² Das heißt auch, dass es gerade auf *prozedurale* Unterschiede ankommt, und weniger auf divergierende Wahrnehmungen von Problemen in einem einheitlichen Vorgehen.

wird und gerecht bearbeitet wird. Das heißt, Planer sind aktiv, arbeiten an der Raumentwicklung der Zukunft und tun dies in einem für viele Ideen offenen Umfeld. Schließlich sind sie Teil der Erkundung von Möglichkeiten in demokratischen Aushandlungsprozessen und bearbeiten ihren Aufgabenbereich in gerechter Art und Weise. Es ist zu idealistisch, für eine Untersuchung von einer vergleichbaren Definition auszugehen. Und es ist zu unrealistisch, dass Planungspraktiken genau *einer* Definition entsprechen könnten. Diese Arbeit schließt sich der Sichtweise von Gualini an, dass Planung keine zentrale (und hierarchische) Steuerung sein kann. Sie geht aber einen Schritt weiter und stimmt Sager (2009b: 47) zu, wenn er sagt: „*the main responsibility of planning theorists is to keep dialogue open and expand it on matters of joint concern within the community of planning research, in academic teaching relations, in planning processes, and in arenas of policy-making and collective choice throughout society at large*“. Es ist also mehr die Aufgabe von Planungstheoretikern (und Planungstheorien), den Dialog aufrechtzuerhalten und gemeinsame Themen zu bearbeiten. Eine Idealvorstellung von Planung und Planern ist dazu nicht erforderlich – im Umkehrschluss darf aber auch keine Theorie und keine Idee eines Planungstheoretikers als kritiklos angesehen werden. Auch der Dialog über Planungstheorie ist damit dazu verpflichtet, ein kommunikativer, komplexer – und in letzter Instanz auch politischer – Prozess zu sein.

Effektivität in der Planung bezieht sich auf das Ziel und den Zielerreichungsgrad. Effizienz bezieht sich dagegen auf den Wirkungsgrad, d. h. ein möglichst günstiges Verhältnis von Auftrag und Ertrag (Fürst 2010: 33). Verantwortung in der Planung kann nach Löb (2008: 189–190) bezogen werden auf Planungsinstitutionen oder auf einzelne Planende. Sie kann dabei beispielsweise untergliedert werden in intergenerationelle Verantwortung, Verantwortung für die Natur, für soziale Gemeinschaften (Sozialethik) sowie als Vorsorgepflicht (Präventionsverantwortung). Zunächst geht es hier um die Verantwortung bezogen auf den Planungsprozess und prozedurale Aspekte, nicht um eine inhaltsleitende Planungsethik. Fundamentale ethische Fragen sollten zwar im Zentrum der Planungsdiskussion stehen (Altrock 2010: 2; Campbell 2012: 393). Ein ethischer Rahmen ist aber notwendigerweise normativ, weshalb weitergehende Überlegungen auf die Kapitel nach den Falluntersuchungen geschoben werden (vgl. Leitfragen 11 bis 13).

3.1.4 Definition von Planungstheorie

Aufgrund des Ziels dieser Arbeit kann eine eigene Definition von Planungstheorie notwendigerweise nur sehr abstrakt ausfallen und darf sich nicht so einschränken, dass damit planungstheoretische Ansätze ausgeschlossen werden, deren Rollenverständnisse später für das Modell benötigt werden. In dem Sinne passt die Definition von Allmendinger (2009: 1) gut, wenn er über Theorie als diffuses Phänomen sagt: „*it abstracts a set of general or specific principles to be used as a basis for explaining and acting, with the theory being tested and refined if necessary*“. Hierin ist enthalten, dass Theorien allgemeiner oder spezifischerer Natur sein können, dass sie als Grundlage für Erklären und Handeln genutzt werden *können* und dass sie getestet und weiterentwickelt werden können, sofern dies notwendig ist.

Als einfachste Möglichkeit, Planungstheorie zu definieren, bleibt übrig: *Planungstheorien dienen dazu, abstrakt und reflexiv Planung zu erklären.* Sie bieten die Möglichkeit, auf der Reflexionsebene Nebenbedingungen gedanklich auszublenden und einen Teil einer Situation bewusst in den analytischen Fokus zu nehmen. Sie liefern damit die Basis für vereinfachte Abbilder und Erklärungsmuster der Planungspraxis und das Potenzial für Verbesserungen planungspraktischen Handelns. Eine Theorie kann aber nicht daran gemessen werden, dass sie unmittelbare Handlungsanweisungen bietet. Eine solche Einschränkung auf ausschließlich normative Theorien (vgl. Tabelle 6) wäre zwar möglich und wird oft gemacht (vgl. Schönwandt und Jung 2005b), ist aber vor dem Hintergrund der Fragestellung für diese Arbeit nicht gewinnbringend.

Dabei soll hier gelten: Planungstheorie ohne Planungspraxis ist denkbar (aber sinnlos) – Planungspraxis ohne Planungstheorie ist unmöglich. Wer den Begriff *Planungstheorie* verwendet, muss sich an einem Praxisbezug messen lassen und mindestens etwas bereitstellen, was in das o. g. Verständnis

passt. Eine Planungstheorie muss keine normative Handlungsempfehlung beinhalten, muss nicht alles erklären und kann sehr unterschiedliche Anknüpfungspunkte in anderen Disziplinen bieten. Jede Planungstheorie muss aber eine Schnittstelle zu planerischem Handeln in der Praxis haben. Planerisches Handeln braucht immer einen Leitfaden in Form von Theorien, wobei dieser implizit sein kann und sich in der Folge kaum auf einen Theoriestandpunkt stützen kann. Wenn eine Theorie ein ausschnitthaftes und vereinfachtes Bild der Realität aufzeigt, braucht ein in dieser Realität arbeitender Praktiker aller Voraussicht nach mehr als ein Bild und damit mehr als eine Theorie. Wobei damit der Wert einer einzelnen Planungstheorie nicht reduziert wird. Im Gegenteil bedeutet das, dass gerade eine intensive Beschäftigung mit vielen Theorien besonders hilfreich sein kann.

3.2 Verständnisse und Reduktionsmöglichkeiten von Unsicherheit und Komplexität

Aus den Prämissen der Arbeit kann man ableiten, dass Planer Unsicherheit und Komplexität nie beseitigen können – und dass sich die Reduktion auf den Prozess selbst, auf Veränderungen innerhalb des Prozesses und auf die Planungsumgebung bezieht (vgl. Prämisse III). Reduktion von Unsicherheit und Komplexität bedeutet also, eine empfundene Unsicherheit und Komplexität soweit zu verarbeiten, dass eine planerische Festlegung und politische Entscheidung möglich wird. Hier geht es nicht um eine rationalistische Koordinationstrategie (vgl. Gualini 2010: 367), sondern um alle Vorgänge der Verarbeitung von Unsicherheit und Komplexität.

Mit dem Begriff ‚Reduktion‘ mag auf den ersten Blick ein linear-technisches Verständnis verbunden werden (Meise und Volwahn 1980: 14). Das wäre dann die Verarbeitung von Informationen auf der Suche nach der optimalen Lösung. Er ist aber auch gebräuchlich in der Systemtheorie und darauf aufbauender Argumentationen, die Komplexitätsreduktion als Vorstellungsrahmen nutzen (Luhmann 1973: 312–313). Komplexität wird dann nicht reduziert, sondern durch einen anderen Bezugsrahmen ersetzt (vgl. Luhmann 1987: 49), der mit einer besser organisierten Selektivität eine Entscheidung innerhalb der Planung möglich macht. Reduktion von Komplexität ist also eine Reduktion, die notwendig ist, um eine Wahl zu treffen. Reduziert wird nicht Komplexität als solches, sondern Reduktion ist ein Vorgang zur Vorbereitung planerischen Handelns und Entscheidens. „*Permanentes Werten und Wählen*“ (Fürst 1996: 22) wiederum ist Kern von Planung in einem komplexen Prozess, in dem immer Unsicherheit vorhanden ist (vgl. Prämissen I und II).

Im folgenden Unterkapitel werden Verständnisse von Reduktionsmöglichkeiten von Unsicherheit und Komplexität in sechs planungstheoretischen Ansätzen aufgearbeitet. Das sind technische, politik- und verwaltungswissenschaftliche, kommunikative, komplexitätstheoretische, management- und organisationstheoretische sowie poststrukturalistische Ansätze. Dabei erfolgt hier keine Wertung oder Priorisierung der Ansätze untereinander. Sie leisten alle einen Beitrag zum Verständnis und haben alle viele Anwendungsbereiche. Zudem soll hier nicht gewertet werden, inwieweit die Ansätze im Vergleich effektiver, gerechter oder verantwortlicher (vgl. Gualini 2010: 366) sind. Den Ansätzen liegen abweichende Annahmen zugrunde, was eine effektive Planung ist, wie Gerechtigkeit verstanden und planerisch hergestellt oder unterstützt wird und welche Verantwortung ein Planer hat oder was verantwortungsvolle Planung sein kann. Hier wird ein größerer Mehrwert in einem offenen Dialog (vgl. Sager 2009b: 47) gesehen als in einer vorherigen Festlegung. Im Anschluss kann dann eine Definition entwickelt werden, die für das Ziel *dieser Arbeit* hilfreich ist. Ob sie das auch für andere Arbeiten ist, muss dem offenen zukünftigen Dialog überlassen bleiben.

3.2.1 Beschreibungsraster

Die sechs planungstheoretischen Ansätze werden anhand eines einheitlichen Beschreibungsrasters aufgearbeitet, das sich an der Leitfrage 3 („*Wie werden Unsicherheit und Komplexität in der prozeduralen Planungstheorie definiert und reduziert?*“) orientiert. Die Darstellung in den folgenden Unterkapiteln bleibt kompakt vor dem o. g. Ziel. Eine weitergehende Detaillierung dessen, was Unsicherheits- und Komplexitätsreduktion in der Praxis bedeutet, wird im Kontext der vier Rollenverständnisse in den späteren Kapiteln aufgearbeitet. Für jeden Ansatz muss gelten, dass *Zeit* – verstanden als eine Differenz zwischen einem Vorher und einem Nachher – Komplexität reduzieren kann (Luhmann 1997a: 53; vgl. Emirbayer und Mische 1998: 985). Ein Zeitbezug ist für die Modellbildung und die Übertragung auf einen Planungsprozess wichtig, ist aber keine vorab planungstheoretisch begründete eigene Kategorie der Komplexitätsreduktion.

In den nächsten Unterkapiteln werden jeweils Schlaglichter auf die folgenden Fragen geworfen:

- Wie wird Unsicherheit definiert und reduziert?
- Wie wird Komplexität definiert und reduziert?
- Welche weiteren Begriffe werden eng mit Unsicherheit und Komplexität verbunden?
- Was ist eine effektive, gerechte und verantwortliche Planung?
- Welche Vorstellung von Effizienz verfolgt der Ansatz?

Diese Fragen dienen als grobe Richtschnur, auch wenn sie teilweise aufgrund der Unterschiedlichkeit der Ansätze nicht trennscharf abgearbeitet werden können. Die dritte Frage dient insbesondere dazu, individuelle Eigenheiten, die für das Verständnis relevant sind, mit aufnehmen zu können. Dementsprechend fällt die Beantwortung unterschiedlich umfangreich oder tiefgehend aus. Die vierte und fünfte Frage wird als Einordnung und Überblick entwickelt, aber nicht vertiefend behandelt. Das heißt nicht, dass diese Fragen nicht elementar wichtig sind für jeden Planungsprozess. Allerdings ist die ausführliche und normative Beantwortung der Fragen von Effizienz, Effektivität, Gerechtigkeit, Verantwortung für die Beschreibung von Planungsprozessen und planerischem Handeln zunächst nicht notwendig. Diese Fragen werden aber am Ende der Arbeit (vgl. Leitfrage 13) wieder aufgegriffen.

3.2.2 Technische Ansätze

„*The world is complicated, but planning methods need to be simple enough to make understanding manageable*“ (Hudson 1979: 392).

In technischen Ansätzen sind die ersten beiden Fragen aus dem o. g. Beschreibungsraster kaum getrennt zu beantworten. Unsicherheit und Komplexität sind aus der Perspektive dieser Arbeit keine ontologisch getrennten Kategorien. Zunächst ist Unsicherheit „*the gap between what is known and what needs to be known to make correct decisions*“ (Mack 1971: 1). Unsicherheit bezieht sich also auf Informationen oder Wissen, das bekannt sein muss, um eine richtige Entscheidung zu treffen. Womit gleichzeitig gesetzt ist, dass es eine richtige Entscheidung gibt und diese – bildlich gesprochen – unmittelbar hinter einer Wand von Unsicherheit verborgen ist. Dahinter verbirgt sich der Glaube, potenziell alle Unsicherheiten reduzieren und damit die Welt vollständig kontrollieren zu können, wie es einem ‚Gottvater-Modell‘ entspricht (vgl. Siebel 2006a: 13–16)³³. Technische Planung kann sich dann sogar als Beherrschung der Irrationalität sehen (Mannheim 1940). Wenn es zu Beginn eines Prozesses Unsicherheit gibt, wird sie nicht nur reduziert, sondern beseitigt.

Statt als unsicher kann die Welt aus Sicht eines technischen Ansatzes auch als kompliziert bezeichnet werden (Hudson 1979: 392), wobei keine grundlegende Bedeutungsverschiebung einhergeht. Die

³³ Dieser ‚*Mythos der rationalistischen Planung*‘ mit seiner Anknüpfung an die nationalsozialistische Ideologie wurde in Deutschland erst langsam in den 1970er-Jahren aufgelöst (Wiechmann 2014a: 10).

technische Herausforderung von Planung, diese Kompliziertheit zu verstehen, ist zwar groß – die Möglichkeit ist aber vorhanden und dieses Ziel bei ausreichendem Ressourceneinsatz erreichbar (vgl. auch Davidoff und Reiner 1962). Komplexität ist keine andere Kategorie, sondern eine Steigerung des Unsicherheitsbegriffs. Damit wird Komplexität nicht scharf von Unsicherheit abgegrenzt, sondern mehr zu einem Ausdrucksmittel großer Unsicherheit. Komplexität kann sich aber auch auf den Prozess der Beschäftigung mit Unsicherheit beziehen, der als komplex, schwer fassbar und omnipräsent gesehen wird (vgl. Mack 1971: 1). In beiden Fällen ist Komplexität aber nur eine Erweiterung von Unsicherheit und keine eigene Qualität.

Ein Begriff ist sehr eng mit technischen Ansätzen (aber nicht nur mit technischen Ansätzen) verbunden: der Begriff *Problem*. Im weitesten Sinne sind Probleme dabei ungelöste Aufgaben (Meise und Volwahn 1980: 13; Schönwandt und Jung 2005a: 772), die strukturiert bearbeitet werden. Für Schönwandt et al. (2013: 187) gibt es einfache und komplexe Probleme. Letztere sind nicht objektiv gegeben, sondern abhängig von Betrachter, seinem Wissen und seinem Standpunkt. Die Problemdefinition erfolgt (auch) außerhalb der Planung und Planer reagieren darauf, in dem das Problem gelöst werden soll³⁴. Meise und Volwahn (1980: 13) unterscheiden nach einfachen Problemen, komplizierten Problemen, komplexen Problemen und Meta-Problemen (vgl. Tabelle 7). Im Grunde handelt es sich bei den genannten einfachen Problemen gar nicht um Planungsprobleme. Ziel ist eine reine technische Optimierung im Sinne einer Umsetzungsplanung. Wenn es sich um ein einfaches Problem handelt, ist das im Grenzbereich dessen, was überhaupt als Planung bezeichnet werden kann (vgl. Prämisse I). Alle notwendigen Informationen und alles benötigte Wissen sind vorhanden und muss nur noch zusammengesammelt und analysiert werden – Ergebnis ist die optimale Lösung.

Tabelle 7: Typen von Problemen in der technischen Stadt- und Regionalplanung

Problemtyp	Beschreibung	Beispiel
Einfache Probleme	Umfassende Analyse ist möglich, Optimierung der Zielfunktion durchführbar	Straßenbau
Komplizierte Probleme	Problem ist nicht mehr geschlossen, Optimierung nur für eine Teilmenge machbar, („man suboptimiert“)	Ergänzung um Fragen der Projektfinanzierung
Komplexe Probleme	Alle Merkmale können erfasst, ein Teil aber nicht tiefer untersucht werden („Immerhin wird durch die Planung wahrscheinlich eine Gesamtverbesserung des Systems erreicht“)	Ergänzung um nicht steuerbare Einflüsse von Bürgerinitiativen
Meta-Probleme	Anzahl und Art der Merkmale sind nicht erfassbar. In einem experimentellen oder adaptiven Vorgehen sind nur Teile der Problemsituation verbesserbar.	Ergänzung um kommunale/regionale Verkehrspolitik

Quelle: eigene Darstellung nach Meise und Volwahn (1980: 13)

Komplizierte Probleme sind etwas, was eng mit dem o. g. Verständnis von Unsicherheit verbunden ist. Die Merkmalsdefinition ist bestimmt, aber die Anzahl der Merkmale eines Problems ist groß. Ein Problem ist nicht mehr vollständig lösbar und nur eine Teilmenge des Problems kann (durch Planung) optimal gelöst werden. Komplexe Systeme zeichnen sich dadurch aus, dass zwar alle Merkmale erfasst werden können, aber sich ein Teil einer tieferen Analyse entzieht und Planung damit leben muss, einen Teil des Gesamtsystems zu verbessern. Beispiel sind Bürgerinitiativen, die nicht steuerbar sind, die zwar als Tatsache erfasst werden können, aber die sich einer ex ante Untersuchung oder gar Vorhersage in der Regel entziehen³⁵. Meta-Probleme schließlich sind nach Anzahl und Art der Merkmale nicht mehr erfassbar. Planung kann nur experimentell oder adaptiv vorgehen und nur Teile

³⁴ Schönwandt et al. (2013: 193) sehen die Möglichkeit, komplexen Problemen durch eine flexible Wahl von Planungsansätzen zu begegnen und dadurch „disziplinspezifische Denkweisen und Blickwinkelverengungen“ zu überwinden. Der Begriff ‚Planungsansatz‘ wird hier aber umfassender verwendet (vgl. Kap. 3.1.1).

³⁵ Dieses Verständnis entspricht nicht mehr der heutigen Sichtweise, in der Bürger nicht oder nicht mehr als Störfaktor einer erfolgreichen Planung gesehen werden.

einer Problemsituation verbessern. Als Beispiel hierfür wird das weitere Feld der kommunalen oder regionalen Verkehrspolitik genannt. Schon aus den Beispielen wird dabei deutlich, dass Planung weitgehend getrennt von politischen Fragen und Prozessen diskutiert wird. Es ist eine technische Tätigkeit, die im Idealfall aus sich heraus optimale Lösungen finden kann und in der Praxis mit Einschränkungen durch verschiedene Störfaktoren wie Finanzierungsfragen, Bürger(-initiativen) oder übergeordnete Politikbereiche leben muss.

Reduktion von Unsicherheit und Komplexität bedeutet vor allem, zu bearbeitende Probleme klar zu benennen und systematisch ‚abzuarbeiten‘. Technische Ansätze sind präskriptiv und entwickeln stärker eine Idee davon, wie in systematischer und prädeterminierter Weise reduziert werden *soll* (Healey 1992b: 145; vgl. Wiechmann 2008b: 10; Machler und Milz 2015: 19). Im Sinne einer linearen Vorstellung sammeln Planer die notwendigen Informationen, verarbeitet diese und generieren daraus die richtige Entscheidung, ganz im Sinne einer technischen Rationalität (vgl. Siebel 2006a: 13–16). Komplex sind dann Probleme, die sich nicht losgelöst von anderen Problemen betrachten und bearbeiten lassen (Meise und Volwahn 1980: 7), sondern umfassend aufbereitetes Material als Grundlage einer bewussten optimalen Entscheidung erfordern (Klein 1971: 52–53).

„In komplexen sozio-ökonomischen Systemen lassen sich Probleme nicht isoliert betrachten; sie sind meist wiederum Symptome von anderen Problemen. Um ihre Analyse in transparenter Form dennoch zu gewährleisten, müssen Planungsprobleme strukturiert werden; das bedeutet: Abgrenzung des Problems, Auflösung in einzelne Elemente, Systematisierung sowie Feststellung der Abhängigkeitsbeziehungen. Für eine Analyse der Ursachen und Ansatzpunkte einer Lösung sind damit wichtige Voraussetzungen geschaffen.“ (Meise und Volwahn 1980: 7)

Es ist im Grunde hier also das gleiche Vorgehen, unabhängig davon, ob Unsicherheit oder Komplexität reduziert werden. Unsichere Probleme (einfache und komplizierte Probleme, vgl. Tabelle 7) lassen sich individuell technisch bearbeiten. Komplex wird es, wenn mehrere unsichere Probleme gleichzeitig bearbeitet werden müssen. Das erhöht den Verarbeitungsaufwand, ändert aber nichts an der grundlegenden Idee einer linearen Problembearbeitung. Das deckt sich mit dem Verständnis von Planung bei Mintzberg (1994a: 13), der Planung – in Abgrenzung zur Strategieentwicklung – definiert als formales Verfahren zur Produktion festgelegter Ergebnisse in einem integrierten Entscheidungssystem und in enger Verbindung zu rationaler Analyse.

Effektive Planung ist also diejenige Planung, die ein Problem umfassend und optimal lösen kann. Ein eigener Maßstab für Gerechtigkeit und Verantwortung ist in technischen Ansätzen nicht verankert. Wenn Planung Formalisierung, rationale Analyse und darauf aufbauend Lösungserstellung ist, gibt es darin keinen Bedarf für eine planungseigene Vorstellung von Gerechtigkeit und Verantwortung. Planer sind Auftragnehmer ihrer Klienten, in der Regel der Politik, und müssen ihre eigenen Werte und Vorstellungen weitest möglich zurücknehmen (Davidoff und Reiner 1962: 108; Hudson 1979: 394)³⁶. Diese Themen sind extern gesetzt, was sich auch in der Trennung vom politischen und gesellschaftlichen Bereich begründen lässt.

Effizienz wird in technischen Ansätzen eher ausgeklammert. Einerseits bewegen sich Planer zwischen rational-methodischem Vorgehen und Durchwursteln angesichts eines hohen Aufwands technischer Planung (Meise und Volwahn 1980: IX). Andererseits widerspricht das Ziel eines optimalen Ergebnisses gängigen Effizienzkriterien. Die Erarbeitung einer optimalen Lösung bedeutet, dass es im Fall des Erreichens dieser Lösung keine weitere Verbesserungsmöglichkeit mehr gibt. Der Bezugsrahmen von Planung ist also entweder sehr einfach, oder die Lösungsfindung unendlich aufwändig. Gleichwohl kann ein technischer Ansatz aber in das gesamtgesellschaftliche Ziel eingeordnet

³⁶ Es kann aber auch in andere Richtungen argumentiert werden, z. B. dahingehend, dass Planung bewusst eigene Werte offenlegen muss und als Anwalt für diejenigen auftreten muss, die sonst keine Berücksichtigung finden (Davidoff 1965: 331). Diese Sichtweisen gehen in die Richtung politik- oder verwaltungswissenschaftlicher oder kommunikativer Ansätze.

werden, effizienter zu werden und den Input von Ressourcen im Vergleich zum Output zu verringern. Effizienz wird gemessen am zugrundeliegenden Ziel (vgl. Davidoff und Reiner 1962: 105), d. h. es wird außerhalb der Planung als Input hineingegeben; Planer wiederum geben ein rationales Ergebnis zurück. Planung ist dann der Prozess der Gestaltung von Problemlösungen, die günstig umgesetzt und erhalten werden können (vgl. Rittel und Webber 1973: 158). Hierfür muss Planung aber bereits in gesellschaftliche Zusammenhänge eingeordnet werden, d. h. Effizienz als Kriterium geht deutlich über einen Planungsprozess hinaus. Unabhängig davon muss davon ausgegangen werden, dass knappe Ressourcen und Allokationsprobleme immer bedeuten, dass Planung begrenzte Ressourcen zur Verfügung stehen und sie diese effizient, d. h. zur Lösung möglichst vieler Probleme, nutzen muss.

3.2.3 Politik- und verwaltungswissenschaftliche Ansätze

Für politik- und verwaltungswissenschaftliche Ansätze ist bereits klar, dass es keine einfachen und nur wenige komplizierte Probleme in der Planung gibt (vgl. Tabelle 7). Planen ist mehr als rationale Lösung von Problemen – es ist ein „*Instrument gesellschaftlicher Problembearbeitung und Steuerung*“ (Fürst und Ritter 2005: 766). Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft sind nicht identisch, werden aber für die Planung bereits teilweise im Zusammenhang übertragen und kennzeichnen sich durch Überschneidungen in der Perspektive auf Unsicherheit und Komplexität. Eng mit politik- und verwaltungswissenschaftlichen Ansätzen verknüpft ist gerade das Zusammenspiel von Verwaltung und Politik, meist mit Planung als Teil der Verwaltungsstruktur, der aber zunehmend mit politischen Prozessen verwoben wird oder selbst zum politischen Prozess wird (vgl. Prämissen II und III, vgl. Scharpf 1973; Haus und Heinelt 2004; Diller 2015). Aus der engeren Verzahnung und wechselseitigen Beeinflussung von Planung, Verwaltung und Politik folgt ein erweitertes Verständnis von Planung, aber auch ein anderer Anspruch an das Ergebnis eines Planungsprozesses. Planung produziert weniger ein optimales Ergebnis, als dass sie zur ‚Rationalisierung der Politik‘ beiträgt oder selbst Teil „*eines konflikthaften Prozesses [sic], als Auseinandersetzung um Machtanteile*“ (Scharpf 1973: 33) wird.

Unsicherheit und Komplexität werden unterschiedlich verwendet und nicht einheitlich gegenüber anderen Begriffen abgegrenzt. Für Fürst (1996: 20–21) beispielsweise besteht Komplexität in einer Vielfalt von Variablen, während Kompliziertheit eine Vielfalt von Verflechtungen bezeichnet. Komplexität in der Planung bedeutet eine steigende Zahl von Akteuren, von zu berücksichtigenden Variablen sowie immer vielfältigeren Entwicklungspfaden und möglichen Zukunftseignissen. Komplizierter wird es, weil alle Zusammenhänge immer vernetzter gedacht werden müssen, auch als Zunahme einer Verwissenschaftlichung der Lebenswelten (Fürst 1996: 21). Einen weiteren Ansatz gibt es durch eine Unterscheidung entlang von Wissen über das Funktionieren aller Bereiche unserer Gesellschaft, das aufgrund des Betrachtungsbereichs nicht präzise, vollständig, eindeutig oder zuverlässig sein kann (Schneider 2008: 60; Zimmermann 2010: 120). *Unsicherheit* bedeutet also hier, dass eine Voraussetzung für eine zielgerichtete Steuerung nicht gegeben ist und damit notwendigerweise keine optimale Entscheidung möglich ist. Strategische Spielzüge bis zu Intrigen können Teil von Planung werden (Zimmermann 2010: 120). Diese Unsicherheit macht Planung zwar kompliziert, aber gleichzeitig notwendig und begründet, warum Planung als Beitrag zu politischen Entscheidungen gebraucht wird. Die Reduktion von Unsicherheit basiert zuvorderst darauf, das Wissen zu erweitern und damit die Voraussetzungen für eine Entscheidung zu verbessern. Gleichzeitig kann Unsicherheit aus Sicht von Planern dadurch reduziert werden, externes Wissen hinzuziehen und verstärkt auf Aussagen externer Akteure, z. B. Gutachter, zurückzugreifen (Fürst 1996: 23).

Komplexität ist darüber hinaus gehend als Begriff auf das gesamtgesellschaftliche System mit seinen Wechselbeziehungen und seiner Entwicklung bezogen. Teile des Erkenntnisobjekts, der gesellschaftlichen Systeme, sind unsicher – das System insgesamt ist komplex (vgl. Schneider 2008: 63). Damit liegt diese Sichtweise eng an der systemtheoretischen Perspektive von Luhmann (1987: 635–642), ohne jedoch grundsätzlich pessimistisch gegenüber dem Einfluss planerischer Handlungen zu sein.

Dass ein System komplex ist und alles Wissen über seine Bestandteile unsicher ist, heißt nicht automatisch, dass Planung darin keinen Einfluss haben kann. Wenn Politik in einem komplexen System aber das „Bereithalten der Kapazität zu kollektiv bindendem Entscheiden“ darstellt (Luhmann 2002: 83–84), erfüllt Planung eine ähnliche Aufgabe. Sie kann als Teil des politischen Systems nicht selbst entscheiden, soll aber jederzeit die Kapazität bereitstellen, Prämissen für zukünftige Entscheidungen vorzubereiten und festzulegen (Luhmann 2002: 134). Zugleich können Planer sicherstellen, dass die Komplexität von Entscheidungen nicht dazu führt, sie in voneinander entkoppelte Detailprobleme zu zerlegen (Scharpf 1973: 64).

Als wichtige Anmerkung weist Fürst (1996: 20) darauf hin, dass die Definitionsmacht von Planern wächst, wenn sich die Macht der ‚strategischen Komplexitätsreduktion‘ in moderierten und kommunikativen Prozessen zu ihnen verlagert. Zudem stellt er fest, dass Komplexität zunehmend eine subjektive Größe geworden ist, die sich empirischen Prüfmethode n entzieht (Fürst 1996: 23). An die Stelle von Prognosen treten dann Szenarien unterschiedlicher Entwicklungen oder Planungen. Fürst (1996: 25–26) führt fünf Strategien zur planerischen Komplexitätsreduktion aus. Das ist erstens das Nicht-Entscheiden durch Verweis auf andere oder höhere Stellen oder auf so genannte Sachzwänge. Zweitens ist das Ausklammern von Konflikten oder die Reduktion auf technische Probleme möglich, beispielsweise durch Übernahme von Empfehlungen oder Vorgaben aus den Fachplanungen. Darüber hinaus kann drittens ein Thema auf die Zukunft verschoben werden, um dann auf einer anderen Basis darüber zu entscheiden. In der jeweiligen Situation ist das gleich einem Nicht-Entscheiden, aber ohne die Frage oder das Problem als grundsätzlich unbedeutend zu kennzeichnen oder die Zuständigkeit grundsätzlich abzulehnen. Viertens können akzeptierte Ansätze oder Modelle anderer Planer übernommen werden, um ein Problem zu lösen. Das reduziert die empfundene Komplexität in der Erwartung, dass eine an anderer Stelle erfolgreiche Entscheidung auch in einem neuen Fall vergleichbare Wirkungen haben wird. Und schließlich ist es fünftens eine Möglichkeit, selbst in die Steuerung der Entscheidungsfindung einzugreifen. Für Fürst (1996: 26–27) bedeutet das die Beeinflussung der *regimes* der Konsensfindungsprozesse, bis hin zur Komplexitätsverarbeitung als bewusstem persuasiven Machtinstrument, mit dem Planer ihre eigenen Werte oder Ziele durchsetzen können. Negativ besetzt könnte der Regime-Begriff auch gedeutet werden als strategisch-selektive und ausschließende Kombination von Planern und Politik und zwischen Government und Governance, in Analogie zur langfristigen Hegemonie durch Regime von Politik und Zivilgesellschaft in der Regime-Theorie (vgl. Jessop 1997: 51). Positiv gesehen übernimmt Planung dann in einer ‚strategischen Komplexitätsverarbeitung‘ die Federführung als Manager von Netzwerken, in denen sie Handlungsspielräume gewinnen und die Voraussetzungen zur Bearbeitung von kognitiver und politischer Komplexität schaffen, statt unmittelbar eigene Lösungen anzubieten. (Fürst 1996: 27–29).

Wichtige Bausteine einer Komplexitätsreduktion sind auch *Deliberation* (Tenz 2011; Forester 2013; Legacy, March und Mouat 2014) oder *storytelling* (Sandercock 2003b: 12; Throgmorton 2003; Hulst 2012; Hulst und Yanow 2016). Das sind einerseits pragmatische Perspektiven auf praktische Realitäten der (demokratischen) Entscheidungsfindung, die eine aktive Verhandlung vor dem Hintergrund der vorhandenen Regeln und des institutionellen Kontexts erfordern. Planung baut dann ggf. auch auf Geschichten auf. Andererseits erfolgt Komplexitätsreduktion auch durch aktives Gestalten von Geschichten und deren Vermittlung als Zukunftsvorstellungen. Die Kraft dieser Narrative (oder überzeugenden Geschichten) als Bezugsrahmen kann kaum hoch genug eingeschätzt werden (vgl. auch Sturup und Low 2015).

Hieraus folgt dann, dass sich der Planungsansatz auch mit Fragen von Effektivität anders beschäftigen muss. Effektiv kann Planung insgesamt dann sein, wenn sie das (politisch) gesetzte Ziel erreicht. Das entspricht dem, was auch als *conformance*, d. h. dem Abgleich zwischen Plan und dem finalen Ergebnis, bezeichnet wird (Faludi und Mastop 1997: 828–829). Planung kann aber selbst an der Setzung eines Ziels beteiligt sein und dadurch auch den eigenen Maßstab mit beeinflussen – Komplexitätsreduktion in der Planung kann also mehr sein als der Weg zu einem Plan als „*Instrument rationaler Verwaltungsführung*“ (Ellwein 1968: 62–63).

„Im Ganzen sehe ich im Plan vorwiegend ein Instrument rationaler Verwaltungsführung, das diese der Öffentlichkeit durchsichtiger macht als die bisherigen Verfahren. [...] Planung ist auf eine gesellschaftliche Gesamtkonzeption bezogen oder sinnlos. Eine solche Konzeption aber muß [sic] der Gleichheitsförderung stärker verbunden sein als die bloße Ideologie des Privateigentums, die den Besitzer eines Grundstückes und das Management einer Großbank in gleicher Weise erfassen will.“ (Ellwein 1968: 62–63)

Wenn Planung ein politischer Prozess wird, können Fragen von Gerechtigkeit und Verantwortung nicht mehr unmittelbar auf planungsexterne Rahmenbedingungen oder Entscheidungen außerhalb der Planung geschoben werden. Ob Planung dazu tatsächlich auf eine gesellschaftliche Gesamtkonzeption bezogen sein muss (Ellwein 1968: 63), ist eine andere Frage. Reduktion von Komplexität kann aber bedeuten, selbst in die Entscheidungsstrukturen außerhalb der Planung einzugreifen, wozu zwingend ein eigenes Ziel vorhanden sein muss, das damit verfolgt wird³⁷. Planer selbst haben also die Möglichkeit, zu beeinflussen, wie Planung auf eine komplexe Herausforderung reagiert – und im weiteren Sinne damit, was Planung überhaupt ist. Dazu stellt Scharpf (1973: 58) fest: „Planung kann darum Konflikt-Konsensprozesse nicht in ihrer Funktion ersetzen, sondern bleibt von ihnen abhängig und beeinflusst sie zugleich in vielfältiger Weise“. Der Konsensbedarf und die Kontroversen im Prozess unterscheiden sich dabei nach dem jeweiligen Gegenstandsbereich und der dahinterliegenden Entscheidungs- und Prozessstrukturen. Hier kann gesagt werden: ‚Probleme in Prozessen zuerst‘, wobei Ziele vornehmlich gesellschaftlich gegeben sind oder in politischen Gremien definiert werden.

Verantwortung übernehmen Planer also darüber hinaus dadurch, ein Problem abuarbeiten oder in Teilprobleme zu zerlegen. Verantwortungsvolle Planer vor dem Hintergrund der Reduktion von Unsicherheit und Komplexität werden aktiv im Prozess selbst, im Netzwerk der beteiligten Akteure und im Prozess von Zielfindung, Festlegung und Umsetzung. Was Effizienz in der Planung ist, wird damit zu einer Frage, die aus mehreren Perspektiven beantwortet werden kann, da Planer Einfluss auf die eigenen Maßstäbe ausüben können – und Effizienz dabei nicht als einziges Kriterium möglich ist. Ein einfacher Abgleich zwischen Plan und Umsetzung gibt unter solchen Umständen weder ein gutes Bild der Effektivität der Planung insgesamt, noch lassen sich daraus direkte und gute Rückschlüsse auf die Effizienz ziehen.

3.2.4 Kommunikative Ansätze

Die planungstheoretische Diskussion der letzten zwei Jahrzehnte war – in Deutschland wie international – geprägt durch den ‚communicative turn‘, zu dessen prominentesten Vertreterinnen Judith Innes (1995) und Patsy Healey (1992b, 1997) zählen. Im deutschsprachigen Raum hat Klaus Selle (1995; 1996) die kommunikative Wende maßgeblich mit geprägt und bis heute die Referenz für das Thema Beteiligung und Kooperation gelegt. Die Definitionen von Unsicherheit und Komplexität sind in den kommunikativen Ansätzen ähnlich denen der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Ansätze. *Unsicherheit* bezeichnet vor allem fehlende Informationen und fehlendes Wissen, das für Vorhersagen und darauf aufbauende effektive Planungen notwendig ist (Innes und Booher 2010: 2). Unsicherheit und Komplexität werden beispielsweise bei Innes und Booher (2010) in unterschiedlicher Hierarchie verwendet, auf der einen Seite mit Bezug zu den Elementen eines Gesamtsystems und auf der anderen Seite mit Bezug auf ein komplexes Gesamtsystem, das wiederum unsicher ist oder Unsicherheit produziert.

Hier knüpft die Definition von *Komplexität* an, die sich auf das gesamtgesellschaftliche System bezieht, das sich aufgrund seiner Komplexität einer zentralen Planung und Steuerung entzieht. Komplexität sind die vielfältigen Verbindungen, die räumliche Strukturen durchziehen und ihre Entwicklung beeinflussen. Es ist dabei mehr ein Sammelbegriff für etwas, was dynamisch und schwer

³⁷ Das Ziel kann auch implizit sein und muss nicht raumbezogen sein, z. B. in Bezug auf den eigenen Arbeitsplatz.

fassbar ist, aber großen Einfluss ausübt (vgl. Healey 2007; Innes und Booher 2010). Diese Definitionsprobleme von Unsicherheit und Komplexität können auch mit dem Ziel kommunikativer Ansätze begründet werden: wenn kommunikative Planung die Suche nach einem Konsens ist (Innes 1996), ist eine klare Definition von Unsicherheit oder Komplexität als Ausgangspunkt gar nicht notwendig. Kommunikative Ansätze selbst sind die Antwort auf eine empfundene steigende Komplexität auch *innerhalb* der Planung (Roo 2010b: 4). Für den Prozess der Planung sind unsichere Informationen und fehlendes Wissen ebenso wie dynamische, wechselseitige und vernetzte Beziehungen der Anlass, den Schwerpunkt auf die Einleitung und Organisation von Prozessen zur kollektiven Konsensfindung zu legen. Durch die kommunikative Einbettung weiterer Akteure in die Entscheidungsfindung reduzieren Planer auch ihre eigene Unsicherheit³⁸. Statt einer Zielmaximierung wird die Prozessoptimierung in den Mittelpunkt gerückt (Roo 2010a: 28). In diese Prozesse können dann unterschiedliche Unsicherheiten und verschiedene Bereiche von Komplexität eingebracht werden, ohne diese vorher durch Planer abschließend zu definieren oder einzugrenzen.

Unsicherheitsreduktion und Komplexitätsreduktion finden also im Idealfall in kommunikativen Arenen unter Einbezug aller relevanten Akteure statt. Jeder Akteur bringt die für ihn verfügbaren Informationen und sein eigenes Wissen ein, das im Rahmen des Prozesses sortiert und konsensbezogen reduziert wird. Die Komplexität des gesamtgesellschaftlichen Systems muss von Planern nicht analytisch erfasst werden. Ein herrschaftsfreier Diskurs bietet die Möglichkeit, Entscheidungen im Sinne der Gesellschaft zu treffen und diese dann anschließend planerisch umzusetzen, ohne eine Möglichkeit zu haben, alle externen Faktoren selbst erfassen und verarbeiten zu müssen. Ein Konsens bedeutet, dass alle Unsicherheiten und die gesamte Komplexität für alle Beteiligten soweit verarbeitet und reduziert wurde, dass sich alle nicht nur im Kompromiss auf etwas einigen, sondern *eine* gemeinsame Lösung finden. Dazu gehört, dass eine Entscheidung auf weithin anerkannten (technischen) Informationen beruhen muss – und nicht auf Informationen, denen nur ein Teil der Akteure vertrauen (Innes und Booher 1999a: 414). Die Übereinkunft muss dazu fair sein, aber möglicherweise noch wichtiger: sie muss auch von allen Beteiligten als fair angesehen werden. Evaluationen sollten sich auf eben diesen Prozess der Konsensbildung stützen und können die Inhalte hinter Prozesskriterien und die Prozessevaluation zurückfallen lassen (Innes und Booher 1999a: 412–423). Im Gegensatz zu ‚Probleme zuerst‘ (vgl. technische Ansätze) gilt hier eher etwas wie ‚Konsens zuerst‘. Planung ist dann Unterstützung der Konsensfindung und dessen spätere Umsetzung.

Das ist bis hier eine Idealvorstellung eines kommunikativen Ansatzes, die in genau dieser Reinform selten normativ gefordert wurde. In konfliktträchtigen Feldern sind auf Konsens orientierte Netzwerke in der Praxis kaum geeignet, einen Konsens herzustellen, der über den kleinsten gemeinsamen Nenner hinausgeht (Wiechmann 2008b: 79). Dies führt zu einer Favorisierung des Status Quo und machtvoller Interessen zulasten grundlegender Veränderungen, der Lösung harter Interessenskonflikte oder der Fragen der Umverteilung (Siebel 2006a: 15). Zudem fehlt rein prozeduraler kommunikativer Planungstheorie durch ihr Streben nach universeller Anwendbarkeit ein substanzieller Planungsinhalt (Fainstein 2000: 472) ebenso wie eine zufriedenstellende Integration von Werten, Ethik und Gender (Roo 2010b: 5). Weitgehend ausgeblendet – wenn auch nicht grundsätzlich verneint – werden der Einfluss von Ressourcen, Geld, Expertenwissen, Organisation und der Medienwirkung (Fainstein 2000: 461; vgl. auch Healey 2003).

Hier wird ein Dilemma deutlich: ein idealer kommunikativer Ansatz muss sich um Effektivität, Gerechtigkeit, Verantwortung und Effizienz im Grunde vergleichsweise wenige reflexive Gedanken machen (vgl. auch Roo 2010b: 5). Effektiv ist eine Planung dann, wenn in den kommunikativen Prozess alle relevanten Akteure einbezogen wurden und ein Konsens erzielt wurde, effizient ist ein Prozess dann, wenn das mit dem bestmöglichen Input-Output-Verhältnis passiert. Ein gut gestalteter und inklusiver Prozess sichert ein gerechtes und nachhaltiges Ergebnis im Sinne des Allgemeinwohls

³⁸ Beispielsweise kritisiert Fainstein (2000: 472) kommunikative Ansätze dafür, eine allgemeine prozedurale Ethik ohne substanziellen Inhalt bereitzustellen (ähnlich auch Christensen (2015)).

(Innes und Booher 1999a: 420). Allerdings gibt es auch weitere, kaum messbare Ergebnisse eines kommunikativen Prozesses. Gegenseitiges Vertrauen, neue Netzwerke und neue Partnerschaften können als Ergebnis eines Prozesses stehen, ohne dass es einen Plan, eine Strategie oder ein anderes durch Planer festgehaltenes Ergebnis gibt – d. h. der Prozess selbst kann Akteure und ihr Handeln verändern, auch noch nach Jahren (Innes und Booher 1999a: 413, 2010: 7). Wenn ein Input-Output-Verhältnis gemessen werden soll, muss die Betrachtung zwangsläufig weit über den Zeitraum beispielsweise eines Planaufstellungsverfahrens hinausgehen und viele schwer messbare indirekte Effekte mit einbeziehen.

Die Frage der Verantwortung von Planung ist stark aus der Kritik an den kommunikativen Ansätzen heraus diskutiert worden (Gunder und Hillier 2007b: 62, 2009: 9; Sager 2009a: 81), oder dem Ansatz als Ergänzung und offene Frage hinzugefügt worden (Healey 2003: 115; Altröck 2010: 2). Mit weniger explizitem Bezug auf den Begriff der Verantwortung ist es aber die Aufgabe von Planung, demokratische Teilhabe aller Beteiligten zu unterstützen und Fehlinformationen vorzubeugen (vgl. Healey 1992a: 10). Verantwortungsvolles Planungshandeln ist dann das Handeln, das dem normativen Ideal einer kommunikativen Planung nicht nur entspricht, sondern aktiv die Bedingungen für die Diskussion und Einlösung von Geltungsansprüchen schafft (Healey 1992b: 156–159). Auf Grundlage von Sprechhandlungen und Geltungsansprüchen nach Habermas (1981a) kann in der Folge ein kollektives Ziel als Konsens bestimmt werden. Die Verantwortung von Planern ist darin zu sehen, umfassende, offene und inklusive Arenen zu schaffen, in denen Akteure in unverzerrter Rede und in moderierender Unterstützung durch Planung in Richtung eines Konsenses diskutieren können.

3.2.5 Komplexitätstheoretische Ansätze

„The view from complexity entails that we cannot have perfect knowledge of complex systems. We cannot ‘calculate’ the performance of, for example, complex social systems in their complexity; we have to reduce that complexity; we have to make choices. Normative issues are, therefore, intertwined with our very understanding of complexity.“ (Cilliers 2005: 264, Hervorhebung im Original)

Komplexitätstheoretische Ansätze gehen weiter mit einem Verständnis von Komplexitätstheorie als Entwicklung ‚at the edge of chaos‘ (Waldrop 1992; Lewin 1999). Die Komplexitätstheorie hat ihre Ursprünge in der Systemtheorie und greift auf Grundprinzipien lebender Organismen zurück – dazu gehören beispielsweise Non-Linearität, multiple Zukünfte, Selbstorganisation, Emergenz, Ko-Evolution und Zustände fern von einem Gleichgewicht (Dooley 2004: 354; Urry 2005; Wezemaal und Loepfe 2009; Gerrits und Verweij 2015: 484; Rauws und Roo 2016). Die Breite der Ansätze und ihre Abstraktion reicht von positivistischen bis zu konstruktivistischen Ansätzen (Dooley 2004: 354), was die einheitliche Definition zentraler Begriffe erschwert. Wenn Komplexität als gemeinsamer Begriff zur Auflösung einer Barriere zwischen Natur- und Sozialwissenschaften gesehen wird (nach Urry 2005: 2; Wezemaal und Loepfe 2009: 107–108), zeigt das den umfassenden Anspruch, an dem sich komplexitätstheoretische Ansätze messen lassen müssen.

Im weiteren Sinn sprechen einige Autoren von einem *complexity turn* (Urry 2005), der allerdings für die Planung bisher nicht in den Mainstream der planungstheoretischen Diskussion vorgedrungen ist. Hier geht es um Ansätze, die sich explizit auf komplexitätstheoretische Überlegungen stützen. Die Verwendung ist dabei nicht einheitlich – als beispielhafte Einordnung können die Themenbereiche der Themengruppe zu Planung und Komplexität in der Association of European Schools of Planning (AESOP) dienen: *„linkages between spatial planning, non-linearity and the science of complexity, processes of adaptivity, mechanisms of self-organization, transformation towards a resilient society, transition management and many more issues“* (AESOP 2015). Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe wurden aber auch dafür kritisiert, vergleichsweise isoliert neben anderen Strömungen der Planungstheorie zu stehen und Referenzen zu wichtigen Autoren wie Rittel und Webber, Luhmann oder Flyvbjerg vermissen zu lassen (Altröck

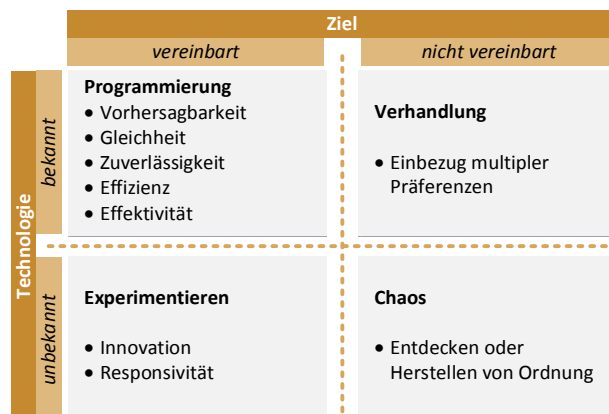
2014: 100)³⁹. Insgesamt zeigt sich hier eine sehr große Bandbreite von Arbeiten, die sich unter dem Begriff Komplexität vereinen. Viele Ideen sind entweder schwierig auf planungspraktisches Handeln übertragbar oder machen einen großen Sprung von umfassender theoretischer Ausarbeitung zu sehr kleinteiligen Empfehlungen, die sich mehr in Begriffen als in praktischen Aspekten von anderen Ansätzen unterscheiden.

Unsicherheit ist überall – insofern sind sich alle Ansätze einig. Einfacher ist es deshalb, von hinten zurück zu denken. Das Ziel von Planungsprozessen ist die Suche (und ultimativ das Finden) von Sicherheit (Roo 2012: 144; Gunn und Hillier 2014: 61). Dahinter liegt ein sozialkonstruktivistisches Verständnis von Unsicherheit als etwas nicht oder nicht in allen Dimensionen messbares und etwas, was die Beschreibung oder Erklärung einer Situation in allen Details unmöglich macht (Gunn und Hillier 2014: 62). In diesem Sinne sind auch Zweifel und Unsicherheit eng verknüpft und Fragen werden Teil einer Problematisierung, d. h. der Unmöglichkeit, Probleme für immer zu lösen, sondern sie beständig wiederaufzurufen und aus neuen Perspektiven umzuformulieren (Hillier 2010c: 448). Unsicherheit bedeutet, dass jede Problemlösung nur eine zeitlich begrenzte Fixierung ist, die provisorisch und immer wieder neu hinterfragt wird (Wezemael und Loepfe 2009: 106).

„*Uncertainty [...] is a social construct relating to circumstances of not knowing in which it is impossible to describe or explain one’s situation completely or predict the future. Uncertainty is non-measurable.*“ (Gunn und Hillier 2014: 62)

Festzustellen bleibt, dass Unsicherheit grundsätzlich subjektiv und kontextbezogen ist. Unsicherheit sind fehlende Informationen und fehlendes Wissen über eine aktuelle Situation, die ein vollständiges Erfassen und Beschreiben unmöglich machen und auch eine präzise Prognose verhindern. Das heißt auch, dass Unsicherheit unterschiedliche Ausprägungen und einen unterschiedlichen Umfang annehmen kann. Sehr bekannt ist die Einteilung von Problemen nach ihrem Grad von Unsicherheit auf den Achsen Ziel und Technologie bei Christensen (1985, 1999)⁴⁰. Abbildung 7 zeigt ihre Einteilung von Planungsproblemen in einer Vierfeldermatrix mit dem jeweiligen Planungsansatz – hier im weiteren Sinne der Ansatz zur Reduktion von Unsicherheit. Der erste Quadrant ist dabei gleichzusetzen mit einer Situation von Sicherheit, in der es vorhersehbare, zuverlässige, effiziente und effektive Antworten auf ein Planungsproblem gibt.

Abbildung 7: Typen von Planungsproblemen unter Unsicherheitsbedingungen



Quelle: Christensen 1985: 66, eigene Übersetzung und Darstellung

³⁹ Luhmann wird beispielsweise intensiv in den management- und organisationstheoretischen Ansätzen rezipiert (vgl. Kap. 3.2.6). Flyvbjerg hat eine Anknüpfung im Management, hat aber viel Denkmateriale für poststrukturalistische Ansätze geliefert (z. B. Gunder und Hillier 2009).

⁴⁰ Christensen (1985, 1999, 2012) selbst veränert ihre Begriffswahl mit der Zeit von Unsicherheit zu Komplexität und führt Komplexität damit mehr als Ergänzung zu Unsicherheit denn als neues Konzept ein.

Die Reduktion von Unsicherheit ist aus einem komplexitätstheoretischen Ansatz heraus also sehr umfassend und vielfältig – mit der Gemeinsamkeit, dass eine vollständige Beseitigung von Unsicherheit als Grundannahme ausgeschlossen ist und sich schon im Reduktionsprozess auch Ansätze dafür entwickeln sollen, wie eben mit diesen nicht-reduzierbaren Unsicherheiten umgegangen wird (Bertolini 2010b). Hier unterscheiden sich die Ansätze von den bisher dargestellten, für die nicht-reduzierbare Unsicherheiten eher eine Black Box darstellen, für die es keine echte planerische Handhabung gibt. Die beispielsweise von Fürst (1996) erkannten Wege der Erweiterung von Wissen oder des Rückgriffs auf externes Wissen sind so gesehen zwar wertvoll, aber können nicht dazu führen, alle Unsicherheiten zu reduzieren.

Wie kann sich davon *Komplexität* abgrenzen? Vor allem die unteren beiden Quadranten sind wirkmächtig geworden für Anknüpfungspunkte zwischen Planung und Komplexitätstheorie – mit Komplexität verstanden als einem System am Rand des Chaos, das sich non-linear und weit weg von einem Gleichgewicht bewegt (Dooley 2004: 368; Batty 2008: 769; Gerrits und Verweij 2015: 484)⁴¹. Auch in komplexitätstheoretischen Ansätzen ist Unsicherheit vornehmlich eine statische Variable, etwa fehlendes Wissen, während Komplexität sich auf das Gesamtsystem inklusive aller Elemente, Wechselbeziehungen und deren Dynamik bezieht. Komplexität entsteht als das Ergebnis der Interaktion von Elementen, wobei alle Elemente – handelnde Akteure und Ressourcen – aus systemischer Prozessperspektive, d. h. als dynamische Elemente, betrachtet werden müssen (vgl. Wezemael und Loepfe 2009: 107–108). Unsicherheit und Risiko können dann als zwei Bestandteile von Komplexität verstanden werden (Batty 2013: 9)⁴². Modelle, die auf der Komplexitätstheorie basieren, haben als gemeinsames Element die Zeit – und richten sich gleichzeitig auf die Beantwortung von ‚Wie‘- und ‚Warum‘-Fragen (Dooley 2004: 354)⁴³. Aus der Perspektive der Sozialwissenschaft ist Komplexität zunächst bezogen auf offene komplexe Systeme, die inhärent dynamisch sind und mit lokalem anstatt universellem Wissen arbeiten (Byrne 2005: 97). Planung wird dann zu einem Kontrollparameter im partizipativen und iterativen Prozess der Entwicklung möglicher Zukünfte und den Handlungen in Richtung der gewünschten Zukunft (Byrne 2003: 171–178). Als Leitspruch könnte ‚Systeme zuerst‘ gelten. Jede Überlegung muss von dem Ausgangspunkt offener komplexer Systeme beginnen.

„Let us begin with a working definition of the term by using it as an adjective – by defining complexity theory as: the interdisciplinary understanding of reality as composed of complex open systems with emergent properties and transformational potential. A crucial corollary of complexity theory is that knowledge is inherently local rather than universal. Complexity science is inherently dynamic. It is concerned with the description and explanation of change and one of its most powerful terms, imported from general dynamic theory, is trajectory – the account of the actual pattern of change of a system.“ (Byrne 2005: 97, eigene Hervorhebung)

Aus diesem Bereich kommen auch weitere Begriffe wie *radical uncertainty* (Zapata und Kaza 2015), *deep uncertainty* (Haasnoot et al. 2013), *complex complexity* (Byrne 2005: 96, 2012: 274–275) und *hypercomplexity* (Urry 2005: 3)⁴⁴. Intendiert ist jeweils die Abgrenzung eines bestimmten Verständnisses gegenüber der Gesamtmenge von Definitionen. Der Risikobegriff wird ebenfalls in Verbindung mit komplexitätstheoretischen Ansätzen diskutiert, allerdings eher punktuell und ohne eine einheitliche

⁴¹ Gerrits und Verweij (2015: 484) weisen darauf hin, dass sich die komplexitätstheoretischen Ansätze bisher über rekurrende Verweise auf Non-Linearität, Emergenz und Systeme weit vom Gleichgewicht definieren, sich aber noch nicht zu einem Theoriegebilde verdichtet haben.

⁴² Der Risikobegriff wird für den Fortgang dieser Arbeit weitgehend ausgeklammert (vgl. Kap. 3.3.3).

⁴³ Der Verweis bezieht sich hier auf den Wandel von Organisationen und die Verbindung von Varianz- und Prozessmodellen in komplexitätstheoretischen Modellen, die diese vielfältig anwendbar machen (Dooley 2004: 355). Dieser Ansatzpunkt ist nicht umfassend, aber für die Zwecke dieser Arbeit passend.

⁴⁴ Auch Luhmann (1987: 637, 1997a: 22–23) sieht Gesellschaft als hyperkomplexes System, in dem jede Beschreibung des Systems gleichzeitig Teil des Systems sein muss und es notwendigerweise mehr als eine Beschreibung geben kann.

Anknüpfung an ein Verständnis von Komplexität oder komplexen Systemen. Hier wird auf den Begriff Risiko später in den poststrukturalistischen Ansätzen eingegangen, die sich damit intensiver auseinandersetzen⁴⁵.

Effektivität und Effizienz sind keine einfachen Anknüpfungspunkte für komplexitätstheoretische Ansätze (vgl. Abbildung 7). In einer inhärent dynamischen und sich ständig verändernden Situation sind sowohl Effektivität als auch Effizienz immer nur für kleine Ausschnitte und begrenzte Zeiträume definierbar. Das macht es umso schwieriger, weil die wichtigen Hebel in einem komplexen System kontraintuitiv sein können und auch kleine Inputs große Veränderungen bewirken können (Meadows 1999: 3; Wilkinson 2011: 607). Planung kann sich vor allem auf Regeln, weniger auf fixierte (End-)punkte beziehen. Eine statische Definition von Erfolg ist somit nur möglich, in dem sie mit Einschränkungen verbunden wird. Handeln ist möglich, aber Ergebnisse können (auch) non-linear, emergent und selbstorganisiert entstehen. Equifinalität als Merkmal komplexer Modelle bedeutet zudem, dass das gleiche Ergebnis durch vollständig unterschiedliche Regeln erreicht werden kann (Poole et al. 2000: 62; Sturm, Opterbeck und Gurt 2011: 18; Verweij und Gerrits 2013: 46). So kann zwar ein Abgleich zwischen zwei Punkten gemacht werden und sowohl die Veränderungen im Vergleich zu einer Planung bestimmt werden (Effektivität), als auch der Input-Einsatz durch Planung im Vergleich dazu (Effizienz) ermittelt werden. Es müssen aber Zweifel angebracht sein, ob deshalb eine lineare Kausalbeziehung angenommen werden kann. Weiteren Schritten, Nachfragen und dem Test alternativer Erklärungsmuster kommt hier dann eine besondere Bedeutung zu.

„The key task of planners working in a complexity frame of reference is to work with people in a participatory way in order to specify the range of possible futures and to try to establish the actions that will produce a future which is desired – with that desire specified through democratic processes.“ (Byrne 2003: 177)

Angesichts komplexer Systeme, die sich auf der Kante zum Chaos bewegen, sich non-linear entwickeln, Elemente von Selbstorganisation, Adaption und Emergenz beinhalten – wie passt der Begriff Verantwortung hier überhaupt hinein? Ganz abstrakt betrachtet ist es die erste Verantwortung, diese Sichtweise anzuerkennen und bewusst darauf einzugehen, dass unsere Umgebung nicht vollständig planbar ist und dass Realität unser Handeln ebenso beeinflusst wie unser Handeln die Realität (Byrne 2012: 273). Planung ist mehr ein Instrument von Aktion und Innovation denn von Kontrolle (vgl. Friedmann 1987). Das heißt auch, dass regelbasierte Modelle ihre Bedeutung haben, aber der Blick weit über die (lineare) Modellierung hinausgehen muss – und dabei erkennen muss, dass Planung die Gestaltung unserer zukünftigen Entwicklung ist, nicht nur die Wiedergabe eines heutigen Zustands und dessen Fortschreibung (Byrne 2003: 175–176, 2012: 275). Zudem bedeutet das, dass es die Verantwortung ist, eine ethische Vorstellung zu haben oder zu entwickeln, wie Handeln unter diesen Bedingungen funktioniert und wie Wahlen getroffen und begründet werden, d. h. die Komplexität reduziert wird (Cilliers 2005: 264). Hier zeigt sich also eine Tendenz in Richtung ‚Prozesse zuerst‘, wobei immer eine Verbindung mit einem mindestens abstrakten Ziel vorhanden sein muss.

3.2.6 Management- und organisationstheoretische Ansätze

Aus einem management- und organisationstheoretischen Ansatz heraus sind Unsicherheit und Komplexität scheinbar am einfachsten und am pragmatischsten zu behandeln. Handeln ohne vollständige Information ist hier eine Grundannahme, ebenso wie die Akzeptanz oder Toleranz gegenüber Fehlern. Es ist also weniger prioritär, Unsicherheit oder Komplexität zuerst zu definieren. Vielmehr muss es eine Möglichkeit und Perspektive zu planerischem Handeln geben.

⁴⁵ Zwischen komplexitätstheoretischen, management- und organisationstheoretischen und poststrukturalistischen Ansätzen im Verständnis dieser Arbeit gibt es einige Überschneidungen bei den Wissenschaftlern, die diese Ansätze entwickeln und vertreten. Das trifft insbesondere auf Hillier zu.

„*Uncertainty is a perceived lack of knowledge, by an individual or group, that is relevant to the purpose or action being undertaken.*“ (Abbott 2005: 238)

Unsicherheit bezieht sich auf eine breite Palette von planungsexternen Faktoren, die in einem kontinuierlichen Prozess adaptiv gemanagt werden (Wiechmann 2008b: 48–51). Dazu gibt es verschiedene prozessbezogene Ansätze, darunter auch der *strategic choice*-Ansatz (Friend und Hickling 2005) sowie wichtige Grundlagen zur Typisierung von Unsicherheit in der Planung (Abbott 2005)⁴⁶. Aus der Managementperspektive kann dabei grob zwischen Strategien bzw. strategischer Planung und operativer Planung gesprochen werden (Steinmann, Koch und Schreyögg 2013: 275–280). Für die Planung am intensivsten aufgearbeitet wurde ein Verständnis von strategischer Planung, das sich auch an der Strategieforschung anlehnt und sich bewusst von einer linearen und technischen Planung abgrenzt sowie Regionalplanung und Regionalentwicklung flexibler gemeinsam denken kann (Wiechmann 2008b; ARL 2011b)⁴⁷.

Kurz gesagt gilt hier, dass Unsicherheit vom Ergebnis her, d. h. von der durchgeführten Handlung oder Planung, betrachtet wird und nicht objektiv gegeben ist, sondern aus der Perspektive einer Einzelperson oder einer Gruppe empfunden wird (Abbott 2005: 238). Unsicherheitsreduktion ist dann nicht nur die Wahl von Optionen (vgl. komplexitätstheoretische Ansätze), sondern vor allem der Prozess des kontinuierlichen Managements von Unsicherheiten. Dabei ist Planung auf der beständigen Suche nach den ‚besseren‘ statt der ‚besten‘ Lösungen (Abbott 2009; vgl. Campbell 2012: 393). Die Suche nach einer ‚sicheren‘ Zukunft steht ansonsten sogar einer offenen Suche nach einer ‚besseren‘ Zukunft gegenüber und beschränkt die Möglichkeiten, unter Bedingungen von Unsicherheit zu handeln (vgl. Abbott 2009: 503). Planungsprozesse insgesamt können so, aus der Sicht der Managementtheorie, als Prozesse der Absorption von Unsicherheit begriffen werden, in denen nie Sicherheit hergestellt werden kann (Steinmann, Koch und Schreyögg 2013: 131)⁴⁸.

Komplexität wird von Unsicherheit nicht trennscharf abgegrenzt. Entscheidungssituationen sind immer komplex, d. h. eine besondere Ausgestaltung des Begriffs ist kaum notwendig. Wie bei den zuvor genannten Ansätzen wird Komplexität aus management- und organisationstheoretischer Sicht häufig mit einem Systembezug verwendet. Beispielsweise gilt hier, dass sich die Umwelt einer vollständigen Strukturierung entzieht, „*weil sie prinzipiell komplex ist, d. h. es gibt in der Umwelt unüberschaubar viele Handlungseinheiten und Anschlussmöglichkeiten zwischen ihnen*“ (Steinmann, Koch und Schreyögg 2013: 131)⁴⁹. Planung handelt, vergleichbar zu den Annahmen komplexitätstheoretischer Ansätze, in komplexen sozialen Systemen, die aus durch Netzwerke verbundenen Akteuren, Interaktionen in Form des Austauschs von Informationen sowie durch „*Non-Linearität, systemisches Verhalten, Robustheit und Adaption*“ (Lamker in Bearbeitung: 5) ausgezeichnet sind. In komplexen adaptiven sozialen Systemen lässt sich dementsprechend nur bedingt absichtsvoll planen (Wiechmann 2008b: 75), d. h. Planung wird mehr ein sozialer Prozess des Unsicherheitsmanagements (Abbott 2012: 571). Jede planerische Handlung reduziert Unsicherheit und produziert Unsicherheit zugleich (Abbott 2005: 237–251; Lamker in Bearbeitung: 5). Anders gesagt: die Komplexität eines sozialen Systems wie der Planung erhält sich selbst; die Unmöglichkeit, alle Elemente mit jedem anderen in Verbindung zu setzen (hier kurz: die Komplexität) wiederholt sich auch auf jeder höheren Ebene der Systembildung (Luhmann 1987: 45–49). Das heißt auch, dass Komplexität nur durch Komplexität reduziert werden kann, d. h. indem eine Komplexität durch eine andere ersetzt wird (Luhmann 1987: 50). Unsicherheit bezieht sich dann entweder auf eine umgreifende Gesamtsituation, oder auf die einzelnen Elemente eines komplexen Systems, oder beides. Der gesamte Planungsprozess wird aus der Perspektive der Managementtheorie

⁴⁶ Hierauf wird später noch ausführlicher eingegangen (vgl. Kap. 3.3).

⁴⁷ Vgl. hierzu die Darstellung von Prozessmodellen in der Planung in Kap. 2.2.2.

⁴⁸ In der Definition wird hier auch Unsicherheit unterteilt in Gewissheit, Risikosituationen und Ungewissheit (Steinmann, Koch und Schreyögg 2013: 291). Auf diese Unterscheidung wird später noch eingegangen (vgl. Kap. 3.3.3).

⁴⁹ Die Ideen im hier zitierten Lehrbuch wurden vor allem unter Rückgriff auf Luhmann (1973, 1987) und Weick (1995b) entwickelt.

damit zu einem Prozess der Komplexitätsreduktion (Steinmann, Koch und Schreyögg 2013: 131). Wichtig sind hierfür wirkmächtige Vorstellungen Assoziationen, die über einen Plan hinaus wirken und entwickelt werden in „*Räumen (Arenen) für den transparenten, inklusiven und demokratischen Austausch*“ (Lamker in Bearbeitung: 6), in dem Zielvorstellungen und Optionen diskutiert und Entscheidungen vorbereitet und getroffen werden können (Balducci et al. 2011: 491; Lamker in Bearbeitung: 6). Verkürzt ausgedrückt liegt der Ausgangspunkt hier also nicht in Problemen oder Prozessen, sondern in der Entwicklungsrichtung oder den Zielen.

Die Grundlagen der management- und organisationstheoretischen Ansätze müssen sich vielfach der Kritik stellen, einen zu stark reduzierten Planungsbegriff zu verwenden. Verweise auf Ökonomen wie Hayek (1944, 1960) verleiten dazu, Planung unter diesem Bezugsrahmen im Sinne einer neoliberalen Gesellschaftsordnung stark einzuschränken und auf die Selbstordnungskräfte des Marktes zu vertrauen. In der Planungstheorie werden aber nicht zwingend inhaltlich-ethische Vorstellungen übernommen, sondern vor allem Elemente zur Flexibilisierung und kontinuierlichen Adaption von Planung (Wiechmann 2008b). Planung wird nicht – auch nicht harte und unflexible Planungsinstrumente – grundsätzlich infrage gestellt, sondern wird eher erweitert in Richtung dynamischer entwicklungsorientierter informeller Instrumente. Die Kritik wurde vor allem aufgegriffen, um Planung nicht „*systemübergreifend als Akt der Herrschaft zur Reduktion von Komplexität*“ (Wiechmann 2014a: 10) zu verstehen. Zurückhaltend ist der Blick insofern, als formelle Instrumente alleine für aktuelle Herausforderungen und Megatrends nicht mehr ausreichend sind, aber auch informelle Instrumente alleine nicht ausreichen (ARL 2011b; Lamker 2014a). Hier bedeutet das auch, dass Komplexitätsreduktion kein autoritärer Prozess ist, der zentral von oben gesteuert wird. Vielmehr ist der Prozess selbst inhärent komplex (vgl. Prämisse II). Einerseits gilt hier also die Richtung ‚Regeln zuerst‘ für die Beschäftigung mit management- und organisationstheoretischen Ansätzen. Für deren Ausgestaltung folgt dann aber darüberhinausgehend ein ‚Richtung/Ziele zuerst‘, da sich alle Schritte, deren Verbindungen und Elemente an einer – unter Umständen auch abstrakten oder langfristigen – Zielrichtung ausrichten müssen.

Für management- und organisationstheoretische Ansätze können Effizienz und Effektivität unterschiedlich betrachtet werden. Grundlegend ist die Betrachtungsrichtung für die Effektivität von strategischer Planung (Faludi und Mastop 1997): vom Plan ausgehend auf die Umsetzung bzw. das Ergebnis (*conformance-Prinzip*) oder vom Ergebnis her, auch ohne dass es in genau dieser Form geplant war (*performance-Prinzip*). Es kann also sehr erfolgreiche Fälle von Planwendung geben, in denen der Plan aber eher als Kommunikationsmedium fungiert und nicht 1:1 räumlich umgesetzt wird (Wiechmann 2008b: 83). In umfangreichen regionalen Entwicklungsprozessen wird dabei erwartet, dass sich die Bedeutung dieser Evaluationskriterien verändern kann (Wiechmann 2008b: 88). Effizienz ist im Anschluss einfacher zu bestimmen aus Ressourceneinsatz und dem Ergebnis. *Effektiv* kann eine Planung sein, wenn entweder ein vorgesehener Zustand exakt erreicht wurde oder wenn sich eine Situation durch einen Planungsprozess aus Sicht der Akteure verbessert hat, auch wenn vom Plan abgewichen wurde oder Elemente nicht vollständig geregelt wurden⁵⁰. *Effizient* ist Planung dann, wenn der Ressourceneinsatz im Vergleich zum Ergebnis minimiert ist. Vor der Verwendung des Begriffs *Verantwortung* scheuen management- und organisationstheoretische Ansätze eher zurück oder es werden starke Anleihen aus anderen planungstheoretischen Ansätzen genommen. Die Übertragungen aus der Management- und Organisationstheorie in die Planung bedienen sich zumeist konzeptionellen Grundlagen, prozeduralen Bestandteilen und zur Verfügung gestellten Beschreibungs- und Erklärungsmodellen. Übertragungen zu weiteren Bereichen wie Führungsverhalten, Organisations- und Unternehmenskultur oder Motivation, Personalführung und Personalentwicklung fehlen weitgehend. Über die Gründe kann hier nur spekuliert werden. Vielleicht sind es begriffliche

⁵⁰ Vgl. hierzu auch Hutter (2016: 303). Die Bewertung der Effektivität einer Planung kann aus der Sicht von Beteiligten von den Ergebnissen evaluierender Studien abweichen. Eine hohe empfundene Effizienz kann dabei aber ebenso positive Effekte haben.

Schwierigkeiten mit einem Thema wie Führung, vielleicht eine größere notwendige Abstraktionsleistung, vielleicht auch tatsächliche Probleme der Passfähigkeit.

Die Schwierigkeit mit dem Verantwortungsbegriff mag auch darin begründet liegen, dass in der Managementtheorie selbst unterschiedliche Vorstellungen darüber existieren, was ethisches oder moralisches Verhalten ist und ob Management hierfür überhaupt ein eigenes Verständnis braucht (Steinmann, Koch und Schreyögg 2013: 107–118). Management- und Organisationstheorie können zwar darüber diskutieren, ob sie eine gesellschaftliche Verantwortung haben – Planung als Teil des gesellschaftlichen und politischen Systems kann das aber nicht. Planung als politischer Prozess (vgl. Prämisse II) muss sich mit der eigenen Verantwortung aktiv auseinandersetzen. Ohne sich allerdings selbst dabei durchsetzen zu müssen oder die eigene Meinung anderen aufdrängen zu müssen. Diese spezielle ‚*leadership challenge*‘ (Wilkinson 2015) bleibt für die Planung elementar und bietet Potenzial, auch in dieser Richtung in management- und organisationstheoretischen Ansätzen weiterzudenken.

3.2.7 Poststrukturalistische Ansätze

„*Core to spatial planning practice is the provision – or at least the appearance of provision – of future ‘certainty’ in a complex, unstable, dynamic and inherently uncertain world.*“ (Gunder und Hillier 2009: 23)

Zwischen komplexitätstheoretische und poststrukturalistischen Ansätzen werden große Überschneidungsbereiche gesehen, die sich bereits an den Grundannahmen einer nicht (vollständig) planbaren Welt, unplanbaren (und unerwarteten) Vorgängen, Auswahl und Entscheidung ohne vollständige Information und der Entwicklung von Visionen und Entwicklungsrichtungen anstatt in Ansätzen von Kontrolle und Fixierung zeigt (vgl. Allmendinger 2009: 190–194). Für poststrukturalistische Ansätze ist, noch mehr als für die bisher beschriebenen Ansätze, die Unplanbarkeit aller Realitäten und die Arbeit mit multiplen Rationalitäten der Wesenskern. Die Entwicklung dieser Ansätze beginnt etwa ab Mitte der 1990er-Jahre und entwickelte sich in unterschiedliche Richtungen, ist aber bisher ein Randbereich (vgl. auch Allmendinger 2009: 188). Hier geht es um den Bereich, der vor allem aus der Beschäftigung mit psychoanalytischen Theorien entstanden ist und maßgeblich von Michael Gunder (Gunder 2003; Allmendinger und Gunder 2005) und Jean Hillier (Hillier 2007; Gunder und Hillier 2009) vertreten wird. Im weiteren Sinne fallen hier hinein auch Anknüpfungen an die *cultural theory* bei Benjamin Davy (Davy 2008; Gunder 2011b), in dem er auf die Polyrationalität von Planung verweist und dazu auffordert, die Monorationalität heutiger Planung zu verlassen. Allerdings muss er sich selbst der Kritik stellen, dass er nur vier Kategorien entwickelt und Rationalitäten dadurch wieder in ihrer Zahl einschränkt (Allmendinger 2009: 194).

Hier soll ein pragmatisches Verständnis für die Verbindung von Poststrukturalismus und Planung zugrunde gelegt werden. Man könnte auch einen Schritt weiter gehen und sagen, dass sich Poststrukturalismus jeder Art von Planung verweigert, weil die Welt mit allen Bestandteilen durch uns konstruiert ist und es Planung in einem gängigen Verständnis damit gar nicht geben kann (vgl. Allmendinger 2009: 189). Tatsächlich verweigern sich diese Ansätze allem, was langfristige und umfassende Planungen sind – zugunsten kurzfristiger Interventionen auf Basis langfristiger Zielvorstellungen und Visionen. Dabei sind gerade managementtheoretische Ideen mit einer pragmatischen Mikroperspektive offenbar gut geeignet, Anknüpfung zu finden (Hillier 2010b, 2011a). Auch wenn Planung ein schwieriger Begriff in diesem Zusammenhang ist, so ist raumrelevantes Handeln problemlos in Übereinstimmung zu bringen. Die Ansätze gehen immer wieder davon aus, raumrelevantes und planerisches Handeln zu hinterfragen, zu kritisieren, zu dekonstruieren und auf ungleiche Macht- und Ressourcenverhältnisse hinzuweisen. Viele Bezugspunkte werden dabei zu Flyvbjerg (1998) und seiner Aalborg-Fallstudie gelegt, die sehr feingliedrig langfristige und persistente Muster von Macht und Beeinflussung aufzeigt (Gunder 2003; Gunder und Hillier 2009).

Poststrukturalistische Ansätze sehen *Unsicherheit* aus Sicht von Planern in einer inhärent negativen Konnotation – es ist gar etwas, was verfolgt und vor sich her treibt (Gunder 2008). Gleichzeitig ist Unsicherheit auch die Aufforderung, aktiv zu planen und Unsicherheit zu akzeptieren (Gunder und Hillier 2009: 74). Sicherheit ist für Planer hierbei pure Utopie, oder gar Ideologie in einer risikobehafteten Gesellschaft. Empirische Überprüfungen von Teilen dieser Ansätze zeigen, dass es tatsächlich das Hauptziel von Planung sein kann, Sicherheit zu schaffen – einerseits für die räumliche Umgebung (Leskovec 2015), aber vor allem auch für die eigene Arbeit (Gunn und Hillier 2014). Es ist sicher kein Zufall, dass diese Ansätze eher aus Regionen oder Ländern kommen, in denen Planung weniger stark institutionalisiert ist als in Deutschland (z. B. Australien und Neuseeland) oder in denen das Planungssystem selbst schnellen Veränderungen unterworfen ist (z. B. England). Das kann auch erklären, dass es bisher wenige explizite Referenzen in der deutschsprachigen Diskussion gibt (vgl. Günzel und Lamker in Bearbeitung). Unsicherheit ist also für die Planungspraxis etwas Negatives und für alle Planer Problematisches – aus der Sicht der Planungstheorie aber etwas Unvermeidbares, das bearbeitet statt vermieden werden muss. Dabei fordern poststrukturalistische Ansätze dazu auf, das Unerwartete zu erwarten, flexibel zu bleiben und die Unsicherheit positiv in den Planungsprozess zu integrieren.

„Since as humans we are always seeking new identifications by which to define ourselves and to fill in what we think is missing or lacking in our sense of self, we tend to welcome anything that gives us new positive identity and belief. We especially welcome new concepts and ideas that can somehow give us a sense of control or ‘certainty’ over the contingent complexities of life, including our environment and our futures. [...] This completeness and certainty is inherently deferred, made impossible, by the subject's dependence on imperfect language, speech and image, for the symbolic must always be an abstraction of the whole. [...] This is partly why we continue to plan for certainty, even if we know – in our heart – that it is merely illusion and rationalization.“ (Gunder und Hillier 2009: 29, eigene Hervorhebung)

Komplexität wird weniger prominent verwendet. Als Begriff kann es beispielsweise abstrakt um die kontingente Komplexität des Lebens (Gunder und Hillier 2009: 29), den Prozess der Übersetzung von Politik in Handlung (Hillier 2008: 37) oder um die Komplexität von Raum- und Siedlungsentwicklung (Gunder und Hillier 2004: 222) gehen, ohne dass dem Komplexitätsbegriff dabei eine spezifische Bedeutung zukommt. Komplexität wird zudem oft gleichbedeutend oder in einem Atemzug mit Sicherheit und Unsicherheit genannt. Übereinstimmend bezeichnet der Begriff etwas, was nicht quantitativ erfassbar ist, sich außerhalb des Einflussbereichs von Planung bewegt – was aber gleichzeitig vielfältige Anknüpfungspunkte zur Planung hat und mit ihr interagiert.

Es gibt zwar Referenzen zu Überschneidungen zwischen poststrukturalistischen Ansätzen und der Komplexitätstheorie (Cilliers 1998; Byrne 2003: 173–174; Cilliers 2005; Allmendinger 2009: 190–194), doch werden diese Überlegungen aus Richtung der Komplexitätstheorie angestellt. Komplexe Systeme sind dementsprechend gekennzeichnet durch eine große Zahl von Elementen, deren intensive und dynamische Interaktion, Non-Linearität von Interaktionen, Rückkopplungen und Emergenz (Cilliers 1998; Allmendinger 2009: 190–191). Was zusätzlich in poststrukturalistischen Ansätzen besonders hervorgehoben wird, ist die Vielfalt von Elementen, die Selbstkonstruktion von Akteuren durch ihre Verbindungen zu anderen, das Aufbrechen der Unterscheidung zwischen Struktur und Handlung, die offene und asymmetrische Natur unserer Gesellschaft in Verbindung damit, dass die gleiche Information zu unterschiedlichen Zeitpunkten unterschiedliche Effekte haben kann (Allmendinger 2009: 191).

„*Planning practice could become a journey from explanation to response (Tajbakhsh, 2001: 162). If officers recognize that any given identity, especially if it is institutionalized, inevitably rests on exclusion, then they may be able to think through not what interest group or actor X is, but what they are not, who they exclude and so on. [...] In this way, lack, exclusion, antagonism and undecidability may be recognized and action commenced for their reduction, mindful of the impossibility of their elimination.*“ (Hillier 2003: 54)

Wesentlicher Baustein der *Reduktion von Unsicherheit und Komplexität* ist das eigene Bewusstsein. Erkennen und Anerkennen, dass wir alle in unseren Handlungen manipuliert sind hilft dabei, bessere Entscheidungen zu treffen. Planungsprozesse werden mehr zu einer Reise von Erklärung zu Antwort als zu einem linearen Prozess mit klaren Schritten (Hillier 2003: 54). Wenn Planung immer auch Ausschluss bedeutet, muss ein elementarer Bestandteil der Reduktion von Unsicherheit die Frage danach sein, wer ausgeschlossen wurde, was nicht in den Prozess einbezogen wurde, welche dahinterliegenden Machtstrukturen bestehen. Weil unsere Sprache immer unvollständig ist (Gunder und Hillier 2009: 29), ist es auch im Dialog nie möglich, diese Lücken zu schließen. Vielmehr muss es aber gerade darum gehen, auch Grundbegriffe von Planung und leere Signifikanten (*empty signifier*) wie Nachhaltigkeit, Sicherheit – und in gleicher Weise auch Klimaschutz und Klimaanpassung – zu hinterfragen (Gunder und Hillier 2009: 29).

In dem Sinne ist die Reduktion von Unsicherheit und Komplexität ein kontinuierlicher Prozess des Hinterfragens und Kritisierens, ohne dass ein poststrukturalistischer Ansatz selbst eindeutige Handlungsempfehlungen geben könnte. Ziel müssen alternative Wege des Denkens und Handelns sein, mit denen Planer dann tatsächlich innovativ und weltverbessernd auftreten können (Gunder und Hillier 2009: 195). Bestenfalls können sich aus Fragen kleine Schritte ergeben: Akteure, die zusätzliche einbezogen werden sollten. Informationen, die für eine Entscheidung fehlen. Und vor allem auch: eigene Wertvorstellungen, die nicht klargemacht wurden. Leitspruch könnte also verkürzt sein: ‚Fragen zuerst‘.

„*Risk, in this view, is something that can be measured, observed, mapped and, hopefully, controlled. In this perspective, risk is considered to exist only when it can be assigned a probability of occurrence. Otherwise it is regarded as uncertainty.*“ (Gunder und Hillier 2009: 58)

Über Unsicherheit und Komplexität hinaus sind *Risiko* (Gunder 2008) und *Verantwortung* (Gunder und Hillier 2007b) zwei zentrale Begriffe in der Auseinandersetzung mit poststrukturalistischen Ansätzen⁵¹. Sie schließen sich dabei analytisch der These an, dass wir mehr oder weniger angekommen sind in einer Risikogesellschaft, in der Risiken sozial produziert werden – „*die Existenz und Verteilung von Gefährdungen und Risiken [ist] prinzipiell argumentativ vermittelt*“ (Beck 1986: 35) und gleichzeitig die Verlagerung des Risikobewusstseins aus der Gegenwart in die Zukunft, auf etwas noch nicht Erlebbares (Beck 1986: 44). Aus einer Mangelgesellschaft wird eine Risikogesellschaft. Risiken sind etwas, das mit einer Wahrscheinlichkeit versehen werden kann – anderenfalls handelt es sich um Unsicherheit (Gunder und Hillier 2009: 58). Darauf aufbauend ist es Aufgabe – und Verantwortung – von Planern, die Produktion von Sicherheits-Fantasien oder -Ideologien zu beenden und aktiv mit der Unmöglichkeit absoluter Sicherheit und Vorhersagbarkeit zu handeln (Gunder 2008: 201–202). Planer müssen sich mit den tiefen Strukturen der Gesellschaft auseinandersetzen, müssen tief in Machtstrukturen eintauchen sowie akzeptierte Normen und Werte hinterfragen und ändern (Gunder und Hillier 2009: 191). Planer dürfen sich nicht davon verleiten lassen, vorgefertigte Lösungen mechanisch anzuwenden und dabei auf universelle Modebegriffe zurückzugreifen, noch dürfen sie es zulassen, dass eine Lösung ein Problem definiert (Gunder und Hillier 2009: 194–196)⁵².

⁵¹ Zum Risikobegriff vgl. Kap. 3.3.3.

⁵² Vgl. dazu das *garbage can*-Modell in der Organisationsforschung (Cohen, March und Olsen 1972; Kingdon 1984), vgl. Kap. 2.2.2.

Effizienz und *Effektivität* einer Planung sind für einen poststrukturalistischen Ansatz im Grunde nicht bestimmbar. Effizienz wird vielmehr schnell in Verbindung gebracht mit Planung als Teil einer neoliberalen Ideologie, und damit als effizientes Umsetzungsinstrument *einer* Zukunftsvorstellung einer gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Elite und gewisser Weise die Reduzierung von Planung auf eine instrumentelle und bürokratische Aufgabe und Rationalität (Gunder 2000: 303–306, 2016). Poststrukturalistische Ansätze sind eher ein Aufruf dazu, zunächst ineffizient zu sein, in dem neue Möglichkeiten und Werkzeuge identifiziert und entwickelt werden, die viele Wege der Planung zulassen (Gunder 2000: 305). Der Maßstab für Effektivität geht damit deutlich über andere planungstheoretische Ansätze hinaus in das potenziell Unendliche, Unfassbare und nicht vollständig beschreibbare. Ebenso wie Sicherheit kann effektive Planung nie vollständig realisiert werden (Gunder und Hillier 2009: 2). Und es erscheint zweifelhaft, dass es überhaupt ein Ziel für Planung sein kann oder darf, wenn man die Grundannahmen ernst nimmt.

3.3 Versuch einer integrierten Definition

„The planner has become the victim of planning, his own creation has overwhelmed him. Planning has become so large that the planner cannot encompass its dimensions. Planning has become so complex planners cannot keep up with it. Planning protrudes in so many directions, the planner can no longer discern its shape. He may be economist, political scientist, sociologist, architect or scientist. Yet the essence of his calling – planning – escapes him. He finds it everywhere in general and nowhere in particular. Why is planning so elusive?“ (Wildavsky 1973: 127)

Im zurückliegenden Unterkapitel wurden sechs planungstheoretische Ansätze in Bezug auf ihre Definition und die in ihnen vorhandenen Reduktionsmöglichkeiten von Unsicherheit und Komplexität beleuchtet. Zudem gibt es abweichende Sichtweisen darauf, was eine effektive und effiziente Planung auszeichnet sowie darauf, was die Verantwortung von Planern ist. Daraus eine allgemein anerkannte Definition zu entwickeln, erscheint utopisch.

Vergleichbar zu Wildavsky's Ausarbeitung muss auch hier festgestellt werden, dass Planung so komplex ist, dass ein Planer alleine mit der Entwicklung nicht mithalten kann. Schon die Möglichkeiten zur Reduzierung von Unsicherheit und Komplexität, die hier dargestellt wurden, weisen auf sechs unterschiedliche Planungen hin. Kein Ansatz kann als grundsätzlich falsch bezeichnet werden. Kein Ansatz ist ausreichend, alleine alle grundlegenden Facetten eines Planungsprozesses abzubilden. Es geht darum, eine gemeinsame Sprachregelung zu finden, die eine ausreichende Basis bereitstellt, in den nächsten Kapiteln weiter an Rollenverständnissen und Prozessmodell zu arbeiten. Wenn es um konkretes Handeln geht, liegen die dargestellten Ansätze näher zusammen, als es die Grundannahmen zunächst vermuten lassen. Alle Ansätze, so grundlegend unterschiedlich auch die theoretischen Anknüpfungspunkte sein mögen, beschäftigen sich am Ende doch mit der gleichen Planungspraxis und den gleichen Planungsinstrumenten⁵³. Das ist die Umkehrung der Perspektive, die hier eine gemeinsame Betrachtung möglich macht, da so von weitergehenden epistemologischen Unterschieden abstrahiert werden kann. Anders gesagt: Definitionen für diese Arbeit und das Prozessmodell müssen kompatibel zur Planungspraxis sein, nicht zu allen verwandten Theorien, die in die Planung überführt wurden.

Schwerpunktmäßig wird für die gemeinsame Sprachregelung hier auf die Management- und Organisationstheorie, aber auch passfähige Bestandteile aus der Komplexitätstheorie und der poststrukturalistischen Ansätze zurückgegriffen. Passfähigkeit bedeutet hier vor allem, dass diese Ansätze verstärkt auf die Mikroebene und planerisches Handeln schauen. So gibt es in der Management-

⁵³ Vgl. dazu auch die Begründungen zur Entwicklung des rollenbasierten Ansatzes und der Auswahl für das Prozessmodell in Kap. 4.1 und Kap. 4.3 (vgl. auch Collier, LaPorte und Seawright 2012).

und Organisationstheorie umfassendere und systematischere Ausarbeitungen zum Unsicherheitsbegriff und zum Handeln unter Unsicherheit (Hatch und Cunliffe 2006; Steinmann, Koch und Schreyögg 2013; Stacey und Mowles 2016). Wichtige Referenzwerke, auf die viele heutige Definitionen von Unsicherheit verweisen, stammen aus der Ökonomie (Knight 1921; Keynes 1997)⁵⁴. Marktprozesse sind zu einem gewissen Grad immer unsicher, weil sich die ‚unsichtbare Hand des Marktes‘ nicht erfassen und erst Recht nicht planen lässt. Zwar ist für Planung in allen Ansätzen anerkannt, dass der Markt nicht alle Allokationsprobleme in einer Weise lösen kann, die einer gesamtgesellschaftlichen Vorstellung entspricht. Gleichzeitig ist aber auch erkennbar, dass sich Planungstheorie zunehmend mit Selbstorganisation (in komplexitätstheoretischen Ansätzen), mit dem Setzen allgemeiner Regeln (in kommunikativen sowie management- und organisationstheoretischen Ansätzen) oder mit einem selbstkritischen Bild (poststrukturalistische Ansätze) positioniert. Die planungstheoretischen Ansätze, die Anleihen aus der Ökonomie entnehmen oder von ähnlichen Prämissen ausgehen, haben einen Teil dieser Systematik übernommen (z. B. Abbott 2005; Friend und Hickling 2005).

Alle Ansätze sind aber insoweit komplementär, als dass sie unterschiedliche Aspekte betonen. Technische Ansätze fokussieren sich auf Probleme als Ausgangspunkt von Planung („Probleme zuerst“), während die politik- und verwaltungswissenschaftlichen Ansätze die Probleme eng mit einer Prozessperspektive verknüpfen („Probleme *in* Prozessen zuerst“). Die kommunikativen Ansätze dagegen legen den Schwerpunkt auf das Ergebnis („Konsens zuerst“), das in einem geeigneten Prozess ermöglicht werden muss. Komplexitätstheoretische Ansätze betonen die systemische Kontinuität von Raumentwicklung und Raumplanung („Systeme zuerst“), brauchen aber auch eine inhaltliche Anknüpfung. Management- und organisationstheoretische Ansätze konzentrieren sich zwar auf Prozesselemente und die Untersuchung von Prozessen („Regeln zuerst“), brauchen hierfür aber eine enge Anknüpfung an eine mindestens abstrakt vorhandene Zielrichtung („Richtung/Ziele zuerst“). Poststrukturalistische Ansätze sind dann die kritische Stimme, die hinterfragt und kritisiert („Fragen zuerst“).

3.3.1 Unsicherheit

Was sind also Gemeinsamkeiten der oben dargestellten sechs Ansätze? Für alle gilt: Sicherheit und Unsicherheit werden durch die beteiligten Akteure definiert, d. h. sie sind immer *individuell unterschiedlich* bestimmt und weder zeitlich noch inhaltlich endgültig bestimmt oder bestimmbar (Siebel 2006a)⁵⁵. Das macht Planung zwar einerseits notwendig (vgl. Prämisse I), aber andererseits auch politisch, kommunikativ – und komplex (vgl. Prämisse II). Was als sicher oder unsicher gilt, ist in jeder Situation abhängig von der Umwelt, der Zeit und den beteiligten Akteuren⁵⁶. Oft wird Unsicherheit im Rahmen der Planung als Mangel an Wissen interpretiert, das für eine Handlung aus der Akteursperspektive als erforderlich angesehen wird (Mack 1971: 1; Abbott 2005: 238), die zurückliegenden Kapitel haben aber auch eine Bandbreite anderer Definitionsmöglichkeiten und Wege zur Reduktion von Unsicherheit aufgezeigt. Im Englischen finden sich für das Wort ‚unsicher‘ eine Vielzahl von Übersetzungen, darunter beispielsweise *precarious*, *unsafe*, *insecure* und *uncertain*. Hiermit sind jeweils unterschiedliche Bereiche von Unsicherheit gemeint, die sich teilweise überlappen und ergänzen, teilweise aber auch für eine methodisch saubere Betrachtung ausschließen. Dazu gehört der große

⁵⁴ Vgl. hierzu auch Boeckelmann und Mildner (2011).

⁵⁵ Man könnte die technischen Ansätze auch so interpretieren, dass es vollständig erfassbare und beschreibbare Unsicherheit gibt. Hier wird das aber für alle Ansätze ausgeschlossen (vgl. Prämisse I).

⁵⁶ Luhmann (1997a: 132) weist zudem auf die besondere Rolle der Wissenschaft hin, deren Beschäftigung, Beobachtung und Thematisierung von Kommunikation und Kausalitäten zu mehr Tiefenschärfe in der Darstellung führt und damit verbunden auch zur Formulierung von mehr Unsicherheit beiträgt. Das heißt auch, dass Wissenschaft und Forschung nicht dazu führen, Unsicherheit in der Summe zu reduzieren, sondern sie zu verdeutlichen und bestenfalls zu verlagern.

Bereich persönlicher Unsicherheit und dem eigenen Unsicherheitsempfinden, der in den Bereich der polizeilichen Arbeit fällt und nicht unmittelbar in die Regionalplanung oder Regionalentwicklung.

Im Folgenden geht es ausschließlich um das, was im Englischen als *uncertain* bezeichnet wird, also im Deutschen auch mit unklar, unbestimmt oder zweifelhaft übersetzt werden kann⁵⁷. Es geht damit nicht um Aspekte finanzieller Sicherheit oder körperlicher Sicherheit, sondern um Sicherheit im Rahmen planerischer Prozesse, den darin beteiligten Akteuren, Informationen und Wechselbeziehungen. Es gilt die Annahme: wenn es um Planung geht, ist es ausgeschlossen, eine einzige Lösung zu finden und konsistent zu implementieren – und gerade deshalb sind sorgfältig vorbereitete und durchgeführte Planungsprozesse notwendig und wichtig (vgl. Prämisse I).

Grundsätzlich kann es dabei um Unsicherheit bezogen auf die Vergangenheit, auf den aktuellen Zustand oder die zukünftige Entwicklung (inklusive der Auswirkungen von Planung) gehen. In einer ersten einfachen Form kann unterschieden werden zwischen Unsicherheiten über die zur Verfügung stehenden Technologien (und deren Auswirkungen) sowie die anzustrebenden Ziele (Christensen 1985: 66; Bertolini 2010a: 93). Die Technologie-Dimension bezieht sich auf das Wissen, wie etwas zu tun ist sowie die zur Verfügung stehenden Mittel (Christensen 1985: 63). Die hieraus von Christensen entwickelte Übersicht über vier Typen von Planungsproblemen wird bis heute viel zitiert (vgl. Abbildung 7). Je nach Art der Planungssituation und des Planungsproblems wird ein unterschiedliches Feld der Unsicherheitsmatrix adressiert und ein daran angepasster Planungsstil gewählt, wobei jede Situation durch eines der vier zur Verfügung stehenden Felder beschrieben werden kann (Christensen 1985: 69). Vereinfacht gesagt muss zunächst der Kontext gut erfasst werden, bevor geplant wird – der Planungsstil ist dann nach dem Schema bestimmbar und von weniger Unsicherheit geprägt. Das heißt anders herum auch, dass es einen Kontext gibt, der nicht oder zumindest nicht innerhalb eines Planungsprozesses durch Planung beeinflusst wird. Die Einteilung von Christensen wirkt dabei vergleichsweise statisch und linear, wenn man von der Identifikation eines Problems zum Planungsstil und im Anschluss weiter in die Umsetzung geht.

Eine ausschließlich planungsexterne Unsicherheitsdefinition ist zwar möglich, aber nicht oder nicht mehr sinnvoll. Technische Ansätze sind die einzigen, die damit auskommen könnten, Planung ohne Wechselbeziehungen als linearen Prozess hin zur besten Lösung zu definieren. Heute wird es immer wichtiger, planerische Strategien zu wählen, die über eine Reihe von Unsicherheiten funktionieren und robust gegenüber einer Vielzahl möglicher Zukünfte sind. Das gilt insbesondere für die planerische Anpassung an die erwarteten – aber in vielen Dimensionen unsicheren – Folgen des Klimawandels (Dessai et al. 2009: 73–75; Hallegatte 2009: 246). Darüber hinaus gibt es wenige planungsbezogene Arbeiten, die Unsicherheit nur als nicht beeinflussbare Rahmenbedingung und zunächst unabhängig von planerischem Handeln auseinanderdividieren können.

Viele planungs- und handlungsbezogene Typisierungen von Unsicherheit stammen aus dem Bereich der Management-, Organisations- und Strategieforschung, beispielsweise der *strategic choice*-Ansatz von Friend und Hickling (1987, 2005), der vor allem an der Unsicherheit der aktuellen Situation der Entscheidung anknüpft. Dabei steht ein aktuelles Entscheidungsproblem in der Mitte, das mit drei Unsicherheitsebenen verknüpft ist: Unsicherheiten über die Arbeitsumgebung (UE), über leitende Werte und Ziele (UV) und über andere Entscheidungen (UR). Dieser Ansatz ist praxisnah und gut geeignet, um die Realität der Planung zu beschreiben, wobei er zur Ableitung normativer Empfehlungen zu komplex ist und Fragen von Ethik und Macht ausblendet (Friend 2004: 249–262; Wiechmann 2008b: 51–52). In der Unternehmens- und Organisationsforschung gibt es weitere Annäherungen an eine Einteilung des Unsicherheitsbegriffs. Hier reicht die Einteilung bei Courtney et al. (1997: 70–71) in vier Stufen von der klaren Zukunft, alternativen Zukünften, einer Bandbreite von Zukünften bis zu echter Ambiguität⁵⁸. Dabei sind in der ersten Stufe klare Prognosen verfügbar, die präzise genug

⁵⁷ Im Deutschen kann man auch von ‚Ungewissheit‘ sprechen (vgl. dazu Kap. 3.3.3).

⁵⁸ Zum Begriff der Ambiguität vgl. Kap. 3.3.3.

sind, um Strategien daran auszurichten. In der letzten Stufe hingegen fehlt jede Basis für eine Prognose der Zukunft.

Einen umfassenden Überblick über systematische Annäherungen an den Unsicherheitsbegriff in der Planung hat Abbott (2005, 2009) aufbereitet. Für ihn (2005: 238–239) bedeutet Unsicherheit die Einsicht über Wissen, das für die Erreichung eines vorab definierten Ziels notwendig ist, nicht zu verfügen. Er stellt hierfür den Planungsprozess als Teilmenge der sozialen Umwelt heraus und weist darauf hin, dass Unsicherheiten sowohl exogen (Umweltunsicherheit) als auch endogen (Prozessunsicherheit) auf diesen einwirken können. Er unterscheidet dementsprechend zwischen den *uncertainties of planning* und den *uncertainties from planning* (Abbott 2005: 242–248). Die Unsicherheiten der Planung (*uncertainties of planning*) sind für ihn Umgebungsunsicherheiten über den Kontext, in dem Planung operiert. Hierzu gehören vier an Mack (1971: 67–69) angelehnte Kategorien der Kausalunsicherheit, der menschlichen und organisatorischen Unsicherheit, der externen Unsicherheit und der Zufallsunsicherheit (Abbott 2005: 242). Unsicherheiten sind erstens die grundlegenden physischen, ökonomischen und sozialen kausalen Zusammenhänge in einer gegebenen Situation. Zweitens besteht Unsicherheit hinsichtlich der Handlungen und zukünftigen Absichten von anderen Personen und Institutionen, die schwer vorhergesagt werden können. Drittens ist unsicher, wie die weitere soziale Umwelt aussieht und wie sie in Verbindung zur gegebenen Situation steht und diese beeinflusst. Schließlich beeinflussen viertens auch unvorhersehbare Zufallereignisse als Unsicherheit jeden Planungsprozess.

Er setzt dabei eine Unterscheidung zwischen Prozess- und Umgebungsunsicherheit an. Die drei Typen des *strategic choice*-Ansatzes sind Teil der Prozessunsicherheiten, die er *causal uncertainty* (UE), *organizational uncertainty* (UR) und *value uncertainty* (UV) nennt (Abbott 2005: 244). Daran ergänzt er die zwei Bereiche *external uncertainty* und *chance* als Umgebungsunsicherheiten, die für die Planung gegeben und nicht durch sie beeinflussbar sind. Die Prozess- und Organisationsunsicherheit ist dabei die größere Herausforderung für die Planung als die Umgebungsunsicherheit, die in weiten Teilen außerhalb ihres direkten Einflussbereichs liegt (Alexander 2009: 520). Planung agiert mit allen fünf Dimensionen der Unsicherheit und gerade diese Erkenntnis führt dazu, dass alle Dimensionen berücksichtigt und offen gelegt werden müssen, wenn ein effektiver Planungsprozess etabliert und gemanagt werden soll (Abbott 2005: 246). Mehr noch: wünschenswert ist die absichtsvolle Erhöhung der Unsicherheit, in dem Planung eine Bandbreite tatsächlich alternativer Zukünfte und Politiken in den Prozess einbringt und die Unsicherheit erst danach innerhalb des fortlaufenden Prozesses hin zu einer Entscheidung wieder reduziert wird (Abbott 2005: 249).

Definitionsversuch und zusammenfassende Typisierung

Grundsätzlich gibt es aus den oben dargestellten Ansätzen zwei wesentliche Kategorien, um eine erste zusammenhängende Einordnung und Definition von Unsicherheit vorzunehmen:

- Unsicherheit des Kontexts und
- Unsicherheit der Planung.

Auf der einen Seite Unsicherheiten des Kontexts, die ausgehen von planungsexternen Rahmenbedingungen. Es geht dann um Unsicherheit der Planungsumgebung, die erfasst und verarbeitet werden müssen, die aber nicht beeinflussbar sind. Und auf der anderen Seite Unsicherheiten der Planung, die unmittelbar bezogen auf planerisches Handeln sind und eine (vorwiegend) prozessbezogene Perspektive bereitstellen. Unsicherheiten der Planung sind innerhalb eines Planungsprozesses beeinflussbar.

Hier soll zusammenfassend festgestellt werden:

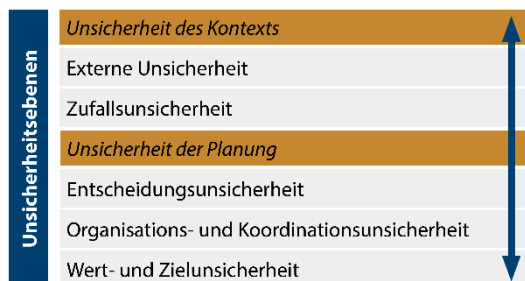
- Unsicherheit kann sich auf die Vergangenheit und vergangene Zustände, die Gegenwart und den aktuellen Zustand sowie die Zukunft und erwartete sowie geplante und ungeplante Zustände beziehen.

- Unsicherheit wird durch Akteure produziert und ist eine Lücke zwischen verfügbaren Informationen zu dem, was als notwendig für eine Handlung erachtet wird.
- Unsicherheit und Planung bedingen sich wechselseitig, d. h. Unsicherheit macht Planung notwendig, Planung reduziert Unsicherheit und produziert gleichzeitig neue Unsicherheit.

Diese umfassende Zusammenführung macht deutlich, dass es kaum möglich ist, hieraus eine gemeinsame Definition zu entwickeln, mit der Unsicherheit sicher innerhalb eines Prozesses bestimmt werden kann. Es ist Teil der Definition von Unsicherheit, dass Planung gar nicht alle Unsicherheiten vorab erkennen und antizipieren kann. Insofern ist eine vollständige Erfassung und Beschreibung auch nicht möglich, sondern eine gute Typisierung von Unsicherheit dient mehr als Scheinwerfer dazu, wesentliche Unsicherheitsebenen systematisch zu erfassen. Grundsätzlich erscheint die Trennung zwischen kausaler und externer Unsicherheit bei Abbott (2005) in dieser Form für die empirische Überprüfung schwierig, wenn die kausale Unsicherheit auch Informationen über den Status Quo und vergangene Entwicklungen beinhaltet. Damit werden Beschreibung und Erklärung in diesen Kategorien vermischt, wodurch die Nutzbarkeit für ein deskriptives Modell stark eingeschränkt wird. Handhabbar wird es, wenn der Teil herausgetrennt wird, der sich auf die Unsicherheit der Auswirkungen planerischer Entscheidungen (Entscheidungsunsicherheit) bezieht. Der Einbezug von Zufallsunsicherheit erscheint sinnvoll vor dem Hintergrund, dass es in komplexen Systemen immer Beziehungen geben wird, die nicht erfassbar sind und die sich dementsprechend als ‚Zufall‘ im Planungsprozess manifestieren.

Hierauf aufbauend werden für diese Arbeit fünf Unsicherheitsebenen gebildet: externe Unsicherheit, Zufallsunsicherheit, Entscheidungsunsicherheit, Organisations- und Koordinationsunsicherheit sowie Wert- und Zielunsicherheit. In der oben vorgenommenen Unterscheidung sind externe Unsicherheit und Zufallsunsicherheit *Unsicherheiten des Kontexts*, die übrigen Bereiche der Wert- und Zielunsicherheit, der Organisations- und Koordinationsunsicherheit sowie der Entscheidungsunsicherheit sind *Unsicherheiten der Planung* (vgl. Abbildung 8).

Abbildung 8: Typisierung von Unsicherheitsebenen



Quelle: eigene Darstellung

Entscheidungsunsicherheit und externe Unsicherheit beziehen sich gemeinsam auf den UE-Typ im *strategic choice*-Ansatz. In der Planungspraxis manifestieren sich diese Unsicherheiten im Wunsch nach mehr Information durch Untersuchungen, Forschung, Analyse oder Prognose (Friend und Hickling 2005: 8–9). *Entscheidungsunsicherheit* ist die Unsicherheit über die Auswirkungen einer Planung und ausgelöste Folgen in Kombination mit anderen Planungen. Mit eingeschlossen ist dabei die Unsicherheit darüber, was das Auslassen einer Handlung verursacht. Dieser Unsicherheitsbereich ist am engsten mit dem unmittelbaren planerischen Handeln verknüpft. Jede Entscheidung – auch das Auslassen einer Entscheidung – hat in einem komplexen politischen Prozess Auswirkungen, die nicht vollständig vorab erfasst werden können. Jede Art von Entscheidung, bis zum kleinsten Wort oder Strich in einem Planwerk, hat Auswirkungen, die zum Zeitpunkt ihres Entstehens nicht in ihrer Umfänglichkeit bekannt sein können. Zudem kann jede Entscheidung weitere Planungen begründen, verhindern, behindern oder fördern. Die Entscheidung erfordert also eine Reduktion dieser Unsicherheit, um entscheiden und begründen zu können.

Externe Unsicherheit bezieht sich auf den natürlichen und naturräumlichen Kontext, in dem ein Planungsprozess abläuft. Diese Informationen und Daten werden vielfach als Kern von Unsicherheiten für die Planung angesehen (Mäding 2011: 27; EC und EEA 2012), wobei oft nicht zwischen Informationen und Daten sowie gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen – die wiederum Auswirkungen auf verschiedene Unsicherheitsebenen haben – differenziert wird. Hier geht es um Annahmen über externe Umstände und Trends sowie die Bestandsaufnahme der räumlichen Umgebung (Friend und Hickling 2005: 55). Externe Unsicherheit steht in keinem Wechselspiel mit der Planung selbst und kann nicht Akteuren in einem Planungsprozess zugeordnet werden. Grundsätzlich ist sie weniger als andere Unsicherheitsbereiche beeinflussbar durch Planung. Eine Trennung nach beeinflussbaren und nicht-beinflussbaren Unsicherheiten ist zwar an dieser Stelle theoretisch gut machbar, aber in einer empirischen Prüfung kaum handhabbar. Über einen längeren Zeitraum oder größere räumliche Zusammenhänge hinweg beeinflusst Planung den naturräumlichen Kontext und wird verändert sich wiederum dadurch potenziell auch selbst. Für eine empirische Untersuchung erscheint es sinnvoll, in die externe Unsicherheit keine gesellschaftlichen oder organisatorischen Faktoren einzubeziehen, die in den anderen Unsicherheitsebenen abgedeckt sind⁵⁹. Hier geht es mit externen Unsicherheiten also um das, was auch allgemein als Informationen oder Daten im Entscheidungsprozess gesehen wird, um die natürliche Handlungsumgebung zu verstehen (EC und EEA 2012). Das heißt auch, dass es einen Kern von beschreibbaren externen Unsicherheiten gibt und diese hier – auch vor dem Hintergrund des späteren Beispielthemas Klimawandel und Klimaanpassung – nicht in eine vollständig soziale Konstruktion des Raums eingeordnet werden.

Zufallsunsicherheit entsteht durch unerwartete Ereignisse, die von außen auf die Planung einwirken und Irritationen oder Fragen auslösen. Sie bezieht mit ein, dass es Unsicherheiten gibt, die weder bekannt, noch vorab erkennbar sind, und sich während des Prozesses ergeben und auf ihn einwirken. Zufall ist dementsprechend die Art der Unsicherheit, für die eine Reduktion am schwierigsten ist. Hier schließt die Diskussion um Risiko und die Risikogesellschaft an (Beck 1986), wobei Risiko als grundsätzlich mess- und beobachtbar und, zumindest potenziell, kontrollierbar angesehen wird, während der Unsicherheitsbegriff immer mindestens in Teilen unbestimmbar bleibt (Gunder 2008; Gunder und Hillier 2009: 58)⁶⁰. In diese Unsicherheit fallen auch unerwartete Ereignisse, auf die flexibel – und unter Zuhilfenahme von Vereinfachungen, d. h. Reduktionen der Unsicherheit – reagiert werden muss (Weick und Sutcliffe 2001: 10–12).

Dem UR-Typ des *strategic choice*-Ansatz entspricht die *Organisations- und Koordinationsunsicherheit*. Das ist die Unsicherheit über mögliche derzeitige oder zukünftige Entscheidungen außerhalb des aktuellen Planungsprozesses und der formalen Planungsorganisation. In der Praxis steht hier der Wunsch nach mehr Koordination als Indikator und Planung allgemein als eine Möglichkeit, diese Unsicherheit zu reduzieren (Friend und Hickling 2005: 8–9). Hier geht es um Unsicherheit über mögliche derzeitige oder zukünftige Entscheidungen in anderen Bereichen, die außerhalb des aktuell bearbeiteten Problems liegen (Friend und Hickling 2005: 55). Der *Strategic Choice*-Ansatz geht davon aus, dass verwandte Entscheidungsbereiche erkennbar und bestimmbar sind. Weiter gefasst müssen in die Organisations- und Koordinationsunsicherheit aber auch Unsicherheiten einbezogen werden, die nur mittelbar Einfluss auf eine aktuelle Entscheidungssituation haben und außerhalb des Einflussbereichs liegen, beispielsweise Entscheidungen auf internationaler Ebene zu Klimaschutz und Klimaanpassung. Hier richtet sich ggf. zwar der Wunsch nach Kooperation auf der vertikalen Achse nach oben, beispielsweise in der Berücksichtigung regionaler oder lokaler Besonderheiten. In der Regel stellt dieser Bereich verwandter Entscheidungen aber einen gesetzten Kontext dar, in dem ein Planungsprozess abläuft und muss zur externen Unsicherheit gezählt werden.

Wert- und Zielunsicherheit setzt an Unsicherheiten vom UV-Typ des *strategic choice*-Ansatzes an. Es ist die Unsicherheit über die Wünsche, Ziele und Prioritäten verschiedener Akteure sowie (gemeinsame)

⁵⁹ Eine zeitliche Dimension wird hier auch über den Begriff der ‚Komplexität‘ verankert (vgl. Kap. 3.3.2).

⁶⁰ Der Risikobegriff wird hier nicht vertieft. Zur Abgrenzung vgl. Kap. 3.3.3.

grundlegende Werte und planungsethische Vorstellungen. Diese zeigen sich in Planungsprozessen am deutlichsten im Wunsch nach klareren Zielen, Leitlinien und Priorisierungen (Friend und Hickling 2005: 8–9). Der Bezugspunkt für diesen Bereich der Unsicherheit sind Ansprüche verschiedener Akteure, politische Entscheidungen sowie Werte, die einer Planung zugrunde gelegt werden sollten (Friend und Hickling 2005: 55). Zusätzlich mit einbezogen werden müssen hier auch alle Fragen von Ethik und Macht, die im *strategic choice*-Ansatz ausgeblendet werden, aber einen wesentlichen Bereich der Wert- und Zielunsicherheit heutiger Planungen darstellen. Das gilt für Großprojekte, aber auch für langfristig angelegte Strategieprozesse (Flyvbjerg 1998; Gualini 2011; Salet, Bertolini und Giezen 2013).

Das Verständnis in dieser Arbeit ist weiter gefasst als Definitionen, die sich auf fehlendes Wissen (Mack 1971: 1; Abbott 2005: 238), auf Ursache-Wirkungsketten (natürlicher) Zusammenhänge beziehen (Renn, Benighaus und Klinke 2006: 7) oder rein konstruktivistische und post-strukturalistische Definitionen vorschlagen (Gunder und Hillier 2009: 58). Wenn es mehr als zwei gleichrangige Antworten gibt (vgl. auch Prämisse I), ist eine Reduktion von Unsicherheit erforderlich. Gleichzeitig gilt, dass eine vollständige Reduktion der Unsicherheiten ausgeschlossen ist (vgl. Prämissen II und IV, vgl. auch Christensen 1985; Bertolini 2010b) – und im Gegenteil mit jeder beantworteten Fragen neue auftauchen. Die Unsicherheit kann also sogar in der Wahrnehmung der Akteure durch den Versuch ihrer technischen Reduzierung steigen (vgl. Maslin und Austin 2012) oder durch die ‚Lösung‘ von Problemen in der Praxis immer neue Probleme erzeugen. Wenn hier untersucht wird, wie Unsicherheit reduziert wird, kann also kein nominal, ordinal oder metrisch skaliertes Maßstab zugrunde gelegt werden, der die Unsicherheit zu zwei Zeitpunkten vergleichbar macht und dadurch bestimmt, ob eine Reduktion stattgefunden hat. Der Prozess ist zunächst unabhängig vom Ergebnis.

In diesem Sinne sind Planungsprozesse auch heute noch *„gekennzeichnet durch die Suche und Selektion von Informationen zum Zwecke der Verringerung des Unsicherheitsgrades hinsichtlich der zu treffenden Entscheidungen“* (Meise und Volwahren 1980: 14). Ausgeschlossen ist aber im heutigen Verständnis, eine optimale Lösung zu finden oder eine ‚optimale Allokation‘ von Ressourcen und Nutzungen im Planungsraum zu erreichen – wie es Meise und Volwahren (1980: 9) für den geplanten Gebietsentwicklungsplan Ruhrgebiet 1975 als Ziel beschrieben haben. Statt der ‚optimalen‘ oder ‚besten‘ Lösung sollte die Perspektive auf eine ‚bessere‘ Zukunft gerichtet werden, um damit handlungsfähig zu bleiben (Abbott 2009; vgl. Zimmermann 2010: 123). Der Zweck ist also ähnlich, die Erwartung an den Planungsprozess hat sich aber zugunsten einer weniger absoluten Sichtweise verschoben. Planung wird dann nicht mehr nur ein Prozess, in dem negative Unsicherheit beseitigt wird, sondern ein aktiver Prozess der Arbeit mit mehreren Unsicherheiten.

Aufgrund seiner genuin interdisziplinären Natur summieren sich insbesondere im Feld der Klimaanpassung unbekannte und nicht-quantifizierbare Unsicherheiten (Hillerbrand und Schneider 2013: 161; Matovelle, Köckler und Simon 2014). Diese Arbeit grenzt sich also zu anderen Definitionen von Unsicherheit im Zusammenhang mit Klimawandel und Raumentwicklung, die sich vor allem auf quantitative Daten und fehlende oder unklare Zukunftsprognosen stützen, ab⁶¹. Diese sind besonders relevant für den Planungsinhalt und planerische Festlegungen nach einem Planungsprozess. Für den Prozess selbst ist ein weiter gefasster Unsicherheitsbegriff für die Beschreibung sinnvoll. In der Frage des Umgangs mit nicht-quantifizierbaren Unsicherheiten und damit verbundenen Entscheidungssituationen – wie sie in der (formellen) Regionalplanung zu finden sind – wird noch erheblicher Forschungsbedarf gesehen (Hillerbrand und Schneider 2013: 172–173).

Unsicherheit kennzeichnet sich in erster Linie durch Fragen. Dinge, nach denen in einem Planungsprozess niemand fragt – direkt oder indirekt – können zwar unsicher sein, sind aber für diesen Planungs- und Entscheidungsprozess zunächst nicht relevant. Unsicherheit, nach der nicht gefragt

⁶¹ Beispielsweise Birkmann et al. (2013: 23): *„Unsicherheit ist ein Ausdruck für das Ausmaß, in dem ein Wert, Zustand oder Prozess ungewiss ist (z. B. der zukünftige Zustand des Klimasystems, der zukünftige Zustand der Gesellschaft).“*

wird, kann gar nicht unter einem rollenbasierten Verständnis in einem Planungsprozess reduziert werden. Es geht also zweitens im Rahmen dieser Arbeit um einen Planungsprozess, genauer dem Prozess einer Planaufstellung. Dabei wird Unsicherheit zunächst atemporal verstanden, also ausgehend von einem definierten Punkt im Planungsprozess. Zudem geht diese Definition davon aus, dass sich die Fragen einem planenden Akteur stellen. Der Begriff ist weit gefasst und umfasst die an der Planung beteiligten Akteure. Er schließt aber Fragen und Zugänge aus, die außerhalb eines Planungsprozesses gestellt werden. Diese können sehr wohl relevant für die Raumentwicklung sein (vgl. das autonome strategische Verhalten in Wiechmann 2008b: 160–162). Als letztes müssen grundsätzlich mindestens zwei gleichrangige Antworten auf jede Frage möglich sein. Es muss also eine Berechtigung für Planung und Entscheidung vorliegen (vgl. Prämisse I), die eine Reduktion von Unsicherheit erforderlich macht (vgl. Prämisse III).

3.3.2 Komplexität

Im vorangegangenen Kapitel wurden fünf Unsicherheitsebenen definiert, auf die sich diese Arbeit stützt: Wert- und Zielunsicherheit, Organisations- und Koordinationsunsicherheit, Entscheidungsunsicherheit, externe Unsicherheit und Zufallsunsicherheit. Diese Unsicherheiten sind nicht vollständig erfass- und beschreibbar und immer auf einen vergangenen, aktuellen oder zukünftigen Zustand bezogen.

Von Unsicherheit zu Komplexität

Situationen, in denen vielfältige Unsicherheiten empfunden werden, werden häufig als komplex bezeichnet. Zunächst ist es aber wichtig, in diesem Rahmen *komplex* von *kompliziert* zu trennen (Urry 2005: 3). Eine komplizierte Situation ist zumindest potenziell überschaubar und auflösbar. In der Regel muss ein Auslöser gefunden werden, der die gewünschte Wirkung auslöst. Komplexe Situationen sind selbst theoretisch nicht überschaubar und auflösbar, sondern gerade gekennzeichnet durch vielfältige und sich ständig verändernde Wechselwirkungen. In der Politikwissenschaft und Policy-Forschung bezieht Komplexität sowohl Anzahl und Vielfalt von Elementen (hier: die Bestandteile der Unsicherheitsebenen) als auch die Vielfalt und Menge von Verbindungen bzw. Beziehungen zwischen diesen Elementen ein (Schneider 2003: 294)⁶². Die räumliche Struktur wird hier als das Ergebnis eines kontinuierlichen Wandels verstanden und wird beeinflusst durch Planung, aber nicht durch diese determiniert. Komplexität wird dabei zunehmend subjektiv und immer schwieriger greifbar (Fürst 1996: 23). Komplexität kann auch individuell Handelnde an ihre kognitiven Grenzen bringen und infrage stellen, inwieweit Planung überhaupt systematisch und in die Zukunft gerichtet handeln kann (Wiechmann 2000: 176; Dörner 2003). Jede planerische Handlung ist zugleich eine Reaktion zur Reduzierung bestehender Unsicherheiten wie auch die Ursache neuer Unsicherheiten. Es entsteht eine komplexe Situation vielfältiger und nicht ‚sicher‘ vorhersagbarer Wechselwirkungen (Abbott 2005). Ein komplexes System ist robust, flexibel und gleichzeitig selbstorganisierend, sich entwickelnd und sich anpassend (Christensen 2012: 75). Dabei können neue Eigenschaften des Systems entstehen, die nicht aus den Eigenschaften der einzelnen Elemente abgeleitet werden können, d. h. sich im Zeitverlauf emergent entwickeln und sich von den ursprünglichen Elementen unterscheiden (Innes und Booher 1999a: 417; Mayntz 2000; Urry 2005: 5; Wiechmann und Hutter 2008: 105).

Der Blick in die sechs skizzierten planungstheoretischen Ansätze macht deutlich, dass Komplexität in der Bedeutung und Verwendung gut mit Unsicherheit verknüpft werden kann, aber unterschiedlich daran anknüpft. Komplexität kann mehr einer Steigerung von Unsicherheit entsprechen (technische

⁶² Ähnlich die Definition von Komplexität als problemorientierter Begriff auf der Basis von Elementen und Relationen bei Luhmann (1987: 45).

Ansätze, teilweise auch poststrukturalistische Ansätze), kann nicht trennscharf abgegrenzt sein (kommunikative und poststrukturalistische Ansätze) oder kann eine sehr weitgehende systemische Konnotation haben (management- und organisationstheoretische und komplexitätstheoretische Ansätze). Mit einem sozial-konstruktivistischen Verständnis lösen sich die Fixpunkte zunehmend auf und im Zusammenspiel von Ethik, Macht und dem Zeitverlauf wird es unmöglich, eine Entscheidungssituation vollständig zu erfassen. Eine raumbezogene Entscheidungssituation erfordert durch die Vielzahl von Variablen, ihre Vernetztheit und ihre Dynamik eine darüberhinausgehende Reduktion der Unsicherheiten, die in ihrer überlagerten Gesamtmenge hier als ‚Komplexität‘ bezeichnet werden.

Zusammenfassung und Definitionsversuch

Zusammen genommen gibt es gemeinsame Elemente, die sich in mehreren planungstheoretischen Ansätzen wiederfinden, wenn man sie vor dem Hintergrund einer Beobachtung von Planungsprozessen und einer möglichen Integration in ein Prozessmodell betrachtet. Unsicherheit ist vielfach stärker auf einen oder mehrere Zustände bezogen, Komplexität meist entweder auf eine Steigerung von Unsicherheit oder in Bezug auf ein System. Das kann die Gesellschaft sein, die Planung, aber auch im weiteren Sinne ein einzelner Planungsprozess. Komplexität

- Ist die räumliche und zeitliche Überlagerung von Unsicherheitsebenen,
- bezeichnet eine nicht erfassbare Zahl und Verbindung von Elementen in einem System und
- ist verbunden mit dynamischen, non-linearen und emergenten Entwicklungen.

Komplexitätsreduktion ist ein kontinuierlicher und selbst komplexer Prozess, der nie abgeschlossen werden kann. Der Anknüpfungspunkt für Komplexität sind also analog zur Unsicherheit Akteure in einem Planungsprozess. Die Voraussetzung klingt banal, aber es gibt keine Komplexität in einem Planungsprozess, ohne dass es einen Planungsprozess gibt. Und in einem Planungsprozess wiederum müssen Akteure aktiv sein (vgl. Prämissen). Während sich Unsicherheit auf einzelne Elemente und deren Zustände in einem System bezieht, blickt man mit einer Komplexitätslupe vor allem auf die Verbindungen und Wechselwirkungen der Elemente eines Systems. Eine zentrale Bedeutung dabei hat die Zeit: Komplexität ist in den meisten Definitionen dynamisch, verbunden mit sich überlagernden non-linearen Abläufen und Emergenz (Urry 2005: 3; Allmendinger 2009: 190–191; Roo 2012; Marti 2014: 54). Unsicherheit tendiert im Gegensatz dazu zu einem linearen Zeitbegriff und Definitionen setzen sich wenig mit Gleichzeitigkeit, Dynamik, Interdependenzen und ‚Überraschungen‘ auseinander⁶³. Komplexität erfordert in den meisten der oben dargestellten Verständnisse ein flexibles, zyklisches oder adaptives Handeln von Planern, d. h. eine lineare Planung und Umsetzung sind alleine nicht möglich.

Ganz vereinfacht gesagt könnte man hier zusammenfassen:

Unsicherheit A + Unsicherheit B = Komplexität
--

Die fünf oben definierten Unsicherheitsebene können alle einen vergangenen, aktuellen oder zukünftigen Zustand beschreiben. Dabei können sie eine theoretisch unendliche Menge von Elementen innerhalb eines komplexen Systems aufnehmen und potenziell auch Verbindungen zwischen Elementen. Was aber in der Unsicherheitsdefinition noch ausgenommen ist, ist die dynamische Überlagerung von Unsicherheiten, die nicht gemeinsam reduziert werden können. Nicht eine Menge von Unsicherheit alleine erzeugt also Komplexität, sondern das Zusammenspiel unterschiedlicher Unsicherheiten. Mit dieser vereinfachten Darstellung impliziert ist ein weiter Unsicherheitsbegriff und ein eingeschränkter Komplexitätsbegriff. Unsicherheit und Komplexität sind überall, haben aber

⁶³ Luhmann (1997a: 97) schließt beispielsweise nicht aus, dass sich bei hinreichender Komplexität Systeme auch mit sich selbst überraschen können. Hutter (2016) spricht vom Umgang mit Unsicherheit und Überraschung, wobei im Verständnis dieser Arbeit Überraschungen gerade aus der Komplexität eines Systems oder eines Planungsprozesses entstehen.

eine damit definierte Schnittstelle und einen engen Zusammenhang. In der räumlichen Planung muss für einen Planungsprozess im Sinne dieser Arbeit gelten, dass eine nur unsichere Situation ausgeschlossen ist. Es mag in der Planung Situationen geben, die nur auf einer Unsicherheitsebene bearbeitet werden können. Um diese Art von Situation oder Problem geht es für das Prozessmodell dieser Arbeit allerdings nicht.

Grundsätzlich gilt damit auch, dass alles, was komplex ist, auch unsicher ist. Aber nicht alles, was unsicher ist, ist auch komplex. Im Gegensatz zu Unsicherheit kann aber hier kein statischer Punkt beobachtet werden. Vielmehr geht es um Fragen in einem kontinuierlichen Prozess, die sich an verschiedenen Punkten für den gleichen Akteur unterschiedlich stellen können oder für unterschiedliche Akteure in einer zeitlichen Folge gleich sein können. Komplexitätsreduktion ist die Auswahl von Fragen sowie die Auswahl von Antworten.

3.3.3 Über Unsicherheit und Komplexität hinaus

In aktuellen wissenschaftlichen Diskussionen häufig in Verbindung gebracht mit Unsicherheit, und teilweise auch mit Komplexität, werden die Begriffe Ambiguität, Risiko und Resilienz und damit verbunden eine Unterteilung von Unsicherheit in Gewissheit, Ungewissheit und (echte) Unsicherheit. Die Diskussionen sind jeweils zu umfangreich, um sie hier aufzuarbeiten. Als weitere Eingrenzung sollen aber kurze Schlaglichter darauf geworfen werden und so das hier verwendete Verständnis von Unsicherheit und Komplexität noch einmal deutlich gemacht werden. Das ist vor allem vor dem Hintergrund des Themenbereichs Klimawandel und Klimaanpassung relevant, in dem oft mit diesen Begrifflichkeiten gearbeitet wird.

Ungewissheit

Als Begriff steht Ungewissheit für etwas, dessen Eintreten weder qualitativ noch quantitativ bestimmbar ist – oder auch die so genannten ‚unbekannten Unbekannten‘ (Boeckelmann und Mildner 2011: 2). Das geht zurück auf eine Einteilung u. a. von Knight (1921: 37), bei dem Risiko sich zusammensetzt aus logisch gewonnener Wahrscheinlichkeit (a priori Wahrscheinlichkeit) und empirisch erhobener Wahrscheinlichkeit (statistische Wahrscheinlichkeit). Geschätzte Wahrscheinlichkeit ist darüber hinaus dann das, was echte Unsicherheit kennzeichnet, die ins Deutsche als Ungewissheit übersetzt werden kann (Boeckelmann und Mildner 2011: 2). In praxisbezogenen Leitfäden zur Klimaanpassung werden Ungewissheit und Unsicherheit aber auch teilweise synonym verwendet oder nicht voneinander abgegrenzt (z. B. BMVBS 2013: 34–35). Mit Blick auf die o. g. Unsicherheitsebenen sind mit Ungewissheit also vornehmlich die externe Unsicherheit und die Zufallsunsicherheit adressiert. Der Begriff ist weniger anschlussfähig dafür, die für Planung zentralen anderen drei Unsicherheitsebene aufzunehmen. Zudem soll in dieser Arbeit auf schwer vermittelbare Doppelkonstruktionen wie ‚echte Unsicherheit‘ verzichtet werden, um begriffliche Klarheit zu wahren⁶⁴. Da Ungewissheit oft als Begriff neben Risiko gestellt wird, ist hier der Begriff der Unsicherheit passender.

⁶⁴ Deutlicher gesagt: die Umkehrungen in ‚unechte Unsicherheit‘ oder ‚echte Sicherheit‘ würden ebenfalls zu Verwirrung führen.

Risiko und Vulnerabilität

„Die »Klimakatastrophe« ist ja (noch) nicht real. Sie ist ein Risiko, eine drohende Wirklichkeit, eine gegenwärtige Zukunft, eine mit allen Vorzeichen der Unsicherheit versehene Antizipation, die auf die Veränderung des gegenwärtigen Handelns zielt, und zwar von Regierungen, Managern, letztlich allen Menschen weltweit.“ (Beck 2008: 161, Hervorhebung im Original)

Risiko ist als Begriff noch vergleichsweise neu für die räumliche Planung. Eine längere Geschichte hat der Begriff in der Ökonomie, z. B. bezogen auf unternehmerische Entscheidungen und mikroökonomische Prozesse (Knight 1921), auf Volkswirtschaften und makroökonomische Prozesse (Keynes 1997) oder in der neueren Verhaltensökonomie mit Bezug auf individuelle Entscheidungen unter Risiko (Kahnemann und Tversky 1979, 2000; Kahnemann 2012). Mikroökonomische Perspektiven auf den Risikobegriff werden in management- und organisationstheoretischen Ansätzen rezipiert. Auf verhaltensökonomische Überlegungen finden sich bisher eher vereinzelt Referenzen in der Planungstheorie (Abbott 2005)⁶⁵. Sehr bekannt wurde auch die Risikogesellschaft als neue Perspektive auf den Ausgang der Moderne (Beck 1986), oder erweitert auf die globale Perspektive einer gemeinsamen Weltrisikogesellschaft (Beck 2008; vgl. auch Gleeson 2016).

Grundlage für ein Risiko ist in der Diskussion räumlicher Planung immer eine reale Gefahr (Greiving 2007: 78; Greiving et al. 2016: 4). Risiko als Thema wurde bereits intensiv beforscht und für viele Handlungsfelder räumlicher Planung – insbesondere bezogen auf den Klimawandel und naturräumliche Gefahren – etabliert. Es ist dabei *„primär als Ergebnis der Interaktion von Gefahr [...] und gesellschaftlicher Vulnerabilität zu verstehen [...] Risiko ist dabei mit bestimmten Eintrittswahrscheinlichkeiten verbunden“* (Birkmann et al. 2011: 18). *Vulnerabilität* ist dabei übersetzt mit Verwundbarkeit und setzt sich zusammen aus Exposition (gegenüber einer Belastung), der Sensitivität (abhängig von sozio-ökonomischen und kulturellen Faktoren sowie Umweltbedingungen) und dem Bewältigungs- und Anpassungspotenzial (Birkmann et al. 2011: 34). Eine Übersetzung mit Anfälligkeit geht hier nicht weit genug, da vor allem die Aspekte der Bewältigungskapazität und der Exposition damit nicht ausreichend berücksichtigt werden (Birkmann 2008: 7). Das führt hin zu einer integrierten Sichtweise auf Veränderungen von Klima und Gesellschaft, in der Handlungsdruck einerseits durch Klimaveränderungen entsteht, aber andererseits auch aus einer veränderten Anfälligkeit der Gesellschaft (Birkmann 2014: 11). Die zusammengenommenen Risiken bilden dann eine Handlungsgrundlage für Planung und die Anpassung von Raum- und Siedlungsstrukturen. Das Verstehen von Risiken des Klimawandels und die Übertragung in einen empfundenen Handlungsdruck sind dann *„in hohem Maße eine kulturelle und soziale Aktivität“* (Hulme 2014: 210–213) vor dem Hintergrund einer natürlichen Gefahr, deren Eintrittswahrscheinlichkeit unbekannt ist.

Der Unsicherheitsbegriff ist breiter angelegt und kann auch als Rahmen gesehen werden, der die Beschäftigung mit Risiko und Vulnerabilität erforderlich und wichtig macht (Birkmann und Fleischhauer 2013: 52). Eine Kopplung an eine reale Gefahr oder eine objektive Bedrohung (vgl. Greiving 2007: 78; Greiving et al. 2016: 4) ist für das hier entwickelte Unsicherheitsverständnis nicht erforderlich. In dem Sinne wird mit den Begriffen Risiko und Vulnerabilität vor allem der Teilbereich von externer Unsicherheit sowie Entscheidungsunsicherheit aus der oben entwickelten Typologie herausgegriffen und bearbeitet. Für die Untersuchung eines Planungsprozesses fehlen stärker prozedurale Komponenten und die Möglichkeit, umfassender auf die gesellschaftliche und kulturelle Komponente einzugehen und die sozialen Wechselwirkungen von Unsicherheit zu betrachten. Statt Unsicherheit und Risiko gleichbedeutend nebeneinander als Teile von Komplexität zu stellen (vgl. Batty 2013: 9), wird hier der Unsicherheitsbegriff so gefasst, um auch die planungsrelevanten Elemente des Risikobegriffs mit abzudecken und keine begrifflichen Unschärfen zu verursachen.

⁶⁵ Als Ausnahme verweist beispielsweise Abbott (2005: 503) explizit auf eine Unterscheidung in individuelle und soziale Aspekte des Handelns unter Unsicherheit. Darüber hinaus handelt es sich oft um einzelne Verweise, die vor allem die Annahmen eines *homo oeconomicus* infrage stellen.

Ambiguität

In der Literatur zu den Themen Risiko und Risikogovernance (z. B. IRGC 2006; Renn 2007, 2008; IRGC 2009) wird häufig zwischen den Begriffen Unsicherheit, Komplexität und Ambiguität unterschieden. Aus der Risikogovernance heraus bedeutet Ambiguität: „*plurality of legitimate viewpoints for evaluating decision outcomes and justifying judgements about their tolerability and acceptability. So ambiguity refers to the existence of multiple values and perspectives*“ (Renn, Klinke und van Asselt 2011: 233). Systemische Risiken sind hierbei komplex und unsicher, aber auch eine Ursache von Ambiguität (Renn, Klinke und van Asselt 2011: 235), d. h. unterschiedlicher Sichtweisen und vielfältiger Wertvorstellungen.

Im Umgang mit Risiken steht Ambiguität als dritte Komponente hinter Komplexität und Unsicherheit (Renn, Benighaus und Klinke 2006). Komplexität zielt auf viele intervenierende Größen zwischen Ursache und Wirkung, die Kausalzusammenhänge schwer identifizierbar und quantifizierbar machen. Das deckt sich mit der Vorstellung von Equifinalität (englisch *equifinality*) in komplexitätstheoretischen Ansätzen der Planungstheorie. Unsicherheit steht eine Stufe darüber und kann ordinal bestimmt werden als Grad der Unsicherheit, der Messfehler und Nicht-Wissen beinhaltet. Ambiguität ist dann darauf aufbauend interpretativ (Variabilität der Interpretationen) oder normativ (Akzeptabilität). Im Risikomanagement gibt es nach Renn, Benighaus und Klinke (2006: 8) daran anknüpfend die Stufen einfach (Routine), komplex (wissenschaftliche Abschätzung), unsicher (Risikoabschätzung und -ausgleich) sowie ambivalent (Risikoabschätzung, -ausgleich und -bewertung) zur Bewältigung natürlicher Gefahren. Diese Unterscheidung und Definition ist nicht passfähig zur in dieser Arbeit vorgenommenen Variante, bei der Komplexität über Unsicherheit hinausgeht und alles, was komplex ist, auch unsicher ist. Auf die Stufe der Ambiguität wird hier verzichtet, weil deren wesentlicher Kern (interpretative und normative Aspekte) nicht Teil der Definition sind, sondern Kern des Planungsprozesses, d. h. des Prozesses zur Reduktion von Unsicherheit und Komplexität.

Resilienz

Ursprünglich aus der Ökologie stammend, meint Resilienz zunächst „*die Fähigkeit [...], Schocks und Störungen zu absorbieren und möglichst unbeschadet weiter zu existieren*“ (Birkmann et al. 2011: 17). Das Ziel ist also das ‚*bouncing back*‘ nach einem Schock, d. h. die Rückkehr zum vorherigen Zustand (Davoudi et al. 2012: 300) – entweder gemessen an der Geschwindigkeit (*engineering resilience*) oder auch erweitert um die das Ausmaß der Schocks, die absorbiert werden können (*ecological resilience*). Die Entwicklung von Resilienz wird als eine wichtige Aufgabe der Raumplanung gesehen, um mit den Auswirkungen des Klimawandels umzugehen (Davoudi 2009b). In der räumlichen Planung wird damit auch verbunden, Phasen der Reorganisation nach Schocks für Verbesserungen zu nutzen, die Raumstrukturen anpassungsfähiger machen und damit robuster gegenüber zukünftigen Schocks sind (Birkmann et al. 2011: 17). Improvisation und Resilienz können aus organisationstheoretischer Perspektive als enge Verwandte eingeordnet werden, ebenso wie eine wechselnde und flexible Verwendung des Begriffs selbst (Hutter und Kuhlicke 2013: 304–305). Resilienz wird darüber hinaus auch verwendet als soziale Resilienz, sozio-ökologische Resilienz, Gemeinschaftsresilienz und städtische Resilienz (Cretney 2014: 629; vgl. auch Meerow, Newell und Stults 2016).

Mit dem Resilienzbegriff wird also mehr eine planerische Strategie beschrieben, die eine Reaktion vor allem auf externe Unsicherheit und Zufallsunsicherheit ist. Auf diese Unsicherheitsebene hat Planung den geringsten direkten Einfluss (externe Unsicherheit) oder gar keinen Einfluss (Zufallsunsicherheit), sodass Resilienz eine Möglichkeit darstellt, mit diesen nicht vollständig reduzierbaren Unsicherheiten umzugehen. Aufgrund des vielfältigen und mitunter umstrittenen Umgangs mit dem Resilienzbegriff in der Planung (Davoudi et al. 2012; Hutter und Kuhlicke 2013; Gleeson 2016) und der Überschneidung mit anderen zentralen Begriffen dieser Arbeit wird hier auf eine theoretisch-konzeptionelle Einbettung für die Modellentwicklung verzichtet.

3.4 Zusammenfassung und Zwischenfazit

Eine Definition von Komplexität ohne Interpretationen und subjektive Komponenten ist grundsätzlich ausgeschlossen. Ebenso wie aus den Prämissen die Frage bereits gesetzt ist, dass die Welt als grundsätzlich unsicher angesehen werden muss und sich dadurch Planung überhaupt erst rechtfertigt. Mit der Verwendung des Unsicherheitsbegriffs werden zwar neue Trends mit ihren Begriffen (Ambiguität, Resilienz, Risiko, Ungewissheit und Vulnerabilität) etwas an die Seite geschoben. Das ist hier aber sinnvoll, weil mit dem Begriff der Unsicherheit die größte Anknüpfungsfähigkeit an eine Bandbreite planungstheoretischer Ansätze gegeben ist. Begriffe wie Risiko oder Resilienz sind mit bestimmten Planungsansätzen und stärker mit inhaltlichen Komponenten verbunden als das hier verwendete prozessbezogene Verständnis von Unsicherheit.

In den vorhergehenden Kapiteln wurde deutlich, dass Unsicherheit und Komplexität keine voneinander trennbaren Begriffe sind und deshalb im Rahmen dieser Arbeit auch beide Begriffe betrachtet werden müssen. Sie können als zweistufige Lupe auf einen Planungsprozess gerichtet werden. Zunächst gibt es mit dem Unsicherheitsbegriff die Möglichkeit, den Blick auf fünf Unsicherheitsebenen zu lenken und dabei auf einen vergangenen, aktuellen und/oder zukünftigen Zustand zu schauen (Abbott 2005: 241). Während Unsicherheit vornehmlich auf etwas aus Sicht der am Planungsprozess beteiligten Personen ‚Fehlendes‘ abzielt, bezieht sich Komplexität vor allem auf multiple, sich überlappende Unsicherheiten gepaart mit zeitlichen Veränderungen und einer grundsätzlich nie vollständig beschreibbaren Situation. Zusammenfassend kann das bereits entwickelte Bild von Unsicherheitsebenen helfen, die Unterschiede zwischen Unsicherheit und Komplexität noch einmal aufzurufen. Komplexität heißt dann, darüber hinaus auf die Verbindungen zwischen einzelnen Zuständen, zeitliche Veränderungen, Dynamik, non-lineare Entwicklungen und Emergenz zu schauen (Wezemael und Loepfe 2009: 107).

3.4.1 Unsicherheitsebenen

Ein Planungsprozess arbeitet sich durch eine Vielzahl von Unsicherheitsebenen auf dem Weg zu einem im Plan fixierten Ergebnis⁶⁶. Die relevanten Analyseebenen sind entweder vor der Planaufstellung bekannt oder werden im Planungsprozess entwickelt und ergänzt. Ebenen weisen dabei eine von außen erkennbare Form und Struktur auf, sind (in aller Regel) parallel angeordnet, potenziell zählbar. Ebenen sind begrenzt in Anzahl und Reichweite und haben jeweils einen eigenen Inhalt oder ein eigenes Ziel. Eine Information ist in der Regel auf einer Ebene abgelegt. Jede Ebene kann grundsätzlich unendlich viele Elemente aufnehmen.

Reduktion von Unsicherheit bedeutet hier zunächst ein besseres Verstehen dieser Ebenen und ein systematisches Durchdringen. Durch ein Übereinanderlegen aller Ebenen soll sich ein aus Sicht der Akteure vollständiges Bild ergeben, das die Handlungen und Festlegungen beeinflusst. Das Bild von Ebenen der Schichten wird auch als Darstellungsmittel verwendet und hat Beispiele in den zurückliegenden Jahren gefunden (z. B. Reicher et al. 2011). Dabei ist dieses Bild ein Symbol dafür, dass sich viele verfügbare Informationen überlappen, gleichzeitig ist es aber auch ein Weg, sich überlappende Informationen zu trennen und erfassbar zu machen. Informationen werden dann auch bewusst in Ebenen sortiert, um sie erfassbar zu machen.

Die Reduktion von Unsicherheit findet im Prozess des Übereinanderlegens statt, da sich nicht alle Informationen störungsfrei überlagern können. Widersprüche (d. h. Komplexität im obigen Verständnis) müssen aufgelöst, sich ergänzende Informationen können zusammengeführt werden. Vergleichbar zu Ebenen in einem Grafikprogramm sind Transparenzen und Überlappungen möglich,

⁶⁶ Auch hier soll das Wort ‚Ergebnis‘ nicht als finaler Punkt verstanden werden, sondern als temporäre Fixierung in einem beschlossenen Plan.

in vielen Fällen muss aber auch eine Entscheidung getroffen werden, was im Vordergrund sichtbar ist und was in den Hintergrund weicht. Diese Unsicherheit verschwindet nicht, sie wird aber in dem jeweiligen Moment ausgeblendet und dadurch reduziert. Potenziell sind viele unterschiedliche Möglichkeiten denkbar, aber es gibt von oben zu einem Zeitpunkt immer nur ein Bild. Analog zu einem Grafikprogramm können Ebenen sehr flexibel angeordnet werden und zu einem immer wieder neuen Bild gebracht werden. Es ist aber nie möglich, mehrere Bilder gleichzeitig zu sehen. Mehrere alternative Bilder können nur nebeneinander – bildlich gesprochen an mehreren Computern oder durch mehrere Personen – entwickelt und dann verglichen werden. Jeder der oben genannten planungstheoretischen Ansätze würde einen anderen Weg wählen, die Unsicherheitsebenen zu durchdringen, übereinanderzulegen und zu *einem* gemeinsamen Bild zu reduzieren.

Wie können also diese Unsicherheitsebenen durchdrungen werden? Ganz abstrakt gesagt durch Fragen. Bei der Reduzierung von Unsicherheitsebenen muss sich ein Akteur oder ein Planer, der diesen Prozess vornimmt, immer wieder fragen:

- Was sind die entscheidungsrelevanten Informationen?
- Welche Informationen können nach hinten geschoben werden, welche müssen in den Vordergrund?
- An welchen Stellen reichen verfügbare Informationen nicht für eine Entscheidung?
- Und wo muss die Entscheidung anderen überlassen werden?

Relevant für diese Fragen sind nur Unsicherheitsebenen, die auch von Planern oder anderen Akteuren des Planungsprozesses als relevant angesehen werden – in dem Sinne, dass sie fehlendes Wissen darstellen, dass für eine Handlung benötigt wird (Abbott 2005: 238). Dazu drei Feststellungen:

- Der Begriff ‚Fragen‘ wird nicht als aktiver Akt verstanden, sondern umfasst alle Bestandteile der Unsicherheitsdefinition von Abbott (2005: 238). Eine Reduktion durch den Verzicht auf Fragen ist also nicht möglich: sobald eine Frage – bewusst oder unbewusst – im Raum ist, erfordert sie auch eine Antwort im Rahmen des Planungsprozesses (vgl. auch Kap. 6.3). Art und Umfang der Antwort können von vollständiger Ignoranz bis zur vollständigen Auflösung der Frage reichen.
- Die Ausklammerung von Akteuren aus dem Planungsprozess reduziert von einer theoretischen Perspektive die Unsicherheit des Prozesses. Wenn Planung aber ein komplexer, kommunikativer und politischer Prozess ist (vgl. Prämissen dieser Arbeit, Kap. 1.2), dann ist eine Vereinfachung durch den kategorischen Ausschluss von Akteuren weder denkbar, noch wünschenswert. Viele Erfahrungen der zurückliegenden Jahrzehnte haben gezeigt, dass beispielsweise eine Expertenplanung zumeist wenig erfolversprechend ist und Kommunikation wie Politik existenzielle Bestandteile sind.
- Unsicherheit ist durch eine Veränderung des Planungsprozesses im Sinne der o. g. Definition auch veränderbar. Jede Art der Veränderung des Planungsprozesses führt aber auch zu einer neuen Konfiguration von Unsicherheitsebenen, sodass eine gezielte gleichzeitige Reduzierung aller Unsicherheiten für einen definierten Prozess nicht möglich ist. Im Gegenteil, es ist gerade die Komplexität eines Prozesses, dass Reduzierung von Unsicherheit und neue Unsicherheit nicht getrennt voneinander betrachtet werden können (vgl. auch Kap. 6.5).

Unsicherheit bleibt also etwas, das im Planungsprozess auf verschiedenen Wegen reduziert, aber nicht vorab ausgeklammert werden kann. Unsicherheit konnte hier aber in fünf Ebenen zerlegt werden, die sich zwar überlagern, aber dennoch jeweils voneinander abgegrenzt sind.

3.4.2 Komplexitätswolken

„Public decision-making is often like punching clouds: considerable energy is put into the punching but the cloud goes its own way regardless of the punches.“ (Gerrits 2012: 13)

Komplexität stellt sich im Vergleich zu Unsicherheitsebenen mehr als eine Ansammlung von Wolken dar (vgl. Gerrits 2012). Egal, wie sie definiert wird, egal, welcher Ansatz der Reduktion gewählt wird, egal, wie intensiv die Beschäftigung mit der Wolke ausfällt – sie verändert sich trotzdem in unvorhergesehener Weise und verschwindet nicht (sondern ist mal klar, mal weniger klar abgegrenzt). Die Metapher von Wolken wird auch verwendet bei Scholl (2011: 281–282) als Ausdruck einer „*unordentlichen, wirren Situation*“ am Beginn eines Planungsprozesses oder bei Schönwandt (2011: 291–292) als „*undurchsichtige Planungssituation*“ im einer komplexen Planungsaufgabe. In der Definition werden hier viele Parallelen zu *wicked problems* bei Rittel (1972) und Rittel und Webber (1973) gezogen. Sie sehen aber die Möglichkeit einer Auflösung dieser Wolken durch strukturiertes Vorgehen und einen angepassten Einsatz von Planungsmethoden. Erwartet wird, dass ein Planungsprozess ein erkennbares Ende hat und an diesem Ende eine Auflösung jeder Wolke steht (Schönwandt 2011: 300–307; vgl. auch Schönwandt et al. 2013). Dahinter steckt ein linearer Ansatz zur Reduktion von Komplexität, der Wechselwirkungen zwischen mehreren Unsicherheitsebenen nicht zulässt, gleichwohl aber die subjektive und damit multiple Definition von Problemen und damit auch von Komplexität (Schönwandt et al. 2013: 187). Die Auflösung von Komplexität ist damit nur bezogen auf aktuelle Zustände und vergangene Ereignisse, die hierzu geführt haben (Schönwandt 2011: 301). Diese Definition ist nicht ausreichend im Hinblick auf einen Megatrend wie den Klimawandel, der zwar mit vergangenen und aktuellen Ereignissen und menschlichen Handlungen in Verbindung steht, der aber nur mit einer Perspektive in die Zukunft handlungsleitend werden kann (vgl. Prämisse IV).

Komplexitätswolken bestehen für diese Arbeit aus einer unendlichen Zahl von Bestandteilen bis hin zu grundlegenden Änderungen des Zustands. Sie können sich in jeder Richtung frei überlagern, ineinander übergehen, vermischen, ergänzen – aber auch neu entstehen oder für einen Betrachter verschwinden. Einzelne Bereiche sind im Zeitverlauf grob abgrenzbar – bildlich gesprochen gibt es dann mehrere Wolken am Himmel. Die Komplexität verändert sich aber ständig, Grenzen verschwimmen, es gibt fließende Übergänge und nicht vorhersehbare Entwicklungen⁶⁷. Wolken können sich zufällig überlappen, ergänzen, trennen oder verbinden. Praktisch gesagt kann man Wolken sehen, aber nicht berühren und ‚fassen‘. Und wenn man es versucht, ändert sich die Wolke mit jedem Versuch und weicht jeder klaren Erfassung aus. Diese Eigenschaften gelten ebenso für die oben entwickelte Definition von Komplexität. Während Unsicherheitsebenen sortiert, durchdrungen und in ihren Bedingungen verstanden werden können, kann mit Komplexitätswolken nur indirekt gearbeitet werden. Jede Komplexitätsreduktion verändert selbst Komplexität und hat immer (potenziell) Auswirkungen auf *alle* Elemente und Verbindungen. Einige Zusammenhänge sind bekannt, es gibt Möglichkeiten zur Anpassung und Vorhersage, aber die grundlegenden Tatsachen können nicht verändert werden⁶⁸.

Diese einfache bildhafte Darstellung verdeutlicht, dass Unsicherheit und Komplexität zwar einerseits eng verwandt sind, andererseits aber unterschiedliche Wege zur Reduktion innerhalb des Planungsprozesses erfordern. Unsicherheit ist besser greifbar und kann mit qualitativen und quantitativen Methoden sortiert und reduziert werden, bevor eine Entscheidung getroffen wird. Komplexität hingegen erfordert ein dynamisches Vorgehen vor dem Hintergrund nicht auflösbarer, unendlicher und sich zeitlich verändernder Unsicherheiten.

⁶⁷ In der Tat ist es auch für die Klimaforschung die größte Herausforderung, die bisher nicht vollständig gelingt, die Auswirkungen von Wolken im Klimasystem zu erfassen und zu modellieren (Bojanowski 2014; Jakob 2015).

⁶⁸ Im Fall von Wolken gibt es hier, wie auch für Komplexität, Experimente mit gewissem Erfolg. Beeinflusst werden jedoch immer nur gewisse ‚Ergebnisse‘ der Komplexität – z. B. Regen – die nie aber die zugrunde liegende Komplexität als Gesamtgebilde.

3.4.3 Fragen für die räumliche Planung

„Ist nicht jeder Versuch ordnenden Eingriffs, so notwendig er sein mag, ein Akt der Herrschaft, der als Chaos, Verfall und Abweichung ausgrenzt, was der angestrebten Ordnung im Wege steht? Ob die Notwendigkeit von Ordnung ästhetisch, sozial oder funktional begründet wird, immer bleibt das Bestreben, dieses unendlich komplexe Artefakt Stadt zu strukturieren, mit einer Reduktion von Komplexität verbunden, mit einem Ausschluss von Differenz und Widerspruch, mit der Stillstellung von Wandel, kurz: mit der repressiven Seite von Herrschaft.“ (Siebel 2009: 16)

Aus diesen Überlegungen können allgemeine Fragen für die räumliche Planung abgeleitet werden, auf die später in den nächsten Kapiteln und zum Ende der Arbeit (vgl. Leitfrage 13) wieder zurückgegriffen wird. Wenn sich Raumplanung als Reduktion von Unsicherheit und Komplexität verändert, stellen sich unweigerlich Fragen für die räumliche Planung.

- Welche Ziele und welchen Aufgabenkern soll die Raumordnung zukünftig verfolgen?
- Wie viel Raumbezug ist notwendig?
- Welche Möglichkeiten kann (und soll) die Planung außerhalb der eigenen Instrumente nutzen?

Auf diese Fragen gibt es keine einfachen und sicheren Antworten. Aus der Untersuchung in dieser Arbeit kann aber ein Beitrag dazu geleistet werden, diese Fragen besser eingrenzen zu können und eine Möglichkeit klarer zu sehen, eine Antwort darauf zu entwickeln. In dem Sinne kann eine Konfiguration von Ebenen erwartet werden, ebenso wie eine diffuse Wolke. Andere Perspektiven sind denkbar und könnten – mit Blick auf das Konzept der Equifinalität in komplexen Prozessen und Systemen – sogar zum gleichen Ergebnis führen. Offen bleibt zudem abschließend die Frage, wie viel Ordnung, wie viel Selektion und damit wie viel Reduktion von Komplexität gegenüber Differenzen und Widersprüchen innerhalb der Gesellschaft gerechtfertigt ist (Siebel 2009: 16). Planung steht immer im Wechselspiel mit gesellschaftlichen Erwartungen und Veränderungen, die nicht zuletzt auch zur beständigen Weiterentwicklung der Theorie beitragen (vgl. Kap. 3.1.1). Diese Fragen gehen damit auch eine Ebene höher. Aus der Planung und dieser Arbeit heraus kann nicht beantwortet werden, wie die Gesellschaft insgesamt Komplexität reduziert und welche Aufgabe, Funktion oder Rolle Planer darin einnehmen sollen.

Reduktion von Komplexität ist im Sinne dieser Arbeit keine Vereinfachung, sondern immer ein selektiver Prozess, der notwendigerweise nicht alles gleichzeitig in gleichem Umfang betrachten kann. Die Unsicherheiten des Kontexts und der Planung sind so vielfältig und unterschiedlich, dass eine eindeutige oder linear Reduktion mit einem Ansatz unmöglich ist (vgl. Kap. 3.3). Technische Ansätze nehmen Probleme und Lösungen in den Fokus, politik- und verwaltungswissenschaftliche sowie organisations- und managementtheoretische Ansätze stellen den Prozess stärker in den Vordergrund. Komplexitätstheoretische Ansätze denken immer vom Ergebnis in Form eines Konsenses rückwärts, komplexitätstheoretische Ansätze mehr ohne festes Ergebnis auf Systeme und ihre Relationen. Post-strukturalistische Ansätze schließlich zweifeln den Prozess auch grundsätzlich an.

4 Planungstheoretische Rollenverständnisse

Im folgenden Kapitel werden die Grundlagen des deskriptiven Prozessmodells durch die Ausarbeitung planungstheoretischer Rollenverständnisse gelegt. Es ist das erste in der modellbildenden Säule der Arbeit. Der Blick richtet sich darauf, in welchen Rollenverständnissen Planer in einem Planungsprozess handeln könnten und wie daraus eine Forschungsperspektive entwickelt werden kann. Dazu werden deduktiv planungstheoretische Rollenverständnisse herangezogen, um mit deren Hilfe ein möglichst gutes Bild eines komplexen Planungsprozesses zu gewinnen. Der erste Teil fußt auf Leitfrage 4.1: „*Wie wird planerisches Handeln mit einem rollenbasierten Ansatz untersucht und beschrieben?*“ (Kap. 4.1 und 4.2). Im Anschluss werden die für das deskriptive Prozessmodell verwendeten planungstheoretischen Rollenverständnisse – synonym auch: Rollenbilder, Rollen – dargelegt (Kap. 4.3 und 4.4). Grundlage für diesen zweiten Teil ist Leitfrage 4.2: „*Welche Rollenverständnisse können genutzt werden, Reduktion von Unsicherheit und Komplexität in Planungsprozessen zu beschreiben?*“. Rollenverständnisse sind eine analytische Kategorie und werden nicht als normativ-präskriptiver Ansatz entwickelt. Diese Perspektive hat aber ebenso eine Bedeutung für die Gestaltung, Transparenz und Fortentwicklung von (regionalen) Planungsprozessen (vgl. Kap. 11 und Kap. 13). Im weiteren Verlauf könnte die Ausarbeitung auch als ‚*Experiment mit Theorien*‘ bezeichnet werden⁶⁹ – Ziel ist eine ergänzte ‚Karte‘ und ein erweitertes Verständnis von Planungsprozessen. Ziel ist aber nicht die Entwicklung einer neuen Theorie.

4.1 Grundfragen eines rollenbasierten Ansatzes

Das Ziel, einen rollenbasierten Ansatz zur Beschreibung komplexer Planungsprozesse zu entwickeln und zu verwenden, erfordert zunächst in Anknüpfung an die Erläuterungen von Fragestellung und Bausteinen in den Kapiteln 1 und 2 weitere Grundlagen. Drei Fragen, die bisher angeschnitten wurden, gilt es deshalb, in den folgenden drei Unterkapiteln ausführlicher zu diskutieren:

- Was ist eine Rolle (Kap. 4.1.1)?
- Warum ein rollenbasierter Ansatz (Kap. 4.1.2)?
- Warum planungstheoretische Rollenverständnisse (Kap. 4.1.3)?

In dieser Arbeit erfolgt keine psychologische Untersuchung der Einstellungen und Werte individueller Planerinnen und Planer. Dabei geht es immer um die Rolle von Planern – nicht die Rolle von Plänen⁷⁰. In erster Linie werden Rollenverständnisse und Modell entwickelt, um in einem Prozessmodell zu beschreiben, wie Unsicherheit und Komplexität in einem Planungsprozess reduziert werden. Rollenverständnisse sind als Forschungsperspektive losgelöst von individuellen Planern (vgl. Kap. 4.1.1). Die Antworten auf die o. g. Fragen und die entwickelten Rollenverständnisse sind weitgehend unabhängig davon denkbar und nutzbar, was innerhalb des Prozesses oder am Ende als Ergebnis fertiggestellt wird oder wie lange dieses Ergebnis Bestand hat. Anders gesagt: ein Planungsprozess ist auch dann ein Planungsprozess, wenn das am Anfang geplante Ergebnis am Ende nicht erreicht wird. Bereits der Prozess selbst kann im Verständnis vieler planungstheoretischer Ansätze zu einer Verhaltensänderung von Planern oder anderen Akteuren wie auch zu räumlichen Veränderungsprozessen führen (siehe beispielsweise Mintzberg 1994b: 26; Faludi und Mastop 1997: 828; Innes und Booher 1999a: 412–423). Die Ausarbeitung wird aber zeigen, dass Pläne auch im Verständnis dieser Arbeit eine wichtige Aufgabe haben.

⁶⁹ Formulierung in Anlehnung an Brenner (2015a, 2015b). Vgl. auch Brenner (2014).

⁷⁰ Zu einer Diskussion dieser Frage vgl. beispielsweise Neuman (1998), Friedmann (2004), Kaza und Hopkins (2009), Wiechmann (2010), Alexander, Mazza und Moroni (2012), Wiechmann (2014b).

Planung ist in den meisten Verständnissen die Vorbereitung von Entscheidungen und deren Umsetzung, oder auch „*gegenwärtiges Entscheiden über Entscheidungsprämissen zukünftiger Entscheidungen*“ (Hutter 2015a: 143). Planer müssen immer etwas festhalten, um diese Entscheidungen sowohl für sich selbst wie nach außen – d. h. auch am Planungsprozess wenig, punktuell oder gar nicht Beteiligte – festzuhalten und anknüpfungsfähig zu werden. Die Abgrenzung und Selbstvergewisserung oder Rechtfertigung sind dabei Themen, die viele Diskussionen des diffusen und querschnittsorientierten Begriffs ‚Planung‘ mit ihrem politischen Charakter durchziehen (Scharpf 1973; Campbell 2012). Einerseits als wichtiger Teil der Gesellschaft, der räumliche Entwicklungen steuert (Müller, Löh und Zimmermann 2004; Fürst 2005). Andererseits individuell in Bezug auf die eigene Tätigkeit und bewusste wie unbewusste Motivationen von Planenden (Gunder 2004; Gunder und Hillier 2009; Gunder 2011b), bis hin zur Bedeutung von Emotionen in der Planungspraxis (Porter et al. 2012; Ferreira 2013; Baum 2015). Ähnlich zum Systembegriff bei Luhmann definiert sich Planung im Prozess auch immer wieder selbst (aber nicht unabhängig von äußeren Einflüssen und durch eine Differenz zu anderen Tätigkeiten) durch Kommunikation (vgl. Fuhse 2005: 111).

Es erscheint logisch, dass sich in einer freien, pluralistischen und demokratischen Gesellschaft unterschiedliche Definitionen und Ansprüche von Planung entwickeln, die sich in unterschiedlichen – und damit nicht immer vereinbaren – Rollenverständnissen niederschlagen. In kommunikativen, komplexen und politischen Planungsprozessen (vgl. Prämisse II) kann kaum noch gelten, dass zwar der Gegenstand der Planung unsicher und komplex ist, die Planung selbst aber aus der Forschung heraus als Einheit beschrieben werden kann. Planung ist stark ausdifferenziert und nicht frei von multiplen Deutungen (Rittel und Webber 1973: 161–167; Alexander 2001: 379; Ibert 2009). Darauf lässt nicht zuletzt das immer ausdifferenziertere Berufsfeld Planung (z. B. Leschinski-Stechow und Seitz 2015) sowie die ausdifferenzierten Tätigkeiten von Planern (z. B. Hellmich, Lamker und Lange 2015) schließen (vgl. auch Kap. 8.1). In der Planung gibt es also potenziell konfligierende Verhaltenserwartungen und damit – so die Annahme – auch wechselnde Mechanismen der Unsicherheits- und Komplexitätsreduktion, die mithilfe von Rollenverständnissen erfasst werden können.

4.1.1 Was ist eine Rolle?

Die erste grundlegende Frage lautet: *Was ist eine Rolle?* Der Begriff ist fach- und allgemeinsprachlich sehr gebräuchlich. Es gibt aber – vermutlich auch deshalb – kein einheitliches oder eng abgegrenztes Begriffsverständnis, das hier vorausgesetzt werden könnte. Für diese Arbeit wird ein Rollenbegriff herangezogen, der vor allem in der Unternehmens-, Organisations- und Managementforschung verankert ist, um mit komplexen Systemen zu arbeiten, die in einem kontinuierlichen Austausch mit ihrer Umgebung stehen (Sturm, Opterbeck und Gurt 2011: 17). Eine prägnante Darstellung des Rollenbegriffs in seiner Abgrenzung zu einer individuellen Person, einer rechtlichen (innerhalb einer Organisation zugewiesenen oder eingenommenen) Position bietet Luhmann (1987: 430–431)⁷¹. Mit seiner Unterscheidung zwischen Person und psychischem System trennt er Verhaltenserwartungen von Menschen in eine Differenz zur Personalität (Luhmann 1983: 251–252, 1987: 427–431).

⁷¹ Luhmann wird auch in einigen der hier mehrfach zitierten Lehrbüchern der Organisations- und Managementforschung intensiv rezipiert (Schreyögg 2012: 145; Steinmann, Koch und Schreyögg 2013: 130), bisher aber nur beschränkt in der Planungstheorie im internationalen bzw. englischsprachigen Raum (vgl. van Assche, Duineveld und Beunen 2014: 2389).

„Dabei kommt es, wie auch in der Wortgeschichte von »Persona« (Maske, Rolle, Rechtsstatus) ablesbar, zur Differenzierung von Person und Rolle. Rollen können dann, von der individuellen Person unterschieden, als eigene, schon abstraktere Gesichtspunkte der Identifikation von Erwartungszusammenhängen dienen. Eine Rolle ist zwar noch dem Umfang nach auf das zugeschnitten, was ein Einzelmensch leisten kann, ist aber gegenüber der individuellen Person sowohl spezieller als auch allgemeiner gefaßt [sic]. Es geht immer um einen Ausschnitt des Verhaltens eines Menschen, der als Rolle erwartet wird, andererseits um eine Einheit, die von vielen und auswechselbaren Menschen wahrgenommen werden kann: um die Rolle eines Patienten, eines Lehrers, eines Opernsängers, einer Mutter, eines Sanitäters usw. [...] Aber auch das, was man heute formale Organisation nennt, ist nur dank dieser Trennung möglich.“ (Luhmann 1987: 430–431)

Eine Rolle könnte den Erwartungszusammenhang an *eine* Person beinhalten und ist nicht mehr, als diese Person leisten könnte. In einem komplexen sozialen System lösen sich diese Erwartungen aber von einer Person – und existieren damit auch über einzelne Personen, hier z. B. Planer in einer Planungsstelle, hinaus (Luhmann 1983: 47–49, 1987: 431, 1997b: 771). Der Handlungsbegriff wird ebenso von einzelnen Personen getrennt und nicht einzelnen Menschen zugerechnet (Luhmann 1983: 82–83, 1987: 228–230). Ähnlich ist die Definition von Rollenverhalten als losgelöste, sich wiederholende und mit anderen verknüpfte Aktionen innerhalb einer (formalen) Organisation bei Katz und Kahn (1978: 189).

Als potenziell sehr fruchtbar wurde Luhmanns Ansatz in der Planungstheorie von van Assche und Verschraegen (2008: 278) insbesondere für die Rolle von Planern, für Möglichkeiten und Grenzen von Steuerung, Organisationskulturen, inter- und transdisziplinäre Planung, Macht, Wissen und Vertrauen erkannt. Hier kann es aber nicht darum gehen, einen Teil der Theorie von Luhmann empirisch zu prüfen oder gar auf dieser Basis weiterzuentwickeln – das ist aufgrund von ihrem Gegenstandsbereich, der Komplexität wie Ausgereiftheit seiner Theorie selbst kaum machbar (vgl. Fuhse 2005; Berghaus 2011). Wichtig im Kontext dieser Arbeit ist zuerst immer die Unterscheidung zwischen Position und Rolle (Steinmann, Koch und Schreyögg 2013: 558). Dabei ist eine Rolle weder identisch mit einer Person, noch mit einem einzelnen Menschen mit seinen individuellen Charaktereigenschaften und Eigenheiten (Katz und Kahn 1978: 189; Luhmann 1987: 430–431). Rollen sind also auch nicht das Resultat persönlicher Charaktereigenschaften – obwohl diese für die Rollenbildung und Prozesse des *role-making* und *role-taking* sehr wohl einflussreich sein können (vgl. Katz und Kahn 1978: 219; Howe 1980: 401) –, sondern vor allem Rollen innerhalb einer ausdifferenzierten formellen oder informellen Organisation (Katz und Kahn 1978: 189–198). Rollen verleihen hier selbstorganisierte Stabilität; Strukturen sowie Prozesse werden konzeptualisiert als Ereigniszyklen (Sturm, Ofterbeck und Gurt 2011: 18)⁷².

Im Gegensatz zu Katz und Kahn (1978) wird hier aber nicht davon ausgegangen, dass Rollenverhalten in einem komplexen Planungsprozess vorhersagbar ist oder sein kann (vgl. Prämissen II und III). Zudem wird hier die Verbindung zwischen Position und Rolle vollständig gelöst werden, sodass auch Überlagerungen von Rollen und mehrfache Rollenwechsel möglich werden. Zwar werden an eine Position gewisse Rollenerwartungen gestellt, aber Erwartung und Ausübung einer Rolle stehen in einer Wechselbeziehung innerhalb der Organisation (vgl. Katz und Kahn 1978: 192), in dem die Position die Rolle nicht determiniert. Nur eine Trennung von Person und Rolle macht das möglich, was eine formale Organisation ausmacht (Luhmann 1987: 430–431). Und, anders gesagt, nur diese Trennung bildet die Basis dafür, Organisationen Handlungen zuzuordnen, die auch über einzelne in ihnen handelnde Personen hinaus bestehen können (Katz und Kahn 1978: 187). So wird eine Abstraktion von Personen auf verallgemeinerte Rollenverständnisse möglich, die als Verständnis- und Interpretationsrahmen dienen können (Van de Ven et al. 1999: 95–124). Die beiden Begriffe werden in

⁷² Vgl. hierzu auch poststrukturalistische Ansätze in der Planungstheorie (vgl. Kap. 3.2.7).

Theoriediskussionen der Planung oft synonym oder nicht trennscharf verwendet. Eine strikte Trennung ist hier aber erforderlich, da später noch klar wird, dass eine Position in mehreren Rollen handeln kann und eine synonyme Verwendung dazu führen würde, dass das Modell unbrauchbar wird.

In vergleichbarer Richtung wird eine Rolle auch definiert als *„ein Bündel von Verhaltenserwartungen, die von anderen an einen Positions- oder Statusinhaber herangetragen werden. [...] Die Rolle stellt einen Komplex zusammenhängender Verhaltensweisen dar, die in genereller Form erwartet werden. Scheinbar Unzusammenhängendes wird durch ein Rollenbild verknüpft“* (Steinmann, Koch und Schreyögg 2013: 558). Rollenbeschreibungen beziehen sich hierbei auf das beobachtbare Verhalten ebenso wie auf innere Einstellungen.

Handlungserwartungen werden in Definitionen unterschiedlicher Rollen zusammengefasst und erlauben so unterschiedliche Perspektiven auf einen Gegenstand (Wiesenthal 1989: 72–73). Rollen können auch aus einer psychologischen Perspektive sehr eng an individuelle soziale Verhaltensweisen, Gruppen- oder Teamprozesse geknüpft werden (Gellert und Nowak 2004; Nerdinger 2011). Diese Aspekte der Organisationsentwicklung und des Team Buildings werden hier aber an die Seite gestellt⁷³.

Auch in der Organisationspsychologie wird ein ähnliches Verständnis des Rollenbegriffs verwendet. Beispielsweise im Glossar eines Lehrbuchs zur Arbeits- und Organisationspsychologie: *„Rolle bezeichnet die Summe der Erwartungen, die an den Inhaber einer sozialen Position gerichtet werden. In einer funktionierenden Gruppe sind die Rollen so ausdifferenziert, dass sie sich wechselseitig ergänzen“* (Nerdinger 2011: 98; Nerdinger, Blickle und Schaper 2011: 578). Hier zeigt sich erstens eine Zweiteilung aus Erwartungen, die von außen an eine Person gerichtet werden, die eine bestimmte Position einnimmt. Position ist dabei eine Stelle innerhalb einer Organisation, die mit Status und Hierarchie zusammenhängt (vgl. Katz und Kahn 1978: 198). Und zweitens, dass in einer Gruppe mehrere ausdifferenzierte Rollen vorhanden sind und diese komplementär zueinander und in einem Zusammenspiel stehen. Aus diesem Zusammenspiel ergibt sich die funktionierende Gesamtgruppe.

Wichtig für die Erklärung der hier entwickelten Rollenverständnisse ist neben der analytischen Trennung von Position und Rolle die als Forschungsperspektive strikte Trennung von Inhalt und Prozess. Alle später hier entwickelten Rollen sind in einem Planungsprozess zu jedem Thema grundsätzlich möglich. Das heißt auch, dass die Rollenbeschreibungen in einem ersten Schritt sehr abstrakt sein müssen, um in einer Überführung in ein Modell und eine Überprüfung nicht vorab an ein Thema bzw. eine planerische Herausforderung oder einen Megatrend gebunden zu sein, sondern einen Planungsprozess *als Prozess* in den Fokus nehmen können⁷⁴. Verfügbare Untersuchungen sind bisher oft weniger trennscharf zwischen Substanz, Position und Rolle im hier verwendeten Verständnis und nutzen Rollenverständnisse als Zusammenfassung von Ergebnissen aus Fallstudien, arbeiten mit einem weit gefassten Rollenbegriff oder vermischen Prozess und Inhalt⁷⁵.

In der Planung wird der Begriff ‚Rolle‘ beispielsweise in Planspielen als Form einer Prognosemethode oder einer Methode zur Entwicklung von Alternativen und Empfehlungen verwendet (difu 2008; Scholles 2008b). Oder die Führung eines (strategischen) Planungsprozesses wird in Führungsrollen aufgeteilt (vgl. Van de Ven et al. 1999) – bei Hutter (2008: 51) beispielsweise in Schirmherr/Sponsor, Prozessmanager/Prozess Champion und externer Berater/Facilitator. Prozesse der Konsensbildung können anhand des Konzepts von Rollenspielen ebenfalls analytisch betrachtet werden (Innes und Booher 1999b). Das Instrument der Planspiele als Prognosemethode wird dabei vor allem in den 1990er-Jahren verortet und mit einer zunehmenden Prozessorientierung der Planung in Verbindung gebracht, in der Planer sich der Rolle von Moderatoren wiederfinden (Scholles 2008b: 393). Das Ziel hierbei war aber in die Zukunft gerichtet und prognoseorientiert, um *„Einblicke in die voraussichtlichen*

⁷³ Hier liegt eher ein möglicher Anwendungsbereich der Rollenverständnisse und des Modells (vgl. Kap. 13).

⁷⁴ Planung wird in dieser Arbeit immer als Prozess verstanden (vgl. Kap. 2.1.2).

⁷⁵ Zur Fortsetzung dieser Argumentation vgl. Kap. 4.1.3.

Verhaltensweisen verschiedener Akteure unter Konkurrenzbedingungen sowie in das Problemlösen in Konfliktsituationen zu gewinnen“ (Scholles 2008b: 393). Ein Akteur wird in diesen Planspielen mit einer Rolle gleichgesetzt; beides wiederum entspricht einer gesetzten institutionellen Rolle. Eine Rolle ist beispielsweise das „Büro für Regionalmanagement“ oder die „Verwaltung des Nationalparks Harz“ (Scholles 2008b: 396–397). Dieses Verständnis einer Rolle vermischt ein angenommenes inhaltliches Ziel mit dem prozeduralen Rollenverständnis und setzt gleichzeitig voraus, dass sich ein Akteur vorhersagbar und zeitlich stabil verhält.

In diesen Rollenbeschreibungen geht es um mehr als einen „*Ausschnitt des Verhaltens eines Menschen, der als Rolle erwartet wird, andererseits um eine Einheit, die von vielen auswechselbaren Menschen wahrgenommen werden kann*“ (Luhmann 1987: 430). Über eine Verhaltenserwartung hinaus werden Interessen und Ressourcen impliziert – und gleichzeitig Rollen enger gefasst mit individuellen Personen verknüpft. Zudem sind in derartigen Rollenbeschreibungen bereits räumlich-administrative Kontexte benannt (im Beispiel der Nationalpark Harz) und diesem damit eine determinierende Bedeutung für das Handeln zugeschrieben. Es geht also nicht um zusammenhängende Verhaltensweisen im oben dargelegten Sinn, sondern um einen Fachinhalt oder bestimmte Kenntnisse oder Fähigkeiten, die vor dem Hintergrund des institutionellen Settings (vgl. Scholles 2008b: 393) in einen Prozess eingebracht werden. Die einzelnen Rollen bleiben von einer Veränderung, ebenso wie der Prozess, ausgenommen. Das Ziel dabei ist aber für alle Teilnehmer – so hier die Vermutung – auch, das jeweils eigene Verhalten in einem größeren Zusammenhang zu sehen, in gewissem Umfang damit sich selbst zum Beobachtungsobjekt zu machen und das eigene Rollenverhalten anzupassen. Tätigkeiten und Verhaltensweisen in Rollenverständnisse zu zerlegen, kann potenziell auch von Planern ähnlich genutzt werden.

Entsprechend sinnvoll erscheint es, für die Erklärung eines Planungsprozesses nicht nur *eine* Rolle zu betrachten, sondern Veränderungen zuzulassen und abweichende Rollenverständnisse zu testen und dadurch Veränderungen besser beschreiben zu können. Zudem legt die Forschung zu Innovationsprozessen nahe, dass sich verschiedene Rollen in einem längeren Prozess in ihrer Bedeutung verändern, aber in ihrem Zusammenspiel zur Führung (*leadership*) des Prozesses beitragen (Van de Ven et al. 1999: 112–124). Gerade komplexe, verzwickte und bösartige Probleme – *wicked problems* – werden in Verbindung auch mit neuen Modellen der Führung im öffentlichen Sektor diskutiert (Head und Alford 2015: 733). Unterschiedliche und sogar gegensätzliche Rollen können von unterschiedlichen Personen als auch von der gleichen Person zu unterschiedlichen Zeiten ausgeübt werden (Katz und Kahn 1978: 199; Van de Ven et al. 1999: 113). Das ist notwendigerweise der Fall, wenn Rollen einerseits über eine Person hinausgehen, andererseits aber von einer Person ausgefüllt werden könnten (Luhmann 1987: 426–436) – und zugleich davon ausgegangen wird, dass es trotzdem und ausschließlich ‚vollständige‘ Personen geben kann. Rollen und Personen sind also im Modell getrennt, d. h. in unterschiedlichen und wechselnden Zusammenhängen denkbar. Eine rollenbasierte Beschreibung ist unabhängig von einem Wechsel von Personen möglich – wobei veränderte Personenkonstellationen ein Grund für Veränderungen im beobachteten Rollenverständnis sein können. Eine Rolle darf nicht isoliert betrachtet werden, sondern entsteht ebenso wie der institutionelle Hintergrund durch Interaktion (Van de Ven et al. 1999: 112).

Für die Planung gibt es bisher wenige Übertragungen dieses Begriffsverständnisses, das bewusst davon ausgeht, dass es auch auf der Führungsebene nicht *eine* vorgegebene strategische Vision oder Zielvorstellung gibt – und diese auch nicht zwingend vorhanden sein muss (Van de Ven et al. 1999: 117; Ibert 2009: 89; Krüger 2013: 19). Zwar wird mittlerweile in den meisten Fällen von ergebnisoffenen Planungsprozessen gesprochen (z. B. Baumgart et al. 2013: 9); das Wort ‚ergebnisoffen‘ bezieht sich dabei aber in fast allen Fällen auf inhaltliche Aspekte und nicht auf den Prozess und seine Prozesselemente. Auch deshalb wird bereits von der Inszenierung von Prozessen und Prozessbeteiligung gesprochen (Fürst 1996: 26; Selle 2011). In stark rechtlich normierten Planaufstellungsverfahren ist das nachvollziehbar; der Auftrag ist gesetzlich vorgegeben, die Verfahrensschritte (d. h. die Prozesselemente) grundsätzlich gegeben und das Ziel muss erreicht werden. Planer stehen

dementsprechend hier immer in einer Führungsrolle. Planung ohne *„die Planer“* ist ausgeschlossen, wenn ein Prozess – neben anderen Zielen – auch auf die Verabschiedung eines formellen Plans abzielt. Das steht nicht im Widerspruch dazu, dass Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe von einer Vielzahl von öffentlichen und zunehmend privaten Akteuren getragen wird (Selle 2006a: 28–31). Rollenverständnisse unterstützen dabei, diese Vielfältigkeit und mitunter Widersprüchlichkeit abzubilden.

Ein *Planungsprozess* im Sinne dieser Arbeit ist begrifflich weit gefasst, steht aber für das Prozessmodell grundsätzlich in Verbindung mit Akteuren der öffentlichen Planung und mit formellen Instrumenten. Die Ausarbeitung koppelt sich also, wo eine Konkretisierung nötig ist, an einer formellen Planungsorganisation an, die mit rechtlichen Kompetenzen ausgestattet ist. Die grundsätzliche Frage, wer überhaupt plant oder sich als Planer bezeichnen darf, muss dafür nicht beantwortet werden (vgl. Bröckling 2008). Eine allgemeine Antwort über den Bezugsbereich und die Grenzen von Planung ist ebenfalls keine zwingende Voraussetzung (vgl. Wildavsky 1973). Planer ist in diesem Sinne jeder, der in einem Planungsprozess handelt. Voraussetzung dafür ist weder eine einschlägige Planungsausbildung, noch eine als Planer bezeichnete Position innerhalb einer Organisation. Das heißt zuletzt auch, dass Planung darin flexibel sein kann, wer plant und was geplant wird. Der Begriff erfasst aber nicht jede Art von räumlicher Veränderung oder jeden Entwicklungsprozess. Wenn es hier um die Führungsrolle geht, bezieht sich das zunächst ausschließlich auf den Planungsprozess selbst. Wobei nicht ausgeschlossen wird, dass sich eine neue Rolle der Planer auch in ganz andere Felder ausweiten und Planer in anderen Politikfeldern wichtige Funktionen ausüben könnten.

Kurz zusammengefasst gilt dann:

- Eine Rolle fasst komplexe Verhaltensweisen unabhängig von einer Position zusammen.
- Rollen zugeordnete Auswirkungen können in einem Planungsprozess beobachtet werden.
- Mehrere Rollen können zeitgleich oder in zeitlicher Reihenfolge existieren.
- Rollen ergänzen sich im Zusammenspiel wechselseitig.

Rollenverständnisse sind also zunächst kontextunabhängige Grundannahmen und Regeln, die sich in einer praktischen Überprüfung aller Voraussicht nach in Form erkennbarer Auswirkungen zeigen. Wenn Rollen komplexe Verhaltensweisen zusammenfassen, heißt das auch, dass Rollen nicht direkt beobachtet werden können. Erkannt werden können nur Tätigkeiten und Verhaltensweisen, die wiederum über das Modell Rückschlüsse zulassen. Rollen können im Umkehrschluss dazu dienen, die Komplexität der Beobachtung realweltlicher Situationen (hier: eines Planungsprozesses) zu reduzieren und komplexe Verhaltensweisen zu erkennen und zu beschreiben. Die Rollenverständnisse bieten eine Struktur zur Beobachtung eines Planungsprozesses – beinhalten in sich aber keine Handlungsanleitungen. Für diese Arbeit wird auf einen Teil der o. g. Rollendefinitionen – die inneren Überzeugungen – in dieser Form verzichtet. Eine Untersuchung wäre spannend, ginge aber über das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit hinaus.

4.1.2 Warum ein rollenbasierter Ansatz?

Die zweite und wichtigste Frage ist: *Warum ein rollenbasierter Ansatz?* Zunächst handelt es sich hier um einen stark reduktionistischen Ansatz. Um beobachten zu können, wie in einem Planungsprozess Unsicherheit und Komplexität reduziert werden, muss jeder modellhafte Ansatz selbst eine Reduktion vornehmen und kann nicht alles erfassen (vgl. Prämissen III und IV). Die Forschungsperspektive mit Rollenverständnissen reduziert also Komplexität, in dem sie die Komplexität realweltlicher Situationen durch in Rollen zusammengefasste komplexe Verhaltensweisen beschreiben kann. Sie ist kein Weg, die gesamte Komplexität unserer Welt oder eines Planungsprozesses zu erfassen. Der Versuch wird auch weiterhin als unmöglich angenommen. Von dem rollenbasierten Ansatz wird allerdings ein wertvoller neuer Blickwinkel, oder Scheinwerfer, erwartet.

Als Ansatz zur Beschreibung erkennbarer Handlungen und Entwicklungen ist es für die Untersuchung nicht notwendig, entweder zuerst alle Kontextbedingungen zu kennen und zu systematisieren oder den ersten Blick auf ein Gesamtsystem – hier: einen vollständigen Prozess zur Aufstellung eines Regionalplans – zu legen. Es ist analytisch möglich, einen Teil der Komplexität zunächst im Kleinen zu erfassen und dann darauf aufbauend ein kontextabhängiges, aber einem einheitlichen Schema folgendes, Abbild von Phasen eines Planungsprozesses zu generieren.

Eine Perspektive, die Planung mit ihrem Verhalten und Handeln betrachtet, findet sich im deutschsprachigen Raum in vielen Veröffentlichungen bis in die 1980er-Jahre hinein. Der Fokus wurde stärker auf die individuelle Entscheidungsfindung gelegt. Räumliche Erscheinungen und planerische Handlungen werden bewusst in Verbindung mit Aktionen und Entscheidungen ‚der Planer‘ gesetzt (Klein 1971; z. B. Beiträge in Kunzmann, Petz und Schmals 1990). Internationale Einzelfallstudien haben ein feinteiliges Bild der Planungspraxis auch mit Rollenbezug geliefert (z. B. Healey und Underwood 1978; Hoch 1994). Aus einer US-amerikanischen Untersuchung folgert Howe (1980: 398), dass die Rollenwahl für Planer eine wichtige und teilweise bewusste Entscheidung ist, bei der sie eine technische, eine politische sowie eine hybride Rolle zur Verfügung haben. Die Rollenwahl erfolgt vor dem sozialen Hintergrund, der Sozialisation in die Planung sowie dem Druck der alltäglichen Arbeit (Howe 1980: 401). Auch hier werden Rollen verwendet zur Zusammenfassung von Verhaltensweisen, mit dem sich in dieser Form kein Planer direkt identifiziert (Howe 1980: 407). Interessant ist hier, dass die Mehrheit der Planer der Hybridform zugeordnet werden, die technische mit politischen Aspekten verknüpfen (Howe und Kaufman 1979: 252). Möglichkeiten einer Balance oder eines Wechselspiels von Rollenverständnissen werden hier zwar als Frage aufgeworfen, aber nicht weiter ausgeführt.

Insbesondere ab den 1990er-Jahren lag der Schwerpunkt stärker auf Raumplanung als Institution, als Akteurs- oder Governancestruktur, als Bestandteil der Handlungskoordination von Akteuren oder als ein Akteur der räumlichen Entwicklung. Das hat zu vielen neuen Instrumenten, Prozessen und Institutionalisierungen geführt. Die konkrete Rolle von Planern ist dabei etwas in den Hintergrund gerückt. *Die Planer* sind in ihrer Gesamtmenge ein einheitlicher Akteur, der in Interaktion mit einer komplexen und kaum durchschaubaren Außenwelt steht und diese planvoll und systematisch ‚ordnen‘ muss. Wenn aber Unsicherheit immer vorhanden ist und der Prozess kommunikativ, komplex und politisch ist (vgl. Prämisse II) – dann kommt die Rolle von Planern wieder stärker in den Vordergrund. Das gilt umso mehr, wenn ‚komplexe‘ Herausforderungen oder Megatrends zu einem neuen Denken auffordern. Die vergangenen Jahre haben so auch neue rollenbasierte Studien hervorgebracht.

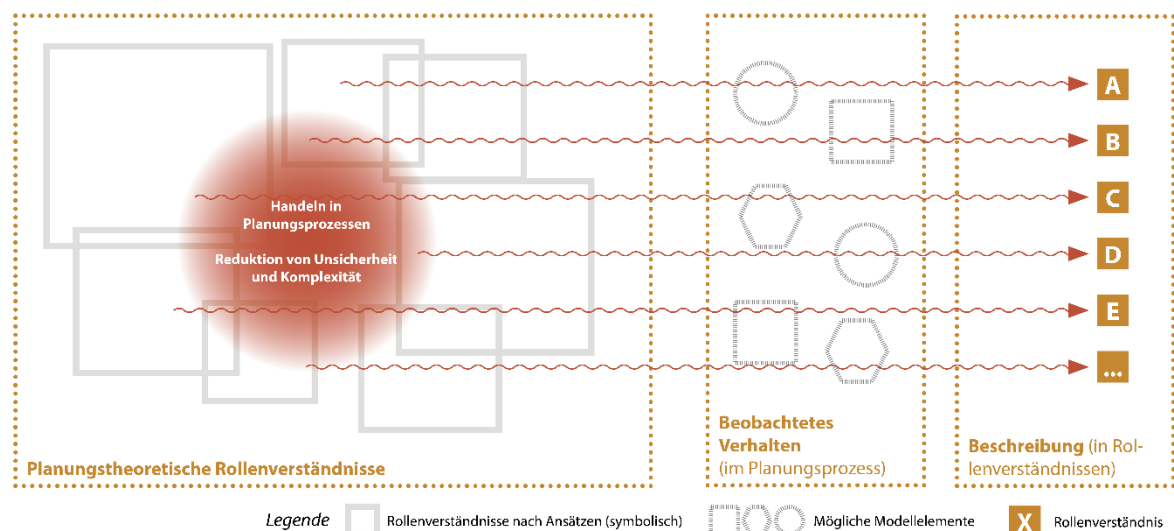
Sehested (2009: 252) folgert aus einer Studie unter dänischen Planern eine Verlagerung in Richtung hybrider Planungsrollen und unterteilt hybride Planer in professionelle Strategen, Manager, Marktplaner und Prozessplaner, die alle in einer Planungssituation notwendig sind (Sehested 2009: 254). Individuelle Planer sieht sie dabei nicht nur in einer Reaktion auf Kontextbedingungen, sondern als Ko-Konstrukteure ihrer eigenen Planungsrollen (Sehested 2009: 260–261). Sie betont zwar dynamische Veränderungen von Rollen und aktive Veränderungsmöglichkeiten *innerhalb* eines gegebenen Kontexts, sieht aber Rollen immer in Verbindung zu individuellen Planern. Diese können ihre Rolle wechseln, aber zu einer Zeit immer nur eine Rolle haben. Multiple und überlagernde Rollen können dann durch Teamwork, unterstützt durch eine angepasste Planungsausbildung, möglich werden (Sehested 2009: 258). Fox-Rogers und Murphy (2016) ordnen aus einer Studie in Irland Planer in acht Rollenorientierungen ein: Mediator, Administrator, Unterstützer, professioneller Berater/experte, Anwalt, sozialer Wächter, Unterstützer von Entwicklung. Sie fordern zu einem aktiven Rollenbewusstsein auf und richten ihre Argumentation darauf hin, dass Planer kritischer und achtsamer über ihre Rolle in Planungsprozessen werden müssen (Murphy und Fox-Rogers 2015: 239; Fox-Rogers und Murphy 2016: 88). Eine wachsende Anzahl hybrider Planer erkennen sie, unter Bezugnahme auf Sehested (2009), ebenfalls an, verbinden dies aber mit der Perspektive auf divergierende und multi-dimensionaler Sichtweisen auf das Gemeinwohl (Murphy und Fox-Rogers 2015: 239). Die Rolle von

Planern wird dann mit individuellen Planern und einem gesellschaftlichen Ziel für Planung – einem Gemeinwohl – in Verbindung gebracht. Christensen (2015) spannt für drei aus einer Befragung von 119 Planern in den USA entwickelten exemplarischen Planungstypen die Bandbreite zwischen Technikern (*technicians*), Unterstützern (*facilitators*) und Sozialkapitalisten (*social capitalists*) auf. Politische Institutionen sind hier für alle drei eine Hürde, Kommunikation die Strategie der ersten beiden Rollen. Die Sozialkapitalisten-Rolle ist Personen zugeordnet, die außerhalb einer öffentlichen Position in Non-Profit-Organisationen arbeiten (Christensen 2015: 194).

Die Beschreibung mithilfe von Planungsrollen trennt die Betrachtung von Planung von einem potenziell instabilen (politischen) Umfeld (vgl. Hajer 2003: 182; Sturm, Opterbeck und Gurt 2011: 17–18) – das zwar bedeutungsvoll ist, aber weder vollständig erfasst, noch auf einen Nenner vereinigt werden muss (vgl. Wiesenthal 1989: II). Anders gesagt: die Umwelt existiert hier für die Beschreibung erst dann, wenn sie zum Thema innerhalb der Planung gemacht wird (vgl. Luhmann 1987: 242–248). Der rollenbasierte Ansatz kann zeitliche oder inhaltliche Schnitte vornehmen, die sich im Laufe einer Analyse zu einem größeren Gesamtbild ergänzen können. Diese Offenheit ist ein großer Vorteil bei inhaltlich oder methodisch breit angelegten Prozessen oder bei Prozessen mit langer Dauer, die sich selbst verändern, die mit dem Kontext interagieren und höchstens für Teilperioden von außen als ‚stabil‘ betrachtet werden können. Mehrere Rollen erlauben den Test unterschiedlicher Beschreibungsmuster zur gleichen Zeit und die Beschreibung von Veränderungen im Zeitverlauf besser, als es bestehende Prozessmodelle leisten⁷⁶.

Mit der deskriptiven Betrachtung mehrerer Rollen werden unterschiedliche Komplexe zusammenhängender Verhaltensweisen nebeneinandergestellt und getestet. Rollen sind *nie* identisch mit einer Planungstheorie, einer Schnittmenge oder einer Summe von Planungstheorien. Sie sind damit zwar geeignet, Planungstheorien bezogen auf Planung zu verstehen, aber nicht sie vollumfänglich zu vergleichen. Dabei gibt es auch die Gefahren von Eklektizismus und Interdisziplinarität (Wiesenthal 1989: II; Allmendinger 2009: 24; Thompson 2010: 130) – aufgrund der o. g. Vorteile wird dieser Ansatz aber trotz aller Gefahren hier verfolgt. Aus dem planerischen Handeln, das in Planungstheorien eingebettet ist, wird über Rollenverständnisse ein beobachtbares und beobachtetes Verhalten extrahiert (vgl. Abbildung 9). Eine weitere Ausführung folgt an späterer Stelle (vgl. Kap. 6).

Abbildung 9: Von Planungstheorien zu Rollenverständnissen



Quelle: eigene Darstellung

⁷⁶ Zur Einordnung des hier entwickelten deskriptiven Prozessmodells vgl. Kap. 2.2.

Es liegt nicht im Erkenntnisinteresse dieser Arbeit, einen neuen Versuch zu unternehmen, Planungstheorien zu kategorisieren und bedeutungsvoll nebeneinander zu stellen oder zu sortieren. Hierzu gibt es umfangreiche Grundlagenwerke (insb. Allmendinger 2009) und weitere planungstheoretische Auseinandersetzungen der letzten Jahrzehnte (Hudson 1979; Yiftachel 1989; Altrock et al. 2004; Campbell und Fainstein 2011; Healey 2011)⁷⁷. Angesichts der Vielfalt und Verschiedenheit der Ansätze erscheint dies kaum möglich, und möglicherweise auch für die Zukunft der Planungstheorie und Planungswissenschaft gar nicht sinnvoll⁷⁸. Ein solcher Versuch wäre vermutlich schon in seinen Zwischenschritten zu komplex, um ihn überhaupt oder gar in diesem Rahmen wiederzugeben. Von wenigen Ausnahmen oder Extrempositionen abgesehen nehmen Planungstheorien für sich in Anspruch, sich entweder mit dem Gegenstand von Planung oder Planungsprozessen zu beschäftigen und damit unmittelbar eine Anknüpfung an praktisches Handeln zu besitzen. Sichtbar wird das nicht zuletzt daran, dass die meisten planungstheoretischen Bücher und Artikel Bezüge zu realen Planungsprozessen und Planungen herstellen – oft in Form von Fallstudien. Während Theorie ohne Praxis denkbar ist, verliert *Planungstheorie* ohne Praxis ihre spezifische Bedeutung gegenüber anderen gesellschafts-, natur- oder politikwissenschaftlichen Theorien. Zwar existieren viele Arbeiten zu Rollenverständnissen von Planerinnen und Planern – zumeist sind diese aber im Rahmen der theoretischen Reflexion über Beobachtungen entstanden und ordnen im Nachhinein beobachtete Handlungen aus Studien mit kleiner Fallzahl (z. B. Healey 1992a; Hoch 1994) oder aus breiteren Befragungen (z. B. Howe 1980; Christensen 2015) ein. ‚Rolle der Planung‘ ist dann mehr ein Sammelbegriff, um das Vorgehen und die Verhaltensweisen von Planern zu beschreiben oder ggf. zu bewerten. Innerhalb einer ‚Rolle‘ vollzieht sich dann oft keine klare Trennung zwischen Inhalt und Prozess. Die Rollenbeschreibungen bleiben kontextspezifisch auf eine untersuchte Fallstudie oder werden eher allgemein-kursorisch umschrieben. Meist werden ‚die Planer‘ dabei als Einheit beschrieben – weiter in der differenzierten Betrachtung planerischer Rollen und Führungsrollen ist hier die Management- und Organisationsforschung (vgl. Kap. 2.1.5).

Als Kurzzusammenfassung lässt sich feststellen, dass Rollenverständnisse

- empirisch operationalisierbar sind,
- den Test unterschiedlicher Beschreibungsmuster erlauben,
- dadurch eine differenzierte Beschreibung von Planungsprozessen ermöglichen,
- darüber gut in eine Diskussion und Reflexion mit der Planungspraxis einsteigen können und
- als Forschungsperspektive eng mit der Reduktion von Unsicherheit und Komplexität sowie alternativen Handlungsoptionen verknüpft werden können.

Der Vorteil einer rollenbasierten Beschreibung der Planungspraxis liegt zunächst in ihrer empirischen Operationalisierbarkeit. Rollen helfen dabei, ein Dickicht von Akteuren, Informationen und Fragen in einem komplexen Planungsprozess zu ordnen und zu beschreiben. Ein rollenbasierter Ansatz ist also kein Versuch, Planungstheorien danach zu sortieren, was Planer in der Praxis tun (vgl. Yiftachel 1989: 37). Eine hinreichende Übersicht und damit gewisse Systematisierung möglicher Rollenverständnisse in der planungstheoretischen Diskussion ist erforderlich und wird im Folgenden vorgenommen (vgl. Kap. 4.2).

Die Beschreibung eines Planungsprozesses baut auf dem beobachteten Verhalten auf, das in Rollen zusammengefasst wurde. Zwischen Planungstheorien und einem Planungsprozess sind also zwei ‚Übersetzungsschritte‘ erforderlich. Erstens die Extraktion von Rollenverständnissen und zweitens die Übersetzung von Rollen in beobachtetes Verhalten zur Beschreibung eines Planungsprozesses in der Planungspraxis. Genau hier gibt es später, und über diese Arbeit hinaus, eine sehr gute Basis für

⁷⁷ Vgl. dazu die Erläuterungen und die Übersicht in Kap. 3.1.2.

⁷⁸ Im Gegenteil bietet gerade ein Pluralismus von Theorien oder Deutungen einen besonderen Wert für den Blick auf eine komplexe Situation, in der Planung nach den Prämissen dieser Arbeit abläuft (Wiesenthal 1989: 5; vgl. Rein und Schön 1996: 87; Allmendinger 2009: 24).

gemeinsame Diskussionen und Weiterentwicklungen zwischen Planungswissenschaftlern und Planungspraktikern über ihren gemeinsamen theoretischen Überbau (vgl. auch Kap. 7.1). Mithilfe des Fokus auf die Mikroebene und erkennbarer Handlungen lassen sich Elemente aus Planungstheorien, die hinsichtlich ihrer Definition von Planung und ihrem Verständnis von Unsicherheit und Komplexität abweichen, herausziehen und in unterschiedlichen Rollen nebeneinanderzustellen.

4.1.3 Warum planungstheoretische Rollenverständnisse?

Die dritte Frage, die hier beantwortet werden soll, lautet: *Warum planungstheoretische Rollenverständnisse?* Ähnlich vielfältig wie die Landschaft von Planungstheorien ist potenziell auch die Menge von daraus entwickelten Rollenverständnissen. Die Annahme dabei: Planungstheorien beinhalten spezifische Rollenbilder für das Handeln der Planung, die damit nebeneinandergestellt werden können und mit denen empirisch gearbeitet werden kann. Rollenverständnisse haben einen engen Bezugsrahmen auf komplexe Verhaltensweisen innerhalb eines Planungsprozesses, beruhen aber auf unterschiedlichen Theorien mit abweichenden Grundannahmen (vgl. Okhuysen und Bonardi 2011: 8–10). Theorien sind in ihrer Übersetzung in Rollenverständnisse vor allem Karten der Planungswelt mit ihren Elementen – hier insbesondere den in Rollen zusammengefassten Verhaltensweisen zur Reduktion von Unsicherheit und Komplexität (vgl. Kap. 6.4) – und ihrer Verbindungen (vgl. Kap. 9).

Mehrfach wurde in den zurückliegenden Jahren anerkannt, dass Planer in Planungsprozessen mit verschiedenen Wissensarten agieren und agieren müssen (Alexander 2008; Legacy 2012; Mazza und Bianconi 2014; Schmidt und Heinelt 2014; Hutter 2015b), dass sich Planung von *einer* Planung zu *multiplen* Planungen ausdifferenziert (Ibert 2009; Zapata und Kaza 2015) oder dass in der Planung Wissensformen nebeneinander stehen in Rollen, „*die Planer in einer Person vereinigen*“ (Zimmermann 2010: 120)⁷⁹. Planung kann also nicht mehr eindeutig sein (vgl. Frey 2008: 240). Konkreter sagt beispielsweise Hutter (2015a: 157), dass „*[g]roße Planungsprojekte zur Klimaanpassung [...] vermutlich mehrere Planungsansätze [verwenden], um mit der Komplexität und den Unsicherheiten der Klimaanpassung umzugehen*“. Für ihn ist es nicht notwendigerweise der Fall, dass sich diese Planungsansätze bewusst herausbilden. Sie können sich vielmehr „*evolutiv herausbilden und implizit bleiben*“ (Hutter 2015a: 157). Das gilt umso mehr vor dem Hintergrund, dass sich keine Rolle in ihrer Reinform in einer Person – und vermutlich auch nicht innerhalb einer Planungsorganisation – wiederfinden kann. Statt der bestehenden Reihe dieser Ansätze einen weiteren hinzuzufügen, wird hier die Perspektive verschoben: vom Planungssystem zu den Verhaltensweisen von Planern und damit von der Makroebene zur Mikroebene der Planung. Betrachtet werden weniger die Interaktionsformen und Koordinationsmechanismen (vgl. Scharpf 2006; Benz et al. 2007) zwischen Akteuren, sondern die beobachtbaren Handlungen. Unterschiedliche Rollenverständnisse als Linse auf einen Planungsprozess ermöglichen eine differenzierte Erklärung, ein feinteiligeres Verständnis und erlauben es, auf zu schnelle Aggregationen und Zusammenfassungen an Zwischenstationen zu verzichten. Gleichzeitig können sie gut dazu dienen, über Erkenntnisse mit Akteuren der Planungspraxis zu diskutieren, da sie mit ihrer Mikroperspektive unmittelbare Anknüpfungspunkte bieten.

Handlungen sind schneller und umfassender greifbar als Zusammenhänge in einem komplexen Gesamtsystem, das durch die Aggregation vieler Handlungen entsteht und sich entwickelt. Rollenverständnisse fassen komplexe Verhaltensweisen zusammen, die theoretisch von einer Einzelperson geleistet werden könnten (vgl. Luhmann 1987: 430–431). Dementsprechend können sie als verständliche Reflexionsgrundlage herangezogen werden und das Nachdenken über alternative Verhaltensweisen und Handlungsoptionen fördern. Luhmann (1983: 82–83) weist beispielsweise auf die Möglichkeit hin, sich in andere Rollen und darin eingeschlossenes Verhalten hineinzuversetzen. Ähnlich zu den positiven Effekten von Reflexionen über Bezugsrahmen (*frame reflection*, nach Schön und

⁷⁹ Er spricht hier von drei Wissensformen „*als drei Epistemologien des Planens*“ (Zimmermann 2010): Expertenwissen, politisches Wissen und lokales Wissen.

Rein 1994; Rein und Schön 1996: 99–102; vgl. Hulst und Yanow 2016: 5) könnte auch eine solche *Rollenreflexion* (oder rollenbasierte Reflexion) dabei helfen, in unsicheren und komplexen Planungsprozessen handlungsfähig zu bleiben, d. h. eine entscheidungsbezogen ausreichende Reduktion von Unsicherheit und Komplexität zu erreichen⁸⁰. Zur Entwicklung dieses Ansatzes werden aus bestehenden Planungstheorien deskriptive Rollen extrahiert, die sich für eine empirische Überprüfung eignen und die sich im Rahmen eines Planungsprozesses ergänzen. Für die Untersuchung herangezogene Rollenverständnisse müssen als analytisches Werkzeug und organisiertes System von Typen ermöglichen, einen Planungsprozess mit zwar unterschiedlichen, aber auf einer Ebene liegenden, Konzepten zu beschreiben (vgl. Collier, LaPorte und Seawright 2012: 218). Rollenverständnisse müssen sich also erstens in einem Planungsprozess differenzieren lassen, d. h. ausreichend klare definierte Unterschiede in den zugeordneten Verhaltensweisen aufweisen. Zweitens soll eine möglichst gute Bandbreite von Rollen abgedeckt werden, die in ihrer Gesamtheit geeignet ist, unterschiedliche Facetten zu erfassen und zu beschreiben.

4.2 Überblick über planungstheoretische Rollenverständnisse

Die Frage nach Verhaltensweisen, die hier in Rollenverständnissen zusammengefasst werden können, hat eine lange Tradition in der planungstheoretischen Diskussion. Einige versuchen stärker eine Rolle mit einem Substantiv zu besetzen, andere gehen stärker in einzelne Tätigkeiten und beschreiben Planungspraxis mit Verben. Hierzu passen aktuelle Titel wie „*The Art of Planning: To listen, read, speak and write*“ (Asmervik 2012) oder „*The Collaborating Planner? Practitioners in the neoliberal age*“ (Clifford und Tewdwr-Jones 2013). Die Liste möglicher Rollen aus der Planungstheorie ist unüberschaubar und eine vollständige Auflistung kaum möglich. Verhalten und Position ebenso wie Prozess und Inhalt müssen individuell erkennbar und trennbar sein, um komplexe Verhaltensweisen in einer Rolle zusammenfassen zu können. Da keine der im Folgenden zugrundeliegenden theoretischen Arbeiten (ausschließlich) mit dem Ziel entwickelt wurde, empirisch überprüft zu werden, basieren die Rollenverständnisse auf Elementen unterschiedlicher Arbeiten und decken nicht alle Aspekte ab. Soweit möglich soll auf Vereinfachungen verzichtet werden – aus den oben genannten Gründen ist das aber nicht immer möglich. Der Überblick ist ein Ergebnis einer umfangreichen Literaturlauswertung, aus der im Folgenden eine Bandbreite von Rollenverständnissen dargestellt wird, die ausreichend deutlich formuliert sind und die sich in der Regel bei mehreren Quellen finden.

Das Ziel hier ist es, die Bandbreite und wichtige Rollenverständnisse aufzuzeigen, aus denen im nächsten Abschnitt ausgewählt werden kann. Zudem geht die Diskussion kontinuierlich weiter und diese Arbeit soll einen kleinen Beitrag dazu leisten. Fast alle Arbeiten, die sich mit Rollenverständnissen beschäftigen, gehen nicht davon aus, dass ältere oder andere Rollenbilder falsch oder ‚ungültig‘ sind. Meist wird eher eine neue Rolle daneben gesetzt oder eine neue Ebene ergänzt. Immer deutlicher wird dabei, dass Planung mit einer Rolle gar nicht mehr beschrieben werden kann (Günzel und Lamker in Bearbeitung)⁸¹.

Als Raster zur Einordnung von verfügbaren Rollenverständnissen wird das im vorhergehenden Kapitel bereits verwendete Raster zur Einordnung planungstheoretischer Ansätze zur Reduktion von Unsicherheit und Komplexität zugrunde gelegt. In den folgenden Unterkapiteln werden in sieben Kategorien Rollenverständnisse als Überblick dargelegt:

- technische,
- politik- und verwaltungswissenschaftliche,
- kommunikative,

⁸⁰ Dieser Gedanke wird am Ende der Arbeit wieder aufgegriffen (vgl. Kap. 11.4 und Kap. 13). Zunächst geht es um die beschreibenden Rollenverständnisse und das Modell selbst.

⁸¹ Vgl. hierzu die Definition des Rollenbegriffs in Kap. 4.1.1.

- Komplexitätstheoretische,
- management- und organisationstheoretische,
- poststrukturalistische sowie
- weitere Rollenverständnisse.

Diese werden jeweils eingeordnet und am Ende gegenübergestellt. Im nächsten Unterkapitel kann auf dieser Basis eine Auswahl von Rollenverständnissen getroffen werden, die vertiefend untersucht und später an einem Planungsprozess empirisch geprüft werden. Die zugrunde liegende Idee wurde bereits in eingeschränkter Form von Günzel und Lamker (2012, in Bearbeitung) getestet. Verwendet wurde dort ein Ausschnitt von vor allem komplexitätstheoretischen, poststrukturalistischen sowie management- und organisationstheoretischen Rollenverständnissen (bezeichnet dort auch als Positionsbestimmungen). Gebildet wurden daraus die vier Gruppen von Rollenverständnissen Beteiligter und Produzent, Erzähler und Experte, Erforscher und Beschützer sowie Manager und Navigator.

4.2.1 Technische Rollenverständnisse

„Planung ist der große Zug unserer Zeit. [...] Planung ist der systematische Entwurf einer rationalen Ordnung auf der Grundlage alles verfügbaren einschlägigen Wissens. Planung intendiert die Ordnung von Räumen, von Wirtschaftszweigen oder auch gesamtwirtschaftlichen (nationalen und internationalen) Gebilden dieser oder jener (interner oder auswärtiger) Politik auf den verschiedensten Lebensbereichen. Planung konzipiert ihre Entwicklung in einer gegebenen oder hypothetisch angenommenen Lage in einer bestimmten Zeit oder (im Hinblick auf den „Tag X“) noch offengehaltenen Zeit.“ (Kaiser 1966b: 7)

Vielfach werden technische Ansätze als traditionelle Planung (Fainstein und Fainstein 1971; Hudson 1979; Alexander 2009: 523) oder auch als systematische Planung (Machler und Milz 2015) bezeichnet. Planung ist dabei gesamträumlich und überfachlich, d. h. sie erstreckt sich auf alle Themen räumlicher Entwicklung und darüber hinaus (Kaiser 1966b: 7). Planung wird zugleich in einen Gegensatz zu politischen Ansätzen und gesellschaftlichen Realitäten als wertneutral, interessensneutral, objektiv und rational-wissenschaftlich gesetzt (Schelsky 1967; Howe und Kaufman 1979: 251; Howe 1980: 398, 1992: 244).

Technische Sichtweisen können in den Ursprüngen der disziplinären Stadt- und Raumplanung gesucht werden, in der nach der Lösung konkreter (technischer) Probleme gesucht wurde. Technisch meint hier, dass ein gesetztes Ziel durch eine Optimierung der Mittel erreicht werden kann und Planung hierfür die idealen Wege bereitstellt (vgl. Wiechmann und Hutter 2008: 103–104). Ein Planungsergebnis ist dann eine Lösung, die eindeutig festgelegt werden kann, die gegenüber zeitlichen Veränderungen immun ist (Kaiser 1966b: 7) und durch kommunikative oder politische Prozesselemente und den „Zwang zur Konsensfindung und Akzeptanzgewinnung“ eher behindert wird (Fürst und Ritter 1993: 151–152). Zwar kann sich ein Plan bei seiner Umsetzung ändern, dabei geht es aber mehr um die mit jedem Umsetzungsschritt notwendige weitere Konkretisierung als um grundsätzliche Richtungsänderungen (Kaiser 1966a: 31–32). Mit der Institutionalisierung der Disziplin sind viele technische Verständnisse in enger Anlehnung an die öffentliche Verwaltung entwickelt worden. Stadt- und Raumplanung außerhalb der öffentlichen Verwaltung ist erst später, vor allem mit den kommunikativen Rollenverständnissen, ein großes Thema geworden.

„Die Phase des Planungsverfahrens, in welcher die Forderungen der Zielvorstellung den Erfüllungsmöglichkeiten angepaßt [sic] werden, heißt Programmierung. [...] Alle Methoden wollen erreichen, daß [sic] der Mensch mit ihrer Hilfe einen Überblick gewinnt über die Auswirkungen verschiedener Handlungsweisen auf alle zur Zielverwirklichung wichtigen Faktoren. Die Lösung eines komplexen Problems soll nicht durch einen sog. clear-cut-Entschluß [sic] herbeigeführt werden. Es soll vielmehr genügend aufbereitetes Material bereitliegen, damit der Mensch in der Lage ist, die optimale Entscheidung aufgrund einer eigenen bewußten [sic] Wahl zwischen mehreren Alternativen zu fällen.“ (Klein 1971: 52–53)

In der Sichtweise auf Planung als *Programmierung* (Klein 1971: 52–53) vereinen sich mehrere weitere Aspekte: erstens, ein Planungsverfahren hat einen festgelegten und bekannten Ablauf, der in Phasen unterteilt ist. Zweitens, es gibt ein klares Ziel und Planung hat die Aufgabe, dieses Ziel auf die Realität herunter zu brechen. Drittens, dazu ist aufbereitetes Material, d. h. Informationen, erforderlich. Viertens, Methoden helfen dabei, den Überblick zu bewahren und mit allen „*Oders, Wenn und Abers*“ (Klein 1971: 53) umzugehen. Und fünftens, es gibt eine optimale Entscheidung, die aus den vier zuvor genannten Punkten aus mehreren Alternativen logisch abgeleitet wird. Konsequenz ist dann die Intervention durch Raumplanung als Kern eines technokratischen Planungsverständnisses, das vor allem bis in die 1970er-Jahre in Deutschland dominiert hat (Fürst 2005: 22). Hierzu gab es aus der Forschung zudem eine Dominanz präskriptiver Forschungsansätze und weniger deskriptive oder analytische Forschung (Wiechmann 2008b: 10).

Aus der strategischen Planung (vgl. auch management- und strategieorientierte Rollenverständnisse) heraus wurde auch zwischen Planung und Programmierung auf der einen Seite sowie zwischen der Rolle von Planung, der Rolle von Plänen und der Rolle von Planern in Organisationen unterschieden (Mintzberg 1994a, 1994b). Planung an sich ist dabei Programmierung, d. h. die Umsetzung von Strategien, die in anderen Arenen entstanden sind. Mintzberg definiert dazu Planung:

„I define planning as formalized procedure to produce articulated result, in the form of an integrated system of decisions. In other words, planning is about formalization, which means the decomposition of a process into clearly articulated steps. Planning is thus associated with 'rational' analysis.“ (Mintzberg 1994a: 13)

Planung ist formalisiert, folgt klar definierten Schritten und ist verbunden mit rationaler Analyse. Informelle Planung, spontane Entwicklungen oder Unerwartetes (als Folge nicht reduzierbarer Unsicherheit oder Komplexität) gibt es grundsätzlich nicht im Laufe des Prozesses. Planung muss davon ausgehen, ihre Umwelt kontrollieren zu können, ihre Entwicklung vorhersagen zu können oder muss deren Stabilität annehmen (Mintzberg 1994a: 15). Ähnlich in der Raumplanungsliteratur: Informationen werden am Beginn eines Prozesses und vor einer Entscheidung verarbeitet, bleiben aber dabei grundsätzlich stabil (vgl. Meise und Volwahren 1980: 14).

Damit sind Planer in ihrem Rollenverständnis zuerst ein *Optimierer*, d. h. Sammler und Aufbereiter zur Verfügung stehender Informationen vor dem Hintergrund einer zu treffenden optimalen Entscheidung. Planung hat Methoden zur Verfügung, diese Aufgabe zu bewältigen und dafür Methoden im Sinne einer Optimierung anzuwenden und zu einer optimalen Entscheidung zu gelangen. Im Anschluss ist Planung fast zwangsläufig *Regelsetzer*. Die optimale Entscheidung ist getroffen und planerisch, z. B. in einem Planwerk, festgelegt und beschlossen worden. Es folgt die (lineare) Umsetzung des Festgelegten. Es sind zwar keine Regeln, die aus Werten oder Vorstellungen einer neutralen technischen Planung heraus gesetzt wurden, aber durch Planungsinstrumente ist Planung de facto in der Funktion eines Regelsetzers für alle durch das angewandte Instrument berührten Entscheidungen und Raumnutzungen. Zugleich hat Planung eine enge Anknüpfung an die Ingenieurwissenschaft. Viele Planungsstudiengänge sehen sich auch heute als Ingenieurausbildung – Planer können dementsprechend auch als *Ingenieure* (vgl. Meise und Volwahren 1980: IX) gesehen werden und in einer Rolle, in der Planung eng mit Fragen aus anderen Ingenieur- und Naturwissenschaften verknüpft ist. Zu den technischen Rollenverständnissen zählen zusammenfassend Begriffe wie Programmierer, technischer Problemlöser, Regelsetzer, Optimierer und Ingenieur.

4.2.2 Politik- und verwaltungswissenschaftliche Rollenverständnisse

Aus Defiziten rein technischer Rollenverständnisse wurde erkannt, dass Planung eine aktive Rolle in einer demokratischen Verwaltung haben kann, die sich aktiv über Belange von Bürgern informiert und diese in die Planung einbezieht (Davidoff 1965: 332). Damit einher geht eine Abwendung von *einer* Wahrheit hin zu gemeinsamer Konsensfindung und kollektiver Handlung. Die Ausdehnung von Ansprüchen und Definitionen für Planung hat beispielsweise 1973 zum berühmten Artikel „*If Planning is Everything, Maybe It's Nothing*“ geführt (Wildavsky 1973). Wenn Planung (fast) alles ist, umfasst die Menge verfügbarer planungstheoretischer Rollenverständnisse zwangsläufig eine schwer überschaubare und (fast) unendliche Menge von Ausprägungen.

Als politik- und verwaltungswissenschaftliche Rollenverständnisse werden hier vor allem diejenigen eingeordnet, die Planer bewusst als Teil einer öffentlichen Planungsverwaltung sehen und ihre Verhaltensweisen an den (angenommenen) Rahmenbedingungen und Möglichkeiten orientieren. Die Anknüpfung der Tätigkeiten an politischen Institutionen und Gremien bedeutet, eine optimale Lösung nicht immer finden zu können. Planung ist gleichzeitig ein technischer Prozess der Informationsverarbeitung wie ein politischer Prozess der Konsensfindung (Fürst 2008: 49). Planer gehen einerseits aktiver mit den Spielregeln des politischen Systems um und können gleichzeitig keinen umfassenden Steuerungsanspruch haben (Fürst 2008: 65). In Veröffentlichungen werden Planer häufig als Administratoren, Verwalter oder Bürokraten in demokratischen Systemen beschrieben und als Teil der öffentlichen Verwaltung konzeptualisiert, der politische Entscheidungen vorbereitet und umsetzt (Altshuler 1965; Beckman 1973). Planer sind in einer Position zwischen sachlich begründeten Entscheidungen und ihrer politischen Beschlussfassung. Sie werden zwangsläufig kommunikativer und müssen in ihrem Rollenverständnis ‚Störungen‘ in ihre Abläufe einbeziehen (vgl. Fürst und Ritter 1993: 151–152). Eine optimale Lösung ist wechselseitig verbunden mit der Entscheidungsfindung in politischen Institutionen, d. h. sie ist nicht mehr unabhängig von Zeitpunkt und Zeitverlauf. Zudem löste sich bereits früh eine strikte Trennung von Planung und Politik auf; Planung selbst wurde zum politischen Prozess (Scharpf 1973: 33–37). Möglich sind dabei in einfacher Form politische oder hybride Rollenverständnisse zwischen technischer und politischer Planung (Howe 1980). Im Extremfall werden Planer selbst zu *Politikern*, die sich Planungsinstrumenten bedienen, um das durch sie am besten erkannte öffentliche Interesse durchzusetzen (Alexander 2010; Karki 2015).

Einen Schritt weiter gedacht hat Fürst (1996), wenn er über Komplexitätsverarbeitung in der Planung schreibt. Aus der Erkenntnis heraus, dass Planung die Wirklichkeit gar nicht mehr (oder vielleicht auch noch nie) abbilden kann, zieht er unterschiedliche Optionen als Schlussfolgerung. Er versteht Planer als Sekretär für raumbezogene Politikfelder, d. h. sie ordnen sich dem politischen Prozess unter. Oder „*eine gewisse Federführung übernehmen, indem sie organisatorische Voraussetzungen zur Effektivierung der Prozesse schaffen, auch wenn sie glauben, die Inhalte nicht zu bestimmen*“ (Fürst 1996: 27). Dabei sieht er die zweite Option als in der Praxis der Regionalplanung erwartet und zunehmend umgesetzt und bezeichnet sie begrifflich als Moderator oder, mit einer Ergänzung um die Organisation von Prozessen, als ‚Manager von Netzwerken‘ (Fürst 1996: 27). Später stellt er fest, dass insgesamt die Bereitschaft zur Politisierung der Planung gewachsen ist, sich Planer in immer mehr fachpolitische und politische Themen einmischen und sie in einer Bringschuld stehen, Planung zu erklären, zu vermitteln und Kompromisse einzugehen (Fürst 2005: 23).

In die Reihe der verwaltungsorientierten Rollenverständnisse wird hier auch die Rolle eines *Anwalts* einsortiert. Mit einer Schnittstelle zu stärker kommunikativen Rollenverständnissen ist Planung in diesem Rollenverständnis nicht wertneutral, unterstützt demokratisches Regieren, bezieht Bürger aktiv in den Planungsprozess ein und lässt diesen die Gelegenheit zum Antworten auf Planungen (Davidoff 1965: 331–332; Hudson 1979: 390). In die politik- und verwaltungswissenschaftlichen Rollenverständnisse werden zusammenfassend Anwalt, Bürokrat, Politiker, Sekretär und Verwalter eingeordnet.

4.2.3 Kommunikative Rollenverständnisse

Anknüpfungspunkt und in gewisser Weise Auslöser für viele kommunikative Rollenverständnisse war die Theorie des kommunikativen Handelns von Habermas (1981a, 1981b). Dazu werden Prinzipien bereitgestellt, die auch in fragmentierten Gesellschaften eine strategische Konsensbildung ermöglichen sollen (Healey 1997; Wiechmann und Hutter 2008: 112). Grundlage sind drei Geltungsansprüche für alle Sprechhandlungen: Wahrheit (Zustimmungsfähigkeit), Wahrhaftigkeit (Aufrichtigkeit) und Richtigkeit (Übereinstimmung mit der Wirklichkeit). Verständlichkeit ist als vierter Geltungsanspruch vorausgesetzt. Knapp zusammengefasst ist das Ziel, *mithilfe etwas kollektiv Geltendem etwas kollektiv Fragliches in etwas kollektiv Geltendes zu überführen*⁸². Im Diskurs wird der Geltungsanspruch der Wahrhaftigkeit eingefordert, Einverständnis ist die intersubjektive Anerkennung des Geltungsanspruchs. Habermas argumentiert in diesem Sinne ergebnisorientiert und weniger prozedural⁸³. Aus kommunikativer Rationalität als Ergebnis der zwanglos einigenden konsensstiftenden Kraft argumentativer Rede ist die Übertragung dahin geworden, Planung als soziales und verständigungsorientiertes kommunikatives Handeln zu definieren, mit dem Ziel eines gemeinsamen Konsenses am Ende jedes Planungsprozesses. Planungsprozesse sind in diesem Sinne Konsensbildungsprozesse (Innes 1996; Innes und Booher 1999a).

Diesen Zielen oder Idealen folgen Rollenverständnisse, die den Anspruch der Planung selbst weitgehend zurücknehmen und auf die *Koordination* und *Moderation* von kommunikativen Prozessen gerichtet sind. Rationalität entsteht kommunikativ in diesen Prozessen und ist nicht technisch gegeben oder planungsintern bestimmbar. Planen ist dabei immer soziales und kommunikatives Handeln, das besonders sorgfältig kalkuliert sein muss und einen demokratischen Konsens als Rationalitätsmaßstab setzt (Siebel 2006a). Politische Institutionen und Gremien sind zwar wichtig, aber wesentliche Teile der planungsbezogenen Kommunikation und Konsensbildung finden in Richtung von Bürgern, Zivilgesellschaft oder Akteuren der Wirtschaft statt (Selle 2006c).

Der Blick über öffentliche Planungsverwaltungen hinaus hat zu vielen neuen Rollenverständnissen geführt, die sich mit Kommunikation, Partizipation, Moderation oder der Koordination von Akteuren und Nutzungsansprüchen beschäftigen. Planung hat hier viel mit Macht, Politik und Überzeugung zu tun (Hoch 1994), aber auch mit offener Kommunikation und Diskussion (Healey 1992b). „*Informieren, Beteiligen, Kooperieren*“ (Bischoff, Selle und Sinning 1995) sind hier die wichtigen Schlagwörter. Planung wird zunehmend als Prozess in den Fokus gerückt, durch viele informelle Instrumente ergänzt und ist Teil von verschiedenen raum- oder themenbezogenen Netzwerken. Im deutschsprachigen Raum sind kommunikative Rollenverständnisse deutlich enger verbunden mit Bürgerbeteiligung, partizipativer Planung und durch formale Planung initiierte oder getragene Planungsprozesse. In der angloamerikanischen Debatte steht Planung als Governance-Aktivität in einem interaktiven Prozess innerhalb einer komplexen und dynamischen institutionellen Umgebung stärker im Vordergrund (Healey 2003: 104). Darauf können auch andere Rollenverständnisse begründet werden, die Planung als aktiveren Akteur sehen und den Einfluss von Planung selbst zum Gegenstand machen⁸⁴, bis hin zur Beeinflussung von Governance-Strukturen durch Planungsprozesse (Booher, in Machler und Milz 2015: 40). Planer sind dabei in kommunikativen Planungsprozessen immer dazu aufgefordert, ihre eigene Rolle zu reflektieren und Entscheidungsdilemmata greifbar zu machen (Allmendinger und Tewdwr-Jones 2002: 18–19).

⁸² Danke an die Teilnehmer des Planungstheorie-Lesekreises am Fachgebiet Raumordnung und Planungstheorie im Sommersemester 2012 für diese prägnante Zusammenfassung.

⁸³ Danke an die Teilnehmer der *Critical Urban Governance and Planning Reading Group* im Centre for Urban Research an der RMIT University in Melbourne im Mai 2015, insbesondere an Crystal Legacy und Alan March, für gute Diskussionen zum Verständnis (kommunikativer) Planungstheorien (vgl. Kap. 2.6).

⁸⁴ Vgl. dazu die weiteren Rollenverständnisse unten (Kap. 4.2.7).

Die hohen Anforderungen an raumbezogene ‚Steuerungskunst‘ (Fürst 2005: 25), die heute an die Raumplanung gestellt werden, können Planer zudem in der Rolle von *Diplomaten* erforderlich machen, die im Sinne vorausschauender und serviceorientierter Planung Akteure frühzeitig einbinden, aber dabei über die reine Kommunikation hinaus eine Anknüpfung im raumbezogenen Management suchen. Wenn Raumplanung eine Steuerungskunst ist, können Planer zudem auch *Steuerungskünstler* sein, die proaktiv, kreativ und konstruktiv mit Raumnutzern in einen gemeinsamen Prozess treten (vgl. Fürst 2005: 25). Kreative und neue Wege der Kommunikation, der Offenheit und Flexibilität werden dann elementarer Bestandteil bis hin zur ‚Kunst des Planens von Nicht-Planung‘ (Frey 2008: 242), womit schon begrifflich eine Gegenposition zu technischen, rationalen und ingenieurwissenschaftlichen Rollenverständnissen gesetzt wird. Zu den kommunikativen Rollenverständnissen gehören Begriffe wie Diplomat, Moderator, Koordinator, Netzwerker, (Kooperations-)Partner oder Steuerungskünstler.

4.2.4 Komplexitätstheoretische Rollenverständnisse

„*The starting point for any discussion of the implications of the complexity frame of reference for planning has to be the stipulation that planning in general is a process that is concerned with shaping the future trajectories of complex systems.*“ (Byrne 2012: 269)

Wie kann in einem komplexen System geplant werden, das dynamisch, emergent, adaptiv und non-linear ist? Die Komplexitätstheorie durchbricht sowohl die Grenzen zwischen Natur- und Sozialwissenschaften wie zwischen System- und Prozessdenken (Urry 2005: 2–3). Unsicherheit und Komplexität werden für die Planung auf die Spitze getrieben und die Anforderungen an prozedurales Denken in der Planung – und vor allem an planerisches Handeln – werden kaum noch final festlegbar. Wissen kann zwar erweitert werden, aber wird immer unvollständig bleiben und ist immer begrenzt (Cilliers 2011). Planung findet für komplexitätstheoretische Rollenverständnisse in offenen komplexen Systemen (Byrne 2012: 273) statt. In der Abgrenzung herausfordernd wird hier die Prämisse, dass diese komplexen Systeme gleichzeitig real und konstruiert sind, also zwar von uns selbst konstruiert werden, aber aus etwas Bestehendem heraus und für einen bestimmten Zweck (Cilliers 2011: 81; Byrne 2012: 272–273). Die Komplexitätstheorie zeigt vor allem auf Begrenzungen denn auf neue und bessere Möglichkeiten des Handelns (Cilliers 2011: 77). Entsprechend groß ist die Herausforderung, eine Übertragung in die Planungstheorie zu finden – und ebenso groß die Konfusion über einen breiten Mix von Ideen und Ansätzen für planerisches Handeln (Altrock 2014: 100).

Im Kern vieler komplexitätstheoretischer Rollenverständnisse steht die Beeinflussung von Entwicklungsrichtungen oder Flugbahnen (*trajectories*) für langfristige Entwicklungen, die dann mit kurzfristigen Aktionen verbunden werden (Balducci et al. 2011: 492; Byrne 2012: 269; vgl. Gunder 2014: 12)⁸⁵. Es geht also darum, gerade das bisschen Ordnung zu schaffen, das uns vom Chaos trennt bzw. vor dem Chaos schützt (vgl. Lewin 1999; Hillier 2011b). Wenn Planung zukünftige Entwicklungsrichtungen lediglich beeinflusst, löst sie sich hier gleichzeitig sowohl von einer konkreten räumlichen Vorstellung wie auch von einem eindeutigen Evaluationsmaßstab. Planer sind dann in gewisser Weise *Richtungsgeber* für die zukünftige Entwicklung. Nicht aus sich selbst heraus, sondern kommunikativ mit vielen Beteiligten, aber doch mit der Rolle für Planer, durch Planung eine Richtung zu entwickeln und festzulegen.

Der Bereich komplexitätstheoretischer Rollenverständnisse weist große Anknüpfungspunkte an kommunikative Rollenverständnisse auf in Bezug auf die zentrale Rolle von Kommunikation, Moderation und Verhandlung in der Planung. Planung ist ein deliberativer Prozess, innerhalb dessen Planer eine eigene Handlungsfähigkeit besitzen müssen (Christensen 2012: 75–76). Es gibt aber in einem kontinuierlichen Fluss kein fixiertes Ergebnis, sondern einen ständigen Prozess des Werdens (Roo 2010a;

⁸⁵ Die Entwicklung von Entwicklungslinien ist auch eine Forderung an strategische Planung (Healey 2009: 453). Im Gegensatz dazu ist es hier aber die maximal mögliche Form von Planung.

Boelens und Roo 2016). Planer müssen dazu eine hohe systemimmanente Komplexität in jeden Planungsprozess integrieren. Pläne sind wichtig als Bezugsrahmen oder Mittel der Interaktion, aber nicht als Vehikel zur Steuerung komplexer Systeme (Kaza und Hopkins 2009: 492; vgl. Christensen 2012: 76). Planung handelt zwar eher kleinteilig, sieht dabei aber eine Verbindung zu potenziell großen Veränderungen eines Gesamtsystems wie einer Stadt oder einer Region. Passende Rollenverständnisse erfordern ein hohes Maß an inhärenter Flexibilität in zugeordneten Verhaltensweisen. Überschneidungsbereiche in planerischen Handlungen gibt es zudem vielfach zu management- und organisationstheoretischen sowie poststrukturalistischen Rollenverständnissen⁸⁶. Über die Richtung hinaus können Planer auch *Transformatoren* für räumlichen (und gesellschaftlichen) Wandel sein. Komplexe Systeme sind anfällig für radikale Transformationen oder sogar den Kollaps, aus dem sie aber stärker wieder hervorgehen können (Byrne 2012: 278)⁸⁷. In die gleiche Richtung geht auch das Verständnis von Planung als *transition management* (Rotmans, Loorbach und Kemp 2012), als *transformative practice* (Wezemael 2010) oder das Konzept des *transformative learning* (Fischer und Mandell 2012). In diesen Fällen geht es darum, mithilfe von Planung einen grundlegenden Wandel eines Systems gestaltend zu begleiten. Inhaltlich sind diese Konzepte oft an den Megatrends Nachhaltigkeit oder Klimawandel, jeweils in einem ökologischen Verständnis, aufgehängt (vgl. auch Hutter und Egermann 2014).

In Verknüpfung zu den management- und organisationstheoretischen Verständnissen gibt es ebenfalls weitere Rollenverständnisse, die Planung ganz allgemein eher als Sammelbegriff für ein Management von Unsicherheit betrachten (Abbott 2005) oder Planung als *Trendbeobachter* und Manager von Wandel konzeptualisieren (Rotmans und Loorbach 2009). Allgemein gesagt sind das weitere Varianten oder Ideen dazu, wie Planer in einer sich scheinbar auflösenden Klarheit der Welt trotzdem handeln können, d. h. diese Unsicherheit und Komplexität so reduzieren können, dass sie ihre Handlungsfähigkeit behalten oder wiedererlangen können. Zuletzt können Planer auch konzeptualisiert werden als absichtsvoller *Beteiligter* in offenen evolutionären Prozessen (Bertolini 2010a) – eine Variante, die etwas enger an den kommunikativen Rollenverständnissen ansetzt und vor allem die evolutionäre Komponente von Prozessen in den Vordergrund rückt. Zusammenfassend gesagt, zählen zu den komplexitätstheoretischen Rollenverständnissen hier die Rollen Beteiligter, Richtungsgeber, Transformator und Trendbeobachter.

4.2.5 Management- und organisationstheoretische Rollenverständnisse

Im Bereich der management- und organisationstheoretischen Rollenverständnisse wird vor allem das Verhalten von Planern *im Prozessverlauf* in den Vordergrund gerückt. Bisher gibt es vergleichsweise wenige Planungstheorien, die sich direkt auf Management- oder Organisationstheorien beziehen – obwohl es viele begriffliche Übereinstimmungen gibt⁸⁸. Etwas weitreichender sind hier Anknüpfungen aus der Strategieforschung. Strategie kann dabei grundsätzlich ein Plan, eine List, ein Muster, eine Position der eine Perspektive sein (Mintzberg 1987, 2005: 26–27). Wo (wirtschaftliche) Effizienz in der Planung immer wichtiger wird, die Grenzen zwischen öffentlichem und privatem Bereich stärker verschwimmen und die planerische Handlungsfähigkeit infrage steht (vgl. Wiechmann 2010: 26), werden Managementansätze auch für die Bestimmung von Rollenverständnissen besonders vielversprechend. Planung ist nicht eindeutig in (lineare) Abschnitte unterteilbar und wird zu einem fortlaufenden Prozess der Anpassung und Veränderung mit und an Planadressaten (Wiechmann 2008b: 23), was Planung stärker in Richtung eines strategischen Managements entwickelt (Wiechmann und Hutter 2008: 115–116). In diesen Bereich gehört auch ein neues Austarieren von Hierarchie, Kooperation und Wettbewerb (Wiechmann 2005; Flex und Lamker 2012). Das steht oft

⁸⁶ Vgl. die nächsten beiden Unterkapitel.

⁸⁷ Im Wortspiel ‚kreative Zerstörung‘ schwingt diese Vorstellung mit (vgl. Byrne 2012: 278).

⁸⁸ Beispielsweise mit Begriffen wie Regionalmanagement, Risikomanagement oder Stadtmanagement (vgl. Kap. 11.3).

in Verbindung mit ökologischen Themen, Umweltschutz, Nachhaltigkeit oder nachhaltiger Entwicklung. Hier steht Planung in einer koordinierenden Rolle, die über Kommunikationsaufgaben hinausgeht. Fürst (2014b: 461) stellt beispielsweise fest: „*Planer sind in ihrer Koordinationsfunktion den Politikern und Managern heute ähnlicher als früher*“. Planer können also in ihrem Rollenverständnis auch Politiker⁸⁹ und *Manager* sein.

In den zurückliegenden Jahren gab es eine intensive Auseinandersetzung damit, was der Anspruch strategischer Planung ist und wie ein erfolgreicher strategischer Planungsprozess aussieht. Beispielsweise wurde über die ARL ein Verständnis von strategischer Regionalplanung entwickelt, das von Leitbildern, Zielen und Vorstellungen zu Konzept bzw. Plan geht und zu einer „*Umsetzung, die dauerhafter und prozessorientierter angelegt ist als in der Vergangenheit*“ (ARL 2011b: 2). Gefordert wird beispielsweise ein „*pragmatisches, aber keinesfalls verzagtes Verhältnis zum politisch-administrativen Entscheidungssystem*“ (Blotevogel 2012: 38). Eine Strategie als Kurs impliziert hier auch *kompetente Lotsen*, die eben dieses Ziel erreichen können (Wiechmann 2008b: 11). Planung ist in ihrem Rollenverständnis mit einem besonderen Prozessbezug ein Bindeglied zwischen dem Status Quo und einer definierten Zielvorstellung⁹⁰.

In Verbindung mit empfundenen großen Unsicherheiten sind zwei Rollenverständnisse denkbar: erstens eine Verstärkung des Wunsches nach Berechenbarkeit, Rechtssicherheit und langfristiger Struktur – d. h. dem Wunsch nach Sicherheit durch Planung in einer unsicheren Welt. Das fällt dann in den Bereich der technischen und der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Rollenverständnisse. Oder zweitens, der Versuch, strategische Planung anders zu denken: handlungsorientierter, kleinteiliger, fehlertoleranter, ermutigender und effizienter – bei gleichzeitig weiterhin hoher Bedeutung langfristiger Ziele und (emergenter) Entwicklungen (Wiechmann 2008b: 249, 2008a; Wiechmann und Hutter 2008; vgl. Balducci et al. 2011: 483; Wilkinson 2011). Wenn das zeitlich Begrenzte, Provisorische zum Element strategischer Planung wird, schließt sich hieran das Verständnis von *strategischer Navigation* als neuem Rollenverständnis an (Balducci et al. 2011: 496; Wilkinson 2011: 596). Die praktische und situationsbezogene Beurteilung durch Planung wird dabei zum wichtigen Bestandteil des Prozesses. Planung kann dabei die Führung innerhalb des Prozesses übernehmen und gewissermaßen zum *Anführer* werden, ohne dass damit hier eine negative Konnotation verbunden sein soll. Ein Anführer geht darüber hinaus, einen Prozess zu starten, zu koordinieren, Unterstützung zu bieten oder Netzwerke zu initiieren (vgl. Innes und Booher 2010: 92). Planer haben vielmehr, auch vor dem Hintergrund des eigenen Expertenwissens, eine eigene aktive Aufgabe und leitende Rolle (vgl. Head und Alford 2015: 733). Sie werden zwar weiterhin als Gestalter von Transformations- und Wachstumsprozessen gefordert, aber verstärkt als *Partner* und nicht in Abgrenzung zu anderen Akteuren (Selle 2006b: 575–576). Sehr intensiv in die Planung überführt wurden der Governance-Begriff und der Blick auf Planung im Gesamtsystem öffentlicher Stellen und im Gesamtsystem von Einflüssen auf die räumliche Entwicklung. Inhaltlich werden in diese Rollen oft neue Themen wie Klimawandel, Klimaanpassung, schrumpfende Städte und Regionen und der demographische Wandel integriert.

Daneben haben sich weitere Rollenverständnisse entwickelt, die Planer als *Strategen*, Stadt- und Regionalentwickler oder Stadt- und Regionalmanager betrachten. Weiter gedacht können sich Planer hier auch als *Unternehmer* sehen und Planungsorganisationen mehr als eine regionale Entwicklungsagentur verstehen (vgl. Fürst 2005: 24) – und damit als Regionalmanager auftreten, die über ihren engen eigenen Bereich hinaus organisatorische Verknüpfungen in andere Politikbereiche und Fachplanungen suchen und diese zur Raumgestaltung nutzen. Planungsentscheidungen, kollektives Lernen und konsistentes Verhalten stehen hier im Vordergrund gegenüber dem vor allem systemischen Fokus komplexitätstheoretischer Rollenverständnisse. Die management- und organisationstheoretischen

⁸⁹ Vgl. politik- und verwaltungswissenschaftliche Rollenverständnisse in Kap. 4.2.2.

⁹⁰ Für weiter gehende Unterschiede zwischen Planung, Strategiebildung, Strategieformulierung und Strategieformierung vgl. beispielsweise Wiechmann (2008b: 3–7).

Ansätze sind zwar bisher nicht sehr zahlreich, versprechen aber eine gute Verständlichkeit und Anknüpfung an die Planungspraxis. Zu den management- und strategieorientierten Rollenverständnissen zählen beispielsweise die Begriffe Anführer, Entwickler, Manager, Unternehmer, Partner, Stratege, Lotse oder strategischer Navigator.

4.2.6 Poststrukturalistische Rollenverständnisse

In diesem Bereich tritt der größte Widerspruch auf: einerseits dekonstruiert Poststrukturalismus Planung, andererseits beschäftigen sich poststrukturalistische Planungstheoretiker sehr intensiv mit konkretem planerischem Handeln. Gerade aus der Beschäftigung mit tiefliegenden inneren Motivationen, gemeinsamen Fantasien und Ideologien der Planung können wertvolle ergänzende Rollenverständnisse gezogen werden. Aus dem Widerspruch zwischen einem nicht erfassbaren Realen und dem in Sprache oder Planung symbolisch Darstellbaren entsteht eine neue Perspektive, die sich in deutlicher Abgrenzung zu anderen positioniert und dadurch das Feld deutlich erweitert.

Komplexitätstheoretische und poststrukturalistische Rollenverständnisse eint ein sehr kritischer Blick auf einen, aus dieser Sicht, omnipräsenten Neo-Liberalismus und damit verbunden ein positives Votum für eine andere Art der Planung (Byrne 2012: 270; Gunder 2016). Statt sich allumfassend auf das ‚unmögliche‘ Feld gesamtträumlicher Planung zu begeben, wird die Perspektive auf Handlungsgrundlagen und Motivationen von Planern gelenkt, werden benachteiligte Gruppen (wieder) verstärkt in den Fokus genommen oder das gesamte gesellschaftliche System in die Kritik aufgenommen (Gunder 2010, 2016). Planer sollten dann mehr kritisch, inklusiv, dynamisch und performativ statt normativ handeln (Gunder und Hillier 2007a: 482). Poststrukturalistische Theorien erklären umfassend unterdrückende und dominierende Handlungen von Planern und die Unmöglichkeit, systemverändernd zu wirken, solange Planer sich nicht den Realitäten der Welt stellen (Gunder und Hillier 2007b: 89, 2009: 193). Planer können hier in einer entdeckenden oder beschützenden Rolle verstanden werden (vgl. Günzel und Lamker in Bearbeitung). Planung bewegt sich auf einem engen Grat zwischen beständiger Kritik und Erforschung neuer Möglichkeiten (Davy 2008; Hartmann 2012), der kleinteiligen Unterstützung lokaler Belange und Potenziale (Gunder und Hillier 2007a) sowie der Resignation, umfassenden Systemkritik und dem Rückzug aus aktivem planerischem Handeln auf der anderen Seite (Gunder 2014, 2016).

Aktuelle planungstheoretische Rollenverständnisse, die teilweise eher ein Nischendasein führen, sehen Planung auch als *Beschützer* in einer ungerechten Gesellschaft, als *Erforscher* von Möglichkeiten oder als *Inspirator* und *Denker* verschiedener Optionen (vgl. Günzel und Lamker in Bearbeitung). Sie füllen damit die offenen Stellen bei unbekannter Technologie und nicht vereinbartem Ziel (vgl. Christensen 1985: 69). Statt Wege zu entwickeln, Probleme in andere Felder zu verlagern, bieten sich hier Rollenverständnisse an, die proaktiv mit Unplanbarkeit, Unsicherheit und Komplexität umgehen. Es gibt nie genug Material und Information als vollständige Handlungsgrundlage, aber gleichzeitig mehr als für eine Entscheidung handhabbar ist – was zum Risiko für Planung selbst werden kann (vgl. Gunn und Hillier 2014). Eine wichtige Rolle dabei ist die des *Beobachters*, der sich über eine aktuelle Situation hinaus versucht zu erheben und diese kritisch infrage zu stellen.

Wer unter diesen Voraussetzungen überhaupt noch plant – und an Planung ‚glaubt‘ (vgl. Gunder 2013) – erliegt fast logischerweise einer Illusion und folgt einer Fantasie. Planung kann soweit dekonstruiert werden, dass es als reines Instrument der Erhaltung und Verstärkung einer neoliberalen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung erscheint, in die sich Planer individuell und mit ihrem gesamten Berufsstand scheinbar alternativlos einfügen (Gunder und Hillier 2004; Gunder 2016). Wenn nichts mehr für Planer möglich scheint, könnten sie sich zudem auf die Rolle von *Angstbasen* zurückziehen, die nur noch das tun, was unmittelbar von ihnen verlangt wird und sich aus der

demokratischen Entscheidungsfindung zugunsten der Unterstützung machtvoller Partikularinteressen zurückziehen (vgl. Grange 2016)⁹¹. Diese kritische und pessimistische Perspektive scheint ein Grund zu sein, weshalb diese Rollenverständnisse bisher nur wenige normative Anknüpfungspunkte in der Planungspraxis finden. Gleichzeitig sind die Ausgangspunkte der Kritik so umfassend oder unterschiedlich, dass es zu wenig handlungsleitende Unterstützung gibt. Das heißt explizit nicht, dass diese Planungstheorien und Rollenverständnisse keinen hohen Wert haben, um die Komplexität von Planungsprozessen zu beschreiben (vgl. Kap. 4.3). Zu den hier ergänzten Rollenverständnissen aus der poststrukturalistischen Planungstheorie zählen also Angsthase, Beobachter, Beschützer, Erforscher, (fehlerhafter) Berater und Fantast.

4.2.7 Weitere Rollenverständnisse

Ausgelassen werden hier weitere sehr alte Rollenverständnisse. In den Anfängen der Planung waren Rollenverständnisse teilweise eher regulierend, oft auch stark (stadt-)gestalterisch, d. h. beispielsweise Planer als räumliche *Gestalter* (vgl. Mumford 1961). Vielfach ist hier der Prozessbezug zu allgemein oder abstrakt, um daraus Verhaltensweisen als Rollenverständnisse extrahieren zu können. Je mehr das Ergebnis zählt und betrachtet wird, desto schwieriger wird die Ausarbeitung eines passenden Rollenverständnisses. Das Ziel könnte immer mit mehr als einem Rollenverständnis erreicht werden – oder retrospektiv erreicht worden sein.

Darüber hinaus gibt es eine Reihe von Rollenverständnissen, die sich aus Kritik oder Weiterentwicklungen von kommunikativen Rollenverständnissen konzeptualisieren sowie Rollenverständnisse aus dem Pragmatismus oder kritischen Pragmatismus in der Planungstheorie etwa seit Anfang der 1990er-Jahre. In der Hochphase der kommunikativen Verständnisse ist ein weiterer Zweig entstanden, der sich mit Planung als *storytelling* beschäftigt. Planer sind entscheidende *Erzähler* (Sandercock 2003b; Throgmorton 2003; Hulst 2012) oder *kompetente Stimmen* im Fluss von Argumentation (Foster 1999; Throgmorton, Mandelbaum und Garcia 2000). Auch hier sind viele kommunikative Elemente enthalten, wobei diese Rollenverständnisse Planung nicht als neutralen Moderator sehen, sondern eine Verknüpfung zu den besonderen (technischen) Fähigkeiten und Kompetenzen von Planern herstellen oder stark das Experten- und Erfahrungswissen in den Vordergrund rücken. Planung ist *performed story* (Sandercock 2003b: 12), Pläne sind überzeugende Geschichten (Throgmorton 2003: 130). Geschichten oder Erzählungen sind eine allgegenwärtige und mächtige Kraft in der Planungspraxis, aus der Planer stärker lernen sollten Akteure zusammenzubringen und durch das Erzählen und Teilen von Geschichten voneinander lernen zu können (vgl. Sandercock 2003a: 183). Wenn Planung mit dem Ziel der Konsensbildung als Rollenspiel ausgearbeitet wird (Innes und Booher 1999b), können Planer auch zu *Rollenspielern* werden, um über eigene Annahmen hinaus neue Rahmenbedingungen und Möglichkeiten vorzudenken und zu gestalten. Planer können weitergedacht werden als *Inspirator* oder *Denker* in diesen Prozessen in einer Rolle, die Expertenwissen und Kreativität einbringt und über Moderation hinausgeht. Wenn Planungsprozesse darüber hinaus sogar „einen eigenständigen Modus der Wissensproduktion und der Prüfung von Geltungsansprüchen“ (Zimmermann 2010: 123) kennzeichnen, könnten Planer zudem neben der Rolle der Verknüpfung von Wissensformen in ihrer Person auch selbst *Wissensproduzenten* sein (vgl. auch Hutter 2015b: 58–66).

In der jüngeren Diskussion gibt es noch weitere Rollenverständnisse, die von wenigen Personen vertreten werden oder weitere alternative Richtungen in der Planungstheorie verfolgen. Planer können so auch gesehen werden als *Produzent* einer gerechten, vielfältigen und attraktiven Umwelt (Sandercock 2003a; Fainstein 2005, 2010). Die Produktion dieser Umwelt kann auch auf ein ‚Recht auf Stadt‘ begründet werden, das sich auf alle Teile der Gesellschaft bezieht und die Stadt statt einer kapitalistischen Entwicklung wieder in die Hände der lokalen Bürger ‚zurückgeben‘ möchte (Marcuse 2009;

⁹¹ Hier schließen sich auch postpolitische und postdemokratische Diskussionen in der Planungstheorie an. Siehe dazu beispielsweise Allmendinger und Haughton (2012) oder Metzger, Allmendinger und Oosterlynck (2014).

Harvey 2012; Whitzman et al. 2013). In radikalerer oder kompromissloserer Form können Planer sich selbst auch in der Rolle von *Missionaren* sehen, beispielsweise zugunsten einer nachhaltigen Raumentwicklung, die aus dieser Sicht nur durch Planer und Planung verwirklicht werden kann – und wozu Planer gleichzeitig auch Takt gebend sein sollten (vgl. Fürst 2005: 24). Oder Planer sind, mit einer ähnlichen Unterlegung einer eigenen ethischen Richtung, die als wichtiger oder besser erachtet wird, auch *Verteidiger* des Gemeinwohls (Murphy und Fox-Rogers 2015). Vergleichbar dazu sieht auch Albers (1993) Planer als missionarische Anwälte des Gemeinwohls in der Phase der Auf-fangplanung von ca. 1900 bis 1960. Die abstrakte Vorstellung einer gesunden, gerechten oder nachhaltigen Stadt ist hier handlungsleitend für alle planerischen Aktivitäten. Inhalt und Prozess sind hier nicht scharf voneinander abgegrenzt – vor allem, da Planer für sich beanspruchen, etwas ‚Gutes‘ zu vertreten und dafür auch eine gewisse Deutungshoheit zu haben gegenüber einer zahlenmäßig oder von den verfügbaren Ressourcen her mächtigeren Gruppe außerhalb der Planung, die einen anderen Entwicklungspfad verfolgt.

Schwer einordnen kann man Planer als *Zyniker* (Fürst 2005: 24; vgl. Forester 2013: 7). Planung ist nach diesem Verständnis fragwürdige und symbolische Sisyphusarbeit mit niedriger praktischer Relevanz. Dazu tragen eine höhere Bedeutung privater Investoren bei, eine dichtere Struktur von Plänen, Programmen, Strategien und Konzepten auf allen Planungsebenen, mehr Einflüsse von der Ebene der Europäischen Union (EU), aber auch die Verlagerung von politischen Prioritäten auf andere Politikfelder (Fürst 2005: 24). Das könnte zu resignativem Verhalten führen – ähnlich auch zur grundlegenden Kritik poststrukturalistischer Rollenverständnisse. Adams und Tiesdell (2010) schlagen vor, die Grenze zwischen Planern und dem Markt zu durchbrechen und Planer selbst als *Markthändler* zu konzeptualisieren, die kontinuierlich beteiligt sind in der Konstruktion von Rekonstruktion von Land- und Eigentumsmärkten. Hier speist sich die Rolle dann vor allem daraus, Verhaltensweisen aus einem anderen Feld in die Planung zu übernehmen. Aus unterschiedlichen Richtungen wird die Rolle von Planern als *Makler* diskutiert. Planer können dabei ehrliche Makler (Fürst 1996: 34), Makler von Informationen (Knieling 2003: 477), von politischen Interessen (Howe 1992: 231), von verschiedenen Wissensformen (Legacy 2012: 82) oder Makler zwischen ökonomischer Wettbewerbsfähigkeit und sozialer Belange (Gunn und Hillier 2014: 57) sein. Gemeinsam ist allen Definitionen, dass Planer in einer Querschnittsaufgabe stehen und flexibel zwischen (mindestens) zwei Bereichen arbeiten, die sie mit ihrem eigenen Wissen verbinden.

Eine sehr intensive Aufarbeitung von Rollenverständnissen kommt aus dem Bereich der pragmatischen oder neopragmatischen Planungstheorie (Hoch 1994; Harper und Stein 1995; Healey 2008; Forester 2013). Dabei werden Prozess und Inhalt wieder eng zusammen gedacht und die praktischen Handlungen von Planern in den Fokus genommen. Trennscharfe Rollenverständnisse sind als Konsequenz nicht abzuleiten oder es ergibt sich eine große Bandbreite von Rollen, die auch über die bisher abgearbeiteten Ansätze bereits vertreten ist. Über die bis hier vorgegebenen Einordnungen hinaus können Planer aber mindestens auch als reine *Pragmatisten* entwickelt werden. Sie gehen pragmatisch mit der Wahl ihrer Mittel vor und orientieren sich vor allem am jeweils möglichen Ziel. Ein Planer des kritischen Pragmatismus verbindet Inhalt und Prozess und verweigert sich dem Versuch, im Kontext von Planung den Blick nur auf den Prozess oder nur auf den Inhalt zu legen (Forester 2013: 6). Ein Pragmatist würde zweifelsohne viele Elemente unterschiedlicher der bisher dargelegten Rollenverständnisse verbinden – und stark aus der Praxis heraus denken (Forester 2013: 19). Er geht aktiv mit unterschiedlichen Sichtweisen und Komplexität um, geht in gemeinsame Verhandlung und verbindet viele Methoden und Ziele (Hoch 2002: 71) – ist dadurch aber für eine Untersuchung schwer erfassbar. Weitere Rollenverständnisse sind zusammengefasst beispielsweise Gestalter, Produzent, Erzähler, Inspirator/Denker, kompetente Stimme, Makler, Markthändler, Rollenspieler, Trendbeobachter, Unterstützer, Pragmatist oder Wissensproduzent.

4.2.8 Zusammenfassung und Überblick

Die Diskussion hat sich in den zurückliegenden Jahrzehnten also in viele Richtungen entwickelt, dabei unterschiedliche Wege genommen und ist heute sicher nicht am Ende angekommen. Aus der europäischen und anglo-amerikanischen Theoriediskussion lassen sich die in Tabelle 8 zusammengefassten Rollen extrahieren, die sich bei verschiedenen Autoren wiederfinden und eine gewisse Verbreitung gefunden haben.

Tabelle 8: *Verfügbare planungstheoretische Rollenverständnisse*

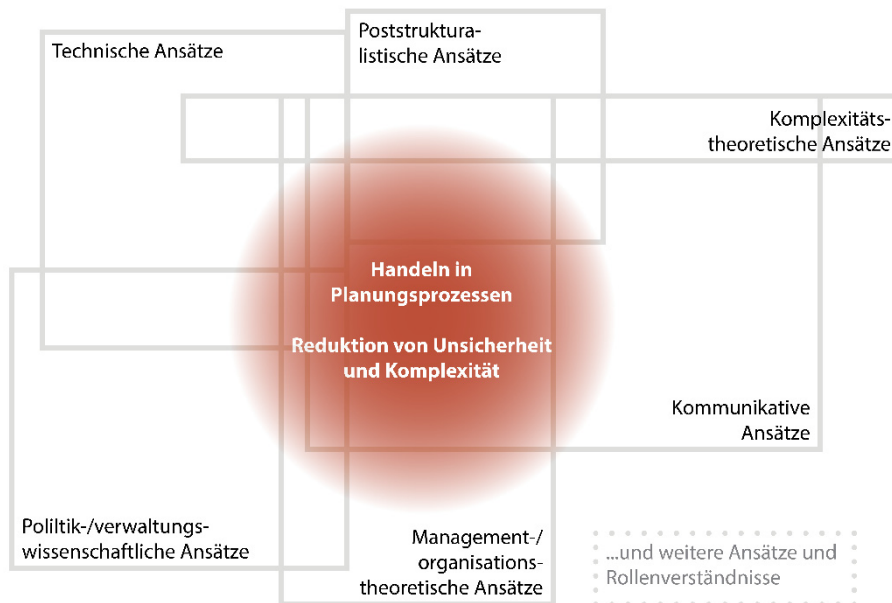
Gruppe	Rollen	Autoren (Beispiele)
Technisch	Ingenieur Optimierer Programmierer Regelsetzer Technischer Problemlöser	Meise und Volwahren 1980; diverse (als Gegenbild)
Politik- und verwaltungswissenschaftlich	Anwalt Bürokrat Sekretär Politiker Verwalter	Altshuler 1965; Davidoff 1965; Klein 1971; Beckman 1973; Fürst 1996; Karki 2015
Kommunikativ	Diplomat (Kooperations-)Partner Kordinator Moderator Netzwerker Steuerungskünstler	Bischoff, Selle und Sinning 1995; Healey 1997; Fürst 2005; Innes und Booher 2010
Komplexitätstheoretisch	Beteiligter Richtungsgeber Transformator Trendbeobachter	Bertolini 2010a; Byrne 2012; Rotmans, Loorbach und Kemp 2012
Management- und organisationstheoretisch	Entwickler Anführer ⁹² Manager Partner Strategie Unternehmer Kompetenter Lotse strategischer Navigator	Albrechts 2004; Wiechmann 2008b; Wilkinson 2011
Poststrukturalistisch	Angstphase Beobachter (fehlerhafter) Berater Beschützer Erforscher Fantast	Allmendinger 2002; Davy 2008; Gunder und Hillier 2009; Gunder 2014
Weitere	Erzähler Gestalter Inspirator/Denker Kompetente Stimme Makler Markthändler Missionar Pragmatist Produzent Rollenspieler Unterstützer Verteidiger (des Gemeinwohls) Wissensproduzent Zyniker	Diverse ⁹³

Quelle: eigene Darstellung

Die vorgenommene Einteilung von Rollenverständnissen ist weder vollständig, noch sind die Bereiche trennscharf zueinander (vgl. Abbildung 10). Technische Rollenverständnisse haben eine Verknüpfung zu politik- und verwaltungswissenschaftlichen sowie als Gegenbild und Abgrenzung

vor allem für kommunikative Verständnisse. Politik- und verwaltungswissenschaftliche Rollenverständnisse liegen wiederum oft zwischen technischen und management- und organisationstheoretischen Verständnissen. Mit Bezug auf Management- und Organisationstheorie wird hier ‚traditionelle‘ öffentliche Planung weiter gedacht in verschiedenen Formen raumbezogenen Managements – in einfachster Form mit Management als Umsetzungsinstrument oder Planung als Kooperationsmanagement, in erweiterter Form mit der Konzeption von Planung insgesamt als Managementprozess mit Raumbezug (vgl. auch Kap. 11.3).

Abbildung 10: Einordnung planerischer Rollenverständnisse (schematisch)



Quelle: eigene Darstellung

Die komplexitätstheoretischen Verständnisse bauen auf kommunikativen Verständnissen auf und sind in vielen Bezügen eng verknüpft mit management- und organisationstheoretischen Ideen. Kommunikation ist ein Kernelement, aber statt vollständiger Planung ist mehr die Beeinflussung von Veränderungsprozessen und Entwicklungslinien sowie allgemeinen Regeln möglich. Poststrukturalistische Rollenverständnisse stehen etwas abseits, teilen aber einige Annahmen und Ideen mit komplexitätstheoretischen sowie management- und organisationstheoretischen Rollen. Sie beinhalten aber die weitest gehende Form der Unmöglichkeit zielgerichteter Planung und lehnen Planung (mindestens in allen aktuellen Formen) grundsätzlich ab⁹⁴. Im Kern aller Rollenverständnisse im Verständnis dieser Arbeit liegt das Handeln in Planungsprozessen als Reduktion von Unsicherheit und Komplexität. Der Anknüpfungspunkt liegt im Gegenstandsbereich von realen Planungsprozessen, in dem sich alle planungstheoretischen Ansätze zwangsläufig annähern müssen (vgl. Abbildung 10; vgl. auch Kap. 4.1.2). Die Zusammenstellung ist nicht abschließend, wurde aber vor dem Ziel erstellt, eine große Bandbreite darzustellen und auch aktuelle Ideen einzubeziehen.

⁹² Als Übersetzung für das englische Wort *leader* wäre auch ‚Führer‘ denkbar. Aufgrund der deutschen Vergangenheit hätte das Wort unmittelbar eine negative Konnotation, die in den englischen Originaltexten damit nicht beabsichtigt ist.

⁹³ Vgl. Abschnitt zu weiteren Rollenverständnissen (Kap. 4.2.7).

⁹⁴ Zu einer alternativen und integrierenden Lesart vgl. Günzel (in Bearbeitung).

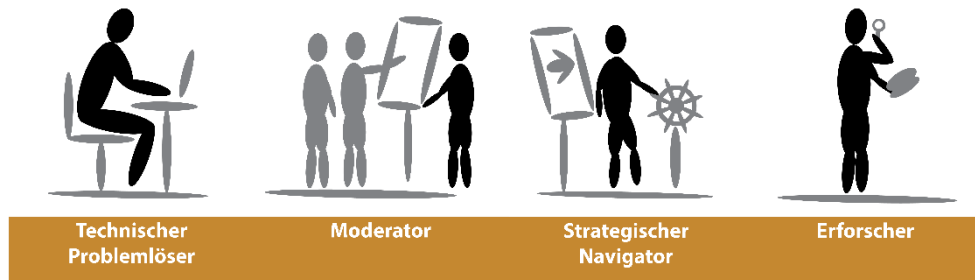
4.3 Untersuchte planungstheoretische Rollenverständnisse

Diese Rollen decken eine große Bandbreite verschiedener Möglichkeiten ab, weisen aber auch große Überlappungsbereiche auf – und haben alle mit einem Planungsprozess den gleichen Bezugsrahmen. Das Ziel dieser Arbeit ist es, eine Bandbreite von Rollen abzubilden, die sich deskriptiv voneinander abgrenzen lassen und zusammen genommen dazu dienen können, die Komplexität in einem Planungsprozess abzubilden. Wenn Planung immer eine Reduktion von Unsicherheit und Komplexität erfordert (siehe Prämissen, vgl. Kap. 1.2), so gilt dies ebenso für jeden Versuch, Planungsprozesse zu erforschen. Jedes Element, jede Information, jeden Akteur und jede Frage abzubilden ist schlicht unmöglich und nicht der hier gewählte Anspruch. Selbst wenn dieser Versuch möglich wäre, wäre das Ergebnis mit großer Wahrscheinlichkeit so komplex, dass es wiederum nicht geeignet ist, als Element zur Reflexion und Selbstreflexion der Planungspraxis helfen zu können.

Die Bildung einer Typologie – hier verstanden als ein organisiertes System von Typen (Collier, LaPorte und Seawright 2012: 217) oder als ein Verständnisrahmen (Allmendinger 2002: 78) – macht es notwendig, voneinander klar abgrenzbare Rollenverständnisse zu nehmen, die gleichberechtigt nebeneinanderstehen können. Aus der Perspektive einer Theoriebildung handelt es sich hier um einen eng definierten Gegenstandsbezug (einem Planungsprozess), aber in Teilen inkompatiblen Grundannahmen (Okhuysen und Bonardi 2011: 8–10). Die zugrunde gelegten planungstheoretischen Arbeiten haben sehr unterschiedliche Verständnisse davon entwickelt, was Planung ist oder wer plant. Sie beschäftigen sich aber alle (auch) mit Planungsprozessen. Collier, LaPorte und Seawright (2012: 218) unterscheiden für konzeptionellen/begrifflichen Typologien zwischen deskriptiven gegenüber explanativen sowie zwischen multidimensionalen gegenüber eindimensionalen Typologien. Die Auswahl von Rollenverständnissen für eine vertiefende Untersuchung bedeutet die Bildung einer konzeptionellen beschreibenden Typologie. Die Rollenverständnisse sind keine Ergebnisse, die erklärt werden. Sie sind Konzepte, die für die Beschreibung verwendet werden, d. h. sie bilden eine Karte der Variationen von Planungshandeln (Collier, LaPorte und Seawright 2012: 226). Okhuysen und Bonardi (2011: 10) weisen darauf hin, dass es für die Theoriebildung auf Basis von Theorien divergierender Grundannahmen nicht erforderlich ist, diese wiederum gleich zu behandeln. Rollen müssen unterscheidbar sein und können dafür auch widersprüchliche Logiken verkraften, die unterschiedliche Aspekte der Reduktion von Unsicherheit und Komplexität widerspiegeln (vgl. Ibert 2009: 89). Grundsätzlich beschäftigen sich alle Theorien mit Unsicherheit und Komplexität, allerdings nehmen diese nicht die gleiche Stellung ein und werden je nach Theorie unterschiedlich definiert. Eine auf die Praxis gerichtete Sichtweise ermöglicht hier, innerhalb des Prozessmodells Brücken zu bauen und mit dieser Vielfalt zu arbeiten (vgl. Okhuysen und Bonardi 2011: 10). Das umspannende Konzept, auf das sich alle Variationen beziehen, ist ein Planungsprozess. Das Ziel muss sein, einerseits klar abgrenzbare Konzepte zu entwickeln, andererseits aber für alle einen gleichen Anknüpfungspunkt zu wahren.

In den zurückliegenden Kapiteln wurde bereits deutlich, dass in der Verwendung eines rollenbasierten Ansatzes eine hohe Anknüpfungsfähigkeit an die Planungspraxis liegt und sich dieser Ansatz durch ein hohes Potenzial zur empirischen Operationalisierung kennzeichnet. Das für die empirische Untersuchung hier entwickelte und später genutzte Modell stützt sich auf vier Rollenverständnisse, die im Folgenden aus der Planungstheorie heraus entwickelt werden. Abgedeckt wird eine große Bandbreite einerseits zwischen etablierten und neuen Rollenverständnissen und andererseits zwischen den Kategorien verfügbarer Rollenverständnisse.

Abbildung 11: Vier planungstheoretische Rollenverständnisse



Quelle: eigene Darstellung

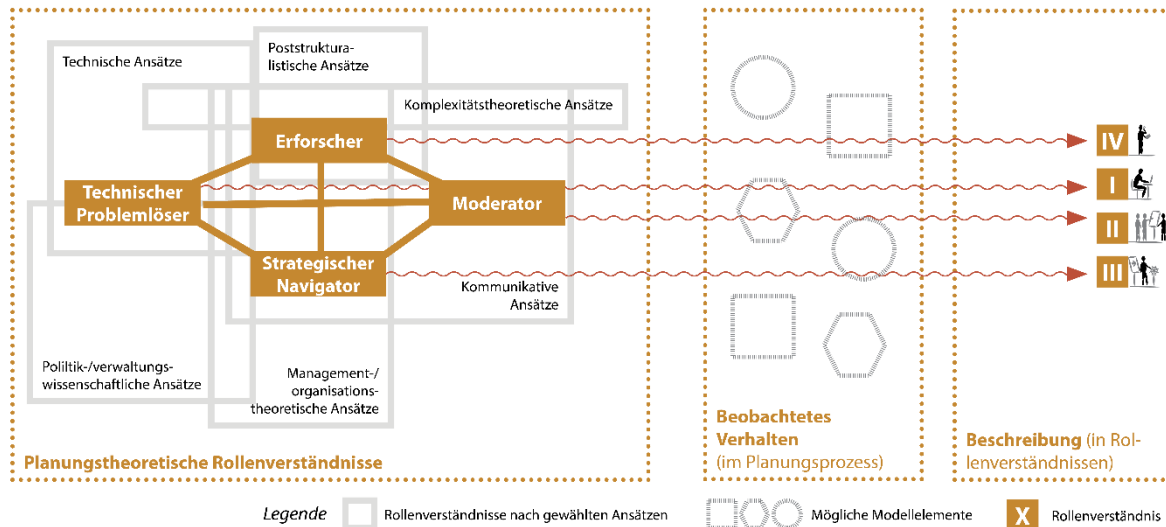
Die vier hierzu gewählten Rollenverständnisse sind (vgl. Abbildung 11):

- Technischer Problemlöser (I),
- Moderator (II),
- strategischer Navigator (III) sowie
- Erforscher (IV).

Aufgenommen sind damit ein technisches Rollenverständnis (technischer Problemlöser), ein kommunikatives (Moderator), ein management- und organisationstheoretisches (strategischer Navigator) sowie ein poststrukturalistisches (Erforscher). Dabei sind die ersten beiden Rollenverständnisse bereits etabliert sowie intensiver und über einen längeren Zeitraum hinweg – insbesondere im Rahmen von Fallstudien – untersucht worden (beispielsweise Kissel 1974; Schön 1983; Healey 1992a; Hoch 1994; Selle 1994). Das dritte Verständnis ist neuer, aber in den letzten Jahre bereits breiter rezipiert worden (Hillier 2010c; Balducci et al. 2011; Hillier 2011a; Wilkinson 2011; Lamker 2014a). Unter dem Begriff werden bei Hillier (2010a, 2010c) insbesondere poststrukturalistische Anleihen bei Foucault, Deleuze und Guattari genommen, bei Wilkinson (2011) mehr managementorientierte Anleihen bei Hames. Die Definition dieser Arbeit lehnt sich an der zweiten Variante an. Das vierte Rollenverständnis schließlich stellt einen bisher kleinen und neuen planungstheoretischen Ansatz dar, in dem es vor allem poststrukturalistische Elemente aufnimmt. Für spätere Querverweise sind die Rollenverständnisse mit römischen Ziffern versehen.

Diese vier Rollenverständnisse werden als konzeptionelle deskriptive Typologie im Folgenden weiter entwickelt (Collier, LaPorte und Seawright 2012: 218). Dabei gilt es, einen doppelten Sprung vorzunehmen und Annahmen sowie den Weg der Kombination von Rollen darzulegen (vgl. Okhuysen und Bonardi 2011: 11). Erstens darf keines dieser Rollenverständnisse als Übernahme der Perspektive eines Autors verstanden werden. Sie werden hier unter Rückgriff auf die zitierten Autoren eigenständig entwickelt vor dem Hintergrund der Fragestellung und Ziele dieser Arbeit. Und zweitens bedeutet das, dass hiermit keine Übernahme von Typologien anderer Autoren intendiert ist. Typologien, vor allem mit einer Vierfeldermatrix, sind gängig in der Planungstheorie (Ibert 2009: 90–94; Bertolini 2010a: 91; Hoppe 2010b: 73; Innes und Booher 2010: 149–151; Roo 2010a: 33; Hutter 2015a: 148) und angewandten Klimaanpassungs- und Planungsforschung (Fröhlich et al. 2011: 12; McEvoy, Fünfgeld und Bosomworth 2013: 284). Wenn Rollenverständnisse mit bestehenden Typologien in Verbindung gebracht werden, so dient das hier der systematischen Beschreibung, aber nicht der Übernahme aller Faktoren anderer Typologien, deren Zielen oder der von ihnen abgedeckten Bandbreite. Ebenso ist keine Kausalbeziehung zwischen den Spalten- und Reihenbeschriftungen anderer Typologien zu den vier Rollenverständnissen intendiert (vgl. Collier, LaPorte und Seawright 2012: 222).

Abbildung 12: Einordnung der vier ausgewählten Rollenverständnisse (schematisch)



Quelle: eigene Darstellung (vgl. Abbildung 10)

Abbildung 12 ordnet die vier Rollenverständnisse grob in das Schema der planungstheoretischen Ansätze ein (vgl. Abbildung 10). In seinem Grundansatz bedient sich der technische Problemlöser in den technischen Ansätzen, aber auch in Teilen in den politik- und verwaltungswissenschaftlichen Ansätzen. Der Moderator speist sich ausschließlich aus den kommunikativen Ansätzen. Der strategische Navigator liegt in den management- und organisationstheoretischen Ansätzen, bedient sich aber auch bei den kommunikativen Ansätzen. Der Erforscher liegt in den poststrukturalistischen Ansätzen, nimmt aber auch Elemente auf der Verbindung zwischen komplexitätstheoretischen und management- und organisationstheoretischen Ansätzen auf. Der Titel dieser Arbeit legt es zwar nahe, aber trotzdem wird auf ein explizit komplexitätstheoretisches Rollenverständnis verzichtet. Die Abgrenzung gegenüber anderen Ansätzen fällt schwerer, obwohl sich einige Teile relativ unabhängig entwickeln (vgl. Altröck 2014: 100) – sie sehen sich aber auch teilweise mehr als schwebend ‚über‘ allen anderen Ansätzen und sind nicht auf einer Ebene abgrenzbar (Roo 2010a: 33). Elemente dieser Ansätze können die Beschreibung aller Rollenverständnisse anreichern.

Aufgrund der sehr umfassenden Anforderungen an heutige Planungsprozesse – von technischer Bearbeitung, Moderation, Kommunikation zu Prozessmanagement, Szenarientwicklung, Alternativenprüfung bis hin zu Monitoring, Evaluation und kontinuierlicher Adaption – sind gerade die hier hinzugezogenen Rollenverständnisse des strategischen Navigators und des Erforschers sinnvoll, um sie auf die Anwendbarkeit im Rahmen der Beschreibung eines Planungsprozesses zu entwickeln und zu testen. Zunächst erfolgt eine Definition der Annahmen und Inhalte, um sie voneinander abzugrenzen und vergleichend betrachten zu können. Dieser Vergleich zur Verfügung stehender Theorien bzw. beschreibender Rollenverständnisse bildet den ersten Kern der Arbeit. Diese werden im Anschluss genutzt, um den Planaufstellungsprozess mit vier ‚Scheinwerfern‘ zu beleuchten.

Tabelle 9: Kernfragen für vier Rollenverständnisse

Rolle	Kernfrage
I. Technischer Problemlöser	„Was muss getan werden?“
II. Moderator	„Wie einigen wir uns?“
III. Strategischer Navigator	„Wo wollen wir hin und wie?“
IV. Erforscher	„Was könnte passieren...?“

Quelle: eigene Darstellung

In Tabelle 9 werden die vier Grundfragen aufgelistet, die den Ausgangspunkt der Rollenbeschreibungen bilden. Im Rollenverständnis des technischen Problemlösers wird danach gefragt, was getan werden muss. Dabei wird davon ausgegangen, dass dies klar bestimmbar ist. Im Rollenverständnis des Moderators geht es darum, wie sich alle beteiligten Akteure einigen können, wobei dies (zunächst) unabhängig von einem inhaltlichen Ergebnis ist. Das Rollenverständnis des strategischen Navigators beruht auf der Frage danach, wo alle Akteure gemeinsam hinmöchten und wie diese Richtung erreicht werden kann. Planer nehmen dabei selbst eine wichtige Rolle in der Strategieformulierung und Strategieimplementierung ein. Im letzten Rollenverständnis als Erforscher geht es darum, sehr breit danach zu fragen und zu erforschen, was unter verschiedensten möglichen Bedingungen passieren könnte. Fragen und Gedankenexperimente sind entscheidend, eine Festlegung grundsätzlich kaum denkbar.

Tabelle 10: Vier planerische Rollenverständnisse

	I. Technischer Problemlöser	II. Moderator	III. Strategischer Navigator	IV. Erforscher
Rationalität	Technisch (Gottvater-Modell)	Politisch (demokratischer Konsens)	Ökologisch (Revidierbarkeit)	Viele
Wissen	Expertenwissen	Politisches Wissen	Alles geeignete Wissen	Alles verfügbare Wissen
Komplexitätsreduktion	Informationsverarbeitung, Prognosen, Modelle, Analysen	Kommunikation, Prozessdesign	Management, gemeinsame Arbeit, <i>leadership</i>	Infrage stellen, (mentale) Experimente, gemeinsame Illusionen
Erfolgsdefinition	<i>conformance</i> (beste Umsetzung)	Konsens	<i>performance</i> (beste Ergebnisse)	Statischer Erfolg nicht möglich

Quelle: eigene Darstellung mit Rückgriff auf Faludi und Mastop 1997; Siebel 2006a; Zimmermann 2010

In Tabelle 10 werden die vier Rollenverständnisse anhand von Rationalität, Wissen, Komplexitätsreduktion und Erfolgsdefinition gegenüber gestellt. Die Zuordnung dient zunächst als Einordnung untereinander und in die Planungstheorie, nicht als Merkmale. Ein technischer Problemlöser (Rollenverständnis I) verfolgt eine technische Rationalität und verwendet Expertenwissen. Er greift auf Daten, Prognosen, Modelle und (räumliche) Analysen zurück, um Komplexität zu reduzieren. Erfolg bemisst sich für ihn nach dem *conformance*-Prinzip, d. h. der besten Umsetzung eines vorher entwickelten Plans. Ein Moderator (Rollenverständnis II) verfolgt eine politische Rationalität, den demokratischen Konsens, und bedient sich dabei politischen Wissens. Komplexität wird in seiner Rolle reduziert durch Kommunikation und Prozessdesign. Ein Konsens bildet für ihn das Erfolgskriterium. Ein strategischer Navigator (Rollenverständnis III) folgt eher einer ökologischen Rationalität, d. h. die potenzielle Revidierbarkeit von Entscheidungen und ein schrittweises Vorgehen sind für ihn wichtig. Dabei greift er pragmatisch auf alles geeignete Wissen zurück. Komplexität wird fortlaufend reduziert durch Management, gemeinsame Arbeit und *leadership* durch ihn als strategischem Navigator⁹⁵. Erfolg definiert sich durch die *Performance*, d. h. das beste Ergebnis. Als letzte Rolle bedient sich der Erforscher (Rollenverständnis IV) multipler Rationalitäten und allem verfügbaren Wissen. Komplexitätsreduktion findet, sofern überhaupt möglich, durch (mentale) Experimente und gemeinsame Illusionen statt. Ein statischer Erfolg ist dabei nicht möglich – das kontinuierliche Kritisieren, Fragen und Weiterarbeiten ist dieser Rolle immanent.

⁹⁵ In dieser Arbeit wird auch das englische Wort ‚*leadership*‘ verwendet. Die beste deutsche Übersetzung mit dem Wort ‚Führung‘ birgt die Gefahr, negativ in Verbindung gebracht zu werden mit Manipulation, Beherrschung oder einseitiger Entscheidung. Das ist hier nicht gemeint, sondern mehr Aspekte des Ermöglichs, Unterstützens, Netzworkebildung oder der Wahrung von Kontinuität und Selbstverpflichtungen.

In den folgenden Unterkapiteln werden diese vier Rollen ausführlich dargestellt und hergeleitet. Die Zusammenführung im Rahmen des Prozessmodells erfolgt in den späteren Kapiteln, einerseits in ihrer Verknüpfung zur Reduktion von Unsicherheit und Komplexität (vgl. Kap. 6.4) sowie den Verbindungen innerhalb des deskriptiven Prozessmodells (vgl. Kap. 9). Auf die Erfolgsdefinitionen wird schließlich verstärkt in der Falluntersuchung eingegangen (vgl. Kap. 10). Dementsprechend werden die vier Rollen in den folgenden Kapiteln aus der (planungs-)theoretischen Literatur heraus entwickelt und voneinander abgegrenzt – ihr Zusammenspiel und ihre Komplementarität im Planungsprozess wird aber zunächst offengelassen.

Ausgangspunkt der Rollenbeschreibungen ist eine jeweilige Kernfrage (vgl. Tabelle 9). Jede Rolle wird dann kurz umrissen mit der wesentlichen Aufgabe von Planung, einer zugrundeliegenden breit angelegten Planungsdefinition sowie dem instrumentellen Fokus der Planung und der Bedeutung von formellen Plänen für das jeweilige Rollenverständnis. Jedes Rollenverständnis ist mit Autoren aus der Planungswissenschaft und Planungstheorie verknüpft. Im zweiten Schritt werden die Rollenverständnisse eingeordnet in die Typologien von Ibert (2009) für die Planung und Mintzberg (1994b) mit einer zweiten Perspektive aus der Strategie- und Organisationsforschung. Hierbei geht es um den deskriptiven Kern der Rollenbeschreibungen, der jeweils von der Mikroebene handelnder Personen oder Institutionen ausgeht und nicht der Makroebene der Organisation eines (Planungs-)Systems.

Das wird verknüpft mit einem Verständnis von Rationalität in der Planung nach Ibert (2009) und Siebel (2006a). Ibert löst in seinem Artikel die Einheit von Planung zugunsten von vier Identitäten öffentlich-rechtlicher Planung auf: Ingenieur, Kooperationspartner, (Stadt-)Manager und Moderator (Ibert 2009: 90–94). Auch für ihn ist es ein analytischer Vorteil, Planung in vier Rollenmodellen zu begreifen, „die je eine spezifische Spielart von Strategiefähigkeit repräsentieren“ (Ibert 2009: 89). Siebel erkennt eine doppelte Konstruktion von Planung an: durch die von außen zugewiesenen Aufgaben wie durch die Interpretation eben dieser Aufgaben innerhalb der Planung (Siebel 2006a: 2). Aus seiner These heraus, dass Planung einen besonderen Anspruch an Rationalität hat, entwickelt er drei Rationalitäten der Planung: technische Rationalität, politische Rationalität und ökologische Rationalität (Siebel 2006a: 13–16). Für ihn ist „Planung eingebunden in eine Pluralität von Rationalitäten. [...] Und es ist das Geschäft der Theorie, dies bewusst [sic] zu halten, nicht um Planung zu verhindern, sondern als Bedingung rationaler Planung“ (Siebel 2006a: 17–18). Es ist nicht Ziel dieser Arbeit, eine hierzu geeignete Theorie zu entwickeln. Das Modell und der Test an der Planungspraxis können aber dabei unterstützen, Dilemmata und Widersprüche zu beschreiben und damit ins Bewusstsein zu rufen (Siebel 2006a: 19).

Für die spätere Modellbildung wird jedes Rollenverständnis dann eingeordnet nach verwendetem Planungswissen (Rydin 2007; Alexander 2008), dem professionellen Planungswissen (Zimmermann 2010), dem Wissensbereich (Hillier 1995; Van de Ven 2007) und dem Planungsansatz (Hutter 2015a). Diese Einordnung erfolgt kompakt und vor dem Hintergrund, die Unterschiede zwischen den Rollenverständnissen deutlich hervorzuheben. Für Rydin ist es die Aufgabe von Planung, mit vielfältigen Wissen (im Plural) umzugehen und sie argumentiert mit Wissensansprüchen in Anlehnung an die Geltungsansprüche bei Habermas in seiner Theorie kommunikativer Handlung (Rydin 2007: 53). Sie richtet sich auf Wissen in und außerhalb der Planung, aber ihre Grundidee des Tests von Wissensansprüchen im Planungsprozess kann auch auf die Rolle von Planern alleine angewandt werden. Ihre Wissensansprüche sind: aktueller Zustand, vorhergesagter Zustand, soziale Prozesse, Planungsprozesse, Ergebniszustand, planungs-gesellschaftliche Interaktionen und normatives Wissen (Rydin 2007: 60). In der Zuordnung hier geht es weniger darum, welches Wissen aus einem Rollenverständnis alleine in den Prozess eingebracht wird. Es geht mehr darum, wie im Zusammenspiel der relevanten Prozesselemente ein Wissensanspruch eingespeist werden kann. Alexander (2008) knüpft daran an und fordert, dass Planung in den meisten Kontexten drei Wissensarten braucht: performatives Wissen sowie systematisch-wissenschaftliches und verständnisorientiertes Wissen. Wobei die beiden letzteren je nach Kontext stark variieren können.

Zimmermann (2010) greift u. a. auf diese Unterscheidungen zurück und differenziert, nach eigener Aussage insbesondere in Bezug auf mögliche empirische Forschung, zwischen Expertenwissen, politischem Wissen und lokalem Wissen. Er stellt fest, dass diese Wissensformen miteinander verbunden sind, dass jeder Sachverhalt aus einer der drei Richtungen betrachtet werden kann (technische Angelegenheit, politisches Problem, Betroffenheit der lokalen Gemeinschaft) und dass „*sich die drei Wissensformen in unterschiedlicher Gewichtung zu unterschiedlichen Zeitpunkten überlagern und zu widersprüchlichen Bewertungen führen*“ (Zimmermann 2010: 120). Zudem sieht er sie als „*exemplarisch für drei verschiedene Rollen, die Planer in einer Person vereinigen*“ (Zimmermann 2010: 120). Das macht diese Unterscheidung besonders anknüpfungsfähig für diese Arbeit. Die Rollen sind für ihn allgemeiner gehalten Experten mit dem Hintergrund ihres Berufs (inklusive ethischer Grundsätze), Verwaltungsmitarbeiter als Teil eines politischen Umfelds und ebenso Mitglieder einer lokalen Gemeinschaft (Zimmermann 2010: 120). Da Zimmermann keine zugeordneten planerischen Rollenverständnisse ausarbeitet, ist auch im Folgenden keine trennscharfe Zuordnung intendiert, sondern ein Beitrag zur Erläuterung und Trennung der Rollenverständnisse untereinander.

Sehr viel abstrakter und nur noch als sehr allgemeines Unterscheidungskriterium können die Wissensbereiche dienen, die u. a. bei Hillier (1995) und Van de Ven (2007) zu finden sind. Ihre Anknüpfungspunkte finden beide in Aristoteles und seiner Unterscheidung in *techné*, *epistémé* und *phronésis*. Grundsätzlich übereinstimmend wird festgestellt, dass Wissenschaft und Praxis unterschiedliche Wissensformen produzieren (Van de Ven 2007: 3) und dass Planungspraxis den Blick auf unterschiedliche Wissensformen richten muss (Hillier 1995: 296). Vor diesen Grundannahmen ist es hilfreich, die Rollenverständnisse – obgleich aller wissenschaftstheoretischen und methodischen Ungereimtheiten – auch auf dieses Schema zu beziehen.

Hutter (2015a) schließlich sortiert in einer Vierfeldermatrix Planungsansätze in Abhängigkeit von verfügbarem Zukunftswissen. Dabei steht auf einer Achse das Ausmaß an Zukunftswissen zu Handlungsbedingungen, auf der anderen das Ausmaß an Zukunftswissen zu Handlungen. Beide Achsen können die Ausprägungen gering oder hoch einnehmen und damit die vier Planungsansätze bilden: exploratives Lernen, Agenda Setting, Kontingenzplanung und Programmieren. Er sieht die Möglichkeit, bewusst einen Planungsansatz auszuwählen und schreibt seinen hier verwendeten Beitrag nach eigener Aussage „*vor dem Hintergrund eines mikroorientierten, managementinspirierten und ansatzweise auch pragmatischen Planungsverständnisses*“ (Hutter 2015a: 150). Gleichzeitig sieht er, „*dass alle vier wissenschaftsbasierten Ansätze einer geplanten Klimaanpassung für die Programmerarbeitung bedeutungsvoll sind*“ (Hutter 2015a: 157). Diese Aussagen zusammengefügt beinhalten eine hohe Anschlussfähigkeit an diese Arbeit und die Ausarbeitung planungstheoretischer Rollenverständnisse.

Diese Elemente werden vor dem Hintergrund herangezogen, ein Forschungsmodell (vgl. Van de Ven 2007: 144) zu entwickeln und sie nicht als Gesamtansätze vergleichend nebeneinander zu stellen. Die Unterscheidung wird vor allem im späteren Prozess der Arbeit für die Operationalisierung der Rollenverständnisse und die empirische Prüfung wichtig. Auf eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Begriff ‚Wissen‘ wird in dieser Arbeit verzichtet (vgl. Kap. 6.2). Für die spätere Modellbildung ist diese Verknüpfung aber wichtig, um alle Modellelemente erklären und verknüpfen zu können. Als Abschluss wird in den folgenden Rollenbeschreibungen jeweils kurz auf die zeitliche Einordnung und das Ziel der Planung eingegangen.

Grunau und Schönwandt (2010) haben drei Generationen von Planungsmodellen identifiziert, die in ihrer Sicht in einer zeitlich konsekutiven Abfolge stehen. Die Arbeit ist der Versuch, ein theoretisches Planungsmodell weiterzuentwickeln und mit Ideen der Komplexitätstheorie zu verknüpfen (Grunau und Schönwandt 2010: 41). Dabei sind zwar Begriffe und Probleme subjektiv konstruiert, aber der Prozess braucht einen Glauben an das Vorhandensein kausaler Zusammenhänge (vgl. Schönwandt et al. 2013: 48). Sie sehen eine erste Generation technischer Planungsmodelle, die in eine instrumentelle oder technische Rationalität eingebettet wurde (vgl. Siebel 2006a: 13–16). Die zweite Generation hat einen Fokus auf ein kommunikatives und partizipatives Verständnis von Planung gelegt. Die dritte

Generation schließlich bezeichnen sie als *turn to content*, also einen Fokus auf inhaltliche Fragen der Planung (Grunau und Schönwandt 2010: 42). Sie verwenden dabei eine Mischung aus linearem und zirkulärem Planungsprozessmodell (Grunau und Schönwandt 2010: 47). Es gibt zwar im Ausgangspunkt Rückkopplungen, non-lineare Entwicklungen und unerwartete Ereignisse – Planung geht aber immer von einem Problem aus, dessen Lösung mit Konzepten, Ursachen, Mitteln und Ansätzen bearbeitet wird (Grunau und Schönwandt 2010: 48) und es geht darum, die Problemdefinition zu verbessern und absichtsvoll Ordnung in den Planungsprozess zu bringen (Grunau und Schönwandt 2010: 59). Sie haben ihr Modell sehr umfassend anhand von Planungsprojekten getestet, aber nicht bezogen auf gesamtträumliche Pläne und Planungsprozesse, die sich einer klaren Problemdefinition entziehen.

Roo (2010a) schließlich ordnet Planungsverständnisse in vier Systemklassen ein, die sich auf der Achse zwischen technischen und kommunikativen Verständnissen bewegen (Klassen I bis III) und eine darüber liegende Ebene einziehen (Klasse IV), bei der die Zeitdimension explizit einbezogen wird und der Fokus auf das ‚Werden‘ statt das ‚Sein‘ gelegt wird. Auf der Achse zwischen technisch und kommunikativ liegen Blaupausenplanung, Szenarioplanung und interaktive Planung (Roo 2010a: 33). Er ergänzt Komplexität und komplexe Systeme dann als eigenen Modus der Planung. Von der Zielmaximierung verschiebt Planung dabei den Fokus auf die Prozessoptimierung – ohne die Suche nach technischer Rationalität und den verfügbaren Sicherheiten aufzugeben (Roo 2010a: 28).

4.3.1 Rollenverständnis I: Technischer Problemlöser

„*Was muss getan werden?*“ – diese auf den ersten Blick einfache Frage fasst das Rollenverständnis des technischen Problemlösers zusammen. Planung ist die Vorwegnahme eines zukünftigen (Ideal-)Zustands (vgl. Schönwandt und Jung 2005b: 789) oder die Vorwegnahme einer zukünftigen Realität in einem Plan (vgl. Ibert 2003: 14). In der Typologie von Ibert (2009) ist der technische Problemlöser am nächsten an der Rolle von Ingenieuren: „*Idealtypisch entscheidet der oder die Ingenieur(in) in fachlicher Objektivität jenseits politischer Interessenskonflikte und formuliert Entscheidungsprämissen für operative Entscheidungen bis ins Detail bindend*“ (Ibert 2009: 91). Probleme werden erkannt, rational umfassend bearbeitet und zu einer auf Analyse basierenden optimalen Lösung geführt (Kaiser 1966b; Klein 1971). In der Unterteilung bei Mintzberg (1994b: 26) ist dies am deutlichsten in der Rolle des Analysten, der für diejenigen mit Führungsverantwortung die ‚harten‘ Daten sammelt, untersucht und ihre Berücksichtigung im (Strategieentwicklungs-)Prozess sicherstellt. Planung arbeitet vor dem Hintergrund wissenschaftlich-technischer Rationalität und ist als fachliche Aufgabe auf Verstetigung ausgerichtet, in dem auf systematischer Basis und durch wissenschaftliche Analyse die richtigen Planungsziele logisch abgeleitet werden (Ibert 2009: 91). Etwas weitergehend passt das Rollenverständnis auch in die technische Rationalität und das ‚Gottvater-Modell‘ der Planung bei Siebel (2006a: 12) – Planung ist allmächtig und allumfassend und ist darüber sogar im Stande, besser als alle anderen zu erkennen, was gut und richtig ist.

Für die Planung verwendetes Wissen ist systematisch-wissenschaftliches Wissen, insbesondere vielfältige systematische Methoden und Fähigkeiten (Alexander 2008: 209–210). Das professionelle Planungswissen kann gut mit dem des Expertenwissens beschrieben werden (Zimmermann 2010). Dabei geht es sowohl um das Wissen einzelner Planender wie planender Behörden und öffentlicher Organisationen oder Organisationen mit öffentlichem Planungsauftrag. Wissen ist angewandtes technisches Wissen einer instrumentellen Rationalität – und damit einem Bereich, der auch kurz mit dem Begriff *techné* in Verbindung steht (Van de Ven 2007: 3); in der Planungstheorie meist als technische Fähigkeit oder technisches Wissen übersetzt (Hillier 1995: 293). Dieses Rollenverständnis passt zudem gleichzeitig in den Wissensbereich der *episteme* – also „*basic knowledge in the pursuit of theoretical or analytical questions*“ (Van de Ven 2007: 3).

Das Rollenverständnis geht davon aus, dass es möglich ist, ein hohes Ausmaß an Zukunftswissen zu Handlungen wie zu den Handlungsbedingungen zu haben oder innerhalb des Planungsprozesses entwickeln zu können. Im Ergebnis kann der Ansatz als ‚Programmierung‘ bezeichnet werden (Mintzberg 1994a; Hutter 2015a: 148). Zukunftswissen über Handlungsbedingungen wie zu Handlungen ist in hohem Ausmaß vorhanden, d. h. auch, ein linearer Planungsprozess oder eine lineare Vorstellung und Durchführung von Planung und planerischer Strategiebildung sind unter diesen Bedingungen möglich (Wiechmann 2008b: 44), die einem instrumentell-technischen Planungsmodell folgt (Grunau und Schönwandt 2010). Das System von Planung entspricht damit am deutlichsten der Blaupausenplanung (Roo 2010b). Eine vollständige, umfassende und technische Planung ist aufgrund der Systembedingungen möglich.

Zeitlich ist dieses erste Rollenverständnis in der deutschsprachigen Diskussion stark in den Jahren von ca. 1960 bis 1975 und in der gesamträumlichen formellen Planung verankert. Es dient bis heute kontinuierlich als Gegenbeispiel, wie Planung *nicht* sein sollte. Grundsätzlich in diese Richtung geht beispielsweise das Lehr- und Methodenbuch von Meise und Volwahren (1980). Wenn das Problem benannt ist, wird der Planungsablauf klar und die Lösung bereits greifbar. Der Fokus für den Weg dorthin liegt dann auf formellen Plänen und Verfahren sowie auf gesamträumlichen und überfachlichen Festlegungen. Ein formeller Plan ist das Kernelement der Arbeit und der Endpunkt des Planungsprozesses für einen technischen Problemlöser – wobei durch ein neues Problem jederzeit ein neuer Planungsprozess gestartet werden kann. Das Ziel der Planung ist dabei immer das beste Ergebnis für den Gesamttraum. Planung bedeutet ‚nur‘, dieses zu erkennen, dafür die Planungsgrundlage zu erarbeiten und diese anschließend umzusetzen. Für einen technischen Problemlöser gibt es einfach etwas, das getan werden muss – und Planung ist neutraler Umsetzer dieses Handlungserfordernisses. Dafür benötigt werden beispielsweise Daten, Modelle, Prognosen und räumliche Analysen. Planung und Umsetzung sind die Kernthemen dieses Rollenverständnisses.

4.3.2 Rollenverständnis II: Moderator

Dem ersten Rollenverständnis sehr intensiv gegenübergestellt wurde das Bild von Planern als Moderatoren. „*Wie einigen wir uns?*“ ist die Fragestellung, die dabei in den Mittelpunkt rückt. Verschwunden ist die Vorstellung davon, ein Problem klar zu erkennen, erloschen die technisch-rationale Suche nach einem Idealzustand, der planerisch festgelegt und erreicht werden kann. An die Stelle des neutralen Problemlösers und Umsetzers ist die eines neutralen Moderators und Prozessgestalters getreten.

Die Rolle von Planern in der Typologie von Ibert (2009) ist die von Kooperationspartnern und Moderatoren, in der Planung als politische Aufgabe das Ziel einer Verstetigung verfolgt. Einen beschränkten Überschneidungsbereich gibt es dabei auch zu den ‚Findern von Strategie‘ nach Mintzberg (1994b). Planung hilft hierbei aber nicht der Führungsebene einer Organisation dabei, verborgene Strategien zu entdecken. Ein Moderator versucht aber aktiv, über die Planung hinaus zu denken. Er hat das Ziel, Strategien außerhalb der Planung in deliberativen Prozessen erkennen und in die Planung zu überführen (vgl. Mintzberg 1994b: 25). Dabei arbeitet ein Moderator mit politischer Rationalität. Er muss sensibel auf Macht reagieren, alle im Blick behalten, Freiräume zur Entscheidungsfindung (auch gegen Widerstände) schaffen – ohne aber Einfluss auf das Ergebnis selbst zu nehmen (Ibert 2009: 93–94). Mit einer politischen oder diskursiven Rationalität ist Planung immer auf der Suche nach einem demokratischen Konsens in einem offenen Planungsmodell (Siebel 2006a: 14). Planung ist dabei die politische Utopie einer verwirklichten demokratischen Gesellschaft (Siebel 2006a: 15).

Der Konsens wird zum Rationalitätsmaßstab des Rollenverständnisses und die Sicherstellung eines inklusiven Prozesses der Weg dorthin (Innes und Booher 1999a: 420). Benötigt und verwendet wird dafür politisches Wissen (Zimmermann 2010). Cleverness und strategisches Wissen über Akteure innerhalb des Planungsprozesses gehören dazu, ebenso wie eine situationsbezogene Kompetenz zur Einschätzung von Optionen und deren Akzeptanz. (Zimmermann 2010: 120). Als Moderator nutzt

Planung das aber nicht dazu, die eigene Arbeit durchzusetzen. Politisches Wissen hilft dabei, einerseits auch gegen Widerstände die Freiräume zu schaffen, in denen eine offene Diskussion und Entscheidungsfindung stattfinden kann. Und andererseits dabei Ungleichgewichte im Prozess zu erkennen und auch die weniger machtvollen Akteure einzubeziehen. Hilfreich sind schnelle Urteilsfähigkeit und eine gute Wahrnehmung in kommunikativer Interaktion – kurz: performatives Wissen (Alexander 2008: 209–210).

Der Planungsansatz kommt dem des Agenda-Settings am nächsten (Hutter 2015a: 148). Das Ziel ist es, Handlungen vorzubereiten und zu koordinieren – also mit dem geringen Ausmaß an Zukunftswissen zu Handlungen gemeinsam umzugehen. Indirekt vorausgesetzt wird dafür ein vergleichsweise hohes Ausmaß an Zukunftswissen zu Handlungsbedingungen, wenn ein demokratischer Konsens im Anschluss stabil bleiben soll. Mit den Konzepten von *episteme* oder *techné* lässt sich dieses Rollenverständnis nicht beschreiben. Das Ziel ist der Einbezug des Wissens anderer Akteure oder Betroffener außerhalb der Planung; die Planung ist in diesem Extremfall wertfrei und stellt offene Foren zur Verfügung, in denen im Sinne der Herstellung kommunikativer Rationalität nach Habermas (Habermas 1981a, 1981b) konsensorientiert mit der Kraft des besseren Arguments und den Prinzipien Wahrheit, Aufrichtigkeit und Offenheit diskutiert wird.

Auch die Rolle eines Moderators folgt eher einer linearen als einer adaptiven Logik. Zwar erlauben Partizipation und Konsens kollektives Lernen in gemeinsam getragenen Prozessen, können zur Mobilisierung von Akteuren beitragen und gehen von der Annahme unvollständigen und impliziten Wissens einzelner Akteure aus (vgl. Wiechmann 2008b: 44). Dieses Handeln findet aber an definierten Stellen, z. B. Beteiligungsverfahren, statt. Planungsprozesse an sich werden weiterhin in erster Linie linear dargestellt, auch wenn in einer Rolle als Moderator (eines Gesamtprozesses) bewusst viele Rückkopplungs- und Korrekturschleifen vorgesehen sind. Gearbeitet wird entsprechend viel mit Szenarien, regelmäßigem Feedback von Akteuren außerhalb der Planung und sozialem Lernen, das (auch) auf Werte und Überzeugungen ausgerichtet ist (Fürst 1996). Planung stellt ein breites Instrumentarium zur Verfügung, das im Planungsprozess unterstützt und aus ihm heraus zur Rate gezogen werden kann. Das Planungsmodell kann als kommunikativ und partizipativ bezeichnet werden, in dem mit vielfältigen Standpunkten gearbeitet und über diese diskutiert wird (Grunau und Schönwandt 2010: 42). Wissen ist sozial konstruiert und nicht richtig oder falsch; Kommunikation wird zum Kernbestandteil des Planungsprozesses, Konsens und Akzeptanz als solche zu wichtigen Ergebnissen. Nach Roo (2010a: 26) bewegt sich Planung auf der Achse zwischen technischer und kommunikativer Planung weit auf der kommunikativen Seite. Planung ist angesichts wachsender Komplexität institutionell oder intersubjektiv orientiert und fokussiert sich auf Interaktionen und Akteure (Roo 2010b: 4).

Auf der zeitlichen Achse fallen viele grundlegende Entwicklungen zu diesem Rollenverständnis in die Zeit zwischen Anfang der 1990er-Jahre bis zum Ende der 2000er-Jahre. Auch dieses Rollenverständnis findet sich kaum in der hier beschriebenen Reinform – Planung als Moderation mit dem Ziel der Konsensbildung ist aber ein weit verbreitetes Rollenbild insbesondere in Veröffentlichungen aus den 1990er-Jahren (Bischoff, Selle und Sinning 1995; Innes 1996; Healey 1997; Innes und Booher 1999a). Informelle Planungen sind ein zentrales Planungselement an sich (z. B. in Form von Prozessen zur Aufstellung von Masterplänen) oder dienen zur intensiven Begleitung formeller Planung. Der Fokus von Planung legt sich neben informellen Plänen auf Planungsprozesse, auf Beteiligungsverfahren und Diskussionsforen. Ein formaler Plan kann als zentrales Element Ausgangs- und Zielpunkt für Partizipation, Netzwerkbildung und Kooperationen sein. Das Ziel der Planung ist ein ‚gutes‘ und vor allem in einem Konsens akzeptiertes Ergebnis. In der Extremform wird ein akzeptierter (demokratischer) Konsens zum Wert an sich und steht über dessen inhaltlicher Ausgestaltung. Planung als neutraler Moderator kann Erfolg nur aus dem kommunikativen Prozess zur Konsensbildung heraus definieren und erkennen.

4.3.3 Rollenverständnis III: Strategischer Navigator

Die Fragestellung des dritten Rollenverständnisses ist auf den ersten Blick weiter gefasst, aber mit einem engen und pragmatischen Handlungsbezug verknüpft: „*Wo wollen wir hin und wie?*“. Planer sind hier weder neutrale Umsetzer noch neutrale Moderatoren. Sie sind aber auch nicht nur Pragmatisten, die das Mögliche erreichen möchten und sich von einer langfristigen Zielvorstellung lösen. Vielmehr sind sie gefragt als aktive und wertende Gestalter und Manager – sowohl bezogen auf den Planungsprozess wie auf die Planungsinhalte. Planer sind damit in einer nicht-manipulativen Führungsrolle (*leadership*). Sie navigieren unter Verwendung von Zielsystemen, informeller Strategien, Szenarien, Masterplänen und informellen Diskurse auf der einen Seite – nutzen aber auf der anderen Seite auch formelle Instrumente, um Ziele gemeinsam festzulegen und anschließend effizient zu erreichen (vgl. Lamker 2014a).

Als Rolle finden sich viele Elemente in der eines (Stadt-)Managers bei Ibert (2009) wieder. Dabei ist Planung vorrangig unpolitisch, richtet aber „*ihre Augenmerk verstärkt auf situative und revidierbare operative Entscheidungen*“ (Ibert 2009: 92). Ibert gibt selbst zu bedenken, dass seine Rollenbeschreibung aufgrund der Unterschiede zwischen öffentlicher und privatwirtschaftlicher Handlungskriterien „*nur in Ausnahmefällen und zeitlich befristet ausdifferenziert werden [kann]*“ (Ibert 2009: 93). Ein strategischer Navigator zeigt hier viele Verhaltensweisen eines pragmatischen Planers. Er ist aber andererseits gerade nicht nur gerichtet auf „*eine pragmatische Politik zur Lösung konkreter räumlicher Probleme*“ (Blotvogel 2012: 17–18). Vielmehr vereint ein strategischer Navigator langfristige strategische Zielsetzungen, Visionen und Leitbilder mit kleinteiligem operativen Handeln innerhalb einer Rolle. Er geht also mehr dahin, Planer und Pläne in ihrer Funktion darin zu sehen, Zukünfte als Richtlinien für praktische Entscheidungen oder Beurteilungen zu entwickeln (vgl. Hoch 2016: 15). Praktisches Handeln geht nur vor dem Hintergrund von Zielrichtung und pragmatischer, erfahrungsbasierter Beurteilung und in flexibler Konfiguration von Instrumenten und Akteuren. Weitergehend gesagt: nicht nur das Mögliche tun, sondern auch das Tun ermöglichen.

In der Typologie von Mintzberg (1994b) gibt es die größte Übereinstimmung mit der Rolle von Katalysatoren – „*They, in other words, encourage others to think about the future in a creative way*“ und „*have to encourage whatever form of strategic behaviour fits a situation most naturally*“ (Mintzberg 1994b: 27). Diese handlungsorientierte Rationalität wird von Siebel (2006a) auch als ökologische Rationalität bezeichnet. Revidierbarkeit ist ein zentrales Kriterium – „*statt einer Planung für die Ewigkeit, Planung für den späteren Umbau*“ (Siebel 2006a: 15). Planer müssen dementsprechend auch dann handeln, wenn sie keine Kontrolle über Folgeprobleme haben oder erlangen können (Siebel 2006a: 16)⁹⁶. Das alleine reicht aber nicht. Der strategische Navigator braucht beides: langfristige Strategien und Ziele wie auch kurzfristige revidierbare Entscheidungen. Strategische Navigation bedeutet, auch in schwierigen Situationen zu handeln und auch Entscheidungen *in einer festgelegten Richtung* zu treffen, wenn nicht alle Folgeprobleme klar erscheinen. Aber auch, diese Entscheidungen dann aktiv zu managen und anzupassen, ohne die Richtung des eingeschlagenen Kurses zu verlieren. Und darüber hinaus, wenn das nicht mehr möglich erscheint, den Ball zurückzuspielen und gemeinsam aktiv an einer geänderten Zielrichtung zu arbeiten. Die Frage des ‚Wo‘ muss als strategische Zielrichtung festgelegt werden und ebenso ein Umriss des ‚Wie‘. Beide Fragen werden aber im Laufe des Prozesses konkretisiert, angepasst und überarbeitet.

Benötigt wird für die Planung gleichzeitig performatives Wissen (vgl. Rollenverständnis II) und verständnisorientiertes Wissen – *appreciative knowledge*, d. h. „*normative knowledge embracing understanding of values, needs and problems*“ (Alexander 2008: 209). Navigation in eine gemeinsame Zielrichtung braucht

⁹⁶ Siebel (2006a: 13–16) erkennt selbst die Utopie der Revidierbarkeit von Entscheidungen in dieser Rationalität und die Unmöglichkeit des Einlösens der grundsätzlich positiven Vorstellung einer Planung, die wieder rückgängig gemacht werden kann. Er hebt die besondere Bedeutung des Entscheidens und Handelns hervor, das in der technischen oder politischen Rationalität keine eigene Konzeption braucht („Gott-Vater“ oder ein Konsens können nur eindeutig handeln).

ein vielschichtiges Verständnis von Werten, Ansprüchen und Problemen. Dabei muss Planung grundsätzlich offen sein für alles geeignete Wissen, das den Prozess effizient gestalten und unterstützen kann. Expertenwissen (vgl. Rollenverständnis I), politisches Wissen (vgl. Rollenverständnis II) und lokales Wissen sind also gemeinsam wichtig (Zimmermann 2010: 119–120). Ein strategischer Navigator verwendet alles geeignete Wissen, das für ihn zugänglich ist – nicht zwingend zeitgleich, aber doch innerhalb eines Planungsprozesses und in einem Rollenverständnis (vgl. Zimmermann 2010: 120)⁹⁷. Strategische Navigation reagiert auf ein geringes Ausmaß an Zukunftswissen zu Handlungsbedingungen und arbeitet kontinuierlich daran, das Ausmaß an Zukunftswissen zu Handlungen durch eine gemeinsame Zielrichtung und *leadership* im Planungsprozess zu erhöhen. Der Planungsansatz geht damit teilweise in die Richtung der Kontingenzplanung (Hutter 2015a: 148). Dabei setzt das Rollenverständnis stark auf dem adaptiven Strategiemodell auf, trifft aber eine pragmatische Verbindung von Plan und Muster, prognostischer und retrospektiver Zeitperspektive (Wiechmann 2008b: 44).

Das Planungsmodell ist inhaltsorientiert (Grunau und Schönwandt 2010), der Wissensbereich geht über *techné* und *epistémé* hinaus in den Bereich von *phronesis*, d. h. „*practical knowledge of how to act prudently and correctly in a given immediate and ambiguous social or political situation*“ (Van de Ven 2007: 3). Vernünftige und schnelle Entscheidungen in komplexen sozialen oder politischen Situationen sind also mehr gefragt als die vollständige Ausarbeitung aller Handlungsoptionen (technische Illusion) oder der Versuch der Herstellung eines vollständigen Konsenses (politische Illusion). Planung ist interaktiv und netzwerkbasierend (Roo 2010a: 33). Auf der Achse zwischen technischem und kommunikativem Verständnis der Realität bewegt sich der strategische Navigator flexibel innerhalb des mittleren Bereichs (Roo 2010a: 26). Das Rollenverständnis ist also besonders flexibel zwischen einem objektorientierten Fokus auf Inhalt und Ziele (und daraus abgeleiteter Prozesse) sowie einem kommunikativen Fokus auf Interaktionen und Akteure (und daraus abgeleiteter Inhalte und Ziele).

Strategie, in der weitesten Form, kann als Begriff einen Plan, eine List, ein Muster, eine Position oder eine Perspektive meinen (Mintzberg 1987, 2005: 26–27). Für die strategische Planung, die eng mit dem Rollenverhältnis des strategischen Navigators verbunden ist, bedeutet er zunächst „*ein konsistentes Muster des Entscheidens und Verhaltens*“ (Wiechmann und Hutter 2008: 113). Dabei gibt es geplante und emergente Strategien, absichtsvoll konstruierte Ordnungen und spontane selbstorganisierte Ordnungskräfte (Wiechmann 2008b: 39–42)⁹⁸. Neue Modelle der Führung können im Angesicht komplexer Probleme dabei helfen, ein gemeinsames Problemverständnis wie auch eine gemeinsame Reaktion zu unterstützen (Head und Alford 2015: 733). Strategische Navigation legt das Augenmerk nicht auf die Strategien oder die dahinterliegenden Strukturen, sondern auf das daran anknüpfende Handeln. Hames beschreibt es wie folgt:

„*Navigation is very much a leadership art. Yet it is precisely this art that will ensure every member of an enterprise responds, responds appropriately and in real time, to emergent strategic issues. [...] Strategic Navigation is a continuous conversational braiding of collective reflection and decision making informed by real-time intelligence. It is also the art of confidently and ethically finding viable paths into the future, negotiating unknown terrain and unprecedented complexity while retaining integrity and relevance.*“ (Hames 2007: 228–229)

Strategische Navigation wird (auch) als Führungskunst verstanden – schon vom Begriff her also eine klare Abgrenzung zur technischen Problemlösung oder neutralen Moderation. Diese Definition stammt zwar aus dem Management und nicht der räumlichen Planung – bezogen auf Planungsprozesse und die Rolle von Planern gilt aber ebenso: es ist die Kunst, die Beteiligung und Antwort jedes

⁹⁷ Zimmermann (2010: 120) spricht hier von einer Person, die dieses Wissen vereinigt. Wenn das für eine Person möglich ist, muss es unter der hier verwendeten Definition auch für ein Rollenverständnis möglich sein.

⁹⁸ Vgl. auch das Prozessmodell in Abbildung 3 (Kap. 2.2.2).

Mitglieds (einer Organisation, einer Region, einer Gesellschaft) auch zu emergenten Themen zu ermöglichen. Es geht darum, in einem kollektiven Prozess der Reflexion und Entscheidung realisierbare Wege in die Zukunft zu finden, unbekannte Bereiche zu verhandeln und mit Komplexität umzugehen – dabei aber Integrität und Relevanz zu behalten und in Richtung des strategischen Ziels zu steuern. Ethik und Vertrauen werden auf konkrete Handlungen bezogen statt auf Systemparameter oder Regelungsstrukturen. Hiermit ist keine Abwertung ethischer und moralischer Aspekte oder der Verantwortung von Planung gemeint. Im Gegenteil: als strategischer Navigator erhöht sich die Verantwortung für die Planung insgesamt wie für jeden einzelnen Planer (Lamker 2014a: 154–155). Gleichzeitig zwingt das Verständnis zu einem aktiv-kritischen Umgang mit Fragen des *leadership*. Die Arbeit von Hames wurde für die Übertragungen der strategischen Navigation in die Planungstheorie, u. a. von Hillier und Wilkinson, zugrunde gelegt (Hillier 2010c, 2011a; Wilkinson 2011, 2015). Die Verbindung zu Foucault, Deleuze und Guattari, die Hillier (2010c) zieht, wird für das Rollenverständnis dieser Arbeit ausgeklammert.

Das Rollenverständnis der strategischen Navigation ist ein kleiner Bereich der planungstheoretischen Diskussion, mit Anknüpfungspunkten an den großen Bereich strategischer Planung und der Übertragung von Ideen aus der Organisations-, Management- und Strategieforschung. Die meisten Arbeiten sind ab ca. 2005 entstanden. Die Metapher der Navigation, von zwischen Zielen und Orientierungen navigierender Planer oder die Vorstellung von Planern als Lotsen, wird aber auch von anderen genutzt (z. B. Albrechts 2004: 750; Wiechmann 2008b: 11; Klemme und Selle 2010c: 324). Ein strategischer Navigator arbeitet mit informellen Strategien, Zielsystemen, Szenarien, Masterplänen und informellen Diskursen. Aber auch mit (temporär) verbindlichen Festlegungen. Entsprechend wichtig sind formelle Pläne als Element zur Festlegung von Zielvorstellungen für eine ‚bessere‘ statt der besten Zukunft (vgl. Abbott 2009). Jeder formelle Plan wird offene Stellen und Spielräume haben, die in einem integrativen Managementprozess – im Sinne einer strategischen Navigation – gefüllt werden müssen. Hinzu kommt der flexible und kontinuierliche Einsatz informeller Instrumente, wo immer sie helfen können, die Zielrichtung festzulegen oder die effiziente Umsetzung zu unterstützen. Strategische Navigatoren haben die Aufgabe, flexibel innerhalb eines Rahmens zu handeln – dabei aber den eingeschlagenen und gemeinsam festgelegten Kurs zu halten.

Das Ziel ist dabei ein ‚besseres Ergebnis‘ (vgl. Abbott 2009) – unabhängig davon, ob es durch formelle oder informelle Instrumente erreicht werden kann. Die geeigneten Mittel werden im Wechselspiel mit dem Ziel entwickelt und eingesetzt. Entsprechend des *performance*-Prinzips bemisst sich Erfolg vom Endergebnis her und ist, im theoretisch gedachten Extremfall, sogar unabhängig von den zu Beginn fixierten Festlegungen eines Plans (vgl. Faludi und Mastop 1997). Die strategische Zielrichtung – oder auch ‚Flugbahn‘ (englisch *trajectory*) – steht im Vordergrund, die geeigneten Mittel werden pragmatisch dem verfügbaren Baukasten entnommen (vgl. Lamker 2014a). Als aktiver und wertender Gestalter und Manager ist der strategische Navigator flexibel aktiv in kontinuierlichen raumbezogenen Planungs- und Entwicklungsprozessen.

4.3.4 Rollenverständnis IV: Erforscher

Mit der umfassendsten Fragestellung startet das vierte Rollenverständnis: „*Was könnte passieren...?*“. Die Frage lehnt sich an einen Teil des Ansatzes eines strategischen Navigators und den ‚*what might happen if...?*‘-Ansatz an (Hillier 2010c: 472–473, 2011a: 515), lässt aber hier bewusst den Zusatz ‚wenn‘ als Bedingung weg (vgl. Kap. 11.2)⁹⁹. Dieses Verständnis speist sich aus der poststrukturalistischen Planungstheorie, die sich schon von ihrem Ansatz an der Grenze zur Nicht-Planung bewegt (Allmendinger 2009: 189). Von den hier relevanten sind einige Arbeiten enger verbunden mit system-

⁹⁹ Ein strategischer Navigator beinhaltet damit den handlungsorientierten Bestandteil aus der Organisations- und Managementtheorie, der Erforscher den offenen und erforschenden Bestandteil aus der poststrukturalistischen Planungstheorie (vgl. Kap. 4.3.3).

und Komplexitätstheoretischen Ideen (Hillier 2010b, 2012; Hillier und Wezemaël 2012), andere mit philosophischen und psychoanalytischen Theorien (Allmendinger und Gunder 2005; Gunder 2005; Gunder und Hillier 2009; Gunder 2016). Planung nimmt eine beobachtende, erforschende, in Teilen auch beschützende, Rolle ein (vgl. Günzel und Lamker in Bearbeitung). Poststrukturalistische Ansätze suchen ihre theoretische Interpretation auch in psychoanalytischen Theorien insbesondere von Lacan und Derrida. Dementsprechend zurückhaltend wird im Folgenden versucht, dennoch anhand der oben genannten Kriterien eine Vergleichbarkeit zu den anderen drei Rollenverständnissen herzustellen und eine Einordnung in die gleichen Typologien vorzunehmen. Zugleich sei angemerkt, dass viele dieser Planungstheorien stark losgelöst von praktischen Handlungen operieren und eine pessimistische Sicht auf die Planungspraxis haben (vgl. Kap. 3.2.7 und Kap. 4.2.6).

Die Rolle von Planern kann in die Schemata von Ibert (2009) und Mintzberg (1994b) nicht eingeordnet werden. Teilaspekte insbesondere des Finders von Strategien bei Mintzberg lassen sich aber übertragen. Hierzu gehört insbesondere das Denken über die Planung hinaus, die Interpretation von Handlungen und das Entdecken von Strategien unabhängig von Entstehungsort, Hierarchiestufe oder Position (Mintzberg 1994b: 25). Ebenso ist eine Einordnung in jede in den vorhergehenden Kapiteln genutzte Definition von Rationalität unmöglich. Im Gegenteil, ist doch gerade das Vorhandensein einer Vielzahl von Rationalitäten, deren Widersprüche und Zusammenspiel sowie die besonderen Vorteile gerade in dieser Vielfalt ein Kern des Rollenverständnisses (Davy 2008, 2013). Dieses Rollenverständnis ist also nicht gleichzusetzen mit der vierten Rationalität der Planung (vgl. Siebel 2006a: 17–18), dient aber in besonderem Maße dazu, Widersprüche und Dilemmata im Prozess zu entdecken, zu erforschen und ins Bewusstsein zu rufen. Insofern kann man daran anknüpfen und sagen, dass es – analog zur vierten Rationalität der Planung – für den Erforscher auch darum geht „die Widersprüche zwischen den Anforderungen der übrigen drei [Rationalitäten] auszuhalten“ (Siebel 2006a: 17).

Das verwendete Wissen ist in erster Linie verständnisorientiertes Wissen (Alexander 2008: 209–210). Ein Forscher sucht nach alternativen Erklärungsmustern, nach Fragen und nach tiefer liegenden Werten, Bedürfnissen und Problemen. Auf Basis von Erfahrung und Beobachtung kann ein Forscher Bewertungen vornehmen und zurückspielen. Als Planungswissen fließt alles verfügbare Wissen ein. Dazu gehören Expertenwissen und politisches Wissen, für den Forscher aber auch und in besonderem Maße lokales Wissen (Zimmermann 2010: 119–120). Ein Forscher sortiert nicht vorab Wissensformen, sondern sucht gerade nach den vorhandenen Lücken, nach offenen Stellen und nach lokalem Wissen inhärenten Widersprüchen (vgl. Zimmermann 2010: 120). Wenn überhaupt geplant werden kann, dann nimmt *phronesis*, d. h. „*practical knowledge of how to act prudently and correctly in a given immediate and ambiguous social or political situation*“ (Van de Ven 2007: 3) eine zentrale Bedeutung ein.

Der Planungsansatz kann am besten als exploratives Lernen eingeordnet werden (Hutter 2015a: 148). Das Ausmaß an Zukunftswissen sowohl zu Handlungen wie zu Handlungsbedingungen ist gering, d. h. eine ständige Exploration und ein ständiges Lernen zwingend. Einerseits verlangt die ständige Kritik nach adaptivem Vorgehen, andererseits sehen viele diesem Rollenverständnis zugrunde liegende Theorien auch adaptive und kleinteilige Planung als Teil eines ‚großen‘ neoliberalen Projekts, setzen mit ihrer Kritik weit außerhalb der Planung an und beziehen gerade daraus ihren Pessimismus in Bezug auf Planung an sich (Gunder 2011b, 2015). Planung wird getrieben von einem Verlangen nach Sicherheit (Gunder 2008) und Erklärungen für das Handeln von Planern sind ein bereits in der Ausbildung tief verankerter Wunsch nach Vervollständig und Vergnügen (Gunder 2004; Gunder und Hillier 2009: 29)¹⁰⁰. Wenn Planung mehr einer Glaubensgemeinschaft gleicht (Gunder und Hillier 2004), wird die Frage nach geeigneten Strategien, nach Planungsansätzen oder Planungsmodellen im

¹⁰⁰ Planer sind geteilte Subjekte und handeln so, wie sie denken, dass sich andere ihr Handeln vorstellen – mit dem Ziel, ‚vollständig‘ zu sein, d. h. in gewisser Weise von anderen gemocht zu werden (vgl. Gunder 2004, 2016).

Grunde obsolet. Ansatzpunkt könnten nur noch individuelle Planer sein, die einen Glauben ausüben oder ausleben.

Eine Einordnung in ein Planungsmodell (nach Grunau und Schönwandt 2010) ist hingegen unmöglich. Planung ist entweder immer zugleich instrumentell-technisch, kommunikativ-partizipativ und inhaltsorientiert – oder sie ist die ständige Ablehnung aller dieser Zuschreibungen. Das Rollenverständnis eines Erforschers bewegt sich näher an dem, was Roo (2010a: 33) als vierte Systemklasse bezeichnet, auf der sich atemporale Planung des Seins zu einer zeitabhängigen Planung des Werdens wandelt. Ein Erforscher liegt also nicht auf der Achse zwischen technischer und kommunikativer Planung. Er liegt als alternativer Denkweg darüber und integriert bewusst Chaos und Komplexität (Roo 2010a: 36). Planung und planerische Lösungen entstehen gerade in den Diskussionen über die Komplexität, Temporalität und Unplanbarkeit der Welt (vgl. Roo 2010b). Planung liegt für einen Erforscher auf einer eigenen Ebene – man kann fast sagen, er ist ‚abgehoben‘ über der Planung. Zwar wird in dieser Arbeit ein Planer nur so lange als solcher erfasst, wie er in einem Planungsprozess aktiv ist. Ein Erforscher ist aber die Extremform von Prozessfokussierung, Selbstreflexion und planungsinterner Kritik, die hier vorstellbar ist. Wenn Komplexität sich auf der Kante zum Chaos bewegt, so bewegt sich ein Erforscher auf der Grenze zur Nicht-Planung (Allmendinger 2009: 189).

Die zeitliche Entstehung dieses Rollenverständnisses liegt Anfang der 2000er-Jahre. Eine Unterscheidung nach formeller und informeller Planung ist hinfällig und wird in den theoretischen Arbeiten selten als Unterscheidungskriterium für Aussagen herangezogen. Dieses Rollenverständnis sieht Planung als aktiven und wertenden Beobachter sowie Inspirator. Planung ist Prozessbeteiligter, ohne zwingend den Prozess selbst zu gestalten. Ein formeller Plan kann für einen Erforscher maximal ein kleines Element, eine Zwischenstation und ein Ausgangspunkt für weitere Diskussion und Kritik sein. An die Stelle des ‚Seins‘ tritt das ‚Werden‘ (Roo 2010a) und der Fokus liegt auf dem Temporären und der Strukturierung dieser Prozesse des Werdens (Allmendinger 2009: 189). Als Instrumente und Fixierungen kommen allgemeine Zielrichtungen und Regeln, Visionen, Möglichkeits- und Experimentierräume infrage. Das Spannungsfeld zwischen einerseits völliger Offenheit und ständiger (Selbst-)Kritik andererseits und der Entwicklung hin zu planerischen Festlegungen ist als Konflikt in diesem Rollenverständnis angelegt. Planung befindet sich in der Auflösung zu einem kontinuierlichen Fluss ständiger Argumentation und Kritik (vgl. Gunder und Hillier 2007b: 64).

Das Ziel von Planern im Sinne des Erforschers ist es, Erkenntnisse und Regeln zu entdecken und darzustellen, diese aber im gleichen Zug auch jeder Kritik zugänglich zu machen. In dem Sinne ist ein statischer Erfolg nicht möglich. Im besten Fall ist ein fortlaufender Dialog und eine weitergehende Kritik ein ‚Erfolg‘. Eindeutige Maßstäbe dafür, wie eine Planung in diesem Rollenverständnis tatsächlich Erfolg haben könnte, existieren nicht. Man kann durchaus fragen, inwieweit es sich dann überhaupt noch um Planung handelt. Hierin mag die Loslösung der poststrukturalistischen Planungstheorie von praktischem Handeln und Planungsprozessen begründet sein (vgl. Davoudi 2009a: 239–240). Trotz (oder gerade wegen) der weitreichenden Kritik, aus der dieses Rollenverständnis abgeleitet wird, füllt es eine Lücke, die bisher wenig beforscht wurde.

4.4 Rollen als Element für ein Modell zur Beschreibung von Planungsprozessen

Zusammengefasst gesagt dient der rollenbasierte Ansatz dazu, als Forschungsheuristik die Komplexität eines realen Planungsprozesses deskriptiv zu erfassen und Stationen oder Phasen eines Prozesses mithilfe der Rollenverständnisse beschreiben zu können. Raumentwicklung außerhalb der Planung wird damit nicht ausgeschlossen, aber nicht mit diesem Modell erfasst und beschrieben. Als Grundannahme steht weiterhin fest, dass alle entwickelten Rollenverständnisse für die Beschreibung von Handlungen in der heutigen Planungspraxis geeignet sind – auch wenn sie nicht in ihrer Reinform

existieren, sondern nur deskriptiv-analytisch unterschieden werden können¹⁰¹. Rollen sind dementsprechend Zusammenfassungen komplexer Verhaltensweisen, die in einem Planungsprozess beobachtet werden können und sich wechselseitig ergänzen oder überlagern. Die Rollen sind vergleichbar zu äußeren Erwartungen, die aus der planungstheoretischen Diskussion heraus entwickelt werden. Mehrere Rollenverständnisse dienen dazu, Planung einerseits auszudifferenzieren, andererseits diese Differenzierung aber auch handhabbar zu halten (Katz und Kahn 1978; Luhmann 1987: 430–431; Wiesenthal 1989; Van de Ven et al. 1999; vgl. Ibert 2009: 89). Das Auftreten dieser Rollen ist in einem aktuellen innovativen Planungsprozess, der neugestaltet wurde und integrativ mit ‚großen‘ Herausforderungen oder Megatrends umgehen soll, anzunehmen.

In Anknüpfung an die Leitfragen ist noch einmal festzuhalten, dass ein Megatrend wie Klimawandel und Klimaanpassung nicht notwendigerweise ein anderes Denken erfordert, aber ein guter Startpunkt ist, um anders zu denken. Ziel ist es also nicht, eine völlig neue Rolle für Planung zu definieren, sondern anders mit verfügbaren Rollenverständnissen und deren Wechselspiel zu denken. Dabei verknüpft ein Rollenverständnis vielfältige Elemente und trägt der Erkenntnis Rechnung, dass jede Position oder jeder Status unterschiedliche Rollen haben kann (Steinmann, Koch und Schreyögg 2013: 558). Die weitere Ausarbeitung und Überprüfung in den folgenden Kapiteln soll zeigen, welche Rollenverständnisse das planungspraktische Handeln grundsätzlich beschreiben können. Diese Forschungsperspektive auf das Thema Klimaanpassung in der Regionalplanung, die Rollenverständnisse als deskriptive Scheinwerfer auf den Aufstellungsprozess nutzt, spiegelt einerseits die Komplexität des Themas wider. Sie ist andererseits aber auch dazu geeignet, durch das Aufzeigen verschiedener Perspektiven die Reflexion aller Planungsakteure zu fördern und damit Planungsprozesse transparenter und effizienter zu gestalten¹⁰². In einem aktuellen innovativen Planungsprozess können vor dem Hintergrund von Megatrends besonders frühzeitige oder besonders umfassende Veränderungen im Planungsprozess erwartet werden (vgl. Prämisse IV). Der Aufstellungsprozess ist dann ein kritischer Fall zum Test des Modells (Flyvbjerg 2006a: 230; Lamker 2014b: 24–27). In den folgenden Kapiteln wird der Blick zunächst auf die Planungsforschung und die regionale Klimaanpassungsforschung gerichtet (Kap. 5). Dabei wird die inhaltliche Basis zu den Themen Regionalplanung, Klimawandel und Klimaanpassung für die nächsten Kapitel gelegt. Im Anschluss werden alle Elemente für das Prozessmodell erarbeitet (Kap. 6). Die hier entwickelten Rollen werden dazu in Bezug zur Reduktion von Unsicherheit und Komplexität ergänzt und weiterentwickelt. Auf dieser Grundlage entsteht das deskriptive Prozessmodell, in dem alle Elemente verbunden und geprüft, ggf. auch weiterentwickelt und angepasst, werden (Kap. 9).

Die Rollenverständnisse werden zwar zur Beschreibung entwickelt, können aber auch als Inspiration und Anregung für Planer verwendet und zur Gestaltung, Entwicklung und Bewertung von Planungsprozessen herangezogen werden. Auf diese Möglichkeit wird am Ende der Arbeit eingegangen – diese Schritte setzen für eine Fortführung weitere Untersuchungen sowie einen normativen Bezugsrahmen und ein Wertesystem voraus, das in dieser Arbeit nicht entwickelt wird¹⁰³. Es kann vermutet werden, dass die Verwendung mehrerer Rollenverständnisse nicht nur die Strategiefähigkeit in unterschiedlichen Prozessen steigert (vgl. Ibert 2009: 95), sondern dieses Verständnis auch innerhalb eines Prozesses „*Entscheidungen unter Bedingungen hoher Komplexität und geringer Umweltkontrolle*“ (Ibert 2009, Titel des Artikels) besser möglich macht.

¹⁰¹ Vgl. Definition der Begriffe Rolle und rollenbasierter Ansatz (Kap. 4.1).

¹⁰² Vgl. Kap. 3.2.1 zur Frage der Effizienz in Planungsprozessen.

¹⁰³ An den Leser: Nutzen Sie die Rollenbeschreibungen selbst für sich und Ihre Erfahrungen auf Basis Ihres eigenen Wertesystems und Ihrer Vorstellung von Planung!

5 Megatrend Klimawandel, Regionalplanung und Klimaanpassung

Kapitel 3 hat darin gemündet, fünf Unsicherheitsebenen zu identifizieren, in denen sich Unsicherheit des Kontexts und Unsicherheit der Planung widerspiegeln: Wert- und Zielunsicherheit, Organisations- und Koordinationsunsicherheit, Entscheidungsunsicherheit, externe Unsicherheit und Zufallsunsicherheit. Darauf aufbauend umhüllt Komplexität als Wolke alle Unsicherheitsebenen und ergänzt vor allem dynamische Perspektiven und sich überlagernde Unsicherheiten. Dieses Kapitel ist das erste der linken praxisbezogenen Säule der Arbeit. Hier geht es jetzt darum, vertieft auf Leitfrage 5 einzugehen: „*Welche Anforderungen an regionale Planungsprozesse und Regionalpläne sind mit dem Megatrend der Klimaanpassung verbunden?*“. Impliziert ist damit, dass es spezifische Anforderungen gibt, die die Klimaanpassung von anderen Megatrends unterscheiden und diese eine Veränderung von Rollenverständnissen in Planungsprozessen und Planungsprozessen selbst bewirken können. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Regionalplanung als Prozess mit der Aufstellung von Regionalplänen. Aus diesem Blickwinkel wird auch ein Schlaglicht auf die Inhalte von Regionalplänen geworfen. Die Ausführungen beziehen sich vorwiegend auf die Raumordnung und Regionalplanung in Deutschland (vgl. Kap. 2.1.4 und 5.2). In der weiteren Ausarbeitung grenzt sich die Perspektive zunächst auf Nordrhein-Westfalen ein, wo auch das Ruhrgebiet als untersuchter Fall liegt. Auf weitere Besonderheiten des Ruhrgebietes wird später eingegangen (vgl. Kap. 10.1).

Der Aufbau des folgenden Kapitels beginnt mit einem Blick auf den Klimawandel als Megatrend für die Raumentwicklung (Kap. 5.1). Das Kapitel schließt die Ausarbeitung von Problemdimensionen des Klimawandels (Kap. 5.1.2 und 5.1.3) sowie einen Fokus auf die Situation und Prognosen für Deutschland ein (Kap. 5.1.5). Im Anschluss folgt Kap. 5.2 den Ebenen der Raumordnung in Deutschland von der überörtlichen Ebene bis zur Raumordnung in NRW (Kap. 5.2.1 bis 5.2.6) und den Besonderheiten des RVR (Kap. 5.2.7). Im Anschluss liegt der Schwerpunkt auf Klimaanpassung in der Regionalplanung (Kap. 5.3) und geht von dort über zu Kap. 5.4 und zur Frage geeigneten planerischen Handelns zur Herausforderung Klimaanpassung allgemein (Kap. 5.4.1) und entlang der vier Rollenverständnisse (Kap. 5.4.2). Einen Abschluss bildet der Blick darauf, ob Klimaanpassung als Thema bereits den Höhepunkt seiner Bedeutung erreicht haben könnte (Kap. 5.5).

5.1 Megatrend Klimawandel

„Der Mensch kann die Welt nicht zerstören. Er kann nur seine eigene Welt zerstören.“
(Schätzing 2009: 421)

Der Klimawandel ist einer der großen Megatrends für die Raumentwicklung weltweit. Und vielleicht derjenige, mit den langfristigen, umfassendsten und globalsten Auswirkungen. Darüber hinaus gibt es keine Möglichkeit der Abschottung gegen die Folgen. Auch Regionen oder Länder, die keine Treibhausgase ausstoßen, wären – sofern es diese Regionen oder Länder gäbe – betroffen. Grundsätzlich sind auch alle von Menschen unbewohnten Regionen der Erde betroffen. Die Verwendung des Begriffs Megatrend verweist aber hier zurecht auf die anthropogene Natur von Ursache und Wirkung. Wir vermögen ‚nur‘ unsere eigene Grundlage und unser Leben zu zerstören, nicht aber die Welt als solches (vgl. Schätzing 2009: 421).

Damit soll hier aber nur aus der Sicht räumlicher Planung und Raumentwicklung argumentiert werden. Wenn es keine Menschen gibt, ist Planung als menschliche Tätigkeit jedenfalls mit ihrem Ziel der Koordination von Nutzungsansprüchen überflüssig – und selbst wenn Tieren oder der Natur

Nutzungsansprüche zugeschlagen werden¹⁰⁴ mangels Menschen nicht durchführbar. Diskussionen über die Rechte von Tieren oder unbelebter Natur sind deshalb wertvoll und sollen hier nicht kategorisch aus der Planung herausgetrennt werden. Trotzdem kann diese Arbeit nicht so weit gehen, einen subjektiv besetzten Unsicherheitsbegriff über menschliche Akteure und Organisationen hinaus zu erweitern und dann mit Planungsprozessen zu verknüpfen.

5.1.1 Megatrends für die Raumentwicklung

Aus der aktuellen gesellschaftlichen und politischen Diskussion können einige Trends benannt werden, die für Deutschland eine aktuelle Relevanz haben¹⁰⁵. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sind das (vgl. auch Kap. 1.2 und Kap. 2.1.3): Digitalisierung und globale Vernetzung, Wirtschafts- und Finanzkrise(n), Migration und Flüchtlinge, erneuerbare Energien und Energiewende sowie Klimaschutz und Klimaanpassung. Digitalisierung und (globale) Vernetzung sind für die Planung in Deutschland bisher vor allem in zweifacher Weise als großer Trend benannt: bezogen auf die Versorgung insbesondere ländlicher Bevölkerung mit digitaler Infrastruktur und Zugangsmöglichkeiten sowie mit Blick auf Chancen für flexible, partizipative, transparente und integrative Planungsprozesse (ARL 2014b: 4–5). Wirtschafts- und Finanzkrisen sind innerhalb der zurückliegenden Jahre eins der größten Themen der gesellschaftlichen Diskussion. Aus Sicht von Planern gibt es hier eher indirekte Anknüpfungspunkte: die Bedeutung von ökonomischen Aspekten in Planungsprozessen und Plänen, die Finanznot öffentlicher Haushalte oder die Reaktion auf strukturelle Veränderungen der Wirtschaft. Migration und Flüchtlinge sind ein sehr aktueller Trend für viele europäische Länder, der bisher in Planungsprozessen und -instrumenten noch nicht verankert ist. Es gibt aber bereits Zweifel daran, dass bestehende Bevölkerungsprognosen Bestand haben und vor allem die Frage, ob einige Teilräume – beispielsweise das Ruhrgebiet – tatsächlich in vorhergesagtem Maße schrumpfen werden. Hierfür fehlen aber noch klare politische Aussagen, Ziele oder neue Prognosen, die auch zu Veränderungen in der Planung führen könnten¹⁰⁶.

Klimaschutz und Klimaanpassung als Megatrend sind spätestens seit Mitte der 2000er-Jahre etabliert in der Planung (Gravert et al. 2013). Der Themenbereich der erneuerbaren Energien hat seit dem letzten Ausstieg aus der Atomenergie und der angekündigten Energiewende seit 2011 noch einmal stark an Bedeutung gewonnen und die gesellschaftliche wie wissenschaftliche Diskussion über Jahre hinweg geprägt (Vorholz 2012a, 2012b; Beckmann et al. 2013; Faulstich et al. 2013; Priebis und Schmitz 2015). Die Energiewende hat dabei viele räumliche Implikationen, hat neue Planungs- und Zulassungsinstrumente auf der Bundesebene hervorgebracht und stellt viele neue Herausforderungen an die Zusammenarbeit öffentlicher Stellen, aber vor allem mit Privatunternehmen und der Zivilgesellschaft (Beckmann et al. 2013). Energiewende, erneuerbare Energien, Klimaschutz, Klimaanpassung und damit verbundene ökologische Fragestellungen werden häufig als die größten inhaltlichen Herausforderungen für die räumliche Planung in Deutschland definiert (ARL 2012, 2014b: 1–3).

Eine Frage ist zum Abschluss angebracht: wo sind Nachhaltigkeit und nachhaltige Entwicklung? Drei Antwortmöglichkeiten: fast verschwunden, derzeit zur Seite gelegt oder auf eine andere Ebene gehoben. In heutigen politischen und planerischen Diskussionen ist das Thema Nachhaltigkeit zwar weiterhin präsent, verschwindet aber mehr zugunsten der anderen o. g. Megatrends. Das kann heißen, dass das Thema tatsächlich einfach verschwindet, es kann aber auch derzeit nur zugunsten

¹⁰⁴ Dem Verfasser ist kein entsprechendes Beispiel bekannt, es wäre aber eine logische Konsequenz der Übertragung entsprechender ethischer Gedanken (Singer 1977, 2013) auf den engeren Bezugsrahmen räumlicher Planung.

¹⁰⁵ Aus einer globalen Perspektive würden weitere Trends hinzukommen, die in Deutschland keine höhere Relevanz haben, z. B. Urbanisierung, Bevölkerungswachstum und informelle Siedlungsentwicklung (Stiftung Entwicklung und Frieden und Institut für Entwicklung und Frieden 2010; vgl. UN HABITAT 2015).

¹⁰⁶ Persönliche Aussage von zwei an der Landespolitik in Nordrhein-Westfalen beteiligten Personen im Juni 2015.

anderer Themen etwas zur Seite gerückt sein und zukünftig wieder stärker als Megatrend in den Fokus rücken¹⁰⁷. Aus Sicht des Verfassers wahrscheinlicher ist die dritte Möglichkeit: das Thema wurde auf eine andere Ebene gehoben und umfasst als Grundsatz und Ziel mittlerweile alle räumlichen Planungen. Es umfasst problemlos soziale, ökonomische, ökologische und kulturelle Komponenten – kann also als Rahmenbegriff auch um alle o. g. Megatrends gelegt werden.

Allen Megatrends ist gemein, dass sie eine sehr große Anzahl von Menschen – bis hin zur gesamten Menschheit – betreffen. Das Konzept der ‚*gemeinsamen, geteilten Verantwortung*‘ (englisch: *common but differentiated responsibility*, vgl. Stone 2004) aus der Nachhaltigkeitsdebatte hat hier auch für den Klimawandel Gültigkeit. In die Planungsdiskussion sind das im weitesten Sinne lokal oder regional angepasste Konzepte an die gemeinsame und globale Aufgabe Klimawandel. Klimaschutz ist die Verantwortung der Weltgemeinschaft, der in regional unterschiedlicher Weise Rechnung getragen werden kann oder sollte.

Klimaanpassung ist stärker an den regionalen Gegebenheiten sowie kulturellen, sozialen und politischen Faktoren orientiert. Eine erfolgreiche Anpassung an veränderte Klimabedingungen in Deutschland bietet keinen direkten Vorteil für Menschen in anderen Regionen der Welt, sichert aber hier die wirtschaftliche und gesellschaftliche Basis des Zusammenlebens vor nicht akzeptierten Gefahren. Ein erfolgreicher Klimaschutz in Deutschland hilft auch allen anderen Menschen in allen Regionen der Welt, stellt aber für uns hier eine Anstrengung dar, die sich in vielen Fällen erst mittel- und langfristig wirtschaftlich auszahlt (vgl. Stern 2008). Kompakt gesagt: mit Klimaanpassung helfen wir unmittelbar uns, mit Klimaschutz auch allen anderen. Ein Grund mehr, diesen Megatrend integriert zu betrachten. Klimaschutz und Klimaanpassung können also, wie auch in dieser Arbeit vorgenommen, analytisch getrennt werden, sollten aber in der Praxis immer als zwei Seiten der gleichen Medaille betrachtet werden (Ritter 2007: 536; Müller und Hutter 2009: 112; vgl. Hutter 2012: 30).

„In this time of global economic uncertainty, demographic upheaval, social polarisation and climate change impacts, modern society still wants it all. We have an insatiable demand for land for everything we require.“
(Tewdwr-Jones 2013)

Es ist schwer zu sagen, was wirklich die größte Herausforderung für die Menschheit ist. Nicht wenige haben bereits die Nachhaltigkeitsdebatte als Schlüssel zum menschlichen Überleben gesehen (Weermantry 2008; Erenz 2013). Ähnlich wird heute der Klimawandel als unsere größte Herausforderung definiert, die unsere tiefsten Ängste und Befürchtungen betrifft, überall ist und nicht gelöst werden kann (Hulme 2014). Auch für die katholische Kirche und Papst Franziskus ist der Klimawandel eine der schwerwiegendsten Probleme und Herausforderungen für unsere globale Gesellschaft, mit weitreichenden Konsequenzen und Anforderungen an ein verändertes Verhalten und neue Muster des Wirtschaftens und Konsumierens (vgl. Papst Franziskus 2015).

Es kommt aber nicht darauf an, die Herausforderung in Superlativen zu messen. Ausreichend ist festzustellen, dass es mit dem Klimawandel eine große und global gegebene Herausforderung gibt, die aus Sicht der allermeisten gesellschaftlichen und politischen Akteure einen Handlungsdruck auslöst. Der Klimawandel entspricht dabei gut dem Bild einer komplexen Wolke: er verändert sich ständig, seine Grenzen verschwimmen, es gibt fließende Übergänge und nicht vorhersehbare Entwicklungen (vgl. Kap. 3.4).

¹⁰⁷ NRW hat zum Zeitpunkt dieser Arbeit beispielsweise auch eine Nachhaltigkeitsstrategie erarbeitet, die in einer Entwurfsfassung vorlag und im Juni 2016 verabschiedet wurde (MKULNV NRW 2015a; Land Nordrhein-Westfalen 2016).

5.1.2 Klimawandel als Problem

Der Klimawandel ist über die räumliche Planung hinaus grundsätzlich aus sechs Perspektiven als Problem interessant – und in allen Problembereichen mit Unsicherheiten behaftet. Als nicht abschließende Aufzählung können die folgenden sechs Problembereiche gelten, wobei in jedem dieser Probleme auch eine Chance steckt, Veränderungen und Anpassungsdruck positiv zu nutzen. Erstens als *gesellschaftliches Problem*. Potenzielle Folgen betreffen breite Teile der Gesellschaft und Anpassungsmaßnahmen erfordern wiederum das aktive Mitwirken der gesamten Gesellschaft. Auch soziale Dimensionen und Probleme des Klimawandels, Gender-Aspekte, Armut und Migration rücken in der internationalen Perspektive in die Mitte des Problembereichs (Mearns und Norton 2010). Weder Klimaschutz noch Klimaanpassung sind ausschließlich zentral steuerbar oder ausschließlich dezentral erfolgversprechend. Es braucht vielmehr eine Mischung von Ansätzen auf allen Ebenen und durch alle gesellschaftlichen Akteure. Als Grundlinie scheint dabei der Klimaschutz stark auf großräumiger bis zur internationalen Ebene verankert zu sein, die Klimaanpassung stärker auf der kleinräumigen Ebene auf der Basis lokal- oder regionalspezifischer erwarteter Veränderungen¹⁰⁸.

Ein weiteres Thema und Problem, das auf die Gesellschaft zukommt, sind gesundheitliche Auswirkungen des Klimawandels. Diese werden vor allem verstärkt, wenn klimatische Veränderungen – hier insbesondere die Überhitzung von Städten – gemeinsam mit demographischen Veränderungen und einer Alterung der Gesellschaft gesehen werden. Bisher werden diese Themenbereiche erst in Ansätzen gemeinsam gedacht, obwohl es viele potenzielle Synergien gibt.

„Das Klima ist ein gemeinschaftliches Gut von allen und für alle. Es ist auf globaler Ebene ein kompliziertes System, das mit vielen wesentlichen Bedingungen für das menschliche Leben verbunden ist. [...] Auch die zunehmende Praxis einer veränderten Bodennutzung hat sich ausgewirkt, hauptsächlich die Abholzung der Wälder zugunsten der Landwirtschaft. [...] Der Klimawandel ist ein globales Problem mit schwerwiegenden Umwelt-Aspekten und ernsten sozialen, wirtschaftlichen, distributiven und politischen Dimensionen; sie stellt eine der wichtigsten aktuellen Herausforderungen an die Menschheit dar.“ (Papst Franziskus 2015: 10–11)

Grundlegend diskutiert werden auch Fragen der Gerechtigkeit: einerseits intragenerational gegenüber allen heute an anderen Stellen der Welt lebenden Menschen (Garvey 2008; Davy und Pellissery 2011; Kufeld 2014). Andererseits aber auch intergenerational gegenüber allen zukünftig möglichen Generationen und Menschen (Attfield 2007). In die gleiche Richtung argumentiert auch die katholische Kirche und ruft ihrerseits zum Handeln auf (Papst Franziskus 2015). Der Klimawandel wurde in der Umweltethik vergleichsweise früh als langfristiges und universelles Problem anerkannt (Jamieson 1993; Attfield 2003: 182–183) und auf die Konsequenz für Handlungen hin untersucht. Verantwortung wird als globale Perspektive mit Bezug auf das ‚Technologiezeitalter‘ und globale Nachhaltigkeit bereits seit den 1980er-Jahren international intensiv diskutiert (Jonas 1984; Donnelley 1989).

Aus einer Gerechtigkeitsperspektive ist globales Handeln geboten, da niemand auf Kosten anderer derzeit oder potenziell zukünftig lebender Menschen leben sollte – belebte und unbelebte Natur kommen dann je nach Sichtweise noch dazu. Dabei stellen sich dann allerdings viele praktische Fragen, da Verantwortung und Gerechtigkeit selbst sehr vielfältig definiert werden – also eher dem Bild einer Komplexitätswolke entsprechen. Wenn es dann darum geht, auch zukünftige Generationen in den Blick zu nehmen, wird es zum komplexen Gedankenspiel. Wir handeln auf der Basis der Annahmen über zukünftig lebende Menschen, die, wenn wir erfolgreich sind, dann später gar nicht so leben werden. Das ist ein Gedankenspiel mit zwei offenen und nicht erkenn- oder definierbaren Enden, dem es an Fixpunkten und Anknüpfungspunkten fehlt (vgl. Kap. 12.3).

¹⁰⁸ Auch die Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel sieht die Klimaanpassung vor allem auf der kommunalen und regionalen Ebene verankert (Bundesregierung 2008: 60).

Zudem, und damit verbunden, ist Klimawandel auch ein *politisches Problem*. Die Zeithorizonte gehen deutlich über eine Legislaturperiode hinaus und die hohe Unsicherheit über zukünftige Entwicklungen und deren Auswirkungen stellen ein Legitimationsproblem für politische Entscheidungen dar. Der Klimawandel ist dabei besonders, weil politische Reaktionen in der Erwartung von Klimaveränderungen passieren, d. h. auch „*Klimapolitik wird Ausdruck von gegebenen politischen und ideologischen Spannungsverhältnissen, Interessen und Konflikten sein*“ (Stehr und Storch 2010: 145; vgl. auch Pielke 2014: 5–24). Ungewöhnliche Extremwetterereignisse oder deren gehäuftes Auftreten führen hierbei immer wieder zur Bekräftigung der Notwendigkeit einer erfolgreichen Klimaanpassung – beispielsweise als Anpassung gegenüber extremen Sturmereignissen wie dem Sturmtief „Ela“ an Pfingsten 2014 in Deutschland (Bundesregierung 2014)¹⁰⁹.

Zukünftig wird aber ein verstärktes Auftreten vergleichbarer Ereignisse erwartet und diese Häufung von Extremwetterereignissen hat viel zur Etablierung des Themas in der öffentlichen Wahrnehmung und der Politik beigetragen (Diller und Hebecker 2008: 63; Stehr und Storch 2010: 119–129). Wahrgenommen wird eine doppelte Bedrohung durch den Verlust des Vertrauens in die Natur bei gleichzeitigem Verlust in die Fähigkeit der Wissenschaft, die Probleme zu lösen (Stehr und Storch 2010: 130).

Drittens ist es ein *ökonomisches Problem*. Mit einem sich verändernden Klima sind potenziell hohe Anpassungskosten verbunden, aber auch wirtschaftliche Chancen für neue Produkte und Dienstleistungen. Handlungen, die heute Geld kosten, können vor Gefahren schützen, sich aber auch langfristig auszahlen (Stern 2008; ARL 2012). Heutiges oder zukünftiges menschliches Leidens kann in diesen Modellen nie monetarisiert werden (Maslin und Austin 2012).

In der Diskussion steht der Klimawandel zudem als *ökologisches Problem*. Ökosysteme werden in ihrer Stabilität gefährdet bei steigenden Temperaturen oder einer Häufung von Extremwetterereignissen. Hinzu kommt insbesondere eine Gefahr für viele Arten, die nicht anpassungsfähig genug sind, und damit eine Gefährdung der Biodiversität. Das ist problematisch einmal aufgrund des Werts von Flora und Fauna an sich, aber auch als ökonomische Lebensgrundlage unserer Gesellschaft und Wirtschaft – von gesunden Lebensbedingungen bis hin zu Freizeit, Erholung und Tourismus.

„*Die globale Klimaveränderung, der Treibhauseffekt und der Temperaturanstieg sind kein Alltagsproblem. Es sind Entdeckungen der Wissenschaft und es sind die wissenschaftlichen Formulierungen des Problems, die Art und Ausmaß der politischen Folgen mitbestimmen.*“ (Stehr und Storch 2010: 41)

Dazu ist der Klimawandel immer auch ein *wissenschaftliches Problem*. Bisher ist es nicht gelungen, alle notwendigen Daten und Informationen zu liefern oder alle Wechselwirkungen zu erkennen und in einer Ursache-Wirkungs-Kette zu beschreiben. Der Klimawandel droht gleichzeitig das Vertrauen „*in die Natur und in die Glaubwürdigkeit und Heilungskraft der Wissenschaft*“ (Stehr und Storch 2010: 130) zu beeinträchtigen oder zu zerstören. Modelle, die den Klimawandel beschreiben, sind aus prinzipiellen und kontingenten Gründen immer unsicher – beispielsweise aufgrund von natürlicher Klimavariabilität, Szenariounsicherheit und Modellunsicherheit (Hillerbrand und Schneider 2013: 155–156). Zudem sind es wissenschaftliche Diskussionen, die Klimawandel insgesamt als Problembereich erfassen, beschreiben und erwartete Folgen mit ihren Formulierungen in die Gesellschaft und Politik tragen – es ist kein Alltagsproblem, das Menschen in ihrem täglichen Leben erfahren können (Weingart, Engels und Pansegrau 2008: 110–111; Stehr und Storch 2010: 41). Die große Nähe zwischen Klimawissenschaft und Klimapolitik wurde umfänglich kritisiert (Krauss 2013; Leibenath 2014). Das erschwert die Diskussion und Umsetzung von Lösungen, da meist auf zukünftige Probleme hingewiesen wird, die sich heute noch nicht, nicht so stark oder nicht so häufig zeigen.

Als langfristiger Trend wird in der Klimaforschung oft die Perspektive bis etwa 2100 verwendet. Das ist der übliche Zeitrahmen der aktuellen Berichte und Projektionen, die das IPCC herausgibt (IPCC

¹⁰⁹ Zur globalen Perspektive vgl. Kap. 5.1.4.

2007, 2014). Diese Zeitschiene wird auch in Studien als ferne Zukunft zugrunde gelegt, um klimawandelbezogene Analysen durchzuführen oder politische Empfehlungen auszusprechen (z. B. adelphi, PRC und EURAC 2015: 28).

Und zuletzt, und für diese Arbeit der Ausgangspunkt, der Klimawandel ist auch ein *raumplanerisches Problem*. Veränderte klimatische Bedingungen stellen neue Anforderungen an die Raumnutzungsstrukturen und erfordern daher auch Veränderungen in den inhaltlichen Festlegungen ebenso wie in der Art, wie geplant wird. Der Megatrend Klimawandel ist in besonderem Maße in globale Prozesse eingebunden. Die Emission von Treibhausgasen an jedem Punkt der Erde beeinflusst potenziell das Klima an jedem anderen Punkt, d. h. es ist eine besondere gesamträumliche Herausforderung. Dazu kommt, dass der Zeithorizont von Klimaprognosen und Anpassungsmaßnahmen sehr langfristig ist. Raumnutzungsentscheidungen sind sehr persistent über Jahrzehnte oder Jahrhunderte, d. h. der Anspruch an heutige Entscheidungen steigt dadurch enorm und umfasst immer mehr Unsicherheitsebenen und Komplexitätswolken. Eingeleitet wurde das auch durch einen diskursiven Wandel von Nachhaltigkeit und Ökologie/Umweltschutz zum Klimawandel als Thema für die räumliche Planung (Davoudi, Crawford und Mehmood 2009: 14; Gravert et al. 2013: 21–22). Es gibt aber keineswegs eine Einigkeit darüber, in welche Problemkategorie der Klimawandel fällt oder wie er als Problem eingerahmt werden sollte. Je nach *problem-framing* sind auch unterschiedliche Antworten – oder Lösungen – möglich. Das Aufeinandertreffen unterschiedlicher Problemrahmungen kann dann auch zum Problem jeder Diskussion über Anpassungsmaßnahmen werden (Fünfgeld und McEvoy 2014; Rickards et al. 2014: 592).

5.1.3 Klimawandel als komplexes und besonderes Problem

„Es gibt kein Richtig und kein Falsch in dieser komplexen Fragestellung, sondern nur ein besser oder schlechter.“ (Renn 2016: 1)

Zuerst stellt sich hier die Frage: *Ist der Klimawandel ein komplexes Problem?* Klare Antwort: ja! Die umfassende Definition von Klimawandel in sechs Problembereichen macht Klimawandel und die Anpassung an erwartete Folgen zu einem Problem, das sich durch viele Unsicherheitsebenen zieht und sich in einer unüberschaubaren Zahl von Bewegungen und Wechselwirkungen zeitlich kontinuierlich – aber nicht linear – verändert.

Schon ein einzelner Problembereich ist durchzogen von dynamischen, non-linearen und emergenten Entwicklungen und durchzogen von einer nicht erfassbaren Zahl von Elementen und Verbindungen zwischen diesen Elementen. Das gilt umso mehr, wenn alle Problembereiche in Verbindung zueinander gesetzt werden. Alle Problembereiche beinhalten in sich eine zeitliche Dimension, aber wirken vor allem auch in aufeinander ein. Die politische Diskussion beeinflusst beispielsweise die wissenschaftliche Forschung, die sich wiederum auf die gesellschaftliche Wahrnehmung auswirkt und dort auch als ökonomisches Problem wahrgenommen wird, das wiederum als raumplanerisches Problem bearbeitet werden kann, um auch der ökologischen Problemdimension gerecht zu werden. Einfache Lösungen fallen also vollständig aus (Hulme 2014).

„The kinds of problems that planners deal with – societal problems – are inherently different from the problems that scientists and perhaps some classes of engineers deal with. Planning problems are inherently wicked. As distinguished from problems in the natural sciences, which are definable and separable and may have solutions that are findable, the problems of governmental planning – and especially those of social or policy planning – are ill-defined; and they rely upon elusive political judgment for resolution. (Not “solution.” Social problems are never solved. At best they are only re-solved – over and over again.)“ (Rittel und Webber 1973: 160)

Der Klimawandel erfüllt alle Merkmale an ein *wicked problem* (Rittel und Webber 1973: 161–167; Head 2014: 666). Das gilt in besondere Weise dafür, dass schon die Formulierung des Problems selbst ein Problem ist. Jede Beschreibung des Problems lenkt bereits in eine bestimmte Richtung der Lösung,

oder anders gesagt: Problembeschreibung und Problemlösung sind identisch (Rittel und Webber 1973: 161). Zudem generiert jede ‚Problemlösung‘ viele neue Fragen und Probleme; eine Lösung im engeren und finalen Sinne ist unmöglich. Die starke globale Verknüpfung von Auswirkungen und Handlungen, globale Wechselwirkungen und die lange Zeitperspektive weit in alle zukünftigen Generationen hinein führt dazu, den Klimawandel auch neu als *super wicked problem* zu benennen (Lazarus 2009; Levin et al. 2009; McEvoy, Fünfgeld und Bosomworth 2013: 291).

Und ist Klimawandel also ein besonderes Problem und eine besondere Herausforderung, die sich von allen anderen unterscheidet? Antwort mit Einschränkungen: ja, aber! Veränderungen, Unsicherheit und Komplexität sind Konstanten menschlicher Entwicklung und Planung und der Klimawandel nicht das erste komplexe Problem, für das eine Antwort gefunden werden muss. Hier hilft ein Blick zurück in die Nachhaltigkeitsdebatte vor allem in den 1990er-Jahren. In der Debatte gestartet aus einer ökologischen Perspektive mit Bezug auf die Tragfähigkeit der Erde und ergänzt um Aspekte globaler Gerechtigkeit hat der Begriff schnell alle Bereiche von Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt erfasst. In der Folge wurde beispielsweise von Dovers (1996: 308) argumentiert, dass Nachhaltigkeit sich von Problemen in anderen Politikfeldern gleichzeitig durch Art und Umfang unterscheidet – und vor allem dadurch, dass es kein klar umrissenes Problem gibt, das (linear) abgearbeitet werden kann (Dovers 1995: 95).

„A policy problem can be defined as a sub-issue, issue or suite of issues perceived to require resolution in some way, thus posing the challenge of choosing the optimum policy response(s). The analogy with a mathematical problem is suitable: there is a clearly defined problem to be 'worked out'. As opposed to categorisations of sustainability issues based on biophysical or environmental subdivision, or on the looser notion of environmental 'issues', this focuses on problems that are perceived to require redress.“ (Dovers 1995: 95)

Im Gegensatz zu anderen Makro-, Meso- und Mikroproblemen hat er dann auch Nachhaltigkeit als Meta-Problem bezeichnet (Dovers 1996: 307). Als Kriterien dafür sieht Dovers (1995: 96, 1996: 309–311) den zeitlichen Maßstab (variable und lange Maßstäbe zugleich), den räumlichen Maßstab (unabhängig von Grenzen, potenziell global), Grenzen (mögliche absolute Wachstumsgrenze) und Unumkehrbarkeit. Daraus folgen eine besondere Dringlichkeit, Konnektivität und Komplexität, Unsicherheit und Kumulation von Einflüssen ebenso wie moralische und ethische Dimensionen und die Neuheit des Problems (Dovers 1996: 311–313).

Für die Raumordnung in Deutschland hat sich nachhaltige Entwicklung als Querschnittsthema nicht zuletzt durch die Verankerung als Leitvorstellung in §1 Abs. 2 ROG manifestiert¹¹⁰. Das heißt umgedreht auch, dass alle Grundsätze, Ziele und Erfordernisse der Raumordnung der nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Definition des ROG verpflichtet sind (vgl. Kap. 5.2.3). Damit ist nachhaltige Entwicklung ein Anspruch an alles, was innerhalb der Raumordnung passiert und nicht mehr individuell betrachtbar. Vorschläge, Klimaschutz, Klimaanpassung oder Resilienz als Leitvorstellung der Raumordnung zu formulieren (z. B. Fleischhauer und Greiving 2008: 63) wurden bisher nicht umgesetzt.

„Large uncertainties stemming from ignorance and indeterminacy mean we cannot know exactly what lies ahead. Climate change from this angle dramatically cleaves open the future, leaving it dizzyingly wide, hazy, and uncertain. Here, its emergence and our ongoing responses to it speak to the failures of overly rationalistic thinking and demand a new deep appreciation of the subjectivity, plurality, and complexity of modern existence.“ (Rickards et al. 2014: 588)

Es ist also für den Klimawandel mehr als für andere Megatrends deutlich, dass wir es bei der Bewältigung mit der Subjektivität, Pluralität – und letztlich der Komplexität – unserer Existenz zu tun haben

¹¹⁰ Begrifflich sollte unterschieden werden zwischen der Idee (oder der Vision) der Nachhaltigkeit und dem Konzept (oder der Leitvorstellung) der nachhaltigen Entwicklung (vgl. Dovers 1996: 304 und Lamker 2010: 12–14).

(Rickards et al. 2014: 588). Vielleicht ist Klimawandel und die Anpassung an erwartete Folgen insofern ein besonderes Problem, weil es den größten Querschnittsbezug aller aktuellen Herausforderungen aufweist, die größten definitorischen Schwierigkeiten und potenziell die höchste Notwendigkeit des Mainstreamings in bestehende Pläne, Instrumente und Prozesse. Ein Schritt in diese Richtung sind sicherlich Überlegungen über *climate proofing* als ein neues Instrument der Raumplanung (Birkmann und Fleischhauer 2009) oder der Durchführung von Klimabetroffenheitsanalysen oder Klimachecks in der Raumordnung (MKRO 2013b: i). Es könnte also auch in der Zukunft etabliert werden als eine allgemeine Leitvorstellung, die alle weiteren Elemente der räumlichen Planung umspannt.

5.1.4 Klimawandel weltweit

Als einer der heutigen Megatrends hat der Klimawandel sowohl eine globale Ursache wie auch eine globale Wirkung. Dabei soll aber hier nicht suggeriert werden, dass wir derzeit den ersten Klimawandel der Geschichte erleben oder es etwas wie einen genauen Beginn eines Klimawandels gibt. Vielmehr ist das Klima seit Beginn der Erdgeschichte einem ständigen Wandel unterworfen – von sehr heißen Perioden bis hin zu Eiszeiten. Das Weltklima kennt also viele Zustände, es ist sensibel gegenüber Veränderungen und es gibt keinen ‚Normalzustand‘ (vgl. Rahmstorf und Schellnhuber 2012: 9–28). Auch der Treibhauseffekt ist ein natürliches Phänomen, ohne dass es auf der Erde aber in der mittleren Temperatur um 33°C kälter wäre als heute mit -18°C anstatt 15°C (Rahmstorf und Schellnhuber 2012: 31). Was aber ungewöhnlich ist, ist die Entwicklung der Konzentration von Treibhausgasen in der Atmosphäre, die vor allem seit der Industrialisierung exponentiell steigt. Zu den Treibhausgasen zählen vor allem Kohlenstoffdioxid (CO₂), Methan (CH₄), Distickstoffoxyd (N₂O) und Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKW) (Rahmstorf und Schellnhuber 2012: 35).

Als *Folgen des Klimawandels* und der globalen Erwärmung diskutieren beispielsweise Rahmstorf und Schellnhuber (2012) einen Schwund von Gletschern, den Rückgang oder Verlust von Meer-Eis sowie der Eisschilde in Grönland und der Antarktis, das Tauen von Permafrostboden, den Anstieg des Meeresspiegels sowie die Veränderung von Meeresströmungen und einen Anstieg der Zahl und der Intensität von Extremwetterereignissen. Das wird mit weitreichenden Folgen für Ökosysteme, die Landwirtschaft und Ernährungssicherheit sowie die Gesundheit gebracht. Viele dieser Auswirkungen sind bereits heute zu beobachten, obwohl der Temperaturanstieg innerhalb des 20. Jahrhunderts mit etwa 0,7°C noch moderat ausgefallen ist (Rahmstorf und Schellnhuber 2012: 80–81). Die größten Folgen werden erst in der Zukunft erwartet, sofern der Trend nicht durch intensive Anstrengungen im Klimaschutz begrenzt werden kann¹¹¹.

Auf globaler Ebene sind es gerade große *Extremwetterereignisse*, die immer wieder den Blick auf den Klimawandel lenken (Weingart, Engels und Pansegrau 2008). Die europäische Hitzewelle 2003, Hurricane Katrina in New Orleans 2005, Taifun Haiyan auf den Philippinen 2013 oder große Buschfeuer in Australien, Griechenland und Kalifornien sind Ereignisse, die auf die Zerstörungskraft von Naturkatastrophen in allen Teilen der Welt nachdrücklich aufmerksam gemacht haben. Eine direkte Verbindung zu Folgen des Klimawandels ist zwar nicht möglich, aber eine Häufung vergleichbarer Ereignisse in der Zukunft macht das Problem in allen der o. g. Dimensionen deutlich.

Die *Projektionen für die Zukunft* sehen uns auf große Probleme zusteuern, weil Ausmaß und Geschwindigkeit der Veränderungen über die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte deutlich hinausgehen und unsere Anpassungsfähigkeit beschränkt ist. Hier ist es sinnvoll, von Projektionen statt von Prognosen oder Vorhersagen zu sprechen, denn diese „sind damit das Ergebnis von Szenario-basierten und computergestützten Modellläufen für zukünftiges Klima“ (Hillerbrand und Schneider 2013: 154). Die Terminologie lehnt sich damit an die des IPCC an, da dessen Projektionen in mehreren Szenarien mit Bezug zu

¹¹¹ Vgl. dazu auch Kap. 5.3.4.

Annahmen von Randannahmen vorliegen und keine Prognose im engeren Sinne darstellen (IPCC 2013a: 5). Jedes der zurückliegenden drei Jahrzehnte war wärmer als jedes vorhergehende Jahrzehnt seit 1850 und der Zeitraum von 1983 bis 2012 war wahrscheinlich der wärmste der letzten 1.400 Jahre. Die kombinierte Oberflächentemperatur (Wasser- und Landflächen) ist zwischen 1880 und 2012 um 0,85 °C gestiegen (IPCC 2014: 2)¹¹². Die Projektionen des IPCC legen vier grundlegende Szenarien zugrunde, in denen Annahmen über Bevölkerungsentwicklung, Lebensstil, Energieverbrauch, Landnutzungsstruktur, Technologie und Klimapolitik enthalten sind (IPCC 2014: 8). Anders gesagt gibt es für die Berichte des IPCC also auch immer mehrere mögliche Zukünfte, die modelliert werden. Abhängig vom zugrunde gelegten Szenario ist es sehr wahrscheinlich, dass die Oberflächentemperatur zum Ende des 21. Jahrhunderts, d. h. in den Jahren 2081 bis 2100 um mehr als 1,5°C gegenüber dem Basiszeitraum 1850-1900 ansteigt (IPCC 2014: 10).

Zu den bereits beobachteten Veränderungen seit ca. 1850 bzw. 1900 zählen vor allem Veränderungen von Oberflächen- und Wassertemperatur, ein Rückgang des arktischen Eisschildes, ein Anstieg des Meeresspiegels, ein Anstieg der Oberflächentemperatur sowie Veränderungen in der weltweiten Niederschlagsverteilung. Deutschland und Mitteleuropa liegen hier im mittleren Bereich bisher sichtbarer Veränderungen. Die größten Veränderungen sind bisher vor allem in Asien, in Afrika und in Teilen Südamerikas zu beobachten, aber auch in Teilen Südeuropas oder Süd- und Ostaustraliens. Auch im Szenario, das sehr umfangreiche Klimaschutzmaßnahmen vorsieht (RCP2.6) wird bis zum Ende des Jahrhunderts weltweit ein Anstieg der Oberflächentemperatur, des Meeresspiegels sowie Veränderungen in der Niederschlagsverteilung erwartet. Für Mitteleuropa ist es sehr wahrscheinlich, dass es wärmer wird, während bezogen auf die Niederschlagssumme noch größere Unsicherheiten bestehen.

Der Klimawandel wurde und wird zwar oft als vorhersagbar angesehen, allerdings beinhalten alle Projektionen immer Kompromisse zwischen Genauigkeit und absoluter Präzision und sind begrenzt durch grundsätzliche Unsicherheiten durch begrenztes Wissen, Zufälle und andere Entscheidungen bzw. deren Absichten (Dessai et al. 2009: 67–72). Mit Blick auf den letzten Report zum Klimawandel aus dem IPCC lässt sich feststellen, dass die Evidenz dafür immer stärker wird, dass die aktuellen und erwarteten Klimaveränderungen anthropogen verursacht wurden, dass der Klimawandel bereits sichtbar wird, dass dringender und umfassender Handlungsbedarf geboten ist, Politik und politische Entscheidungen dazu notwendig sind und die Hoffnung in globale Vereinbarungen in der Nachfolge des Kyoto-Protokolls gelegt werden muss (Shogren 2014). Das Jahr 2015 wurde vielfach als entscheidendes Jahr für die Zukunft der weltweiten Klima- und Klimaschutzpolitik angesehen (Shogren 2014; Geden und Beck 2015) und hat sowohl im Kreis der größten Industrienationen wie auch dem Klimagipfel in Paris im Dezember zu wegweisenden Beschlüssen geführt (Renn 2016)¹¹³.

Darüber hinaus werden in diese Diskussion viele *ethische Aspekte* eingeflochten. Es gibt zweifelsohne global unterschiedliche Auswirkungen und auch Gewinner von Veränderungen. Der Anstieg des Meeresspiegels trifft tiefliegende Megastädte, Regionen und Flussdeltas in Südostasien sehr viel stärker als europäische Staaten. Eine Erwärmung des Klimas macht in Afrika ganze Landstriche unfruchtbar, während in Kanada oder Skandinavien neue Pflanzen angebaut werden können.

Die über die Geschichte der letzten Jahrhunderte stärksten Emittenten von Treibhausgasen, also vor allem Europa und Nordamerika, sind von den globalen Auswirkungen weniger existenziell bedroht als viele andere Regionen der Welt. Hinzu kommt, dass die Vulnerabilität gegenüber Veränderungen in den Industrieländern geringer ist als in Entwicklungs- oder Schwellenländern. Die Gesellschaft hat in Europa und Nordamerika beispielsweise mehr technische und finanzielle Möglichkeiten, sich an Veränderungen anzupassen, als es in ärmeren Regionen Afrikas oder Asiens der Fall ist. Räumliche

¹¹² Das IPCC weist selbst deutlich darauf hin, dass diese Daten ein mittleres Vertrauensniveau aufweisen und nicht ‚sicher‘ sind.

¹¹³ Zum Zeitpunkt des Entstehens dieser Arbeit ist noch keine rückblickende Bewertung dazu möglich.

Planung ist eine dieser Möglichkeiten, die vielen Ländern der Welt, in denen große Teile der Entwicklung ohne Planung abläuft und ganze Megastädte weitgehend in informeller Siedlungsentwicklung wachsen, nicht in gleicher Weise zur Verfügung steht. Das führt zwangsläufig zu Diskussionen über globale Gerechtigkeit und einen Ausgleich insbesondere zwischen Industrieländern, die heute schon viele Treibhausgase emittieren, mit Entwicklungs- und Schwellenländern, die ein Recht auf wirtschaftliche Entwicklung einfordern.

Diese Fragen sind seit langem ein Thema intensiver *globaler Verhandlungen, Vereinbarungen und Verträge*. Dazu gehören die Stockholm-Deklaration der Vereinten Nationen von 1972, der Bericht der Brundtland-Kommission „Our Common Future“ 1987, die Rio-Deklaration 1992 und die Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen, der Kyoto-Konferenz 1997 bis zum Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls ab 2005. Der Klimawandel wurde auf vielen internationalen Gipfeln diskutiert, war und ist ein zentrales Thema auf Treffen der Gruppe der sieben Industrienationen (G7) bzw. der Gruppe der sieben Industrienationen und Russlands (G8) und zeigt sich gerade auf internationaler Ebene aufgrund seiner komplexen Problemstruktur als außerordentlich schwieriges Thema. Der Klimawandel ist also eine globale Herausforderung, die alle Regionen der Welt trifft und überall Erfordernisse der Anpassung auslöst. Auf internationaler Ebene sind weiterhin viele Fragen zu klären und gemeinsame Antworten zu finden.

Bisher wurde der Klimawandel anhand von Problembereichen differenziert, was eine hohe Anschlussfähigkeit an den Ansatz dieser Arbeit sicherstellt. Dabei soll aber nicht vergessen werden, dass viele Arbeiten und Studien sich entlang inhaltlicher Themenbereiche abarbeiten. Die grundlegenden Bereiche, in denen Auswirkungen diskutiert werden, sind Veränderungen von Temperatur sowie Niederschlag und Wasserhaushalt. Daraus folgen beispielsweise Konsequenzen für Anzahl und Intensität von Extremwetterereignissen, das Stadtklima oder die Biodiversität. Hierüber lassen sich wiederum die verschiedenen Dimensionen des Problems Klimawandel legen. Die hier verfolgte Variante sieht unterschiedliche Handlungsoptionen unabhängig von einem eingegrenzten Themenbereich zunächst auf Basis von Problemdefinition und Problemlösung.

5.1.5 Klimawandel und Klimaanpassung in Deutschland

Im Folgenden geht es jetzt darum, einen Blick darauf zu werfen, wie der Klimawandel nach aktuellem Wissensstand Deutschland betrifft und betreffen wird. Und im zweiten Schritt darum, welche Handlungserfordernisse der Klimaanpassung hier diskutiert werden. Die MKRO stellt klar, dass der Klimawandel *„unbestritten zu den großen Herausforderungen unserer heutigen Gesellschaft [zählt]“* (MKRO 2013b: 2). In einem älteren Beschluss deklariert sie die Folgen des Klimawandels gar als *„eine zentrale Herausforderung für die Raumordnung in Deutschland“* (MKRO 2009: 1). In Anbetracht der unsicheren und komplexen Herausforderung scheint aber auch eine neue Art der Planung geboten zu sein, die flexibler, schneller und adaptiver ist – und dabei dennoch auch die langfristigen Auswirkungen, Chancen und Probleme eines sich verändernden Klimas in den Blick nimmt.

Wie wird der Klimawandel Deutschland betreffen?

Im Vergleich zu vielen anderen Regionen der Welt fallen die erwarteten Auswirkungen des Klimawandels in Deutschland vergleichsweise moderat aus. Einerseits aufgrund unserer geographischen Lage in einem gemäßigten Klima, andererseits aber auch aufgrund unserer hohen Anpassungsfähigkeit. Dass es vielfältige Handlungserfordernisse gibt, ist nicht zuletzt durch entsprechende Beschlüsse der Bundesregierung und der MKRO sowie die gesetzliche Verankerung von Klimaschutz und Klimaanpassung beispielsweise im ROG, dem Baugesetzbuch (BauGB) sowie – beispielsweise in NRW – in eigenen Klimaschutzgesetzen festgelegt¹¹⁴.

¹¹⁴ Vgl. dazu Kap. 5.3.4.

Die Jahresdurchschnittstemperatur in Deutschland ist seit 1901 bereits um 1,0°C angestiegen, die Niederschlagssumme nimmt im Sommer leicht ab, im Winter leicht zu und Extremwetterereignisse insgesamt nehmen in Anzahl und Intensität zu (BBSR 2012: 99). Die verfügbaren Projektionen weisen aber eine große Bandbreite erwarteter regionaler Veränderungen auf und es fehlt an gesicherten Erkenntnissen, die Gewissheit über die Entwicklung bieten können (Deutschländer und Delelani 2012: 8–10). Unsicherheiten in den Modellen werden als große Hürde für ein zielgerichtetes Handeln beschrieben (BMVBS 2011b: 7). Unbestritten ist, dass sowohl die Veränderungen der zurückliegenden Jahrzehnte als auch erwartete zukünftige Veränderungen innerhalb Deutschlands regional unterschiedlich ausfallen (BBSR 2012: 99).

Wie sollen Raumordnung und Regionalplanung helfen?

Die Möglichkeiten, die Folgen des Klimawandels in der Raumordnung einzubeziehen und negative Folgen zu begrenzen, sind in vielen Forschungsprojekten für die regionale Ebene und die Regionalplanung erforscht worden. Dazu gehören beispielsweise die Bundesprojekte Klimawandel in Regionen zukunftsfähig gestalten (KLIMZUG), die Modellvorhaben Raumentwicklungsstrategien zum Klimawandel (KlimaMORO) und viele weitere Einzelprojekte, die meist in enger Kooperation zwischen Hochschulen, Forschungsinstituten und Praxispartnern durchgeführt wurden.

Der Schwerpunkt der an die Planung gerichteten Anforderungen ergibt sich aus dem Aspekt der Abwehr von Gefahren durch die gezielte Steuerung der Flächennutzung und Bebauung. Der letzte Raumordnungsbericht 2011 erwähnt explizit zunehmende Risiken für Hochwasserereignisse sowie Probleme mit Trockenheit und Hitze als zentrale Herausforderungen für die Raumordnung (BBSR 2012: 99). Die Akzeptanz von Planungen ist zudem ein Thema, das intensiv im Zusammenhang mit aktuellen Herausforderungen diskutiert wird und wo die Regionalplanung einen wesentlichen Beitrag leisten soll (Baumgart et al. 2013: 6). Die Regionalplanung als Ebene wird dabei als prädestiniert angesehen, um einerseits regionsspezifische individuelle Lösungsansätze zu finden, andererseits aber Maßnahmen in einem größeren regionalen Zusammenhang zu betrachten (BMVBS und BBSR 2009; BBSR 2012: 109). Gefordert wird aber auch das Denken über eine Lösung hinaus in verschiedenen Szenarien, die auf unterschiedliche klima- und sozioökonomische Bedingungen Bezug nehmen (Birkmann 2014: 12).

In gleicher Weise sieht auch die Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel die Raumordnung und Regionalplanung in einer Schlüsselrolle, um die Durchlüftung von Städten sicherzustellen, den Hochwasserschutz zu fördern sowie Biodiversität und natürliche Lebensräume zu schützen (Bundesregierung 2008: 43–44). Methoden, Instrumente und Prozesse bedürfen dazu gleichermaßen einer Prüfung und Anpassung oder Überarbeitung (ARL 2012: 2). Gleichzeitig hat die Bundesregierung festgestellt, dass Klimaanpassung in der Regel lokal oder regional erfolgen muss (Bundesregierung 2008: 60) – und damit auch die Verantwortung dafür auf kommunaler und regionaler Ebene liegt. Bis heute bestehen auf regionaler Ebene aber noch ungenutzte Anpassungskapazitäten (Schmitt 2014, 2016); der Themen- und Problembereich bleibt also zumindest eine Zeitlang noch hochaktuell für die Regionalplanung¹¹⁵.

5.2 Raumordnung und Regionalplanung in Deutschland

Bisher wurde der Themenbereich Klimawandel und Klimaanpassung ohne unmittelbare Anknüpfung an eine Planungsebene, ein Planungsverfahren oder ein Planungsinstrument betrachtet. In diesem Unterkapitel wird das jetzt umgekehrt: der Ausgangspunkt ist die Raumordnung mit Regional- und

¹¹⁵ Mehr dazu in Kap. 5.3.

Landesplanung in Deutschland und Nordrhein-Westfalen. Die folgenden Unterkapitel lösen sich dafür wieder von Klimawandel und Klimaanpassung und blicken allgemeiner auf den Rahmen, innerhalb dessen sich die Regionalplanung in Deutschland und Nordrhein-Westfalen bewegt. Im folgenden Unterkapitel werden dann diese technisch-rechtlichen Grundlagen wiederum mit den Anforderungen aus dem Klimawandel zusammen diskutiert. Die Unterkapitel zu Raumordnung und Klimaanpassung werden vor dem Hintergrund der o. g. Leitfrage so kompakt wie möglich gehalten und bieten keinen lehrbuchhaften Überblick über das System (überörtlicher) räumlicher Planung in Deutschland. Dazu sei hier vorab auch auf gängige Lehrbücher verwiesen, die stärker auf inhaltliche Aspekte der Planung oder auf die intensive Verknüpfung zu Fachplanungen und politischen Ebenen bieten (ARL 2005; Fürst und Scholles 2008b; Fürst 2010; ARL 2011a).

Rechtlicher Rahmen und gesetzlicher Auftrag werden oft als langweilige, aber notwendige Grundlagen empfunden. Auch hier lässt sich nicht ganz vermeiden, den Blick zur Einordnung etwas auszuweiten, um später besser verstehen zu können, in welchem Rahmen Regionalplanung in der Praxis handeln kann und welche Bedeutung sie innerhalb des Systems räumlicher Planung in Deutschland hat. Planerisches Handeln findet immer in einer Dialektik zwischen Struktur, Akteuren und Prozess statt¹¹⁶, weshalb die rechtlich-institutionellen Kontextbedingungen wichtig für das spätere Verständnis der Modellüberprüfung in der Praxis. Der Überblick ist breiter in Bezug auf die *Aufbauorganisation* der Raumplanung und Raumordnung und etwas enger in Bezug auf die *Ablauforganisation*¹¹⁷. Der Prozessbezug wird enger von den hier später untersuchten Planungsprozessen auf regionaler Ebene aus betrachtet.

5.2.1 Überörtliche Raumordnung, kommunale Bauleitplanung und Fachplanungen

Die Möglichkeiten der Reaktion auf räumliche Herausforderungen sind im jeweiligen rechtlich-institutionellen Kontext verankert und die Notwendigkeit der Reaktion ist eng mit gesellschaftlich-kulturellen Faktoren verknüpft. Dem Bedeutungszuwachs „*eines reflektierten strategischen Umgangs mit komplexen, wandelbaren, lokal- und regionalspezifisch geprägten Herausforderungen*“ (Hutter 2008: 11)¹¹⁸ wird hier zunächst mit der Ausarbeitung des Kontexts Rechnung getragen, in dem reflektierte und angepasste Planungen später beobachtet werden können.

Raumordnung als gesetzliche Aufgabe

Hier geht es unterhalb der Leitfrage 5 um Regionalplanung als Teil der Raumordnung in Deutschland. Rechtsgrundlage dafür ist das ROG auf Bundesebene sowie die Landesplanungsgesetze auf Ebene der Bundesländer. Raumordnung ist im Grundgesetz (GG) Bestandteil der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG). Das bedeutet, dass der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch machen kann, aber die Länder dann davon abweichende Regelungen treffen können, sofern sie den Kompetenztitel Raumordnung betreffen (Art. 72 Abs. 3 GG)¹¹⁹. Gleichzeitig ist Raumordnung mit anderen Kompetenztiteln verbunden, die kein Abweichungsrecht vorsehen

¹¹⁶ Diese Annahme entspricht dem akteurzentrierten Institutionalismus (Mayntz und Scharpf 1995: 39). Vgl. dazu auch Kap. 2.2.2 und Kap. 6.1.1.

¹¹⁷ Diese Arbeit stimmt – im Gegensatz zur mit diesem Begriffspaar ursprünglich intendierten Trennung – damit überein, dass ein Prozess ohne Struktur nicht gedacht werden kann, weil eine Bewegung ohne Konstanten nicht feststellbar ist (Luhmann 1973: 67–72; Schreyögg 2012: 27–28). In diesem Sinne steuert dieses Kapitel verstärkt strukturelle Aspekte bei, vor deren Hintergrund der Prozess in späteren Kapiteln beobachtet und beschrieben werden kann.

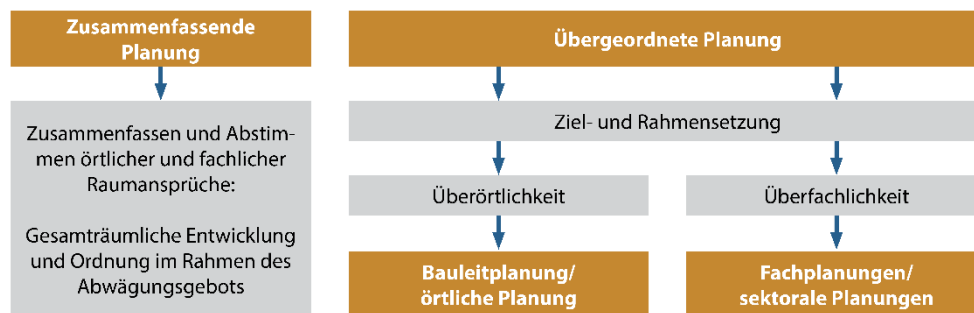
¹¹⁸ Zur Einordnung vgl. hierzu Kap. 2.1.5.

¹¹⁹ Bayern hat mit dem Bayerischen Landesplanungsgesetz hiervon Gebrauch gemacht und zum 01.07.2012 ein Vollgesetz als Ersatz für das ROG aufgestellt. Das Abweichungen wurde aber als teilweise kompetenzwidrig, für Anwender unübersichtlich und unnötig bewertet – verbunden mit dem Rat, hier zukünftig eine eindeutige Kompetenzzuordnung für die Bundes- oder Landesebene vorzunehmen (Schmitz und Jornitz 2013).

(z.B. Energie- und Bodenrecht, Naturschutz). Bestimmungen des ROG, die (auch) auf andere Kompetenztitel gestützt werden können, fallen damit nicht unter das Abweichungsrecht der Länder, das ansonsten keinen abweichungsfesten Kern vorsieht (Reidt 2011: 790–791).

Wesentlich für den Begriff der Raumordnung im Sinne des Verfassungsrechts sind damit seine Überörtlichkeit, Überfachlichkeit, den Ausgleich von Raumnutzungsansprüchen und seine Abgrenzung zum Bodenrecht und zur kommunalen Bauleitplanung (Reidt 2011: 792). Die hoheitliche Aufgabe der Raumordnung wird in Abbildung 13 dargestellt. Raumordnung ist zugleich zusammenfassend und übergeordnet. Sie wägt alle fachlichen und örtlichen Raumansprüche gegeneinander und untereinander ab und trägt durch ihre Pläne zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums bei (vgl. §1 Abs. 3 ROG). Zudem legt sie Ziele und Rahmen für nachfolgende Ebenen fest, wobei ihre Vorgaben überörtlich und überfachlich sein müssen.

Abbildung 13: Die hoheitliche Aufgabe der Raumordnung



Quelle: eigene Darstellung nach Reitzig 2011c: 381

Raumordnung folgt in unserem föderalen Staatsaufbau dem *Subsidiaritätsprinzip*, d. h. es dürfen nur diejenigen Regelungen auf einer höheren Ebene getroffen werden, die auf einer nachgelagerten Ebene nicht genauso oder besser erbracht werden können. Oder, wie es Fürst (2010: 190) in Bezug auf die Arbeitsteilung zwischen Regional- und Landesplanung formuliert: „Die unteren Ebenen der Gebietskörperschaften sind zunächst für die Steuerung ihres Verantwortungsbereichs zuständig; wo sie überfordert sind, muss die höhere Ebene einspringen“. Eine Begründung für Regelungen auf einer höheren Ebene kann also auch eine Überforderung der nachgeordneten Ebene sein (Terfrüchte 2015: 17).

Was genau eine überörtliche Angelegenheit ist, ist in der Praxis immer wieder umstritten und Gegenstand von rechtlichen Auseinandersetzungen. Im allgemeinen ist ‚überörtlich‘ verbunden mit einer über das Gebiet einer Gemeinde hinaus gehenden Bedeutung einer Raumnutzung oder von Auswirkungen, die über die Grenzen einer Gemeinde hinausgehen (Bunzel 2012: 46). Raumordnung kann in bestimmten Fällen auch gebietsscharfe Festlegungen treffen, wenn es sich um besondere Standortvorteile handelt, die der Situationsgebundenheit einer Gemeinde unterliegen (Bunzel 2012: 56). In NRW war das hierfür schwierigste Thema in den zurückliegenden Jahren die Steuerung des großflächigen Einzelhandels (Junker und Kruse 2011)¹²⁰, aber auch Einzelprojekte wie der Kraftwerksstandort Datteln IV oder das interkommunale Gewerbegebiet New Park in Datteln. Die Notwendigkeit zu rechtssicheren Festlegungen wurde zudem in Zusammenhang mit dem Zentrale-Orte-Konzept als einem der wichtigsten Instrumente der Raumordnung immer wieder betont (Greiving et al. 2015; Greiving, Flex und Terfrüchte 2015; Terfrüchte 2015).

Kommunale Bauleitplanung und Planungshoheit

Darüber hinaus ist die Bauleitplanung eine örtliche Aufgabe, die sie im Rahmen ihrer Planungshoheit und ihrer Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 GG als Pflichtaufgabe wahrnimmt (Bogumil

¹²⁰ Das hat in NRW auch zur vorgezogenen Neuaufstellung eines sachlichen Teilplans zum großflächigen Einzelhandel geführt (Land Nordrhein-Westfalen 2013).

2005: 519–520): „Den Gemeinden muß [sic] das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“ (Art. 28 Abs. 2 GG). Rechtliche Grundlage für die vorbereitende Bauleitplanung (Flächennutzungsplanung) und die verbindliche Bauleitplanung (Bebauungsplanung) ist das Baugesetzbuch (BauGB), das als Bundesgesetz aufgestellt wird. Gemeinden haben also umfangreiche eigene Rechte, haben aber – anders als Bundesländer – „keine eigene Staatsqualität“ (Gramm und Pieper 2008: 229), sondern sind Teile der Länder, als die sie umfangreiche Kompetenzen und Aufgaben in eigener Verwaltung und Verantwortung haben. Für die Genehmigung von baulichen Anlagen und Bauprodukten gilt dann das Baupolizeirecht, d. h. die Bauordnungen der Länder. Dazu kommen eigene Verfahren und gesetzliche Grundlagen der raumbedeutsamen Fachplanungen¹²¹. Für die Fragestellung dieser Arbeit ist vor allem das Spannungsfeld wichtig, in dem sich die Regionalplanung bewegt, wenn sie einerseits als übergeordnete Ebene überörtliche Angelegenheiten regeln kann¹²², aber andererseits dabei immer in einem potenziellen Konflikt mit dem hohen Status der kommunalen Selbstverwaltung steht. In der Praxis ist es keineswegs einfach zu bestimmen, was eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft (nach Art. 28 Abs. 2 GG) ist.

Fachplanungen und Koordinationskonflikte

Quer zur gesamtäumlichen Planung liegen die Fachplanungen und Planfeststellungsverfahren mit unterschiedlichen Zulassungsverfahren, Rechtsgrundlagen und Zulassungsbehörden (Scholles 2008a). Die Zusammenarbeit von Raumplanung als querschnittsorientierter Planung mit Fachplanungen als sektoral ausgerichteter Planungen (vgl. Abbildung 14) gestaltet sich nach Meinung vieler Autoren als schwierig (Fürst 2010: 121). Als drei Gründe dafür werden bei Fürst (2010: 121–122) angeführt: erstens die ‚vertikale Versäulung‘, d. h. eigene vertikale Politikverflechtungen der Fachplanungen über alle Ebenen bis hin zur europäischen Ebene und dadurch das Problem, auf einer Ebene hieraus abzuweichen. Zweitens eine eigene Handlungslogik oder ein ‚Ressortegoismus‘. Fachplanungen haben sowohl einen eigenen Auftrag, eine eigene Klientel wie auch oft eine andere Ausbildung ihrer Mitarbeiter. Das führt zu anderen Rechtfertigungsketten, anderen Fachsprachen und anderen Konfliktfeldern. Und drittens eine tendenzielle ‚Koordinations-Resistenz‘ von Fachressorts, die auch in der Logik von sektoralen Verwaltungsstrukturen begründet liegt, die um knappe Ressourcen – und gegenüber Wählern und Zielgruppen – auch um Einfluss und Erfolge ‚kämpfen‘.

Abbildung 14: Erweitertes System der Raumplanung



Quelle: eigene Darstellung nach Reitzig 2011b: 388

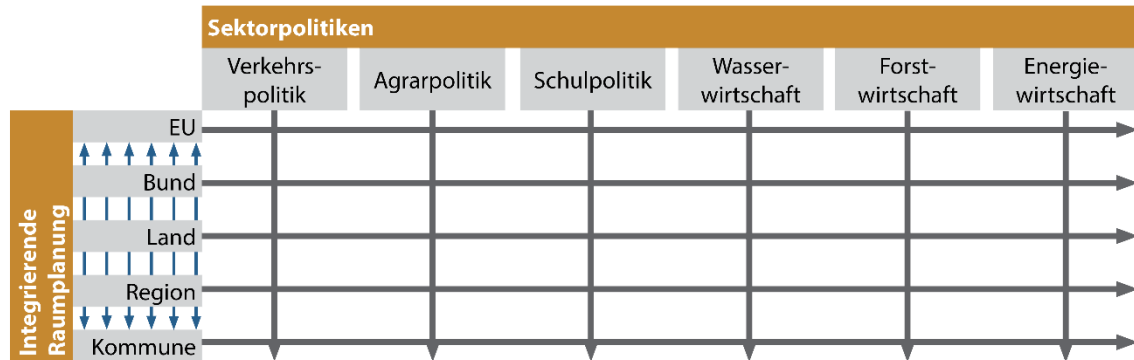
Die Verknüpfung von Raumordnung mit Fachplanungen kann als einfaches Abgrenzungsproblem gesehen werden, das durch einen genaueren Blick aus der Rechtsperspektive und eine darauf aufbauende genauere Abgrenzung aufgelöst werden kann (Erbguth 2013: 274). Auf der anderen Seite führt das auch zu einem Empfinden aus der Raumordnung heraus, in den Fachpolitiken nicht ausreichend

¹²¹ Siehe auch Kap. 5.2.2.

¹²² Nach dem Subsidiaritätsprinzip.

berücksichtigt zu werden – zum Teil mit der klaren Forderung, keine falschen Anreize in Fachgesetzen zu setzen und Probleme durch eine frühzeitige Einbindung der Kompetenz von Raumordnung (und Raumwissenschaft) zu vermeiden (ARL 2014a: 12). Da alle Planungen aber einen gemeinsamen Gegenstandsbereich in einer begrenzten Ressource ‚Boden‘ bei einer gleichzeitig unterschiedlichen Ausstattung mit eigenen Ressourcen (finanziell und personell) haben, ist eine völlig harmonische und konfliktfreie Situation schwer vorstellbar.

Abbildung 15: Matrixorganisation von horizontaler Raumplanung und vertikalen Sektorpolitiken



Quelle: eigene Darstellung nach Fürst 2010: 37, Sektorpolitiken beispielhaft

Die Kombination von territorial organisierter gesamtäumlicher Planung und funktional organisierten Fachplanungen, die jeweils eigene Organisationsstrukturen und auch auf Seiten der Fachplanungen räumliche Hierarchien mit mehreren Ebenen haben löst aber einen besonderen Anspruch an räumliche Koordination aus (vgl. Fürst 2010: 38–46). Die matrixartige Organisation von vertikaler (d. h. funktionalen) Sektorpolitiken und horizontaler (d. h. territorialer) Raumplanung (vgl. Abbildung 15) hat dabei viele Probleme aus den o. g. Gründen (Fürst 2010: 37–38), kann aber auch viele Chancen bieten, in dem umfassendes Wissen eingebunden wird und Planungen durch die Abstimmungserfordernisse von vielen Akteuren auf Probleme geprüft werden müssen.

5.2.2 Rechtlicher Rahmen und Auftrag

Raumordnung und kommunale Bauleitplanung wurden bereits aus der Verfassung und ihren rechtlichen Grundlagen heraus voneinander und den raumwirksamen Fachplanungen abgegrenzt. Im nächsten Schritt des Prozesses hin zum Thema Klimaanpassung in der Regionalplanung wird der Blick nun im Folgenden zunächst auf das Gesamtsystem der räumlichen Planung mit allen Ebenen geworfen und dann nacheinander die Aufgabe und den Auftrag aller Ebenen abgearbeitet. Die Fachplanungen werden nur dort eingebunden, wo es zum Verständnis der gesamtäumlichen Planung erforderlich ist. Gleichwohl hat die gesamtäumliche Planung über Raumordnungsklauseln in Fachgesetzen einen Einflussbereich, der deutlich über die eigenen Instrumente und Pläne hinausreicht.

System der räumlichen Planung und Gegenstromprinzip

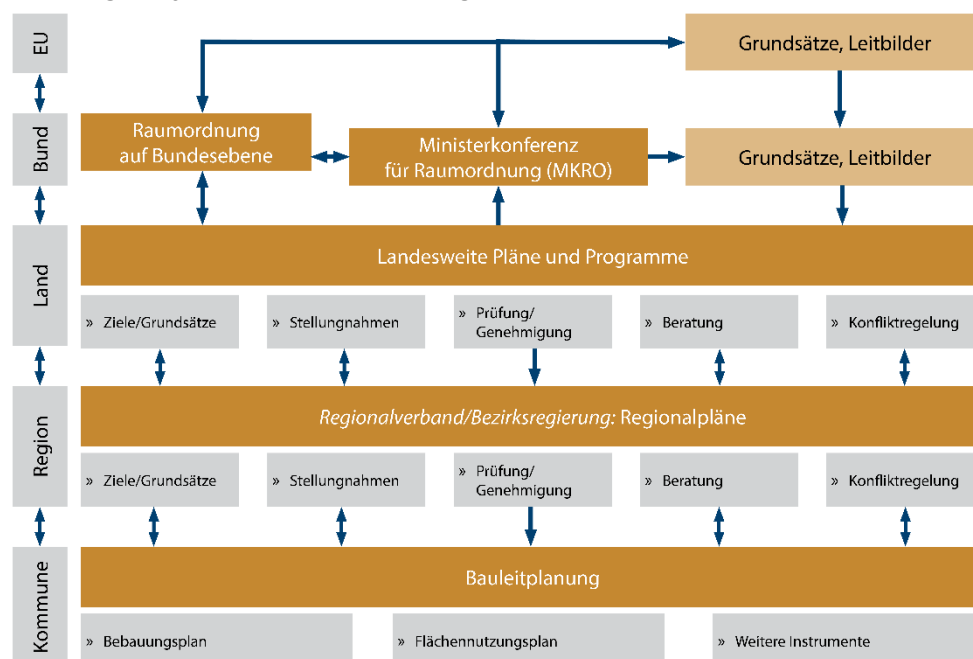
Das System der räumlichen Planung wird im Folgenden auf fünf Ebenen beschrieben: zunächst aus der Raumordnung die Bundesebene, die Landesebene und die Regionale Ebene als Ebenen. Darüber hinaus die kommunale Ebene mit der Bauleitplanung sowie die internationale und europäische Ebene, von der über gemeinsame Strategien oder auch direkter über EU-Richtlinien und EU-Verordnungen Einfluss auf die Raumplanung in Deutschland genommen wird. Die internationale Ebene ist genau genommen keine Ebene des Systems der räumlichen Planung in Deutschland. Sie wird je nach Darstellung aber zumeist mit aufgenommen, da räumliche Planung in Deutschland ohne den europäischen Kontext kaum noch denkbar ist. Im Speziellen ist der Themenbereich Klimawandel und Klimaanpassung stark geprägt von internationalen Diskussionen, gemeinsamen strategischen Zielen

und multilateralen Vereinbarungen. Hieraus folgen zwar in der Regel (bisher) keine direkten Folgen für die Raumplanung, aber indirekt sehr wohl neue Ansprüche an die räumliche Nutzung, beispielsweise aus gemeinsamen Klimaschutzzielen.

„Die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume soll sich in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamttraums einfügen; die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums soll die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume berücksichtigen (Gegenstromprinzip).“ (§ 1 Abs. 3 ROG)

Abbildung 16 zeigt eine umfangreiche Darstellung des Systems der räumlichen Planung in Deutschland mit wichtigen Verknüpfungen. Die Ebenen EU, Bund, Länder, Regionen und Kommunen sind hier zu sehen, ebenso wie vertikale Pfeile in beiden Richtungen der Hierarchie. Ein Kernelement, das zum Verständnis des Systems der Planung notwendig ist, ist das *Gegenstromprinzip*, das in § 1 Abs. 3 ROG für die überörtliche Planung definiert wird. Ergänzt wird es für die örtliche Bauleitplanung durch die Zielbindungsklausel in § 1 Abs. 4 BauGB, der zur Anpassung von Bauleitplänen an die Ziele der Raumordnung verpflichtet (Greiving 2011b: 423).

Abbildung 16: System der räumlichen Planung in Deutschland



Quelle: verändert und erweitert nach Fürst 2010: 43

Auf die Details der einzelnen Ebenen wird in den nächsten Unterkapiteln eingegangen. Im Überblick wird sichtbar, dass alle überörtlichen Ebenen ihre Tätigkeiten vor allem in den fünf Bereichen Ziele/Grundsätze, Stellungnahmen, Prüfen/genehmigen, beraten und in der Konfliktregelung haben. Die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Bundesrepublik Deutschland und aller Teilräume (§ 1 Abs. 1 ROG) folgt dabei dem Ziel einer nachhaltigen Raumentwicklung, „die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgenutzten Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt“ (§ 1 Abs. 2 ROG). Hieraus erkennbar ist ein deutlicher Koordinationsauftrag der Raumordnung vor dem Hintergrund einer abstrakten Zielvorstellung und nicht die konkrete Planung von baulichen Vorhaben. Über Raumordnungsklauseln in Fachgesetzen bekommt die Raumordnung zudem eine weitere Bedeutung, die in der Darstellung oft vernachlässigt wird.

Internationale und europäische Ebene

Die internationale Ebene wirkt nur indirekt auf die Raumordnung und Raumplanung in Deutschland ein. Hier werden aber große Trends gesetzt und diskutiert, die sich potenziell auf alle Ebenen auswirken¹²³. Zugleich verhandeln dort die Regierungen fast aller Länder der Welt, die sich wiederum an ihren nationalen, regionalen und lokalen Anforderungen orientieren. Klimaschutzabkommen, Freihandelsabkommen, internationale Allianzen oder leider auch bi- und multilaterale Konflikte können großen Einfluss auf die Handlungsmöglichkeiten aller Ebenen der Raumordnung haben und noch mehr auf die an sie gerichteten Handlungsanforderungen.

Auf der EU-Ebene bildet der Vertrag von Lissabon¹²⁴, der am 1. Dezember 2009 in Kraft getreten ist die Grundlage für die gemeinsame Zusammenarbeit (EU 2007). Als rechtliche Mittel stehen auf der europäischen Ebene vor allem Verordnungen, die sich unmittelbar und verbindlich an jeden richten und sofort gelten sowie Richtlinien, die sich an Mitgliedsstaaten richten und in nationales Recht umgesetzt werden müssen. Hinzu kommen weitere Einzelfallregelungen, Empfehlungen, Stellungnahmen und der große Bereich finanzieller Mittel und Einflussmöglichkeiten. Die europäische Union hat allerdings keine allgemeine Kompetenz für Raumordnung, sondern muss sich „auf unverbindliche koordinierende Maßnahmen beschränken“ (Durner 2011: 396)¹²⁵.

Die EU-Ebene hat aus drei Richtungen direkten Einfluss auf die räumliche Planung. *Erstens* über strategische inhaltliche Ziele. Dazu zählen die Territoriale Agenda der EU und das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK), aber auch andere Strategien wie ‚Europe 2020‘ als Wachstums- und Beschäftigungsstrategie. Das Ziel auf der europäischen Ebene ist auf räumlicher Ebene die territoriale Kohäsion. Das EUREK wurde 1999 verabschiedet, die Territoriale Agenda 2007 in Leipzig gemeinsam mit der ‚Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt‘ (Durner 2011: 401–402). Die Territoriale Agenda wurde als Teil der Europe 2020-Strategie 2011 überarbeitet und befindet sich derzeit in der Zwischenevaluierung (Böhne et al. 2014).

Zwar wurden auch in Deutschland Tendenzen zu einer Veränderung von gleichwertigen Lebensverhältnissen in allen Teilräumen zu einem Verständnis „wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts“ (Kersten 2009: 23) festgestellt und mögliche Auswirkungen diskutiert (Flex und Lamker 2012) – ein grundlegender Kurswechsel deutscher Raumordnungspolitik kann aber bisher nicht festgestellt werden. Das EUREK hat aber den Grundstein für eine neue europäische Raumentwicklungspolitik gelegt und den Begriff der ‚strategischen Planung‘ ebenso wie das Leitbild nachhaltiger Raumentwicklung innerhalb des EU-Raums verbreitet (Hengstermann 2012). Implizit damit verbunden kann dann auch eine neue Ausrichtung des Rollenverständnisses von Planern sein – weg von harten gesamtäumlichen Instrumenten hin zu ‚weicheren‘ strategischen Formen (vgl. Kunzmann 2014)¹²⁶. Weitere Strategien wie ‚Europe 2020‘ werden dafür kritisiert, keinen ausreichenden oder differenzierten Raumbezug zu haben und damit der Diversität Europas nicht gerecht zu werden (Böhne et al. 2014).

Zweitens funktional entlang von Fachressorts und insbesondere dem Umweltrecht (Fürst 2010: 39–40). Dazu zählen die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie) und die Wasserrahmenrichtlinie. Aber auch die Vorgaben zur strategischen Umweltprüfung (SUP) von Plänen und Programmen sowie zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) von Vorhaben (Fürst 2010: 173). Und *drittens* über die Vergabe von Fördermitteln und über weitere materielle Politiken im Rahmen von Strukturfonds.

¹²³ Siehe dazu weiter oben die Darstellung zum weltweiten Klimawandel und dazugehörigen internationalen Verhandlungen (vgl. Kap. 5.1.4).

¹²⁴ Vollständiger Titel: „Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft“ (EU 2007).

¹²⁵ Raumordnung wird im EU-Vertrag erwähnt und erlaubt Maßnahmen, die einstimmig von allen Mitgliedern beschlossen werden. Die Anwendungsmöglichkeit ist aber umstritten (Durner 2011: 397–398).

¹²⁶ Vgl. auch Diskussion über *soft spaces, fuzzy boundaries*, makroregionale Strategien oder andere Formen flexibler Geometrien auf europäischer Ebene (Roo und Porter 2007; Allmendinger, Chilla und Sielker 2014).

Dieser dritte Bereich beinhaltet potenziell die größten Konflikte zur gesamträumlichen Planung¹²⁷, da hier große Finanzströme und investive Mittel verteilt werden und diese nicht oder nicht zwingend in Verbindung zur gesamträumlichen Planung und Raumordnung gesetzt werden. Der direkte Einfluss von (erwarteten) Fördermitteln auf raumwirksame Planungen und Entscheidungen ist bisher nicht intensiv untersucht worden¹²⁸. Zumeist werden Fördermittel als etwas positiv Unterstützendes angesehen – inwieweit sie auch vorab determinierend wirken können, ist eine noch offene Frage.

Bundesebene und Raumordnungsgesetz

Auf der Bundesebene bildet das ROG den rechtlichen Rahmen für die Raumordnung. Über das Gesetz selbst werden Aufgabe und Leitvorstellung, Grundsätze der Raumordnung sowie allgemeine Vorschriften und Vorschriften zur Raumordnung im Bund und in den Ländern gegeben. Außerdem über die MKRO informelle Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumordnung und Raumentwicklung (vgl. Kap. 5.2.5). Auf der Bundesebene liegt auch die Kompetenz für viele Fachgesetze, Sektorpolitiken und die Vergabe von Fördermitteln.

Das ROG nimmt grundlegende Begriffsbestimmungen für die Raumordnung vor (§3 ROG). Das sind zuerst Ziele der Raumordnung, Grundsätze und sonstige Erfordernisse. Ziele können textlich oder zeichnerisch in Raumordnungsplänen dargestellt werden und sind „*verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen [...] textlichen oder zeichnerischen Festlegungen*“ (§3 Abs. 1 Nr. 2 ROG). Ziele müssen dabei sachlich legitimiert, geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinn sein (Bunzel 2012: 48). Grundsätze können in einem Gesetz oder einem Raumordnungsplan festgelegt werden und sind „*Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen*“ (§3 Abs. 1 Nr. 3 ROG). Die sonstigen Erfordernisse der Raumordnung sind laut Gesetzestext „*in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung, Ergebnisse förmlicher landesplanerischer Verfahren [...] und landesplanerische Stellungnahmen*“ (§3 Abs. 1 Nr. 4 ROG). Ziele der Raumordnung müssen ebenenspezifisch konkretisiert sein, d. h. dürfen auf der Landes- bzw. Regionalebene keiner Konkretisierung mehr bedürfen (ebenenspezifische Letztentscheidung). Dabei bestehen sie aus einem bindenden Kern und einem zu konkretisierenden Rahmen (Bunzel 2012: 58–59).

Nach §6 Abs. 1 ROG können in Raumordnungsplänen Ausnahmen von Zielen festgelegt werden. Diese Möglichkeit ergibt sich aus der Wahrung von Einzelfallgerechtigkeit und dem Verhältnismäßigkeitsgebot. Erforderlich ist, dass die Ausnahmen bereits im Raumordnungsplan festgelegt werden, da alternativ das Zielabweichungsverfahren Anwendung findet. Die Fälle, in denen ein Ziel nicht angewendet wird, müssen sich dabei eindeutig bestimmen lassen. Faktisch wird der Geltungsbereich eines Ziels begrenzt, im Gegensatz zu einer Nachsteuerung, wie sie im Rahmen des Städtebaurechts möglich ist (Bunzel 2012: 53–56). Mit dem Zielabweichungsverfahren kann auf Härtefälle reagiert werden, wenn die Grundzüge der Planung nicht beführt werden und sich die Abweichung mit dem planerischen Willen deckt (Bunzel 2012: 53).

Die drei Begriffe Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse bilden gemeinsam die Erfordernisse der Raumordnung nach §3 Abs. 1 Nr. 1 ROG. Wichtig zu bedenken ist hierbei, dass der Umgang mit Grundsätzen und Zielen auch unterschiedliche Rollenverständnisse ermöglichen kann. Die Anforderung an abschließende Abwägung erfordert eine höhere Fähigkeit, an eine frühe – d. h. bereits in der Planaufstellung gegebene – Fähigkeit zur Reduzierung von Unsicherheit und Komplexität. Grundsätze ermöglichen einerseits ein Vermeiden einer weiter gehenden Reduktion zugunsten einer Entscheidung oder die Verlagerung auf spätere Entscheidungen oder nachgeordnete Stellen.

¹²⁷ Vgl. die Darstellung von Konfliktfeldern zwischen Fachplanungen und gesamträumlicher Planung in Kap. 5.2.1.

¹²⁸ Vgl. Diskussionen innerhalb des Arbeitskreises „*Mind the Gap*“ der ARL und des Jungen Forums NRW der ARL auf der Jahrestagung 2014.

Weitere Begriffe sind die öffentlichen Stellen und die raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen. Als öffentliche Stellen nach ROG werden bezeichnet „Behörden des Bundes und der Länder, kommunale Gebietskörperschaften, bundesunmittelbare und die der Aufsicht eines Landes unterstehende Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts“ (§3 Abs. 1 Nr. 5 ROG). Öffentliche Stellen sind also mehr als die Planungsträger. Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen im Sinne des ROG sind schließlich „Planungen einschließlich der Raumordnungspläne, Vorhaben und sonstigen Maßnahmen, durch die Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird, einschließlich des Einsatzes der hierfür vorgesehenen öffentlichen Finanzmittel“ (§3 Abs. 1 Nr. 6 ROG). Schließlich sind alle Raumordnungspläne „zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Pläne“ (§3 Abs. 1 Nr. 7 ROG), die auf Bundesebene und in den Ländern auf Basis des ROG aufgestellt werden.

Das ROG in der aktuellen Fassung gibt dem Bund die Kompetenz, eigene Raumordnungspläne aufzustellen und damit „einzelne Grundsätze der Raumordnung [...] für die räumliche Entwicklung des Bundesgebiets [...] in einem Raumordnungsplan [zu] konkretisieren“ (§17 Abs. 1 Satz 1 ROG). Das ist allerdings bisher in keinem Fall passiert und es gibt auf der Bundesebene nur Raumordnung für die ausschließliche Wirtschaftszone, wo ein Raumordnungsplan nach §17 Abs. 3 ROG verpflichtend ist. Als Beratungsgremium wird nach §24 ROG ein Beirat für Raumentwicklung auf Bundesebene eingesetzt, der in Grundsatzfragen das zuständige Ministerium berät.

Für diese Arbeit ist an dieser Stelle vor allem Abschnitt 2 (§§8-16) wichtig, in dem die Raumordnung in den Ländern geregelt wird. Verpflichtend für die Länder ist die Aufstellung eines landesweiten und flächendeckenden Raumordnungsplans sowie von Regionalplänen, d. h. Raumordnungsplänen „für die Teilräume der Länder“ (§8 Abs. 1 ROG). Für alle Raumordnungspläne gilt, dass die „Festlegungen zur Raumstruktur enthalten, insbesondere zu der anzustrebenden Siedlungsstruktur [...], der anzustrebenden Freiraumstruktur [...] [sowie] den zu sichernden Standorten und Trassen für die Infrastruktur“ (§8 Abs. 5 Satz 1 ROG). Dazu stehen verschiedene Konzeptionen der Raumordnung sowie Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete sowie Vorranggebieten mit der Wirkung von Eignungsgebieten zur Verfügung. Entsprechend des Gegenstromprinzips werden die Regionalpläne aus dem landesweiten Raumordnungsplan heraus entwickelt, müssen aber Flächennutzungspläne und andere städtebauliche Planungen auf der kommunalen Ebene in ihrer Abwägung berücksichtigen (§8 Abs. 2 ROG).

Landesebene und Landesplanungsgesetze

Die Landesebene hat aus dem ROG also die Verpflichtung, einerseits einen landesweiten Raumordnungsplan aufzustellen und andererseits Regionalpläne für Teilräume der Länder (§8 Abs. 1 ROG)¹²⁹. Die Länder stehen im Kernbereich der Raumordnung als – mit Ausnahme der nicht genutzten Kompetenz der Bundesebene – höchste räumliche Ebene mit verbindlichen Aussagen in Form von Zielen (Goppel 2011: 439–441). Raumordnung auf Landesebene wird traditionell als *Landesplanung* oder *Landesentwicklungsplanung* bezeichnet, wobei der Begriff sowohl die Organisation als auch die Funktion bezeichnet (vgl. Fürst 2010: 57). Organisatorisch kann die Landesplanung einem Fachministerium oder der Staatskanzlei zugeordnet sein. Hier zeigt sich derzeit keine einheitliche Lösung innerhalb Deutschlands (Fürst 2010: 58–64; Diller in Bearbeitung: 2–4). Zumeist war und ist die Landesplanung in Ministerien für Wirtschaft, Umwelt, Bauen oder Verkehr zugeordnet. Das hat den potenziellen Vorteil eines direkteren Zugriffs auf investive Mittel eines Fachressorts. Die Verortung in der Staatskanzlei – wie derzeit in Schleswig-Holstein und NRW vorgenommen – bietet zwar das Potenzial einer übergeordneten Koordinierung raumrelevanter Ansprüche und Funktionen. Allerdings auch die Gefahr, zwischen Interessen von Fachressorts zerrieben zu werden und angesichts

¹²⁹ Auf die besondere Situation in den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg wird hier nicht eingegangen. Hier übernimmt ein Flächennutzungsplan die Funktion des landesweiten Raumordnungsplans entsprechend §8 Abs. 1 Satz 2 ROG (Reitzig 2011a: 415).

fehlender eigener Mittel für raumwirksame Maßnahmen eine schwache Position zu haben (Lamker et al. 2014: 2; Diller in Bearbeitung: 4).

Rechtliche Grundlage auf Landesebene bilden die *Landesplanungsgesetze*. Hier gibt es – mit Ausnahme von Bayern – keine eigene Vollgesetzgebung zur Raumordnung und die Landesplanungsgesetze fügen sich in die Rahmenvorgaben des ROG ein. Unterschiede gibt es aber hinsichtlich der verwendeten Begrifflichkeiten, der Geltungsdauer von Plänen und Programmen, den Planungsebenen und der demokratischen Legitimation von Plänen, der Verfasstheit der Regionalplanung (kommunal, staatlich oder in Mischform, den detaillierten Verfahrensregeln sowie den inhaltlichen Schwerpunkten (Schmidt und Konze 2011: 456–458).

Regionale Ebene und Regionalplanung

Der Begriff einer ‚Region‘ gehört insgesamt zu den am intensivsten diskutierten Begriffen in der Raumplanung (vgl. Terfrüchte 2015: 32–42). Hier geht es um den Teilraum eines Landes, für den nach §8 Abs. 1 die Pflicht zur Aufstellung eines Raumordnungsplans besteht. In den deutschen Bundesländern werden die Regionen der Regionalplanung unterschiedlich gebildet und sind unterschiedlich groß. Regionalplanung kann grundsätzlich in kommunaler Trägerschaft oder in der Trägerschaft des Landes sowie in verschiedenen Mischformen durchgeführt werden. Eine vollständige Auflistung ist hier nicht erforderlich, aber drei Beispiele. In Schleswig-Holstein ist die Regionalplanung staatlich organisiert und wird durch die Landesregierung für alle Teilräume des Landes vorgenommen. In Niedersachsen übernehmen die Landkreise die Regionalplanung, sodass hier die Regionen der Regionalplanung sehr klein sind, was Fläche und Einwohnerzahl angeht. In Nordrhein-Westfalen obliegt die Regionalplanung den fünf Bezirksregierungen als Mittelbehörde des Landes sowie dem RVR als Kommunalverband für den Bereich seiner Mitglieder. Innerhalb des Gebiets des RVR liegt hier als Sonderfall noch ein regionaler Flächennutzungsplan, der für einen Teilraum die Funktion eines Regionalplans übernimmt¹³⁰.

Auf der regionalen Ebene wird zudem häufig eine Betonung des Entwicklungsaspekts innerhalb des Dreiklangs aus „*Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume*“ (§1 Abs. 3 ROG) festgestellt oder angestrebt. So wird beispielsweise argumentiert, dass eine heute moderne Regionalplanung „*im Kern die Entwicklungsaufgabe verfolgen und diese in einem kooperativen Prozess mit Partnern umsetzen [muss]*“ (ARL 2011b: 3). Wenn sich Regionalplanung beispielsweise beim Thema Klimaschutz und Klimaanpassung gleichzeitig stärker auf ein Prozessmanagement konzentriert (Arbeitskreis Klimawandel und Raumplanung und IIK Regionalplanung 2009: 10) und den Schwerpunkt auf ihre Leistungs- und Serviceangebote legt (BMVBS 2011b: 7), wird einerseits der rechtliche Auftrag aus dem ROG deutlich erweitert. Andererseits sind damit auch viele potenziell neue Rollenverständnisse für die Raumordnung verbunden, da sie hier deutlich über das Planungssystem und deutlich über den gesetzlichen Rahmen hinaus denken muss¹³¹.

Kommunale Ebene und Verknüpfung zur Bauleitplanung

Die kommunale Ebene der Bauleitplanung hat für diese Arbeit eine nachrangige Bedeutung. Bauleitplanung ist nach BauGB „*die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe dieses Gesetzbuchs vorzubereiten und zu leiten*“ (§1 Abs.1 BauGB). Träger der Bauleitplanung sind alle Städte und Gemeinden im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung (Greiving 2011a: 387). Im Gegenstromprinzip müssen Bauleitpläne dabei den Zielen der Raumordnung angepasst werden (§1 Abs. 4 BauGB).

¹³⁰ Die Situation in NRW wird in Kap. 5.2.6 ausführlicher erläutert.

¹³¹ Fortsetzung dieser Argumentation siehe Kap. 5.3 zur Klimaanpassung in der Regionalplanung. Vergleichbare Forderungen finden sich auch in Bezug zu den Herausforderungen anderer Megatrends wie dem demographischen Wandel.

Die beiden Bestandteile der Bauleitplanung mit der vorbereitenden Bauleitplanung (Flächennutzungsplan, §§5-7 BauGB) und verbindlicher Bauleitplanung (Bebauungsplan, §§8-10 BauGB) knüpfen an den Vorgaben der Regionalplanung an. Der Flächennutzungsplan umfasst dabei immer das gesamte Gemeindegebiet (§5 Abs. 1 BauGB). Der Bebauungsplan umfasst Teilbereiche der Gemeinde und „enthält die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung“ (§8 Abs. 1 BauGB). Ausgangspunkt hier sind Grundstücke und Boden als physischer Gegenstand – in der Praxis ergänzt um eine Vielzahl informeller Instrumente der Stadtentwicklung (Greiving 2011c: 405). Gemeinsam mit anderen Regelungen des BauGB¹³² wird durch den Bebauungsplan Baurecht begründet. Nur der Bebauungsplan ist als kommunale Satzung direkt rechtsverbindlich gegenüber allen Privaten, während der Flächennutzungsplan nur behördenintern verbindlich ist (Fürst 2010: 84–86)

5.2.3 Leitvorstellung und Grundsätze der Raumordnung

Bis hierher war das Ziel dieses Unterkapitels, das System der räumlichen Planung zu erläutern, den rechtlichen Rahmen sowie das Zusammenwirken der Ebenen. Hiervon ausgehend geht es jetzt im nächsten Schritt darum, auf die Leitvorstellungen und Grundsätze der Raumordnung zu schauen, die inhaltsleitend für die überörtliche Planung sind.

Leitvorstellung der Raumordnung

Die Aufgabe der Raumordnung wurde bereits dargelegt als Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Bundesrepublik Deutschland als Gesamtraum sowie aller Teilräume. Daran knüpft die Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung an, „die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgevogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt“ (§1 Abs. 2 ROG). In dieser Definition geht es einerseits um den Ausgleich von Ansprüchen an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen, was dann als nachhaltige Raumentwicklung definiert wird. Darüber hinaus ist die Leitvorstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse wirkmächtig für die gesamte Raumordnungspolitik in Deutschland. Gleichzeitig gibt es eine intensive Diskussion darüber, wie gleichwertige Lebensverhältnisse operationalisiert werden können und ob oder wie viel Gleichheit tatsächlich mit Gleichwertigkeit gemeint ist (ARL 2006; Barlösius 2006; Kersten 2009). Unabhängig davon sind sich alle Autoren einig, dass Raumordnung immer einem Ausgleich innerhalb des Gesamtraums verpflichtet ist, wobei dafür unterschiedliche Maßstäbe angelegt werden können und länder- und regionsspezifische Kriterien möglich sind.

Grundsätze der Raumordnung

„Der Raum ist in seiner Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Böden, des Wasserhaushalts, der Tier- und Pflanzenwelt sowie des Klimas einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen zu entwickeln, zu sichern oder, soweit erforderlich, möglich und angemessen, wiederherzustellen. Wirtschaftliche und soziale Nutzungen des Raums sind unter Berücksichtigung seiner ökologischen Funktionen zu gestalten; dabei sind Naturgüter sparsam und schonend in Anspruch zu nehmen, Grundwasservorkommen sind zu schützen. Die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist zu vermindern, insbesondere durch die vorrangige Ausschöpfung der Potenziale für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden sowie zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen.“ (§2 Abs. 2 Nr. 6 ROG)

In allen Raumordnungsplänen werden, soweit erforderlich, Grundsätze der Raumordnung konkretisiert und mit Festlegungen verbunden, die in §2 Abs. 2 ROG aufgestellt werden. Hier wird mit acht Grundsätzen die Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung weiter ausdifferenziert. Alle

¹³² Dies sind u. a. Vorhaben- und Erschließungspläne (§12 BauGB), Bebauungspläne der Innenentwicklung (§13a BauGB) und alle Genehmigung von Vorhaben im Innenbereich (§34 BauGB) und im Außenbereich (§35 BauGB).

Grundsätze sind bei allen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen und Entscheidungen im Sinne von §4 ROG in der Abwägungs- und Ermessenentscheidung zu berücksichtigen (§4 Abs. 1 Satz 1 ROG) Die Grundsätze sind im Einzelnen in §2 Abs. 2 Nr. 1-8 ROG aufgeführt¹³³. Damit wird eine große Bandbreite von sozialen, ökologischen, ökonomischen und kulturellen Bereichen abgedeckt. Explizit angesprochen werden Klimaschutz und Klimaanpassung in Nr. 6 und dort als zwei gleichbedeutende Grundsätze nebeneinandergestellt. Räumliches Erfordernis des Klimaschutzes sind sowohl Maßnahmen des Klimaschutzes selbst als auch Anpassungsmaßnahmen. Zudem sind im weiteren Feld natürliche Senken für klimaschädliche Stoffe zu schaffen, zu entwickeln oder zu erhalten. In das weitere Feld gehören auch die Aufforderungen zur Schaffung räumlicher Voraussetzungen zum Ausbau erneuerbarer Energien, zur sparsamen Nutzung von Energie und zum Schutz kritischer Infrastrukturen.

5.2.4 Instrumente der Raumordnung

Das Kerninstrument der Raumordnung sind die Raumordnungspläne selbst (vgl. Kap. 5.2.2). Die Pläne greifen dabei zumeist auf eine Reihe von Instrumenten zurück, die im Folgenden kurz eingeordnet werden. Ziele können textlich oder zeichnerisch in Raumordnungsplänen festgelegt werden (§3 Abs. 1 Nr. 2 ROG). Grundsätze können durch Gesetz oder als Festlegung in einem Raumordnungsplan aufgestellt werden (§3 Abs. 1 Nr. 3 ROG). Nach Fürst (2010: 194) können Planungsinstrumente allgemein eingeteilt werden in unmittelbar raumgestaltende Instrumente mit raumstrukturellen Darstellungen sowie gebiets- oder standortbezogene Darstellungen und mittelbar raumgestaltende Instrumente. Die mittelbar gestaltenden Instrumente werden hier zunächst ausklammert. Gemeint sind ‚weiche‘ Instrumente wie die Steuerung durch Zielvorgaben, Handlungsaufträge oder Kooperationsanreize (Fürst 2010: 194), die auch eng mit der Regional- oder Landesentwicklung verknüpft sind.

Raumkategorien

Mit der Ausweisung von Raumkategorien kann einem spezifischen Steuerungsbedarf oder einem Förderbedarf in bestimmten Teilräumen Rechnung getragen werden (Fürst 2010: 196). Ausgewiesen werden können beispielsweise in einfacher Form ländliche Räume, auf die dann gezielt Ziele, Grundsätze oder Förderinstrumente ausgerichtet werden. In der Praxis verliert die Ausweisung von Raumkategorien aber an Bedeutung mit Verweis auf die Multifunktionalität von Räumen, dezentrale Selbststeuerung oder eine immer kleinteiligere und diversere räumliche Umgebung (Fürst 2010: 196). NRW verzichtet im aktuellen Entwurf aus Neuaufstellungsverfahren zum Landesentwicklungsplan NRW (LEP NRW) darauf, Raumkategorien auszuweisen (vgl. Lamker et al. 2014: 5; Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen 2015b)¹³⁴.

Raumstrukturelle Darstellungen

In diese Kategorie fallen die regionale Siedlungsstruktur, der Freiraumschutz und linienbezogene Darstellungen. Für die Festlegung der anzustrebenden *Siedlungsstruktur* stehen nach §8 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 ROG in einem nicht abschließenden Katalog insbesondere Raumkategorien, zentrale Orte, besondere Gemeindefunktionen, Siedlungsentwicklungen und Achsen zur Verfügung. Die *Freiraumstruktur* kann nach §8 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 ROG insbesondere gesteuert werden durch großräumige Freiräume, die Steuerung von Nutzungen im Freiraum (z. B. Rohstoffgewinnung), die Sanierung oder Entwicklung von Funktionen des Raums oder das Freihalten von Räumen im Rahmen des vorbeugenden Hochwasserschutzes. Nach §8 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 ROG können zudem

¹³³ Auf eine wörtliche Wiedergabe wird an dieser Stelle verzichtet.

¹³⁴ Hier kann allerdings angezweifelt werden, dass es sich tatsächlich bei ganz NRW um einen urbanisierten Raum, eine Metropolregion oder einen Metropolraum handelt (Lamker et al. 2014).

insbesondere *Trassen und Standorte für Infrastruktur* gesichert werden, die zur Verkehrsinfrastruktur gehören oder Umschlaganlagen von Gütern sind sowie weitere Ver- und Entsorgungsinfrastruktur.

Gebietskategorien, gebiets- und standortbezogene Darstellungen

Zusätzlich definiert das ROG drei *Gebietskategorien*, die für alle Festlegungen von anzustrebender Siedlungs- und Freiraumstruktur sowie zu sichernden Infrastrukturstandorten und -trassen genutzt werden können: Vorranggebiete, Vorbehaltsgebiete und Eignungsgebiete (§8 Abs. 7 Satz 1 ROG). Vorranggebiete geben der vorgesehenen Nutzung einen Vorrang insoweit, dass andere Nutzungen in diesen Gebieten nicht erlaubt sind, die nicht vereinbar mit den vorrangigen Funktionen oder Nutzungen sind. Vorbehaltsgebiete sind schwächer, in dem sie einer Nutzung oder einer Funktion ein besonderes Gewicht in der Abwägung zuschreiben. Eignungsgebiete schließlich beziehen sich auf Nutzungen, die nach §35 BauGB genehmigungsfähig sind und die damit in diesen Gebieten automatisch keinen anderen Belangen entgegenstehen. Dafür schließen Eignungsgebiete die vorgesehene Nutzung oder Maßnahme an jeder anderen Stelle im Planungsgebiet aus. Vorranggebiete können zudem nach §8 Abs. 7 Satz 2 ROG mit der Wirkung von Eignungsgebieten versehen werden. Darüber hinaus kann die Raumordnung Funktionszuweisungen an Teilgebiete der Region oder an Gemeinden aussprechen oder Siedlungsbegrenzungen vornehmen, beispielsweise durch die Beschränkung auf Eigenentwicklung (Fürst 2010: 194).

Zentrale-Orte-Konzept

Das Zentrale-Orte-Konzept ist eins der bundesweit etablierten Konzepte in Landesraumordnungsplänen (Blotevogel 2005). Es übernimmt vor allem die räumliche Steuerung von Einrichtungen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge in allen Teilen eines Bundeslands (Domhardt et al. 2011: 211; Greiving et al. 2015: 1). Zwar ist der Anspruch an die Steuerungswirkung des Konzepts in einigen Teilen höher als seine tatsächliche Wirkung (Terfrüchte 2015: 13–14; Flex, Gerber und Terfrüchte in Bearbeitung), doch erfüllt es nach wie vor eine wichtige Aufgabe in der Raumordnung und bietet darüber hinaus eine gute Anknüpfungsfähigkeit für Fachgesetze. Das ROG nennt hierzu explizit die Ausweisung von zentralen Orten als Möglichkeit zur Festlegung der anzustrebenden Siedlungsstruktur (§8 Abs. 5 Satz 1 ROG).

Durch die Festlegung zentralörtlicher Hierarchiestufen – meist Oberzentrum, Mittelzentrum, Grundzentrum und Mischformen – soll der flächendeckenden Versorgung ebenso Rechnung getragen werden wie einer angemessenen Erreichbarkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Heute zeigen sich bundesweit wissenschaftliche Trends zur Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts, z. B. für NRW (Greiving et al. 2015; Terfrüchte 2015; Flex, Gerber und Terfrüchte in Bearbeitung), aber auch für andere Bundesländer (ARL 2013; Klee 2013; Greiving, Flex und Terfrüchte 2015). Auf ihrer letzten Sitzung hat sich auch die MKRO zur wichtigen Stellung des Konzepts bekannt und sich für eine zeitgemäße Weiterentwicklung ausgesprochen (MKRO 2016a). In der Praxis ist die Situation bisher unterschiedlich. Einerseits sind viele Anpassungen vorgenommen worden, beispielsweise in ostdeutschen Bundesländern, andererseits schleift aber auch NRW ein altes Konzept von 1979 unverändert in die Neuaufstellung des LEP NRW mit (Lamker et al. 2014: 5–6; Greiving et al. 2015: 4).

Siedlungs-, Verkehrs- und Infrastrukturtrassen

Die Festlegung von Siedlungs- und Verkehrsachsen ebenso wie von weiteren Trassen für Infrastruktur der Ver- und Entsorgung ist in den meisten Raumordnungsplänen zu finden. Gemeinsam mit dem Zentrale-Orte-Konzept und weiteren punktförmigen Festlegungen, z. B. für Standorte von Großvorhaben, verfolgt die Raumordnung hierdurch ein punkt-axiales Entwicklungskonzept (Domhardt et al. 2011: 211). Von diesen Möglichkeiten wird unterschiedlich Gebrauch gemacht – beispielsweise verzichtet NRW in der laufenden Neuaufstellung des LEP NRW darauf, Siedlungs- oder Verkehrsachsen festzulegen (Lamker et al. 2014: 11).

Raumordnerische Zusammenarbeit

Das ROG fordert dazu auf, zur Verwirklichung von Planungen und Maßnahmen und Raumordnungsplänen geeignete Formen der Zusammenarbeit zu nutzen (§13 Abs.1 ROG). Das können nach §13 Abs. 2 ROG insbesondere vertragliche Vereinbarungen, regionale Entwicklungskonzepte, Netzwerke, Kooperationsstrukturen oder regionale Foren und Aktionsprogramme sein, aber auch die Durchführung einer Raumbesichtigung mit einer Bereitstellung der Ergebnisse (Jacoby 2011b).

Damit verbunden ist die Aufforderung an Raumordnungsbehörden, einerseits selbst aktiv die raumordnerische Zusammenarbeit zu gestalten und weiterzuentwickeln. Andererseits aber auch darüber hinaus Kooperationen anzuregen, Impulse zu setzen und ggf. zu moderieren. Der Auftrag aus dem ROG ergeht aber explizit auch in Richtung Personen des Privatrechts (§13 Abs. 1 Satz 1 ROG). Vertragliche Vereinbarungen können dabei die Übernahme der Kosten durch Dritte beinhalten, wenn diese im Sinne der Verwirklichung von Raumordnungsplänen dem Träger der Landes- oder Regionalplanung entstehen (§13 Abs. 2 Satz 2 ROG).

5.2.5 Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland

Für Deutschland sind die Leitbilder der Raumentwicklung besonders relevant, die erstmals 2006 von der MKRO aufgestellt wurden und zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Arbeit in Überarbeitung waren. Erstellungsprozess und Leitbilder selbst waren und sind wichtig dafür, das Bewusstsein in der Raumordnung auf neue Herausforderungen zu lenken und Probleme gemeinsam zu benennen (vgl. Fürst 2010: 56). Die Erarbeitung der ersten Leitbilder wurde zuweilen sehr kritisch diskutiert, zumal sie sehr abstrakt in ihrer Darstellung bleiben und keine Bindungswirkung entfalten. Sie wurden aber auch dargestellt als Beispiel für *evidence-driven planning*, d. h. einen verantwortungsvollen und transparenten Umgang mit Herausforderungen, Fakten und Ergebnissen sowie deren kontinuierlicher fachöffentlicher Diskussion und Reflexion (Aring und Sinz 2006: 60). Verabschiedet wurden drei Leitbilder am 30. Juni 2006 von der MKRO. Diese Leitbilder sind (MKRO 2006):

- Leitbild 1: Wachstum und Innovation,
- Leitbild 2: Daseinsvorsorge sichern und
- Leitbild 3: Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten.

Dabei wird vor allem in den Leitbildern 1 und 2 vielfach auf den Regionsbegriff verwiesen, ohne genauer zu definieren, was eine Region ist – Region kann sowohl eine Analyseebene wie eine Handlungsebene sein (Terfrüchte 2015: 11). Die Zielrichtung der Leitbilder ist aber klar: sie sollen als Grundlage für „Entscheidungsträger in Bund und Ländern einschließlich der regionalen Planungsträger, der Gemeinden und Gemeindeverbände“ (MKRO 2006: 5) dienen. Es ist auch feststellbar, dass sich die neueren Landesentwicklungspläne beispielsweise häufig auf das Thema der Kulturlandschaftsgestaltung beziehen, das in Leitbild 3 in der Diskussion verankert wurde (Lamker und Paßlick in Bearbeitung). Daraus lässt sich zwar kein Kausalzusammenhang ableiten, aber alleine die intensive Diskussion in Wissenschaft und Raumordnungspraxis dürfte zu einer Diffusion der Vorstellungen und Ideen geführt haben. Eine breite öffentliche Diskussion ist hingegen weder 2006 noch heute für die Überarbeitung Bestandteil der Arbeit.

Der Klimawandel hat in den Leitbildern 2006 nur eine Erwähnung erfunden mit dem Satz „*Entwicklungen, wie [...] die Folgen des Klimawandels erfordern ein Umdenken und regional angepasste Konzepte*“ (MKRO 2006: 24). Im gleichen Satz genannt wurden Unterschiede in der regionalen Entwicklung, eine Alterung der Gesellschaft sowie eine schwierige Situation der Kommunalfinanzen. Klimawandel als Problem wurde zwar erkannt, aber in eine breite Palette allgemeiner Herausforderungen eingeordnet, ohne handlungsleitende Assoziationen damit zu verknüpfen. Der Themenbereich Klimawandel und Klimaanpassung wurde auch von begleitenden wissenschaftlichen Artikel gar nicht thematisiert (Aring und Sinz 2006; Heinrichs 2006). Über mögliche Gründe soll hier nicht spekuliert werden, möglicherweise fehlte der evidenzgetriebenen Planung (Aring und Sinz 2006: 60) einfach noch die

Evidenz und es standen keine alternativen Wege der Reduktion von Unsicherheit und Komplexität des Klimawandels zur Verfügung¹³⁵. Dennoch: „Die Stärke der Leitbilder liegt gerade in dem übersektoralen Ansatz und der Beschränkung ihrer Visualisierung auf jeweils nur eine Karte“ (Heinrichs 2006: 654).

Bereits 2010 hat die MKRO einen weiteren Beschluss gefasst, die Leitbilder zu konkretisieren und weiterzuentwickeln. In den Mittelpunkt gestellt werden dafür drei Themenbereiche: „Partnerschaften und Strategien für Stadtregionen und ländliche Räume, räumliche Konzepte für Mobilität und Logistik, räumliche Erfordernisse des Klimaschutzes und der Energieversorgung“ (MKRO 2010: 1). Während in der Überschrift nur auf Klimaschutz abgestellt wird, werden darunter auch Aspekte der Klimaanpassung gefasst. Vor allem wird gefordert, Klimaschutz und Klimaanpassung als „gleichberechtigte Strategieelemente der Raumordnungspolitik von Bund und Ländern“ (MKRO 2010: 4) zu machen, stärker die Vorsorge vor Naturgefahren und den Küstenschutz zu berücksichtigen und Elemente der Risikovorsorge in die Planung zu integrieren. Darüber hinaus wird festgestellt, dass in Verdichtungsräumen als klimatische Belastungsgebiete „mit der Festlegung klimatisch bedeutsamer großräumiger Freiflächen bzw. in funktionaler Beziehung zu diesen, die Kalt- bzw. Frischluftammelgebieten und Abflussleitbahnen gesichert werden“ (MKRO 2010: 4).

Unsicherheit und Komplexität werden in Leitbildern 2006 sowie dem Beschluss zur Überarbeitung 2010 nicht explizit adressiert. Es ist anzunehmen, dass aber die Leitbilder vor allem ihren Beitrag dazu leisten, für die beteiligten Akteure die Wert- und Zielunsicherheit sowie die Organisations- und Koordinationsunsicherheit zu reduzieren (vgl. Kap. 3.3.1). Interessant ist vor diesem Hintergrund, dass der Weiterentwicklungsbeschluss 2010 im Themenfeld ‚Stadtregionen und ländliche Räume‘ auf regionale Partnerschaften und Verantwortungsgemeinschaften verweist und dabei zu einem Denken von unten über administrative Grenzen hinaus aufruft. Darüber hinaus genannt werden Regiopolen „als Prozesse der Selbstorganisation auf Initiative regionaler Akteure“ (MKRO 2010: 2–3) eingeordnet. Auch im Themenfeld ‚Mobilität und Logistik‘ finden großräumige Verantwortungsgemeinschaften mit Blick auf die Entwicklung der Bundesverkehrswegeführinfrastruktur Eingang (MKRO 2010: 3). Im Themenfeld von ‚Klimaschutz und Energieversorgung‘ finden sich keine vergleichbaren Referenzen auf Selbstorganisation oder Entscheidungen nachgelagerter Ebenen. Allerdings sollen Instrumente der Raumordnung robuster gegenüber zukünftigen Naturgefahren und Risiken gestaltet werden. Festgelegtes Ziel dabei: „Anzustreben sind robuste Strukturen, die einer großen Bandbreite möglicher Gefährdungen standhalten können“ (MKRO 2010: 4). Regionale Energiekonzepte werden ebenfalls als wesentlicher Erfolgsfaktor eingeordnet. Kurz zusammengefasst: eine hohe Bedeutung des Themas Klimaanpassung wird anerkannt und Anpassungsmaßnahmen gefordert. Zielrichtung von Maßnahmen sind aber vor allem angepasste Instrumente, technische Aspekte der Gefahrenabwehr und des Risikomanagements sowie das Freihalten wichtiger Flächen. Es ist kein Verweis auf eine andere Aufgabe oder Rolle für Planer zu finden.

Im Entwurf der Überarbeitung, der am 03.06.2013 von der MKRO beschlossen wurde, sind aus diesen Forderungen die drei neuen Leitbilder entstanden und in die Diskussion gegeben worden (MKRO 2013a):

- Leitbild 1: Wettbewerbsfähigkeit stärken,
- Leitbild 2: Daseinsvorsorge sichern und
- Leitbild 3: Raumnutzung steuern.

Mit Blick auf die drei Themenbereiche aus dem Beschluss 2010 (MKRO 2010) zeigt sich einerseits eine klare Prioritätensetzung von Partnerschaften zugunsten der Wettbewerbsfähigkeit und vor allem eine Abstraktion auf sehr allgemeine Kategorien, die im Grunde in jedem Verständnis Kern von Raumordnung sind. Eine Raumordnung, die keine Raumnutzung steuert, würde ihren Wesenskern

¹³⁵ Das Thema selbst ist bereits länger als 2006 in der politischen und gesellschaftlichen Diskussion, hat den Durchbruch aber erst nach 2005 erreicht (vgl. Gravert et al. 2013: 23–24). Es dürfte aber mindestens einem Teil der beteiligten Akteure bekannt gewesen sein.

verlieren. Die Leitbilder sind weiterhin in der Diskussion und eine Verschiebung oder Ergänzung von Leitbildern ist noch möglich.

Mit Blick auf den Klimawandel wurde unterhalb des Leitbilds 3 verankert: „*Räumliche Strukturen an den Klimawandel anpassen*“ (MKRO 2013a: 19). Dazu sind weiterhin Klimaschutz und Klimaanpassung zwei gleichbedeutende Säulen. Kernelement der Klimaanpassung sind die Gefahrenabwehr gegenüber Naturgewalten, aber auch die Sicherung klimatischer Ausgleichsräume. Hinzu gekommen ist aber auch eine neue Aufgabe: „*Anpassung der Raumnutzungen durch nationale und transnationale Kooperationen von Raum- und Flächennutzungsplanung, Wasservirtschaft, Landwirtschaft und Forstwirtschaft*“ (MKRO 2013a: 20). Die Leitbilder haben zwar keine Bindungswirkung, fordern aber hiermit implizit eine aktive Rolle der Raumordnung über ihren Kernbereich hinaus und die aktive Wahrnehmung ihrer Koordinationsfunktion. Das wurde auch bereits im Raumordnungsbericht 2011 eingefordert, wonach der Klimawandel als zentrales Zukunftsthema ausführlich behandelt werden sollte (BBSR 2012: 100). Trotzdem: „*Wenig Mut für Innovation*“ (Aring 2014) war ein Fazit zum Entwurf der aktualisierten Leitbildern. Die wissenschaftliche Debatte zu Klimawandel und Klimaanpassung wurde zwar aufgegriffen, aber kein neuer Impuls für die Raumordnung damit verknüpft, obwohl es auf Länder- und Regionsebene viele weitergehende Initiativen in diesem Themenfeld gibt – bis hin zu Landesgesetzen wie dem Klimaschutzgesetz NRW.

Im März 2016 wurden schließlich die neuen Leitbilder und Handlungsstrategien von der MKRO beschlossen und veröffentlicht (MKRO 2016c, 2016b). Im Vergleich zum Entwurf aus 2013 wurde das dritte Leitbild erweitert um die nachhaltige Entwicklung und noch ein viertes Leitbild „*Klimawandel und Energiewende gestalten*“ hinzugefügt. Die verabschiedeten vier sogenannten strategischen Leitbilder sind damit:

- Leitbild 1: Wettbewerbsfähigkeit stärken,
- Leitbild 2: Daseinsvorsorge sichern
- Leitbild 3: Raumnutzungen steuern und nachhaltig entwickeln und
- Leitbild 4: Klimawandel und Energiewende gestalten.

In ihrem Beschluss fordert die MKRO zudem dazu auf, die bewährten Instrumente der Raumordnung dort bedarfsgerecht weiterzuentwickeln, so sie im Sinne der Leitbilder nicht ausreichen (MKRO 2016b: 2). Als Handlungsansätze im Bereich Klimaanpassung wird auf das Handlungskonzept der MRKO aus 2013 verwiesen (MKRO 2013b, 2016c: 21–22)¹³⁶. In der Leitbildkarte zum Klimawandel werden die Bereiche vorbeugender Hochwasserschutz in Flusskorridoren, Küstenschutz, Schutz in Berggebieten, bioklimatische Belastungsgebiete (Hitzefolgen sowie Hitzefolgen in verdichteten Räumen), von Trockenheit betroffene Gebiete sowie schützenswerte natürliche Kohlenstoff-Senken dargestellt (MKRO 2016c: 22). Die MKRO benennt in den Leitbildern die Anpassung an den Klimawandel als „eine permanente und dynamische Aufgabe der Raumordnung“, die alle Raumnutzungen umfasst und immer den Gegebenheiten vor Ort oder in der Region angepasst werden muss (MKRO 2016c: 19). Klimaschutz und Energiewende werden deutlich als wesentliche Aufgaben und gemeinsames Ziel benannt (MKRO 2016c: 18). Den Ausgangspunkt für Klimaanpassung bilden hier immer Raumanalysen, in denen die Anfälligkeit von Raumnutzungen und Raumstrukturen dargestellt wird und auf deren Basis die Formulierung von Zielen und Grundsätzen überprüft und verändert werden können (MKRO 2016c: 19). Die Leitbilder verweisen ebenfalls explizit auf die Integration einer Klimafolgenabschätzung (*climate proofing*) in die Planung (vgl. auch Kap. 5.5).

5.2.6 Raumordnung in NRW

Der Aufbau und das System der räumlichen Planung sind deutschlandweit – mit Ausnahme der Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg – gleich. In der Landes- und Regionalplanung gibt es aber

¹³⁶ Die Anforderungen werden in Kap. 5.3.2 zusammenfassend dargestellt.

wichtige Unterschiede, die wohl am auffälligsten in der unterschiedlichen Verortung der Landesplanung in den Landesministerien und der unterschiedlichen Zuordnung und Organisationsform der Regionalplanung liegen (vgl. Diller in Bearbeitung).

Landesplanungsgesetz NRW und Landesentwicklungsplan

Das Landesplanungsgesetz in NRW (LPIG NRW) fordert entsprechend des ROG dazu auf, das gesamte Landesgebiet sowie seine Teilräume „gemäß § 1 Raumordnungsgesetz zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern“ (§1 LPIG NRW). Raumordnungspläne sind in NRW dabei auf Landesebene der Landesentwicklungsplan (LEP NRW) sowie auf teilträumlicher Ebene Braunkohlenpläne, Regionalpläne und der regionale Flächennutzungsplan (§2 Abs. 1 LPIG NRW). Die Landesplanungsbehörde hat die Zuständigkeit für die Erarbeitung des LEP und die Umsetzung der Raumordnung (§3 LPIG NRW). Darüber hinaus definiert das Gesetz die Regionalplanungsbehörden, deren Zuständigkeiten und Aufgaben (§4 LPIG NRW) sowie die regionalen Planungsträger in Form der Regionalräte bzw. der Verbandsversammlung im RVR mit deren Bildung, Aufgaben und Organisation (§§6-11 LPIG NRW)¹³⁷.

In den §§12-16 werden gemeinsame Vorschriften für Raumordnungspläne dargelegt sowie weitere Vorschriften für Landesentwicklungspläne und Regionalpläne in den §§17-19. Dabei wird festgelegt, dass Raumordnungspläne aus drei Teilen bestehen: textliche und zeichnerische Festlegungen sowie diesen zugeordneten Erläuterungen (§12 Abs. 1 LPIG NRW). Darüber hinaus sind vielfältige Aufträge mit Bezug auf Klimaschutz und Klimaanpassung enthalten, die durch das Klimaschutzgesetz des Landes eingefügt wurden¹³⁸. An das Beteiligungsverfahren bei Raumordnungsplänen werden die Anforderungen gestellt, die in §10 ROG enthalten sind, d. h., dass bei der Aufstellung die „*Öffentlichkeit sowie die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen [...] von der Aufstellung des Raumordnungsplans zu unterrichten [sind]; ihnen ist Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf des Raumordnungsplans und seiner Begründung zu geben*“ (§10 Abs. 1 ROG). Darüber hinaus gehende Anforderungen werden nicht formuliert¹³⁹. Regionalpläne müssen aus dem LEP heraus entwickelt werden und auch an geänderte Ziele angepasst werden (§18 LPIG NRW). Den Regionalplänen fällt gleichzeitig auch die Funktion des Landschaftsrahmenplans nach dem Landschaftsgesetz NRW sowie des forstlichen Rahmenplans nach dem Landesforstgesetz NRW zu (§18 Abs. 2 LPIG NRW). Regionalpläne haben also die Aufgabe, sich auch um Naturschutz, Landschaftspflege und die Sicherung des Waldes zu kümmern und diese Funktionen zu integrieren (Primärintegration).

In NRW wird mit dem Ziel 2016 derzeit ein neuer LEP aufgestellt. Zwar liegt die erste Auftaktveranstaltung 2007 dann schon fast zehn Jahre zurück, aus vielfältigen politischen und inhaltlichen Gründen hat sich das Verfahren aber sehr lang hingezogen (Lamker 2014a: 151–153; Lamker et al. 2014: 1–2). Ein Entwurf liegt seit dem 25.06.2013 vor und wurde im Beteiligungsverfahren intensiv kritisiert und im Anschluss an wichtigen Stellen zum zweiten Entwurf vom 22.09.2015 verändert. Beispielsweise wurde das Ziel Klimaschutzplan gestrichen und stattdessen die Inhalte in die Erläuterungen verschoben (Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen 2015a: 3)¹⁴⁰. Zudem sind nach intensiver Diskussion das Ziel zur Rücknahme von Siedlungsflächenreserven entfallen sowie das Ziel Vorrang der Innenentwicklung zum Grundsatz geändert worden (Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen 2015d: 4–5), d. h. anders herum hier auch mehr Spielraum und Entscheidungsnotwendigkeiten für die Regionalplanung und eine weniger harte (oder klare) Linie für schwierige und konfliktbehaftete Entscheidungen. Statt einer Metropolregion NRW sind nun die beiden Metropolregionen Ruhr und

¹³⁷ Zur besonderen Situation innerhalb des Verbandsgebiets des RVR siehe nächstes Unterkapitel (vgl. Kap. 5.2.7).

¹³⁸ Siehe dazu der nächste Abschnitt mit dem Inhalt dieser Anforderungen.

¹³⁹ Auf die weiteren Verfahrensvorschriften und auf die Braunkohlenplanung wird hier nicht weiter eingegangen, da sie nicht erforderlich sind für die an dieses Kapitel gestellte Fragestellung.

¹⁴⁰ Zum Klimaschutzgesetz und Klimaschutzplan NRW siehe nächster Abschnitt.

Rheinland vorgesehen, die kooperativ und in funktionaler Arbeitsteilung Synergien ausschöpfen sollen (Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen 2015d: 4).

Schon Anfang der 2000er-Jahre hat Kunzmann (2001a: 157) festgestellt, dass die Landesplanung in Nordrhein-Westfalen viel ihrer Wirkung und ihres Einflusses verloren hat, den sie noch in den 1960er- und 1970er-Jahren gehabt hat. Ob das in der Praxis tatsächlich so ist, lässt sich kaum eindeutig belegen. Auch die Entwicklungen mit Blick auf den neuen LEP NRW lassen sich aber als Rückzug der Landesplanung aus kritischen Themen deuten (Lamker et al. 2014). Mit dem Klimawandel ist außerdem ein wichtiges Querschnittsthema aus der Landesplanung herausgenommen und in einen eigenen Plan mit einer eigenen Zuständigkeit überführt worden. Zudem sind mit Bezug auf die Energiewende wichtige Entscheidungen wie die Trassierung von Höchstspannungsleitungen auf die Bundesebene und die Bundesfachplanung verlagert worden.

Klimaschutzgesetz NRW und Klimaschutzplan

In NRW wird die Situation im Hinblick auf Raumordnung, Klimaschutz und Klimaanpassung etwas komplizierter. Durch den Landtag wurde am 23.01.2013 ein Klimaschutzgesetz (KlSchG NRW) beschlossen, das eng mit Themen der Landesplanung verbunden ist und auf dessen Basis ein eigener Klimaschutzplan aufgestellt wurde. Eine Verabschiedung war laut Gesetz für 2013 vorgesehen (§6 Abs. 2 KlSchG NRW) – beschlossen wurde der Plan tatsächlich am 17.12.2015 durch den Landtag (MKULNV NRW 2015b). Auffällig ist dabei zunächst, dass Landesplanung und Klimaschutz in zwei unterschiedlichen Stellen der Landesregierung verankert sind. Die Landesplanung in der Staatskanzlei, der Klimaschutzplan im Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MKULNV NRW).

Das Gesetz richtet sich an alle öffentlichen Stellen und legt als Ziel fest, die Treibhausgasemissionen im Landesgebiet bis 2020 um mindestens 25 % und bis 2050 um mindestens 80 % zu reduzieren (§3 Abs. 1 KlSchG NRW). Dabei setzt das Gesetz auf Ressourcenschutz, Ressourcen- und Energieeffizienz, Energieeinsparung sowie den Ausbau von erneuerbaren Energien (§3 Abs. 2 KlSchG NRW). Obwohl das Gesetz mit ‚Klimaschutzgesetz‘ betitelt ist, beinhaltet es auch explizit die Aufforderung dazu, negative Auswirkungen *„durch die Erarbeitung und Umsetzung von sektorspezifischen und auf die jeweilige Region abgestimmten Anpassungsmaßnahmen zu begrenzen“* (§3 Abs. 3 KlSchG NRW). Hieraus ergeht ein direkter Handlungsauftrag an die Regionalplanung als öffentliche Stelle im Sinne des Gesetzes. Zudem hat sie selbst eine Vorbildfunktion für Klimaschutz und Klimaanpassung (§5 Abs. 1 KlSchG NRW). Es fehlt aber an einem höheren Konkretisierungsniveau und möglichen oder vorgesehenen Maßnahmen im Gesetz selbst (Wickel 2013: 78). Öffentliche Stellen haben zudem die Verpflichtung, Klimaschutzkonzepte aufzustellen, wobei das Land Anforderungen daran konkretisieren kann, aber auch für einen finanziellen Ausgleich per Rechtsverordnung sorgen muss (§5 Abs. 1 KlSchG NRW)¹⁴¹. Nach dem Beschluss eines Klimaschutzplans im Landtag muss der Plan im regelmäßigen Turnus von fünf Jahren fortgeschrieben werden (§6 Abs. 2 KlSchG NRW). Dafür ist ein Monitoring vorgesehen, dessen Ergebnisse veröffentlicht werden müssen und auf dessen Basis die Fortschreibung durchgeführt wird (§8 KlSchG NRW). Begleitet und beraten wird dieser Prozess durch einen Sachverständigenrat Klimaschutz, der aus fünf Personen besteht und jeweils für fünf Jahre durch die Landesregierung berufen wird (§9 Abs. 1 KlSchG NRW).

Eine bisher in der Praxiswirkung unklare Doppelstruktur aus Landesplanung und Klimaschutz entsteht durch Änderungen des Landesplanungsgesetzes, die im gleichen Zug beschlossen wurden (Artikel 2 des „Gesetzes zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen“ vom 23.01.2013). So sind nun zunächst in der Abwägung Klimaschutzkonzepte als abwägungsrelevantes

¹⁴¹ Eine entsprechende Rechtsverordnung ist bis dato (Stand: März 2016) nicht erlassen worden. Derzeit werden aus Bundesmitteln Stellen für Klimaschutzmanager in vielen nordrhein-westfälischen Kommunen finanziert.

Material explizit genannt (§12 Abs. 3 LPlIG). Weitreichender sind aber zwei weitere Änderungen am Landesplanungsgesetz.

„(6) In den Raumordnungsplänen sind die räumlichen Erfordernisse des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel als Ziele und Grundsätze der Raumordnung festzulegen. Zur raumordnerischen Umsetzung des § 3 Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen sind die genannten Klimaschutzziele als raumbezogene Ziele und Grundsätze umzusetzen und/ oder nachgeordneten Planungsebenen entsprechende räumliche Konkretisierungsaufträge zu erteilen.

(7) Die Raumordnungspläne müssen auch diejenigen Festlegungen des Klimaschutzplans NRW umsetzen, die gemäß § 6 Absatz 6 Klimaschutzgesetz NRW für verbindlich erklärt worden sind, soweit sie durch Ziele oder Grundsätze der Raumordnung gesichert werden können.“ (§12 Abs. 6-7 LPlIG NRW)

Raumordnungspläne in NRW müssen also Klimaschutz und Klimaanpassung mit Zielen und Grundsätzen unterlegen. Sie müssen aber auch die raumordnerischen Komponenten des Klimaschutzgesetzes umsetzen oder an nachgeordnete Ebenen als Konkretisierungsaufträge weitergeben. Öffentliche Stellen und die Raumordnung sind die einzigen Bereiche, für die eine Verpflichtung aus dem Klimaschutzgesetz ergeht (Greiving, Birkmann und Diehl 2013: 69; Wickel 2013: 79). De facto wirkt hier also das Klimaschutzgesetz mitten in den Kern der Raumordnung hinein und macht sie in den betroffenen Fällen zum Umsetzungsinstrument. Das gilt umso mehr für die letzte Aufforderung, für verbindlich erklärte Festlegungen des Klimaschutzplans NRW mit Zielen und Grundsätzen umzusetzen, sofern das im Rahmen der Raumordnung möglich ist. Hier hat der Klimaschutzplan dann Vorrang vor dem integrierten Gesamtplan, der aus der Raumordnung heraus entwickelt wird.

„Das KISchG NRW-E schafft damit eine Klimaschutzstrategie auf gesetzlicher Ebene. Klimaschutz erfordert das Handeln in den unterschiedlichsten Politikbereichen und auf verschiedenen Politikebenen – Bund, Länder und auch Kommunen. [...] Einem Klimaschutzgesetz muss demgemäß vor allem die Aufgabe zukommen, die Bemühungen um den Klimaschutz in den verschiedenen Rechtsbereichen zu koordinieren und die Anforderungen des Klimaschutzes in anderen politischen Handlungsfeldern sichtbar zu machen.“ (Wickel 2013: 78)¹⁴²

Das Klimaschutzgesetz muss vor allem eine koordinierende Funktion wahrnehmen, die sich auf vielfältige Politikbereiche bezieht. Gemeinsam mit dem Klimaschutzplan folgt hieraus also eine besondere Koordinationsaufgabe, sowohl in vertikaler wie in horizontaler Hinsicht (vgl. Wickel 2013: 78). Mit Blick auf die Matrixorganisation und die Querschnittsaufgabe der Raumordnung (vgl. Abbildung 15) folgen hieraus zwangsläufig Überschneidungsbereiche, was alle räumlichen Belange von Klimaschutz und Klimaanpassung angeht. Ob diese Konstruktion rechtlich tragfähig ist, erscheint Experten als offene Frage. Sinnvoll erscheint es allerdings nicht, das im Grunde querschnittsorientierte Thema Klimaschutz und Klimaanpassung damit in zwei gesamträumlichen Plänen nebeneinander zu behandeln und sich durch Querverweise abzusichern. Wenn Klimawandel ein komplexes und besonderes Problem ist, ist zumindest fraglich, ob eine komplizierte und besondere Konstruktion geeignet ist, die mit dem Problem behaftete Unsicherheit und Komplexität zu bearbeiten und zu reduzieren.

Aktueller Stand der Regionalplanung

In NRW gibt es derzeit 12 gültige Pläne, die die Funktion eines Regionalplans im Sinne des Landesplanungsgesetzes erfüllen. Das sind Regionalpläne in den fünf Bezirksregierungen Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Köln und Münster sowie für die sechs Städte der Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr (Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim an der Ruhr, Oberhausen) ein regionaler Flächennutzungsplan, der für seinen Geltungsbereich die Funktion eines Regionalplans

¹⁴² Der Verfasser bezieht sich auf den Entwurf zum KISchG NRW. Die Aussage trifft aber auch auf das verabschiedete Gesetz zu.

übernimmt. Für den Bereich des RVR gelten die bestehenden Pläne weiter, alle damit nach LPIG NRW verbundenen Aufgaben werden aber bereits durch den RVR wahrgenommen.

Tabelle 11: Gültige Regionalpläne in NRW

Teilraum/Region	Name/Teilabschnitte
Bezirksregierung Arnsberg	Teilabschnitt Kreis Soest und Hochsauerlandkreis (2012) Oberbereich Siegen (2008) Regionalplan – Teilabschnitt Oberbereich Dortmund – westlicher Teil (2004) Regionalplan – Teilabschnitt Oberbereiche Bochum und Hagen (2000/2001)
Bezirksregierung Detmold	Teilabschnitt Oberbereich Bielefeld (2004) Teilabschnitt Paderborn-Höxter (2008)
Bezirksregierung Düsseldorf	Düsseldorf (1999) ¹⁴³
Bezirksregierung Köln	Teilabschnitt Region Aachen (2003) Teilabschnitt Region Bonn/Rhein-Sieg (2004) Teilabschnitt Region Köln (2001)
Bezirksregierung Münster	Münsterland (2014)
Regionaler Flächennutzungsplan (Städteregion Ruhr 2030)	Regionaler Flächennutzungsplan der Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr (2010) ¹⁴⁴
Regionalverband Ruhr	Regionalplan Ruhr: Vorbereitung des formellen Aufstellungsverfahrens (vgl. Kap. 10.3)

Quelle: eigene Recherche (Stand: April 2016)

Der regionale Flächennutzungsplan soll nach Abschluss des Aufstellungsverfahrens zum Regionalplan Ruhr als gemeinsamer Flächennutzungsplan der sechs beteiligten Städte fortgeführt werden. Die Funktion des Regionalplans wird dann nur noch durch den Regionalplan Ruhr erfüllt.

5.2.7 Regionalverband Ruhr als Sonderkonstruktion für die Regionalplanung

Der RVR nimmt heute in NRW eine Sonderstellung ein als Kommunalverband, dem die Aufgabe der staatlichen Regionalplanung für das Gebiet seiner Mitgliedskommunen durch das Land NRW übertragen wurde (Land Nordrhein-Westfalen 2007; Tönnies und Wagener 2014). Dabei blickt der RVR aber auf eine lange Tradition von Regionalplanung und Regionalentwicklung zurück. Seine Situation hat sich mit Reformen seit 2004 zunehmend in Richtung eines multi-funktionalen semi-gebietskörperschaftlichen Regionalverbands entwickelt (vgl. Fürst 2014c: 96). Als in gewisser Weise Vorbilder für die integrierte gesamtäumliche Arbeit im RVR können vor allem die Regionen Hannover und Stuttgart gelten (Tönnies 2015), aber auch internationale Regionen wie ‚Grand Paris‘ (Winterhager 2014)¹⁴⁵.

Das Ruhrgebiet zeigt aber auch viele kleinteilige Strukturen und Besonderheiten, die prägend für die Arbeit von Regionalplanung und Regionalentwicklung sind – überspitzt ist das Ruhrgebiet dann (auch) ‚die Region zwischen Alpen und Breckerfeld‘¹⁴⁶. Ohne dominantes Zentrum, wie in Hannover oder Stuttgart, ergeht an die Strukturen fast notwendigerweise der Anspruch, allen gleichzeitig gerecht zu werden und sich nicht nur um den Ausgleich der großen Kernstädte zu kümmern (Tönnies 2014). In diese Gemengelage fällt auch das Aufstellungsverfahren zum neuen Regionalplan Ruhr mit dem regionalen Diskurs als Kernelement der Erarbeitung und Einbettung ‚in einen diskursiven, auf Transparenz und Kommunikation angelegten Prozess‘. (Wagener et al. 2014: 203). Im Folgenden geht der

¹⁴³ Derzeit laufendes Neuaufstellungsverfahren. Ein Entwurf aus dem August 2014 liegt vor und das Beteiligungsverfahren dazu ist bereits abgeschlossen.

¹⁴⁴ Gültigkeit als Regionalplan endet nach Aufstellung des Regionalplans Ruhr.

¹⁴⁵ Die Rezeption des Ruhrgebiets in der internationalen Debatte bleibt hingegen dünn.

¹⁴⁶ Eigene Formulierung, sinngemäß auf der Basis vieler öffentlicher Aussagen von Mitarbeitern des RVR. Alpen und Breckerfeld sind Gemeinden innerhalb des Verbandsgebiets.

Blick zurück auf fast 100 Jahre Geschichte der Regionalplanung im Ruhrgebiet – der Blick vorwärts auf den heutigen regionalen Diskurs erfolgt dann in Kap. 10.

Die Geschichte der Regionalplanung im Ruhrgebiet geht zurück bis zur Gründung des Siedlungsverbands Ruhrkohlenbezirk (SVR) im Jahr 1920. Erster Direktor des Verbands wurde Robert Schmidt, der sich bereits vorher in seiner 1912 erschienenen Dissertation „Denkschrift betreffend Grundsätze zur Aufstellung eines General-Siedlungsplanes für den Regierungsbezirk Düsseldorf (rechtsrheinisch)“ mit der regionalen Steuerung der Siedlungs-, Freiraum- und Infrastrukturentwicklung der Region auseinandergesetzt hat (Schmidt 1912; Petz 2014).

Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk 1920-79

Der SVR ist damit zwar nicht der erste Regionalplanungsverband – der Zweckverband Groß-Berlin wurde bereits 1911 gebildet (Blotevogel 2011b: 83–86) – wohl aber eins der einflussreichsten Modelle für die Entwicklung regionaler Planung in den westdeutschen Verdichtungsräumen nach dem zweiten Weltkrieg (Fürst 2014c: 95) und häufig genannte Referenz bis in die heutige Zeit (Kunzmann 2010). Die Ideen der Verknüpfung von Grün- und Freiraumplanung mit einem Generalsiedlungsplan in einem zweistufigen Planungssystem war der damaligen Zeit weit voraus und wurden mit dem SVR langsam verwirklicht (Blotevogel 2011b: 86–88). Schon in der Anfangszeit war der SVR eine besondere Konstruktion: in seiner Verbandsversammlung hatten auch Vertreter von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen Einfluss und er hatte ein breites Spektrum von Aufgaben zu erfüllen. Über Jahrzehnte sind im Anschluss hieraus Impulse „als Modell für die Organisation der Regionalplanung“ (Blotevogel 2011b: 89) ausgegangen.

Der SVR hat den zweiten Weltkrieg überdauert und ist funktionsfähig geblieben bis zur Gründung NRWs, d. h. es gab eine kontinuierliche flächendeckende Planung für die Region (Blotevogel 2011a: 116). Seit 1949 ist der Begriff Raumordnung dann auch in das neue GG eingeflossen und eine Rahmengesetzgebungskompetenz auf Bundesebene verankert – allerdings mit vielen kontroversen Debatten bis hin zum Bundesraumordnungsgesetz 1960 (Blotevogel 2011a: 122). Der 1963 gegründete Verband Großraum Hannover bekam durch seine Verknüpfung von integrierter Planung „von radialen Siedlungs- und Verkehrsachsen, Zentralen Orten und Grünzonen“ (Blotevogel 2011a: 153–154) und der ÖPNV-Trägerschaft modellhaftes Vorbild wurde¹⁴⁷. Im Ruhrgebiet war der Gebietsentwicklungsplan 1966 der erste und in der Geschichte bis heute einzige Regionalplan, der flächendeckend das gesamte Ruhrgebiet umfasst hat (Blotevogel 2011a: 156). Dabei ging der Anspruch bereits über enge regionalplanerische Themen hinaus in Bereiche wie Wirtschaft und Verkehr. Sieben regionale Grünzüge wurden hiermit erstmals verbindlich als planerisches Instrument festgesetzt und mit der Perspektive auf einen Ausbau regionaler Freiraumstrukturen verbunden (Bongartz 2014: 208; Utku 2014: 141–142).

Schließlich wurde die Kompetenz für die Regionalplanung ab 1975 dem SVR entzogen und auf die Bezirksregierungen übertragen. Die Reform sollte Infrastrukturplanung, regionale Strukturpolitik und Regionalplanung in einer Organisation verknüpfen und dadurch mehr Effektivität bringen – ist aber gegen den Widerstand der Kommunen durchgeführt worden und bedeutete für das Ruhrgebiet eine Aufteilung der Regionalplanung auf die drei umliegenden Bezirksregierungen Arnsberg, Düsseldorf und Münster (Blotevogel 2011a: 167).

¹⁴⁷ In Hannover wurde das integrierte Modell 1980 wieder aufgegeben (Fürst 2014c: 98) und erst 2001 in veränderter Form neu geschaffen (Fürst 2014c: 101).

Kommunalverband Ruhrgebiet (1979-2004)

Der Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR) wurde 1979 durch Landesgesetz gegründet und hatte fortan als kommunaler Zweckverband keine Raumordnungskompetenzen mehr. Gleichwohl fallen in die folgenden Jahrzehnte viele regional bedeutsame Projekte (vgl. auch Kap. 10.5.1).

„Die dafür [für Regionalplanung] zuständigen Institutionen dieser am dichtesten besiedelten Region Deutschlands, die Regierungspräsidenten, betreiben im Wesentlichen regionale Buchhaltung. [...] Von einer zukunftsorientierten, visionären Raumentwicklung ist dabei nicht viel zu spüren, auch nichts von einer wirklich raumgestaltenden Regionalplanung, die von den Menschen in der Region wirklich zur Kenntnis genommen wird.“ (Kunzmann 2010: 15)

Rückblickend betrachtet sieht Kunzmann (2010: 15) die Regionalplanung in NRW als verkümmert und mehr oder weniger bedeutungslos an. Gerade für das Ruhrgebiet kritisiert er, dass es an zukunftsorientierter und visionärer Planung fehlt. Er sieht aber auch viele kleine Schritte, in denen bottom-up die Kommunen gemeinsame Regionalentwicklung betreiben, Vertrauen schaffen und sich von bürokratischer Kontrolle lösen (Kunzmann 2010: 16). Hieraus spricht ein grundsätzliches Misstrauen, das auch aus Sicht der heute Beteiligten Akteure in der Regionalplanung eine große Hürde dargestellt hat. An diesem Punkt startet dann die neuere Entwicklung mit organisatorischen Veränderungen zum RVR und der Rückübertragung der Regionalplanung.

Reform 2004 bis 2009 mit Übertragung der staatlichen Regionalplanung

Mit dem RVR-Gesetz 2004 (RVRG 2004) wurde der vorherige KVR zum RVR und dieser mit erweiterten Aufgaben und Kompetenzen ausgestattet. Das RVRG 2004 erlaubt Mitgliedskommunen in §2 den Austritt aus dem Regionalverband ebenso wie angrenzenden Kommunen den Eintritt. Die Aufgaben und Tätigkeiten des RVR bestehen nach §4 RVRG 2004 aus Pflichtaufgaben, freiwilligen Aufgaben und Tätigkeiten auf Antrag. Pflichtaufgaben sind als Katalog im Gesetz definiert. Freiwillige Aufgaben kann der RVR übernehmen, wenn die Verbandsordnung mit einer Zweidrittelmehrheit in der Verbandsversammlung geändert wird. Tätigkeiten auf Antrag werden beispielsweise in den Bereichen Landschaft und Abfall durch den RVR für die Mitgliedskommunen erbracht. Die gesetzliche Trägerschaft bleibt hiervon aber unberührt. Die Verbandsversammlung wird gebildet aus Vertretern der Mitgliedskommunen des RVR (§10 RVRG 2004).

Ein wichtiges Gesetz auf dem Weg hin zur heutigen Situation war das „Gesetz zur Übertragung der Regionalplanung für die Metropole Ruhr auf den Regionalverband Ruhr“ vom 05.06.2007. Das Gesetz wurde von den Zuständigen im RVR als große Chance verstanden, nach dem einzigen und letzten Regionalplan 1966 wieder einen einheitlichen Plan für die gesamte Region aufzustellen (Bongartz 2014: 208; Wagener et al. 2014: 203). In Kraft getreten ist das Gesetz in zwei Etappen unmittelbar nach der Kommunalwahl 2009. Die Wahlen haben am 30.08.2009 stattgefunden. Der RVR wurde damit Regionalplanungsbehörde im Auftrag des Landes. Regionaler Planungsträger im Sinne des LPIG ist die Verbandsversammlung des RVR, die für das Gebiet der Mitglieder des Verbands die Aufgabe des Regionalrats wahrnimmt. Im Gegenzug finanziert das Land zusätzliche Kapazitäten im RVR für die Wahrnehmung der staatlichen Regionalplanung im Auftrag des Landes, die außerhalb des Gebiets des RVR durch die Bezirksregierungen als Mittelbehörden des Landes ausgeübt wird.

Heute ist das Referat staatliche Regionalplanung neben dem Referat Regionalentwicklung innerhalb des Bereichs Planung mit der Bereichsleitung durch Martin Tönnies angesiedelt. Referatsleiter ist Michael Bongartz, der mit seinem Team bereits auf Basis der bestehenden Regionalpläne alle Aufgaben der staatlichen Regionalplanung wahrnimmt. In dem Sinne ist es ein Ausdruck des Anerkennens guter Erfolge und regionaler Kooperationsfähigkeit durch die Landesebene (Goch 2014).

Reform 2015 und Direktwahl der Verbandsversammlung

Eine große Veränderung, was die zukünftigen potenziellen Kompetenzen, Themen, Möglichkeiten und die demokratische Legitimation des RVR und seiner Regionalplanung angeht wurde per Gesetz 2015 durch den Landtag beschlossen. Durch das zuständige Landesministerium wurden als Ziele u. a. formuliert, damit den Strukturwandel zu fördern, Gemeinsamkeiten und Kooperationen weiter zu verbessern, aber auch Aufgaben wirtschaftlicher und effizienter wahrzunehmen und Synergieeffekte zu nutzen (MIK NRW 2015). Kurz gesagt war das formulierte Ziel, die „*Funktion des RVR als administrative und politische Klammer der Metropole Ruhr*“ auszubauen und nachhaltig zu stärken (MIK NRW 2015: 1). Auf der administrativen Seite wurde der Katalog von Pflichtaufgaben und von freiwilligen Aufgaben ergänzt und eine neue Möglichkeit zur vollständigen Übernahme kommunaler Aufgaben geschaffen, die auch aufsichtsrechtliche Regelungen beinhaltet. Dazu sollte ein gestärkter Ruhrgebietsverband dabei helfen, bestehende Stärken zukunftsgerecht herauszubilden (MIK NRW 2015: 41). Weg gefallen ist gleichzeitig die Möglichkeit zum Ein- oder Austritt aus dem RVR, d. h. die Mitgliedskommunen des RVR sind damit landesrechtlich festgelegt und können nicht aus der Region heraus geändert werden.

Laut novelliertem RVR-Gesetz (RVRG) ist der RVR weiterhin „*eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung durch seine Organe*“ (§2 Abs. 1 RVRG). Dabei dient er als Gemeindeverband „*dem Gemeinwohl der Metropole Ruhr*“ (§2 Abs. 1 RVRG). Daraus ergeben sich umfangreiche Kompetenzen, Aufgaben und Tätigkeiten für das Verbandsgebiet, die auf Basis der Gemeinwohlorientierung in Selbstverantwortung erbracht werden sollen. Dazu gehören weiterhin Pflichtaufgaben, freiwillige Aufgaben und Tätigkeiten auf Antrag, jetzt aber auch Aufgaben auf Antrag (§4 Abs. 1-4 RVRG). Neu in die Pflichtaufgaben integriert wurden beispielsweise regional bedeutsame Kooperationsprojekte. Freiwillige Aufgaben wurden erweitert u. a. um Klimaschutz, erneuerbare Energien, Verkehrsentwicklungsplanung und die Vernetzung von Europaarbeit (vgl. MIK NRW 2015: 1–2). Die neu geschaffene Möglichkeit, Aufgaben auf Antrag zu übernehmen, bezieht sich auf kommunale Aufgaben, die der RVR im Auftrag der Mitglieder übernehmen kann. Dazu ist eine Änderung der Verbandsordnung mit einer Zweidrittelmehrheit erforderlich und Einstimmigkeit unter allen Mitgliedskommunen erforderlich. Die Rückübertragung von Aufgaben auf die Kommunen erfordert eine einfache Mehrheit (§4 Abs. 3 RVRG). Als Beispiel werden im Gesetz genannt „*insbesondere die Bewerbung um für Kommunen ausgelobte Projekte und deren Trägerschaft*“ (§4 Abs. 3 RVRG)¹⁴⁸. Hierunter fallen aber auch alle Pflichtaufgaben der kommunalen Selbstverwaltung oder Aufgaben, die auf Weisung als Pflichtaufgabe von Kommunen erfüllt werden. Die Übertragung bedarf hier der Zustimmung durch die jeweils zuständigen obersten Landesbehörden und das Innenministerium des Landes (§4 Abs. 3 RVRG).

Die Verbandsversammlung besteht zukünftig aus 91 Mitgliedern, die von „*Bürgerinnen und Bürgern der Mitgliedskörperschaften in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl für die Dauer von fünf Jahren am Tag der allgemeinen Kommunalwahlen*“ (§10 RVRG) gewählt werden. Hinzu kommen jeweils ein beratendes Mitglied aus Verbänden und Kammern, drei beratende Mitglieder aus Gewerkschaften und weitere beratende Mitglieder aus Sport, Kultur, Naturschutz und Gleichstellung (§10 Abs. 3 RVRG). Grundlage für die Wahl in einer Verhältniswahl nach Listenvorschlägen ist das Kommunalwahlgesetz des Landes NRW (§10 Abs. 2 RVRG).

Das reformierte RVRG ist am 19.05.2015 in Kraft getreten, mit Ausnahme des Artikels 2 zur Bildung und Direktwahl der Verbandsversammlung, der seit dem 01.01.2016 in Kraft getreten ist. Die erste auf dieser Basis gewählte Verbandsversammlung („Ruhrparlament“) wird damit nach der Kommunalwahl 2020 zusammentreten. Das kann als starkes Bekenntnis des Landes zu einheitlichen Strukturen

¹⁴⁸ Das könnte beispielsweise zukünftig genutzt werden, eine Bewerbung des gesamten Ruhrgebiets als Grüne Hauptstadt Europas zu ermöglichen. Für 2017 hat Essen diese Auszeichnung erhalten, da eine Bewerbung des Ruhrgebiets bisher nicht möglich war.

innerhalb des Ruhrgebiets gewertet werden. Es kann aber auch gesehen werden als ein Rückzug des Landes aus einer aktiven Politik in der Region und einer Verlagerung der Verantwortung auf die Kommunen des Ruhrgebiets und den RVR. Im Dezember 2015 ist der Kommunalrat der elf Oberbürgermeister und der vier Landräte erstmals zusammengetreten und zukünftig die Verbandsversammlung beraten. Zusammenfassend hat der RVR ab 2015 also mehr Kompetenz, mehr Themen, mehr Möglichkeiten und ab 2020 eine direkte demokratische Legitimation. Auf der anderen Seite liegt bei ihm damit auch mehr Verantwortung, die Angelegenheiten der Region für und mit der Region zu erledigen und die neuen Optionen des Gesetzes im Sinne der oben benannten Ziele auszufüllen und zu nutzen. In Bezug auf die definierten Unsicherheitsebenen (vgl. Kap. 3.3.1) reduziert sich potenziell die Organisations- und Koordinationsunsicherheit, im Gegenzug erhöhen sich aber Wert- und Zielunsicherheit sowie Entscheidungsunsicherheit.

5.3 Klimaanpassung in der Regionalplanung

Der dritte Teil dieses Kapitels verbindet den Megatrend Klimawandel mit der Raumordnung und Regionalplanung in Deutschland und entwickelt die Argumentation im Folgenden dahin, die Ausführungen verdichten hin zu einer Antwort auf Leitfrage 5. Dargelegt werden soll also bis zum Ende dieses Kapitels, welche Anforderungen an regionale Planungsprozesse und Regionalpläne mit dem Megatrend der Klimaanpassung verbunden sind.

5.3.1 Klimaschutz und/oder Klimaanpassung?

Klimaschutz und Klimaanpassung sind für die meisten Wissenschaftler heute zwei Seiten der gleichen Medaille (Ritter 2007: 536; Müller und Hutter 2009: 112; Stehr und Storch 2010: 155–160; Kemper und Schlipf 2011: 35), die zwar unterschiedliche Strategien erfordern, aber grundsätzlich gemeinsam gesehen werden müssen (Overbeck et al. 2009: 202) und deren Synergieeffekte besser ermittelt und genutzt werden müssen (Wiegand 2010; Birkmann, Vollmer und Schanze 2013). In dem Sinne ist eine Unterscheidung zwischen Klimaschutz und Klimaanpassung analytischer Natur, während in der Planungspraxis beide Bereiche häufig gleichzeitig und von den gleichen Stellen oder Personen bearbeitet werden.

Zwar ist Klimaschutz die beste Klimaanpassung (Daschkeit und Kropp 2008: 358; Howard 2009: 25–28), weil im Erfolgsfall gar keine klimatischen Veränderungen eintreten. Aber bereits heute ist klar, dass wir Veränderungen erleben und weiter erleben werden, auch wenn unsere strengsten Klimaschutzziele vollständig umgesetzt werden. Das Klimasystem als träges System verändert sich nicht grundlegend innerhalb weniger Jahre, sondern nur über längere Zeiträume. Anpassung ist also in jedem Fall erforderlich¹⁴⁹. Da es als hinreichend gesichert gilt, dass sich die Erde erwärmt und in den nächsten Jahren noch weiter erwärmen wird, sind Anpassungsmaßnahmen auch bei Erfolg in allen diskutierten Bereichen des Klimaschutzes erforderlich. Erhöhen würde sich nur die Bedeutung eines flexiblen, adaptiven (und unter Umständen reversiblen) Vorgehens, das auch darauf reagieren kann, dass die Veränderungen sich in ihrem Umfang deutlich anders darstellen als derzeit erwartet und projiziert. Während in der Praxis viele Dinge integriert werden können (und sollten) muss aus der Forschungsperspektive hier eine Trennung und Fokussierung auf Klimaanpassung erfolgen, um die Analyse und Darstellung handhabbar zu halten.

¹⁴⁹ Siehe auch Kap. 5.5.

5.3.2 Anforderungen an Regionalpläne durch die Anpassung an Klimaveränderungen

Aus den zurückliegenden Kapiteln wird deutlich, dass Regionalpläne eine wichtige Aufgabe und Funktion erfüllen können, um Raumstrukturen an sich verändernde Klimabedingungen anzupassen. Aus der wissenschaftlichen Diskussion heraus gibt es dazu eine Reihe von Anforderungen, die Regionalpläne berücksichtigen sollten. Ein Kernaufgabenfeld ist die Flächenvorsorge und damit das Bereitstellen oder Sichern von Flächen für Maßnahmen der Klimaanpassung ebenso wie des Klimaschutzes (ARL 2012: 2).

Der Raumordnung und insbesondere der Regionalplanung werden in Deutschland vor dem Hintergrund von Vorsorge und Risikovermeidung insbesondere folgende Aufgaben der Klimaanpassung zugeordnet (nach Bundesregierung 2008: 43; Arbeitskreis Klimawandel und Raumplanung und IIK Regionalplanung 2009: 4; MKRO 2009, 2013b, 2016c: 18–22)¹⁵⁰:

- Sicherstellen der Durchlüftung der Städte, insbesondere vor dem Hintergrund von Gesundheit und bioklimatischer Belastung,
- Freihalten von Frisch- und Kaltluftentstehungsgebieten und -abflussbahnen,
- Freihalten von Flächen für den vorbeugenden aktiven und passiven Hochwasserschutz,
- Reduzieren der Neuinanspruchnahme und der Versiegelung von Flächen,
- Sichern von Wasserressourcen und Hinwirken auf deren angepasste Nutzung,
- Schutz kritischer Infrastrukturen (Standorte und Trassen),
- Treffen von Regelungen zum Küstenschutz in Küstengebieten,
- Vorsorgen vor spezifischen Folgen von Extremwetterereignissen in Berggebieten (insbesondere im Alpenraum) treffen,
- Berücksichtigen klimabedingter Veränderungen im Tourismusverhalten,
- Ausweisen und Sichern des ökologischen Verbundsystems und von Vorranggebieten zum Naturschutz und
- Umfassendes und kontinuierliches Messen, Überwachen (Monitoring) und Informieren über Risiken und räumliche Veränderungsprozesse.

Die Ausgestaltung kann dabei je nach Region variieren und muss an die regionalen Gegebenheiten angepasst werden. Der Schwerpunkt der Anpassungsmaßnahmen wird auf lokaler und regionaler Ebene gesehen (Bundesregierung 2008: 60). Die wichtigen Handlungsfelder sind bisher laut Knieling, Kretschmann und Zimmermann (2013: 51) Biodiversität, die Funktion des Wasserhaushalts (Küstenschutz und Retentionsflächen) sowie der multifunktionale Freiraumschutz. Zunehmend bedeuten wird die thermische Belastung in Ballungsräumen, während das städtische Kleinklima und die Waldbrandgefährdung noch nicht umfassend betrachtet werden (Knieling, Kretschmann und Zimmermann 2013: 51). Die Bedeutung des Schutzes kritischer Infrastrukturen wird in den vergangenen Jahren zunehmend vor dem Hintergrund raumordnerischer Risikovorsorge betont (Riegel und Braun 2012; Greiving et al. 2016)¹⁵¹.

Aus einer Befragung in der Regionalplanung heraus wurden laut Säwert und Zimmermann (2014) als wichtigste Handlungsfelder für die formelle Regionalplanung vor allem der vorbeugende Hochwasserschutz genannt, gefolgt von verschobenen Lebensräume für Tiere und Pflanzen, dem Siedlungsklimaschutz sowie regionaler Wasserknappheit (jeweils mehr als sechs von 134 Nennungen). Klimaanpassung allgemein wird vor allem in informeller Planung (25 von 134 Nennungen) und der Verknüpfung von formeller und informeller Planung gesehen. Als Maßnahmen von den Befragten wurden Gebietsausweisungen und textliche Festlegungen am häufigsten genannt (43 bzw. 34 Nennungen). Die Autoren stellen die Schlussfolgerung auf, dass Empfehlungen der MKRO zur

¹⁵⁰ Liste angepasst und ergänzt nach Lamker (in Bearbeitung).

¹⁵¹ Zum Risikobegriff vgl. Kap. 3.3.3.

Klimaanpassung in der Regionalplanung berücksichtigt werden, aber es Koordinationsdefizite in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft sowie Katastrophenvorsorge und Anpassung an Extremereignisse gibt (Säwert und Zimmermann 2014). Zudem seien informelle Instrumente (z. B. Information, Beteiligung, Kooperation) bisher kaum genutzt.

Tabelle 12: Informelle Instrumente der Klimaanpassung

Informelle Instrumente (§ 13 ROG)	Übergreifende Planungen, Konzepte und Vereinbarungen	Sektorbezogene Planungen, Konzepte und Vereinbarungen
zusätzlich zum formellen Instrumentarium bestehende Möglichkeiten (werden zum Teil bereits genutzt, haben aber im Hinblick auf den Klimawandel Ausbaupotenzial)	Beratung/Information mittels informationsbasierter Instrumente Moderation/Mediation von regionalen Prozessen bzw. regionalen Akteursnetzwerken Durchführung oder Beteiligung an Regionalkonferenzen Erarbeitung regionaler Entwicklungskonzepte Regionalmanagement/regionales Flächenmanagement Räumliche Leitbilder und Szenarien Raumordnerische Verträge	Mitwirkung bei forstlicher Rahmenplanung und agrarstruktureller Entwicklungsplanung bzw. integrierten ländlichen Entwicklungskonzepten Biotopverbundkonzepte und Biodiversitätsstrategien Freiraumkonzepte Klimaschutz in Berggebieten Katastrophenschutz und Risikomanagementpläne Tourismuskonzepte

Quelle: verändert nach Birkmann et al. 2010a: 27

Tabelle 12 gibt einen Überblick über informelle Instrumente der Klimaanpassung, die von der Regionalplanung oder in Kooperation mit anderen Akteuren genutzt werden können. Dazu gehört auch die Nutzung der in §13 ROG vorgesehenen Möglichkeiten für vertragliche Vereinbarungen, regionale Entwicklungskonzepte und Kooperationsstrukturen sowie einer Raumbesichtigung. Und weitere Formen der raumordnerischen Zusammenarbeit und des Regionalmanagements (vgl. auch Wiechmann 2008b: 133–141).

5.3.3 Weitere Anforderungen an Prozesse der Regionalplanung und der Planaufstellung

Zuerst gibt es allgemeine Anforderungen, die an moderne Prozesse der Regionalplanung (in NRW) gestellt werden. Anforderungen, die derzeit in der wissenschaftlichen Diskussion dafür gesehen werden, beziehen sich auf die Bearbeitung aller Themen in allen Aufstellungsverfahren für Raumordnungspläne. Allgemein zusammengefasst muss Regionalplanung strategischer, transparenter, koordinierender, zusammenführender und präziser, aber auch vielfältiger hinsichtlich ihrer entwickelten Optionen, Szenarien und Prognosen werden (Baumgart et al. 2013). Der Anspruch richtet sich grundsätzlich an Regionalplanung insgesamt, aber vor allem auch im Hinblick auf die großen Herausforderungen – oder Megatrends – demografischer Wandel, Klimaschutz, Klimaanpassung und Energiewende (Baumgart et al. 2013: 6). Zugleich kann und darf es Regionalplanung insbesondere bei umstrittenen Vorhaben nicht allen recht machen (Wiechmann und Terfrüchte 2013: 36). Eine akzeptierte Anpassung an den Klimawandel in Prozessen der Regionalplanung ist immer ein Balanceakt zwischen umfangreichen wissenschaftlichen Anforderungen, vielfältigen Problemdimensionen und der Robustheit von Festlegungen und deren Umsetzung.

Millard-Ball (2013) hat aus einer Studie von Plänen zum Klimawandel in kalifornischen Städten festgestellt, dass es kaum Belege für einen *kausalen* Zusammenhang zwischen Plänen und tatsächlichen Handlungen gibt. Sie nutzt dafür die fünf Wege Koordination interdependenter Entscheidungen, Informations-/Wissenssammlung, Präferenzbildung, Präferenzaggregation und Kosten von Nichtbeachtung (Millard-Ball 2013: 15). Für Deutschland und die deutsche Regionalplanung gibt es

ebenfalls wenig Evidenz, dass singuläre Klimaanpassungsstrategien oder -programme kausale Auslöser für Handlungen sind. Es scheint also geboten, einerseits zurückhaltend gegenüber zu umfangreichen Ansprüchen zu sein und vor allem andererseits einen Schwerpunkt auf die Integration in Planungsprozesse zu erreichen, für die mehr Erfahrung in Bezug auf ihre tatsächlichen Auswirkungen vorliegt. Umgekehrt heißt das auch, dass es entscheidend ist, dass eine für die Anpassung an den Klimawandel relevante und wichtige Maßnahme *durchgeführt* wird, auch wenn sie nicht als solche *geplant* wurde. Im gleichen Atemzug aber ebenso, dass die Maßnahmen nicht durchgeführt werden, die dem zuwiderlaufen. Den Prozessen, die dorthin führen können, sollte eine hohe Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Klimaanpassung hat in gewisser Weise mehr eine Katalysatorfunktion, an der sich Änderungsbedarf besonders deutlich zeigt und wo gleichzeitig aufgrund des umfassenden Problembereichs die größten Umsetzungshürden bestehen. Regionalplanung muss in noch mehr Optionen und Szenarien denken, muss noch langfristiger werden, noch kooperativer und inklusiver und muss noch kontinuierlicher werden. Ein Regionalplan alleine kann nicht ausreichen und Regionalplanung muss über den Regionalplan hinaus aktiv werden¹⁵².

5.3.4 Regionalplanung und Klimaanpassung im Mehrebenensystem in NRW

Die Landschaft der Pläne, Strategien und Handlungsprogramme für den Themenbereich der Klimaanpassung ist für NRW sehr vielfältig. Tabelle 13 gibt einen Überblick über Schlüsseldokumente für die inhaltlichen und organisatorischen Aspekte der Klimaanpassung. Mit dem Klimaschutzgesetz ist die Herausforderung nur auf der Landesebene in einem eigenen Gesetz verankert. Der LEP NRW wird hier mit aufgenommen, da die Raumordnung durch das Klimaschutzgesetz explizit mit in die Umsetzung einbezogen wird und das Zusammenspiel zwischen Klimaschutzplan und LEP in der Praxis noch nicht vollständig klar ist (vgl. Kap. 5.2.6).

¹⁵² Diese Argumentationslinie wird in der Modellentwicklung und Modellüberprüfung fortgesetzt (vgl. auch Prämisse II).

Tabelle 13: Schlüsseldokumente zur Klimaanpassung in NRW

Ebene	Name	Jahr der Fertigstellung oder Verabschiedung
Bundesrepublik	Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel	2008
Bundesrepublik	Aktionsplan Anpassung der Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel	2011
Bundesrepublik/Länder	Handlungskonzept der Raumordnung zu Vermeidungs-, Minderungs- und Anpassungsstrategien in Hinblick auf die räumlichen Konsequenzen des Klimawandels	2013
NRW	Anpassung an den Klimawandel. Eine Strategie für Nordrhein-Westfalen.	2009
NRW	Klima und Klimawandel in Nordrhein-Westfalen. Daten und Hintergründe	2010
NRW	Klimawandel in Nordrhein-Westfalen - Wie das Klima NRW verändert	2012
NRW	Klimaschutzgesetz (KISchG NRW)	2013
NRW	Klimaschutzplan	2015
NRW	Nachhaltigkeitsstrategie	2016
NRW	Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW)	In Aufstellung (2. Entwurf September 2015)
Region	Methodenhandbuch zur regionalen Klimafolgenbewertung in der räumlichen Planung. Systematisierung der Grundlagen regionalplanerischer Klimafolgenbewertung	2013
Region/Kommunen	Handbuch Stadtklima. Maßnahmen und Handlungskonzepte für Städte und Ballungsräume zur Anpassung an den Klimawandel	2010

Quelle: eigene Recherche und Darstellung¹⁵³

Viele der Dokumente sehen die regionale Ebene in einer wichtigen Funktion für die Klimaanpassung. Während der Klimaschutz aber stark auf nationaler Ebene verankert ist und der Ausbau erneuerbarer Energien auch auf Landes- und Regionalebene als Schlüsselaufgabe gesehen wird, beschränken sich Bundes- und Landesebene bei der Klimaanpassung vielfach auf weiche Formen, die Bereitstellung von Daten, Umsetzungshinweise oder das Abstecken eines Rahmens für die regionale und lokale Ebene.

5.4 Planerisches Handeln zur Klimaanpassung

„In short, climate change has the potential not only to reshape what it is that spatial planning does, but how it is done.“ (Bulkeley 2009: 284)

Wie können nun die Anforderungen der Klimaanpassung an die Regionalplanung zusammen gebracht werden mit planerischem Handeln im Sinne der vier Rollenverständnisse, die im vorhergehenden Kapitel dargelegt wurden? Dieses Unterkapitel widmet sich zuerst einem zusammenfassenden Blick auf Klimawandel als Herausforderung für die Regionalplanung und dann der Frage, wie Klimaanpassung in der Rolle eines technischen Problemlösers, Moderators, strategischen Navigators und eines Erforschers in der Praxis aussehen kann.

5.4.1 Zwischenfazit: Klimawandel als Herausforderung für die Regionalplanung

Wenn man die Anforderungen aus der Klimaanpassung an Regionalpläne und an Prozesse der Regionalplanung verdichtet, ergibt sich eine große Konvergenz zu den Ansprüchen, die auch unabhängig

¹⁵³ Danke an Mark Fleischhauer für hilfreiche Hinweise.

von dieser Herausforderung an die Regionalplanung gerichtet werden. Das kann daran liegen, dass der Klimawandel über Jahre hinweg als eine der größten – oder gar als die größte – Herausforderung diskutiert wurde. Es kann aber auch sein, dass Klimaanpassung als Querschnittsthema besonders gut geeignet ist, Veränderungen tief in Prozesse und Instrumente der Planung anzustoßen und zu begründen. Es ist also mehr als wahrscheinlich, dass Klimaanpassung für die Regionalplanung zwar ein neues Thema ist, dass aber viele Anforderungen und Veränderungen in eine Richtung gehen, die auch allgemein zur Bewältigung anderer Megatrends sinnvoll und hilfreich sind.

Abstrakt zusammengefasst können die folgenden fünf Anforderungen und Aufgaben der Regionalplanung genannt werden:

- Vorausschauend Flächen sichern,
- ‚Raum‘ für gewünschte Entwicklungen schaffen und bereitstellen,
- flexibel für neue Entwicklungen bleiben,
- Entwicklungspotenziale nicht behindern und
- polyzentrische Selbststeuerung ermöglichen (und dafür Regeln aufstellen).

Für die meisten Autoren ist klar, dass Regionalplanung vorausschauend Flächen sichern muss. Aber auch, dass sie Raum für gewünschte Entwicklungen schaffen und bereitstellen muss – einerseits für klimatische Funktionen, regionale Grünzüge, Freiflächen und ökologisch wertvolle Flächen. Andererseits aber auch mit Blick auf andere Nutzungsansprüche, die Veränderung der Bevölkerungsstruktur und wirtschaftliche Interessen und wirtschaftliches Wachstum.

Dabei ist für die Mehrzahl der Autoren auch gesetzt, dass Regionalplanung flexibel für neue Entwicklungen bleiben muss und nicht in einem Regionalplan alles vorab planen kann – erst Recht nicht für einen mittelfristigen Zeitraum von 15 Jahren oder mehr. Das gilt umso mehr vor dem langfristigen Zeithorizont erwarteter klimatischer Veränderungen. In dem Zusammenhang soll Regionalplanung zugleich im Dreiklang aus Ordnung, Sicherung und Entwicklung des Raums vorhandene Entwicklungspotenziale nicht durch zu strikte Vorgaben behindern. Einschränkungen sollen nur dort vorgenommen werden, wo es wirklich notwendig ist und hinreichend begründet werden kann. Hier steckt ein inhärenter Widerspruch zur gleichzeitigen Forderung nach Flexibilität, Anpassungsfähigkeit und einer eher am Vorsorgeprinzip ausgerichteten klimaangepassten Regionalplanung.

Zuletzt soll Regionalplanung die polyzentrische Selbststeuerung auf nachgelagerten Ebenen ermöglichen, also bewusst einen Fokus darauflegen, einen Rahmen zu setzen und allgemeine Regeln dafür aufzustellen. Mit anderen Worten: nicht nur flexibel in Bezug auf das eigene Verhalten und die eigene Rolle sein, sondern darüber hinaus bewussten Spielraum zu lassen, in dem sich selbstgesteuert Entwicklungen abspielen können. Wenn dafür allgemeine Regeln oder ein Rahmen gesetzt werden, impliziert das zugleich eine aktive Arbeit der Regionalplanung und von Regionalplanern. Anders als Ziele, die ebenenspezifisch final abgewogen sind, werden allgemeine Regeln immer Interpretationsspielraum lassen, der dann gemeinsam ‚erforscht‘ werden muss, um trotz der Offenheit planerischer Festlegungen ein (gemeinsames) strategisches Ziel nicht aus dem Blick zu verlieren. In gleicher Weise richtet sich dann auf die Forderung an die Landespolitik und die Landesplanung, Vorgaben und Leitlinien bereitzustellen, die als Richtschnur für die Regionalplanung dienen können (Baumgart et al. 2013: 7). Diese müssen dann mit einer aktiven Prozessunterstützung verbunden sein, in der sowohl die übergeordneten Vorgaben wie auch die spezifischen Kompetenzen der Regionalplanung in der Organisation von regionalen Kooperationen, Initiativen und Diskursen nutzen (Baumgart et al. 2013: 7). Regionalplanung darf also nicht singular betrachtet werden, sondern muss eng eingebunden sein in raumordnerische Konzepte, Strategien, Visionen und Leitlinien von der übergeordneten Landesebene (Baumgart et al. 2013: 9), und muss die gleiche Funktion für die kommunale Ebene übernehmen.

Inhaltlich rücken kurzfristig die Information über Gefährdungen und der Schutz besonders gefährdeter Flächen vor Extremwetterereignissen in den Vordergrund. Mittelfristig kommen

siedlungsstrukturelle Veränderungen und Veränderungen der Freiraumstruktur hinzu, die für eine bessere Durchlüftung sorgen und weniger anfällig für Auswirkungen von Wetterextremen sind. Langfristig schließen sich besondere Vorsorgeaspekte an, die auch potenzielle Veränderungen in einigen Jahrzehnten mitdenken und bereits jetzt dafür planerische Vorsorge treffen. Gerade dieser letzte Aspekt stellt die überörtliche Planung derzeit vor große Probleme, da weder raumordnungsrechtliche Ausweisungen auf Zeit existieren, noch eine Ausweisung rein durch eine Vorsorgefunktion gerechtfertigt werden kann.

Prozedural sind die Langfristigkeit und der Umfang der Auswirkungen die größten Herausforderungen. Planer müssen deutlich stärker über die bisherigen Planungshorizonte hinaus in dynamischen und komplexen Veränderungsprozessen denken und ihre Rolle hierin neu definieren. Dabei muss sich der Anspruch zwangsläufig dahin verschieben, die ‚besseren‘ Lösungen zu finden und nicht zu erwarten, die ‚besten‘ Lösungen entwickeln zu können. Administrative Einheiten sind selten ideale Anknüpfungspunkte, da klimatische Veränderungen zumeist naturraumbezogen betrachtet werden müssen. Wichtig ist die Abstimmung in der Region und darüber hinaus. Zudem ist der Kreis der Akteure potenziell unendlich, da Klimaanpassung als gesamtgesellschaftliches Problem angegangen werden muss und in viele Prozesse integriert werden muss. Die Schnittstellen zur räumlichen Planung müssen immer wieder austariert und benannt werden, um entweder Widersprüche oder Leerstellen zu vermeiden.

Ein ‚*predict and provide*‘-Ansatz ist also vor dem Hintergrund sich verändernder Klimabedingungen und einer Bandbreite möglicher klimatischer Zukünfte weder möglich noch gerechtfertigt (Dessai et al. 2009: 73). An anderer Stelle wurde bereits festgestellt, dass sich räumliche Planung (hier mit Bezug auf das Vereinigte Königreich) in Richtung eines territorialen Managements bewegt, dass zunehmend weiche Instrumente, weiche Räume (*soft spaces*) und unscharfe Grenzen (*fuzzy boundaries*) neben die formellen harten Instrumente stellt (Allmendinger et al. 2010: 4) – und damit zugleich nach eigener Legitimation vor dem Hintergrund großer Herausforderungen wie des Klimawandels sucht¹⁵⁴. Für Deutschland wurde die zentrale Rolle von formellen Instrumenten betont, die entschieden anzuwenden sind angesichts der großen und elementaren Herausforderung des Klimawandels und die nicht durch informelle Instrumente substituiert werden können (BMVBS und BBSR 2009: 11).

Eine strategischere und adaptivere Planung wurde bereits vor der Diskussion über Klimaanpassung von der Wissenschaft gefordert und anhand von Praxisbeispielen untersucht (Wiechmann 2008b; Wiechmann und Hutter 2008). Auf der prozeduralen Ebene zeigen sich aber auch noch große offene Fragen, wenn es um die hohe Bedeutung von zeitlichen Aspekten und die Frage nach einer neuen Rolle für Planer geht. Die aufgeworfenen Fragen stammen teilweise aus Vorgängerdiskussionen wie denen um Nachhaltigkeit sowie der aktuellen Diskussion um Resilienz. Die Anpassung an die Folgen des Klimawandels bietet nun die Chance, diese theoretische Diskussion weiterzuentwickeln und an einer ‚neuen‘ Herausforderung zu testen.

Über das Ausmaß sinnvoller oder gar notwendiger Änderungen herrscht Uneinigkeit in der Fachwelt. Über den grundlegenden Handlungsbedarf allerdings nicht. Die Legitimation planerischer Festlegungen und politischer Entscheidungen wird allerdings dadurch erschwert, dass sich der Klimawandel nicht auf ein greifbares und räumlich konkretes ‚Problem‘ reduzieren lässt, das man eindeutig bestimmen und dann planerisch abarbeiten kann (vgl. Schönwandt et al. 2013: 185). Vielmehr liegt es in der Natur dieses ‚komplexen Problems‘, dass die Problemdefinition selbst das größte Problem ist und sich mit jeder Lösung eines Problems neue Probleme ergeben (Rittel und Webber 1973). Komplexität in diesem Zusammenhang hat also zwei Dimensionen. Erstens: Problemdefinition und Handlungsbedarf sind nicht intersubjektiv definiert, sondern immer subjektiv und kontextabhängig. Zweitens: Der Handlungsbedarf kann nicht abschließend ermittelt und beschrieben werden. Das

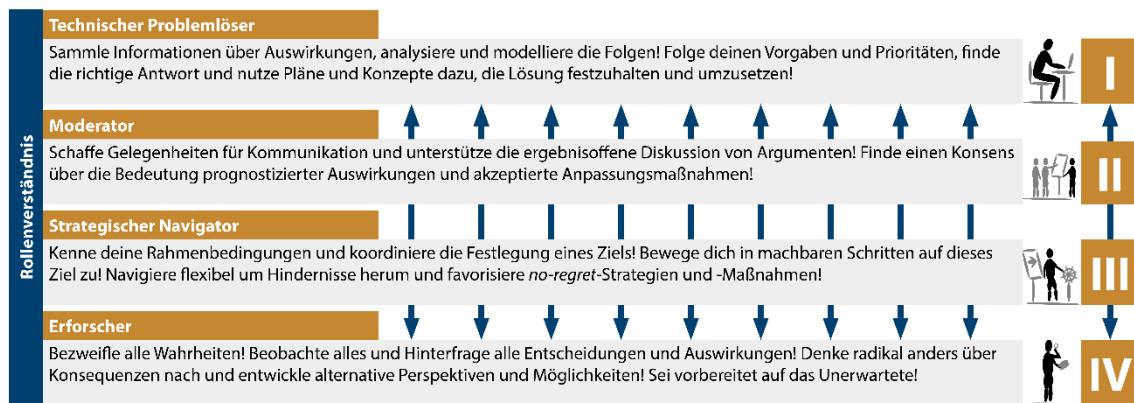
¹⁵⁴ Nach Allmendinger et al. (2010: 236) können *soft spaces* allerdings zugleich auch neue Unsicherheiten für Kommunen und beteiligte Akteure erzeugen, wenn ihr Status in Bezug zum formalen Planungssystem unklar ist.

Problem geht darüber hinaus, eine subjektive Wahrnehmung in Sprache auszudrücken und ist gekennzeichnet durch komplexe Wechselbeziehungen, die zeitlichen Veränderungen und Abfolgen unterworfen sind.

5.4.2 Klimaanpassung in vier Rollenverständnissen

Vier Rollenverständnisse, vier unterschiedliche Perspektiven auf Klimawandel als Problem und vier mögliche Lösungswege (vgl. Abbildung 17). Plakativ ist die Frage dazu „Was würde ... tun?“. Dieses Unterkapitel ist also (auch) ein Gedankenexperiment, die vier Rollenverständnisse nebeneinander zu denken, aber auch nach Verknüpfungen, Rückkopplungen und Wechselwirkungen zu suchen¹⁵⁵. Keiner dieser Wege kann alle Fragen beantworten keine Rolle alle vorhandenen, empfundenen oder erwarteten Probleme lösen oder bearbeiten. Gerade deshalb lohnt sich der Blick auf diese vier Perspektiven. Die vier Rollenverständnisse werden dabei hier im Kontext dieses Kapitels, d. h. dem rechtlich-institutionellen Kontext der Raumordnung in Deutschland (und der Regionalplanung in NRW) sowie dem Klimawandel und den Optionen der Klimaanpassung in Deutschland eingeordnet.

Abbildung 17: Planerisches Handeln zur Klimaanpassung in vier Rollenverständnissen



Quelle: eigene Darstellung

Aus der Perspektive des technischen Problemlösers ist das Ziel vereinbart: die Siedlungs- und Freiraumstruktur muss an sich verändernde Klimabedingungen angepasst werden und die Politik verfolgt das 2-Grad-Ziel, d. h. auch das Ausmaß der Veränderungen bewegt sich im projizierten Bereich. Die Technologie, also Handlungsoptionen und Instrumente, sind bekannt und aus dem übergeordneten Rahmen, z. B. der MKRO, priorisiert¹⁵⁶. Im Problemverständnis überwiegt beim technischen Problemlöser der Klimawandel als wissenschaftliches und raumplanerisches Problem. Was muss er tun? Im ersten Schritt analysieren und modellieren. Und im zweiten Schritt dann daran Pläne und ggf. auch begleitende Strategien oder weitere Instrumente an die ermittelten Anforderungen anpassen. Für die Perspektive des Moderators ist zwar die Technologie ebenso bekannt, die für die Anpassung zur Verfügung steht. Offen ist aber das Ziel, d. h. die Frage, wer oder was sich anpassen soll und wie die Anpassungen ausfallen sollen. Das Problemverständnis ist damit eher gesellschaftlich und politisch geprägt. Was muss ein Moderator tun? Er diskutiert, sucht und findet einen akzeptierten Konsens unter allen beteiligten Akteuren. Bei Bedarf kann er als Planer dabei sein Expertenwissen einbringen, aber nur, insofern im Prozess danach gefragt wird.

Als drittes ist für die Perspektive des strategischen Navigators das Ziel zunächst vereinbart, die Technologie aber weitgehend unbekannt. Er bewegt sich in allen Problembereichen und muss einen

¹⁵⁵ Dieser Versuch wird dann in der Modellentwicklung (vgl. Kap. 9) wieder aufgegriffen.

¹⁵⁶ Hier werden die Begriffe Ziel und Technologie nach Christensen (1985) zur vergleichenden Einordnung verwendet (vgl. Kap. 3.2.5).

Prozess organisieren, in dem gleichzeitig das Ziel immer wieder konkretisiert und angepasst wird wie nach geeigneten Mitteln gesucht wird. Dabei können auch ökonomische Aspekte eine potenziell hohe Bedeutung einnehmen, was den Ausgleich von Chancen und Risiken angeht. Das heißt also, dass ein strategischer Navigator durch Szenarien und Entwicklungspfade flexibel navigiert und dabei die Klimaanpassung immer wieder im Prozess hält, d. h. das Ziel immer wieder zurück holt, wenn die Diskussion in andere Richtungen geht. Die letzte Perspektive des Erforschers geht von einem nicht vereinbarten (und potenziell nie vollständig zu vereinbarenden) Ziel und einer unbekanntem (und potenziell immer unvollständigen) Technologie aus. Klimawandel ist also hier vor allem ein gesellschaftliches Problem, das sich aus sozialer Konstruktion und Bedeutungszuweisung speist und das (in der Planung) gar nicht isoliert in einer anderen Problemdefinition bearbeitet werden kann. Ein Forscher würde dazu jede Entscheidung und jede Auswirkung immer wieder hinterfragen. Vor allem würde er radikal anders nachdenken über Konsequenzen und alternative Handlungen entwickeln – und damit potenziell auch in den Konflikt innerhalb des Prozesses treten. Am stärksten würde er über den Raum hinaus auf das Verhalten von Menschen und grundlegende Veränderungen unserer Siedlungsstruktur hinweisen und hier auch grundlegende andere räumliche Organisationsweisen vorschlagen.

5.5 Peak Climate Change!?

„No one can object to creating a better world, even if we turn out to be extremely lucky and the scale of climate change is at the low end of all projections.“ (Maslin und Austin 2012: 184)

Statt einer Zusammenfassung sollen hier als Abschluss einige kritische Fragen stehen. Die Frage ist berechtigt, ob wir den Höhepunkt der Diskussion um Klimawandel und Klimaanpassung bereits erreicht oder gar überschritten haben. Die Energiewende steht in Deutschland sehr hoch auf der Agenda, Wirtschafts- und Finanzkrisen haben Europa intensiv beschäftigt und zukünftig möglicherweise wieder mehr auch die Themen Zuwanderung, Integration und Bevölkerungswachstum. In der medialen Diskussion und im medialen Interesse überwiegen derzeit eher Fragen der Wirtschafts- und Finanzkrise und insbesondere politische Krisen in Nordafrika, dem Nahen Osten und Osteuropa mit den damit verbundenen Flüchtlingsströmen in Richtung Europa.

So kann hier nicht ausgeschlossen werden, dass der Themenbereich Klimawandel Klimaanpassung zum Zeitpunkt dieser Arbeit seinen Höhepunkt bereits erreicht oder überschritten hat. So wurde bereits festgestellt, dass sich der Klimawandel (ebenso wie das Thema schrumpfender Städte in Deutschland) derzeit in der Mitte des *policy cycle* befinden, wobei Durchbruch und Kulmination ab 2005 eingeordnet werden (Gravert et al. 2013: 25). Das gilt aber mehr für die wissenschaftliche und mediale Diskussion – es gibt nach wie vor wenig Anlass dazu, den grundsätzlichen Trend einer Erwärmung des Klimas anzuzweifeln. Im Gegenteil wird der Klimawandel als Ganzes, und nicht nur einzelne Extremwetterereignisse, jetzt zunehmend auch als Problem der Versicherungsindustrie benannt (ZEIT ONLINE 2015). Das heißt auch, dass planerisches Handeln derzeit unter diesen Vorzeichen stattfindet und das auch zukünftig wichtig bleibt. Anders gesagt: die Diskussion hinterlässt Spuren, die in der Praxis weiterwirken und diese langfristig verändern.

Die wissenschaftliche Erforschung des Klimawandels musste sich allerdings einige Kritik gefallen lassen. In der ZEIT wurden im April 2014 folgende Thesen zur Klimaforschung abgedruckt (Frey 2014):

- Die Debatte steckt in der Waldsterben-Falle.
- Viele Klimatologen haben Alarmismus betrieben...
- ...und die Medien sind ihnen unkritisch gefolgt.
- Die Klimadiplomatie ist gescheitert.
- Wir müssen etwas riskieren, auch in Deutschland.

- Viele Studien zum Thema sind einfach sinnlos.
- Mehr Fachfremde müssen in die Klimaforschung.

Das verdeutlicht gut das Dilemma – oder besser: die Dilemmata – in denen sich die gesamte Debatte um Klimawandel und Klimaanpassung bewegt. Die Herausforderung ist mehr als ‚nur‘ unsicher. Es gibt kaum identifizierbare Unsicherheitsebenen. Die Forschung blickt auf eine Ansammlung von Komplexitätswolken, die sie nur sehr langsam besser erkennen kann und die sich selbst dabei verändern. Gleichzeitig ist viel Geld in die wissenschaftliche Erforschung geflossen, sodass möglicherweise zu viel Alarmismus betrieben wurde und die Kommunikation über die vermeintliche Sicherheit von Prognosen nicht offen und transparent genug geführt wurde.

Bleibt neben der wissenschaftlichen Perspektive die planungspraktische Perspektive. Wenn sich der Klimawandel anders entwickelt als heute prognostiziert oder falls es ihn wider Erwarten gar nicht gibt (oder unsere Anstrengungen zum Klimaschutz unerwartet erfolgreich sind) – warum sollten wir dann an der Verbesserung unserer räumlichen Umgebung überhaupt arbeiten? Was wäre, wenn wir vergebens eine bessere Zukunft schaffen? Das ist, zugegeben verkürzt zusammengefasst, das Argument einiger Klimaskeptiker.

Es gibt allerdings wenige Maßnahmen, die nicht auch andere positive Effekte mit sich bringen. Dazu zählen alle Maßnahmen, die aus dem Bereich der *no regret*-Strategien kommen (Hallegatte 2009; Birkmann et al. 2010a: 14–15; IPCC 2012: 3; Köck 2013: 274). Kalt- und Frischluftschneisen helfen auch in jetzt schon heißen Sommern, eine gute Ausstattung und Vernetzung von Grünflächen unterstützt auch heute Erholung und Gesundheit und Hochwasserschutz schützt auch vor heutigen Fluten. Das kann also bestenfalls ein Argument für eine flexible und adaptive Planung sein, die zwar ein Maximalszenario für möglich hält, aber nach Wegen sucht, das heute schon Mögliche (und Bezahlbare) so umzusetzen, dass langfristig positive Wirkungen entstehen. Schon vor einigen Jahren wurde von Birkmann et al. (2010a: 43) argumentiert, über eine klimaangepasste Planung hinaus zu denken und statt *climate proof* viel allgemeiner *change proof* im politisch-administrativen System zu werden. So geschaffene Strukturen und Veränderungen würden positive Effekte auch für andere Veränderungen erwarten lassen.

6 Elemente für das Prozessmodell

Der Klimawandel ist einer der großen Megatrends der heutigen Zeit, der mit vielen Unsicherheiten behaftet ist, komplexen Wechselbeziehungen unterliegt und der für Planer und Planungsprozesse nicht vollständig erfassbar ist. Als Megatrend wirkt die Herausforderung zudem weit über den zeitlichen Horizont eines üblichen Planaufstellungsprozesses und auch der meisten informellen strategischen Prozesse hinaus. Dieses Kapitel lenkt den Blick über das Thema Klimawandel, Klimaanpassung und Regionalplanung zurück auf die Elemente für das deskriptive Prozessmodell zur Beschreibung von Planungsprozessen. Die folgenden Abschnitte dienen der Bearbeitung und Beantwortung von Leitfrage 6: *„Welche Elemente sind für ein rollenbasiertes Modell zur Beschreibung regionaler Planungsprozesse erforderlich?“*. Das Kapitel knüpft eng an den Grundlagen für Prozessmodelle (vgl. Kap. 2.2) und den vier entwickelten Rollenverständnissen (vgl. Kap. 4.3) an. In den folgenden Unterkapiteln werden zunächst die Elemente Akteure, Informationen und Fragen für das Modell ausgearbeitet (Kap. 6.1, 6.2 und 6.3) und im zweiten Schritt um rollenbasierten Perspektive auf die Reduktion von Unsicherheit und Komplexität ergänzt (Kap. 6.4). Daraus entstehen am Ende vier zunächst voneinander unabhängige rollenbasierte Darstellungen (Kap. 6.4.5). In einer Erweiterung der Perspektive werden im nächsten Schritt die gleichzeitige Unsicherheitsreduktion und Unsicherheits-erhöhung in den vier Rollenverständnissen betrachtet (Kap. 6.5) und im Anschluss das vorläufige Modell in Zusammenhang mit den fünf Unsicherheitsebenen sowie den vier Rollenverständnissen dargestellt (Kap. 6.6).

6.1 Akteure

Akteure sind begrifflich allgegenwärtig in der aktuellen Forschung und Literatur über Planungsprozesse (Benz und Fürst 2003; Selle 2006b; Klemme und Selle 2010a), über Klimawandel und Klimaanpassung (Frommer 2010a, 2010b; Knieling 2015), aber auch in Beiträgen aus der Praxis der Regionalplanung (Bongartz 2011). Planerisches Handeln und Planungsprozesse in der Praxis zu beschreiben erfordert ein Verständnis von Akteuren, die als Begriff auch in alle gängigen Prozessmodelle in der Planung integriert wurden¹⁵⁷. Der Akteursbegriff bietet allen eine gute Anknüpfung zwischen theoretischem Grundgerüst, Modellentwicklung und empirischer Überprüfung. Hier wird zwar im Folgenden ein Akteur nicht als Person oder (autonom) handelndes Subjekt für das Modell benötigt. Akteure, aus Sicht von Planern betrachtet, sind nie eindeutig, können wechselnde Rollen einnehmen und nicht vollständig beschrieben werden¹⁵⁸. Die begriffliche Anknüpfung bedeutet keinen Verlust von Genauigkeit des Modells, bietet aber einen Gewinn für die empirische Anwendung und vor allem die sprachliche Barriere zwischen theoretischer und modellbildender Säule dieser Arbeit sowie der Planungspraxis.

6.1.1 Was sind Akteure?

Für die Definition von Akteuren und die weiteren Begründungsschritte wird im Folgenden stark auf den akteurzentrierten Institutionalismus zurückgegriffen, der als Forschungsheuristik gut geeignet ist, auf individueller wie auf kollektiver und institutioneller Ebene mit dem Akteursbegriff zu arbeiten (Mayntz und Scharpf 1995; Scharpf 2000; Kreuzer und Scholz 2011: 67–133; Diller 2013; Hardt 2015: 30–37; Schoppengerd 2015: 8–18). Wesentlich ist die Erkenntnis, dass zwar der Fokus auf handelnde Akteure gelenkt wird, das Handeln aber durch den institutionellen Kontext beeinflusst wird

¹⁵⁷ Vgl. hierzu die Darstellung in Kap. 2.2.2.

¹⁵⁸ Ein Akteur kann in einem Planungsprozess in einer anderen Rolle auftreten als in anderen Zusammenhängen. Diese sind aber für Planer in der Regel nicht oder nur mittelbar erkennbar.

und nicht unabhängig davon beschrieben werden sollte – und zugleich Veränderungen des institutionellen Kontexts durch das Handeln von Akteuren möglich ist. Ostrom (2005: 33) leistet mit ihrem IAD-Rahmen Ergänzungen zur internen Struktur von Handlungssituationen und methodische Hinweise, die bei der Operationalisierung von Rollenverständnissen unterstützen. Beides sind Forschungsheuristiken, die auf vielfältige Fragen institutioneller Analyse angewendet werden können und flexibel angepasst werden können. Ostrom unterscheidet zwischen *framework*, womit sie Elemente und allgemeine Verbindungen zwischen diesen Elementen meint, die für eine Untersuchung herangezogen werden, und Modell. Sie benutzt den Begriff *model* als „*making precise assumptions about a limited set of variables and parameters to derive precise predictions about the results of combining these variables using a particular theory*“ (Ostrom 2011: 8). In dieser Arbeit wird ein anderes Verständnis des Begriffs Modell verwendet, das ausschließlich auf die Beschreibung abzielt und nicht eine präskriptive Theorie testet. Ostrom (2005: 29) selbst sieht eine enge Verwandtschaft in Struktur und Absicht zwischen diesen beiden Ansätzen. Beide beziehen Akteure und institutionelle Regeln in Handlungssituationen ein. Sie erklären kein Handeln alleine aus einer Position innerhalb einer Organisation oder einer Gruppe heraus (vgl. Steinmann, Koch und Schreyögg 2013: 554). Für die Begriffsdefinitionen des später entwickelten deskriptiven Prozessmodells sind sie deshalb grundsätzlich geeignet und an die Planungspraxis anschlussfähig (Diller 2013; Schoppengerd 2015).

Nach Duden ist ein Akteur zunächst ein „*Handelnder, an einem bestimmten Geschehen Beteiligter; handelnde Person*“, kann aber auch ein Schauspieler, Spieler oder Wettkämpfer sein (DUDEN 2015a). In Anlehnung an die Definition von Mayntz und Scharpf (1995) sind Akteure im weitesten Sinne alle in einem Planungsprozess handelnden Einzelpersonen (individuelle Akteure), Gruppen mit gleicher Handlungsorientierung (kollektive Akteure) oder Institutionen (korporative Akteure). Kollektive Akteure streben kollektives Handeln ohne formale Organisation an, d. h. etwa, dass „*die Handlungsorientierungen der Mitglieder in einer sozialen Bewegung benutzt [sic] gleichgerichtet sind*“ (Mayntz und Scharpf 1995: 51). Korporative Akteure hingegen werden durch institutionelle Regelungen, z. B. staatliche Entscheidungen, konstituiert (Mayntz und Scharpf 1995: 48). Alle Akteure bewegen sich in einem institutionellen Kontext und bringen Handlungsressourcen in den Prozess ein. Ressourcen können dabei sowohl materiell (z. B. Geld oder Eigentum, natürliche und technische Ressourcen) wie immateriell (z. B. Macht, Wissen) sein.

Akteure handeln in Konstellationen in Situationen, die vom institutionellen Kontext sowie weiteren nicht-institutionellen Faktoren beeinflusst werden (Mayntz und Scharpf 1995: 45; vgl. Schoppengerd 2015: 12–14). Das heißt, es ist möglich, mit einem Akteursbegriff zu arbeiten, der nicht unabhängig von anderen Elementen definiert werden kann, der mit anderen Faktoren verknüpft ist und der dynamischen Veränderungen unterliegt. Als Akteure handeln können damit sowohl alle staatlichen wie auch alle nichtstaatlichen Organisationen (vgl. Mayntz und Scharpf 1995: 44), d. h. der Akteursbegriff bietet für Planung einen flexiblen Anknüpfungspunkt. Mit der begrifflichen Definition ist hier nicht intendiert, den akteurzentrierten Institutionalismus selbst als Forschungsheuristik zu nehmen. Ein Planungsprozess ist eine Aneinanderreihung einer potenziell unendlichen Zahl individueller Handlungssituationen im Sinne von Mayntz und Scharpf oder Ostrom. Ein Akteur kann nicht beliebig handeln, hat aber alternative Handlungsmöglichkeiten – in Verbindung mit Planung, aber auch unabhängig davon¹⁵⁹. Ein Akteur, dessen Handeln vollständig determiniert ist, müsste gar nicht aktiv in die Planung einbezogen werden – relevante Aussagen könnten als Informationen erfasst und verarbeitet werden¹⁶⁰.

¹⁵⁹ Vgl. hierzu auch das iterative, projektive und praktisch-evaluative Element von Handlungsfähigkeit bei Emirbayer und Mische (1998: 971). Handeln von Akteuren ist dann grundsätzlich relational, bis hin zum Fluss der Zeit, der sowohl Akteure wie auch den strukturellen Kontext verändert und vielfältige, sich überlappende Möglichkeiten zulässt (Emirbayer und Mische 1998: 963–964).

¹⁶⁰ Vgl. die Definition von Informationen in Kap. 6.2.1.

Ostrom nimmt für ihren IAD-Rahmen ebenfalls eine Unterscheidung zwischen individuellen und korporativen Akteuren vor, die in einer Handlungssituation agieren (Ostrom 2011: 12). Korporative Akteure sind für sie allerdings alle Gruppen von Einzelakteuren, sodass die feinere Unterscheidung bei Mayntz und Scharpf hier besser geeignet ist. In der Planung werden Akteure häufig definiert über die Betroffenheit durch eine Planung, durch externe Unsicherheiten oder die Notwendigkeit der Beteiligung durch die Bereitstellung von Ressourcen, die für die Planung selbst, ihre Akzeptanz oder ihre Umsetzung erforderlich sind oder als erforderlich angesehen werden (Frommer, Buchholz und Böhm 2011b: 16; Wiechmann und Terfrüchte 2013). Als Akteur im Sinne eines formellen Aufstellungsverfahrens nach ROG werden für die frühzeitige Beteiligung insbesondere genannt: betroffene Gebietskörperschaften, Fachbehörden und Personen des Privatrechts (sofern sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen) sowie ggf. die Öffentlichkeit (Schmidt und Konze 2011: 452). Der Ausgangspunkt des Verfahrens sind hier die planenden und öffentlichen Akteure; der Einbezug der Öffentlichkeit in einem strikt nach formellen Vorgaben durchgeführten Verfahren findet vor allem nach der Veröffentlichung eines Planentwurfs in der Öffentlichkeitsbeteiligung statt. Zusätzlich kommen im Rahmen des Verfahrens ggf. Nachbarregionen oder Nachbarstaaten und Genehmigungsbehörden hinzu.

Die breitere Öffentlichkeit in Form von individuellen Akteuren hat sich bisher nicht als maßgeblicher Akteur im Aufstellungsprozess zu formellen Raumordnungsplänen herausgestellt – weder in der wissenschaftlichen Literatur hierzu, noch in der Praxis der Regional- und Landesplanung (vgl. Lamker et al. 2014). Groß angelegte inklusive öffentliche Prozesse zur Planaufstellung gibt es in der Raumordnung bisher in einzelnen Fällen, z. B. zur Aufstellung des regionalen Raumordnungsprogramms in Hannover. In Form von kollektiven Akteuren (z. B. Bürgerinitiativen) oder korporativen Akteuren (z. B. Umweltverbände, Industrie- und Handelskammern) nimmt die Öffentlichkeit aber einen hohen Stellenwert in der Aufstellung von Raumordnungsplänen ein und können über die formalen Verfahrensvorgaben hinaus in jeder Phase eines Planaufstellungsprozesses ein hohes Gewicht erreichen. Akzeptanz von Planung wird immer wichtiger – gleichzeitig kann und darf es Regionalplanung aber auch nicht allen Recht machen (Wiechmann und Terfrüchte 2013: 36). Politik und die zuständigen politischen Entscheidungsgremien sind Ausgangs- und Endpunkt (Aufstellungsbeschluss und Beschluss des Plans), darüber hinaus aber nicht zwingend Handelnder innerhalb der Planaufstellung.

Anders sieht es aus, wenn der Blick auf das Thema Regionalentwicklung aus. Die Liste der beteiligten Akteure wird hier meist sehr breit gefasst und bezieht Akteure aus der Privatwirtschaft, der Politik und der Zivilgesellschaft mit ein (Benz und Fürst 2003). Hierzu gehören Verwaltung, Politik, Medien, Interessengruppen, Betroffene (individuell und organisiert), Grundbesitzer, Investoren und Dienstleister (Wiechmann 2008b: 117). Der Versuch, vorab eine Liste aller potenziellen Akteure zu bestimmen, ist praktisch unmöglich – schon die Möglichkeit, gleichzeitig als individueller wie als kollektiver Akteur aufzutreten, erweitert die Liste ins Unendliche. Deutlich wird, dass für die Regionalplanung und Regionalentwicklung eine große Bandbreite von Akteuren in einem Planungsprozess aktiv ist oder aktiv sein sollte. Hier gibt es eine doppelte Bedeutung von Akteuren: einerseits sind es selbst als Personen in einem Planungsprozess aktiv Handelnde (als individuelle, kollektive oder korporative Akteure). Andererseits dient der Akteursbegriff aber auch gewissermaßen als Platzhalter für vielfältiges Wissen oder verstreute Informationen in einer fragmentierten Gesellschaft, die Planung alleine nicht verarbeiten kann (vgl. Wiechmann und Hutter 2008: 112).

Der Begriff Akteur wird hier mit einer systemtheoretischen Konnotation verwendet. Entscheidend sind nicht die Akteure oder Personen selbst, sondern die damit bezeichneten sozialen Systeme (Luhmann 1992: 28). Damit wird es möglich, dass auch eine in Rollenverständnisse aufgeteilte Planung im Modell unmittelbar mit Akteuren verbunden werden kann. Ausgedrückt wird planerische Handeln in textlicher oder bildlicher Mitteilung, d. h. auch, dass es immer einen Empfänger außerhalb der Planung gibt, der eine Information aus der Planung verstehen muss. Diese Schnittstelle bietet ebenfalls ein großes Unsicherheitspotenzial, da – vereinfacht gesagt – die Mitteilung bereits eine Auswahl einer

größeren Menge von Informationen beinhaltet (Luhmann 1987: 203–207; Berghaus 2011). Kommunikation kommt dabei erst mit dem Verstehen zustande (Luhmann 1987: 198–200), sodass eine isolierte Beschreibung von Akteuren wie auch des institutionellen Kontexts nicht möglich ist. Die hier durchgeführte Analyse stellt demzufolge nur *eine* Interpretation dar, von der nicht auf alle anderen geschlossen werden kann. Das Ziel von Planung ist also nicht unbedingt der Einbezug aller individuellen Personen (vgl. auch Selle 2013), sondern aller Informationen, die über eine Vielzahl gesellschaftlicher Akteure verteilt sind¹⁶¹. Relevant kann zudem sein, möglichst viele Rollen, die in der Gesellschaft vorkommen, einzubeziehen und so die Planung nicht an sich selbst, sondern an den Verhaltensweisen in der Gesellschaft auszurichten. In dieser Arbeit schließt die Definition alle individuellen, kollektiven und korporativen Akteure ein, sofern diese aktiv *innerhalb* des betrachteten Planungsprozesses handeln. Der Handlungsbegriff umfasst hierbei alle Handlungen – unabhängig davon, ob sie aus Sicht anderer Akteure positiv oder negativ aufgenommen werden und unabhängig davon, wie sie ausgestaltet sind.

6.1.2 Warum Akteure als Element?

In der Planung werden – ähnlich zu den o. g. Heuristiken und vielen Prozessmodellen – Akteure mit einer individuellen Handlungsorientierung versehen. Sie haben abgegrenzte eigene Interessen und *eine* eigene Handlungsfähigkeit, die als solches existiert, sich in der Regel nicht verändert und damit eindeutig erfasst werden kann. Das heißt also auch, dass Akteure individuell erkannt, erfasst und untersucht werden können. Ein vergleichbarer Akteursbegriff ist in der Organisations- und Managementtheorie kaum vorhanden. Vielmehr liegt der Fokus hier gerade darauf, eine Ordnung zu schaffen, in der effizient fortlaufende Handlungen zu vernünftigen Ergebnissen zusammengefügt werden (Weick 1995a: 11; Schreyögg 2012: 15)¹⁶². Luhmann (1997a: 457) hat gar grundlegende Probleme mit dem Begriff Akteur aufgrund dessen Unfähigkeit, organisch-psychische Systeme in ihrer Individualität zu verstehen. Er sieht aber die Möglichkeit, soziale Systeme als Akteure zu begreifen und damit zu arbeiten (Luhmann 1992: 28). Eine Handlung ist bei ihm der Teil der Kommunikation, der aus Selektion (aller verfügbaren Informationen) und Mitteilung besteht und damit beobachtbar ist – und der „*Verantwortungen, Absichten, Motive zugeschrieben werden [können]*“ (Baraldi, Corsi und Esposito 1997: 92)¹⁶³. Es gibt aber keinen Akteur außerhalb der Kommunikation, keine eigene Handlungsfähigkeit. Akteure wären dann Teil der Umwelt der Planung.

Planer selbst können als organisierter Akteur (z. B. in Form einer Regionalplanungsbehörde) problemlos mit unterschiedlichen Prämissen und Rollenverständnissen leben, ohne die psychischen Tiefen von Individuen in die Analyse integrieren zu müssen (vgl. Wiesenthal 1989: 3). Das gleiche gilt für Akteure außerhalb der Planung. Sowohl in der Systemtheorie wie der akteurzentrierten Steuerungstheorie wird eine weitreichende Steuerungsmöglichkeit von außen verneint (vgl. Benz 1998: 257). Akteurzentrierte Ansätze sind etwas optimistischer, was die gezielte Beeinflussung angeht (Mayntz und Scharpf 1995: 51; Schimank 2004: 288–291). Systemtheoretische Ansätze sind pessimistischer, was die Steuerungsintention angeht, nehmen aber dafür stärker die Auswirkungen auch kleiner Veränderungen innerhalb eines Systems auf die Umwelt wahr (Meadows 1999). Wenn Akteure in der akteurzentrierten Steuerungstheorie eine Handlungsorientierung haben und grundsätzlich über eigene Handlungsfähigkeit verfügen (vgl. Mayntz und Scharpf 1995: 52–55), können Akteure selbst nicht beplant, sondern nur indirekt beeinflusst werden (vgl. van Assche und Verschraegen 2008: 265). In ähnlicher Weise würde die systemtheoretische Perspektive argumentieren,

¹⁶¹ Das heißt auch, dass der Einbezug weiterer Akteure vor allem die Wert- und Zielunsicherheit sowie die Organisations- und Koordinationsunsicherheit aus Sicht von Planern reduzieren kann. Damit ist in einer Annäherung ersichtlich, warum die Ausweitung des Akteurskreis für Planung auch problematisch sein kann, wenn es Planern um die Unmöglichkeit geht, Sicherheit in einem komplexen Prozess zu schaffen (vgl. auch Kap. 1.2 und Kap. 6.5).

¹⁶² Vgl. hierzu die Erläuterung zum Baustein Organisations- und Managementforschung in Kap. 2.1.5.

¹⁶³ Zur Definition von Informationen siehe Kap. 6.2.1.

dass ein Akteur jeweils nur sich selbst (sein eigenes psychisches System) verändern kann – aber sehr wohl indirekt Einfluss auf andere Akteure bzw. Systeme nehmen kann. Oder für Planer, dass sie nur *innerhalb* der Planung selbst tatsächlich planen können und die Steuerungswirkung auf andere Systeme nicht so sicher angenommen werden kann, wie sie es sich wünschen (vgl. Luhmann 1997b: 778), d. h. Planung wird komplex, unwahrscheinlich und unsicher (van Assche und Verschraegen 2008: 275). Defizite bei der konsistenten Umsetzung von Planungen lassen vermuten, dass ein Plan innerhalb der Planung selbst einen sehr engen Bezugsrahmen zur Verfügung stellt, außerhalb aber nur mittelbar beeinflusst und eine Kausalwirkung keineswegs eindeutig ist.

Für diese Arbeit ist diese Diskussion weniger entscheidend, da weder eine einheitliche und zeitlich stabile Handlungsorientierung als Grundlage angenommen wird (vgl. dazu auch Emirbayer und Mische 1998), noch die Einheit eines Akteurs mit einer Person oder Personengruppe. Rollenvielfalt ist konstitutives Merkmal und nicht etwas, was die Untersuchung stört. Wenn es möglich ist, Handlungen im o. g. Sinne zu beobachten, dann gehen diese Handlungen von einem Akteur aus. Ein Akteur ist also ein analytisches Element, von den beobachtbaren Mitteilungen ausgehen und das potenziell zu Kommunikation fähig ist, d. h. der ein Gegenüber finden kann, für den ein Verstehen möglich ist. Aussagen über einen Akteur selbst sind dadurch weder möglich, noch intendiert¹⁶⁴. Das erleichtert gleichzeitig, im Modell mit individuellen, kollektiven und korporativen Akteuren zu arbeiten. Die Frage, ob insbesondere kollektive und korporative Akteure tatsächlich *eine* einheitliche Handlungsorientierung haben, kann ausgeblendet werden. Wahrscheinlich haben sie das nicht, sondern sind ihrerseits deskriptiv teilbar in vielfältige Rollenverständnisse, sodass kaum von einer einheitlichen Handlungsorientierung ausgegangen werden kann – selbst wenn eine Betrachtung von außen diesen Schluss zulässt. Akteure sind auf jeden Fall in dem Sinne handlungsfähig, dass von ihnen erkennbare Mitteilungen ausgehen, die hier untersucht werden können. Der Akteursbegriff beinhaltet für diese Arbeit, im Gegensatz zum verwendeten Rollenbegriff, nicht unmittelbar hinterlegten Verhaltenserwartungen. Das heißt erstens, dass es hier keine vollständige Gesamtliste von Akteuren geben kann. Ein Akteur *kann* handeln in einem Planungsprozess, muss aber nicht. Das bloße Fehlen einer Handlung ist weder automatisch Zustimmung noch Ablehnung des planerischen Handelns. Zweitens aber auch, dass die Zahl integrierter Akteure kein Qualitätskriterium für Planung sein kann.

Die Verwendung des Akteursbegriffs hat ihren besonderen Vorteil in seiner Anknüpfungsfähigkeit an die Planungspraxis. Die Frage danach, wie Regionalplanung Unsicherheit und Komplexität bei der Planaufstellung berücksichtigt und reduziert (vgl. Fragestellung, Kap. 1.1), erfordert eine gute Anknüpfung einerseits an planungstheoretische Literatur, aber vor allem an die Umgebung, in der sich Planung selbst sieht. Und hier war und ist der Akteursbegriff eine der zentralen Größen (Wiechmann 2008b: 116–121; Frommer 2010b; Klemme und Selle 2010a; Frommer, Buchholz und Böhm 2011a). Der Bezug zwischen Akteuren und Planern unterscheidet sich je nach Rollenverständnis. Planung ist in der hier verwendeten Definition ausschließlich als Prozess innerhalb einer Planungsorganisation (durch Planer) möglich, kann sich aber auf eine große und wechselnde Zahl zusätzlicher Akteure beziehen. Planer und alle Akteure handeln in einem institutionellen Kontext; Veränderungen des Handelns sind aber ohne Veränderungen des institutionellen Rahmens möglich (vgl. Mayntz und Scharpf 1995: 46). Die analytische Trennung zwischen Planern und allen potenziell weiteren beteiligten Akteuren ermöglicht einen guten Einblick in den untersuchten Planungsprozess. Zugleich erlaubt schon die Zusammensetzung der weiteren beteiligten Akteure Rückschlüsse auf das Rollenverständnis von Planern innerhalb des Prozesses. Für den ersten deskriptiven Schritt ist es also nicht notwendig, weitere Akteure auf ihre Handlungsorientierungen zu untersuchen oder kollektive oder korporative Akteure in ihre einzelnen Elemente zu zerlegen. Vielmehr besteht der erste deskriptive

¹⁶⁴ Ein Akteur wird immer nur unvollständig erkannt werden können. Wird beispielsweise aus strategischen oder machttaktischen Gründen etwas aus dem Prozess herausgehalten, ist es für Planer nicht unmittelbar erkennbar. Es kann höchstens in Teilen mittelbar und immer unvollständig als Informationen erschlossen werden (vgl. Kap. 6.2).

Schritt darin, die Verbindung zwischen Planern und Akteuren in den Blick zu nehmen und daraus den ersten Rückschluss auf das Rollenverständnis zu ziehen (vgl. Kap. 6.4).

6.2 Informationen

Der Begriff Information selbst erscheint für die Planung als eigene Kategorie aus der Zeit gefallen zu sein – zeigen sich doch aktuell viele Arbeiten zu weitergehenden Fragen von Wissen oder Planungskulturen, in denen jeweils ein Verständnis von Informationen eingebettet ist. Beispielsweise in der Form, dass Wissen, einfach gesagt, durch Kausalannahmen und normative Orientierungen aufgeladene Informationen sind (Schmidt und Heinelt 2014: 14). Hier kommt es nicht darauf an, diese Debatte aufzuarbeiten¹⁶⁵, sondern eine für das Element Information im Prozessmodell handhabbare Definition zu finden.

6.2.1 Was sind Informationen?

Information darf hier nicht sehr verkürzt verstanden werden als quantifizierbare Daten. Ebenso wenig ist ein Informationsbegriff gemeint, der wertbeladen ist und beispielsweise negativ mit einer veralteten technokratischen Planung in Verbindung gebracht wird (z. B. Innes 1998). Der DUDEN bietet unterschiedliche Definitionen an. Erstens der Prozess des Informierens, zweitens eine Auskunft, drittens der Gehalt einer Nachricht und viertens „[auf Anfrage erteilte] über alles Wissenswerte in Kenntnis setzende, offizielle, detaillierte Mitteilung über jemanden, etwas“ und „Äußerung oder Hinweis, mit dem jemand von einer [wichtigen, politischen] Sache in Kenntnis gesetzt wird“ (DUDEN 2015c). Informationen sind also hier Mitteilungen, die auf eine Sache, einen Akteur oder eine Person bezogen sind und etwas beinhalten, was als wichtig empfunden wird und deshalb mitgeteilt werden soll. Diese Kurzdefinition würde bedeuten, dass es möglich ist, eine eindeutige Mitteilung zu verfassen – dass also einerseits eine Information unabhängig von Mitteilendem oder Mitteilungsempfänger definierbar wäre und dementsprechend beide Seiten einer Kommunikation immer über exakt das gleiche sprechen oder zumindest sprechen könnten.

„Konsensfähig erscheint die Auffassung, dass Daten als codierte, zeichenbasierte Beobachtungen verstanden werden können, während Informationen auf der Basis der Interpretation von Daten entstehen. Wissen umfasst Informationen, unterscheidet sich aber von diesen durch die enge Verknüpfung mit dem Erfahrungskontext von Akteuren bzw. sozialen Systemen, sofern eine systemtheoretische Argumentation verfolgt wird (Willke, 2001). Wissen ist damit in gewissem Sinne immer »historisch«. Es betont, dass Informationen nicht abstrakt bedeutungsvoll sind, sondern Bedeutung gewinnen in historisch »gewachsenen« Situationen von Akteuren.“ (Hutter 2015a: 145, eigene Hervorhebung)

In dieser Unterscheidung zwischen Daten, Informationen und Wissen von Hutter (2015a: 145) wird deutlich, dass Informationen begrifflich mehr sind als technische Grundlagen einer rationalen Planung. Sie beinhalten bereits eine Interpretation von Daten, aber keine normativen Orientierungen. Informationen sind Konstruktionen, denen ein Auswahlprozess zugrunde liegt und denen eine gewisse Bedeutung beigemessen wird. Gleichzeitig ist die Menge der Informationen aber zu komplex, um vollständig übermittelt und verstanden zu werden. Eine Interpretation von Daten hat in nahezu allen Fällen einen Interpretationsspielraum, mindestens in Form einer Auswahl und Reihung von Daten. Daten umfassen dabei grundlegend qualitative wie quantitative Beobachtungen und zielen vor allem auf ihren Charakter der codierten, zeichenbasierten Übermittlung ab.

¹⁶⁵ Für Grundlagen zum Thema Wissen siehe beispielsweise Rydin 2007, Zimmermann 2010 und Zimmermann, Boghrat und Weber 2015. Zum Thema Planungskulturen als Forschungsperspektive beispielsweise Ernste 2012, Knieling und Othengrafen 2015 und Othengrafen 2012.

Im hier entwickelten Modell werden Informationen eng mit den Elementen Akteure und vor allem Fragen (vgl. Kap. 6.3) gemeinsam gedacht. Informationen stellen auch hier keine Bedeutung an sich dar, sondern sind ein Kernelement des Modells. Es gibt keine Informationen unabhängig von den anderen Elementen. Eine Verknüpfung von Informationen, die dem oben benannten Wissensverständnis von Hutter entspricht, erfolgt hier nicht. Stattdessen werden Informationen in anderer Form über Rollenverständnisse im deskriptiven Prozessmodell zusammengeführt. Viele aktuelle Veröffentlichungen sprechen von *Wissen* als breiter gefasstem Begriff und setzen hierunter entweder Daten, Informationen und Wissen gleich oder bauen eine Hierarchie aus diesen Begriffen auf (vgl. Hutter 2015a: 145) – bei der es dann um die Beschreibung der ‚höchsten‘ oder komplexesten Ebene, dem Wissen, geht. Der Wissensbegriff kann beispielsweise umfassen:

- Substanzielles und prozedurales Wissen, Methoden/Fähigkeiten und Beurteilung/Einstellung (Alexander 2001),
- empirisches, prozedurales, vorhersagendes und normatives Wissen (Rydin 2007),
- systematisch-wissenschaftliches Wissen, performatives Wissen und verständnisorientiertes Wissen (Alexander 2008),
- Theorien/Konzepte, moralische Auswahl, Handlung, Handwerk/Fähigkeit und Weisheit (Davoudi 2015) oder
- Experten- oder Fachwissen, politisches Wissen und lokales Wissen (Zimmermann 2010).

Wissen ist eine dynamische Perspektive, die nur im Zusammenspiel und in Verbindungen innerhalb eines Prozesses deutlich wird. Information dagegen können punktuell beobachtet werden, ohne bereits alle Verbindungen mitdenken zu müssen. Wissen ist immer mehr als Information, es ist bereits mit einer bestimmten Bedeutung versehen und untrennbar mit dieser verbunden (Schmidt und Heinelt 2014: 14). Die oben dargestellten Wissensdefinitionen und -typologien können dazu dienen, Planungsprozesse insgesamt besser zu verstehen und besser erklären zu können. Da Planung in dem Modell in mehreren Rollen handeln kann und sich diese zusätzlich zeitlich verändern, ist ein weit gefasster Wissensbegriff nicht erforderlich. Erstens nicht, weil durch die Verwendung von vier Rollenverständnissen auf der Gesamtebene aus der deskriptiven Perspektive heraus nicht mehr ein Akteur existiert, der mit einem Wissensbegriff in Übereinstimmung gebracht werden kann. Zweitens ist der Wissensbegriff durch seine Vielschichtigkeit in einer Analyse schwerer zu erfassen – hier wäre eine anders angelegte Untersuchung notwendig. Und drittens würde aus der organisations- und strategieanalytischen Perspektive gelten, „*dass Planung durch Wissen auch substituiert werden kann*“ (Hutter 2015a: 146, in Bezug auf Wiechmann 2008b). Alles, was außerhalb der Planung passiert, kann hier aber nicht eigenständig erfasst werden. Ein unterschiedliches Verständnis von Wissen wurde deshalb hier bereits in die Ausarbeitung der Rollenverständnisse integriert.

Weiterhin wird hier klar anerkannt, dass es kein sicheres Wissen gibt – dass wir also tatsächlich „*das Ende des Mythos sicheren Wissens*“ (Zimmermann 2010: 116) erreicht haben (vgl. Prämisse I). Unsicherheit ist Grundlage und Existenzberechtigung von Planung und realweltliche Situationen sind immer so komplex, dass eine Reduktion von Unsicherheit und Komplexität notwendig ist, d. h. auch keine sicheren Informationen und erst Recht kein intersubjektiv sicheres Wissen je erreichbar sind (vgl. Prämissen II und III). Planung ist also mehr ein Moment der Evolution, dessen Zukunft bereits im Moment der Planung unbestimmbar ist (vgl. Luhmann 1997a: 430). Planung kann nicht alle Unsicherheitsebenen und Komplexitätswolken durchdringen, d. h. jede Entscheidung reduziert, erhält und erhöht Unsicherheit und Komplexität zugleich. Bereits die Beschäftigung mit einem Gegenstand (oder einer Fragestellung) durch Planer hat einen Einfluss auf raumbezogene Entscheidungen außerhalb der Planung.

Im Sinne dieser Arbeit umfassen Informationen das, was für Planer oder Akteure in einen Planungsprozess erkennbar oder sichtbar werden kann und in der Beobachtung von ihnen trennbar ist. Die üblichen beiden Formen dafür sind schriftlich oder mündlich im Rahmen des Planungsprozesses. Das kann initiativ, auf eine Aufforderung hin oder in bereitgestellten Foren erfolgen. Informationen

sind nicht objektiv, neutral oder reine technische Elemente (vgl. Fürst 2008: 55). Informationen lassen aber auch keine Rückschlüsse auf tatsächliche Absichten, Werte oder psychische Faktoren desjenigen zu, der etwas mitteilt (vgl. Baraldi, Corsi und Esposito 1997: 89–93). Wenn das so wäre, könnten Informationen als Element losgelöst von Akteuren betrachtet werden. Eine aktive und wechselseitige Verbindung zu mit Akteuren im Planungsprozess wäre nicht notwendig.

6.2.2 Warum Informationen als Element?

Für die Beschreibung von Rollenverständnissen und das Handeln in Planungsprozessen sind abgrenzbare Elemente erforderlich, die sich für die Analyse möglichst vollständig trennen lassen, auch wenn sie nicht unabhängig voneinander beobachtet werden können. Dabei muss davon ausgegangen werden, dass kein Akteur Zugang zu den *identischen* Informationen hat, die andere Akteure besitzen (vgl. Ostrom 2011: 14) und dass die vollständige Information und vollständige Informationsverarbeitung für einen Akteur unmöglich ist (vgl. Mayntz und Scharpf 1995: 65). Anders ausgedrückt, Informationen sind eigene Elemente, die nicht mit einem Akteur oder Planern gleichgesetzt werden können, die aber auch nicht ohne einen Akteur oder ohne Planung gedacht werden können. Wenn Planer mit vielen Akteuren gemeinsam planen, erhöht das also die *gemeinsam* verfügbaren Informationen – und erhöht die gemeinsame Unsicherheit des Kontexts, da nie beide über die *gleichen* Informationen verfügen können.

Das Modell wird keine Möglichkeit bieten, Informationen als solche abzugrenzen und zu erkennen. Informationen können nicht handeln und sind zudem immer – mindestens zu einem gewissen Grad – unsicher. Eine vollständige Information und Informationsverarbeitung ist für die Summe aller Akteure in einem komplexen Prozess ebenso unmöglich. Planung hat also aus sich heraus nur die Möglichkeit, die Umwelt zu beobachten und auf dieser Basis zu konstruieren. Hier passiert notwendigerweise eine Selektion bereits innerhalb der Planung – und die vier Rollenverständnisse bieten hierfür unterschiedliche Verhaltenskomplexe an. Begrifflich soll hier in Anlehnung an Luhmann Kommunikation erst dann zustande kommen, wenn sie von einem Gegenüber verstanden wird. Das heißt, dass Kommunikation ausschließlich zwischen Akteuren untereinander sowie Akteuren und Planern möglich ist.

Informationen sind punktuell und statisch und können als Mitteilungen schriftlich oder zeichnerisch kodifiziert werden, d. h. in den Planungsprozess erkennbar eingebracht werden. Der hier verwendete Informationsbegriff grenzt sich damit von den Vorwürfen an rationale Planung und den Glauben an die vollständige Planbarkeit unserer Welt und unserer Zukunft ab. Wenn „*öffentliche Planung immer zugleich ein technischer Prozess der Informationsverarbeitung und ein politischer Prozess der Konsensfindung*“ ist (Wiechmann 2008b: 74), so ergibt sich dieses Zusammenspiel durch das Zusammenwirken von Rollen, mit denen Informationen verarbeitet werden. Sie enthalten Interpretationen, sind aber nicht hin zu einer Planungsentscheidung verarbeitet, d. h. in ihrer Unsicherheit oder Komplexität reduziert¹⁶⁶. Die Auswahl von Informationen ist der erste Schritt einer Reduktion im Planungsprozess, die Verarbeitung zur Reduktion von Unsicherheit der zweite.

6.3 Fragen

Wenn es immer Unsicherheit in der Planung gibt, diese reduziert werden muss und wir uns in einem kommunikativen komplexen politischen Prozess befinden – dann gibt es auch immer *Fragen* nach etwas Unbekanntem.

¹⁶⁶ Informationen enthalten Interpretationen, können also per Definition nicht ‚sicher‘ sein. Selbst wenn eine einzelne Zahl mitgeteilt wird, muss die Unsicherheit reduziert werden: was gibt es ‚links und rechts‘ von dieser Zahl (vgl. Gunder und Hillier 2007b)?

6.3.1 Was sind Fragen?

Die o. g. Definition von Informationen aus dem DUDEN verweist bereits darauf, dass Informationen auf Anfrage erteilt werden können. Der Begriff Frage selbst wird in zwei Bedeutungen aufgenommen: erstens „*eine Antwort, Auskunft, Erklärung, Entscheidung o. Ä. fordernde Äußerung, mit der sich jemand an jemanden wendet*“ und zweitens ein „*Problem; zu erörterndes Thema, zu klärende Sache, Angelegenheit*“ (DUDEN 2015b). Fragen werden bisher nicht als Element oder Kategorie in der planungstheoretischen Diskussion bearbeitet oder in der dazugehörigen Modell- und Theoriebildung verwendet. Meist geht es anders herum darum, dass Planung mit vielen Fragen zu tun hat, diese bearbeiten oder zu klären hat oder dass es weitere offene Fragen für die Planungsforschung gibt. Die klassischen W-Fragen sind auch in Planungsprozessen entscheidend (Was? Wer? Wo? Wann/Wo? Wie? Warum?, vgl. Dobrucka 2016: 158–159). Hier werden aber nicht diese Fragen beantwortet, sondern im Sinne der obenstehenden Definition Fragen als Verbindungsglied zwischen Akteuren und Informationen gesehen. Entscheidend ist dafür nicht die Frageform, sondern der Wunsch nach mehr bzw. anderen Informationen.

Bei Luhmann (1997a: 72) setzt die Erzeugung von Informationen ein Interesse an ihnen voraus. Interesse kann beispielsweise durch unerwartete Ereignisse entstehen, die als Notwendigkeit zur Veränderung zukünftiger Erwartungen gesehen werden oder wenn etwas aus der Umwelt als Irritation oder Störung wahrgenommen wird (vgl. Baraldi, Corsi und Esposito 1997: 76). Unsicherheit erzeugt also Fragen für Akteure und Planung. Wenn etwas irritiert oder stört, löst es Fragen aus. Fragen in Verbindung mit Prozessen von Reflexion und Entscheidung zu setzen, gibt sowohl auf individuell-psychologischer Ebene (z. B. Dörner 2003: 145–155), aber auch für die Ebene von Organisationen, Prozessen oder Systemen (Luhmann 1997b: 789). Antworten auf Fragen sind Informationen, wobei in beiden Perspektiven eine höhere Verfügbarkeit von Informationen auch die Unsicherheit erhöht (Baraldi, Corsi und Esposito 1997: 162; Dörner 2003: 151). Eine irritierte Planung ist unsicher und komplex, sie muss hier wiederum Unsicherheit und Komplexität reduzieren. Sie muss sich also einerseits selbst Fragen stellen, um diesen Reduktionsvorgang vornehmen zu können und aus der Irritation eine Information zu generieren. Diese Information wiederum ist innerhalb der Planung konstruiert, also von außerhalb betrachtet nicht notwendigerweise weniger komplex und zugleich nicht gleichzusetzen mit tatsächlichen Zuständen der Planungsumwelt. Andererseits erhöhen Fragen die Unsicherheit, d. h. ein Planungsprozess kann keine unendliche Menge von Fragen verarbeiten.

Je mehr Antworten, d. h. Informationen, aber verfügbar sind, desto mehr steigen Wert- und Zielunsicherheit sowie Organisations- und Koordinationsunsicherheit. Planung fertigt zwar ein immer umfassenderes Bild der Umwelt an. Das Ziel eines Abbilds der Realität ist aber schon theoretisch unerreichbar (vgl. Prämissen I und III), dafür steigt die Komplexität des Abbilds innerhalb der Planung. Damit wurde zwar grundsätzlich Komplexität reduziert – eine Entscheidung erfordert dann aber wiederum eine daran anschließende Reduktion. Komplexitätsreduktion bleibt das Ersetzen von einer Komplexität durch eine andere (vgl. Fragestellung). Der Planungsprozess ist damit ein komplexer, non-linearer Prozess voller Unsicherheit und Zufälle.

Das Fehlen von Informationen ist auf Basis dieser Definition unbedeutend, solange dies nicht innerhalb des Prozesses als Frage eingebracht wird. Die Menge der Informationen ist immer unendlich und dadurch nicht vollständig erfassbar, der Mangel ein Dauerzustand. Ohne Fragen erfolgt keine Selektion und keine Verarbeitungsmöglichkeit im Hinblick auf die aktive Beeinflussung räumlicher Entwicklung. Aus der Perspektive der Rollenverständnisse ist das Stellen von Fragen durch Planer möglich. Andere Akteure im Planungsprozess können sich in gleicher Weise Fragen stellen – für die Planer sind die Antworten in Form von Informationen aber nicht direkt erfassbar, da Planung eine Information nur aus sich selbst heraus konstruieren kann. Planer können aber, und das werden die folgenden rollenbasierten Perspektiven auf die Reduktion von Unsicherheit und Komplexität zeigen, mit diesen Akteuren in Verbindung treten und gemeinsam planen.

6.3.2 Warum Fragen als Element?

Mithilfe dieser Definition und Verknüpfung von Elementen wird eine empirische Operationalisierung von Rollenverständnissen und Modell möglich. Fragen sind dabei zuerst ein Element der Vergrößerung von Unsicherheit, um sie dann entscheidungsbezogen reduzieren zu können. Wo immer eine Frage auftaucht, wird auf etwas Unbekanntes hingewiesen, was für jeden handelnden Akteur eine Unsicherheit darstellt. Fragen problematisieren zunächst und präsentieren keine Antworten (Hillier 2010c: 448). Sie spekulieren mehr, als dass sie Sicherheit schaffen. Fragen sind Voraussetzung für das Überwinden von Konventionen und Grenzen (Hillier 2010c: 448) sowie für kreatives Experimentieren (Hillier 2010c: 472–473). Fragen gehen immer über Grenzen hinaus. Auch Ostrom (2005: 14) sieht Fragen im Prozess insbesondere dort, wo Ziele unterschiedlich gewertet werden oder Prozesse als unfair betrachtet werden und als Versuch und Motivation, über die Grenzen des Prozesses selbst Veränderungen herbeizuführen. Fragen überspringen also Grenzen zwischen dem Inneren und Äußeren eines Prozesses, in dem sie diese Grenze selbst in den Mittelpunkt stellen und beispielsweise Planbarkeit und Unplanbarkeit thematisieren und neu ausloten. Mit jeder neuen Frage vergrößert sich zunächst die Unsicherheit, weil sie entweder beantwortet werden muss oder unbeantwortet stehen bleibt. Für die Bearbeitung einer ‚komplexen‘ Herausforderung ist es notwendig, offen mit Optionen zu agieren, Fragen zu stellen und damit die Unsicherheit an bestimmten Stellen gezielt zu vergrößern (vgl. Abbott 2014, 2015), um daraus dann Entscheidungen treffen zu können.

Die Verwendung von Fragen als Element lenkt den Blick einerseits enger auf eher technische Informationen und andererseits auf gemeinsame Themen, Angelegenheiten oder Problembereiche. Fragen werden in das Modell als verbindendes Element zwischen Akteuren und Informationen eingebracht. Fragen sind nicht direkt beobachtbar, sondern in der Analyse rekonstruierbar. Der o. g. Definition folgend ist ein Ausdruck in einer Frageform nicht notwendig, um als Frage zu gelten. Zwar ist die Feststellung grundsätzlich auch hier richtig, dass ein Baustein der Erweiterung politischer Handlungsspielräume der Planung „*die Verbesserung der Informationsgrundlagen*“ (Fürst und Ritter 2005: 766) ist. Informationsgrundlagen werden hier aber zielgerichtet durch Fragen erweitert und erschlossen. Informationen können weder für sich genommen handeln, noch können Informationen ohne Verbindung erkannt, definiert oder erweitert werden. Unterschiedliche Rollenverständnisse erleichtern zudem den zweiten Baustein von Planung als „*ein Instrument gesellschaftlicher Problembearbeitung und Steuerung*“ (Fürst und Ritter 2005: 766): die Ausweitung von Handlungsoptionen und Möglichkeiten der Konfliktregelung¹⁶⁷.

Planer treffen Entscheidungen unter unvollständiger Informationslage und nur nach einer Reduktion von Unsicherheit und Komplexität – der Versuch, ‚alles‘ in einen Planungsprozess einzubeziehen, ist also von Beginn an unmöglich und zum Scheitern verurteilt. Selbst wenn der Versuch unternommen wird, passt das Modellelement Fragen noch. Da die Menge möglicher Fragen unendlich ist, wird ihr Ende auch dann nie erreicht, wenn der Suchradius immer weiter ausgedehnt wird. Die Anknüpfung von Fragen an Akteure im Planungsprozess setzt eine bewusste Grenze für den potenziell unendlichen Suchprozess. Objektivität kann nicht außerhalb der Gesellschaft existieren und Sinnstiftung außerhalb des Planungsprozesses ist für Planung nicht erkennbar. Planer können also die Fragen nicht erkennen, die sich andere Akteure der Raumentwicklung stellen, sondern bestenfalls Teile davon, wenn sie gemeinsam in einem Prozess planen.

Hier soll zwischen zwei Arten von Fragen unterschieden werden: (einfache) Fragen und komplexe Fragen. Einfache Fragen¹⁶⁸ adressieren eine Unsicherheitsebene oder können in Fragen bezogen auf

¹⁶⁷ Diese Definition ist mit dem Modell und allen Grundannahmen kompatibel, aber nicht mit den für einzelne Rollenverständnisse zugrunde gelegten Theorien.

¹⁶⁸ In dieser Arbeit nur als *Fragen* bezeichnet.

unterschiedliche Unsicherheitsebenen zerlegt werden. Sie können grundsätzlich innerhalb eines Planungsprozesses bearbeitet werden, d. h. Informationen können *innerhalb* des Prozesses erwartet werden. Darüber hinaus sind es komplexe Fragen, die ihr Ziel *außerhalb* des Rahmens des Planungsprozesses haben. Sie zielen auf neue Möglichkeiten und eine Erweiterung des Prozesses selbst. Planer haben keine Möglichkeit, die Unsicherheit außerhalb des Prozesses vorab aufzuteilen. Was gar nicht erwartet wird, ist immer vollständig unbekannt – sowohl qualitativ wie quantitativ. Was außerhalb der eigenen Erwartung passiert, kann zunächst nur Zufall sein. Komplex sind die Fragen also deshalb, weil sie immer in den Bereich des Zufalls vordringen und aus Sicht des Beobachters erwartet werden kann, dass sie mehr als eine Unsicherheitsebene betreffen, d. h. aus der Reduzierung von Zufällen andere Unsicherheiten folgen. Fragen bieten also sowohl eine Möglichkeit zur Erweiterung von Informationen wie auch zur Veränderung des Prozesses selbst.

Das Ziel des Modells ist es, die zu beschreibenden Einheiten und ihre zu beobachtenden Ausprägungen festzulegen; dazu muss notwendigerweise eine angemessene Vereinfachung der Realität vorgenommen werden. Machtverhältnisse innerhalb der Planung selbst werden hier ausgeblendet. Mit der Verbindung durch Fragen zwischen Planern, Akteuren und Informationen sind weitere Untersuchungen grundsätzlich an die beschreibenden Elemente des hier entwickelten Modells anknüpfungsfähig. Dazu müsste wahlweise eine Mikroanalyse der Fragen vorgenommen werden und kollektive und korporative Akteure soweit möglich aufgelöst werden oder der Fokus von Rollenverständnissen und Verhalten der Planung auf das weitere politisch-gesellschaftliche Zusammenspiel gelenkt werden.

6.4 Rollenbasierte Reduktion von Unsicherheit und Komplexität

Rollenverständnisse sind als Zusammenfassung komplexer Verhaltensweisen zugleich Verhaltenserwartungen, die ein Beobachter an den untersuchten Prozess stellen kann. Sie stellen in einer komplexen Situation mehrere plausible und zusammenhängende, aber dabei zugleich alternative, Bezugsrahmen zur Verfügung, die der Beobachtung einen Sinn geben können (vgl. u. a. Weick 1995b: 91; Baraldi, Corsi und Esposito 1997: 170–172; Weick, Sutcliffe und Obstfeld 2005: 413; Kaplan und Orlikowski 2013: 966, 2013: 978; Hulst und Yanow 2016: 10). Sie reduzieren damit im ersten Schritt die Komplexität der Forschung, im zweiten Schritt auch der zukünftigen Planungspraxis. Die Zukunft ist aber erst sicher, wenn sie zur Gegenwart geworden ist – d. h. sichere Vorhersagen bleiben ausgeschlossen (Steinmann, Koch und Schreyögg 2013: 131). Die rollenbasierte Perspektive auf Komplexität ist also mehr eine Beobachtung zweiter Ordnung, die aus der Modellbildung heraus ein Schema zur Verfügung stellt, das Forscher einer Beobachtung zugrunde legen können (Luhmann 1997a: 144). Nicht die Komplexität selbst wird transparent und erkennbar, sondern ein Weg der Beobachtung (vgl. auch Van de Ven 2007: 154–158).

Bisherige Untersuchungen konzeptualisieren Planung als einen Akteur oder unterteilen beispielsweise nach Regionalplanung und Regionalentwicklung, nach Hierarchiestufen in der öffentlichen Verwaltung oder nach anderen strukturellen Kriterien einer Planungsinstitution. Implizit liegt damit zugrunde, dass Planung immer im Sinne eines korporativen Akteurs einheitlich handelt und einheitlich auftritt – und im Sinne der Fragestellung dieser Arbeit auch Unsicherheit und Komplexität einheitlich, d. h. in einem Rollenverständnis, reduziert. Planung selbst ist aber nicht unveränderlich. Nur Planer, die sich und ihre Prozesse verändern können, sind empfänglich für eine wirklich ergebnisoffene Planaufstellung und eine wechselseitige Kommunikation mit vielfältigen Akteuren wie eine flexible Verwendung von Informationen durch angepasste Fragen.

Für dieses Kapitel wird die Frage „*Was würde ... tun?*“ herangezogen. Vier Rollenverständnisse von Planung wurden bereits entwickelt und dargelegt. Im Folgenden geht es in einem zweiten Schritt darum, diese Rollenverständnisse wieder aufzugreifen und mit ihren inhärenten

Reduktionsmöglichkeiten von Unsicherheit und Komplexität in Verbindung zu setzen. Die Gesamtzusammenführung aller Elemente – Rollenverständnisse, Akteure, Informationen und Fragen – erfolgt schließlich in einem späteren Kapitel nach einem durch diese Elemente gelenkten Blick in die Regionalplanungspraxis in Deutschland (vgl. Kap. 9). Für die folgenden rollenbasierten Reduktionsmöglichkeiten von Unsicherheit und Komplexität werden weitere dynamische Aspekte an die bisher vor allem in ihren individuellen Eigenschaften definierten Rollenverständnisse angehängt. Darüber hinaus wird der Blick jetzt dynamischer auf mögliches Verhalten innerhalb der Rollenverständnisse zur Reduktion von Unsicherheit und Komplexität gelenkt.

Die Rollenverständnisse können in unterschiedliche Kategorien der bestehenden Typologien von Unsicherheit (Abbott 2005; Friend und Hickling 2005) und Zukunftsvorstellungen (Courtney et al. 1997) eingeordnet werden. Zudem ist hier der direkte Rückgriff auf die eigene Definition von Unsicherheit und Komplexität dieser Arbeit möglich (vgl. Kap. 3.3). Mit einem Rollenverständnis können nicht alle Unsicherheitsebenen gleichzeitig und in gleicher Intensität adressiert werden. Diese Einschränkung der Perspektive ist bereits eine Unsicherheitsreduktion. Zur Einordnung ist darüber hinaus eine Verknüpfung zur bekannten Typologie der Planungsumgebung von Christensen (Christensen 1985) und der Frage des Umgangs mit nicht-reduzierbarer Unsicherheit sinnvoll (Bertolini 2010b). Christensen unterteilt Planungsumgebungen auf den beiden Achsen Technologie und Ziel. Die Technologie meint die Informationen¹⁶⁹ oder Mittel etwas zu tun, Ziel die Absicht oder das beabsichtigte Ergebnis. Die Technologie kann bekannt oder unbekannt sein, das Ziel von allen akzeptiert oder nicht akzeptiert. Hieran knüpft Christensen Erwartungen und Antworten an Planungsprobleme, die – im weiteren Sinne – gleichzeitig als Reduktionsmöglichkeiten von Unsicherheit und Komplexität betrachtet werden können. Christensen selbst geht ursprünglich ausschließlich auf Unsicherheit ein, verwendet aber in späteren Arbeiten auch Komplexität in Bezug auf das gleiche Vierfelder-Schema (Christensen 1999) und wirft den Blick stärker auf punktuelle Unsicherheit an Stationen einer Planung in einem komplexen System (Christensen 2012: 89).

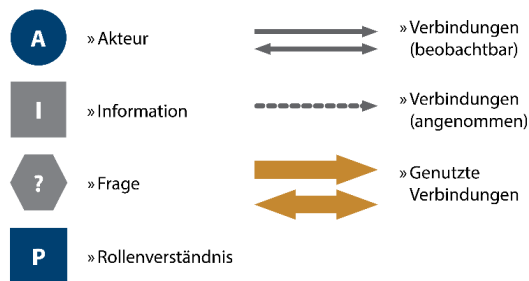
Zudem soll zur Abgrenzung ein Blick in die Frage der Lernprozesse (Fürst 1996) und des Problemtyps (Hoppe 2010b) geworfen werden. Fürst (1996: 31) unterscheidet erstens zwischen Lernprozessen, die sich reaktiv auf wahrgenommene Störungen beziehen (Anpassungslernen) und zweitens solchen, die als soziales Lernen auf Werte und Überzeugungen ausgerichtet sind. Drittens gibt es bei ihm Lernprozesse, die auf Kernbereiche oder Paradigmen zielen und viertens Lernprozesse, die einen Bezug zu neuen Handlungsfeldern schaffen. Die Lernprozesse bewegen sich auf einer Bandbreite von reaktiv bis zu grundlegenden Veränderungen, die „*alles aus den Angeln heben*“ (Fürst 1996: 31). Dies sind alles zunächst planungsinterne Lernprozesse, was die Anknüpfung an die Rollenverständnisse erleichtert. Zuletzt definiert Hoppe (2010b: 73) vier Typen von Problemstrukturen auf zwei Achsen zwischen nah und entfernt von Sicherheit über benötigtes und verfügbares Wissen sowie nah und entfernt von Übereinkunft über Normen und Werte, um die es geht. Sein Ansatz legt dabei den Schwerpunkt darauf, Probleme besser zu definieren – und erst auf dieser Basis zu einer Lösung weiterzugehen. Engen Bezug stellt er dabei zu den kulturellen Aspekten hinter einer Problemstrukturierung und der *cultural theory* nach Mary Douglas her ebenso wie zu Fragen des *framings* von Problemen und Lösungen. Eine gute Anknüpfung bietet er zudem darüber, dass er aktiv fordert, dass tägliches Handeln mehrere unterschiedliche Ansätze der Problembearbeitung braucht und dazu zu Selbstreflexion und Deliberation auffordert (Hoppe 2010b: 195–213). Zwar geht es hier um einen anderen Gegenstandsbereich; die prozeduralen Ideen bieten aber hilfreiche Inspirationen. Er selbst ordnet den Klimawandel als paradigmatischen Fall für ein unstrukturiertes Problem ein, das aber von Wissenschaft und Politik als strukturiertes Problem umdefiniert wird, beispielsweise durch

¹⁶⁹ Christensen selbst verwendet den Begriff *knowledge* (Christensen 1985: 63). Zur Eindeutigkeit innerhalb dieser Arbeit wird hier der Begriff Informationen verwendet, der sich – im oben entwickelten Verständnis – ausreichend mit dem Wissensbegriff von Christensen deckt.

die Aufteilung in kleinere unabhängige Teilprobleme, die nebeneinander oder nacheinander bearbeitet werden können (Hoppe 2010a: 120).

Aus der Einordnung von Rahmenbedingungen der Reduktion von Unsicherheit und Komplexität können die rollenbezogenen Wege besser verständlich gemacht werden. Intendiert ist im Folgenden weiterhin eine konzeptionell-deskriptive Unterscheidung (vgl. Collier, LaPorte und Seawright 2012: 218). Intendiert ist nicht, eine Kausalbeziehung zwischen Faktoren anderer Typologien und den Rollenverständnissen dieser Arbeit herzustellen. Als Linsen oder Scheinwerfer beschreiben sie einen Planungsprozess und stellen keine Zusammenfassung oder Schlussfolgerung aus Rahmenbedingungen dar. Abbildung 18 fasst die Elemente zusammen, die in den folgenden Unterkapiteln genutzt werden, um die rollenbasierte Reduktion von Unsicherheit und Komplexität zu beschreiben und die Rollenverständnisse untereinander abzugrenzen. Gekennzeichnet werden die oben beschriebenen Elemente Akteur, Information und Frage sowie die vier Rollenverständnisse¹⁷⁰. Zusätzlich werden zwei weitere Elemente eingefügt, die auf den Prozess der Reduktion eingehen. Das sind einerseits beobachtbare Verbindungen und andererseits nicht beobachtbare (aber angenommene) Verbindungen.

Abbildung 18: Elemente der Rollenverständnisse

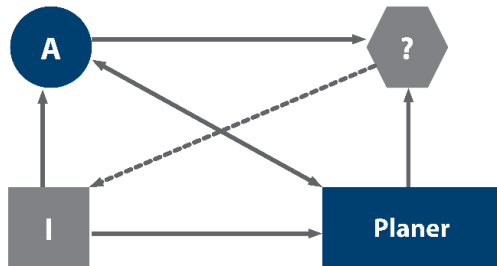


Quelle: eigene Darstellung

In den folgenden vier Unterkapiteln werden die vier Rollenverständnisse nacheinander abgearbeitet in ihren Vorgängen zur Reduktion von Unsicherheit und Komplexität, in einer individuellen Operationalisierung anhand der o. g. Elemente (vgl. Abbildung 18) und anhand von Untersuchungsschritten, die für die Beobachtung sinnvoll sind. Die Untersuchungsschritte sind aus den Bausteinen dieser Arbeit heraus entwickelt und nehmen Anleihen an Ideen aus fertig gestellten und in Arbeit befindlichen Artikeln (Lamker 2014a; Günzel und Lamker in Bearbeitung; Lamker in Bearbeitung). Alle Elemente und Verbindungen werden in Abbildung 19 mit allen Verbindungen zusammen gefasst dargestellt. Planer haben eine wechselseitige Verbindung zu Akteuren, kann Informationen einsammeln und Fragen stellen. In gleicher Weise können Akteure Informationen einsammeln und Fragen stellen und stehen in der gleichen Möglichkeit einer wechselseitigen Beziehung zu Planern. Wird diese Beziehung aufgebaut, erweitert sich der Planungsbegriff dadurch und bezieht temporär weitere Akteure als aktiv Planende mit ein. Zwischen Fragen und Informationen wird eine Verbindung angenommen, da Fragen zu neuen Informationen führen sollen. Weder Fragen noch Informationen sind aber als für sich genommen beobachtbar definiert, sodass die Verbindung nie methodisch sicher erfasst werden kann. Planung könnte beispielsweise eine Frage stellen und Informationen einsammeln, die sie als darauf passend identifiziert. Diese Informationen könnten aber auch unabhängig davon bereits vorhanden und nicht erkannt worden sein oder könnten im Zusammenhang mit Fragen anderer Akteure stehen.

¹⁷⁰ Als Begriff umfasst *Planung* immer einen Prozess mit allen vier Rollenverständnissen (vgl. auch Kap. 2.1.2).

Abbildung 19: Elemente und Verbindungen des Modells

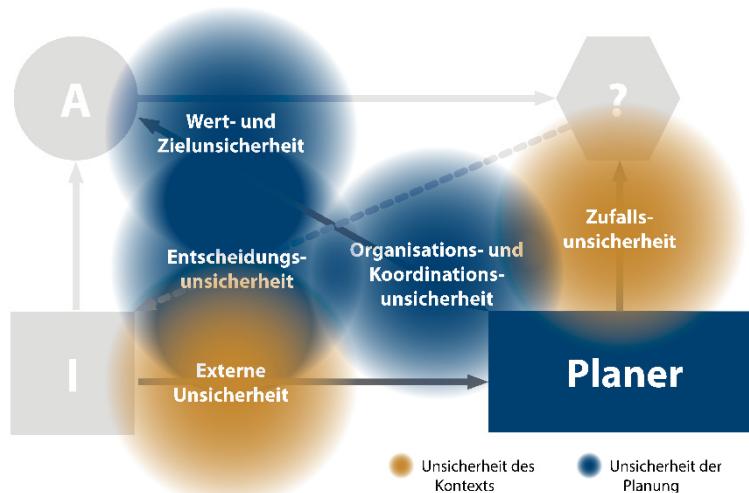


Quelle: eigene Darstellung

Planung an sich vollständig infrage zu stellen ist nicht Bestandteil der Rollenverständnisse. In jeder Rolle ist also gesetzt, dass Planung eine Bedeutung hat und Planer über Verbindungen zu Elementen des Modells verfügen. Die grafische Zusammenführung verdeutlicht die Anknüpfungspunkte für Planer. Das, was als Rolle gefasst wurde, findet zunächst ausschließlich innerhalb des als ‚Planer‘ bezeichneten Kästchens statt (vgl. Abbildung 19). Informationen und Fragen können nicht handeln und damit auch nicht als Planung im Verständnis dieser Arbeit bezeichnet werden. Akteure könnten theoretisch unabhängig von organisierter Planung und Planern planen – rücken dann aber aus dem analytischen Fokus des Modells. Akteure und Planer können aber in ihrer wechselseitigen Verbindung gemeinsam planen.

Die vier gewählten Rollen adressieren in ihrer Zusammenschau alle fünf Unsicherheitsebenen (vgl. Abbildung 20). Die beiden Unsicherheiten des Kontexts sind einmal durch Informationen reduzierbar (externe Unsicherheit) oder durch komplexe Fragen (Zufallsunsicherheit). Die drei Unsicherheiten der Planung können nur auf der Achse mit Akteuren reduziert werden. Organisations- und Koordinationsunsicherheit liegt dabei näher an der Planung, Wert- und Zielunsicherheit näher an den Akteuren. Entscheidungsunsicherheit liegt im Zwischenbereich der Achsen von Planung zu Akteuren und zu Informationen. Die Entscheidung liegt hier zwischen Werten und Zielen, Organisation und Koordination sowie externer Unsicherheit, d. h. die Unsicherheit über die Auswirkungen einer planerischen Handlung (oder das Auslassen einer Handlung) sind besonders schwer zu reduzieren.

Abbildung 20: Unsicherheitsebenen im Modell (aus der Perspektive von Planern)



Quelle: eigene Darstellung

Die Darstellung in Abbildung 20 richtet den Blick ausschließlich auf Unsicherheitsebenen aus Sicht von Planern. Aus Sicht eines Akteurs wären externe Unsicherheit und Zufallsunsicherheit auf den entsprechenden mit einem Akteur verbundenen Achsen zu Informationen bzw. Fragen verortet. Ihre

Bezeichnung könnte übernommen werden, der Inhalt der Unsicherheiten ist aber dann nicht der gleiche, da keine Unsicherheit eine für sich erkennbare oder für unterschiedliche Bezugsrahmen gleiche Größe ist. Wenn ein Akteur nicht selbst aktiv mit Planern in Verbindung steht, d. h. ein (temporär) Mitplanender wird, können die drei Unsicherheiten der Planung für ihn nicht erkannt werden. Ohne Verbindung werden ‚Ergebnisse‘ der Planung, d. h. vor allem Mitteilungen in Form von Plänen, Strategien oder anderen Dokumenten, für ihn zu Informationen. Das heißt auch, dass Planung Handlungen von Akteuren nur dann aktiv beeinflussen kann, wenn sie diese innerhalb eines Prozesses mit einbezieht. Handlungen werden dann nicht dadurch beeinflusst, dass Planung alle Werte und Ziele verarbeitet oder Interessen einbezieht, sondern dadurch, in diesem Moment *gemeinsam* zu planen¹⁷¹. Ansonsten kann sie zwar einen Einfluss haben, diesen aber nicht aktiv beeinflussen oder gar steuern.

„*Was würde Picard tun?*“ (William T. Riker)¹⁷²

William T. Riker stellt die Frage in einem ethischen Konflikt, der unauflösbar scheint. Die Verwendung eines Rollenbilds erleichtert hier die Reduktion von Unsicherheit und Komplexität in einer komplexen Entscheidungssituation, für die es keine Blaupausen gibt. Der Bezug besteht hier auf ein abstraktes Konzept davon, wie Picard in dieser Situation handeln würde. Also auf ein aus der eigenen Erfahrung oder aus an dem Status der Person heraus gebildetes Rollenbild und nicht auf die Person selbst. Sicherheit darüber kann es nicht geben, solange er nicht selbst handelt. Schon aufgrund dessen muss es um Plausibilität der Interpretation gehen. Wird eine hinreichend plausible Möglichkeit gefunden, kann entsprechend dieses Rahmens gehandelt werden.

Eigenes Handeln an Rollenverständnissen und Rollenvorbildern auszurichten, findet sich nicht nur bei Star Trek, nicht nur in Filmen oder Serien und auch nicht nur bezogen auf Science-Fiction. Statt ‚richtig‘ zu handeln, werden Vorbilder und Rollen gesucht – noch deutlicher in der englischen Übersetzung *role model*. Diese können positiv die Suche nach immer besseren Handlungen unterstützen und herausfordern; negativ aber auch die Suche vorzeitig beenden. Auf jeden Fall stimulieren Rollenbilder das eigene Nachdenken über Handlungsoptionen, über Möglichkeiten, über Alternativen und über ein konsistentes Gesamthandeln. Planer haben keine Möglichkeit, sich selbst von außen zu betrachten – müssen aber fähig sein zu einer kritischen Selbstbeobachtung und Selbstreflexion (vgl. Luhmann 1997b: 873–874). Der Kern dieser Arbeit bleibt hier also zunächst deskriptiv und die Rollenverständnisse sollen im ersten Schritt beschreiben können. Sie müssen zusammenhängende und plausible Muster bereitstellen, aber gleichzeitig auch jeweils für sich alternativ möglich sein. Alle Rollen können (und sollen) unter einer Frage wie der oben genannten zur Selbstreflexion von Planern beitragen. Operationalisierung meint dazu im Folgenden, in zwei Schritten zuerst die Reduktion von Unsicherheit und Komplexität in den vier Rollenverständnissen auszuarbeiten und daraus Untersuchungselemente abzuleiten, die eine empirische Zuordnung des jeweiligen Rollenverständnisses ermöglichen.

6.4.1 Rollenverständnis I: Technischer Problemlöser

Technisches Problemlösen heißt, eine Antwort auf die Frage zu finden: „*Was muss getan werden?*“. In der Idealvorstellung wären jegliche Unsicherheit und Komplexität entweder bereits vor dem Prozessbeginn beseitigt oder in einer ersten Phase zu beseitigen. Es würde dann ‚nur‘ noch um die technische und rechtliche Umsetzung und Kommunikation der ‚idealen‘ Problemlösung gehen. Das ist aber zu weitgehend und widerspricht den Prämissen dieser Arbeit.

¹⁷¹ Planung bezieht sich begrifflich auf einen gesamten Planungsprozess, d. h. gemeinsame Planung kann zu jedem Zeitpunkt stattfinden und nicht nur in Situationen, in denen (verbindliche) Festlegungen getroffen werden.

¹⁷² Ratschlag und Handlungsmaxime von William T. Riker an Wesley Crusher in Episode 41 „Briefreunde“ von ‚Raumschiff Enterprise – Das nächste Jahrhundert‘.

Reduktion von Unsicherheit und Komplexität

Technisches Problemlösen heißt vor allem, externe Unsicherheit zu reduzieren. Externe Unsicherheiten müssen durch das Erfassen und Verarbeiten aller relevanten Informationen reduziert werden. Planung braucht ein exaktes Abbild ihrer Umwelt, um darauf aufbauend das eigene Handeln begründen zu können. Zufälle sind eher das Gegenteil von Planung (vgl. Wiechmann 2008b: 65) und nicht zielgerichtet erfassbar. Es könnte argumentiert werden, dass es auch für Zufälle gewisse Wahrscheinlichkeiten gibt oder dass es Zufälle in ihrer Reinform – ohne einen Anlass oder Auslöser, der erkennbar sein könnte – gar nicht gibt. In einem komplexen System oder Prozess wird es aber immer etwas wie Zufall oder Überraschung geben¹⁷³. Unsicherheiten der Planung sind nur indirekt relevant. Auch Informationen über Werte, Ziele, andere Planungen oder Entscheidungsfolgen können in den Prozess integriert und durch Planung verarbeitet werden.

Unsicher ist für einen technischen Problemlöser die Arbeitsumgebung, d. h. es geht hier um Unsicherheiten vom UE-Typ. Der Reduktionsansatz, in der Sprache von Friend und Hickling (2005: 8), folgt der Anforderung ‚*Wir brauchen mehr Informationen*‘¹⁷⁴. Damit verbunden ist die Vorstellung, dass mehr Informationen, ein besserer Zugang zu Informationen und eine intensivere Informationsverarbeitung, mehr oder minder automatisch auf eine Problemlösung zielen. Für Planung ist dann die Aufgabe, diese Problemlösung zu erkennen und mit den verfügbaren Instrumenten umzusetzen. Falls Instrumente für die Umsetzung einer idealen Problemlösung nicht verfügbar sind, aber aus den bestehenden heraus gedacht werden können, sind aus dieser Rolle heraus auch Verbesserungs- und Erweiterungsvorschläge des planerischen Instrumentariums denkbar. Nach Abbott's Einordnung (Abbott 2005: 245) sind die wesentlichen Dimensionen von Unsicherheit externe Unsicherheit und Zufallsunsicherheit. Diese Dimensionen sind als Umweltunsicherheit für Planung von außerhalb gegeben. Mit externen Unsicherheiten, die sich nur in Form eines Grads von Gewissheit oder einer Wahrscheinlichkeit angeben lassen, kann er durch weitere Informationen und Berechnungen umgehen und eine ‚beste‘ Entscheidung extrahieren. Zufälle im Sinne der Definition dieser Arbeit gibt es dann nicht.

Im Sinne einer Zukunft, die klar genug ist (Courtney et al. 1997: 70), gibt es dabei eine einzelne Vorhersage, die präzise genug ist, um die Strategie festzulegen. Eine politische oder wertende Entscheidung zwischen mehreren Alternativen ist nicht notwendig. Aus einer guten Informationsverarbeitung folgt eine optimale Entscheidung. Die Planungsumgebung kann beschrieben werden als *technology known, goal agreed* (Christensen 1985: 66). Erwartungen an die Planung sind also Vorhersagbarkeit, Fairness¹⁷⁵, Verantwortlichkeit¹⁷⁶, Effizienz und Effektivität. Sehr hohe Ansprüche, die in der Praxis einer unsicheren Umgebung und komplexer Planungsprozesse im Verständnis dieser Arbeit gar nicht existieren kann – aber sehr gut als deskriptives Element für erwartete Verhaltensweisen in einem Rollenverständnis genutzt werden können. Nicht reduzierbare Unsicherheit im Verständnis von Bertolini (2010b) existiert nicht – im Gegenteil: in seinem Vorschlag ist es Ziel der Unsicherheitsreduktion in den anderen drei Feldern von Christensens Vierfelder-Matrix in Richtung der Programmierung zu gelangen.

Aus den Problemtypen bei Hoppe (2010b: 73) sieht ein technischer Problemlöser strukturierte Probleme, die sich nahe an Sicherheit über das benötigte und verfügbare Wissen (hier: Informationen)

¹⁷³ Zufall kann nur von außerhalb kommen, Überraschung auch von innerhalb eines Systems (vgl. Luhmann 1997a: 97).

¹⁷⁴ Im Englischen gibt es keine Unterscheidung zwischen Singular und Plural für das Wort *information*. Hier wird der Plural verwendet.

¹⁷⁵ Im englischen Original heißt es *equity* – mögliche Übersetzungen sind u. a. Gerechtigkeit, Eigen- oder Finanzkapital, Gleichheit oder Fairness. Der Begriff Fairness erscheint hier am Passendsten, wobei sich dieser Begriff auf Mittel und Ziele bezieht und nicht auf ein normatives Ziel – z. B. eine gerechte Gesellschaft – abzielt.

¹⁷⁶ Auch hier gibt es abweichende Übersetzungsmöglichkeiten für das englische Wort *accountability*, beispielsweise auch als Haftung oder Rechenschaft. Insgesamt legen die Begriffe im englischen Original stärker als in den Übersetzungen nahe, dass es um eine technisch-ökonomische Definition von Planung und deren Zielen geht.

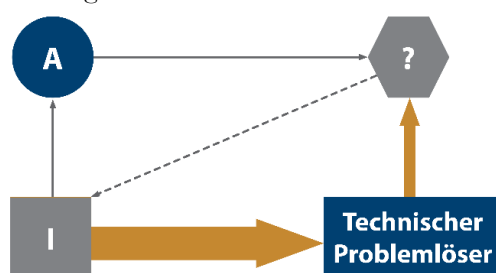
bewegen und nahe an Übereinkunft über Normen und Werte. Das heißt auch, dass eine Reduktion auf ein Problem möglich ist, für das eine klare Erklärung über die Lücke zwischen einem aktuellen und einem gewünschten Zustand existiert (Hoppe 2010b: 77). Damit gibt es auch eine eindeutige Lösung und einen Endpunkt der Problemlösung. In einem Planungsprozess ist das zunächst die Verabschiedung eines Plans als Abschluss, der dann nur noch (in der Regel von anderen) umgesetzt werden muss. Technisches Problemlösen ist dann vergleichbar einem Puzzle – alle Teile sind gegeben und es gibt nur eine Möglichkeit, sie zusammenzufügen (Hoppe 2010b: 72–73). Problemlösen heißt dann auch, genau diese eine Möglichkeit zu finden. Wenn es um Lernprozesse dabei geht, sind diese in erster Linie reaktiv, d. h. sie beziehen „sich auf wahrgenommene Störungen [...] (Anpassungslernen)“ (Fürst 1996: 31). Es geht also mehr um instrumentelles Lernen und den Fokus darauf, wie der Prozess noch effizienter und effektiver werden kann. Akteure außerhalb der Planung sind bei Bedarf als technische Unterstützung notwendig, werden aber nicht in die eigentliche Planung einbezogen. Eigene ethische Vorstellungen für dieses Rollenverständnis sind grundsätzlich nicht notwendig, da sich alle Wertentscheidungen außerhalb des Planungsprozesses bewegen und Planung selbst die Möglichkeit hat, wertneutral eine Option zu finden. Das bedeutet aber nicht, dass kein anderslautender politischer Beschluss möglich ist. Dieser würde aber ‚wider besseren Wissens‘ getroffen.

Operationalisierung

Ein technischer Problemlöser sucht bewusst nach Informationen außerhalb der Planung zur Lösung eines Problems und hat kein Problem damit, eigene Informationsdefizite zu benennen – er geht aber davon aus, dass ein Problem auf diesem Weg durch ihn gelöst werden kann. Selle (1994: 72–75) folgend entspricht die Unsicherheitsreduktion hier dem traditionellen Verständnis öffentlicher Verwaltung, in dem intern beraten und beschlossen wird, dann verkündet und anschließend nur noch der erreichte Beschluss verteidigt wird. Von ihm wird das Modell das *DeAD-Modell* benannt, d. h. Entscheidung, Verkündung, Verteidigung (auf Englisch: *decide, announce, defend*, siehe Selle 1994: 74). Der Prozess beschränkt sich dabei auf einen geschlossenen Kreis von Akteuren – allen voran Planer selbst.

Der Definition von Unsicherheit und Komplexität folgend adressiert der technische Problemlöser nur Unsicherheit – komplexe dynamische Entwicklungen sind außerhalb seines Vorstellungsrahmens und seiner Reichweite. Zunächst ist für ihn das wichtigste Ziel, herauszufinden, was getan werden muss. ‚Probleme zuerst‘ passt als Aussage gut zu diesem Rollenverständnis. Das Problem ist vorab gegeben, wird aber innerhalb der technischen Problemlösung weiter konkretisiert bzw. operationalisiert. In dem Sinne ist die exakte Problemdefinition Teil der technischen Problemlösung und es muss im Planungsprozess nach zwei Schritten getrennt werden: Operationalisierung des Problems und technische Problemlösung. Im Anschluss an den Planungsprozess geht es nur noch um die Umsetzung der gefundenen Lösung. Planung als Tätigkeit beschränkt sich im Sinne des technischen Problemlösers auf den Bereich der eigenen Planungsorganisation. Planen ist eine besondere Form der Tätigkeit, die nur durch ihn möglich ist und für die keine Erweiterung auf weitere Akteure als Mitplanende notwendig ist. Ein rationaler technischer Problemlösungsprozess kann nur irritiert werden durch Konflikte, Proteste, Wutbürger oder einen Zwang zur Konsensfindung.

Abbildung 21: Technischer Problemlöser im Modell



Quelle: eigene Darstellung

In der schematischen Darstellung (vgl. Abbildung 21) sind die Anknüpfungspunkte der Rolle des technischen Problemlösers zu den anderen Modellelementen aufgeführt. Die Verfügbarkeit von Informationen ist der erste und mitunter wichtigste Schritt, um ein Problem zu lösen. Fehlen Informationen, muss zunächst weitergesucht und gesammelt werden – falls das nicht erfolgreich ist, kann aktiv nach zusätzlichen Informationen gefragt werden. Innerhalb des Planungsprozesses geht es erstens um das Sammeln relevanter Informationslücken und Fragen, zweitens um das Füllen dieser Lücken und die Beantwortung der Fragen und drittens um die Problemlösung, die hieraus als logisch angesehen wird. Die Umsetzung, viertens, ist nicht mehr Teil des Planungsprozesses. Umsetzungsschritte können aber mitgedacht und vorbereitet werden. Ebenso können Schritte der Umsetzung, die aufeinander aufbauen, benannt werden.

Beobachtet werden können die Informationen, die ein technischer Problemlöser für sich einnimmt sowie die Fragen, die er stellt. Angenommen wird, dass über Fragen neue Informationen generiert werden, wobei der direkte Zusammenhang nicht erkennbar sein kann. Der technische Problemlöser geht davon aus, dass er mit seiner Planung einen direkten Einfluss auf Akteure ausüben kann, hat aber keine Verbindung in dieser Richtung und muss auch keine aufbauen im Planungsprozess. Planen kann vollständig durch Planer erfolgen. Festgehaltene Ergebnisse stehen nach außen dann als Mitteilungen zur Verfügung, die wiederum Informationen bilden können. Damit muss sich ein technischer Problemlöser nicht beschäftigen, da es zu einer optimalen Lösung keine Alternative geben kann. Für die Operationalisierung sind sechs Untersuchungselemente relevant:

- Problemdefinition
- Informationen
- Fragen
- Problemlösung
- Umsetzungsschritte
- Sonstiges

Ein technischer Problemlöser muss für sich selbst ein klares Problem definieren können, in dem ein als ungünstig empfundener aktueller Zustand enthalten ist und von dem aus ein gewünschter Zielzustand erreicht werden kann. Aus der Antwort darauf, was getan werden muss, werden Informationen gesammelt und Fragen gestellt, die erkannt werden können. Darauf aufbauend entsteht die (technische) Problemlösung samt vorab definierter Umsetzungsschritte. Aus diesen Bausteinen können Rückschlüsse auf das in der Rolle hinterlegte erwartete Verhalten geschlossen werden. Als sechstes wird ein offener Baustein für sonstige Schritte, Fragen oder Ideen angehängt, mit dem vor allem nicht eindeutige Bestandteile zunächst zugeordnet werden können.

6.4.2 Rollenverständnis II: Moderator

Moderatoren müssen sich die Frage stellen: „*Wie einigen wir uns?*“. Planung als demokratisches Verfahren der Entscheidung über konkurrierende Nutzungsansprüche braucht den Fokus auf die Prozessgestaltung und Rahmenbedingungen, damit Unsicherheit gemeinsam innerhalb des Prozesses beseitigt werden kann. Unsicherheit verschwindet dabei zwar nicht, der gemeinsame kollaborative Prozess, der von Planern moderiert wird, läuft aber auf eine Entscheidung hinaus, mit der die Unsicherheit bestmöglich reduziert wird.

Reduktion von Unsicherheit und Komplexität

Kernelemente im Prozess zur Reduktion von Komplexität sind dementsprechend die Prozessorganisation selbst und vor allem Kommunikation in jeder Form innerhalb des Prozesses – mit Planern als Kooperationspartner und Moderatoren (vgl. Ibert 2009). Die Reduktion von Unsicherheit und Komplexität ist mit Akteuren verbunden. Planer brauchen eine direkte Verknüpfung und müssen diese in die Planung einbeziehen, um Unsicherheit und Komplexität entscheidungsbezogen zu reduzieren.

Für die Reduktion von Unsicherheit werden Wert- und Zielunsicherheit sowie Organisations- und Koordinationsunsicherheit adressiert. Externe Unsicherheit und Zufallsunsicherheit kann Planung selbst nicht reduzieren. Durch die Ausweitung der Planung auf weitere Akteure und deren Wissen wird es für Planer selbst nicht mehr erforderlich, diese Unsicherheitsebenen zu durchdringen.

Für einen Moderator unsicher sind die in der Regel verborgenen Werte, d. h. die Unsicherheiten vom UV-Typ. Der Reduktionsansatz folgt der Forderung ‚*Wir brauchen klarere Ziele*‘ (Friend und Hickling 2005: 8). Hauptansatzpunkt ist also hier nicht die Ausweitung der Informationsgrundlagen (vgl. Rollenverständnis I), sondern die Klärung von Zielvorstellungen, Zielen, Prioritäten und das Einbeziehen von anderen Akteuren in die Planung. Für Planer bleibt dabei dann nur noch die Aufgabe, diesen Prozess neutral zu moderieren, den Konsens zu erkennen und das gemeinsame Ergebnis zu fixieren. Wenn man Abbott (2005: 254) folgt, adressieren Planer als Moderatoren sowohl Umwelt- als auch Prozessunsicherheit. Im speziellen geht es aber gerade um den Schnittbereich dieser Dimensionen, d. h. um die Kausalunsicherheit und die Organisationsunsicherheit, und um die Wertunsicherheit. Für die Reduzierung dieser Unsicherheitsbereiche sind Informationen nicht zugänglich oder nicht hinreichend nutzbar. Statt Informationen müssen Akteure in den Prozess integriert und zu temporär Mitplanenden gemacht werden.

Die Zielvorstellung und Strategie von Planung denkt in mehreren Alternativen (Courtney et al. 1997: 71), die durch Entscheidungsanalysen oder Bewertungsmodelle innerhalb des Prozesses gemeinsam reduziert werden. Die Planungsumgebung, in der Moderatoren agieren, fällt in die Kategorie *technology known, goal not agreed* (Christensen 1985: 66). In dieser Umgebung, in der ein Konsens für die Definition von Erfolg steht, ist die Technologie grundsätzlich bekannt, aber innerhalb des Prozesses muss eine Übereinkunft über die Ziele erreicht werden. Für Christensen ist die Erwartung an Planung die Verhandlung¹⁷⁷ durch die Unterbringung multipler Präferenzen im Planungsprozess. Mit nicht reduzierbaren Unsicherheiten wird durch eine Neudefinierung des Ziels umgegangen – die Technologie gilt als gesetzt (Bertolini 2010b: 417–419). Der Fokus liegt darauf, wie der Prozess noch inklusiver werden kann.

In der Einordnung von Problemstrukturen nach Hoppe (2010b: 73) arbeitet der Moderator mit moderat strukturierten Problemen. Die verfügbaren Mittel sind bekannt, aber es gibt andauernde Unsicherheit über die normativen Werte und Ziele in der Entscheidungssituation. Durch Kommunikation werden im Planungsprozess Möglichkeiten entwickelt, diskutiert und am Ende im Konsens eine Entscheidung getroffen. Dabei findet ein Prozess des sozialen Lernens statt, der auf Werte und Überzeugungen gerichtet ist (Fürst 1996: 31). Gefragt sind hier vor allem die Planer aus der Verwaltung, die neutral agieren können und keinen politischen Zwängen unterworfen sind (Fürst 1996: 32). Hinterlegt ist hier das Idealbild kommunikativer Rationalität (basierend auf Habermas 1981a: 25–71), in der Geltungsansprüche in unverzerrter Rede diskutiert werden. Planern wird die Aufgabe zugeschrieben, für diese inklusiven, offenen und akzeptierten Planungsprozesse Sorge zu tragen – ohne dabei ein eigenes oder bestimmtes substanzielles Ziel zu verfolgen oder erreichen zu wollen. Ein von allen entwickeltes und im Konsens akzeptiertes Ergebnis ist ein gutes Ergebnis – so könnte man auch überspitzt sagen¹⁷⁸.

Ein Moderator braucht für sein rollenbasiertes Verhalten grundsätzlich keine eigenen ethischen Vorstellungen. Als Moderator ist es nicht die Aufgabe von Planern, Partei für einzelne Interessen zu ergreifen, eine eigene Meinung beizusteuern oder die Entscheidungsfindung aktiv zu steuern. Planung wird ‚*besser, wenn sie in kommunikativen Prozessen eine integrative Perspektive herzustellen in der Lage ist und einen möglichst breiten Kreis von Beteiligung organisiert*‘ (Altrock 2010: 2). Als Moderator haben Planer

¹⁷⁷ Im englischen Original *bargaining*, was auch negativ konnotiert Feilschen oder Schachern bedeuten kann. Diese wertbezogene Verwendung des Wortes ist hier nicht intendiert.

¹⁷⁸ Und in diesem Extremfall die Bedeutung von Planern fast vollständig verneinen.

also im Grunde eher eine technische Aufgabe, einen Rahmen bereitzustellen und Grundprinzipien kommunikativer Rationalität einen Entfaltungsspielraum zu bieten.

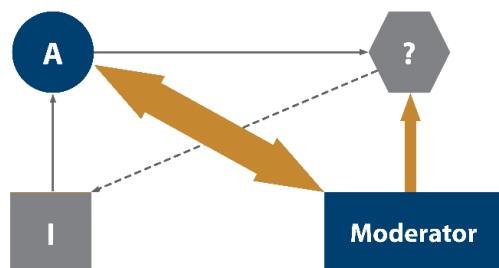
Operationalisierung

In diesem Sinn ist der erste Schritt für dieses Rollenverständnis die Schaffung einer Diskussionsarena und die Eröffnung der Diskussion. Die Frage „Wie einigen wir uns?“ muss dazu zunächst mit einer geeigneten Struktur beantwortet werden. Im zweiten Schritt ziehen sich Planer zurück auf die Moderation der kollektiven Konsensfindung in einem offenen Dialog, der sich über Machtverhältnisse und nicht anerkannte Annahmen, die Wissen verzerren, erhebt. Oder, wie es Innes und Booher mit Bezug auf die Frankfurter Schule und Habermas sagen:

„Knowledge in the Frankfurt School is emancipatory, in that it requires getting past power relations and unacknowledged assumptions that distort knowledge. [...] In a well managed collaborative dialogue, participants can challenge each other's assumptions and force self-reflection. They can jointly develop a nuanced understanding of a shifting reality.“ (Innes und Booher 2010: 23)

„Management“ des Dialogs meint in diesem Fall die Herstellung und Gewährleistung der Bedingungen, unter denen die Beteiligten wechselseitigen Annahmen kritisieren und Selbstreflexion einfordern können. Das kann gleichzeitig zu einem besseren Verständnis der Realität (oder Planungsumgebung) beitragen wie zur Konsensbildung führen (Innes und Booher 1999a: 421). Unsicherheit wird also vor allem durch Konsens reduziert. Dieser liefert die Antwort auf Unsicherheiten vom TV-Typ, verborgene Werte und fehlende Ziele (Friend und Hickling 2005: 8). Je inklusiver die Arena, je offener die Diskussion, je besser die Rahmenbedingungen in der Diskussionsarena, desto besser wird das Planungsergebnis – oder, im Terminus dieser Arbeit, desto sicherer wird es. Als letztes kommen Planer selbst wieder stärker hinzu zur Fixierung und Umsetzung eines gemeinsam erreichten und im Konsens entschiedenen Beschlusses. Die Schritte, in denen diese Rolle arbeitet, sind: Schaffung einer Diskussionsarena und Eröffnung der Diskussion, moderierte Konsensfindung in einem offenen Dialog sowie Fixierung und Umsetzung. In der modellhaften Darstellung (vgl. Abbildung 22) ist für einen Moderator vor allem wichtig, Akteure in die Planung einzubeziehen.

Abbildung 22: Moderator im Modell



Quelle: eigene Darstellung

Planer sind auch hier in einer neutralen und unterstützenden Rolle – sie erzeugen und koordinieren einen Prozess der kollektiven Konsensfindung und regen zum gemeinsamen Nachdenken an. Sie sind aber gegenüber dem Inhalt neutral und in der inhaltlichen Zielfindung nicht aktiv beteiligt. Für die empirische Arbeit mit dem Rollenverständnis des Moderators werden die folgenden sechs wichtigen Untersuchungselemente vorgeschlagen:

- Problemdefinition
- Akteure
- Fragen
- Ziele
- Umsetzungsschritte
- Sonstiges

Im Vergleich zum technischen Problemlöser müssen für einen Moderator die Akteure erkannt werden, in denen Planung weitere Akteure in die Planung integriert und gemeinsam plant. Diese finden sich in der Regel in Diskussionsarenen gemeinsam wieder. Informationen entfallen, da sie über die Akteure internalisiert werden. Als Ergebnis müssen die im Konsens entwickelte Ziele (einfacher gesagt: der Konsens ist die Problemlösung) ebenso wie Umsetzungsschritte in den Blick genommen werden. Darüber hinaus kann die Erweiterung der Planung auf weitere Akteure zusätzliche offene Fragen aufwerfen, die als Sonstiges Rückschlüsse auf das Rollenverständnis zulassen könnten.

6.4.3 Rollenverständnis III: Strategischer Navigator

Ein strategischer Navigator ist bisher kein etabliertes Rollenverständnis der Reduktion von Unsicherheit und Komplexität und ist im deutschsprachigen Raum nicht verbreitet. Das Rollenverständnis hier ebenso wie die darin enthaltenen Verhaltensweisen zur Reduktion von Unsicherheit und Komplexität sind für diese Arbeit passend zusammengefügt worden (vgl. Kap. 4.3.3) Auf den Punkt gebracht wird in dieser Rolle die Frage „*Wo wollen wir hin und wie?*“ bearbeitet. Die Frage deutet einen Doppelcharakter an: es geht um eine Richtung oder ein Ziel ebenso wie den Weg dorthin. Statt neutraler Umsetzung (vgl. Rollenverständnis I) oder neutraler Moderation (vgl. Rollenverständnis II) sind Planer aktive und wertende Gestalter oder Manager. Alles muss sich an der strategischen Zielrichtung orientieren und an ihr messen lassen – die Zielrichtung selbst wird aber nicht infrage gestellt.

Reduktion von Unsicherheit und Komplexität

Die wichtigsten Elemente der Reduktion von Unsicherheit und Komplexität sind für einen strategischen Navigator um die Themen Management, *leadership* und gemeinsame Arbeit herum organisiert. Es geht darum, die Komplexität des Planungsprozesses – die idealerweise an einem Punkt erfass- und beschreibbar ist – in den Planungsprozess zu integrieren. Oder, bildlich gesprochen, den Kurs ohne vollständige Information zu halten, im Zweifelsfall um Felsen herum zu navigieren und kontinuierlich auf neue Untiefen, Strömungen und Hindernisse zu reagieren. Adressiert werden durch einen strategischen Navigator insbesondere Organisations- und Koordinationsunsicherheit, Wert- und Zielunsicherheit sowie Entscheidungsunsicherheit. Die größte Unsicherheit dabei bezieht sich auf mit der aktuellen Entscheidungssituation verbundene Entscheidungen, d. h. Unsicherheiten vom UR-Typ. Die Forderung des Reduktionsansatzes ist dementsprechend *„wir brauchen mehr Koordination“* (Friend und Hickling 2005: 8). Dabei werden Möglichkeiten ausgelotet zur Zusammenarbeit, zur Verhandlung, zur Verbreiterung von Zielsetzung und Agenda oder zu Planung selbst.

In den Unsicherheitsdimensionen Abbott (2005: 245) werden Umwelt- und Prozessunsicherheit adressiert. Je nach Situation liegt der Schwerpunkt dabei dann mehr auf der Reduzierung von Umweltunsicherheit (externe Unsicherheit und Zufallsunsicherheit), auf der Reduzierung von Prozessunsicherheit (Wertunsicherheit) oder dem Schnittbereich der beiden Unsicherheitstypen (Kausal- und Organisationsunsicherheit). Der strategische Navigator ist dabei in der Lage, flexibel auf Veränderungen innerhalb des Prozesses zu reagieren – festgelegt wurde nur das strategische Ziel, nicht der konkrete Kurs. Das trägt der Feststellung von Abbott (2005: 246) Rechnung, dass *„dimensions of uncertainty will also change as the planning process proceeds requiring different planning responses“*. Strategische Navigatoren können die Unsicherheit reduzieren, in dem sie nach dem effizientesten Kurs suchen. Sie können aber auch, sofern das notwendig ist, die Unsicherheit zu Beginn des strategischen Prozesses erhöhen (Abbott 2015). Visionen sind so ein Element, das zunächst die Unsicherheit erhöht und dann im Prozess genutzt werden muss, um eine Übereinkunft zu erzielen – in Form eines Konsenses, einer Mehrheitsentscheidung oder einer anderen vorher vereinbarten Form der Entscheidungsfindung.

In jedem Fall denkt Planung in einer Bandbreite von Zukünften, für die Forschung, Prognosen und Szenarien geeignete Antworten sein können (vgl. Courtney et al. 1997: 71). Die Aufgabe des *„pushing*

the bounds of possibility“ (Abbott 2014) kann hierfür so interpretiert werden, dass strategische Navigatoren bewusst die Diskussion über alternative Zukünfte, neue Ideen und andere Visionen innerhalb des Prozesses initiieren und unterstützen können. Voraussetzung ist, dass entweder ein neues strategisches Ziel erarbeitet werden muss oder die Umsetzung eines festgelegten strategischen Ziels mit den bestehenden und etablierten Routinen nicht erreichbar ist. Reduzierung von Unsicherheit aus Sicht eines strategischen Navigators ist damit gerade *nicht*, bei einem Hindernis das strategische Ziel zu verändern und dadurch Effizienz quasi ‚vorzutauschen‘. Ein strategisches Ziel kann schwer erreichbar oder unerreichbar sein; in diesem Fall gilt es trotzdem, die strategische Richtung zu halten. Nur in dem Fall, dass Hindernisse zu groß werden oder sich grundlegende Rahmenbedingungen geändert haben, wirft der strategische Navigator bewusst den Anker und organisiert die Entscheidungsfindung zu einem neuen strategischen Ziel. In dem Fall erhöht er bewusst die Prozessunsicherheit und bringt, im Extremfall, grundlegende Sicherheiten über Werte, Zusammenhänge und Organisationen ins Wanken. Aus Sicht eines Gesamtprozesses ist es aber effizienter, das bewusst an einer Stelle zu tun, als sich zu lange in eine ‚falsche‘ Richtung zu bewegen. Umgangssprachlich entspricht das der Vorstellung von „Besser ein Ende mit Schrecken als ein Schrecken ohne Ende“. Strategische Navigation heißt hier über langfristige Effizienz nachzudenken und nicht kurzfristige Vorteile zulasten langfristiger Probleme zu akzeptieren. Auch der Verzicht auf Teile festgelegter Planung zugunsten von Selbstorganisation oder die Verlagerung auf nachfolgende Entscheidungsebenen, d. h. die Weitergabe von Unsicherheit statt der vollständigen Reduktion innerhalb der Entscheidungssituation, sind brauchbare Schritte (Lamker 2014a: 150; Abbott 2015).

Die Planungsumgebung kann in das Schema von Christensen (1985: 66) als *technology unknown, goal agreed* eingeordnet werden. Dazu muss aber eine Einschränkung gemacht werden: das Ziel in Form eines strategischen Ziels muss bekannt und vereinbart sein, es kann sich aber unter bestimmten Bedingungen verändern. Unbekannt in Bezug auf die Technologie ist hier vor allem das effektive und effiziente Zusammenspiel von Instrumenten, die – für sich genommen – weitgehend bekannt sind. Die Erwartung an die Planung ist Experimentieren durch Innovation und Reaktionsfähigkeit sowie Reaktionsbereitschaft (Christensen 1985: 66)¹⁷⁹. Wenn nicht reduzierbare Unsicherheit auftritt, ist dementsprechend die erste Aufgabe, die Technologie anzupassen und das strategische Ziel unverändert zu lassen (Bertolini 2010b). Der Planungsprozess muss sich immer am Ergebnis messen lassen (*performance*-Prinzip), wobei viele Umwege auf dem Kurs möglich sind und der Prozess ebenso erfolgreich sein kann, wenn ein gestecktes materielles Ziel nicht erreicht wurde – wenn trotzdem eine hohe Leistung, d. h. intensive Veränderungen und Bewegungen in die gewünschte Zielrichtung ausgelöst wurden. Defizite im Abgleich zwischen Plan und später sichtbarer tatsächlicher Situation sind demzufolge nicht automatisch ein Problem mangelnder Umsetzung. Es ist auch möglich, dass sich die Rahmenbedingungen grundsätzlich geändert haben, dass unerwartete große Hindernisse aufgetaucht sind oder – hier bildlich gesprochen – der Wind aus einer anderen Richtung gekommen ist.

In der Problemstrukturierung bei Hoppe (2010b) liegt ein strategischer Navigator im Bereich der moderat strukturierten Probleme hinsichtlich der Mittel und Ziele. Er kann auf eine Basis von verfügbarem Wissen zurückgreifen, hat ein Verständnis von benötigtem Wissen und es gibt eine allgemeine Übereinkunft über Normen und Werte. Er muss innerhalb des Prozesses kontinuierlich daran arbeiten, Entscheidungen zu treffen – und damit an die Grenzen des verfügbaren Wissens und der Übereinkunft gehen (vgl. auch Abbott 2005: 249). Strategische Navigation bedeutet, langfristige Stabilität und Verlässlichkeit zu bieten *und* dabei gleichzeitig aktiv Veränderungen zuzulassen, zu unterstützen oder gar zu initiieren. Dass es in einem komplexen System keine per definitionem ‚richtigen‘ Antworten gibt, dass viele unbekannte Faktoren vorliegen und dass konkurrierende Ideen und Optionen im Raum sind, ermöglicht hier in besonderer Weise das Rollenverständnis des strategischen Navigators. Lernprozesse entsprechen einerseits denen des sozialen Lernens, d. h. sie sind auf

¹⁷⁹ Die Übersetzung des englischen Begriffs *responsiveness* beinhaltet auch Ansprechbarkeit, Entgegenkommen und Empfänglichkeit. Auch diese Übersetzungen entsprechen dem Verständnis, das hier zugrunde gelegt wird.

Werte und Überzeugungen gerichtet (Fürst 1996: 31). Andererseits gibt es hier auch wichtige Lernprozesse, auf Kernbereiche der Paradigmen gerichtet sind. Laut Fürst ist dafür eine Voraussetzung für den Erfolg, dass „externe Zwänge des ‚Lernenmüssens‘ hinzutreten und wenn es einen Vermittler gibt, der die Relevanz der externen Zwänge für Verhaltensänderungen deutlich macht“ (Fürst 1996: 31). Diese Aufgabe, die eines Vermittlers, passt hier gut zum Rollenverständnis des strategischen Navigators. Er erkennt Bedingungen, die Veränderungen notwendig machen und vermittelt dann innerhalb des Gesamtprozesses, primär unter Bezugnahme auf bestehende Erfahrungen von Akteuren und verfügbare Informationen.

„Von Strategien wird jedoch erwartet, dass sie eine wichtige Funktion erfüllen: Sie sollen Komplexität reduzieren und dabei konsistentes Verhalten fördern. Sie sollen die großen Fragen lösen und die handelnden Akteure/innen entlasten, damit diese sich auf die Details, die konkreten Handlungen und Routinen, konzentrieren können.“ (Wiechmann und Hutter 2008: 107)

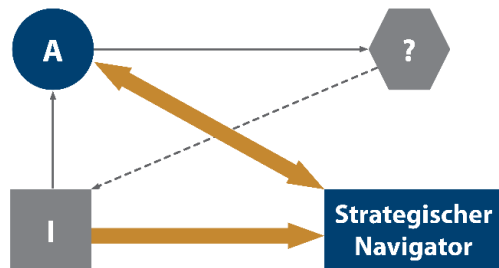
Strategien sollen dabei Komplexität reduzieren und konsistentes Verhalten fördern, indem sie die allgemeine Zielrichtung (oder hier auch: Flugbahn) von operativen Handlungen und Routineentscheidungen trennen (vgl. Wiechmann und Hutter 2008: 107). Strategien können dabei sowohl geplant sein wie emergent entstehen (Wiechmann und Hutter 2008: 114). Navigation ist eine darauf aufbauende Zusammenfassung prozeduraler Elemente und Verhaltensweisen, die sich immer stärker von einem Plan lösen (Hames 2007; Hillier 2011a: 507; Wilkinson 2011; Lamker 2014a). Vier Elemente strategischer Navigation innerhalb eines Planungsprozesses sind strategische Intelligenz, Voraussicht, Konversation und Entscheidung (Wilkinson 2011: 602). Strategische Intelligenz, Ideen und Wissen (hier: Informationen) und Menschen (hier: Akteure) zusammenzubringen. Strategische Voraussicht, Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft gemeinsam zu denken, aus Fehlern zu lernen und Möglichkeiten zu erkennen. Strategische Diskussionen, die alle relevanten Perspektiven einschließen. Und strategische Entscheidungen, die effektiv sind, das gesamte System in den Blick nehmen, wichtige Hebel für strategischen Wandel identifizieren und Antworten auf Unsicherheit und Überraschung ebenso wie noch Unerwartetes bereitstellen (Wilkinson 2011: 601–603).

Eine eigene planungsethische Vorstellung ist für einen strategischen Navigator unerlässlich. Adaptive, flexible und mitunter kurzfristige Planung erfordert einen ‚Kompass‘ für Planer. Die strategische Richtung kann zwar wie als Moderator in offenen, inklusiven und demokratischen Arenen festgelegt werden (vgl. Rollenverständnis II), aber die operative Umsetzung erfordert unter Umständen viele Anpassungen. Situative Bewertungen in Echtzeit (Wilkinson 2011: 605), aktives Navigieren im Angesicht des Missbrauchs von Macht (Albrechts 2004: 750), Engagement mit realen Unsicherheiten der Welt (Gunder 2014: 13) und der Prozess einer aktiven Verknüpfung von Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft (Hames 2007: 228) gehören dazu.

Operationalisierung

Abbildung 23 zeigt die Verknüpfung zu den Elementen des Modells. Die Frage „Wo wollen wir hin und wie?“ kann nur in einem engen Zusammenspiel beantwortet werden. Strategische Navigatoren bedienen sich der gleichen Elemente und Beziehungen, die auch in den Rollenverständnissen des technischen Problemlösers und des Moderators genutzt werden. Eigene Fragen haben für ihn keine Bedeutung. Strategische Navigatoren handeln eher mit dem Verfügbaren und Reagieren im Rahmen des Möglichen, als dass sie Unsicherheit durch Fragen bewusst erhöhen. Ein strategischer Navigator nimmt an, dass es eine Verknüpfung auch in die Verbindungen zwischen Akteuren und Informationen außerhalb der Planung gibt. Nur so wird für ihn möglich, aus der Planung heraus über Selbstorganisation oder Selbstmanagement zu sprechen, ohne sich selbst überflüssig zu machen.

Abbildung 23: Strategischer Navigator im Modell



Quelle: eigene Darstellung

Strategische Navigation ist also schwieriger einzuordnen als die ersten beiden Rollenverständnisse. Nicht alleine durch eine Vielzahl von Wechselbeziehungen, sondern durch potenzielle Widersprüche, die sich durch direkte Anknüpfungsmöglichkeiten an Akteure und Informationen ergeben. Strategische Navigation lässt sich nur aus dem wechselseitigen Zusammenspiel erkennen. Eine eindeutige Problemlösung ist nicht erforderlich – hier genügt eine strategische Zielrichtung. Für die Operationalisierung werden acht Untersuchungselemente vorgeschlagen:

- Problemdefinition
- Informationen
- Akteure
- Diskussionsarenen
- Ziele
- Umsetzungsschritte
- Alternativen
- Sonstiges

Die Erfassung eines strategischen Navigators ist schwieriger und umfassender. Technische Problemlösung und Moderation können individuell bestehen, aber auch viele der gleichen Bestandteile gemeinsam innerhalb der Verhaltenserwartungen des strategischen Navigators. Damit kann nur er in Richtung der Entscheidungsunsicherheit vorstoßen und diese Unsicherheitsebene zielgerichtet reduzieren. Dazu gehört hier bewusst auch das Entwickeln und Testen von Alternativen innerhalb der gegebenen Rahmenbedingungen.

6.4.4 Rollenverständnis IV: Erforscher

Im Rollenverständnis des Erforschers steht eine Fragestellung am Anfang, die sich schon von ihrer Formulierung her nicht mit *einer* Antwort beantworten lässt: „*Was könnte passieren...?*“. Als aktiver und wertender Beobachter und Inspirator bewegt sich der Erforscher an der Grenze zwischen Planung und deren Auflösung zu einem kontinuierlichen Fluss ständiger Argumentation und Kritik¹⁸⁰. Es geht um allgemeine Zielrichtungen und Regeln, Visionen, Möglichkeits- und Experimentierräume mehr als um informelle oder formelle Instrumente. Kontinuierliches Hinterfragen und Infrage stellen ist Kern des Rollenverständnisses.

Reduktion von Unsicherheit und Komplexität

Die dem Rollenverständnis eines Erforschers zugrundeliegenden planungstheoretischen Arbeiten stellen vielfach grundsätzlich die Reduzierbarkeit von Unsicherheit infrage – und kehren die Bedeutung von Planung dahingehend um, dass „*one of planning's fundamental purposes and key justifications is to produce an illusion of certainty in order to provide a sense of ontological security in an unpredictable world*“ (Gunder

¹⁸⁰ Was auch noch als Planung im weitesten Sinn bezeichnet werden könnte, aber dann durch das Fehlen eines Planungsprozesses als Analyseeinheit dieser Arbeit hier überflüssig wäre (vgl. Kap. 2.1.2 und Kap. 2.4).

und Hillier 2009: 23). Die Existenzberechtigung von Planung ist also die Bereitstellung von Sicherheit – nicht das Vorhandensein von Unsicherheit. Und das vor dem Hintergrund einer grundsätzlich unsicheren, unplanbaren und komplexen Welt. Das *doxa of certainty* (Gunder und Hillier 2009: 7; Leskovec 2015) kann planungsbestimmend werden. In einer Ideologie der Planer wird dann zudem die Unterstützung einer neoliberalen Ordnung zum unhinterfragten Alltagsverstand – Planung wird produziert und gestaltet durch diese Ideologie (Gunder 2011a: 326), die Planern selbst wiederum Sicherheit bieten soll (Gunder 2008: 189; Gunder und Hillier 2009: 7). Planung muss immer mehr Unsicherheit aufnehmen, die außerhalb in der Umwelt liegt, um daraus ihre Sicherheit zu konstruieren.

Diese ‚Illusion von Sicherheit‘ (Gunder 2008: 189; Gunder und Hillier 2009: 23; Gunder 2014: 13) bildet den Hauptbestandteil der Entwicklung des vierten Rollenverständnisses. Der ontologische Unterschied der Existenzberechtigung von Planung macht hier einen weitergehenden Denkschritt erforderlich. Aus der beständigen Kritik einer Planungspraxis, die auf geteilte Illusionen, Fantasien des ‚Guten‘, Symbole und das Vortäuschen von Sicherheit setzt (vgl. Gunder und Hillier 2009) können deskriptive, z. T. sogar normative, Elemente extrahiert werden, wie ein Rollenverständnis aussehen würde, das auf diese Kritik reagiert. Die beständige Hervorhebung dessen, was Planer *nicht* tun sollten, wird dazu umgekehrt in die Richtung, was Planer tun könnten, damit diese Kritik ins Leere läuft. Dabei bewegt sich das Rollenverständnis immer auf einem schmalen Grat, da es hier so entwickelt wird, Reduktionsmöglichkeiten von Unsicherheit und Komplexität zu erfassen. Hier muss im Hinterkopf bleiben, dass es in vielen Artikeln darum geht, dass Planung Unsicherheit ‚umarmen‘ muss, dass es praktisch nicht entscheidbare Situationen gibt und dass der Wunsch nach Sicherheit eine unerreichbare ‚Fantasie der Moderne‘ ist (Gunder 2008: 186–206).

Zunächst bewegt sich der Erforscher in einem Feld dynamischer Komplexität (vgl. Hillier 2008). Die Grundannahmen poststrukturalistischer Planungstheorie schließen eine Reduktion externer Unsicherheit in der Weise der Rollenverständnisse I bis III aus. Externe Unsicherheit ist untrennbar mit Unsicherheiten der Planung verbunden, da es eine von Akteuren oder der Planung unabhängige Welt gar nicht gibt. Wenn es etwas nicht gibt, kann es folgerichtig auch nicht erfasst werden. Vielmehr können nur gemeinsame Wahrheiten, Fantasien oder Ideologien durch kritisches Hinterfragen und Erforschen besser erfasst werden. Alles und alle sind im Fluss, es gibt bestenfalls kurzfristige Konstanten und Unsicherheiten in allen Unsicherheitsbereichen nach Friend und Hickling (2005: 8). Aus der Erkenntnis heraus, dass gleichzeitig mehr Informationen, klarere Ziele und mehr Koordination (vgl. Rollenverständnisse I bis III) benötigt werden, zieht das Rollenverständnis seinen grundsätzlichen Pessimismus gegenüber allem, was als ‚erfolgreiche‘ Planung bezeichnet werden kann. Als Erforscher reduziert Planer also Unsicherheiten insbesondere dadurch, ständig Fragen zu stellen und zu kritisieren – und dadurch dazu aufzufordern, reduzierbare Unsicherheiten auch anzugehen und nicht-reduzierbare Unsicherheiten klar zu benennen. Reduziert wird also nur die Zufallsunsicherheit, in dem immer mehr Zufälle durch Fragen internalisiert werden. Es ist erkennbar, dass sich einige der grundlegenden Werke zwar weitgehend von einer objektiv beschreibbaren Welt lösen – mit ihrer Kritik aber teilweise eng auf bestehende Planungsprozesse zurückgreifen. Im Umkehrschluss wird hier daraus entwickelt, dass der Hauptansatzpunkt nur Prozessunsicherheiten sein können (Abbott 2005: 245). Und hier dann vor allem die Wertunsicherheiten, da sich aus diesen alle Elemente der konstruktivistischen Perspektive auf Planung und die gesamtäumliche Umgebung herleiten. Nicht erwartete Ereignisse, im weitesten Sinne Zufallsunsicherheit, sind daher ein Wesensbestandteil der Reduktion von Unsicherheit und Komplexität.

‚Das Unerwartete erwarten‘ eint ein Ziel von Organisations- und Managementforschung (Weick 2009b: 8) und planungstheoretische Grundlagen des Rollenverständnisses des Erforschers. Diese beiden Wissenschaftsbereiche sind auf den ersten Blick sehr weit voneinander entfernt. Auf den zweiten Blick eint sie aber eine Mikroperspektive auf handelnde Personen und die Grundannahme, nicht alle Elemente und Verbindungen ‚objektiv‘ zu verstehen und erst Recht nicht in die Zukunft gerichtet

planen zu können. Es ist dementsprechend vielleicht kein Zufall, dass Ideen der strategischen Navigation aus der Zusammenführung von Grundlagen dieses vierten Rollenverständnisses mit Aspekten der Managementtheorie entstanden sind (Hillier 2010c, 2011a; Wilkinson 2011). Der Erforscher handelt in einer Situation echter Ambiguität nach Courtney et al. (1997: 71), d. h. es gibt keine verlässliche Basis für eine Vorhersage der Zukunft und ein hohes Maß non-linearer und dynamischer Entwicklungen.

Die Planungsumgebung des Erforschers bewegt sich im unteren rechten Quadranten: *technology unknown, goal not agreed* (Christensen 1985: 66). Planer können in dieser Umgebung nur Probleme finden und aufdecken, erforschen und entdecken. Technologie wie Ziele sind unbekannt und im ständigen Fluss. Christensen selbst schlägt als eine Möglichkeit die charismatische Führung (Christensen 1985: 69) vor, setzt diese aber direkt in Klammern. Führung erfordert auch pragmatische Entscheidungen und Vereinfachungen, die den Grundannahmen des Erforschers zuwider gehen. Nicht reduzierbarer Unsicherheit – hier im Grunde sämtliche Unsicherheiten – kann nur begegnet werden durch das Offenhalten von Optionen, durch Verhandlung und durch Experimentieren (Bertolini 2010b). Nimmt man die Problemstrukturierung bei Hoppe (2010b) bewegt sich der Erforscher als einziger im Bereich unstrukturierter Probleme. Er ist also in gewisser Weise der einzige, der Klimawandel in seiner, nach Hoppe, realen Problemstruktur bearbeitet (Hoppe 2010a: 120). Die Unsicherheit ist groß sowohl mit Bezug auf das verfügbare und benötigte Wissen, wie auch im Hinblick auf die Normen und Werte. Bearbeitete Probleme können nicht nach klaren Kriterien abgearbeitet werden, eine Situation hat immer viele Erklärungen, die verfügbaren Optionen können nicht abschließend benannt werden und Wissen kann gar nicht vollständig artikuliert werden (Hoppe 2010b: 77). Durch Fragen kann keine Strukturierung des Problems erfolgen, wohl aber der Rahmen erweitert, Inspirationen entwickelt und eine gewisse ‚Struktur des Unstrukturierten‘ in der eigenen Vorstellung entwickelt werden, die dahinführen sollen, über Intuition, *garbage-can*-Entscheidungen (vgl. Cohen, March und Olsen 1972) oder *muddling through* hinauszugehen (vgl. Lindblom 1959).

„Erfolg“ als Wort passt genau genommen nicht in dieses Rollenverständnis. Ein statischer Erfolg, der an einem Punkt bestimmbar ist, kann in einem kontinuierlichen Fluss von Argumentation und Kritik gar nicht existieren. Bestenfalls ist ein Erfolg für einen Erforscher, den Prozess fortzusetzen, ständig nach neuen Ideen und Lösungen zu suchen und kein ‚Problem‘ jemals als vollständig und final erledigt zu betrachten. Die Schwierigkeit für den Erforscher ist zwar auch eine Problemformulierung (vgl. Rittel und Webber 1973: 161) – doch: selbst wenn diese gelänge, ist es für einen Erforscher unmöglich, dazu *eine* Lösung zu formulieren. Was im günstigsten Fall möglich ist, ist das Aufzeigen einer Bandbreite von Optionen mit Vor- und Nachteilen. Unsicherheit und Komplexität soweit zu reduzieren, dass es zu *einer* Entscheidung kommen kann, ist in diesem Rollenverständnis nicht möglich. Erforscher können (und müssen) aber systematisch nach Regeln suchen sowie ihre Erkenntnisse – auch in Form weiterer Fragen – darstellen und einbringen. Die Suche kann nie ein Ende haben, ist aber gerade deshalb so wertvoll.

Alle Arten von Lernprozessen können im Planungsprozess zu finden sein: reaktive Lernprozesse, auf Werte und Überzeugungen sowie auf Kernbereiche und Paradigmen gerichtete Lernprozesse (Fürst 1996: 31). Wer ständig hinterfragt und kritisiert, lernt ständig – wird aber trotzdem die Vorstellungen, Motivationen und Einstellungen von anderen nie vollständig erfassen und verstehen können. In diesem erkennt ein Erforscher immer nur kleine Teile (vgl. Gunder und Hillier 2007b), kann Grenzen schwer bestimmen und alles ist ständigen und kurzfristigen Veränderungen unterworfen. Unsicherheit und Komplexität können in kurzen Momenten so reduziert werden, dass ein Handeln möglich wird – um dieses aber direkt im Anschluss auch wieder infrage zu stellen.

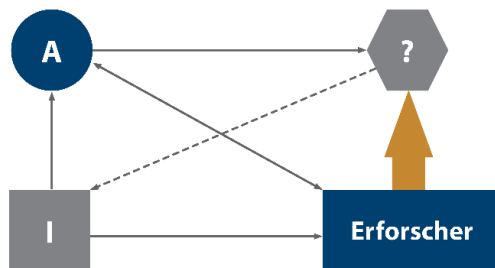
Planungsethische Überlegungen sind für die Rolle des Erforschers sehr wichtig. Die Anknüpfungspunkte beziehen sich ausschließlich auf die individuelle Ebene von handelnden Planerinnen und Planer. Planer müssen individuell, verantwortlich und verantwortungsvoll handeln – Verantwortung ist hier mehr als die Erfüllung von Verpflichtungen. Gunder und Hillier (2007b: 63) fordern Planer

dazu auf, Verantwortung nicht im modernen Sinn als Pflicht aufzufassen, sondern in Form von ‚praktischer Verantwortung‘ als relationale Verantwortung. Sie fordern Planer zum ‚Stören‘ auf: „By ‘disturbance’, we mean making spatial planning practitioners aware of the implications of the various representations, meanings, interpretations and practices of responsibility. We would go further, to problematise the dominance of market-driven policy-decisions“ (Gunder und Hillier 2007b: 89). Für das deskriptive Rollenverständnis hier muss der prozedurale Teil dieser Perspektive von seinen substanziellen Aspekten getrennt werden. Der Erforscher ist nicht die ‚gute Stimme‘ in einer ‚verlorenen neo-liberalen Welt‘. Dann würde das Rollenverständnis nicht anwendbar auf Planungssituationen und -prozesse, die nicht durch neo-liberale Kräfte dominiert werden. Auf die prozedurale Ebene bezogen ist es immer die Aufgabe von Planung als Erforscher, hegemoniale Strukturen aufzudecken, zu erforschen, zu kritisieren und Alternativen zur Verfügung zu stellen.

Operationalisierung

Für einen Erforscher ist die Arbeit mit dynamischer Komplexität die große Herausforderung – ohne Aussicht auf eine andauernde Reduktionsmöglichkeit. Er kann Komplexität nur durch Fragen begegnen. Entweder werden diese beantwortet, was die Komplexität reduziert. Oder sie werden nicht beantwortet, dann erhöht dieses Rollenverständnis die Unsicherheit.

Abbildung 24: Erforscher im Modell



Quelle: eigene Darstellung

In der schematischen Darstellung (vgl. Abbildung 24) sieht das Rollenverständnis des Erforschers einfach aus. Es gibt nur eine starke Verbindung zu Fragen. Dabei hat dieser Pfeil hier eine doppelte Bedeutung: einerseits auf die Fragen, die auch für den technischen Problemlöser und den Moderator möglich waren. Aber vor allem auch darüber hinaus auf komplexe Fragen, d. h. auf Fragen, die den Rahmen des Prozesses infrage stellen. Die Überprüfung anhand von Prozessbausteinen ist aber einfacher. Für die Operationalisierung werden fünf Untersuchungselemente vorgeschlagen:

- Problemdefinition
- Fragen
- Alternativen
- Komplexe Fragen
- Sonstiges

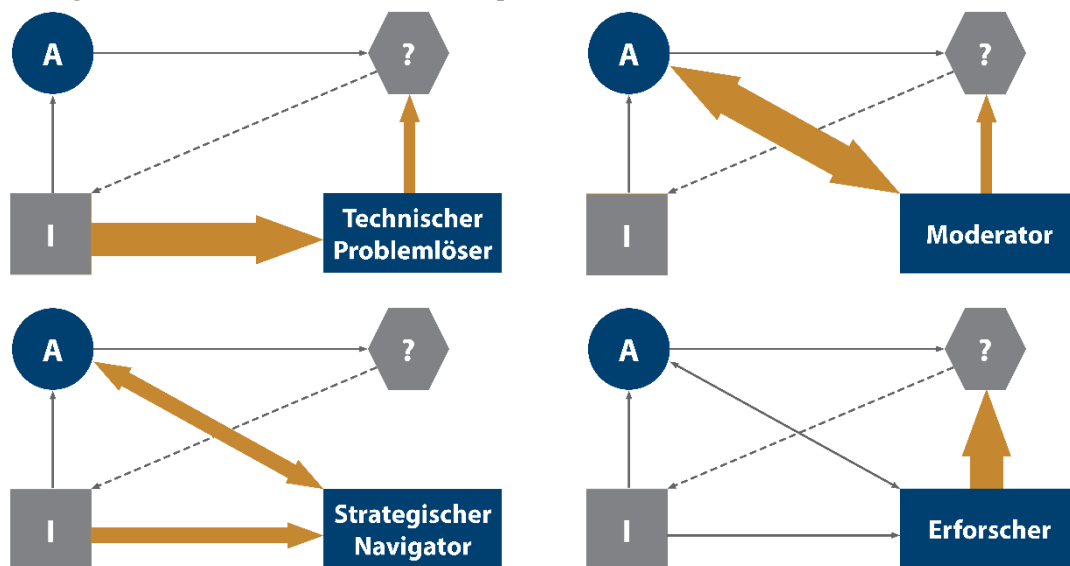
Für einen Erforscher entfallen alle Bausteine von Problemlösung, strategischer Zielrichtung oder Zielen, Maßnahmen und Prioritäten. Ein Erforscher alleine ist nicht in der Lage, eine planerische Entscheidung oder Festlegung zu treffen – Fixierungen wären maximal kurzfristig und in ihrer Reichweite beschränkt. Wenn der Erforscher sich grundsätzlich in der Vorstellung einer Welt auf der Kippe zum Chaos bewegt, kann er insbesondere den Prozess insgesamt infrage stellen. Demzufolge liegt der Schwerpunkt hier auf offenen Fragen, auf komplexen Fragen sowie auf Kritik und Alternativen.

6.4.5 Zusammenfassung

In den vorhergehenden Unterkapiteln wurde ausgearbeitet, welche Elemente für das Modell herangezogen werden, wie diese definiert und aufgebaut werden und wie sie in rollenbasierten Perspektiven zusammenarbeiten. In diesem Kapitel ist das Ziel nun, einen Schritt zu wagen in Richtung einer empirischen Untersuchung, d. h. der Frage: wie können diese Rollenverständnisse empirisch untersucht werden und wie lassen sich die planungstheoretischen Rollen anwenden, um Planungsprozesse in der (Regional-)planung zu beschreiben? Dazu gibt es im ersten Schritt einen Überblick über die vier Rollenverständnisse und ihre Verbindung zu den übrigen Modellelementen. Im Anschluss folgt der erste Schritt zur empirischen Überprüfung, in dem diese Rollenverständnisse konkreter in Bezug gesetzt werden zu planerischem Handeln und planerischen Tätigkeiten – hier erfolgt die erste Eingrenzung auf die Ebene der Regionalplanung, mit der auch später in der Arbeit das Modell getestet wird. Die bis hier getroffenen Annahmen sind auch für andere Ebenen der Planung nutzbar; die empirische Anknüpfung unterscheidet sich dann durch andere Tätigkeiten und unterschiedliche Erwartungen bezüglich Akteuren, Informationen, Fragen und den Handlungsmöglichkeiten von Planung.

In Abbildung 25 werden die vier bereits oben genutzten modellhaften Darstellungen als Übersicht nebeneinander gestellt. Dabei zeigt sich, dass technischer Problemlöser und Moderator gut nebeneinanderstehen, in dem sie mit komplementären Bezügen mit den Elementen Akteure, Informationen und Fragen in Verbindung stehen. Erkennbar ist aber auch, dass diese beiden Rollenverständnisse nicht einfach addiert werden können, um einen vollständigen Planungsprozess zu beschreiben (geschweige denn, darauf aufbauend, zu erklären).

Abbildung 25: Reduktion von Unsicherheit und Komplexität in vier Rollenverständnissen



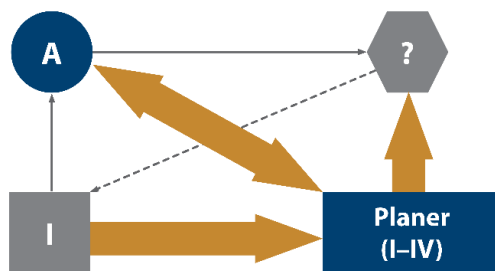
Quelle: eigene Darstellung

In Bezug auf die Reduktion von Unsicherheit ergänzen sich die vier ausgewählten Rollenverständnisse (vgl. Abbildung 20). Externe Unsicherheit wird durch den technischen Problemlöser adressiert und bedeutet einsammeln und Verarbeiten von Informationen. Wert- und Zielunsicherheit ist die wichtigste Unsicherheitsebene für einen Moderator, da sie unmittelbar an Akteure anknüpft. Organisations- und Koordinationsunsicherheit ist gemeinsam für einen Moderator und einen strategischen Navigator wichtig. Entscheidungsunsicherheit zu reduzieren ist Zielrichtung eines strategischen Navigators, in dem flexibel mit Informationen und Akteuren gearbeitet wird und dadurch den Zwischenbereich des Dreiecks von Akteuren, Informationen und Planung erreichen kann. Zufallsunsicherheit schließlich kann nur durch einen Erforscher überhaupt adressiert werden, der grundsätzliche Fragen stellt und bis zur Infragestellung jeder Planbarkeit geht.

Aus prozeduraler Sicht ist der Reduktionsprozess für den strategischen Navigator am komplexesten und kleinteiligsten, aber auch zumindest potenziell am umsetzungsorientiertesten in Form des Fokus auf das strategische Ziel. Der Erforscher stellt zwar theoretisch selbst alle Grundannahmen infrage, kann aber als Erforschender und Fragender im Planungsprozess mit einer weniger komplexen Struktur zurechtkommen. Er muss fragen, keine Probleme lösen, keinen Prozess zu einem Konsens hin unterstützen und moderieren und auch nicht Kurs zu einem strategischen Ziel halten. Wenn ein Planungsprozess erfolgreich sein soll, sind aber gerade solche grundlegenden und besonders kritischen Fragen wichtig und wertvoll – auch wenn sie politisch oder aus Zwängen der Praxis heraus als weniger hilfreich angesehen werden als konkrete ‚sichere‘ Empfehlungen.

Ein technischer Problemlöser kann einfach Akteure und Akteursbeziehungen sowie dahinterliegende Werte ausblenden. Er beschäftigt sich mit einem abgegrenzten Problem und kann sich die Situation auch dadurch vereinfachen, dass er weitergehende Fragen ausblendet. Ein Moderator kann im Gegenteil dazu gerade nicht auf Akteure und Akteursbeziehungen verzichten und muss sich stärker mit Fragen zum Prozess selbst auseinandersetzen. Als strategischer Navigator wird die Entscheidungssituation dadurch vereinfacht, dass Umfang und Dichte der Entscheidung reduziert werden. Auf eine vollständige und fixierte Entscheidung kann verzichtet werden, wenn eine Einigung auf langfristige Ziele, Zielvorstellungen und Regeln für den Prozess erfolgt ist. Daraus kann er dann kleinteilige und adaptive Entscheidungen treffen, die potenziell einfacher revidierbar sind. Der Erforscher geht noch einen Schritt weiter und blendet jede Entscheidung aus. Durch den Fokus auf kritische Fragen und das Kritisieren anderer Beteiligter hofft er auf eine informierte Entscheidung durch andere.

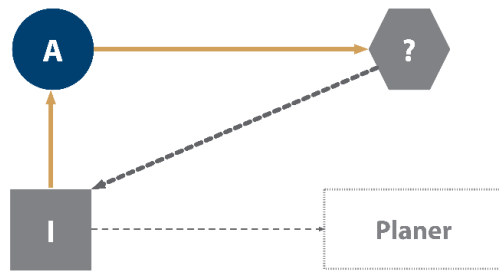
Abbildung 26: Mögliche Überlagerung von vier Rollenverständnissen



Quelle: eigene Darstellung

Anders herum formuliert bedeutet Reduktion von Unsicherheit und Komplexität hier auch das Ausblenden jeweils anderer Aspekte und dadurch eine Vereinfachung der Entscheidungssituation. Auch deshalb sind alle vier Rollen erforderlich, da sie so untereinander abgegrenzt sind, dass ein Verzicht auf ein Rollenverständnis einen jeweils wesentlichen Aspekt aus der Beschreibung tatsächlich vollständig ausblenden würde. Rollenverständnisse sind also auch etwas wie Wege, das auch aufgrund der möglichen personellen und zeitlichen Überlagerung komplexe Dickicht von Akteuren, Informationen und Fragen zu ordnen und handhabbar zu machen. In Abbildung 26 werden die vier Rollenverständnisse in einer Möglichkeit der Überlagerung dargestellt. Zusammen genommen kann sich ein Bild von Planung ergeben, dass gleichermaßen mit Informationen, mit Akteuren und Fragen arbeitet. Das heißt aber auch, dass ein Planungsprozess dann niemals aus sich heraus ein Ende finden kann, weil die Reduzierung aller Unsicherheitsebenen gleichzeitig ausgeschlossen wurde.

Abbildung 27: Modellelemente ohne Planer



Quelle: eigene Darstellung

Zuletzt ist es auch denkbar, Planer aus dem Modell herauszunehmen (vgl. Abbildung 27). Herausnehmen bedeutet hier zu verneinen, dass Planung ein kommunikativer, komplexer und politischer Prozess ist (vgl. Prämisse II). Während eines Planungsprozesses gibt es keine Verbindung zu Akteuren (der Prozess ist nicht kommunikativ und nicht politisch) und keine zu Fragen (er ist nicht komplex). Auch dann sind alle drei Elemente vollständig verknüpfbar. Eine Betrachtung, die bei Planern ansetzt, kann diese Prozesse aber nicht mehr erkennen, da sie nur noch eine Verbindung zu Informationen aufbauen kann. Einfach gesagt: Planung ist dann vollständig entkoppelt von den Prozessen außerhalb, d. h. ein zufälliger Einfluss kann zwar nicht ausgeschlossen werden, aber es gibt kein bewusstes Einwirken mehr auf andere Elemente. Planung könnte dann nur noch die Ergebnisse solcher Prozesse als Informationen aufgreifen – sie selbst wäre in diesem Modell ‚einfach‘, weil überhaupt nur eine Unsicherheitsebene vollständig adressiert wird (die externe Unsicherheit). Ein Teilbereich von Entscheidungsunsicherheit wird mit adressiert, alle anderen Ebenen werden gar nicht beachtet. Das erklärt, warum eine rein technisch-rationale Planung zwar sehr erfolgreich sein kann im Aufstellen von Plänen, sich dabei aber weit entfernt von Umsetzungsmöglichkeiten, Konflikten und Realitäten widerfindet.


Grundsätzlich ist anzunehmen, dass eine Vielzahl von Prozessen stattfindet, an denen Planung nicht beteiligt ist und die Planer nicht in ihren Elementen betrachten können. Aus der Perspektive von Unsicherheit und Komplexität wäre das die Idealform, da Planer innerhalb ihres eigenen Rahmens unmittelbare Einflussmöglichkeiten haben, über Informationen nur externe Unsicherheit und Zufallsunsicherheit überhaupt relevant sind und so eine vergleichsweise hohe Sicherheit erreicht werden kann. Als rein technischer und sich selbst erhaltender Prozess wäre Planung so denkbar, aber – aus einer gesamträumlichen und gesamtgesellschaftlichen Perspektive – sinnlos. Aus dem Modell heraus ist eine sichere Planung also gar nicht wünschenswert, sondern gerade der aktive Prozess der Unsicherheitsreduktion auf mehreren Ebenen über die drei Elemente Akteure, Informationen und Fragen wichtig.

6.5 Erhöhung von Unsicherheit und Komplexität

Im Überblick wird deutlich, dass jedes Rollenverständnis die Unsicherheit auf unterschiedlichen Ebenen reduzieren kann und damit abweichende Wege der Reduktion von Komplexität bereitstellt. Unter den Prämissen dieser Arbeit kann es aber keine unbegrenzte Reduktion von Unsicherheit und Komplexität geben, da ansonsten Planung überflüssig würde (vgl. Kap. 1.2, vgl. auch Kap. 3.3). Komplexität wird nur durch Komplexität ersetzt. Neben vielen Momenten der Reduktion muss es also auch den umgekehrten Weg der Erhöhung von Unsicherheit geben. Wenn keine Unsicherheitsebene zeitlich stabil ist, ist an jedem neuen Zeitpunkt bereits eine Erhöhung wahrscheinlich (sonst müssten sichere Vorhersagen möglich sein). Räumliche und gesellschaftliche Entwicklungen lassen sich zwar beeinflussen, aber nicht zum Stillstand bringen. Eine Veränderung von Unsicherheit findet

auch dann statt, wenn gar nicht geplant wird. Es ist aber vielmehr auch so, dass alle Unsicherheits-ebenen nicht unverbunden nebeneinanderstehen können¹⁸¹. Die Reduktion einer Unsicherheit erhöht so in der Regel mindestens eine andere (vgl. Abbildung 28).

Abbildung 28: Reduktion und Erhöhung von Unsicherheit in vier Rollenverständnissen

I. Technischer Problemlöser 	II. Moderator 	III. Strategischer Navigator 	IV. Erforscher 
<i>Unsicherheit des Kontexts</i>			
Externe Unsicherheit	Externe Unsicherheit	Externe Unsicherheit	Externe Unsicherheit
Zufallsunsicherheit	Zufallsunsicherheit	Zufallsunsicherheit	Zufallsunsicherheit
<i>Unsicherheit der Planung</i>			
Entscheidungsunsicherheit	Entscheidungsunsicherheit	Entscheidungsunsicherheit	Entscheidungsunsicherheit
Organisations- und Koordinationsunsicherheit	Organisations- und Koordinationsunsicherheit	Organisations- und Koordinationsunsicherheit	Organisations- und Koordinationsunsicherheit
Wert- und Zielunsicherheit	Wert- und Zielunsicherheit	Wert- und Zielunsicherheit	Wert- und Zielunsicherheit

Legende Reduzierung Erhöhung Neutral

Quelle: eigene Darstellung

Das übergeordnete Ziel ist in allen Rollenverständnissen die Reduktion von Unsicherheit – die Erhöhung ist zunächst ein unvermeidliches Nebenprodukt in jedem komplexen Prozess. Strategischer Navigator und Erforscher beinhalten auch das Moment, bewusst Unsicherheit zu erhöhen. Sie können aber Umfang und Ergebnis nicht steuern. Im Überblick werden von den vier Rollenverständnissen alle fünf Unsicherheitsebenen sowohl reduziert wie auch erhöht:

- Ein *technischer Problemlöser* kann vor allem externe Unsicherheit reduzieren und Teile von Zufallsunsicherheit und Entscheidungsunsicherheit erfassen. Die Suche nach einer besten Problemlösung blendet aber Werte und Ziele ebenso wie andere Entscheidungen aus. Je besser seine technische Problemlösung, desto unsicherer wird er im Hinblick auf Werte und Ziele, die für ihn nicht erfassbar bleiben.
- Ein *Moderator* reduziert mit Organisations- und Koordinationsunsicherheit sowie Wert- und Zielunsicherheit die beiden an Akteuren aufgehängte Unsicherheiten. Entscheidungsunsicherheit und Zufallsunsicherheit sind auch für ihn nur in Teilen erfassbar. Die Suche nach einem Konsens blendet Veränderungen in der externen Unsicherheit aus und der Einbezug weiterer Akteure sowie neuer Ziele kann zugleich den empfundenen Bedarf an Informationen erhöhen. Je stärker der Konsens in den Vordergrund gestellt wird, desto mehr verringert sich die Möglichkeit, selbst externe Unsicherheit zu erkennen. Ein Konsens kann sich weit von einer optimalen technischen Problemlösung entfernen.
- Entscheidungsunsicherheit kann alleine durch den *strategischen Navigator* reduziert werden, der dafür aber die Erhöhung von Zufallsunsicherheit in Kauf nehmen muss. Je weiter Entscheidungsunsicherheit reduziert wird, desto mehr kann Planung vom Zufall ‚getroffen‘ werden. Und desto mehr besteht die Gefahr, dass diese prozessexternen Zufälle den Prozess selbst infrage stellen. Als Wert und Ziel steht eine allgemeine Zielrichtung. Kleinteilige und potenziell reversible Entscheidungen blenden auf dem Weg dorthin die Möglichkeit von Zufällen aus und akzeptieren sie als Fehler, auf die nach ihrem Auftreten reagiert werden kann.
- Der *Erforscher* ist schließlich das einzige Rollenverständnis, das Zufallsunsicherheit reduzieren, d. h. in den Planungsprozess internalisieren, kann. Das kann er aber nur zulasten einer

¹⁸¹ Vgl. dazu die Definition von Komplexität in Kap. 3.3.2 und Kap. 3.4.2.

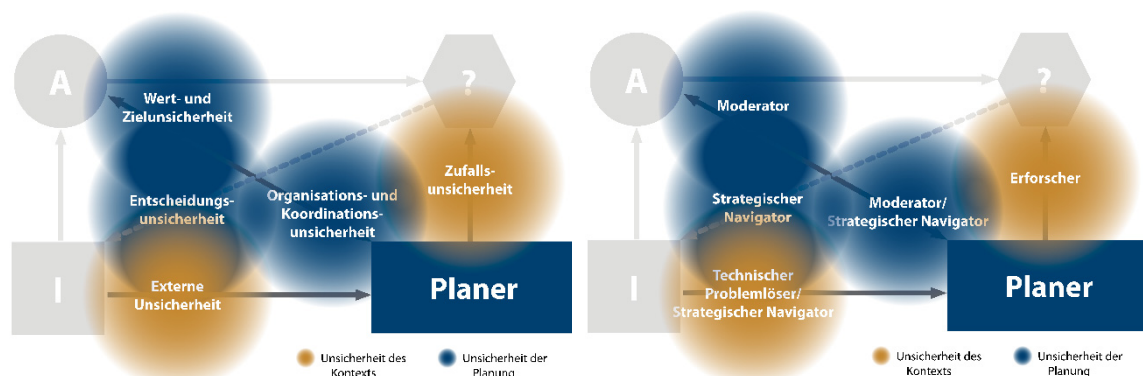
Erhöhung auf allen anderen Unsicherheitsebenen. Der Vorstoß in vorher unerwartete Bereiche außerhalb der vorherigen Grenzen des Planungsprozesses blendet zeitweise die Notwendigkeit einer Festlegung aus. Ein Erforscher sieht immer mehr Möglichkeiten und Handlungsoptionen, verliert dabei aber die Möglichkeit einer (langfristigen) Entscheidung.

Wenn also ein Teil der Unsicherheitsebenen umfassend reduziert wurde, kann eine Situation entstehen, bei der andere Unsicherheiten so groß geworden sind, dass eine planerische Festlegung als unmöglich empfunden wird. Das könnte dann ein Punkt sein, an dem ein Wechsel im Rollenverständnis stattfindet, um einer Entscheidung näher zu kommen. Das heißt auch, dass im Angesicht von Unsicherheit und Komplexität ein linearer Planungsprozess unwahrscheinlich wird, sondern Dynamik und nichtlineare Veränderungen – bis hin zu Überraschungen – möglich sein können und vor dem Hintergrund des Prozessmodells wahrscheinlich werden.

6.6 Zusammenfassung und Zwischenfazit

Innerhalb dieses Kapitels der Arbeit wurden Akteure definiert als individuelle, kollektive und korporative Akteure (vgl. Kap. 6.1). Dabei handeln Akteure zwar in einem institutionellen Kontext, ihr Handeln wird aber nicht durch diesen determiniert. Akteure werden durch das Modell nicht in ihrer Handlungsorientierung untersucht oder erfasst. Informationen wurden von Daten und Wissen abgegrenzt und definiert als Mitteilungen, die von einem Akteur oder der Planung verarbeitet werden und die sich auf eine Sache oder einen Akteur beziehen (vgl. Kap. 6.2). Fragen wurden als Verbindungsglied zwischen Akteuren oder Planung und Informationen eingefügt und drücken ein Interesse an Informationen aus (vgl. Kap. 6.3). Sie stehen in einem Spannungsverhältnis zwischen einer entscheidungsbezogenen Reduzierung und einer Ausweitung des Prozesses. Im Anschluss wurden die vier rollenbasierten Perspektiven auf Reduktionsmöglichkeiten von Unsicherheit und Komplexität ausgearbeitet. Bis hier wurden die Elemente Akteur, Information und Frage jeweils in Verbindung mit einem der vier Rollenverständnisse gesetzt (vgl. Kap. 6.4). In Abbildung 29 werden die vier Rollenverständnisse eingeordnet in die Verortung der fünf Unsicherheitsebenen im ersten Teil des Kapitels (vgl. Abbildung 20). Dieser vereinfachten Darstellung liegen die Unsicherheitsebenen zugrunde, die jeweils reduziert werden (vgl. Abbildung 28).

Abbildung 29: Rollenbasierte Reduktion von Unsicherheit



Quelle: eigene Darstellung (vgl. Abbildung 20)

Jedes der vier Rollenverständnisse kann in einem Planungsprozess vorkommen, in der Abgrenzung zu anderen erkannt werden und einen Beitrag zu einem Planungsergebnis leisten. Reduktion ist ein Prozess der Verlagerung, der so lange durchgeführt werden kann, bis eine Entscheidung ausreichend begründet werden kann (vgl. Prämisse II). Je nach Situation, in der geplant wird, können dazu die Rollenverständnisse in unterschiedlichen Anteilen, unterschiedlicher Reihenfolge oder unterschiedlichen Verbindungen erkannt werden. Die Reaktion auf den Megatrend Klimawandel in einem

langfristigen und gesamtäumlichen Planungsprozess lässt erwarten, dass alle Rollenverständnisse erkannt werden können und alle Unsicherheitsebenen adressiert werden. Die Elemente und rollenbasierten Perspektiven auf die Reduktion von Unsicherheit und Komplexität bilden im Folgenden die Grundlage für den breiten Blick in die Praxis der Regionalplanung in Deutschland.

7 Vorgehen zur Validierung der Elemente und zur empirischen Überprüfung

Der Prozess dieser Arbeit hat bis hier zu einer Ausarbeitung von vier unterschiedlichen Rollenverständnissen, deren individuelle Möglichkeiten zur Reduktion von Unsicherheit und Komplexität sowie einer vierfachen Modellzusammenführung unter Verwendung von Akteuren, Informationen und Fragen geführt. Außerdem wurden die inhaltlichen Grundlagen des Themas Regionalplanung und Klimaanpassung ausgearbeitet und in einem ersten Schritt mit den Rollenverständnissen verknüpft. Dieses Kapitel greift mit dem Ziel der Überleitung in den empirischen Teil die Rollenverständnisse auf und stellt die Verbindung her zu einer Praxisüberprüfung anhand der Leitfrage 7: „*Wie können Rollenverständnisse und das Modell mithilfe von Fallstudien getestet werden?*“.

Die Fragestellung dieser Arbeit wird in den folgenden Kapiteln in drei Stufen weiterverfolgt. Zuerst wird es darum gehen, einen breiteren Blick in die aktuelle Praxis der Regionalplanung in Deutschland zu werfen und einzugrenzen, welche Tätigkeiten und Verhaltensweisen wichtig sind und welche sich als Erkennungsmerkmal eignen, um daran eine rollenbasierte Beschreibung aufzuhängen. Dazu legt Kap. 7.1 die Basis. Im Anschluss folgen Rahmenbedingungen und Auswahlkriterien für eine Einzelfallstudie, mit der das Modell später getestet werden kann (Kap. 7.2) sowie die Auswahl des regionalen Diskurses Ruhr als Fall mit seinen Rahmenbedingungen (Kap. 7.3). Der letzte Teil fügt dann die Schritte zur Operationalisierung für einen regionalen Planungsprozess zusammen, mit denen in der Falluntersuchung die Beschreibungskraft der vier Rollenverständnisse getestet werden soll (Kap. 7.4).

7.1 Prüfung anhand von Tätigkeiten und Verhaltensweisen in der Planungspraxis

Herangezogen werden hier Ergebnisse aus einer Befragung im Arbeitskreis „*Mind the Gap – Kooperationen und Selbstverständnisse in der räumlichen Planung*“ der ARL (vgl. auch Kap. 2.6). Die Befragung versucht, tätigkeits- und verhaltensbasiert einen Einblick in die Planungspraxis zu gewinnen (vgl. Kap. 2.3). Der Verfasser dieser Arbeit hat die Befragung gemeinsam mit Meike Hellmich und Linda Lange sowie mit Unterstützung der Geschäftsstelle der ARL konzipiert und durchgeführt¹⁸². Der Fragebogen ist entstanden

- aus der Recherche in Standardwerken zur Raumordnung und Regionalplanung in Deutschland (ARL 2005; Fürst 2010; ARL 2011a),
- arbeitskreisinterner Diskussionen zwischen Wissenschaftlern und Planungspraktikern,
- Tests im Arbeitskreis und durch wissenschaftliche Fachkollegen an den Universitäten in Hannover und Dortmund sowie
- einer Prüfung durch teilnehmende Beobachtung auf der Deutschen Regionalplanungstagung am 25. und 26.09.2014 in Würzburg¹⁸³.

Der Fragebogen hatte den Anspruch, ausschließlich die für das Erkenntnisinteresse relevanten Fragen zu stellen und auf alle weiteren Fragen zu verzichten. Die vorherigen Tests haben bestätigt, dass die Befragung in weniger als 15 Minuten gut abgeschlossen werden kann, was eine hohe Anzahl

¹⁸² Für die gute Zusammenarbeit ist an dieser Stelle ein besonderer Dank angebracht.

¹⁸³ Der Verfasser dieser Arbeit war als teilnehmender Beobachter Gast, um Ziele und Fragebogen für die Onlinebefragung auf ihre Praxistauglichkeit hin zu überprüfen und mit Planern aus der Praxis der Regionalplanung zu diskutieren.

durchgängig beantworteter Fragebögen sicherstellen sollte. Die Befragung war auf dem Befragungsserver der Fakultät Raumplanung an der TU Dortmund unter www.planungsbefragung.de online geschaltet vom 15.01.2015 bis zum 20.03.2015. Unter den 59 vollständigen Antworten¹⁸⁴ waren die Bundesländer Niedersachsen, Thüringen, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg am häufigsten vertreten. Die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg sowie das Saarland besitzen keine Regionalplanung und sind nicht enthalten.

Dem Verfasser dieser Arbeit und dem Arbeitskreis ist keine belastbare Gesamtzahl von Regionalplanern in der öffentlichen Regionalplanung in Deutschland oder in einzelnen Bundesländern bekannt. Für Niedersachsen kann die hohe Zahl von Antworten in der großen Zahl von Regionalplanungsstellen (auf Kreisebene) liegen, in Nordrhein-Westfalen in der Einwohnerzahl des Landes und der Größe der sechs Regionalplanungsstellen (Bezirksregierungen und RVR). Bayern ist als einziges Flächenland mit keiner vollständigen Antwort im Datensatz enthalten. Das Ergebnis ist sicher nicht repräsentativ, deckt aber eine große Bandbreite der deutschen Regionalplanung ab. Unter allen Befragten war die größte Zahl in der Sach- oder Projektbearbeitung tätig, aber sehr dicht gefolgt von der Gruppen-, Sachbereichs- oder Projektleitung und der Leitung der Institution.

Die Befragung deckt also alle Hierarchieebenen in der Praxis der Regionalplanung ab, wobei vor allem die Führungspositionen erreicht wurden. Dazu passt auch, dass 30 von 59 Befragten eine Erfahrung in der Regionalplanung von über 16 Jahren haben. Die Mehrheit der Antworten und Erkenntnisse der folgenden Unterkapitel bezieht sich also auf einen Personenkreis, der sehr erfahren in seinem Tätigkeitsfeld ist, wohingegen nur acht der Befragten weniger als fünf Jahre Praxiserfahrung in der Regionalplanung gesammelt hat.

Das spiegelt sich auch in der Altersgruppe der Befragten wieder. Das Durchschnittsalter lag bei 47,8 Jahren (bei zwei Antworten ohne Altersnennung). Die größte Gruppe sind die 46-55jährigen mit einem Anteil von 47 % aller Befragten. Als Geschlecht haben 35 Personen männlich und 21 weiblich angegeben. Drei Befragte haben keine Angabe gemacht. Weitere Geschlechter waren nicht vertreten. Bis auf eine Person haben alle Befragten (mindestens) ein Studium abgeschlossen. Insgesamt elf Befragte zudem ein städtebauliches Referendariat und fünf eine Promotion absolviert.

Die studierte Fachrichtung war zum größten Teil Stadt- und Raumplanung (28 Antworten) sowie Geographie (16 Antworten). Die übrigen Nennungen verteilen sich auf eine große Bandbreite von Studiengängen wie Bauingenieurwesen, Landschaftsplanung, Umweltplanung, Wirtschaftswissenschaft, Verwaltungswesen (jeweils 3 Nennungen) – aber auch Apparate- und Anlagenbau, Energietechnik, Elektrotechnik, Geologie, Vermessungswesen, Landschaftsarchitektur und Landwirtschaft (jeweils 1 Nennung unter Sonstiges). Eine befragte Person hat kein Studium absolviert. Nicht ausgewählt wurden die Antwortmöglichkeiten Verkehrswesen, Ökologie, Kulturwissenschaft, Soziologie, Politikwissenschaft und Jura. Fast die Hälfte der Befragten kommen von ihrer Ausbildung aus dem Bereich der Stadt- und Raumplanung.

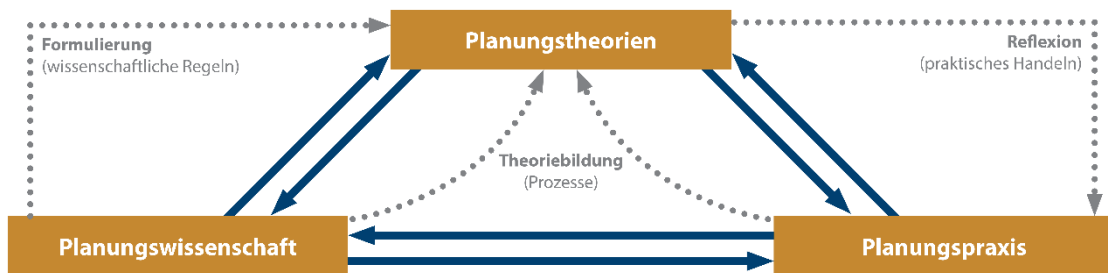
Die Analyseeinheit – in diesem Fall der Gegenstandsbereich der Befragung – sind Tätigkeiten, Handlungen und Prozesse der Regionalplanung. Der Fokus auf die Frage, *wie* in der Regionalplanung tatsächlich geplant wird, macht die Ergebnisse interessant für einen Abgleich mit den hier entwickelten Rollenverständnissen. Dabei handelt es sich nicht um eine Falluntersuchung im engeren Sinne, sondern eine Praxisprüfung anhand eines Blicks auf einen Querschnittsbereich aller möglichen

¹⁸⁴ Die persönlichen Angaben wurden im letzten Block abgefragt. Einen Teil der Fragen haben bis zu 62 Personen beantwortet. Sofern Fragen individuell ausgewertet wurden, beziehen sich die Angaben auf die Gesamtzahl abgegebener gültiger Antworten in dieser Frage.

Fälle¹⁸⁵. Hier wird auf den Datensatz zurückgegriffen, aber nicht auf bestehende Texte oder Auswertungslinien. Diese Ergänzung wird dann als Grundlage genommen, die Rollenverständnisse zu verbinden und mit Anknüpfungspunkten aus der Praxis zusammenzubringen, die sie voraussichtlich gut empirisch unterscheidbar machen. Auf Basis dieser Zusammenführung als Prozessmodell folgt dann die Untersuchung des regionalen Diskurses Ruhr, die das Modell einem vertieften Test anhand eines Einzelfalls unterzieht.

Bis zu diesem Kapitel ist mit der Entwicklung von Rollenverständnissen und Modellelementen sowie deren Zusammenwirken bereits deutlich geworden, dass sich diese Forschungsperspektive eignet, Planungsprozesse zu beschreiben. Allerdings ist auch sichtbar, dass die Untersuchung Zeit und Ressourcen braucht. Zunächst geht es wieder einen Schritt zurück zu einer allgemeineren Frage: existieren diese Rollenverständnisse als Handlungen tatsächlich in der aktuellen Planungspraxis auf regionaler Ebene? Das ist bereits als Voraussetzung aus der Literatur heraus begründet worden. Das ist ausreichend, um begründet davon auszugehen, dass diese Rollenverständnisse grundsätzlich in aktuellen Planungsprozessen beobachtet werden können. Gilt das aber auch für Deutschland, und hier auch für die regionale Ebene? In diesem Kapitel werden bereits die methodischen Anknüpfungen zu den Modellelementen dieser Arbeit zusammenhängend entwickelt.

Abbildung 30: Ansatzpunkt zur Beschreibung der Praxis



Quelle: eigene Darstellung¹⁸⁶

Der Ansatzpunkt für einen Einblick in die Praxis ist eine Dreiteilung in Theorie, Wissenschaft und Praxis (vgl. Abbildung 30). Das hat für die Befragung den Vorteil, von der Praxis aus auch einen Blick auf das Verständnis von Wissenschaft und das Verständnis von Theorie zu schauen. In der schematischen Darstellung haben Planungspraxis und Planungswissenschaft beide individuell oder gemeinsam die Möglichkeit der Theoriebildung¹⁸⁷. Die Formulierung von Theorien auf Basis wissenschaftlicher Regeln erfolgt allerdings ausschließlich aus der Planungswissenschaft. Planungspraxis kann sowohl mit der Planungswissenschaft – in Form von Wissenschaftlern oder wissenschaftlicher Erkenntnis –, als auch mit Planungstheorien – implizit oder explizit – arbeiten. Planungstheorien beinhalten dann ein Element der Reflexion praktischen Handelns, das von allen Handelnden genutzt werden kann.

¹⁸⁵ Vgl. die dargestellten Rahmenbedingungen. Für die detaillierte Betrachtung wird hier auf einen Fall in Deutschland fokussiert, sodass eine Befragung der Praxis der Regionalplanung in Deutschland alle möglichen Fälle in ihrer Grundgesamtheit umfasst.

¹⁸⁶ Eine grafisch abgewandelte Form dieser Darstellung wurde Mitgliedern des Arbeitskreises „Mind the Gap“ (vgl. Kap. 2.6) durch den Verfasser zur Verfügung gestellt und zur Verwendung freigegeben. Eine Wiedergabe in dieser oder in vergleichbarer Form an anderer Stelle kann deshalb nicht ausgeschlossen werden. Der Verfasser selbst hat die Abbildung für eine eigene Veröffentlichung angepasst (Hellmich, Lamker und Lange in Bearbeitung).

¹⁸⁷ Vgl. beispielsweise Whittemore (2015) zur Theoriebildung von Planungspraktikern, Balducci und Bertolini (2007), zur gemeinsamen Reflexion von Wissenschaft und Praxis mit Planungstheorien, Friedmann (2008: 255) zum Nutzen von Planungstheorien sowie Thompson (2010) und Vogelij (2015) zu einer praxisbezogenen Sicht auf die Aufgabe von Planungstheorie und Planungspraxis.

Für diese Arbeit geht es jetzt aber ausschließlich um den Teil der Befragung, der sich direkt an Tätigkeiten und Verhaltensweisen in der Planungspraxis gerichtet hat. Dazu waren vor allem zwei Fragen relevant:

- Wie schätzen Sie spontan den zeitlichen Anteil der folgenden planerischen Tätigkeiten in Ihrem derzeitigen Arbeitsalltag ein?
- Wie schätzen Sie spontan den zeitlichen Anteil dieser Tätigkeiten in Ihrer individuellen Arbeit ein?

Beide Fragen konnten auf der gleichen Skala in vier Stufen entsprechend ihres zeitlichen Anteils in der täglichen Arbeit bewertet werden sollten (hoch, eher hoch, eher gering, gering). Zur ersten Frage wurden 16 übliche Tätigkeiten zur Auswahl gestellt (z. B. Aufstellung von Regionalplänen, Sitzungsvorbereitung für politische Gremien), um Rückschlüsse auf Tätigkeiten im Sinne eines tätigkeitsbezogenen Ansatzes zu gewinnen. Zur zweiten Frage wurden 22 verhaltensbasierte Verben zur Auswahl gestellt (z. B. Diskutieren, Koordinieren, Ordnen, Verwalten). Diese Art der Erhebung macht es leichter, einem – auch implizit – vorhandenen Rollenverständnis der Befragten auf direkterem Weg näher zu kommen. Die angebotenen Verben decken eine Bandbreite möglicher Rollenverständnissen zuzuordnender Verhaltensweisen ab. Als Vorannahme haben der Befragung die Rollenverständnisse technischer Problemlöser, Unterstützer, Bürokrat/Verwalter, Moderator, Koordinator, Entwickler, Manager und Erforscher gedient (vgl. auch Kap. 4.2.8). Jedes Verb kann potenziell mehreren möglichen Rollenverständnissen zugeordnet werden.

Die Fragen und Antworten wurden zuerst deskriptiv ausgewertet und auf Korrelationen mit Rahmenangaben (Bundesland, Lebensalter, Dienstzeit und Position in der Hierarchie) hin überprüft. Das bildet eine aktuelle Basis, vor der auch der regionale Diskurs als Beispiel besser eingeordnet und verstanden werden kann (vgl. Kap. 10). Ein Schritt dahin, die Rollenverständnisse für das Forschungsmodell empirisch besser unterscheidbar zu machen, ist im Folgenden eine Faktorenanalyse als Hauptkomponentenanalyse (vgl. Kap. 8.2.2)¹⁸⁸. Grundlage sind dann zusammenhängende zeitliche Anteile von Tätigkeiten oder Verhaltensweisen (Merkmale) und – analog zur Annahme der hier theoriebasiert entwickelten Rollenverständnisse (vgl. Kap. 4.1.1) – keine Typen von Planern (Merkmalsträger). Das Ergebnis in Form üblicherweise zusammenhängender Verhaltensweisen bildet eine Grundlage für die Ergänzung des Modells. Das Ziel dieses Schritts ist es, die Rollenverständnisse als Elemente für das Prozessmodell in einen Vergleich mit zusammenhängenden Verhaltensweisen in der aktuellen Planungspraxis zu bringen. Es geht hier also nicht um den Test eines theoretischen Modells im Sinne einer konfirmatorischen Faktorenanalyse, sondern um ein Anreichern des Modells und eine Erhöhung der Konstruktvalidität und der internen Validität für die Analyse des regionalen Diskurses (vgl. Kap. 2.4.2).

Die Faktorenanalyse wird in drei Schritten durchgeführt:

- ohne Vorgabe einer Anzahl von zu extrahierenden Komponenten (Anzahl Eigenwert größer als eins) und ohne die bisher ausgearbeiteten theoretischen Grundlagen und Modellelemente,
- in einer auf vier Komponenten beschränkten Faktorenanalyse, bei der davon ausgegangen wird, dass auf der Grundlage von vier Rollenverständnissen ein Planungsprozess bereits gut beschreibbar ist sowie
- in der Zusammenführung der ersten Schritte und der Verknüpfung zu den Rollenverständnissen für das Prozessmodell.

Die empirisch ermittelten zusammenhängenden Verhaltensweisen werden zur Einordnung in Verbindung gesetzt mit den sechs Gruppen verfügbarer Rollenverständnisse aus Kap. 4.2.8 (vgl. Tabelle

¹⁸⁸ Extraktionsmethode: Hauptkomponentenanalyse. Rotationsmethode: Varimax mit Kaiser-Normalisierung.

8: technisch, politik- und verwaltungswissenschaftlich, kommunikativ, komplexitätstheoretisch, management- und organisationstheoretisch sowie poststrukturalistisch). Die beiden Schritte ermöglichen in der Zusammenführung einen Abgleich, der Rückschlüsse auf die Unterschiede zwischen theoriebasiert modellierten und empirisch feststellbaren Rollenverständnisse zulässt. Da die Befragung nicht repräsentativ ist, geht es hier weniger um einen exakten Vergleich, sondern darum, das Modell entlang der aktuellen Planungspraxis zu kalibrieren. Wichtig ist es, einerseits vorab zu erkennen, was voraussichtlich durch das Modell besonders hervorgehoben wird und was voraussichtlich unterrepräsentiert ist. Und andererseits eine weitere Grundlage dafür zu haben, möglichst eindeutige Erkennungsmerkmale in der Planungspraxis zu finden, die zu den theoretischen Annahmen passen, aber auch in der Praxis möglichst gut trennbar sind.

7.2 Prüfung anhand eines Planungsprozesses

Als Einzelfall wird in Kap. 10 der Aufstellungsprozess zum Regionalplan Ruhr mit dem regionalen Diskurs untersucht. Dieses Unterkapitel dient dazu, ausgehend von allen bisherigen Kapiteln die Kriterien für mögliche untersuchte Fälle zu entwickeln, um den regionalen Diskurs hierin einordnen zu können. Der erste und zunächst wichtigste Schritt bei der Durchführung von Fallstudien ist die exakte Definition der Analyseeinheit (*unit of analysis*, vgl. Kap. 2.4), d. h. des Falls im eigentlich Sinn, und darauf aufbauend die systematische Auswahl eines oder mehrerer untersuchter Fälle (Wiechmann 2008b: 173; Yin 2009: 25–35). Das theoretische Grundgerüst und das Modell nehmen keine Einschränkungen oder Annahmen auf Basis des Grads der Formalisierung und dem Grad oder der Ausprägung der Institutionalisierung von Regionalplanung vor. Aus planungstheoretischer Sicht wird keine Unterscheidung zwischen formeller und informeller Planung vorgenommen, das Modell benötigt aber eine Anknüpfung an eine öffentliche Planungsorganisation, der auch formelle Instrumente zur Verfügung stehen.

Definition des Falls

Für den Test eines Beschreibungsmodells, das auch neue Modellelemente (hier die Rollenverständnisse III und IV) beinhaltet, verspricht der Blick auf einen von Beobachtern bereits als innovativ oder neuartig erkannter Prozess die umfangreichsten Erkenntnisse. Aus der Fragestellung und den Leitfragen heraus sind die Modellelemente bereits angeknüpft an die Raumordnung, insbesondere die Regionalplanung, in Deutschland sowie das Thema Klimawandel und Klimaanpassung. Ein Fall ist dann ein Planungsprozess auf überörtlicher Ebene, der sich (auch) mit der Anpassung an die Folgen des Klimawandels beschäftigt. Alle vier Rollenverständnisse haben ihre Basis in integrativer, oft gesamtträumlicher und immer raumnutzungsbezogener Planung. Der untersuchte Fall kann grundsätzlich sehr weit gefasst werden für alle Planungsprozesse im Sinne dieser Arbeit. Für den Test eines Modells besonders geeignet ist ein Prozess aus dem Kerngeschäft der Raumordnung, der gleichzeitig den Anspruch hat, neue Herausforderungen aufzunehmen und auf Megatrends zu reagieren. Ein Regionalplan erfüllt diese Anforderungen. Die Regionalplanung nimmt dabei eine Mittlerfunktion zwischen einer höheren und einer niedrigeren Planungsebene ein und hat die Aufgabe der übergeordneten Perspektive und der Entwicklung und Festlegung mittel- bis langfristiger strategischer Visionen, Grundsätze und Ziele (Baumgart et al. 2013: 6–8). Ein aktuelles Planaufstellungsverfahren bietet eine Möglichkeit, die Auseinandersetzung mit dem Thema Klimaanpassung und die Reaktion darauf zu untersuchen. Nach Schlipf, Herlitzius und Frommer (2008: 81) bietet die Neuaufstellung eines Regionalplans hier die besondere Möglichkeit, auch Pilotprojekte über den Umgang mit den Folgen klimatischer Veränderungen zu implementieren. Oder, anders gesagt, eine Neuaufstellung muss über das reine Routinehandeln hinausgehen und an die Grenzen etablierter Strukturen gehen. Schon Fürst (1996: 31) weist darauf hin, dass neue Handlungsfelder leichter zu erfolgreichen Lernprozessen führen als der Versuch, „*liebgewonene Routinen zu verändern*“. Eine

Entscheidungssituation, in der Routinen Planung substituieren können (Wiechmann 2008b: 239), lässt keinen Erkenntnisgewinn aus dem Versuch der Anwendung des Prozessmodells erwarten.

Der ‚Fall‘ ist hier die Planaufstellung mit ihrer zeitlichen Dimension, der auf Basis des Modells analysiert wird. Dabei hat der Aufstellungsprozess auch strategische Elemente, in der Regel keine scharfen Grenzen und sowohl sein Inhalt wie auch sein Kontext verändern sich während des Prozesses (vgl. Wiechmann 2008b: 173). Die hier vorgenommene Auswahl erfolgt informationsbasiert (Flyvbjerg 2006a: 230) und sucht nach Fällen, die für den ‚Test‘ des Modells geeignet sind. Die ausgewählten Fälle müssen demnach Erkenntnisse für zugrunde gelegte Zusammenhänge und Erwartungen erwarten lassen. Für die Fallauswahl gibt es dementsprechend eine Reihe von Kriterien, die vor der Untersuchung geprüft werden müssen. Hierzu gehören die Bereiche naturräumlicher Kontext, siedlungsstruktureller Kontext, politisch-kultureller Kontext, rechtlich-institutioneller Kontext, planerischer Kontext sowie die Datenverfügbarkeit und der Feldzugang. Im Folgenden werden hierzu kurz die Einschränkungen und Auswahlkriterien für die Überprüfung der Modellelemente und des Modells genannt.

Naturräumlicher Kontext

Der naturräumliche Kontext, auf den sich die die Überprüfung des Modells stützt, ist hier durch den Fokus auf erwartete Klimaveränderungen in Deutschland bereits gesetzt. Die Vulnerabilität, d. h. das Ergebnis aus Exposition gegenüber klimatischen Veränderungen, Sensitivität der Bevölkerung sowie Anpassungskapazität (vgl. Birkmann et al. 2011: 34, 2013: 25–26) ist zwar nicht gleich im Raum verteilt, aber es gibt ausreichend Belege dafür, dass keine Region von Veränderungen ausgenommen sein wird. Ausgeschlossen werden müssen aber Regionen mit erwarteten extremen und existenzbedrohenden Auswirkungen des Klimawandels. Dazu gehören insbesondere Regionen, in denen die Menschen bereits jetzt aufgrund klimatischer Bedingungen in ihrer Existenz akut bedroht sind und bei denen die Bewohnbarkeit zukünftig grundsätzlich infrage steht, wenn die prognostizierte Erwärmung eintritt. Hier sind kurzfristige oder extreme Maßnahmen erforderlich, die über die Möglichkeiten einer räumlichen Gesamtplanung weit hinausgehen und eine grundsätzlich andere Ausgangslage darstellen. Entsprechende Gebiete sind in Mitteleuropa auf Maßstabsebene der Regionalplanung nicht vorhanden. Zumindest nicht innerhalb eines üblichen Planungshorizonts von etwa 15 Jahren oder einer erweiterten Perspektive von einigen Jahrzehnten. Projektionen zeigen zum Ende des 21. Jahrhunderts – je nach Szenario – sehr wohl existenzbedrohende Entwicklungen in einigen Teilen Mitteleuropas und auch Deutschlands. Das theoretische Grundgerüst geht davon aus, dass der Klimawandel noch eine in Teilen abstrakte Gefahr darstellt und nicht durch übliche Wetterlagen bereits heute eine großflächige Problemlage vorliegt. Ein verstärktes Auftreten von Extremwetterereignissen darf zu räumlich unterschiedlichen Anpassungserfordernissen führen, aber nicht die Nutz- oder Bewohnbarkeit einer Region insgesamt infrage stellen.

Siedlungsstruktureller Kontext

Der siedlungsstrukturelle Kontext unterliegt hier aus den o. g. Gründen ebenfalls der Beschränkung auf eine Region innerhalb Deutschlands. Solange es Menschen, bebaute Flächen und Freiflächen in einer Region gibt, kann immer davon ausgegangen werden, dass eine Region zum Test des Modells grundsätzlich geeignet ist. Mit Blick auf wichtige Aufgaben der Anpassung an den Klimawandel ist es sinnvoll, eine Region zu wählen, in der sowohl sehr dicht bebaute Gebiete wie auch große Freiräume vorhanden sind und damit unterschiedliche Problembereiche innerhalb des Prozesses relevant werden wie auch mehrere Anforderungen an Regionalpläne vorhanden sind und im Prozess voraussichtlich bearbeitet werden müssen. Darüber hinaus sollte es in der Region keine extremen Ausprägungen von Bevölkerungsveränderungen geben oder erwartet werden, die alle anderen Problemlagen für die räumliche Gesamtplanung vollständig überdecken können.

Rechtlich-institutioneller Kontext

Aus Sicht des rechtlich-institutionellen Kontexts muss es sich um einen regionalen Plan handeln, der einen gesamträumlichen, integrierenden und flächendeckenden Gültigkeitsbereich hat, d. h. die Beschäftigung mit Anforderungen des Klimawandels nicht durch Nicht-Entscheiden über einzelne Flächen oder Themen umgehen kann. In Deutschland wird das durch § 1 Abs. 1 und § 8 Abs. 1 ROG verbindlich gefordert (vgl. Kap. 5.2). Die Suche nach Lösungen oder Erforschung neuer Möglichkeiten könnte sonst zu schnell abgebrochen werden, um insbesondere die Rollenverständnisse III und IV zu erkennen. Zudem muss jeder Raumordnungsplan dem Anspruch folgen, aktuelle Themen aufzugreifen und die mittel- bis langfristige räumliche Zukunft einer Region zu steuern. Das ist für jeden formellen gesamträumlichen Plan gegeben.

Wichtig für eine Prüfung des Modells ist, dass es unterhalb der Region mehrere räumliche und administrative Einheiten mit ähnlichen Problemlagen und Ansprüchen gibt, wodurch der Regionalplanung eine hohe Bedeutung für die regionale Koordination zufällt, aber auch ein hohes Konfliktpotenzial durch Konkurrenz und Nutzungsdruck auf verfügbare Flächen besteht. Das heißt, dass sowohl ein hoher Druck wie auch die Möglichkeit für neue Lösungen erwartet werden können. Hieran anschließend muss der Plan mindestens in wesentlichen Teilen verbindlich für eine nachfolgende Ebene sein. Dementsprechend können die Pläne keine Leerstellen lassen, nicht vollständig abgewogene Festlegungen treffen oder – vor dem Hintergrund der Verbindlichkeit – bewusst konfligierende verbindliche Festlegungen beinhalten.

Politisch-kultureller Kontext

Der notwendige politisch-kulturelle Kontext ergibt sich insbesondere aus dem planungstheoretischen Rahmen und dem daraus entwickelten Modell. Zum einen gehen die verwendeten Ansätze davon aus, dass es eine Planungstradition und eine Verankerung von räumlicher Planung in der öffentlichen Verwaltung gibt. Zum anderen sehen sie Planung als Aufgabe an, die grundsätzlich sinnvoll und erforderlich ist. Das steht im Widerspruch zu radikaleren Planungsansätzen, vornehmlich informeller Entwicklung oder fehlender Bindungswirkung überörtlicher Planungen insbesondere in Ländern des sogenannten ‚globalen Südens‘. In diesen Regionen gibt es sehr unterschiedliche Planungstraditionen und Planungstheorien, die bisher nicht vollständig in den westlichen und anglo-amerikanischen Raum übertragen wurden (Miraftab 2009; Watson 2013)¹⁸⁹.

Planerischer Kontext

An den planerischen Kontext werden weitere drei Anforderungen gestellt. Erstens darf es sich nicht um Projektregionen in großen Fördervorhaben handeln, in denen im Rahmen von Pilotprojekten ein besonderer Fokus auf die Regionalplanung und die Belange von Klimaschutz oder Klimaanpassung gelegt wurde. Vielmehr geht es um die Integration in einen regulären Planungsablauf ohne massive materielle und immaterielle Unterstützung. Vermutet werden kann zudem eine Beeinflussung des Planungsergebnisses, wenn umfangreiche externe Ressourcen zu einem Thema zur Verfügung stehen. Zweitens muss es ein aktueller Prozess sein. Bei länger zurückliegender Aufstellung ist einerseits fraglich, ob das Thema Klimaanpassung bereits umfangreich berücksichtigt wurde (vgl. Kap. 5.1). Insbesondere wird aber der Zugang zu Informationen erschwert oder unmöglich, da Personalwechsel wahrscheinlich sind und nicht mehr alle Dokumente zugänglich sind. Drittens ist es sinnvoll – aber nicht zwingend erforderlich – in der Auswahl besonders auf Regionen mit neu zugeschnittener Regionalplanung mit neuer Zuständigkeit zu schauen. Regionen, in denen erstmals ein regionaler Plan für einen bestimmten Zuschnitt erstellt wird, bewegen sich potenziell weiter außerhalb von einfachen

¹⁸⁹ Zur Kritik der einseitigen Ausrichtung von Planungstheorie siehe beispielsweise Yiftachel (2006: 215–216), Watson (2014: 74–75).

Pfadabhängigkeiten und können offener mit neuen Herausforderungen umgehen. Hier ist der Auftrag verstärkt zu sehen, die Planungsverfahren zu entwickeln sowie die Rolle von Planern zu definieren und zu besetzen. Andererseits kann dies, wenn es um sehr grundlegende Änderungen geht, auch die Untersuchung durch fehlendes historisches Material erschweren.

Für den Test der theoretischen Annahmen ist also eine Region mit einer vollständigen Neuaufstellung als kritischer (oder extremer) Fall sinnvoll, für die Übertragung auf andere planungspraktische Kontexte eher ein typischer Fall. Ein extremer Fall ist sinnvoll, um neue Annahmen oder theoretische Statements zu testen (Campbell 2003: 16) und deshalb hier gut geeignet, ein rollenbasiertes Modell zu testen und weiterzuentwickeln. Die Möglichkeiten zur Generalisierung sind durch einen Fall ebenso wie durch die Wahl eines extremen Falls zwar eingeschränkt. Dafür darf die ‚Kraft des Beispiels‘ und dessen Übertragbarkeit nicht unterschätzt werden (Flyvbjerg 2011: 305).

Datenverfügbarkeit und Feldzugang

Die Rahmenbedingungen für die Überprüfung dürfen nicht der erste Ausgangspunkt für die Auswahl von Fällen sein (Yin 2011: 7), stellen aber dennoch ein grundlegendes Prüfkriterium dar. Wenn bereits vorab Probleme des Feldzugangs oder der Verfügbarkeit notwendiger Informationen und Daten absehbar sind, erschwert das die Falluntersuchung und reduziert damit auch die Aussagekraft der Ergebnisse. Der besondere Vorteil von Fallstudien, komplexe Situationen in einer realen Umgebung studieren zu können (Flyvbjerg 2011), lässt sich dann nicht mehr realisieren. Ein Fall kann noch so gut geeignet sein – wenn er nicht umfassend genug untersucht werden kann, ist der zu erwartende Erkenntnisgewinn gering.

Für diese Arbeit wichtig ist zudem, dass es existierende Forschungsarbeiten zur regionalen Planung in der Fallstudienregion gibt, da eine empirische Erhebung sämtlicher Informationen über einen längeren Zeitraum nicht möglich ist. Viele Prüfschritte greifen auf bestehende Analysen, Meta-Analysen, teilnehmende Beobachtung und Experteneinschätzungen zurück. Die Einschätzungen anderer Wissenschaftler sind ebenso wichtig wie Informationen über die Entwicklung von professioneller und öffentlicher Meinung. So kann der Kontext, insbesondere politische und administrative Strukturen, Akteurskonstellationen, Machtverhältnisse und Ressourcen besser erkannt, eingeschätzt und integriert werden. Zuletzt muss die Möglichkeit gegeben sein, Vor-Ort-Untersuchungen vorzunehmen und Experten für Auskünfte zu erreichen sowie Informationen insbesondere online erreichen zu können.

7.3 Fallauswahl: Aufstellungsprozess zum Regionalplan Ruhr

Als Fall für die Untersuchung wird das Ruhrgebiet (im Zuschnitt des RVR als Träger der Regionalplanung) mit dem laufenden Aufstellungsverfahren zum Regionalplan Ruhr ausgewählt (vgl. Tabelle 14). Für den RVR handelt es sich um die erstmalige Aufstellung eines Regionalplans mit einem hohen Anspruch an die Prozessgestaltung und den regionalen Diskurs. In den bisherigen Plänen ist im Ruhrgebiet nur eine geringe Anzahl und Dichte klimawandelbezogener Festlegungen vorhanden. Dazu zählen insbesondere die Bereiche Freiraumschutz (Siedlungs- und Klimaschutz) und vorbeugender Hochwasserschutz (nach BBSR 2012: 170–174). Die Region wurde bzw. wird außerhalb des regionalen Diskurses im Rahmen von Forschungsprojekten zum Thema Klimawandel und Klimaanpassung beforscht und unterstützt. Das Ruhrgebiet gehört von seinem naturräumlichen Kontext nicht zu den Extremfällen in Deutschland, wozu die Küstenzonen und die Alpenregion gezählt werden können. Durch den siedlungsstrukturellen Kontext und die in vielen Bereichen dichte Bebauung ist Hitze aber bereits ein großes Thema für die räumliche Planung. Dazu kommen Sturzfluten und Stürme als Gefahren, die in den zurückliegenden Jahren große Schäden in der Region hinterlassen haben. Die Region selbst wird aufgrund ihres politisch-kulturellen Kontexts oft als ‚komplexe Region‘ bezeichnet (vgl. Kap. 10.1.1).

Tabelle 14: Überblick über Eckdaten der Regionalplanung im Ruhrgebiet

	Ruhrgebiet
Einwohner	ca. 5,1 Mio.
Administrative Struktur	53 Gemeinden (11 kreisfreie Städte, 4 Kreise)
Siedlungsstruktur	polyzentrisch
Betroffenheit	u. a. Hitze, Sturm, Sturzfluten (vgl. Kap. 10.2)
Verankerung	Staatlich verfasst, Beschluss durch Verbandsversammlung (zukünftig Direktwahl); Anzeige bei der Landesplanungsbehörde (§19 Abs. 6 LPlG NRW)
Träger der Regionalplanung	RVR (seit 21.10.2009; vgl. Kap. 5.2.7)
LEP (Stand)	22.09.2015 (2. Entwurf); Verabschiedung geplant für 2016
Letzte Regionalplanaufstellung	1966
Beginn des Aufstellungsprozesses	ab 04.04.2011 (politischer Beschluss zum regionalen Diskurs) bzw. ab 06.05.2011 (Aufaktveranstaltung); Erarbeitungs- und Aufstellungsbeschluss nach LPlG NRW geplant 2017/18
Fertigstellung	ca. 2018 (geplant)
Forschungsprojekte	dynaklim (KLIMZUG, 2007-13); diverse weitere Projekte und Lehrprojekte
Feldzugang	Teilnehmende Beobachtung, leitfadengestützte Interviews, eigene Lehr- und Forschungserfahrungen (vgl. Kap. 2.5 und Kap. 2.6)
Regelungsdichte klimabezogener Festlegungen¹⁹⁰	gering

Quelle: eigene Darstellung

Mit ihrer Bevölkerungszahl und der hohen Zahl von 53 selbstständigen Gemeinden, denen jeweils nach dem GG ihre Selbstverwaltung garantiert wird und die über kommunale Planungshoheit verfügen, folgt eine hohe Anforderung und auch Verantwortung für eine gesamträumliche und integrierende regionale Planung. Das Ruhrgebiet ist ein besonderer Fall hinsichtlich des planerischen Kontexts und der Planungsgeschichte: der Regionalplan Ruhr ist zwar eine Neuaufstellung nach der Übertragung der Regionalplanungskompetenz durch das Land NRW, aber es blickt gleichzeitig auf eine fast 100jährige Tradition zurück. Der Prozess zur Neuaufstellung des Regionalplans startet damit nicht aus dem Nichts, sondern greift auch viele Diskussionen und Traditionslinien zurück, auch wenn der letzte für das Ruhrgebiet als Einheit aufgestellte Regionalplan bereits vierzig Jahre zurückliegt. Datenverfügbarkeit und Feldzugang sind durch die Lage der TU Dortmund innerhalb der Region und intensive regionale Verknüpfungen zwischen Universität, der Fakultät Raumplanung und fast allen Akteuren der Raumentwicklung in der Region gegeben. In NRW und dem Ruhrgebiet herrscht etwas, was von Planern auch als ‚gute Großwetterlage‘ bezeichnet wurde.

7.4 Schritte für die Analyse eines Planungsprozesses

In der Gegenüberstellung gibt es bei der Operationalisierung viele Gemeinsamkeiten der vier ausgewählten Rollenverständnisse in den vorgeschlagenen Untersuchungselementen (vgl. Tabelle 15; vgl. Kap. 6.4): der erste Schritt der Operationalisierung ist immer der Blick auf die Problemdefinition. Im günstigsten Fall können bereits aus der Definition eines Problems heraus analytische Rückschlüsse auf ein Rollenverständnis gezogen werden. Als nächstes folgen drei Blöcke, die zunächst nach den Elementen Informationen, Akteure und Fragen suchen (Schritte 2 bis 4). Die grundlegende Unterscheidung ist also vielfach bereits hier möglich. Zur Validierung sind aber weitere Schritte notwendig, die das planerische Handeln selbst in den engeren Fokus rücken. Im nächsten Block sollte konkreter untersucht werden, ob Problemlösungen oder Ziele definiert wurden. Der dritte große Block

¹⁹⁰ nach BBSR (2012).

(Schritte 7 bis 9) geht dann darüber hinaus und sucht nach komplexen Fragen, nach benannten Umsetzungsschritten oder nach entwickelten Alternativen. In diesem Block wird vor allem die Erkennung und Unterscheidung des strategischen Navigators und des Erforschers möglich. Abgerundet wird diese schrittweise Operationalisierung durch den Blick auf sonstige Schritte, Fragen und Ideen, die ins Auge fallen, aber durch keine der vorher gegebenen Kategorien abgedeckt werden. Für die weitere Interpretation wird hier zunächst gesammelt, was nicht durch das deskriptive Modell zugeordnet werden kann, aber vor dem Hintergrund der Fragestellung der Arbeit wichtig erscheint.

Tabelle 15: Untersuchungselemente für Rollenverständnisse

Schritt	I – Technischer Problemlöser	II – Moderator	III – Strategischer Navigator	IV – Erforscher
1	Problemdefinition	Problemdefinition	Problemdefinition	Problemdefinition
2	Informationen		Informationen	
3		Akteure	Akteure	
4	Fragen	Fragen		Fragen
5	Problemlösung		Problemlösung	
6		Ziele	Ziele	
7	Umsetzungsschritte	Umsetzungsschritte	Umsetzungsschritte	
8			Alternativen	Alternativen
9				Komplexe Fragen
10	Sonstiges	Sonstiges	Sonstiges	Sonstiges

Quelle: eigene Darstellung (vgl. Kap. 6.4)

Mit den wenigsten Schritten kommt der Erforscher aus – diese Rolle zu erkennen, erfordert vergleichsweise einfache und wenige Schritte. Anders gesagt: die analytische Zuordnung dieses Rollenverständnis ist mit weniger Unsicherheit verbunden. Der Erforscher schließt aber eine besondere Art von Fragen – komplexe Fragen – ein, die Grundannahmen infrage stellen und auch dann gestellt werden, wenn eine Antwort aus dem Prozess heraus unwahrscheinlich ist oder erst gar nicht erwartet wird. Die umfangreichste Abfolge von Untersuchungsschritten betrifft den strategischen Navigator, der damit besonders feinteilig von technischem Problemlöser und Moderator abgegrenzt werden muss.

Die oben zusammen gestellte Tabelle (vgl. Tabelle 15) kann verdichtet werden zu einer Liste von Schritten oder Untersuchungselementen, die für eine gemeinsame Untersuchung verwendet werden können. Alle Schritte sind untereinander abgrenzbar, folgen aber keiner zwingenden zeitlichen Reihenfolge in der Untersuchung. Sie sind zusammen genommen geeignet, Handeln in einem Planungsprozess auf Basis der vier Rollenverständnisse zu erkennen und anhand der vier Rollenverständnisse zu beschreiben:

- 1. Problemdefinition
- 2. Informationen
- 3. Akteure
- 4. Fragen
- 5. Problemlösung
- 6. Ziele
- 7. Umsetzungsschritte
- 8. Alternativen
- 9. komplexe Fragen
- 10. Sonstiges

Schritt 1 kommt dem nah, was auch mit *problem framing* oder *framing device* (Gamson und Lasch 1981: 3; Rein und Schön 1996: 88–89) bezeichnet werden kann. Es ist dann eine allgemeine diagnostische oder präskriptive Geschichte, in der das Problem eingerahmt wird (Rein und Schön 1996: 88) bzw.

die Vorstellung davon, wie über das Problem oder den Anlass gedacht wird (Rein und Schön 1996: 89). In diesem Verständnis gibt der Rahmen den allgemeinen Rahmen (die *story*) vor und wirkt sich dadurch handlungsleitend auf die nächsten konkreteren Schritte aus. Rein und Schön (1996: 95–96) stellen fest, dass es in fast jedem Thema vielfältige Rahmungen gibt, die über Bedeutung und Ressourcen streiten und fordern zu einer *frame-critical policy analysis* auf, mit der der Frage nach einem angemessenen Pluralismus in kontroversen Entscheidungssituationen begegnet werden kann. Sie sehen positive Möglichkeiten, durch einen handlungsorientierten Ansatz Verbesserungen sowohl für die Analyse wie für die Praxis zu erreichen (Rein und Schön 1996: 103). In dieser Arbeit gewählten Ansatz können unterschiedliche Rahmen durch die vier Rollenverständnisse abgebildet werden. Die Problemdefinition bietet einen ersten Anhaltspunkt dafür, ob eine Bearbeitung oder Lösung eher auf der Achse zu Informationen, zu Akteuren oder zu Fragen zu suchen sein wird. In den folgenden Schritten 2 bis 4 folgt dann der tiefere Einblick in die adressierten Elemente und damit zugleich der reduzierten Unsicherheitsebenen.

Die Schritte 5 und 6 bilden gemeinsam das, was auch *solution-framing* oder *reasoning device* (Gamson und Lasch 1981: 3; Rein und Schön 1996: 88–89) genannt werden kann. Hier wird benannt, was in dieser Angelegenheit, d. h. dem Planungsprozess, getan werden sollte (Rein und Schön 1996: 89). Je nach Rollenverständnis werden diese Lösungen unterschiedlich entwickelt. Ein technischer Problemlöser produziert zwangsläufig eine Problemlösung. Ein Moderator landet bei (gemeinsam) festgelegten Zielen¹⁹¹. Ein strategischer Navigator bewegt sich flexibel mit Problemlösung und Zielen. Die Schritte 7 bis 9 sind zuerst Prüfschritte. Die Rollenverständnisse I bis III können Umsetzungsschritte benennen, das Verständnis des strategischen Navigators und des Erforschers zudem Alternativen entwickeln und darstellen. Hier liegt mit Schritt 9 dann auch der Kern des vierten Rollenverständnisses. Komplexe Fragen weisen immer auf die Rolle eines Erforschers hin.

Zuletzt bleibt ein Schritt, der im Rahmen eines offenen Forschungsdesigns für die Auffälligkeiten gedacht ist, die durch keinen der Schritte 1 bis 9 abgedeckt wurden. Besonderheiten, die bei der Untersuchung auffallen, müssen festgehalten werden, um hinterher auf dieser Basis Anpassungsmöglichkeiten des Modells zu prüfen. Hierin enthalten sind also auch etwas wie komplexe Fragen des Forschers, die sich an das Forschungsdesign richten. Ausreichend für die Untersuchung ist der Punkt, an dem eine theoretische Sättigung erreicht wird (Eisenhardt 1989: 533; Bryman, Becker und Sempik 2008). Eine weitere Ergänzung bietet dann keinen zusätzlichen Erkenntnisgewinn mehr in Bezug auf das Prozessmodell (vgl. Kap. 2.5). Mit diesen zehn Schritten ist es in einer Untersuchung möglich, einen Planungsprozess hin zur Aufstellung eines Plans zu beschreiben und dabei unter Verwendung der Rollenverständnisse eine Antwort auf die Frage zu geben, wie Unsicherheit und Komplexität in der Planaufstellung reduziert werden.

¹⁹¹ An dieser Stelle sind Ziele gemeint, die als Konsens benannt werden. Auf dieser Stufe des Modells ist es nicht möglich, tieferliegende Motivationen zu ergründen und beispielsweise einen inszenierten Konsens auszuschließen (vgl. Allmendinger und Haughton 2012).

8 Tätigkeiten und Rollenverständnisse in der Regionalplanungspraxis

Im Prozess dieser Arbeit ist dieses Kapitel der erste Blick in Planungsprozesse und die Praxis der Regionalplanung in Deutschland auf der Basis der in den ersten sieben Kapiteln erarbeiteten Grundlagen, Rollenverständnisse und Modellelemente. Dabei soll in den folgenden Unterkapiteln vor allem der Leitfrage 8 nachgegangen werden: *„Wie können die Rollenverständnisse mit der Praxis der Regionalplanung in Deutschland verbunden werden?“*. Dazu wird hier der Blick zuerst etwas erweitert in Ergebnisse der Befragung des Arbeitskreises *„Mind the Gap“* der ARL (vgl. Kap. 2.5.1 und Kap. 7.1). Die breitere Perspektive der Befragung hilft dabei, Rollenverständnisse im Anschluss mit einem Ausschnitt der aktuellen Praxis abgleichen zu können. Der erste Teil des Kapitels (Kap. 8.1) gibt einen Überblick über aktuelle Tätigkeiten in der Regionalplanungspraxis (Kap. 8.1.1), den zeitlichen Anteil planerischer Verhaltensweisen (Kap. 8.1.2) sowie Fragen des Klimawandels (Kap. 8.1.3). Im zweiten Teil (Kap. 8.2) wird eine Verknüpfung zu den Modellelementen Akteure, Informationen und Fragen (Kap. 8.2.1), bevor über eine Faktorenanalyse Rollenverständnisse empirisch ermittelt (Kap. 8.2.2) und für das Prozessmodell zusammengeführt werden (Kap. 8.2.3). Zum Ende dieses Kapitels (Kap. 8.3) werden schlussfolgernde Statements für das Prozessmodell entwickelt.

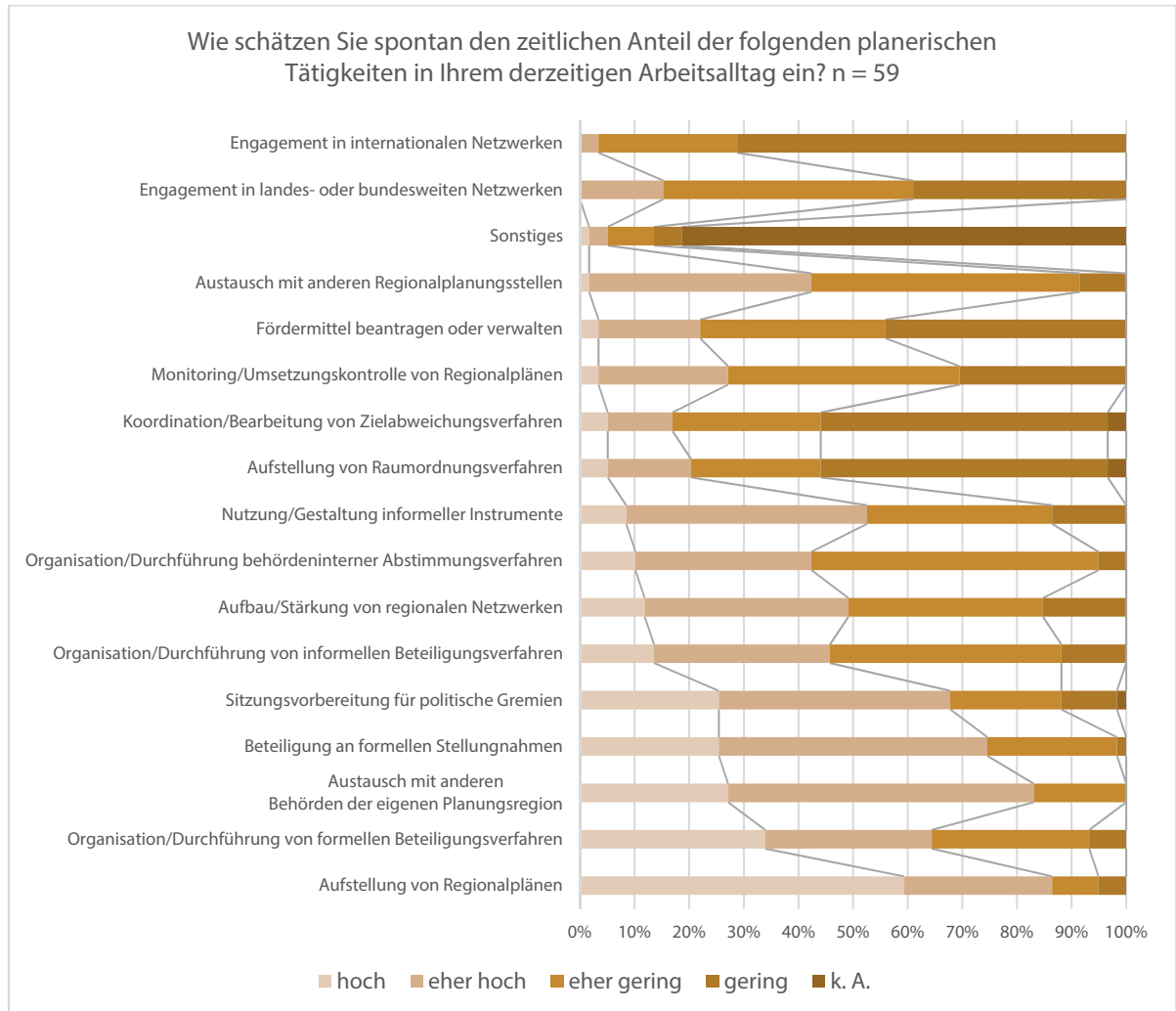
8.1 Deskriptiver Einblick in die aktuelle Regionalplanungspraxis

Die Befragung hat drei Beschreibungsebenen abgedeckt (vgl. Kap. 2.3 und Kap. 7.1): den institutionellen Kontext als Rahmen, den Planungsalltag mit seinen Tätigkeiten sowie das planerische Handeln in Form von Verhaltensweisen. Hieraus folgt ein differenzierteres Bild des Alltags mit den zeitlichen Anteilen, die Regionalplaner üblicherweise für wichtige Tätigkeiten und Verhaltensweisen aufwenden.

8.1.1 Tätigkeitsbasierte Perspektive

Ein Block der Onlinebefragung hat in der Logik einer tätigkeitsbasierten Studie nach eingesetzten Planungsinstrumenten, den zeitlichen und inhaltlichen Schwerpunkten sowie den ‚Produkten‘ der eigenen Arbeit gefragt. Mit Blick auf den derzeitigen Planungsalltag (vgl. Abbildung 31) zeigt sich hier, dass die Tätigkeiten mit dem größten zeitlichen Anteil in der täglichen Arbeit diejenigen sind, die mit Raumordnung und ihrem formellen Instrumentarium zusammenhängen. Die Aufstellung von Regionalplänen, formelle Beteiligungsverfahren, der Austausch mit anderen Behörden, formelle Stellungnahmen sowie die Sitzungsvorbereitung für politische Gremien zählen für jeweils mehr als ein Viertel der Befragten zu Tätigkeiten mit einem hohen zeitlichen Anteil. Netzwerkarbeit und Austausch über die eigenen Grenzen hinaus nehmen ebenso wie Monitoring und Umsetzungskontrolle von Regionalplänen geringere zeitliche Anteile ein, obwohl gerade diese Tätigkeiten und eine Neujustierung weicher und harter Steuerungsformen immer wieder verstärkt in der wissenschaftlichen Diskussion gefordert werden (Jacoby 2011a; Blotvogel 2012).

Abbildung 31: Tätigkeiten im derzeitigen Alltag



Quelle: eigene Darstellung

Eine Faktorenanalyse der Tätigkeiten reduziert diese 16 Tätigkeiten auf sieben Hauptkomponenten (Eigenwert >1,0), wobei ausschließlich informelle Beteiligungsverfahren und informelle Instrumente hoch auf nur einen Faktor laden. Alle übrigen Tätigkeiten laden ähnlich hoch auf mindestens zwei Faktoren. Eine Reduktion auf vier Hauptkomponenten verändert das Ergebnis nur dahingehend, dass die Aufstellung von Regionalplänen nur noch auf einen Faktor hoch lädt. Für diese Frage sind mit einer Faktorenanalyse keine Dimensionsreduktion und keine Zusammenfassung möglich. Das Bild ist breit gestreut und es gibt keine Tätigkeiten (Merkmale), die sich gut zusammenfassen lassen. Die Möglichkeit, Rollenverständnisse auf Basis dieser Tätigkeiten zu erkennen, ist also kaum eindeutig möglich.

Ähnlich breit gestreut bleibt das Bild, wenn die zeitlichen Anteile einzelner Tätigkeiten mit den abgefragten Rahmendaten und persönlichen Angaben in Verbindung gebracht werden. Die einzigen Tätigkeiten, die gering aber signifikant mit dem Bundesland korrelieren, sind die Organisation und Durchführung von formellen Beteiligungsverfahren und das Engagement in internationalen Netzwerken. Unterschiede sind also weniger in einem anderen rechtlich-institutionellen Kontext zu suchen¹⁹². Alter und Dauer der Tätigkeit in der Regionalplanung korrelieren nur gering und nicht signifikant mit allen Tätigkeiten. Alle übrigen Tätigkeiten korrelieren untereinander nur sehr gering und

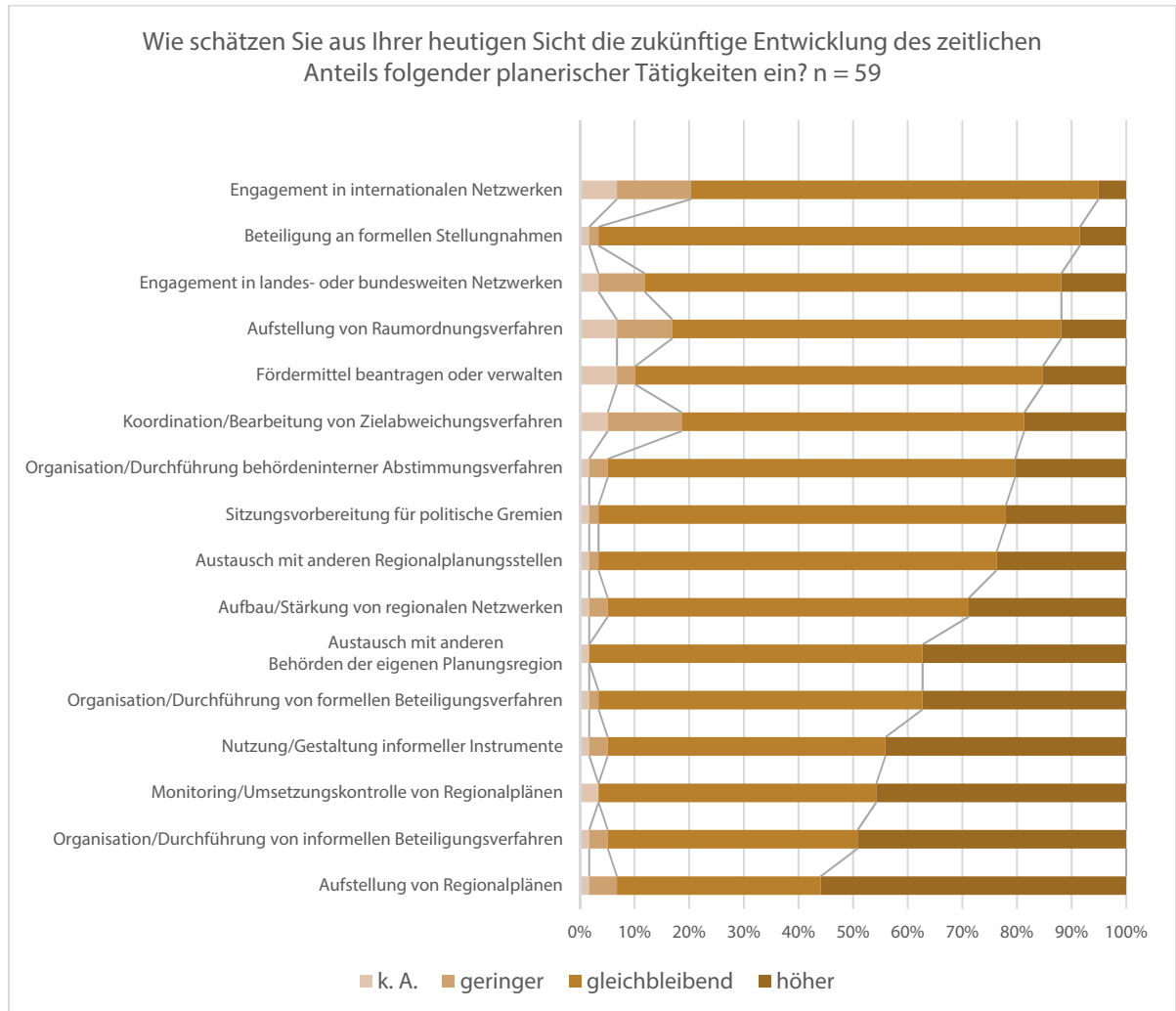
¹⁹² Grundlage für alle Korrelationen sind berechnete Koeffizienten nach Spearman-Rho, Signifikanzen 2-seitig.

nicht signifikant. Regionalplanung deckt zwar eine große Bandbreite von Tätigkeiten im Arbeitsalltag ab, unterscheidet sich aber offenbar weniger stark nach Ort und planenden Personen, als es in Gesprächen mit Planern benannt wird. Die Position der Befragten beeinflusst hingegen entscheidend die Tätigkeiten. Informelle Instrumente, Netzwerke und Fördermittel sind am stärksten mit der Position des Befragten verbunden, formelle Stellungnahmen und behördeninterne Abstimmungsverfahren am geringsten. Vereinfacht zusammengefasst sind Planer in Leitungspositionen in ihrer eigenen Einschätzung stärker beschäftigt mit informellen Instrumenten und Netzwerken, Planer auf der Ebene der Sachbearbeitung eher mit formellen Instrumenten, Verfahren und Stellungnahmen. Wenn über den flexiblen Einsatz formeller und informeller Instrumente nachgedacht wird, liegt der Ansatzpunkt hierzu eher zwischen individuellen Planern als in einer Person oder einer Hierarchieebene.

Im Vergleich interessant ist der Blick darauf, wie die Befragten selbst die zukünftige zeitliche Entwicklung dieser Tätigkeiten einschätzen (vgl. Abbildung 32)¹⁹³. Insgesamt wird bei keiner Tätigkeit von mehr als 20 % der Befragten eine Abnahme des zeitlichen Anteils erwartet. Zwar wird der größte Zuwachs bei der Aufstellung von Regionalplänen erwartet, die dadurch noch wichtiger werden im Arbeitsalltag. Mehr als 40 % der Befragten erwarten aber auch einen Anstieg des zeitlichen Anteils der Organisation/Durchführung von informellen Beteiligungsverfahren, des Monitorings und der Umsetzungskontrolle von Regionalplänen sowie bei der Nutzung und Gestaltung informeller Instrumente.

¹⁹³ Allen Befragten wurde der Hinweis gegeben: „Denken Sie an einen Zeitraum von in etwa 15 Jahren und geben Sie Ihre spontane Einschätzung an“.

Abbildung 32: Erwartete Entwicklung



Quelle: eigene Darstellung

Im Trend verlagert sich der Planungsalltag in der Erwartung der Beteiligten zukünftig stärker über traditionelle formelle Pläne, Instrumente und Verfahren hinaus. Daraus kann vermutet werden, dass Planung auf der regionalen Ebene zukünftig kommunikativer und auch politischer wird (vgl. Prämisse II). Erwartete zukünftige Veränderungen korrelieren kaum mit Position, Geschlecht oder Alter. Die größten Abweichungen nach Bundesländern gibt es in Bezug auf die Organisation und Durchführung behördeninterner Abstimmungsverfahren. Dabei wird eine doppelte Herausforderung deutlich: einerseits ein insgesamt immer höherer zeitlicher Anspruch an den Planungsalltag. Und andererseits eine Veränderung der in diesem Alltag enthaltenen Tätigkeiten. Es ist nicht möglich, dass fast alle Tätigkeiten gleichzeitig in ihrem zeitlichen Anteil zulegen. In der Befragung wird zwar ein Anstieg vor allem beim zeitlichen Anteil informeller und kommunikativer Tätigkeiten erwartet, in persönlichen Gesprächen betonen Planer aber auch immer wieder die gestiegene Bedeutung technischer und rechtlicher Aspekte ihres Alltags. Dazu zählen dann vor allem Anforderungen an rechtssichere Begründungen und die Auseinandersetzung mit Klageverfahren. Die Frage wird also sein, welche Veränderungen sich unter den Bedingungen des Alltags tatsächlich vollziehen.

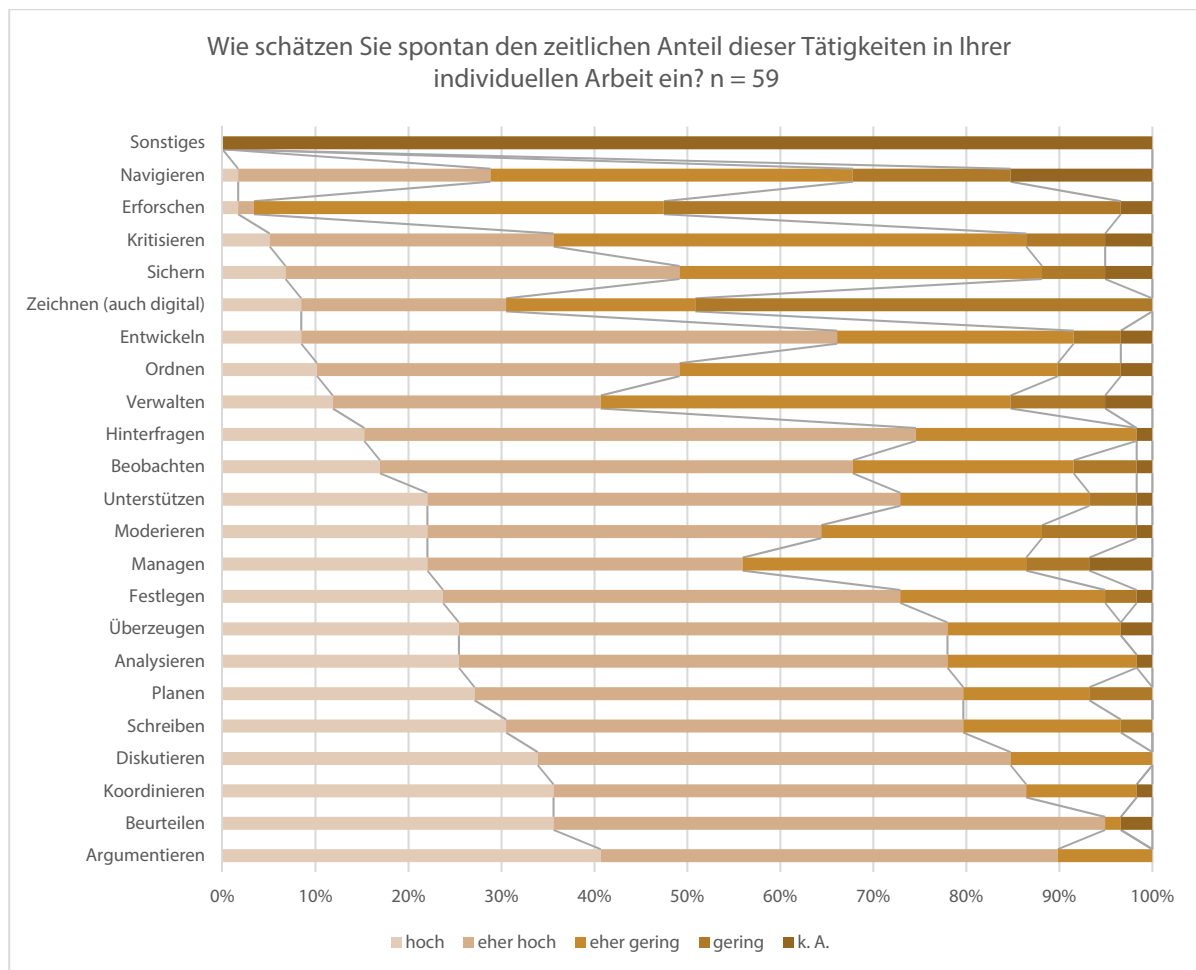
Das Antwortverhalten lässt die Hypothese zu, dass Regionalplanung vor einer Überlastung stehen könnte – in zeitlicher, aber auch in inhaltlicher Hinsicht. Denn grundsätzlich erhöht sich die Unsicherheit, wenn Regionalplanung zusätzlich stärker mit informellen Instrumenten, mit informellen Beteiligungsverfahren oder auch mit anderen Behörden und mit regionalen Netzwerken in Interaktion tritt. Zwar können durch die Erweiterung der Tätigkeiten potenziell Wert- und Zielunsicherheit

sowie externe Unsicherheit besser erfasst und reduziert werden. Die Organisations- und Koordinationsunsicherheit sowie Entscheidungsunsicherheit erhöhen sich aber deutlich durch den erweiterten Bezugsrahmen und Anspruch – und damit auch die Notwendigkeit einer entscheidungsbezogenen Reduktion. Zudem begibt sich Planung in ein Terrain, in dem Grenzen verschwimmen, fließende Übergänge und nicht vorhersehbare Entwicklungen erwartet werden müssen. Oder, mit anderen Worten, auch der Umfang der notwendigen Unsicherheits- und Komplexitätsreduktion steigt.

8.1.2 Rollenbasierte Perspektive

Abbildung 33 zeigt den zeitlichen Anteil der 22 zur Bewertung gestellten Verben auf der vierstufigen Skala. Insgesamt stark vertreten in der aktuellen Regionalplanungspraxis sind Verhaltensweisen, die mit kommunikativer Planung in Verbindung gebracht werden können. Dazu gehören beispielsweise Argumentieren, Diskutieren oder Überzeugen. Moderieren hingegen findet sich nur im Mittelfeld wieder. Ebenso weit vorne sind Begriffe, die eher zu einem technischen Planungsverständnis passen, beispielsweise Analysieren, Festlegen oder Verwalten und Ordnen. Für mehr als ein Drittel nimmt Beurteilen einen hohen Anteil in der Alltagsarbeit ein, was eher eine Mischform zwischen technischen und managementorientierten Ansätzen ist. Im zeitlichen Anteil vergleichsweise bedeutungslos sind Zeichnen und Erforschen. Navigieren als Tätigkeit liegt zwar auf dem letzten Platz für die Kategorie ‚hoch‘ – für viele Befragte gibt es diese Tätigkeit in ihrem Alltag aber mit einem geringeren Zeitanteil.

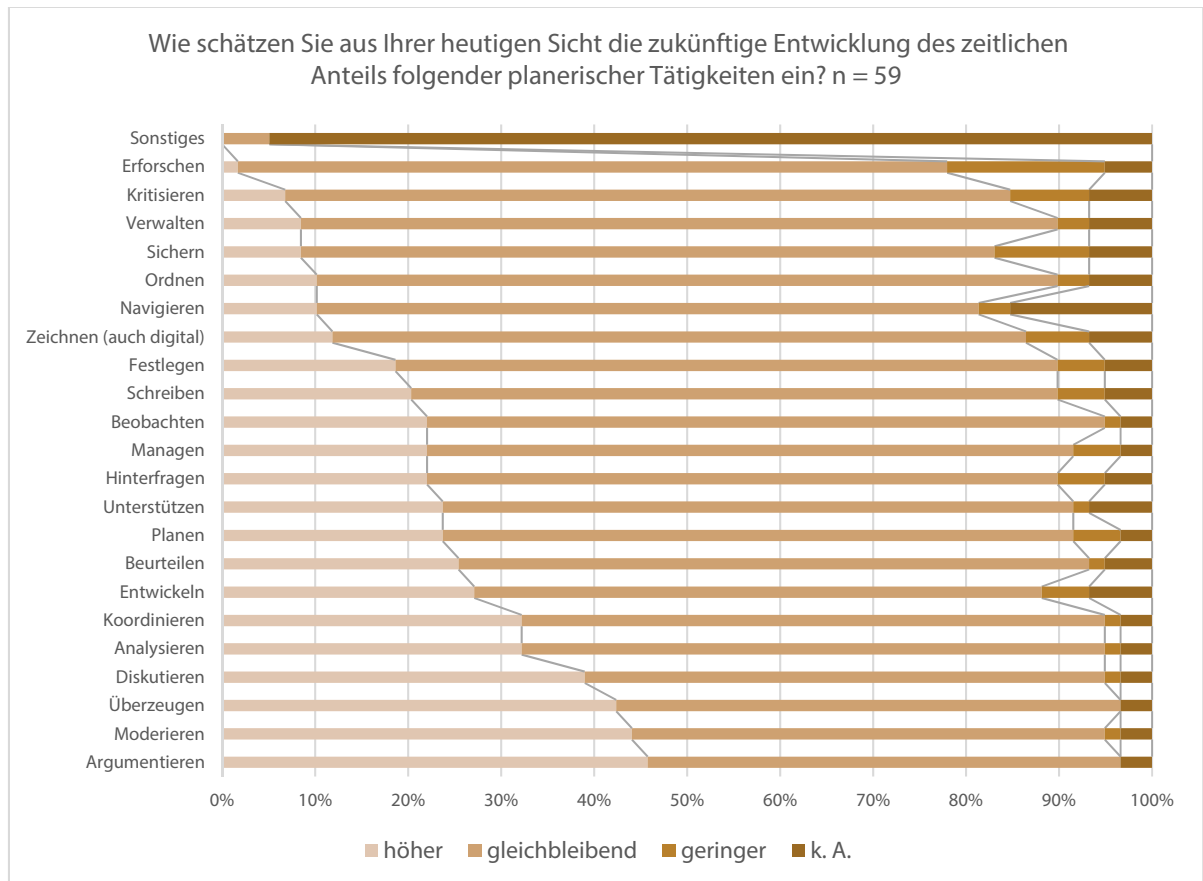
Abbildung 33: Zeitlicher Anteil von Tätigkeiten



Quelle: eigene Darstellung

Das Bundesland und das Geschlecht korrelieren kaum mit allen Tätigkeiten. Ein höheres Lebensalter korreliert gering, aber signifikant mit Diskutieren und Überzeugen, eine lange Dienstzeit mit Beurteilen, Festlegen und Koordinieren. Es sind eher ältere Planer, die sich in den kommunikativen Tätigkeiten wiederfinden und eher erfahrene Planer, die sich in den technischen Tätigkeiten spiegeln. Ein höherer berufsbildender Abschluss korreliert gering, aber hoch signifikant mit dem Managen und Unterstützen sowie signifikant mit dem Argumentieren und Moderieren. Eine höhere Ausbildung bedeutet mehr zeitliche Aktivität in integrativen, argumentativen und kommunikativen Verhaltensweisen.

Abbildung 34: Erwartete Entwicklung des zeitlichen Anteils planerischer Tätigkeiten



Quelle: eigene Darstellung

Zu dieser Frage wurden ebenfalls eine weitere Frage nach der erwarteten Veränderung gestellt (vgl. Abbildung 34). In der erwarteten Veränderung – auch hier wurde auf einen Zeitraum von etwa 15 Jahren verwiesen – nehmen gerade die kommunikativen Verhaltensweisen deutlich an zeitlicher Bedeutung zu. Unter den fünf Verben mit dem höchsten erwarteten Anstieg sind mit Argumentieren, Moderieren, Überzeugen und Diskutieren vier kommunikative Verhaltensweisen, gefolgt von Analysieren als technische Tätigkeit. Eine Zunahme wird aber auch bei Hinterfragen, Managen und Beobachten erwartet. Weniger hingegen beim Navigieren, Kritisieren und Erforschen – hier wird sogar eher eine Abnahme erwartet. Diejenigen, die einen Anstieg des Kritisierens erwarten, sind in Leitungspositionen tätig. Eine Verschiebung zum Navigieren erwarten vor allem langjährige Planer. Die Abnahme technischer Tätigkeiten wird eher von Planern mit niedrigen berufsbildenden Abschlüssen erwartet.

8.1.3 Klimawandel in der Regionalplanung

Die Befragung hat mit keiner Frage und keinem Wort das Themenfeld Klimawandel, Klimaschutz oder Klimaanpassung verwendet. Dennoch haben vier Befragte in offenen Antwortfeldern explizit auf dieses Thema Bezug genommen. Zwei Befragte waren in Forschungsprojekten zu Klimaschutz und Klimaanpassung aktiv. Ein weiterer Befragter wünscht sich mehr Unterstützung in diesem Bereich, einer äußert sich aber auch sehr kritisch über die Trendabhängigkeit von Wissenschaft, die deshalb andere Themen vernachlässigt. Energiewende und demographischer Wandel sind zwei andere Themen, die in offenen Feldern häufiger genannt werden als Themen, die für die Forschung wichtig sind als auch die Planungspraxis stark beeinflussen werden. Die gute Rezeption des Themas Klimaanpassung in der wissenschaftlichen Literatur und der Forschungslandschaft wird in der Praxis wahrgenommen und auch in ihrem Wert hochgeschätzt, aber es gibt auch Kritik an der Selektivität von Themen, die in der Forschung herausgegriffen werden. Das deckt sich mit eigenen Beobachtungen und Diskussionen zu diesen Fragen auf der Deutschen Regionalplanungstagung 2014. Aufgrund der geringen Zahl entsprechender Antworten sind diese Aussagen wenig belastbar. Sie stützen die Vermutung, dass der Klimawandel zum Zeitpunkt der Befragung bereits den Höhepunkt im *policy cycle* erreicht hat, dass Forschungsprojekte und Fördermittel damit in engem Zusammenhang stehen und dass möglicherweise zukünftig andere Themen die Spitze der Agenda erreichen werden (vgl. Gravert et al. 2013).

8.2 Verknüpfung zu den Modellelementen

Im nächsten Schritt soll in den folgenden Unterkapiteln die Verbindung aus den Ergebnissen der Befragung zurück zu den Elementen für das Prozessmodell erfolgen (vgl. Kap. 7.1). Für die Verknüpfung von Rollenverständnissen mit einer konkreten Praxis der Regionalplanung ist es das Ziel, die Komplexität der Untersuchung soweit wie nötig zu reduzieren und die Bedeutung von (möglichen) Bestandteilen der Elemente und Rollenverständnisse zielgerichteter einordnen zu können.

8.2.1 Akteure, Informationen und Fragen in der Praxis der Regionalplanung

Tabelle 16 unternimmt den Versuch, Tätigkeiten auf Basis der Definition der drei Modellelemente Akteure, Informationen und Fragen zuzuordnen. Eine Zuordnung bedeutet dabei, dass die jeweilige Tätigkeit auf der Achse zwischen Planern und dem Element liegt. Im Rückschluss kann diese Zuordnung für das Modell dabei helfen, anhand dieser üblichen Tätigkeiten in der Regionalplanungspraxis die Rollenverständnisse wiederzufinden. Die Abfrage von planerischen Tätigkeiten ist nicht zielgerichtet im Hinblick auf eine Unterscheidung entlang der Elemente Akteure, Informationen und Fragen erfolgt, sodass die Antwortkategorien nicht trennscharf hierzu sind.

Tabelle 16: Tätigkeiten und Verknüpfung zu Modellelementen

Tätigkeit	Akteure	Informationen	Fragen	Nicht zugeordnet
Aufbau/Stärkung von regionalen Netzwerken	X		(X)	
Aufstellung von Raumordnungsverfahren				X
Aufstellung von Regionalplänen				X
Austausch mit anderen Behörden der eigenen Planungsregion	X	X		
Austausch mit anderen Regionalplanungsstellen	X	(X)	(X)	
Beteiligung an formellen Stellungnahmen				X
Engagement in internationalen Netzwerken		X	(X)	
Engagement in landes- oder bundesweiten Netzwerken		X	(X)	
Fördermittel beantragen oder verwalten				X
Koordination/Bearbeitung von Zielabweichungsverfahren				X
Monitoring/Umsetzungskontrolle von Regionalplänen		X		
Nutzung/Gestaltung informeller Instrumente	X	(X)	(X)	
Organisation/Durchführung von behördeninterner Abstimmungsverfahren				X
Organisation/Durchführung von formellen Beteiligungsverfahren	(X)	X		
Organisation/Durchführung von informellen Beteiligungsverfahren	X	(X)		
Sitzungsvorbereitung für politische Gremien				X
Sonstiges				X

Quelle: eigene Darstellung

Insgesamt fünf Tätigkeiten können nicht zugeordnet werden, weil sie alle drei Modellelemente abdecken würden oder Sammelbegriffe sind. Das gilt vor allem für die Aufstellung von Regionalplänen selbst, die mithilfe des Prozessmodells und aller Elemente untersucht wird. Teil einer Aufstellung eines Regionalplans können insbesondere der Austausch mit anderen Behörden und Regionalplanungsstellen, das Engagement in Netzwerken, die Nutzung oder Gestaltung von informellen Instrumenten, die Organisation oder Durchführung formeller wie informeller Beteiligungsverfahren sowie die Sitzungsvorbereitung für politische Gremien sein¹⁹⁴. Je nach Prozessverlauf könnte auch die Beantragung oder Verwaltung von Fördermitteln Teil eines Prozesses zur Regionalplanaufstellung werden. Es gibt keine abgefragte Tätigkeit einer formellen Regionalplanungsorganisation, die sich nur in Richtung Fragen bewegt. In zwei großen Blöcken dienen die abgefragten Tätigkeiten der Reduktion von Organisations- und Koordinationsunsicherheit sowie Wert- und Zielunsicherheit auf der einen Seite (über Akteure) und der Reduktion von externer Unsicherheit auf der anderen Seite (über Informationen). Die Reduktion von Zufallsunsicherheit im Sinne der Definition dieser Arbeit kann in den abgefragten Tätigkeiten nur indirekt vermutet werden in netzwerkbasierter Tätigkeiten und informellen Instrumenten, die potenziell auch die eigene Arbeit und eigene Planungsprozesse infrage stellen können.

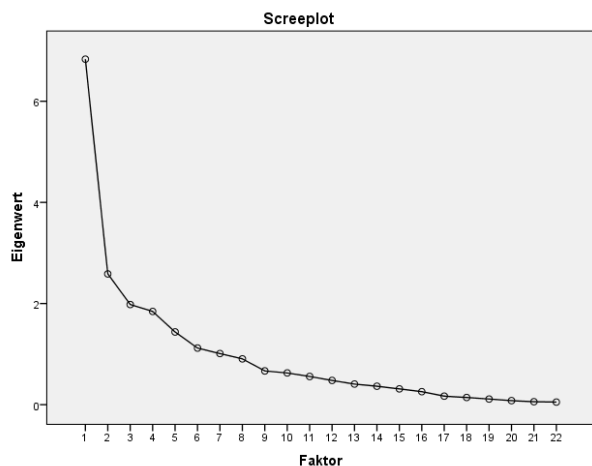
8.2.2 Empirische Ermittlung von Rollenverständnissen

Für die explorative Ermittlung von Rollenverständnissen werden alle Antwortoptionen für die Hauptkomponentenanalyse verwendet und die Zahl der Komponenten begrenzt auf alle mit Eigenwert größer als eins. Der Screeplot (vgl. Abbildung 35) zeigt einen Knick nach vier und acht Komponenten. Eine Grundlage für den zweiten Versuch, mit vier Komponenten zu arbeiten, ist vorhanden. Im ersten Schritt sind es aber sieben Komponenten mit einem Eigenwert größer als eins, die

¹⁹⁴ Aufstellungsprozess hier erweitert verstanden in Bezug auf alle mit der Aufstellung verbundenen Tätigkeiten und nicht auf den engen formellen Bereich zwischen Erarbeitungsbeschluss und Bekanntmachung im Sinne der Landesplanungsgesetze (vgl. auch die Definition von Planungsprozessen in Kap. 2.1.2).

insgesamt eine Gesamtvarianz von 76,4 % erklären. Das Faktorenmodell erreicht im Kaiser-Meyer-Olkin-Maß einen Wert von 0,63 und liegt damit etwas oberhalb der Grenze für eine ausreichende Beurteilung (Bühl 2014: 628).

Abbildung 35: Screeplot zur Faktorenanalyse aktueller planerischer Verhaltensweisen



Quelle: eigene Darstellung¹⁹⁵

Auch nach einer Varimax-Rotation der Komponentenmatrix können zwei Verhaltensweisen nicht einer der sieben Komponenten zugeordnet werden. Hinterfragen liegt mit fast identischer Faktorladung in den Komponenten A und B sowie Entwickeln mit sehr ähnlicher Faktorladung in fünf der Komponenten. In Tabelle 17 sind die sieben Komponenten mit allen Variablen aufgeführt. Die Reihenfolge entspricht jeweils der Höhe der Faktorladung. In **fett** markiert sind alle Verhaltensweisen, deren Faktorladung nur auf einen Faktor höher als 0,30 lädt, d. h. hier deutlicher die Komponente von anderen abgrenzt. Die höchsten Faktorladungen von mehr als 0,80 erreichen Diskutieren (A), Beurteilen (B), Erforschen (C), Verwalten (D), Schreiben (F) und Beobachten (G).

Tabelle 17: Sieben empirisch ermittelte Rollenverständnisse (Annäherung)

Rollenverständnis (Hauptkomponente)	Verhaltensweisen (Variablen)
A	Diskutieren, Argumentieren, Koordinieren , Managen, Moderieren
B	Beurteilen , Festlegen, Planen , Analysieren, Überzeugen, Sichern
C	Erforschen , Navigieren
D	Verwalten , Kritisieren
E	Zeichnen (auch digital) , Unterstützen
F	Schreiben , Ordnen
G	Beobachten
Aussortiert	Hinterfragen (A, B) Entwickeln (-)

Quelle: eigene Darstellung

Eine interpretative Zuordnung der Komponenten entlang der planungstheoretisch abgegrenzten Bereiche (vgl. Kap. 4.2.8) ist nicht eindeutig. Komponente A sind Verhaltensweisen, die stark mit kommunikativen und mit organisations- und managementtheoretischen Rollenverständnissen in Verbindung gesetzt werden können. B sind überwiegend Verhaltensweisen, die technischen Rollenverständnissen zugeordnet werden könnten. Die Komponenten C und G decken gemeinsam

¹⁹⁵ Grafik erstellt mit dem Statistical Package for the Social Sciences (SPSS).

komplexitätstheoretische und poststrukturalistische Rollenverständnisse ab und sind eher reflektierende Verhaltensweisen. Für die Komponenten D, E und F sind Variablen zugeordnet, die eher einem politik- und verwaltungswissenschaftlichen Rollenverständnis nahekommen. Diese drei Komponenten sind aber gleichzeitig schwer abzugrenzen, da Schreiben planungstheoretisch betrachtet Bestandteil aller Ansätze ist. Ähnliches gilt für Zeichnen, wobei hier vor allem neuere Ansätze zurückhaltender sind und teilweise gezeichnete Pläne auch einer älteren technischen Planung zuordnen.

Der Screeplot der Faktorenanalyse (vgl. Abbildung 35) zeigt, dass eine Beschränkung auf vier Komponenten möglich ist. Zusammen genommen erklären diese dann noch 60,2 % der Gesamtvarianz. In Tabelle 18 sind die vier Komponenten mit den zugeordneten Variablen eingetragen. Wiederum in **fett** markiert sind die Verhaltensweisen, die nur auf eine der Komponenten höher als 0,30 laden. In der Komponentenmatrix nicht zugeordnet werden können Überzeugen, das fast identisch auf Komponente A und B lädt sowie Sichern, das fast identisch auf alle vier Komponenten lädt. Die höchsten Faktorladungen von mehr als 0,80 erreichen hier Managen (A) und Beurteilen (B). Managen lädt aber auch auf Faktor 3 mit 0,39.

Tabelle 18: Vier empirisch ermittelte Rollenverständnisse (Annäherung)

Rollenverständnis (Hauptkomponente)	Verhaltensweisen (Variablen)
A	Managen, Diskutieren , Koordinieren , Argumentieren, Moderieren, Kritisieren, Unterstützen
B	Beurteilen , Festlegen, Planen , Hinterfragen, Analysieren
C	Erforschen , Navigieren, Ordnen, Beobachten
D	Verwalten, Zeichnen (auch digital) , Entwickeln, Schreiben
Aussortiert	Überzeugen (A, B) Sichern (-)

Quelle: eigene Darstellung

Für eine interpretative Zuordnung entlang der planungstheoretisch abgegrenzten Bereiche (vgl. Kap. 4.2.8) ist auch dieses Bild nicht eindeutig. In Komponente A sind wiederum vor allem solche Verhaltensweisen, die zu kommunikativen oder organisations- und managementtheoretischen Rollen passen. Für Komponente B lässt sich eine enge Verbindung zu technischen Verhaltensweisen und Rollen ziehen, während Komponente C die komplexitätstheoretischen und poststrukturalistischen Rollenverständnisse abdeckt. Navigieren und Ordnen fallen hier vor dem planungstheoretischen Hintergrund auf. Erst in der zweithöchsten Faktorladung liegen beide in der Komponente, wo sie aus der Theorie verortet werden könnten: Navigieren in Komponente A sowie Ordnen in Komponente D. Diese Komponente D sammelt dann eher die politik- und verwaltungswissenschaftlichen Verhaltensweisen auf, mit den oben bereits genannten Einschränkungen bezüglich Schreiben und Zeichnen. Entwickeln fällt hier etwas heraus und liegt mit der zweit- und dritthöchsten Faktorladung auch in Komponente C und A.

Zusammen genommen gibt es sieben Verhaltensweisen oder Variablen, die in beiden der oben dargestellten Varianten auf nur eine Komponente höher als 0,30 laden. Von ihnen geht die höchste interpretative Beschreibungskraft aus, da sie sich am deutlichsten von anderen Verhaltensweisen in der Praxis unterscheiden und voraussichtlich sowohl die besten Rückschlüsse auf das Modell zulassen wie auch für die Kommunikation von Ergebnissen gut geeignet sind. Diese Verhaltensweisen können im nächsten Kapitel als wichtigste Unterscheidungs- und Beschreibungsmerkmale überführt werden (vgl. Kap. 9.4). Das sind (in alphabetischer Reihenfolge):

- Beobachten,
- Beurteilen,
- Diskutieren,
- Erforschen,

- Koordinieren,
- Planen und
- Zeichnen (auch digital).

Diese Verhaltensweisen könnten den Kern deskriptiver Rollenverständnisse bilden und dabei helfen, eine schlüssige Beschreibung des untersuchten Planungsprozesses trotz unterschiedlicher Grundannahmen der Rollenverständnisse zu erarbeiten (vgl. Okhuysen und Bonardi 2011: 9). Bereits ohne Bezug auf die vier ausgewählten Rollenverständnisse für das Prozessmodell sollte aus den oben geäußerten Bedenken das Zeichnen aussortiert werden. Eine Verbindung zu einem bestimmten Rollenverständnis erscheint schwierig, da Zeichnen von Planungspraktikern auch in Gesprächen zwar abgrenzbar ist, aber selten singulär als eigenständige Verhaltensweise interpretiert wird. Aus einem ähnlichen Grund sollte auf eine Integration von Planen an einer wichtigen Stelle verzichtet werden. Zudem wäre es methodisch schwierig, Planen als Verhaltensweise an eine Schlüsselstelle in ein Modell zu setzen, das Planung insgesamt beschreibt. Planung ist offenbar auch ohne Planen möglich, aber umgekehrt leistet Planen wenig Beschreibungsbeitrag zu Planung insgesamt.

8.2.3 Zusammenführung für das Prozessmodell

Die beobachtbare Praxis ist zunächst ein Zusammenspiel aller Verhaltensweisen, das mit dem Modell deskriptiv zerlegt wird. Die Auswertung bestätigt die Annahme, dass die Rollenverständnisse dieser Arbeit analytische Konstruktionen sind, die in der Praxis der Regionalplanung existieren und von einer Person abgedeckt werden könnten, aber in dieser Form keinem individuellen Regionalplaner entsprechen.

Sowohl die sieben wie auch die vier extrahierten Rollenverständnisse könnten grundsätzlich auch Grundlage einer empirischen Einzelfalluntersuchung sein (vgl. Tabelle 17 und Tabelle 18). Die empirisch gebildeten Rollenverständnisse sind zwar nah an den Zusammenhängen in der Planungspraxis, beinhalten aber teilweise die Reduktion mehrerer unterschiedlicher Unsicherheitsebenen und vereinen Reduktion und Erhöhung von Unsicherheit *innerhalb* einer Rolle. Erforschen und Ordnen sind beispielsweise zusammengefasst, sind aber hier verbunden mit unterschiedlichen Ansätzen zur Unsicherheits- und Komplexitätsreduktion. Wechsel zwischen Reduktion und Erhöhung können damit sowohl innerhalb eines Rollenverständnisses wie durch einen Wechsel stattfinden. Für eine Typologie, die Unterschiede in der Reduktion von Unsicherheit und Komplexität offenbaren kann, ist aber eine Unterscheidung erforderlich, bei der Unterschiede *zwischen* den Rollenverständnissen liegen (vgl. Collier, LaPorte und Seawright 2012: 223)¹⁹⁶.

Aus dem Blickwinkel der für das Prozessmodell ausgewählten Rollenverständnisse (vgl. Kap. 4.3 und Kap. 6.4) sollte aus dieser empirischen Überprüfung mitgenommen werden, dass das Prozessmodell gegenüber der aktuellen Regionalplanungspraxis seinen Fokus verschiebt. Der in der theoretischen Modellentwicklung vermutete Bias zugunsten zwei neuerer und bisher noch nicht vollständig etablierter Rollenverständnisse zeigt sich auch am Datenmaterial der Befragung. Verhaltensweisen die in die Bereiche der organisations- und managementtheoretischen, der komplexitätstheoretischen und der poststrukturalistischen Rollenverständnisse passen würden, gibt es auch in der Praxis. Der zeitliche Anteil technischer und kommunikativer Verhaltensweisen ist aber sehr dominant, auch wenn für die Zukunft hier eine gewisse Verschiebung erwartet wird.

Der Verzicht auf ein komplexitätstheoretisches Rollenverständnis für das Modell scheint aufgrund der Nähe zu poststrukturalistischen Verhaltensweisen und dem geringeren zeitlichen Anteil beider Bereiche unkritisch zu sein. Der Verzicht auf ein politik- und verwaltungswissenschaftliches Rollenverständnis bedeutet, dass das Modell in der Beschreibung weniger sensibel für diesen zeitlich großen

¹⁹⁶ Vgl. dazu auch die Erläuterungen zum Rollenbegriff in Kap. 4.1.

Bestandteil des Planungsalltags sein wird. In der Analyse wird der Schwerpunkt stärker auf das Entdecken von Verhaltensweisen poststrukturalistischer Rollenverständnisse gelenkt. Die vorgenommene Unterscheidung zwischen kommunikativen und organisations- und managementtheoretischen Rollen findet sich in der Praxis nicht wieder. Obwohl sich planungstheoretisch Unterschiede in Verhalten und den Ansätzen zur Reduktion von Unsicherheit und Komplexität gut voneinander abgrenzen lassen, ist diese Trennung tatsächlich in erster Linie theoretischer Natur, so dass hier die Analyse besonders genau unterscheiden muss und für die Kommunikation von Ergebnissen beachten muss, dass die analytisch getrennten Verhaltensweisen in der Praxis oft eng zusammenhängen.

Im Rückgriff auf die Elemente für das Prozessmodell (vgl. Kap. 6) sind in der zweiten Variante innerhalb von Komponente A vor allem Verhaltensweisen, die Akteure erfordern. In Komponente B sind es Verhaltensweisen, die stark auf Informationen fußen und in Komponente C fragende Verhaltensweisen. Komponente D lässt sich nicht plausibel zu einem der drei Elemente zuordnen. Auf Basis der empirisch ermittelten Rollenverständnisse und in vergleichbarer Weise zu Tabelle 16 macht Tabelle 19 (vgl. auch Kap. 6.6 und Abbildung 29) den Versuch, alle Verhaltensweisen in Bezug zu den drei Modellelementen zu setzen. Die Verhaltensweisen, die der Komponente D zugeordnet wurden, werden hier ausgelassen, da sich unter den ausgewählten Rollenverständnissen kein politik- und verwaltungswissenschaftliches befindet. Aus den Komponenten A und B muss eine Unterscheidung nach Verhaltensweisen erfolgen, die nur Akteure benötigen (Moderator), nur Informationen (technischer Problemlöser) oder die in der flexiblen Verknüpfung von beiden liegen (strategischer Navigator).

Tabelle 19: Verhaltensweisen und Verknüpfung zu Modellelementen

Verhalten	Akteure	Informationen	Fragen	Nicht zugeordnet
Analysieren		X		
Argumentieren	X	X		
Beobachten			X	
Beurteilen		X		
Diskutieren	X			
Entwickeln				X
Erforschen			X	
Festlegen		X		
Hinterfragen		X		
Koordinieren	X	X		
Kritisieren	X	X		
Managen	X	X		
Moderieren	X			
Navigieren	X	X		
Ordnen		X		
Planen				X
Schreiben				X
Sichern				X
Überzeugen	X	X		
Unterstützen	X			
Verwalten				X
Zeichnen (auch digital)				X

Quelle: eigene Darstellung

In **fett** hervorgehoben sind wiederum die wichtigsten Unterscheidungs- und Beschreibungsmerkmale. Aus dem Blick auf die Tabelle zeigt sich, dass das wichtigste Verhalten für einen technischen Problemlöser wahrscheinlich Beurteilen sein wird. Das Verhalten kann im Modell ausschließlich auf

der Achse zu Informationen verortet werden, die wiederum durch den technischen Problemlöser bearbeitet wird. Diskutieren ist das wichtigste Merkmal für einen Moderator, Koordinieren für einen strategischen Navigator und Beobachten und Erforschen gemeinsam für einen Erforscher. Die Ergänzung von Rollenverständnissen um eine Handlungsperspektive in Form von Verben ist gut geeignet, sowohl eine Unterscheidung untereinander belastbarer zu gestalten wie auch die Kommunikationsfähigkeit des Modells und seiner Elemente in die Planungspraxis zu erleichtern.

Diese Praxisprüfung bietet bis hierher viele Ansatzpunkte dafür, wie Rollenverständnisse mit der Praxis der Regionalplanung verbunden werden können. Der technische Problemlöser (Rollenverständnis I) wird sich im Bereich der mit Informationen verbundenen Verhaltensweisen bewegen und vor allem Analysieren, Beurteilen, Festlegen, Hinterfragen und Ordnen. Ein Moderator und ein strategischer Navigator (Rollenverständnisse II und III) werden sich in den Verhaltensweisen bewegen, die mit Akteuren verbunden sind. Ein Moderator sollte sich dabei im Sinne der kommunikativen Ansätze zur Reduktion von Unsicherheit und Komplexität ausschließlich in denjenigen Verhaltensweisen finden, die ohne das Einbeziehen weiterer Informationen und eigener Vorstellungen von Planern möglich sind. Das sind hier Diskutieren, Moderieren und Unterstützen, mit denen Planer auf der Suche nach einem Konsens sein können. Ein strategischer Navigator ist dann aktiv in gemeinsamer Arbeit auf der Suche nach besseren Ergebnissen durch Argumentieren, Koordinieren, Kritisieren, Managen, Navigieren und Überzeugen. Ein Erforscher (Rollenverständnis IV) schließlich kennzeichnet sich durch Beobachten und Erforschen.

8.3 Schlussfolgerungen für das Prozessmodell

Aus diesem Versuch, Rollenverständnisse als zusammenhängende Verhaltensweisen empirisch zu ermitteln können die folgenden thesenartigen Schlussfolgerungen abgeleitet werden, die für die zusammenführende Modellentwicklung und die Anwendbarkeit des Modells wichtig sind.

Deduktiv gebildete und empirisch ermittelte Rollenverständnisse sind nicht identisch, haben aber einen großen Überschneidungsbereich

Die zentrale Herausforderung, die sich in diesem Kapitel gezeigt hat, sind zwei Möglichkeiten: einerseits die induktive Bildung von Rollenverständnissen aus dem Datenmaterial heraus, andererseits das deduktive Bild auf Basis von Planungstheorien. Dabei gibt es einen deutlich erkennbaren Unterschied zwischen Rollenverständnissen als Forschungsperspektive (im Sinne dieser Arbeit) und Rollenverständnissen als Zusammenfassung für empirische Analyseergebnisse. Aus dem Datensatz heraus könnten Rollenverständnisse oder zusammenhängende Verhaltensweisen gebildet werden, die eine enge Anknüpfung an aktuelle reale Situationen hervorbringen (vgl. auch Howe und Kaufman 1979; Sehested 2009; Christensen 2015; Fox-Rogers und Murphy 2016)¹⁹⁷. Eine induktive Variante hat den Vorteil, nah an realen Planern zu bleiben und die Vielfalt in einer gezielt gewählten Breite und Tiefe abzubilden. Die induktive Zusammenfassung von Verhaltensweisen in Rollenverständnisse läuft aber Gefahr, die Möglichkeit zur Unterscheidung von Unsicherheitsebenen und die Beschreibungsmöglichkeit von Prozessen der Unsicherheits- und Komplexitätsreduktion zu verlieren. Die zweite deduktive Variante dieser Arbeit bietet den Vorteil, enger an etablierten und neuen Planungstheorien anknüpfen zu können und über deren Zurückspielen stärker von realen Planern abstrahierten Rollenverständnisse eine umfassendere Grundlage zur Beschreibung und Selbstreflexion eines Prozesses leisten zu können.

¹⁹⁷ Für eine Diskussion dieser Ansätze vgl. Kap. 4.1.2.

Beide Varianten nähern sich aber insofern an, als dass in der Planungspraxis vielfach Tätigkeiten und Verhaltensweisen in enger Verbindung stehen, von denen das auch in der Planungstheorie angenommen wird. Mit kleinen Anpassungen und theoriegeleiteter Interpretation kann die Grundlage für das Modell und die weitere empirische Überprüfung angereichert werden. Es gibt aber sehr unterschiedliche Zusammenhänge von Verhaltensweisen, die von *einer* Theorie alleine nicht erfasst werden. Kommunikative Verhaltensweisen sind zwar insgesamt dominant in der theoretischen Diskussion wie der praktischen Landschaft der deutschen Regionalplanung. Es gibt aber Raum für andere Muster – sowohl Richtung der eher klassischen technischen Ansätze wie auch Richtung management- und organisationstheoretischer oder gar poststrukturalistischer Ansätze. Die breit angelegte Praxisprüfung hilft dabei, die Muster zur Erkennung dieser Ansätze bereitzustellen und für das Modell zurückzuspielen.

Formelle Tätigkeiten und Verhaltensweisen bilden heute und auf mittlere Zukunftssicht den Kern von Regionalplanung

In der heutigen Regionalplanungspraxis bilden formelle („traditionelle“) Tätigkeiten und Tätigkeiten in Verbindung mit politischen Gremien oder anderen Behörden den Kern. Regionalplanung ohne diese harten Instrumente scheint kaum denkbar. Im Zukunftsausblick erwarten viele Befragte eine leichte Verschiebung zugunsten informeller Verfahren und Instrumente, hin zu mehr Monitoring und Umsetzungskontrolle, aber auch mit noch mehr zeitlichem Anteil für die Aufstellung von Regionalplänen. Die Praxis vollzieht also in der eigenen Erwartung in Teilen erst in den nächsten ca. 15 Jahren das, was in der Forschungslandschaft heute schon intensiv diskutiert und gesehen wird. Instrumente und Verfahren laufen hier offenbar den Verhaltensweisen zeitlich etwas hinterher.

Für das Modell heißt das, dass innovative und neue Tätigkeiten wahrscheinlich eher in kleinen oder langsamen Veränderungen auch in bestehenden Instrumenten zu suchen sind oder dort, wo Regionalplanung über den eigenen Bereich hinausgeht. Eine enge Verknüpfung mit Regionalentwicklung könnte hier das Moment bieten, über formelle Tätigkeiten hinaus die Freiheiten zu finden, weiterzudenken. Entsprechende offene Zukunftsideen wurden von mehreren Befragten als positiver Wunsch geäußert. Rollenverständnisse, die sich stärker vom formellen Instrumentarium lösen, können also mitunter gerade dort erkennbar werden, wo Planer in neue Arbeitszusammenhänge treten oder neue Organisationsformen nutzen. Eine flexible und zielbezogene Verknüpfung formeller und informeller Instrumente im Sinne eines strategischen Navigators wird sich als Verhaltensweise als Verhaltensweise analytisch finden lassen können, ist aber voraussichtlich mit mehreren Personen verbunden.

Den Regionalplaner gibt es nicht – Regionalplanung ist eine sehr vielschichtige Tätigkeit

Aus der Analyse der Regionalplanungspraxis ist es unmöglich, *einen* typischen Regionalplaner abzuleiten. Regionalplanung ist eine hochgradig vielschichtige Tätigkeit, die unterschiedliche Tätigkeiten und Verhaltensweisen in komplexen Mustern miteinander verbindet. Vermutet werden kann entweder ein hohes Potenzial für individuelle Planer, eigene Profile zu entwickeln. Oder aber eine hohe Abhängigkeit von externen Faktoren, die das Verhalten prägen, aber hier nicht als Rahmendaten erfasst wurden. Aus der Befragung sind keine Faktoren erkennbar, die Planung eindeutig determinieren. Die hohe Diversität von Tätigkeiten und Verhaltensweisen belegt, dass es auch unter scheinbar engen rechtlichen Rahmenbedingungen und einer empfundenen Enge der eigenen Möglichkeiten doch sehr unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeiten geben muss, an denen das rollenbasierte Modell anknüpfen kann. Damit deckt sich, dass die Unterschiede planerischer Verhaltensweisen sehr viel größer sind als die in Bezug auf die planerischen Tätigkeiten. Es scheint möglich zu sein, vor allem im Zeitanteil ähnlich intensiv bearbeitete formelle Tätigkeiten dennoch mit sehr unterschiedlichen Verhaltensweisen zu verknüpfen.

Die Praxis der Regionalplanung unterscheidet sich wenig nach Bundesland, Geschlecht und Alter der Planer

Obwohl sich die Ausgestaltung von Landes- und Regionalplanung in Deutschland je nach Bundesland in ihrer Organisationsform und ihren rechtlichen Rahmenbedingungen in Form der Landesplanungsgesetze unterscheidet, gibt es nur geringfügige Unterschiede, die auf das Bundesland zurückgeführt werden können. Größere, aber keine grundlegenden Unterschiede gibt es nach dem Alter – sowohl Dienstalter wie auch Lebensalter – von Planern und deren Geschlecht. Das heißt, das Prozessmodell ist grundsätzlich für alle Bundesländer und für alle Alterszusammensetzungen der Regionalplanungsstellen anwendbar. Landesspezifische Besonderheiten können in der Ausprägung von Modellelementen beachtet werden, müssen aber nicht auf Ebene des Modells selbst integriert werden.

Tätigkeiten und Verhaltensweisen sind eng mit der Position eines Planers in der Hierarchie verknüpft

Die Position von Planern in der Hierarchie einer Planungsstelle (von Leitung bis Sach- oder Projektbearbeitung) hat einen signifikanten Einfluss auf die Tätigkeiten und Verhaltensweisen individueller Planer. Informelle Tätigkeiten, Fördermittel und Netzwerke sind stärker der Leitungsebene vorbehalten, die rechtlichen Pflichtenaufgaben (Stellungnahmen, Aufstellung von Regionalplänen) sind gemeinsame Tätigkeiten aller Hierarchieebenen. Technische Tätigkeiten werden eher von der Sachbearbeitungsebene wahrgenommen. Für die Modellentwicklung und Modellanwendung ist das unbedeutend, da jede Regionalplanungsstelle mit allen Personen auch die Hierarchieebenen abdecken wird. Für die Diskussion von Rollenverständnissen und Prozessmodell mit Praktikern scheint es aber wichtig, hier nach Hierarchieebenen zu differenzieren.

Wenn es Handlungsempfehlungen an ‚die‘ *Regionalplaner* gibt, könnte es durchaus sinnvoll sein, nach Hierarchiestufen abzuschichten. Der Datensatz lässt zumindest die Vermutung zu, dass es gerade Planer in den unteren Hierarchiestufen sind, die von der wissenschaftlichen Diskussion (und auch der Theoriebildung) nicht oder nicht mehr erfasst werden. Die am intensivsten wissenschaftlich diskutierten Themen wie Netzwerke, Kooperationen, Moderation und Regionalmanagement decken eher die höheren Positionen in der Hierarchie ab, während niedrigere Hierarchiestufen enger an einem Verständnis von technischer Planung arbeiten.

Kein Rollenverständnis kann für sich genommen alle Verhaltensweisen der Planungspraxis abbilden

Die Vielschichtigkeit der Regionalplanung impliziert, dass es nicht nur *den* Regionalplaner nicht gibt, sondern darüber hinaus, dass kein Rollenverständnis für sich genommen dazu in der Lage ist, alle Verhaltensweisen abzubilden. Am stärksten von anderen Verhaltensweisen losgelöst sind einerseits ‚traditionelle‘ Verhaltensweisen wie Ordnen, Sichern, Verwalten oder Zeichnen (die untereinander aber am stärksten korrelieren) und auf der anderen Seite neue Verhaltensweisen wie Kritisieren oder Erforschen (die untereinander aber kaum korrelieren). Das Prozessmodell muss also besonders sorgfältige Trennlinien für die Rollenverständnisse II (Moderator) und III (strategischer Navigator) entwickeln, die zwar theoretisch gut abgrenzbar sind, aber eine im Vergleich hohe Verbindung zu anderen Verhaltensweisen aufzeigen. Sowohl in der theoretischen Debatte wie auch im Modell sind das Schreiben, Verwalten und Zeichnen als eigene Elemente unterrepräsentiert.

Die zweite wichtige Botschaft an dieser Stelle ist, dass es offenbar Spielräume *innerhalb* gegebener institutioneller Strukturen gibt, sodass eine deskriptive Verwendung keine reproduzierbaren Erkenntnisse hervorbringen kann. Gleichzeitig liegt hier aber das normative Potenzial zur Übertragung auf andere Prozesse oder andere Regionalen. Nur wo es Spielräume gibt, kann ein neues Denkmodell auch dann sinnvoll werden, wo keine Veränderungen des institutionellen Kontexts geplant sind (vgl. auch Kap. 11.5).

Rollenverständnisse sind komplex und können nur qualitativ erfasst werden

Mithilfe von Korrelationsanalysen und Faktorenanalysen erlaubt die Befragung der Regionalplanungspraxis Näherungen an Verhaltensweisen, die in einem stärkeren oder schwächeren Zusammenhang stehen. Die Auswertung des Datenmaterials kann damit die Reliabilität der qualitativen Falluntersuchung steigern. Weder existieren aber die vier ausgewählten und theoretisch ausgearbeiteten Rollenverständnisse in den komplexen Verhaltensweisen der Planungspraxis, noch können andere Rollenverständnisse eindeutig abgeleitet werden. Im Datenmaterial gibt es unerwartete Zusammenhänge, beispielsweise zwischen Festlegen und Hinterfragen oder zwischen Erforschen und Ordnen, die sich mit aus der Planungstheorie extrahierten Rollenverständnissen nicht zusammenbringen lassen. Induktiv aus den Daten entwickelte Rollen würden also anders aussehen und sich, so kann vermutet werden, nicht auf *eine* theoretische Richtung rückbeziehen lassen. Zur Beschreibung der Reduktion von Unsicherheit und Komplexität mit Rollenverständnissen ist ein theoriegeleiteter qualitativer Ansatz wie der in dieser Arbeit gewählte sinnvoll.

Klimawandel und Klimaanpassung sind nur ein Thema unter vielen – können aber Planung verändern

Mit viel Vorsicht, da nicht direkt danach gefragt wurde, scheint es in der Regionalplanungspraxis einen gewissen *peak climate change* tatsächlich gegeben zu haben. Das Thema hat in den zurückliegenden Jahren mit intensiver wissenschaftlicher Unterstützung zu einem Nachdenken über viele Aspekte der Planung geführt und Prozesse verändert. Auf der Agenda von Planern stehen aber andere Themen wie demographischer Wandel oder Energiewende mindestens ebenso hoch. Für die zurückliegenden Jahre ist also zu erwarten, dass veränderte Rollenverständnisse auch in Verbindung mit Diskussionen über Klimaveränderungen und die Anpassung daran stehen. Planer möchten (oder müssen) eine Vielzahl von Megatrends in Planung integrieren. Wichtig ist zu erkennen, dass Klimaanpassung als einzelner Auslöser von Veränderungen mindestens schwer zu isolieren ist und vermutlich auch selten einzelner Auslöser großer prozeduraler Veränderungen sein kann. Klimaanpassung kann ein wichtiger Faktor innerhalb des Prozesses sein wie auch für die Prozessgestaltung, aber die Breite regionalplanerischer Tätigkeiten, Verhaltensweisen und Themen erfordert einen differenzierten Blick und ein Anerkennen der Tatsache, dass eindeutige Kausalzusammenhänge nicht zu erwarten sind.

9 Deskriptives Prozessmodell

Das folgende Kapitel setzt die Überlegungen der mittleren modellbildenden Säule der Arbeit fort, die bereits mit der Ausarbeitung von planungstheoretischen Rollenverständnissen und allen dargestellten Elementen für ein rollenbasiertes Modell zur Beschreibung von Planungsprozessen begonnen wurde (vgl. Kap. 4.3 und Kap. 6). Dazu geht die Argumentation im Folgenden wieder einen Schritt zurück von der Praxis der Regionalplanung in Deutschland und einem konkreten Gegenstandsbezug. Ziel ist die Zusammenführung der bisherigen Kapitel in einem Prozessmodell, das im Anschluss für die Analyse genutzt werden kann.

Als erstes soll hier eine kurze Rückblende in die planungstheoretischen und planungspraktischen Grundlagen (vgl. Kap. 3 und Kap. 5) erfolgen und eine Zusammenfassung der Anforderungen, die sich derzeit stellen (Kap. 9.1). Die meisten dieser Anforderungen sind nicht neu in der wissenschaftlichen Diskussion, werden aber in ihrer Notwendigkeit noch einmal unterstrichen vor dem Hintergrund des Umgangs mit dem Megatrend Klimawandel und Klimaanpassung. Für dieses Kapitel folgt die Argumentation der Leitfrage 9: „*Wie können die Rollenverständnisse in einem komplexen Planungsprozess verbunden werden?*“. Das geschieht entlang von sechs Bausteinen. Im ersten Teil werden die Kernelemente des Modells zusammengeführt (Kap. 9.2). Der folgende Teil greift darauf zurück und setzt sich mit der Frage auseinander, wie das Modell Veränderungen beschreiben kann (Kap. 9.3). Der dritte Teil fokussiert sich auf die Rollenbeschreibungen selbst und dem möglichen Zusammenwirken in einem Planungsprozess (Kap. 9.4), woraus im vierten Teil Muster für mögliche rollenbezogene Wege durch den Prozess aufgestellt werden (Kap. 9.5). Zuletzt stehen dann eine Zusammenfassung der Beschreibung mit Rollenverständnissen (Kap. 9.6) sowie eine Überleitung in den empirischen Test in der Einzelfalluntersuchung (Kap. 9.7).

9.1 Rückblick: prozedurale Planungstheorie und Megatrends

Mit Bezug auf die vorhergehenden Kapitel können wichtige Anforderungen an die prozedurale Planungstheorie benannt werden, wenn Planung auf Megatrends reagieren muss. Im Zusammenhang mit der Anpassung an den Klimawandel können diese wie folgt zusammengefasst werden:

- langfristige und generationenübergreifende Herausforderungen und Probleme integrieren,
- Verantwortung von Planung klären und Legitimation für planerisches Handeln liefern,
- Wege zur Motivation von Akteuren und zur Integration in Planungsprozesse aufzeigen,
- machbare Ansatzpunkte finden statt ‚große Lösungen‘ zu fordern,
- über die Kommunikation hinaus das planungspraktische Handeln mitdenken,
- Klimaanpassung als langfristigen Prozess organisieren,
- mit externer Unsicherheit und Zufällen arbeiten,
- damit räumlich ‚bessere‘ Anpassungen ermöglichen sowie
- Grundlagen zur Anpassung von Planungsverfahren und -instrumenten liefern.

Der Zeithorizont muss angesichts aktueller Megatrends zwangsläufig langfristig und generationenübergreifend angelegt sein, die Herangehensweise interdisziplinär alle Lebensbereiche betreffen¹⁹⁸. Das muss nicht für jeden Schritt oder jeden Bestandteil eines komplexen Planungsprozesses gelten – Komplexität entsteht nicht durch einzelne Elemente, sondern durch deren Vielzahl, deren zeitliche Veränderungen sowie die Unmöglichkeit, alle miteinander in Verbindung zu setzen. Es gibt in der Regel noch keine Betroffenen klimatischer Veränderungen in Deutschland, sodass Handlungsdruck zuerst mehr aus der Wissenschaft denn aus der Öffentlichkeit deutlich wurde (Weingart, Engels und

¹⁹⁸ Vgl. die Definition von Megatrends bei Horx (2010: 2), Naisbitt (2015).

Pansegrau 2008). Unsicherheit der zu erwartenden Klimaveränderungen kann eine große Barriere zwischen wissenschaftlicher Erkenntnis und entscheidungsbezogenem Handeln sein (vgl. Verdon-Kidd, Kiem und Austin 2014). Verknüpft ist das mit hohen Anforderungen an die Legitimation planerischen Handelns und die Verantwortung von Planung.

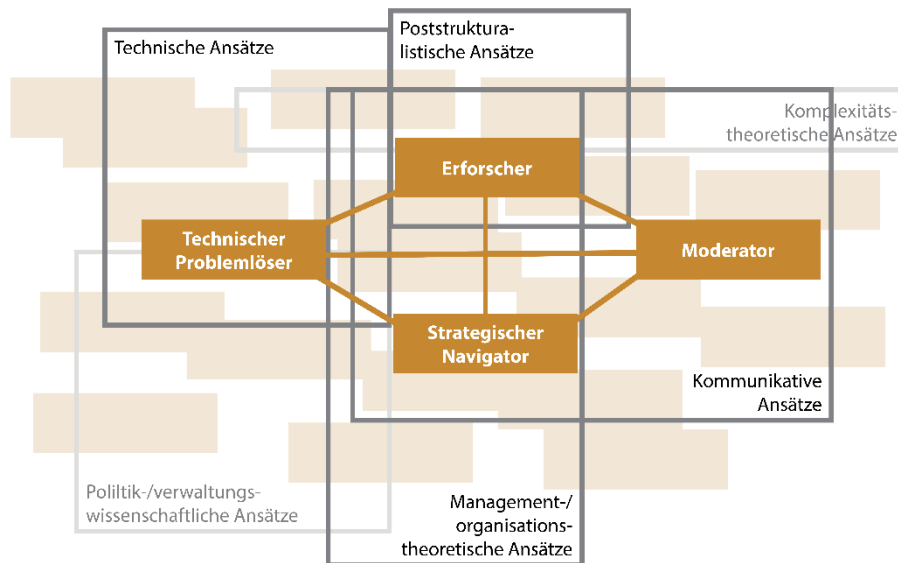
Planerisches Handeln kann zwar auch kurzfristig, selektiv und inkrementell erfolgen, aber ein klimawandelbezogenes Handeln erfordert eine besonders langfristige Perspektive, die mindestens abstrakt als Zielrichtung auch vorhanden ist und sich innerhalb des gesamten Prozesses wiederfindet. Eine ‚erfolgreiche‘ Klimaanpassung kann nicht an Einzelentscheidungen festgemacht werden, sondern muss sich durch eine Vielzahl raumrelevanter Entscheidungen ziehen (Birkmann et al. 2011: 4). Planung ist hier insbesondere ein Weg dazu, Unsicherheit zu reduzieren und neue Mechanismen zu etablieren, wie mit wechselnden Rahmenbedingungen gehandelt werden kann (Hurlimann und March 2012: 480). Klimaanpassung wird dann ebenso zu einer Denkweise wie zu einer eindeutigen Handlungsempfehlung. Handeln erfolgt hier auf Basis erwarteter Veränderungen, was auch planungstheoretisch abgebildet werden muss (Hurlimann und March 2012: 478).

Planung kann dann keinen Weg zu mehr Sicherheit bieten, sondern nur Wege zur entscheidungsbezogenen Reduktion von Unsicherheit und Komplexität. Wobei mehr Sicherheit auf einer Ebene mit mehr Unsicherheit auf einer anderen verbunden ist (vgl. Kap. 6.5). Planungstheorie muss sich also damit auseinandersetzen, hier machbare Ansatzpunkte zu finden, die auch und gerade abseits ‚großer Lösungen‘ liegen, die nicht durch räumliche Planung oder nicht auf der jeweiligen Planungsebene lösbar sind. Umso wichtiger ist es hier, die Verknüpfung zum Handeln zu behalten und Wege bereitzustellen, innerhalb des Prozesses die Kommunikation und Entscheidungsfindung zu verbessern, d. h. auch die Unsicherheits- und Komplexitätsreduktion zu unterstützen. Ein aktiver und gemeinsamer Prozess, der auf einem gemeinsamen Verständnis und gemeinsamer Verpflichtung beruht, scheint besonders wertvoll für die Reaktion auf eine unbekannte und nicht erfassbare Zukunft (vgl. Hutter 2016). Gerade ein Megatrend wie Klimaanpassung muss dabei als besonders langfristiger Prozess über einen Plan, eine Strategie oder ein Handlungsprogramm hinausgedacht und Reaktionen organisiert und organisatorisch verankert werden (vgl. auch Turner, Fünfgeld und Robertson 2016). Das erfordert eine angepasste planungstheoretische Perspektive, bei der nicht ein ‚Produkt‘ als Ergebnis am Ende steht, sondern maximal eine wichtige Zwischenstation des kontinuierlichen Prozesses ist (vgl. Kap. 1.2).

9.2 Kernelemente: Auf dem Weg zum Herz der Betrachtung

Sowohl Erhöhung wie auch Reduktion von Unsicherheit und Komplexität sind das Kerngeschäft von Planern und Kernaufgabe von Planung. Sie kann keine Sicherheit schaffen, sondern nur Komplexität so verlagern, dass eine Entscheidung sinnvoll begründbar wird und möglichst widerspruchsfrei getroffen werden kann. Planung ist dann weniger ein Management von Unsicherheit und Komplexität, sondern eher ein *raumbezogenes Management unterschiedlicher komplexer Verhaltensweisen der Unsicherheits- und Komplexitätsreduktion*. Megatrends erfordern mehr als andere Herausforderungen mehrere Rollenverständnisse und lassen einen flexiblen und mehrfachen Wechsel in einem Planungsprozess erwarten. Es muss also etwas Verbindendes geben, das die Rollenverständnisse zusammenführt und gemeinsam handhabbar macht. In Kap. 4 wurde ein Überblick über viele planungstheoretische Rollenverständnisse gegeben. Rollen fassen dabei komplexe Verhaltensweisen zusammen, deren Auswirkungen in einem Planungsprozess beobachtet werden können.

Abbildung 36: Vier planungstheoretische Rollenverständnisse als Kern



Quelle: eigene Darstellung

Aus dem groben Überblick wurden vier Rollenverständnisse ausgewählt, die eine große Bandbreite der planungstheoretischen Diskussion abdecken (vgl. Abbildung 36, vgl. auch Abbildung 12): technischer Problemlöser, Moderator, strategischer Navigator und Erforscher. Die Frage ist, wie diese vier in Verbindung zu einem Planungsprozess gesetzt werden können. Alle können sich abwechseln oder ergänzen, d. h. es gibt Verbindungen zwischen allen Rollenverständnissen. Die Mehrzahl anderer möglicher Rollenverständnisse liegt in den Zwischenbereichen dieser vier Rollen. Aus dem Netz von Rollen und deren Verbindungen wird hier dementsprechend ein Ausschnitt genommen, der auf einer Ebene betrachtet werden kann. Diese Rollen sind untereinander möglichst trennscharf¹⁹⁹ abgegrenzt, überlagern sich aber teilweise mit anderen möglichen und wissenschaftlich diskutierten Rollenverständnissen, die hier – auch im Sinne einer Reduktion von Komplexität des Modells – ausgeblendet werden.

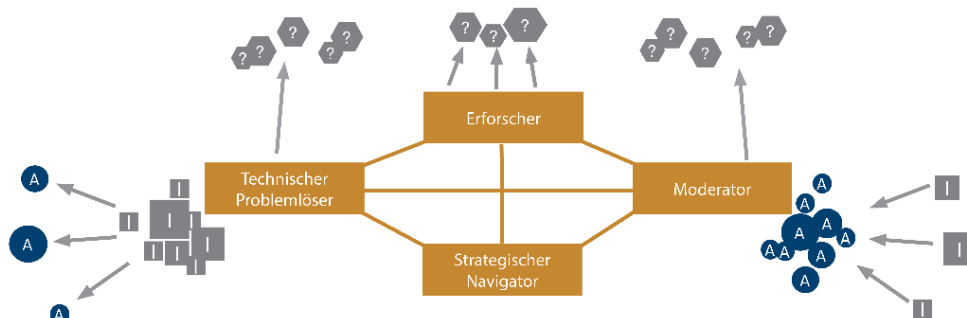
Gleichzeitig stehen alle Rollen in Verbindung zu einem Planungsprozess, d. h. sie können gemeinsam genutzt werden, um verdichtet auf einen Planungsprozess zu schauen und diesen in unterschiedlichen Blickwinkeln zu beschreiben. Eine Rolle ist dann ein „Ausschnitt des Verhaltens eines Menschen, der als Rolle erwartet wird, andererseits um eine Einheit, die von vielen und auswechselbaren Menschen wahrgenommen werden kann“ (Luhmann 1987: 430–431). Die Verhaltensweisen liegen innerhalb der Vorstellungsmöglichkeiten individueller Planer. *Rollenverständnisse* im Sinne dieser Arbeit entsprechen etwas, was theoretisch auch eine einzelne Person leisten könnte, ist aber gleichzeitig von einer individuellen Person losgelöst Teil einer Rollenerwartung, die sich aus dem Erwartungszusammenhang des Systems ergibt (Luhmann 1987: 430–431). Die Praxisprüfung hat gezeigt, dass es einerseits sehr unwahrscheinlich ist, eins dieser Rollenverständnisse einer individuellen Person zuordnen zu können, und dass es andererseits sehr vielfältige Kombinationsmöglichkeiten von Verhaltensweisen gibt. Es kann also zunächst nicht darum gehen, eine eindeutige oder lineare Verknüpfung von Rollenverständnissen zu entwickeln, sondern den Blick auf vielfältige Möglichkeiten des Zusammenwirkens offen zu halten. Vier Rollen bilden damit den Kern des Modells, das im nächsten Schritt ergänzt werden muss um die drei Elemente Akteure, Informationen und Fragen (vgl. Kap. 6). *Technische Problemlöser* haben ihre unmittelbare Anknüpfung an Informationen, *Moderatoren* an Akteuren. Informationen sind dabei

¹⁹⁹ Trennscharf hier bezogen auf die empirische Untersuchung und Erkennbarkeit in einem Planungsprozess. Aufgrund des engen Gegenstandsbereich der Rollenverständnisse und der Einbettung in einen identischen institutionellen Kontext kann eine analytische Trennung nicht vollständig eindeutig sein – oder müsste die volle Komplexität in das Modell aufnehmen und dadurch seine Anwendbarkeit verlieren (vgl. auch Van de Ven 2007: 144; Corley und Gioia 2011: 17–18).

wiederum in der darüber liegenden Ebene in der Regel mit Akteuren verknüpft, während Akteure ebenso mit Informationen verbunden sind. Die Elemente schließen sich also nicht gegenseitig aus, werden aber in anderer Richtung in den Planungsprozess entlang der beiden Rollenverständnisse eingebracht. Ein *strategischer Navigator* wurde in Verbindung mit Informationen und Akteuren gesetzt, d. h. er muss im Modell zwischen technischem Problemlöser und Moderator liegen, um die Verknüpfungen aufzunehmen, die beide anderen Rollen in den Prozess einbringen können. Der *Erforscher* mit seiner Fähigkeit, auch komplexe Fragen zu stellen, steht ebenfalls zwischen dem technischen Problemlöser und dem Moderator. Er ist aber das einzige Rollenverständnis, das Entscheidungsunsicherheit erhöht. Bildlich gesprochen ist ein Erforscher damit am weitesten von praktischen Handlungen und Entscheidungen innerhalb eines konkreten Planungsprozesses entfernt und ‚schwebt‘ als fragender Beobachter über allem, der sich immer wieder kritisch einbringt, neue Möglichkeiten erforscht, kritisch Ergebnisse infrage stellt und Alternativen aufzeigt. Der strategische Navigator ist die flexibelste Rolle, in der anhand der Zielrichtung und mit Bezug auf Informationen und Akteure navigiert wird.

Das Ziel einer integrierten Darstellung muss es hier sein, mithilfe der vier Rollenverständnisse und dem Zusammenwirken mit den Elementen Akteure, Informationen und Fragen einen Scheinwerfer auf den Planungsprozess zu richten – und damit später wiederum Rückschlüsse auf die Verbindungen und das Zusammenwirken ziehen zu können. Alle Elemente sind in Abbildung 37 zusammengefügt.

Abbildung 37: Verbindung aller Elemente in einem Planungsprozess



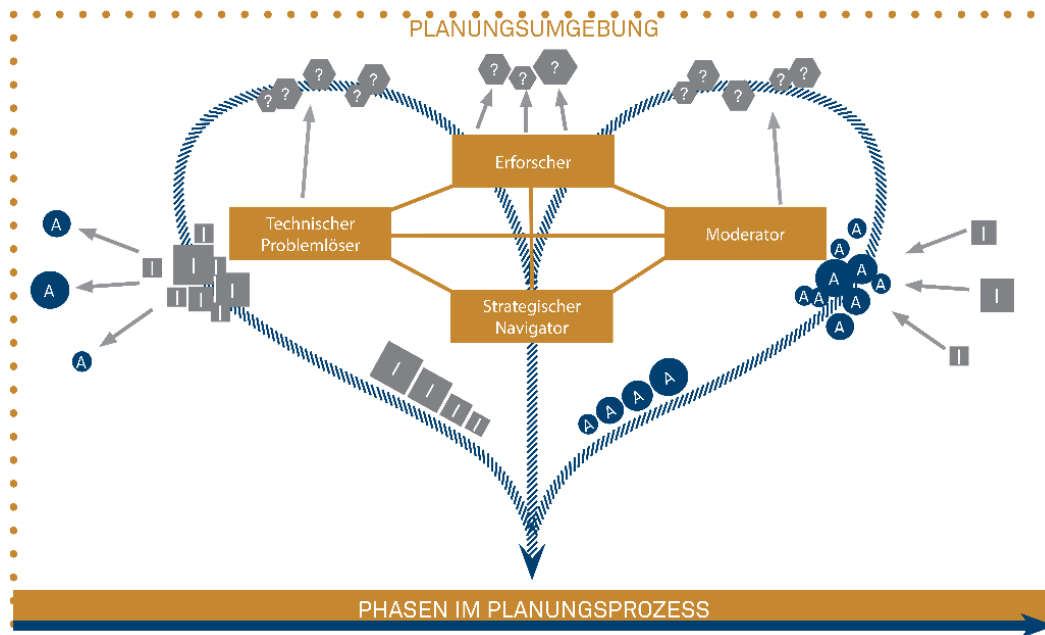
Quelle: eigene Darstellung

In vereinfachter Form sind die vier Rollenverständnisse den Akteuren, Informationen und Fragen zugeordnet. Technische Problemlöser können Informationen für den Planungsprozess erkennen und integrieren. Moderatoren können Akteure in den Planungsprozess integrieren. Sie werden zu (temporär) Mitplanenden gemacht, die wiederum ihr Wissen einbringen, das sie aus ihrem individuellen Verständnis von Informationen beziehen, die für Planung sonst nicht zugänglich sind. Ein Erforscher wiederum kann vor allem Fragen stellen, die auch den Prozess selbst infrage stellen. Der strategische Navigator steht nah an der Zusammenführung zu einer Entscheidung und ist offen in alle Richtungen. Die vier Rollenverständnisse sind untereinander jeweils direkt verbunden. Auf diesen Bahnen kann das Rollenverständnis von Planung oszillieren.

Dieses Modell kann bereits auf jeden Planungsprozess gelegt werden und ihn in seiner Kontinuität greifbar machen. Es fehlen aber noch weitere Schritte einerseits dazu, dieses Modell auf einen Planaufstellungsprozess zu legen und andererseits dazu, einen stärkeren Bezug zu einer planerischen Entscheidung herzustellen. Für die Diskussion mit der Planungspraxis sollte das zudem in einer Form geschehen, die wissenschaftliche Genauigkeit mit praktischer Verständlichkeit verbinden kann. Dazu wird im Folgenden ein Versuch gemacht, der eine Doppelfunktion erfüllen soll: einerseits die Zusammenführung in eine modellhafte Darstellung des rollenbasierten Modells. Andererseits eine

Darstellungsform, die trotz des komplexen Inhalts für die Kommunikation in Wissenschaft *und* Praxis geeignet ist. Es geht also darum, eine anwendbare Darstellung zu finden, die elementare Zusammenhänge erfassen kann (vgl. Abbildung 38)²⁰⁰.

Abbildung 38: Deskriptives rollenbasiertes Modell



Quelle: eigene Darstellung

Mithilfe dieser Darstellung werden vielschichtige Inhalte zusammengeführt. Erstens sieht sie die Rollenverständnisse I bis III als Elemente, die vollständig innerhalb der Planung, d. h. dem durch das ‚Herz‘ umrissenen Fläche, liegen. Der Erforscher liegt darüber und in Teilen außerhalb der Planung, da er sich teilweise erst aus der Kritik an bestehender Planungspraxis heraus entwickelt und daran definiert. Er ist einerseits immer Teil der Planung, andererseits beständig dabei aktiv, nicht nur „to push the bounds of possibility“ (Abbott 2005: 249), sondern auch in Richtung des (scheinbar) Unmöglichen zu denken. Er kann in besonderem Maße dadurch die Unsicherheit erhöhen und die Grenzen von Planung bzw. des Planungsprozesses verschieben.

Zweitens, alle Rollen sind miteinander verbunden und stehen in einem Verhältnis zueinander ebenso wie zum mit diesem Modell beschriebenen Planungsprozess. Das Modell kann jeweils auf einen kurzen zeitlichen Ausschnitt, z. B. einen Meilenstein des Prozesses, gerichtet werden. In diesem Modell sind bis zu diesem Punkt noch keine Aussagen über zeitliche Veränderungen enthalten, die innerhalb des Modells während eines Planungsprozesses erwartet werden könnten. Hierzu dienen die folgenden Unterkapitel. Drittens hat der strategische Navigator die integrativste Funktion und die kürzeste Verbindung zum beobachteten zeitlichen Ausschnitt. Links steht der technische Problemlöser mit der Fähigkeit, die Unsicherheit und Komplexität von Informationen ausgehend zu bearbeiten und zu reduzieren. Und rechts der Moderator mit seiner Fähigkeit, ausgehend von Akteuren eine Bearbeitung und Reduktion von Unsicherheit und Komplexität entscheidungsbezogen sicherzustellen.

Das gesamte Modell bewegt sich viertens innerhalb eines Kontexts, innerhalb dessen sich die Planung und alle Elemente des Modells befinden. Die Arbeit mit dem Modell setzt auch eine Auseinandersetzung mit dem Kontext von Handlungssituationen voraus, um überhaupt planerisches Handeln erkennen und einordnen zu können. Viele Bestandteile der Rollenverständnisse lassen sich

²⁰⁰ Für die Ausarbeitung rollenbasierter Reduktion von Unsicherheit und Komplexität in den vier Rollenverständnissen siehe Kap. 6.4.

zudem ohne Kontextbezug nicht erkennen und voneinander unterscheiden. Für jeweils *eine* betrachtete Situation muss der Kontext also als stabil gedacht werden²⁰¹. Und zuletzt zur symbolischen Dimension: mit der Darstellung, die sich an ein Herz anlehnt, wird ein lebendiger Kreislauf signalisiert, in dem es kein Anfang und kein Ende gibt, sondern immer wieder kehrende Bewegungen innerhalb mit ihren Auswirkungen und Beziehungen nach außen. Auf der Metaebene ist gleichzeitig die implizite Aussage hiermit verbunden, dass Planung immer zu einem gewissen Grad auch subjektiv und politisch – und auch emotional ist.

9.3 Veränderungen: Wechsel von Rollenverständnissen

Komplexität kann nur durch Verlagerung entscheidungsbezogen reduziert werden, aber nicht tatsächlich beseitigt werden. Unsicherheit ist im Prozess immer vorhanden und Unsicherheitsebenen sind nicht unabhängig voneinander, d. h. die Reduzierung an einer Stelle führt zu einer Erhöhung an einer anderen – ohne dass es hier um quantitative oder gar proportionale Zusammenhänge geht. Alle Auslöser von Veränderungen des Rollenverständnisses können in Verbindung gebracht werden mit Unsicherheiten des Kontexts oder Unsicherheiten der Planung. Wenn nicht alle Rollenverständnisse zeitgleich in gleicher Bedeutung in einem komplexen Prozess existieren, muss es Zeitpunkte geben, an dem zwar ein Teil der Unsicherheitsebenen durchdrungen ist, sich dafür aber andere neu formiert haben. Ist eine Durchdringung aller Unsicherheitsebenen verlangt oder gewollt, kann an diesen Stellen ein Wechsel in der Bedeutung eines Rollenverständnisses wahrscheinlich werden. Die Darstellung an dieser Stelle dient als Begründung dafür, dass aufgrund von Unsicherheit und Komplexität in einem Planungsprozess Veränderungen des Rollenverständnisses zu erwarten sind. Rollenverständnisse können deskriptiv erfasst werden, ohne vorher ein umfassendes Verständnis des Kontexts vorauszusetzen.

9.3.1 Unsicherheiten des Kontexts

Zuerst zu möglichen *Unsicherheiten des Kontexts*. Unsicherheiten des Kontexts stehen nicht in einer Wechselbeziehung mit dem Planungsprozess und wirken ausschließlich von außen ein. Das sind vor allem:

- Veränderungen des natürlichen und naturräumlichen Kontexts,
- Veränderungen der Daten über diesen Kontext und
- Zufälle.

Diese Unsicherheiten können innerhalb eines Planungsprozesses bearbeitet und reduziert werden, aber nicht direkt selbst beeinflusst werden. Die Reduktion dieser Unsicherheiten ist einfach, solange sich die Informationslage nicht verändert. Zufälle bleiben immer übrig als ein Kern nicht reduzierbarer Unsicherheit, die als einmalige Ereignisse auftreten, jede Entscheidungssituation beeinflusst, auf die aber nur innerhalb des Prozesses reagiert werden kann (vgl. Abbott 2005: 242). Für Zufälle gilt in Reinform, dass der Planungsprozess „*is one where situations, problems and solutions are defined jointly and interactively, in the course of what Schön would call a ‘reflective conversation with the situation’*“ (Bertolini 2010b: 423). Planung kann Zufälle also nicht planen, kann aber Zufallsunsicherheit dadurch reduzieren, mit vielen Fragen die Bandbreite denkbarer Zufälle zu erweitern und Reaktionen bereitzuhalten. Die Rollenverständnisse können an dieser Stelle zu einer intensiven Reflexion über Möglichkeiten und Grenzen eigener Verhaltensweisen dienen.

²⁰¹ Umwelt und der Planungsprozess selbst können sich im Zeitverlauf aber grundlegend ändern. Siehe hierzu die folgenden Unterkapitel.

Unsicherheiten des Kontexts werden mit Bezug auf den Megatrend Klimawandel besonders prominent hervorgehoben, beispielsweise in den Berichten des IPCC. Der Klimawandel als Thema hat seinen Ursprung in einem wissenschaftlichen Problem und wurde immer mehr zu einem gesellschaftlichen und planerischen Problem (Weingart, Engels und Pansegrau 2008). Klimaanpassung ist in einem einfachen Verständnis die Reaktion auf ebendiese naturräumlichen Unsicherheiten. Wenn eine räumliche Anpassung als zwingend erforderlich oder gar alternativlos dargestellt wird, ist das auch eine Reduktion von Unsicherheit durch eine vollständige Herausnahme anderer Unsicherheiten als die des Kontexts. Ein Weg der Komplexitätsreduktion ist zudem immer auch, Planungen als alternativlos darzustellen (Fürst 1996: 26). Hier wurde bereits vorab gesagt, dass Klimaanpassung ein analytischer Fokus ist, aber praktisch ein enger Zusammenhang zwischen Klimaschutz und Klimaanpassung besteht – und es auch Maßnahmen gibt, die beiden Zielen dienen können (vgl. Howard 2009: 24).

9.3.2 Unsicherheiten der Planung

Als zweites geht der Blick zu den *Unsicherheiten der Planung*. Unsicherheiten der Planung können in einer Wechselbeziehung mit dem beobachteten Planungsprozess oder anderen in zeitlicher Nähe ablaufenden Planungsprozessen stehen. In einer eigenen losen Zusammenstellung unter Rückgriff auf viele Quellen dieser Arbeit in den Bausteinen prozeduraler Planungstheorie, Regionalplanung in Deutschland sowie der Organisations- und Managementforschung zählen dazu beispielsweise:

- politische Entscheidungen oder politische Wechsel,
- Veränderungen in der Organisationsstruktur der Planung,
- Wechsel von Schlüsselpersonen,
- Wechsel in der Sachbearbeitung,
- öffentliche Debatten,
- öffentliche Proteste und Konflikte,
- Gerichtsentscheidungen,
- Veränderung der Bewertung von Daten,
- Veränderungen im rechtlichen Rahmen,
- Pläne anderer Planungsebenen oder Planungsträger und
- Erreichen (geplanter) Meilensteine.

Das ist ein breites – und hier nur beispielhaft dargestelltes – Bündel von Wert- und Zielunsicherheit, Organisations- und Koordinationsunsicherheit sowie Entscheidungsunsicherheit. Diese Unsicherheiten unterliegen keiner Kontrolle innerhalb eines beobachteten Planungsprozesses, können aber mehr oder weniger stark durch ihn beeinflusst werden. Markantestes Beispiel sind sicherlich öffentliche Proteste und Konflikte um Großprojekte. Sie stehen in engem Bezug zu einem Planungsprozess, können aber nicht sicher vorhergesehen oder gar ‚geplant‘ werden.

Veränderungen in diesen Unsicherheitsebenen legen aber nahe, dass hierdurch auch eine Veränderung in der Rolle von Planern unbewusst oder bewusst stattfindet. Beispielhaft sei hier die Herstellung neuer diskursiver Situationen nach den Protesten gegen das Bahnprojektt Stuttgart 21 genannt (Gualini 2015). Unter der Perspektive der hier verwendeten Rollenverständnisse wurde das Schlichtungsverfahren insgesamt aus der Rolle eines Moderators organisiert und durchgeführt²⁰². Planung wurde dann innerhalb des Verfahrens bewusst in die Rolle eines technischen Problemlösers zurückversetzt, um auf *einer* Diskussionsebene mit konfligierenden *frames* und *storylines* in einem komplexen Geflecht von Akteuren, Interessen und Machtverhältnissen agieren zu können (Hajer und Versteeg 2005: 177; Weick, Sutcliffe und Obstfeld 2005: 410; Gualini 2015: 198–202) – hier allerdings

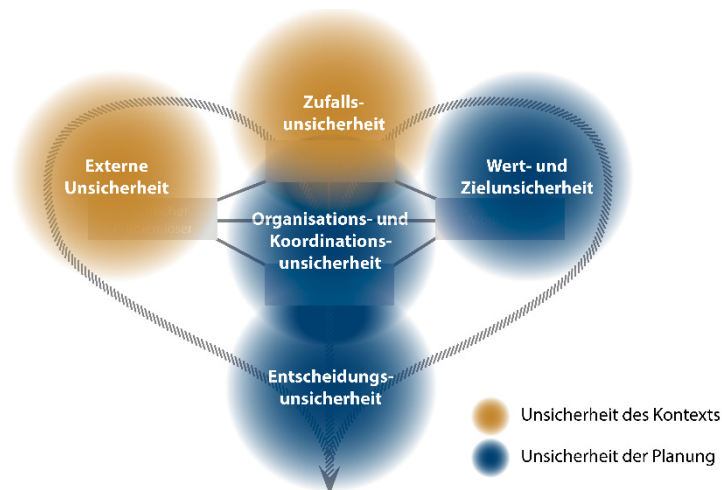
²⁰² Im Schlichtungsprozess wurde hierfür das Wort Mediation und der dahinter liegende Ansatz verwendet (vgl. Gualini 2015).

dann hin zu einem „*game of expertise and counterexpertise*“ (Gualini 2015: 203) und vielen offenen Fragen in Bezug auf Demokratie, Instrumentalisierung und Bürgerbeteiligung in der Planung (Selle 2011; Zimmermann 2012b; Wagner 2013).

9.3.3 Unsicherheiten im Modell

Die fünf identifizierten Unsicherheits Ebenen können grob in das oben dargestellte Modell übertragen werden (vgl. Abbildung 39). Im Kern der Beschreibung liegt damit die Entscheidungsunsicherheit, die für planungspraktisches Handeln für jede Begründung einer Entscheidung in den Kern der Unsicherheitsreduktion rückt.

Abbildung 39: Unsicherheits Ebenen im Modell



Quelle: eigene Darstellung

In den äußeren Bereichen der vereinfachten Modelldarstellung werden externe Unsicherheit insbesondere durch den technischen Problemlöser, Zufallsunsicherheit durch den Erforscher und Wert- und Zielunsicherheit durch den Moderator reduziert. Organisations- und Koordinationsunsicherheit befinden sich in der Mitte des Modells in der größten Nähe zu allen Rollenverständnissen und zwischen Wert- und Zielunsicherheit sowie Entscheidungsunsicherheit. Die Reduktion von Entscheidungsunsicherheit liegt schließlich dort, wo sich reduzierte Wert- und Zielunsicherheit sowie externe Unsicherheit treffen und die Betrachtung auch über den aktuellen Planungsprozess hinausgeht.

9.4 Verbindungen: Zusammenwirken von Rollen in einem Planungsprozess

In Kap. 8.2 wurde in der Praxisprüfung eine Verknüpfung von planerischen Tätigkeiten zu den vier Rollenverständnissen vorgenommen. Diese Zusammenstellung ist in Tabelle 20 in der Übersicht dargestellt als Profile, d. h. zu jedem Rollenverständnis sind mehrere Verhaltensweisen analog zur Zusammenführung im vorhergehenden Kapitel zugeordnet. In **fett** markiert sind die jeweils wichtigsten Kernbegriffe, die den größten Erklärungsbeitrag zu einem jeweiligen Rollenverständnis leisten.

Tabelle 20: Verhaltensprofile der vier Rollenverständnisse

Rolle	Tätigkeiten
I. Technischer Problemlöser	Analysieren, Beurteilen , Festlegen, Hinterfragen, Ordnen
II. Moderator	Diskutieren , Moderieren, Unterstützen
III. Strategischer Navigator	Argumentieren, Koordinieren , Kritisieren, Managen, Navigieren, Überzeugen
IV. Erforscher	Beobachten, Erforschen

Quelle: eigene Darstellung²⁰³

Diese vier Verhaltensprofile können nicht zuletzt als Diskussionsgrundlage für praktisches Planungs Handeln verwendet werden. Es sind vier Profile, die analytisch so aufgebaut sind, dass sie sich klar voneinander abgrenzen. Die Zusammenfassung ist auf Verhaltensweisen von Planern (Merkmale) erfolgt, nicht auf individuelle Planer als Personen (Merkmalsträger). Sie sind deshalb keine Typen real existierender Planer – theoretisch könnte jedes Profil aber auch von einer Einzelperson so ausgefüllt werden. Aus der Praxisprüfung ist deutlich geworden, dass es sämtliche Tätigkeiten tatsächlich in der Planungspraxis gibt und auch individuelle Planer eine große Bandbreite von Tätigkeiten und Verhaltensweisen in sich vereinen. Damit wird die Frage noch nicht beantwortet, wie diese zusammenwirken. Wenn man davon ausgeht, dass alle Personen, die in der Regionalplanung als Planer arbeiten, an Planungsprozessen im Sinne dieser Arbeit beteiligt sind, stellt sich im nächsten Schritt die Frage danach, wie diese Verhaltensweisen – hier zusammenfasst in den vier Rollenverständnissen – zur Beschreibung genutzt werden können. Nach der vollständigen Trennung in komplementäre Rollenverständnisse, die eine große Bandbreite von Möglichkeiten abdecken, geht es im Folgenden also einen Schritt weiter hin zu einer zusammenhängenden Integration, die modellhaft den Weg zu einem (temporären) Ergebnis beschreiben kann (vgl. Schreyögg 2012: 41).

9.5 Muster: mögliche Wege durch den Planungsprozess

Ziel ist nicht die vollständige Abbildung der Komplexität eines Planungsprozesses mit allen inhärenten Unsicherheitsebenen, sondern ein plausibles Forschungsmodell zur rollenbasierten Beschreibung wie beispielsweise bei Van de Ven (2007: 144)²⁰⁴. Dieses sollte Muster bereitstellen, die im Sinne eines *pattern-matching* in der Fallstudie den Abgleich mit dem theoretischen Grundgerüst ermöglichen (Yin 2009: 40–45). Der hier erforderliche Schritt ist es, theoriegeleitete Statements zu entwickeln, die in der Praxis erkannt und gegeneinander und gegenüber anderen narrativen Erklärungsmustern in einer Fallstudie geprüft werden können (vgl. Lamker 2014b: 21). Es geht dabei weniger darum, etwas vollständig Neues oder Unbekanntes zu entdecken. Es erscheint unwahrscheinlich nach Jahrzehnten der Forschung hier neue Bestandteile in einem Planungsprozess zu finden oder gar einen idealen Prozess zu definieren. Das Forschungsmodell soll aber den Scheinwerfer auf bekannte und gängige Situationen richten und diese metaphorisch ‚in neuem Licht‘ betrachten. Eine bekannte Situation kann dadurch anders interpretiert, anders verarbeitet und zukünftig in vergleichbaren Situationen ggf. anders gehandelt werden. Hier sind die Rollenverständnisse auf dem schwierigen (und komplexen) Grat zwischen ‚den Theorien‘ und ‚der Welt‘ (Flyvbjerg 2006b: 39; Van de Ven 2007: 144).

Das Modell ist grundsätzlich ohne Vorannahmen über mögliche Wege durch einen Planungsprozess anwendbar. Es erscheint hier aber sinnvoll, plausible Wege als Hypothesen aufzustellen, um das theoretische Grundgerüst soweit zu verfeinern, dass im Anschluss Rückschlüsse auf diese hypothetisch formulierten Kausalketten möglich sind (Flyvbjerg 2006a: 229, 2011; Lamker 2014b: 17). Die im Folgenden entwickelten Wege durch einen Planungsprozess sind grundsätzlich sowohl auf einen Prozess

²⁰³ Vgl. die Verknüpfung von planerischen Verhaltensweisen zu Rollenverständnissen in Kap. 8.2.

²⁰⁴ Zur Bedeutung von Prozess- und Forschungsmodellen siehe auch Kap. 2.2.

als Gesamtes anwendbar wie auch entlang einzelner abgegrenzter Themenbereiche. Dieser Ansatz weist eine große Ähnlichkeit zu Van de Ven et al. (1999: 95–124) auf, aber ohne die Festlegung auf einen effizientesten oder gar besten Weg. Prozesse, die nicht die Prämissen II bis IV erfüllen, sind nicht oder nur eingeschränkt nutzbar, um das hier entwickelte Modell zu testen und anzuwenden. Der erwartete Erkenntnisgewinn ist dabei am größten bei der Bearbeitung komplexer Megatrends (vgl. Prämisse IV), die in Ursachen und Wirkungen besonders grenz-, fach- und generationenübergreifend sind und dadurch in besonderem Maße eine Neu- und Umjustierung innerhalb von Planungsprozessen wahrscheinlich werden lassen. Die vier Rollenverständnisse bewegen sich entlang einer Achse einerseits von der Illusion von Sicherheit (Rollenverständnis I) hin zur Illusion von Planung (Rollenverständnis IV). Dabei geht es von der Frage „was muss getan werden?“ hin zur Frage „was könnte passieren...?“. Ein formeller Regionalplan ist entweder der zentrale Endpunkt, auf den ein Planungsprozess hinläuft (Rollenverständnis I), ein wichtiger Schritt in einem langfristigen Prozess (Rollenverständnisse II und III) oder nur eine temporäre Fixierung in einem kontinuierlichen Fluss (Rollenverständnis IV).

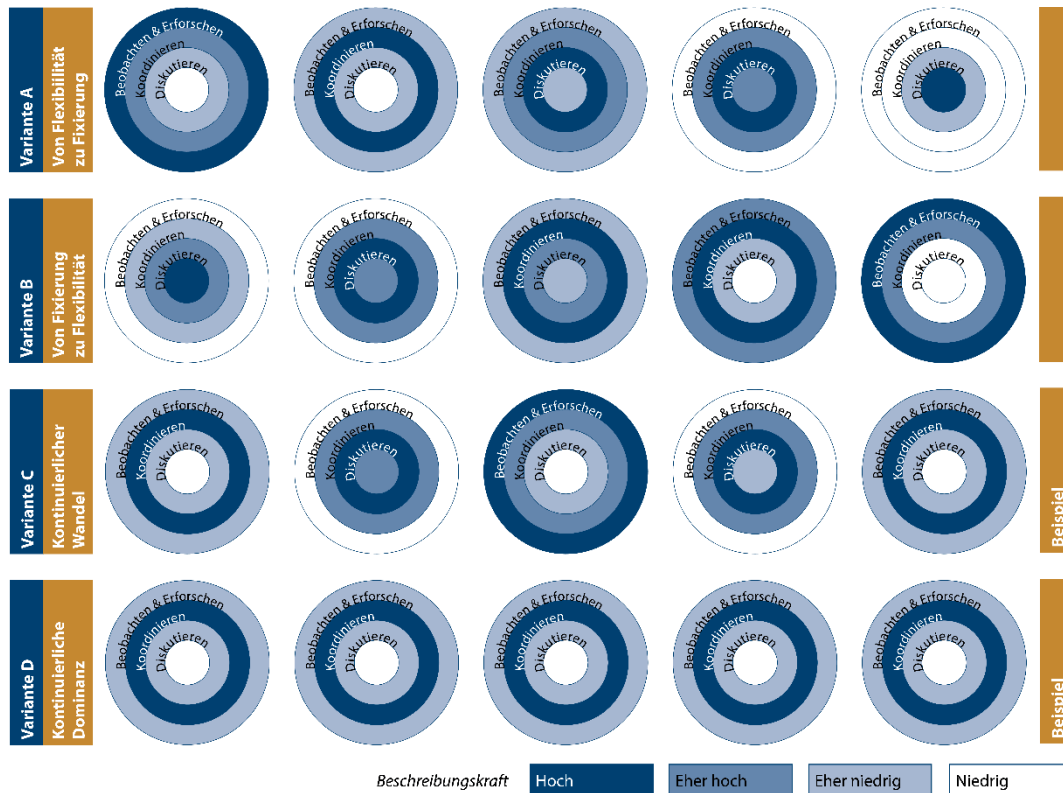
Jede Reduktion einer Unsicherheit ist gleichzeitig mit einer Erhöhung anderer Unsicherheit verbunden (vgl. Kap. 6.5), ohne dass eine mathematische Beziehung angegeben werden kann. Sofern nicht alle Rollenverständnisse innerhalb eines gesamten betrachteten Prozesses exakt gleichbedeutend im Hinblick auf die Reduktion von Unsicherheit und Komplexität auftreten – was als unwahrscheinlich gelten muss –, werden Hypothesen über Veränderungen möglich. Jedes Rollenverständnis adressiert unterschiedliche Unsicherheitsebenen, gleichzeitig ist aber die Reduktion aller fünf Ebenen innerhalb eines komplexen Planungsprozesses zu erwarten. Hieraus können aus dem Modell die folgenden Grundvarianten (A bis C) sowie eine ergänzende Testvariante vorgeschlagen werden (vgl. Abbildung 40):

- A – von Flexibilität zu Fixierung
- B – von Fixierung zu Flexibilität
- C – kontinuierlicher Wandel
- D – kontinuierliche Dominanz

Die Varianten A bis C gehen davon aus, dass alle Rollenverständnisse zu gewissen Zeiten jeweils die bedeutungsvollsten sind. Variante D vermutet als Testvariante eine durchgehende Dominanz eines der Rollenverständnisse, die aber aus dem Modell heraus unwahrscheinlich sein muss. Die ersten beiden Varianten sind gegenläufige Entwicklungen. A würde einem Start in der Mitte des Modells entsprechen und sich dann nach außen bewegen. B würde umgekehrt außen beginnen und sich in die Mitte bewegen. Beide Varianten A und B können sich abwechseln oder mehrfach wiederholen innerhalb eines komplexen Planungsprozesses. Variante A kommt der Vorstellung eines Planungsprozesses am nächsten, die eine Herausforderung oder ein Problem linear abarbeiten (Fürst und Ritter 1993: 151–152; vgl. Schönwandt und Jung 2005a). Zu Beginn des Prozesses ist die Perspektive weit aufgemacht und das Vorgehen zu einem gewissen Grad flexibel. Hier sind die mittleren beiden Rollenverständnisse gut geeignet, um als Start in den Prozess eine Problembeschreibung zu erfassen und das Vorgehen strukturiert zu erarbeiten. In den folgenden Schritten geht es dann stärker auf eine Fixierung hin, die mittels technischer Problemlösung wie auch Moderation erreicht und bestätigt wird.

Anders herum ist es bei Variante B. Hier steht am Anfang eine fixierte Vorstellung von Herausforderung, Problem und Vorgehen. Innerhalb des Prozesses sind dann aber weder technische Problemlösung noch Moderation ausreichend, um weiter zu arbeiten. Dann verschiebt sich das Rollenverständnis hin zur Mitte, um entweder einen strategischen breiteren Fokus anzugehen oder das Feld über die Erforschung noch einmal aufzumachen. Am Ende geht aus der Fixierung eine große Flexibilität hervor, die über Erforschung und strategische Navigation fortgesetzt wird.

Abbildung 40: Mögliche Wege durch den Planungsprozess (vereinfacht)



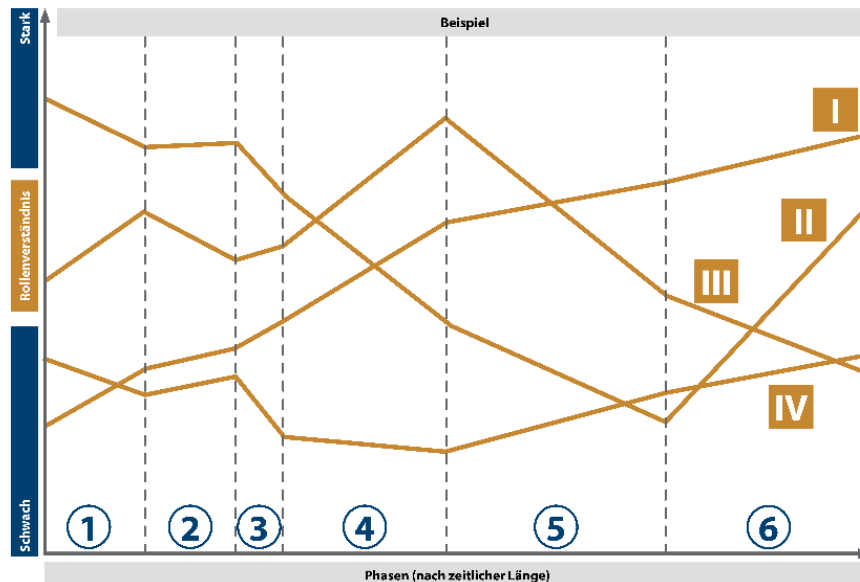
Quelle: eigene Darstellung

Varianten A und B könnten auch als „von Adaption zu Planung“ (Variante A) bzw. anders herum als „von Planung zu Adaption“ (Variante B) bezeichnet werden (nach Wiechmann 2008b). Da hier alle Rollenverständnisse gleichermaßen unter Planung gefasst werden, ist diese Begriffsverwendung hier nicht sinnvoll. Eine eindeutige Richtung, die nach außen als solche erkennbar ist, könnte aber auf eine bewusste und sehr aktive Steuerung eines Planungsprozesses hindeuten. Variante C ist durch einen kontinuierlichen Wandel zwischen allen Rollenverständnissen gekennzeichnet, der in unterschiedlichen Richtungen innerhalb des Modells ‚springt‘. Insbesondere ein häufiges Springen zum Experimentieren und Hinterfragen kann dort vermutet werden, wo eine besonders komplexe Herausforderung oder ein Megatrend bearbeitet werden (vgl. Prämisse IV), ist aber bei formalisierten Planungsprozessen aufgrund ihrer Vorstrukturierung und eines in der Regel abgegrenzten Ziels (als Produkt in Form eines Plans oder einer Strategie) potenziell mit größeren Hürden verbunden.

Im Gegensatz dazu ist Variante D eine kontinuierliche Dominanz eines Rollenverständnisses innerhalb des gesamten Planungsprozesses. Kleinere Bewegungen sind innerhalb des Modells denkbar, aber das Zentrum verlagert sich nicht (vgl. Abbildung 43). Diese Variante erscheint sehr unwahrscheinlich für einen komplexen politischen Prozess oder einen Prozess, an dessen Ergebnis tatsächlich eine Innovation steht (vgl. Van de Ven et al. 1999: 114–116). In komplexen Situationen und in einem innovativen Prozess muss erwartet werden, dass es mehr als nur marginale Verschiebungen von Rollenverständnissen im Laufe des Prozesses gibt und dass alle Rollenverständnisse einen substantiellen Beitrag zu einer Beschreibung beitragen können. Selbst ein linear geplanter und einheitlich organisierter Prozess kann in einer realweltlichen Umgebung nicht ohne Irritationen von

außen gedacht werden²⁰⁵. Irritationen wiederum provozieren Fragen, diese produzieren neue Unsicherheit und erfordern wiederum eine weitere Reduktion. Wenn also Phasen oder Teile des Prozesses untersucht werden und diesen Schluss zulassen, sollte als erste Konsequenz die Wahl der betrachteten Phasen oder Teile überprüft werden und in der Regel kleinteiliger werden, um die Dynamik erfassen zu können.

Abbildung 41: Rollenverständnisse im Zeitverlauf (Beispiel), nach zeitlicher Länge

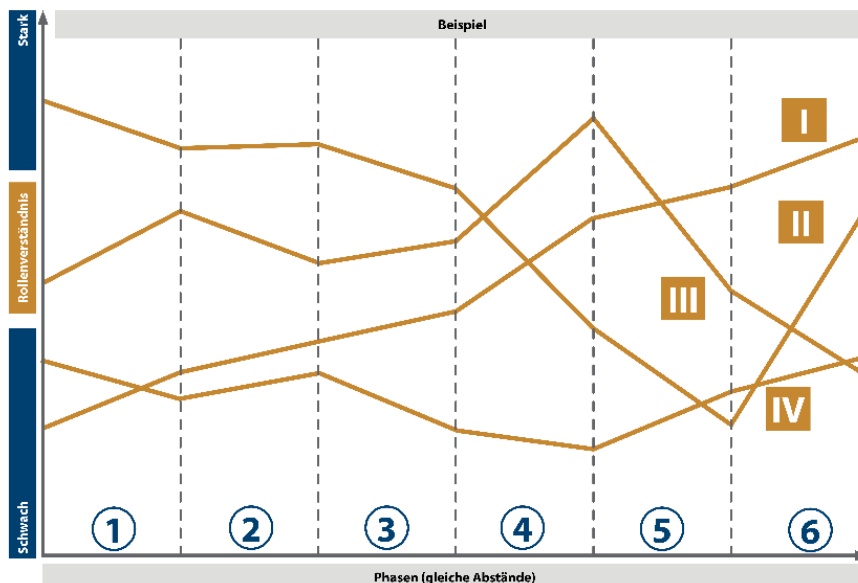


Quelle: eigene Darstellung

In einer weitergehenden Darstellungsvariante können die Rollenverständnisse nach der Analyse auch in grafischer Form abgetragen werden (vgl. Abbildung 41, vgl. Van de Ven et al. 1999: 112–121). Der beispielhaft dargestellte Verlauf bewegt sich im Bereich zwischen den Varianten A und C. Dabei werden die Veränderungen im Verlauf von eingeteilten Phasen sichtbar gemacht. Die Beschreibungskraft eines Rollenverständnisses einer Phase ist jeweils an deren Ende auf der horizontalen Linie abgetragen, die einen Phasenwechsel zeigt. Auf der Y-Achse sind dabei keine quantitativen Werte eingetragen, sondern eine Einordnung eines Rollenverständnisses im Bereich zwischen starker bis schwacher Beschreibungskraft. Erkennbar wird hier nicht der tatsächliche zeitliche Anteil, den Verhaltensweisen eines Rollenverständnisses in einer Phase ausmachen. Es geht um die Bedeutung, die ein Rollenverständnis für die Beschreibung einer Phase einnimmt. Anzunehmen ist, dass zwar eine Verbindung zu realen zeitlichen Arbeitsanteilen besteht. Die tatsächliche Dauer von Tätigkeiten oder Verhaltensweisen steht für das Modell aber nicht in einem linearen Zusammenhang zu deren Bedeutung für die Strukturierung und die ‚Geschichte‘ des Prozesses. Zwischen den Phasengrenzen wird die Veränderung hier linear dargestellt. Grundlegende Veränderungen können auf rekonstruierte wichtige Punkte bezogen werden. Kleinteilige Entwicklungen innerhalb der Phasen können über die weitere textliche Ausarbeitung ergänzt werden, wobei zugunsten der Verständlichkeit und Reduktion der Komplexität des dargestellten Prozesses auch in einer vertiefenden Fallstudie nie alles wiedergegeben werden kann.

²⁰⁵ Hier kann kein Prozess konzeptualisiert werden, der sowohl die Reduktion von Unsicherheit und Komplexität wie die Entscheidung *an einem Punkt* vornimmt. Damit würde es sich nicht mehr um einen Planungsprozess im Sinne dieser Arbeit handeln (vgl. auch Kap. 2.1.2).

Abbildung 42: Rollenverständnisse im Zeitverlauf (Beispiel), gleicher Abstand



Quelle: eigene Darstellung

In einer weiteren Darstellungsvariante, die besser für die o. g. Ziele des Modells geeignet ist, kann ein Verlauf von Rollenverständnissen so eingetragen werden, dass jede Phase unabhängig von ihrer tatsächlichen Länge in Tagen, Wochen oder Jahren den gleichen Anteil in der Darstellung einnimmt (vgl. Abbildung 42). Unter der Annahme, dass alle Phasen aus Sicht der Planer und Akteure gleichbedeutend sind, werden damit die Veränderungen der Rollenverständnisse deutlicher in Bezug auf die als wichtig erkannten Meilensteine eines Prozesses hervorgehoben. Im Vergleich der Darstellungen betont Abbildung 41 die Veränderungen auf der linearen Zeitachse, beispielsweise durch vergleichsweise große Veränderungen in Relation zur Dauer in Phase 3. Demgegenüber ist, mit Blick auf die Veränderungen auf einer subjektiven Zeitachse in Abbildung 42, die lange Phase 5 durch eine hohe Veränderung der Rollenverständnisse gekennzeichnet.

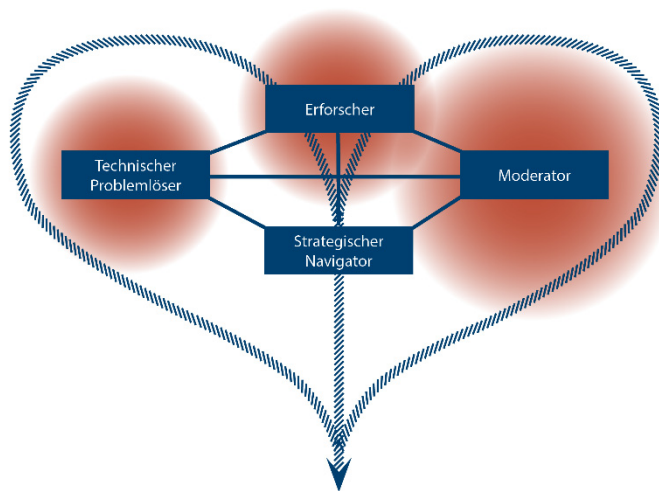
Ist Planung also ein *Prozess des rollenbasierten raumbezogenen Managements*? Diese Frage kann hier nicht normativ beantwortet werden. Planung ist aber in jedem Fall ein Prozess, der mit einem rollenbasierten Modell, wie es hier entwickelt wurde, beobachtet und beschrieben werden kann. Die hier zusammengeführten Überlegungen zeigen eine neue kognitive Karte auf, die bei dem Verständnis eines Planungsprozesses helfen kann, bei dem Planung nicht mithilfe *einer Rolle* beschrieben werden kann. Komplexe Planungsprozesse erfordern mehrere Rollenverständnisse – und alle sind grundsätzlich in einem Planungsprozess zu erwarten. Es braucht aber hier zusätzlich einen Blick aus dem raumbezogenen Management, um Veränderungen der Rollenverständnisse in unterschiedlichen und teilweise gegensätzlichen Varianten zuzulassen. In diesem Sinne wird hier kein idealtypischer Ablauf der folgenden Untersuchung vorangestellt und auch kein Ergebnis impliziert, das normative Schlussfolgerungen beinhalten muss.

9.6 Beschreibung: Bedeutung von Rollenverständnissen

Die Fixierung auf eine Rolle bringt also potenziell ebenso Probleme mit sich wie die Überlagerung vieler Rollen. Beides sind Extremfälle, die in der Praxis bei individuellen Akteuren beobachtet werden könnten, bei kollektiven oder korporativen Akteuren in einem komplexen Prozess aber wegen der Einseitigkeit auch für einen kurzen beobachteten Zeitraum kaum ausreichend sein können. Stattdessen wird hier erwartet, dass zu jedem zeitlichen Schnitt innerhalb eines Prozesses mindestens ein Rollenverständnis dominant ist, d. h. die größte Beschreibungskraft in sich birgt, und in der Regel

mehrere Rollenverständnisse zur Beschreibung der Situation herangezogen werden können (vgl. Abbildung 43).

Abbildung 43: Bedeutung von Rollenverständnissen zu einem Zeitpunkt des Prozesses (Beispiel)



Quelle: eigene Darstellung

Es bleibt die Frage, *wann* Veränderungen konkret stattfinden. Wenn das Modell zur Beschreibung eines komplexen Planungsprozesses herangezogen werden soll, muss es notwendigerweise eine Reduktion vornehmen. Einerseits lassen sich bei komplexem Handeln einzelne Stationen oder Phasen nicht klar trennen und fließende Übergänge sind die Regel (Wiechmann 2010: 29). Komplexität ist nie vollständig erfass- und beschreibbar (vgl. Prämisse III). Andererseits sind Abstraktionen, Reduktionen und Vereinfachungen notwendig, um mithilfe des hier entwickelten Scheinwerfers etwas erkennen zu können. Fallstudien sind zwar durchaus geeignet, vor allem in einem erzählenden Charakter viele Aspekte komplexer Zusammenhänge abzubilden (Flyvbjerg 2011) – aber auch sie können nicht alles erzählen.

Was heißt das konkret? ein Planungsprozess kennzeichnet sich durch eine kontinuierliche Entwicklung (vgl. Prämisse II). Entwicklung bedeutet hier nicht, dass es nur Veränderungen in einer Richtung gibt. Während des Prozesses können sich Elemente, Verbindungen, aber auch der Prozess selbst verändern. Dabei werden Fragen beantwortet und Unsicherheitsebenen durchdrungen ebenso wie Komplexitätswolken eingegrenzt. Eine kontinuierliche Entwicklung ist im ersten Schritt nichts anderes als eine potenziell unendliche Zahl von Stationen, Schritten oder Phasen. Das Modell kann also auf eine Grundgesamtheit von unendlich vielen Abschnitten gelegt werden. Dieser Ansatz ist vergleichbar zu dem *strategic choice*-Ansatz, das von einer Entscheidungssituation unter Unsicherheit ausgeht, die unterschiedliche Antworten zur Festlegung eines gemeinsamen Kurses zulässt (Friend, Power und Yewlett 1974: 30–35; Friend und Hickling 2005: 7–15). Der Prozess an sich entwickelt sich zwar entlang der Zeitachse weiter. Zwischen jeder beobachteten Phase sind aber Entwicklungen in grundsätzlich jeder Richtung zwischen den Rollenverständnissen denkbar. Veränderungen des Rollenverständnisses können sich über den gesamten beobachteten Planungsprozess damit auch wiederholen, sich widersprechen oder sich gleichzeitig oder nacheinander ergänzen.

9.7 Empirie: Zugänge und Basis für die Untersuchung

Die Grundidee für den empirischen Zugang ist, vereinfacht gesagt, das Modell mit dem Aufstellungsprozess zum Regionalplan Ruhr in Interaktion zu setzen. Der Prozess im Ruhrgebiet steht hierbei beispielhaft für einen umfassenden integrativen und innovativen Planungsprozess, der über einen längeren Zeitraum eine Vielzahl von Handlungssituationen beinhaltet und darauf ausgerichtet ist,

eine mittel- bis langfristige Wirkung zu entfalten. Aus der Anwendung des Modells zur Beschreibung des Prozesses kann es verfeinert und angepasst werden, was wiederum anhand des Prozesses geprüft werden kann.

Die Frage, die sich hier dann unweigerlich stellt, ist die Auswahl geeigneter Stationen des Planungsprozesses. Da kein normatives Modell vorgegeben wurde und grundsätzlich unterschiedliche Verläufe hier in die Analyse einbezogen werden, müssen Stationen induktiv aus den Fallstudien heraus entwickelt werden. Grundsätzlich sind dabei unendlich viele Stationen für die Untersuchung denkbar, was aber aus forschungspraktischen Gründen unmöglich ist. Einfache, kumulative Stufen oder Phasen können die Untersuchung innovativer Prozesse durch einen einfachen Startpunkt möglich machen (vgl. Van de Ven et al. 1999: 8). Eine plausible ‚Geschichte‘ kann ebenfalls Ausgangspunkt für eine Strukturierung von Informationen sein (Mohr 1982: 214; Weick, Sutcliffe und Obstfeld 2005: 410). Gründe für eine zeitweise Stabilität in einem Prozess kollektiver Führung und strategischen Wandels könnten knappe Ressourcen, intensive soziale oder organisatorische Einbettung von Anführern, kreativer Opportunismus von Mitgliedern oder zeitabhängige Komponenten wie Trägheit, mangelnde Aufmerksamkeit oder Schutz einer formalen Position sein (Denis, Lamothe und Langley 2001: 826–827).

Sinnvoll erscheint es hier, in einem ersten Schritt nach wichtigen Stationen zu suchen, an denen Planer selbst den Prozess festmachen und ihn strukturieren. Das Ziel ist also, den Prozess weder zeitlich linear zu erfassen noch an extern gegebenen Punkten. Sondern anhand der zentralen Stationen, an denen Planer selbst die ‚Geschichte‘ des Prozesses fixieren. Das können solche Punkte sein, an denen Planer nach außen treten und Probleme definieren, Lösungen entwickeln sowie das Zusammenspiel von Akteuren, Informationen und Fragen neu oder verändert ausarbeiten und damit zur öffentlichen Diskussion stellen. In einem formalen Planungsprozess kann vermutet werden, dass sich wichtige Stationen im Zusammenspiel mit politischen Entscheidungsgremien und der Entscheidungsfindung in Ausschüssen und Versammlungen finden. Hierfür müssen im Vorfeld die Verbindungen zwischen Akteuren, Informationen und Fragen vor dem Hintergrund einer eigenen Rolle (neu) geordnet werden (vgl. Kap. 6.4), d. h. die Unsicherheit und Komplexität reduziert werden. Aus einer politischen Befassung wiederum können sich grundsätzliche Veränderungen und neue Impulse ergeben, können Entwicklungen gestoppt, verlangsamt oder beschleunigt werden.

Tabelle 21: Rollenverständnisse und mögliche beobachtbare Tätigkeiten

Rollenverständnis	Mögliche beobachtbare Tätigkeiten	Reduzierte Unsicherheitsebenen
I. Technischer Problemlöser	Informationen sammeln, verarbeiten und analysieren Fachliche Beurteilungen treffen und richtige Antwort definieren Problemlösung entwickeln und in Plänen oder Konzepten umsetzen	Externe Unsicherheit
II. Moderator	Diskussionsarena schaffen und eröffnen Offenen Dialog moderieren und Konsens über Rahmenbedingungen und Ziele suchen Akteure in der Diskussion unterstützen Ergebnis festhalten (und umsetzen)	Organisations- und Koordinationsunsicherheit Wert- und Zielunsicherheit
III. Strategischer Navigator	Rahmenbedingungen erkennen und die Definition einer strategischen Zielrichtung koordinieren Flexibel innerhalb des Prozesses machbare Schritte erkennen und umsetzen Zielbezogen flexibel und adaptiv ‚navigieren‘	Externe Unsicherheit Entscheidungsunsicherheit Organisations- und Koordinationsunsicherheit
IV. Erforscher	Den Prozess insgesamt beobachten und alle Entscheidungen und Auswirkungen hinterfragen Fragen stellen, radikal anders über Konsequenzen nachdenken und alternative Perspektiven und Möglichkeiten entwickeln Testen von Grenzen und Suchen nach Möglichkeiten Unerwartete (und unerwünschte) Themen einbringen und auf das Unerwartete vorbereiten	Zufallsunsicherheit

Quelle: eigene Darstellung

In Tabelle 21 werden die vier Rollenverständnisse anhand möglicher beobachtbarer Tätigkeiten zusammengefasst. Dazu sind die Unsicherheitsebenen aufgeführt, die vornehmlich reduziert werden. In **fett** hervorgehoben sind die vier Unsicherheitsebenen, die überwiegend in einem Rollenverständnis reduziert werden kann. Die ersten Schritte der Überprüfung sind dann in Frageform: Was sind die Rahmenbedingungen? Mit welchen Akteuren arbeiten Planer zusammen? Was sind die Schlüsseldokumente? Diese Fragen sollten zunächst für den gesamten Planungsprozess betrachtet werden, um ihn daraus in Schritte zu unterteilen und die Basis für eine im zweiten Schritt detailliertere Untersuchung der Rollenverständnisse zu ermöglichen.

Das Vorgehen muss dabei iterativ erfolgen und immer wieder kritisch auf die erkannten Stationen und Abschnitte zurückschauen und diese bei Bedarf anpassen. Die Rahmenbedingungen sind erforderlich, um den Prozess insgesamt und seinen Zeitverlauf überhaupt beobachten zu können, aber auch, um die rollenbezogenen Verhaltensweisen vor dem Hintergrund zur Verfügung stehender Möglichkeiten einordnen zu können. Akteure müssen als ein Element des Modells zunächst ermittelt werden und dienen als Basis für die Eingrenzung von Schlüsseldokumenten. Aus diesen können wiederum Informationen und Fragen extrahiert werden. Ausgangspunkt dafür bilden verschiedene Konstruktionen (oder: *frames*) von Problem(en) und Lösung(en) der Klimaanpassung²⁰⁶ sowie der dazwischen stattfindenden Informationsverarbeitung und der dahinterstehenden Planung von Umsetzung und Sammlung offener Fragen. Die empirische Prüfung als Fallstudie mit einem Einzelfall muss dabei vor allem offen sein für neue Erkenntnisse, unerwartete Ergebnisse und Anpassungen des Vorgehens. Insofern wird der Rahmen im folgenden Kapitel weiter fallspezifisch angepasst.

²⁰⁶ Vgl. auch McEvoy, Fünfgeld und Bosomworth (2013), Fünfgeld und McEvoy (2014) zur Frage divergierender *frames* oder Bezugsrahmen des Themas Klimaanpassung.

10 Aufstellungsprozess zum Regionalplan Ruhr mit dem Regionalen Diskurs

In der praxisbezogenen Säule dieser Arbeit bildet das folgende Kapitel den wesentlichen Beitrag zur Überprüfung, Kritik und Erweiterung der Rollenverständnisse und des in den vorhergehenden Kapiteln entwickelten Modells. Dazu stehen die folgenden Unterkapitel unter zwei Leitfragen, die gemeinsam bearbeitet werden. Das ist zuerst die Frage: „*Wie ‚liest‘ sich der Aufstellungsprozess zum Regionalplan Ruhr mit diesem Scheinverfer?*“ (Leitfrage 10.1). Dabei erfolgt der Blick zuerst auf Hintergrund und Prozessgestaltung (Kap. 10.1 bis 10.3) und dann auf den Aufstellungsprozess mit dem regionalen Diskurs und seinen Kernprodukten (Kap. 10.4), mit einem Schwerpunkt auf das beispielhafte Thema der Klimaanpassung. Es geht darum, wichtige Stationen herauszuarbeiten (Kap. 10.5) und dann das Modell auf Phasen des Planungsprozesses zu legen (Kap. 10.5.1 bis 10.5.8). Daran anknüpfend geht es entlang der zweiten Frage: „*Welche Veränderungen für Rollenverständnisse der Planung sind im Prozess erkennbar?*“ (Leitfrage 10.2) darum, aus den Stationen heraus Veränderungen der Rollenverständnisse im Prozess zu beschreiben (Zwischenfazit in Kap. 10.6). Dabei geht die Perspektive weiter bis zu einem Zukunftsausblick auf mögliche weitere Veränderungen und zukünftige Entwicklungen (Kap. 10.7).

Dieses Kapitel ist auch als explorativer Versuch zu sehen, mit dem Prozessmodell zu arbeiten. Im Aufbau knüpfen die ersten drei Unterkapitel eng an die Bausteine des Megatrends Klimawandel und Klimaanpassung und der Regionalplanung in Deutschland an. Das Kapitel legt dafür zunächst die Kontextbedingungen zu Planaufstellung und Klimawandel sowie zur Prozessgestaltung dar. Im Anschluss werden Schlüsseldokumente und Akteure erläutert, auf die in der folgenden Analyse zurückgegriffen wird. Hieraus bildet sich die Grundlage dafür, den Prozess in Phasen anhand des Prozessmodells zu untersuchen und rollenbezogenes Handeln auf Basis der Modellelemente zu analysieren. Als Schlaglicht dient die Falluntersuchung dazu, das in den vorhergehenden Kapiteln entwickelte Prozessmodell zu testen und auf dieser Basis die Entwicklung in der Tiefe darzustellen, die für Rückschlüsse auf dessen Anwendbarkeit erforderlich ist. Die folgenden Unterkapitel greifen für alle Aussagen und inhaltlichen Verweise auf Plandokumente, Präsentationen oder Diskussionen ausschließlich auf öffentlich zugängliche Informationen zurück. Die Beschreibungskraft des Prozessmodells kann dadurch in gleichmäßiger Tiefe dargestellt werden. Die Auswahl und Strukturierung erfolgt vor dem Hintergrund des Wissens des Verfassers, das auch teilnehmende Beobachtung, Gespräche und Interviews einschließt (vgl. Kap. 2.5 und Kap. 2.6). Sämtliche Aussagen können anhand der verwendeten Quellen grundsätzlich auch von jedem Leser nachgezeichnet werden.

10.1 Hintergrund der Planaufstellung

Zu den wesentlichen Grundlagen der Planungs- und Klimaanpassungsforschung sowie der Situation der räumlichen Planung in NRW werden im Folgenden drei kompakte Erweiterungen vorgenommen, die für das Verständnis des regionalen Diskurses erforderlich sind. Das Ruhrgebiet als Region wird zuerst eingeordnet (Kap. 10.1.1), gefolgt von den beiden Themenfeldern Regionalplanung und Regionalentwicklung und den hier liegenden Herausforderungen (Kap. 10.1.2) sowie zuletzt der Stellung und den heutigen Aufgaben des RVR (Kap. 10.1.3).

10.1.1 Das Ruhrgebiet als komplexe Region

Begrifflich wird das Ruhrgebiet bereits seit über einem Jahrhundert einheitlich bezeichnet und mit dem RVR oder seiner Vorgängerorganisationen SVR und KVR gibt es eine lange Konstanz in einer

regionalen Organisation (vgl. Kap. 5.2.7). Seit Gründung des SVR geht es im Ruhrgebiet durchgehend eine regionale Organisation, in der vielfältige regionale Aufgaben verankert waren oder sind. Vor dem Hintergrund nicht auflösbarer, unendlicher und sich zeitlich verändernder Unsicherheiten hat die Region aber auch immer wieder die Frage umgetrieben, welche Organisationsstruktur für eine erfolgreiche regionale Planung und regionale Entwicklung sinnvoll ist. Mehrfache Veränderungen in der Organisation formeller Regionalplanung und kontinuierliche Diskussionen über die Zentralisierung administrativer und planerischer Aufgaben sind davon ein Ergebnis (Blotevogel 2001; Zöpel 2005; Goch 2009; Blotevogel 2011b; Bogumil et al. 2012; Breidenbach et al. 2013; Kastorff-Viehmann, Utku und RVR 2014; MIK NRW 2015: 1).

Die gesamte Rhein-Ruhr-Region gilt für einige Autoren als eine der weltgrößten polyzentralen Metropolregionen (Pain und Hall 2006: 12) oder als Grund- oder Urtyp einer polyzentralen Metropolregion (Knapp, Scherhag und Schmitt 2006). Mit der bis hier verwendeten Komplexitätsdefinition ist eine räumliche Einheit nicht zu beschreiben, weil auf Basis der Prämissen jede Region mit ihren Zusammenhängen zwangsläufig komplex ist. Für die raumbezogene Praxis und Forschung wird komplex teilweise verwendet mit Bezug auf eine polyzentrische und verflochtene administrative oder politische Struktur, auf vielschichtige räumliche Muster ohne klares Zentrum oder auf sich sehr schnell verändernde administrative, räumliche oder politische Strukturen. Das Ruhrgebiet zum Zugschnitt des RVR wird dann aufgrund seines politisch-administrativen und räumlichen Kontexts als komplexe Region bezeichnet. Aber noch mehr aufgrund vielfältiger Kooperationsstrukturen, die – wenn man die Grenzen des RVR ausblendet – die Region kaum noch als einheitliches oder gar statisches Gebilde erscheinen lassen (Goch 2009; Terfrüchte und Schulze 2010; Terfrüchte 2015). Wichtige administrative Zentren des Landes NRW sind so beispielsweise bisher mehr in Köln, Münster, Düsseldorf, Aachen, Bielefeld und Arnberg zu finden als in den Städten des Ruhrgebiets (Terfrüchte 2015: 198). Die Frage, ob das Ruhrgebiet zersplittert oder zerschnitten ist oder ob vielfältige und teilräumliche Verknüpfungen zu Nachbarregionen auch positiv sein können, soll hier nicht weiter betrachtet werden²⁰⁷.

„Johannes Rau war immer leidenschaftlich gegen die Integration des Ruhrgebiets. Er hat den Regionalverband Ruhr bekämpft, er fühlte sein Landeswappen dadurch gefährdet. Ich schätze ihn sehr, aber ihm die IBA abzurufen war eine schwierige Anstrengung. Die IBA war, mit Unterstützung bestimmter Gremien, die Veranstaltung eines genialen Stadtplaners, aber sie können Karl Ganser nicht vorwerfen, dass er nicht gleichzeitig noch die Städte des Ruhrgebiets zusammengelegt hat.“ (Christoph Zöpel, in Uderberg 2009)

Unabhängig davon, ob von Ruhr oder Rhein-Ruhr die Rede ist: als heterogene und polyzentrale Region werden einerseits überlappende Prozesse von Strukturwandel und sozialräumlicher Polarisierung festgestellt, ebenso wie spezifische Standortvorteile durch vergleichsweise geringe Siedlungsdichten und guten Zugang zu Freiräumen (Reicher et al. 2011; Münter und Volgmann 2014: 17). Angesichts der vielfältigen und verwobenen funktionalen Zusammenhänge in NRW erscheint eine Zentralisierung administrativer Funktionen für das Gebiet des Ruhrgebiets aber weder zwingend, noch naheliegend (vgl. Terfrüchte 2015). Der räumliche und geschichtliche Zusammenhang der Region und ihrer räumlichen Entwicklung legt aber nahe, auch gemeinsam über Regionalplanung und Regionalentwicklung nachzudenken.

Im Verständnis dieser Arbeit ist die administrative Struktur selbst nicht unsicher oder komplex. Im Gegenteil sind Elemente und Ebenen meist in ihrer Zahl überschaubar und potenziell vollständig beschreibbar. Komplex können aber die dahinterliegenden Prozesse sein, die mit dieser Struktur in Verbindung gebracht werden. Je nach Standpunkt kann eine administrative Struktur dann entweder als eine Unsicherheitsebene erkannt werden (beispielsweise Regionalplanung als externe Unsicherheit

²⁰⁷ Diskussionen über flexible Geometrien, *soft spaces* oder *fuzzy boundaries* würden so einen Schluss zulassen und die Vorteile in einer administrativen – und potenziell flexibleren – Zersplitterung sehen.

für die kommunale Bauleitplanung) oder die Form komplexer Überlagerungen von Elementen und Verbindungen annehmen (beispielsweise ein gemeinsam aufzustellender Regionalplan mit Bezug auf viele Unsicherheiten). Viele hier handelnde Akteure empfinden die Region als solches als komplex und begründen hierin eine besondere Herausforderung für die regionale Planung und regionale Entwicklung (Tönnies und Wegener 2014: 236).

„Der neue Osten: Er liegt im Westen.“ (Dörries 2012)

53 Gemeinden (11 kreisfreie Städte und 4 Kreise) stellen eine – aus Sicht vieler beteiligter Akteure und auch Wissenschaftler – besondere Anforderung an regional integriertes und gemeinsam abgestimmtes Handeln. Die Region bewegt sich im Spannungsfeld aus kommunaler Selbstverwaltung und Planungshoheit auf der einen Seite sowie intensiven Verknüpfungen innerhalb wie außerhalb der Region sowie oft kaum raumstrukturell sichtbaren Kommunalgrenzen auf der anderen Seite (vgl. auch Terfrüchte 2015). Dazu kommen eine polyzentrische Siedlungsstruktur mit vielen Stadt-, Stadtteil- und Ortsteilzentren. Etwa ein Viertel Bevölkerung hat einen mit Migrationshintergrund und eine anhaltende Finanzschwäche der kommunalen Haushalte prägt viele öffentliche Diskussionen (sehr prägnant beispielsweise Dörries 2012).

Eine Antwort auf diese als komplex empfundene Region: die Zentralisierung administrativer Strukturen und Zusammenlegung von formellen Kompetenzen und informeller Strategieentwicklung in *einer* regionalen Institution. In eine weit gehende Richtung argumentiert Christoph Zöpel für eine Weltstadt Ruhr (Zöpel 2005) und eine Zentralisierung von Aufgaben sowohl der Kommunen wie der drei Bezirksregierungen, der beiden Landschaftsverbände und des Verkehrsverbands Rhein-Ruhr (VRR) für das Ruhrgebiet (in Underberg 2009). Auch Wegener (2015) argumentiert für eine starke Integration der räumlichen Planung auf der regionalen Ebene. Kunzmann (2001b: 153–154) stellt rückblickend ebenfalls fest, dass innovative Handlungen im Ruhrgebiet von außen von der Landesebene kommen müssen – als Beispiele nennt er die Internationale Bauausstellung (IBA) Emscher Park, aber auch die Gründung und der Aufbau der Ruhrgebietsuniversitäten in den 1960er- und 1970er-Jahren. Die Forderung nach einem direkt gewählten Parlament für die Gesamtregion mit einem regierenden Bürgermeister wurde zudem bereits 2009 von Martin Tönnies, dem damaligen Fraktionssprecher der Grünen in der Verbandsversammlung des RVR, als parteiübergreifendes Ziel dargestellt (in Underberg 2009)²⁰⁸.

10.1.2 Regionalplanung und Regionalentwicklung im Ruhrgebiet

Die Frage, die sich durch die folgenden Unterkapitel zieht, ist: kann man eine komplexe Herausforderung in einer komplexen Region mit einem komplexen Planungsprozess bearbeiten? Das Ruhrgebiet blickt auf eine lange und wechselvolle Geschichte der Regionalplanung und integrierten Regionalentwicklung zurück. Eine gemeinsame Perspektive für die Gesamtregion, die auch mit einer gemeinsamen Organisationsstruktur verbunden ist, war und ist Thema vieler Arbeiten. Regionale Planung und regional abgestimmte Entwicklung gibt es aber auch von unten. Kunzmann (2010: 15) stellt vor Beginn des Aufstellungsverfahrens für den Regionalplan Ruhr fest, dass viele Gemeinden auch von unten die Initiative ergriffen haben und dass die meisten Planer in den Kommunen wissen, „dass sie in Zeiten der Globalisierung nur dann als Region wettbewerbsfähig sind, wenn sie als Region gemeinsame Ziele verfolgen, wenn sie sich auch als Region einheitlich nach aussen [sic] darstellen“. Auch Albrechts (2015: 519) äußert sich zutiefst skeptisch über die bisherigen Erfolge, auf der regionalen Ebene Planung zu stabilisieren und eine Perspektive der Regionalentwicklung zu etablieren (vgl. Kunzmann 2001b).

²⁰⁸ Es gibt sowohl auf regionaler wie auf lokaler Ebene unterschiedliche und mitunter gegensätzliche Ansichten dazu, wie und wie viel in der Region regional organisiert werden sollte. Die Nachzeichnung weitergehender Konfliktlinien ist für das Verständnis des regionalen Diskurses nicht erforderlich.

Hier soll bewusst die Frage ausgeklammert werden, welche Organisationsstruktur für die Region insgesamt oder die regionale Planung am besten geeignet ist. Im Sinne des rollenbasierten Ansatzes sind immer unterschiedliche Rollen, d. h. zusammenhängende Verhaltensweisen, innerhalb eines Kontexts, d. h. hier einer organisatorischen Struktur, möglich. *Eine* Idealform kann es also nicht geben. Allerdings gilt, dass nicht jedes Verhalten innerhalb einer gegebenen Struktur möglich ist. Hier wird davon ausgegangen, dass zunächst in einem bestehenden Kontext gehandelt wird – dieser kann sich aber verändern, d. h. zum Bestandteil des Planungsprozesses werden. Es gibt Belege dafür, dass Stadtregionen durch eine gute organisatorische Zusammenarbeit und Integration in einer regionalen Institution viel gemeinsam erreichen können (Löwis 2012; Zimmermann 2012a). Aber ebenso sind gemeinsame Initiativen von einzelnen Gemeinden oder von Teilregionen wertvolle Bestandteile, die hier nicht themen- und situationsunabhängig als besser oder schlechter bewertet werden können. Wichtiger ist zunächst, eine gemeinsame inhaltliche Richtung zu entwickeln und weder auf mehr Zwang von oben, noch auf mehr Druck von unten für organisatorische und strukturelle Änderungen zu warten (vgl. Dirk Haas, in Underberg 2009).

10.1.3 Stellung und heutige Aufgaben des RVR

Wenn ein Begriff von Akteuren der überörtlichen Ebene prominent hervorgehoben wird für die heutige und zukünftige Aufgabe des RVR, so ist es der Begriff einer Klammer für das gesamte Ruhrgebiet und regionale Funktionen und Aufgaben (RVR 2014: 5; MIK NRW 2015: 1). In dieser Funktion liegt dann auch die Aufgabe der Regionalplanaufstellung, die derzeit gültigen Regionalpläne für das Verbandsgebiet des RVR durch einen neuen Regionalplan Ruhr zu ersetzen. Derzeit gültig sind Teilbereiche der Regionalpläne der Bezirksregierungen Arnsberg, Düsseldorf und Münster sowie der regionale Flächennutzungsplan der sechs Städte des zentralen Ruhrgebiets (vgl. Kap. 5.2.6). Diese werden mit Fertigstellung des Regionalplans Ruhr für das Verbandsgebiet abgelöst. Der regionale Flächennutzungsplan soll auf Grundlage von §39 Abs. 5 LPlG NRW unabhängig vom RVR und ohne Funktion als Regionalplan als gemeinsamer Flächennutzungsplan der beteiligten Gemeinden bestehen bleiben.

10.2 Klimawandel im Ruhrgebiet

Der erste wichtige Schritt in den folgenden beiden Unterkapiteln ist ein kurzer Überblick über aktuelle Extremwetterereignisse sowie den langfristigen Klimatrend in NRW und dem Ruhrgebiet²⁰⁹. Hier geht es um einen Aufriss des Rahmens, in dem sich die Problemdefinition innerhalb des Planungsprozesses einordnen kann.

10.2.1 Aktuelle Extremwetterereignisse

Als gesellschaftliches und politisches Problem wird der Klimawandel vor allem dann prominent hervorgehoben, wenn in aktuellen Extremwetterereignissen ein Anlass dazu gesehen wird – und in der Erwartung, ähnliche Ereignisse in Zukunft häufiger zu erleben. Plötzliche und unerwartete Extremwetterereignisse führen zu einer verstärkten Wahrnehmung von klimatischen Veränderungen und einer höheren Bereitschaft für veränderndes Handeln (Stehr und Storch 2010: 129; Berrang-Ford, Ford und Paterson 2011; Berkhout 2012: 95). Zudem lassen sich Konsequenzen von Extremwetterereignissen sehr viel einfacher in Geldwerten erheben als kontinuierliche Veränderungen. Langfristige

²⁰⁹ Viele Dokumente sind für das Gebiet des Landes NRW erarbeitet worden (vgl. auch Kap. 5.3.4), sodass bezüglich des allgemeinen Trends auch Aussagen für das Landesgebiet enthalten sind, sofern eine Gültigkeit auch für das Ruhrgebiet naheliegender ist.

Effekte, z. B. auf die menschliche Gesundheit, können in den monetären Kosten sehr viel höher liegen oder andere Effekte, z. B. auf die Biodiversität, auch Werte weit über monetäre Kosten hinaus haben. Ein Blick auf große zurückliegende Extremwetterereignisse lohnt also hier, um den Bezugsrahmen einzuordnen auf einen wichtigen Bereich von Klimawandelfolgen, mit denen in Zukunft häufiger und in erhöhter Intensität gerechnet wird. Extremwetterereignisse selbst sind zwar zunächst Teil der externen Unsicherheit und der Zufallsunsicherheit, d. h. Unsicherheiten des Kontexts. Die Anpassung an diese Ereignisse und ihre Auswirkungen geht aber auch tief vor allem in die Wert- und Zielunsicherheit (wie viel Schutz – oder Sicherheit – und an welchen Orten?) sowie der Organisations- und Koordinationsunsicherheit (wer arbeitet noch an gleichen Fragen und wie?²¹⁰).

Deutschlandweit einschneidende Extremwetterereignisse, die bis heute vielfach rezipiert werden, waren die europaweite Hitzewelle 2003 sowie die großen Hochwasser an der Elbe 2002 sowie an Elbe und Donau 2013. Die Hitzewelle hat viele Fragen der gesundheitlichen Auswirkungen des Klimawandels hervorgebracht, während die Hochwasserereignisse noch einmal den Blick auf den vorbeugenden Hochwasserschutz geschärft haben. In jüngerer Zeit wurde das Ruhrgebiet von mehreren Sturzfluten, Stürmen und kürzeren Hitzewellen getroffen (vgl. auch Netzwerk Vulnerabilität 2014). Am 26. Juli 2009 wurden im östlichen Ruhrgebiet bis zu 202 l/m² Niederschlag in weniger als zwei Stunden gemessen. Folge waren kleinräumig starke Überschwemmungen im westlichen Dortmund und in tief gelegenen Bereichen entlang der Emscher. Auch wichtige Infrastrukturen, beispielsweise die Tunnelbereiche der S-Bahn zwischen Dortmund und Bochum, waren durch Überflutung nicht nutzbar. Große Aufmerksamkeit auf das Ruhrgebiet und das Rheinland wurde Pfingsten 2014 gelenkt, als nach einer kurzen Hitzewelle mit Temperaturen von 38°C der Sturm ‚Ela‘ mit bis zu 150 km/h Schäden von über 650 Mio. € vor allem im mittleren Ruhrgebiet verursacht hat. Wichtige Bahntrassen waren tagelang nicht befahrbar, große Stadtparks oder Wälder wochen- oder monatelang nicht begehbar. Die Auswirkungen sind bis heute beispielsweise im Essener Süden gut sichtbar durch großflächig fehlende Bäume. Der bisher letzte große Sturm war Orkan ‚Niklas‘, der am 31. März 2015 für Schäden von über 750 Mio. € in weiten Teilen Deutschlands verantwortlich war. Aufgrund einer Windgeschwindigkeit von bis zu 140 km/h wurde hier beispielsweise der Bahnverkehr in NRW weitgehend eingestellt. Der Sommer 2015 war schließlich gekennzeichnet durch mehrmalige Hitzeperioden, die Anfang Juli und Anfang August zu Rekorden von über 40°C geführt haben.

10.2.2 Langfristiger Trend

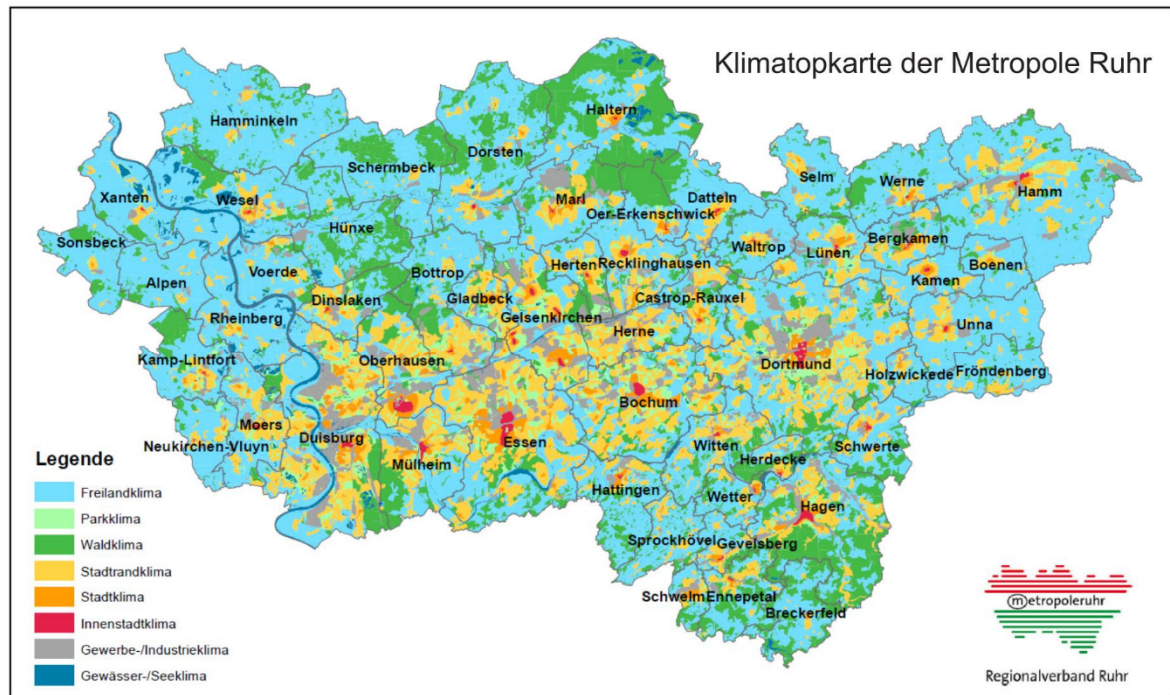
Geplant wird immer in der Zukunft – mit allen kurz-, mittel- und langfristigen Herausforderungen (vgl. Baumgart et al. 2013). Viele Ereignisse haben in den zurückliegenden Jahren dazu beigetragen, das Thema Klimawandel und die Anpassung an mögliche Konsequenzen hoch auf die politische und planerische Agenda zu setzen oder dort zu belassen. Für eine verstärkte planerische Reaktion ist dann vor allem auch der langfristige Trend entscheidend: wird es tatsächlich wärmer? Werden Stürme und Sturzfluten häufiger? Und mit welchen Problemen müssen wir vor allem in den Städten durch Hitzewellen rechnen? Auch ohne Veränderungen im langfristigen Trend ist es sinnvoll, die Anpassungskapazität gegenüber Extremwetterereignissen in der Planung zu berücksichtigen. Die erwarteten Veränderungen in NRW und dem Ruhrgebiet unterstreichen aber die Notwendigkeit vorsorgender Anpassung an die erwarteten Folgen.

Die Ruhrgebietsstädte wurden in einer Studie für das Umweltbundesamt (adelphi, PRC und EURAC 2015: 656) vornehmlich als hoch verdichtete Region mit strukturellen Schwächen eingeordnet. Chancen und Risiken einer hohen Verdichtung sind hier gleichzeitig aufzufinden. Verdichtete Bereiche des Ruhrgebietes werden hier heute schon als Klimaraumtyp ‚warmes Klima‘ bezeichnet (adelphi, PRC

²¹⁰ Das betrifft hier insbesondere raumrelevante Fachplanungen (vgl. auch Kap. 5.2.1).

und EURAC 2015: 659). Das komplette Ruhrgebiet könnte in ferner Zukunft zu diesem Klimaraumtyp gehören (adelphi, PRC und EURAC 2015: 661) und Herausforderungen an menschliche Gesundheit, Wirtschaft sowie die Infrastruktur stellen. Städtische Wärmeinseln, eine überdurchschnittliche Zahl von heißen Tagen und Tropennächten sowie damit verbundener Hitzestress gehören zu den Merkmalen, die schon heute beobachtet werden können und sich verstärken werden.

Abbildung 44: Klimatopkarte des Ruhrgebiets



Quelle: RVR 2013h: 15

Steigende *Temperaturen* werden also für das Ruhrgebiet zukünftig vor allem in den Sommermonaten ein immer wichtigeres Problem werden. Zwischen 1901 und 2008 ist die Jahresmitteltemperatur in NRW bereits um ca. 1,1°C angestiegen, mit einem ansteigenden Trend in den letzten Jahrzehnten (LANUV 2010: 18; MKULNV NRW 2015c: 20). Große Teile des zentralen Ruhrgebiets sind gekennzeichnet durch Innenstadtklima, Stadtklima oder Stadtrandklima (vgl. Abbildung 44). Die Vulnerabilität der Region ist hier durch die Kombination aus Siedlungsstruktur, Bevölkerungsdichte und den soziodemographischen Daten besonders hoch (vgl. auch Kropp 2007). Die größten Hitzeinseln sind dabei die Innenstädte der größeren Städte. Schon heute sind diese Gebiete als städtische Hitzeinseln besonders betroffen von den Folgen heißer Sommertage und Hitzewellen. In Zukunft wird dem Freihalten von kleinen Grünflächen, aber vor allem den Zuflussbahnen von Kalt- und Frischluft aus den Freiland-, Wald- und Parkklimagebieten des Ruhrgebiets in die dicht bebauten Gebiete eine noch höhere Bedeutung zukommen (RVR 2013h: 17–18). Freiflächen haben ebenso eine Funktion als (Nah-)Erholungsflächen auch außerhalb warmer Sommertage. Im langfristigen Trend wird ein Rückgang der Anzahl der *Heiztage* erwartet, wobei hier die Abnahme für das Ruhrgebiet im deutschlandweiten Trend am geringsten ausfällt (adelphi, PRC und EURAC 2015: 84). Wärmere Winter führen hier aber auch zu potenziellen Heizkostensparnissen.

Für den *Wasserhaushalt* werden ebenfalls langfristig Herausforderungen erwartet, die sehr großräumig auftreten oder das Ruhrgebiet gemeinsam zu einem Zeitpunkt betreffen können. Wichtigster Bereich ist dabei der Schutz vor Hochwasser, Starkregen und Sturzfluten. Häufigkeit und Intensität dieser Ereignisse werden voraussichtlich ansteigen. Die Jahressumme des Niederschlags in NRW ist zwischen 1901 bis 2008 um etwa 13 % angestiegen, aber mit einer hohen regionalen Variabilität (LANUV 2010: 24; MKULNV NRW 2015c: 20). Das nördliche Ruhrgebiet gehört deutschlandweit aufgrund

von Betrieben aus der Metall-, Chemie- oder Petrochemieindustrie zu den Regionen mit einem hohen Bedarf an Prozesswasser (adelphi, PRC und EURAC 2015: 481). Probleme mit dem Wasserdargebot werden hier aber bisher vor allem in Teilaspekten wie der Gewässertemperatur und dem Kühlwasserangebot für Kraftwerke diskutiert (MKULNV NRW 2015c: 20). Lange anhaltende Dürren oder Wasserknappheit werden aus heutiger Sicht nicht erwartet. Von Experten wird aber eine reduzierte Betriebssicherheit der Ruhralsperren erwartet, die langfristig zu Engpässen in der Trinkwasserversorgung in den Sommermonaten führen kann (adelphi, PRC und EURAC 2015: 351). Mehrere aktuelle *Extremwetterereignisse* waren eng mit Stürmen oder Orkanen verbunden. In langfristigen Prognosen wird oft weniger explizit auf diese Folgen eingegangen oder Stürme sind verbunden mit Starkregen, beispielsweise infolge von Hitzegewittern im Sommer. Die *Biodiversität* ist zudem in Gefahr aufgrund steigender Temperaturen und eines Verlusts von Lebensräumen. Arten- und Biotopschutz ist vor dem Hintergrund zunehmenden Stresses auch für Pflanzen und Tiere wichtig.

Insgesamt gibt es langfristig viele Herausforderungen für das Ruhrgebiet durch die erwarteten Veränderungen des Klimas. Die größten punktuellen Gefahren werden in den Folgen von Extremwetterereignissen gesehen, die in ihrer Anzahl häufiger und im Ausmaß größer werden sollen. Die größten andauernden Gefahren in den Auswirkungen steigender Temperaturen und Hitzewellen. Unabhängig davon wichtig bleibt der Hochwasserschutz entlang der Bäche und Flüsse, wobei das Ruhrgebiet hier bereits relativ gut aufgestellt ist. Demgegenüber stehen auch positive Effekte durch geringere Heizkosten oder einer Verringerung der Zahl von Kältetoten. Für die Regionalplanung zeigt sich hier ein mögliches Dilemma: viele potenzielle negative Folgen haben eine hohe Raumbedeutsamkeit. Potenziell positive Folgen eines veränderten Klimas hingegen bewegen sich in anderen Politikfeldern und können kaum durch formale Instrumente begleitet werden.

10.3 Aufstellungsprozess und regionaler Diskurs

„Der Weg in die Zukunft der Metropole Ruhr erfolgt durch ein starkes, transparentes und kommunikationsorientiertes Verfahren zur Aufstellung dieses Regionalplans: den Regionalen Diskurs.“ (Martin Tönnes, in RVR 2013f: 5)

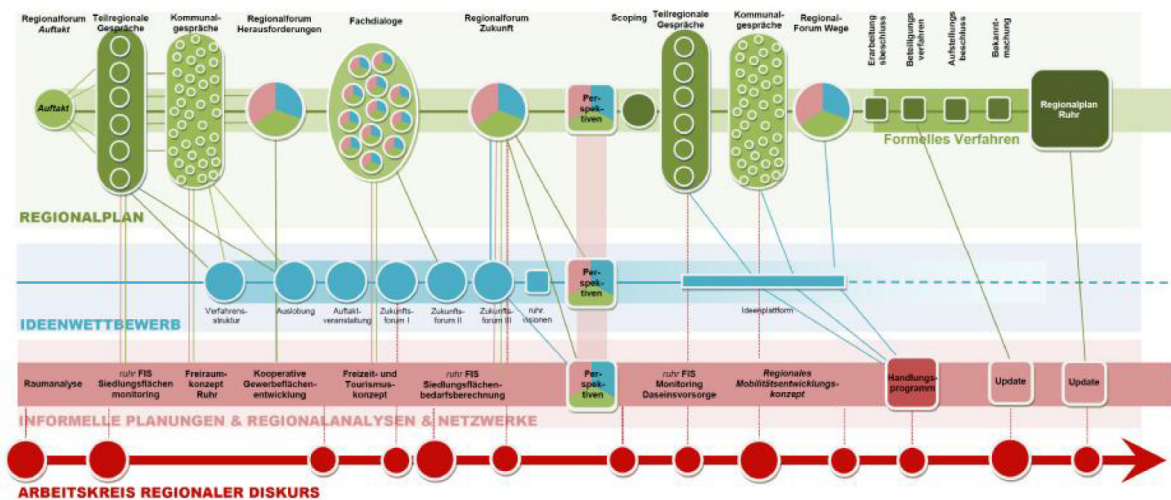
Das Ziel erscheint schwierig zu erreichen: in einer komplexen Region, in der zwar gleichzeitig viel planerische Expertise²¹¹ vorhanden ist, aber auch große Herausforderungen bewältigt werden müssen, soll ein Regionalplan für das Verbandsgebiet des RVR aufgestellt werden. Die Mindestanforderung dafür wird durch das ROG und das Landesplanungsgesetz NRW gelegt – eine Maximalforderung gibt es nicht. Der Prozess hin zum einheitlichen Regionalplan für das Ruhrgebiet wurde ausgeweitet in einen regionalen Diskurs, der mit der gesamten Region als gemeinsames Verfahren getragen werden sollte (Wagener 2011; Wagener et al. 2014).

Ziel dabei war und ist es, Regionalplanung und Regionalentwicklung zu verbinden in einem innovativen und integrativen Verfahren, das in besonderem Maß der Kommunikation und Transparenz verpflichtet ist (Wagener et al. 2014; Tönnes 2015). So kann der Prozess des RVR beispielhaft für aktuelle transparente Planverfahren gesehen werden, die gleichzeitig ergebnisorientiert wie ergebnisoffen sind (Baumgart et al. 2013: 9) – und durch frühzeitige Kommunikation auch darauf setzen, Konflikte zu einem späten Zeitpunkt zu vermeiden (Baumgart et al. 2013: 9; Tönnes 2015; Tönnes und Lamker 2015). Der Prozess selbst startete offiziell am 6. Mai 2011 mit einer Auftaktveranstaltung (Regionalforum Auftakt; vgl. auch Bongartz 2011; Tönnes und Wagener 2014).

²¹¹ Von planerischer Expertise kann sowohl eine Unsicherheitsreduktion wie eine Unsicherheitserhöhung ausgelöst werden. Langjährige Erfahrung mit regionaler Entwicklung oder regionaler Planung erlauben deshalb keine direkten Rückschlüsse auf einen schnelleren oder übersichtlicheren Prozess.

Der regionale Diskurs ist damit aus zwei Gründen ein besonderer Fall: erstens erfolgt die Aufstellung eines formellen Regionalplans für einen neuen räumlichen Zuschnitt, der viele bisherige Zuständigkeiten durchschneidet. In dieser Größenordnung ist das – zumindest für Deutschland und die zurückliegenden Jahre – sehr ungewöhnlich. Und zweitens ist mit dem Planungsprozess die enge Verknüpfung zwischen (strategischer) regionaler Entwicklung und (formeller) staatlicher Regionalplanung beabsichtigt, die auf der besonderen Stellung des RVR als kommunaler Verband mit der Kompetenz für staatliche Regionalplanung aufbaut. Abbildung 45 zeigt das Ablaufschema des regionalen Diskurses in seiner aktuellsten Fassung. Die einzelnen Prozesselemente werden im nächsten Unterkapitel erläutert.

Abbildung 45: Ablaufschema des regionalen Diskurses (Stand: 20.01.2016)



Quelle: Wagoner 2016: 6

Grob gesagt besteht der Prozess hier aus fünf Bestandteilen. Im oberen Bereich die Teile, die unmittelbar mit der Aufstellung des Regionalplans verbunden sind. Das ist das formelle Verfahren selbst (dunkelgrün) sowie viele zusätzliche Prozesselemente im Vorlauf (hellgrün). Das formelle Verfahren wurde zum Zeitpunkt dieser Arbeit noch nicht eröffnet. Darunter liegt als drittes der Ideenwettbewerb, der grafisch eine zentrale Stellung in der ersten Hälfte des regionalen Diskurses einnimmt. Darunter liegen viertens informelle Planungen, Regionalanalysen und Netzwerke (hellrot), die auf das regionale Handlungsprogramm hinarbeiten (dunkelrot). Der regionale Diskurs als Prozess wird fünftens fortlaufend begleitet durch einen Arbeitskreis, in dem kommunale Vertreter und Beteiligte aus dem RVR gemeinsam sitzen. Die Grafik selbst stellt die größte Querverbindung der drei großen Schienen mit den Perspektiven für die räumliche Entwicklung dar, die als integrierendes Dokument 2014 verabschiedet wurden (RVR 2014). Daneben zeigen viele Verknüpfungen von den kommunikativen Bausteinen der oberen Schiene zu den informellen Planungen, Analysen und Netzwerken im unteren Bereich fortlaufende Verknüpfungen auf. Das Ablaufschema insgesamt legt grafisch den Schwerpunkt auf Zusammenhänge und das Ineinandergreifen von Prozessbausteinen, die mehr auf einer Ebene ausgebreitet als in einen klar abgegrenzten Zeitplan gegliedert werden.

10.4 Schlüsseldokumente und Akteure des Prozesses

Was sind also die beteiligten Akteure und Kernprodukte oder Schlüsseldokumente? Diese Frage leitet die folgenden Unterkapitel, in denen die wichtigsten Dokumente – wie sie in der Zusammenschau von Beteiligten der Planung selbst sowie externen Beobachtern benannt werden – zusammengefasst

werden. Das dient dann als Basis und Einordnung von Querverweisen für den folgenden ausführlichen Blick in verschiedene Phasen des Planungsprozesses.

10.4.1 Regionalplan

Ausgangspunkt des regionalen Diskurses war die neue Pflicht zur Aufstellung eines Regionalplans für das Verbandsgebiet des RVR nach LPLG NRW²¹². Als Kerninstrument der Raumordnung muss er hier den Anforderungen aus ROG, den Vorgaben der Landesebene aus LEP NRW und LPIG NRW ebenso genügen wie den Bedürfnissen der Kommunen. In jedem Regionalplan müssen raumstrukturelle Festlegungen, die anzustrebende Siedlungs- und Freiraumstruktur sowie Aussagen zur Sicherung von Trassen und Standorten für Infrastruktur abgedeckt werden (§8 Abs. 5 Satz 1 ROG)²¹³. Im Gegenstromprinzip ist der Regionalplan eng nach unten mit der kommunalen Ebene und nach oben mit der Landesebene verknüpft (vgl. Fürst 2010: 43). Als Instrument der gesamträumlichen und überfachlichen Planung sind Zusammenspiel und potenzielle Konflikte mit Fachplanungen zu erwartende Bestandteil der Aufstellung und der Verwendung des Regionalplans.

Zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Arbeit wurde der Entwurf des Regionalplans in teilregionalen und kommunalen Gesprächen diskutiert. Der öffentlichen Diskussion zugänglich waren nur kleine Ausschnitte. Der Abschluss der Gespräche ist bis August 2016 geplant, mit einer anschließenden Phase der Nachbereitung bis Juni 2017 und dem dann geplanten Regionalforum Wege und einem formellen Erarbeitungsbeschluss ab September 2017 (Bongartz 2016a).

10.4.2 Regionales Handlungsprogramm

Der Begriff eines regionalen Handlungsprogramms ist erst im Verlauf des regionalen Diskurses entstanden. Die Idee hierzu wurde aus dem Ideenwettbewerb (vgl. Kap. 10.4.5) heraus entwickelt und der Auftrag zur Ergänzung des Regionalplans um ein zweites integriertes Gesamtdokument ist am 4. April 2014 in der Verbandsversammlung gefasst worden (vgl. auch RVR 2014: 5). In der Beschlussfassung wurde das Handlungsprogramm zunächst ‚Strategieband‘ genannt, zeitweise wurde auch der Begriff ‚Regiebuch‘ oder ‚Hausaufgabenbuch‘ verwendet. Als *„Handbuch zur Regionalentwicklung“* (Tönnies, in Winterhager 2014: 28) sollte es feste Vorgaben des Regionalplans ergänzen und die Themen und Ideen zusammenführen, die sich für eine Integration in den formellen Regionalplan nicht eignen.

Im Januar 2016 wurden erste fertig gestellte Bestandteile der Regionalpolitik über den Planungs- und den Umweltausschuss des RVR präsentiert und dort diskutiert. Zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Arbeit sind Aufbau und beispielhafte Inhalte öffentlich verfügbar, aber noch kein vollständiger Entwurf²¹⁴. Der Aufbau des Handlungsprogramms erarbeitet entlang von 10 Themenfeldern und 40 Handlungsfeldern insgesamt 114 Handlungsansätze (Wagener 2016: 48). Der Entwurf wurde der Regionalpolitik bereits zur Verfügung gestellt und in Fachkreisen besprochen (Lenkungsreis Städteregion Ruhr 2030, Beirat und Arbeitskreis zum regionalen Diskurs, Stadt- und regionalwissenschaftliches Forschungsnetzwerk Ruhr, vgl. Wagener 2016: 57).

10.4.3 Regionalforen

Regionalforen sollen alle relevanten Akteure innerhalb des regionalen Diskurses zusammenbringen und stellen zentrale Ankerpunkte innerhalb des Prozessaufbaus dar (vgl. Abbildung 45). Immer wieder benannt wurde hier ein doppeltes Einbeziehen von Akteuren: inhaltlich mit Blick auf gemeinsame regionale Ziele und mit regional verteiltem Fachwissen, aber auch an einem Ort mit

²¹² Zu Grundlagen und Anforderungen an Regionalpläne vgl. Kap. 5.2.

²¹³ Vgl. hierzu Kap. 5.2.4.

²¹⁴ Dem Verfasser liegt ebenfalls kein Entwurf vor. Alle in diesem Kapitel getroffenen Aussagen über Inhalte des Handlungsprogramms beruhen ausschließlich auf öffentlich zugänglichen Informationen und Präsentationen.

Blick auf gemeinsame persönliche Diskussionen. Zum Zeitpunkt dieser Arbeit stattgefunden haben das Regionalforum Herausforderungen (23./24.11.2011) sowie das Regionalforum Zukunft (30.01.2014). Für September 2017 ist das abschließende Regionalforum Wege geplant (Bongartz 2016a). Zielgruppe sind vor allem Vertreter aus den Kommunen und Kreisen der Region, Träger öffentlicher Belange sowie politische Vertreter und weitere Personen aus Wissenschaft und Ministerien.

10.4.4 Fachdialoge

Mit Fachdialogen ist eine Reihe von elf sektoralen Diskussionsveranstaltungen gemeint, die zwischen April 2012 und März 2013 durch den RVR organisiert wurden. An den Veranstaltungen waren jeweils zwischen etwa 50 und 100 Teilnehmer beteiligt (vgl. Tabelle 22). Das Ziel dabei war, sektorspezifische Anforderungen zusammenzutragen und gemeinsam mit Experten und Akteuren der Region zu diskutieren. Als Grundlage wurden Fachbeiträge, Gutachten oder die fachlichen Stellungnahmen herangezogen, die als Vorbereitung für den Regionalplan erarbeitet wurden. Eine gewisse Sonderstellung hatte der Fachdialog Verkehr & Mobilität, der ein neues Querschnittsthema etablieren sollte. Alle Fachdialoge wurden anschließend schriftlich dokumentiert, in die politischen Gremien des RVR gegeben und gemeinsam mit Impulsvorträgen geladener Experten online veröffentlicht.

Tabelle 22: *Fachdialoge im regionalen Diskurs*

Fachdialog	Datum	Kenntnisnahme Verbandsversammlung
Chancengleichheit/Gender	24.04.2012	(03.09.2012) ²¹⁵
Regionale Grünzüge	29.06.2012	(26.11.2012) ²¹⁶
Großflächiger Einzelhandel	11.09.2012	15.03.2013
Land- & Forstwirtschaft	06.11.2012	11.10.2013
Verkehr & Mobilität	15./16.11.2012	11.10.2013
Klimaschutz & Klimaanpassung	29.11.2012	13.12.2013
Erholung, Freizeit und Tourismus	05.12.2012	11.10.2013
Kulturlandschaften	12.12.2012	05.07.2013
Freiraum – Natur und Landschaft	19.12.2012	11.10.2013
Wasser	15.01.2013	13.12.2013
Siedlungsentwicklung	11./12.03.2013	13.12.2013

Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Angaben der RVR-Webseiten und Sitzungsprotokollen

Alle außer den ersten beiden Fachdialogen wurden durch den Planungsausschuss und die Verbandsversammlung im RVR explizit zur Kenntnis genommen. Für die ersten beiden Fachdialoge erfolgte die Kenntnisnahme formal nur im Planungsausschuss. Der Werkstattbericht zum Fachdialog Klimaschutz und Klimaanpassung wurde am 13.12.2013 in der Verbandsversammlung behandelt.

10.4.5 Ideenwettbewerb, 1.000 Ruhrideen und Ruhrwissen

Der für einen Aufstellungsprozess zu einem Regionalplan vermutlich ungewöhnlichste Baustein war ein Ideenwettbewerb, in dem drei Teile zusammengefasst werden: ein Aufruf an eingeladene Projektteams für einen Blick von außen, ein Aufruf an Akteure aus der Fachöffentlichkeit (Ruhrwissen) und ein Aufruf an die Öffentlichkeit in der Region (1.000 Ruhrideen). Fünf Teams von nationalen und internationalen Planungsbüros wurden aufgerufen, ihre Entwürfe für die Zukunft des Ruhrgebiets zu

²¹⁵ Kenntnisnahme im Planungsausschuss des RVR.

²¹⁶ Kenntnisnahme im Planungsausschuss des RVR.

entwickeln. Der *Ideenwettbewerb* selbst bestand – neben der Arbeit der Teams – aus einer Auftaktveranstaltung am 22. und 23. Mai 2013, drei Zukunftsforen am 10. und 11. Juli, 11. und 12. September sowie am 18. Oktober des gleichen Jahres (RVR 2013a, 2013c, 2013e, 2013d).

„Dabei geht es nicht weniger als um eine gesamtregionale Entwicklungsperspektive für Raum und Region. Die Zukunft der Metropole Ruhr anders denken, neue Perspektiven aufzeigen und den Blickwinkel durch Impulse von außen zu weiten, „querzudenken“ – das sind die Ziele des Ideenwettbewerbs Zukunft Metropole Ruhr. In einem kooperativen Verfahren werden Lösungen gesucht, die gewöhnliche Erwartungen durchbrechen und Anreize zur Diskussion bieten.“ (RVR 2013i: 3)

Die Suche nach Lösungen war durchaus ein Thema, aber stärker hervorgehoben wurden Aspekte des kreativen Querdenkens und Weiterdenkens aus einer anderen Perspektive, deren Impulse in weitere Diskussionen gebracht werden sollten (RVR 2013i: 3). Eine Ergebnisveröffentlichung unter dem Titel ‚ruhr.impulse‘ wurde im Frühjahr 2014 fertig gestellt. Als zweiter Teil wurden zu zehn Themen Akteure aus der Fachöffentlichkeit eingeladen, Beiträge einzubringen und auf dem 2. Zukunftsforum zu präsentieren. Die Dokumentation dieses *Ruhrwissens* listet 15 beteiligte Personen auf, die jeweils als Teil eines Planungsbüros (z. B. AKOPLAN, Beiträge 1 und 2), Teil einer Hochschule (z. B. FH Münster, Beitrag 5) oder Teil eines Netzwerks (z. B. Frauennetzwerk Ruhrgebiet, Beitrag 10) aufgetreten sind²¹⁷. Mit dem Ideenwettbewerb verknüpft war der Aufruf an die Öffentlichkeit innerhalb der Region, Zukunftsideen für das Ruhrgebiet einzureichen. Aus dem Aufruf heraus wurden 428 sogenannte *Ruhrideen* gesammelt und in den Ideenwettbewerb zurückgespiegelt (RVR 2013b). Das war zugleich Kernelement der Beteiligung der Öffentlichkeit im regionalen Diskurs (Wagener, in Winterhager 2014: 26)²¹⁸.

10.4.6 Informelle Planungen und Regionalanalysen

Der Bereich informeller Planungen und Regionalanalysen ist schwieriger einzugrenzen, da hier potenziell sehr viele Aktivitäten auch über die Regionalplanung und Regionalentwicklung hinaus verortet werden können. Wenn ein gesamtträumlicher Regionalplan und ein umfangreiches Handlungsprogramm gemeinsam entwickelt werden, sind grundsätzlich alle raumbezogenen Planungen und Analysen, die der RVR durchführt oder in Auftrag gibt, Teil des regionalen Diskurses. Hier sollen darunter aber diejenigen informellen Aktivitäten und Analysen verstanden werden, die auch von der Planung im RVR bewusst in Verbindung mit dem regionalen Diskurs gesetzt wurden. Große Bausteine in diesem Bereich sind das Siedlungsflächenmonitoring und das Flächeninformationssystem Ruhr (ruhrFIS, RVR 2016d) mit Siedlungsflächenbedarfsberechnung und Monitoring Daseinsvorsorge, das in Arbeit befindliche regionale Mobilitätsentwicklungskonzept sowie das Fachinformationssystem Regionalklima Metropole Ruhr (klimaFIS, RVR 2016b). Ergänzt wurde zudem unter dem Titel EnergyFIS ein Fachinformationssystem zur Ermittlung von Flächen für die Nutzung erneuerbarer Energieträger für Kommunen (RVR 2016a).

10.4.7 Prozessbegleitender Arbeitskreis und Planernetzwerk

Aus der Erarbeitung des Masterplans Raum- und Siedlungsstruktur (vgl. Kap. 10.5.2) wurde die Idee und die Erfahrung eines Arbeitskreises übernommen, der kontinuierlich den Prozess begleiten soll. Mitglieder des Arbeitskreises sind Vertreter der Mitgliedskommunen des RVR sowie der beratenden Mitglieder der Verbandsversammlung. Je nach thematischem Schwerpunkt sind bis zu etwa 30 Personen anwesend. Die Etablierung des Arbeitskreises wurde wie folgt begründet

²¹⁷ Die vollständige Dokumentation der zehn Beiträge, die auf jeweils zwei Seiten dargestellt werden, ist online verfügbar (RVR 2013i).

²¹⁸ Eine Beteiligung der Öffentlichkeit zum Entwurf des Regionalplans wird nach § 13 LPIG NRW entsprechend der Vorgaben in § 10 Abs. 1 ROG auch Bestandteil des formellen Verfahrens zur Aufstellung sein.

(Verbandsversammlung, 10.11.2011): „Diese [die Arbeitsgruppe] soll zu einer dauerhaften Abstimmungs- und Koordinationsplattform für Belange der Regionalentwicklung und Regionalplanung weiterentwickelt werden und die stetige Einbindung der Mitgliedskommunen und der beratenden Mitglieder der Verbandsversammlung in den Prozess garantieren“. Die Arbeit des Arbeitskreises soll nicht mit Verabschiedung des Regionalplans enden, sondern darüber hinaus fortgeführt werden und auch die laufende Arbeit mit dem Handlungsprogramm und dessen regelmäßige Anpassung begleiten. Bis Januar 2016 haben 25 Sitzungen des gesamten Arbeitskreises sowie weitere 29 Sitzungen von Unterarbeitskreisen stattgefunden (Wagener 2016: 8).

Von Planern immer wieder hervorgehoben wird zudem das seit 2006 bestehende Planernetzwerk, das nicht unmittelbarer Bestandteil des regionalen Diskurses ist. Es ist eine rein informelle Diskussionsplattform, die etwa zwei bis drei Mal pro Jahr zu einem Themenschwerpunkt zusammenkommt und regional relevante Themen mit Planern aus Mitgliedskommunen, dem RVR sowie externen Fachleuten diskutiert (RVR 2016c). Die drei Themen im Jahr 2015 waren Lebensqualität StadtRaum, interkommunale Gewerbegebiete und Nahversorgung. Das Planernetzwerk ist damit ein etabliertes und strukturiertes Format, das in seiner heutigen Ausgestaltung für jedes Treffen mehrere Gäste aus dem In- und Ausland mit Vorträgen einbindet und sicher Teil der Begründung dafür ist, dass sich im Prozess des regionalen Diskurses immer wieder Verweise auf gute (seltener auch auf schlechte) Erfahrungen anderer Regionen finden.

10.4.8 Netzwerke und weitere Produkte

Der regionale Diskurs ist vom Ansatz her nicht abschließend festgelegt auf seine Auswirkungen und Ergebnisse. Schon die erste Beschreibung des Ansatzes und die erste Übersichtsgrafik weisen darauf hin, dass es um mehr als einen Regionalplan geht, der am Ende stehen soll. Im Querschnitt über alle Aktivitäten liegen fortgesetzte oder neue Netzwerke, die mit Prozesselementen verbunden sind, über den Prozess selbst hinauswirken und fortbestehen sollen. Eine Reihe von informellen Planungen, Regionalanalysen und Netzwerken werden in der Prozessgestaltung und der Übersichtsgrafik prominent hervorgehoben (vgl. Abbildung 45), andere sind kleinere Teile der laufenden Arbeit oder mittelbar verknüpfte Bestandteile. Als drittes sind neue Bausteine entstanden, die sich in den regionalen Diskurs einfügen. Von Akteuren häufig benannt sind vor allem das regionale Handlungsprogramm (vgl. Kap. 10.4.2), das regionale Mobilitätsentwicklungskonzept und die Regionale ZukunftsLAND (WALDBand). Als weitere Produkte kann im weitesten Sinne alles gefasst werden, was außerhalb von Regionalplan und Handlungsprogramm sowie der weiteren oben definierten Schlüsseldokumente ‚produziert‘ wurde. Das sind beispielsweise weitere Dokumentationen, aber auch Ausarbeitungen für die Öffentlichkeit. Nicht alle Netzwerke mit Beteiligung des RVR müssen aber in engem Zusammenhang mit dem regionalen Diskurs gesehen werden oder hängen kausal mit ihm zusammen.

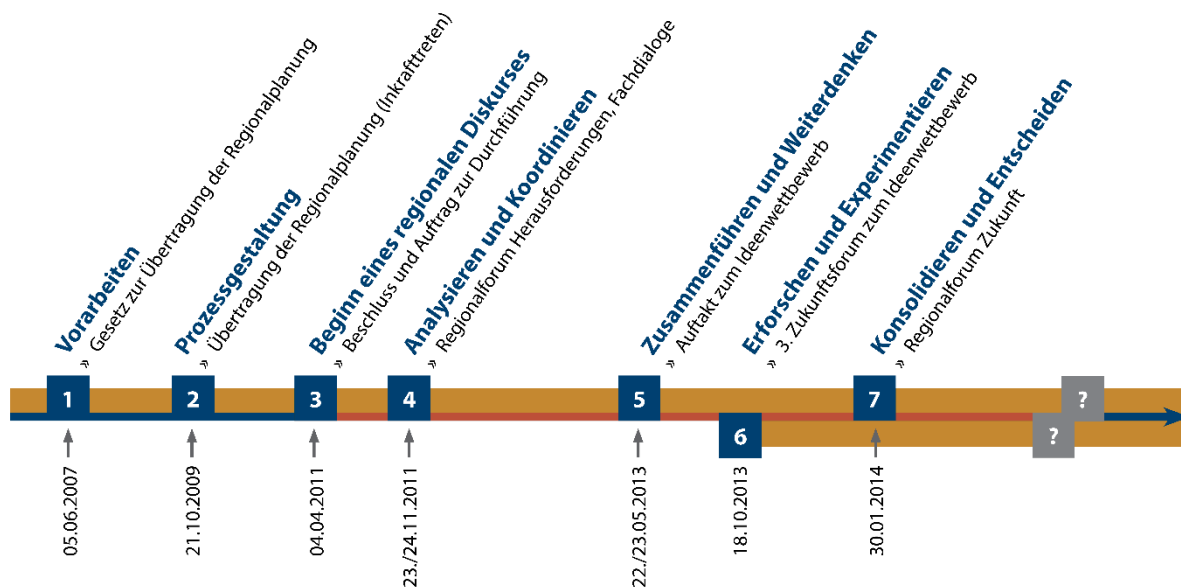
10.4.9 Politische Beratungen und Beschlussfassungen

Beratungen in den politischen Gremien auf regionaler Ebene und in den Kommunen waren fortlaufende zentrale Ankerpunkte des regionalen Diskurses. Innerhalb des Planungsausschusses sowie der Verbandsversammlung des RVR wurde regelmäßig über den Fortschritt berichtet. Dazu kommen insgesamt 101 Beschlüsse und Beschlussempfehlungen (eigene Auswertung) innerhalb dieser Gremien zwischen Januar 2010 und Februar 2016, die in engem Zusammenhang mit dem regionalen Diskurs stehen. Große Veränderungen des Prozesses selbst, beispielsweise die Ergänzung des regionalen Handlungsprogramms, wurden immer über politische Beschlüsse legitimiert. Für die Auswertung mit Bezug auf das Thema Klimaanpassung wurden hier auch alle Protokolle aus dem Umweltausschuss für den gleichen Zeitraum hinzugezogen, in denen der regionale Diskurs thematisiert wurde.

10.5 Phasen und Meilensteine des Aufstellungsprozesses

Anhand der Produkte und Meilensteine des Aufstellungsprozesses wird auch die Untersuchung anhand des rollenbasierten Modells in Phasen unterteilt (vgl. Abbildung 46). In einem iterativen Vorgehen wurden diese Phasen während der Untersuchung gebildet, um den regionalen Diskurs im Sinne des Modells ‚erzählen‘ zu können (vgl. Leitfrage 10.1). Dafür werden die Phasen nicht linear aus gleich großen Abschnitten (z. B. Quartalen, Halbjahren oder Jahren) gebildet²¹⁹, sondern aus dem Prozess heraus definiert. Zugrunde gelegt werden hier die entwickelten Schritte zur Operationalisierung sowie darüber der Rückbezug zu den Rollenverständnissen als Kernelement des Modells. Das heißt, die einzelnen Phasen enthalten Rückschlüsse auf Problemdefinition, Informationen, Akteure, Fragen, Problemlösung, Ziele, komplexe Fragen, Umsetzungsschritte und Alternativen.

Abbildung 46: Untersuchte Phasen des regionalen Diskurses



Quelle: eigene Darstellung

Die ersten fünf Phasen schließen in der Beschreibung hier jeweils aneinander an. Phasen sechs und sieben überlagern sich und teilen den regionalen Diskurs in zwei Erzählungsstränge auf²²⁰. In Phase eins gab es im RVR nur Teile einer Regionalplanung im Sinne des hier definierten Falls. Über den Planungsprozess hinaus befand sich in diesem Zeitraum die Organisation innerhalb des RVR, die später die Aufstellung des Regionalplans und den regionalen Diskurs trägt, noch im Aufbau. Die erste Phase ist in erster Linie als ergänzende Einordnung und Verständnisgrundlage gedacht und trägt der Tatsache Rechnung, dass Regionalplanung im RVR nicht ‚aus dem Nichts‘ entstanden ist. Ab Phase zwei wird das in den vorhergehenden Kapiteln entwickelte Untersuchungsgeraster angewandt.

Die Phasen sind nicht zeitlich trennscharf voneinander abgegrenzt. Das gilt in doppelter Hinsicht: erstens ist die Veränderung von Rollenverständnissen zwar kein linearer oder gleichmäßiger Verlauf, aber auch nicht auf wenige Einzelpunkte reduzierbar. Die hier gewählten Punkte sind zweitens Fixpunkte für die meisten Planer und viele weitere im regionalen Diskurs Beteiligte, an denen sie sowohl

²¹⁹ Vgl. auch die Kritik am linearen Verständnis von Zeit bei Davoudi (2009a: 229, 2012: 435), Emirbayer und Mische (1998: 985) oder Urry (2005: 4).

²²⁰ Diese Überlagerung ist verbunden mit der Ergänzung des regionalen Handlungsprogramms als zweites großes ‚Ergebnis‘ des regionalen Diskurses (vgl. Kap. 10.4.2). Mehr dazu in den folgenden Unterkapiteln.

im Rückblick, in einer aktuellen Situation sowie mit Blick in die Zukunft Sinn aus dem Planungsprozess schaffen. Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft sind aus Sicht von Planern grundsätzlich unsicher (Abbott 2005: 239), d. h. Handelnde befinden sich in einem fortlaufenden Prozess der Rekonstruktion zeitlicher Sequenzen (Emirbayer und Mische 1998: 1006; Van de Ven und Poole 2005: 1391; Kaplan und Orlikowski 2013: 991). Als Ergebnis können sich im kollektiven Prozess Fixpunkte auch im Nachhinein herausbilden, an denen sich die gesamte plausible ‚Geschichte‘ der Planung aufhängt²²¹. Entwicklungen und Tätigkeiten, die analytisch einer Phase zugeordnet werden, sind so mitunter im realen Zeitverlauf auch vorher und hinterher verortet.

Die Phasen orientieren sich an den Punkten, die von Beteiligten sowohl in Gesprächen wie auch in öffentlichen Dokumenten gleichermaßen als entscheidende Schritte bezeichnet werden, an denen etwas abgeschlossen wird und etwas Neues beginnt. Damit ist weder impliziert, dass diese Daten mit einer Veränderung von Rollenverständnissen genau übereinstimmen, noch bedeutet es, dass bewusste Veränderungen stattfinden. Mit einem Rollenverständnis wird immer etwas anderes als eine Person oder mehrere Personen erfasst. Die Forschungsperspektive ist damit nicht gleichzusetzen mit einem Selbstverständnis von Planern in einer der Phasen. Die Phasen wurden aus dem Verlauf des regionalen Diskurses selbst durch einen Abgleich mit den vermuteten Gründen für eine Veränderung von Rollenverständnissen im Prozessmodell gebildet (vgl. Kap. 9.3). Klimaanpassung als Themenbereich dient als Beispiel innerhalb der Phasen, ist aber nicht als kontinuierlicher Faktor der Prozessstrukturierung selbst erkennbar geworden (vgl. Kap. 10.6.2).

Hier geht es also darum, im Sinne einer deskriptiven Fallstudie und unter Verwendung des entwickelten Modells einen plausiblen Zusammenhang herzustellen und die einzelnen Bausteine des Prozesses in Phasen zu untersuchen und aneinanderzureihen. Abbildung 46 fasst die in den folgenden Kapiteln untersuchten Phasen des regionalen Diskurses zusammen, soweit sie bisher abgelaufen sind. Ein Zukunftsausblick folgt im Anschluss im nächsten Unterkapitel. Ab Phase 6 werden zwei parallele Erzählungsstränge gebildet. Ab hier wird der Prozess selbst aus Sicht der Akteure zweigleisig mit den zwei Zielen Regionalplan und regionalem Handlungsprogramm, die zwar in ein enges Wechselspiel gesetzt werden sollen, aber offen sind für teilweise gegensätzliche Inhalte und die in Erarbeitung und Verwendung jeweils anderen Rollenverständnissen entsprechen. Der Prozess erhält dadurch zwei miteinander verwobene Erzählungen, die sich bezogen auf die Perspektive von Rollenverständnissen in gegensätzlicher Richtung bewegen und die deshalb zunächst getrennt dargestellt werden.

Grundlage für die Ausarbeitung sind vor allem die teilnehmende Beobachtung des Verfassers, die weiteren Anknüpfungspunkte der Arbeit sowie eine qualitative strukturierende Inhaltsanalyse öffentlich zugänglicher Dokumente und Sitzungsunterlagen aus dem regionalen Diskurs. Eingeflossen sind hierzu 92 Dokumente aus dem RVR. Untersucht werden hierbei aufgrund des Modells ausgewählte Bestandteile, die mithilfe eines Kategoriensystems in MAXQDA (MAX Qualitative Daten Analyse) extrahiert und geordnet wurden (Mayring 2010: 98–99; Kuckartz 2014: 77–98). Ergänzend ausgewertet wurden Mitschriften und, soweit verfügbar, Präsentationen von 15 Vorträgen und Diskussionsrunden zum regionalen Diskurs, an denen der Verfasser in den Jahren 2013 bis 2016 teilgenommen hat. Inhaltlich liegt der Fokus der Darstellung, soweit möglich, auf Beispielen des Themenfelds Klimaanpassung.

10.5.1 Phase 0: Geschichte des RVR und der Regionalplanung im Ruhrgebiet

Ein Bezugspunkt wird in vielen Dokumenten und noch mehr Gesprächen deutlich: die lange Geschichte und Erfahrung des RVR in regionaler Organisation und vor allem Regionalplanung. Der

²²¹ Vgl. hierzu auch Weick, Sutcliffe und Obstfeld (2005: 410) zur Frage, wie Ereignisse für Mitglieder einer Organisation konstruiert oder rekonstruiert werden und Sturup und Low (2015: 13) für eine Perspektive auf das ineinandergreifende Zusammenwirken von Akteuren und Geschichten.

Rückblick auf mehr als 100 Jahre bis hin zu den Arbeiten Robert Schmidts ist ein wichtiger Bezugspunkt für heutige Planer (Kastorff-Viehmänn, Utku und RVR 2014). Ein Jahrhundert ist im Vergleich zum regionalen Diskurs zwar eine ungleich längere Zeit, aus der Planer heute Sinn für ihre Tätigkeiten und Verhaltensweisen herstellen können (vgl. Kaplan und Orlikowski 2013: 967). Auch das kann ein Weg der Reduktion kognitiver Unsicherheit in nicht eindeutigen Situationen sein (vgl. Hulst und Yanow 2016: 98). Aus dieser Perspektive ist es gut nachvollziehbar, dass Präsentationen des regionalen Diskurses oft damit beginnen, den aktuellen Prozess als Teil einer langen Geschichte einzuordnen. Dabei darf das nicht missverstanden werden als Fortsetzung einer kontinuierlichen Tradition, sondern als vielfältige Legitimations- und Handlungsgrundlage für eine neue Prozessgestaltung und -durchführung. In vergleichbarer Form ist die Geschichte ein intensiv genutzter Bezugspunkt für die Notwendigkeit wie auch die Erfahrung in Fragen der Klimaanpassung. Häufig benannt werden einerseits die regionalen Grünzüge, andererseits aber auch Besonderheiten des RVR selbst. Neben Erfahrung in der Erhebung und Verarbeitung von Klimadaten wird hervorgehoben, dass der RVR auch der größte kommunale Waldbesitzer Deutschlands ist und über Flächeneigentum und eigene Bewirtschaftung Möglichkeiten hat, die über andere Organisationen hinaus gehen, in denen Regionalplanung verankert ist.

Ein zweiter wichtiger Teil der Planungsgeschichte war die Internationale Bauausstellung (IBA) Emscher-Park, die zwischen 1989 bis 1999 mit ihren Projekten Impulse im nördlichen Ruhrgebiet und weit darüber hinaus gesetzt hat²²². Die Umkehrung von Plänen auf Projekte wirkt symbolisch mindestens so wie tatsächlich auch als Aufbrechen festgefahrener Strukturen (vgl. Ganser 1999: 16). Aus der IBA heraus wurde der perspektive Inkrementalismus zum festen Bestandteil der (deutschsprachigen) Planungstheorie. Nicht zuletzt waren es eine neue Planungskultur, die Schaffung politischen Kapitels und ein hoher Qualitätsanspruch im Strukturwandel, die nach Sack (1999b: 272–283, 1999a) aus der IBA für die Nachwelt geblieben sind und in der Region bis heute als Rechtfertigung der Tradition innovativen Handelns herangezogen werden (vgl. auch STB 2008).

Aus der heutigen Planung heraus werden meist Bezugspunkte entweder auf die Anfänge und Robert Schmidt, auf das gemeinsame Trauma des Verlusts der Regionalplanung seit 1975 oder auf diesen Zeitraum als Ganzes mit darin enthaltenen Aktivitäten gesetzt. Diese ‚Phase 0‘ ist immer eng verbunden mit Rollenverständnissen, die im heutigen Planungsprozess erkannt werden können. Der wahr gewordene Traum und das überwundene Trauma, nach Jahrzehnten wieder hoheitliche Planungskompetenzen erhalten zu haben, sind ein Bestandteil der Erwartung, im regionalen Diskurs mehr zu erkennen, als ein Verfahren mit Minimalaufwand und dem Ziel eines Minimalkonsenses. Klimaanpassung als Thema formeller Planung ist zwar auch im RVR neu, baut aber auf einer langen Beschäftigung mit klimatischen Daten und stark auf dem Freiraumschutz auf, der die Geschichte des RVR durchzieht (Wierling und Hötter 1970; Kastorff-Viehmänn, Utku und RVR 2014).

10.5.2 Phase 1: Vorarbeiten

„Mit seinem umfassenden Planungsinstrumentarium, das von der Regionalplanung bis zu informellen Masterplänen reicht und die Kommunen intensiv einbezieht, kann der RVR gemeinsame Entwicklungslinien aufzeigen und zugleich wichtige Impulse für die weitere Ausgestaltung der Metropole Ruhr geben. So plant, baut und gestaltet der RVR die Metropole Ruhr und löst damit auf zeitgemäße Art ein, was Helmut Schmidt als Bundeskanzler dem Ruhrgebietsverband einmal bescheinigt hatte: ein »Glücksfall der Geschichte« zu sein.“ (Schiereck 2009: 205)

Regionalplanung ist ein kontinuierlicher Prozess, d. h. im weiteren Sinn gibt es gar keine Vorarbeiten. Hier soll darunter aber ein kurzer Blick darauf verstanden werden, was ab der Verabschiedung des Gesetzes zur Übertragung der Regionalplanung auf den RVR am 05.06.2007 bis zum Inkrafttreten

²²² Die IBA Emscher-Park ist gleichzeitig eins der wenigen Beispiele von Planung im Ruhrgebiet, die im internationalen Raum häufiger rezipiert wurden (Shaw 2002; Kunzmann 2004; Niemann und Uttke 2011; Prosek 2013).

zwei Jahre später im Hinblick auf gemeinsame regionale Planung vorbereitet wurde. Noch vor Übertragung der Kompetenz für die staatliche Regionalplanung wurde der RVR vom damaligen Vorsitzenden der Verbandsversammlung und Oberbürgermeister der Stadt Herne, Horst Schiereck, in seiner Art, seiner Geschichte und seinem Aufgabenspektrum auf einen hohen Sockel gehoben (Schiereck 2009). Der Bezugsrahmen waren zu diesem Zeitpunkt aber vor allem nach außen die internationale Wettbewerbsfähigkeit und nach innen die Sicherung und Entwicklung von Freiräumen, das industriekulturelle Erbe sowie Freizeitinfrastrukturen. Den RVR sieht Schiereck gleichsam an einer neuen Schwelle, den gemeinsamen Rahmen ‚Metropole Ruhr‘ mit Leben zu füllen (Schiereck 2009) – ein Begriff, der zu diesem Zeitpunkt (noch) mehr als Anspruch oder strategische Zielsetzung denn als gelebte Realität betrachtet wurde (Blotevogel 2009: 207; Kunzmann 2009)²²³. Die Messlatte für die folgenden Jahre wurde also hochgelegt. Von der Außendarstellung der Region, über Planung innerhalb der Region und eine integrierte regionale Organisation bis hin zu einer gemeinsamen regionalen Identität²²⁴.

Mit Blick auf den breiten Ansatz, den der regionale Diskurs später wählt, darf sich auch der Begriff Vorarbeiten nicht beschränken auf unmittelbare (technische oder administrative) Schritte wie das Einstellen von Personal oder die Vorbereitung eines politischen Beschlusses. Vielmehr bettet sich der regionale Diskurs in die Erfahrungen ein, die im RVR mit informellen Planungen und Masterplänen gemacht wurden. So war die Erarbeitung eines Masterplans zur Raum- und Siedlungsstruktur (begonnen im Frühjahr 2006) auch die eigentliche Geburtsstunde des regionalen Diskurses. Die Erarbeitung des Masterplans war die „erste zusammenfassende Analyse für den Ballungsraum Ruhr seit 1975“ (RVR-Planungsausschuss, 03.03.2010). Der Masterplan wurde in zwei Teilen für das nördliche Verbandsgebiet (bis Mai 2008) und für das mittlere und südliche Verbandsgebiet (bis August 2009) erarbeitet und von einem Arbeitskreis mit Planern der Mitgliedskommunen begleitet. Über die Zusammenführung hinaus war angestrebt, weitere Masterpläne anzuhängen (genannt wurde das Gewerbeflächenkonzept des Ennepe-Ruhr-Kreises) sowie Grundlage für die Erarbeitung regionaler Entwicklungsziele zu legen, die in den Regionalplan Ruhr einfließen können. Die Entwürfe dieses Masterplans wurden für ihren Inhalt wie für das dahinterliegende Verfahren von kommunaler Seite kritisiert. Die Raumanalyse selbst wurde fortgesetzt und später im Oktober 2011 auch als Grundlage des regionalen Diskurses verabschiedet (RVR 2011a, 2011b). Die Idee eines breit angelegten, integrativen und transparenten Prozesses ist also nicht exklusiv mit dem Ansatz des regionalen Diskurses verbunden.

In den Jahren 2007 bis 2009 hat sich offenbar ein *window of opportunity* aufgetan, das nach der Öffnung durch politischen Beschluss groß genug war, viele sehr unterschiedliche und umfassende Probleme zur Bearbeitung aufzunehmen (vgl. auch Kingdon 1984: 212–213). Entstanden ist Situation, in der durch die Ausweitung der gesetzlichen Aufgabe die Unsicherheit auf allen Ebenen erhöht wurde. Die Akteure in der Region sind zwar zunächst die gleichen, aber der RVR wurde zum Teil des Systems der Raumordnung (vgl. Kap. 5.2) und vor vielfältige Unsicherheiten gestellt:

- *Externe Unsicherheit* durch einen erhöhten rechtlichen Begründungsbedarf und einen gesamträumlichen und überfachlichen Anspruch,
- *Zufallsunsicherheit* durch unerwartete externe Ereignisse, die Rückwirkungen auf die staatliche Regionalplanung haben können.
- *Entscheidungsunsicherheit* durch unklare Auswirkungen der Regionalplanung und das Zusammenspiel mit anderen Planungen im RVR,

²²³ Die Auseinandersetzungen um den Metropolenbegriff dauern bis heute an. Das soll hier aber nicht Thema sein. Sofern nicht unmittelbar auf Aussagen Dritter verwiesen wird, verwendet diese Arbeit weiterhin den Begriff *Ruhrgebiet* für das Verbandsgebiet des RVR.

²²⁴ Auf in sich komplexe Zusammenhänge von Identitätsbildung auf regionaler Ebene wird hier nicht eingegangen. Einerseits gibt es vielfältige Versuche, eine Identität für das Ruhrgebiet (politisch/planerisch) zu definieren oder (wissenschaftlich/empirisch) zu finden (Prosek 2009; Beckmann et al. 2015). Andererseits gibt es grundlegende Zweifel, ob etwas wie eine gemeinsame regionale Identität überhaupt existieren kann.

- *Organisations- und Koordinationsunsicherheit* durch die Einbettung in das System hoheitlicher Planung und die Einbettung in die eigene Organisationsstruktur und
- *Wert- und Zielunsicherheit* durch ein neues hartes Planungsinstrument und weitreichende Regelungsmöglichkeiten gegenüber einer administrativ als komplex und als schwer zu vereinend empfundenen Region.

Der RVR hatte für diese komplexe prozedurale Herausforderung kein etabliertes Vorgehen, auf das zurückgegriffen werden konnte (vgl. auch Kap. 7.3). Der letzte aufgestellte Gebietsentwicklungsplan 1966 liegt zu lange zurück, um aus diesem Prozess Erfahrungen übertragen zu können. Wenn Planer immer wieder betonen, dass die Situation im Ruhrgebiet und im RVR eine besondere ist, so muss das hier auf die Wert- und Zielunsicherheit sowie die Organisations- und Koordinationsunsicherheit bezogen werden. Eine Regionalplanung für 53 Gemeinden neu aufzubauen, die in Größe und Siedlungsstruktur eine große Bandbreite aufweisen, aber alle hohes Gewicht auf ihre grundgesetzlich garantierte Selbstverwaltung legen, braucht ein geeignetes Verfahren zur Reduktion von Wert- und Zielunsicherheit, wenn mehr als ein kleinster gemeinsamer Nenner am Ende stehen soll. Und eine multifunktionale Organisation wie der RVR sollte sich im Prozess auch besonders der Reduktion der Organisations- und Koordinationsunsicherheit widmen, d. h. auch positiv, die gemeinsamen Synergieeffekte nutzen und Bausteine über den Regionalplan hinaus aufeinander abstimmen.

Für das Prozessmodell heißt das, dass es in dieser Phase bis zur vollständigen Übernahme der gesetzlichen Regionalplanungskompetenz kein guter Anknüpfungspunkt bietet, um das Rollenverständnis vollständig einzuordnen. Ein Teil der zu prüfenden Verhaltensweisen können mangels Zuständigkeit gar nicht zu finden sein. Zum Ende dieser Phase deutet sich bereits die neben der Regionalplanaufstellung größte Herausforderung der folgenden Jahre an. Am 03.09.2009 wurde der Bebauungsplan für den Kraftwerksblock Datteln IV gerichtlich durch das Oberverwaltungsgericht Münster für unwirksam erklärt. Im Anschluss folgt eine intensive Auseinandersetzung im Zusammenhang u. a. mit einem Zielabweichungsverfahren auf Landesebene, einem Regionalplanänderungsverfahren im RVR sowie der erneuten Aufstellung eines Bebauungsplans durch die Stadt Datteln²²⁵.

10.5.3 Phase 2: Prozessgestaltung

Mit einer hohen Erwartung und Messlatte an das Ergebnis ging es im zweiten Schritt darum, den Prozess zu gestalten. Die Mindestanforderungen, die erfüllt werden müssen, sind in Raumordnungs- und Landesplanungsgesetz enthalten. Diese Phase beginnt hier mit der Kommunalwahl am 30.08.2009 und dem anschließenden Inkrafttreten der Übertragung der staatlichen Regionalplanung an den RVR am 21.10.2009. Sie endet mit dem Beschluss über die Durchführung eines regionalen Diskurses in der Verbandsversammlung des RVR am 04.04.2011 und dem ersten Termin innerhalb des regionalen Diskurses, d. h. dem Regionalforum Auftakt am 06.05.2011. Nach unten gibt es aus anderen Regionalplänen sowie dem ROG und dem Landesplanungsgesetz NRW eine Basislinie, jahrzehntelange Erfahrung und vielen Beispielen aus NRW und anderen Bundesländern. Die Praxisprüfung hat gezeigt, dass Regionalplanung in Deutschland sehr ähnlich ablaufen kann, sodass auch eine angepasste Variante eines üblichen Planaufstellungsprozesses denkbar gewesen wäre.

Nach oben gibt es keine Einschränkung freiwilliger Schritte vor allem in der Planungsvorbereitung und Planungsunterstützung. Beschränkungen gibt es hier ggf. durch das politische Mandat, aber vor allem aufgrund beschränkter personeller, finanzieller und zeitlicher Ressourcen und der organisatorisch zur Verfügung stehenden Erfahrungen und Möglichkeiten. Als gute Beispiele für die regionale Planung insgesamt und die Aufstellung des Regionalplans Ruhr wurden immer wieder in NRW die

²²⁵ Auf diese Auseinandersetzung wird hier nicht tiefer eingegangen. Der Hinweis verdeutlicht aber, dass der RVR bereits unmittelbar nach Übertragung der Regionalplanungskompetenz Teil einer der umfangreichsten juristischen Auseinandersetzungen der zurückliegenden Jahre wurde.

Region Düsseldorf (Bezirksregierung Düsseldorf), in Deutschland die Regionen Hannover und Stuttgart (Verband Region Stuttgart) sowie international Paris (Grand Paris) genannt (Winterhager 2014; Tönnies 2015). Ein linearer Ablauf, wie ihn Meise und Volwahren (1980: 7) aus dem nie in Kraft getretenen GEP 1975 als prototypischen Planungsablauf darstellen, scheint heute nicht mehr angemessen²²⁶. Der Planungsprozess muss über die Abfolge von Ziel- und Problemstrukturierung, Informationsverdichtung, Informationsgewinnung, Analyse, Folgenprognose und Planentwicklung hinausgehen und sowohl den integrativen Anforderungen aus der Region wie auch den Herausforderungen von gleichzeitig schnelllebigen wie auch sehr langfristigen räumlichen Veränderungen begegnen. Am 03.05.2010 ist der regionale Flächennutzungsplan der Städte Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen in Kraft getreten. Der Plan übernimmt für seinen Geltungsbereich ab diesem Zeitpunkt zudem die Funktion des Regionalplans. In diese Phase fällt der Amtsantritt von Maria Wagener als Leiterin des Referats Regionalentwicklung im RVR, die sich am 02.06.2010 gegenüber dem Planungsausschuss des RVR offiziell vorgestellt hat.

Zwei Fragen haben zu diesem Zeitpunkt alles überlagert. Erstens, wie gelingt der Einstieg in den Prozess so, dass sich alle Kommunen und Politiker auf lokaler und regionaler Ebene damit identifizieren können. Wenn später darauf verwiesen wird, dass einer der wichtigsten Erfolge des regionalen Diskurses eine offene Diskussionskultur und gegenseitiges Vertrauen sind, dann ist das *Problem* zu Beginn: wie kann ein Prozess so etabliert werden, dass er sowohl potenziell konfliktträchtige Themen behandelt und harte Entscheidungen vorbereitet, wie auch Vertrauen schafft. Zweitens die Frage, welche Informationen für den regionalen Diskurs und die Erstellung eines formellen Regionalplans erforderlich sind. Dazu gehört die umfassende Analyse von Raum- und Siedlungsstruktur, aber vor allem die Vorbereitung aller Fachdialoge.

Analytisch sind *Informationen* in dieser Phase entscheidend und die Verknüpfung in diese Richtung intensiv ausgeprägt. Planung braucht einen Selektionsprozess, in dem hier diejenigen Informationen ausgewählt, gesammelt und verarbeitet werden, die für die Gestaltung des Prozesses wichtig sind. Im RVR sind zwar viele Informationen vorhanden und verfügbar, aber die Aufbereitung für die Aufstellung eines Regionalplans ist neu. Die *Akteure* in der Prozessgestaltung sind vor allem diejenigen, die in bestehenden Arbeitszusammenhängen mit dem RVR stehen. Eine hohe Bedeutung nimmt die Abstimmung mit den vorherigen Trägern Regionalplanung in den Bezirksregierungen Arnsberg, Düsseldorf und Münster sowie den Städten der Städteregion Ruhr 2030 und dem regionalen Flächennutzungsplan ein. Planer haben zu diesem Zeitpunkt viele *Fragen*, die auch Voraussetzung für kreatives Experimentieren mit der Prozessgestaltung insgesamt sowie für erste Bausteine des Prozesses sind (vgl. auch Hillier 2010c: 472–473). In der Prozessgestaltung muss die Frage aktiv gestellt werden, welche Informationen fehlen, welche Grundlagen benötigt werden und welche Voraussetzungen geschaffen werden müssen. Bereits frühzeitig in der Prozessgestaltung mit angelegt wurde die Auslobung eines Ideenwettbewerbs zur Zukunft des Ruhrgebiets, mit dem die ‚kritische Perspektive von außen‘ in den Prozess eingebracht werden sollte. Der Beschluss hierzu wurde am 25.01.2010 in der Verbandsversammlung gefasst und mit dem Auftrag versehen, die Bereitschaft zur Beteiligung von Mitgliedern sowie der Landesregierung aktiv zu nutzen.

Als *Problemlösung und Ziel* steht in dieser Phase zwar auch der Regionalplan, aber noch mehr der Prozess des Wegs dorthin. Es geht weniger darum, eine erkannte räumliche Herausforderung oder ein Problem planerisch zu bearbeiten, sondern eine dafür geeignete Plattform zu schaffen und zu etablieren. Die *Umsetzungsschritte* sind ebenfalls zu sehen in der Gestaltung des Prozesses von den Grundlagen bis zur grafischen Gestaltung. Die dafür wichtige Frage ist, wie bestehende Bausteine und Arbeiten des RVR integriert werden können und welche neuen Bausteine Bestandteil des regionalen Diskurses werden sollen. Die *Alternative*, die in vielen Diskussionen gegenübergestellt wird, ist

²²⁶ Interessanterweise weist aber die grafische Darstellung einige Parallelen auf.

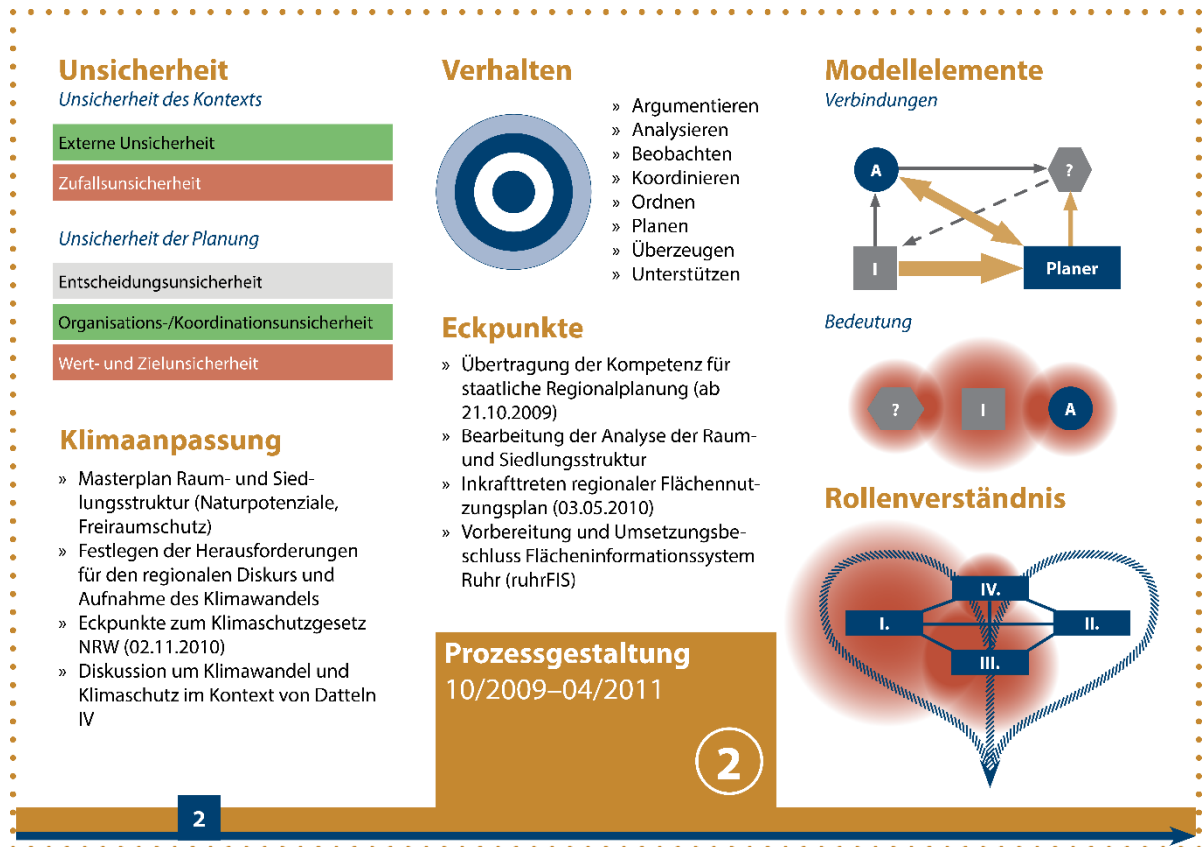
eine ‚klassische‘ Aufstellung eines Regionalplans entsprechend der Minimalvorgaben aus Raumordnungs- und Landesplanungsgesetz. Die Kontrastierung dieser Möglichkeit zum regionalen Diskurs begründet dessen Notwendigkeit, stellt ihn aber zugleich als *komplexe Frage* zur Diskussion. Interessant ist in diesem Zusammenhang der Slogan, unter dem der regionale Diskurs steht. In den ersten öffentlich zugänglichen Dokumenten ist er mit einem Logo versehen und als „... *auf dem Weg zum Regionalplan Ruhr*“ bezeichnet. Noch vor dem Regionalforum Herausforderungen ändert sich der Untertitel in „... *auf dem Weg in die Zukunft der Metropole Ruhr*“ (vgl. Wagener 2011). Ein eigenes Logo für den regionalen Diskurs wird ausschließlich in Phase 2 verwendet.

Diese Phase des regionalen Diskurses bedeutet im Rückgriff auf die fünf Unsicherheitsebenen (vgl. Abbildung 47):

- *Externe Unsicherheit* wird reduziert durch intensives Analysieren, Beurteilen, Hinterfragen und Ordnen von raum- und planungsbezogenen Informationen,
- *Zufallsunsicherheit* erhöht sich aufgrund des umfassenden Anspruchs und des größer werdenden Umfangs des geplanten Prozesses,
- *Entscheidungsunsicherheit* bleibt unverändert – sie wird mit Bezug auf den durchzuführenden Prozess reduziert, bezogen auf dessen später angestrebtes Ergebnis aber erhöht,
- *Organisations- und Koordinationsunsicherheit* wird durch die Abstimmung und Koordination von Planungen untereinander reduziert und
- *Wert- und Zielunsicherheit* erhöht sich durch neue entscheidungsrelevante Themen, Problem- und Fragestellungen.

Die Gestaltung eines Prozesses für eine Planaufstellung, in der viele Informationen verarbeitet, Akteure einbezogen und Fragen gestellt werden sollen, erhöht immer zunächst die Entscheidungsunsicherheit in Bezug auf das am Ende erwartete Ergebnis. Wenn aber der Prozess selbst als ein Teilergebnis betrachtet wird, das den ersten Schritt zu einem später verabschiedeten Plan darstellt, reduziert sich hier die Entscheidungsunsicherheit. Die Analyse des Prozesses lässt den Schluss zu, dass für das Ruhrgebiet und den RVR auch der Prozess an sich in dieser Form bereits ein positives Ergebnis darstellt, d. h. jede Konkretisierung des Prozesses reduziert die Entscheidungsunsicherheit, indem der Prozess flexibel in die Rahmenbedingungen eingefügt wird. Die adaptive Arbeit mit Akteuren und Informationen und das navigierende Zusammenbringen neuer Aufgaben mit bestehenden Strukturen sind dann so gesehen ein Schritt der Unsicherheitsreduktion.

Abbildung 47: Übersicht über die zweite Phase



Quelle: eigene Darstellung

In Abbildung 47 wird die zweite Phase als Überblick dargestellt. Durch die Perspektive des Prozessmodells startet die Aufstellung des Regionalplans in dieser Phase mit einer Mischung aus zwei Rollenverständnissen, die eine hohe Beschreibungskraft haben. Erstens dem technischen Problemlösen, d. h. der Suche nach einem Weg zur Nutzung der neuen Kompetenz und zur Aufstellung eines einheitlichen Regionalplans. Und zweitens der strategischen Navigation, d. h. dem Zusammenbringen der neuen gesetzlichen Anforderung und damit verbundener organisatorischer Veränderungen mit bereits laufenden Prozessen, eigenen Strukturen und der langjährigen Planungsgeschichte. Einen kleinen Beitrag dazu leistet die Perspektive des Erforschers. Es geht zunächst darum, den Rahmen des Möglichen auszufüllen und darin kreativ zu sein, aber nicht unmittelbar alle Grenzen auszutesten oder wiederum Grundlagen infrage zu stellen.

10.5.4 Phase 3: Beginn eines regionalen Diskurses

Der regionale Diskurs selbst wird hier in seinem Beginn mit den Beschlüssen im Planungsausschuss am 15.03.2011 und in der Verbandsversammlung am 04.04.2011 gesehen. Auf der Arbeitsebene liegt der Auftakt zeitlich früher und schließt mindestens die Vorbereitung der Veranstaltung, des Prozessrahmens und erster Bestandteile mit ein, aber die Auftaktveranstaltung bildet den gemeinsamen Bezugspunkt, an dem sich der Prozess aufhängt. Die Arbeit selbst baut auf den beiden vorhergehenden Phasen auf und der Planungsprozess war in seiner Struktur, seinem Ablauf und seinen Bestandteilen hier bereits festgelegt. Im Mai 2011 wurde dann aber der offizielle Startschuss gegeben, in dem vor allem auf dem ersten Regionalforum viele Vertreter aus der Region *gemeinsam* in den Prozess einbezogen wurden. Diese Phase dient also gleichsam auch dem Aufbau eines regionalen Diskurses mit vielen Beteiligten, die sich in einem vergleichbaren Format vorher nicht über längere Zeit zusammengefunden haben.

Gleichzeitig hat sich zu diesem Zeitpunkt eine wichtige Person geändert: am 04.04.2011 wurde Martin Tönnies durch die Verbandsversammlung des RVR auf Vorschlag von Sozialdemokratischer Partei Deutschlands (SPD) und Bündnis 90/Die Grünen (Grüne) für sechs Jahre zum Bereichsleiter Planung und zum stellvertretenden Regionaldirektor gewählt, am 23.05.2011 hat er diese Tätigkeit offiziell aufgenommen (RVR 2015b). In gleicher Sitzung wurde Karola Geiß-Netthöfel auf Vorschlag von SPD und Grünen für sechs Jahre zur neuen Regionaldirektorin gewählt. Der Beginn des regionalen Diskurses ist hier also für die Rolle für Planer doppelt interessant: ein wichtiger Schritt, den Planungsprozess über den RVR hinaus in der Region zu diskutieren, fällt mit dem Wechsel zweier Schlüsselpersonen zusammen. Die *Unsicherheiten der Planung* wurden zu diesem Zeitpunkt also gleichzeitig durch mehrere Faktoren erhöht. In Tabelle 23 sind die Herausforderungen in der Region benannt, wie sie in zeitlicher Nähe zum Start des Aufstellungsverfahrens zum Regionalplan Ruhr benannt wurden. Das war die Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr (PSR) für sechs Städte des mittleren Ruhrgebiets sowie der RVR für das gesamte Verbandsgebiet.

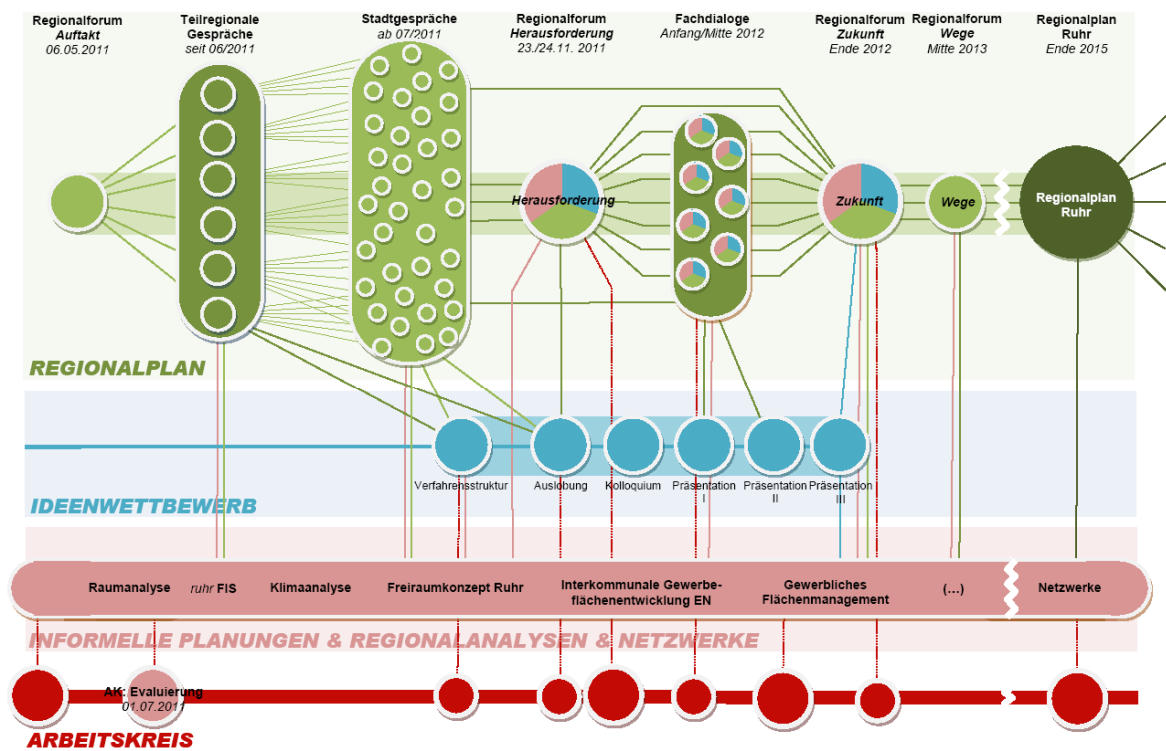
Tabelle 23: Herausforderungen für die Regionalplanung im Ruhrgebiet

RVR (06.05.2011)	RVR (21.09.2011)	PSR (2010)
Klimawandel	Klimawandel	Demographischer Wandel
Demographische Entwicklung	Demographischer Wandel	Wirtschaftlicher Strukturwandel
Gesellschaftliche Rahmenbedingungen	Gesellschaftlicher Wandel	Strukturelle Krise kommunaler Haushalte
Stetiger Strukturwandel der Wirtschaft	Strukturwandel	

Quelle: eigene Darstellung nach PSR 2010: 3; Rommelspacher 2011: 5; Wagener 2011: 9

Als Herausforderungen für den Weg zum gemeinsamen Regionalplan wurden von Thomas Rommelspacher, dem damaligen Bereichsleiter Planung, die demographische Entwicklung, der Klimawandel, die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen sowie der stetige Strukturwandel der Wirtschaft als Vorschläge für einen regionalen Diskurs eingebracht (Rommelspacher 2011: 3). Dazu sollten in sechs Themenfeldern vier Bausteine vorgesehen werden: eine Analyse der Raum- und Siedlungsstruktur, interne und externe Fachbeiträge oder fachliche Stellungnahmen, Informationen aus Stadtgesprächen sowie Erkenntnisse aus dem regionalen Diskurs (Rommelspacher 2011: 4). Als Adressaten der Regionalentwicklung hat er dabei die Kommunen, regionale Kooperationen und den RVR sowie die Schnittstellen zwischen diesen Adressaten benannt (Rommelspacher 2011: 27). Eckpunkte für den Beginn des regionalen Diskurses wurden am 15.03.2011 im Planungsausschuss festgehalten: Erstellung eines einheitlichen *Regionalplans Ruhr* bis Mitte 2015, Beginn der notwendigen Vorarbeiten für den Erarbeitungsbeschluss nach LPIG NRW sowie Einarbeitung der Ergebnisse des in der Verbandsversammlung beschlossenen Ideenwettbewerbs in den Zeitplan. Kurz vor dem Auftakt entsteht so die oben beschriebene integrierte Prozessgestaltung, die in grafischer Form noch im gleichen Jahr negativ als ‚Metropole Murks‘ betitelt wurde (Korfmann 2011). Bilder zeigen an vielen Stationen des regionalen Diskurses ihre Wirkung. Hier als Ausgangspunkt für eine negative Bewertung der Prozessgestaltung, an anderen Stellen auch als positives Element vor allem während des Ideenwettbewerbs (vgl. Kap. 10.5.6). Während hier aber ein wirkmächtiges Bild des Prozesses vorliegt und diskutiert wurde, steht dem hier kein räumliches Leitbild zur Seite und ist auch keine Leitbildentwicklung unmittelbarer Bestandteil des Prozessdesigns.

Abbildung 48: Ablaufschema des regionalen Diskurses (Stand: 19.09.2011)



Stand: 19.09.2011

Quelle: RVR 2016e

Abbildung 48 zeigt die unter dieser Überschrift kritisierte Prozessgrafik, die den regionalen Diskurs in seinem Ablauf mit Stand September 2011 darstellt. Später erstellte Prozessgrafiken verzichteten auf die Angabe eines Zeitplans innerhalb der grafischen Darstellung. Im Vergleich zur aktuellen Darstellung (vgl. Abbildung 45) fehlen vor allem noch die Untergliederung des formellen Verfahrens zum Regionalplan sowie das Handlungsprogramm, das über die hier bezeichneten allgemeinen Netzwerke deutlich hinausgeht. Der grobe Rahmen wurde mit dem Beschluss zur Durchführung des regionalen Diskurses gelegt. Der Ausgangspunkt ist ein technisches *Problem*: die Aufstellung eines einheitlichen Regionalplans, die Vorbereitung des Erarbeitungsbeschlusses nach LPIG NRW sowie die Vorbereitung des Ideenwettbewerbs mit der Verarbeitung seiner Ergebnisse auf dem Weg zum Regionalplan. Diese Phase weitet das Problem aber deutlich aus: die Aufstellung des Regionalplans ist eben kein technisch zu lösendes Problem, sondern eine gemeinsame Herausforderung, die nicht durch das Zusammenfügen von Informationen bearbeitet werden kann. Wenn das rein technische Zusammenlegen von bisherigen Plänen nicht funktioniert, muss sich die Diskussion hin zu Zielen und Werten bewegen und auch die Frage stellen, was, wie viel und wie genau festgelegt werden soll.

Das Sammeln und Verarbeiten von *Informationen* im Sinne des Prozessmodells hat in der dritten Phase dementsprechend nur eine nachrangige Bedeutung. Der Ausgangspunkt des regionalen Diskurses bestand genau darin, dass ein technisches Lösen des Problems nicht möglich ist. Anders sieht es hier im Bereich Klimaanpassung aus. In diese Phase fallen eher technische Arbeiten in der Umsetzung der Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie (HWRM-Richtlinie) der EU, die Stellungnahme zum Entwurf des Klimaschutzgesetzes NRW sowie vorbereitende Arbeiten für den Fachdialog Klimaschutz und Klimaanpassung. Die hier verabschiedete Analyse der Raum- und Siedlungsstruktur soll in diesem Bereich vor allem Informationen über Naturpotenziale und den Freiraumschutz beisteuern. Damit wird Klimaanpassung vor allem als ökologisches, wissenschaftliches und raumplanerisches Problem bearbeitet und entsprechende Informationen in Form von Klimaanalysen, einer Klimatopkarte und Planungshinweiskarten zurückgespielt (vgl. Kap. 5.1.2). Darüber hinaus ist hier aber auch

der Beschluss über das Dekadenprojekt klimametropole RUHR 2022 verankert, das „als regionales Leitprojekt mit internationaler Strahlkraft das richtige Instrument [ist], um die gesellschaftlich-soziale Fortentwicklung der Region zukunftsorientiert zu gestalten“ (Verbandsversammlung, 20.06.2011). Die Formulierung deutet darauf hin, dass es in diesem Projekt stärker um die gesellschaftliche, politische und ökonomische Problemdimension von Klimawandel und Klimaanpassung geht.

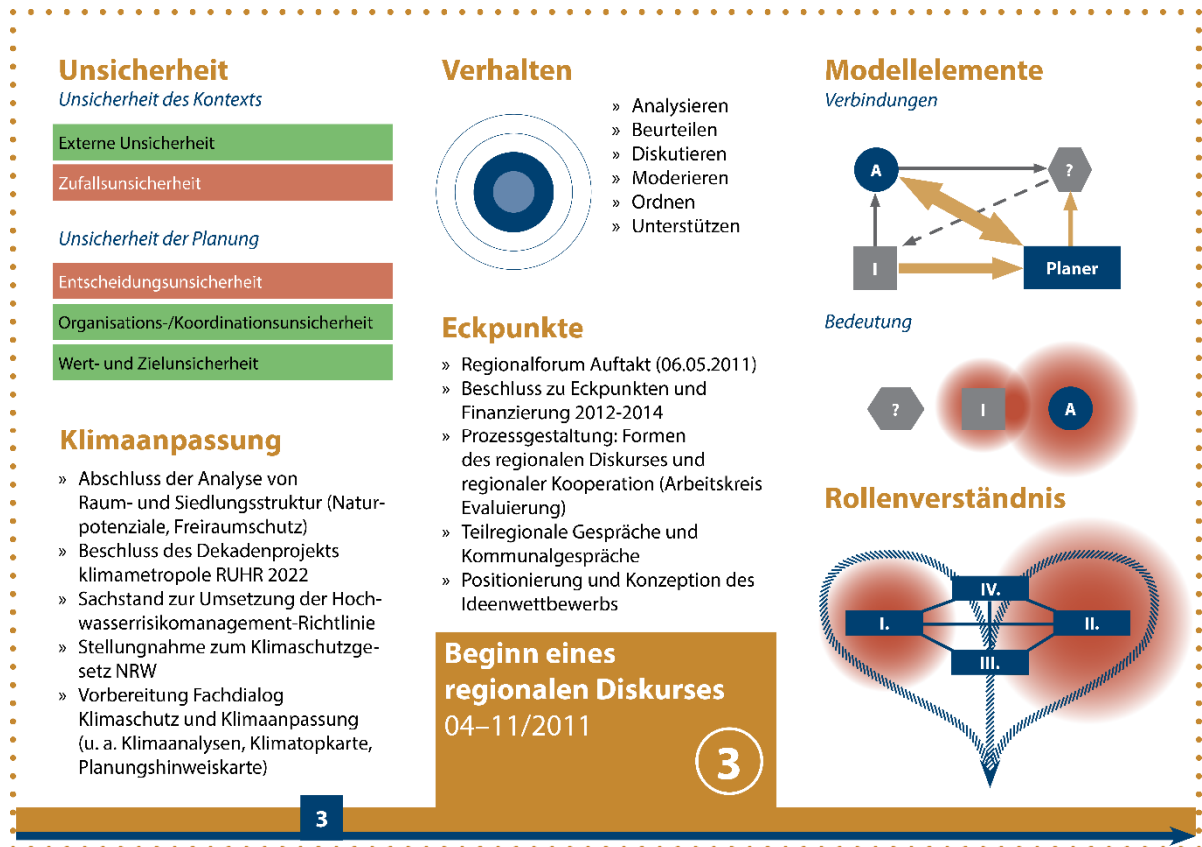
Die Aufbauphase ist durchzogen von sehr intensiven *Akteursbeziehungen* zu allen Kommunen des RVR. Der Prozess sollte dauerhaft als *gemeinsamer* Prozess aller Kommunen mit dem RVR etabliert werden. Dafür steht an seinem Anfang ein hoher zeitlicher Aufwand für das Diskutieren und das Moderieren entsprechender teilregionaler Gespräche und Kommunalgespräche. Kommunen und alle Beteiligten sollten dabei unterstützt werden, Bestandteil des Prozesses zu werden und ihr Wissen einzubringen. Immer wieder wurde im Prozessverlauf betont, dass der regionale Diskurs die Herausforderungen aus der Region aufnimmt und keine Planung des RVR ist, die von oben auf die Kommunen gelegt wird. Eine zweite Ebene bilden die Fachdialoge, die in der nächsten Phase den Akteurskreis ausweiten sollen. *Fragen* im Sinne des Prozessmodells sind in der dritten Phase wenig relevant. Die Rahmenbedingungen sind weitgehend gesetzt und der Schwerpunkt liegt auf dem Einsammeln von Informationen (Antworten) und der Ausweitung der Planung auf die relevanten Akteure vor allem in den Kommunen des Ruhrgebiets. Darüber hinaus hat sich der prozessbegleitende Arbeitskreis am 01.07.2011 zu einer Evaluierung getroffen, aus der heraus der Prozess aber nicht infrage gestellt wurde.

Für den regionalen Diskurs insgesamt ist die *Problemlösung* und das *Ziel* vor allem darin zu sehen, eine gemeinsame Übereinkunft über normative Werte und Ziele zu erlangen. Auf der einen Seite in Bezug auf den Prozess selbst, aber ebenso auf die Festlegung gemeinsam empfundener Herausforderungen in der Region. Für diesen Austausch sollen hier geeignete Plattformen in teilregionalen Gesprächen, Kommunalgesprächen bis hin zum Regionalforum Herausforderungen genutzt werden. Im Themenfeld Klimaanpassung liegt der Fokus in dieser Phase darauf, die für eine Antwort auf den Megatrend notwendigen Informationsgrundlagen zu erarbeiten einerseits sowie andererseits über Leitprojekte wie klimametropole RUHR 2022 oder die angestrebte gemeinsame Bewerbung als Grüne Hauptstadt Europas das Problem in langfristiger Perspektive zu verankern. *Umsetzungsschritte*, *Alternativen* oder *komplexe Fragen* sind in dieser Prozessphase ausgeblendet. Die Prozessgestaltung wird verfeinert und Verknüpfungen, beispielsweise zum geplanten Ideenwettbewerb, geklärt. Aber für die diskussionsintensive Phase war es offensichtlich wichtig, jede Art von Festlegung, von Umsetzung ebenso zu vermeiden wie ein Infrage stellen oder grundlegendes Verändern des Prozesses selbst.

Abbildung 49 fasst die dritte Phase des regionalen Diskurses zusammen. Diese dritte Phase des regionalen Diskurses bedeutet im Rückgriff auf die fünf Unsicherheitsebenen:

- *Externe Unsicherheit* wird durch intensives Sammeln, Ordnen und Analysieren von Informationen reduziert,
- *Zufallsunsicherheit* erhöht sich durch die Ausweitung der verfügbaren Informationen und des Kreises mitplanender Akteure,
- *Entscheidungsunsicherheit* erhöht sich durch den Start eines umfassenden Prozesses, dessen potenzielle Entscheidungen in ihren Auswirkungen unbekannt sind,
- *Organisations- und Koordinationsunsicherheit* wird reduziert durch eine umfassende Beschäftigung mit aktuellen und zukünftigen raumrelevanten Entscheidungen vieler Akteure,
- *Wert- und Zielunsicherheit* wird reduziert durch intensive Diskussion mit vielen Akteuren, insbesondere den Mitgliedskommunen und Gemeinden innerhalb des RVR.

Abbildung 49: Übersicht über die dritte Phase



Quelle: eigene Darstellung

Für die Beschreibung mithilfe der Rollenverständnisse heißt das, dass in dieser Phase der Moderator überwiegt und ergänzt wird durch den technischen Problemlöser. Das Verhältnis dieser beiden Rollenverständnisse wäre umgekehrt, wenn ausschließlich auf Verhaltensweisen mit Bezug auf Klimaanpassung reduziert würde. Mit dem strategischen Navigator könnten einige Verhaltensweisen ebenfalls erklärt werden; hierfür fehlt aber eine intensivere Anknüpfung an ein Ziel außer dem Prozess selbst. Verhaltensweisen eines Erforschers können nur wenig von dem beschreiben, was in der ersten Phase des regionalen Diskurses passiert ist.

10.5.5 Phase 4: Analysieren und Koordinieren

Mit Blick auf die Prozessgrafik des regionalen Diskurses (vgl. Abbildung 45) bewegt sich diese vierte Phase im Zentrum des Prozesses. Der regionale Diskurs selbst hat seine ersten Schritte überstanden, viele Teilergebnisse sind erarbeitet worden und eine Basis für eine weitere gemeinsame Arbeit wurde gelegt. Bis zu diesem Zeitpunkt gab es kaum kritische Entscheidungen in Bezug auf den Regionalplan zu treffen. Ab dem Regionalforum Herausforderungen am 23./24.11.2011 musste es dann einen Schritt weitergehen. Kommunizieren und Koordinieren sind die wichtigsten folgenden Tätigkeiten. Das Verständnis gemeinsamer Herausforderungen muss sich bei allen Beteiligten setzen, viele Einzelbeiträge müssen zusammen diskutiert und koordiniert werden und mit dem Ideenwettbewerb und der Ausschreibung für 1.000 Ruhrideen kommen 2012 neue Koordinationsaufgaben dazu. Für den Regionalplan müssen hier zwar noch keine endgültigen, oder gar räumlich umfassenden, Entscheidungen getroffen werden. Aber sowohl der eigene Anspruch der Planung wie auch der Druck von außen gehen dahin, konkreter zu werden und von der reinen Kommunikation auch zur aktiveren Koordination überzugehen.

„Eine wichtige Aufgabe und Ziel der Planung ist es, die globale Klimaänderung einzuschränken. Dabei ist „den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes Rechnung zu tragen, sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen.“ So wird es im § 2 (6) Raumordnungsgesetz (ROG) formuliert. Bei der Planung zeigt sich der querschnittsorientierte Charakter des Themas Klima, da die verschiedenen Nutzungen der Freiraum- und Siedlungsentwicklung betroffen sind.“ (RVR 2015a)

Diese Phase reicht bis zum Auftakt des Ideenwettbewerbs mit seinem ersten Zukunftsforum am 22. und 23.05.2013 (RVR 2013e, 2013d). In diese Phase fällt auch der Fachdialog Klimaschutz und Klimaanpassung am 29.11.2012 (RVR 2013h). Die Auslobung des Ideenwettbewerbs innerhalb des regionalen Diskurses benutzt explizit den Begriff Megatrends, um Ergebnisse des Regionalforums Herausforderungen aufzubereiten. Sie sind *„querschnittsorientierte Themen [...] und umfassen Handlungsfelder übergreifende Aspekte und Entwicklungstendenzen, die landes-, bundes- und teilweise auch weltweit zu beobachten sind und die Einfluss auf alle Lebensbereiche nehmen“* (RVR 2013g: 13). Damit liegt der RVR hier nah an der zu Prämisse IV getroffenen Definition, stellt aber die globale Bedeutung etwas zurück. Als Megatrends, die in den Ideenwettbewerb als Herausforderung und Rahmenbedingung eingebracht werden, sind dann genannt (RVR 2013g: 13–18): demografischer Wandel, gesellschaftlicher Wandel, Chancengleichheit und Gender, Klimaschutz und Klimaanpassung sowie wirtschaftlicher Strukturwandel. Als Querschnittsthema war der wirtschaftliche Strukturwandel nicht Teil des Regionalforums Herausforderungen, wurde dann aber als Megatrend wieder ergänzt für den Ideenwettbewerb (RVR 2012, 2013g). Die ökonomische Komponente stärker hervorzuheben erscheint folgerichtig vor dem Hintergrund des Megatrend-Begriffs. In der Eröffnungsrede der Auftaktveranstaltung zum Ideenwettbewerb greift Martin Tönnies diese vier Megatrends auf, reduziert allerdings den zweiten auf das Gender Mainstreaming und fasst den dritten als Klimawandel zusammen (RVR 2013f: 5).

Die *Problemdefinition* verlagert sich in dieser Phase vor allem in Richtung als fehlend empfundenem Zukunftswissen. Auf der Basis des verankerten instrumentellen Ziels (dem Regionalplan) und vereinbarten damit zu beantwortenden Herausforderungen (im Regionalforum, vgl. RVR 2012). Es gilt also, ein doppeltes Problem zu bearbeiten. Einerseits die Fortsetzung begonnener Arbeiten beispielsweise an ruhrFIS und klimaFIS mit dem Ziel, eine umfangreichere analytische Grundlage und fachliche Beurteilung für den Regionalplan bereitzuhalten. Andererseits die Herausforderung des Prozesses, mithilfe der Fachdialoge und ergänzender Arbeiten einen Weg zu erarbeiten, die größer werdende Grundlage im Blick zu behalten, die Argumentationslinien zu koordinieren und den Prozess mit allen Bestandteilen dabei im Blick zu behalten.

Informationen werden in dieser Phase entscheidend. Die definierten Herausforderungen sollen mit fachlichen Grundlagen unterfüttert werden und damit soweit geführt werden, dass später daraus Zielformulierungen und Festlegungen folgen können. Klimaanpassung ist dann sowohl ein ökologisches und wissenschaftliches Problem wie auch ein raumplanerisches Problem der Integration vielfältiger Informationsgrundlagen. Planung zeigt sich in dieser Phase offen für alles geeignete Wissen aus vielen fachlichen Bereichen und auch über das Ruhrgebiet hinaus. Über die elf Fachdialoge, die zwischen April 2012 und März 2013 stattgefunden haben, wurde der Kreis der beteiligten *Akteure* jeweils punktuell um Fachleute aus der Region, von Trägern öffentlicher Belange sowie externen Experten aus anderen Regionen und wissenschaftlichen Einrichtungen ergänzt. Die Anzahl und Vielfalt der aktiv in den regionalen Diskurs eingebundenen Personen war in dieser Phase am größten. Das Ziel der Fachdialoge war aber nicht, die Akteure selbst als Mitplanende einzubinden. Vielmehr ging es darum, die Informationsgrundlage auf die Informationen auszuweiten, die den eingebundenen Akteuren zur Verfügung steht und die auf dem Weg in den Prozess gebracht werden können. Zu diesen Informationen zählen auch solche über Planungen anderer Akteure für den Bereich des Ruhrgebiets.

Problemlösungen, Ziele oder *Umsetzungsschritte* werden in dieser Phase fast ausschließlich bezogen auf den Prozess und von seinem angestrebten Ergebnis (dem Regionalplan) zunächst unabhängige Grundlagen benannt. Das Ziel ist der Regionalplan, die Umsetzungsschritte dorthin sind im regionalen Diskurs angelegt. Planer müssen also vor allem daran arbeiten, mehr Informationen und Zukunftswissen in den Prozess zu integrieren und durch aktives Prozessmanagement dazu beitragen, in Richtung der Festlegung einer gemeinsamen inhaltlichen Zielrichtung zu arbeiten.

In dieser Phase rücken mehr reflexive Elemente des Prozesses selbst in den Blickpunkt. Dazu zählen auch Diskussionen über die notwendige Personalausstattung der staatlichen Regionalplanung durch das Land NRW, die in der zweiten Hälfte 2012 mehrfach in den politischen Gremien thematisiert wurde. Obwohl die Phase zu Beginn mit der Last großer Kritik gestartet ist (vgl. Korfmann 2011), sind aber keine Belege dafür zu finden, dass der Prozess selbst grundsätzlich infrage gestellt wurde oder Alternativen zu ihm entwickelt wurden. Anders sieht es mit Blick auf den Zeitplan aus. Als *komplexe Frage* steht der Zeitplan im Raum, der wiederum im Rückgriff auf Notwendigkeit und Ziele des Prozesses diskutiert wurde. In diese Phase fällt auch die juristische Auseinandersetzung um den Neubau des Kraftwerksblocks Datteln IV, die über weite Teile die politische und öffentliche Diskussion zur Regionalplanung überlagert hat. Am 13.12.2013 wurde schließlich die Regionalplanänderung in der Verbandsversammlung beschlossen²²⁷.

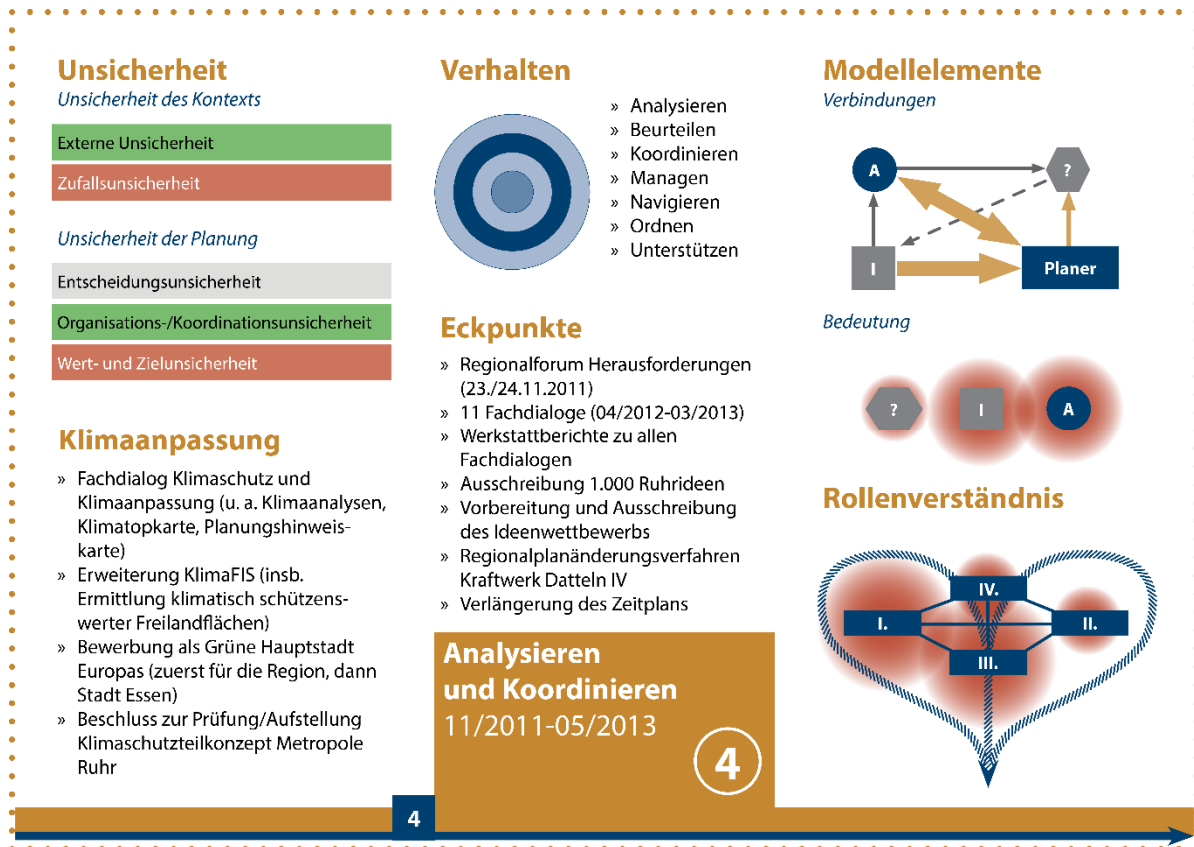
Diese Phase des regionalen Diskurses bedeutet im Rückgriff auf die fünf Unsicherheitsebenen (vgl. Abbildung 50):

- *Externe Unsicherheit* wird durch Raum- und Klimaanalysen sowie in Fachdialogen reduziert,
- *Zufallsunsicherheit* erhöht sich durch eine immer größere Informations- und Wissensbasis,
- *Entscheidungsunsicherheit* bleibt unverändert durch umfassenderes Entscheidungsmaterial sowie aktives Prozessmanagement hin zu einer Entscheidung,
- *Organisations- und Koordinationsunsicherheit* wird reduziert sich durch die Fortsetzung der Integration vieler Bausteine in den Prozess, durch neue informelle Planungen und neue Netzwerke,
- *Wert- und Zielunsicherheit* erhöht sich durch neue Informationen sowie das Zurückstellen der Integration abweichender fachlicher Grundlagen.

Entscheidungsunsicherheit wird in dieser Phase sowohl erhöht (durch Sammeln und Verarbeiten von Informationen) wie auch gleichzeitig reduziert (durch Koordination und Prozessmanagement). Wert- und Zielunsicherheit wird hier analytisch bewusst erhöht durch das Aufmachen vieler fachlicher Diskussionen zu Herausforderungen, die nicht technisch zusammengebracht werden können. Die sektorale Ausarbeitung von Grundlagen bedeutet das Zurückstellen der überfachlichen Integration in einen späteren Schritt, in dem dann auf Basis von Werten und Zielen planerische Entscheidungen getroffen werden müssen.

²²⁷ Die Verbandsversammlung hat hier in ihrer Funktion als Regionalrat den bestehenden Regionalplan für den Regierungsbezirk Münster (Teilabschnitt Emscher-Lippe) geändert.

Abbildung 50: Übersicht über die vierte Phase



Quelle: eigene Darstellung

Für die Rückführung auf die vier Rollenverständnisse bedeutet das, dass in dieser Phase die größte Beschreibungskraft vom technischen Problemlöser und dem strategischen Navigator ausgeht. Im Themenfeld Klimaanpassung finden sich verstärkt Aspekte technischer Problemlösung, beispielsweise in Form von Analyse und Beurteilung im klimaFIS. Für den Prozess insgesamt liegt der Schwerpunkt auf der Koordination vieler Einzelaktivitäten, auf dem Management des Gesamtprozesses und auf der flexiblen Navigation mit den Prozessbausteinen. Eine moderierende Rolle findet sich vor allem innerhalb der Fachdialoge und informeller Bestandteile, wobei es hier eher um die Integration von Informationen und Wissen denn um einen planerischen Prozess der Konsensfindung geht. Eine Erforscher-Rolle findet sich in Ansätzen in der Vorbereitung des Ideenwettbewerbs und der Ausschreibung der 1.000 ruhrideen sowie in der Überarbeitung des Zeitplans und der entsprechenden Anpassung des Prozesses.

10.5.6 Phase 5: Zusammenführen und Weiterdenken

Im Raum schweben nun viele Herausforderungen, Themen, Beiträge und Ideen, die beispielsweise zusammengefasst wurden im Regionalforum Herausforderungen und dem Abschluss des Ideenwettbewerbs. Vor allem auf Veranstaltungen zum Ideenwettbewerb ist aber schnell deutlich geworden, dass es um eine doppelte Aufgabe geht: vielfältige Aspekte zusammenzuführen hin zu einem Regionalplan, aber gleichzeitig über den Plan hinaus weiterzudenken²²⁸. Phase fünf wird hier eingeordnet ab dem Abschluss des Ideenwettbewerbs bis zum Regionalforum Zukunft am 30.01.2014, das eine besondere Integrationsleistung bieten sollte. Gleichzeitig stellt sich hier die Frage, wie weitergedacht

²²⁸ Dieser Gedanke wurde besonders intensiv hervorgehoben bei drei Terminen des städtebaulichen Kolloquiums „Ideenstücke RUHR“ an der TU Dortmund, in denen im Wintersemester 2014/15 u. a. die Projektteams und der RVR mit den Anwesenden gemeinsam den Ideenwettbewerb reflektiert haben (Programm siehe STB 2015).

werden kann. Einerseits angesichts von Impulsen aus dem Ideenwettbewerb, die über die formale Regionalplanung hinausgehen. Andererseits aber vor allem vor dem Hintergrund von Ideen oder Beiträgen, die beim Versuch des Zusammenführens nicht oder nicht vollständig gemeinsam integriert werden können.

Dem Anspruch, dass keine Idee im Prozess verloren geht, kann im Grunde nur mit kreativem Weiterdenken entsprochen werden, das über den anfangs gesetzten Auftrag zur Erstellung eines Regionalplans hinausgeht. Die Auswertung der eingereichten Ruhrideen durch den RVR sieht die Themen Mobilität, Freizeit und Kultur als wichtigste Themenbereiche an²²⁹. Auffällig ist hier die geringe Bedeutung des Klimaschutzes, der als Teilbereich des Energiebereichs einfließt. Klimaanpassung ist komplett außerhalb der eingereichten Vorschläge. Nur sechs Vorschläge beziehen sich direkt, d. h. unter Verwendung des Begriffs Klima (auch in Wortteilen) auf Fragen des Klimawandels. Im Vergleich zu den Megatrends, wie sie zu Beginn des regionalen Diskurses oder zu Beginn des Ideenwettbewerbs benannt wurden, gibt es hier eine deutliche Verschiebung. Es erscheint allerdings unwahrscheinlich, über die Ruhrideen eine breite Öffentlichkeit tatsächlich erreicht zu haben. Und das aus drei Gründen: erstens ist die Anknüpfung an eine regionale Tageszeitung zwangsläufig selektiv – nur wer Zeitung liest, wird damit direkt aufgerufen. Zweitens haben sich viele Personen beteiligt, die aktiver Teil zivilgesellschaftlicher Initiativen sind und deren Position hier eingebracht haben. Als Quelle für wichtiges Wissen und als Multiplikatoren sind diese kollektiven Akteure zweifelsfrei enorm wichtig, bilden aber nicht automatisch ‚die Öffentlichkeit‘ oder ‚die öffentliche Meinung‘ ab. Drittens haben viele Personen mehrere Ideen eingereicht. Die Zahl der beteiligten Personen liegt also noch einmal deutlich niedriger als die Zahl der Ideen.

„Es zeigt sich deutlich, dass Klimaschutz und Klimaanpassung nicht allein durch Investitionen zu lösen sind, sondern gleichzeitig eine Frage zukünftiger Lebensstile sind. So sollten klimaneutrale Verhaltensweisen unterstützt werden und beispielsweise Restriktionen insbesondere beim Umstieg auf Angebote des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) abgebaut werden.“ (RVR 2013g: 17)

Mit Beginn der fünften Phase taucht der regionale Diskurs analytisch in eine besondere Phase ein, da der Ideenwettbewerb, die 1.000 Ruhrideen und die damit verbundenen Veranstaltungen ein neues Element darstellen. Der Ideenwettbewerb ist weder die direkte Folge vorheriger Aktivitäten, noch ein üblicher Bestandteil der Vorbereitung einer Regionalplanaufstellung. Das *Problem* in dieser Phase ist einerseits die Aufarbeitung der fachlichen Inputs in den Prozess im Hinblick auf das zweite Regionalforum Zukunft. Und andererseits die Aufweitung der Frage, wohin sich der Prozess (und die Region) entwickeln soll. Gleichzeitig bringt der Ideenwettbewerb erstmals eine grundlegend neue Perspektive auf den Klimawandel ein, in dem er auch Aspekte eines gesellschaftlichen Problems anspricht. Die Ausschreibung geht bis hin zu Lebensstilen, die als Teil der Antwort auf den Megatrend benannt und den Projektteams mitgegeben werden (RVR 2013g: 17). Die Auslobung nennt auch die Bereiche Freiraumentwicklung, natürliche Ressourcen sowie Verkehr und Mobilität im Zusammenhang mit Klimawandel und Klimaanpassung.

In dieser Phase nimmt die Sammlung und Verarbeitung von *Informationen* nur einen geringen Stellenwert ein. Wichtiger Arbeitsschritt war die Zusammenfassung und Verankerung von Informationen im Prozess. Der Werkstattbericht zum Fachdialog Klimaschutz und Klimaanpassung wurde im Herbst 2013 fertig gestellt und am 13.12.2013 von der Verbandsversammlung zur Kenntnis genommen. Im Rahmen des Ideenwettbewerbs treten neue *Akteure* im Prozess auf, die entweder erstmals in dieser Phase auftreten oder ausschließlich hier Teil des Prozesses werden. Dazu zählen drei Akteure: die eingeladenen Projektteams selbst (als korporative oder individuelle Akteure), der begleitende Beirat mit Experten (als individuelle Akteure) sowie die breitere Öffentlichkeit (als individuelle oder

²²⁹ Alle Ideen sind einsehbar in RVR (2013b).

kollektive Akteure). Schon die neue und breitere Zusammensetzung der beteiligten Akteure unterstreicht die Veränderung im Rollenverständnis, die durch diese Phase beschrieben wird.

Wenn *Fragen* etwas sind, an dem Interesse besteht und sich dieses Interesse auf Veränderungen des Prozesses selbst (kritischer Blick von außen) bis hin zu Verhaltens- und Lebensstilfragen ausdehnt, sind Fragen nicht das Resultat einer unsicheren oder irritierten Planung. Vielmehr verunsichern und irritieren sich Planer dadurch selbst, in dem sie ihr eigenes Arbeitsfeld zur offenen Bearbeitung und Kritik ausgeben. Das ist zwar nur ein kleiner Teil des Gesamtprozesses und viele andere Bausteine laufen parallel weiter, aber das Moment des Ideenwettbewerbs stellt am intensivsten *komplexe Fragen* an den Prozess selbst. Dazu wird der Kreis der Fragenden durch Projektteams, Beiratsmitglieder und Akteure aus der Öffentlichkeit bewusst erweitert.

„Komplexität handhabbar machen und reduzieren! – Die Komplexität von räumlichen, demografischen, ökonomischen, sozialen und gesellschaftlichen Zusammenhängen ist häufig so groß, dass sie schwer zu vermitteln ist. Die Wettbewerbsbeiträge sollen Impulse darstellen, die sich der Komplexität der Thematik bewusst sind und diese so reduzieren, dass die Ergebnisse eine handhabbare Arbeitsgrundlage für weitere Diskussionen liefern.“ (RVR 2013g: 42)

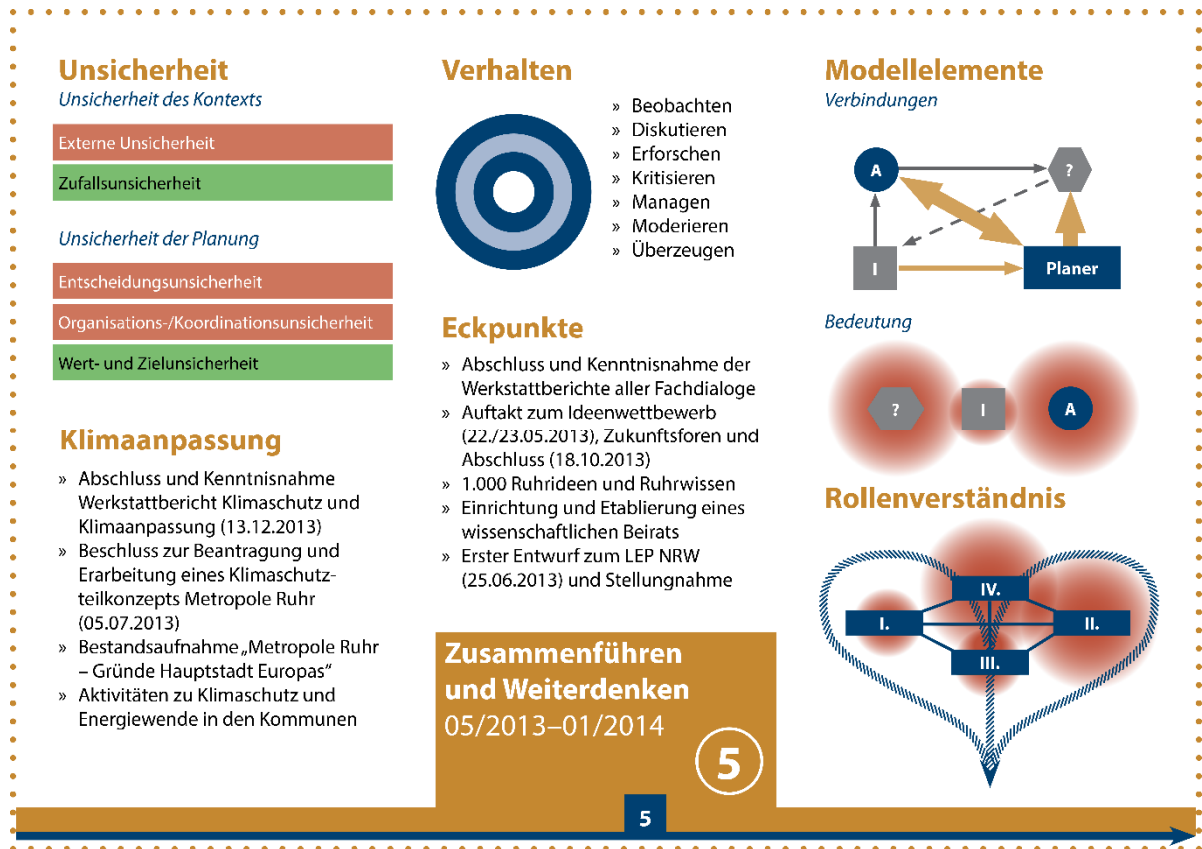
Der Ideenwettbewerb sollte bewusst Komplexität handhabbar machen und reduzieren (RVR 2013g: 42). Die Formulierung zielt auf ein Bewusstsein für Komplexität ab und eine Reduktion zu einer handhabbaren Arbeitsgrundlage für später folgende Diskussionen. Komplexität ist verbunden mit vielen Zusammenhängen, die Probleme bei der Vermittlung auslösen. Der Ideenwettbewerb bewegt sich im zugrunde gelegten Verständnis von Komplexität damit deutlich näher an dieser Arbeit als andere Bausteine, die strukturelle Aspekte der Region mit Komplexität in Verbindung setzen.

Dementsprechend wenig geht es beim Ideenwettbewerb selbst um *Problemlösungen, Ziele* oder *Umsetzungsschritte*. Planung weitet den Suchradius hier deutlich aus und löst sich sowohl in der Auslobung wie auch in den Ergebnissen des Wettbewerbs stärker vom Instrument des Regionalplans. Fragen von Lebensstilen, Ideen zu Möglichkeitsräumen oder grundlegende Fragen neuer regionaler Zusammenarbeit, Identität und Vernetzung entfernen sich immer weiter von den Möglichkeiten, die einem Regionalplan nach § 8 Abs. 1 ROG üblicherweise zur Verfügung stehen oder die im Gegenstromprinzip Anknüpfungspunkte im LEP NRW oder der kommunalen Bauleitplanung finden können. Insofern beinhaltet diese Phase auch eine intensive Diskussion über grundlegende Alternativen räumlicher Entwicklung, die von Planern beobachtet und gemeinsam erforscht werden können. Im Verlauf des Ideenwettbewerbs ist so das Thema Mobilität sehr viel stärker in den Vordergrund gerückt.

Diese Phase des regionalen Diskurses bedeutet im Rückgriff auf die fünf Unsicherheitsebenen (vgl. Abbildung 51):

- *Externe Unsicherheit* erhöht sich deutlich durch die Ausweitung des Prozesses auf grundlegende Themen der Regionalentwicklung und die Ausweitung auf neue Themenbereiche,
- *Zufallsunsicherheit* wird reduziert durch Beobachten, das Vor- und Mitdenken unerwarteter Ereignisse und das Erforschen und Besetzen neuer Diskussionsfelder,
- *Entscheidungsunsicherheit* erhöht sich durch die Loslösung vom Regionalplan und die Ergänzung des Prozesses um zusätzliche nicht-räumliche Fragestellungen,
- *Organisations- und Koordinationsunsicherheit* erhöht sich über das Einbeziehen neuer Akteure und Organisationen,
- *Wert- und Zielunsicherheit* wird reduziert durch gemeinsame Diskussionen mit Akteuren aus der Region, Fachleuten sowie der Öffentlichkeit.

Abbildung 51: Übersicht über die fünfte Phase



Quelle: eigene Darstellung

Für das Bild der Rollenverständnisse zeigt sich daraus, dass die größte Erklärungskraft gleichzeitig auf dem Moderator und dem Erforscher ruht. Es geht erstens darum, den Kreis von Planenden zu erweitern und zusätzliche Akteure mit Unterstützung von Planern (durch die Plattformen von Ideenwettbewerb, 1.000 Ruhrideen und Ruhrwissen) in die gemeinsame Diskussion zu bringen. Und zweitens darum, explorativ gemeinsam zu beobachten, zu erforschen und für die weitere Arbeit zu lernen. Der strategische Navigator kann hier aufgrund der Offenheit nicht ansetzen, da es gerade kein definiertes Ziel gibt, zu dem navigiert werden kann. In Teilen können aber Verhaltensweisen von technischem Problemlöser und strategischem Navigator den Prozessverlauf hin zum Regionalforum Zukunft am Übergang zu Phase 6 am 30.01.2014 beschreiben. Hier geht es dann wieder vermehrt darum, in Richtung des Regionalforums auf das beste Ergebnis hinzuarbeiten und die beste Umsetzung in den Regionalplan vorzubereiten.

10.5.7 Phase 6: Erforschen und Experimentieren

Wenn der Prozess bereits über einen formellen Regionalplan hinausgedacht hat, neue Themen und Herausforderungen aufgeworfen und zu neuen Diskussionen geführt hat – wie kann der Anspruch eingelöst werden, dass nichts verloren geht? Das können einerseits neue Themen sein, unerwartete Herausforderungen und Fragen, aber auch Bereiche der Klimaanpassung, die in besonderem Umfang von Unsicherheiten des Kontexts (externer Unsicherheit und Zufallsunsicherheit) geprägt sind. Das sind wiederum die Bereiche, die für verbindliche Planungen besonders schwer zu fassen sind und in denen kontinuierlich nach besseren (d. h. hier: rechtssicheren) Begründungen gesucht wird.

Die Phase des Zusammenführens und Weiterdenkens hat bereits zwei Richtungen für das analytische Rollenverständnis gezeigt:

- kreativ und offen weiterdenkend vor dem Hintergrund langfristiger gesamtreionaler Entwicklung und einer strategischen Handlungsperspektive sowie
- integrativ und zusammenführend in Richtung der nächsten Prozessbausteine vor dem Hintergrund der Regionalplanaufstellung.

Phase 6 setzt den ersten Punkt fort, der zweite analytische Strang wird mit einem Beginn nach dem Regionalforum Zukunft in Phase 7 verortet. Die sechste Phase beginnt innerhalb von Phase fünf mit dem Abschluss des Ideenwettbewerbs im Oktober 2013. Zum Zeitpunkt dieser Arbeit (April 2016) hat sie kein analytisch erkennbares Ende gefunden und läuft weiter.

Die *Problemdefinition* wird aus dem Ideenwettbewerb in der fünften Phase fortgeführt. Das Problem ist das Fehlen einer gesamtreionalen Entwicklungsperspektive, die ein neues oder unerwartetes Zukunftsbild aufzeigen kann (vgl. RVR 2013i: 3). Damit werden stärker auch gesellschaftliche und politische Problemdimensionen im Prozess gehalten, allerdings weniger explizit im Hinblick auf das Thema Klimaanpassung. Der *Informationssammlung* und *Informationsverarbeitung* im Sinne des Prozessmodells fällt hier nur eine geringe Bedeutung zu. Das Ziel ist gerade, über den bestehenden Rahmen hinauszudenken und auch solche Fragen zu stellen, die als gesellschaftliche, ethische oder politische Fragen gar nicht mithilfe von Informationen beantwortet werden können. *Fragen* dienen der Strukturierung und Erarbeitung eines Problems, das dann erst planerisch bearbeitbar werden kann.

Beschreibungen wie das Denken über rechtliche Normen hinaus (*beyond BauNVO*)²³⁰ verdeutlichen, dass es weder um eine lineare Problemdefinition und Problembearbeitung geht, noch darum, einen Planungserfolg nach bekannten Maßstäben sicherzustellen. *Komplexe Fragen* werden dadurch zum Wesenskern der sechsten Phase, in der Planung ein selbstkritisches und reflexives Rollenverständnis internalisiert und damit die Wahrscheinlichkeit dafür reduziert, von unerwarteten Ereignissen (Zufällen) von außen oder unerwarteten Entwicklungen von innen überrascht zu werden.

Mit Begriffen wie *Problemlösung*, *Zielen* oder *Umsetzungsschritten* kann für die Beschreibung dieser Phase nur eingeschränkt gearbeitet werden. Allgemeine Zielaussagen wurden als ‚Leitbilder und Zielaussagen zur Regionalen Mobilität in der Metropole Ruhr‘ im September 2015 fertig gestellt. Die zu Beginn eher experimentelle und erforschende Besetzung eines neuen Themenbereichs – Mobilität – könnte später zeigen, aus dieser Phase überführt zu werden in Richtung entscheidungsorientierterer Rollenverständnisse. Der Schwerpunkt der Arbeit am Themenfeld Klimawandel und Klimaanpassung verlagert sich in dieser Phase stärker auf die Entwicklung des neuen Formats klimametropole RUHR 2022 (vgl. Phase 3). Hier fallen in die sechste Phase die Einrichtung eines Arbeitskreises kommunaler Beauftragter der Klimametropole (ab 21.02.2014), eines Lenkungskreises (ab 15.05.2014) sowie die Durchführung einer Auftaktwoche in der Region (27.09.-03.10.2014). Zudem finden sich in der Beschreibung viele Teilprojekte unter dem Dach der Klimametropole wieder, beispielsweise Essen als grüne Hauptstadt Europas 2017, der Radschnellweg Ruhr (RS1) oder die regionale Teilnahme an der ‚Earth Hour‘. Klimaschutz und Energie steht bei vielen Aktivitäten aber mehr im Vordergrund als die Anpassung an klimatische Veränderungen.

Die Bedeutung von *Akteuren* – vor allem wechselnden Akteuren – bleibt durchgehend hoch in dieser Phase. Ein Baustein ist die Fortsetzung der Arbeit des Beirats über den Ideenwettbewerb hinaus. Sehr wichtig bleibt das Entwickeln grundlegender *Alternativen*. Ein großer Baustein war und ist das Wissenslabor RUHR, aufbauend auf dem ‚Kennislab voor Urbanisme‘ aus den Niederlanden. Ein Wort stand in diesem Zusammenhang besonders deutlich im Vordergrund: Innovieren. Der Begriff unterstreicht die Wichtigkeit, die hier der Entwicklung neuer Ideen beigemessen wird. Die erste Abschlussveranstaltung am 28.01.2016 wurde betitelt mit *„von Möglichkeitsräumen zu Innovationsräumen“* (Kennislab voor Urbanisme 2016). Aufgegriffen wird die Idee und das Wort der Möglichkeitsräume

²³⁰ Baunutzungsverordnung (BauNVO). Die Aussage war Teil von Diskussionen zum kreativen Weiterdenken mit Ergebnissen des Ideenwettbewerbs u. a. im Städtebaulichen Kolloquium an der Fakultät Raumplanung im Wintersemester 2014/15.

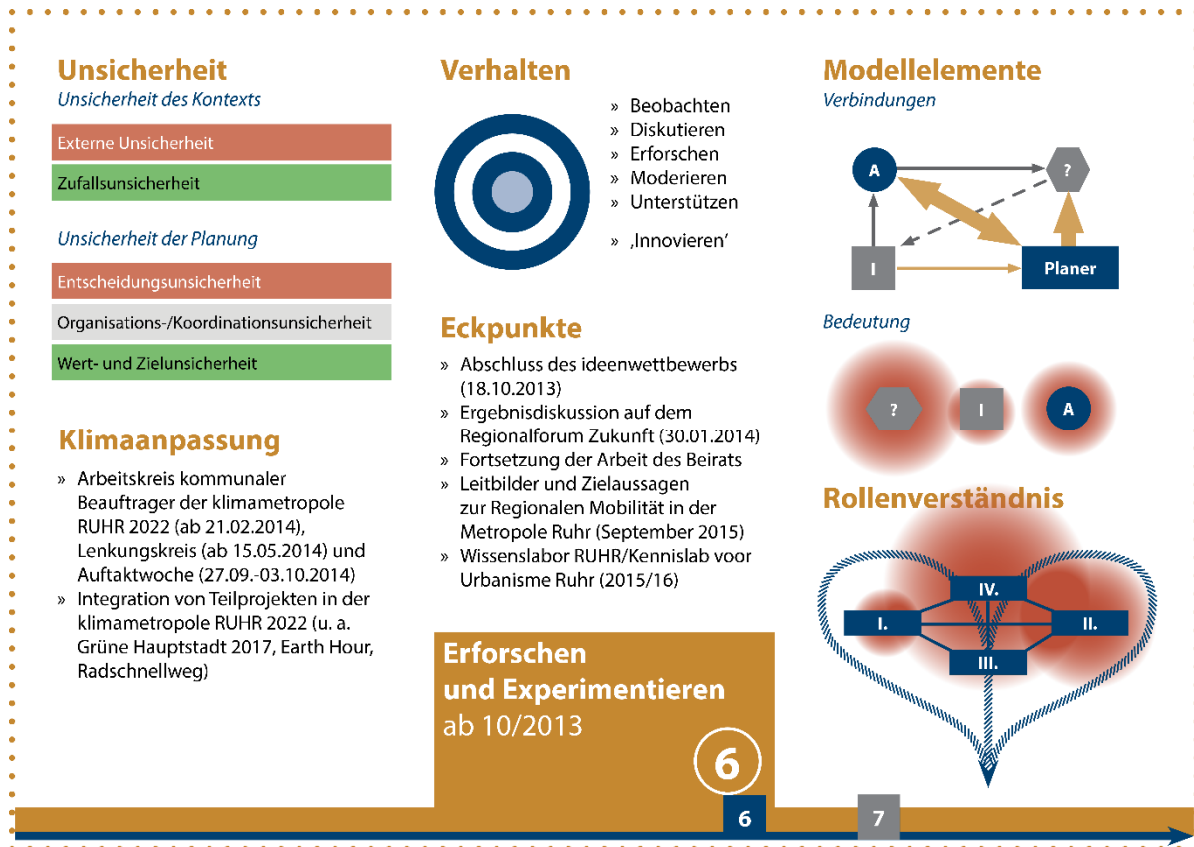
aus dem Ideenwettbewerb (vgl. Phase 5). Das Wissenslabor legt den Fokus dabei deutlich stärker auf ökonomische Fragestellungen und die Entwicklung geeigneter Geschäftsmodelle als auf Ansätze für gesamträumliche Planungsinstrumente oder Handlungsstrategien.

Diese Phase des regionalen Diskurses bedeutet im Rückgriff auf die fünf Unsicherheitsebenen (vgl. Abbildung 52):

- *Externe Unsicherheit* erhöht sich durch fortgesetztes Beobachten, Diskutieren und Verändern der Betrachtungsperspektive mit neuen Akteuren,
- *Zufallsunsicherheit* reduziert sich durch unkonventionelles Denken und Erforschen möglicher Entwicklungen,
- *Entscheidungsunsicherheit* erhöht sich aufgrund vieler neuer Möglichkeiten bei gleichzeitig eingeschränkter Informationsverarbeitung,
- *Organisations- und Koordinationsunsicherheit* bleibt weitgehend unverändert durch sowohl Institutionalisierung neuer Routinen wie auch Ausweitung auf weitere Organisationsbereiche,
- *Wert- und Zielunsicherheit* reduziert sich durch offenen, inklusiven und diskursiven Austausch über Wünsche, Ziele und Vorstellungen für die Region.

Hier sind es also vor allem die Zufallsunsicherheit und die (gemeinsame) Wert- und Zielunsicherheit, die reduziert werden. Das heißt gleichzeitig, dass sich Planung weiter von einer als sicher empfundenen Entscheidung entfernt und die Entscheidungsunsicherheit steigt. Mit Blick auf das Themenfeld Mobilität sinkt hier die Organisations- und Koordinationsunsicherheit durch den Beginn einer intensiven (und zunächst sehr offenen) Arbeit an Fragen regionaler Mobilität, die in die Bereiche der Koordination mit anderen regionalen Akteuren wie Verkehrsverbänden, Ministerien oder Verkehrsunternehmen gehen. Formate wie das Wissenslabor RUHR oder das Denken über die Grenzen des Prozesses hinaus erhöhen aber auch den Kreis der Akteure und relevanter verbundener aktueller oder zukünftiger Entscheidungen in und außerhalb der Planung.

Abbildung 52: Übersicht über die sechste Phase



Quelle: eigene Darstellung

Mit Rückgriff auf das Prozessmodell überwiegt für die Beschreibung dieser Phase der Erforscher, dicht gefolgt vom Moderator. Möglichkeitsräume, Denken über konventionelle Grenzen hinweg, neue Formate der Integration von Aktivitäten und zusätzliche Akteure in der Planung sind wenig verbunden mit Erklärungen durch einen technischen Problemlöser. Und diese Offenheit widerspricht grundsätzlich dem strategischen Navigator, da sich exploratives Erforschen neuer (und damit unbekannter) Möglichkeiten nicht mit adaptiven Navigieren zu einem festgelegten (und damit bekannten) Ziel vereinbaren lässt.

10.5.8 Phase 7: Konsolidieren und Entscheiden

Nach der Phase des Zusammenführens und Weiterdenkens, das insbesondere in Phase sechs weiterläuft, kommt die für die Verabschiedung eines formellen Regionalplans wichtige Frage: Wie können alle Bestandteile des Prozesses gemeinsam konsolidiert werden und wie kann auf dieser Basis tatsächlich verbindlich entschieden werden? Diese Phase beginnt mit dem Regionalforum Zukunft am 30.01.2014 in Oberhausen und läuft zum Zeitpunkt dieser Arbeit noch weiter – möglicherweise bis zur finalen Verabschiedung des Regionalplans²³¹. Auf dem Regionalforum Zukunft wurde intensiv über Leitbilder für die zukünftige Regionalplanung und Regionalentwicklung im Ruhrgebiet gesprochen. Beckmann (2014) hat auf dieser Veranstaltung folgende Ansprüche oder Forderungen aus wissenschaftlicher Sicht zusammengefasst:

- Realitätsnähe statt Illusionen,
- Nutzung zur „Markenbildung“ und als „Symbolwert“,
- Verstärkung „informeller und formeller Kooperationen“,

²³¹ Siehe dazu der Zukunftsausblick in Kap. 10.7.

- Partizipation und Verantwortungsübernahme sowie
- Urbane Stadtlandschaft(en) als Basis.

Wenn das in etwa auch Teil der Diskussionen war, ist hier der doppelte Bezug erkennbar an das Konsolidieren und Entscheidungen hin zum Regionalplan (Realitätsnähe, Verantwortungsübernahme), aber ebenso zu weiterem Erforschen und Experimentieren (Markenbildung, urbane Stadtlandschaften). Das erklärt möglicherweise auch, warum es bis heute kein regionales räumliches Leitbild gibt, das sowohl formelle Ziele wie strategische Zielrichtungen in einer einfachen grafischen Form vereinen kann. Es scheint hier eher so zu sein, dass eine gewisse Trennung formeller und informeller Aktivitäten einen doppelten Vorteil bringt: einerseits die Möglichkeit, mehr Themen in der Diskussion zu halten, deren Unsicherheit noch nicht ausreichend entscheidungsbezogen reduziert wurde. Und andererseits eine offene Diskussion zu führen, die sich etwas aus üblichen Routinen löst und kreativer über Möglichkeiten nachdenken kann. In Phase 7 werden analytisch alle Verhaltensweisen gefasst, die in engem Bezug zu harten oder räumlich konkreten Festlegungen stehen – vorrangig im Regionalplan, aber ebenso innerhalb des regionalen Handlungsprogramms. Stärker divergierende Verhaltensweisen lassen auf Basis des Modells nicht darauf schließen, dass es ein Integrationsproblem gibt – vielmehr erfordern Regionalplan und Handlungsprogramm eine andere Form und ein anderes Ende entscheidungsbezogener Unsicherheitsreduktion.

Interessant ist hier ein Blick nach Düsseldorf, die bei der Aufstellung ihres Regionalplans zeitlich etwas vor dem Ruhrgebiet sind und unter den gleichen landesrechtlichen und landesplanerischen Rahmenbedingungen arbeiten. In einem eigenen Dokument „*Leitlinien Regionalplanfortschreibung*“ wurden hier im Juni 2012, d. h. vor Beginn des formalen Aufstellungsprozesses durch den Erarbeitungsbeschluss, wichtige Perspektiven der Region entlang der Schwerpunkte Siedlungsraum, Freiraum und Infrastruktur ausgearbeitet (Bezirksregierung Düsseldorf 2012).

„Die räumlichen Erfordernisse der Anpassung an die Folgen des Klimawandels sind bei textlichen und graphischen Festlegungen in den Bereichen Siedlung und Freiraum jeweils mitzubedenken. Neue graphische Darstellungskategorien speziell zur Klimaanpassung sollen jedoch nicht vorgesehen werden, sondern allenfalls allgemeine textliche Ausführungen.“ (Bezirksregierung Düsseldorf 2012: 57)

Belange von Klimaschutz und Klimaanpassung sind Teil des Schwerpunkts Freiraum. Die Problemlage ist, was die klimatischen Ausgangsbedingungen angeht, ähnlich. Klimaschutz und Klimaanpassung werden als wichtige Querschnittsaufgaben gesehen. Klimaanpassung ist bei Planungsentscheidungen dann „regelmäßig nur ein – ggf. sehr wichtiger – Aspekt“ (Bezirksregierung Düsseldorf 2012: 57). Vielmehr wird hier festgestellt, dass viele Maßnahmen auch unabhängig von klimatischen Veränderungen notwendig sind (wie der Hochwasserschutz), sich auf alle Festlegungen beziehen (Querschnittsgedanke) oder sich außerhalb der Regionalplans bewegen (Bewusstsein für den Klimawandel schaffen). Harte Entscheidungen nur vor dem Hintergrund des Klimawandels sollen nur im Einzelfall erfolgen. Diesem Dilemma ist auch die Regionalplanung im Ruhrgebiet ausgesetzt. Neue existenzielle Bedrohungen gibt es innerhalb des Verbandsgebiets des RVR kaum, sodass harte Entscheidungen und Festlegungen aufgrund des Klimawandels alleine schwer zu rechtfertigen sind. Planung und Umgang gerade mit regional bedeutsamen Freiflächen ist hingegen eine der ältesten Kernaufgaben des RVR und damit auch stark in der Tradition verankert und begründet (vgl. Kap. 10.5.1).

„Die Verbandsversammlung nimmt die Perspektiven zur räumlichen Entwicklung der Metropole Ruhr zur Kenntnis und beauftragt die Verwaltung diese im Rahmen des weiteren Erarbeitungsverfahrens zum Regionalplan Ruhr zu berücksichtigen sowie die den Regionalplan Ruhr ergänzenden informellen Handlungsansätze in einem „Strategieband“ aufzubereiten.“ (Verbandsversammlung, 04.04.2014)

In dieser Phase müssen also viele Herausforderungen zusammengeführt werden und viele Beiträge integriert werden, Als *Problem* steht in dieser Phase vor allem die Fertigstellung des Regionalplans –

möglichst ohne zusätzlichen Zeitverzug. Es geht also stark dahin, das beste Ergebnis nach einem langen und umfassenden Prozess auch in einem Plan zu fixieren. Dieses Problem wird nach dem Regionalforum Zukunft einerseits leichter zu erreichen, andererseits auch umfassender in der Bearbeitung. Aus den Perspektiven hervorgegangen sind noch 50 Handlungsfelder und 177 Ziele, die weder in ihrer Gesamtzahl noch wegen nicht aufgelöster Widersprüche untereinander in technischer Weise in *einen* widerspruchsfreien Plan überführt werden können. Die Ergänzung des Prozesses um die Erarbeitung eines regionalen Handlungsprogramms bietet die Möglichkeit, flexibler mit Unsicherheit umzugehen und abhängig von den Möglichkeiten zur Unsicherheitsreduktion das geeignete Produkt (oder beide in wechselseitiger Ergänzung) festzulegen. Als Instrument verbindet das Handlungsprogramm die Phasen 6 und 7. Das Ziel ist zwar einerseits ein Konsolidieren und Entscheiden über das Programm, aber andererseits dadurch das Sicherstellen oder Schaffen von Spielräumen zum Erforschen und Experimentieren über den regionalen Diskurs hinaus (vgl. Kap. 10.5.7).

Die Sammlung und Verarbeitung von *Informationen* muss auf das reduziert werden, was aus der Konsolidierung hin zu einer Festlegung noch zusätzlich notwendig wird. Ein großer Baustein von Informationen, die zusätzlich in den Prozess integriert werden mussten, war der zweite Entwurf zum LEP NRW vom 22.09.2015, an den der Regionalplan vor seiner Verabschiedung angepasst sein muss. Das Inkrafttreten der letzten Novellierung des RVRG am 19.05.2015 fällt zwar in diese Phase, hat aber auf die Produkte des regionalen Diskurses keine unmittelbaren Auswirkungen. Die Möglichkeit der Übernahme kommunaler Aufgaben auf Antrag durch den RVR (§ 4 Abs. 3 RVRG) beeinflusst die Möglichkeiten, den Inhalt des regionalen Handlungsprogramms sowie Optionen für weitere Aufgaben oder Produkte. Die Verbindung zu *Akteuren* ist sehr wichtig und ausgeprägt in dieser Phase. Zielrichtung sind aber vor allem die Akteure, mit denen der regionale Diskurs auch gestartet ist, d. h. die Mitgliedskommunen und Gemeinden des Verbandsgebiets sowie Politiker auf regionaler Ebene in der Verbandsversammlung. Das entscheidende Format dafür sind Kommunalgespräche und teilregionale Gespräche, die seit dem 24. August 2015 begonnen wurden und im April 2016 abgeschlossen werden sollen. Kern der Gespräche ist das Argumentieren, Überzeugen und Koordinieren der Festlegungen im Entwurf des Regionalplans.

Fragen im Sinne des Prozessmodells sind wenig erkennbar. Wichtiger ist mehr das zielgerichtete Arbeiten auf den Regionalplan hin. Etwas anders sieht es mit Blick auf das regionale Handlungsprogramm aus. Für dieses Produkt fehlen Erfahrungen und Routinen, wie es in einem Prozess entwickelt und zur Verabschiedung gebracht werden kann. Der Entwurf ist kontinuierlicher Bestandteil von Argumentation, Koordination, Überzeugung und Navigation nach außen – vor allem in Richtung der Politik auf regionaler Ebene. Die Frage war aber nicht grundsätzlich, ob oder wie das passieren soll (vgl. dazu Kap. 10.4.2) – also keine *komplexe Frage*. Sondern mehr die Frage, *wann*, in welcher Reihenfolge und welchem Umfang eine teilöffentliche oder öffentliche Diskussion möglich ist. Wann ist doppelt gedacht in zeitlicher Perspektive, aber vor allem entlang der inhaltlichen Bearbeitung. Die zugänglichen Dokumente zeigen die Schwierigkeit auf, einerseits offen und flexibel zu arbeiten, andererseits aber Zwischenstände und divergierende Meinungen frühzeitig unvoreingenommen zu diskutieren.

Planerische *Problemlösung* sollen die (gleichzeitige) Verabschiedung von Regionalplan und regionalem Handlungsprogramm sein. Die aktuellste Prozessgrafik des regionalen Diskurses zeigt aber deutlicher als die vorherigen Versionen, dass der regionale Diskurs fortläuft und über diese beiden Produkte hinausgehen soll (vgl. Abbildung 45). Das klar erkennbare *Ziel* dieser Phase ist aber zunächst die Fertigstellung von Regionalplan als Ausgangs- und Zielpunkt des regionalen Diskurses und Handlungsprogramm als im Verlauf ergänzte strategische Erweiterung. Dabei geht die Perspektive bereits weiter und bezieht auch *Umsetzungsschritte* mit ein. Dazu zählen hier in der Prozessgrafik und der Diskussion vorgesehene regelmäßige Updates des Handlungsprogramms, die Frage des wechselseitigen Einflusses und Zusammenwirkens der beiden Dokumente sowie die laufende Diskussion über Möglichkeiten zur Priorisierung innerhalb des Handlungsprogramms.

Die Entwicklung von grundlegenden *Alternativen* und Gegenentwürfen ist analytisch in Phase 6 verortet, die parallel weiterläuft. In Phase 7 geht es einerseits mehr um kleinteilige Alternativen zu geplanten Festsetzungen im Regionalplanentwurf, die mit den Kommunen der Region diskutiert werden. Und andererseits um die Ausgestaltung von Inhalten des Handlungsprogramms und die Auswahl zwischen alternativen Inhalten und alternativen Darstellungsformen, die für die politische und öffentliche Debatte geeignet sind.

Das Themenfeld Klimaanpassung ist analytisch in der siebten Phase mit dem gewählten Ansatz immer schwieriger isoliert als solches zu betrachten. Beispielhaft sei hier die Präsentation der Grundlagen und Vorgaben der Raumordnung genannt, in der das Klima ausschließlich benannt wird in der Aufzählung von Grundsätzen der Raumordnung (§ 2 Abs. 6 Satz 1 ROG, Bongartz 2016a) – und dort andere Grundsätze farblich hervorgehoben werden. Umfangreichen Verweisen auf die rechtlichen, verfahrenstechnischen und inhaltlichen Grundlagen des ROG sowie die landesplanerischen Vorgaben des LEP NRW werden keine Verweise auf das KISchG NRW beigelegt. Grundsätzlich anders sieht es aus, wenn Klimaanpassung in Teile zerlegt wird: zu allen Aufgaben der Klimaanpassung, die für das Ruhrgebiet relevant sind (vgl. Kap. 5.3.2)²³², werden auch Regelungen getroffen und individuell sowohl schriftlich wie auch in Gesprächen auch mit dem Klimawandel begründet. Das größte klimawandelbezogene Diskussionsthema für den formellen Regionalplan ist die Ausweisung von Windenergiebereichen. Der Entwurf des Handlungsprogramms ordnet Klimaschutz und Klimaanpassung in die Rubrik „*Megatrends, Herausforderungen, Perspektiven*“ (Wagener 2016: 47) ein und sieht ein Themenfeld der Handlungsansätze hierfür vor. Mit 2 Zielen und 9 Handlungsansätzen ist es unter den kleineren Themenfeldern. Umfassender sind vor allem Mobilität, Freiraum- und Landschaftsentwicklung sowie Wohnen – also Themen, die auch im Ideenwettbewerb und den 1.000 Ruhrideen sehr weit oben in der Bedeutung eingeschätzt wurden.

Drei Diskussionen oder Festlegungen sollen hier als Sonstiges in der siebten Phase benannt werden. Erstens politische Diskussionen zum Nachfolgeprogramm des 1991 eingerichteten Ökologie-Programms Emscher-Lippe unter dem neuen Titel Klima-Ökologie-Programm-Ruhr-Lippe-Emscher Landschaftspark. Zweitens die Festlegung einer neuen Strategie und Ziele der RVR-Familie im Kontext der Novellierung des RVRG. Als Verbundthema wurde damit Nachhaltigkeit und Klimaschutz verankert und mit acht Strategiefeldern verbunden. Teil des Feldes Leben und Wohnen ist auch „*Polyzentrische Stadtregion nachhaltig und klimagerecht weiterentwickeln*“ sowie im Feld Ökologie „*Anpassung an die Folgen des Klimawandels*“. Drittens fällt in diese Phase der im Dezember 2015 verabschiedete Hochwasserrisikomanagementplan Rhein (NRW) mit Plänen für die im Ruhrgebiet liegenden Teileinzugsgebiete Emscher, Lippe und Ruhr. Teilaspekte der Klimaanpassung sind hier also ein wichtiges Thema in der Region, liegen aber außerhalb der Analyseeinheit dieser Fallstudie.

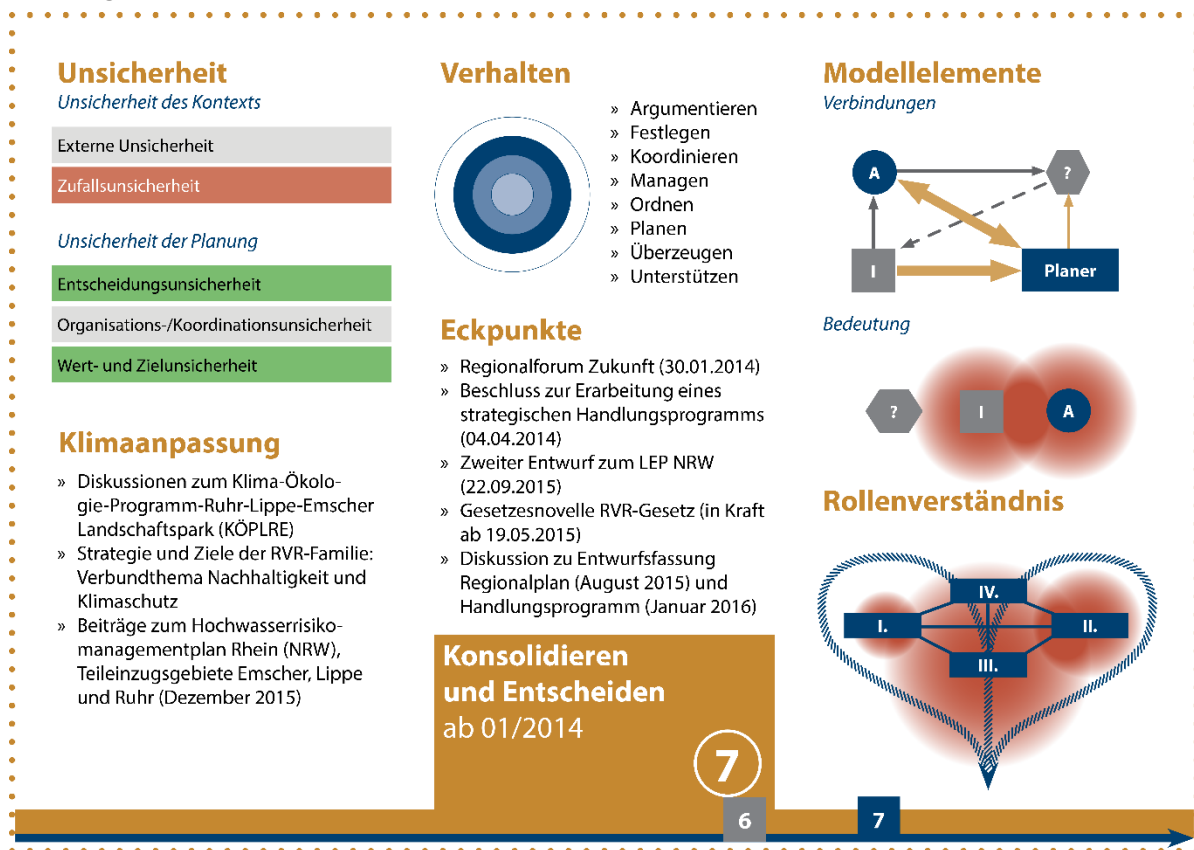
Diese Phase des regionalen Diskurses bedeutet im Rückgriff auf die fünf Unsicherheitsebenen (vgl. Abbildung 53):

- *Externe Unsicherheit* bleibt unverändert durch das Zusammenfügen von Raumanalysen, formelle Festlegungen und das Ordnen von Nutzungsansprüchen im Regionalplanentwurf einerseits sowie das Ausblenden weiterer Veränderungen andererseits,
- *Zufallsunsicherheit* erhöht sich aufgrund harter Festlegungen und dem Ausblenden prozess-externer Zufälle,
- *Entscheidungsunsicherheit* wird reduziert durch das flexible Konsolidieren von Informationen mit den kommunalen Akteuren in der Region,
- *Organisations- und Koordinationsunsicherheit* bleibt unverändert aufgrund enger Abstimmung einerseits und temporärem Ausblenden anderer Planungen andererseits,

²³² Ausgenommen sind der Küstenschutz, der Schutz vor spezifischen Folgen in Berggebieten sowie Auswirkungen auf das Tourismusverhalten.

- *Wert- und Zielunsicherheit* wird reduziert durch intensive Abstimmungen und Diskussionen mit den Adressaten und Anwendern des Plans.

Abbildung 53: Übersicht über die siebte Phase



Quelle: eigene Darstellung

Für die modellbasierte Perspektive bietet hier der strategische Navigator die größte Beschreibungskraft, gefolgt von Elementen des technischen Problemlösers und des Moderators. Das Ziel mit dem Regionalplan ist in dieser Phase sehr klar und der Schwerpunkt liegt darauf, flexibel dorthin zu navigieren. Das ist verbunden mit viel Argumentation, Koordination, Überzeugungsarbeit und Management des (politischen) Prozesses. Der Prozess selbst wird hier nicht mehr infrage gestellt und Bestandteile eines erforschenden Rollenverständnisses sind kaum zu finden.

10.6 Rollenverständnisse und Klimaanpassung im Verlauf des Planungsprozesses

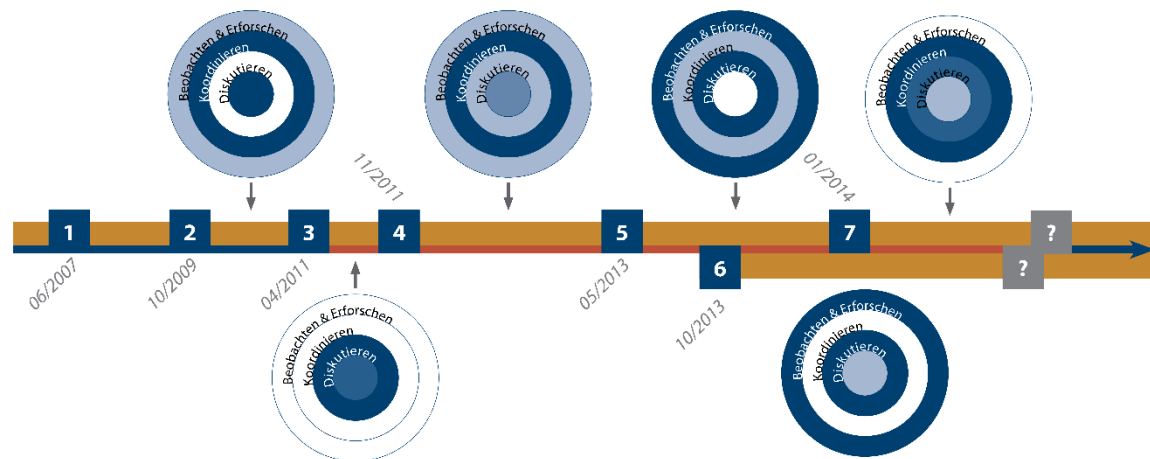
Der Zeitplan hat sich mehrfach nach hinten verschoben, sodass derzeit (Stand: April 2016) ein Entwurf von Regionalplan und regionalem Handlungsprogramm kurz vor der Fertigstellung stehen, anschließend in die Diskussion mit allen Kommunen und politischen Gremien gegeben werden und auf eine Verabschiedung 2018 hingearbeitet wird. Der Entwurf des Regionalplans befindet sich in der Abstimmung mit allen Gemeinden und Kreisen (vgl. Bongartz 2016b). Am 20. Januar 2016 wurde in einer gemeinsamen Sitzung von Planungs- und Umweltausschuss ein zusammenfassender Überblick über das bisherige Vorgehen und ein aktueller Zwischenstand der Entwürfe von Regionalplan und

regionalem Handlungsprogramm erstmals zur politischen Diskussion gestellt²³³. Das sollte gleichzeitig der Startschuss in eine intensive Endphase sein, in der alle Elemente des regionalen Diskurses ‚trichterförmig‘ zusammengeführt werden – und gleichzeitig dem Anspruch, dass nichts verloren geht, entsprochen wird.

10.6.1 Der regionale Diskurs als Weg zum Regionalplan

Der Zeitpunkt Anfang 2016 ist besonders spannend, weil fast fünf Jahre mit allen Bausteinen, Zwischenprodukten und Ideen so verdichtet werden müssen, dass sie – bildlich gesprochen – durch den Trichter passen. Planung kann hier eine dreifache Aufgabe haben und in der eigenen Rolle widerspiegeln. Erstens, im Rückgriff auf alle bisherigen Schritte den Überblick zu bewahren und sicherzustellen, dass überhaupt alles noch im Prozess ist. Zweitens an der Stelle der Verdichtung eine Schlüsselposition einzunehmen, die wiederum ein kurzfristiges Zusammenspiel von Rollenverständnissen erfordern kann. Und drittens, auch über die Produkte, die aus dem Trichter kommen, ein eigenes Rollenverständnis für die zukünftige Arbeit mitzunehmen. In Abbildung 54 ist der Weg durch den regionalen Diskurs aus den Übersichtsgrafiken der Phasen zwei bis sieben zusammengefasst (vgl. Abbildung 40 in Kap. 9.5; vgl. auch Kap. 11.2).

Abbildung 54: Übersicht des Weges durch den regionalen Diskurs



Quelle: eigene Darstellung

Wenn es stimmt, dass der regionale Diskurs zu Veränderungen in der regionalen Zusammenarbeit, zu neuem Vertrauen oder gar zu einer neuen Organisations- und Kooperationskultur geführt hat, dann sind das prozedurale Elemente, die einerseits weit über einen Plan oder ein Handlungsprogramm hinauswirken. Es sind aber auch Elemente, die prinzipiell nicht textlich oder zeichnerisch festgehalten werden können. Vertrauen, Organisations- und Kooperationskultur oder gute Zusammenarbeit sind dann im Sinne des rollenbasierten Modells auch reduzierbar auf ‚komplexe zusammenhängende Verhaltensweisen‘, die auch über den regionalen Diskurs hinaus von der Planung erwartet werden. Damit sind die Effekte eng an Verhaltensweisen in der Regionalplanung und Regionalentwicklung gekoppelt, ohne dass dadurch automatisch ein vergleichbar hohes Vertrauen für alle anderen Arbeitsfelder entstanden sein muss. Das heißt auch, dass diese Effekte über individuelle Personen hinauswirken können und potenziell länger wirken, als die im regionalen Diskurs aktiven Personen ihre Positionen innehaben. Planer haben zwar keine Möglichkeit, diese Erwartungen zu erfassen und sie vollständig zu erfüllen. Sie können sich aber möglichst gut an die Erwartungen koppeln.

²³³ Erkenntnisse aus dieser öffentlichen Veranstaltung sind in diesem Kapitel verwendet worden.

10.6.2 Klimaanpassung im regionalen Diskurs

Der regionale Diskurs hat vielfältige Wechsel von Rollenverständnissen gezeigt und eine dynamische Entwicklung dessen, was als Bestandteil des Prozesses und als Ergebnis betrachtet wird. Mit Blick auf das Thema Klimaanpassung fällt der Blick wahlweise noch etwas ernüchternder oder noch positiver aus. Der Klimawandel und erwartete klimatische Veränderungen waren wichtige Trends zu Beginn des Prozesses, Kern der Begründung für den integrativen Ansatz des regionalen Diskurses und wichtig für die Prozessgestaltung. Als besonderes wissenschaftliches und raumplanerisches Problem wurde der Klimawandel ausführlich behandelt und mit einer großen Zahl von Analysen, externer Expertise und Fachdiskussionen verbunden. Kurz: der Klimawandel wurde vor allem auf der Achse von Planern zu Informationen bearbeitet.

Darüber hinaus wurde der Klimawandel an sich aber wenig in seinen anderen Problemdimensionen betrachtet. Auf den ersten Blick sieht es so aus, dass das Problem insgesamt in gewisser Weise verlorengegangen ist im Prozess, der sich zunehmend in Richtung anderer Problembereiche und Rollenverständnisse verlagert hat. In Gesprächen auf der Deutschen Regionalplanungstagung 2014 haben Planer aus verschiedenen Regionen betont, dass die Bearbeitung neuer Herausforderungen immer aktive Akteure *und* einen Veränderungsdruck braucht. Im regionalen Diskurs gibt es viele aktive Akteure im Bereich Klimaanpassung und auch der RVR selbst hat viel gemacht, aber der Veränderungsdruck in Politik und Öffentlichkeit liegt stärker auf Teilbereichen oder auf anderen Themen. Andererseits ist es auch denkbar, dass der Klimawandel tatsächlich den Status eines Querschnittsthemas soweit erreicht hat und dass die Anforderungen der Klimaanpassung in alle Arbeitsfelder so integriert wurden, dass sie von außen nur noch schwer als solche individuell identifizierbar sind.

„Aktuelle Modellrechnungen lassen vermuten, dass der Klimawandel stärker als bisher prognostiziert verlaufen könnte. Zugleich zeigt sich, dass die Finanzierung von Maßnahmen die Gesellschaft vor enorme Herausforderungen stellt. So wird geschätzt, dass der Umbau zu einer klimagerechten Region bis 2020 ein Investitionsvolumen von mehr als 250 Milliarden Euro erfordern könnte.“ (RVR 2013g: 17, eigene Hervorhebung)

Die Auslobung des Ideenwettbewerbs weist hier auf eine besondere Herausforderung hin (RVR 2013g: 17). Zwar werden Auswirkungen des Klimawandels nicht infrage gestellt, aber doppelt mit *könnte* bezeichnet. Der Verlauf des klimatischen Wandels und dessen potenziell verursachte finanzielle Auswirkungen für Klimaschutz und Klimaanpassung werden zwar mit einem Finanzvolumen versehen, aber mit größtmöglicher Unsicherheit formuliert (vgl. auch Kap. 13.2). Das macht es schwer, Klimaanpassung im Prozess mit technischen Ansätzen zu bearbeiten. Ebenso schwer erscheint es, vor diesem Hintergrund einen Konsens zu finden, in dem es um ein besseres Argument geht. Akteure können sich zwar im Konsens immer auf Handlungen einigen, aber diese könnten nur noch mittelbar ihren Anknüpfungspunkt in der externen Unsicherheit klimatischer Veränderungen haben. Wahrscheinlicher scheint es hier, greifbare Probleme zu bearbeiten (vgl. Kap. 3.2.4 und Kap. 6.4.2).

Ein anderer Effekt wird deutlich mit Blick auf die Zeitschiene. Auf der einen Seite wird der Klimawandel als *die* große Herausforderung unserer Zeit diskutiert. Das heißt, dass sich alle Prozesse und alle Bestandteile daran orientieren müssen, sowohl den Anforderungen von Klimaschutz wie Klimaanpassung gerecht zu werden. Auf der anderen Seite ist der Klimawandel eine langfristige Herausforderung, bei der sich sowohl die Erwartung wie die Datenlage innerhalb des Zeitraums des regionalen Diskurses nur marginal verändert haben. Demgegenüber stehen andere Megatrends wie der demographische Wandel, für den innerhalb weniger Jahre gar eine Richtungsänderung von Schrumpfung zu Wachstum möglich scheint. Oder wie die wirtschaftliche Entwicklung, die durch Wirtschafts- und Euro-Krise geprägt war und im Hintergrund mit Sicherheit auch die Diskussionen innerhalb des regionalen Diskurses beeinflusst hat. So gesehen scheint der anfänglich ‚unfassbare‘ Trend Klimawandel fast wieder gut greifbar und technisch-linear bearbeitbar. Das mag eine falsche

Illusion sein, aber wenn Planer immer (auch) nach Sicherheit suchen, kann im Themenfeld Klimaanpassung derzeit mehr gefunden werden als in anderen. Die Verfügbarkeit von Informationen verbessert sich beständig und die Akzeptanz klimatischer Veränderungen als Begründung für Entscheidungen wächst – auch wenn es sich gar nicht um neue Entscheidungen handelt. Klimaanpassung wird dann möglicherweise mehr zur Handlungsbegründung und zu einem gemeinsamen Bezugsrahmen als zu einer handlungsverändernden Unsicherheit.

Klimaanpassung als Thema der Regionalplanung ist vergleichsweise schwierig zu beobachten als individuelles Element oder kausale Beziehung. Hierbei haben es Planer mit einer doppelten Schwierigkeit zu tun: sowohl Regionalplanung als auch Klimaanpassung sind abstrakte Themen, die schwer zu greifen, schwer zu vermitteln und damit auch schwer in der politischen und gesellschaftlichen Diskussion zu halten sind. Als wissenschaftlich beschriebenes Problem unterscheidet sich der Klimawandel hier fundamental von erfahrbaren Defiziten, wie sie beispielsweise in den Bereichen Mobilität oder Freizeit auftauchen. Gleichzeitig bedeutet der Querschnittscharakter der Klimaanpassung, dass die Herausforderung mitunter schnell aufgeteilt wird in viele kleine und sektorbasierte Maßnahmen, wo dann wiederum andere Titel in den Vordergrund gestellt werden. Jede Diskussion über Flächenverbrauch, Freiflächenschutz oder regionale Grünzüge steht so beispielsweise in potenziell engem Bezug zur Klimaanpassung, auch wenn dieser Bezug im regionalen Diskurs häufig nicht explizit gemacht wurde oder wird.

„Bei allen Forderungen nach einer klimaangepassten Planung (Climate Proofing) sollte daher auch bedacht werden, dass der Klimawandel nur einer von vielen sich ändernden Parametern oder Rahmenbedingungen ist und dass es für das politisch-administrative System darauf ankommt, nicht nur climate change proof, sondern insgesamt change proof zu sein.“ (Birkmann et al. 2010a: 43, Hervorhebung im Original)

Die Frage ist, wie Klimaanpassung eine Dynamik auf den Prozess entfalten kann, wie ihn der Prozess insgesamt gezeigt hat. Die Untersuchung des Prozesses zeigt zwar einerseits eine hohe Bedeutung von Klimawandel und Klimaanpassung in Anlass, Begründung und begleitenden Diskussionen. Dazu wurden umfassende Daten- und Informationsgrundlagen erarbeitet und in den Prozess eingebracht. Der Prozess selbst scheint aber mehr dem zu folgen, was allgemein als Anpassung an schnelle Veränderungen gelten kann (vgl. auch Birkmann et al. 2010a: 43). Der regionale Diskurs hat sich bis hier als anpassungsfähig gezeigt was die prozedurale Integration neuer Herausforderungen oder veränderte Schwerpunktsetzungen angeht (beispielsweise Mobilität, Freizeit, Tourismus). Klimaanpassung hat sich – teilweise als Bestandteil von Klimaschutz – gleichzeitig während der Laufzeit zwischen Vorarbeiten bis zum heutigen Stand von einem Megatrend, auf den es eine Antwort zu finden gilt, bis zum Verbundthema auf höchster Ebene entwickelt, das mit allen anderen Themenbereichen verbunden ist. In Phase 6 sind viele erforschende und experimentierende Tätigkeiten und Verhaltensweisen mit dem Klimawandel verbunden, entfernen sich aber Richtung klimametropole RUHR 2022, der grünen Hauptstadt Europas oder dem Radschnellweg weiter aus dem Bezugsrahmen des regionalen Diskurses und des Bereichs informeller oder formeller Regionalplanung (vgl. Kap. 5.3.2 und Kap. 5.4.1).

Während des regionalen Diskurses hat sich aber auch viel auf Landesebene bewegt. Der neue LEP NRW liegt aktuell in der zweiten Entwurfsfassung vor und soll im Jahr 2016 verabschiedet werden (Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen 2015b, 2015c). Vor allem aber ist der Klimaschutzplan für das Land NRW am 17.12.2015 im Landtag verabschiedet worden und in Kraft getreten (MKULNV NRW 2015b). Das heißt auch, dass für den regionalen Diskurs noch einmal der bewusste Rückgriff auf die Themen Energie, Klimaschutz und Klimaanpassung erforderlich wird (vgl. auch Greiving, Birkmann und Diehl 2013: 69). Es ist denkbar, dass die Diskussion zum Ende des Prozesses auch vor diesem Hintergrund noch einmal intensiver geführt wird und sich noch in andere Rollenverständnisse verlagert.

10.7 Ausblick auf Fortsetzung, Planbeschluss und Verwendung

Die Beschreibung des regionalen Diskurses endet hier im Frühjahr 2016 an einer in der Wahrnehmung vieler Planer und Politiker entscheidenden Stelle. Obwohl viele Ergebnisse unabhängig von einem Regionalplan bewertet werden können, bildet die ‚erfolgreiche‘ Verabschiedung des Plans vor allem in der politischen Diskussion *den* wesentlichen Bezugspunkt für einen Erfolg des Gesamtprozesses²³⁴.

Grundlegende analytische Fragen, die sich am Ende dieses Blicks in den regionalen Diskurs zeigen, bleiben vor allem:

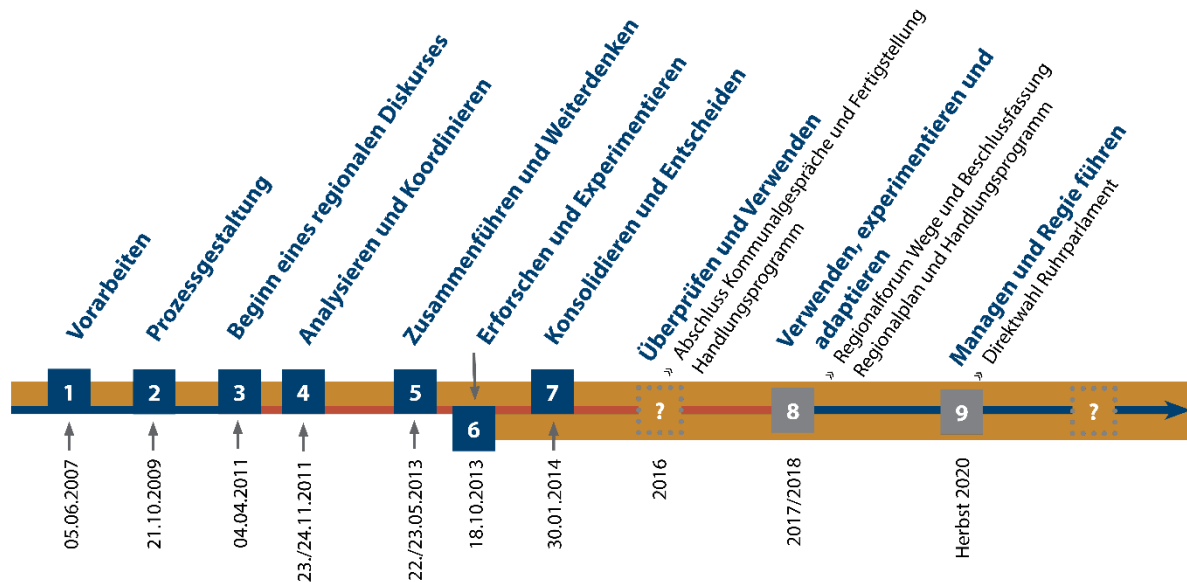
- Wie werden sich Rollenverständnisse im Zusammenspiel von formellen Regionalplan und informellem Handlungsprogramm entwickeln?
- Wie wird kontinuierliches und kreatives Experimentieren auf Basis des Handlungsprogramms organisiert und mit formellen Möglichkeiten zusammengebracht?
- Wie wird mit neuen oder veränderten Herausforderungen weiter gearbeitet in der Verbindung zwischen formeller Regionalplanung und informeller Regionalentwicklung?
- Welche neuen Bausteine werden in den kommenden Jahren entwickelt, um offene Fragen weiter zu bearbeiten?
- Welche Ergebnisse und Veränderungen kann der Prozess des regionalen Diskurses für Strukturen regionaler Organisation über Planung hinaus auslösen oder beeinflussen?

Viele Möglichkeiten, über Planbeschluss und Umsetzung hinauszudenken, sind wiederum mit unterschiedlichen Rollenverständnissen verknüpft. Analytisch könnte sich noch ein Phasenwechsel im Jahr 2016 herausbilden. Hier wurden erstmals Entwürfe des Handlungsprogramms politisch und öffentlich diskutiert auf der einen Seite (anknüpfend an Phase 6) sowie der Entwurfsstand des Regionalplans in teilregionale Gespräche und Kommunalgespräche gebracht (anknüpfend an Phase 7). Bis zum Ende des Jahres soll zudem eine abgestimmte Fassung des Handlungsprogramms vorliegen, für die über wesentliche Fragen entschieden werden muss (insbesondere Priorisierung von Handlungsansätzen). Zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Arbeit (April 2016) kann nicht ausreichend begründet werden, hier noch eine Phase einzufügen, die ein anderes Beschreibungsmuster beinhaltet.

Aus dem regionalen Diskurs heraus ist deutlich geworden, dass es nicht um eine einfache Umsetzung eines Beschlusses gehen kann. Bausteine des regionalen Diskurses haben in besonderem Maße Elemente hervorgebracht, die flexibel auf ein wechselndes Umfeld reaktionsfähig bleiben sollen (im Sinne von Abbott 2012: 590). Wenn Planung ein kontinuierlicher Prozess ist, in dem sich Rollenverständnisse in unterschiedlicher Weise abwechseln oder überlagern und der sich selbst mit verändern kann – dann darf eine Untersuchung keinen harten Schnitt an einem Punkt machen. Vielmehr ist es an dieser Stelle sinnvoll, einen spekulativen Blick über den regionalen Diskurs hinaus auf mögliche zukünftige Phasen zu werfen (vgl. Abbildung 55). Diese Phasen können nicht auf Basis des bisher verwendeten Rasters erfolgen, weil es noch keine Untersuchungsbasis dafür gibt. Vielmehr denken sie weiter, was passieren könnte.

²³⁴ Eigene Beobachtungen in öffentlichen Diskussionen und Ausschusssitzungen.

Abbildung 55: Mögliche zukünftige Phasen des regionalen Diskurses



Quelle: eigene Darstellung (vgl. Abbildung 46)

In der Übersicht in Abbildung 55 ist eine mögliche neue analytische Phase für das Jahr 2016 angedeutet. Die Beschreibung des Prozesses könnte sich im Zusammenhang mit dem Abschluss der Kommunalgespräche und der Fertigstellung einer ersten Fassung des Handlungsprogramms verändern in Richtung sowohl der kritischen Überprüfung im Vorlauf zum formellen Regionalplanverfahren wie auch dem Verwenden des Handlungsprogramms und der Umsetzung der ersten neuen Aktivitäten²³⁵. Im Rollenverständnis würden dann die sechste und siebte Phase zusammenrücken, wenn kreatives Erforschen enger mit unmittelbarem Management der Umsetzung in Form von Moderation und strategischer Navigation verknüpft wird.

In den nächsten beiden Unterkapiteln wird die Möglichkeit für zwei weitere Phasen dargestellt. Phase 8 würde sich verbinden mit entweder dem Regionalforum Zukunft (derzeit geplant für September 2017) oder der Verabschiedung des Regionalplans in der Verbandsversammlung (derzeit geplant für 2018). Im Anschluss würde sich der Schwerpunkt verschieben zum Verwenden der Beschlussfassungen einerseits, aber auch andererseits zum Anpassen und weiteren Experimentieren auf der Grundlage der Arbeitsaufträge des Handlungsprogramms (verstanden als ‚Hausaufgabenbuch‘). Die letzte Phase 9 könnte im Zusammenhang mit der Direktwahl des Ruhrparlaments im Rahmen der nächsten Kommunalwahl in NRW im Herbst 2020 stehen. Die Phase ist aus heutiger Sicht weniger zeitlich zu verstehen, als mehr im Hinblick auf die neuen Möglichkeiten aus dem zuletzt 2015 novellierten RVRG. Potenziell könnte daraus eine stärkere Rolle hin zum Managen bis zum Regie führen für die Region entstehen. Mindestens aber werden politische Beschlüsse auf regionaler Ebene eine direkte demokratische Legitimation erhalten.

Grundsätzlich gilt: die Zukunft ist erst dann erkennbar, wenn sie zur Gegenwart (oder Vergangenheit) geworden ist und je konkreter eine Erwartung der Zukunft wird, desto unwahrscheinlicher wird sie²³⁶ – schließlich können Unsicherheit und Komplexität schon für Vergangenheit und Gegenwart nie vollständig reduziert werden (vgl. Prämissen). In diesem Sinne sind die folgenden beiden Phasen eine abstrakte Variante, die aus der bisherigen Untersuchung heraus möglich werden könnte, wenn

²³⁵ Gemeint sind hier entweder neue Handlungsansätze oder veränderte Prioritätensetzungen auf der Basis des Handlungsprogramms. Viele Aktivitäten sind nicht oder nicht nur an das Handlungsprogramm gebunden.

²³⁶ Sehr frei in Anlehnung an Luhmann (1987: 417–421), vgl. auch Weick (1995a: 276–278).

viele beteiligte Akteure eine grundsätzlich offene Haltung fortsetzen und bereit sind, neue Themen und neue Rollenverständnisse auf der regionalen Ebene weiterzudenken.

10.7.1 Phase 8: Verwenden, experimentieren und adaptieren

Eine mögliche achte Phase beginnt nach der Beschlussfassung zu Regionalplan und regionalem Handlungsprogramm in der Verbandsversammlung des RVR und damit dem Inkrafttreten. Hier könnte die siebte Phase fortgeführt werden und wieder Teile von Phase 6 aufnehmen (vgl. Abbildung 55). Es geht darum

- den Regionalplan entsprechend seiner rechtlichen Stellung zu verwenden,
- innerhalb der gesetzten Leitplanken und mit den festgehaltenen Ideen und Zielen strategisch zu arbeiten (oder zu navigieren) und
- mit dem regionalen Handlungsprogramm weiter zu denken, zu experimentieren und die Inhalte zu konkretisieren oder anzupassen.

Planung würde dann mit wechselnden *Problemdefinitionen* arbeiten und komplementär gesellschaftliche, politische, ökonomische, ökologische, wissenschaftliche und raumplanerische Dimensionen von Megatrends und weiterer relevanter Herausforderungen bearbeiten. Das wäre einerseits eine besondere Herausforderung an das Prozessmanagement und die strategische Führung, aber andererseits eine große Chance. Die Anknüpfung an unterschiedliche Problemdimensionen ermöglicht ein umfassenderes Verständnis, eine zielgerichtete Unsicherheitsreduktion sowie eine stärkere Rückanknüpfung an eine der Kernaufgaben von Planern: unterschiedliche (mögliche) Ansprüche an den Raum auch vor dem Hintergrund nicht fassbarer Megatrends gegeneinander und untereinander abzuwägen (Arbeitskreis Klimawandel und Raumplanung und IIK Regionalplanung 2009: 4; Reidt 2011: 789–795). Auch in dieser Phase wird die Verknüpfung zu Informationen wichtig bleiben. Wenn es hier bei einem Planungsprozess im engeren Sinne bleibt, wird die Verknüpfung vermutlich vor allem zielgerichtet (z. B. als Vorbereitung für Entscheidungen über Projekte) oder kontinuierlich (z. B. in Form von Monitoring-Instrumenten) ausfallen und nur in einzelnen Fällen punktuell den Umfang der ersten Phasen des regionalen Diskurses erreichen.

Die Zusammensetzung der beteiligten *Akteure* würde sich weiterhin aus dem regionalen Diskurs fortsetzen, aber auch immer wieder flexibel sein für das Einbeziehen weiterer themen- oder aufgabenbezogener Akteure. Eine Verlagerung von bearbeiteten Themen wäre dann in vielen Fällen auch verbunden mit einer anderen Verknüpfung zu mitplanenden Akteuren als raumbezogener Konstante in einem offenen Prozess. Welche *Fragen* sich dann stellen, ist für den Zukunftsausblick unbedeutend. Wichtig ist, dass es weiterhin beständig Fragen gibt, die aus der Planung heraus an die Umwelt gestellt werden. Die Umwelt außerhalb der Planung wird sich verändern – kontinuierlich oder sprunghaft – und es wird immer wieder einen Mangel an Informationen geben, der durch Fragen verkleinert werden muss. Dazu gehören in besonderem Maße auch *komplexe Fragen*, die ihr Ziel außerhalb des Planungsprozesses ansetzen, dessen Grenzen infrage stellen und in das Unbekannte vorstoßen. Und damit gleichzeitig akzeptieren, dass auch wiederum andere Themen den Fokus der Planung verlassen. *Umsetzungsschritte, Ziele* und *Alternativen* könnten damit untereinander verschwimmen und immer wieder gleichzeitig neu gedacht werden. Wenn Regionalplan und Handlungsprogramm gemeinsam gedacht werden sollen, kommt eine Planung nicht ohne strategische Ziele aus, muss auf der Basis auch eine Alternativenprüfung vornehmen und dann zwischen verschiedenen möglichen Umsetzungsschritten wählen. In gewisser Weise wäre das eine auf eine hohe gesamtprozedurale Ebene gehobene ‚permanente Werten und Wähen‘ in der komplexitätsverarbeitenden Planung bei Fürst (1996: 22).

Aus der Perspektive des Prozessmodells könnte sich diese Phase flexibel zwischen den Rollenverständnissen der sechsten und siebten Phase bewegen und begrenzte Phasen der gemeinsamen Erforschung überlagern mit Phasen der Entscheidungsfindung, Festlegung von Entscheidungen und

der Umsetzung. Veränderte Rahmenbedingungen und externe Ereignisse (Unsicherheiten des Kontexts) könnten zudem wiederum zu einer Ergänzung kürzerer Phasen führen, in denen technisches Problemlösen überwiegt. Es könnte also sein, dass sich der Prozess des regionalen Diskurses insoweit verstetigt, als dass Regionalplanung weiterhin gekennzeichnet ist als ein aktiver, transparenter und kontinuierlicher Prozess der entscheidungsbezogenen Unsicherheitsreduktion.

10.7.2 Phase 9: Managen und Regie führen?

Mit dem aktuellen RVRG und insbesondere nach einer regionalen Direktwahl des Ruhrparlaments ab 2020 können sich neue Möglichkeiten eröffnen, den Rahmen des Planungsprozesses deutlich zu erweitern. Eine aktivere Rolle könnte auch in Bereichen möglich werden, die bereits als regionale Herausforderung gemeinsam erkannt wurden, für die es aber auf regionaler Ebene noch gar keine Organisationsstruktur gibt oder für die regionale Aufgaben- und Rollenverteilung neu integriert gedacht werden müssen. Der Beginn einer entsprechenden Phase könnte sich aus der achten Phase und im Anschluss an die nächste Kommunalwahl und die Konstitution des Ruhrparlaments 2020 ergeben.

Wichtige Bestandteile dieser neunten Phase, die sich weiter vom regionalen Diskurs selbst löst, könnten sein:

- die Ergebnisse des regionalen Diskurses als Grundlage für organisatorische Veränderungen nehmen,
- von den Möglichkeiten des RVRG (Novelle 2015) Gebrauch machen,
- die Verbindung zwischen lokalen und regionalen Themen neu justieren und
- für die Region eine Management- bis hin zu einer Regie-Rolle einnehmen.

Eine Beschreibung mithilfe des Prozessmodells ist hier nicht mehr möglich, da der Bezugsrahmen nicht nur deutlich über einen Planungsprozess hinausgeht, sondern auch über den Gegenstandsbe- reich von räumlicher Planung insgesamt. Es wäre spannend zu sehen, wenn sich erforschende Tätigkeiten aus dem regionalen Diskurs dahin ausweiten, regionale Planung, Organisation und Aufga- benwahrnehmung insgesamt kritisch zu hinterfragen und neu zu justieren. In einigen Themenbereichen könnte das dann auch eine stärker managementorientierte Rolle auf der regionale Ebene beinhalten bis hin zur Rolle eines Regisseurs in der Region – gewissermaßen ein Rollenver- ständnis, das strategische Navigation mit Erforschung flexibel verbindet.

Wenn hier „*ein regionales Regiebuch zum zentralen Steuerungsinstrument einer strategischen Raumentwicklung*“ (Würdigung des Empfehlungsgremiums im Ideenwettbewerb zu Team C NEXT RUHR, in RVR 2013d: 7) werden kann, würde es die Rolle eines Regisseurs erfordern, der es dauerhaft mit Leben füllt und nicht nur technisch umsetzt, sondern ihm eine individuelle Note verleiht. Damit verbunden wäre aber auch eine Ausweitung des Prozesses der Unsicherheits- und Komplexitätsreduktion, wenn es mehr Anknüpfungspunkte für unterschiedliche Verhaltensweisen gibt, zusätzliche Akteure inner- halb des Prozesses und neue Themen mit fehlenden Informationen. Auf regionaler Ebene würde sich eine umfassende Diskussionsplattform aus dem regionalen Diskurs heraus etablieren. Eine Aus- weitung in dieser Richtung würde aber auch Prozesse der Unsicherheits- und Komplexitätsreduktion in Bereichen integrieren, die derzeit losgelöst ablaufen. Der Reduktionsprozess würde dann nicht ein- facher oder effizienter, aber transparenter und bewusster. Ob dann „*die Region auch international zu einem Vorbild für eine strategische Regionalentwicklung werden [kann]*“ (Empfehlungsgremium im Ideenwettbewerb, in RVR 2013d: 10), sollte eine Frage für eine rückblickende Bewertung innerhalb dieser letzten Phase der Betrachtung sein (vgl. auch Kap. 14).

10.8 Regionaler Diskurs in vier Erzählungen

„Give the mind a good story, however, and it thrives; the entire flow often seems capable of being stored and recalled instantaneously, almost as one “chunk”, to use the information-processing terminology. Regardless of how the world actually is, we are preequipped to interpret it with process-theoretic machine.“ (Mohr 1982: 214)

„Much of what planners do [...] can be understood as performed story. [...] Story is an all-pervasive, yet largely unrecognized force in planning practice.“ (Sandercock 2003b: 12)

„Different ways of seeing often (though not necessarily) entail different problem definitions and different solutions, which arise as various actors select various elements from a situation for attention and name and categorize similar ones differently.“ (Hulst und Yanow 2016: 8)

Jedes der vier Rollenverständnisse kann grundsätzlich auch individuell einen Planungsprozess beschreiben. Wie würde die Geschichte des regionalen Diskurses aussehen, wenn nur eins dieser Rollenverständnisse isoliert verwendet wird? In den folgenden vier Unterkapiteln wird der Versuch gemacht, den regionalen Diskurs als Kurzgeschichte aus vier Perspektiven zu erzählen (vgl. Sandercock 2003b: 12; vgl. auch Kap. 2.5.2). Auf diesem Gedankenexperiment aufbauend kann der rollenbasierte Ansatz dann weiterentwickelt werden, um wiederum die Planungspraxis zu unterstützen und Prozesse der Selbstreflexion zu ermöglichen. Dafür wird eine kompakte Form ohne Quellenverweise genutzt. Das Ergebnis sind vier Erzählungen, die sich auf den gleichen Prozess beziehen, aber unterschiedliche Lesarten entwickeln – und damit komplementären möglichen Realitäten jeweils einen eigenständigen und plausiblen Sinn geben (Kaplan 1993: 167; Weick 1995b: 60–61; vgl. Hajer 2002: 63; Flyvbjerg 2004: 302).

10.8.1 Problemlösen für die Zukunft des Ruhrgebiets

Es beginnt mit einem erfüllten Traum: das Ruhrgebiet nach mehr als 40 Jahren wieder einheitlich planen und einen gemeinsamen Regionalplan aufstellen zu können. Aus der Übertragung der Kompetenz für die staatliche Regionalplanung durch Landesgesetz folgen viele Schritte, denen sich der RVR widmen muss. Der Regionalplan soll einen integrierenden Rahmen für die räumliche Entwicklung der gesamten Region legen und sicherstellen, dass die Region auch vor dem Hintergrund einer als zunehmend komplex empfundenen Welt handlungs- und wettbewerbsfähig bleibt. Zugleich sieht sie sich vor historischen Problemen durch andauernde Folgen des Strukturwandels, Folgen des demographischen Wandels und Schrumpfung in Teilen der Region sowie zunehmenden Handlungsdruck durch den Klimawandel. Die Trends sind zwar bekannt, viele Details über ihren Verlauf und ihre kleinräumigen Folgen aber noch im Unklaren. Planung für eine komplexe Region vor komplexen Herausforderungen muss einen Weg finden, die vielfältigen Informationen in einen Plan zusammenzuführen, der eine verlässliche Handlungs- und Entscheidungsgrundlage bildet. Der RVR kann aus seiner laufenden Arbeit bereits auf umfangreiche Datengrundlagen, Modelle und Prognosen zurückgreifen. Der erste zusammenfassende Schritt sind Analysen der Raum- und Siedlungsstruktur und möglichst vieler relevanter Fachinformationen.

Die Kompetenzen des RVR und seiner Mitglieder ermöglichen es, gemeinsam neue Bewertungsverfahren zu entwickeln, Monitoringsysteme zu etablieren und Kriterien zur Flächenausweisung zu finden. Nicht zuletzt die Anpassung an die Folgen des Klimawandels kann vor dem Hintergrund eigener wie fremder Daten, umfangreicher Fachkompetenz und der Aufbereitung in Planungshinweiskarte, Klimatopkarte und weitere Klimauntersuchungen gut gelingen. Das umfassende Bild der aktuellen und prognostizierten Situation in der Region bietet dann den Ausgangspunkt dazu, in der Abwägung zu textlichen und zeichnerischen Festlegungen zu gelangen. Der Prozess muss dabei immer sachlichen, objektiven und wissenschaftlichen Kriterien genügen. Im regionalen Handlungsprogramm können weitere Bausteine und Probleme festgelegt werden, die außerhalb des

regionalen Diskurses oder mit anderen Instrumenten als dem Regionalplan bearbeitet werden müssen. Der RVR als Regionalplanungsbehörde legt großen Wert darauf, dass sowohl die Analysen selbst wie auch deren Beurteilungen und Festlegungen klaren und einheitlichen Kriterien folgen. Die große Chance zur Aufstellung eines integrierten Plans soll schnellstmöglich genutzt und zu einem Beschluss geführt werden, damit die geplante räumliche Zielvorstellung auch umgesetzt und erreicht werden kann sowie unerwünschte Entwicklungen verhindert werden.

10.8.2 Zukunft gestalten als gemeinsamer moderierter Prozess

Eine Region, die seit mehr als 40 Jahren in der Regionalplanung drei- bzw. viergeteilt war, hat die große Chance erhalten, ihre Zukunftsvorstellung gemeinsam zu entwickeln und in einen Regionalplan umzusetzen. Für Planer stellt das eine besondere Herausforderung dar. Sie müssen sich mit unterschiedlichen Interessen, Wert- und Zielvorstellungen aller Gemeinden der Region auseinandersetzen und einen Prozess organisieren, in dem eine Einigung mit allen möglich wird. Die große Zahl von 53 Städten sowie deren unterschiedliche Größe und Ausgangslage bedeutet, dass sich der RVR darum bemühen muss, die gleichen Chancen auf Beteiligung für alle sicherzustellen und die Deutungs- und Argumentationsqualität gegenüber allen auf einem gleichen Niveau halten. Außerdem darf es keine Täuschung einzelner Mitglieder geben. Der regionale Diskurs wird zu einem gemeinsamen Prozess aller Akteure der Region, die sich in einem schwierigen Umfeld auf kollektiv verbindliche Regeln und Entscheidungen festlegen müssen. Regionalforen, teilregionale Gespräche und Kommunalgespräche sind dazu der ideale Rahmen, die besten Festlegungen zu treffen.

Der RVR kann hier seine langjährige Erfahrung in der Organisation und Moderation regionaler Prozesse einbringen und bei der Klärung von Zielen und Prioritäten unterstützen. Über das regionale Handlungsprogramm gibt es das Potenzial, alle Interessen und Ideen in den Prozess zu integrieren. Der Prozess muss immer für alle Akteure offen und transparent sein, darf keine Festlegungen vorab treffen und muss Möglichkeiten zum gemeinsamen Lernen aller Beteiligten bieten. Diskussionsforen und Fachdialoge bieten die Chance, Klimaanpassung gemeinsam in allen Problemdimensionen zu diskutieren. Alle Akteure in der Region brauchen ein gemeinsames Verständnis der Herausforderungen und Probleme und müssen einen Konsens über die Perspektiven und Ziele entwickeln. Wenn das erreicht ist, können Planer diese Festlegungen im Regionalplan zusammenfassen und ihn zur politischen Abstimmung bringen und das positive Moment gemeinsamer und vertrauensvoller Arbeit über den Plan hinaus für zukünftige Prozesse mitnehmen.

10.8.3 Strategisch navigieren und koordinieren zur integrierten regionalen Zukunft

Für die Region ist es eine besondere Herausforderung: nach mehr als 40 Jahren bietet sich die Möglichkeit, viele Aktivitäten im RVR und in den Gemeinden der Region unter einem Dach zusammenzuführen und ein Zukunftsbild im Regionalplan festzulegen. Der RVR steht in der Aufgabe, den Prozess zu einer integrierten Entwicklung in die Hand zu nehmen und die verfügbaren Weichen zu stellen, um eine gemeinsame regionale Zukunft zu definieren und zu erreichen. Dazu können Planer auf umfangreiche vorhandene Arbeiten zurückgreifen und müssen in neuen Zusammenhängen denken. Lokale und regionale Aufgaben beispielsweise bei der Erhebung und Verarbeitung von Geodaten stehen ebenso auf der Agenda wie der Blick auf neue Möglichkeiten, mit den Rahmenbedingungen aus LPIG NRW, KISchG NRW und LEP NRW flexibel zu arbeiten. Der prozessbegleitende Arbeitskreis schafft hierzu eine ideale Plattform, die über die gesamte Laufzeit und darüber hinaus existiert und Kontinuität gewährleistet. Im Prozess des regionalen Diskurses sollen endlich viele Dinge besser gemacht werden, als es in den Jahrzehnten vorher der Fall war. Aus der Vergangenheit und Gegenwart der Region soll eine Zukunft geschaffen werden, die Kontinuität mit einer Anpassung an neue Gegebenheiten verbindet. Der Prozess darf aber auch nicht ausufern und muss das Ziel im Blick haben: die Region braucht einen verabschiedeten Regionalplan, um ihre Handlungsfähigkeit zu zeigen und räumliche Veränderungen auch zu erreichen.

Der regionale Diskurs bietet die Möglichkeit, über den Regionalplan hinaus aktiver informelle Strategien, Masterpläne und informelle Instrumente mit dem Prozess zu verbinden und durch ihn themenbezogen zu mischen aus den Optionen, die dem RVR und seinen Mitgliedern zur Verfügung stehen. Für Planer ist es immer wieder schwierig, alle Fäden einerseits anhand gemeinsamer Ziele zusammenzuführen und andererseits neue Entwicklungen in den Prozess zu integrieren. Neben der Verabschiedung des Regionalplans ist es zunehmend wichtig, weitere Veränderungen durch kleine oder größere Bausteine zu bewirken. Das regionale Handlungsprogramm bietet die Möglichkeit, das Ziel auch dort im Blick zu behalten, wo keine Entscheidung für eine verbindliche Festlegung im Regionalplan möglich ist – sei es aus technischen oder rechtlichen Gründen oder aus einem fehlenden Konsens in der Region. Es ist die einzigartige Chance, bei der Planaufstellung bereits über Umsetzung und Planänderung hinaus in einen kontinuierlichen Prozess der regionalen Entwicklung einzusteigen. Die Region kann sich so eine bessere Zukunft Stück für Stück gemeinsam erarbeiten, wozu sie eine regionale Organisation für die Koordination und das Prozessmanagement braucht.

10.8.4 Testen von Grenzen und Erforschen zukünftiger Möglichkeiten

Eine neue Aufgabe fordert immer heraus und motiviert. Nach mehr als 40 Jahren können sich RVR und das Ruhrgebiet endlich der Aufstellung eines gemeinsamen Regionalplans widmen. Nach jahrzehntelangen Hoffnungen und Wünschen auf diese Möglichkeit, stellt sich die entsprechend umfangreiche Frage, wie überhaupt ein Regionalplan für das Ruhrgebiet aufgestellt werden kann. Eine besondere Region kann sich kaum damit zufriedengeben, ein übliches Verfahren aus einer anderen Region zu kopieren. Der regionale Diskurs ist beides: eine einmalige Gelegenheit und zum Erfolg verdammt. Für den RVR bedeutet das den Einstieg in einem Prozess des Testens von Grenzen und Erforschens neuer Möglichkeiten. Zuerst erfordert die Prozessgestaltung selbst ein Experiment. Aus der Frage, wie überhaupt 53 Gemeinden gleichberechtigt in einen Prozess integriert werden können, entsteht ein komplexer Ablauf, der über die gängigen Schemata staatlicher Regionalplanung hinausgeht und Regionalplanung mit Regionalentwicklung gleichbedeutend zusammenbringt. Innerhalb des Prozesses darf kein Minimalkonsens entstehen und darf die Region nicht nur aus den eigenen Überlegungen heraus ihre Zukunft fortschreiben. Ohne reflexive Elemente und einen Blick von außen geht es nicht. Daraus gewinnen der RVR und alle Akteure der Region neue Ideen, aber auch neue Schwerpunkte und Themen wie Mobilität, die hoch auf der Agenda rutschen und bearbeitet werden sollen. Je mehr experimentiert wird, je mehr kritische Fragen von außen in den Prozess hineinkommen, desto mehr verlagert sich die Priorität zugunsten von Mobilität, von Freiräumen und Freizeit – und desto mehr rückt der Klimawandel in den Hintergrund. Wie kann man mit etwas experimentieren, das man nicht erkennen oder ergreifen kann? Wie unterscheidet sich das dann überhaupt zwischen Klimaanpassung, demographischem Wandel oder dem Strukturwandel? Der RVR hat auch die Aufgabe, jeden Zwischenschritt kritisch zu überprüfen und über den Plan hinaus zu denken. Der extern besetzte Beirat kann helfen, Kritik und Fragen zu institutionalisieren. Mögliche Unzulänglichkeiten des Regionalplans müssen bereits heute mit bedacht werden, eine Kultur kontinuierlichen Fragens und Experimentierens geschaffen werden, und das Handlungsprogramm Spielräume zu Weiterdenken eröffnen und sicherstellen. Planung braucht Sicherheit, auch das Unerwartete denken zu dürfen, das Unbekannte auszuprobieren, Routinen zu stören und aus Erfolgen und Fehlern lernen zu können. Kurz: einen kontinuierlichen Prozess der Innovation zu schaffen.

11 Reflexion und Weiterentwicklung des Prozessmodells

Dieses Kapitel steht unter der Leitfrage 11: „*Welche Rückschlüsse können für die Weiterentwicklung von Rollenverständnissen, deren Verbindungen und das Modell gezogen werden?*“. Die wichtigsten Anknüpfungspunkte dazu liegen in der mittleren modellbasierten Säule der Arbeit. Mit einer Geschichte, die die Phasen und Ereignisse des regionalen Diskurses plausibel zusammenfügt im Hinterkopf, soll jetzt noch einmal kritisch zurück auf das Modell geschaut werden (vgl. Van de Ven 2007: 143–150). Das Ziel ist es, das Modell zu überprüfen und wenn nötig zu präzisieren oder zu ergänzen. Der erste Schritt dazu ist eine rückblickende rollenbasierte Perspektive darauf, was Planung ist und was Planer tun (Kap. 11.1). Im Anschluss werden Veränderungen von Rollenverständnissen im Zeitverlauf des regionalen Diskurses zusammen gefasst (Kap. 11.2), bevor ein Versuch angeschlossen wird, Planung in multiplen Rollenverständnissen mit einer managementbasierten Perspektive zusammenzuführen (Kap. 11.3). Anschließend werden die Grenzen des rollenbasierten Ansatzes für das Prozessmodell aufgezeigt werden (Kap. 11.4). Für eine mögliche normativ-präskriptive Verwendung des Prozessmodells werden nachfolgend Rahmenbedingungen für eine rollenbasierte Reflexion ausgearbeitet (Kap. 11.5), die in Kap. 13 fortgeführt werden. Zur Zusammenführung in Richtung normativ-präskriptiver Verwendungsmöglichkeiten wird auf Basis der Prämissen und Bausteine dieser Arbeit argumentiert (vgl. Kap. 1.2 und Kap. 2), d. h. der Fokus richtet sich ausgehend von dem Schwerpunkt in der Organisations- und Managementforschung, der darauf basierenden planungstheoretischen Ansätze sowie der Definition von Planungsprozessen in dieser Arbeit auf Möglichkeiten zur weitergehenden Integration (vgl. auch Okhuysen und Bonardi 2011: 10).

11.1 Rollenbasierte Perspektive auf Planung, Planungshandeln und Planer

Was passiert, wenn man die dargestellte Vielfalt von planungstheoretischen Ansätzen und Definitionen, Unsicherheitsebenen und Komplexitätswolken zusammennimmt? Planung scheint sich dann grundlegend verändern zu müssen in seiner Natur, seiner Rahmung von Problemen und Lösungen (vgl. Davoudi, Crawford und Mehmood 2009: 14) und in der Rolle von Planern. Sowohl Raum als auch Plan scheinen eine zunehmend geringere Bedeutung einzunehmen oder durch ein Bündel weiterer Aspekte ergänzt zu werden. Raumplanung soll beispielsweise

- aktiv mit unterschiedlichen Unsicherheiten arbeiten und unter fortwährender Unsicherheit handeln (Abbott 2005; Friend und Hickling 2005),
- verstärkt mit Zielvereinbarungen, Verträgen, steuerlichen Anreizen sowie Formen kooperativer Selbststeuerung arbeiten (Frey 2008: 226; Wiechmann 2008b: 96),
- effektiv, gerecht und verantwortlich handeln (Gualini 2010),
- ein integrativer Managementprozess sein (Fürst und Ritter 2005: 769; Siebel 2009: 9; vgl. auch Krüger 2013: 15),
- Leitbilder, Ziele und Vorstellungen mit Konzepten, Plänen und der Umsetzung in dauerhafter und prozessorientierter Form verbinden (ARL 2011b: 2),
- ein zeitgemäßes und kooperatives Planungsverständnis entwickeln, das neue Herausforderungen, das Digitale und virtuelle Realitäten miteinbezieht (ARL 2014b)
- unerwartete Ereignisse und Zufälle integrieren (Weick und Sutcliffe 2001; Gerrits 2012),
- non-lineare Abläufe, Dynamik und Emergenz produktiv verarbeiten (Weick 2009a; Cilliers 2011) und
- das Ziel auf funktionierende Assoziationen statt auf Pläne legen (Balducci et al. 2011: 469).

Gerade die innovativsten Praktiken dazu werden außerhalb der Regulierungsfunktion von formaler Planung erkannt (Allmendinger et al. 2010; Hohn, Kemming und Reimer 2014). Nicht nur der Bezugsrahmen von Planung als Prozess, sondern auch mögliche Rollenverständnisse von Planern weiten sich damit deutlich auf. Man landet fast unweigerlich bei der Frage, ob die Entwicklung in Richtung einer Raumplanung ohne Raum und ohne Plan geht. Der Raum ist gar nicht vollständig erfassbar, Unsicherheiten immer vorhanden und Komplexität nicht vollständig reduzierbar. Ein Plan kann also auch keine Sicherheit bieten, egal in welchem Prozess und egal mit welchem Einsatz von Ressourcen er erstellt wird. Trotzdem bleibt ein Plan wichtiger Ankerpunkt für Planung, dessen Notwendigkeit in keinem der hier ausgearbeiteten Verständnisse und Reduktionsmöglichkeiten von Unsicherheit und Komplexität grundsätzlich infrage gestellt wird. Möglicherweise wirken Pläne dabei mehr nach innen auf den Zusammenhalt von Planern und die Durchführung von Planung als dass sie in einem traditionellen Verständnis Entscheidungen außerhalb der Planung unmittelbar steuern (vgl. auch Kaza und Hopkins 2009: 492).

Daraus wiederum wird die Forderung deutlich, Planung immer prozessbezogen zu denken und immer über einen Plan hinaus. Räumliche Planung, die nur einen Plan produziert, kann unter diesen Bedingungen weder effektiv noch effizient sein. Ein kommunikativer, komplexer und politischer Prozess kann – und darf – gar nicht zentral vorgegeben werden, sondern muss dezentrale Elemente und Selbstorganisation beinhalten. Er muss aber auch Spielraum für emergente Entwicklungen, flexible Wege der Reduzierung von Unsicherheit und Komplexität bis hin zu Überraschungen lassen (vgl. Hutter 2016).

„An interactive process of strategic planning may be useful in a number of ways, but as a technical document, does the published plan provide a robust framework for region-building? [...] Planning without plans may not be such a bad idea.“ (Friedmann 2004: 54)

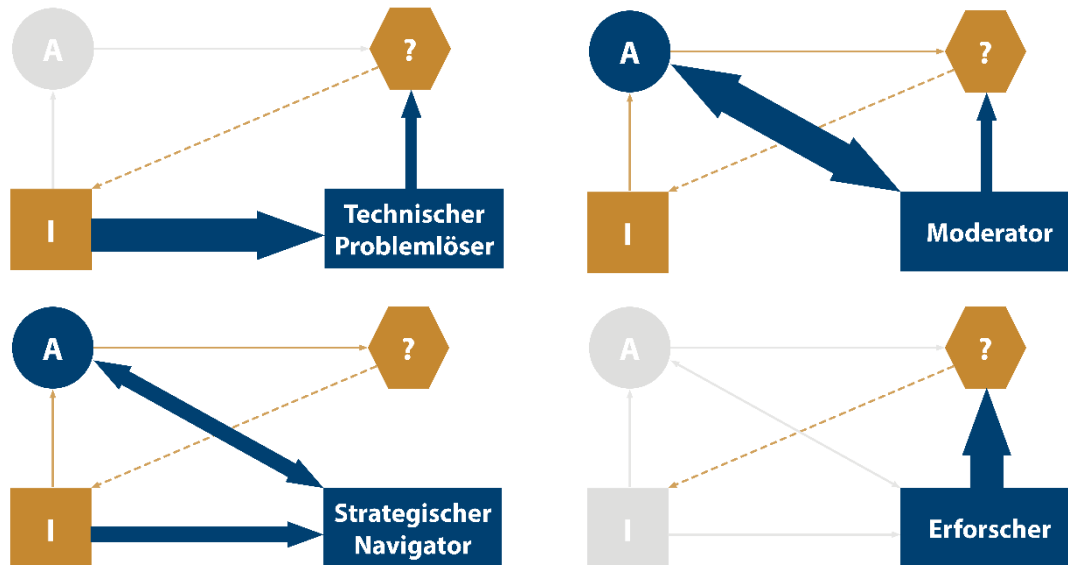
Planung ohne Plan erscheint dann denkbar, wenn es um strategische und langfristige Planung geht (Friedmann 2004). Über den Plan selbst muss Planung aktiv sein in einem kontinuierlichen Management räumlicher Prozesse und Entwicklungen und in der Verknüpfung zu vielen raumrelevanten Entscheidungen auch außerhalb der Planung selbst. Es braucht dafür aber auch harte Instrumente und eine effiziente Umsetzung von Beschlüssen sowie einen *angemessenen* Einsatz partizipativer Prozesselemente (vgl. auch ARL 2014b)²³⁷. Pläne können temporäre Fix- und Referenzpunkte sein, aber nie etwas statisch fixieren oder für eine längere Zeit sicher festschreiben. Wichtiger ist das Setzen und Kontrollieren allgemeiner Regeln, die einen Rahmen für das Entstehen von Selbstorganisation und spontanen Ordnungen ermöglichen, die zur übergeordneten Zielrichtung passen (Hayek 1969: 42–43; Meadows 1999; Frey 2008). Statt eines Ursache-Wirkungs-Denkens müssen Elemente der Prozessgestaltung, kollektives Lernen und emergente Strategien eine höhere Bedeutung und Wertschätzung erhalten (Wiechmann und Hutter 2008: 105)²³⁸.

Die Falluntersuchung hat deutlich werden lassen, dass Planung auch in einem scheinbar abgegrenzten Prozess, der von einer Institution ausgeht und durch ein rechtlich definiertes Ziel ausgelöst wurde, schwer einzufassen ist. Und das in doppelter Hinsicht: einerseits für den weiten Bezugsrahmen von Planung, Bestandteile des Prozesses und unerwartete Entwicklungen. Andererseits aber auch inhaltlich für das Thema Klimaanpassung oder andere Megatrends. Was Planung tatsächlich ist, kann sehr vielfältig sein und im rollenbasierten Prozessmodell durch unterschiedliche Verknüpfungen dargestellt werden (vgl. Abbildung 56). Damit impliziert sind eine andere Bedeutung und eine andere Erzählung dessen, was als Planung bezeichnet wird (vgl. Kap. 10.8).

²³⁷ Dieses Argument wurde vielfach vorgebracht beispielsweise in Gesprächen mit Praktikern auf der Regionalplanungstagung 2014 in Würzburg.

²³⁸ Vgl. hierzu die Diskussion zwischen einer ‚Herrschaft der Regeln‘ (Nomokratie) gegenüber einer zielorientierten Steuerung (Teleokratie) bei Alexander, Mazza und Moroni (2012) und Fürst (2014a). Hier wird nicht für eine dieser Varianten argumentiert.

Abbildung 56: Planung in vier Rollenverständnissen



Quelle: eigene Darstellung (Legende in Abbildung 18; vgl. Kap. 6.4)

Als technischer Problemlöser sind Informationen und Fragen Bestandteil des Planungsprozesses und des eigenen rollenbasierten Verhaltens. Im Dreieck dieser beiden Elemente und der Planer selbst entsteht die technische Lösung für ein Problem. Eine Verbindung zu Akteuren wird nicht genutzt. Das Dreieck kann theoretisch unendlich lange durchlaufen werden und externe Unsicherheit immer weiter reduzieren. Mit jeder weiteren Reduktion steigen aber vor allem Wert- und Zielunsicherheit sowie Organisations- und Koordinationsunsicherheit.

Schwieriger zu greifen wird Planung für den Moderator und den strategischen Navigator. Beide erweitern das Verständnis von Planern auf weitere Akteure. Sobald diese kommunikativ in den Prozess eingebunden werden, sind sie (temporär) ebenso aktiv Planende. Das heißt, dass es in diesen Fällen ein zweites Dreieck aus Informationen, Fragen und Akteuren gibt und sich Planer durch die Erweiterung ihres Planungsbegriffs und über die Anknüpfung an Akteure versuchen, Zugang zu diesen Zusammenhängen zu verschaffen, die sonst unsichtbar bleiben. Als Moderator kann ein Planer dabei auch selbst Fragen einbringen, als strategischer Navigator selbst Informationen sammeln und verarbeiten. Die wesentliche Leistung liegt aber genau auf der Achse von Akteuren und Planern, die als gemeinsam Planende einerseits einen erweiterten Bereich von Fragen und Informationen abdecken können, andererseits aber auch von zwei Seiten auf Fragen (Moderator) oder Informationen (strategischer Navigator) schauen und Interpretationen diskutieren können. Ein Moderator kann theoretisch die Wert- und Zielunsicherheit sowie die Organisations- und Koordinationsunsicherheit immer weiter reduzieren, erhöht aber dabei immer weiter die externe Unsicherheit. Ein strategischer Navigator deckt auch die externe Unsicherheit ab, wird dadurch aber immer anfälliger für Zufälle²³⁹.

Ein Erforscher kann für sich die einfachste Planungsdefinition beanspruchen. Planer stellen in erster Linie Fragen und vor allem komplexe Fragen, die auch losgelöst von einer detaillierten Informationsverarbeitung oder einer Erweiterung auf weitere Akteure gestellt werden können. Ein Erforscher kann dadurch auch die Verbindungen zwischen anderen Elementen infrage stellen und mit seinen Fragen Grundlagen für eine Neuorientierung sein. In einer Situation hoher Zufallsunsicherheit kann

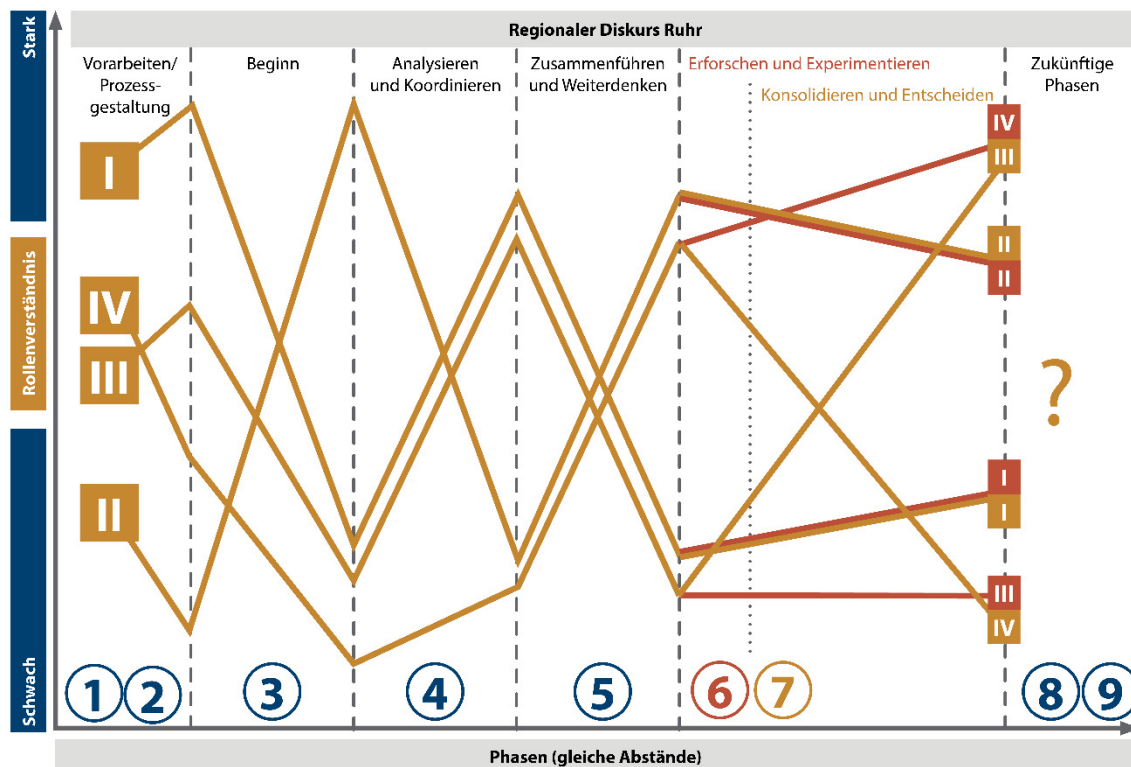
²³⁹ Vgl. Friedrich Dürrenmatt: „Je planmäßiger die Menschen vorgeben, desto wirksamer trifft sie der Zufall“.

er also einen Weg bieten, diese Zufälle wieder einzufangen und auf die übrigen bearbeitbaren Unsicherheitsebenen zu verlagern²⁴⁰. Erforschen kann für Planer immer nur eine kurze oder vom Umfang her begrenzte Episode sein, da sonst durch die Erhöhung aller Unsicherheitsebenen außer dem Zufall die Handlungsfähigkeit reduziert und in der Konsequenz eigene Profession und Stellung gefährdet wird.

11.2 Veränderung von Rollenverständnissen im Zeitverlauf

Das vorhergehende Kapitel hat komplexe Veränderungen der Beschreibungskraft der einzelnen Rollenverständnisse im Zeitverlauf des regionalen Diskurses offenbart. In Abbildung 57 wird die Bedeutung der Rollenverständnisse in den sieben bisherigen Phasen des regionalen Diskurses dargestellt. Alle Phasen sind in gleicher Breite eingetragen. Die Phasen 6 und 7 überlagern sich zum heutigen Zeitpunkt und sind gemeinsam in doppelter Breite dargestellt, wobei Phase 7 im realen Zeitverlauf etwas später beginnt als Phase 6 (Januar 2014 statt Oktober 2013; vgl. Kap. 10.5). Die Darstellung trägt die Bedeutung der Rollenverständnisse einer Phase jeweils an deren Ende auf den vertikalen Linien ab. Die lineare Verbindung dieser Punkte ist nicht gleichbedeutend mit einer linearen Entwicklung und der Darstellung liegt keine Skala zugrunde (vgl. Kap. 9.5). Auf den ersten Blick ist eine hohe Dynamik erkennbar, die am deutlichsten der erwarteten Variante C (kontinuierlicher Wandel) entspricht (vgl. auch Abbildung 54 in Kap. 10.6.1).

Abbildung 57: Rollenverständnisse im Zeitverlauf, gleicher Abstand



Quelle: eigene Darstellung

In den Phasen 1 und 2 findet sich eine vor dem Hintergrund der Annahmen des Modells ungewöhnliche Kombination mit einer Nähe von technischem Problemlöser und Erforscher. Mit Beginn des

²⁴⁰ Wobei dadurch keine Sicherheit geschaffen werden kann, sondern erforschende Planung eher interpretiert werden kann, als eine Vorgehensweise, die auf Zufälle vorbereiten und dadurch Zufallsunsicherheit reduzieren kann (vgl. Kap. 3.3 und Kap. 6.4.4).

regionalen Diskurses wird der Moderator zunächst zu dem einen beschreibenden Rollenverständnis des Gesamtprozesses. Die vierte Phase geht wiederum stark hin zu technischer Problemlösung und strategischer Navigation. Am Ende der vierten Phase sind diese beiden Rollenverständnisse mit ähnlicher und hoher Beschreibungskraft festzustellen. Auf der anderen Seite sind Moderator und Erforscher gemeinsam weniger stark. Die fünfte Phase ist dann im gesamten Prozessverlauf diejenige mit der größten Dynamik, indem sich die Bedeutung zur vorhergehenden Phase vollständig umkehrt. Am Ende stehen also Moderator und Erforscher als starke Rollenverständnisse oben. Dieses Moment wird in Phase 6 fortgesetzt.

Am Übergang zur sechsten Phase zeigt sich ein Bruch, der in einem engen Zusammenhang mit gesteigener Entscheidungsunsicherheit bei gleichzeitig gesetztem Zeitplan gesehen werden muss. Der Zeitplan wurde vor Beginn der fünften Phase bereits deutlich verlängert, sodass sich die sechste und siebte Phase vor allem dadurch unterscheiden, dass die Rollenverständnisse des strategischen Navigators und des Erforschers jeweils am entgegengesetzten Ende der Bedeutung stehen. Die fortgesetzte Phase des Erforschens und Experimentierens wird umfassend durch den Erforscher erklärt und kaum durch den strategischen Navigator. Die Phase des Konsolidierens und Entscheidens umgekehrt vor allem durch den strategischen Navigator und kaum durch den Erforscher. Die beiden übrigen Rollenverständnisse liegen mit einer vergleichbaren Entwicklung in beiden Phasen dazwischen.

Zur weiteren Entwicklung wurde eine plausible Möglichkeit entwickelt. Diese Ergänzung in das Diagramm folgt im übernächsten Kapitel mit stärkerem Rückgriff auf die praxisbezogene Säule dieser Arbeit (vgl. Kap. 13.2). In allen Fällen muss es auch darum gehen, weiter mit den Ideen aus dem regionalen Diskurs zu arbeiten und offen für neue Ideen zu bleiben. Wenn die Beschlussfassungen unangetastet bleiben und keine Konkretisierungen oder Anpassungen stattfinden, erhöhen sich im Zeitverlauf alle Unsicherheitsebenen. Je länger also ein Ergebnis oder Beschluss als ‚in Stein gemeißelt‘ gilt, desto größer wird wiederum die Unsicherheit und desto umfangreicher muss der spätere Prozess der Unsicherheitsreduktion werden, wenn eine erneute Aufstellung geplant wird.

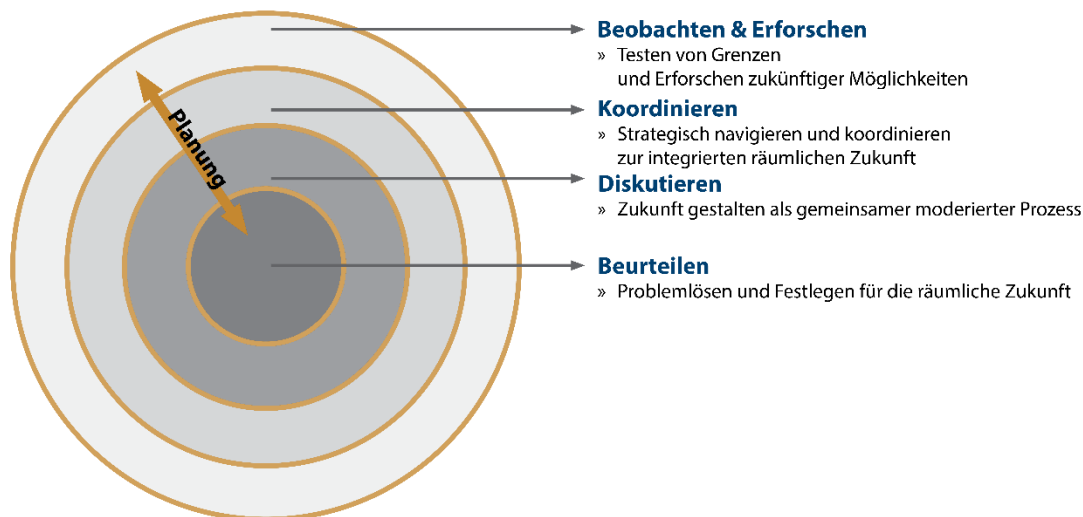
11.3 Planung als raumbezogenes Management in multiplen Rollenverständnissen

Mit einem Blick zuerst in die prozedurale Planungstheorie und anschließend in die praxisbezogene Säule, das Thema Klimaanpassung und die Raumordnung in Deutschland wurde deutlich, dass Raumplanung vor diesem Hintergrund wichtig ist und sowohl (mindestens) einen *Raum* wie auch (mindestens) einen *Plan* benötigt. Kern und Ausgangspunkt von Raumplanung müssen ein Raum, wie auch immer er definiert oder konstituiert wird, und ein Plan, wie auch immer er aufgestellt und aufgebaut ist, sein. Planer müssen aber immer mehr über den Plan hinausdenken und auch Prozesse begleiten, die nur einen mittelbaren Raumbezug haben. Planung ist also (vgl. Abbildung 58):

- technische Planung durch Beurteilen, Problemlösen und Festlegen für die räumliche Zukunft,
- Prozessgestaltung, Diskussion und Zukunftsgestaltung in einem gemeinsamen moderierten Prozess,
- Koordination durch strategisches Navigieren zu einer integrierten räumlichen Zukunft sowie
- Beobachten, Testen von Grenzen und Erforschen zukünftiger Möglichkeiten.

Hier werden die Begriffe verwendet, die sich sowohl in der Ausarbeitung des Modells wie auch der aktuellen Praxis der Regionalplanung in Deutschland wiederfinden. Mit diesen vier Rollenverständnissen wird die Bandbreite empirisch beobachtbarer Rollenverständnisse in ihren unterschiedlichen Qualitäten abgedeckt. Die beiden Kernbereiche von Abbildung 58 nehmen den heute größten zeitlichen Anteil in der Regionalplanung ein.

Abbildung 58: Über Raumplanung hinaus



Quelle: eigene Darstellung

Planer sind sowohl in der Lage, in einem engen Rahmen technisch zu planen, darüber hinaus die dahinterliegenden Prozesse (mit) zu gestalten, die weitere Raumentwicklung aktiv zu begleiten und selbst nach neuen Wegen und Möglichkeiten zu suchen. Planung bewegt sich flexibel zwischen diesen Tätigkeitsringen. Der Wechsel ist im Modell zugleich die Veränderung des Rollenverständnisses. Was bedeutet es aber konkreter, wenn hier von raumbezogenem Management gesprochen wird? Zuerst einmal ist aus den Prämissen bereits gesetzt, dass Planung als Prozess mehr ist als der Weg zu einer (dauerhaft) fixierten Entscheidung, sondern ein kontinuierlicher, komplexer und politischer Prozess (vgl. Prämisse II). Mit dem Managementbegriff kann hier die Verbindung zwischen Fixpunkten – in Form von verabschiedeten Plänen, Strategien oder Handlungsprogrammen – und offenen kontinuierlichen, teilweise nur lose verbundenen, Prozessen hergestellt werden. Management als Prozess zielt gerade auf die flexible Verknüpfung von Prozess und Inhalt ab, die im Zusammenspiel in der Planungspraxis angesichts komplexer Herausforderungen hergestellt werden muss (Head 2008: 112–113; Christensen 2015: 9; Head und Alford 2015: 733). Gleichzeitig löst sich hiermit in einem komplexen Prozess ein linearer Zusammenhang zwischen Einsatz und Wirkung auf (Meadows 1999; Wilkinson 2011: 609; Lamker in Bearbeitung). Auch kleine Veränderungen von Regeln und kleine ‚Hebel‘, die Planung zur Verfügung stehen, können in einem komplexen System große Wirkungen auslösen. Anders herum können auch große Pläne und Instrumente quasi wirkungslos verpuffen. Potenzielle Wirkungen können zwar vorab diskutiert werden, aber nie vollständig in die Entscheidungsfindung eingebracht werden (vgl. Prämisse III). Hierin liegt die besondere Herausforderung für eine Planung, die sich als raumbezogenes Management versteht.

Hier muss bewusst unterschieden werden zwischen Management als ein Umsetzungsinstrument (von Planern) und einer managementbasierten Perspektive auf (komplexe) Planungsprozesse selbst. Das erste Verständnis findet sich teilweise in Begriffen wie Regionalmanagement wieder, wenn dieser nur mit einer verbesserten Umsetzungsfähigkeit im Stil eines informellen Handlungskonzepts verbunden wird (Birkmann 2003: 37; Löb 2005: 942). Regionalmanagement wird auch verknüpft mit § 13 ROG als Form raumordnerischer Zusammenarbeit (Knieling 2003: 474–475). Management bedeutet dabei die Verbindung von Planung, Organisation, Realisierung und Evaluierung (Krüger 2013), d. h. Management wird verstanden als inkrementelles Vorgehen, als instrumentelles Handeln oder als Umsetzungsinstrument (Moser und Ekstrom 2010: 2; Krüger 2013: 15–17; Lamker in Bearbeitung: 5). In der Planungsliteratur findet sich der Managementbegriff zudem in vielen Kombinationen wie Wachstumsmanagement, Landmanagement oder Risikomanagement wieder (vgl. Tabelle 24). Der Gefahr, dass Management damit zu einem inhaltsleeren Begriff wird (vgl. Bröckling 2008: 79), muss

sich dieses Kapitel aussetzen. Hier geht es aber gerade nicht darum, Management beispielsweise begrifflich an Unternehmen zu koppeln oder mit freier Marktwirtschaft gleichzusetzen.

Tabelle 24: Verwendung des Managementbegriffs in der räumlichen Planung (Beispiele)

Begriff	Aktuelle Beispiele aus der Raumplanung ²⁴¹
Erwartungsmanagement	Hartmann 2012
Flächen-/Landmanagement	Neubert und Scholich 2013; Hartmann und Spit 2015
Flussgebietsmanagement, Wasserressourcenmanagement	Oldengott 2014; Schreier, Kurian und Ardakanian 2014
Komplexitätsmanagement	Teisman, van Buuren und Gerrits 2009; Lamker in Bearbeitung
Management von Großprojekten	Flyvbjerg 2014; Giezen, Bertolini und Salet 2015
Mobilitätsmanagement	Stiewe und Reutter 2011
Planung als (integrativer) Managementprozess	Fürst und Ritter 2005
Prozessmanagement, Management strategischen Wandels, strategisches Management	Wiechmann und Hutter 2008; Wiechmann 2010
Regionalmanagement	Löb 2005; Preising 2013
Risikomanagement, Hochwasserrisikomanagement, Klimarisikomanagement	Fünfgeld 2010; Greiving, Birkmann und Diehl 2013; Hutter 2016
Stadt-/Umweltmanagement	Sinning 2007; Lord 2012
Territoriales Management	Allmendinger et al. 2010
Transitionsmanagement, Wandelmanagement	Rotmans, Loorbach und Kemp 2012; Hutter und Egermann 2014
Unsicherheitsmanagement	Abbott 2012
Wachstumsmanagement/Growth Management	Owens und Cowell 2011

Quelle: eigene Darstellung

Management bezieht sich begrifflich nicht nur auf Unternehmen, sondern umfasst alle Arten von Organisationen. Es geht hier mehr um eine Schwerpunktsetzung und eine bestimmte Perspektive. Um es mit Mintzberg (1983: x) zu sagen: „*It is the focus on process rather than content – strategy making rather than strategies, the flow of power rather than the resulting goals – that enables us to take this broad perspective*“. Analytisch ist der Managementbegriff weit gefasst, hebt aber den Prozesscharakter in besonderer Weise hervor. Hier sehen Management als kontinuierlichen und nicht prädeternierten Prozess, der aber als Planungsprozess nicht ohne Wertorientierungen und Ziele auskommt (Krüger 2013: 15–16). Wenn es darum ginge, ausgewählte Optionen zu implementieren, diese zu überwachen und zu evaluieren (für Klimaanpassung siehe Moser und Ekstrom 2010: 2), reicht der Begriff der *Umsetzung* hierfür aus und ein Rückgriff auf den Managementbegriff ist nicht erforderlich. Die Verwendung des Managementbegriffs wird aber gerade dort hilfreich, wo es darum geht, vor allem mit verfügbaren Instrumenten und Mitteln in einer dynamischen Umwelt zu arbeiten und Zusammenhänge zwischen Umwelt und Planung sowie damit verbundene Prozesse der Interpretation und Sinnstiftung in den Blick zu nehmen (erweitert nach Wiechmann und Hutter 2008: 115–116). Ein Verständnis aus dem Management kann dabei insbesondere das Bewusstsein auf den kontinuierlichen Prozess zwischen Vergangenheit, Gegenwart und möglicher Zukunft lenken (Hames 2007: 228). Im dynamischen Wechselspiel können die Rollenverständnisse für die Planung hier alternative Bezugsrahmen (*frames*) für Interpretationen der Vergangenheit, wie die Fähigkeit zur Vorstellung von Wegen in Richtung alternativer Zukünfte sowie Wege zur Integration von vergangenen und zukünftigen Perspektiven beitragen (Emirbayer und Mische 1998: 1006; Kaplan und Orlikowski 2013: 981; Hulst und Yanow 2016: 14; Turner, Fünfgeld und Robertson 2016: 14).

Begrifflich werden gerade Unsicherheit und Management immer wieder in enge Verbindung gesetzt. So beispielsweise mit Planung als sozialem Prozess des Unsicherheitsmanagements (Abbott 2012:

²⁴¹ Quellen, in denen der Begriff ‚Management‘ im Kontext räumlicher Planung prominent verwendet wird. Angegeben sind einzelne Beispiele insbesondere der Jahre 2010 bis 2015 (eigene Auswahl).

571) oder als integrativem Managementprozess (Fürst und Ritter 2005: 769). Planung arbeitet dabei immer entlang eines Kontinuums zwischen Offenheit und Flexibilität auf der einen sowie Festlegung und Verlässlichkeit auf der anderen Seite. Wenn Unsicherheit und Komplexität nicht beseitigt werden können und eine dauerhaft sichere Planung nicht möglich ist, bietet raumbezogenes Management die Möglichkeit, statt alle Entscheidungen vorab zu planen, an (wichtigen) Entscheidungen aktiv beteiligt zu sein und dem Fokus auf den kontinuierlichen Prozess einerseits dann doch etwas Stabilität, Verlässlichkeit und inhaltliche Kontinuität zu schaffen.

Statt Planer begrifflich mit Politikern oder Managern zusammenzuführen (Fürst 2014b: 461), wurde hier die Rolle von Planern aufgeteilt, um ein differenzierteres Bild zu erhalten. Statt Planung aufzulösen und in andere Politik- und Tätigkeitsfelder zu integrieren, findet sie ihre Aufgabe in der besonderen Form des raumbezogenen Managements wieder (vgl. auch Abbildung 58). Besonders deshalb, weil sie immer mit einem engen Raum- und Handlungsbezug arbeiten muss – sich aber angesichts großer Megatrends im gleichen Dilemma wie Management wiederfindet: Paradoxien sind die Regel, deren Auflösung unmöglich (Poole und Van de Ven 1989: 576; Wiechmann 2008b: 249; Wilkinson 2012: 252). Im Gegenteil muss es gerade die Aufgabe einer managementorientierten Planung sein, flexibel zu sein zwischen aktiver Erhöhung und Reduktion von Unsicherheit, durch das Einweben echter Alternativen ebenso wie durch Prozesse zur Entscheidungsfindung und Festlegung (Abbott 2005: 249, 2015). Die besondere Herausforderung liegt darin, dass auch kleine Veränderungen große Auswirkungen auf das Gesamtsystem haben können (Meadows 1999), d. h. auch, dass Planung in einem kontinuierlichen Prozess nach genau diesen Hebeln suchen muss, bei denen mit möglichst wenig Eingriffen möglichst gute Auswirkungen im Sinne einer gesetzten Zielrichtung erreicht werden können (Balducci et al. 2011: 492; Wilkinson 2011: 607).

„If your actions inspire others to dream more, learn more, do more and become more, you are a leader.“
(John Quincy Adams)

Für die räumliche Entwicklung steht die Planung demnach in einer Leitungsfunktion und muss sich mit ihrer Managementaufgabe aktiv auseinandersetzen und diese *leadership challenge* (Head und Alford 2015: 733; Wilkinson 2015) meistern²⁴². Führung dient dabei als Konzept der Organisationstheorie zur Effizienzsteigerung von Prozessen. Rollen können hier also auch die Aufgabe erfüllen, einen Trainings- und Reflexionsrahmen bereitzustellen, mit dem Beteiligte innerhalb und außerhalb der Planung sich einen Sinn bilden können (Weick 1995b, 2005; Head und Alford 2015: 733; Wilkinson 2015) und Konflikte zugrunde liegender Bezugsrahmen lösen können (Kaplan 2008: 747–748). Effizienz soll hier nicht mit monetären Kosten oder dem absoluten Zeitaufwand gleichgesetzt werden. Wenn von den Problemen langer Prozesslaufzeiten, zu komplexen Entscheidungsprozessen in und außerhalb der Planung, von Ermüdung durch Beteiligungsverfahren oder von unübersichtlichen Beteiligungsstrukturen gesprochen wird, ist das grundsätzlich mit einer Forderung nach mehr Effizienz vergleichbar. Management in diesem Verständnis darf auch nicht mit dem Rückzug auf den Erhalt des Status Quo gleich gesetzt werden und grenzt sich bewusst von post-politischen Tendenzen und einer ‚inszenierten Choreographie des Konsens‘ ab, wie sie beispielsweise Allmendinger und Haughton (2012) für England beschreiben. Management im Verständnis dieser Arbeit setzt sich nicht der Kritik aus, Regierung und Verwaltung ihrer politischen Funktion zu entleeren und auf eine prozedurale Managementfunktion zu reduzieren (Swyngedouw 2010: 225–227). Planung ist ein politischer Prozess (vgl. Prämisse II), aber ersetzt nicht andere politische Prozesse und politische Institutionen (vgl. auch Scharpf 1973).

Effizienz und Nützlichkeit sind auch hier brauchbare Konzepte aus der Managementtheorie, weil sich dieses Modell bewusst davon distanziert, Planung selbst als Politik zu definieren. Planer sind als Politiker möglicherweise sehr durchsetzungsstark (Karki 2015), aber in jeder demokratischen Gesellschaft muss – so die Überzeugung hinter diesem Modell – die gesellschaftliche Meinungsbildung und

²⁴² Ähnlich die Anforderung von räumlicher Planung als raumbezogene ‚Steuerungskunst‘ bei Fürst (2005: 25).

Entscheidungsfindung in den dafür zur Verfügung stehenden und legitimierte Verfahren und Entscheidungsgremien stattfinden. Dementsprechend wird das Modell nicht die Frage danach beantworten, was die ‚richtige‘ oder ‚beste‘ Raumplanung oder wie sich der Raum entwickeln sollte. Trotzdem, oder eher gerade deshalb, braucht Planung als raumbezogenes Management einen guten ethischen Kompass (Fürst und Ritter 2005: 769). Es gibt Werte in Bezug auf den Planungsprozess, die eingehalten werden müssen. Dabei geht es nicht darum, eigene Werte der Planung materiell umzusetzen. Vielmehr muss jede Art von Willkür verhindert werden, müssen alle Handlungen transparent und offen sein und müssen alle Regeln in doppelter Weise eingehalten werden: für alle weiteren Akteure ebenso wie für die Planung selbst. Schon ein Begriff wie die ‚öffentliche Meinung‘ suggeriert eine Einheit, die aufgrund der Komplexität eines ausdifferenzierten gesellschaftlichen Systems nicht vorhanden sein kann (Luhmann 1970: 28). Planung kann sich sehr gut darin einbringen, gemeinsam mit vielen Akteuren etwas zu erkennen, was sich unter dem Begriff Gemeinwohl wiederfinden kann (Selle 2014: 14). Planung kann dann vermutlich allgemeinwohlorientiert handeln, aber kann für sich keine Deutungshoheit darüber beanspruchen, was das Allgemeinwohl ist.

Es scheint durchaus möglich und Bestandteil der Praxis (in Deutschland), dass Planer eigene Werte und ihre Überzeugungskraft aktiv einbringen und damit Prozesse beeinflussen (Altrock 2010: 4), den Rahmen ihrer eigenen Arbeit zu verändern (Healey 1992a: 19) oder in Form von praktischen Beurteilungen in Echtzeit innerhalb von Prozessen arbeiten und dadurch prozesssteuernd werden können (Wilkinson 2011: 611). Und das mit allen negativen Konsequenzen, die durch eine einseitige Beeinflussung von Prozessen entstehen können. Planung als Teil der Gesellschaft muss zwangsläufig auch an diesen Prozessen aktiv beteiligt sein und dabei eine gewichtige Stimme aus ihrer Kompetenz und Erfahrung heraus einnehmen. Eine Planung, die eine eigene gesellschaftliche Gesamtkonzeption verfolgt (Ellwein 1968: 62–63), oder ihre eigenen Werte und Ziele unabhängig definiert, ist im besten Fall isoliert und technokratisch-linear, im schlimmsten Fall aber autoritär und potenziell auch in eine mehrheitlich als negativ empfundene Richtung beeinflussend. Es geht also mehr um „*skillful leadership with a gloved hand*“ (Friedmann 2004: 65), um „*collaborative leadership*“ (Innes und Booher 2010: 92) oder um „*appreciative leadership and praxis*“ (Hames 2007: xxiii) denn um Führung in einem allumfassenden Verständnis.

Dabei gilt es immer, das zu vermeiden, was Wilson (2005) die *sieben Todsünden der Planung* nennt²⁴³. Das ist erstens, wenn Mitarbeiter den Prozess auch inhaltlich übernehmen oder zweitens, wenn der Prozess selbst die Mitarbeiter dominiert. Dritte Sünde ist für ihn, wenn ein Planungssystem (oder hier: ein Planungsprozess) so gestaltet wurde, dass er keine Resultate produzieren kann. Viertens, und hier sehr eng auf Unternehmensmanagement bezogen, wenn Planung mehr auf interessante Spiele von Fusion, Akquisition und Diversifizierung eingeht als auf das Kerngeschäft. Fünftens ist es eine Sünde, wenn Planung es nicht schafft, echte strategische Auswahlen zu ermöglichen sowie sechstens die organisatorischen und kulturellen Anforderungen und Bedingungen von Strategie missachtet. Schließlich ist als siebte Sünde für ihn ein Problem in Ein-Punkt-Vorhersagen zu sehen, die eine unangemessene Basis für Planungen in einer Ära der Restrukturierung und Unsicherheit sind. Umso wichtiger ist es, hier einen strukturierten Beschreibungs- und Reflexionsrahmen zur Verfügung zu haben. Anknüpfungspunkt auch hier ist das also das planerische Handeln und nicht die institutionelle Organisation und Struktur von Planung.

²⁴³ Im englischen Original „*The seven deadly sins of planning*“ (Wilson 2005).

Das Set aus vier Prämissen, das am Anfang dieser Arbeit entwickelt wurde, kann in Anlehnung an diese Überlegungen ergänzt werden:

- I. Unsicherheit erfordert kontinuierliches raumbezogenes Management**
- II. Raumbezogenes Management ist ein kommunikativer, komplexer und politischer Prozess**
- III. Management ist sowohl Erhöhung wie Reduktion von Unsicherheit und Komplexität**
- IV. Megatrends stellen besondere Herausforderungen für das Management dar und erfordern mehrere Rollenverständnisse**

Im Vergleich wird mit den anfangs gesetzten Prämissen vor allem hervorgehoben, dass Planung als raumbezogenes Management ein ergebnisoffener, kontinuierlicher Prozess sein, der dabei strukturierenden Regeln folgt. Wenn es Unsicherheit gibt, erscheint kontinuierliches raumbezogenes Management eine sinnvolle Verhaltensweise zu sein – unter Verwendung multipler Rollenverständnisse als Bezugsrahmen. Die Anknüpfung an den Managementbegriff ermöglicht die Auftrennung der Rolle von Planern und das Nebeneinanderstellen mehrerer planungstheoretischer Rollenverständnisse, ohne dass diese entweder deckungsgleich oder gegensätzlich sein müssen. Stattdessen können sie sich komplementär innerhalb eines Prozesses ergänzen und überlagern und so einen komplexen Managementprozess widerspiegeln. Für die Darstellung des Zusammenwirkens von Rollenverständnissen in einem Planungsprozess kann diese Arbeit dafür wiederum auf Grundlagen der Organisations- und Managementforschung zurückgreifen (Thompson und Tuden 1959; Van de Ven et al. 1999; Hoppe 2010b).

Im günstigsten Fall kann auf Basis der Rollenreflexion (vgl. Kap. 11.4) eine Planungsorganisation über besser informierte inhaltliche Festlegungen hinaus dabei unterstützt werden, Prozessinnovationen zu erreichen und zu verankern. Birkinshaw, Hamel und Mol (2008: 825) definieren Management-Innovation als „*the invention and implementation of a management practice, process, structure, or technique that is new to the state of the art and is intended to further organizational goals*“. Sie weisen auf die besondere Rolle der Wissenschaft für das gemeinsame Testen von Ideen im Sinne des *engaged scholarship*-Modells hin (Van de Ven 2007). Die Rollenverständnisse aus dem Prozessmodell sind geeignet, nicht nur inhaltliche Ideen in einen gemeinsamen reflexiven Test zu geben, sondern eng entlang der tatsächlichen Prozesse von Planung und Entscheidungsfindung zu arbeiten. Innovation ist in diesem Zusammenhang dann die Entwicklung und Implementation neuer Ideen durch Personen, die im Zeitverlauf mit anderen innerhalb eines institutionellen Kontexts interagieren (vgl. Van de Ven 1986: 591). Dabei müssen sich Planer auch bewusst sein, dass Pläne als Festlegungen eine Richtung festlegen und mitunter Inflexibilität festlegen (vgl. Mintzberg 1994a: 14; Ibert 2003: 68).

11.4 Grenzen eines rollenbasierten Ansatzes und des Prozessmodells

Die Anwendung in der hier verwendeten Form ist angewiesen auf Kenntnisse aus prozessbegleitender teilnehmender und nicht-teilnehmender Beobachtung, die über Interviews mit Schlüsselpersonen ergänzt werden kann. Die Erzählung eines Prozesses in dieser Form erfordert aber auch einen guten Zugang zu Dokumentationen von Zwischenschritten, Entscheidungen und wichtigen Produkten. Der regionale Diskurs ist hier ein gut dokumentiertes Beispiel, zu dem sowohl aus dem RVR heraus wie auch aus der wissenschaftlichen Forschung eine hohe Zahl von Dokumenten vorliegen und zu dem auch über die Begleitung in politischen Gremien viele Zwischenschritte und Einschätzungen retrospektiv zugänglich sind und nebeneinandergelegt werden können. Das ist einerseits dem großen zeitlichen und inhaltlichen Umfang des Prozesses geschuldet, der mehr Dokumentation erforderlich macht als eine Regionalplanentwicklung in einem kleinen Kreis. Es ist aber auch eine besondere Situation im RVR, dass der Anspruch an den Prozess von Beginn an war, die Grenzen von Transparenz

und Offenheit zu testen und nach oben zu erweitern. Das gilt in der Praxis sicher nicht uneingeschränkt – beispielsweise jetzt auf Entwürfe zu Regionalplan und Handlungsprogramm –, hat aber doch zu einer großen Menge für die Forschung gut zugänglicher Informationen geführt.

Bisher wurde bereits dargelegt, dass Rollen kontextunabhängige Grundannahmen und Regeln in Form komplexer zusammenhängender Verhaltensweisen beschreiben. Gleichzeitig bieten die Elemente und Rollenverständnisse eine Karte für den Blick auf Planungsprozesse und als Scheinwerfer keine vollständige Beschreibungsmöglichkeit. Im Folgenden werden also ein paar Schlaglichter in die dunklen Stellen des Ansatzes geworfen.

Es gilt weiterhin, dass es sich zunächst um einen beschreibenden Ansatz handelt. Hier wird zwar nicht ausgeschlossen, daraus auch ein normatives Modell entwickeln zu können oder eine Verknüpfung zu Erklärungsmustern zu erreichen – das ist aber nicht Teil der Modellentwicklung in dieser Arbeit. Die Rollenverständnisse werden zur Beschreibung herangezogen und es wird nicht getestet, ob diese Rollen sich auch eignen würden, aktiv in einem Planungsprozess genutzt zu werden. Als Fazit stehen aber am Ende aber Rückschlüsse zur Verbesserung von Planungsprozessen. Der Ansatz schiebt bewusst die Fragen von Macht, Koalitionsbildung und politischer Kämpfe und Spiele nach hinten. Die Ausarbeitung der Rollenverständnisse greifen zurück auf theoretische Grundlagen, die eng mit diesen Fragen verknüpft sind. Rollenverständnisse selbst als analytisches Element sind aber kein Akteur, der mit individuellen Ressourcen, Handlungsorientierungen oder Macht ausgestattet ist.

Das Prozessmodell wurde nicht als Modell zur Kritik, Bewertung oder Evaluierung von Planungsprozessen entwickelt. Damit ist es breit verwendbar zur Beschreibung unterschiedlicher Planungsprozesse und kann auch genutzt werden, wenn nicht alle Kontextbedingungen bekannt sind. Das bedeutet auf der anderen Seite, dass die Verwendung zu einer grundsätzlich positiven Darstellung führt. Die Modell- und Untersuchungselemente nehmen in den Fokus, was tatsächlich in einem Prozess passiert. Sie lassen damit die bewusste Suche danach aus, was *nicht* passiert, aber aus einer externen Perspektive wünschenswert oder wichtig wäre. Für die Untersuchung des regionalen Diskurses wurden zwar Rahmenbedingungen aus der Raumordnung und der Klimaanpassungsforschung zugrunde gelegt, die einen Kontext darstellen, in dem der Prozess abläuft. Im Fall des regionalen Diskurses sind die rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen aus ROG, LPIG NRW oder dem RVRG vor allem eine Grundlinie, unter die der Prozess nicht gehen darf (vgl. Kap. 5.2). Die Anforderungen aus der Klimaanpassungsforschung (vgl. Kap. 5.3) sind hingegen eine an den Rahmenbedingungen ausgerichtete Maximalforderung, bei denen eine vollumfängliche Umsetzung in der Praxis aus der bisherigen Erfahrung eher unwahrscheinlich ist (vgl. auch Schmitt 2016). Dazwischen oder umspannend darüber liegen umfangreiche Möglichkeiten aus der prozeduralen Planungstheorie zur Reduktion von Unsicherheit und Komplexität sowie der Reaktion auf Megatrends (vgl. Kap. 9.1). Als Beschreibungsmodell, das sich in diesen drei Bereichen bewegt, ist keine umfassende Möglichkeit zur Kritik eines Prozesses angelegt. Das Modell kann gut erfassen, welche neuen Entwicklungen ablaufen (beispielsweise hier mit dem Ideenwettbewerb oder dem regionalen Handlungsprogramm), stellt dem aber keine Idealform eines Planungsprozesses oder ein anderes Bewertungsschema gegenüber. Die Verwendung von Rollenverständnissen aus der Planungstheorie mit Anknüpfungspunkten in der wissenschaftlichen Diskussion und in Prozessen in der Planungspraxis bedeutet, dass Rückschlüsse in *eines* dieser Felder wiederum eine Ergänzung benötigt (vgl. auch Abbildung 30 in Kap. 7.1).

Es gibt hier aber wichtige Anknüpfungspunkte an die Diskussion um die Bedeutung von Zeit in der Planungsforschung und Planungstheorie (Davoudi 2012; Hutter, Wiechmann und Günzel 2014) und der Organisations- und Strategieforschung (Kaplan und Orlikowski 2013). Das Modell geht nicht von einer konkreten und statischen – und damit kontrollierbaren und planbaren – Vorstellung einer Zukunft aus (vgl. Davoudi 2012: 435), die dann rückwärts gedacht nur noch planerisch erreicht werden muss. Vielmehr geht es darum, das Handeln in begrenzten Zeitabschnitten zu beschreiben und in Verbindung mit einem kontinuierlichen Prozess zu setzen. An dessen Ende kann zwar auch die

Fixierung einer konkreten Zukunftsvorstellung stehen, aber auch etwas, das über eine Fixierung hinaus auf der Zeitachse dazu geeignet ist, als langfristige Entwicklungslinie individuelle Handlungen zu beeinflussen (vgl. Hillier 2011a: 507; Wilkinson 2011: 596). Das Modell ist so angelegt, dass es in sich hier weder Start-, noch Endpunkt vorsieht. Die hier entwickelten Rollenverständnisse und das Prozessmodell sind zunächst deskriptiv. Wenn daraus mögliche Erklärungen für Veränderungen der Rollenverständnisse entwickelt werden sollen oder eine Überprüfung von Veränderungen auf Ursachen erfolgen soll, sind dazu Erweiterungen notwendig. Dass sich ein Rollenverständnis verändert, kann in einem komplexen System wie Planung in einem komplexen Planungsprozess immer mehr als eine Ursache haben (Sturm, Ofterbeck und Gurt 2011: 18; Verweij und Gerrits 2013: 46). Kausalbeziehungen und Auslöser können damit nicht vorab definiert werden. Eine ausführliche Untersuchung in Fallstudien kann aber Anhaltspunkte für weitergehende Prüfschritte liefern.

Damit unterliegt auch die Übertragung in ein normatives Konzept großen Hürden. Zwar wird hier davon ausgegangen, dass alle Rollenverständnisse geeignet sind, einen Planungsprozess zu beschreiben. Aber hier kann nicht generalisiert gesagt werden, in welcher Form und welcher zeitlichen Folge das passieren sollte. Die Rollenverständnisse können zur Selbstreflexion und kritischen Prüfung auf jeden Planungsprozess gelegt werden, sofern die Prämissen dieser Arbeit erfüllt sind, aber von außen kann hierdurch kein ‚idealer‘ Planungsprozess vorgegeben werden. Die Stärke des rollenbasierten Modells ist gerade die Vielfalt von Rollen in ihrem komplementären Charakter, die sich eindeutigen Empfehlungen auf der Modellebene verschließt. Empfehlungen können also immer nur eng an einem individuellen Kontext getroffen und auf dieser Modellbasis begründet werden. In der Regel muss dabei erwartet werden, mehrere Empfehlungen zu treffen zu können – und damit Unsicherheit und Komplexität so weit zu reduzieren, dass eine (politische) Entscheidung möglich wird. Dem Modell wurde keine umspannende substanzielle planungsethische Vorstellung zugrunde gelegt, sodass es *nie* eine eindeutige Handlungsempfehlung begründen kann – oder besser: sollte (vgl. Kap. 12.3).

Bewusst hier nicht in den Blick genommen wird die Entwicklung neuer Rollenverständnisse. Mit dem strategischen Navigator und dem Erforscher wurden hier zwei aktuelle Rollen in das Modell integriert und sollten zunächst in der Praxis überprüft werden. Auf Basis von Problemen oder Lücken in der Anwendung des Modells kann möglicherweise auf die Entwicklung neuer oder die Ergänzung bestehender Rollenverständnisse hingearbeitet werden. Die induktive Entdeckung und Eingrenzung von Rollenverständnissen erfordert eine andere Herangehensweise, aus der hier die Übersicht und Auswahl der Rollenverständnisse entstanden ist (vgl. Kap. 8.3). Der rollenbasierte Ansatz und das Modell bleiben auch dann grundsätzlich nutzbar, wenn Anpassungen der darin eingefügten Rollenverständnisse erforderlich werden. Zuletzt blendet das Modell alle Entwicklungen und Planungen aus, die ohne Plan und ohne Planer stattfinden. Die hier gewählte Zusammenstellung in einem Forschungs- und Prozessmodell braucht einen Gegenstandsbereich in einem Planungsprozess mit dem Ziel einer mindestens temporären Fixierung von Ergebnissen unter Beteiligung von Planern einer öffentlichen Planungsstelle, denen eine Vielzahl unterschiedlicher Instrumente zur Verfügung steht. Die Rollenverständnisse alleine könnten auch so angepasst werden, dass sie einen anderen Anwendungsbereich, beispielsweise auf anderen räumlichen Ebenen oder in Fokussierung auf informelle Prozesse, finden.

11.5 Normativ-präskriptives Potenzial und rollenbasierte Reflexion

Das Ergebnis des Modells und das dargestellte Zusammenwirken von Rollenverständnissen im Planungsprozess ist stark abhängig von den verwendeten Rollen selbst. Die Beschreibung des regionalen Diskurses ist kein vollständiges Abbild des Prozesses und auch keine Analyse der zeitlichen Anteile von Verhaltensweisen und Tätigkeiten. Es ist eine spezifische Lesart des Prozesses (vgl. Kap. 10.8),

die bei Verwendung anderer Rollenverständnisse auch anders aussehen würde. Zwei noch unbeantwortete Fragen an das Modell sind, welches normative Potenzial für planungspolitische Schlussfolgerungen in ihm steckt und wie es von Planern selbst aktiv genutzt werden kann.

Rollenverständnisse haben das Potenzial, mit den in ihnen zusammengefassten Verhaltensweisen über die Beschreibung hinaus auch aktiv in Planungsprozessen eingesetzt zu werden. Für eine normativ-präskriptive Verwendung des Prozessmodells gibt es mehrere sich ergänzende Varianten, die im übernächsten Kapitel aufgegriffen werden:

- Rollenverständnisse als Denken über den Plan hinaus (Kap. 13.1),
- Rollenverständnisse als Vordenken alternativer Zukünfte (Kap. 13.2),
- Rollenverständnisse als Puzzle (Kap. 13.3) und
- Rollenverständnisse als Bestandteil einer möglichen multi-optionalen Planung (Kap. 13.4).

Zusammen genommen sollen diese Ideen zur Weiterentwicklung hier als Möglichkeiten für eine *rollenbasierte Reflexion* (vgl. Kap. 2.5.2 und Kap. 4.1.3) zusammengefasst werden. Dazu müssen Rollenverständnisse so angelegt sein, dass sich Einzelpersonen in sie hineinversetzen und die Verhaltensweisen potenziell in einer Person gebündelt sein könnten (vgl. Luhmann 1983: 82–83). Für die rollenbasierte Ausarbeitung wurden die Rollenverständnisse auf gleiche Ebene entwickelt und in ihrer Abgrenzung nebeneinandergesetzt.

12 Rollenverständnisse als Beitrag zur planungstheoretischen Diskussion

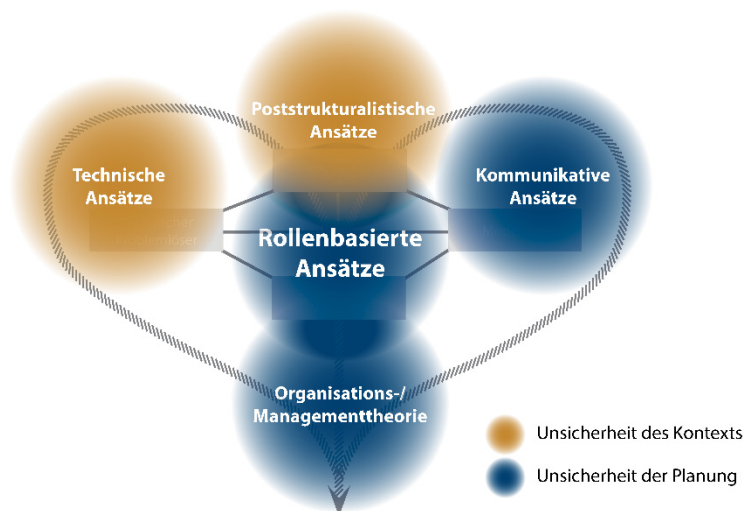
In diesem Kapitel soll der Versuch unternommen werden, aus der Modellentwicklung und Überprüfung einen Beitrag zur Theorieentwicklung zu umreißen. Die Frage dazu ist vor dem Hintergrund von Unsicherheit und Komplexität in allen Planungsprozessen: „Welchen Beitrag können die Erkenntnisse zum Verständnis von Planungsprozessen leisten?“ (Leitfrage 12). Das erfolgt zuerst durch einen Blick auf Leistungen des rollenbasierten Ansatzes (Kap. 12.1), gefolgt von einem Rückgriff auf das Themenfeld Klimaanpassung (Kap. 12.2). Den Abschluss dieses Kapitels bildet eine Zusammenfassung des weiteren planungstheoretischen Forschungsbedarfs (Kap. 12.3).

12.1 Leistungen des rollenbasierten Ansatzes

„It would be more adventurous if theorists developed creativity and imagination pointing to yet unknown fields. That would be of help to designers working in practice to open up and increase the collection of possible futures. Such activity would be supportive for developing innovative concepts which are not determined in existing theory.“ (Vogelij 2015: 131)

Für das Prozessmodell hat diese Arbeit auf Rollenverständnisse aus technischen Ansätzen (technischer Problemlöser), aus kommunikativen Ansätzen (Moderator), aus Ansätzen der Organisations- und Managementtheorie (strategischer Navigator) sowie aus poststrukturalistischen Ansätzen (Erforscher) zurückgegriffen. In Abbildung 59 sind diese vier Ansätze zur Reduktion von Unsicherheit und Komplexität innerhalb des Modells dargestellt. Rollenbasierte Ansätze ordnen sich hier in der Mitte der Darstellung ein, da sie im Kern eine flexible Verknüpfung verschiedener Ansätze vor dem Hintergrund praktischen Planungshandelns in realen Situationen herstellen. Damit ist die Möglichkeit eröffnet, kreativer in Richtung imaginärer Zukünfte und bisher unbekannter – und nicht planungstheoretisch erfasster – Bereiche in der Planungspraxis vorzudringen (vgl. Vogelij 2015: 131).

Abbildung 59: Rollenbasierte Ansätze zur Beschreibung der Reduktion von Unsicherheit und Komplexität



Quelle. Eigene Darstellung

Für einen rollenbasierten Ansatz ist es dabei nicht zwingend, eine große Bandbreite planungstheoretischer Ansätze abzudecken. Das entscheidende Kriterium muss die möglichst eindeutige Möglichkeit einer Abgrenzung untereinander sein (vgl. Collier, LaPorte und Seawright 2012: 218). Insofern sind divergierende Grundannahmen der verwendeten theoretischen Ansätze nicht mit einem Problem

gleichzusetzen, sondern mit dem Potenzial eines stärker integrierten und umfangreicheren Einblicks in Verhaltensweisen der Planungspraxis (vgl. Okhuysen und Bonardi 2011: 9). Der Abschluss der Falluntersuchung hat eine Möglichkeit aufgezeigt, einen ungewöhnlichen Weg zu gehen und mithilfe theoretischer Überlegungen und einem Prozessmodell den gleichen Planungsprozess in vier Erzählungen zu kleiden und auf diese Weise aus vier Perspektiven zu beleuchten (vgl. Kap. 10.8). Es ist der gleiche Planungsprozess, aber mit jeweils anderen Schwerpunkten. Hier liegt der größte Erkenntnisgewinn aus der rollenbasierten Perspektive.

Aus der planungstheoretischen Perspektive bietet der rollenbasierte Ansatz vier für die Planungstheorie wichtige Möglichkeiten:

- Verbindung des Verständnisses von Unsicherheit und Komplexität mit einem Handlungsbezug,
- Grundlage für empirisch verwendbare Prozessmodelle,
- Entwicklung einer Grundlage für die bessere Kommunikation von Planungstheorien und
- darauf aufbauend Verbesserung der Grundlage zur Selbstreflexion in der Praxis.

Unterschiedliche Definitionen von Unsicherheit und Komplexität durchziehen zwar die planungstheoretischen Ansätze (vgl. Kap. 3.2), bieten aber nur ein beschränktes Moment zu einer positiven Verwendung der Begriffe und einem aktiven Handeln unter und mit Unsicherheit. In dieser Arbeit wurde hier eine weitere Perspektive auf die Definition und Reduktion von Unsicherheit und Komplexität in der Planungstheorie entwickelt. Der rollenbasierte Ansatz deckt sich mit Ansätzen aus der Komplexitätstheorie, der Organisations- und Managementtheorie sowie der poststrukturalistischen Theorie in seiner Annahme, dass es immer Unsicherheit gibt und diese nicht beseitigt werden kann. Er stellt aber die Verbindung auch zu anderen Ansätzen der Planungstheorie her, die etablierter sind oder mehr Beschreibungskraft für die heutige Planungspraxis aufweisen (vgl. Kap. 8.2). Rollenbasiertes Denken ist hier keine Verbindung mehrerer Planungstheorien selbst, sondern eine Grundlage zur empirischen Arbeit mit mehreren theoretischen Ansätzen, die in einem Prozessmodell verbunden werden können. Damit wird dann auch eine Grundlage für die bessere Kommunikation von Planungstheorien geschaffen, in dem handlungsbezogene Bestandteile herausgelöst werden und nebeneinandergestellt werden (vgl. Kap. 4.1). Ein so entwickeltes Prozessmodell bietet dann sowohl eine Grundlage zur Selbstreflexion in der Planungspraxis wie auch eine alternative Möglichkeit, in der Wissenschaft über Theorien nachzudenken (vgl. Kap. 3.1.2 und Kap. 7.1).

Damit wird der rollenbasierte Ansatz zudem geeignet, mit der Lupe auf Unsicherheit und Komplexität ein Raster zur Verfügung zu stellen, das planungstheoretische Ansätze sortiert (vgl. Kap. 3.1.2 und Tabelle 5):

- entlang des Verständnisses und der Reduktionsmöglichkeiten von Unsicherheit und Komplexität (vgl. Kap. 3.2 und Kap. 3.3) oder
- in feinerer Untergliederung entlang einzelner Rollenverständnisse und deren Verhaltensweisen (vgl. Kap. 4.1 und 4.2.8).

Eine Verwendung des Ansatzes in dieser Richtung könnte als Modell in die planungstheoretische Diskussion eingefügt werden (vgl. Allmendinger 2009: 11). Statt in einer Vielfalt von Ansätzen ein Problem zu sehen, liegt in der Vielfalt dieser rollenbasierten Perspektive und einem gewissen Eklektizismus im Gegenteil ein Vorteil für die Beobachtung und Rekonstruktion eines Prozesses (Van de Ven und Poole 2005: 1384) sowie eine Stärke für ihre Anknüpfungsfähigkeit an die Planungspraxis (vgl. Thompson 2010: 130). Dieses „*Risiko der Interdisziplinarität*“ (Wiesenthal 1989: 5), des *conceptual stretching* (Collier und Mahon, Jr. 1993) sowie im Extremfall der theoretischen Konfusion (Mossberger und Stoker 2001) wird dabei bewusst in Kauf genommen und durch den engen Gegenstandsbezug auf Planungsprozesse im Sinne dieser Arbeit reduziert. Ein rollenbasiertes Verständnis von Planung löst sich zudem los von einem klassischen Ziel-Mittel- oder Mittel-Ziel-Diskurs (vgl. Dobrucka 2016:

159), indem Verhaltensweisen genau an der Verbindung von Zielen und Mitteln ansetzen. Die Anwendung des Modells muss offen bleiben für Unschärfen und kann auch alternative Erzählungen aufnehmen, die sich mit dem analytischen Instrumentarium nicht klären lassen.

12.2 Anregungen aus der Klimaanpassung für die planungstheoretische Diskussion

„Despite the weight of scientific evidence on the relationship between climate change and human activity, a relativist or social construction of knowledge approach can dismiss this as being simply one perspective. In other words, under this view there is no recourse to 'objective truth', just a host of different claims regardless of validity. How can planning and planners move forward in the vital task of addressing such issues if it cannot be proven that such a link exists? Clearly planning practice is addressing climate change and in doing so it is making absolutist claims. It is planning theory or, more accurately, some planning theories, that reject this.“ (Allmendinger 2009: 195)

Ein Teil der dargestellten planungstheoretischen Ansätze zur Reduktion von Unsicherheit und Komplexität würde externe Unsicherheit nicht als solche anerkennen (vgl. Kap. 3.2). Sie wäre selbst nur eine Perspektive aus der Planung heraus und damit auch kein externer Anlass für planerisches Handeln (vgl. Allmendinger 2009: 195). Klimaanpassung ist zwar notwendige Folge anthropogener Aktivitäten (vgl. Kap. 5.1), die sich verändernden Klimabedingungen sind für einen Planungsprozess aber zunächst externe Unsicherheit. Sie kann aber – selbst unter dem theoretisch unmöglichen Vorliegen sicherer und vollständiger Informationen – nicht als solche entscheidungsbezogen reduziert werden. Die Problemdimensionen des Klimawandels sind weit umfassender (vgl. Kap. 5.1.2). Im Sinne eines technischen Problemlösers wäre damit eine Erhöhung von Organisations- und Koordinationsunsicherheit sowie Wert- und Zielunsicherheit verbunden (vgl. Kap. 6.5). Klimaanpassung erfordert einen komplexen Prozess der Komplexitätsreduktion, indem sich vielfältige Wege der Reduktion unterschiedlicher Unsicherheitsebenen abwechseln und ergänzen.

„In climate change adaptation, as in development more generally, culture and politics interact to determine who has voice, whose values count and what information is legitimate.“ (Adger et al. 2012: 114)

Im Angesicht der Anpassung an Folgen des Klimawandels ist es für die Planungstheorie im Besonderen eine Herausforderung, die vielfältigen Wechselbeziehungen zwischen Kultur und Politik mit einzuflechten und den Problemdimensionen des Klimawandels Rechnung zu tragen (vgl. Kap. 5.1.2 und Kap. 5.1.3). Klimaanpassung ist von der Frage geprägt, wer etwas sagen kann oder darf, welche Werte zählen und Informationen legitim sind (vgl. Adger et al. 2012: 114). Aus der planungstheoretischen Ausarbeitung sollte mitgenommen werden, dass es nicht so einfach ist, eine beständig steigende Komplexität der Umwelt als Grundlage für die Weiterentwicklung von Planungstheorien heranzuziehen (vgl. Roo 2010b: 4)²⁴⁴. Das impliziert, dass Komplexität in gewissen Grenzen messbar oder zumindest ordinal skaliert ist und wir uns auf eine Situation übermächtiger und nicht mehr reduzierbarer Komplexität zubewegen. Das entscheidende ist hier aber nicht, dass Klimaanpassung komplexer ist als andere Themen – sondern, dass eine Reaktion darauf eine umfassendere Internalisierung der Komplexität in den Planungsprozess benötigt (vgl. auch Prämisse IV). Eine vollumfängliche Antwort müsste alle Unsicherheitsebenen gleichzeitig und in gleichem Ausmaß reduzieren und dabei handlungsleitende Erkenntnisse auch aus der Reduktion potenziell zukünftig entstehender Unsicherheit ziehen (vgl. Kap. 3.4.2).

Wenn das so ist, bringt das für die planungstheoretische Diskussion zwei Anregungen hervor:

²⁴⁴ Roo (2010b: 4) vermutet hierzu: *„In other words, the successive crises in planning have basically been about coping with growing complexity, accepting uncertainty and finding alternative ways of dealing with these issues.“*

- Erstens die positive Erkenntnis, dass es nicht darum geht, einer steigenden Komplexität hinterherzulaufen und
- zweitens die Anforderung, neue Wege der Internalisierung von Komplexität in die prozedurale Planungstheorie zu finden.

Der bewusste und aktive Umgang mit Komplexität wird zwar oft gefordert (vgl. Kap. 1.2), aber es gibt noch ein erkennbares Defizit darin, Tätigkeiten und Verhaltensweisen in die Theorie einzubinden, die in dieser Richtung praktisch arbeiten. Eine entsprechende planungstheoretische Diskussion müsste im Grunde einen Planungsprozess *gleichzeitig* in einem Nacheinander wie in einem Nebeneinander von Schritten sehen. Es würde zwar Schritte geben, die aufeinander folgen. Die Abfolge würde sich aber kontinuierlich selbst verändern und dadurch wiederum schwer zu fassen sein. Statt eines zeitlichen Ablaufs würde sich ein Prozess dann mehr auf einer Ebene verbundener Aktivitäten ausbreiten, die gemeinsam eine zusammenhängende Erzählung bilden. Das Ablaufschema des regionalen Diskurses zeigt solche Ansätze (vgl. Kap. 10.3), ist aber vielleicht auch gerade deshalb so schwer in der Diskussion vermittelbar (Korfmann 2011). Der Bereich, den Planungstheorie erklären kann, wird dann immer kleiner (vgl. Kap. 3.1.4). Oder, umgekehrt gedacht, Planungstheorien werden selbst zum Teil des Prozesses, d. h. sind nicht mehr als vollständige Erklärungsmuster vorab definiert, sondern aus größeren Bausteinen erst in einem Planungsprozess entwickelt. Hier könnte ein gutes Moment liegen, zwischen Wissenschaft und Praxis gemeinsam über Theorien zu diskutieren sie im Themenfeld Klimaanpassung auch gemeinsam weiterzuentwickeln²⁴⁵.

Wenn Klimaanpassung als „*variable-rich, multidimensional, and perhaps chaotic process*“ (Biesbroek et al. 2013: 1128) erkannt wird, braucht die planungstheoretische Diskussion geeignete Wege, diesen Prozess auch theoretisch erfassen und trotz seiner chaotischen Eigenheiten strukturiert beschreiben zu können. Die Komplexitätstheoretischen Ansätze der Planungstheorie haben das zu ihrem Ziel gemacht, sind aber bisher ein relativ breites Sammelbecken für verschiedene Ansätze und in Teilen losgelöst von anderen Diskussionen (vgl. Kap. 3.2.5). Hier besteht das Potenzial, mithilfe des Themas Klimaanpassung weiterzudenken.

Die wichtigsten Herausforderungen aus dem Themenfeld Klimaanpassung sind *Zeit* und *Integration von Problemdimensionen*.

- In der Planungstheorie fehlt es, wie auch in der Planungspraxis, an guten Möglichkeiten, mit großen Asymmetrien der Zeit umzugehen (vgl. auch Davoudi 2012). Klimaanpassung findet seine Notwendigkeit bis zum Beginn der Industrialisierung und seine Auswirkungen bis über Jahrhunderte in die Zukunft (vgl. 5.1.2). Gehandelt wird aber in einer in diesem Vergleich scheinbar unbedeutend kurzen Phase im Zeitverlauf.
- Klimaanpassung wird in der wissenschaftlichen Diskussion verbunden mit fast allen Instrumenten und Tätigkeiten der Planungspraxis und gewissermaßen prototypisch für ein *wicked problem* (vgl. Kap. 5.1.3) Interessant wären hier ergänzende theoretische Sichtweisen, wie der Zusammenhang vieler kleiner Einzelentscheidungen trotzdem erfasst werden kann.

Hier können die Perspektiven aus der Organisations- und Managementforschung genutzt werden, Dynamik besser abzubilden, aber gleichzeitig eine Integration von Einzelbestandteilen nicht aus dem Blick zu verlieren. Klimaanpassung könnte dann mehr als Prozess des organisatorischen und institutionellen Wandels verstanden werden (vgl. Turner, Fünfgeld und Robertson 2016: 7), würde damit aber gleichberechtigt neben anderen Megatrends stehen.

²⁴⁵ Vgl. dazu der Zusammenhang zwischen Planungswissenschaft, Planungspraxis und Planungstheorie sowie Prozesse der Theorieentwicklung in Abbildung 30 in Kap. 7.1.

12.3 Weiterer planungstheoretischer Forschungsbedarf

Die Ausarbeitung aller planungstheoretischen Ansätze in dieser Arbeit knüpft die Reduktion von Unsicherheit und Komplexität an ein (mindestens zur temporären Fixierung geeignetes) Planwerk, das durch Planer im engeren Sinne aufgestellt oder mit aufgestellt wird. Die Unterschiede bleiben deskriptiver und teilweise erklärender Natur, erlauben aber keine Möglichkeit zur Prognose oder die Ableitung einer Handlungsanweisung. Hier knüpft weiterer theoretischer Forschungsbedarf an.

Planung und Wissen

„The significance of knowing to what end is reflected in Foucault’s elaborate, yet insightful, suggestion that ‘people know what they do; they frequently know why they do what they do; but what they don’t know is what what they do does’ (quoted in Dreyfus and Rabinow, 1983: 187, emphasis added). It is here that more thinking, theorising, exploring, understanding, knowing and doing are needed. As I have sketched above, planning as practice of knowing is multidimensional; it is situated and provisional, collective and distributed, purposive and pragmatic, and mediated and contested.“ (Davoudi 2015: 328)

Planung ist im Prozessmodell abhängig vom Rollenverständnis in unterschiedlicher Intensität verbunden mit Akteuren, Informationen und Fragen. Für die Theoriebildung bedeutet die rollenbasierte Perspektive auch, dass Planer Wissen darüber brauchen, welche Verhaltensalternativen in einer Situation zur Verfügung stehen und wie sich diese auswirken können. Es gibt dann keinen linearen Zusammenhang zwischen einer Problemsituation und einer Handlung (Christensen 1985: 69), sondern eher etwas in Richtung einer *practice of knowing* (Davoudi 2015), die eingebettet ist in Zeit, Raum und einen spezifischen Kontext. Wissen als eigenständige Kategorie hat bis hier nur eine Rahmenbedingung des Modells eingenommen. Hier kann ein Ansatzpunkt liegen, weiter zu gehen und das Modell darauf hin zu überprüfen, wie Planer in ihm als Anwender unterschiedlicher Wissensformen oder Planung als ‚Verfahren der Wissensgenerierung‘ konzeptualisiert werden und wie diese mit dem Ziel einer Entscheidung vermittelt werden können (vgl. Zimmermann 2010: 120–123).

Planung und Planungskulturen

„Spatial planning is influenced by culture through manifestations in history, by contemporary developments and in tangible and intangible ways. As a result, planning practices, including planning systems and traditions, development processes in cities and regions, planning concepts and decision-making are always influenced by cultural contexts and the cultural backgrounds of the people involved.“ (Othengrafen 2012: 7)

Das Prozessmodell hat eine Beschreibung eines Prozesses innerhalb seines räumlichen und planerischen Kontexts geliefert. Die Entkopplung von Person, Position und Rollenverständnis hat dabei ermöglicht, verstärkt die Dynamik des Prozesses und neue Verhaltensweisen hervorzuheben. Aus der Einzelfallstudie können nur relativ allgemeine Schlussfolgerungen darauf gezogen werden, inwieweit kulturelle Kontexte und Hintergründe beteiligter Personen den Prozess beeinflussen (Othengrafen 2012: 7). Kulturelle Aspekte der Klimaanpassung sind dabei eine Herausforderung der Integration, die aber zugleich besonders wichtig ist (Adger et al. 2012: 116).

Die Praxisprüfung hat zu dem Schluss geführt, dass sich die Verhaltensweisen individueller Planer in der deutschen Regionalplanung deutlich stärker unterscheiden als der Einsatz von Planungsinstrumenten. Hier könnte ein interessanter Anknüpfungspunkt für sowohl weitere breit angelegte empirische Studien wie auch für vergleichende Fallstudien liegen. Über die Einflussfaktoren auf abweichende Verhaltensweisen in einem vergleichbarem rechtlich-institutionellen Kontext gibt es bisher keine umfassenden Kenntnisse (vgl. auch Levin-Keitel und Sondermann 2014: 187–188). Hier liegt aber das größte Veränderungspotenzial für Planung, da dies der Kern des eigenen Einflussbereichs ist. Dementsprechend wichtig ist hier die planungstheoretische Aufarbeitung, um Handlungs-

und Verhaltensspielräume vertiefter zu theoretisieren. Es ist dann hier die Schnittstelle, an der auch das Verhältnis zwischen Planungstheorie und Planungspraxis thematisiert werden sollte.

Planung ohne Plan

„Further research is required into decisive implementation of becoming, beyond simply ‘fixing’ these implementations for all time and in every circumstance.“ (Boelens und Roo 2016: 19)

Die theoretische Ausarbeitung dieser Arbeit braucht eine Anknüpfung an beobachtbare Entscheidungen, die auch festgehalten werden. Alle planungstheoretischen Rollenverständnisse, die Definitionen von Unsicherheit und Komplexität sowie die Zusammenführung im Modell könnten auch ohne einen Plan wertvoll für eine Beschreibung sein. Wenn Planung weitgehend losgelöst von traditionellen Instrumenten und Prozessen gedacht wird, beispielsweise in komplexitätstheoretischen Ansätzen als kontinuierlicher Prozess des Werdens (Roo 2010a; Boelens und Roo 2016), brauchen die Rollenverständnisse feinere Erkennungsmerkmale. Die Unterscheidung zwischen etwas Beobachtetem und einem Kontext wird immer schwieriger, je kontinuierlicher der Planungsbegriff wird. Wenn Planung nur noch ein nie endender Prozess des *Werdens* ist, fehlen vielen Theorien – und auch dem Prozessmodell – die Anknüpfungspunkte an einem *Sein*. Es ist das gleiche Dilemma, in dem sich komplexitätstheoretische und poststrukturalistische Perspektiven auf Planung befinden: einerseits die Ablehnung von Fixierungen, andererseits die Notwendigkeit mindestens temporärer Festlegungen (vgl. Hillier 2011b; Boelens und Roo 2016: 19).

Es ist aber auch das Dilemma der rollenbasierten Beschreibung: wenn es keine Fixpunkte gibt, kann kein Prozess in seiner Bewegung erkannt und beschrieben werden. Das kann im Prozessmodell ein institutioneller Kontext sein (Wiechmann 2008b: 39), institutionelle und nicht-institutionelle Faktoren (Mayntz und Scharpf 1995: 45), externe Variablen (Ostrom 2005: 33), eine Punktualisierung von Ereignissen in der Zeit und dank der Zeit (Luhmann 1987: 390) oder eine planerische Entscheidungshandlung selbst (Wiechmann und Hutter 2008: 107). Umgekehrt sind auch für Planer in einem Prozess Pläne die Fixpunkte, um die herum sie ihre Prozesse entwickeln und die sowohl Fix- und Ankerpunkte sind, wie auch Rechtfertigung für eigenes Handeln. Planer brauchen dann etwas wie Vorahnungen, die sowohl eine Sensitivität gegenüber sich entwickelnden Trends ebenso wie Wege zur Beeinflussung dieser Trends (Corley und Gioia 2011: 24). Die Bedeutungszuweisung zu nicht eindeutigen Informationen und die Artikulierung machbarer Interpretationen und Aktionen durch in die Zukunft gerichtetes *sensemaking* und *sensegiving* werden dann wichtig. Für die Forschung bleibt es ein Thema, wie entweder Planung in einem komplexen Umfeld als Prozess auch ohne Fixpunkte erfasst werden kann oder wie diese Fixpunkte dann nicht als störender Anlass für Kritik und Ablehnung auffallen müssen. Wenn Planung nicht nur Unsicherheitsreduktion ist, sondern ein aktiver Prozess von *gleichzeitiger Reduktion und Erhöhung* unterschiedlicher Unsicherheitsebenen (oder ein Prozess des Unsicherheitsmanagements, vgl. Abbott 2005, vgl. auch Kap. 6.5), folgen hieraus neue Ansatzpunkte für theoretische Auseinandersetzungen für eine Planung ohne Plan.

Positiver und kontinuierlicher Umgang mit Unsicherheit

„Strategische Planung sucht Beides zu kombinieren: Die Möglichkeit der Verunsicherung, welche Ziele wirklich wichtig sind und ob diese erreicht werden können, und die Möglichkeit der Sicherheitsgewinnung (‘Versicherung’ sozusagen) durch die strategisch orientierte Gestaltung eines sozialen Prozesses in Abhängigkeit von internen und externen Kontextfaktoren.“ (Hutter 2008: 55, Hervorhebung im Original)

Unsicherheit ist in der Planungspraxis deutlich vielschichtiger, als es einzelne planungstheoretische Ansätze konzeptualisieren. Es scheint durchaus ein Moment dafür zu geben, einen positiven Umgang mit Unsicherheit für die Planungspraxis zu konzeptualisieren, das genutzt werden sollte. Unsicherheit muss nicht nur ein Mangel oder etwas Fehlendes sein. Sie wird bereits unbewusst als positives Element einer innovativeren und kreativen Planung genutzt. Für viele planungstheoretische Ansätze ist

Unsicherheit eher eine Rahmenbedingung oder etwas Statisches, das außerhalb des Einflussbereichs von Planung liegt und das sich während eines Planungsprozesses nicht verändert. Aus dem Bereich der organisations- und managementtheoretischen Ansätze kommen bisher die umfangreichsten Vorschläge, Unsicherheit in der Doppelrolle von Erhöhung und Reduktion zu sehen (Abbott 2005: 248; Hutter 2008: 55). Planungstheorie könnte darüber hinaus denken, wie Unsicherheit nicht nur aktiv *einbezogen* werden kann, sondern wie Unsicherheit aktiv innerhalb eines Prozesses *genutzt* werden kann.

Abbott (2012: 590) sieht in dieser Richtung Planaufstellung als einen kontinuierlichen Prozess des Verstehens und Managens von Unsicherheit, ohne sie am Ende vollständig beseitigen zu können. Das kreative Potenzial einer Planung mit Unsicherheit (Balducci et al. 2011: 497–498) ist erkennbar und sollte für weitere Arbeit in der Planungstheorie genutzt werden. Es gibt nicht nur den Typ Planer, der auf der Suche nach Sicherheit ist und dieser Illusion und Rationalisierung verfällt (Gunder und Hillier 2009: 29), sondern auch Verhaltensweisen, die aktiv Unsicherheit und Adaptivität statt strikter Kontrolle in Planung integrieren (vgl. Hames 2007: 232; Wiechmann 2008b).

Kommunikation von Unsicherheit

Als erkennbares Defizit zieht sich das Problem, Unsicherheit zu kommunizieren, durch viele planungstheoretische Ansätze. Aus technischen und kommunikativen Ansätzen heraus scheint Unsicherheit noch für Akteure außerhalb der Planung gut verständlich und kommunizierbar zu sein. Probleme sind akzeptierte Auslöser für planerisches Handeln und ein Konsens in der gesellschaftlichen Diskussion ein positiv konnotierter Entscheidungsmodus. Grundsätzlich gilt das auch noch für organisations- und managementtheoretische Ansätze. Die Trennung zwischen strategischer und operativer Planung oder der enge Handlungsbezug bieten noch gute Anknüpfungspunkte dafür, Unsicherheit in seiner vielschichtigen Bedeutung zu erklären und zu kommunizieren. Das Denken in Regeln oder Richtungen und Zielen ist lange etablierter Bestandteil von Planung und anderer öffentlicher Diskussionen.

Schwierig wird es bei den komplexitätstheoretischen Ansätzen. Eine systembezogene Perspektive, bei der auch kleine Veränderungen große Wirkungen haben können und in der die wechselseitigen Verbindungen in einem komplexen System im Vordergrund stehen, ist schwer zu kommunizieren. Und noch schwerer in einer Planung, die verbindliche Festlegungen als Ziel hat. Ein System ist per Definition komplex und schwieriger zu erfassen als ein Problem oder eine Regel. Ein weit gefasster Resilienzbezug bietet hier möglicherweise das Potenzial, aktiver mit Unsicherheit umzugehen und sie auch zu kommunizieren (vgl. auch Hutter 2016: 307). Poststrukturalistische Ansätze betonen zwar den negativen Charakter von Unsicherheit aus planerischer Perspektive, bieten aber über ihre Kritik gleichzeitig den größten Anknüpfungspunkt für den positiven Umgang mit unterschiedlichen Unsicherheitsebenen. Sie bieten aber keine abschließende Antwort darauf, wie Planer dann handeln können. Die eigene Arbeit infrage zu stellen wäre eine Konsequenz, aber sicher eine zu heroische und unrealistische Forderung. Eine Planung, die nur Fragen stellt und keine Antworten liefert, würde schnell ihre politische und öffentliche Legitimation verlieren. Eine Weiterentwicklung der rollenbasierten Perspektive könnte dazu genutzt werden, alternative Verhaltensweisen in der Diskussion nebeneinander zu verwenden und positiv zu vergleichen. Der Fokus läge dann auf Verhaltensweisen und nicht auf Szenarien als fixierte finale Zustände einer räumlichen Entwicklung. Planung könnte dann stärker die Unsicherheit innerhalb des Prozesses bearbeiten und über akzeptierte Verhaltensweisen stärker in der Kommunikation verankern, dass es weder nur *ein* Ergebnis, noch ein *sicheres* Ergebnis gibt.

Angst in der Planung

Von niemandem in Praxisprüfung und Falluntersuchung direkt angesprochen, wird doch unterschwellig eine Angst bei vielen Regionalplanern deutlich. In erster Linie vor zuständigen politischen

Entscheidungsgremien, aber fast ebenso vor den Medien und der breiteren Öffentlichkeit. Unerschwellig schwingt oft etwas mit wie „Wir könnten so viel machen, wenn die Politik nicht blockieren würde“²⁴⁶. Die Frage drängt sich auf, ob Angst wirklich ein guter Ratgeber ist. Planer haben Angst vor der Politik, die Politik vor ihren Wählern, die Wähler vor dem nächsten (politisch beschlossenen) Projekt der Planung, die Planer vor den nächsten Wutbürgern. Hulst und Yanow (2016: 10) weisen bereits darauf hin, dass unterschiedliche Akteure neben konfligierenden Erfahrungen, Erwartungen und Wünschen auch ihre Ängste mit in politische Entscheidungen bringen. Planer als getriebene von Angst wurde angesprochen in den poststrukturalistischen Ansätzen der Planungstheorie (Gunder 2008), aber auch in post-politischen Tendenzen in der Planungspraxis (Allmendinger und Haughton 2012). Ein Übermaß an Informationen erkennen ebenso Gunn und Hillier (2014: 62) als Auslöser für Angst statt Verstehen oder Verständnis und als Faktor für weniger gut informierte Entscheidungen. Angst führt dann zu Stagnation und Minimallösungen statt zu Flexibilität (Gunn und Hillier 2014: 61). Aus einer anderen Richtung führt die Diskussion über Emotionen in der Planung auf ein ähnliches Feld (Porter et al. 2012; Ferreira 2013), auch wenn hier die Möglichkeit vorgesehen ist, Emotionen in ihrer Tiefe zu erkennen und die Kontrolle über ihre Auswirkungen zu bewahren (Ferreira 2013: 705). Ebenso weitere aktuelle Ansätze, Planung als *silenced profession* einer neo-liberalen Ordnung zu sehen und angstfreie Rede einzufordern (Grange 2016).

Als Folge von Angst entstehen dann Minimallösungen auf der Suche nach Sicherheit statt planerischer Kreativität, langfristigem Denken und Auseinandersetzung mit unterschiedlichen gesellschaftlichen Ansprüchen (Gunn und Hillier 2014; Leskovec 2015). Aber es fehlen noch getestete und brauchbare Wege, wie Planer einerseits der hohen Bedeutung demokratischer Legitimation gerecht werden, aber trotzdem auch Kritisieren und Weiterdenken können. Die Herausforderung scheint für Politik und Öffentlichkeit noch größer zu sein als für Planer. Wenn Planung vor dem Hintergrund neuer Megatrends wichtig bleiben und als Erfolg angesehen werden soll, muss es eine kritische Diskussion über Alternativen, harte Kritik, aber auch gemeinsames Handeln geben. Ein wichtiges Feld für weitere Forschung sollte die Frage sein, wie viel Angst tatsächlich vorhanden ist und wie diese dann wiederum in etwas Positives gewandelt werden kann, dass Planung nicht vor sich hertreibt, sondern Planung antreibt. Emotionale Aspekte sind auch positiv relevant. Die grafische Darstellung des Prozessmodells (Abbildung 38, vgl. Kap. 9.2) kann weitergedacht werden als eine Möglichkeit, theoriebasierte Überlegungen in eine emotionsgeladene Praxis zu transportieren. In diese Richtung argumentieren auch einige aktuelle Aufsätze, die Planung stärker als emotionale Aktivität konzeptualisieren (Hoch 2006; Ferreira 2013: 704; Baum 2015). Gleichwohl sollte die emotionale Ebene als ein wichtiger Ansatzpunkt gesehen werden, um Planungstheorie und Planungspraxis mit einer positiven Erzählung zu stärken (Ferreira 2013: 714).

Für das Thema Klimaanpassung ist im regionalen Diskurs weder eine große Angst noch eine große Emotionalisierung im Außenblick zu erkennen. Angst vor klimatischen Veränderungen ist mehr ein Thema übergreifender Medienberichterstattung, positive Emotionen und Erzählungen eher der Energiewende zugeordnet. Beides könnten weitere Gründe dafür sein, dass das Thema in der Beschreibung des regionalen Diskurses vor allem in den späteren Phasen schwieriger zu extrahieren wird.

²⁴⁶ Ein wörtlicher Kommentar aus der Befragung von Regionalplanern zu den größten Veränderungen der zurückliegenden Jahre dazu: „*Extreme Politisierung, Planungsträger will allen Akteuren gerecht werden [...]. Dadurch tritt Fachlichkeit zunehmend in den Hintergrund*“.

Planungs- und Klimaethik

„The people are there. They cannot be dumped all over the landscape. If there is no planning, a few developers may make great fortunes, the mass of middle income consumers will get good homes together with commuting and inconvenience, the poorest will be left out. If totally free market systems produced good cities, we should have them now. It is because the market is a limited tool for dealing with collective needs and systems that city planning and a measure of public financing are indispensable parts of a decent human environment.“ (Ward und Dubos 1972: 162, Hervorhebung im Original)

Für die Entwicklung des deskriptiven Prozessmodells wurden planungs- und klimaethische Aspekte nur am Rand gestreift (vgl. Kap. 5.1). Wenn das rollenbasierte Modell überführt werden soll als Instrument der Selbstreflexion von Planern oder weitergehend in eine normativ-präskriptive Verwendung, sollte dies vor dem Hintergrund eines ethischen Fundaments erfolgen. Rollenverständnisse können jederzeit zur Reflexion eingesetzt werden, brauchen aber eine Werthaltung, um seine handlungsunterstützenden Möglichkeiten entfalten zu können. Das Modell impliziert, dass es immer viele Alternativen gibt und Planer selbst als Akteure in einem komplexen, kommunikativen und politischen Prozess planen. Als politische Akteure können und sollten Planer auch eine eigene handlungsleitende Planungsethik zur Verfügung haben (vgl. auch Altröck 2010: 2). Davidoff (1965: 331) sieht Werte auch in Prozessen rationaler Entscheidungsfindung als unausweichliche Elemente. Planer sind zwar nicht für alle Entscheidungen verantwortlich und können, auch im Beispiel des regionalen Diskurses, viel Verantwortung argumentativ an die Politik abgeben. Aber es gibt einen Spielraum für eigenes Handeln, der Grundlage für die Vorteile der Verwendung eines rollenbasierten Modells ist (vgl. Kap. 13).

Schon Fürst (1996: 20) hat auf die Bedeutung von Planung als *„moderierter Prozess kollektiver Sinngebung“* und *„als sich selbst kontrollierenden Diskursprozess [sic]“* hingewiesen, in dem Planer Macht über die strategische Komplexitätsreduktion erhalten (vgl. Kap. 3.2.3). Der regionale Diskurs wird durch diese Beschreibung gut abgedeckt (vgl. Kap. 10.3). Der komplexe Prozess selbst bedeutet, dass diejenigen wichtiger werden, die an den Schnittstellen stehen und die einzelnen Teile zusammenführen. Auch Blotvogel (2012: 38) weist darauf hin, dass Raumordnungspolitik ein doppeltes Fundament durch rechtsverbindliche Entscheidungen und *„durch langfristig gültige ethische Orientierungen“* benötigt. Wenn Gunder (2014: 12) fordert, dass verantwortungsvolle Planer auch unmögliche Ansprüche oder Erwartungen und Planungsfantasien offen artikulieren, ist das in den Rahmenbedingungen beruflicher Praxis von Planern kaum zu erfüllen und erfordert Veränderungen auch in der Aus- und Weiterbildung von Planern (vgl. Campbell 2012: 394). Es sind aber gerade solche radikalen Alternativen, die Testen von Grenzen und Erweitern von Möglichkeiten, die hier mit dem Erforscher in das Modell integriert wurden. Gunder und Hillier (2007b: 63) heben ebenso die praktische Verantwortung von Planern hervor, die im Arbeitsalltag auf der Mikroebene vieler kleiner Entscheidungen, die über die Erfüllung von Pflichten hinausgehen, verortet ist. Die aktive Verwendung in einer rollenbasierten Reflexion (vgl. Kap. 2.5.2 und 13.1) sollte also, sofern Erkenntnisse weiter kommuniziert oder festgehalten werden, auf einer ethischen Grundlage stehen. Das gilt umso mehr vor dem Hintergrund des Klimawandels, der auch Fragen in die weite Zukunft beinhaltet und globale Verantwortung sowie intra- und intergenerationale Verantwortung hervorhebt.

Planung, Unsicherheit und Gerechtigkeit

Mithilfe des Prozessmodells ist keine Antwort darauf möglich, ob eine damit untersuchte Planung gerecht ist, oder ob sie zumindest gerechter als andere Alternativen ist. Dem beschreibenden Modell fehlt bewusst eine Zuordnung von Gerechtigkeitsvorstellungen, die aus den Anteilen und der Beschreibungskraft einen Gradmesser für Gerechtigkeit ableitbar machen könnten. Grundsätzlich kann Planung in allen Rollenverständnissen gerecht sein. Es hängt von der gesellschaftlichen Gesamtkonzeption ab, in die Planung eingebettet ist, hier weitergehende Urteile zu treffen. Implizit liegt der

Modellentwicklung ein demokratisches System zugrunde, in dem Planung nicht selbst gesellschaftliche Werte festlegt oder politische Entscheidungen trifft, sondern ein Teil dieser umfassenden Prozesse ist (vgl. Kap. 1). In gewisser Weise könnte die Trennung von Person und Position im Prozessmodell dabei unterstützen, die eigene Person von Planern in der Diskussion zurücktreten zu lassen und mit dem Modell aktiv über ein anderes mögliches *eigenes* Verhalten nachzudenken (vgl. Kap. 13). Ob oder wie das auch zu einer gerechteren Planung beitragen kann, lässt sich nur mit weiterer Forschung oder unter Integration eines etablierten Verständnisses untersuchen. Die ersten Fragen wären dann:

- Für wen soll Planung gerecht sein?
- Folgt Planung einer Prozess- oder Ergebnisergebnisgerechtigkeit?

Nach Bulkeley, Edwards und Fuller (2014: 40) sind gerade die Fragen, für wen, wie und mit welchen Mitteln Planung vor dem Hintergrund des Klimawandels gerecht sein soll, bisher weniger adressierte Bausteine. Mithilfe der Überlegungen des Prozessmodells könnte hier ein Einstieg genommen werden, die prozeduralen Gerechtigkeitsfragen sowie die Frage nach dem Ausgangspunkt bzw. der Basis gerechten Handelns im Klimawandel, zu bearbeiten (vgl. Bulkeley, Edwards und Fuller 2014: 34). Hierzu müsste vorab weiter geklärt werden, was tatsächlich die Besonderheit an Klimawandel oder Klimaanpassung ist und inwieweit ein dafür spezifisches Ergebnis erwartet werden kann.

13 Ideen und Empfehlungen für Planungsprozesse

„Planning is a form of decision making by individuals and organizations that generally involves more complex situations, a longer time frame for actions and outcomes, and more prior thought about alternative choices and their consequences. Planning by organizations also involves a framework for implementation. Therefore, the effects of uncertainty are likely to be more significant and important to take into account. But planning can also provide a structured social process for trying to understand and manage uncertainty about the future and in the future.“ (Abbott 2005: 238)

Als vorletztes Kapitel der Arbeit geht es im Folgenden darum, in der theoriebildenden Säule zurück auf den Anfang zu blicken und die Frage zu bearbeiten: *„Welche Ideen und Schlussfolgerungen gibt es für zukünftige regionale Planungsprozesse?“*. Dafür knüpfen die nächsten Unterkapitel zunächst an Unsicherheit und Komplexität als Kern von Planungsprozessen an (vgl. auch Abbott 2005: 238) und gehen dann einen Schritt darüber hinaus dahin, Rollenverständnisse als Beitrag zu einer Verbesserung realer Planungsprozesse zu entwickeln. Rollenverständnisse können hier das Denken über den Plan hinaus unterstützen (Kap. 13.1) und das Nachdenken über alternative Zukünfte fördern und einfordern (Kap. 13.2). In dieser Richtung sind Rollenverständnisse dann ein Puzzle, mit dem Planer arbeiten können, um ein Gesamtbild zusammensetzen (Kap. 13.3) oder Bestandteil einer möglichen multi-optionalen Planung (Kap. 13.4). Im Anschluss daran werden offene Fragen vor dem Hintergrund der Klimaanpassung in der Regionalplanung gesammelt, die in dieser Arbeit nicht behandelt werden konnten (Kap. 13.5). Im Kern geht es darum, eine Diskussion im Spannungsfeld zwischen institutionalisierter, formaler und ‚harter‘ räumlicher Gesamtplanung in einem großen Schritt (dem Plan) sowie einer richtungslosen und ‚weichen‘ Planung in unkoordinierten Einzelentscheidungen zu unterstützen.

13.1 Rollenverständnisse als Denken über den Plan hinaus

„Plans performing even before their adoption opens a Pandora's box of issues. How can a plan work before it exists? [...] These people do not wait until the plan has formally been adopted before acting upon such shared understanding. [...] Invisible products are, by their very nature, difficult to perceive. An even more fundamental issue is whether shared understanding stems from those concerned having participated in plan-making. [...] If so, then this means that plan-making is only the tip of the iceberg. There may be several layers of nested processes of exploration, communication, the assignment of meaning, and so on, which we need to look at before establishing plan performance [...].“ (Faludi und Mastop 1997: 828)

Kann man ein komplexes Problem mit einem komplexen Planungsprozess lösen? Klare Antwort *nein!* Komplexität kann nicht beseitigt werden, d. h. eine Lösung eines Problems in einem linearen Verständnis ist unmöglich (vgl. Kap. 3.3.2). Ein komplexer Prozess kann einerseits mehr Komplexität der Umwelt in sich aufnehmen und abbilden, produziert aber andererseits wiederum neue Unsicherheiten und erhält damit die Notwendigkeit, kontinuierlich weiter zu planen. Es kann eine Situation geben, in der keine Komplexitätswolken gesehen werden (vgl. Kap. 3.4.2). Sie werden aber nie verschwinden. Bildlich gesprochen: wenn Wolken am Himmel durchdrungen werden, kann man zwar – z. B. nach einer Umrundung der Erde – am gleichen geographischen Punkt wieder auskommen. Die Wolkenformation wird zu jedem Zeitpunkt aber anders aussehen und muss neu durchdrungen werden. In vergleichbarer Weise ist Planung nie nach einem Planungsprozess zu Ende. Schon Faludi und Mastop (1997: 828) haben darauf hingewiesen, dass Pläne bereits vor ihrer Verabschiedung wirken können. Umso wichtiger ist es, Mittel zur Verfügung zu haben, die das Denken über einen Plan hinaus unterstützen und zu handlungsleitendem gemeinsamen Verständnis beitragen.

Mithilfe des Prozessmodells (vgl. Kap. 9) können vier alternative – und jeweils aus ihrer Perspektive ‚wahre – Geschichten erzählt werden, die den regionalen Diskurs und andere Planungsprozesse auch in die Zukunft hinein steuern und ihnen Sinn geben können (vgl. Kap. 10.8):

- Problemlösen für die Zukunft der Region,
- Zukunft gestalten als gemeinsamer moderierter Prozess,
- Strategisch navigieren und koordinieren zur integrierten regionalen Zukunft und
- Testen von Grenzen und Erforschen zukünftiger Möglichkeiten.

Eine Antwort auf komplexe Zusammenhänge des Klimawandels oder anderer Megatrends alleine wäre schon unmöglich (vgl. Kap. 5.1.3). Und das gilt umso mehr, wenn die Perspektive auf die gesamte räumliche Entwicklung ausgedehnt wird. Trotzdem ist gerade diese integrierte Sichtweise Kernaufgabe von Raumplanung, d. h. die Reduktion vielfältiger Unsicherheitsebenen und Komplexitätswolken, ohne ein ‚Ende‘ dabei erreichen zu können. Denken über den Plan hinaus wird damit sowohl theoretisch als auch aus der Perspektive der Praxis immer wichtiger. Rollenverständnisse sind hierfür ein Denkmuster, das sich von einem Plan oder einer Fixierung löst. Ziel ist, dass alle vier Erzählungen innerhalb des Prozesses handlungsleitend werden können und über Alternativen *des Weges* statt Alternativen *des Produktes* diskutiert werden kann. Das bedeutet nicht, dass sich alle in gleichen zeitlichen Anteilen im Arbeitsalltag widerspiegeln (vgl. auch Kap. 9.5).

Daraus können drei Empfehlungen oder Thesen generiert werden, die im Folgenden erläutert werden:

- In Verhaltensweisen statt in Produkten denken,
- aktiver Umgang mit Unsicherheit und Komplexität statt deren Auflösung sowie
- Planaufstellung und Planverwendung als Einheit denken.

Einem Denken über alternative Festlegungen oder anwendbare Instrumente wird in Form einer rollenbasierten Reflexion ein Denken über alternative Verhaltensweisen zur Seite gestellt. Alternative Verhaltensweisen können auch dann gedacht werden, wenn nur ein bestehendes Instrumentarium zur Verfügung steht. Rollenverständnisse können Planer unterstützen, wenn keine anerkannten Informationen, Tätigkeiten oder Verfahren zur Verfügung stehen. Rollenbasierte Überlegungen wirken über den Plan hinaus und verknüpfen unmittelbar Planaufstellung mit Planverwendung (vgl. auch Kap. 11.3).

In Verhaltensweisen statt in Produkten denken

Selbst innerhalb eines eng gefassten, lange etablierten und rechtlich normierten Bereich wie formeller Regionalplanung gibt es Spielräume für alternative Verhaltensweisen, die nicht unmittelbar durch Rahmenbedingungen festgelegt werden (vgl. Kap. 8.1). Diese Möglichkeiten in der zeitlichen Enge eines Planungsalltags zu erkennen ist eine Leistung, die eine normative Übertragung des rollenbasierten Ansatzes leisten kann. Produkte oder Pläne sind zwar wichtig, aber nicht determinierend für planerische Verhaltensweisen. Der regionale Diskurs Ruhr unterscheidet sich in seinem Aufbau, seinem Umfang und seiner Durchführung in wesentlichen Bestandteilen von einer üblichen Vorbereitung einer formellen Regionalplanaufstellung (vgl. Kap. 10). Unter der rollenbasierten Perspektive waren und sind es vor allem navigierende und erforschende Verhaltensweisen im Fokus, die in der deutschen Regionalplanung insgesamt einen kleinen zeitlichen Anteil einnehmen (vgl. Kap. 8.2). Im Umkehrschluss können gerade diese Verhaltensweisen Planern dabei helfen, bewusst anders zu denken.

Aktiver Umgang mit Unsicherheit und Komplexität statt Auflösung

Für die Planungspraxis sollten Unsicherheit und Komplexität als Kern von Planungsprozessen akzeptiert und offensiver auch in ihrer positiven Bedeutung verwendet werden. Ohne Unsicherheit

wäre eine Entscheidung über Alternativen, und damit letztlich Planung insgesamt, entweder überflüssig oder eine ausschließlich verwaltende technische Tätigkeit. Planung würde sich auflösen. Es ist gerade das Wichtige, innerhalb eines Planungsprozesses trotz Unsicherheit Entscheidungen zu treffen.

Eine lineare Vorstellung von Unsicherheitsreduktion sollte ersetzt werden durch ein bewusstes Agieren mit unterschiedlichen Unsicherheitsebenen und einem Wechsel der Reduktion verschiedener Unsicherheiten (vgl. Kap. 6.5). Ein Planungsprozess kann nicht an seinem Beginn ausschließlich unsicher sein und an seinem Ende ausschließlich Sicherheit produzieren. Planung ist ein komplexer Prozess des Durchdringens vieler Unsicherheitsebenen, in dem Unsicherheit bewusst erhöht wie auch als Folge der Reduktion anderer Unsicherheiten steigt. Damit ist Planung mehr ein akzeptiertes Vorgehen der Unsicherheitsbearbeitung, an dessen Ende eine Entscheidung angenommen werden kann. Die temporäre Fixierung in Form eines Plans liegt also nicht an einer Stelle minimaler Unsicherheit (die es gar nicht gibt), sondern an der Stelle, an der das akzeptierte Vorgehen zu einer ausreichend intensiven (entscheidungsbezogenen) Reduktion aller Unsicherheitsebenen geführt hat. Es verbleibt nicht mehr oder weniger Unsicherheit als zu Beginn, aber im besten Fall ausschließlich handelt es sich dann ausschließlich um Unsicherheit, die auf Basis gemeinsamer Regeln akzeptiert wird.

Planaufstellung und Planverwendung als Einheit denken

„The inclusion of ‘adaptability’ as a principle was significant because it represented an explicit shift in public policy towards acknowledgment of the inherent uncertainties, of urban policy problems. This had the potential to stimulate conditions for harnessing complexity by allowing for the possibility of a different type of dialogue and action - a mode with room for failure, ongoing adaptation to unexpected changes or unintended consequences, the time for genuine co-evolution of bottom up solutions to meta-scale problems and spaces for more interaction amongst stakeholders.“ (Wilkinson 2012: 254)

Die in Rollenverständnissen zusammengefassten komplexen Verhaltensweisen sind grundsätzlich in allen Situationen kontinuierlicher räumlicher Planung nutzbar. Dadurch, dass sie sich von Personen und Instrumenten lösen, können sie stärker Planaufstellung und Planverwendung als Einheit denken. Verhaltensweisen, die so in einer Phase der Planaufstellung unbewusst oder bewusst gewählt wurden, können für die Planverwendung ebenso übertragen werden. Der Plan muss das festlegen, was für die angestrebten Verhaltensweisen notwendig ist. Die Verknüpfung zwischen gesamtträumlichen und zeichnerischen Festlegungen mit informellen strategischen Elementen, wie es mit Regionalplan und regionalem Handlungsprogramm im Ruhrgebiet entwickelt wird, ist vielversprechend. Stellt aber auch große Herausforderungen an die politische Diskussion sowie die kontinuierliche Begleitung (vgl. auch Kap. 12.3). Die rollenbasierte Beschreibung eines Planaufstellungsprozesses unterstützt hier dabei, im Rückblick zusammenhängende Verhaltensweisen zu entdecken und über die Zusammenfassung in einem Rollenverständnis dann wiederum so festzustellen, dass sie auch in der Verwendung eines Plans das Verhalten beeinflussen können. Pläne sind dann nicht final abgeschlossen, sondern eine zukunftsgerichtete temporäre Fixierung, die aufzeigt, was sein könnte (vgl. Hillier 2011a: 507)²⁴⁷.

Wilkinson (2012: 251) erläutert ausführlich die Vorteile, die sich herausbilden können, ein bekanntes Artefakt mit einer Anpassungsfähigkeit (Adaptabilität) zu verbinden. Im Fall des regionalen Diskurses ist der Regionalplan zugleich als Instrument bekannt, die Aufstellung eines Plans für den RVR aber neu. Die Anknüpfung an ein grundsätzlich bekanntes und etabliertes Element bietet dann eine gute Basis, über den Plan hinaus einen adaptiven kontinuierlichen Prozess zu entwickeln. Daraus können neue Formen von Dialog und Handlung entstehen, die mehr Platz für Fehler lassen und inhärente Unsicherheiten akzeptieren (vgl. Wilkinson 2012: 254). Adaptabilität vor dem Hintergrund

²⁴⁷ Siehe dazu eine Weiterführung im folgenden Kapitel (vgl. Kap. 13.2).

des Klimawandels darf aber nicht verwechselt werden mit einem Ansatz, der den Status Quo fortsetzt, sondern einen grundsätzlich neuen Charakter verleiht (vgl. auch Rickards et al. 2014: 591).

13.2 Rollenverständnisse als Vordenken alternativer Zukünfte

„I see spatial planning as a field of experimentation, where processes are based on communication and involvement of actors rather than the top-down imposition of goals and policies. In regarding spatial planning in this way as an experimental practice working with doubt and uncertainty, engaged with adaptation and creation rather than scientific proof-discovery – a speculative exercise.“ (Hillier 2011a: 505)

Mithilfe des rollenbasierten Ansatzes wird das Denken über alternative Zukünfte vor allem dort unterstützt, wo Spielräume und Handlungsmöglichkeiten als eingeschränkt wahrgenommen werden. Rollenverständnisse können am Verfügbaren anknüpfen, setzen dieses aber durch das Nachdenken über alternative Verhaltensweisen in eine neue Perspektive und Verknüpfung setzen. Das Modell sollte dann so genutzt werden, bewusst offen zu denken (vgl. Kap. 2.5.2). Drei Stufen der Selbstreflexion sind darauf aufbauend:

- 1. Wie kann...?
- 2. Wie könnte...?
- 3. Was könnte passieren, wenn...?

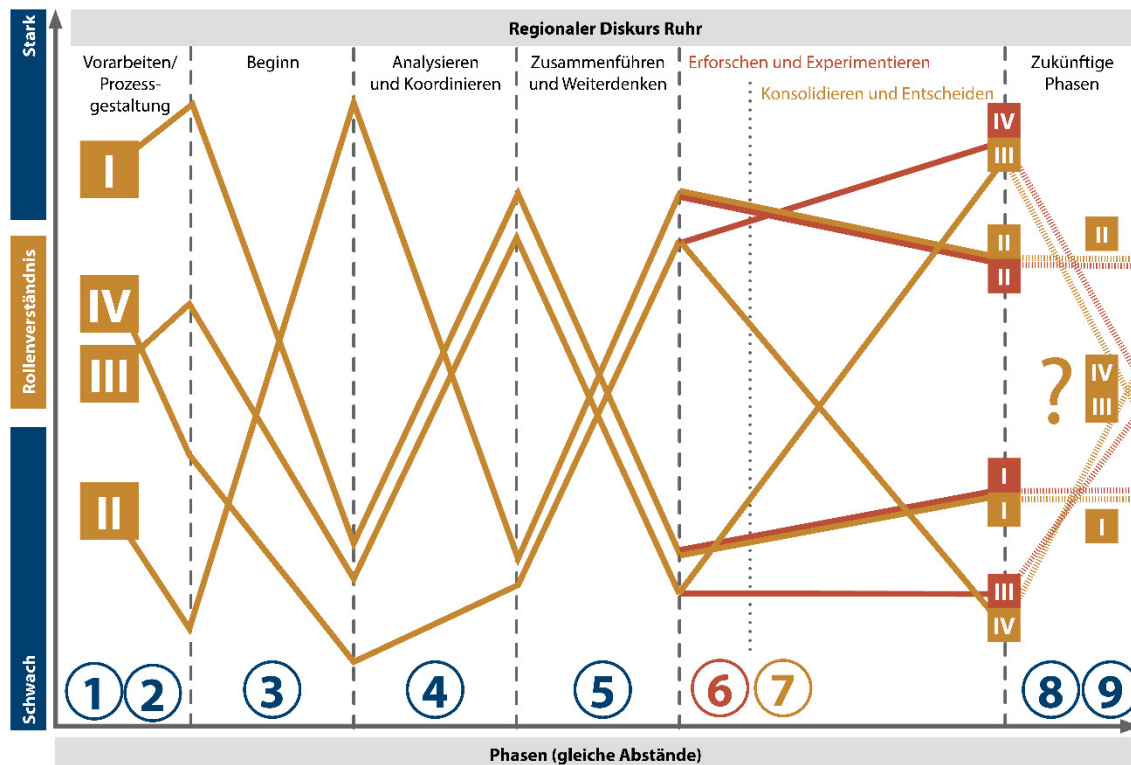
Stufe 1 setzt an konkreten Vorstellungen einer Zukunft, beispielsweise in Form von Szenarien, an. Stufe 2 würde bewusster in gegensätzlichen Alternativen und den Wegen dorthin denken (vgl. Rollenverständnis IV). In Stufe 3 erweitert sich die Perspektive, in dem bewusst eigene Handlungen als Variable mit einbezogen werden und ausgehend von möglichen zukünftigen Handlungen wiederum Alternativen weitergedacht werden. Im Folgenden wird eine mögliche Entwicklung des regionalen Diskurses skizziert und im Anschluss auf diese drei Fragen Bezug genommen. In diesem Sinn ist Phase 9 doppelt unsicher, da sie ihrerseits darauf beruht, dass sich Phase 8 wie hier dargestellt entwickelt.

Mögliche Entwicklung des regionalen Diskurses

„Said differently, the path from perceived uncertainties in the environment to responses by the organization is littered with multiple interpretations of what has happened, what is currently at stake, and what might be possible.“ (Kaplan und Orlikowski 2013: 966)

Zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Arbeit wurden zwei sich überlagernde Phasen des regionalen Diskurses festgestellt (vgl. Kap. 10.5). Es sind zwei sich komplementär ergänzende Phasen, die in der Beschreibung mithilfe des Prozessmodells (noch) nicht gemeinsam beschrieben werden können. Aus der Menge aus heutige Perspektive möglicher Zukünfte soll hier eine dargestellt werden, die in einer plausiblen Geschichte Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft verbindet (vgl. Kaplan und Orlikowski 2013). Die Phasen weichen in ihrer Beschreibung deutlich voneinander ab, lassen sich aber doch gut in der Verbindung sehen. In Abbildung 60 ist dieser Versuch für die Phasen 8 und 9 eingetragen (vgl. Abbildung 57).

Abbildung 60: Rollenverständnisse im Zeitverlauf mit möglicher Zukunftsentwicklung, gleicher Abstand



Quelle: eigene Darstellung (vgl. Abbildung 57)

Plausibel ist, dass sich Rollenverständnisse mit sehr starker und sehr schwacher Beschreibungskraft wieder in Richtung der Mitte bewegen. Nur dann gibt es die Möglichkeit, die Phasen wieder zu vereinen, ohne die Beschreibungskraft eines Rollenverständnisses in den Vorannahmen geringer zu werten. Strategischer Navigator und Erforscher haben sich in der Aufteilung nach Phase 5 als komplementäre Rollenverständnisse gezeigt, die jeweils in den Extrempositionen zu finden sind (vgl. 10.5). Beide würden sich zusammen genommen auch gut eignen, eine mittlere Position einzunehmen und sich hier wechselseitig zu ergänzen. Die Beschreibungskraft des technischen Problemlösers wird geringer sein, wenn mehr Bestandteile in kontinuierliche Monitoring-Instrumente verlagert werden und die Ausrichtung der Regionalplanung offener, strategischer und flexibler wird (vgl. auch Kap. 11.3). Der tatsächliche zeitliche Anteil technischer Tätigkeiten und Verhaltensweisen kann hoch sein oder hoch bleiben, aber diese werden dann weniger prozessstrukturierende Kraft haben, die mit dem Prozessmodell beschrieben werden kann (vgl. auch Kap. 8.1). Der strategische Navigator übernimmt dann einen Teil der Sammlung und Verarbeitung von Informationen mit einer engeren Entscheidungsperspektive. Vor dem Hintergrund der Geschichte des regionalen Diskurses ist es plausibel, dass der Moderator in den nächsten Schritten die höchste Beschreibungskraft haben wird. Eine etablierte und vertrauensvolle Basis für gemeinsame Arbeit ist dann Grundlage für fortlaufende offene Diskussionen. Unter der Voraussetzung, dass es eine Übereinkunft darüber gibt, welche Themen regional bedeutsam sind und welche in kommunaler Hoheit liegen, können Planer aus dem RVR dann auch je nach Thema aktiv beteiligt sein oder als neutraler Moderator auftreten und Rollenverständnisse aktiv nutzen.

Von ‚Wie kann...?‘ zu ‚Was könnte passieren, wenn...?‘

Mit der Perspektive von Rollenverständnissen verlagert sich die relevante Frage von einem ‚Wie kann...?‘ zu einem ‚Wie könnte...?‘. Es geht dann nicht darum, eine Antwort zu finden, sondern zunächst die Frage zu stellen, was ein Planer in einem gewählten Rollenverständnis tun würde. Die Verlagerung der Fragestellung ermöglicht unmittelbar mehrere Antworten und fordert auch neue

Ideen heraus (vgl. auch Kap. 10.6.2). Eine größere Menge von Ideen oder Verhaltens- und Entscheidungsalternativen ist aber nur der erste Schritt. Planung ohne mindestens temporäre Fixierungen ist bisher kaum greifbar (vgl. auch Kap. 12.3). Als Vorschlag sollte deshalb auch die Frage ‚Was könnte passieren, wenn...?‘ für die Verwendung des rollenbasierten Modells gestellt werden (Hillier 2011a: 515; vgl. auch Kaplan und Orlikowski 2013: 965). Dabei geht es darum, Planung in einem transparenten, inklusiven und demokratischen Prozess für die Erforschung *möglicher* Zukünfte zu öffnen (vgl. Balducci et al. 2011: 491). Die Balance zwischen einer potenziell unendlichen Zahl von Zukünften und Alternativen und der Notwendigkeit, Entscheidungen zu treffen rückt damit in den Vordergrund (vgl. auch Hames 2007: 246–260). Mit dem rollenbasierten Ansatz ist es möglich, aktiver über die Unterschiede zwischen kurzfristiger Maximierung und – im Hinblick auf das Ergebnis in einer Organisation bessere – langfristiger Optimierung nachzudenken (vgl. Katz und Kahn 1978: 210). Strategischer Navigator und Erforscher können hier zwei Rollenverständnisse sein, die getrennt wichtig sind und nicht vermischt werden sollten, die aber in Bezug auf den Planungsprozess insgesamt gemeinsam gedacht werden sollten. Es geht auch in Richtung einer strategischen Voraussicht unter Zuhilfenahme von Rollenverständnissen, die Grundlage für gemeinsame Diskussionen und anschließende Entscheidungsfindung sein können (vgl. Wilkinson 2011: 602). So könnte ein Beitrag dazu entstehen, Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft in eine integrative Perspektive zu stellen und sie in einer kohärenten, akzeptierten und plausiblen Geschichte zu verknüpfen (Kaplan und Orlikowski 2013: 965). Planung kann sich dann mindestens eine plausible Richtung geben, die über ein Leitbild wie „Raumnutzung steuern“ (vgl. Kap. 5.2.5) hinausgeht – im Verständnis dieser Arbeit ist das im Kern von Planung und kann keine Richtung geben. Planung ohne diesen Anspruch oder dieses Ziel würde nicht existieren, wobei eine formale Planungsorganisation durchaus auch unabhängig davon existieren könnte.

Mit einem engeren Blick auf den Planungsprozess bietet diese Frage einen weiteren Vorteil. Der erste Teil (‚was könnte passieren‘) bezieht sich auf einen gedachten zukünftigen Zustand. Der zweite Teil (‚...wenn‘) kann aber auf eine konkrete Entscheidungssituation in der Gegenwart bezogen werden. Hier werden dann strategischer Navigator und Erforscher komplementär zueinander²⁴⁸. Es geht dann nicht darum zu überlegen, was bei Veränderungen der Rahmenbedingungen sein könnte, sondern was auf Basis unterschiedlicher eigener Handlungsalternativen passieren könnte. Die Verbindung mit einer offenen Zukunftsperspektive ist dazu geeignet, auch neue Ideen zu diskutieren und einer Art *rollenbasierten Reflexion* zu unterziehen (vgl. Kap. 2.5.2). Es müsste dann neben der Diskussion über Festlegungen auch eine Diskussion über alternative *framings* geben, die vor allem stärke gesellschaftliche und politische Problemdimensionen (der Klimaanpassung oder anderer Megatrends) einbeziehen (vgl. Kap. 5.1.2 und Kap. 5.4).

13.3 Rollenverständnisse als Puzzle

Rollenverständnisse können weitergehend als Puzzle begriffen werden. Kein Stück zeigt das gesamte Bild, jedes ergänzt aber einen unterschiedlichen Ausschnitt. Ein Gesamtbild zeigt sich dann erst, wenn immer mehr Teile zusammengefügt werden. Aus individueller Perspektive handelnder Personen bezeichnen beispielsweise auch Kahnemann und Tversky (2000) komplexe realweltliche Situationen mit dem Begriff Puzzle. Puzzeln kann möglicherweise individuelle und soziale Prozessdimensionen der Planung mit Unsicherheit verbinden (vgl. Abbott 2005: 238). Für Yanow (2003: 239) sind Puzzle *„events or acts or interactions that contradict what the analyst expected, or which she cannot make sense of given what she knows at that moment, or which contradict one another“*. Rollenverständnisse als zur Verfügung gestellte Teile können hier helfen, eine Situation in die Zukunft gerichtet zu interpretieren, ihr

²⁴⁸ Vgl. die Einstiegsbemerkungen in Kap. 4.3.4. Eine so verstandene Verwendung würde einen organisations- und managementtheoretischen Ansatz mit einem poststrukturalistischen zusammen denken (vgl. Kap. 3.2).

Sinn zu geben und daraus geeignete Verhaltensweisen auszuwählen. Cilliers (1998: 80–81) verweist darauf, dass sich komplexe Systeme nicht aus Puzzleteilen zusammensetzen lassen, die exakt in eine vorgegebene Position passen und am Ende ein Gesamtbild auflösen. Er sieht aber Bilder oder Puzzleteile als Möglichkeit „[to] juxtapose, compare, make collages, combine them in sequences that develop a narrative, and thereby, in perhaps a more creative way, develop our understanding of the system“ (Cilliers 1998: 80–81). Puzzeln hat in diesem Verständnis auch etwas Motivierendes, in dem aus Einzelteilen nach anerkannten Regeln Sinn generiert wird.

„We only imperfectly understand the world's complexity, yet want to shape it to our ideals. This condemns us to permanent learning. The competition of on-going experiments creates myriads of problems that need to be made governable, somehow, in order for the trials not to result in collectively self-destructive errors. After the current financial economic crisis, the ecological and global climate change issue is one of the principal challenges of our time that exemplifies this condition. Good governance of problems will always entail a form of cooperation between non-experts and experts. The notion of good governance expresses the never-ending challenge to maximize the intelligence of democracy by fostering mutually creative links between the wisdom of the crowds (Surowiecki, 2004) and innovative expert knowledge in intelligent, fast, and sustainable trial-and-error learning (Lindblom & Woodhouse, 1993).“ (Hoppe 2010a: 126)

Ist Planung dann vielleicht etwas wie ein Durchpuzzeln oder *puzzling through*? Der Begriff *puzzling through* speist sich hier aus zwei Quellen. Einerseits sind die Anleihen bei Lindblom (1959) und seinem mit „*The Science of Muddling Through*“ bezeichneten Artikel. Inkrementelle Entscheidungen werden immer wieder neu getroffen vor dem Hintergrund begrenzter Zeit und eingeschränkter Ressourcen und unvollständigen Informationen, die eine vollständige Analyse ausschließen. Trotzdem sollen Missstände beseitigt und Problemsituationen verbessert werden. Praktisches Handeln von Planern ist in dieser Weise in der Vorstellung von „*successive limited comparison*“ (Lindblom 1959: 81) vorstellbar, wird aber richtungslos und im Extremfall beliebig. Eine solche hochelastische, fast gummiartige Planung setzt sich dem Vorwurf aus, an der Grenze zur Nichtplanung zu agieren²⁴⁹.

Als zweites kommt hier die begriffliche Anleihe von Hoppe (2010b)²⁵⁰ mit seinem Buch „*The governance of problems: puzzling, powering, participation*“. Er setzt sich mit der Beziehung zwischen Problemlösung (dem *puzzling*) und der Sicherstellung realen Einflusses (dem *powering*) sowie dem Zusammenhang zu Partizipation auseinander. Sowohl die Identifikation von Problemen wie auch deren Lösung können reflexiv und pragmatisch zur gleichen Zeit sein. Sein besonderer Beitrag zur Politikfeldanalyse ist eine verstärkte Auseinandersetzung mit der Identifikation und Definition von Problemtypen und Problemen. Politische Prozesse, und damit auch Planung (vgl. Prämisse II) sind damit Prozesse der Problemfindung, Problemrahmung, Problemstrukturierung, Problemdefinition und Problemlösung. Der Klimawandel ist besonders schwierig aufgrund der Asymmetrie zwischen globaler Problemdimensionen bis zu lokalen Reaktionen (Hoppe 2010a: 112). Das verursacht in Hoppes Verständnis eine besondere Dynamik zwischen dem *puzzling* und dem *powering*. Aus seiner Analyse heraus sieht er ein kontinuierliches Vor und Zurück über alle Ebenen hinweg, das er aus Sicht lokaler (und regionaler) Entscheider eher als *lost in translation* beschreibt (Hoppe 2010a: 113). Rollenverständnisse können als innovative Ideen oder neue Problemdefinitionen ein erneutes Nachdenken und eine organisatorische Neustrukturierung unterstützen (vgl. Hoppe 2010a: 115).

²⁴⁹ Ähnlich auch die Kritik an poststrukturalistischen Theorien als *non-planning* bei Allmendinger (2009: 189).

²⁵⁰ Danke an Karyn Bosomworth für den Hinweis auf dieses Buch, vgl. auch Hoppe (2010a).

„Investigators are more likely to see sense that has already been made than to see the actual making of it (...). We are more likely to see products than process. To counteract this, we need to watch how people deal with prolonged puzzles that defy sensemaking, puzzles such as paradoxes, dilemmas, and inconceivable events. We also need to pay close attention to ways people notice, extract cues, and embellish that which they extract.“ (Weick 1995b: 49)

Eine Herausforderung für alle Beteiligten wäre bei diesem Unterfangen, dass wir eher Ergebnisse oder Produkte als Prozesse erkennen und eher bereits entwickelnden als sich gerade entwickelnden oder potenziell noch möglichen Sinn (vgl. Weick 1995b: 49). Paradoxien, Dilemmata und unfassbare Ereignisse, wie sie einen Megatrend wie Klimawandel und Klimaanpassung prägen, sind schwer zu erfassen (vgl. Prämisse IV, Kap. 1.2). Eine Planung im Sinne eines *puzzling through* wäre also kleinteilig, inkrementell, selbstreflexiv, immer wieder neu orientierend und entscheidend. Und sie würde gleichzeitig dynamisch agieren von Problemfindung und Problemrahmung bis zur Problemlösung. Planung hätte damit aber noch keine Richtung, kein Ziel oder Zielsystem und keinen strategischen Fokus. Demgegenüber hat eine räumliche Gesamtplanung, die umfassende Aspekte der Planung in formalen Instrumenten und Plänen aufnimmt und fixiert, ein klares (meist lineares) Vorgehen und einen abgeschlossenen Prozess von Problemfindung und Problemrahmung – mit dem Plan als Ergebnis und Problemlösung. Rollenverständnisse können hier ein Bindeglied darstellen, da sie unterschiedliche Verhaltensweisen als Teile eines Puzzles bereitstellen, die komplementär zueinander stehen, aber in unterschiedlicher Reihenfolge und abweichenden Beziehungen zueinander gesehen werden. Damit kann auch kreativer und flexibler agiert werden zwischen dem Wissen einer breiten Masse (*„wisdom of the crowds“*, Hoppe 2010a: 126) und dem Wissen von Experten, das in einen intelligenten, schnellen und lernenden Prozess von Versuch und Irrtum eingebracht wird (Hoppe 2010a: 126). Wer puzzelt, muss Teile immer wieder neu erkennen, immer wieder neu einordnen, und immer wieder neue Schritte machen. Rollenverständnisse können also bildlich auch als Puzzleteile gesehen werden, mit denen Planer in der Praxis eines Planungsprozesses flexibel agieren können (vgl. auch Howe und Kaufman 1979: 252).

Ziel oder Zielrichtung erhält die Tätigkeit dabei aus zwei Richtungen: erstens aus der übergeordneten Aufgabe, welches Puzzle gelöst wird und damit der individuellen Ausgestaltung (dem Aussehen) der Puzzleteile. Und zweitens über das Zusammenspiel der Puzzleteile selbst. Nicht jede Kombination ist zulässig, bestimmte Teile stehen in der Mitte, andere am Rand. Und vor Beginn des Puzzelns gibt es nur einen großen Berg von Teilen, der das Bild als Endergebnis nicht erkennen lässt. Das Zusammenfügen von Puzzle-Teilen bringt zwar näher dahin, das Gesamtbild zu sehen. Mit jedem Teil wird aber unsicherer, was sich hinter dem Puzzle auf anderen Ebenen befindet. Das Prinzip ist für jedes Puzzle gleich, die jeweilige Konfiguration und das Aussehen von Teilen kann extrem unterschiedlich sein. Analog dazu, dass ein Planungsprozess hier immer einem grundsätzlich gleichen Prinzip folgt, aber in einem unterschiedlichen Kontext abläuft, ein abweichendes Auftreten von Rollenverständnissen zeigt und aus dem Blick zu Beginn das Ergebnis nicht erkennbar ist. Das Ergebnis eines Planungsprozesses muss nicht abschließend sein, muss kein fertiges ‚Bild‘ oder kein fertiger Plan sein. Es muss aber etwas in der Vorstellungswelt beteiligter Akteure als Ergebnis Erkennbares sein. Anders gesagt müssen unlösbare Probleme durch eine organisierte Planung in lösbare transformiert werden, außerhalb des eigenen Vorstellungsrahmens befindliche Probleme in den eigenen Vorstellungsrahmen hineingeführt werden (vgl. Luhmann 1973: 312–313). Als Puzzle könnten Rollenverständnisse dann auch anknüpfungsfähig werden in Richtung individueller sozialer Verhaltensweisen und Gruppen- und Teamprozessen, in denen mehrere Personen gemeinsam zusammenarbeiten und über Alternativen diskutieren (vgl. Kap. 4.1.1; vgl. Nerdinger 2011).

Dieses Argument ist hier der bewusste Versuch, den Beginn einer Reflexionsgrundlage für die Planungspraxis zu liefern. Damit soll bewusstgemacht werden, wie Unsicherheit und Komplexität reduziert wird – durch Zusammenfügen unterschiedlicher Teile zu einem Gesamtergebnis. Eine gewisse Entfernung von Theoriebasis einerseits, und von normativen Implikationen andererseits, ist

beabsichtigt. An dieser Schnittstelle treffen sich Rollenverständnisse als theoriebasiertes Modell und Planungsprozesse in der Praxis in einem gemeinsamen Kommunikationsrahmen.

13.4 Rollenverständnisse als Bestandteil einer möglichen multi-optionalen Planung

„The paradoxical conclusion is that the level of uncertainty in the planning process needs to be purposely raised by imagining and considering a range of truly alternative futures and policies before it is reduced (hopefully) through a range of activities, including consultation, communication, analysis, consensus building, and agreement.“ (Abbott 2005: 249)

Wenige Autoren weisen in der Deutlichkeit wie Abbott (2005: 249) darauf hin, dass es für einen Planungsprozess vorteilhaft sein kann, *aktiv* Unsicherheit zu erhöhen und im Anschluss durch eine Vielzahl verschiedener Tätigkeiten und Verhaltensweisen versuchen zu reduzieren – in einem Prozess, der selbst in sich unsicher ist. Wenn also, in Anknüpfung an die Metapher eines Puzzles, ein Prozess des Sortierens, Prüfens und Zusammenfügens organisiert werden muss – wie kann das dann besser funktionieren? Deutlich geworden ist, dass Pläne hierfür nicht ausreichen. Selbst die besten Pläne – egal in welchem Planungsverständnis – haben keine organisatorischen Fähigkeiten und keine Handlungsfähigkeit. Insbesondere die Instrumente der formellen Regionalplanung können einen Rahmen setzen, in dem raumrelevante Handlungen ablaufen (vgl. Kap. 5.4.1), begründen aber keinen linearen oder sicheren Zusammenhang zu diesen Handlungen. Gebraucht werden also Verhaltensweisen, die mit einem Plan in Verbindung stehen, wenn dieser erfolgreich sein soll. Die Untersuchung von Planungsprozessen hat sich einer begrenzten Zahl von begründeten Rollenverständnissen und Modellelementen bedient, um die Komplexität eines Planungsprozesses soweit zu reduzieren, dass er beschreibbar wird. Die Beschreibung ist umfassend vor dem Hintergrund der Reduktion von Unsicherheit und Komplexität, aber per definitionem nicht vollständig. Ein komplexer Prozess wird immer in Teilen nicht beschreibbar bleiben, durch non-lineare Entwicklungen, Emergenz und Überraschungen geprägt sein.

Was hier versucht werden soll, ist ein experimenteller Ausblick auf Rollenverständnisse als Bestandteil einer möglichen multi-optionalen Planung²⁵¹. Ausgangspunkt dafür bildet eine in einem anderen Rahmen vor dem Hintergrund des Nachhaltigkeitsziels als handlungsleitende Vorstellung für Regionalplanung und regionale Koalitionen entstandene kurze Definition (Lamker 2010: 32–33). Hier geht diese Arbeit von einer doppelten multi-optionalen Planung aus. Einerseits in Bezug auf die Ausarbeitung multipler Zukünfte in Form von Szenarien, Optionen oder Plänen. Andererseits aber für diese Arbeit darum, einen Planungsprozess selbst multi-optional zu sehen und multiple Rollenverständnisse innerhalb des Prozesses multiplen Ergebnissen zu ergänzen. Die Komplexität des Prozesses wird dadurch bewusst mit mehreren alternativen Beschreibungen erfasst (vgl. Luhmann 1997a: 22–23). Planung wird nicht einfach, sondern bleibt ein komplexer Prozess (vgl. Prämisse II). Sie wird auch nach Abschluss eines Prozesses weiterhin notwendig sein (vgl. Prämisse I), da Unsicherheit und Komplexität nur innerhalb der Planung reduziert werden können, aber nie aufgelöst werden.

In Anlehnung an Lamker (2010: 32–33) gibt es grundlegende Aspekte multi-optionaler Planung. Vorausgesetzt wird die Bedeutung von Planung als Aufgaben- und Arbeitsfeld. Dafür reicht aber nicht der Blick auf eine Entwicklungsperspektive oder Entwicklungsoption. Es geht darum multiple Optionen der Entwicklung in den Blick zu nehmen, wozu auch das Nichtstun zählt. Multi-optionaler Planung tritt in Interaktion mit Menschen, Betroffenen, der Verteilung von Macht und Ressourcen

²⁵¹ Der Begriff wurde vor dem Hintergrund des Nachhaltigkeitsziels in der Regionalplanung durch den Verfasser in einem Absatz zuerst verwendet in Lamker (2010: 32–33). Der Begriff und seine Anknüpfungspunkte werden hier aufgegriffen, aber mit Bezug auf das rollenbasierte Prozessmodell abweichend entwickelt.

und den Rahmenbedingungen der Planung, um multiple Flugbahnen für die räumliche Entwicklung statt eines festen Plans bereitzustellen. Pläne und Strategien sind wichtig, aber Planung kann sich angesichts bestehender Unsicherheiten und Megatrends wie dem Klimawandel nicht nur auf einen Plan stützen, der für einen festgelegten Zeitraum entwickelt wurde und alle auftretenden Probleme bearbeiten oder lösen soll.

Die Grundlagen multi-optionaler Planung wären aus dieser Perspektive (vgl. Kap. 13.1):

- Transparenz, Offenheit und Ehrlichkeit,
- Gemeinsames Vertrauen aller Beteiligten und
- ein aktiver Umgang mit Unsicherheit und Komplexität.

Zudem käme diese normative Variante nicht ohne ein planungsethisches Fundament aus (vgl. Kap. 12.3). Eine multi-optimale Planung kann per Definition nie eindeutig sein. Eine in dieser Richtung entwickelte Verwendung des Modells reduziert aber die Notwendigkeit für Planer, eine eigene vollständige Vorstellung davon zu entwickeln, wie sich eine Gemeinschaft entwickeln und organisieren sollte (van Assche, Beunen und Duineveld 2014: 9) oder was ein Gemeinwohl oder ein gesellschaftliches Ziel ist, dem sie verpflichtet sind oder sich verpflichtet fühlen (Murphy und Fox-Rogers 2015: 240). Planer können und sollten nicht Politiker ersetzen und Planung nicht die Entscheidungsfindung aus politischen Gremien übernehmen (vgl. Prämisse II). Transparenz, Offenheit und Ehrlichkeit können als prozedurale Werte von Planern verlangt werden. Es bleibt eine Entscheidung der politischen Gemeinschaft, was und in welcher konkreten Form geplant werden soll (vgl. van Assche, Beunen und Duineveld 2014: 9). Sachkundige und erfahrene Planer können aber – wenn sie in der Lage sind, über alternative Zukünfte nachzudenken – den Freiheitsgrad von Entscheidungen gegenüber der Vergangenheit erhöhen (Kaplan und Orlikowski 2013: 991). Rollenverständnisse können die Auslöser sein, gedachte Grenzen zu überwinden und dadurch Probleme und Lösungen umzuformulieren.

Der Verzicht auf den Zwang zu eindeutigen Deutungen der Umwelt kann es möglich machen, mehr Handlungskompetenz unter Bedingungen von Unsicherheit zu erreichen (vgl. Wiesenthal 1989: II). Damit einher geht eine Abkehr von einem reinen klassischen Szenario-Ansatz, bei dem eine Vorstellung der Zukunft heutiges Handeln leiten soll (Friedmann 2004: 56). Szenarien können zwar hilfreich sein, aber die notwendigen Kausalketten zu ihrer Erreichung sind nicht eindeutig abzuleiten. In der Klimaanpassung sind es zudem oft Szenarien, die auf lokal schwer greifbare globale Entwicklungen aufbauen. Birkmann (2014: 12) weist auf die Bedeutung alternativer klima- und sozio-ökonomischer Szenarien hin und verlangt ein Umdenken hin zu einer Planung, die auf verschiedene Szenarien zurückgreift. Zapata und Kaza (2015: 768) deuten auf die Probleme hin, die aus der Arbeit mit multiplen Zukünften und vor allem vielfältigen Öffentlichkeiten ausgehen. Sie fordern dazu auf, gerade die radikalsten Szenarien mit aufzunehmen, um so alle Perspektiven der Gesellschaft mit aufzunehmen (Zapata und Kaza 2015: 768). Oder, hier im Sinne einer multi-optionalen Planung, auch radikalere Alternativen planerischer Verhaltensweisen mitzudenken. Wenn aber Vertrauen als Kern von Planungsprozessen herausgearbeitet wird (vgl. Kap. 10.6), müssten möglicherweise Klimawissenschaftler integrierter Bestandteil des Prozesses werden. Wahrscheinlicher ist es, dass die Asymmetrie von gleichzeitig Zeit *und* räumlicher Ebene von Auslöser und Wirkungen das Thema schwer greifbar macht, wo Kommunikation, Kooperation und Vertrauen im Mittelpunkt stehen. Die Verlagerung der Herausforderung von einem wissenschaftlichen Problem in ein gesellschaftliches oder – in der Sprache des Modells – vor allem von externer Unsicherheit zu Wert- und Zielunsicherheit bleibt schwierig.

Planung muss auch vor diesem Hintergrund veränderbar sein, muss adaptiv und responsiv gegenüber der Komplexität realweltlicher Situationen sein und werden. Reflexivität wird zunehmend erkannt als Kernfaktor für eine erfolgreiche Anpassung an die Folgen des Klimawandels and andere komplexe

Aufgaben einer Organisation (Turner, Fünfgeld und Robertson 2016: 22). Wenn Klimaanpassung variablenreich und multi-dimensional ist (Biesbroek et al. 2013: 1128), kann sich Planung zu einer multi-optionalen Planung verändern. Die Kernmerkmale einer multi-optionalen Planung wären:

- Adaptivität und Responsivität gegenüber der Komplexität realweltlicher Situationen,
- Selbstreflexivität und gedankliche Experimente,
- Denken in unterschiedlichen komplementären Rollen als Optionen für das eigene Verhalten und Handeln,
- Erweiterung von Planung auf die Entwicklung einer begrenzten Zahl alternativer Wege mit Entscheidungskriterien („Was könnte passieren, wenn...?“),
- Komplementäre Nutzung formeller und informeller Instrumente,
- Nutzung von Plänen als temporäre Fixierungen,
- Integration von Verhaltensweisen und Regeln in die Produkte sowie
- Einbeziehen der entscheidungsbedingt notwendigen Akteure.

Eine Planung, die nach Siebel (2006a: 17–18) paradox sein muss, um der Wirklichkeit angemessen zu sein, sollte sie ihr Denken auf unterschiedliche komplementäre Rollen ausweisen als Optionen für das eigene Verhalten und Handeln. Alternative Zukünfte müssten vorstellbar und in der Zahl begrenzt sein, sollen damit aber heutige Entscheidungen fokussieren (Hames 2007: 251–252). Es geht dann dabei darum, Planung bewusst und aktiv zu erweitern auf die Entwicklung einer begrenzten Zahl alternativer Wege mit Entscheidungskriterien – im Stil einer Diskussion entlang der Frage „Was könnte passieren, wenn...?“ (vgl. Kap. 11.2).

„Researching and playing out a number of alternative (yet conceivable) futures not only enhances the quality of our strategic thinking, allowing us to appreciate worldviews other than our own, but also encourages far greater discrimination between what really matters (even when these are currently ‘weak’ signals) and what is merely distracting noise.“ (Hames 2007: 251–252)

Dem Prozessmodell dieser Arbeit liegt die Annahme zugrunde, dass die Verwendung mehrerer plausibler Beschreibungsmuster (hier: der Rollenverständnisse) einen Mehrwert an Erkenntnis für die Wissenschaft bringt (vgl. Van de Ven und Poole 2005: 1396). Die Verwendung mehrerer plausibler Verhaltensmuster könnte in übertragener Weise auch für die Planungspraxis Vorteile bieten und zu einer komplementären Nutzung formeller und informeller Instrumente beitragen. Das gilt gerade dort, wo Planer sich mit Megatrends konfrontiert sehen, die schwer zu fassen und in Prozesse zu integrieren sind und wo Pläne dann eher als temporäre Fixierungen dienen können statt als einziges alleinstehendes Ziel von Planung. Dieses multi-optionalen Denken über den Plan hinaus (vgl. Kap. 13.1) kann dann auch intensiver versuchen, Verhaltensweisen und Regeln in die Produkte der Planung zu integrieren statt fester Szenarien und Zukunftsbilder, die notwendigerweise unsicherer werden, je konkreter sie ausgestaltet sind. Planung kann sich dann auch stärker auf indirekte Form der Beeinflussung und Steuerung der Raumentwicklung konzentrieren (van Assche und Verschraegen 2008: 264) und die kleinen Ansatzpunkte finden, die große Veränderungen anstoßen können (Meadows 1999).

„Je komplexer eine Planungsaufgabe wird, je mehr das relevante Wissen und die erforderlichen Ressourcen auf viele verschiedene Akteure verteilt sind und je unsicherer die Zukunft ist, umso mehr sind Planer und Strategen auf spontane Ordnungskräfte angewiesen.“ (Wiechmann 2008b: 251)

Zuletzt kann sich multi-optionalen Planung auf Basis von Rollenverständnissen aktiv damit beschäftigen, die entscheidungsbedingt notwendigen Akteure einzubeziehen. Je mehr Akteure beteiligt sind, desto mehr steigen *und* sinken Unsicherheit zugleich. Multi-optionalen Planung muss sich diesen Zusammenhängen bewusster werden und so aktiv auch die eigenen Grenzen im Blick behalten statt den gesamten Prozess bedingungslos einem unerreichbaren Ziel – beispielsweise dem vielbeschworenen Konsens – unterzuordnen. Planung bleibt dann offen für Zufälle und unerwartete Ereignisse und integriert Unsicherheit in positiver Konnotation in den Prozess – als Management von

Interdependenzen ohne einen Manager mit vollständigem Überblick (van Assche und Verschraegen 2008; vgl. Kap. 1.2). In ähnlicher Weise erkennt Wiechmann (2008b: 251), dass komplexe Planungsaufgaben nicht durchgeplant werden können, sondern auch spontane Ordnungskräfte brauchen, die über Planer hinaus auf viele Akteure verteilt sind. Rollenverständnisse könnten in einer multi-optionalen Planung genutzt werden für eine Art *Rollen-Check*, um vor einer Entscheidung sicherzustellen, auch alternative Verhaltensweisen durchdacht zu haben, diese strukturiert zu kommunizieren und eine bewusstere Entscheidung für eine Alternative treffen zu können.

„Search all those strategic planning diagrams—all those inter-connected boxes that supposedly give you strategies—and nowhere will you find a single one that explains the creative act of synthesizing ideas into a strategy. Everything can be formalized except the very essence of the process itself.“ (Mintzberg 1994a: 15)

Die Idee multi-optionaler Planung liegt vor allem in einem kreativen Prozess selbst, der zwar den oben umrissenen Anforderungen genügen kann, aber in seinem Kern einer vollständigen Formalisierung und Fixierung widerspricht (vgl. Mintzberg 1994a: 15). Es geht gerade darum, sich von einer Trendextrapolation ebenso zu lösen wie im einfachen Kopieren von Lösungen aus vorhergehenden Prozessen oder anderen Kontexten. Im Prozess müssen widersprüchliche Anforderungen kontinuierlich zusammen gebracht werden (Wiechmann und Hutter 2008: 116), werden aber als Optionen mit möglichen Verhaltensweisen offen und transparent nebeneinander gestellt und erst im zweiten Schritt durch Entscheidungen verbunden oder ausgewählt. Bestandteil dieses Prozesses und einer verantwortungsvollen Planung sind gedankliche Experimente als spekulative Methoden des Wissens, die mit Zweifeln und Unsicherheit arbeiten (Gunder und Hillier 2007b: 62; Hillier 2007: 76; Balducci et al. 2011: 493).

„We only imperfectly understand the world's complexity, yet want to shape it to our ideals. This condemns us to permanent learning. The competition of on-going experiments creates myriads of problems that need to be made governable, somehow, in order for the trials not to result in collectively self-destructive errors.“ (Hoppe 2010a: 126)

Planung ist sowohl permanentes Werten und Wählen (Fürst 1996: 22) wie auch permanentes Lernen (Hoppe 2010a: 126). Eine so verstandene multi-optionale Planung hätte nicht das Ziel, alle Menschen in allen Situationen zu beteiligen. Aber auch nicht die Vorstellung davon, eine ‚richtige‘ Planung, eine ‚richtige‘ Rolle oder eine ‚richtige‘ Methode der Entscheidungsfindung finden zu können. Eine eindeutige Planung, die linear umgesetzt wird, kann kaum motivierend und inspirierend wirken und schwer neue Themen bearbeiten, die sich stark in den Unsicherheiten der Planung bewegen. Planung beinhaltet mehrere Problemdefinitionen und mehrere Problemlösungen. Weder eine technische noch eine kommunikative Planung alleine kann der Fokus sein, sondern die Verwendung beider Denkweisen in offener und transparenter Ergänzung. So kann vermieden werden, wichtige Problemdimensionen in der Planung auszulassen und beispielsweise Klimaanpassung entweder als technisches Problem abzuarbeiten oder die Verbindung von Herausforderung zu planerischer Reaktion zu verlieren.

Es braucht sowohl einen verbindlichen Rahmen, der ein Thema zusammenhält, wie auch kleinteilige Reaktionen, die der großen Bandbreite von Teilaspekten Rechnung tragen. Obwohl es einen Idealfall räumlicher Planung sicher nicht geben kann, wäre eine gute Situation im Sinne dieser Arbeit, wenn mehr multi-optionale Planer die Arbeit aufnehmen – sowohl als multi-optionale Theoretiker, aber insbesondere als multi-optionale Praktiker. Statt Planer Rollenverständnissen zuzuordnen oder hybride Rollen zu bilden, wird dann die Ausübung und Verwendung von Rollen flexibel. Aus alternativen Rollenverständnissen können sich Planer situativ angepasst verhalten und das tun, was Planung im Kern leisten sollte: Alternativen entwickeln und aufzeigen sowie an deren Auswahl, Entscheidung und Umsetzung aktiv und kontinuierlich beteiligt sein.

13.5 Offene Fragen für Planungsprozesse

„Glaube denen, die die Wahrheit suchen, und zweifle an denen, die sie gefunden haben.“
(André Gide)

Der Blick auf planerisches Handeln in vier Rollenverständnisse macht sichtbar, dass es vor dem Hintergrund einer Klimaanpassung grundlegendere Fragen gibt, die hier nicht beantwortet werden können.

- Ist Regionalplanung ein Umsetzungsinstrument zur Flächensicherung oder ein Instrument zur Entwicklung und Umsetzung politischer Zielsetzungen?
- Wie werden dabei Kommunikation und Offenheit verstanden und eingesetzt?
- Wo endet der Auftrag der gesamtäumlichen Planung und wie sind die Schnittstellen zu anderen Prozessen und Fachplanungen definiert?
- Agieren Planer selbst aktiv im Prozess der ‚bestmöglichen‘ Anpassung an die potenziellen Folgen des Klimawandels oder reagieren sie nur?

Die substanziellen Anforderungen, die sich an Regionalplanung durch Klimaanpassung stellen, fallen insbesondere in die Sicherung von Grünflächen innerhalb von Städten sowie großräumig zusammenhängenden Grün- und Freiflächen (im Ruhrgebiet beispielhaft die regionalen Grünzüge). Dazu kommen Anforderungen aus dem Schutz vor Extremwetterereignissen und Hochwasser (vgl. Kap. 5.3.2). Hier stehen Raumordnung und Regionalplanung viele Möglichkeiten zur Verfügung, die bisher nicht vollständig ausgeschöpft werden (Schmitt 2014; adelphi, PRC und EURAC 2015: 124; Schmitt 2016). Demgegenüber soll Regionalplanung aber auch ein Ort oder Instrument zur Entwicklung und Umsetzung politischer Zielsetzungen sein (vgl. Kap. 5.2).

Kommunikation und Offenheit haben sich auch im regionalen Diskurs als zentrale Themen gezeigt, für die es nur begrenzt etablierte Routinen und eindeutige Richtlinien gibt. Die Beteiligung im formellen Teil der Regionalplanaufstellung nach dem Erarbeitungsbeschluss folgt enger definierten rechtlichen Rahmenbedingungen (vgl. Kap. 5.2). Innerhalb des Prozesses bleibt aber die Frage, mit wem zu welchem Zeitpunkt wie viel kommuniziert wird. Neue Ideen, Alternativen oder Selbstkritik sind schwer zu vermitteln, ohne sich selbst angreifbar zu machen²⁵². Wenn Pläne und schriftliche oder zeichnerische Fixierungen selbst mehr zum Mittel von Interaktion und gemeinsamen Bezugsrahmen werden (Kaza und Hopkins 2009), müsste auch mehr mit Entwürfen, unvollständigen Dokumenten und Ideensammlungen gearbeitet werden können.

Als Frage offen bleiben Möglichkeiten und Probleme durch Digitalisierung, neue Medien und vor allem soziale Netzwerke. Digitale Arbeits- und Kommunikationsformen wurden in der Befragung von Regionalplanern neben Rechtssicherheit und Politisierung häufig als die größten Veränderungen der letzten Jahre genannt – mit positiver Konnotation (neue Möglichkeiten, Entscheidungshilfen) ebenso wie mit negativer Konnotation (Konfliktpotenzial, Beschleunigung, Verfahrensanforderungen). Für eine Verwaltungskultur sind damit viele Anforderungen an individuelle und kooperative Arbeitsweisen und an Führung und Management verbunden (vgl. Hill 2014). Der regionale Diskurs hat zwar auf Transparenz Wert gelegt, sich aber nicht weit in gänzlich neue Bereich vorgewagt. Umfangreiche Dokumentationen sind online zugänglich, es gab und gibt kontinuierliche öffentliche Informationen und punktuelle Beteiligungsmöglichkeiten (1.000 ruhrideen, formelles Teilnahmeverfahren) und eine größere Offenheit in der Diskussion von Entwürfen. Sowohl hier wie auch in Deutschland insgesamt fehlt es mindestens für die überörtliche Ebene noch an guten Beispielen, wie das vorhandene Potenzial positiv genutzt werden kann (vgl. auch ARL 2014b: 4–7). Spannend und schwierig zugleich wäre

²⁵² Vgl. dazu auch die Frage von Angst in der Planung in Kap. 12.3.

das gerade auch vor dem Hintergrund von Klimawandel und Klimaanpassung, deren gesellschaftlicher und politischer Problemdimension ebenso wie der sektorübergreifenden Relevanz für alle Lebensbereiche.

Die Analyse des regionalen Diskurses hat das Problem offenbart, den Umfang des Prozesses klar zu bestimmen. Es ist zwar ein Planungsprozess, aber die Schnittstellen gehen in sehr viele Richtungen und weit über das hinaus, was klassischerweise unter Regionalplanung in einer öffentlichen Institution gefasst wird (vgl. Kap. 5.2). Mit Blick auf mögliche informelle Instrumente einer Klimaanpassung (vgl. Kap. 5.3.2) sind fast alle Instrumente, die für das Ruhrgebiet eine naturräumliche Relevanz haben, auch durch den regionalen Diskurs berührt. Besonders intensiv hervorgehoben wird im Prozess die Verknüpfung zur Forstwirtschaft innerhalb des RVR, weniger unmittelbarer Bestandteil ist der Katastrophenschutz. Der regionale Diskurs steht gerade selbst in der Verpflichtung, viele Schnittstellen zu besetzen, mit anderen Prozessen Verknüpfungen herzustellen, neue Prozesse anzustoßen und eine enge Verknüpfung zur Umsetzung im Sinne einer strategischen Regionalplanung zu erzielen (ARL 2011b). Der Prozess wird dadurch, sichtbar in der grafischen Darstellung (vgl. Kap. 10.3), komplexer und schwieriger für Außenstehende vermittelbar. Für Planer stellt das also höhere Anforderungen an die Koordination und Integration vieler sehr unterschiedlicher Teilaspekte. Und es wirft die Frage auf, wo der Auftrag gesamträumlicher Planung endet und wie gleichzeitig eine bestmögliche Integration erzielt werden kann, ohne eine Überforderung auszulösen.

Mit dem Blick auf Klimaanpassung in der Regionalplanung bleibt eine offene Frage, ob Planer selbst aktiv im Sinne einer bestmöglichen Anpassung an die erwarteten Folgen des Klimawandels agieren sollten oder ob sie eher zurückhaltend auf das reagieren sollten, was als ausreichend sicher empfunden wird. Die meisten Verhaltensweisen sind geeignet für die Reaktion auf alle Megatrends (vgl. Kap. 5.4.1 und 5.5). Klimaanpassung kann hier ein guter Anlass sein, neu über gängige Verhaltensweisen nachzudenken, diese organisatorisch zu verankern (Turner, Fünfgeld und Robertson 2016), zur Routine zu machen und dadurch allgemein besser aufgestellt gegenüber Wandel zu werden (Birkmann et al. 2010a: 43). Klimaanpassung kann ein guter Ausgangspunkt hierzu sein, da das Thema nicht mehr in der Vermutung steht, ein unreflektierter Hype in der Planung zu sein (vgl. Kap. 5.5). Der Klimawandel ist zwar ein komplexes Problem und in seinen Auswirkungen inhärent unsicher (vgl. Kap. 5.1), aber als planerischer Anknüpfungspunkt unterscheidet er sich in einem Aspekt von vielen anderen Megatrends (vgl. Kap. 1.2): die Richtung steht außer Frage. In allen Projektionen ist eine deutliche Erwärmung vorhersehbar und eine Abkühlung wird von fast allen Experten ausgeschlossen (vgl. Kap. 5.1.4). Das unterscheidet Klimaanpassung als Megatrend in der rollenbasierten Perspektive dieser Arbeit von demographischem Wandel oder dem wirtschaftlichen Wandel, bei dem unterschiedliche Richtungen (Wachstum vs. Schrumpfung) in den zurückliegenden Jahren diskutiert wurden (vgl. Kap. 2.1.3). Grundsätzlich ist Klimaanpassung hier ein gutes Versuchsfeld, aktiv auf Basis des rollenbasierten Ansatzes zu denken, ohne beständig auf zugrundeliegende externe Unsicherheit zurückzufallen. Aus der Analyse lässt sich aber schließen, dass dazu der Fokus stärker auf Teilbereiche gelegt werden muss, da Klimaanpassung insgesamt nicht greifbar genug ist, um alternative Verhaltensweisen in ihrer Tiefe zu durchdenken (vgl. Kap. 10.6.2).

14 Ausblick

*“Landfall in Unknown Seas
Simply by sailing in a new direction
You could enlarge the world.
You picked your captain,
Keen on discoveries, tough enough to make them,
Whatever vessels could be spared from other
More urgent service for a year's adventure;
Took stock of the more probable conjectures
About the Unknown to be traversed, all
Guesses at golden coasts and tales of monsters
To be digested into plain instructions
For likely and unlikely situations.
All this resolved and done, you launched the whole
On a fine morning, the best time of year,
Skies widening and the oceanic furies
Subdued by summer illumination; time
To go and be gazed at going
On a fine morning, in the Name of God
Into the nameless waters of the world.“*

(Allen Curnow 1942, in Christchurch City Libraries, Ngā Kete Wānanga o Ōtautahi 2016)

Das letzte Kapitel folgt der Leitfrage 14 „*Welche Probleme und Fragen bleiben offen?*“. Dafür werden in den folgenden vier Unterkapitel die drei Säulen der Arbeit zusammen gedacht und im Folgenden kompakt offene Fragen zusammengestellt, die für zukünftige Arbeiten relevant sein könnten.

Rollenbasierte Beschreibung planerischen Handelns

Das Modell selbst hat hier mit den vier Rollenverständnissen eine große Bandbreite der planungstheoretischen Diskussion abgebildet und dabei zwei aktuelle Rollenverständnisse betont, die auch in der Untersuchung ihre Beschreibungskraft gezeigt haben. Ein Planungsprozess selbst ist ein vielschichtiger, komplexer und sich beständig verändernder Prozess, der durch unterschiedliche bis hin zu gegensätzlichen Verhaltensweisen beschrieben werden kann. Strategischer Navigator und Erforscher mit ihren enthaltenen Verhaltensweisen machen (noch) einen kleineren zeitlichen Anteil in der Regionalplanungspraxis in Deutschland aus. Das so gezeichnete Bild des regionalen Diskurses hat dementsprechend vor allem diese neuen und für einen Planaufstellungsprozess auf regionaler Ebene eher unerwarteten Verhaltensweisen in ihrer Tiefe aufgezeigt. Technische Verhaltensweisen waren damit modellbedingt geringer repräsentiert, als sie es im realen Tagesablauf eines Regionalplaners in Deutschland sind.

Für eine zukünftige Weiterentwicklung wären zwei Varianten spannend. Das Modell könnte sich erstens genauer an der aktuellen Landschaft der beobachteten Planungspraxis orientieren und seine Basis stärker in der empirischen Praxisprüfung finden. So könnte es eine stärkere Ausdifferenzierung in den technischen bis zu den kommunikativen Rollenverständnissen erhalten und politik- und verwaltungswissenschaftliche Rollen aufnehmen. Unwahrscheinlicher würde dadurch aber zugleich das Entdecken neuer Rollenverständnisse und damit würde sich auch die Grundlage für eine kritische Reflexion und Weiterentwicklung von Planungstheorie und Planungspraxis verringern. Oder aber zweitens, das Modell könnte noch stärker in Richtung neuer oder ungewöhnlicher Rollenverständnisse entwickelt werden. In den Vordergrund gestellt würden dann spezifische Tätigkeiten und Verhaltensweisen, die ungewohnte Lesarten eines Prozesses hervorbringen können. Auf diesem Weg

würde sich das Modell aber von seiner Kommunikationsfähigkeit in die Praxis weiter entfernen, da sich das deskriptive Abbild mehr von dem unterscheidet, was Planer selbst in einem Prozess sehen. In beiden Fällen ist es wichtig, im heuristischen Sinne trennscharfe Rollenverständnisse zu entwickeln und deren Zahl handhabbar zu halten. Rollenverständnisse könnten so auch gezielt aus der Menge verfügbarer Varianten (vgl. Kap. 4.2.8) gewählt werden und bewusst alternative Lesarten eines Prozesses entwickeln.

Die Anpassung an die Folgen des Klimawandels konnte durch das Modell nicht in gleicher Tiefe erfasst werden wie der Planungsprozess selbst. Ein wesentlicher Grund dafür ist darin zu sehen, dass Klimaanpassung im regionalen Diskurs stärker als erwartet mit technischen Tätigkeiten und Verhaltensweisen in Verbindung steht. Die unerwarteten oder zumindest zu Beginn nicht fest vorgesehenen Entwicklungen im Laufe des Prozesses sind in anderen Themenfeldern aufgetreten (insbesondere Mobilität). Gleichzeitig haben sich zur Klimaanpassung mit dem Dekadenprojekt klimametropole RUHR 2022 und mit dem Klimaschutzgesetz und Klimaschutzplan NRW zwei Themen entwickelt, die aus dem regionalen Diskurs stärker entkoppelt sind. Damit wurde das Thema stark beeinflusst durch ein weiteres inklusives Verfahren einerseits (Klimametropole) und durch die gesetzliche Entscheidungsfindung auf der nur mittelbar beeinflussbaren Landesebene andererseits. Zur weiteren Validierung sollte das Modell darauf hin getestet werden, ob sich andere Megatrends oder Themen für die Beschreibung eignen. In einem weiteren Schritt kann dann geprüft werden, inwieweit das Modell selbst mit je nach Phase wechselnden Themen so handhabbar gemacht werden kann, dass es die Mischung aus Plausibilität und Genauigkeit noch schafft.

Internationale Diskussion

Die Erkenntnisse dieser Arbeit sollten weitergehend wieder in die internationale Diskussion zurückgeführt werden. Ein großer Teil der planungstheoretischen Grundlagen und der Grundlagen für die ausgearbeiteten Rollenverständnisse stammt aus dem angloamerikanischen Raum (vgl. auch Kap. 1.3). Interessant wäre es dementsprechend, hier wieder eine Rückkopplung herzustellen und sowohl die theorie- und modellbezogenen Erkenntnisse zu diskutieren, wie auch das Ruhrgebiet als Beispiel einzubringen. Die Rezeption der Region in der internationalen wissenschaftlichen Debatte ist bisher sowohl in der Menge von Artikeln oder Büchern wie auch in der Zahl der aktiven Autoren klein (vgl. auch Kap. 5.2.7). Es ist nicht zuletzt das Empfehlungsgremium des Ideenwettbewerbs im regionalen Diskurs, das im Ruhrgebiet das Potenzial sieht, ein internationales Vorbild für strategische Regionalentwicklung zu werden (RVR 2013d: 10). Aktuelle Sammlungen von Fallstudien wie in Carter (2016), die das Ruhrgebiet mit aufnehmen, sind auf diesem Weg sicher ein guter Beitrag.

Megatrend Klimawandel als Auslöser neuer Rollenverständnisse

Das Modell hat dargelegt, dass Klimawandel als Megatrend nicht einfach als kausaler Faktor für den Ablauf eines Prozesses erkannt und benannt werden kann. Die stärkste Kraft entfaltet Klimaanpassung als Anlass und Begründung sowohl für die Prozessgestaltung selbst sowie für dessen Abschluss und getroffene Festlegungen. Innerhalb des Prozesses werden vielfältige und sehr unterschiedliche Handlungsstränge mit der Klimaanpassung in Verbindung gebracht. Klimaschutz und Energie scheinen insgesamt die handhabbareren und besser kommunizierbaren Themen zu sein, die stärker als eigene Handlungsansätze erkennbar werden. Die Prozessuntersuchung lässt aber die Vermutung zu, dass Klimaanpassung bereits als etabliertes Thema in die grundlegenden Strukturen eingebettet wurde und deshalb als eigenes Themenfeld schwimmt (vgl. Turner, Fünfgeld und Robertson 2016: 9). Im Beispiel des regionalen Diskurses ist zudem hinzugekommen, dass viele Aktivitäten, die heute in Verbindung mit Klimaanpassung diskutiert werden, im RVR auch als Teil der mehr als 100jährigen Tradition definiert werden (vgl. Kap. 10.5.1). Ein neuer Megatrend Klimaanpassung war also mehr Bestätigung zur Fortsetzung vorheriger informeller Tätigkeiten und deren Integration bis zum formellen Plan.

Das Prozessmodell hat eine aktive und positive Perspektive auf den planerischen Umgang mit Unsicherheit und Komplexität geworfen. Planung ist ohne Unsicherheit nicht denkbar. Nur wenn Unsicherheit vorhanden ist, kann überhaupt eine planerische Entscheidung notwendig werden. Dass unsere Welt komplex ist, stellt dann aus einer Planungsperspektive keinen Mangel dar. Diese Komplexität bietet vielmehr kreatives und gestalterisches Potenzial, zwischen echten Alternativen zu wählen, kritisch darüber zu diskutieren und auch mit vermeintlich kleinen Handlungen große Auswirkungen zu erzielen. Ein strategisches *puzzling through* kann dabei auch ein positives Moment für größere Veränderungen entfalten. Megatrends mit ihren langfristigen, generationenübergreifenden und alle Menschen betreffenden Herausforderungen, können hier ein neues Nachdenken anregen und zu einer Prozessgestaltung führen, die nicht Unsicherheit und Komplexität meidet, sondern sie aktiv sucht und in unterschiedlichen Rollenverständnissen bearbeitet. Dann wird nicht mehr die Anpassung an imaginäre zukünftige klimatische Bedingungen und Realitäten notwendig, sondern an jedem Entscheidungsschritt die bestmögliche Anpassung, die zu diesem Zeitpunkt machbar ist.

Reduktion von Unsicherheit und Komplexität

Unsicherheit wurde hier für die Beschreibung durch das Prozessmodell in Anlehnung an planungstheoretische Ansätze aus der Organisations- und Managementtheorie (Abbott 2005; Friend und Hickling 2005) handhabbar gemacht und um Elemente aus weiteren fünf planungstheoretischen Ansätzen angereichert. *Unsicherheit* kann verstanden werden als vielfältige, sich überlappende Ebenen, die in einem Planungsprozess durchdrungen werden müssen (vgl. Kap. 3.4.1). *Komplexität* baut auf Unsicherheit auf und ist die Überlagerung von nicht gleichzeitig reduzierbaren Unsicherheiten (vgl. Kap. 3.4.2). Sie besteht bildlich gesprochen aus verschwimmenden, nicht greifbaren und sich zeitlich veränderlichen Wolken. In einer Situation hoher empfundener Unsicherheit und Komplexität erfordern Planungsprozesse mehr Aufmerksamkeit, insbesondere vor dem Hintergrund von Megatrends wie dem Klimawandel und der Klimaanpassung. Planung reduziert Unsicherheit und Komplexität, in dem Planer aktiv damit umgehen. Die heutige Planungspraxis ist komplizierter, unsicherer und komplexer, als es mit *einer* Theorie erfassbar ist. Technische und verwaltende Tätigkeiten und Verhaltensweisen sind für die Ebene der Regionalplanung umfassender, als es in vielen planungstheoretischen Ansätzen angenommen oder gefordert wird. Der kontinuierliche Prozess der Reduktion von Unsicherheit ist damit selbst ein komplexer Vorgang, in dem nur entscheidungsbezogene Unsicherheit verlagert wird.

Für die Beschreibung der vielfältigen Wege der Unsicherheits- und Komplexitätsreduktion erlaubt die rollenbasierte Perspektive eine feinere Aufgliederung des komplexen Prozesses von Unsicherheitsreduktion und Unsicherheitserhöhung auf der Ebene individuell möglicher Tätigkeiten und individuell möglichen Verhaltens. Ein rollenbasiertes Verständnis von Planung kann helfen, die Praxis besser zu verstehen und, im zweiten Schritt, eine Brücke zwischen Planungsforschung und Planungspraxis zu verbreitern. Das rollenbasierte Verständnis ermöglicht anhand alternativer Verhaltensprofile damit ein gemeinsames Diskutieren über Handlungsoptionen und Veränderungen in der Planungspraxis, bei gleichzeitiger Anknüpfungsfähigkeit an den planungstheoretischen Diskurs. Planungsprozesse könnten von Beginn an mit verschiedenen Optionen planen, die mithilfe von Rollenverständnissen verankert werden. Es ginge dann darum, alternative Handlungswege zu entwerfen und nicht alternative fixierte Zielvorstellungen nebeneinander zu stellen. Entscheidungen können bewusst mit einem Rollenverständnis verbunden werden, um die Kommunikation intern und extern zu erleichtern und extern transparenter zu machen.

Ausgelassen wurde in dieser Arbeit die normative Perspektive darauf, was getan werden sollte oder getan werden muss. Was aber getan werden kann, ist die Verwendung des Prozessmodells für eine rollenbasierte Reflexion innerhalb von Planungsprozessen (vgl. Kap. 11.4). Bevor ein weiterentwickeltes Modell auch als Planungsunterstützung und normative Grundlage dienen kann, sollte es mit einer stärkeren planungsethischen Perspektive verknüpft werden (vgl. Kap. 12.3). Von Regionalplanern in der Praxis wurde sowohl in der Befragung wie auch in öffentlichen Diskussionen und

Gesprächen die Frage nach mehr Prozessunterstützung und nach einem prozeduralen Leitbild aufgeworfen. Die Frage wird vor allem dort noch dringender, wo Planung in weniger etablierten Strukturen arbeitet und neue Felder besetzt, bei denen sich auch grundlegende Fragen von Legitimität neu stellen. Viele Fragen richten sich hier aber nicht nur an Planer. Wenn es darum geht, was Planung leisten kann und leisten soll, so muss das Teil einer viel weiter gefassten gesellschaftlichen Diskussion sein. Die Forderung an Planer, offen und flexibel in Alternativen zu denken und bestehende Grenzen zu hinterfragen, erfordert gleichzeitig eine Bereitschaft anderer Akteure, das positiv zu begleiten. Planung muss dann zwangsläufig weniger eindeutig sein und auch Fehler machen dürfen. In der deutschen Regionalplanung scheint es hier Hürden sowohl aus Richtung der politischen Gremien wie auch der Öffentlichkeit zu geben, die nicht nur aus der Planung heraus verringert werden können.

„Do. Or do not. There is no try.“ (Yoda)

Literaturverzeichnis

Rechtsquellen

- BauGB, Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722) geändert worden ist.
- BauNVO, Baunutzungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 1990 (BGBl. I S. 132), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 11. Juni 2013 (BGBl. I S. 1548) geändert worden ist.
- FFH, Richtlinie 92/43/EWG des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7)
- GG, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2438) geändert worden ist.
- HWRM, Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken (ABl. L 288 vom 06.11.2007, S. 27).
- KLSchG NRW, Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen. Artikel 1 des Gesetzes zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. Februar 2013 (GV.NRW S. 33).
- LEP NRW 1995, Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. Juni 1994 (GV. NW. S. 474).
- LPiG NRW, Landesplanungsgesetz NRW in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Februar 2001 (GV.NRW. S. 50), das zuletzt durch Gesetz vom 8. Dezember 2015 (GB.NRW. S. 838) geändert worden ist.
- ROG, Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 124 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.
- RVRG 2004, Gesetz über den Regionalverband Ruhr in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Februar 2004 (GV.NRW. S. 96).
- RVRG, Gesetz über den Regionalverband Ruhr in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Februar 2004 (GV.NRW. S. 96), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 12. Mai 2015 (GV.NRW. S. 436) geändert worden ist.

Literaturquellen, Interviews, Gespräche und Webseiten

- Abbott, John (2005). Understanding and Managing the Unknown: The Nature of Uncertainty in Planning. *Journal of Planning Education and Research*, 24(3): 237–251. doi: 10.1177/0739456X04267710.
- Abbott, John (2009). Planning for Complex Metropolitan Regions: A Better Future or a More Certain One? *Journal of Planning Education and Research*, 28(4): 503–517. doi: 10.1177/0739456X08330976.
- Abbott, John (2012). Planning as Managing Uncertainty: Making the 1996 Livable Region Strategic Plan for Greater Vancouver. *Planning Practice and Research*, 27(5): 571–593. doi: 10.1080/02697459.2012.701788.
- Abbott, John (2014). *Managing Uncertainty and Collaborative Governance in Urban Planning*, AESOP Annual Conference. Association of European Schools of Planning (AESOP), Utrecht, 9. Juli 2014.
- Abbott, John (2015). Uncertainty typologies, complexity in planning processes and management-based planning approaches. Skype-Interview. Melbourne, Brisbane.
- Adams, David & Tiesdell, Steven (2010). Planners as Market Actors: Rethinking State–Market Relations in Land and Property. *Planning Theory & Practice*, 11(2): 187–207. doi: 10.1080/14649351003759631.
- adelphi; PRC, plan+risk consult & EURAC, European Academy of Bozen (2015). *Vulnerabilität Deutschlands gegenüber dem Klimawandel: Sektorenübergreifende Analyse des Netzwerks Vulnerabilität*. Studie im Auftrag des Umweltbundesamts (Projekt-Nr. 24309, UBA-FB 002226) (Climate Change 24/2015). Dessau-Roßlau. http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_24_2015_vulnerabilitaet_deutschlands_gegenueber_dem_klimawandel_0.pdf. Zugegriffen: 26. November 2015.
- Adger, William N.; Barnett, Jon; Brown, Katrina; Marshall, Nadine & O'Brien, Karen (2012). Cultural dimensions of climate change impacts and adaptation. *Nature Climate Change*, 3(2): 112–117. doi: 10.1038/nclimate1666.
- Adger, William N.; Lorenzoni, Irene & O'Brien, Karen L. (2009). Adaptation now. In W.N. Adger, I. Lorenzoni, & K.L. O'Brien (Hrsg.), *Adapting to climate change: Thresholds, values, governance* (S. 1–22). Cambridge: Cambridge University Press.
- AESOP, Association of European Schools of Planning (2015). Planning and Complexity - AESOP Thematic Group. University of Groningen. http://www.aesop-planning.eu/blogs/en_GB/planning-and-complexity. Zugegriffen: 11. September 2015.
- Albers, Gerd (1993). Über den Wandel im Planungsverständnis. *RaumPlanung*(61): 97–103.
- Albrechts, Louis (2004). Strategic (spatial) planning reexamined. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 31(5): 743–758. doi: 10.1068/b3065.
- Albrechts, Louis (2015). Ingredients for a more radical strategic spatial planning. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 42(3): 510–525. doi: 10.1068/b130104p.
- Alexander, Ernest R. (1985). From Idea to Action: Notes for a Contingency Theory of the Policy Implementation Process. *Administration & Society*, 16(4): 403–426. doi: 10.1177/009539978501600402.
- Alexander, Ernest R. (1997). A mile or a millimeter? Measuring the 'planning theory - practice gap': Commentary. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 24(1): 3–6. doi: 10.1068/b240003.
- Alexander, Ernest R. (2001). What Do Planners Need to Know? *Journal of Planning Education and Research*, 20(3): 376–380. doi: 10.1177/0739456X0102000309.

- Alexander, Ernest R. (2008). The Role of Knowledge in planning. *Planning Theory*, 7(2): 207–210. doi: 10.1177/1473095208090435.
- Alexander, Ernest R. (2009). Symposium Discussion: Planning in Complexity—Institutional Design Implications. *Journal of Planning Education and Research*, 28(4): 518–524. doi: 10.1177/0739456X08330951.
- Alexander, Ernest R. (2010). Planning, Policy and the Public Interest: Planning Regimes and Planners' Ethics and Practices. *International Planning Studies*, 15(2): 143–162. doi: 10.1080/13563475.2010.490670.
- Alexander, Ernest R.; Mazza, Luigi & Moroni, Stefano (2012). Planning without plans? Nomocracy or teleocracy for social-spatial ordering. *Progress in Planning*, 77(2): 37–87. doi: 10.1016/j.progress.2011.12.001.
- Allmendinger, Phil (2002). Towards a Post-Positivist Typology of Planning Theory. *Planning Theory*, 1(1): 77–99. doi: 10.1177/147309520200100105.
- Allmendinger, Phil (2009). *Planning theory*. New York: Palgrave Macmillan.
- Allmendinger, Phil; Chilla, Tobias & Sielker, Franziska (2014). Europeanizing territoriality—towards soft spaces? *Environment and Planning A*, 46(11): 2703–2717. doi: 10.1068/a130037p.
- Allmendinger, Phil; Counsell, David; Haughton, Graham & Vigar, Geoff (2010). *The new spatial planning: Territorial management with soft spaces and fuzzy boundaries*. London: Routledge.
- Allmendinger, Phil & Gunder, Michael (2005). Applying Lacanian Insight and a Dash of Derridean Deconstruction to Planning's 'Dark Side'. *Planning Theory*, 4(1): 87–112. doi: 10.1177/1473095205051444.
- Allmendinger, Phil & Haughton, Graham (2012). Post-political spatial planning in England: A crisis of consensus? *Transactions of the Institute of British Geographers*, 37(1): 89–103. doi: 10.1111/j.1475-5661.2011.00468.x.
- Allmendinger, Phil & Tewdwr-Jones, Mark (2002). The Communicative Turn in Urban Planning: Unravelling Paradigmatic, Imperialistic and Moralistic Dimensions. *Space and Polity*, 6(1): 5–24. doi: 10.1080/13562570220137871.
- Altrock, Uwe (2010). Planungsethik in der Planungspraxis – Auftakt zu Dialog und Reflexion. *PND | online*: 1–12.
- Altrock, Uwe (2014). Review: A Planner's Encounter with Complexity. *Journal of Planning Education and Research*, 34(1): 99–100. doi: 10.1177/0739456X13518379.
- Altrock, Uwe; Peters, Deike; Güntner, Simon & Huning, Sandra (Hrsg.) (2004). *Perspektiven der Planungstheorie*. Berlin: Leue.
- Altshuler, Alan (1965). Rationality and Influence in Public Service. *Public Administration Review*, 25(3): 226. doi: 10.2307/973747.
- Arbeitskreis Klimawandel und Raumplanung & IIK Regionalplanung, Informations- und Initiativkreis Regionalplanung (2009). *Klimawandel als Aufgabe der Regionalplanung* (Positionspapier aus der ARL 81). Hannover. urn:nbn:de:0156-00819. Zugegriffen: 8. Januar 2012.
- Aring, Jürgen (2014). Wenig Mut für Innovation: Jürgen Aring über die neuen Leitbilder der Raumordnung. Das Interview führte Gabriele Schmidt. *ARL Nachrichten*, 44(2): 20–24.
- Aring, Jürgen & Sinz, Manfred (2006). Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland: Modernisierung der Raumordnungspolitik im Diskurs. *disP*, 42(2): 43–60.
- ARL, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2005). *Handwörterbuch der Raumordnung*. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- ARL, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2006). *Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren!* (Positionspapier aus der ARL 69). Hannover.
- ARL, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2011a). *Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung*. Hannover: Verlag der ARL.
- ARL, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2011b). *Strategische Regionalplanung* (Positionspapier aus der ARL 84). Hannover. nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00847. Zugegriffen: 2. Mai 2011.
- ARL, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2012). „Zugspitz-Thesen“: *Klimawandel, Energiewende und Raumordnung* (Positionspapier aus der ARL 90). Hannover. urn:nbn:de:0156-00905. Zugegriffen: 6. Februar 2012.
- ARL, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2013). *Anforderungen an ein zukünftiges Zentrale-Orte-Konzept: Beispiele aus Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland* (Positionspapier aus der ARL 92). Hannover. urn:nbn:de:0156-00927. Zugegriffen: 31. Juli 2013.
- ARL, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2014a). *Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland 2013* (Positionspapier aus der ARL 96). Hannover. urn:nbn:de:0156-00963.
- ARL, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2014b). *Raumentwicklung 3.0 – Thesen zur Zukunft der räumlichen Planung* (Positionspapier aus der ARL 95). Hannover. urn:nbn:de:0156-00955. Zugegriffen: 13. Februar 2014.
- Arnold, Daniel (Hrsg.) (2013). *Wir bauen Deutschland: 40 Entscheider der Stadtentwicklung im Porträt*. Berlin: Jovis.
- Asmervik, Sigmund (2012). *The Art of Planning: To listen, read, speak and write*: Akademika Publishing.
- Atteslander, Peter (2008). *Methoden der empirischen Sozialforschung*. Berlin: Erich Schmidt.
- Attfield, Robin (2003). *Environmental ethics: An overview for the twenty-first century*. Cambridge: Polity.
- Attfield, Robin (2007). Beyond the Earth Charter: Taking Possible People Seriously. *Environmental Ethics*, 29(4): 359–367.
- Baasch, Stefanie; Bauriedl, Sybille; Hafner, Simone & Weidlich, Sandra (2012). Klimaanpassung auf regionaler Ebene: Herausforderungen einer regionalen Klimawandel-Governance. *Raumforschung und Raumordnung*, 70(3): 191–201. doi: 10.1007/s13147-012-0155-1.
- Balducci, Alessandro & Bertolini, Luca (2007). Reflecting on Practice or Reflecting with Practice? Interface. *Planning Theory & Practice*, 8(4): 532–555. doi: 10.1080/14649350701664770.
- Balducci, Alessandro; Boelens, Luuk; Hillier, Jean; Nyseth, Torill & Wilkinson, Cathy (2011). Introduction: Strategic spatial planning in uncertainty: theory and exploratory practice. *Town Planning Review*, 82(5): 481–501. doi: 10.3828/tpr.2011.29.
- Baraldi, Claudio; Corsi, Giancarlo & Esposito, Elena (1997). *GLU: Glossar zu Niklas Luhmanns Theorie sozialer Systeme*. Frankfurt am Main: suhrkamp.
- Barlösius, Eva (2006). Gleichwertig ist nicht gleich. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2006(37): 16–23.
- Batty, Michael (2008). The Size, Scale, and Shape of Cities. *Science*, 319(5864): 769–771. doi: 10.1126/science.1151419.

- Batty, Michael (2013). Great Planning Disasters: How we should tackle complexity by taming wicked problems. Unpublished version Friday, August 17, 2012. In M. Tewdwr-Jones, N.A. Phelps, & R. Freestone (Hrsg.), *The planning imagination: Peter Hall and the study of urban and regional planning*. Abingdon: Routledge.
- Baum, Howell S. (2005). Research and Planning Both Have Methods, but Research Is Not Planning. *Journal of Architectural & Planning Research*, 22(2): 121–128.
- Baum, Howell S. (2015). Planning with half a mind: Why planners resist emotion. *Planning Theory & Practice*, 16(4): 498–516. doi: 10.1080/14649357.2015.1071870.
- Baumgart, Sabine; David, Carl-Heinz; Diehl, Joachim; Finke, Lothar; Gemmeren, Christoph van; Greiving, Stefan et al. (2013). Planen in der Zukunft. In S. Baumgart & T. Terfrüchte (Hrsg.), *Zukunft der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen* (S. 5–17). Hannover: Verlag der ARL.
- BBSR, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2012). *Raumordnungsbericht 2011*. Bonn. http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_23566/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2012/ROB2011.html. Zugegriffen: 21. September 2012.
- Beck, Ulrich (1986). *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt am Main: suhrkamp.
- Beck, Ulrich (2008). *Weltrisikogesellschaft: Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit*. Frankfurt: suhrkamp.
- Beckman, Norman (1973). The Planner as a Bureaucrat. In A. Faludi (Hrsg.), *A reader in planning theory* (S. 251–263). Oxford: Pergamon Press.
- Beckmann, Joscha; Behr, Björn; Czudaj, Robert; Hertwig, Jana; Joachim, Stephanie C.; Kaluza, Stefan et al. (Hrsg.) (2015). *Wissenschaft trifft Koblenpott: Forschen und Leben im Ruhrgebiet*. Essen, Ruhr: Klartext.
- Beckmann, Klaus J. (2014). *Leitbilder in der Stadt- und Regionalplanung*. Regionalforum Zukunft. Regionalverband Ruhr (RVR), Oberhausen, 30. Januar 2014.
- Beckmann, Klaus J.; Gailing, Ludger; Hülz, Martina; Kemming, Herbert; Leibenath, Markus; Libbe, Jens et al. (2013). *Räumliche Implikationen der Energiewende: Positionspapier aus dem Raumwissenschaftlichen Netzwerk 11R* (difu-Paper).
- Benz, Arthur (1998). Zur Theorie der Planungskontrolle. In Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), *Methoden und Instrumente räumlicher Planung: Handbuch* (S. 254–273). Hannover: ARL.
- Benz, Arthur & Fürst, Dietrich (2003). Region – »Regional Governance« – Regionalentwicklung. In B. Adamaschek & M. Prühl (Hrsg.), *Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance - von der kommunalen zur regionalen Strategie* (S. 11–66). Gütersloh: Verlag der Bertelsmann-Stiftung.
- Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe & Simonis, Georg (2007). Einleitung. In A. Benz, S. Lütz, U. Schimank, & G. Simonis (Hrsg.), *Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder* (S. 9–26). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH.
- Berghaus, Margot (2011). *Luhmann leicht gemacht: Eine Einführung in die Systemtheorie*. Köln: Böhlau.
- Berkhout, Frans (2012). Adaptation to climate change by organizations. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 3(1): 91–106. doi: 10.1002/wcc.154.
- Berrang-Ford, Lea; Ford, James D. & Paterson, Jaclyn (2011). Are we adapting to climate change? *Global Environmental Change*, 21(1): 25–33. doi: 10.1016/j.gloenvcha.2010.09.012.
- Bertolini, Luca (2010a). Complex Systems, Evolutionary Planning? In G. de Roo & E.A. Silva (Hrsg.), *A planner's encounter with complexity* (S. 81–98). Burlington, VT: Ashgate.
- Bertolini, Luca (2010b). Coping with the Irreducible Uncertainties of Planning: An Evolutionary Approach. In J. Hillier & P. Healey (Hrsg.), *The Ashgate research companion to planning theory: Conceptual challenges for spatial planning* (S. 413–424). Farnham, Surrey: Ashgate.
- Bezirksregierung Düsseldorf (2012). *Leitlinien Regionalplanfortschreibung*. Düsseldorf. http://www.brd.nrw.de/planen_bauen/regionalplan/leitlinien.html. Zugegriffen: 25. März 2013.
- Biesbroek, G. R.; Klostermann, Judith E.M.; Termeer, Catrien J. A. M. & Kabat, Pavel (2013). On the nature of barriers to climate change adaptation. *Regional Environmental Change*, 13(5): 1119–1129. doi: 10.1007/s10113-013-0421-y.
- Birkinshaw, Julian; Hamel, Gary & Mol, Michael J. (2008). Management Innovation. *Academy of Management Review*, 33(4): 825–845. doi: 10.5465/AMR.2008.34421969.
- Birkmann, Jörn (2003). *Indikatoren zur Bestimmung und Evaluation nachhaltiger Raumentwicklung: für die Ebene der Regionalplanung am Beispiel von Ostbüdingen*. Dissertation. Universität Dortmund, Dortmund.
- Birkmann, Jörn (2008). Globaler Umweltwandel, Naturgefahren, Vulnerabilität und Katastrophenresilienz: Notwendigkeit der Perspektivenerweiterung in der Raumplanung. *Raumforschung und Raumordnung*, 66(1): 5–22. doi: 10.1007/BF03184043.
- Birkmann, Jörn (2014). Schutz, Anpassung oder Transformation? *ARL Nachrichten*, 44(1): 10–12.
- Birkmann, Jörn; Böhm, Hans R.; Buchholz, Frank; Büscher, Dirk; Daschkeit, Achim; Ebert, Sebastian et al. (Hrsg.) (2011). *Glossar Klimawandel und Raumentwicklung*. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- Birkmann, Jörn; Böhm, Hans R.; Buchholz, Frank; Büscher, Dirk; Daschkeit, Achim; Ebert, Sebastian et al. (2013). *Glossar Klimawandel und Raumentwicklung* (E-Paper der ARL 10). Hannover. urn:nbn:de:0156-73571. Zugegriffen: 2. Februar 2013.
- Birkmann, Jörn; Böhm, Hans R.; Büscher, Dirk; Fleischhauer, Mark; Frommer, Birte; Janssen, Gerold et al. (2010a). *Planungs- und Steuerungsinstrumente zum Umgang mit dem Klimawandel* (Diskussionspapier 8). Berlin. http://edoc.bbaw.de/volltexte/2011/1761/pdf/diskussionspapier_08_ARL.pdf. Zugegriffen: 31. Oktober 2011.
- Birkmann, Jörn & Fleischhauer, Mark (2009). Anpassungsstrategien der Raumentwicklung an den Klimawandel: „Climate Proofing“ — Konturen eines neuen Instruments. *Raumforschung und Raumordnung*, 67(2): 114–127. doi: 10.1007/BF03185700.
- Birkmann, Jörn & Fleischhauer, Mark (2013). Vulnerabilität von Raumnutzungen, Raumfunktionen und Raumstrukturen. In J. Birkmann, M. Vollmer, & J. Schanze (Hrsg.), *Raumentwicklung im Klimawandel: Herausforderungen für die räumliche Planung* (S. 44–68): Akademie für Raumforschung und Landesplanung.

- Birkmann, Jörn; Garschagen, Matthias; Kraas, Frauke & Quang, Nguyen (2010b). Adaptive urban governance: new challenges for the second generation of urban adaptation strategies to climate change. *Sustainability Science*, 5(2): 185–206. doi: 10.1007/s11625-010-0111-3.
- Birkmann, Jörn; Vollmer, Maike & Schanze, Jochen (Hrsg.) (2013). *Raumentwicklung im Klimawandel: Herausforderungen für die räumliche Planung*. Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- Bischoff, Ariane; Selle, Klaus & Sinning, Heidi (1995). *Informieren, Beteiligen, Kooperieren: Kommunikation in Planungsprozessen - eine Übersicht zu Formen, Verfahren und Methoden*. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- Blatter, Joachim K.; Janning, Frank & Wagemann, Claudius (2007). *Qualitative Politikanalyse: Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Blotevogel, Hans H. (2001). 80 Jahre regionale Selbstverwaltung im Ruhrgebiet. In W. Habrich & W. Hoppe (Hrsg.), *Strukturwandel im Ruhrgebiet. Perspektiven und Prozesse* (S. 9–24). Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- Blotevogel, Hans H. (2005). Zentrale Orte. In Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), *Handwörterbuch der Raumordnung* (S. 1307–1315). Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- Blotevogel, Hans H. (2009). Das Ruhrgebiet und die Metropolregion Rhein-Ruhr: ... auf dem Weg in die Zukunft. In A. Proseck, H. Schneider, B. Wetterau, H.A. Wessel, & D. Wiktorin (Hrsg.), *Atlas der Metropole Ruhr. Vielfalt und Wandel des Ruhrgebiets im Kartenbild* (S. 206–207). Köln: Emons.
- Blotevogel, Hans H. (2011a). Raumordnung im westlichen Deutschland 1945-1990. In Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), *Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung* (S. 115–168). Hannover: Verlag der ARL.
- Blotevogel, Hans H. (2011b). Raumordnung in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts: Geschichte der Raumordnung. In Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), *Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung* (S. 82–115). Hannover: Verlag der ARL.
- Blotevogel, Hans H. (2012). Herausforderungen für die Raumordnungsplanung heute - Neue Zielsetzungen, harte und weiche Steuerungsmodi. In C.O. Steger & A. Bunzel (Hrsg.), *Raumordnungsplanung quo vadis? Zwischen notwendiger Flankierung der kommunalen Bauleitplanung und unzulässigem Durchgriff; Tagungsband* (S. 11–41). Wiesbaden: Kommunal- und Schul-Verlag.
- Blotevogel, Hans H. (2014). *Transdisziplinarität als methodologisches Paradigma der Akademie für Raumforschung und Landesplanung?*, Workshop „Transdisziplinarität: Herausforderungen, Chancen und Risiken für die ARL im Wissenschafts-Praxis-Dialog“. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Berlin, 19. Mai 2014.
- BMVBS, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2011a). *Querschnittsauswertung von Status-quo Aktivitäten der Länder und Regionen zum Klimawandel* (BMVBS Online-Publikation 17/2011). Berlin. urn:nbn:de:101:1-201109087095. Zugegriffen: 15. April 2012.
- BMVBS, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2011b). *Raumentwicklungsstrategien zum Klimawandel: Ein MORO-Forschungsfeld* (MORO-Informationen 7/4). Berlin. http://www.klimamoro.de/fileadmin/Dateien/Ver%03%B6ffentlichungen/Publikatione_aus_dem_Modellvorhaben/BMVBS_MORO-Informationen_7-4.pdf. Zugegriffen: 15. April 2012.
- BMVBS, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2013). *Methodenhandbuch zur regionalen Klimafolgenbewertung in der räumlichen Planung: Systematisierung der Grundlagen regionalplanerischer Klimafolgenbewertung*. Berlin. urn:nbn:de:101:1-2013120313186. Zugegriffen: 27. März 2015.
- BMVBS, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung & BBSR, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2009). *Klimawandel als Handlungsfeld der Raumordnung: Ergebnisse der Vorstudie zu den Modellvorhaben "Raumentwicklungsstrategien zum Klimawandel"*. ein Projekt des Forschungsprogramms "Modellvorhaben der Raumordnung" (MORO) des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), betreut vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Forschungen 144). Bonn. http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Forschungen/2010/Heft144_DL.pdf?__blob=publicationFile&v=2. Zugegriffen: 9. Oktober 2015.
- Böckenbrink, Anja; Greiwe, Ulla & Weller, Michaela (2013). *AbsolventInnenbefragung 2011* (Materialien „Studium und Projektarbeit“ 10). Dortmund. http://www.raumplanung.tu-dortmund.de/rp/fileadmin/Dateien/PDF/Gelbe_Reihe/GR_10_AbsolventInnenbefragung_2011.pdf. Zugegriffen: 11. Juli 2013.
- Boeckelmann, Lukas & Mildner, Stormy-Annika (2011). *Unsicherheit, Ungewissheit, Risiko: Die aktuelle wissenschaftliche Diskussion über die Bestimmung von Risiken*. Berlin. http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/zeitschriftenschau/2011zs02_bkm_mdn_ks.pdf. Zugegriffen: 27. August 2015.
- Boelens, Luuk & Roo, Gert de (2016). Planning of undefined becoming: First encounters of planners beyond the plan. *Planning Theory*, 15(1): 42–67. doi: 10.1177/1473095214542631.
- Bogumil, Jörg (2005). Kommune/Kommunale Selbstverwaltung. In Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), *Handwörterbuch der Raumordnung* (S. 515–520). Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- Bogumil, Jörg; Heinze, Rolf G.; Lehner, Franz & Strohmeier, Klaus P. (2012). *Viel erreicht - wenig gewonnen: Ein realistischer Blick auf das Ruhrgebiet*. Essen: Klartext.
- Böhne, Kai; Finka, Maroš; Gustedt, Evelyn; Schön, Karl P.; Sielker, Franziska & Zilmer, Sabine (2014). *Response to the European Consultation on the Future of the Europe 2020 Strategy* (Positionspapier aus der ARL 101). Hannover. urn:nbn:de:0156-01010. Zugegriffen: 24. November 2014.
- Bojanowski, Axel (2014, Oktober 27). Klimawandel: Eine einzige Zahl entscheidet die Zukunft. *SPIEGEL Online*. <http://www.spiegel.de/natur/klima-erwaermung-und-wolken-bestimmen-klimasensitivitaet-a-997780.html>. Zugegriffen: 28. Oktober 2014.

- Bongartz, Michael (2011). *Der Regionalverband Ruhr als Akteur der Regionalentwicklung und -planung in der Metropole Ruhr*. Auftaktveranstaltung zum Regionalplan Ruhr. Regionalverband Ruhr (RVR), Essen, 6. Mai 2011.
- Bongartz, Michael (2014). Der Regionalplan Ruhr. In Regionalverband Ruhr (RVR) (Hrsg.), *Positionen und Perspektiven 2015: Jahrbuch Ruhr 2015* (S. 207–211). Essen, Ruhr: Klartext.
- Bongartz, Michael (2016a). *Raumordnerische Vorgaben für die Regionalplanung NRW: Sondersitzung Planungs- und Umweltausschuss*, RVR-Planungsausschuss. Regionalverband Ruhr (RVR), Essen, 20. Januar 2016.
- Bongartz, Michael (2016b). *Sachstandsbericht Kommunalgespräche* (RVR-Planungsausschuss 6). Essen. <http://www.ruhrparlament.de>. Zugegriffen: 28. Januar 2016.
- Bornemann, Laura; Gerloff, Sebastian; Konieczek, Magdalena; Köppel, Jacob; Schmütz, Inken; Timm, Mario et al. (2014). *Stadtplanung heute – Stadtplanung morgen. Eine Berufsfeldanalyse: Abschlussbericht des selbstbestimmten Master-Auftragsprojekts*. Wintersemester 2013/14. Berlin.
- Bortz, Jürgen & Döring, Nicola (2009). *Forschungsmethoden und Evaluation: Für Human- und Sozialwissenschaftler*. Heidelberg: Springer-Medizin-Verlag.
- Breheny, Michael J. (1983). A practical view of planning theory. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 10(1): 101–115. doi: 10.1068/b100101.
- Breidenbach, Philipp; Kambeck, Rainer; Matz, Florian & Schmidt, Christoph M. (2013). Jeder für sich oder doch mehr für alle? Wege zu einer intensiveren regionalen Kooperation im Ruhrgebiet. *Raumforschung und Raumordnung*, 71(2): 143–156. doi: 10.1007/s13147-013-0219-x.
- Brenner, Neil (Hrsg.) (2014). *Implosions/Explosions: Towards a Study of Planetary Urbanization*. Berlin: Jovis.
- Brenner, Neil (2015a). *The urban age in question: towards a new epistemology of the urban*. Melbourne School of Design, Dean's Lecture Series. University of Melbourne, Melbourne, 17. März 2015.
- Brenner, Neil (2015b). *Special Neil Brenner CUR Morning Tea*, Centre for Urban Research Seminar Series. RMIT University, Melbourne, 19. März 2015.
- Bröckling, Ulrich (2008). Alle planen, auch die, die nicht planen. - Niemand plant, auch die nicht, die planen: Konturen einer Debatte. *Mittelweg*, 36(6): 61–79.
- Bryman, Alan; Becker, Saul & Sempik, Joe (2008). Quality Criteria for Quantitative, Qualitative and Mixed Methods Research: A View from Social Policy. *International Journal of Social Research Methodology*, 11(4): 261–276. doi: 10.1080/13645570701401644.
- Bryson, John M. (1988). A Strategic Planning Process for Public and Non-profit Organizations. *Long Range Planning*, 21(1): 73–81. doi: 10.1016/0024-6301(88)90061-1.
- Bryson, John M. (2004). *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Bryson, John M. (2011). *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Bryson, John M.; Ackermann, Fran & Eden, Colin (2004). Contributions of Planning Under Pressure. *Planning Theory*, 3(3): 201–210. doi: 10.1177/1473095204048814.
- Bühl, Achim (2014). *SPSS 22: Einführung in die moderne Datenanalyse*. Hallbergmoos: Pearson Studium.
- Bulkeley, Harriet (2009). Planning and Governance of Climate Change. In S. Davoudi, J. Crawford, & A. Mehmood (Hrsg.), *Planning for climate change. Strategies for mitigation and adaptation for spatial planners* (S. 284–296). London, Sterling, VA: Earthscan.
- Bulkeley, Harriet; Edwards, Gareth A. & Fuller, Sara (2014). Contesting climate justice in the city: Examining politics and practice in urban climate change experiments. *Global Environmental Change*, 25: 31–40. doi: 10.1016/j.gloenvcha.2014.01.009.
- Bundesregierung (2008). *Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel*. vom Bundeskabinett am 17. Dezember 2008 beschlossen. Berlin. http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/das_gesamt_bf.pdf. Zugegriffen: 25. November 2011.
- Bundesregierung (2014). *Konsequenzen aus dem Sturm „Ela“ für die Klimawandelanpassung: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Bärbel Höhn, Annalena Baerbock, Dr. Gerhard Schick, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN* (Drucksache des Deutschen Bundestags 18/2235). Berlin. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/022/1802235.pdf>. Zugegriffen: 2. April 2015.
- Bunzel, Arno (2012). Grenzen und Gestaltungsmöglichkeiten der Raumordnungsplanung im Lichte der kommunalen Planungshoheit. In C.O. Steger & A. Bunzel (Hrsg.), *Raumordnungsplanung quo vadis? Zwischen notwendiger Flankierung der kommunalen Bauleitplanung und unzulässigem Durchgriff; Tagungsband* (S. 42–62). Wiesbaden: Kommunal- und Schul-Verlag.
- Byrne, David (2003). Complexity Theory and Planning Theory: A Necessary Encounter. *Planning Theory*, 2(3): 171–178. doi: 10.1177/147309520323002.
- Byrne, David (2005). Complexity, Configurations and Cases. *Theory, Culture & Society*, 22(5): 95–111. doi: 10.1177/0263276405057194.
- Byrne, David (2012). Considering Complex Systems: The Implications of the Complexity Frame of Reference for Planning. In G. de Roo, J. Hillier, & J. van Wezemael (Hrsg.), *Complexity and planning. Systems, assemblages and simulations* (S. 269–284). Burlington, VT: Ashgate.
- Campbell, Heather (2012). 'Planning ethics' and rediscovering the idea of planning. *Planning Theory*, 11(4): 379–399. doi: 10.1177/1473095212442159.
- Campbell, Scott D. (2003). *Case Studies in Planning: Comparative Advantages and the Problem of Generalization* (Working Paper Series URRC 02-07). Ann Arbor. www.caup.umich.edu/workingpapers. Zugegriffen: 31. Juli 2011.
- Campbell, Scott D. & Fainstein, Susan S. (Hrsg.) (2011). *Readings in planning theory*. Chichester: Wiley-Blackwell.
- Carter, Donald K. (Hrsg.) (2016). *Remaking post-industrial cities: Lessons from North America and Europe*. New York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Christchurch City Libraries, Ngā Kete Wānanga o Ōtautahi (2016). Landfall in Unknown Seas. <http://my.christchurchcitylibraries.com/landfall-in-unknown-seas>. Zugegriffen: 11. März 2016.

- Christensen, Karen S. (1985). Coping with Uncertainty in Planning. *Journal of the American Planning Association*, 51(1): 63–73. doi: 10.1080/01944368508976801.
- Christensen, Karen S. (1999). *Cities and complexity: Making intergovernmental decisions*. Thousand Oaks: SAGE.
- Christensen, Karen S. (2012). Planning in Complexity. In G. de Roo, J. Hillier, & J. van Wezemaal (Hrsg.), *Complexity and planning: Systems, assemblages and simulations* (S. 75–91). Burlington, VT: Ashgate.
- Christensen, Karen S. (2015). Both Process and Outcome Essential to Planning. *Journal of Planning Education and Research*, 35(2): 188–198. doi: 10.1177/0739456X14566277.
- Cilliers, Paul (1998). *Complexity and postmodernism: Understanding complex systems*. London, New York: Routledge.
- Cilliers, Paul (2005). Complexity, Deconstruction and Relativism. *Theory, Culture & Society*, 22(5): 255–267. doi: 10.1177/0263276405058052.
- Cilliers, Paul (2011). Why We Cannot Know Complex Things Completely. *Emergence*, 4(1-2): 77–84. doi: 10.1080/15213250.2002.9687736.
- Clifford, Ben & Tewdwr-Jones, Mark (2013). *The collaborating planner? Practitioners in the neoliberal age*. Bristol: Policy Press.
- Cohen, Michael D.; March, James G. & Olsen, Johan P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1): 1–25.
- Collier, David; LaPorte, Jody & Seawright, Jason (2012). Putting Typologies to Work: Concept Formation, Measurement, and Analytic Rigor. *Political Research Quarterly*, 65(1): 217–232.
- Collier, David & Mahon, James E., Jr. (1993). Conceptual 'Stretching' Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis. *American Political Science Review*, 87(4): 845–855.
- Corley, Kevin G. & Gioia, Dennis A. (2011). Building Theory about Theory Building: What Constitutes a Theoretical Contribution? *Academy of Management Review*, 36(1): 12–32. doi: 10.5465/amr.2011.55662499.
- Cormont, Pascal (2014). Klimaanpassung und Regionalplanung im Ruhrgebiet. In R. Kastorff-Viehmann, Y. Utku, & Regionalverband Ruhr (RVR) (Hrsg.), *Regionale Planung im Ruhrgebiet. Von Robert Schmidt lernen? 100 Jahre regionale Planung im Revier* (S. 161–171). Essen: Klartext.
- Courtney, Hugh; Kirkland; Jane & Viguerie, Patrick (1997). Strategy Under Uncertainty. *Harvard Business Review*, 75(6): 67–79.
- Crane, Randall & Weber, Rachel (Hrsg.) (2012). *The Oxford handbook of urban planning*. New York: Oxford University Press.
- Creswell, John W. (2013). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches*. Los Angeles: SAGE.
- Cretney, Raven (2014). Resilience for Whom? Emerging Critical Geographies of Socio-ecological Resilience. *Geography Compass*, 8(9): 627–640. doi: 10.1111/gec3.12154.
- Dangschat, Jens S. (2006). Raumplanung unter Unsicherheiten: beherrschbarer Widerspruch? In K. Selle (Hrsg.), *Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte, Theorien, Impulse* (S. 378–388). Dortmund: Rohn.
- Daschkeit, Achim & Kropp, Jürgen P. (2008). Anpassung und Planungshandeln im Licht des Klimawandels. *Informationen zur Raumentwicklung*, 2008(6-7): 353–361.
- Davidoff, Paul (1965). Advocacy and Pluralism in Planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 31(4): 331–338. doi: 10.1080/01944366508978187.
- Davidoff, Paul & Reiner, Thomas A. (1962). A Choice Theory of Planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 28(2): 103–115. doi: 10.1080/01944366208979427.
- Davoudi, Simin (2009a). Asymmetric development in spatial planning: positivist content and post-modernist processes? In S. Davoudi (Hrsg.), *Conceptions of space and place in strategic spatial planning* (S. 207–244). London: Routledge.
- Davoudi, Simin (2009b). *Framing the Role of Spatial Planning in Climate Change*. Newcastle. <http://henleymba.com.hk/web/FILES/REP/Framing.pdf>. Zugriffen: 15. Dezember 2012.
- Davoudi, Simin (2012). The Legacy of Positivism and the Emergence of Interpretive Tradition in Spatial Planning. *Regional Studies*, 46(4): 429–441. doi: 10.1080/00343404.2011.618120.
- Davoudi, Simin (2015). Planning as practice of knowing. *Planning Theory*, 14(3): 316–331. doi: 10.1177/1473095215575919.
- Davoudi, Simin; Crawford, Jenny & Mehmood, Abid (2009). Climate Change and Spatial Planning Responses. In S. Davoudi, J. Crawford, & A. Mehmood (Hrsg.), *Planning for climate change: Strategies for mitigation and adaptation for spatial planners* (S. 7–18). London, Sterling, VA: Earthscan.
- Davoudi, Simin; Shaw, Keith; Haider, L. J.; Quinlan, Allyson E.; Peterson, Garry D.; Wilkinson, Cathy et al. (2012). Resilience: A Bridging Concept or a Dead End? "Reframing" Resilience: Challenges for Planning Theory and Practice Interacting Traps: Resilience Assessment of a Pasture Management System in Northern Afghanistan Urban Resilience: What Does it Mean in Planning Practice? Resilience as a Useful Concept for Climate Change Adaptation? The Politics of Resilience for Planning: A Cautionary Note. *Interface. Planning Theory & Practice*, 13(2): 299–333. doi: 10.1080/14649357.2012.677124.
- Davy, Benjamin (2008). Plan it without a condom! *Planning Theory*, 7(3): 301–317. doi: 10.1177/1473095208096885.
- Davy, Benjamin (2013). *Do planners need exorcism or witchcraft? Polyrationality and the misfortune of having only one spear*, Ruhr Lecture. TU Dortmund, Dortmund, 18. Dezember 2013.
- Davy, Benjamin & Pellissery, S. (2011). Review essay: Climate change and global social policy. *Global Social Policy*, 11(1): 106–113. doi: 10.1177/1468018110392000.
- Dawkins, Casey J. (2016). Preparing Planners: The Role of Graduate Planning Education. *Journal of Planning Education and Research* (Online first). doi: 10.1177/0739456X15627193.
- Denis, Jean-Louis; Lamothe, Lise & Langley, Ann (2001). The Dynamics of Collective Leadership and Strategic Change in Pluralistic Organizations. *Academy of Management Journal*, 44(4): 809–837. doi: 10.2307/3069417.
- Dessai, Suraje; Hulme, Mike; Lempert, Robert & Pielke, Roger, JR (2009). Climate prediction: a limit to adaptation? In W.N. Adger, I. Lorenzoni, & K.L. O'Brien (Hrsg.), *Adapting to climate change: Thresholds, values, governance* (S. 64–78). Cambridge: Cambridge University Press.
- Deutschländer, Thomas & Delelane, Clementine (2012). *Auswertung regionaler Klimaprojektionen für Deutschland hinsichtlich der Änderung des Extremverhaltens von Temperatur, Niederschlag und Windgeschwindigkeit: Abschlussbericht*. Offenbach.

- http://www.dwd.de/bvbw/generator/DWDWWW/Content/Presse/Pressekonferenzen/2012/PK__30__10__12/Studie_20121030.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/Studie_20121030.pdf. Zugegriffen: 3. Januar 2013.
- difu, Deutsches Institut für Urbanistik (2008). *Planspiel ROG-Neuordnung 2008: Ergebnisse und Empfehlungen*. Im Auftrag des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung. Berlin.
- Diller, Christian (2009). *Methoden der Raumplanung in der Praxis: Ergebnisse einer bundesweiten Befragung in Raumplanungssituationen*. Berlin: Universitätsverlag der TU Berlin.
- Diller, Christian (2010). Methoden in der Praxis der deutschen Raumplanung: Überlegungen zur Systematisierung und Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage in Raumplanungsinstitutionen. *disP*, 46(182).
- Diller, Christian (2013). Ein nützliches Forschungswerkzeug!: Zur Anwendung des Akteurzentrierten Institutionalismus in der Raumplanungsforschung und den Politikwissenschaften. *PND | online(I)*.
- Diller, Christian (2015). Bürgerpartizipation und politische Planungsprozesse: drei kritische Schnittstellen – Eine Auswertung des Forschungsstandes. *PND | online(I)*: 1–20.
- Diller, Christian (in Bearbeitung). Der neue Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen im Lichte der deutschen Raumordnungsdebatten des letzten Jahrzehnts. In C.W. Lamker, N. Mägdefrau, S. Paßlick, & K. Pelka (Hrsg.), *Landesplanung neu diskutiert* (S. 1–13). Hannover: Verlag der ARL.
- Diller, Christian & Hebecker, Jan (2008). Klimawandel in Deutschland: Handlungsmöglichkeiten der Regionalplanung. *Standort - Zeitschrift für Angewandte Geographie*, 32(2): 62–70.
- Dobrucka, Lucia (2016). Reframing planning theory in terms of five categories of questions. *Planning Theory*, 15(2): 145–161. doi: 10.1177/1473095214525392.
- Domhardt, Hans-Jörg; Benzel, Lothar; Kiwitt, Thomas P.M.; Scheck, Christoph & Weick, Theophil (2011). Konzepte und Inhalte der Raumordnung. In Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), *Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung* (S. 203–278). Hannover: Verlag der ARL.
- Donnelley, Strachan (1989). Hans Jonas, the Philosophy of Nature, and the Ethics of Responsibility. *Social Research*, 56(3): 635–657.
- Dooley, Kevin (2004). Complexity Science Models of Organizational Change and Innovation. In M.S. Poole & A.H. Van de Ven (Hrsg.), *Handbook of organizational change and innovation* (S. 354–373). Oxford, New York, N.Y.: Oxford University Press.
- Dörner, Dietrich (2003). *Die Logik des Misslingens: Strategisches Denken in komplexen Situationen*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt-Taschenbuch-Verlag.
- Dörries, Bernd (2012, April 13). Tiefgelegt: Die Leute im Ruhrgebiet sind Jammern nicht gewohnt, dabei hätten sie schon lange allen Grund dazu. Nun ist die Finanzlage so schlimm, dass sich die Grundsatzfrage stellt: Will man das Revier aufgeben? *Süddeutsche Zeitung*, S. 3.
- Dovers, Stephen R. (1995). A framework for scaling and framing policy problems in sustainability. *Ecological Economics*, 12(2): 93–106.
- Dovers, Stephen R. (1996). Sustainability: Demands on Policy. *Journal of Public Policy*, 16(03): 303. doi: 10.1017/S0143814X00007789.
- Dovers, Stephen R. (2005). *Environment and sustainability policy: Creation, implementation, evaluation*. Sydney: Federation Press.
- DUDEN (2015a). Akteur, der. Bibliographisches Institut GmbH. <http://www.duden.de/rechtschreibung/Akteur>. Zugegriffen: 23. Juli 2015.
- DUDEN (2015b). Frage, die. Bibliographisches Institut GmbH. <http://www.duden.de/rechtschreibung/Frage>. Zugegriffen: 23. Juli 2015.
- DUDEN (2015c). Information, die. Bibliographisches Institut GmbH. <http://www.duden.de/rechtschreibung/Information>. Zugegriffen: 23. Juli 2015.
- Durner, Wolfgang (2011). Raumordnung auf der europäischen Ebene. In Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), *Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung* (S. 395–403). Hannover: Verlag der ARL.
- dynaklim (2011a). *Roadmap 2020: Regionale Klimaanpassung: Netzwerk- und Forschungsprojekt dynaklim*. Factsheet (dynaklim Publikation). Dortmund. http://dynaklim.ahu.de/dynaklim/dms/templating-kit/themes/dynaklim/pdf/download/factsheets/E2-2_Factsheet_Roadmap_2020.pdf. Zugegriffen: 22. August 2014.
- dynaklim (2011b). *Roadmap2020: Der Weg zu einer regionalen Klimaanpassungsstrategie* (dynaklim Publikation). Dortmund, Aachen. http://dynaklim.ahu.de/dynaklim/dms/templating-kit/themes/dynaklim/pdf/download/factsheets/E2-2_Factsheet_Roadmap_2020.pdf. Zugegriffen: 22. August 2014.
- EC, European Commission & EEA, European Environmental Agency (2012). Uncertainty guidance: CLIMATE-ADAPT European Climate Adaptation Platform. European Commission (EC); European Environmental Agency (EEA). <http://climate-adapt.eea.europa.eu/web/guest/uncertainty-guidance-ai>. Zugegriffen: 3. Januar 2013.
- Eisenhardt, Kathleen M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review*, 14(4): 532–550. doi: 10.5465/AMR.1989.4308385.
- Ellwein, Thomas (1968). *Politik und Planung*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Emirbayer, Mustafa & Mische, Ann (1998). What Is Agency? *The American Journal of Sociology*, 103(4): 962–1023.
- Erbguth, Wilfried (2013). Raumordnung und Fachplanung: Ein Dauerthema - Grundsätzliches und Aktuelles. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 128(5): 274–280.
- Erenz, Benedikt (2013, April 18). Ein Wort geht um die Welt: »Nachhaltigkeit«, »sustainable development« – der Begriff ist jetzt genau 300 Jahre alt. Aber war sein Schöpfer tatsächlich schon ein Grüner? Fragen an den Kulturhistoriker Ulrich Grober. *DIE ZEIT*, S. 20.
- Ernste, Huib (2012). Framing Cultures of Spatial Planning. *Planning Practice and Research*, 27(1): 87–101. doi: 10.1080/02697459.2012.661194.
- EU, Europäische Union (2007). *Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft: Lissabon-Vertrag*.
- Fainstein, Susan S. (2000). New Directions in Planning Theory. Featured Essay. *Urban Affairs Review*, 35(4): 451–478.

- Fainstein, Susan S. (2005). Cities and Diversity: Should We Want It? Can We Plan For It? 40th Anniversary Featured Essay. *Urban Affairs Review*, 41(1): 3–19. doi: 10.1177/1078087405278968.
- Fainstein, Susan S. (2010). *The just city*. Ithaca: Cornell University Press.
- Fainstein, Susan S. & Campbell, Scott D. (2011). Introduction: The Structure and Debates of Planning Theory. In S.D. Campbell & S.S. Fainstein (Hrsg.), *Readings in planning theory* (S. 1–20). Chichester: Wiley-Blackwell.
- Fainstein, Susan S. & DeFilippis, James (2016). Introduction: The Structure and Debates of Planning Theory. In S.S. Fainstein & J. DeFilippis (Hrsg.), *Readings in planning theory* (S. 1–18). Chichester, West Sussex: Wiley-Blackwell.
- Fainstein, Susan S. & Fainstein, Norman I. (1971). City Planning and Political Values. *Urban Affairs Quarterly*, 6(3): 341–362. doi: 10.1177/107808747100600305.
- Faludi, Andreas (1970). The planning environment and the meaning of “planning”. *Regional Studies*, 4(1): 1–9. doi: 10.1080/09595237000185011.
- Faludi, Andreas (Hrsg.) (1973a). *A reader in planning theory*. Oxford: Pergamon Press.
- Faludi, Andreas (1973b). *Planning theory*. Oxford, New York: Pergamon Press.
- Faludi, Andreas (1989). Conformance vs. Performance: Implications for Evaluation. *Impact Assessment*, 7(2-3): 135–151. doi: 10.1080/07349165.1989.9726017.
- Faludi, Andreas & Mastop, H. (1997). Evaluation of strategic plans: the performance principle. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 24(6): 815–832.
- Faulstich, Martin; Heinrichs, Bernhard; Neldner, Wolfgang; Runkel, Peter; Hülz, Martina & Stefansky, Andreas (2013). *ARL-Empfehlungen zum Netzausbau für die Energiewende* (Positionspapier aus der ARL 93). Hannover. <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00931>. Zugegriffen: 8. August 2013.
- Ferreira, Antonio (2013). Emotions in planning practice: a critical review and a suggestion for future developments based on mindfulness. *Town Planning Review*, 84(6): 703–719. doi: 10.3828/tpr.2013.37.
- Filion, Pierre; Shipley, Robert & Te, Zeralynne (2007). Works Planners Read: Findings from a Canadian Survey. *Canadian Journal of Urban Research*, 16(1): 59–91.
- Fischer, Frank & Mandell, Alan (2012). Transformative Learning in Planning and Policy Deliberation: Probing Social Meaning and Tacit Assumptions. In F. Fischer & H. Gottweis (Hrsg.), *The argumentative turn revisited: Public policy as communicative practice* (S. 343–370). Durham: Duke University Press.
- Fleischhauer, Mark & Greiving, Stefan (2008). Raumplanung: in Zeiten des Klimawandels wichtiger denn je! Größere Planungsflexibilität durch informelle Ansätze einer Klimarisiko-Governance. *RaumPlanung*, 2008(137): 61–66.
- Flex, Florian; Gerber, Markus & Terfrüchte, Thomas (in Bearbeitung). Das Zentrale-Orte-Konzept in der nordrhein-westfälischen Landesplanung: Steuerungswirkung ohne Steuerungsanspruch? In C.W. Lamker, N. Mägdefrau, S. Paßlick, & K. Pelka (Hrsg.), *Landesplanung neu diskutiert*. Hannover: Verlag der ARL.
- Flex, Florian & Lamker, Christian W. (2012). Verantwortung, Versorgung, Entwicklung – Daseinsvorsorge zwischen Kooperation und Wettbewerb. In A. Growe, K. Heider, C.W. Lamker, S. Paßlick, & T. Terfrüchte (Hrsg.), *Polyzentrale Stadtregionen – Die Region als planerischer Handlungsraum*. 14. Junges Forum der ARL 22. bis 24. Juni 2011 in Dortmund (S. 75–85). Hannover: Verlag der ARL.
- Flyvbjerg, Bent (1998). *Rationality and power: Democracy in practice*. Chicago: University of Chicago Press.
- Flyvbjerg, Bent (2004). Phronetic planning research: theoretical and methodological reflections. *Planning Theory & Practice*, 5(3): 283–306. doi: 10.1080/1464935042000250195.
- Flyvbjerg, Bent (2006a). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2): 219–245. doi: 10.1177/1077800405284363.
- Flyvbjerg, Bent (2006b). Social Science That Matters. *Foresight Europe*(2): 38–42.
- Flyvbjerg, Bent (2011). Case Study. In N.K. Denzin & Y.S. Lincoln (Hrsg.), *The Sage handbook of qualitative research* (S. 301–316). Thousand Oaks: SAGE.
- Flyvbjerg, Bent (2014). *Megaproject planning and management: Essential readings*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Forester, John (1993). Learning from Practice Stories: The Priority of Practical Judgment. In F. Fischer & J. Forester (Hrsg.), *The Argumentative turn in policy analysis and planning*. Published in the Taylor & Francis e-Library (S. 186–209). Durham: Duke University Press.
- Forester, John (1999). *The deliberative practitioner: Encouraging participatory planning processes*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Forester, John (2013). On the theory and practice of critical pragmatism: Deliberative practice and creative negotiations. *Planning Theory*, 12(1): 5–22. doi: 10.1177/1473095212448750.
- Fox-Rogers, Linda & Murphy, Enda (2016). Self-perceptions of the role of the planner. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 43(1): 74–92. doi: 10.1177/0265813515603860.
- Frey, Andreas (2014, April 10). 7 Thesen zur Klimaforschung. *DIE ZEIT*, S. 39.
- Frey, Oliver (2008). Regulierte Selbstregulierung und Selbstorganisation in der Raumplanung: Von der linearen Planung über Partizipation als eine integrierte Strategie von "Urban Governance" zur regulierten Selbststeuerung und Selbstorganisation in der Raumplanung. In A. Hamedinger, A. Breitfuss, J.S. Dangschat, & O. Frey (Hrsg.), *Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat* (S. 224–249). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH.
- Friedmann, John (1987). *Planning in the public domain: From knowledge to action*. Princeton: Princeton University Press.
- Friedmann, John (2004). Strategic spatial planning and the longer range. *Interface. Planning Theory & Practice*, 5(1): 49–67. doi: 10.1080/1464935042000185062.
- Friedmann, John (2008). The Uses of Planning Theory: A Bibliographic Essay. Commentary. *Journal of Planning Education and Research*, 28(2): 247–257. doi: 10.1177/0739456X08325220.
- Friedmann, John & Hudson, Barclay (1974). Knowledge and Action: A Guide to Planning Theory. *Journal of the American Institute of Planners*, 40(1): 2–16. doi: 10.1080/01944367408977442.
- Friend, John (2004). Response from John Friend: A Future for the Non-Academic Planning Theorist? *Planning Theory*, 3(3): 249–262. doi: 10.1177/1473095204048818.
- Friend, John & Hickling, Allen (1987). *Planning Under Pressure: The Strategic Choice Approach*. Oxford: Pergamon Press.

- Friend, John & Hickling, Allen (2005). *Planning under pressure: The strategic choice approach*. Plus a new chapter containing invited contributions from 21 users. Amsterdam: Elsevier/Butterworth-Heinemann.
- Friend, John & Jessop, William N. (1969). *Local government and strategic choice: An operational research approach to the processes of public planning*. Michigan: University of Michigan Press.
- Friend, John; Power, John M. & Yewlett, C. J.L. (1974). *Public planning: The inter-corporate dimension*. London: Tavistock Publications.
- Fröhlich, Jannes; Knieling, Jörg; Schaerffer, Mareike & Zimmermann, Thomas (2011). *Instrumente der regionalen Raumordnung und Raumentwicklung zur Anpassung an den Klimawandel* (neopolis working papers: urban and regional studies 10). Hamburg. http://www.klimzug.de/_media/neopolis_working_paper_no_10-1.pdf. Zugegriffen: 19. November 2011.
- Frommer, Birte (2010a). Akteure regionaler Anpassungsstrategien an den Klimawandel - Lernprozesse und Eigendynamiken im strategischen Diskurs. In G. Hutter & T. Wiechmann (Hrsg.), *Strategische Planung. Zur Rolle der Planung in der Strategieentwicklung für Städte und Regionen* (S. 59–84). Berlin.
- Frommer, Birte (2010b). *Regionale Anpassungsstrategien an den Klimawandel - Akteure und Prozess*. Dissertation. Darmstadt: Verein zur Förderung des Instituts WAR.
- Frommer, Birte; Buchholz, Frank & Böhm, Hans R. (Hrsg.) (2011a). *Anpassung an den Klimawandel - regional umsetzen!: Ansätze zur Climate Adaptation Governance unter der Lupe*. München: Oekom-Verlag.
- Frommer, Birte; Buchholz, Frank & Böhm, Hans R. (2011b). Anpassung an den Klimawandel - Regional umsetzen! Eine Einführung in den Sammelband. In B. Frommer, F. Buchholz, & H.R. Böhm (Hrsg.), *Anpassung an den Klimawandel - regional umsetzen!: Ansätze zur Climate Adaptation Governance unter der Lupe* (S. 14–24). München: Oekom-Verlag.
- Frommer, Birte; Buchholz, Frank & Böhm, Hans R. (2011c). Climate Adaptation Governance - ein wirksamer Ansatz zur Umsetzung von Klimaanpassung auf der regionalen Ebene? In B. Frommer, F. Buchholz, & H.R. Böhm (Hrsg.), *Anpassung an den Klimawandel - regional umsetzen!: Ansätze zur Climate Adaptation Governance unter der Lupe* (S. 260–270). München: Oekom-Verlag.
- Fuhse, Jan (2005). *Theorien des politischen Systems: David Easton und Niklas Luhmann; eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH.
- Fünfgeld, Hartmut (2010). Institutional challenges to climate risk management in cities. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 2(3): 156–160. doi: 10.1016/j.cosust.2010.07.001.
- Fünfgeld, Hartmut & McEvoy, Darryn (2014). Frame divergence in climate change adaptation policy: insights from Australian local government planning. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 32(4): 603–622. doi: 10.1068/c1234.
- Fürst, Dietrich (1996). Komplexitätsverarbeitung in der Planung (Stadt-, Regional- und Landesplanung) - am Beispiel der Regionalplanung. *Difu-Berichte* 3/1996. *Archiv für Kommunalwissenschaften*, 35(3): 20–37.
- Fürst, Dietrich (2005). Entwicklung und Stand des Steuerungsverständnisses in der Raumplanung. *disP - The Planning Review*, 163(4): 16–27.
- Fürst, Dietrich (2008). Planung als politischer Prozess. In D. Fürst & F. Scholles (Hrsg.), *Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung* (S. 48–69). Dortmund: Rohn.
- Fürst, Dietrich (2010). *Raumplanung: Herausforderungen des deutschen Institutionensystems*. Detmold: Rohn.
- Fürst, Dietrich (2014a). Kann die Regionalplanung die Raumplanung retten? In P. Küpper, M. Levin-Keitel, F. Maus, P. Müller, S. Reimann, M. Sondermann, et al. (Hrsg.), *Raumentwicklung 3.0 – Gemeinsam die Zukunft der räumlichen Planung gestalten. 15. Junges Forum der ARL 6. bis 8. Juni 2012 in Hannover* (S. 50–61). Hannover: Verlag der ARL.
- Fürst, Dietrich (2014b). Koordination und Führung in der Regionalplanung. *Raumforschung und Raumordnung*, 72(6): 451–462. doi: 10.1007/s13147-014-0311-x.
- Fürst, Dietrich (2014c). Regionalverbände im Vergleich. In R. Kastorff-Viehmann, Y. Utku, & Regionalverband Ruhr (RVR) (Hrsg.), *Regionale Planung im Ruhrgebiet: Von Robert Schmidt lernen? 100 Jahre regionale Planung im Revier* (S. 95–105). Essen: Klartext.
- Fürst, Dietrich & Ritter, Ernst-Hasso (1993). *Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung: Ein verwaltungswissenschaftlicher Grundriß*. Düsseldorf: Werner.
- Fürst, Dietrich & Ritter, Ernst-Hasso (2005). Planung. In Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), *Handwörterbuch der Raumordnung* (S. 765–769). Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- Fürst, Dietrich & Scholles, Frank (2008a). Einführung. In D. Fürst & F. Scholles (Hrsg.), *Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung* (S. 15–18). Dortmund: Rohn.
- Fürst, Dietrich & Scholles, Frank (Hrsg.) (2008b). *Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung*. Dortmund: Rohn.
- G7 (2015). *G7 Foreign Ministers' Meeting Communiqué, Lübeck, 15 April 2015*. Lübeck.
- Gamson, William A. & Lasch, Kathryn E. (1981). *The political culture of social welfare policy* (CRSO Working Paper 242). Ann Arbor. <http://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/51014/242.pdf?sequence=1>. Zugegriffen: 6. August 2015.
- Ganser, Karl (1999). Nachhaltige Regionalentwicklung durch die IBA Emscher Park. In D. Kurth, R. Scheuven, & P. Zlonicky (Hrsg.), *Laboratorium Emscher Park* (S. 14–18). Dortmund: IRPUD.
- Garvey, James (2008). *The ethics of climate change: Right and wrong in a warming world*. London: Continuum.
- Geden, Oliver & Beck, Silke (2015). Klimapolitik am Scheideweg. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 65(31–32): 12–18.
- Gellert, Manfred & Nowak, Claus (2004). *Teamarbeit, Teamentwicklung, Teamberatung: Ein Praxisbuch für die Arbeit in und mit Teams*. Meezen: Limmer.
- George, Alexander L. & Bennett, Andrew (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Gerrits, Lasse M. (2012). *Punching clouds: An introduction to the complexity of public decision-making*. Litchfield Park: Emergent Publications.
- Gerrits, Lasse M. & Verweij, Stefan (2015). Taking stock of complexity in evaluation: A discussion of three recent publications. *Evaluation*, 21(4): 481–491. doi: 10.1177/1356389015605204.

- Giezen, Mendel; Bertolini, Luca & Salet, Willem (2015). Adaptive Capacity Within a Mega Project: A Case Study on Planning and Decision-Making in the Face of Complexity. *European Planning Studies*, 23(5): 999–1018. doi: 10.1080/09654313.2014.916254.
- Gleeson, Brendan J. (2016). Disasters, Vulnerability and Resilience of Cities. In S.S. Fainstein & J. DeFilippis (Hrsg.), *Readings in planning theory* (S. 241–257). Chichester, West Sussex: Wiley-Blackwell.
- Goch, Stefan (2009). Das Ruhrgebiet: Kaum zu fassen. In A. Prosek, H. Schneider, B. Wetterau, H.A. Wessel, & D. Wiktorin (Hrsg.), *Atlas der Metropole Ruhr. Vielfalt und Wandel des Ruhrgebiets im Kartenbild* (S. 10–13). Köln: Emons.
- Goch, Stefan (2014). Am (vorläufigen) Ende der Ruhrstadt-Debatten: Perspektiven der Zusammenarbeit im Ruhrgebiet. In R. Kastorff-Viehmann, Y. Utku, & Regionalverband Ruhr (RVR) (Hrsg.), *Regionale Planung im Ruhrgebiet: Von Robert Schmidt lernen? 100 Jahre regionale Planung im Revier* (S. 205–212). Essen: Klartext.
- Goppel, Konrad (2011). Programme, Pläne und Verfahren der Raumordnung. In Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), *Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung* (S. 435–450). Hannover: Verlag der ARL.
- Gramm, Christof & Pieper, Stefan U. (2008). *Grundgesetz: Bürgerkommentar, Antworten der Verfassung auf gesellschaftliche Fragen*. Ausgabe der Zentralen für Politische Bildung. Baden-Baden: Nomos.
- Grange, Kristina (2016). Planners - A silenced profession? The politicisation of planning and the need for fearless speech. *Planning Theory* (Online first). doi: 10.1177/1473095215626465.
- Gravert, Andreas; Günzel, Marian; Volkmann, Anne & Wiechmann, Thorsten (2013). Agenda Setting in der Planung. *RaumPlanung*(167): 21–26.
- Greiving, Stefan (2007). Raumrelevante Risiken - materielle und institutionelle Herausforderungen für räumliche Planung in Europa. Workshop des Deutschen Komitee Katastrophenvorsorge e.V. und der Akademie für Raumforschung und Landesplanung am 27./28.11.2006 in Hannover. In G. Tetzlaff, H. Karl, & G. Overbeck (Hrsg.), *Wandel von Vulnerabilität und Klima: Müssen unsere Vorsorgewerkzeuge angepasst werden? Workshop des Deutschen Komitee Katastrophenvorsorge e.V. und der Akademie für Raumforschung und Landesplanung am 27./28.11.2006 in Hannover* (S. 78–92). Bonn: Dt. Komitee Katastrophenvorsorge e.V.
- Greiving, Stefan (2011a). Gesamtplanung auf überörtlicher und örtlicher Ebene: Übersicht über die Planungsarten. In Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), *Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung* (S. 385–387). Hannover: Verlag der ARL.
- Greiving, Stefan (2011b). Rechtlicher und institutioneller Rahmen der Bauleitplanung. In Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), *Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung* (S. 421–425). Hannover: Verlag der ARL.
- Greiving, Stefan (2011c). Regelungsgegenstände der Raumplanung: Die Ebenen Bund, Länder, Regionen und Kommunen. In Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), *Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung* (S. 404–405). Hannover: Verlag der ARL.
- Greiving, Stefan; Birkmann, Jörn & Diehl, Joachim (2013). Klimaanpassung: Handlungsfelder für die Raumentwicklung – vertiefend diskutiert am Beispiel Hochwasserrisikomanagement. In S. Baumgart & T. Terfrüchte (Hrsg.), *Zukunft der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen*. Hannover: Verlag der ARL.
- Greiving, Stefan; David, Carl-Heinz; Droste, Bernd; Einig, Klaus; Flex, Florian; Gemmeren, Christoph van et al. (2015). *Neuanstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen* (Positionspapier aus der ARL 102). Hannover. urn:nbn:de:0156-01024. Zugegriffen: 18. Dezember 2015.
- Greiving, Stefan; Flex, Florian & Terfrüchte, Thomas (2015). Vergleichende Untersuchung der Zentrale-Orte-Konzepte in den Ländern und Empfehlungen zu ihrer Weiterentwicklung. *Raumforschung und Raumordnung*, 73(4): 285–297. doi: 10.1007/s13147-015-0357-4.
- Greiving, Stefan; Hartz, Andrea; Hurth, Florian & Saad, Sascha (2016). Raumordnerische Risikovorsorge am Beispiel der Planungsregion Köln. *Raumforschung und Raumordnung*. doi: 10.1007/s13147-016-0387-6.
- Grunau, Jens-Peter & Schönwandt, Walter L. (2010). Dealing with Society's 'Big Messes'. In G. de Roo & E.A. Silva (Hrsg.), *A planner's encounter with complexity* (S. 41–62). Burlington, VT: Ashgate.
- Gualini, Enrico (2010). Planungstheorie. In D. Henckel, A. Besecke, K. Kuczkowski, P. Lau, E. Pahl-Weber, & F. Stellmacher (Hrsg.), *Planen - Bauen - Umwelt: Ein Handbuch* (S. 365–369). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gualini, Enrico (2011). *Reflecting on Stuttgart 21: deliberative promises and the paradoxes of democratization as event*. Paper presented at the International Research Conference planning/conflict, Berlin 27-28 October 2011. Berlin.
- Gualini, Enrico (2015). Mediating Stuttgart 21: The Struggle for Reconstructing Local Democracy Between Agonistic and Deliberative Practices. In E. Gualini (Hrsg.), *Planning and Conflict: Critical Perspectives on Contentious Urban Developments* (S. 185–212). New York: Routledge.
- Gunder, Michael (2000). Urban Policy Formation Under Efficiency: The Case of the Auckland City Council's Britomart Project. In P.A. Memon & H. Perkins (Hrsg.), *Environmental Planning & Management in New Zealand* (S. 294–308). Palmerston North: Dunmore Press.
- Gunder, Michael (2003). Passionate planning for the others' desire: an agonistic response to the dark side of planning. *Progress in Planning*, 60(3): 235–319. doi: 10.1016/S0305-9006(02)00115-0.
- Gunder, Michael (2004). Shaping the Planner's Ego-Ideal: A Lacanian Interpretation of Planning Education. *Journal of Planning Education and Research*, 23(3): 299–311. doi: 10.1177/0739456X03261284.
- Gunder, Michael (2005). Lacan, Planning and Urban Policy Formation. *Urban Policy and Research*, 23(1): 87–107. doi: 10.1080/0811114042000335287.
- Gunder, Michael (2008). Ideologies of Certainty in a Risky Reality: Beyond the Hauntology of Planning. *Planning Theory*, 7(2): 186–206. doi: 10.1177/1473095208090434.
- Gunder, Michael (2010). Planning as the ideology of (neoliberal) space. *Planning Theory*, 9(4): 298–314. doi: 10.1177/1473095210368878.
- Gunder, Michael (2011a). A metapsychological exploration of the role of popular media in engineering public belief on planning issues. *Planning Theory*, 10(4): 325–343. doi: 10.1177/1473095211413754.

- Gunder, Michael (2011b). Fake it until you make it, and then... *Planning Theory*, 10(3): 201–212. doi: 10.1177/1473095210387542.
- Gunder, Michael (2013). *Spatial Planning's Words of (Ideological) Power*, Planning Theory Colloquium. SURF-Netzwerk, Dortmund, 24. Oktober 2013.
- Gunder, Michael (2014). Fantasy in Planning Organisations and their Agency: The Promise of Being at Home in the World. *Urban Policy and Research*, 32(1): 1–15. doi: 10.1080/08111146.2013.835261.
- Gunder, Michael (2015). Uncertainty, neoliberalism and the role of spatial planning. Discussion. Auckland.
- Gunder, Michael (2016). Planning's "Failure" to Ensure Efficient Market Delivery: A Lacanian Deconstruction of this Neoliberal Scapegoating Fantasy. *European Planning Studies*, 24(1): 21–38. doi: 10.1080/09654313.2015.1067291.
- Gunder, Michael & Hillier, Jean (2004). Confirming to the Expectations of the Profession: A Lacanian Perspective on Planning Practice, Norms and Values. *Planning Theory & Practice*, 5(2): 217–235. doi: 10.1080/14649350410001691763.
- Gunder, Michael & Hillier, Jean (2007a). Planning as urban therapeutic. *Environment and Planning A*, 39(2): 467–486. doi: 10.1068/a38236.
- Gunder, Michael & Hillier, Jean (2007b). Problematising responsibility in planning theory and practice: On seeing the middle of the string? *Progress in Planning*, 68(2): 57–96. doi: 10.1016/j.progress.2007.07.002.
- Gunder, Michael & Hillier, Jean (2009). *Planning in ten words or less: A Lacanian entanglement with spatial planning*. Farnham: Ashgate.
- Gunn, Susannah & Hillier, Jean (2014). When Uncertainty is Interpreted as Risk: An Analysis of Tensions Relating to Spatial Planning Reform in England. *Planning Practice and Research*, 29(1): 56–74. doi: 10.1080/02697459.2013.848530.
- Günzel, Marian (in Bearbeitung). *Planung zwischen Konflikt und Diskurs: Zur Rolle von Diskursen im Verlauf planungsbezogener Raumnutzungskonflikte*. Dissertation. TU Dortmund, Dortmund.
- Günzel, Marian & Lamker, Christian W. (2012). *Managing Complexity: The Collaborative Rationale and Strategic Discourses Discussed by the Example of the German Energy Turnaround*, Meeting of AESOP's Thematic Workgroup on Complexity & Planning. University of Groningen, Groningen, 19. November 2012.
- Günzel, Marian & Lamker, Christian W. (in Bearbeitung). Vom Entscheider zum Navigator zum Moderator? Aufgabe und Rolle von Planerinnen und Planern in der Landesplanung. In C.W. Lamker, N. Mägdefrau, S. Paßlick, & K. Pelka (Hrsg.), *Landesplanung neu diskutiert*. Hannover: Verlag der ARL.
- Haasnoot, Marjolijn; Kwakkel, Jan H.; Walker, Warren E. & ter Maat, Judith (2013). Dynamic adaptive policy pathways: A method for crafting robust decisions for a deeply uncertain world. *Global Environmental Change*, 23(2): 485–498. doi: 10.1016/j.gloenvcha.2012.12.006.
- Habermas, Jürgen (1981a). *Theorie des kommunikativen Handelns: Band 1: Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung: suhrkamp*.
- Habermas, Jürgen (1981b). *Theorie des kommunikativen Handelns: Band 2: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft: suhrkamp*.
- Hajer, Maarten A. (1995). *The politics of environmental discourse: Ecological modernization and the policy process*. New York: Oxford University Press.
- Hajer, Maarten A. (2002). Discourse analysis and the study of policy making. *European Political Science Review*, 2(1): 61–65.
- Hajer, Maarten A. (2003). Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy Sciences*, 36: 175–195.
- Hajer, Maarten A. & Versteeg, Wytse (2005). A decade of discourse analysis of environmental politics: Achievements, challenges, perspectives. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 7(3): 175–184. doi: 10.1080/15239080500339646.
- Hajer, Maarten A. & Wagenaar, Hendrik (Hrsg.) (2003). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hallegatte, Stéphane (2009). Strategies to adapt to an uncertain climate change. *Global Environmental Change*, 19(2): 240–247. doi: 10.1016/j.gloenvcha.2008.12.003.
- Hames, Richard D. (2007). *The five literacies of global leadership: What authentic leaders know and you need to find out*. Chichester, England, Hoboken, NJ: Jossey-Bass.
- Hardt, Dennis (2015). *Regional Governance im Kontext von Metropolregionen: Dargestellt am Erweiterungsprozess der Metropolregion Hamburg*. Aachen: Shaker.
- Harper, Thomas L. & Stein, Stanley M. (1995). Out of the Postmodern Abyss: Preserving the Rationale for Liberal Planning. *Journal of Planning Education and Research*, 14(4): 233–244. doi: 10.1177/0739456X9501400401.
- Harris, Britton (1967). The Limits of Science and Humanism in Planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 33(5): 324–335. doi: 10.1080/01944366708977939.
- Hartmann, Thomas (2012). Wicked problems and clumsy solutions: Planning as expectation management. *Planning Theory*, 11(3): 242–256. doi: 10.1177/1473095212440427.
- Hartmann, Thomas & Spit, Tejo (2015). Dilemmas of involvement in land management – Comparing an active (Dutch) and a passive (German) approach. *Land Use Policy*, 42(1): 729–737. doi: 10.1016/j.landusepol.2014.10.004.
- Harvey, David (2012). *Rebel cities: From the right to the city to the urban revolution*. London: Verso.
- Hatch, Mary J. & Cunliffe, Ann L. (2006). *Organization theory: Modern, symbolic, and postmodern perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Haus, Michael & Heinelt, Hubert (2004). Politikwissenschaftliche Perspektiven auf den Stand der Planungstheorie. In U. Altröck, D. Peters, S. Güntner, & S. Huning (Hrsg.), *Perspektiven der Planungstheorie* (S. 167–184). Berlin: Leue.
- Hayek, Friedrich A. von (1944). *The Road to Serfdom: with The Intellectuals and Socialism*. The condensed version of The Road to Serfdom by F. A. Hayek as it appeared in the April 1945 edition of Reader's Digest. London: Profile Books.
- Hayek, Friedrich A. von (1960). *The constitution of liberty*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hayek, Friedrich A. von (1969). *Freiburger Studien*. Tübingen: Mohr.
- Head, Brian W. (2008). Wicked Problems in Public Policy. *Public Policy*, 3(2): 101–118.
- Head, Brian W. (2014). Evidence, uncertainty, and wicked problems in climate change decision making in Australia. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 32(4): 663–679. doi: 10.1068/c1240.
- Head, Brian W. & Alford, John (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 47(6): 711–739. doi: 10.1177/0095399713481601.

- Healey, Patsy (1992a). A Planner's Day: Knowledge and Action in Communicative Practice. *Journal of the American Planning Association*, 58(1): 9–20.
- Healey, Patsy (1992b). Planning through debate: the communicative turn in planning theory. *Town Planning Review*, 63(2): 143–162.
- Healey, Patsy (1997). *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*. Vancouver: UBC Press.
- Healey, Patsy (2003). Collaborative Planning in Perspective. *Planning Theory*, 2(2): 101–123. doi: 10.1177/14730952030022002.
- Healey, Patsy (2006). Relational complexity and the imaginative power of strategic spatial planning. *European Planning Studies*, 14(4): 525–546. doi: 10.1080/09654310500421196.
- Healey, Patsy (2007). *Urban complexity and spatial strategies: Towards a relational planning for our times*. New York, NY: Routledge.
- Healey, Patsy (2008). The Pragmatic Tradition in Planning Thought. *Journal of Planning Education and Research*, 28(3): 277–292. doi: 10.1177/0739456X08325175.
- Healey, Patsy (2009). In Search of the “Strategic” in Spatial Strategy Making. *Planning Theory & Practice*, 10(4): 439–457. doi: 10.1080/14649350903417191.
- Healey, Patsy (2011). Traditions of Planning Thought. In S.D. Campbell & S.S. Fainstein (Hrsg.), *Readings in planning theory* (S. 214–233). Chichester: Wiley-Blackwell.
- Healey, Patsy & Underwood, Jacky (1978). Professional ideals and planning practice. *Progress in Planning*, 9: 73–127. doi: 10.1016/0305-9006(78)90005-3.
- Heinrichs, Bernhard (2006). Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung - eine Nachjustierung, aber kein Paradigmenwechsel. *Informationen zur Raumentwicklung*, 2006(11/12): 653–658.
- Hellmich, Meike; Lamker, Christian W. & Lange, Linda (2015). *Auf der Suche nach dem Gap!: Eine Befragung der Praxis der Regionalplanung in Deutschland*. Fachsitzung RE-FS-12: „Mind the Gap“ – zur Lücke zwischen Theorie und Praxis räumlichen Planens, Deutscher Kongress für Geographie. Humboldt Universität Berlin, Berlin, 3. Oktober 2015.
- Hellmich, Meike; Lamker, Christian W. & Lange, Linda (in Bearbeitung). *Planungstheorie und Planungswissenschaft im Praxistest: Arbeitsalltag und Perspektiven von Regionalplanern in Deutschland*. Eingereicht und akzeptiert für Raumforschung und Raumordnung. Braunschweig, Dortmund, Hannover.
- Hengstermann, Andreas (2012). Geschichte der Raumplanung auf Europäischer Ebene. *RaumPlanung*(165): 51–55.
- Hill, Hermann (2014). Wandel von Verwaltungskultur und Kompetenzen im digitalen Zeitalter. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 129(2): 85–93.
- Hillerbrand, Rafaela & Schneider, Christoph (2013). Unwissenschaftlich weil unsicher? Unsicher weil wissenschaftlich! Szenarien, Modelle und Projektionen in den Klimawissenschaften. In S. Jeschke, E.-M. Jakobs, & A. Dröge (Hrsg.), *Exploring Uncertainty: Ungenauigkeit und Unsicherheit im interdisziplinären Diskurs* (S. 151–177). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Hillier, Jean (1995). The Unwritten Law of Planning Theory: Common Sense. *Journal of Planning Education and Research*, 14(4): 292–296.
- Hillier, Jean (2003). Agonizing over Consensus: Why Habermasian Ideals cannot be 'Real'. *Planning Theory*, 2(1): 37–59. doi: 10.1177/1473095203002001005.
- Hillier, Jean (2007). *Stretching beyond the horizon: A multiplanar theory of spatial planning and governance*. Aldershot: Ashgate.
- Hillier, Jean (2008). Plan(e) Speaking: A Multiplanar Theory of Spatial Planning. *Planning Theory*, 7(1): 24–50. doi: 10.1177/1473095207085664.
- Hillier, Jean (2010a). *Managing Change by Strategic Navigation*. Our Common Future Conference 2010. Essen.
- Hillier, Jean (2010b). Post-structural Complexity: Strategic Navigation in an Ocean of Theory and Practice. In M. Cerreta, G. Conclio, & V. Monno (Hrsg.), *Making Strategies in Spatial Planning: Knowledge and Values* (S. 87–97). Dordrecht: Springer Science+Business Media B.V.
- Hillier, Jean (2010c). Strategic Navigation in an Ocean of Theoretical and Practice Complexity. In J. Hillier & P. Healey (Hrsg.), *The Ashgate research companion to planning theory: Conceptual challenges for spatial planning* (S. 447–480). Farnham, Surrey: Ashgate.
- Hillier, Jean (2011a). Strategic navigation across multiple planes: Towards a Deleuzian-inspired methodology for strategic spatial planning. *Town Planning Review*, 82(5): 503–527. doi: 10.3828/tpr.2011.30.
- Hillier, Jean (2011b). *Strategic Navigation - Strategic Practice in Conditions of Uncertainty*, Planning Theory Colloquium. SURF-Netzwerk, Fachgebiet Raumordnung und Planungstheorie (ROP), Dortmund, 10. November 2011.
- Hillier, Jean (2012). Baroque Complexity: 'If Things were Simple, Word Would Have Gotten Round'. In G. de Roo, J. Hillier, & J. van Wezemaal (Hrsg.), *Complexity and planning: Systems, assemblages and simulations* (S. 37–73). Burlington, VT: Ashgate.
- Hillier, Jean & Wezemaal, Joris van (2012). On the Emergence of Agency in Participatory Strategic Planning. In G. de Roo, J. Hillier, & J. van Wezemaal (Hrsg.), *Complexity and planning: Systems, assemblages and simulations* (S. 311–331). Burlington, VT: Ashgate.
- Hoch, Charles J. (1988). Conflict at Large: A National Survey of Planners and Political Conflict. *Journal of Planning Education and Research*, 8(1): 25–34. doi: 10.1177/0739456X8800800110.
- Hoch, Charles J. (1994). *What planners do: Power, politics, and persuasion*. Chicago: Planners Press; American Planning Association.
- Hoch, Charles J. (2002). Evaluating Plans Pragmatically. *Planning Theory*, 1(1): 53–75. doi: 10.1177/147309520200100104.
- Hoch, Charles J. (2006). Emotions and Planning. *Planning Theory & Practice*, 7(4): 367–382. doi: 10.1080/14649350600984436.
- Hoch, Charles J. (2016). Utopia, scenario and plan: A pragmatic integration. *Planning Theory*, 15(1): 6–22. doi: 10.1177/1473095213518641.
- Hohn, Uta; Kemming, Herbert & Reimer, Mario (Hrsg.) (2014). *Formate der Innovation in der Stadt- und Regionalentwicklung: Reflexionen aus Planungstheorie und Planungspraxis*. Detmold: Rohn.

- Hoppe, Robert A. (2010a). Lost in translation? A boundary work perspective on making climate change governable. In P.P.J. Driessen, P. Leroy, & W. van Vierssen (Hrsg.), *From climate change to social change: Perspectives on science-policy interactions* (S. 109–130). Utrecht: International Books.
- Hoppe, Robert A. (2010b). *The governance of problems: Puzzling, powering, participation*. Bristol, England: Policy Press.
- Horx, Matthias (2010). *Trend-Definitionen*. Frankfurt. <http://www.horx.com/zukunftsforschung/Docs/02-M-03-Trend-Definitionen.pdf>. Zugegriffen: 23. Dezember 2015.
- Howard, Jeff (2009). Climate Change Mitigation and Adaptation in Developed Nations: A Critical Perspective on the Adaptation Turn in Urban Climate Planning. In S. Davoudi, J. Crawford, & A. Mehmood (Hrsg.), *Planning for climate change: Strategies for mitigation and adaptation for spatial planners* (S. 19–32). London, Sterling, VA: Earthscan.
- Howe, Elizabeth (1980). Role Choices of Urban Planners. *Journal of the American Planning Association*, 46(4): 398–409. doi: 10.1080/01944368008977072.
- Howe, Elizabeth (1992). Professional Roles and the Public Interest in Planning. *Journal of Planning Literature*, 6(3): 230–248. doi: 10.1177/088541229200600302.
- Howe, Elizabeth & Kaufman, Jerome (1979). The Ethics of Contemporary American Planners. *Journal of the American Planning Association*, 45(3): 243–255. doi: 10.1080/01944367908976965.
- Hudson, Barclay M. (1979). Comparison of Current Planning Theories: Counterparts and Contradictions. With comments by Thomas D. Galloway and Jerome L. Kaufman. *Journal of the American Planning Association*, 45(4): 387–398. doi: 10.1080/01944367908976980.
- Hulme, Mike (2014). *Streitfall Klimawandel: Warum es für die größte Herausforderung keine einfachen Lösungen gibt*. München: Oekom-Verlag.
- Hulst, Merlijn van (2012). Storytelling, a model of and a model for planning. *Planning Theory*, 11(3): 299–318. doi: 10.1177/1473095212440425.
- Hulst, Merlijn van & Yanow, Dvora (2016). From Policy "Frames" to "Framing": Theorizing a More Dynamic, Political Approach. *The American Review of Public Administration*, 46(1): 92–112. doi: 10.1177/0275074014533142.
- Hurley, Joe; Lamker, Christian W.; Taylor, Elizabeth J.; Stead, Dominic; Hellmich, Meike; Lange, Linda et al. (2016). Exchange between researchers and practitioners in urban planning: achievable objective or a bridge too far? *Interface. Planning Theory & Practice*, 17(3): 447–473. doi: 10.1080/14649357.2016.1190491.
- Hurley, Joe & Taylor, Elizabeth J. (2015). Urban research without the yawns? *Planning News*, 41(9): 12–13.
- Hurlimann, Anna C. & March, Alan P. (2012). The role of spatial planning in adapting to climate change. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 3(5): 477–488. doi: 10.1002/wcc.183.
- Hutter, Gérard (2008). *Planung und Wandel: Theoretische Grundlagen der Strategieforschung für kommunale Fallstudien zur strategischen räumlichen Planung*. Dissertation. TU Dresden, Dresden. <http://www.qucosa.de/fileadmin/data/qucosa/documents/352/1241548852698-2386.pdf>. Zugegriffen: 26. März 2014.
- Hutter, Gérard (2012). Klimaanpassung im ländlichen Raum: Zielgerichtete Netzwerke am Beispiel KLIMAfit. *RaumPlanung*(160): 30–34.
- Hutter, Gérard (2014). Goal-oriented networks and capacity building for natural hazards – examples in the Dresden region. *Natural Hazards and Earth System Science*, 14(1): 81–94. doi: 10.5194/nhess-14-81-2014.
- Hutter, Gérard (2015a). *Planung und Wissen: Am Beispiel des Klimaanpassungsprogramms REGKLAM*. Druckfahne für eine Veröffentlichung 2015.
- Hutter, Gérard (2015b). Planung und Wissen - am Beispiel des Klimaanpassungsprogramms des KLIMZUG-Projekts REGKLAM. In B. Müller & J. Knieling (Hrsg.), *Klimaanpassung in der Stadt- und Regionalplanung: Ansätze, Instrumente, Massnahmen und Beispiele* (S. 57–76). München: Oekom-Verlag.
- Hutter, Gérard (2016). Collaborative governance and rare floods in urban regions – Dealing with uncertainty and surprise. *Environmental Science & Policy*, 55(1): 302–308. doi: 10.1016/j.envsci.2015.07.028.
- Hutter, Gérard & Egermann, Markus (2014). Perspektiven für die Annäherung der Raum- und Transitionsforschung – am Beispiel des EU-Projekts ARTS. *PND | online*(3): 1–9.
- Hutter, Gérard & Kuhlicke, Christian (2013). Resilience, Talk and Action: Exploring the Meanings of Resilience in the Context of Planning and Institutions. *Planning Practice and Research*, 28(3): 294–306. doi: 10.1080/02697459.2013.787706.
- Hutter, Gérard & Wiechmann, Thorsten (Hrsg.) (2010). *Strategische Planung: Zur Rolle der Planung in der Strategieentwicklung für Städte und Regionen*. Berlin.
- Hutter, Gérard; Wiechmann, Thorsten & Günzel, Marian (2014). Zeit zur Anpassung? Planungstheoretische Reflexionen zu Zeitverständnis und Zeitverwendung. In U. Altrock, S. Huning, T. Kuder, & H. Nuißl (Hrsg.), *Die Anpassungsfähigkeit von Städten: Zwischen Resilienz, Krisenreaktion und Zukunftsorientierung* (S. 443–471). Berlin: Planungsgrundschau.
- Ibert, Oliver (2003). *Innovationsorientierte Planung: Verfahren und Strategien zur Organisation von Innovationen*. Opladen: Leske + Budrich.
- Ibert, Oliver (2009). Von «der» Planung zu multiplen Planungen: Strategische Entscheidungen unter Bedingungen hoher Komplexität und geringer Umweltkontrolle. *Geographica Helvetica*, 64(2): 89–97. doi: 10.5194/gh-64-89-2009.
- Innes, Judith E. (1995). Planning Theory's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice – Closing the Theory-Practice-Gap. *Journal of Planning Education and Research*, 14(3): 183–189.
- Innes, Judith E. (1996). Planning Through Consensus Building: A New View of the Comprehensive Planning Ideal. *Journal of the American Planning Association*, 62(4): 460–472. doi: 10.1080/01944369608975712.
- Innes, Judith E. (1998). Information in Communicative Planning. *Journal of the American Planning Association*, 64(1): 52–63. doi: 10.1080/01944369808975956.
- Innes, Judith E. & Booher, David E. (1999a). Consensus Building and Complex Adaptive Systems. *Journal of the American Planning Association*, 65(4): 412–423. doi: 10.1080/01944369908976071.
- Innes, Judith E. & Booher, David E. (1999b). Consensus Building as Role Playing and Bricolage: Toward a Theory of Collaborative Planning. *Journal of the American Planning Association*, 65(1): 9–26. doi: 10.1080/01944369908976031.

- Innes, Judith E. & Booher, David E. (2010). *Planning with complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy*. Abingdon, New York: Routledge.
- IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change (2007). *Climate Change 2007: Synthesis Report*. Valencia. http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr.pdf. Zugegriffen: 9. April 2012.
- IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change (2012). *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation: Summary for Policymakers*. Genf. <http://www.ipcc-wg2.gov/SREX/>. Zugegriffen: 30. April 2012.
- IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change (2013a). *Climate Change 2013: The Physical Science Basis*. Frequently Asked Questions. Part of the Working Group I Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. www.ipcc.ch/report/ar5/wg1. Zugegriffen: 12. Oktober 2015.
- IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change (2013b). *Climate Change 2013: The Physical Science Basis: Working Group I Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Summary for Policymakers. Genf. http://www.climatechange2013.org/images/uploads/WGI_AR5_SPM_brochure.pdf. Zugegriffen: 14. Januar 2014.
- IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change (2014). *Climate Change 2014: Synthesis Report*. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Geneva. www.ipcc.ch/report/ar5/syr/. Zugegriffen: 12. Oktober 2015.
- IRGC, International Risk Governance Council (2006). *Risk Governance: Towards an Integrative Approach* (White Paper 1). Geneva. http://www.irgc.org/IMG/pdf/IRGC_WP_No_1_Risk_Governance__reprinted_version_.pdf. Zugegriffen: 9. Januar 2015.
- IRGC, International Risk Governance Council (2009). *Risk Governance Deficits: An analysis and illustration of the most common deficits in risk governance*. Geneva. http://www.irgc.org/IMG/pdf/IRGC_rgd_web_final.pdf. Zugegriffen: 16. Dezember 2011.
- Jacoby, Christian (2011a). Monitoring, Evaluation and Controlling. In Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), *Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung* (S. 547–566). Hannover: Verlag der ARL.
- Jacoby, Christian (2011b). Verwirklichung durch raumordnerische Zusammenarbeit. In Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), *Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung* (S. 520–547). Hannover: Verlag der ARL.
- Jakob, Christian (2015). *Dealing with Uncertainty in Adaptation Planning*, Inner Melbourne Climate Adaptation Network. Inner Melbourne Climate Adaptation Network, Melbourne, 19. Mai 2015.
- Jakobi, Tobias (2007). *Akteurzentrierter Institutionalismus und Arenen-Konzept in der Mitbestimmungsforschung: Zum theoretischen Rahmen eines Forschungsprojekts*. Gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf. Frankfurt am Main. http://www.sankt-georgen.de/nbi/fileadmin/redakteure/Dokumente/FAGsFs/FAGsF_47_Institutionalismus.PDF. Zugegriffen: 21. Juli 2015.
- Jamieson, Dale (1993). Ethics, Public Policy, and Global Warming. In E.R. Winkler & J.R. Coombs (Hrsg.), *Applied Ethics: A Reader* (S. 313–328). Oxford, Cambridge: Blackwell Publishers.
- Jessop, Bob (1997). A Neo-Gramscian Approach to the Regulation of Urban Regimes: Accumulation Strategies, Hegemonic Projects, and Governance. In M. Lauria (Hrsg.), *Reconstructing urban regime theory: Regulating urban politics in a global economy* (S. 51–73). Thousand Oaks: SAGE.
- Jonas, Hans (1984). *The imperative of responsibility: in search of an ethics for the technological age*. Chicago: University of Chicago Press.
- Junker und Kruse (2011). *Grundlagen für die Erarbeitung einer neuen landesplanerischen Regelung zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels: Untersuchung im Auftrag der Staatskanzlei NRW Referat III B 2 – Regionalentwicklung, Regionalräte, Raumbewertung*. Dortmund.
- Kahnemann, Daniel (2012). *Thinking, fast and slow*. London: Penguin.
- Kahnemann, Daniel & Tversky, Amos (1979). Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. *Econometrica*, 47(2): 263–292.
- Kahnemann, Daniel & Tversky, Amos (2000). *Choices, Values, and Frames*. New York, NY: Russell Sage Foundation.
- Kaiser, Joseph H. (1966a). Exposé einer pragmatischen Theorie der Planung. In J.H. Kaiser (Hrsg.), *Planung I: Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft* (S. 11–34). Baden-Baden: Nomos.
- Kaiser, Joseph H. (1966b). Vorwort. In J.H. Kaiser (Hrsg.), *Planung I: Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft* (S. 7–9). Baden-Baden: Nomos.
- Kaplan, Sarah (2008). Framing Contests: Strategy Making Under Uncertainty. *Organization Science*, 19(5): 729–752. doi: 10.1287/orsc.1070.0340.
- Kaplan, Sarah & Orlikowski, Wanda J. (2013). Temporal Work in Strategy Making. *Organization Science*, 24(4): 965–995. doi: 10.1287/orsc.1120.0792.
- Kaplan, Thomas J. (1993). Reading Policy Narratives: Beginnings, Middles, and Ends. In F. Fischer & J. Forester (Hrsg.), *The Argumentative turn in policy analysis and planning*. Published in the Taylor & Francis e-Library (S. 167–185). Durham: Duke University Press.
- Karki, Tej K. (2015). Should planners join politics? Would that help them make better cities? *Planning Theory* (Online first). doi: 10.1177/1473095215602043.
- Kastorff-Viehmann, Renate; Utku, Yasemin & RVR, Regionalverband Ruhr (Hrsg.) (2014). *Regionale Planung im Ruhrgebiet: Von Robert Schmidt lernen? 100 Jahre regionale Planung im Revier*. Essen: Klartext.
- Katz, Daniel & Kahn, Robert L. (1978). *The social psychology of organizations*. New York: Wiley.
- Kaza, Nikhil & Hopkins, Lewis (2009). In What Circumstances Should Plans Be Public? *Journal of Planning Education and Research*, 28(4): 491–502. doi: 10.1177/0739456X08330978.
- Kemper, Tobias & Schlipf, Sonja (2011). Integration des Themas „Klimaanpassung“ in regionale Entwicklungsprozesse am Beispiel der Dorferneuerung in Südhessen. In B. Frommer, F. Buchholz, & H.R. Böhm (Hrsg.), *Anpassung an den Klimawandel - regional umsetzen!: Ansätze zur Climate Adaptation Governance unter der Lupe*. München: Oekom-Verlag.

- Kennislab voor Urbanisme (2016). Von Möglichkeitsräumen zu Innovationsräumen: Abschlussevent, Shark Tank, Inspirierende Geschäftsmodelle, Diskussionen. Kennislab voor Urbanisme. <http://kennislab.de/28jan/>. Zugegriffen: 8. März 2016.
- Kersten, Jens (2009). Wandel der Daseinsvorsorge - Von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zur wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsion. In C. Neu (Hrsg.), *Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung* (S. 22–38). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH.
- Keynes, John M. (1997). *The general theory of employment, interest, and money*. Amherst, N.Y.: Prometheus Books.
- Kingdon, John W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston, Toronto: Little Brown and Co.
- Kissel, H. (1974). *Die Situation und das Berufsverständnis der Stadtplaner in der BRD: Versuch einer Abgrenzung*. Teil C einer im WS 1972/73 verfaßten Diplomarbeit (Arbeitsberichte 12). Stuttgart.
- Klee, Andreas (2013). Ist das Zentrale-Orte-Konzept noch zeitgemäß? Frühjahrssitzung der LAG Bayern. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). <http://www.arl-net.de/blog/ist-das-zentrale-orte-konzept-noch-zeitgemaess>. Zugegriffen: 25. Oktober 2013.
- Klein, Peter-Jörg (1971). *Das Berufsbild des Planers in der öffentlichen Verwaltung: Ein Beitrag zum Selbstverständnis des modernen Verwaltungsmannes*. Köln: Heymann.
- Klemme, Marion & Selle, Klaus (Hrsg.) (2010a). *Siedlungsflächen entwickeln: Akteure, Interdependenzen, Optionen*. Detmold: Rohn.
- Klemme, Marion & Selle, Klaus (2010b). Zum Stand der Diskussion über alltägliche Aufgaben der Stadtplanung als Gegenstand empirisch orientierter Forschung. Eine Einführung. In M. Klemme & K. Selle (Hrsg.), *Siedlungsflächen entwickeln. Akteure, Interdependenzen, Optionen* (S. 19–43). Detmold: Rohn.
- Klemme, Marion & Selle, Klaus (2010c). Zuspitzungen: Siedlungsflächen als Gegenstand der Stadtforschung. Thesen zum Schluss. In M. Klemme & K. Selle (Hrsg.), *Siedlungsflächen entwickeln. Akteure, Interdependenzen, Optionen* (S. 314–333). Detmold: Rohn.
- Kment, Martin (2011). Raumplanung unter Ungewissheit. *Zeitschrift für Umweltrecht*(3): 127–132.
- Knapp, Wolfgang; Scherhag, Daniela & Schmitt, Peter (2006). RhineRuhr: 'Polycentricity at its Best'? In P.G. Hall & K. Pain (Hrsg.), *The polycentric metropolis: Learning from mega-city regions in Europe* (S. 154–162). London: Earthscan.
- Knieling, Joerg & Othengrafen, Frank (2015). Planning Culture—A Concept to Explain the Evolution of Planning Policies and Processes in Europe? Special Issue Papers. *European Planning Studies*, 23(11): 2133–2147. doi: 10.1080/09654313.2015.1018404.
- Knieling, Jörg (2003). Kooperative Regionalplanung und Regional Governance: Praxisbeispiele, Theoriebezüge und Perspektiven. *Informationen zur Raumentwicklung*, 2003(8/9): 463–478.
- Knieling, Jörg (2015). *Governance der Klimaanpassung: Akteure, Organisation und Instrumente für Stadt und Region*. München: Oekom-Verlag.
- Knieling, Jörg; Fröhlich, Jannes & Schaerffer, Mareike (2011). Climate Governance. In B. Frommer, F. Buchholz, & H.R. Böhm (Hrsg.), *Anpassung an den Klimawandel - regional umsetzen! Ansätze zur Climate Adaptation Governance unter der Lupe* (S. 26–43). München: Oekom-Verlag.
- Knieling, Jörg; Kretschmann, Nancy & Zimmermann, Thomas (2013). *Regionalplanerische Festlegungen zur Anpassung an den Klimawandel*. Unter Mitarbeit von Timo Lüdeke-Dalinghaus (neopolis working papers: urban and regional studies 14). Hamburg. https://www.hcu-hamburg.de/fileadmin/documents/Professoren_und_Mitarbeiter/Joerg-Knieling/130806_Neopolis_regionalplanerische_Festlegungen_Webversion.pdf. Zugegriffen: 8. Januar 2014.
- Knight, Frank H. (1921). *Risk, uncertainty and profit*. Indianapolis: Library of Economics and Liberty.
- Köck, Wolfgang (2013). Festlegungen zur Anpassung an den Klimawandel durch die Raumplanung. *Zeitschrift für Umweltrecht*, 24(5): 269–274.
- Korfmann, Matthias (2011, November 4). Metropole Murks: Für die weitere Entwicklung des Ruhrgebiets gibt es kein Patentrezept. Oder doch? Der RVR arbeitet am Regionalplan. Die Zukunft des Ruhrgebiets. *Westdeutsche Allgemeine Zeitung*.
- Krauss, Werner (2013). *Die Klimafalle: Die gefährliche Nähe von Politik und Klimaforschung*. München: Hanser.
- Kreuzer, Volker & Scholz, Tobias (2011). *Altersgerechte Stadtentwicklung: Eine aufgaben- und akteursbezogene Untersuchung am Beispiel Bielefeld*. Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades Doktor-Ingenieur (Dr.-Ing.). TU Dortmund, Dortmund. <http://hdl.handle.net/2003/27644>. Zugegriffen: 15. April 2011.
- Kromrey, Helmut (2002). *Empirische Sozialforschung: Modelle und Methoden der standardisierten Datenerhebung und Datenauswertung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Kropp, Jürgen P. (2007, Januar 27). Wo der Klimawandel NRW trifft. *Rheinische Post*. <http://www.pik-potsdam.de/~kropp/paper/newspaper/RP070127.pdf>. Zugegriffen: 27. November 2011.
- Krüger, Thomas (2007). Alles Governance? Anregungen aus der Management-Forschung für die Planungstheorie. *RaumPlanung*, 2007(132/133): 125–130.
- Krüger, Thomas (2013). Alles Management? Fortgesetzte Anregungen aus der Managementforschung für die Planungstheorie. *RaumPlanung*(167): 14–19.
- Kuckartz, Udo (2014). *Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung*. Weinheim: Beltz Juventa.
- Kufeld, Walter (2014). Klimagerechte Verantwortung. *ARL Nachrichten*, 44(1): 18–20.
- Kühn, Manfred; Fischer, Susen & Fröhlich, Roland (2010). *Strategische Stadtplanung: Strategiebildung in schrumpfenden Städten aus planungs- und politikwissenschaftlicher Perspektive*. Detmold: Rohn.
- Kunzmann, Klaus R. (2001a). State Planning: A German Success Story? *International Planning Studies*, 6(2): 153–166. doi: 10.1080/13563470125630.
- Kunzmann, Klaus R. (2001b). The Ruhr in Germany: A Laboratory for Regional Governance. In L. Albrechts, J. Alden, & Rosa Pires, Artur da (Hrsg.), *The changing institutional landscape of planning* (S. 133–148). Aldershot, Burlington, USA: Ashgate.
- Kunzmann, Klaus R. (2004). Creative Brownfield Redevelopment: The Experience of the IBA Emscher Park Initiative in the Ruhr in Germany. In R. Greenstein & Y. Sungu-Eryilmaz (Hrsg.), *Recycling the city: The use and reuse of urban land* (S. 201–217). Cambridge, Mass.: Lincoln Institute of Land Policy.

- Kunzmann, Klaus R. (2009). Welche Zukunft für das Ruhrgebiet? Sechs Szenarien für 2035 und danach: ... auf dem Weg in die Zukunft. In A. Prosssek, H. Schneider, B. Wetterau, H.A. Wessel, & D. Wiktorin (Hrsg.), *Atlas der Metropole Ruhr: Vielfalt und Wandel des Ruhrgebiets im Kartenbild* (S. 208–211). Köln: Emons.
- Kunzmann, Klaus R. (2010). Gasteditorial—Guest Editorial: Hannibal ante portas und Regionalplaner zurück zu den Menschen. *disP - The Planning Review*, 46(183): 12–16. doi: 10.1080/02513625.2010.10557107.
- Kunzmann, Klaus R. (2014). Strategische Planung in Europa: ein Streifzug. In R. Kastorff-Viehmann, Y. Utku, & Regionalverband Ruhr (RVR) (Hrsg.), *Regionale Planung im Ruhrgebiet. Von Robert Schmidt lernen? 100 Jahre regionale Planung im Revier* (S. 107–119). Essen: Klartext.
- Kunzmann, Klaus R.; Petz, Ursula von & Schmals, Klaus M. (Hrsg.) (1990). *20 Jahre Raumplanung in Dortmund: Eine Disziplin institutionalisiert sich*. Dortmund: Institut für Raumplanung, Universität Dortmund.
- Lamker, Christian W. (2010). *Strategic Long-Term Planning for Sustainability- A Critical View on Sustainability as Overarching Regional Planning Goal: Case Study of the Auckland Region and the Auckland Sustainability Framework*. Diploma Thesis. TU Dortmund, Dortmund.
- Lamker, Christian W. (2014a). Die Dichotomie von formell und informell überwinden – planerische Instrumente als Bausteine strategischer Navigation. In S. Grotheer, A. Schwöbel, & M. Stepper (Hrsg.), *Nimm's sportlich -Planung als Hindernislauf: 16. Junges Forum der ARL 29. bis 31. Mai 2013 in Kaiserslautern* (S. 143–158). Hannover: Verlag der ARL.
- Lamker, Christian W. (2014b). *Fallstudien*. Unter Mitarbeit von Konstantin Langenscheidt, Tabea Lersmacher und Julia Sendal (Materialien „Studium und Projektarbeit“ 11). Dortmund. http://www.raumplanung.tu-dortmund.de/rp/fileadmin/Dateien/PDF/Gelbe_Reihe/GR11_Fallstudien.pdf. Zugegriffen: 20. Juni 2014.
- Lamker, Christian W. (in Bearbeitung). Komplexität managen: Anforderungen der Anpassung an den Klimawandel für die Landesplanung. In C.W. Lamker, N. Mägdefrau, S. Paßlick, & K. Pelka (Hrsg.), *Landesplanung neu diskutiert*. Hannover: Verlag der ARL.
- Lamker, Christian W.; Leber, Nils; Neubert, Lena & Staacke, Gerald (2014). *Der Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen im Entwurf: Zwischen Prozess und Plan*. Positionspapier aus dem Jungen Forum NRW der ARL (Positionspapier aus der ARL 98). Hannover. urn:nbn:de:0156-00987. Zugegriffen: 25. August 2014.
- Lamker, Christian W.; Mägdefrau, Nadine; Paßlick, Sandra & Pelka, Katharina (Hrsg.) (in Bearbeitung). *Landesplanung neu diskutiert*. Hannover: Verlag der ARL.
- Lamker, Christian W. & Paßlick, Sandra (in Bearbeitung). Landesplanung neu diskutiert - Fazit und Perspektiven. In C.W. Lamker, N. Mägdefrau, S. Paßlick, & K. Pelka (Hrsg.), *Landesplanung neu diskutiert*. Hannover: Verlag der ARL.
- Land Nordrhein-Westfalen (2007). *Gesetz zur Übertragung der Regionalplanung für die Metropole Ruhr auf den Regionalverband Ruhr*.
- Land Nordrhein-Westfalen (2013). Landesplanung - Landesportal Nordrhein-Westfalen: Landesentwicklungsplan NRW – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel. Land Nordrhein-Westfalen. <http://www.nrw.de/landesregierung/landesplanung/?page=2>. Zugegriffen: 20. März 2013.
- Land Nordrhein-Westfalen (2016). *Nachhaltigkeitsstrategie für Nordrhein-Westfalen: heute handeln. Gemeinsam für nachhaltige Entwicklung in NRW*. Düsseldorf. https://www.nachhaltigkeit.nrw.de/fileadmin/download/nrw-nachhaltigkeitsstrategie_broschuere.pdf. Zugegriffen: 8. Oktober 2016.
- LANUV, Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW (2010). *Klima und Klimawandel in Nordrhein-Westfalen: Daten und Hintergründe* (LANUV-Fachbericht 27). <http://www.lanuv.nrw.de/veroeffentlichungen/fachberichte/fabe27/fabe27KW.pdf>. Zugegriffen: 14. Dezember 2012.
- Lazarus, Richard J. (2009). Super Wicked Problems and Climate Change: Restraining the Present to Liberate the Future. *Cornell Law Review*, 94(5): 1153–1233.
- Legacy, Crystal (2012). Achieving Legitimacy Through Deliberative Plan-Making Processes—Lessons for Metropolitan Strategic Planning. *Planning Theory & Practice*, 13(1): 71–87. doi: 10.1080/14649357.2012.649947.
- Legacy, Crystal; March, Alan & Mouat, Clare M. (2014). Limits and potentials to deliberative engagement in highly regulated planning systems: Norm development within fixed rules. *Planning Theory & Practice*, 15(1): 26–40. doi: 10.1080/14649357.2013.866264.
- Leibenath, Markus (2014). von Storch, Hans; Krauß, Werner (2013): Die Klimafalle. Die gefährliche Nähe von Politik und Klimaforschung. München: Hanser. 248 S. Review. *Raumforschung und Raumordnung*, 72(2): 175–176. doi: 10.1007/s13147-014-0273-z.
- Leschinski-Stechow, Karsten & Seitz, Jasmin (2015). *AbsolventInnenbefragung 2015*. Dortmund. https://www.raumplanung.tu-dortmund.de/rp/fileadmin/Dateien/PDF/Berufseinstieg/AbsolventInnenbefragung_2015__online_.pdf. Zugegriffen: 3. November 2015.
- Leskovec, Cael (2015). Certainty in Melbourne metropolitan planning - challenging the doxa of planning for certainty. Personal discussion. Melbourne.
- Levin, K.; Cashore, B.; Bernstein, Steven & Auld, G. (2009). Playing it forward: Path dependency, progressive incrementalism, and the "Super Wicked" problem of global climate change. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 6(50): 1–2. doi: 10.1088/1755-1307/6/50/502002.
- Levin-Keitel, Meike & Sondermann, Martin (2014). Planerische Instrumente in lokalen Kontexten – Einblicke in die Vielfalt von Planungskulturen. In S. Grotheer, A. Schwöbel, & M. Stepper (Hrsg.), *Nimm's sportlich -Planung als Hindernislauf: 16. Junges Forum der ARL 29. bis 31. Mai 2013 in Kaiserslautern* (S. 172–191). Hannover: Verlag der ARL.
- Lewin, Roger (1999). *Complexity: Life at the edge of chaos*. Chicago, Ill.: University of Chicago Press.
- Lindblom, Charles E. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19(2): 79–88.
- Löb, Stephan (2005). Regionalmanagement. In Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), *Handwörterbuch der Raumordnung* (S. 942–949). Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- Löb, Stephan (2008). Ethikfragen in der Planung. In D. Fürst & F. Scholles (Hrsg.), *Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltpolitik* (S. 179–194). Dortmund: Rohn.
- Lojewski, Hilmar von & Munziger, Timo (2015). Planerinnen und Planer - die „Alleskönner“: Eine Berufsbetrachtung aus Sicht des Deutschen Städtetages. *PLANERIN*(6): 35–37.

- Lord, Alex (2012). *The planning game: An information economics approach to understanding urban and environmental management*. Abingdon, Oxon, New York: Routledge.
- Löwis, Sabine v. (2012). *Governance in Stadtregionen zwischen Stabilität und Wandel: Entwicklung der räumlichen Steuerungsstrukturen in der Metropolregion Hamburg von 1989 bis 2009*. Baden-Baden: Nomos.
- Luhmann, Niklas (1970). Öffentliche Meinung. *Politische Vierteljahrszeitschrift*, 11(1): 2–28.
- Luhmann, Niklas (1973). *Zweckbegriff und Systemrationalität: Über die Funktion von Zwecken in sozialen Systemen*. Frankfurt a.M.: suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (1983). *Legitimation durch Verfahren*. Frankfurt am Main: suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (1987). *Soziale Systeme: Grundriß einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt am Main: suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (1992). *Die Wissenschaft der Gesellschaft*. Frankfurt am Main: suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (1997a). *Die Gesellschaft der Gesellschaft 1*. Frankfurt am Main: suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (1997b). *Die Gesellschaft der Gesellschaft 2*. Frankfurt am Main: suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (2002). *Die Politik der Gesellschaft*. Frankfurt am Main: suhrkamp.
- Machler, Leonard & Milz, Dan (2015). *Innes: The Evolution of Communicative Planning Theory*. Judith Innes in conversations with Leonard Machler and Dan Milz (AESOP Young Academics Booklet Series B 3). Groningen. http://reader.inplanning.eu/web/viewer.html?file=/pubs/AESOP-YA_booklet_B_Innes.pdf. Zugegriffen: 11. Dezember 2015.
- Mack, Ruth P. (1971). *Planning on uncertainty: Decision making in business and government administration*. New York: Wiley-Interscience.
- Mädig, Heinrich (2011). Große Trends: Raumplanung unter veränderten Verhältnissen. In Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), *Grundriß der Raumordnung und Raumentwicklung* (S. 21–40). Hannover: Verlag der ARL.
- Mandelbaum, Seymour J. (2004). A Symposium on the Work of John Friend: Introduction. *Planning Theory*, 3(3): 199–200. doi: 10.1177/1473095204048813.
- Mannheim, Karl (1940). *Man and society in an age of reconstruction: Studies in modern social structure*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Marcuse, Peter (2009). From critical urban theory to the right to the city. *City*, 13(2-3): 185–197. doi: 10.1080/13604810902982177.
- Marti, Rahel (2014). «Es gibt kein Ende»: Interview mit Joris Van Wezemaal und Jan Silberberger. *Hochparterre*(11): 54–56.
- Maslin, Mark & Austin, Patrick (2012). Uncertainty: Climate models at their limit? *Nature*, 486(7402): 183–184. doi: 10.1038/486183a.
- Matovelle, Alejandra; Köckler, Heike & Simon, Karl-Heinz (2014). Die Relevanz von Unsicherheiten und Zeithorizonten in Klimaprojektionen für die räumliche Anpassungsplanung. In U. Altröck, S. Huning, T. Kuder, & H. Nuissl (Hrsg.), *Die Anpassungsfähigkeit von Städten: Zwischen Resilienz, Krisenreaktion und Zukunftsorientierung* (S. 129–154). Berlin: Planungsrundschau.
- Matthews, Tony (2013). Institutional perspectives on operationalising climate adaptation through planning. *Planning Theory & Practice*: 198–210. doi: 10.1080/14649357.2013.781208.
- Mayer, Horst O. (2012). *Interview und schriftliche Befragung: Grundlagen und Methoden empirischer Sozialforschung*. München: Oldenbourg.
- Mayntz, Renate (2000). Individuelles Handeln und gesellschaftliche Ereignisse: Zur Mikro-Makro-Problematik in den Sozialwissenschaften. In G. Plehn & R. Gerwin (Hrsg.), *Wie entstehen neue Qualitäten in komplexen Systemen? 50 Jahre Max-Planck-Gesellschaft, 1948-1998: Dokumentation des Symposiums zum 50jährigen Gründungsjubiläum der Max-Planck-Gesellschaft am 18. Dezember 1998 in Berlin* (S. 95–104). Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Mayntz, Renate (2004). Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? Vortrag im März 2004 auf der Konferenz "Governance-Forschung: Stand und Entwicklungslinien". <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp04-1/wp04-1.html>. Zugegriffen: 21. Februar 2011.
- Mayntz, Renate & Scharpf, Fritz W. (1995). Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In R. Mayntz & F.W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung* (S. 39–72). Frankfurt/Main, New York: Campus Verlag.
- Mayring, Philipp (2010). *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken*. Weinheim: Beltz.
- Mayring, Philipp (2012). Qualitative Inhaltsanalyse. In U. Flick, E. von Kardorff, & I. Steinke (Hrsg.), *Qualitative Forschung: Ein Handbuch* (S. 468–475). Reinbek bei Hamburg: Rowohlt-Taschenbuch-Verlag.
- Mazza, Luigi & Bianconi, Marco (2014). Which aims and knowledge for spatial planning? Some notes on the current state of the discipline. *Town Planning Review*, 85(4): 513–532. doi: 10.3828/tpr.2014.29.
- McEvoy, Darryn; Fünfgeld, Hartmut & Bosomworth, Karyn (2013). Resilience and Climate Change Adaptation: The Importance of Framing. *Planning Practice and Research*, 28(3): 280–293. doi: 10.1080/02697459.2013.787710.
- Meadows, Donella H. (1999). *Leverage Points: Places to Intervene in a system*. Hartland, VT. http://www.sustainer.org/pubs/Leverage_Points.pdf. Zugegriffen: 4. Januar 2013.
- Meadows, Donella H.; Randers, Jørgen; Meadows, Dennis L.; Held, Andreas & Hasan (2009). *Grenzen des Wachstums, das 30-Jahre-Update: Signal zum Kurswechsel*. Stuttgart: Hirzel.
- Mearns, Robin & Norton, Andrew (Hrsg.) (2010). *Social dimensions of climate change: Equity and vulnerability in a warming world*. Washington, DC: World Bank.
- Meerow, Sara; Newell, Joshua P. & Stults, Melissa (2016). Defining urban resilience: A review. *Landscape and Urban Planning*, 147: 38–49. doi: 10.1016/j.landurbplan.2015.11.011.
- Meise, Jörg & Volwachs, Andreas (1980). *Stadt- und Regionalplanung: Ein Methodenhandbuch*. Mit einem Vorwort von Thomas Sieverts. Braunschweig: Vieweg.
- Metzger, Jonathan; Allmendinger, Phil & Oosterlynck, Stijn (Hrsg.) (2014). *Planning Against the Political: Democratic Deficits in European Territorial Governance*. Routledge.

- MIK NRW, Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (2015). *Gesetzentwurf der Landesregierung: Gesetz zur Stärkung des Regionalverbands Ruhr*. Düsseldorf.
https://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Kommunales/entwurf_gesetz_zur_staerkung_des_regionalverbandes_ruhr.pdf. Zugegriffen: 5. Oktober 2015.
- Millard-Ball, Adam (2013). The Limits to Planning: Causal Impacts of City Climate Action Plans. *Journal of Planning Education and Research*, 33(1): 5–19. doi: 10.1177/0739456X12449742.
- Mintzberg, Henry (1983). *Power in and around organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Mintzberg, Henry (1987). The Strategy Concept I: Five Ps For Strategy. *California Management Review*, 30(1): 11–24.
- Mintzberg, Henry (1994a). Rethinking strategic planning part I: Pitfalls and fallacies. *Long Range Planning*, 27(3): 12–21. doi: 10.1016/0024-6301(94)90185-6.
- Mintzberg, Henry (1994b). Rethinking strategic planning part II: New roles for planners. *Long Range Planning*, 27(3): 22–30. doi: 10.1016/0024-6301(94)90186-4.
- Mintzberg, Henry (2005). Five Ps for Strategy. First published 1987. In H. Mintzberg, B.W. Ahlstrand, & J. Lampel (Hrsg.), *Strategy bites back: It is far more, and less, than you ever imagined* (S. 26–28). Indianapolis, IN: Prentice-Hall.
- MirafTAB, Farnak (2009). Insurgent Planning: Situating Radical Planning in the Global South. *Planning Theory*, 8(1): 32–50.
- MKRO, Ministerkonferenz für Raumordnung (2006). *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland*. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.06.2006. Berlin. urn:nbn:de:0093-SO1906R119. Zugegriffen: 5. August 2013.
- MKRO, Ministerkonferenz für Raumordnung (2009). *Raumordnung und Klimawandel: Beschluss der 36. Ministerkonferenz für Raumordnung am 10. Juni 2009 in Berlin*. Berlin.
<http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/28668/publicationFile/10694/beschluss-zu-raumordnung-und-klimawandel-10-juni-2009.pdf>. Zugegriffen: 24. Juli 2013.
- MKRO, Ministerkonferenz für Raumordnung (2010). *Konkretisierung und Weiterentwicklung der Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland*. Beschluss der 37. Ministerkonferenz für Raumordnung am 19. Mai 2010 in Berlin. Berlin.
<http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/58502/publicationFile/>. Zugegriffen: 5. August 2013.
- MKRO, Ministerkonferenz für Raumordnung (2013a). *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2013: Entwurf*. MKRO-Beschluss vom 03.06.2013. Berlin.
- MKRO, Ministerkonferenz für Raumordnung (2013b). *Raumordnung und Klimawandel: Handlungskonzept der Raumordnung zu Vermeidungs-, Minderungs- und Anpassungsstrategien in Hinblick auf die räumlichen Konsequenzen des Klimawandels vom 23.01.2013*. Umlaufbeschluss vom 06.02.2013. Berlin.
<http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/108242/publicationFile/74294/mkro-handlungskonzept-klima.pdf>. Zugegriffen: 24. Juli 2013.
- MKRO, Ministerkonferenz für Raumordnung (2016a). *Beschluss: Entschließung „Zentrale Orte“*. 41. Ministerkonferenz für Raumordnung am 9. März 2016 in Berlin. Berlin.
- MKRO, Ministerkonferenz für Raumordnung (2016b). *Beschluss: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland*. 41. Ministerkonferenz für Raumordnung am 9. März 2016 in Berlin. Berlin.
- MKRO, Ministerkonferenz für Raumordnung (2016c). *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland: Beschlossen von der 41. MKRO am 9. März 2016*. Berlin.
- MKULNV NRW, Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2015a). *Entwurf einer Nachhaltigkeitsstrategie für Nordrhein-Westfalen: September 2015*. Düsseldorf.
http://www.nachhaltigkeit.nrw.de/extUpload/nachhaltigkeitsstrategie_nrw_entwurf.pdf. Zugegriffen: 20. März 2016.
- MKULNV NRW, Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2015b). *Klimaschutzplan Nordrhein-Westfalen: Klimaschutz und Klimafolgenanpassung*. Beschluss des Landtags vom 17.12.2015. Düsseldorf. https://www.klimaschutz.nrw.de/fileadmin/Dateien/Download-Dokumente/Sonstiges/NRW_BR_Klimabericht_web_januar.pdf. Zugegriffen: 8. März 2016.
- MKULNV NRW, Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2015c). *Klimaschutzplan NRW: Klimaschutz und Klimafolgenanpassung*. Entwurf. Düsseldorf.
https://www.klimaschutz.nrw.de/fileadmin/Dateien/Download-Dokumente/Sonstiges/Anlage_a_KSP-Text_v20.0_final.pdf. Zugegriffen: 8. Oktober 2015.
- Mohr, Lawrence B. (1982). *Explaining organizational behavior: The Limits and Possibilities of Theory and Research*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Moser, Susanne C. & Ekstrom, Julia A. (2010). A framework to diagnose barriers to climate change adaptation. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 107(51): 22026–22031. doi: 10.1073/pnas.1007887107.
- Mossberger, Karen & Stoker, Gerry (2001). The Evolution of Urban Regime Theory: The Challenge of Conceptualization. *Urban Affairs Review*, 36(6): 810–835. doi: 10.1177/10780870122185109.
- Müller, Bernhard & Hutter, Gérard (2009). Dresden als Modellregion zur Klimaanpassung - Das Netzwerkprojekt REGKLAM. *Wissenschaftliche Zeitschrift der Technischen Universität Dresden*, 58(3-4): 112–118.
- Müller, Bernhard & Knieling, Jörg (Hrsg.) (2015). *Klimaanpassung in der Stadt- und Regionalplanung: Ansätze, Instrumente, Massnahmen und Beispiele*. München: Oekom-Verlag.
- Müller, Bernhard; Löb, Stephan & Zimmermann, Karsten (Hrsg.) (2004). *Steuerung und Planung im Wandel: Festschrift für Dietrich Försch*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mumford, Lewis (1961). *The city in history: Its origins, its transformations, and its prospects*. New York: Harcourt Brace & World.
- Münter, Angelika & Volgmann, Kati (2014). The Metropolization and Regionalization of the Knowledge Economy in the Multi-Core Rhine-Ruhr Metropolitan Region. *European Planning Studies*, 22(12): 2542–2560. doi: 10.1080/09654313.2013.844776.
- Murphy, Enda & Fox-Rogers, L. (2015). Perceptions of the common good in planning. *Cities*, 42: 231–241. doi: 10.1016/j.cities.2014.07.008.
- Naisbitt, John (1984). *Megatrends: Ten new directions transforming our lives*. New York: Warner Books.

- Naisbitt, John (2015). „Der Horizont reicht meist nur bis zum nächsten Wahltag“: Interview mit John Naisbitt. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 65(31-32): 3–7.
- Needham, Barrie (2004). John Friend: Advising and Theorizing. *Planning Theory*, 3(3): 237–247. doi: 10.1177/1473095204048817.
- Nerdinger, Friedemann W. (2011). Teamarbeit. In F.W. Nerdinger, G. Blickle, & N. Schaper (Hrsg.), *Arbeits- und Organisationspsychologie* (S. 95–108). Berlin, Heidelberg: Springer.
- Nerdinger, Friedemann W.; Blickle, Gerhard & Schaper, Niclas (Hrsg.) (2011). *Arbeits- und Organisationspsychologie*. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Netzwerk Vulnerabilität (2014). *Auswertung von Klimawirkungs- und Vulnerabilitätsstudien: Klimastudienkatalog*. Dortmund. <http://netzwerk-vulnerabilitaet.de/klimastudienkatalog>. Zugegriffen: 20. Februar 2016.
- Neubert, Lena & Scholich, Dietmar (Hrsg.) (2013). *Nachhaltiges Flächenmanagement: Flächensparen, aber wie?* Frankfurt am Main: Lang.
- Neuman, Michael (1998). Does Planning Need the Plan? *Journal of the American Planning Association*, 64(2): 208–220. doi: 10.1080/01944369808975976.
- Niemann, Lars & Uttke, Angela (2011). *Internationale Bauausstellung Emscher Park: Impulse: Lokal - regional - national - international*. Essen: Klartext.
- Okhuysen, Gerardo & Bonardi, Jean-Philippe (2011). The challenges of building theory by combining lenses: Editors' comments. *Academy of Management Review*, 36(1): 6–11. doi: 10.5465/AMR.2011.55662498.
- Oldengott, Martina (2014). Der Zeit voraus - Flussgebietsmanagement als regionale Gemeinschaftsaufgabe. In R. Kastorff-Viehmann, Y. Utku, & Regionalverband Ruhr (RVR) (Hrsg.), *Regionale Planung im Ruhrgebiet: Von Robert Schmidt lernen? 100 Jahre regionale Planung im Revier* (S. 173–186). Essen: Klartext.
- Opaschowski, Horst W. (2015). Mode, Hype, Megatrend? Vom Nutzen wissenschaftlicher Zukunftsforschung: Essay. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 65(31-32): 40–45.
- Ostrom, Elinor (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Ostrom, Elinor (2011). Background on the Institutional Analysis and Development Framework. *Policy Studies Journal*, 39(1): 7–27. doi: 10.1111/j.1541-0072.2010.00394.x.
- Othengrafen, Frank (2012). *Uncovering the unconscious dimensions of planning: Using culture as a tool to analyse spatial planning practices*. Farnham, Surrey, England, Burlington, Vt: Ashgate.
- Overbeck, Gerhard; Sommerfeldt, Petra; Köhler, Stefan & Birkmann, Jörn (2009). Klimawandel und Regionalplanung: Ergebnisse einer Umfrage des ARL-Arbeitskreises „Klimawandel und Raumplanung“. *Raumforschung und Raumordnung*, 67(2): 193–203. doi: 10.1007/BF03185706.
- Owens, Susan & Cowell, Richard (2011). *Land and Limits: Interpreting Sustainability in the Planning Process*. London, New York: Routledge.
- Pain, Kathy & Hall, Peter G. (2006). From Metropolis to Polyopolis. In P.G. Hall & K. Pain (Hrsg.), *The polycentric metropolis: Learning from mega-city regions in Europe* (S. 3–16). London: Earthscan.
- Papst Franziskus (2015). *Enzyklika Laudato Si': Über die Sorge für das gemeinsame Haus*. Deutsche Übersetzung. Rom. http://www.dbk.de/fileadmin/redaktion/diverse_downloads/presse_2015/2015-06-18-Enzyklika-Laudato-si-DE.pdf. Zugegriffen: 26. September 2015.
- Peters, Deike (2004). Zum Stand der deutschsprachigen Planungstheorie. In U. Altröck, D. Peters, S. Güntner, & S. Huning (Hrsg.), *Perspektiven der Planungstheorie* (S. 5–18). Berlin: Leue.
- Pettigrew, Andrew M. (1992). The character and significance of strategy process research. *Strategic Management Journal*, 13(S2): 5–16. doi: 10.1002/smj.4250130903.
- Petz, Ursula von (2014). Zum Werdegang und Wirken Robert Schmidts. In R. Kastorff-Viehmann, Y. Utku, & Regionalverband Ruhr (RVR) (Hrsg.), *Regionale Planung im Ruhrgebiet: Von Robert Schmidt lernen? 100 Jahre regionale Planung im Revier* (S. 23–27). Essen: Klartext.
- Pielke, Roger A. (2014). *Disasters & climate change: The rightful place of science*. Tempe, Arizona: Consortium for Science, Policy & Outcomes.
- Poole, Marshall S. & Van de Ven, Andrew H. (1989). Using Paradox to Build Management and Organization Theories. *Academy of Management Review*, 14(4): 562–578. doi: 10.5465/AMR.1989.4308389.
- Poole, Marshall S.; Van de Ven, Andrew H.; Dooley, Kevin & Holmes, Michael E. (2000). *Organizational change and innovation processes: Theory and methods for research*. Oxford: Oxford University Press.
- Popper, Karl R. (2009). *Auf der Suche nach einer besseren Welt: Vorträge und Aufsätze aus dreissig Jahren*. Erstveröffentlichung 1987. München: Piper.
- Porter, Libby; Sandercock, Leonie; Umemoto, Karen; Bates, Lisa K.; Zapata, Marisa A.; Kondo, Michelle C. et al. (2012). What's Love Got To Do With It? Illuminations on Loving Attachment in Planning. *Interface. Planning Theory & Practice*, 13(4): 593–627. doi: 10.1080/14649357.2012.731210.
- Portugali, Juval (2012). Complexity Theories of Cities: First, Second or Third Culture of Planning? In G. de Roo, J. Hillier, & J. van Wezemael (Hrsg.), *Complexity and planning: Systems, assemblages and simulations* (S. 117–140). Burlington, VT: Ashgate.
- Preisung, Tobias (2013). *MetropolRegionalPlanung: Chancen und Risiken einer Zusammenführung von Metropolregionen und Raumplanung*. Detmold: Rohn.
- Preisung, Tobias & Schreiber, Sarah (2015). Planer als Regionalmanager: Versuch einer Polarisierung zwischen Generalisten und neuen Spezialisten. *PLANERIN*(6): 20–22.
- Priebs, Axel & Schmitz, Holger (2015). Energiewende ohne Regionalplanung? Prof. Dr. Axel Priebs und Dr. Holger Schmitz im Gespräch über die aktuelle Rechtslage bei der Gestaltung der Energiewende und die Rolle der Landes- und Regionalplanung. Das Interview führte Gabriele Schmidt. *ARL Nachrichten*, 45(2): 17–21.
- Proseck, Achim (2009). *Bild-Raum Ruhrgebiet: Zur symbolischen Produktion der Region*. Detmold: Rohn.
- Proseck, Achim (2013). Planer-Biographie und Planungseuphorie: Internationale Bauausstellung Emscher Park: Buchrezension. *disP - The Planning Review*, 49(3): 65. doi: 10.1080/02513625.2013.859017.

- PSR, Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr (2010). *Zusammenfassende Erklärung zum Regionalen Flächennutzungsplan der Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr*. Bochum, Herne, Gelsenkirchen, Essen, Oberhausen, Mülheim an der Ruhr.
- PwC, PricewaterhouseCoopers (2015). Five global megatrends: Global Annual Review 2014. PricewaterhouseCoopers (PwC). <http://www.pwc.com/gx/en/issues/megatrends/index.jhtml>. Zugegriffen: 28. August 2015.
- Rahmstorf, Stefan & Schellnhuber, Hans J. (2007). *Der Klimawandel: Diagnose, Prognose, Therapie*. München: Beck.
- Rahmstorf, Stefan & Schellnhuber, Hans J. (2012). *Der Klimawandel: Diagnose, Prognose, Therapie*. Vollständig überarbeitete und aktualisierte Ausgabe. München: Beck.
- Rauws, Ward & Roo, Gert de (2016). Adaptive planning: Generating conditions for urban adaptability. Lessons from Dutch organic development strategies. *Environment and Planning B: Planning and Design*(Online first): 1–23. doi: 10.1177/0265813516658886.
- Reicher, Christa; Kunzmann, Klaus R.; Polivka, Jan; Roost, Frank; Utku, Yasemin & Wegener, Michael (Hrsg.) (2011). *Schichten einer Region: Kartenstücke zur räumlichen Struktur des Ruhrgebiets*. Berlin: Jovis.
- Reidt, Olaf (2011). Regelungsmöglichkeiten und -grenzen in Raumordnungsplänen - dargestellt am Beispiel des Klimaschutzgesetzes. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 126(13): 789–795.
- Rein, Martin & Schön, Donald A. (1996). Frame-critical policy analysis and frame-reflective policy practice. *Knowledge and Policy*, 9(1): 85–104. doi: 10.1007/BF02832235.
- Reitzig, Frank (2011a). Behörden der Raumordnung und Träger der Raumordnungsplanung. In Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), *Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung* (S. 414–416). Hannover: Verlag der ARL.
- Reitzig, Frank (2011b). Fachplanungen, insbesondere raumbedeutsame Fachplanungen: Übersicht über die Planungsarten. In Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), *Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung* (S. 387–392). Hannover: Verlag der ARL.
- Reitzig, Frank (2011c). Verfassungsrechtliche Grundlagen: Rechtlicher und institutioneller Rahmen der Raumplanung. In Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), *Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung* (S. 379–385). Hannover: Verlag der ARL.
- Renn, Ortwin (2007). *Risiko: Über den gesellschaftlichen Umgang mit Unsicherheit*. München: Oekom-Verlag.
- Renn, Ortwin (2008). *Risk governance: Coping with uncertainty in a complex world*. London: Earthscan.
- Renn, Ortwin (2016). Paris - und was nun? Auf dem Weg zu verbindlichen Klimaschutzziele. Editorial, von ResearchGate. *GALA - Ecological Perspectives for Science and Society*, 25(1): 1. doi: 10.14512/gaia.25.1.1.
- Renn, Ortwin; Benighaus, Christina & Klinke, Andreas (2006). *Die Bedeutung anthropogener Eingriffe in natürliche Prozesse: die Wechselswirkungen zwischen Naturgefahren und Risiken*. Stuttgart. http://www.ortwin-renn.de/sites/default/files/PDF/RecentPublications/Naturgefahren_PuB.pdf. Zugegriffen: 1. Oktober 2014.
- Renn, Ortwin; Klinke, Andreas & van Asselt, Marjolein (2011). Coping with complexity, uncertainty and ambiguity in risk governance: a synthesis. *Ambio*, 40(2): 231–246.
- Reuter, Wolf (1989). *Die Macht der Planer und Architekten*. Stuttgart, Berlin, Köln: Kohlhammer.
- Rickards, Lauren; Ison, Ray; Fünfgeld, Hartmut & Wiseman, John (2014). Opening and closing the future: climate change, adaptation, and scenario planning. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 32(4): 587–602. doi: 10.1068/c3204cd.
- Riegel, Christoph & Braun, Nicole (2012). Klima, Risiko, Kosten – Herausforderungen für regionale Abstimmungsprozesse. In A. Growe, K. Heider, C.W. Lamker, S. Paßlick, & T. Terfrüchte (Hrsg.), *Polyzentrale Stadtregionen – Die Region als planerischer Handlungsraum*. 14. Junges Forum der ARL 22. bis 24. Juni 2011 in Dortmund (S. 136–142). Hannover: Verlag der ARL.
- Rittel, Horst W.J. (1972). On the Planning Crisis: Systems Analysis of the 'First and Second Generations'. *Bedriftsøkonomi*, 8: 390–396.
- Rittel, Horst W.J. & Webber, Melvin M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2): 155–169. doi: 10.1007/BF01405730.
- Ritter, Ernst-Hasso (2007). Klimawandel - Eine Herausforderung an die Raumplanung. *Raumforschung und Raumordnung*, 65(6): 531–538. doi: 10.1007/BF03183905.
- Roggendorf, Wolfgang & Scholles, Frank (2011). Methodenunterstützung durch Informations- und Kommunikationstechnik (IuK-Technik). In Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), *Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung* (S. 346–377). Hannover: Verlag der ARL.
- Rommelpacher, Thomas (2011). *Herausforderungen und Rahmenbedingungen auf dem Weg zum neuen Regionalplan*. Regionalverband Ruhr (RVR), Essen, 6. Mai 2011.
- Roo, Gert de (2010a). Being or Becoming? That is the Question! Confronting Complexity with Contemporary Planning Theory. In G. de Roo & E.A. Silva (Hrsg.), *A planner's encounter with complexity* (S. 19–40). Burlington, VT: Ashgate.
- Roo, Gert de (2010b). Planning and Complexity: An Introduction. In G. de Roo & E.A. Silva (Hrsg.), *A planner's encounter with complexity* (S. 1–18). Burlington, VT: Ashgate.
- Roo, Gert de (2012). Spatial Planning, Complexity and a World 'Out of Equilibrium': Outline of a Non-linear Approach to Planning. In G. de Roo, J. Hillier, & J. van Wezemael (Hrsg.), *Complexity and planning: Systems, assemblages and simulations* (S. 141–175). Burlington, VT: Ashgate.
- Roo, Gert de & Porter, Geoff (Hrsg.) (2007). *Fuzzy planning: The role of actors in a fuzzy governance environment*. Aldershot, England, Burlington, VT: Ashgate.
- Rosol, Marit (2010). CityPlan Vancouver - Strategische Planung durch neue Governanceformen? In G. Hutter & T. Wiechmann (Hrsg.), *Strategische Planung: Zur Rolle der Planung in der Strategieentwicklung für Städte und Regionen* (S. 121–141). Berlin.
- Rotmans, Jan & Loorbach, Derk (2009). Complexity and Transition Management. *Journal of Industrial Ecology*, 13(2): 184–196. doi: 10.1111/j.1530-9290.2009.00116.x.

- Rotmans, Jan; Loorbach, Derk & Kemp, Rene (2012). Complexity and Transition Management. In G. de Roo, J. Hillier, & J. van Wezemael (Hrsg.), *Complexity and planning: Systems, assemblages and simulations* (S. 177–198). Burlington, VT: Ashgate.
- RVR, Regionalverband Ruhr (2011a). *Analyse der Raum- und Siedlungsstruktur*. Essen.
<http://www.metropoleruhr.de/regionalverband-ruhr/informelle-planung/raum-und-siedlungsstruktur.html>.
 Zugegriffen: 1. Februar 2015.
- RVR, Regionalverband Ruhr (2011b). *Analyse der Raum- und Siedlungsstruktur: Anhang*. Essen.
<http://www.metropoleruhr.de/regionalverband-ruhr/informelle-planung/raum-und-siedlungsstruktur.html>.
 Zugegriffen: 1. Februar 2015.
- RVR, Regionalverband Ruhr (2012). *Regionalforum Herausforderungen: Dokumentation der Ergebnisse*. Zinkfabrik Altenberg Oberhausen, 23./24.11.2011. Essen.
http://www.metropoleruhr.de/fileadmin/user_upload/metropoleruhr.de/Bilder/Regionales_Management/Informelle_Planung/1-Regionaler_Diskurs/Regionalforum/Dokumentation_Regionalforum_Herausforderungen.pdf.
 Zugegriffen: 15. November 2014.
- RVR, Regionalverband Ruhr (2013a). *1. Zukunftsforum: 10.+11. Juli 2013 im RuhrCongress Bochum* (ideenwettbewerb zukunft metropoleruhr). Essen.
http://ideenwettbewerb.metropoleruhr.de/fileadmin/user_upload/metropoleruhr.de/Ideenwettbewerb/1._Zukunftsforum/2013-08-26_Doku_1ZF_online_druckboegen.pdf. Zugegriffen: 22. Dezember 2015.
- RVR, Regionalverband Ruhr (2013b). *1.000 Rubrideen* (ideenwettbewerb zukunft metropoleruhr). Essen.
http://ideenwettbewerb.metropoleruhr.de/fileadmin/user_upload/metropoleruhr.de/Ideenwettbewerb/1._Zukunftsforum/Doku_Ruhrideen_2013_12_10.pdf. Zugegriffen: 22. Dezember 2015.
- RVR, Regionalverband Ruhr (2013c). *2. Zukunftsforum: 11.+12. September 2013 im Forum Castrop-Rauxel* (ideenwettbewerb zukunft metropoleruhr). Essen.
http://ideenwettbewerb.metropoleruhr.de/fileadmin/user_upload/metropoleruhr.de/Ideenwettbewerb/2._Zukunftsforum/2013-10-10_Doku_2ZF_Final_www.pdf. Zugegriffen: 22. Dezember 2015.
- RVR, Regionalverband Ruhr (2013d). *3. Zukunftsforum: Sitzung des Empfehlungsgremiums*. Dokumentation (ideenwettbewerb zukunft metropoleruhr). Essen.
http://ideenwettbewerb.metropoleruhr.de/fileadmin/user_upload/metropoleruhr.de/Ideenwettbewerb/3._Zukunftsforum/Empfehlungsgremium_Wuerdigungen.pdf. Zugegriffen: 23. Dezember 2015.
- RVR, Regionalverband Ruhr (2013e). *3. Zukunftsforum: Statement des Beirats*. Zusammenfassendes Statement (ideenwettbewerb zukunft metropoleruhr). Essen.
http://ideenwettbewerb.metropoleruhr.de/fileadmin/user_upload/metropoleruhr.de/Ideenwettbewerb/3._Zukunftsforum/Beirat_Statement.pdf. Zugegriffen: 23. Dezember 2015.
- RVR, Regionalverband Ruhr (2013f). *Auftaktveranstaltung: 22. und 23. Mai 2013 im SANAA-Gebäude der Folkwang Universität der Künste* (ideenwettbewerb zukunft metropoleruhr). Essen.
- RVR, Regionalverband Ruhr (2013g). *Auslobung* (ideenwettbewerb zukunft metropoleruhr). Essen.
- RVR, Regionalverband Ruhr (2013h). *Fachdialog Klimaschutz und Klimaanpassung: Werkstattbericht*. Essen.
- RVR, Regionalverband Ruhr (2013i). *Rubrwissen* (ideenwettbewerb zukunft metropoleruhr). Essen.
http://ideenwettbewerb.metropoleruhr.de/fileadmin/user_upload/metropoleruhr.de/Ideenwettbewerb/2._Zukunftsforum/2013_08_29_Doku_Ruhrwissen_klein.pdf. Zugegriffen: 22. Dezember 2015.
- RVR, Regionalverband Ruhr (2014). *Perspektiven für die räumliche Entwicklung der Metropole Ruhr: regionalerdiskurs*. Essen.
- RVR, Regionalverband Ruhr (2015a). *Fachdialog Klimaschutz & Klimaanpassung am 29. November in Essen*. Regionalverband Ruhr (RVR). <http://www.metropoleruhr.de/regionalverband-ruhr/regionaler-diskurs/fachdialoge/energie-klima.html>. Zugegriffen: 30. Dezember 2015.
- RVR, Regionalverband Ruhr (2015b). *Martin Tönnes - Bereichsleiter Planung*. Regionalverband Ruhr (RVR). <http://www.metropoleruhr.de/regionalverband-ruhr/ueber-uns/verbandsleitung/bereich-planung.html>. Zugegriffen: 2. Januar 2016.
- RVR, Regionalverband Ruhr (2016a). *EnergyFIS - Planungswerkzeug für die Kommunen*. Regionalverband Ruhr (RVR). <http://www.metropoleruhr.de/regionalverband-ruhr/umwelt-freiraum/klima/klimaschutz/energyfis.html>. Zugegriffen: 8. März 2016.
- RVR, Regionalverband Ruhr (2016b). *KlimaFIS - praktisches Instrument für die Kommunen*. Regionalverband Ruhr (RVR). <http://www.metropoleruhr.de/regionalverband-ruhr/umwelt-freiraum/klima/klimaanpassung/klimafis.html>. Zugegriffen: 8. März 2016.
- RVR, Regionalverband Ruhr (2016c). *Planernetzwerk*. Regionalverband Ruhr (RVR). <http://www.metropoleruhr.de/regionalverband-ruhr/informelle-planung/planernetzwerk.html>. Zugegriffen: 5. März 2016.
- RVR, Regionalverband Ruhr (2016d). *ruhrFIS - Siedlungsflächenmonitoring*. Regionalverband Ruhr (RVR). <http://www.metropoleruhr.de/regionalverband-ruhr/regionalplanung/ruhrfis-siedlungsflaechenmonitoring.html>. Zugegriffen: 8. März 2016.
- RVR, Regionalverband Ruhr (2016e). *Über den regionalen Diskurs: Was ist der Regionale Diskurs?* Regionalverband Ruhr (RVR). <http://www.metropoleruhr.de/regionalverband-ruhr/regionaler-diskurs/ueber-den-regionalen-diskurs.html>. Zugegriffen: 5. März 2016.
- Rydin, Yvonne (2003). *Conflict, Consensus, and Rationality in Environmental Planning: An Institutional Discourse Approach*. USA: Oxford University Press.
- Rydin, Yvonne (2007). Re-Examining the Role of Knowledge within Planning Theory. *Planning Theory*, 6(1): 52–68. doi: 10.1177/1473095207075161.
- Sack, Manfred (1999a). *Die IBA und was man daraus lernen sollte*. In D. Kurth, R. Scheuven, & P. Zlonicky (Hrsg.), *Laboratorium Emscher Park* (S. 24–30). Dortmund: IRPUD.
- Sack, Manfred (1999b). *Siebzig Kilometer Hoffnung: Die IBA Emscher Park - Erneuerung eines Industriegebiets*. Stuttgart: DVA.

- Sager, Tore Ø. (2009a). Planners' Role: Torn between Dialogical Ideals and Neo-liberal Realities. *European Planning Studies*, 17(1): 65–84. doi: 10.1080/09654310802513948.
- Sager, Tore Ø. (2009b). Responsibilities of theorists: The case of communicative planning theory. *Progress in Planning*, 72(1): 1–51. doi: 10.1016/j.progress.2009.03.002.
- Salet, Willem; Bertolini, Luca & Giezen, Mendel (2013). Complexity and Uncertainty: Problem or Asset in Decision Making of Mega Infrastructure Projects? *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(6): 1984–2000. doi: 10.1111/j.1468-2427.2012.01133.x.
- Sandercock, Leonie (2003a). *Cosmopolis II: Mongrel cities of the 21st century*. Reprint 2012. London: Continuum.
- Sandercock, Leonie (2003b). Out of the Closet: The Importance of Stories and Storytelling in Planning Practice. *Planning Theory & Practice*, 4(1): 11–28. doi: 10.1080/1464935032000057209.
- Säwert, Katja & Zimmermann, Thomas (2014). *Klimaanpassung in der Regionalplanung – Selbsteinschätzung der regionalplanerischen Aktivitäten vor dem Hintergrund der Festlegungspraxis*, 4. Deutsche Regionalplanungstagung. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Würzburg, 26. September 2014.
- Scharpf, Fritz W. (1973). *Planung als politischer Prozess: Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*. Frankfurt am Main: suhrkamp.
- Scharpf, Fritz W. (2000). *Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Scharpf, Fritz W. (2006). *Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schätzing, Frank (2009). *Nachrichten aus einem unbekanntem Universum: Eine Zeitreise durch die Meere*. Frankfurt/Main: Fischer.
- Schelsky, Helmut (1967). Über die Abstraktheiten des «technischen» Planungsbegriffs in den Sozialwissenschaften. *Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften*, 8(07/08): 563–571.
- Schiereck, Horst (2009). Der RVR - Regionalverband der Metropole Ruhr: ... auf dem Weg in die Zukunft. In A. Prosek, H. Schneider, B. Wetterau, H.A. Wessel, & D. Wiktorin (Hrsg.), *Atlas der Metropole Ruhr: Vielfalt und Wandel des Ruhrgebiets im Kartenbild* (S. 204–205). Köln: Emons.
- Schimank, Uwe (2004). Der akteurszentrierte Institutionalismus. In M. Gabriel (Hrsg.), *Paradigmen der akteurszentrierten Soziologie* (S. 287–301). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schlipf, Sonja; Herlitzius, Lena & Frommer, Birte (2008). Regionale Steuerungspotenziale zur Anpassung an den Klimawandel: Möglichkeiten und Grenzen formeller und informeller Planung. *RaumPlanung*, 2008(137): 77–82.
- Schmidt, Christiane (2012). Analyse von Leitfadeninterviews. In U. Flick, E. von Kardorff, & I. Steinke (Hrsg.), *Qualitative Forschung: Ein Handbuch* (S. 447–456). Reinbek bei Hamburg: Rowohlt-Taschenbuch-Verlag.
- Schmidt, Gabriele & Heinelt, Hubert (2014). Lokale Wissensordnungen in der Klimapolitik: Ein Gespräch mit Hubert Heinelt über Problemwahrnehmungen, Handlungsorientierungen und die Frage, warum Städte unterschiedliche Strategien im Umgang mit dem Klimawandel wählen. *ARL Nachrichten*, 44(1): 13–15.
- Schmidt, Petra I. & Konze, Heinz (2011). Planaufstellungs- und -änderungsverfahren. In Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), *Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung* (S. 451–472). Hannover: Verlag der ARL.
- Schmidt, Robert (1912). *Denkschrift betreffend Grundsätze zur Aufstellung eines General-Siedlungsplanes: für den Regierungsbezirk Düsseldorf (rechtsrheinisch)*. Reprint. Essen: Klartext.
- Schmitt, Hanna C. (2014). *Analyse der Anpassungskapazität der Regionalplanung an den Klimawandel*. Masterarbeit. TU Dortmund, Dortmund.
- Schmitt, Hanna C. (2016). Klimaanpassung in der Regionalplanung – Eine deutschlandweite Analyse zum Implementationsstand klimaanpassungsrelevanter Regionalplaninhalte. *Raumforschung und Raumordnung*, 74(1): 9–21. doi: 10.1007/s13147-015-0375-2.
- Schmitz, Holger & Jornitz, Philipp (2013). Die Tücken der Abweichungsgesetzgebung - Dargestellt am Beispiel des neuen Bayerischen Landesplanungsgesetzes. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 128(12): 741–746.
- Schneider, Volker (2003). Komplexität und Policy-Forschung: Über die Angemessenheit von Erklärungsstrategien. In R. Mayntz & W. Streeck (Hrsg.), *Die Reformierbarkeit der Demokratie: Innovationen und Blockaden*. Festschrift für Fritz W. Scharpf (S. 291–318). Frankfurt/Main, New York: Campus Verlag.
- Schneider, Volker (2008). Komplexität, politische Steuerung, und evidenz-basiertes Policy-Making. In F. Janning & K. Toens (Hrsg.), *Die Zukunft der Policy-Forschung* (S. 55–70). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH.
- Schnell, Rainer; Hill, Paul B. & Esser, Elke (2011). *Methoden der empirischen Sozialforschung*. München: Oldenbourg.
- Scholl, Bernd (2011). Methoden, Einordnung sowie Denkmuster für Einsatz und Umgang in der Raumplanung. In Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), *Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung* (S. 281–291). Hannover: Verlag der ARL.
- Scholles, Frank (2008a). Das System der Projektzulassungen in Deutschland. In D. Fürst & F. Scholles (Hrsg.), *Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung* (S. 100–132). Dortmund: Rohn.
- Scholles, Frank (2008b). Planspiel: Prognosemethoden. In D. Fürst & F. Scholles (Hrsg.), *Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung* (S. 393–402). Dortmund: Rohn.
- Scholles, Frank (2008c). Prognosemethoden: Planung unter Unsicherheit. In D. Fürst & F. Scholles (Hrsg.), *Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung* (S. 348–357). Dortmund: Rohn.
- Schön, Donald A. (1983). *The reflective practitioner: How professionals think in action*. New York: Basic Books.
- Schön, Donald A. & Rein, Martin (1994). *Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*. New York: Basic Books.
- Schönwandt, Walter L. (2002). *Planung in der Krise? Theoretische Orientierungen für Architektur, Stadt- und Raumplanung*. Wiesbaden: Vieweg + Teubner.
- Schönwandt, Walter L. (2011). Probleme als Ausgangspunkt für die Auswahl und den Einsatz von Methoden. In Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), *Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung* (S. 291–310). Hannover: Verlag der ARL.

- Schönwandt, Walter L. & Jung, Wolfgang (2005a). Planungsansätze. In Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), *Handwörterbuch der Raumordnung* (S. 769–776). Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- Schönwandt, Walter L. & Jung, Wolfgang (2005b). Planungstheorie. In Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), *Handwörterbuch der Raumordnung* (S. 789–797). Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- Schönwandt, Walter L.; Voermanek, Katrin; Utz, Jürgen & Grunau, Jens-Peter (2013). *Komplexe Probleme Lösen: Ein Handbuch*. Berlin: Jovis.
- Schoppengerd, Johanna (2015). *Umsetzung rechtlicher Anforderungen in der Bauleitplanung am Beispiel der Seveso-II-Richtlinie*. Dissertation. Technische Universität Dortmund, Dortmund. <http://hdl.handle.net/2003/34214>. Zugegriffen: 1. Dezember 2015.
- Schram, Sanford (2012). Phronetic social science: an idea whose time has come. In B. Flyvbjerg, T. Landman, & S. Schram (Hrsg.), *Real social science. Applied phronesis* (S. 15–26). Cambridge: Cambridge University Press.
- Schreier, Hans; Kurian, Mathew & Ardakanian, Reza (2014). *Integrated Water Resources Management: A Practical Solution to Address Complexity by Employing the Nexus Approach* (Working Paper 2). Dresden.
- Schreyögg, Georg (2012). *Grundlagen der Organisation: Basiswissen für Studium und Praxis*. Wiesbaden: Gabler.
- Schreyögg, Georg & Geiger, Daniel (2015). *Organisation: Grundlagen moderner Organisationsgestaltung. Mit Fallstudien*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Scott, Allen J. & Roweis, Shoukry T. (1973). Urban planning in theory and practice: a reappraisal. *Environment and Planning A*, 9(1): 1097–1119. doi: 10.1068/a091097.
- Sehested, Karina (2009). Urban Planners as Network Managers and Metagovernors. *Planning Theory & Practice*, 10(2): 245–263. doi: 10.1080/14649350902884516.
- Selle, Klaus (1994). *Was ist bloss mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln*. Ein Werkbuch. Dortmund: Institut für Raumplanung, Universität Dortmund; Informationskreis für Raumplanung.
- Selle, Klaus (1995). Phasen oder Stufen? Fortgesetzte Anmerkungen zum Wandel des Planungsverständnisses. *RaumPlanung*(Dezember): 237–242.
- Selle, Klaus (Hrsg.) (1996). *Planung und Kommunikation: Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft ; Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen*. Wiesbaden, Berlin: Bauverlag.
- Selle, Klaus (2006a). Neu denken - was, warum und wie? In K. Selle (Hrsg.), *Zur räumlichen Entwicklung beitragen: Konzepte, Theorien, Impulse* (S. 25–39). Dortmund: Rohn.
- Selle, Klaus (2006b). Shut down. Restart...: Vorschläge zur Wiederaufnahme der Diskussion über die Entwicklung von Städten und Regionen und den möglichen Beitrag öffentlicher Akteure. In K. Selle (Hrsg.), *Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung: Analysen. Erfahrungen. Folgerungen* (S. 557–577). Dortmund: Rohn.
- Selle, Klaus (Hrsg.) (2006c). *Zur räumlichen Entwicklung beitragen: Konzepte, Theorien, Impulse*. Dortmund: Rohn.
- Selle, Klaus (2011). »Participation« oder: Beteiligen wir uns zu Tode? Wenn alle das Beste wollen und Bürgerbeteiligung dennoch zum Problem wird. *PND | online*(III): 1–19.
- Selle, Klaus (2013). Noch eine Legende: Stadtplanung geht alle an...: Große Zahlen sind kein Qualitätsnachweis. *PLANERIN*(6): 11–14.
- Selle, Klaus (2014). »Die haben doch nur ihre eigenen Interessen im Kopf«: Gemeinwohl als Verfahren.
- Sennett, Richard (2013). *Open City: Festrede anlässlich der Eröffnung des Präsentationsjahres der Internationalen Bauausstellung Hamburg am 23. März 2013 im Bürgerhaus Wilhelmsburg*, Hamburg, 23. März 2013.
- Shaw, Robert (2002). The International Building Exhibition (IBA) Emscher Park, Germany: A Model for Sustainable Restructuring? *European Planning Studies*, 10(1): 77–97. doi: 10.1080/09654310120099272.
- Shogren, Elizabeth (2014, November 2). 5 Key Takeaways From the Latest Climate Change Report: The Intergovernmental Panel on Climate Change calls for a dramatic shift from fossil fuels, aiming to influence world leaders to take concrete steps. *National Geographic Online*. <http://news.nationalgeographic.com/news/2014/11/141102-ipcc-synthesis-report-climate-change-science-environment/>. Zugegriffen: 12. Oktober 2015.
- Siebel, Walter (2006a). Wandel, Rationalität und Dilemmata der Planung. *PND | online*(4/2006): 1–22.
- Siebel, Walter (2006b). Wandel, Rationalität und Dilemmata der Planung. In K. Selle (Hrsg.), *Zur räumlichen Entwicklung beitragen: Konzepte, Theorien, Impulse* (S. 195–209). Dortmund: Rohn.
- Siebel, Walter (2009). Die Welt lebenswerter machen: Stadtplanung als Gesellschaftspolitik. Heruntergeladen von eurozine. *Mittelweg*, 36(6): 1–18.
- Singer, Peter (1977). *Animal liberation*. New York: Avon Books.
- Singer, Peter (2013). *Praktische Ethik*. Stuttgart: Reclam.
- Sinning, Heidi (Hrsg.) (2007). *Stadtmanagement: Strategien zur Modernisierung der Stadt(-Region)*. Dortmund: Rohn.
- Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen (2015a). *Bericht über den Kabinettsbeschluss vom 28. April 2015 zur Änderung des LEP-Entwurfs*. Düsseldorf. https://land.nrw/sites/default/files/asset/document/bericht_ueber_den_kabinettsbeschluss_vom_28.04.2015_zur_aenderung_des_lep-entwurfs.pdf. Zugegriffen: 15. Juni 2015.
- Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen (2015b). *Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen: Textliche Festsetzungen*. Überarbeiteter Entwurf Stand 22.9.2015. Düsseldorf. https://land.nrw/sites/default/files/asset/document/01_10_2015_lep_text_zweite_beteiligung_lanuv.pdf. Zugegriffen: 20. Oktober 2015.
- Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen (2015c). *Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen: Zeichnerische Festlegungen*. Überarbeiteter Entwurf Stand 22.09.2015. Düsseldorf. https://land.nrw/sites/default/files/asset/document/zeichnerische_festlegungen_zum_entwurf_des_lep_nrw_2015.pdf. Zugegriffen: 20. Oktober 2015.
- Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen (2015d). *Vergleich zwischen den bisher geplanten Festlegungen und den bereits erkennbar erforderlichen Änderungen des LEP-Entwurfs*. Düsseldorf.

- https://land.nrw/sites/default/files/asset/document/vergleich_zwischen_den_bisher_geplanten_festlegungen_und_den_bereits_erkennbar_erforderlichen_aenderungen_des_lep-entwurfs.pdf. Zugegriffen: 15. Juni 2015.
- Stacey, Ralph D. & Mowles, Chris (2016). *Strategic management and organisational dynamics: The challenge of complexity to ways of thinking about organisations*. Harlow: Pearson Education.
- Stake, Robert E. (2005). *Multiple Case Study Analysis: Step by step cross-case analysis*. New York: Guilford Press.
- STB, Fachgebiet Städtebau, Stadtgestaltung und Bauleitplanung (2008). *Internationale Bauausstellung Emscher Park: Die Projekte 10 Jahre danach*. Essen: Klartext.
- STB, Fachgebiet Städtebau, Stadtgestaltung und Bauleitplanung (2015). Ideenstücke RUHR - Winter 2014/15. Fakultät Raumplanung, TU Dortmund.
http://www.staedtebauleitplanung.de/cms/de/veranstaltungen/staedtebauliches_kolloquium/abgeschlossene_Reihen/Ideenstuecke_ruhr_Winter_2014_15. Zugegriffen: 31. Dezember 2015.
- Steele, Wendy E. (2009). Australian Urban Planners: Hybrid Roles and Professional Dilemmas? *Urban Policy and Research*, 27(2): 189–203. doi: 10.1080/08111140902908873.
- Stehr, Nico & Storch, Hans von (2010). *Klima, Wetter, Mensch*. Sonderausgabe für die Zentralen für Politische Bildung. Opladen, Farmington Hills: Budrich.
- Steinmann, Horst; Koch, Jochen & Schreyögg, Georg (2013). *Management: Grundlagen der Unternehmensführung*. Konzepte - Funktionen - Fallstudien. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Stern, Nicholas H. (2008). *The Economics of Climate Change: The Stern review*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stiewe, Mechthild & Reutter, Ulrike (Hrsg.) (2011). *Mobilitätsmanagement: Betrachtungen und Erkenntnisse aus Wissenschaft und Praxis*. Essen: Klartext.
- Stiftung Entwicklung und Frieden & Institut für Entwicklung und Frieden (Hrsg.) (2010). *Globale Trends 2010: Frieden, Entwicklung, Umwelt*. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Stone, Christopher D. (2004). Common but Differentiated Responsibilities in International Law. *The American Journal of International Law*, 98(2): 276–301.
- Stone, Clarence N. (1989). *Regime politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Strauss, Anselm L. & Corbin, Juliet M. (1996). *Grounded theory: Grundlagen Qualitativer Sozialforschung*. Weinheim: Beltz.
- Sturm, Alexandra; Ofterbeck, Ilga & Gurt, Jochen (2011). *Organisationspsychologie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.
- Sturup, Sophie & Low, Nicholas (2015). Storylines, Leadership and Risk, Some Findings from Australian Case Studies of Urban Transport Megaprojects. *Urban Policy and Research*, 33(4): 490–505. doi: 10.1080/08111146.2014.1001023.
- Swyngedouw, E. (2010). Apocalypse Forever? Post-political Populism and the Spectre of Climate Change. *Theory, Culture & Society*, 27(2-3): 213–232. doi: 10.1177/0263276409358728.
- Taylor, Elizabeth J. & Hurley, Joe (2016). “Not a Lot of People Read the Stuff”: Australian Urban Research in Planning Practice. *Urban Policy and Research*, 34(2): 116–131. doi: 10.1080/08111146.2014.994741.
- Teisman, Geert; van Buuren, Arwin & Gerrits, Lasse M. (Hrsg.) (2009). *Managing complex governance systems: Dynamics, self-organization and coevolution in public investments*. New York, London: Routledge.
- Tenz, Eric M. (2011). Lehren aus Stuttgart 21: Von der Basta-Politik zur deliberativen Demokratie. *PND | online*(IV): 1–7.
- Terfrüchte, Thomas (2015). *Regionale Handlungsräume: Gliederung und Einflussfaktoren am Beispiel Nordrhein-Westfalens*. Dissertation an der TU Dortmund. Lemgo: Rohn.
- Terfrüchte, Thomas & Schulze, Kati (2010). Keine Metropolregion an Rhein und Ruhr? *Geographische Rundschau*, 62(11): 32–35.
- Tewdwr-Jones, Mark (2013). *Land of Promise: Addressing Long Term Spatial Trends in an Era of Diminutive Planning*. Alexander von Humboldt Lectures. Radboud Universiteit Nijmegen, Nijmegen, 14. Januar 2013.
- Thompson, James D. & Tuden, Arthur (1959). Strategies, structures, and processes of organizational decision. In J.D. Thompson, B.H. Junker, A. Tuden, & E.H. Litchfield (Hrsg.), *Comparative studies in administration* (S. 195–216). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Thompson, Robin (2010). Re-defining Planning: The Roles of Theory and Practice. *Interface. Planning Theory & Practice*, 1(1): 126–133. doi: 10.1080/14649350050135248.
- Throgmorton, James A. (2003). Planning as Persuasive Storytelling in a Global-Scale Web of Relationships. *Planning Theory*, 2(2): 125–151. doi: 10.1177/14730952030022003.
- Throgmorton, James A.; Mandelbaum, Seymour J. & Garcia, Margot W. (2000). One the Virtues of Skillful Meandering: Acting as a Skilled-Voice-in-the-Flow of Persuasive Argumentation. *Journal of the American Planning Association*, 66(4): 367–379.
- Tönnies, Martin (2014). *Regionaler Diskurs Ruhr*, 4. Deutsche Regionalplanungstagung. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Würzburg, 25. September 2014.
- Tönnies, Martin (2015). Der regionale Diskurs Ruhr. Interview. Essen.
- Tönnies, Martin & Lamker, Christian W. (2015). *Regionaler Diskurs Ruhr | Regional Discourse Ruhr: Vortrag von Martin Tönnies mit Übersetzung durch Christian Lamker*. IGLUS. Regionalverband Ruhr (RVR), Essen, 10. September 2015.
- Tönnies, Martin & Wagener, Maria T. (2014). Regionaler Diskurs: Auf dem Weg in die Zukunft der Metropole Ruhr. In R. Kastorff-Viehmann, Y. Utku, & Regionalverband Ruhr (RVR) (Hrsg.), *Regionale Planung im Ruhrgebiet: Von Robert Schmidt lernen? 100 Jahre regionale Planung im Revier* (S. 231–237). Essen: Klartext.
- Turner, Sophie; Fünfgeld, Hartmut & Robertson, Sarah (2016). *Strategies for Embedding Climate Change Adaptation in Public Sector Organisations: A Review of the Academic and Grey Literature*. Melbourne.
- Uekötter, Frank (2012, November 22). Simulierter Untergang: 40 Jahre nach dem Bericht »Die Grenzen des Wachstums« – was haben wir für den Umgang mit Prognosen gelernt? *DIE ZEIT*, S. 46.
- UN HABITAT, United Nations Human Settlements Programme (2015). *International Guidelines on Urban and Territorial Planning*. Nairobi. <http://unhabitat.org/books/international-guidelines-on-urban-and-territorial-planning>. Zugegriffen: 6. August 2015.

- Underberg, Barbara (2009, Juli 22). Über zwanzig Jahre IBA Emscher Park, einen Bürgermeister fürs ganze Revier und eine große Bürgerinitiative – Interview mit Christoph Zöpel. *rubrbarone*. <http://www.rubrbarone.de/uber-zwanzig-jahre-iba-emscher-park-einen-buergermeister-furs-ganze-revier-und-eine-groese-buergerinitiative-interview-mit-christoph-zoepel/2710>. Zugegriffen: 27. Juli 2015.
- Underwood, Jacky (1980). *Town planners in search of a role: A participant observation study of local planners in a London borough*. Bristol: School for Advanced Urban Studies, University of Bristol.
- Urry, John (2005). The Complexity Turn. *Theory, Culture & Society*, 22(5): 1–14. doi: 10.1177/0263276405057188.
- Utku, Yasemin (2014). Landschaften im Ruhrgebiet - Programme und Programmierungen. In R. Kastorff-Viehmann, Y. Utku, & Regionalverband Ruhr (RVR) (Hrsg.), *Regionale Planung im Ruhrgebiet: Von Robert Schmidt lernen? 100 Jahre regionale Planung im Revier* (S. 137–150). Essen: Klartext.
- van Assche, Kristof; Beunen, Raoul & Duineveld, M. (2014). Formal/Informal Dialectics and the Self-Transformation of Spatial Planning Systems: An Exploration. *Administration & Society*, 46(6): 654–683. doi: 10.1177/0095399712469194.
- van Assche, Kristof; Duineveld, Martijn & Beunen, Raoul (2014). Power and contingency in planning. *Environment and Planning A*, 46(10): 2385–2400. doi: 10.1068/a130080p.
- van Assche, Kristof & Verschraegen, Gert (2008). The Limits of Planning: Niklas Luhmann's Systems Theory and the Analysis of Planning and Planning Ambitions. *Planning Theory*, 7(3): 263–283. doi: 10.1177/1473095208094824.
- Van de Ven, Andrew H. (1986). Central Problems in the Management of Innovation. *Management Science*, 32(5): 590–607.
- Van de Ven, Andrew H. (2007). *Engaged scholarship: A guide for organizational and social research*. Oxford: Oxford University Press.
- Van de Ven, Andrew H. & Johnson, Paul E. (2006). Knowledge for Theory and Practice. *Academy of Management Review*, 31(4): 802–821. doi: 10.5465/AMR.2006.22527385.
- Van de Ven, Andrew H.; Polley, Douglas E.; Garud, Raghu & Venkataraman, Sankaran (1999). *The innovation journey*. New York: Oxford University Press.
- Van de Ven, Andrew H. & Poole, Marshall S. (2005). Alternative Approaches for Studying Organizational Change. *Organization Studies*, 26(9): 1377–1404. doi: 10.1177/0170840605056907.
- Verdon-Kidd, Danielle C.; Kiem, Anthony S. & Austin, Emma K. (2014). Bridging the gap between researchers and decision-makers. In J.P. Palutikof, S.L. Boulter, J. Barnett, & D. Rissik (Hrsg.), *Applied studies in climate adaptation* (S. 51–59). Chichester, West Sussex, Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- Verweij, Stefan & Gerrits, Lasse M. (2013). Understanding and researching complexity with Qualitative Comparative Analysis: Evaluating transportation infrastructure projects. *Evaluation*, 19(1): 40–55. doi: 10.1177/1356389012470682.
- Vogelij, Jan (2015). Is planning theory really open for planning practice? Comment. *Planning Theory & Practice*, 16(1): 128–132. doi: 10.1080/14649357.2015.1004901.
- Vorholz, Fritz (2012a). Viel Geschrei um wenig: Warum die politische Diskussion um die Kosten der Energiewende unehrlich ist. *DIE ZEIT*, 67(43): 32.
- Vorholz, Fritz (2012b, Oktober 31). Rösler entdeckt die Planwirtschaft. Aus Furcht vor Blackouts will die Regierung verbieten, dass Kraftwerke abgestellt werden, S. 28.
- Wagener, Maria T. (2011). *Regionaler Diskurs: ... auf dem Weg in die Zukunft der Metropole Ruhr*, RVR-Planungsausschuss. Regionalverband Ruhr (RVR), Essen, 21. September 2011.
- Wagener, Maria T. (2016). *Regionaler Diskurs, Handlungsprogramm: Sondersitzung PA/UA am 20.01.2016*. Anlage 1, RVR-Planungsausschuss. Regionalverband Ruhr (RVR), Essen, 20. Januar 2016.
- Wagener, Maria T.; Beckord, Claas; Petzinger, Tana & Sander, Sven (2014). Auf dem Weg in die Zukunft der Metropole Ruhr: Der Regionale Diskurs. In Regionalverband Ruhr (RVR) (Hrsg.), *Positionen und Perspektiven 2015: Jahrbuch Ruhr 2015* (S. 203–206). Essen, Ruhr: Klartext.
- Wagner, Thomas (2013). *Die Mitmachfalle: Bürgerbeteiligung als Herrschaftsinstrument*. Köln: PapyRossa Verlag.
- Waldrop, Mitchell (1992). *Complexity*. New York, NY, London: Simon & Schuster paperbacks.
- Ward, Barbara & Dubos, René (1972). *Only one earth: The care and maintenance of a small planet*. United Conference on the Human Environment 1972. London: André Deutsch Limited.
- Watson, Vanessa (2013). Planning and the 'stubborn realities' of global south-east cities: Some emerging ideas. *Planning Theory*, 12(1): 81–100. doi: 10.1177/1473095212446301.
- Watson, Vanessa (2014). Co-production and collaboration in planning – The difference. *Planning Theory & Practice*, 15(1): 62–76. doi: 10.1080/14649357.2013.866266.
- WBGU, Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2016). *Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte: Hauptgutachten*. Berlin: Wissenschaftlicher Beirat d. Bundesregierung Globale Umweltveränderungen.
- Weeramantry, Christopher (2008). Foreword. In K. Bosselmann (Hrsg.), *The Principle of Sustainability: Transforming law and governance*. Aldershot: Ashgate.
- Wegener, Michael (2015). *Governance or Government? Between Bottom-Up and Top-Down Planning in the Ruhr*, Ruhr Lecture. Fakultät Raumplanung, TU Dortmund, Dortmund, 5. November 2015.
- Weick, Karl E. (1995a). *Der Prozess des Organisierens*. Frankfurt am Main: suhrkamp.
- Weick, Karl E. (1995b). *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Weick, Karl E. (2005). Managing the Unexpected: Complexity as Distributed Sensemaking. In R.R. McDaniel & D.J. Driebe (Hrsg.), *Uncertainty and Surprise in Complex Systems* (S. 51–65). Berlin/Heidelberg: Springer.
- Weick, Karl E. (2009a). Emergent Change as a Universal in Organizations. In K.E. Weick (Hrsg.), *Making sense of the organization. The impermanent organization*. Volume 2 (S. 229–241). Chichester, U.K.: Wiley.
- Weick, Karl E. (2009b). Organized Impermanence: An Overview. In K.E. Weick (Hrsg.), *Making sense of the organization. The impermanent organization*. Volume 2 (S. 3–8). Chichester, U.K.: Wiley.
- Weick, Karl E. & Sutcliffe, Kathleen M. (2001). *Managing the unexpected: Assuring high performance in an age of complexity*. San Francisco: Jossey-Bass.

- Weick, Karl E.; Sutcliffe, Kathleen M. & Obstfeld, David (2005). Organizing and the Process of Sensemaking. *Organization Science*, 16(4): 409–421. doi: 10.1287/orsc.1050.0133.
- Weingart, Peter; Engels, Anita & Pansegrau, Petra (2008). *Von der Hypothese zur Katastrophe: Der anthropogene Klimawandel im Diskurs zwischen Wissenschaft, Politik und Massenmedien*. Opladen, Farmington Hills: Budrich.
- Wezemaël, Joris van (2010). Transformative Practice as an Exploration of Possibility Spaces. In J. Hillier & P. Healey (Hrsg.), *The Ashgate research companion to planning theory: Conceptual challenges for spatial planning* (S. 93–113). Farnham, Surrey: Ashgate.
- Wezemaël, Joris van & Loepfe, M. (2009). Veränderte Prozesse der Entscheidungsfindung in der Raumentwicklung. *Geographica Helvetica*, 64(2): 106–118. doi: 10.5194/gh-64-106-2009.
- Whittemore, A. H. (2015). Practitioners Theorize, Too: Reaffirming Planning Theory in a Survey of Practitioners' Theories. *Journal of Planning Education and Research*, 35(1): 76–85. doi: 10.1177/0739456X14563144.
- Whitzman, Carolyn; Legacy, Crystal; Andrew, Caroline; Klodawsky; Fran; Shaw, Margaret et al. (Hrsg.) (2013). *Building inclusive cities: Women's safety and the right to the city*. New York: Routledge.
- Wickel, Martin (2013). Mögliche Inhalte von Klimaschutzgesetzen auf Länderebene. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 128(2): 77–84.
- Wiechmann, Thorsten (2000). Die Region ist tot — es lebe die Region! *Raumforschung und Raumordnung*, 58(2-3): 173–184. doi: 10.1007/BF03185188.
- Wiechmann, Thorsten (2005). *Regional Competitions in Germany - Experiments between Hierarchy, Collaboration and Competition*. Dresden. http://www2.ioer.de/recherche/pdf/2005_wiechmann_regional_competitions.pdf. Zugegriffen: 21. Februar 2011.
- Wiechmann, Thorsten (2008a). Errors Expected - Aligning Urban Strategy with Demographic Uncertainty in Shrinking Cities. *International Planning Studies*, 13(4): 431–446. doi: 10.1080/13563470802519097.
- Wiechmann, Thorsten (2008b). *Planung und Adaption: Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken*. Habilitation, Dresden 2007. Dortmund: Rohn.
- Wiechmann, Thorsten (2010). Warum Pläne nicht ausreichen - Zur Übertragbarkeit von Managementansätzen auf regionale Governanceprozesse. In G. Hutter & T. Wiechmann (Hrsg.), *Strategische Planung: Zur Rolle der Planung in der Strategieentwicklung für Städte und Regionen* (S. 17–41). Berlin.
- Wiechmann, Thorsten (2014a). Die Persistenz räumlicher Leitbilder der NS-Zeit: Überarbeitetes Transkript eines Vortrags vom 3. April 2014 in Bonn. *ARL Nachrichten*, 44(2): 5–11.
- Wiechmann, Thorsten (2014b). Planung ohne Plan: Der Ausnahmezustand als Regelfall innovativer Raumentwicklung. In U. Hohn, H. Kemming, & M. Reimer (Hrsg.), *Formate der Innovation in der Stadt- und Regionalentwicklung: Reflexionen aus Planungstheorie und Planungspraxis* (S. 21–42). Detmold: Rohn.
- Wiechmann, Thorsten & Hutter, Gérard (2008). Die Planung des Unplanbaren: Was kann die Raumplanung von der Strategieforschung lernen? In A. Hamedinger, A. Breitfuß, J.S. Dangschat, & O. Frey (Hrsg.), *Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat* (S. 104–121). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH.
- Wiechmann, Thorsten & Terfrüchte, Thomas (2013). Akzeptanz regionaler Planungsprozesse und -ergebnisse. In S. Baumgart & T. Terfrüchte (Hrsg.), *Zukunft der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen* (S. 18–39). Hannover: Verlag der ARL.
- Wiegand, Timm S. (2010). *Synergien und Konflikte zwischen Klimaschutz und Klimaanpassung in der Regionalplanung*. Diplomarbeit. Leibniz Universität Hannover, Hannover. http://ibumap.uni-oldenburg.de/implan/uploads/uploads/Downloads/Diplomarbeit_Wiegand.pdf. Zugegriffen: 19. November 2011.
- Wierling, L. & Hötter, D. (1970). *Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk 1920-1970* (Schriftenreihe des SVR 29). Essen.
- Wiesenthal, Helmut (1989). *Unsicherheit und Multiple-Self-Identität: Eine Spekulation über die Voraussetzungen strategischen Handelns*. Manuskript in der Fassung vom Dezember 1989. Köln.
- Wiesenthal, Helmut (1990). *Unsicherheit und Multiple-Self-Identität: Eine Spekulation über die Voraussetzungen strategischen Handelns* (MPfG Discussion Paper 90/2). Köln. <http://hdl.handle.net/10419/44248>. Zugegriffen: 5. Dezember 2015.
- Wiesenthal, Helmut (1995). Konventionelles und unkonventionelles Organisationslernen: Literaturreport und Ergänzungsvorschlag. *Zeitschrift für Soziologie*, 24(2): 137–155.
- Wildavsky, Aaron B. (1973). If Planning is Everything, Maybe it's Nothing. *Policy Sciences*, 4(2): 127–153. doi: 10.1007/BF01405729.
- Wilkinson, Cathy (2011). Strategic navigation: in search of an adaptable mode of strategic spatial planning practice. *Town Planning Review*, 82(5): 595–613. doi: 10.3828/tpr.2011.34.
- Wilkinson, Cathy (2012). Beyond blueprints? Complexity theory as a prospective influence for metropolitan planning. In G. de Roo, J. Hillier, & J. van Wezemaël (Hrsg.), *Complexity and planning: Systems, assemblages and simulations* (S. 243–268). Burlington, VT: Ashgate.
- Wilkinson, Cathy (2015). (Un-)certainty in spatial planning, strategic navigation and role of planners. Discussion. Melbourne.
- Wilson, Ian (2005). The seven deadly sins of planning. In H. Mintzberg, B.W. Ahlstrand, & J. Lampel (Hrsg.), *Strategy bites back: It is far more, and less, than you ever imagined* (S. 62–63). Indianapolis, IN: Prentice-Hall.
- Winterhager, Uta (2014). „Wie Grand Paris“: Interview mit dem Regionalverband Ruhr. Martin Tönnies und Maria Wagener. *Bauwelt*, 105(7): 26–28.
- Wolf, Klaus (1998). Theoretische Aspekte der räumlichen Planung. In Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), *Methoden und Instrumente räumlicher Planung: Handbuch* (S. 39–50). Hannover: ARL.
- Wolff, Stephan (2012a). Dokumenten- und Aktenanalyse. In U. Flick, E. von Kardorff, & I. Steinke (Hrsg.), *Qualitative Forschung: Ein Handbuch* (S. 502–513). Reinbek bei Hamburg: Rowohlt-Taschenbuch-Verlag.
- Wolff, Stephan (2012b). Wege ins Feld und ihre Varianten. In U. Flick, E. von Kardorff, & I. Steinke (Hrsg.), *Qualitative Forschung: Ein Handbuch* (S. 334–349). Reinbek bei Hamburg: Rowohlt-Taschenbuch-Verlag.
- Yanow, Dvora (2003). Accessing local knowledge. In M.A. Hajer & H. Wagenaar (Hrsg.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society* (S. 228–246). Cambridge: Cambridge University Press.

- Yiftachel, Oren (1989). Towards a new typology of urban planning theories. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 16(1): 23–39. doi: 10.1068/b160023.
- Yiftachel, Oren (2006). Essay: Re-engaging Planning Theory? Towards 'South-Eastern' Perspectives. *Planning Theory*, 5(3): 211–222. doi: 10.1177/1473095206068627.
- Yin, Robert K. (2009). *Case study research: Design and methods*. Thousand Oaks: SAGE.
- Yin, Robert K. (2011). *Applications of case study research*. Thousand Oaks: SAGE.
- Yin, Robert K. (2014). *Case study research: Design and methods*. Los Angeles: SAGE.
- Z_punkt (2013). *Megatrends: Update*. Köln. http://www.z-punkt.de/fileadmin/be_user/D_Publikationen/D_Giveaways/Megatrends_Update_DE.pdf. Zugegriffen: 2. September 2014.
- Zapata, Marisa A. & Kaza, Nikhil (2015). Radical uncertainty: scenario planning for futures. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 42(4): 754–770. doi: 10.1068/b39059.
- ZEIT ONLINE (2015). Axa-Versicherung: "Eine Vier-Grad-Welt ist kaum noch versicherbar": Interview mit Christian Thimann, Vorstandsmitglied Axa-Versicherung. <http://www.zeit.de/wirtschaft/2015-11/axa-christian-thimann-klimaschutz-investment-nachhaltigkeit>. Zugegriffen: 17. November 2015.
- Zimmermann, Karsten (2010). Der veränderte Stellenwert von Wissen in der Planung. *Raumforschung und Raumordnung*, 68(2): 115–125. doi: 10.1007/s13147-009-0010-1.
- Zimmermann, Karsten (2012a). *Institutionalisierung regionaler Kooperation als kollektiver Lernprozess? Das Beispiel Metropolregion Rhein-Neckar*. TU Darmstadt, Habilitationsschrift, 2010. Baden-Baden: Nomos.
- Zimmermann, Karsten (2012b). Zwischen Wutbürger und direkter Demokratie: Steckt die Bürgerbeteiligung in der Krise? *Flächenmanagement und Bodenordnung*, 74(4): 155–161.
- Zimmermann, Karsten; Boghrat, Jasmin & Weber, Meike (2015). The epistemologies of local climate change policies in Germany. *Urban Research & Practice*, 8(3): 303–318. doi: 10.1080/17535069.2015.1051379.
- Zöpel, Christoph (2005). *Weltstadt Ruhr*. Essen: Klartext.
- zukunftsInstitut (2015). Megatrends: Übersicht. <https://www.zukunftsinstitut.de/dossier/megatrends>. Zugegriffen: 26. August 2015.