

Thomas Krüger

Alles Management?

Fortgesetzte Anregungen aus der Managementforschung für die Planungstheorie

Der Begriff »Management« wird in der räumlichen Planung immer wieder aufgegriffen. Manche sehen diese sogar mehr und mehr zum Management werden, was unterschiedlich bewertet wird – entweder als Abkehr von der Gestaltungs- und gesellschaftlichen Ausgleichsfunktion oder als Zugewinn von Steuerungskompetenzen. Um die Kernkompetenz von räumlicher Planung – die Ordnung, Gestaltung und nachhaltige Entwicklung des gesellschaftlichen Raums – zu stärken, wird in diesem Beitrag vorgeschlagen, Konzepte aus der Managementtheorie für die Theorie und Praxis der räumlichen Planung fruchtbar zu machen.

Räumliche Planung – so die These dieses Aufsatzes – kann deutlich besser werden, wenn sie sich nicht nur auf die Planungsphase bezieht, sondern auch systematisch die nachfolgenden Umsetzungsprozesse (von der Projektentwicklung über die Realisierung bis hin zur tatsächlichen Nutzung) betrachtet und evaluiert, warum die Prozesse so verlaufen, wie sie es tun, und welche Entwicklungen im Detail durch die jeweilige Planung verursacht wurden. Dabei ist Planungstheorie gefordert, den Ansatz, wie ihn zuletzt Thorsten Wiechmann unter dem programmatischen Titel »Planung und Adaption« für den Prozess der regionalen Strategieentwicklung entworfen hat (vgl. Wiechmann, 2010), weiter auszuarbeiten und nutzbar zu machen, insbesondere im Hinblick auf die Verhältnisse auf der kommunalen Ebene und die dort stattfindenden Planungen und Projekte. Es geht darum, die Mikrofundierung der Planung zu verbessern. Dabei kann die räumliche Planung von der Managementtheorie, eine ebenso auf gesellschaftliches Handeln ausgerichtete wissenschaftliche Disziplin, lernen. Nach einem kurzen Blick auf das Verständnis von »Management« in der räumlichen Planung konzentriert sich der Beitrag darauf, Grundzüge der Managementtheorie zu skizzieren und deren mögliche Übertragung auf die räumliche Planung zu diskutieren.

Der Begriff »Management« in der räumlichen Planung

Wohl als einer der Ersten hat Gerd Albers in der Umbruchphase der späten 1960er Jahre den Begriff Management im planungswissenschaftlichen Kontext genutzt (vgl. Albers, 1969: 14). In der räumlichen Planung können vereinfachend drei Zugänge oder Verständnisse von Management festgestellt werden:

- *Management als Steuerung durch primär pragmatisches inkrementelles Vorgehen, sodass das jeweils Machbare geschieht und im Rahmen der Planung Entscheidungen nicht mehr aus*

Thomas Krüger, Prof. Dr.-Ing.,
Bauass., IfR, Arbeitsgebiet
Projektentwicklung und
Projektmanagement in der
Stadtplanung, HafenCity
Universität Hamburg



einer primär fachlichen Sicht, ausgerichtet an langfristigen Zielen der Stadtentwicklung, getroffen werden (vgl. z. B. Albers, 1993).

- Management als *Verfahren oder Techniken* der Bearbeitung und Koordinierung in arbeitsteiligen Prozessen, d. h. als rein instrumentelles Handeln im Rahmen der Planung oder auch der Umsetzung (vgl. z. B. Fürst/Scholles, 2008; Fürst, 2010).
- Management als *Entwicklungs- und Umsetzungshandeln* in einem relativ eng definierten Kontext. Als Quartiers- und auch Regionalmanagement ist es stark akteursorientiert, als Projektmanagement stark auf die jeweilige Aufgabe bzw. das Vorhaben orientiert und im Hinblick auf die verfügbaren Ressourcen und das Zeitbudget begrenzt.

In der räumlichen Planung steht der Begriff »Management« also – zugespißt zusammengefasst – entweder für inhaltlich fragwürdigen Pragmatismus, den Einsatz von Koordinierungsmethoden oder eng begrenzte praktische Aufgaben. Ist Management also ein von tieferen Inhalten oder gar wissenschaftlichen Zugängen freies »Machen«? Wie wird Management in der wissenschaftlichen Diskussion dieser Disziplin gesehen?

Konzepte der Managementtheorie: Normatives, strategisches und operatives Management

In der wissenschaftlichen Diskussion zum Management herrscht ein funktionales Verständnis vor, nach dem Management die zweckgerichtete Steuerung, d. h. Planung, Organisation, Führung und Kontrolle von sozialen Systemen und Prozessen ist. Der Zweck des Managements richtet sich nach den Zielen, die für das jeweilige System oder die Aufgabe gesetzt werden. Im Bereich der Privatwirtschaft besteht in der Regel das Ziel, einen Gewinn zu erzielen, der dem Risiko für das eingesetzte Kapital angemessen ist. In anderen Bereichen geht es darum, bestimmte Aufgaben bei gegebenem Budget möglichst effektiv zu erfüllen (z. B. in der Gesundheitsversorgung oder Universitäten).

Bei Management handelt es sich um die Steuerung eines sozioökonomischen, kulturellen und ggf. technischen Systems, genauer eines Systems mit einer Vielzahl von Subsystemen, das zu seiner Umwelt auf vielfältige Weise in Beziehungen steht, d. h. mehr oder weniger ‚offen‘ ist. Es wird deshalb davon ausgegangen, dass Organisationen in (spät)modernen Gesellschaften nur begrenzt ‚von oben‘ beherrschbar und steuerbar sind. Wie aber erfolgt die Steuerung bzw. Einflussnahme in solch offenen Systemen? In den Managementwissenschaften wird dazu ein weiterer Kanon von Konzepten und Handlungsfeldern angeführt, der in einschlägigen Lehrbüchern in verschiedenen Selektionen und Strukturierungen aufbereitet wird. Ob nun mehr an klassischen Aufgabenfeldern des Managements orientiert

(vgl. Bea/Haas, 2012; Schreyögg/Koch, 2008), stark markt- bzw. wettbewerbsorientiert (vgl. Hungenberg, 2006) oder systemtheoretisch fundiert wie die Vertreter der St. Galler Schule (vgl. Bleicher, 2011), an denen sich die folgende Darstellung orientiert, sie gehen in ähnlicher Weise von verschiedenen grundlegenden Dimensionen oder Ebenen des Managements aus.

Das, in der Begrifflichkeit der St. Galler Schule, *normative Management* umfasst die grundlegenden ethischen und kulturellen Werte, die eine Organisation explizit oder implizit vertritt (vgl. Bleicher, 2011). Dies beinhaltet den gesellschaftlichen Sinn oder Nutzen ihrer Leistungen, das Auftreten in ihrer Umwelt und den Umgang mit anderen gesellschaftlichen Akteuren (vgl. Schreyögg/Koch, 2008: 34 ff.). Ebenso geht es um das Binnenverhältnis, welches neben der Glaubwürdigkeit der Werte und der Orientierungs- und Motivationskraft der Sinn- oder Nutzenbestimmung insbesondere das Verhältnis zu den Mitarbeitern, die Kommunikation und das Konfliktverhalten umfasst (ebd.: 339 ff.).

Auf Basis der normativen Festlegungen und gestützt auf Stärken-Schwächen-Analysen der internen Ressourcen sowie der Organisationsumwelt (Chancen und Risiken) werden im *strategischen Management* die angestrebten Ziele, d. h. Leistungen, Marktposition etc., die dazu komplementären Organisationsstrukturen und erforderlichen Ressourcen festgelegt und die Maßnahmenprogramme bestimmt, mit denen diese Strategie umgesetzt werden soll. Dabei ist davon auszugehen, dass es je nach Art der Organisation, operativem Geschäft und jeweiliger Problemstellung verschiedene Ausprägungen strategischen Managements gibt. Empirische Untersuchungen zeigen, dass das strategische Management nicht oder zumindest nicht nur in einer sequentiellen Abfolge von Ziel-, Struktur- und Programmentwicklung erfolgt, so dass Strategie als fortlaufender Prozess und nicht als Plan verstanden werden muss (vgl. Mintzberg, 1999).

Das *operative Management* umfasst die alltäglichen Geschäftsprozesse, in denen sich die grundsätzlichen Orientierungen und Vorgaben der normativen Ebene sowie die auf der strategischen Ebene festgelegten Strukturen, Regeln und Programme im operativen Geschäft niederschlagen. Im Idealfall kommt das operative Geschäft im Wesentlichen ohne Managementinterventionen aus, indem es sich selbst reguliert. Im operativen Geschäft treten allerdings auch Probleme, Überraschungen und Neuerungen auf, mit denen umzugehen ist. Diese emergenten Erscheinungen können wertvolle Informationen für die strategische und auch die normative Ebene beinhalten, weshalb Kommunikation mit und Einblicke auf der operativen Ebene für das Management wesentlich sind (vgl. Mintzberg, 2010).

Aus dieser stark vereinfachenden Skizze der Managementebenen wird deutlich, dass der Managementbegriff nicht auf technokratisches Steuern von Prozessen und Organisationen oder das Umsetzen von Konzepten reduziert werden sollte. Management kommt ohne Wertorientierungen und Ziele

nicht aus. Wesentlich ist auch, dass sich wirksames Management auf einen mehr oder weniger kontinuierlichen Kontakt mit den Akteuren, innerhalb und außerhalb der Organisation, stützt und die Erkenntnisse daraus maßgeblich für die strategische und die normative Ebene sind. Unverkennbar bestehen in der Ausrichtung an grundlegenden Werten und der zentralen Bedeutung der Kommunikation mit den Akteuren Parallelen zum Konzept des perspektivischen Inkrementalismus (vgl. Ganser et al., 1993).

Interessant für die Weiterentwicklung des Verständnisses der räumlichen Planung erscheint die Gliederung der Aufgaben- und Gestaltungsfelder in die normative, strategische und die operative Ebene, auf die später zurückgekommen wird. Wie die räumliche Planung ist auch das Management in ausgeprägter Weise eine Querschnittsdisziplin, deren Wesen von der Koordination verschiedener Sachverhalte, Akteure und Kräfte geprägt ist. Beiden gemeinsam ist auch, dass über den Erfolg am Ende Dritte entscheiden: Beim Management die Kunden, die Märkte und die Gesellschafter, bei der räumlichen Planung die Nutzer, die Betrachter und die Politik – auch wenn das in der Planungspraxis und auch der Wissenschaft nicht selten anders gesehen wird: Oft herrscht dort die Meinung vor es müsse vor allem den Fachkollegen gefallen.

Transfer: Planen, Realisieren und Lernen

Im Management gehören die Führung des operativen Geschäfts und das Lernen aus den dort gewonnen Erkenntnissen zu den wichtigsten Aufgaben. Treten Probleme, Überraschungen oder Neuerungen auf, ist dies Anlass, die Strategie zu überprüfen: Was kann an den Produkten, den Programmen und den Strukturen verbessert werden? Welche Herausforderungen und welche Chancen können sich für die Organisation ergeben?

Für die räumliche Planung wäre zu fragen: Was stellt sich nach der Planung tatsächlich ein? Welche Probleme ergeben sich, wie ist der Planungsprozess verlaufen, was könnte dabei verbessert werden, gibt es (nicht intendierte) Effekte im Umfeld, wie entwickelt sich das Projekt und welche Ursachen sind dafür verantwortlich? Noch weitergehender könnte bereits vor Beginn der Planung gefragt werden, was konkret dazu führt, dass sich an einem Standort etwas entwickelt – und an anderen nicht? Welche Akteure und Kräfte stehen hinter dem Vorhaben, welche Zusammenhänge und Wechselwirkungen bestehen, was kann die Kommune beeinflussen und was liegt im Entscheidungsbereich anderer Akteure? Welche Auswirkungen sind erwünscht, welche nicht? Wie kann das Vorhaben in den lokalen Kontext eingefügt werden?

Dies alles sind Fragen, die im operativen Geschäft der Entwicklung, Planung, Realisierung und Nutzung von Projekten, seien sie nun baulicher oder anderer Art, zumindest exemplarisch beantwortet werden könnten. Engagierte Kollegen in der Praxis interessieren sich sehr dafür. Aber Planungstheorie und Planungsstudiengänge konzentrieren

sich, mit Ausnahme des Bereichs der Stadterneuerung, immer noch auf das »Pläne machen«. In diesem Beitrag wird deshalb dafür plädiert, dass sich öffentliche Planung und Planungstheorie systematisch mit der Umsetzungsphase beschäftigen sollte, um ihre Strategien, Strukturen und Programme zu verbessern.

Transfer: Ebenen und Aufgaben der räumlichen Planung

Angelehnt an Konzepte der Managementtheorie wird vorgeschlagen, verschiedene Ebenen von Planung zu unterscheiden, die durch unterschiedliche Aufgaben gekennzeichnet sind. Sie erfordern deshalb unterschiedliche theoretische und methodische Zugänge. Bei der Bearbeitung von Planungsproblemen sind diese Aufgaben und Zugänge verknüpft, sie bilden somit den Gesamtzusammenhang der räumlichen Planung.

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die Problemstellungen der Stadtplanung, wohingegen regional- und insbesondere landesplanerische Aufgaben nicht behandelt werden. Über die Managementtheorie hinaus stammt ein wesentlicher Anstoß für die folgenden Überlegungen von Selle (1995), der klarstellt, dass die heutige Planung von einer Überlagerung bzw. Gleichzeitigkeit verschiedener Planungsmodi geprägt ist. Gleichzeitig wird dabei eine Argumentation fortgeführt, die in der Reflexion der planungstheoretischen Diskussion zum Konzept der »Governance« begonnen wurde (vgl. Krüger, 2007). Bereits diese beruhen auf Anregungen durch das ordnungspolitisch fundierte »Minimum-Modell« der Planung von Reimut Jochimsen (vgl. Jochimsen, 1969) sowie dazu kompatibler Klärungen des Verhältnisses von hoheitlicher und gesellschaftlicher Selbststeuerung (vgl. Mayntz/Scharpf, 1995). Auf diese Autoren, als gewissermaßen ideengeschichtliche Paten, wird hier Bezug genommen.

Grundlegende Strukturen und Werte

Das Aufgabenfeld der räumlichen Planung wird grundlegend von den jeweiligen physischen Raumstrukturen bestimmt, die natürlich oder anthropogen geprägt sind. In der langfristigen Nutzung und Gestaltung physischer Raumstrukturen liegt die Kernkompetenz der Planung. Dazu gehören vor allem der Umgang mit ökologischen Fragestellungen, die Siedlungsentwicklung und die technischen Infrastruktursysteme; aber auch besondere Landschafts- und prägende Siedlungselemente wie hervorragende Bildungs- und Kulturinstitutionen (Hochschulen, Berufsschulen, Kirchen, Theater etc.), Quartiere mit besonderer funktionaler Ausprägung (Innenstadt, Gewerbecluster, Vergnügungsviertel etc.) oder städtebaulicher Typologie (Villenviertel, Großsiedlungen, Dorfkerne etc.). Weiterer Bestandteil ist neben den sozialkulturellen, institutionellen und ökonomisch-technologischen Prägungen und Besonderheiten einer Stadt, die,

ähnlich wie die physischen Strukturen, gewissermaßen als Erbgut oder Genpool für die zukünftige Entwicklung gelten können, das Thema Planungskultur in einem Gemeinwesen, welche bekanntlich sehr unterschiedlich ausgeprägt ist. Weiterhin sind auch normative Grundhaltungen wie Kohärenz der Stadtgesellschaft, Offenheit und Toleranz gegenüber anderen Kulturen oder Verpflichtung zu einer nachhaltigen Entwicklung auf dieser Ebene anzusiedeln, auch wenn diese nicht als regional spezifisch einzuordnen sind.

Zusammen bilden diese historisch geprägten, materiellen und immateriellen Strukturen und Werte die langfristig angelegten Grundlagen der zukünftigen räumlichen Entwicklung einer Stadt oder Region. Diese grundlegenden Strukturen und Werte stehen – analog zur normativen Ebene in der Managementtheorie – für die gegebenen und geschaffenen sowie die gelebten und angestrebten gesellschaftlichen Werte, d. h. für die materielle und ideelle Grundordnung einer Stadt. Aufgabe der Planung wäre es, diese basalen Strukturen und Zusammenhänge der Stadtentwicklung zunächst zu erfassen, sie kritisch zu beobachten und die Erkenntnisse daraus den Akteuren, insbesondere denen im politischen Raum sowie in der städtischen Öffentlichkeit zu vermitteln. Diese sollen damit in die Lage versetzt werden, Planungen und Projekte vor dem Hintergrund dieser grundlegenden Strukturen und Werte einzuordnen und zu bewerten.

Auf dieser Ebene geht es dezidiert um eine *synoptische, rationale Analyse und Darstellung mit normativen Elementen*, etwa bei der Bewertung von Siedlungs- und Landschaftsstrukturen sowie insbesondere der gesellschaftspolitischen Setzungen bzw. Werte. Es gilt, die Relevanz und Bedeutung dieser grundlegenden Strukturen und Werte auf die strategische und operative Ebene abzuleiten und darzustellen. Ebenso wird es vorkommen, dass die grundlegenden Strukturen durch Impulse, Veränderungen oder Neuerungen aus der Praxis der Stadtentwicklung bzw. durch Einflussnahme einzelner Akteure, d. h. *bottom up*, oder aus den überregionalen und internationalen Zusammenhängen und Abhängigkeiten heraus in Frage gestellt werden.

Planer sind hier Fachleute bzw. Experten für die grundlegenden Strukturen und Werte. Sie müssen diese der Politik und der Öffentlichkeit immer wieder erklären und Fehlentwicklungen benennen – eine Rolle, die Jochimsen (1969) im Bereich der Wirtschaftspolitik der (relativ) unabhängigen Wissenschaft zugewiesen hat.

Strategische Stadtentwicklung

Die strategische Stadtentwicklung durch die Kommunen umfasst die Entwicklung von mittelfristigen Zielen und Strategien, von Organisations- und Kooperationsstrukturen zu deren Umsetzung sowie die Entwicklung von Maßnahmenprogrammen. Dabei orientiert sich die strategische Stadtentwicklung an den grundlegenden Strukturen und Werten der Stadt. Sie analysiert ihre endogenen Stärken und

Schwächen vor dem Hintergrund der exogenen Chancen und Risiken, d. h. der absehbaren überregionalen und internationalen Entwicklungen, und entwickelt auf dieser Basis Ziele und Konzepte für die Stadtentwicklung. Diese müssen im Dialog mit den regionalen Akteuren ausgearbeitet werden, um tragfähig zu sein und über sie wird politisch diskutiert und entschieden. Zu denken ist hier an integrative Stadtentwicklungsplanungen, aber auch an primär sektorale Programme wie sie typischerweise für die klassischen Bereiche Verkehr, Wohnen, Gewerbe, Landschaft und Umwelt, neuerdings für die Kultur bzw. die »Kreativwirtschaft« und demnächst wahrscheinlich vermehrt für die Bildung aufgelegt werden. Zu dieser Ebene gehören auch teilräumliche Konzepte wie sie vielfach für die Innenstädte, im Bereich von Stadterneuerung und Stadtumbau sowie für Konversions- oder andere städtebauliche Großprojekte entwickelt werden.

Neben den strategischen Plänen und Programmen ist in Anlehnung an Konzepte des Managements die Weiterentwicklung des eigenen »Systems« ein wesentliches Gestaltungsfeld des Strategieprozesses. Damit rücken die Organisationsstrukturen der Kommune selbst, von ihr beeinflusster Träger und Einrichtungen sowie ihre Interaktions- und Kooperationsstrukturen mit den Akteuren jenseits der Kommunalverwaltung (Wirtschaft, bürgerschaftliche Institutionen,



Abb. 1: Operative Stadtentwicklung: Auseinandersetzung um konkrete Vorhaben

© Klaus Seile

kulturelle Einrichtungen etc.) in den Fokus. Die strategische Stadtentwicklungsplanung muss mit den relevanten Ressorts, Trägern und Einrichtungen sowie den Akteuren außerhalb der Verwaltung in einem intensiven Dialog stehen, um nicht nur deren Positionen zu Fragen der Stadtentwicklung, sondern auch deren Strukturen und Prozesse zu verstehen. Es liegt nicht in der Kompetenz der Stadtentwicklungsplanung diese zu gestalten. Sie kann aber lernen, gegenüber den Akteuren anschlussfähig zu argumentieren und die Wirkungen ihrer eigenen Steuerungsmöglichkeiten besser abzuschätzen.

Eine solche umsetzungsorientierte strategische Stadtentwicklung ist mittelfristig angelegt, sie umfasst mehrjährige Zeiträume. Sie bedarf deshalb einer »überparteilichen« Ausrichtung und Zustimmung; zumindest sollte sie nicht in das Zentrum kommunalpolitischer Konflikte geraten und muss deshalb Zuspitzungen möglichst vermeiden. Denn anders als im Management kann die Stadtentwicklungsplanung über den »zukünftigen Weg« nicht allein entscheiden und Alternativen bzw. Varianten ausschließen. Vielmehr ist es die Aufgabe der Stadtentwicklungsplanung, auf der Basis der grundlegenden Strukturen und Werte sowie der strategischen Analyse und Konzeptentwicklung, politische Entscheidungen fachlich qualifiziert vorzubereiten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sie auf vielen Gebieten der Strategieentwicklung mit inhaltlichen Ambivalenzen (vgl. Siebel et al., 1999) umgehen muss, die von Wiechmann auch als »soziale Paradoxien« beschrieben werden: Innovation und Konsens, Integration und Selektion, Festlegen und Offenhalten usw. (vgl. Wiechmann, 2010: 242 ff.). Hinzu kommt, dass wir es auf vielen Gebieten der Stadtentwicklung, etwa den Strukturen der Haushalte und der Wirtschaft, den soziokulturellen Milieus und den räumlichen Strukturen, mit ausgeprägt differenzierten und pluralen Strukturen zu tun haben. Am Ende gilt es, gut fundiert Schwerpunkte zu setzen und klare Entscheidungen zu erarbeiten. Allerdings ist die Stadtentwicklungsplanung gut beraten, wenn sie dabei die Ambivalenzen, Differenzierungen und Pluralität der gegenwärtigen Stadt und ihrer Entwicklungen berücksichtigt.

Auf der Ebene der strategischen Stadtentwicklungsplanung sind

die Planer zum einen Analytisten und Konzeptentwickler von Plänen und Programmen sowie für Organisations- und Umsetzungsprozesse – letzteres gehört allerdings bisher nicht zum klassischen Kanon der Disziplin. Die Planer sind hier primär in der Rolle von Fachleuten, auch wenn die Themen zum Teil stark politisch sind. Zum anderen ist die Stadtentwicklungsplanung auch Politikberatung oder gerät selbst unmittelbar in politische Auseinandersetzungen. Schließlich geht es um die Verteilung von Ressourcen und Rechten, um politische Agenden und Macht. Die Planer sollten sich dabei auf ihre Kernkompetenzen der Ordnung, Gestaltung und nachhaltigen Entwicklung besinnen. Diese implizieren ein pluralistisches Gesellschaftsmodell und die Aufgabe, integrative Ansätze zu verfolgen.

Operative Stadtentwicklung

Angesprochen ist hier das alltägliche Geschäft in Form der Bearbeitung von Bebauungsplänen und planungsrechtlichen Entscheidungen im Zusammenhang mit den §§ 34 und 35 Baugesetzbuch oder von Ausnahmen und Befreiungen, ggf. verbunden mit Aushandlungsprozessen. Ebenso geht es um die Initiierung, Entwicklung oder Begleitung von Einzelvorhaben und Projekten. Neben der *klassischen Planung* und der *Projektentwicklung und -umsetzung*, einschließlich der damit verbundenen Beteiligungsprozesse, umfasst die operative Stadtentwicklung ebenso das – derzeit oft viel zu wenig beachtete – *Management des öffentlichen Raums*, d. h. Unterhaltung, Pflege und ggf. Nutzungssteuerung der öffentlichen Flächen und Infrastrukturen. Darüber hinaus gehören die



Abb. 2: Polarisierungen und Protest: Emergente Prozesse in der Stadtentwicklung

Begleitung oder Steuerung von wiederkehrenden *größeren Ereignissen* – z. B. im Bereich des Sports, der Kultur, der Wirtschaft – mit temporären stadträumlichen und möglicherweise nachhaltigen Auswirkungen auf das Image der Stadt zum laufenden Geschäft der Stadtentwicklung.

Auf diesen Feldern des operativen Geschäfts wird räumliche Planung und Entwicklung konkret und real. Hier ist sie im Kontakt, in der Kooperation mit den Akteuren in der Auseinandersetzung um konkrete Vorhaben. Hier fallen Entscheidungen mit Wirkung auf Dritte, die sukzessive die Gestaltung und Struktur sowie das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben in einer Stadt oder Region verändern. Es ist evident, dass diese Ereignisse, Aktionen und Entscheidungen nicht nur den vorhandenen Plänen der Stadtentwicklung folgen. Aber sie spiegeln auch nicht immer nur die vorherrschenden Machtverhältnisse. Im realen Leben treten unvorhergesehene Initiativen oder Vorgänge bis hin zu echten Innovationen und politischen Strömungen zu Tage, die für die Gesellschaft und die Stadtentwicklung von großer Bedeutung sein können. Diese sind nicht planbar, sondern entstehen emergent aus der Mitte oder auch aus den Rändern der Gesellschaft oder der Stadt. Im Sinne des oben vorgeschlagenen Transfers des Konzepts von Planen, Realisieren und Lernen aus der Managementtheorie ist die operative Stadtentwicklung eine entscheidende Wissens- und Erfahrungsquelle für die Überprüfung und Weiterentwicklung der Planungen, Programme, Organisation- und Umsetzungskonzepte im Rahmen der strategischen Stadtentwicklung bis hin zu den grundlegenden Strukturen und Werten.

In der operativen Stadtentwicklung hat die rationale Planung mit einer angemessenen Analyse der realen Situation, der Berücksichtigung strategischer Pläne und rechtlicher Vorgaben sowie schließlich der deduktiven Ableitung von Entscheidungen daraus genauso ihren Platz wie das pragmatische Vorgehen, das sich vorrangig aus der konkreten Konstellation von Problemlagen, Potenzialen, Akteuren und Interessen ergibt. Denn beim Entscheiden und Handeln ohne Plan kommt die strukturelle und normative Ebene, bzw. die oben skizzierte »Grundordnung« der Stadt zum Tragen. Analog zur Bedeutung der Unternehmensethik und -kultur, die in der Managementtheorie auf der normativen Ebene angesiedelt ist und Regeln oder Muster für das alltägliche Handeln beinhaltet, bieten die grundlegenden Strukturen und Werte einer Stadt einen Orientierungsrahmen im Falle von Handeln ohne Plan oder Strategie.

Ausblick

Mit dem Transfer des Managementprozesses bzw. -zyklus von Planen, Realisieren und Lernen sowie der Unterscheidung zwischen der normativen, strategischen und operativen Ebene sollen Anregungen für ein verbessertes theoretisches Verständnis der räumlichen Planung gegeben werden. Es sind erste Ansätze eines Prozess- und Strukturmodells, die weiter ausgearbeitet werden müssen. Als paradigma-

tische Perspektive wird versucht, die räumliche Planung primär als Handlungswissenschaft zu verstehen und zu unterstützen. Das bedeutet, dass deren Theorien auf die Problemlagen und Aufgaben in der Praxis der räumlichen Entwicklung bezogen sein sollten. Sie soll dazu dienen, dass diese die Funktion der Ordnung, Gestaltung und nachhaltigen Entwicklung des gesellschaftlichen Raums bestmöglich ausfüllen und kritisch reflektieren kann. Daran wird weiter zu arbeiten sein. ■

Literatur

- > Albers, Gerd (1969): *Über das Wesen der räumlichen Planung*. In: *Stadtbauwelt*, Heft 21. Berlin, S. 10-14
- > Albers, Gerd (1993): *Über den Wandel im Planungsverständnis*. In: *Raumplanung* 61. Dortmund, S. 97-103
- > Bea, Franz Xaver; Haas, Jürgen (2012): *Strategisches Management*. 6. Auflage. Stuttgart
- > Bleicher, Knut (2011): *Das Konzept Integriertes Management: Visionen – Missionen – Programme*. 8. Auflage. Frankfurt
- > Fürst, Dietrich (2010): *Raumplanung. Herausforderungen des deutschen Institutionensystems*. Detmold
- > Fürst, Dietrich; Scholles, Frank (Hrsg.) (2008): *Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung*. Dortmund
- > Ganser, Karl; Siebel, Walter; Sieverts, Thomas (1993): *Die Planungsstrategie der IBA Emscher Park*. In: *RaumPlanung*, Heft 61. Dortmund, S. 112-118
- > Hungenberg, Harald (2006): *Strategisches Management in Unternehmen*. 4. Auflage. München
- > Jochimsen, Reimut (1969): *Strategie der wirtschaftspolitischen Entscheidung*. In: *Weltwirtschaftliches Archiv*, Band 99. Tübingen, S. 52-72
- > Krüger, Thomas (2007): *Alles Governance? Anregungen aus der Managementforschung für die Planungstheorie*. In: *RaumPlanung*, Heft 132/133. Dortmund, S. 73-78
- > Lütke Daltrup, Engelbert; Zlonicky Peter (Hrsg.) (2009): *Große Projekte in deutschen Städten. Stadtentwicklung 1990-2010*. Berlin
- > Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (1995): *Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren*. In: Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt am Main, S. 9-38
- > Mintzberg, Henry (1999): *Strategy Safari: eine Reise durch die Wildnis des strategischen Managements*. Wien
- > Mintzberg, Henry (2010): *Managen*. Offenbach
- > Schreyögg, Georg (2007): *Grundlagen des Managements: Basiswissen für Studium und Praxis*. Wiesbaden
- > Selle, Klaus (1995): *Phasen oder Stufen? Fortgesetzte Anmerkungen zum Wandel des Planungsverständnisses*. In: *RaumPlanung* 71. Dortmund, S. 237-242
- > Selle, Klaus (2005): *Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land*. Dortmund
- > Siebel, Walter; Ibert, Oliver; Mayer, Hans-Norbert (1999): *Projektorientierte Planung ein neues Paradigma?* In: *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 3/4. Bonn, S. 263-172