

# Alles Governance?

## Anregungen aus der Management-Forschung für die Planungstheorie

*Die Diskussion um Governance bildet seit längerem einen Schwerpunkt der planungstheoretischen Diskussion. Die Hinzuziehung allgemeiner politischer und ökonomischer Ansätze kann helfen zu verstehen, in welche gesellschaftlichen Steuerungsprozesse und Regulationsmodi Planung eingebunden ist. Die überwiegend akademisch geführte Debatte verleiht jedoch der Planungspraxis kaum Impulse. Zur „Makrofundierung“ der Planung, die Aufgaben und gesellschaftliche Einbindung der Planung diskutiert, sollte verstärkt eine „Mikrofundierung“ treten, mit der Verständnis, Konzeptentwicklung und Handeln von Planerinnen und Planern unterstützt und kritisch reflektiert werden kann. Dazu kann die Managementforschung einen Beitrag leisten.*

In vielfältigen Differenzierungen und Kombinationen steht der Begriff Governance für gesellschaftliche Steuerungs- und Regulierungsmodi, an denen nicht nur staatliche, sondern auch wirtschaftliche und bürgerschaftliche Akteure gestaltend beteiligt sind. Governance kann „formelle wie informelle Elemente“ beinhalten und nebeneinander durch „hierarchische, kompetitive und kooperative Akteursbeziehungen“ geprägt sein (Benz 2001, zitiert nach Nuisl/Heinrichs 2006: 56). Mit dieser Charakterisierung kann der Kontext der konkreten Handlungs- und Gestaltungspraxis der räumlichen Planung zwar weitgehend zutreffend auf den Begriff gebracht werden, aber dabei bleibt es leider auch. Bis auf Klaus Selle (vgl. 1996a, 1996b und 2005), der das zentrale Feld der Kommunikation ausleuchtet, bleibt die Planungstheorie bei der Frage danach, wie in der konkreten Planung „gute Ergebnisse“ erzielt werden können, vage oder ganz stumm. Das zentrale eigene Feld einer Planungstheorie, die auf die Probleme des Planungsprozesses ausgerichtet sein müsste, ist in der Stadtentwicklungs- und Stadtplanung weitgehend unbestellt (vgl. Fürst 2004b).

Wenn es um eine Einordnung aktueller Planungspraxis geht, wird neben Governance zunehmend auf den Begriff „Management“ zurückgegriffen. Heidi Sinning (2007) stellt Beobachtungen, nach denen die Stadtentwicklung in wachsendem Maße mit dem Organisieren von Prozessen und dem Realisieren von Konzepten befasst ist – wobei verschiedene Politikfelder und -ebenen integriert werden –, sogar unter dem Begriff „Stadtmanagement“ zusammen. Dietrich Fürst (2004a) reflektiert die Ausbreitung von Governance-Prozessen im Rahmen eines zunehmenden „Managements von Interdependenzen“ in der Stadtentwicklung aus einer regulierungs- und steuerungstheoretischen Perspektive ausgesprochen kritisch. Gleichwohl schlägt er vor, verschiedene Steuerungskonzepte, die aus dem Kontext des Unternehmensmanagements stammen, auf die Stadtentwicklung zu übertragen, und spricht von einer „planerischen Führungsfunktion“ in der Stadtentwicklung. Die wissenschaftliche Diskussion zur Managementtheorie und strategischen Unternehmensplanung, die insbesondere in der

Betriebswirtschaftslehre bzw. in der Managementforschung geführt wird, bleibt in der Diskussion bisher allerdings ausgeblendet.

In diesem Beitrag wird zunächst ein knapper Rückblick auf die Verschränkungen planungstheoretischer mit gesellschaftstheoretischen Diskursen im deutschsprachigen Raum gegeben. Anschließend werden Ansätze der Managementforschung dargestellt, um Anregungen für die Planungstheorie zu entwickeln.

### **Gesellschaftswissenschaftliche Erklärungsansätze der Planungstheorie**

Nach dem frühen Scheitern von Versuchen, im Sinne einer substanziellen Planungstheorie verbindliche Zielzustände oder Leitbilder für die räumliche Ordnung zu entwickeln (vgl. Albers 2004), sind die Bemühungen um eine wissenschaftliche Fundierung der Disziplin Stadt- und Raumplanung stark von theoretischen Ansätzen aus den Politik- und Wirtschaftswissenschaften geprägt. Dies bezieht sich nicht nur auf die Bestimmung der gesellschaftlichen Rolle der Planung, die für die Disziplin in der Tat fundamental ist (vgl. Faludi 1969; Haus/Heinelt 2004). Auch die beiden Grundmodelle gesellschaftlicher Entscheidung – nämlich der synoptisch-deduktive Ansatz rationaler Planung einerseits und der inkrementale Entscheidungsprozess in kleinen Schritten andererseits – entstammen der Politischen Ökonomie (vgl. Jochimsen 1967). Diese Grundmodelle bzw. die ihnen inhärenten oder hineininterpretierten Wertentscheidungen haben, oft in vereinfachenden Dichotomien (z. B. Planung „optimaler“ Zustände versus pragmatisches Handeln, zentrale staatliche Steuerung versus dezentrale Entscheidungen auf Märkten), die planungstheoretische Diskussion lange stark beeinflusst.

In der historisch kurzen Phase der Entwicklungsplanung herrschte fraglos das synoptische Ideal rationaler Planung vor. Dieses hatte nicht nur die räumliche Planung erfasst, sondern nahezu alle Bereiche der staatlichen Daseinsvorsorge, die in dieser spätfordistischen Periode stark expandierte (vgl. Albers 1993). Dabei waren räumliche und sons-

tige Planung und hierarchische Steuerung ganz selbstverständlich und unwidersprochen die Aufgabe des Staates bzw. des „Government“. Das zentrale Thema der Politikwissenschaften war, wie der horizontal und vertikal in seiner Struktur stark fragmentierte Staat seine *Steuerungsfähigkeit* gegenüber der Gesellschaft erhöhen kann (vgl. Mayntz/Scharpf 1995).

Mit den Wachstumseinbrüchen und dem verstärkten ökonomischen Strukturwandel erodierte die Grundlagen der stabilen Nachkriegsprosperität. In den 1980er Jahren wurden in Westdeutschland und dem angloamerikanischen Raum eher wirtschaftsliberale Politikkonzepte verfolgt und wurde der Wettbewerb betont. Aus dieser Periode stammen die ersten Ansätze eines „New Public Management“ mit einer „markoliberalen Grundierung“ in den 1980er Jahren (Nuiss/Heinrichs 2006: 55), auf die dann Konzepte der Verwaltungsmodernisierung der 1990er Jahre aufsetzen. Eine zweite wesentliche Linie der politikwissenschaftlichen Diskussion der 1980er Jahre war die aufkommende Debatte über die *Steuerbarkeit* der Gesellschaft. Damit rückten verstärkt die differenzierten gesellschaftlichen Akteure, ihre Handlungslogiken und Interaktionen in den Fokus (Mayntz/Scharpf 1995).

Die räumliche Planung wurde in den 1980er Jahren auf ihre traditionelle Kernkompetenz der Ordnung der Nutzungen im Raum zurückgenommen. Es wurde versucht, Entwicklung durch informelle Planung zu initiieren und schrittweise zu realisieren. Analog zur Politikwissenschaft kann eine starke Ausrichtung auf die gesellschaftlichen Akteure konstatiert werden. Beteiligung, Bestandsentwicklung und behutsame Erneuerung waren in dieser Phase Schlüsselbegriffe. Auch die „Leuchtturm“-Strategie der IBA Emscher Park (1989-1999) beruhte explizit auf einem inkrementalen Ansatz, wenn auch mit dem Anspruch auf Innovation und Perspektive.

Mitte der 1990er Jahre wurde der später unter dem Begriff „Governance“ geführte Diskurs um neue institutionelle Formen der gesellschaftlichen Regulierung in Politiknetzwerken und Verhandlungssystemen auch im Bereich der Planungswissenschaften aufgegriffen. Darin erhielt der Staat verschiedene Rollen: die eines gesellschaftlichen Akteurs neben anderen, die einer Rahmen setzenden Instanz und die einer Rückfallinstanz, falls die Akteure nicht zu einer Lösung kommen. „Kooperative Planung“ (Selle 1996b) und „Collaborative Planning“ (Healey 1997) waren erste, verschieden grundierte, jeweils markante Bündelungen und Impulse für die neue planungstheoretische Diskussion.

In der Rückschau der relativ kurzen Geschichte einer wissenschaftlich fundierten räumlichen Planung – oder zumindest der Versuche dazu – ergeben sich also sehr grob drei Phasen, in denen der planungstheoretische Diskurs wesentlich geprägt war von einer gesellschaftstheoretisch fundierten Interpretation der Aufgaben von Planung (vgl. Abb. 1).

Dabei ist die Planung (mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung) den jeweils dominierenden gesellschaftswissenschaftlichen Strömungen gefolgt. In diesen spiegeln sich jeweils die neuen, insbesondere die ökonomisch geprägten Rahmenbedingungen und politische Agenden der Perioden sowie die zunehmende Komplexität der gesellschaftlichen und damit auch der räumlichen Entwicklungen. Allerdings birgt das Bild von nacheinander ablaufenden Phasen gesellschaftlicher Regulierung und Planung die Gefahr folgenreicher Missverständnisse. Dies gilt ebenso für die Annahme, dass Interessen, Rollen und Verhaltensweisen einzelner Beteiligten an der Planung in Governance-Analysen klar zugeordnet werden könnten.

### **Phasen oder Schichten, Institutionen oder Akteure?**

Unter Bezug auf die Phasen, mit denen Gerd Albers 1993 den „Wandel im Planungsverständnis“ beschrieb, hat Klaus Selle 1995 darauf hingewiesen, dass die Vorstellung fehlerhaft sei, ein in einer Periode entwickelter Planungsmodus würde gänzlich durch einen neuen ersetzt. Vielmehr baue eine neue Phase auf der vorigen auf. Die im Zuge der gesellschaftlichen Entwicklung komplexer gewordene räumliche Entwicklung hat einen angemessen vielfältigen und weiterentwicklungsfähigen Kanon von Wissensbeständen, Ansätzen und Instrumenten der räumlichen Intervention evoziert.

Wie in der Planungstheorie ist die akademische Diskussion auch in den Gesellschaftswissenschaften primär auf „das Neue“ fokussiert. Allerdings gilt auch hier, dass weite Bereiche staatlicher Regulierung, von der öffentlichen bis zur sozialen Sicherheit, vom Steuer- bis zum Zuwendungsrecht (und übrigens auch in weiten Teilen des öffentlich Umwelt-, Bau- und Planungsrechts) weit davon entfernt sind, in diskursiven Governance-Prozessen ausgehandelt zu werden. Es bestehen klare Vorgaben und im Zweifel Rechtsschutz. Governance-Ansätze beschreiben neue institutionelle Formen der Koordination und Entscheidungsfindung, die die vorhandenen politisch-administrativen Strukturen ergänzen, aber nicht ersetzen. Ähnlich wie in der räumlichen Planung wechseln sich die Modi der gesellschaftlichen Regulierung also nicht ab, sondern bauen eher aufeinander auf (siehe Pfeil in Abb. 1).

Für politisches oder planerisches Handeln ist es allerdings wesentlich, mehr zu wissen und zu verstehen als die theoretischen Planungsansätze und Regulierungsmodi. Das Grundmodell, das von Interaktionen und Aushandlungsprozessen zwischen den drei Akteursgruppen Kommune, Wirtschaft und Bürgerschaft ausgeht, bedarf im konkreten Fall der situativen Anpassung und Differenzierung: Die Kommunen und staatlichen Ebenen bzw. Institutionen sind stark ausdifferenzierte und komplex interagierende Gebilde, die nach wie vor einen starken Einfluss auf Gesellschaft und

Wirtschaft haben. Auch die wirtschaftlichen Akteure und Märkte sind stark segmentiert, von Interessengegensätzen geprägt und hochgradig veränderlich. Auch gibt es Strukturen und Wirkungszusammenhänge von großer Bedeutung, z. B. die Weltmärkte oder technologische Veränderungen, die von der Wirtschaft, aber auch durch die Akteure Staat und Bürgerschaft, nicht wirksam beeinflusst werden können. Und schließlich ist die Bürgerschaft alles andere als homogen, sondern von vielfältigen Differenzierungen, Widersprüchen und Interessensunterschieden geprägt; sie weist eigendynamische und selbstorganisierte Bereiche auf (z. B. bei der Kultur und im Vereinswesen), die hoheitlicher oder wirtschaftlicher Beeinflussung weitgehend entzogen sind. Konkrete Politik und Planung müssen also in einem

tens Kriterien dazu) anbieten. Ansätze der Betriebswirtschaftslehre und der Managementforschung wurden dagegen bislang nicht aufgegriffen. Diese haben – ähnlich wie die räumliche Planung – ihre Wurzeln in den Sozial- und den Ingenieurwissenschaften (vgl. Staehle 1999: 10f). Gesamtgesellschaftliche Fragestellungen bleiben hier allerdings weitgehend ausgeblendet; und zwar zu Gunsten der Fokussierung auf die Effizienz einzelner wirtschaftlicher Einheiten (Betriebe, Unternehmen, Netzwerke, Konglomerate) und ihres jeweiligen Kontextes (Rahmenbedingungen, Märkte).

Gemeinsam ist der räumlichen Planung und dem Management als anwendungsorientierten Wissenschaften der zentrale Anspruch, die zukünftige Entwicklung zielorientiert

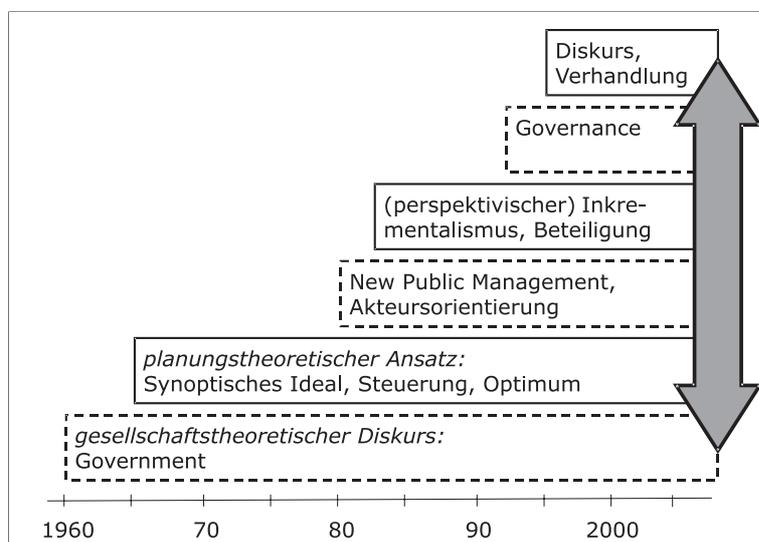


Abb. 1: Abfolge gesellschaftstheoretischer Diskurse und planungstheoretischer Ansätze [eigene Darstellung]

Gestaltungsprozess in konkreten Akteurskonstellationen operieren, in denen das grundlegende institutionelle Regime stark ausdifferenziert ist. Diese „Niederungen der Ebene“ bleiben in den umfangreichen planungs- und gesellschaftstheoretischen Diskursen bis auf wenige Ausnahmen (vgl. Nuissl/Heinrichs 2006) jedoch weitgehend ausgeblendet.

### Unterschiede und Ähnlichkeiten zwischen Planung und Management

Die wissenschaftliche Entwicklung der räumlichen Planung, die historisch in technischen und auch künstlerischen Disziplinen wurzelt, ist geprägt von deutlichen Einlagerungen aus den Sozialwissenschaften, insbesondere aus den Bereichen Soziologie, Volkswirtschaft und Politik. Die hohe Anschlussfähigkeit ist sicherlich darauf zurückzuführen, dass räumliche Planung lange als eine im Grunde hoheitliche Aufgabe angesehen wurde – für die die Sozialwissenschaften aus einer gesamtgesellschaftlichen Perspektive sowohl Problembeschreibungen als auch -bewertungen (oder wenig-

zu gestalten – sei es nur als vorbereitende Planung oder auch die Umsetzung betreibend –, wobei diese Bereiche in der Praxis der räumlichen Entwicklung zunehmend konvergieren. Bei fundamental unterschiedlichen Zielsetzungen und Gestaltungsfeldern sind beide – Planung und Management – nicht nur erkenntnis-, sondern auch ausgeprägt anwendungsorientierte Wissenschaften.

Die Literatur zur Managementforschung ist – zumindest für Forscher/innen mit Schwerpunkten außerhalb der Betriebswirtschaft – auch nicht annähernd vollständig zu überblicken. Die Dichte von Beiträgen auch zu Einzelfragen ist enorm. Deshalb können die folgenden Ausführungen nicht beanspruchen, sich auf den aktuellen Stand der Debatte in

Betriebswirtschaft und Managementforschung zu stützen. Vielmehr ist der Zugang hoch selektiv. Es sind Ergebnisse einzelner Blicke in eine benachbarte Wissenschaftswelt: auf Problemstellungen, die sich sowohl in der Management- als auch in der Planungstheorie stellen.

### Zur Entwicklung der Ansätze der Management-Theorie

„Management“ wird, ausgehend von der Konzeption des französischen Bergbauingenieurs Henry Fayol (*Administration industrielle et générale*, Paris 1916), in der Regel funktional, nämlich als Planung, Organisation und Kontrolle definiert. Für denselben Sachverhalt lässt sich im Deutschen auch der Begriff „Führung“ verwenden (vgl. Staehle 1999). Die mittel- und langfristig orientierten Managementaufgaben werden unter den Überschriften „Unternehmensstrategie“ oder „Strategische Planung“ diskutiert.

Bereits die Nutzung des Begriffes „Planung“ deutet an, dass es sich zumindest um ähnliche Aufgaben wie im Bereich der räumlichen Planung handelt. Die grundlegenden

Erklärungsansätze, wie Unternehmen ihre Strategien entwickeln, werden im Folgenden auch als Managementtheorie bezeichnet.

Ähnlich wie in der Entwicklung der Planungstheorie lassen sich auch in der Managementtheorie deutliche Phasen unterscheiden. Etwa bis Mitte der 1960er Jahre dominierte die Sichtweise, dass es Aufgabe des Managements ist, die Strukturen des Unternehmens optimal der Umweltsituation anzupassen, wobei dem Management die führende Rolle zukommt. Als Schlüsseltexte werden *Strategy and Structure* (Alfred D. Chandler 1957) und *Leadership in Administration* (Philip Selznick 1962) angesehen. Bei der Entwicklung der Strategie ist die SWOT-Methode mit ihrer Kombination der endogenen mit der exogenen Perspektive von zentraler Bedeutung. Dieser analytische Zugang ist allerdings nur ein allgemeines Raster für Fallstudien bzw. die Analysen und Entscheidungen der Unternehmensleitung. Die Auswahl der einbezogenen Felder, die Bewertungen, die Synthesen und die Schlussfolgerungen bleiben allein Aufgabe des Managements, das als die „richtige“ Entscheidung zu treffen in der Lage angesehen wird. Ist diese getroffen, ist die Perspektive des Unternehmens möglichst klar und einfach zuzuspitzen, um sie nach innen und außen durchzusetzen. Es wird davon ausgegangen, dass eine Gestaltung der Strategie und Struktur vom Management kohärent entwickelt und umgesetzt werden kann. Henry Mintzberg (1999: 38 ff) nennt diese – bis Mitte der 1960er Jahre dominanten – managementtheoretischen Ansätze die „Design-Schule“. Eine starke Analogie zu Selbstverständnis und Strategie der „Stadtbaumeister“ in der Phase der Auffangplanung ist unverkennbar.

Die Dominanz der „Design-Schule“ wurde gegen Mitte der 1960er Jahre abgelöst durch den Versuch einer methodisch ausgefeilten, rationalen Planung der Zukunft von Unternehmen, wobei die SWOT-Analysen der vorigen Phase nach wie vor den konzeptionellen Ausgangspunkt bildeten. Allerdings wurde beansprucht, nicht nur die Situation und die Entwicklungsmöglichkeiten, sondern auch die Schlussfolgerungen daraus mit formalen Methoden rational ableiten und deren Umsetzung eindeutig programmieren zu können. Als zentrales Werk für diese Phase gilt *Corporate Strategy* (H. Igor Ansoff 1965). Es wurde von grundsätzlich umfassenden analytischen, prognostischen, konzeptionellen und instrumentellen Möglichkeiten ausgegangen. Da demnach eigentlich nichts zu entscheiden blieb, waren es im Grunde nicht mehr die Manager, sondern die Experten in den Planungsstäben, die nach diesem Ansatz sowohl die Strategie entwickeln als auch deren Umsetzung programmieren sollten. Mintzberg (1999: 64ff) nennt diese Ansätze die „Planungsschule“, die offenkundig starke Analogien zum synoptisch-deduktiven Ansatz rationaler Planung hat, der in der kurzen Phase der räumlichen Entwicklungsplanung die Diskussion beherrschte.

Der umfassende Geltungsanspruch und die stark formalisierten Methoden des technokratischen Planungsmodells gerieten bald stark in die Kritik (vgl. Mintzberg 1995). Eine grundlegende Erweiterung setzte allerdings erst 1980 mit dem Erscheinen von *Competitive Strategy* von Michael Porter ein. Dieser verband den rationalen Anspruch der „Planungsschule“ mit dem voluntaristischen Element der „Design-Schule“ zu einem pragmatischen Ansatz. Dieser bietet ein Set von Erklärungsansätzen von Marktstrukturen und Strategie- bzw. Handlungsoptionen für Unternehmen, um sich im Wettbewerb besser behaupten zu können. Einer dieser eher typologischen als theoretischen Ansätze ist das Konzept der industriellen „Cluster“, das in der stadt- und regionalökonomischen Forschung vielfach aufgegriffen wurde. Die prägenden Faktoren in der „Positionierungsschule“ sind der Wettbewerb, die Bedingungen der jeweiligen Branche und die Akteure in der Wertschöpfungskette der Unternehmen (vgl. Mintzberg 1999: 100ff). Gegenüber diesen exogenen Kräften erscheinen die Strukturen innerhalb der Unternehmen bei Porter als kaum relevant, was dazu beigetragen haben mag, dass Managementansätze, die insbesondere die endogenen Potenziale in den Unternehmen in den Mittelpunkt rückten, in der Folge einen außerordentlichen Aufschwung nahmen.

Der Ansatz der „Positionierungsschule“ hat keine deutliche Analogie in der planungstheoretischen Diskussion wie die Ansätze des „Design“ und der „Planung“. Zwar wurden in den 1980er Jahren zwei zentrale Motive der „Positionierungsschule“ auch in der räumlichen Planung diskutiert: der *Wettbewerb* von Regionen wurde erstmals stark thematisiert und die *Akteure im Umfeld* der hoheitlichen Planung wurden als wesentliche Kräfte identifiziert. Allerdings ist die räumliche Planung – oder, wie Klaus Selle (2005: 13) es zutreffend formuliert: die „Mitwirkung öffentlicher Akteure an der räumlichen Entwicklung“ – eben weit komplexer als die Ziele, Strukturen und Rahmenbedingungen, die bei der Entwicklung von Unternehmen zu berücksichtigen sind.

### **Neuere Ansätze der Managementforschung**

Der große, in der Managementliteratur nach wie vor ablesbare Einfluss der Ansätze von Porter kann als letzter Höhepunkt deterministischer, top-down konzipierter, präskriptiver Management-Ansätze eingestuft werden, die Ausdruck relativ stabiler Umfeld- und Produktionsbedingungen waren. Vor einem solchen Hintergrund erscheint es plausibel, sich im theoretischen Zugang auf Idealtypen wie eine gestalterische („Design“) oder formale („Planung“) Vorgehensweise zu konzentrieren oder die Unternehmensentwicklung anhand einer markt- und strategieorientierten Typologie zu steuern („Positionierung“). Demgegenüber wird in den neueren Ansätzen versucht, das tatsächliche Verhalten, es beeinflussende Faktoren sowie die Strategieentwicklung als emer-

genten Prozess zu analysieren und theoretisch zu reflektieren (auf die Planung bezogen vgl. Selle 2005: 141ff). Auf diesem Wege ist die Dominanz präskriptiver Modelle und des rein funktionalen Verständnisses in den 1990er Jahren durch eine Pluralität theoretischer Ansätze von Managementforschung ersetzt worden (vgl. Staehle 1999: 66f).

Die Neuorientierung setzt bereits in den 1970er Jahren mit empirischen Studien ein, in denen die ausgeübten Tätigkeiten von Managern im Mittelpunkt stehen. Die „Work-Activity“-Forschung ergibt, dass Management in der Praxis eine sehr vielfältige, in kurzen Abschnitten erfolgende und somit stark fragmentierte Tätigkeit ist. Es „entsteht ein Bild, das den Manager in einem Strudel von Aktivitäten zeigt, die schnell wechseln, als wenig geplant und häufig außerhalb der Kontrolle des Managers erscheinen“, der Manager als „Surfer“ (Schirmer 1992: 55).

Um diese gegenüber den funktionalen und präskriptiven Modellen geradezu chaotische empirische Realität zu strukturieren und einer Analyse zugänglich zu machen, hat es sich als besonders fruchtbar erwiesen, die Aufgaben des Managements in „Rollen“ zusammenzufassen, die in verschiedenen Situationen, also „Szenen“, eingenommen werden. So unterscheidet Mintzberg (1999) zwischen interpersonalen Rollen (Repräsentant, Führer, Koordinator), informationellen Rollen (Informationssammler, -verteiler, Sprecher) und Entscheidungsrollen (innovativer Unternehmer, Krisenmanager, Ressourcenmanager, Verhandlungsführer). Das Management ist – je nach hierarchischer Stellung in unterschiedlicher Gewichtung und Ausprägung – mit dem ganzen Spektrum dieser verschiedenen Rollenanforderungen konfrontiert (vgl. Staehle 1999: 82ff). Management ist demnach stark situativ geprägt und strategische Planung, wie sie die funktionalen und präskriptiven Modelle an zentraler Stelle vorsehen, ist eine Randerscheinung oder findet eher implizit in den Managementprozess integriert statt.

Aufbauend auf diesen empirischen Befunden kommt es offenkundig entscheidend auf die Interpretation der Situation und die Auslegung der geforderten Rolle durch die Person des Managers an. Die Situation ist einerseits bestimmt durch die gegebenen „objektiven“ Bedingungen (Personelle Situation, Problemstellung, verfügbare Ressourcen etc.) und andererseits durch die „subjektiven“ Intentionen und Ziele, die der Manager persönlich verfolgt. Wie die in der Situation für angemessen befundene Rolle dann tatsächlich ausgeführt wird, wird durch die bisherige Entwicklung, das heißt die Situationsdynamik, sowie insbesondere durch die biografischen Erfahrungen und mentalen Konstruktionen des Managers geprägt. Diesen „subjektiven Theorien“ (vgl. Schirmer 1992), die von den Führungskräften im Alltag laufend weiter entwickelt werden, kommt dabei eine Schlüsselstellung für das Verständnis des Managements zu. Sie bestimmen, welchen Kurs der „Surfer“ nimmt und auch, wann er ihn verändert.

Insgesamt ist bei der Analyse der Entwicklung der Ansätze der Managementtheorie zu bedenken, dass es neben der Entwicklung und Gestaltung von „Produkten“, die auf eine Nachfrage oder einen Bedarf von außen gerichtet sind, bei der Strategieentwicklung und dem Management vor allem auch um eine dazu komplementäre Gestaltung von Strukturen und -prozessen *innerhalb* von Organisationen und ihren Netzwerken geht. Im Unterschied zumindest zum traditionellen Verständnis von räumlicher Planung stehen nicht nur die „Produkte“ bzw. „Pläne“ zentral, sondern deren Umsetzung und Realisierung durch die Organisation und durch die Nachfrage am Markt. Während diese Nachfrage- oder Marktorientierung, das „Marketing“, in der historisch stark auf Produktion ausgerichteten deutschen Betriebswirtschaftslehre in der Wissenschaft lange weniger Beachtung fand, gehören die Organisation von Strukturen und Prozessen sowie die Methoden und Instrumente der Führung traditionell zum Kernbestand der Betriebswirtschaft und der Managementforschung.

### **Anregungen für die Planungstheorie**

Aus der Skizze zu Ansätzen der Managementtheorie und der strategischen Unternehmensplanung können für die Weiterentwicklung der Planungstheorie einige Anregungen gewonnen werden. Von grundlegender Bedeutung ist eine Erweiterung der analytischen Perspektive auf die Umsetzung und Realisierung von Planungen bzw. Projekten. In der Nachbarwissenschaft ist es selbstverständlich, neben der inhaltlichen Ausgestaltung der Produkte und Strategien auch die zur Entwicklung und Umsetzung erforderlichen organisatorischen Strukturen und Prozesse einzubeziehen und zu gestalten (vgl. Krüger 2007).

Zum strategischen gehört ein *operativer* Plan, in dem dargestellt wird, was wann und durch wen passieren soll. Demgegenüber spiegelt die Literatur zur Organisation räumlicher Planung nach wie vor ein Verständnis wider, das ausschließlich von der Perspektive hoheitlich-administrativen Handelns geprägt ist. Darin stehen die horizontalen und vertikalen Strukturen der Verwaltung und das Verwaltungsrecht im Mittelpunkt. Auch im Governance-Diskurs wird Planung als politischer Prozess bisher weitgehend ohne Bezug auf die konkreten organisatorisch-institutionellen Strukturen und Prozesse in Verwaltung, Wirtschaft und Bürgerschaft diskutiert. Und auch wenn, wie bei Klaus Selle (2005: 93ff), die Kommunikation mit den konkreten Akteuren und der Gegenstand (das heißt die „räumliche Entwicklung“) systematisch in den Blick geraten, ist die Theorie ausdrücklich auf *Verfahren* zur Entscheidungsfindung bis zum fertigen „Plan“ ausgerichtet – nicht auf „Handeln“. Die Planungstheorie könnte durch einen kritischen Rückgriff auf die weit entwickelten organisatorischen Gestaltungskonzepte aus der Managementtheorie einen Beitrag leisten, die Trennung der

Planung von den Strukturen und Prozessen ihrer Realisierung – und damit letztlich die weitgehende „Ohnmacht“ der Planung – zu überwinden.

Die Entwicklung der Managementtheorie ist gekennzeichnet von einer Ergänzung der funktionalen und präskriptiven, idealtypischen Ansätze durch Erkenntnisse aus der Managementpraxisforschung. Mit ihr rückt die Konfiguration von situativen und von kognitiven und konzeptionellen Aspekten sowie biografischen Faktoren in den Mittelpunkt empirischer Forschung und theoretischer Analysen. Demgegenüber ist – wiederum bis auf Ansätze bei Klaus Selle, der von pluralen „Praxen“ der Planung spricht – von einer *Planungspraxisforschung* im deutschsprachigen Raum nichts bekannt. Dietrich Fürst (2004b) weist darauf hin, dass „Input“ und „Output“ der räumlichen Planung relativ gut bekannt seien. Hingegen seien theoretische Erkenntnisse über wesentliche Teile des „Throughput“ (Determinanten informeller Planung, Werteentwicklung und Paradigmenbildung, informationelle und mentale Abwägungs- und Beurteilungsprozesse, Planungsstile und -kulturen) wie auch über den „Outcome“ (Folgen der kognitiven Interaktionen, gemeinsamer „Leitbilder“ und Planungserfahrungen für die „Lernprozesse“ von Beteiligten) kaum vorhanden.

Im Hinblick auf die Bearbeitung der von Fürst skizzierten Forschungsfelder im Bereich der *kognitiven und konzeptionellen Grundlagen* der räumlichen Planung kann aus der Managementforschung der Hinweis bezogen werden, dass aggregierte Ansätze Gefahr laufen, zu kurz zu greifen und neben situativen Faktoren auch personale und biografische Aspekte beleuchtet werden müssten. Dies führt zu einer Analyse der *Konfigurationen von Planungen*. Diese nimmt einerseits die Strukturen und Prozesse sowie andererseits die Funktionen und Aktivitäten der Planung darin in den Blick, um eine tragfähige Typologie von Rollen der Planung zu entwickeln, die in den Situationen der Praxis hilfreich ist.

Schließlich ist langfristig die Konzeption einer Stadtentwicklung anzustreben, in der Planung, Organisation, Realisierung und Evaluierung verbunden sind. Vor dem Hintergrund der Erkenntnisse der Managementforschung wäre diese nicht als determinierte Abfolge, sondern im Sinne eines interaktiven Prozesses von Strategie-, Organisations- und Projektentwicklung zu konzipieren. Dass eine solche Stadtentwicklung andere und vermutlich komplexere Legitimationsanforderungen auslöst als die klassische Angebotsplanung, wird im aktuellen planungstheoretischen Diskurs breit diskutiert (vgl. z. B. Fürst 2004a; Haus/Heinelt 2004; Altröck et al. 2004). Zu dieser „Makrofundierung“ der Planung, die Aufgaben und gesellschaftliche Einbindung der Planung diskutiert, sollte verstärkt eine „Mikrofundierung“ treten, mit der das Verständnis, die Konzeptentwicklung und das Handeln der Planerinnen und Planer unterstützt und kritisch reflektiert werden kann.

## Literatur

- Albers, G.: *Über den Wandel im Planungsverständnis*. In: *RaumPlanung* 61 (1993), S. 97-103
- Ders.: *Zur Rolle der Theorie in der Stadtplanung – Folgerungen aus fünf Jahrzehnten*. In: Altröck et al. 2004, S. 101-111
- Altröck, U., et al. (Hg.): *Perspektiven der Planungstheorie*. *Planungsrundschau* 10. Berlin 2004
- Altröck, U., et al. (Hg.): *Sparsamer Staat – Schwache Stadt? Planungsrundschau* 13. Kassel 2006
- Altröck, U./Güntner, S./Kennel, C.: *Zwischen analytischem Werkzeug und Politikberatung: ein kritischer Blick auf aktuelle Leitbegriffe in der Stadtentwicklungspolitik*. In: Altröck et al. 2004, S. 187-207
- Benz, A.: *Vom Stadt-Umland-Verband zu „regional governance“ in Stadtregionen*. In: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, H. 40 (2) (2001), S. 55-71
- Faludi, A.: *Planungstheorie*. In: *Stadtbauwelt* 23 (1969)
- Fürst, D. (2004a): *Mentalitäts- und Paradigmawechsel in der Stadtentwicklungsplanung*. In: *Neues Archiv für Niedersachsen*, H. 1/2004, S. 67-83
- Ders. (2004b): *Planungstheorie – die offenen Stellen*. In: Altröck et al. 2004, S. 239-255
- Haus, M./Heinelt, H.: *Politikwissenschaftliche Perspektive auf den Stand der Planungstheorie*. In: Altröck et al. 2004, S. 167-184
- Healey, P.: *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. New York 1997 (2. Aufl. 2006)
- Jochimsen, R.: *Strategie der wirtschaftspolitischen Entscheidung*. In: *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. 99 (1967), S. 52-72
- Krüger, T.: *Planung durch Projekte – Projektentwicklung als Element des Stadtmanagements*. In: *Sinning 2007*, S. 332-343
- Mayntz, R./Scharpf, F. W.: *Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren*. In: Dies. (Hg.): *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt am Main 1995, S. 9-38
- Mintzberg, H.: *Die Strategische Planung: Aufstieg, Niedergang und Neubestimmung*. München 1995
- Ders.: *Strategy Safari. Eine Reise durch die Wildnis des strategischen Managements*. Wien 1999
- Nuissl, H./Heinrichs, D.: *Zwischen Paradigma und heißer Luft: Der Begriff der Governance als Anregung für die räumliche Planung*. In: Altröck et al. 2006, S. 51-72
- Selle, K.: *Phasen oder Stufen? Fortgesetzte Anmerkungen zum Wandel des Planungsverständnisses*. In: *RaumPlanung* 71 (1995), S. 237-242
- Ders. (Hg.) (1996a): *Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft*. Wiesbaden/Berlin 1996
- Ders. (1996b): *Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln*. *Dortmunder Beiträge zur Raumplanung*, Bd. 69. Dortmund 1996 (2. Aufl.)
- Ders.: *Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land*. Dortmund 2005
- Schirmer, F.: *Arbeitsverhalten von Managern. Bestandsaufnahme, Kritik und Weiterentwicklung der Aktivitätsforschung*. Wiesbaden 1992
- Sinning, H. (Hg.): *Stadtmanagement. Strategien zur Modernisierung der Stadt(-Region)*. Dortmund 2007 (2. überarb. Aufl.)
- Staehele, W. H.: *Management. Eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive*. München 1999 (8. Aufl.)

**Prof. Dr.-Ing. Thomas Krüger**, Dipl.-Ing. Städtebau/Stadtplanung, Bauassessor, hat die Professur „Projektmanagement“ im Institut für Städtebau und Quartiersentwicklung an der HafenCity Universität Hamburg (HCU) inne. ■