

Lamker, Christian

Book Part

Die Dichotomie von formell und informell überwinden: Planerische Instrumente als Bausteine strategischer Navigation

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Lamker, Christian (2014) : Die Dichotomie von formell und informell überwinden: Planerische Instrumente als Bausteine strategischer Navigation, In: Grotheer, Swantje Schwöbel, Arne Stepper, Martina (Ed.): Nimm's sportlich - Planung als Hindernislauf, ISBN 978-3-88838-389-2, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 143-158, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-3892144>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/102939>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/>

Christian Lamker

Die Dichotomie von formell und informell überwinden – planerische Instrumente als Bausteine strategischer Navigation

URN: urn:nbn:de:0156-3892144



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 143 bis 158

Aus:

Swantje Grotheer, Arne Schwöbel, Martine Stepper (Hrsg.)

Nimm´s sportlich – Planung als Hindernislauf

16. Junges Forum der ARL
29. bis 31. Mai 2013 in Kaiserslautern

Arbeitsberichte der ARL 10

Hannover 2014

Christian Lamker

Die Dichotomie von formell und informell überwinden – planerische Instrumente als Bausteine strategischer Navigation

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Formelle und informelle planerische Instrumente
- 3 Planung als kollektives Management von Unsicherheiten
- 4 Strategie und strategische Navigation
- 5 Fallbeispiel: Landesentwicklungsplan NRW
- 6 Strategische Navigation am Beispiel Landesentwicklungsplan NRW
- 7 Fazit: Planerische Instrumente als Bausteine strategischer Navigation?!

Literatur

Kurzfassung

Formelle und informelle planerische Instrumente finden sich in der wissenschaftlichen Debatte und der planerischen Praxis häufig als zwei unterschiedliche Herangehensweisen oder gar als Gegenpole wieder. Im Licht aktueller Herausforderungen und des Erhalts der Steuerungs-, Koordinierungs- und Entwicklungsaufgabe der räumlichen Planung erscheint eine neue Sichtweise erforderlich. Dieser Beitrag blickt aus der Perspektive der strategischen Navigation auf das Feld planerischer Instrumente und verknüpft sie mit einem Blick auf die Landesplanung in Nordrhein-Westfalen. Daraus werden Rückschlüsse gezogen, wie planerische Instrumente – formell wie informell – als Bausteine strategischer Navigation sortiert und angewandt werden könnten.

Schlüsselwörter

Landesplanung – Planungstheorie – planerische Instrumente – strategische Navigation – Unsicherheit

Breaking through the dichotomy between formal and informal – planning instruments as tools of strategic navigation

Abstract

Formal and informal planning instruments appear in both, scientific discourse and planning practice, commonly as two different approaches or even opposite poles. A new perspective seems necessary in light of current challenges and the preservation of planning's steering, coordinating and development functions. This contribution takes the perspective of strategic navigation to look into the field of spatial planning and link this

magnifier with a view on state planning in North Rhine-Westphalia. Inferences are then drawn on the question how planning instruments, both formal and informal, can be organised and used as a tool of strategic navigation.

Keywords

State planning – planning theory – planning instruments – strategic navigation – uncertainty

1 Einleitung

Die Diskussion planerischer Instrumente ist vielfach gekennzeichnet durch die Darstellung eines Gegensatzes von formellen und informellen Instrumenten. Neue und komplexe Herausforderungen wie die Anpassung an die Folgen des Klimawandels oder des demographischen Wandels werden in Verbindung mit flexiblen informellen Instrumenten gebracht. Die verbindliche Erledigung von kurz- bis mittelfristigen Alltagsaufgaben ebenso wie die rechtliche Fixierung eines informell erreichten Konsenses wird im Gegenzug häufig als Stärke der formellen Instrumente dargestellt.

Dennoch ist klar, dass formelle wie informelle Instrumente jeweils individuelle Grenzen haben. Diese Erkenntnis spiegelt sich in Vorschlägen zur Vorschaltung von informellen Leitbildprozessen, Entwicklungskonzepten oder ähnlichen Formaten vor formelle Festlegungen wider, aber auch in der nachgelagerten Unterstützung der Umsetzung eines Plans und zur Konkretisierung und Steigerung der Akzeptanz getroffener Entscheidungen. In den meisten Perspektiven sind es entweder formelle Instrumente, die auf informelle Hilfsinstrumente zurückgreifen oder umgekehrt informelle Instrumente, die formelle Festlegungen vorbereiten oder die Realisierung unterstützen. Hinzu kommen knappe Kassen in der öffentlichen Verwaltung, die zu einem Rückzug auf das notwendige Mindestmaß führen können. Informelle Instrumente und umfangreiche Kommunikations- und Beteiligungskonzepte sind dann vor allem projektbezogen im Rahmen von Fördermaßnahmen zu finden.

Wie können also formelle und informelle Instrumente effektiv und „auf Augenhöhe“ zusammenkommen? Diese Frage stellt sich auch und gerade vor dem Hintergrund von Trends wie dem demographischen Wandel oder dem Klimawandel. Diese haben einen sehr langen Zeithorizont, es gibt eine sehr große Bandbreite von möglichen Zukünften und dementsprechend eine große Zahl potenzieller planerischer Handlungen. Weder die aktuelle Prognose ist dabei sicher noch die möglichen Auswirkungen jetzt getroffener planerischer Entscheidungen – und noch weniger die Wechselwirkungen zwischen beidem. Auch die immer öfter geäußerte Forderung nach mehr Selbstorganisation lässt sich nicht konfliktfrei mit einer absichtsvollen (und mit formellen Instrumenten agierenden) Planung in Übereinstimmung bringen.¹

Dieser Beitrag verfolgt einen planungstheoretischen Ansatz und legt folgende These, die zugleich den Charakter einer Empfehlung hat, zugrunde: *Planung sollte sich als Management von Unsicherheiten durch strategische Navigation verstehen, den scheinbaren Ge-*

¹ Selbstorganisation sei hier zunächst verstanden als der Verzicht auf Vorgaben, hier vonseiten der Landesplanung, für nachfolgende Entscheidungsebenen und Akteure. Viele Definitionen sehen Selbstorganisation grundlegender als Bottom-up-Ansatz, bei dem eine Ordnung aus einzelnen Reaktionen entsteht, die zwar bestimmten Regeln, aber keinem Plan folgen (vgl. von Hayek 1969: 38 f.; Wiechmann 2008: 39).

gensatz zwischen formellen und informellen Instrumenten auflösen und diese als flexiblen Baukasten sehen und einsetzen.

Der dargelegte Ansatz besteht darin, auf Basis eines veränderten Verständnisses von Planung den scheinbaren Gegensatz zwischen formellen und informellen Instrumenten aufzulösen. Es geht nicht mehr darum, innerhalb eines Instruments ein Ziel zu entwickeln und mit dessen Hilfe umzusetzen, oder darum, neue Instrumente zu erfinden. Vielmehr geht es darum, anhand eines (abstrakten) Ziels geeignete Instrumente zu kombinieren und zu nutzen. Planung wird dabei verstanden als Management von Unsicherheiten durch strategische Navigation (vgl. Hillier 2011; Wilkinson 2011). Dabei sollen Ansatzpunkte geschaffen werden, wie von Visionen und entfernten Zielvorstellungen ausgehend der Blick auf planerische Instrumente als Bausteine verändert werden kann. Aus einem Baukasten werden dann je nach Bedarf durch Planer, in diesem Fall strategische Navigatoren, geeignete Instrumente entnommen und verwendet. Der Ansatz geht von Planung als Akteur mit ihren Instrumenten aus und erlaubt auch die bewusste Entscheidung der Planung, nicht selbst aktiv zu werden. In diesen Beitrag fließen dabei Erkenntnisse aus der Beschäftigung mit der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen im Rahmen des Jungen Forums Nordrhein-Westfalen (NRW) der ARL ein. Die Landesplanung beschäftigt sich bei der Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans (LEP) derzeit aktiv mit vielen aktuellen Herausforderungen und setzt sich intensiv mit den Grenzen und Möglichkeiten des formellen Instrumentariums auseinander.

2 Formelle und informelle planerische Instrumente

Die Unterscheidung zwischen formeller und informeller Planung ist aus einer theoretischen Perspektive nicht so einfach, wie es auf den ersten Blick erscheint. Zumeist beziehen sich theoretische Positionierungen allgemein auf „Planung“, ohne eine instrumentenbezogene Unterscheidung vorzunehmen. Das gilt für die meisten Theorien aus dem anglo-amerikanischen Raum, die sich mit überörtlicher Planung beschäftigen² – die zumeist geringer institutionalisiert ist und eine schwächere rechtliche Legitimation hat als in Deutschland. Zusätzlich existieren vielfältige Wechselwirkungen zwischen formellen und informellen Instrumenten, aber ebenso Überlappungen und Widersprüche. Das wird insbesondere in Deutschland als Land mit einem sehr hohen Grad an Institutionalisierung der örtlichen und überörtlichen Planung deutlich. Erforderlich ist eine Sichtweise, bei der weiche und harte Governance-Formen als komplementäre Handlungstypen verstanden werden (Blotevogel 2012: 17). Eine Dichotomie im Sinne einer Zweiteilung oder zweigliedrigen Einteilung planerischer Instrumente kann diesem nicht gerecht werden.

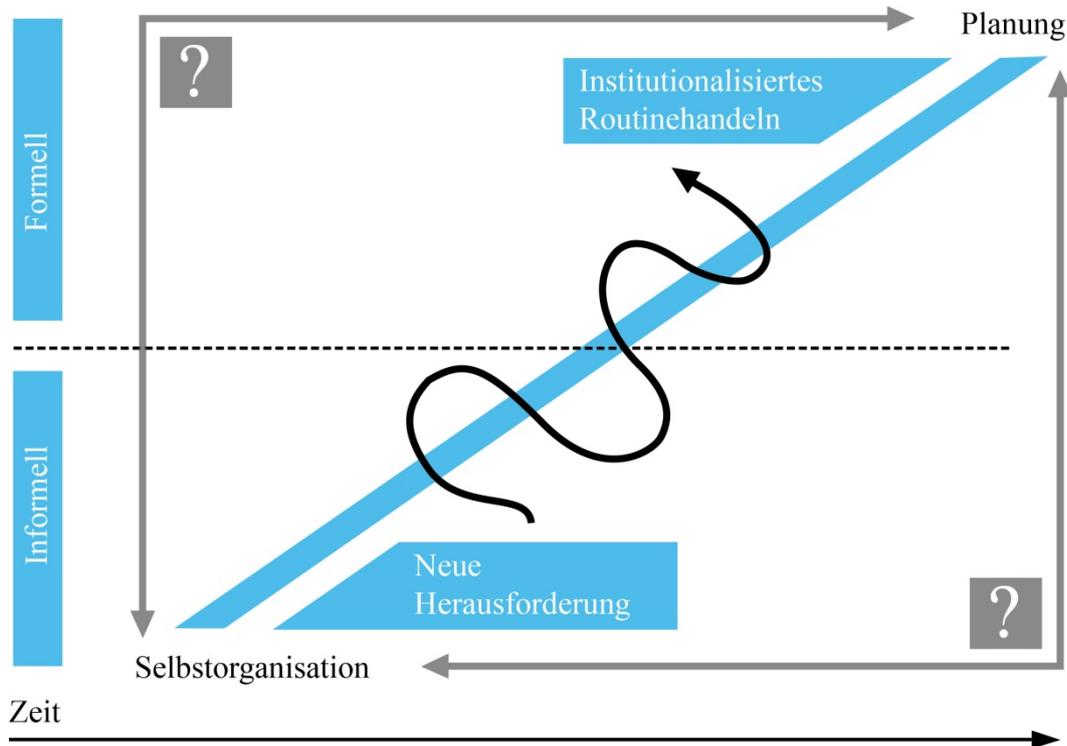
Wenn man von einer (für die Planung) neuen oder als neu empfundenen Herausforderung ausgeht, so finden sich zunächst vielfältige Verweise auf informelle Instrumente und eine informelle Behandlung des Themas. Neue Themen sind dabei oft schwer für formelle Instrumente fassbar, da nur unzureichende Daten vorhanden sind, die ein Handeln rechtfertigen oder weil die Legitimation (noch) nicht eindeutig gegeben ist. Kment (2011: 127) weist in diesem Kontext darauf hin, dass Unsicherheiten unserem folgenorientierten Recht grundsätzlich Schwierigkeiten bereiten. Umso mehr gilt dies, wenn Unsicherheiten verbleiben, exakte Wirkungszusammenhänge nicht geklärt werden können und damit staatliches Eingreifen schwer zu rechtfertigen ist (Fröhlich/Knieling/Schaerffer et al. 2011:

² Beispielsweise machen die Theorien aus dem Bereich der kommunikativen Planung keine explizite Unterscheidung zwischen formellen und informellen Instrumenten. Vielmehr geht es um eine bestimmte Sichtweise auf die Planung, bei der diese als interaktiver und kommunikativer Prozess definiert wird (vgl. Healey 2003: 104; Innes 1995: 183).

■ Die Dichotomie von formell und informell überwinden

24). Das gilt in den zurückliegenden Jahren beispielsweise in besonderer Weise für große Bereiche der Themen „Klimawandel“, „Klimaschutz“ und „Klimaanpassung“, aber auch für Fragen der Umsetzung der Energiewende.

Abb. 1: Von informeller Selbstorganisation zu formeller Planung?



Quelle: Abb. erstellt von Konstantin Langenscheidt

Es werden viele Anstrengungen unternommen, diese Lücken zu schließen und ein Thema auch für formelle Instrumente handhabbar zu machen (vgl. Abb. 1). Die Herausforderung wird mehr und mehr in formelle Verfahren und Instrumente integriert und entwickelt sich zum institutionalisierten Routinehandeln, teilweise auch unterstützt durch Änderungen bestehender Gesetze und Verordnungen bis hin zu eigens geschaffenen Gesetzen und Instrumenten. Hierzu kann man in Nordrhein-Westfalen das Klimaschutzgesetz und den auf dieser Basis entwickelten Klimaschutzplan NRW zählen, aber auch die Bundesfachplanung nach Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) zum Ausbau des Höchstspannungsnetzes in Deutschland und der dafür notwendigen zusätzlichen Trassen vorrangig aus dem Norden Richtung Süden. Dieser Prozess verläuft in Form einer Schlangenlinie und mit Umwegen, aber grundsätzlich in Richtung einer stärkeren Planung und Formalisierung. Interessant ist der Punkt, an dem die Herausforderung die Sphäre von informell zu formell wechselt, was einem Thema direkt eine andere Bedeutung verschafft und auch dazu führt, dass es in anderen Kontexten mitdiskutiert werden muss. In komplexen Systemen, in denen Planung arbeitet, gibt es eigentlich kein echtes Routinehandeln, das eine einfache, klare, geordnete und rationale Planungssituation darstellen könnte (Christensen 2012: 75). Man muss vielmehr davon ausgehen, dass Planung zur gleichen Zeit ständig aus neuen Herausforderungen und aus Routinehandeln besteht. Aus einer weiteren Perspektive kann der oben dargestellte Verlauf auch als Weg von der Selbstorganisation zur organisierten Planung gesehen werden. Die Kunst der Planung sollte also darin liegen, diese beiden Gegenpole fortlaufend und immer

wieder neu miteinander zu verknüpfen und die Stärken beider Herangehensweisen dort zu nutzen, wo diese jeweils am effektivsten und effizientesten eingesetzt werden können.

Wie sieht also die Verknüpfung „zurück zum Anfang“ aus? Wie kann man eine planerische Herausforderung so „zerlegen“, dass sie sowohl durch Selbstorganisation und informelle Instrumente wie durch Planung und formelle Instrumente bearbeitet wird? Eine klare Schnittkante zwischen formell/informell oder Selbstorganisation/Planung ist dabei kaum definierbar. Vielmehr geht es primär um ein zielgerichtetes Handeln. Während informelle Instrumente „harte“ Probleme oft nicht endgültig lösen können (Prieb 1999: 621; Danielzyk 2005: 467), fehlt formellen Instrumenten trotz ihrer rechtlichen Bindungswirkung immer häufiger die notwendige öffentliche Akzeptanz (Zimmermann 2012).

3 Planung als kollektives Management von Unsicherheiten

Planung im Sinne dieses Beitrags bedeutet das kollektive Management von Unsicherheiten: „kollektiv“, weil es ein gemeinsamer Prozess ist, in dem Planung nur einer unter vielen Akteuren ist, „Management“, weil es um ein organisiertes und zielgerichtetes Handeln unter unsicheren Bedingungen geht und nicht um die Beseitigung aller erkannten Unsicherheiten.

Planung hat einerseits viel Erfahrung und geeignete Instrumente zur Verfügung, um die räumliche Entwicklung zu steuern. Andererseits kann Planung allein unsere gesellschaftlichen Herausforderungen nicht bewältigen. Weiterhin sind viele Instrumente wichtig für die räumliche Entwicklung, die außerhalb des Fokus der formellen Planung oder vieler informeller Planungen liegen. Dazu gehören beispielsweise ökonomische Instrumente oder Instrumente aus Management und Organisationsentwicklung (Fröhlich/Knieling/Schaerffer et al. 2011: 12). Außerdem ist klar, dass viele Umsetzungsressourcen außerhalb der Planung liegen. Schließlich haben nicht zuletzt die Diskussionen um „Stuttgart 21“ und andere (Infrastruktur-)Großprojekte gezeigt, dass Planung nur als Gemeinschaftswerk erfolgreich sein kann (Selle 2013a: 45 ff.).

Unsicherheit bedeutet hier „a perceived lack of knowledge, by an individual or group, that is relevant to the purpose or action being undertaken“ (Abbott 2005: 238). Dabei gilt eine Unterscheidung in Umwelt- oder Umgebungsunsicherheiten (*uncertainty of planning*) und Prozessunsicherheiten (*uncertainty from planning*). Die Erkenntnis ist nicht neu, dass Unsicherheit ein Kernelement von Planung ist und sich daraus besonders hohe Anforderungen an das Wissen von Planern über die Probleme selbst, aber auch über politische und gesellschaftliche Verhältnisse und Prozesse ergeben (Christensen 1985). Unsicherheit in diesem Verständnis ist aber bewusst mehr als eine reine Lücke zwischen vorhandenem und notwendigem Wissen, wie es in der Vergangenheit vielfach artikuliert wurde (Mack 1971: 1). Es geht vielmehr darum, vielfältige Dimensionen von Unsicherheit anzuerkennen. Dazu gehört sowohl die Unsicherheit über die Rahmenbedingungen, aber auch die Unsicherheit, die sich aus jedem planerischen Handeln ergibt (Abbott 2005: 238). Unter Bezugnahme auf den Klimawandel, Planung für die Zukunft und den Strategen Helmuth von Moltke führt Eduard Kaeser in der Neuen Zürcher Zeitung aus: „Die Zukunft – das sind immer nur Erstkontakte“ (Kaeser 2013).

Statt eines Ursache-Wirkungs-Denkens müssen Elemente der Prozessgestaltung, kollektives Lernen und emergente Strategien eine höhere Bedeutung und Wertschätzung erhalten (Wiechmann/Hutter 2008: 105). Das gilt für räumliche Planung allgemein, aber

insbesondere auch für die überörtliche Planung und Raumordnung. Raumordnung muss sich dabei stärker wandeln hin zu einem Prozessmanagement, um ihr Gewicht unter dem Einfluss von Deregulierung und ökonomischen Argumenten zu erhalten (ARL 2009: 10).

4 Strategie und strategische Navigation

Der Begriff „Navigation“ hat in diesem Feld eine mehrfache Bedeutung. Nimmt man die Metapher aus der Seefahrt, so steht das Ziel der Reise in der Regel schon beim Auslaufen aus dem Hafen fest. Es braucht dann aber einen Steuermann oder Navigator, der mit seiner Fachkenntnis über Meeresströmungen, Wetterverhältnisse oder sonstige Hindernisse das Schiff zum Ziel bringt. Dabei muss er flexibel auf die äußeren Bedingungen reagieren können und seinen Spielraum bestmöglich nutzen. An Engstellen, beispielsweise im Ärmelkanal, in Hafeneinfahrten oder gar im Panama- oder Suezkanal, ist der Rahmen eng gesteckt. Oder das Ruder wird sogar zeitweise an andere Lotsen weitergegeben. Auf der offenen See hingegen ist der eigene Spielraum sehr viel größer. In jedem Fall gibt es aber Grenzen, zwischen denen navigiert werden kann, ohne das Erreichen des Ziels zu gefährden. Und wenn sich das Schiff in die gewünschte Richtung bewegt, ist auch gar kein Eingreifen erforderlich.

An diese Überlegungen anknüpfend werden hier für weitergehende Schlussfolgerungen zwei Bausteine zugrunde gelegt: Den ersten bildet ein theoretisches Fundament aus der Planungstheorie, wonach Planung als strategische Navigation interpretiert werden kann. Das ist eine Sichtweise, die sich als Idee gut auf die Praxis der Landesplanung anwenden lässt.³ Hierbei werden Elemente aus der Managementtheorie auf die Planung übertragen und mit der Sichtweise verknüpft, dass sich nicht alles mit formellen Festlegungen regeln lässt, aber trotzdem eine koordinierende Stelle erforderlich ist. Den zweiten Baustein bildet die Übertragung der Ideen auf die Landesplanung.

Festlegungen können selten abschließend und unmissverständlich definiert werden. Abbildung 2, aufgenommen in Hamburg, soll beispielhaft verdeutlichen, dass selbst scheinbar eindeutige Formulierungen immer wieder neu verstanden werden können. Dabei kann das Verständnis sowohl zwischen verschiedenen Akteuren wie auch für jeden Akteur im zeitlichen Verlauf Veränderungen unterworfen sein. Die Aufforderung „Plakate ankleben verboten“ wird üblicherweise interpretiert als ein Verbot jeder Art von Werbung an einer Fläche. Wörtlich genommen ist aber damit das Anbringen von Kacheln nicht zweifelsfrei verboten – und kann damit als erlaubt interpretiert werden.

Um praktisch wirksam zu werden, braucht eine Festlegung also mehr als ihren reinen Text (oder, in der überörtlichen Planung, ihre nicht flächenscharfe zeichnerische Darstellung). Bezogen auf die Raumordnung und das Mehrebenensystem der räumlichen Planung bestehen so alle Ziele aus „aus einem bindenden Kern und einem zu konkretisierenden Rahmen“ (Bunzel 2012: 59). Wenn informellen Instrumenten nachgesagt wird, dass sie keine „harten“ und abschließenden Festlegungen treffen können, so sollte dieser Anspruch auch für formelle Instrumente zumindest mit einer gewissen Vorsicht betrachtet werden. Das hat in Nordrhein-Westfalen nicht zuletzt eine Reihe von Gerichtsprozessen gezeigt, in der Ziele der Regional- oder Landesplanung im Bereich von Kraftwerkstandorten (Datteln IV) oder dem großflächigen Einzelhandel (FOC Ochtrup) thematisiert wurden (vgl. Junker/Kruse 2011: 7).

³ Die zugrunde gelegte Typisierung ist einem Vortrag von Günzel/Lamker (2012) entnommen und in überarbeiteter Form für eine Veröffentlichung in Vorbereitung.

Abb. 2: Kacheln erlaubt?



Quelle: flickr.com, FOTOKIOSK Hamburg (Lizenz: CC BY-NC-ND 2.0)

Von der Raumordnung und der Raumordnungspolitik wird vielfach ein strategischeres Vorgehen gefordert, das zur gleichen Zeit auch pragmatischer, vernetzter und kommunikativer sein soll (Blotevogel 2012: 38) – ein anspruchsvolles Ziel angesichts einer knappen Finanz- und Personalausstattung vieler Planungsstellen. Strategie in der realen Welt ist dabei eher ein emergentes Muster als eine vorher fest definierbare und bewusste Absicht (Wiechmann 2008: 27). Aus emergenten Strategien wird ein Muster realisierter Strategien, die in eine Richtung zielen. Die Aufgabe für Planer ist dabei das Erkennen dieser emergenten Strategien und das Aufgreifen neuer Möglichkeiten der Strategieentwicklung neben der formellen Planung (Wiechmann 2008: 28). Wiechmann (2008: 28) nennt dabei unter anderem organisiertes Lernen, Versuch und Irrtum sowie das „schrittweise Zusammenfügen von Einzelentscheidungen zu einem konsistenten Muster“. Während des Prozesses von kollektivem und strategischem Lernen muss dabei die Möglichkeit für die Entstehung neuer Strategien geschaffen werden (Wiechmann/Hutter 2008: 105).

Die Metapher der „strategischen Navigation“ soll dafür genutzt werden, einen Weg aus dem Dilemma der Planung zwischen Flexibilität und Sicherheit zu entwickeln (Steele/Ruming 2012: 173). Planung kann keine vollständige Sicherheit schaffen. Sie muss formelle und informelle Instrumente verbinden und dabei kollektives Handeln und Selbstorganisation fördern – ohne ihre eigene Rolle zu verlieren. Es geht also nicht um ein Entweder-oder, sondern um ein Sowohl-als-auch (Wiechmann 2008: 249). Strategische Navigation gibt es auch außerhalb der Planung – hier geht es aber um die Bedeutung und Übertragung auf die überörtliche Planung. In der Planungstheorie wurde der Begriff der „strategischen Navigation“ von Hillier (2011: 503 ff.) und Wilkinson (2011: 595 ff.) auf Basis von Ideen aus dem Management von Hames (2007: 227 ff.) entwickelt. Übertragen auf das oben genutzte Bild bedeutet Navigation in der Planung, die eigenen Spielräume ge-

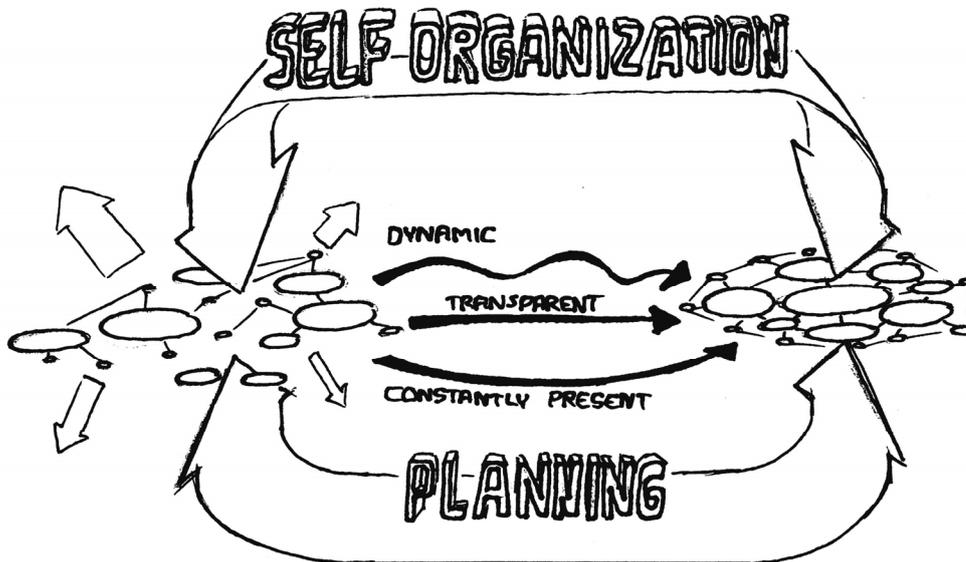
nau zu kennen und sich in ihnen bestmöglich zu bewegen, aber auch, vorab bei der Zielsetzung beteiligt zu sein und ebenso, an bestimmten Stellen bewusst das Steuer auch an andere weitergeben zu können oder offen dafür zu sein, nicht Einsatzzwecke für vorhandene Instrumente zu suchen, sondern von den Zielen her die geeigneten Instrumente auszuwählen. Die Metapher der „Navigation“ wird nicht nur in der englischsprachigen Literatur verwendet, sondern findet sich in ähnlichen Formulierungen unter anderem auch bei Wiechmann (2008: 11) – hier als „kompetente Lotsen“ – sowie bei Marion Klemme und Klaus Selle als zwischen Zielen und Orientierungen navigierende Planer (Klemme/Selle 2010: 324). Albrechts (2004: 750) weist darüber hinaus darauf hin, dass Planung nicht nur navigiert, sondern auch bei der Festlegung des Kurses beteiligt ist. In Konfliktfällen erscheint es aber wichtig, die Gestaltung des Prozesses vom konkreten Planinhalt zu trennen (Selle 2013b). Planung hat weder nur die Aufgabe, einen Plan zu erstellen, noch nur die Aufgabe, als Moderator tätig zu sein – sondern als Navigator konstant an der Entwicklung beteiligt zu sein, in Diskussion mit anderen zu bleiben, den Kurs bei Bedarf anzupassen und stetig die geeigneten Instrumente einzusetzen, um das gesteckte Ziel zu erreichen.

Strategische Navigation kann also ein Mittel zum Management von Unsicherheiten sein, das nicht auf deren Auflösung zielt. Die Übertragung aus dem Management ist jedoch nicht konfliktfrei machbar. Schwierig wird die Anwendung auf Planung an der Stelle, wo es um das Thema *leadership* geht. Wer ein Unternehmen führt, kann mit dem Begriff der Führung sicher ganz anders umgehen als räumliche Planung in einem demokratischen Staat. Während Führung also in einem Unternehmen stark auch auf die inhaltliche Zielrichtung abzielt, kann sie sich in der Planung in erster Linie nur auf die Prozessgestaltung beziehen. In eine ähnliche Richtung deutet auch John Friedmann, der für die strategische Planung von „skilful leadership with a gloved hand“ (Friedmann 2004: 65) spricht. Ohne Wertorientierungen und Ziele geht es dabei sicher nicht (Krüger 2013: 15), diese dürfen aber nicht als gesetzt gesehen oder anderen aufgezwungen werden. Vielmehr geht es darum, den strategischen Fokus auch unter vielfältigem externem Druck nicht aus den Augen zu verlieren (Wilkinson 2011: 605). Notwendig sind dafür Themen-, Methoden- und Prozesskompetenz. Planung sucht dabei nicht danach, jede einzelne Entscheidung zu kontrollieren. Eine „Strategie des Nicht-Entscheidens“ (Siebel 2006: 15) darf aber auch nicht das Ergebnis einer flexiblen und projektorientierten Planung sein. Es geht darum, zentrale Ansatzpunkte zu finden, die das Gesamtsystem beeinflussen können (Meadows 1999: 19; Wilkinson 2011: 607). Für Hames (2007: 229) geht es um *out-imagining* statt *out-manoeuvring* von anderen. Im Idealfall passiert dann vieles auch ganz ohne zusätzliche Interventionen durch Planung in selbstorganisierter Form innerhalb des gesteckten Rahmens.

Strategische Navigation bewegt sich also zwischen Selbstorganisation und festgelegter Planung (vgl. Abb. 3). Beides hat seinen Platz und seine Berechtigung. Planung darf weder ihre Aufgabe abgeben und auf die Kräfte der Selbstorganisation nachfolgender Ebenen und Akteure vertrauen, noch darf sie versuchen, alles zu regeln, alle Themen aufzugreifen und allen Akteuren möglichst konkrete Vorgaben zu machen. Von einem diffusen Ausgangszustand mit losen Verknüpfungen und vielfältigen Richtungen soll eine Entwicklung dynamisch, transparent und vor allem kontinuierlich in Richtung eines angestrebten Zustands vorangetrieben werden (vgl. Abb. 3). Wobei der Idealzustand nie erreichbar ist, sondern das Pendel auch über die beiden Pole von Planung und Selbstorganisation immer wieder zurückschwingt, z.B. aufgrund veränderter Wertvorstellungen oder neuer äußerer Bedingungen. Dabei geht es an dieser Stelle nicht um die Frage, wie ein Ziel entwickelt und definiert werden kann. Es geht um den Prozess, wie vielfältige

Entwicklungen bestmöglich in Richtung dieses Ziels gelenkt werden können. Der Kern strategischer Navigation liegt damit im Zentrum der obenstehenden Grafik, d.h. zwischen Ausgangs- und Zielzustand sowie zwischen Selbstorganisation und Planung.

Abb. 3: Strategische Navigation



Quelle: Abb. erstellt von Konstantin Langenscheidt

5 Fallbeispiel: Landesentwicklungsplan NRW

Die Landesplanung in Nordrhein-Westfalen gibt eine gute Möglichkeit, in einen aktuellen Prozess der Aufstellung eines formellen Raumordnungsplans zu blicken und diesen in das hier verwendete theoretische Gerüst einzuordnen. Dem neuen Landesentwicklungsplan (LEP) NRW geht ein langer Weg voraus (vgl. Abb. 4). Der derzeit noch gültige LEP datiert zurück auf das Jahr 1995. Bereits 2007 fand die erste Auftaktveranstaltung zum LEP 2025 statt. Danach wurde es in Nordrhein-Westfalen politisch turbulenter und nach Minderheitsregierung und Neuwahlen wurde der Aufstellungsprozess mehrfach unterbrochen. Erst 2012 wurde dann der erste Referentenentwurf fertiggestellt und in die Resortabstimmung gegeben.

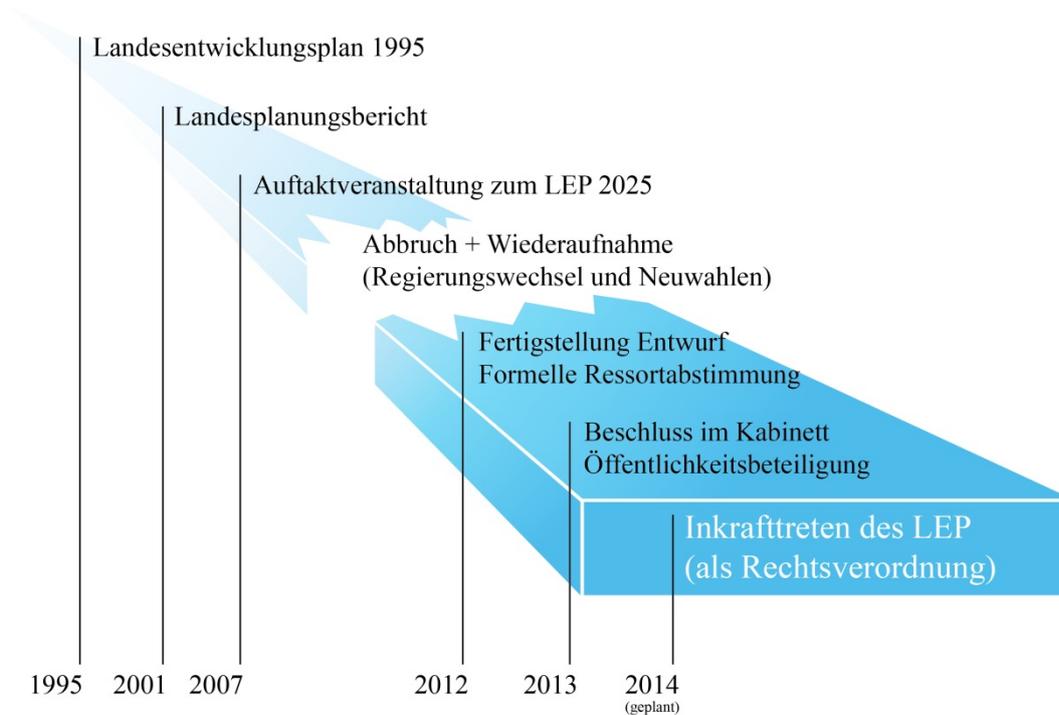
Der LEP-Entwurf aus Nordrhein-Westfalen wird hier weder als idealtypisches noch als besonders kritikwürdiges Beispiel herangezogen. Vielmehr kann davon ausgegangen werden, dass alle Landesentwicklungspläne mindestens in Teilen den Charakter eines Baukastens haben, der einer Abwägung zugänglich gemacht wird. Der LEP-Entwurf aus Nordrhein-Westfalen soll aber dazu dienen, die planungstheoretischen Überlegungen aus den Kapiteln 3 und 4 anhand eines aktuellen Fallbeispiels zu prüfen und zu diskutieren. Dieses Kapitel gibt einen kurzen Einstieg, während Kapitel 6 verstärkt auf die Aspekte strategischer Navigation aus Kapitel 4 zurückgreift.

Der neue LEP soll den bisherigen ersetzen und das Ende 2012 ausgelaufene Landesentwicklungsprogramm (LEPro) von 1989, den LEP Schutz vor Fluglärm sowie den Sachlichen Teilplan Großflächiger Einzelhandel integrieren. 2013 erfolgten der Beschluss im Kabinett und die anschließende Veröffentlichung des Entwurfs mit Beginn der Öffentlichkeitsbeteiligung. Der zeichnerische Teil wurde im Maßstab 1:300.000 aufgestellt. Der

■ Die Dichotomie von formell und informell überwinden

Beschluss im Kabinett wurde am 25. Juni 2013 gefasst und der Entwurf des LEP mit textlichen und zeichnerischen Festsetzungen sowie dem Umweltbericht online veröffentlicht. Zum Zeitpunkt dieses Beitrags befand sich der Entwurf in der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung. Nach Abschluss der Beteiligung ist für 2014 das Inkrafttreten des LEP als Rechtsverordnung geplant.

Abb. 4: Der Weg zum Landesentwicklungsplan NRW



Quelle: Abb. erstellt von Konstantin Langenscheidt

Wesentliche aktuelle Themen im LEP sind (Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen 2013a; Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen 2013b):

- Demographischer Wandel und Bevölkerungsrückgang
- Flächensparende Siedlungsentwicklung
- Klimaschutz und Klimaanpassung
- Nutzung erneuerbarer Energien
- Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland⁴
- Kulturlandschaftsentwicklung
- Stärkung der Innenstädte und Regelungen zum großflächigen Einzelhandel⁵

Der neue LEP greift die wesentlichen Themen auf, die derzeit in der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion präsent sind. Allerdings werden auch einige Themen eher zurückhaltend behandelt. So wird auf eine Zonierung des Landesgebiets ebenso verzich-

⁴ Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung im Jahr 2006 (vgl. BMVBS 2006).

⁵ Regelungen zum großflächigen Einzelhandel sind als Sachlicher Teilplan erarbeitet worden, gelten zunächst auf Basis dieses Plans und werden mit Veröffentlichung des LEP integriert (Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen 2013a).

tet werden wie auf die Ausweisung von Siedlungsachsen oder Höchst- und Hochspannungsleitungstrassen. Neu oder umfassender aufgenommen wurden hingegen die Themen „Kulturlandschaftsentwicklung“, „Flächensparende Entwicklung“, „Nutzung von Windenergie“ sowie „Klimaschutz und Klimaanpassung“ (Lamker/Mayr/Pelka 2012: 50; Lamker/Pelka 2013: 52). Über vielen Themen steht auch die Frage, wie das Verhältnis zur Regionalplanung und zur kommunalen Planung sowie zu den Fachplanungen und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen neu austariert werden kann (Lamker/Pelka 2013: 53).

Vor dem Hintergrund unsicherer Prognosen, zurückliegender gerichtlicher Auseinandersetzungen zum großflächigen Einzelhandel und der abstrakten Ebene des Bundeslandes gilt als sicher, dass nicht alle Themen in einen LEP textlich oder zeichnerisch aufgenommen und nicht alle Themen vollständig abgedeckt werden können. Der LEP muss an vielen Stellen deshalb bewusst eher den Charakter eines Baukastens haben, der für nachfolgende Entscheidungen genutzt werden kann. Im Rahmen eines Korridors und prozeduraler Vorgaben kann die Regionalplanung beispielsweise die Verfahrensschritte zur Ausweisung von Siedlungsflächen anwenden (Lamker/Pelka 2013: 53). Die Landesplanung gibt damit ein Stück weit den Anspruch auf, die Landesentwicklung in möglichst vielen Bereichen materiell vorgeben zu wollen. Der Praxistest in den Jahren wird zeigen, welche Bedeutung die Landesplanung dann für die nachfolgenden Ebenen hat und wie sie auch in Prozesse der nachgelagerten Ebenen eingebunden wird.

Parallel zum LEP wird aktuell auf Basis des am 23. Januar 2013 verabschiedeten Klimaschutzgesetzes in Nordrhein-Westfalen ein Klimaschutzplan erarbeitet. Dieser strebt eine enge Verknüpfung von Landesplanung mit Klimaschutz und Klimaanpassung an (Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen 2011: 1). In der Aufstellung stehen LEP und Klimaschutzplan hingegen getrennt da und werden auch von unterschiedlichen Stellen erarbeitet. Ein Bezug wird im LEP unter dem Punkt „Ziel Klimaschutzplan“ hergestellt, wonach „Raumordnungspläne ... diejenigen Festlegungen des Klimaschutzplans NRW um[setzen], die ... für verbindlich erklärt worden sind“ (Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen 2013b: 22). Der Klimaschutzplan wird dabei stärker in informelle Prozesse und frühzeitige Beteiligungsverfahren eingebunden, während sich der LEP zumindest bisher eher auf die gesetzlich notwendige Beteiligung zu beschränken scheint. Das ist sicher sehr verständlich angesichts fehlender empfundener Betroffenheit von Bürgern und einer knappen Personalausstattung. Die Beantwortung der Herausforderung „Klimawandel“ durch ein eigenes Gesetz und ein eigenes formelles Instrument stärkt zweifelsohne die Bedeutung dieses Themas. Die Zielrichtung muss aber mit dem LEP übereinstimmen und nicht vergessen werden dürfen die Rückbezüge zu informellen Instrumenten und zur Selbstorganisation (vgl. Kap. 2).

6 Strategische Navigation am Beispiel Landesentwicklungsplan NRW

Einfluss auf die Landesentwicklung in Nordrhein-Westfalen nehmen formelle und informelle Instrumente sowie Entwicklungen und Instrumente außerhalb der Planung. In diesem Feld muss sich die Landesplanung als Ganzes und muss sich der LEP als ihr formelles Instrument neu positionieren. Bereits 2005 hat Konrad Goppel in einer Definition der Landesplanung eine Vielfalt „interner und externer, informeller und informativer Aktivitäten zur Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Koordinationsaufgabe“ (Goppel 2005: 566) zugestanden. Er sieht die Fachkompetenz der Landesplanung gerade auch außerhalb ihres formellen Instrumentariums als gefragt an und erweitert ihr Tätigkeitsfeld über die

formellen Instrumente mit Bindungswirkung hinaus. Vielmehr spricht er sich für ein en- ges Zusammenspiel von formellen und informellen Instrumenten aus (Goppel 2005: 568).

In Teilen unklar bleiben aber die Bezüge zwischen dem formellen Instrument LEP und den vielfältigen informellen Instrumenten auf Landesebene sowie insbesondere die Ver- knüpfung zu den Bereichen außerhalb der Planung, in denen oft konkrete Umsetzungen stattfinden können. Die Planung kann ihre Aufgabe gerade in einer Zeit, in der es nicht mehr um Flächenexpansion geht, nur durch mehr Aktivitäten zur Vernetzung insbeson- dere auch in den „dritten Bereich“ des Marktes oder der Zivilgesellschaft wahrnehmen. Verweise auf informelle Instrumente enthält der Entwurf des LEP in einzelnen Bereichen in Form von Grundsätzen, unter anderem des Klimaschutzes (Grundsatz Klimaschutz- konzepte), der regionalen und grenzübergreifenden Zusammenarbeit (Grundsatz Regio- nale Konzepte in der Regionalplanung) oder des Einzelhandels (Grundsatz Regionale Einzelhandelskonzepte). Diese sind dann jeweils in der Abwägung zu berücksichtigen (Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen 2013b). Nicht abschließend beantwortet ist die Fra- ge, welche Rolle der LEP übergreifend für investive und raumwirksame Maßnahmen des Landes einnehmen soll und wie er aktiv auch mit Instrumenten beispielsweise der Fach- planungen verknüpft werden kann – und das zielorientiert und flexibel zugleich im Sinne des o. g. Verständnisses strategischer Navigation.

Die Aufstellung des neuen LEP ist unter der oben dargestellten Perspektive unter- schiedlich zu beurteilen. Einerseits folgt die Aufstellung dem sehr klassischen Muster eines formellen Instruments, bei dem nach langer interner Vorarbeit an einem Zeitpunkt X der Planentwurf beschlossen und in die Öffentlichkeitsbeteiligung gegeben wird. Auf der anderen Seite zeigen die Diskussionen um den LEP, dass es sowohl den Bedarf als auch Anstrengungen gibt, eine stärker prozessbezogene Komponente in den LEP einzu- bringen. Insbesondere dem Thema „Flächenverbrauch“ soll mit einem restriktiven Ver- fahren („Hürdenlauf“) zur Rücknahme von Flächenreserven und zur Neuausweisung von Flächen begegnet werden statt mit festen Ausweisungen im Rahmen des Plans. Hierfür ist zugleich eine dauerhafte und intensivere Arbeit der Landesplanung gefragt, wenn es um die Begleitung des Prozesses unter anderem durch die fortlaufende Bereitstellung und Aktualisierung von Daten geht.

Für die Zukunft könnte aber überlegt werden, wie die Landesplanung als offener Pro- zess stärker in andere Kommunikations- und Beteiligungswege eingebunden werden kann, sodass eine Beteiligung im Rahmen der LEP-Aufstellung gar nicht mehr die derzei- tige hohe Bedeutung zukommt. Denn: „Strategische Navigation“ bedeutet auch kontinu- ierliches Feedback und fortlaufende Offenheit. Eine Möglichkeit dazu könnte sicher ein übergreifender, offener, dynamischer und transparenter „Planungsdialog NRW 2050“ sein, wie ihn Nils Leber in seiner Dissertation fordert (Leber 2012: 288).

7 Fazit: Planerische Instrumente als Bausteine strategischer Navigation?!

Zusammenfassend gesagt gibt es also drei Folgen für die räumliche Planung insbesonde- re auf Landesebene:

- Ein höheres Gewicht für die Planung als Akteur,
- mehr Verantwortung für einzelne Planer und
- aktives Denken in Alternativen, Prozessen und Prozessbegleitung.

Wenn Planung stärker als bisher strategisch denkt und mehr (adaptiv) navigiert als (linear) plant, steigt damit automatisch ihr Gewicht als Akteur. Sie kann sich nicht nur treiben lassen zwischen den Wertvorstellungen, Zielen und Handlungsorientierungen anderer. Sie kann auch nicht eine rein moderierende Rolle einnehmen und den Moment abwarten, in dem sich ein Konsens unter allen Akteuren einstellt. Vielmehr ist sie aktiv gefordert, was wiederum auch eine gestiegene Verantwortung für einzelne Planer bedeutet. Es ist kontraintuitiv zu glauben, dass Planung losgelöst von den individuell Planenden ausschließlich ein Ergebnis von Entscheidungen der Politik (oder des Marktes) ist. Dieser Verantwortung müssen sich Planer wieder stärker bewusst werden, auch wenn die eigene Arbeit hierdurch nicht einfacher wird. Verantwortung muss vielmehr auch bedeuten, im Lichte unsicherer Entwicklungen und unsicherer Ergebnisse zu handeln (Gunder/Hillier 2007: 62).

Planer sind vielmehr strategische Navigatoren in einem Meer von Unsicherheiten, die einen großen und vielfältigen Baukasten flexibel einsetzen. Schwer fassbare und komplexe Herausforderungen fordern zu mehr Navigation zwischen formellen und informellen Instrumenten sowie zwischen Selbstorganisation und Planung auf, ohne dass ein langfristiges Ziel aus den Augen gerät. Zur Verfügung steht der Planung hierbei ein flexibler Instrumentenkasten aus formellen und informellen Instrumenten. Planer sind diejenigen, die hierüber den Überblick bewahren müssen. Möglicherweise ist dafür das Neuordnen bestehender Instrumente wichtiger als neue zu erfinden oder zu fixieren. Wichtig ist in jedem Fall, dass dabei alle Entscheidungen und Maßnahmen das strategische Ziel berücksichtigen. Planung sollte sich dabei immer bewusst machen, dass sie lediglich einen Rahmen, d.h. Regeln, formulieren kann, nicht aber konkrete räumliche Erscheinungen, d.h. Ordnungen (von Hayek 1969: 44).

Der Gestaltungs- und Koordinierungsauftrag der Planung muss dabei in jeder Entscheidung mitgedacht werden, weit über ein Planaufstellungsverfahren hinaus. Statt die Grenzen der planerischen Handlungsfähigkeit angesichts unsicherer Entwicklungen, leerer Kassen und öffentlicher Proteste gegen Entscheidungen immer wieder in den Vordergrund zu rücken, sollte der Blick zuerst auf das Ziel gelenkt werden und nicht das Denken starr durch die Instrumente beschränkt werden. Prozessbezogene Elemente sind schwer in formelle Pläne zu integrieren – ohne sie werden formelle Pläne aber zunehmend inhaltsleer. Für einen LEP bedeutet das, die (potenziellen) Adressaten im Aufstellungsprozess einzubeziehen und frühzeitig die Stellung des Plans innerhalb der Landespolitik und der Landesregierung zu klären und zu fixieren.

Bezogen auf die zu Beginn dieses Beitrags vorgestellte These würde es der Planung guttun, sich stärker als Management von Unsicherheiten durch strategische Navigation zu begreifen. Insbesondere auf Landesebene stößt das formelle Instrumentarium ansonsten zu schnell an seine Grenzen. Ein möglicher Weg kann dabei das Verständnis strategischer Navigation sein, das statt von einem einzelnen Instrument vom langfristigen Ziel ausgeht und geeignete Instrumente – seien sie formell oder informell – je nach Situation einsetzt. Wenn der Gesamtprozess offen und ehrlich ist, kann damit auch die Gefahr von als Willkür empfundener Intransparenz verringert werden. Ohne formelle Festlegungen wird es dabei nicht gehen, aber ebenso wenig ohne informelle Instrumente. Planung muss diesen Baukasten zusammenstellen und dann flexibel und situationsgerecht einsetzen, um ihrem gesamtträumlichen und überfachlichen Auftrag auch zukünftig noch mit Gewicht nachkommen zu können.

Vielen Dank an Konstantin Langenscheidt (TU Dortmund, Fakultät Raumplanung) für die Erstellung und Bereitstellung der Abbildungen 1, 3 und 4 für diesen Beitrag.

Literatur

- Abbott, J. (2005): Understanding and Managing the Unknown: The Nature of Uncertainty in Planning. In: *Journal of Planning Education and Research* 24 (3), 237-251.
- Albrechts, L. (2004): Strategic (spatial) planning reexamined. In: *Environment and Planning B* 31 (5), 743-758.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2009): Klimawandel als Aufgabe der Regionalplanung. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 81.
- Blotevogel, H. H. (2012): Herausforderungen für die Raumordnungsplanung heute – Neue Zielsetzungen, harte und weiche Steuerungsmodi. In: Steger, C. O.; Bunzel, A. (Hrsg.): *Raumordnungsplanung quo vadis? Zwischen notwendiger Flankierung der kommunalen Bauleitplanung und unzulässigem Durchgriff*. Wiesbaden, 11-41. = Schriftenreihe der Freiherr-vom-Stein-Akademie für Europäische Kommunalwissenschaften 2.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2006): *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland*. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.06.2006. Berlin.
- Bunzel, A. (2012): Grenzen und Gestaltungsmöglichkeiten der Raumordnungsplanung im Lichte der kommunalen Planungshoheit. In: Steger, C. O.; Bunzel, A. (Hrsg.): *Raumordnungsplanung quo vadis? Zwischen notwendiger Flankierung der kommunalen Bauleitplanung und unzulässigem Durchgriff*. Wiesbaden, 42-62. = Schriftenreihe der Freiherr-vom-Stein-Akademie für Europäische Kommunalwissenschaften 2.
- Christensen, K. S. (1985): Coping with Uncertainty in Planning. In: *Journal of the American Planning Association* 51 (1), 63-73.
- Christensen, K. S. (2012): Planning in Complexity. In: de Roo, G.; Hillier, J.; van Wezemael, J. (Hrsg.): *Complexity and planning. Systems, assemblages and simulations*. Farnham, 75-91.
- Danielzyk, R. (2005): Informelle Planung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*. Hannover, 465-469.
- Friedmann, J. (2004): Strategic spatial planning and the longer range. In: *Planning Theory & Practice* 5 (1), 49-67.
- Fröhlich, J.; Knieling, J.; Schaerffer, M.; Zimmermann, T. (2011): *Instrumente der regionalen Raumordnung und Raumentwicklung zur Anpassung an den Klimawandel*. Hamburg.
- Goppel, K. (2005): Landesplanung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*. Hannover, 561-573.
- Gunder, M.; Hillier, J. (2007): Problematising responsibility in planning theory and practice: On seeing the middle of the string? In: *Progress in Planning* 68 (2), 57-96.
- Günzel, M.; Lamker, C. (2012): *Managing Complexity. The Collaborative Rationale and Strategic Discourses Discussed by the Example of the German Energy Turnaround*. Groningen. Vortrag beim Meeting of AESOP's Thematic Workgroup on Complexity & Planning.
- Hames, R. D. (2007): *The five literacies of global leadership. What authentic leaders know and you need to find out*. Chichester, Hoboken.
- Healey, P. (2003): Collaborative Planning in Perspective. In: *Planning Theory* 2 (2), 101-123.
- Hillier, J. (2011): Strategic navigation across multiple planes: Towards a Deleuzean-inspired methodology for strategic spatial planning. In: *Town Planning Review* 82 (5), 503-527.
- Innes, J. E. (1995): Planning Theory's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice. In: *Journal of Planning Education and Research* 14 (3), 183-189.

- Junker, R.; Kruse, S. (2011): Grundlagen für die Erarbeitung einer neuen landesplanerischen Regelung zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels. Untersuchung im Auftrag der Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen, Referat III B 2 – Regionalentwicklung, Regionalräte, Raumbearbeitung. Dortmund.
- Keaser, E. (2013): Warum alles so kompliziert ist. Im Zeitalter der tückischen Probleme. In: NZZ Online, 17.05.2013.
<http://www.nzz.ch/aktuell/feuilleton/uebersicht/im-zeitalter-der-tueckischen-probleme-1.18081789> (04.04.2014).
- Klemme, M.; Selle, K. (2010): Zuspitzungen: Siedlungsflächenentwicklung als Gegenstand der Stadtforschung. Thesen zum Schluss. In: Klemme, M.; Selle, K. (Hrsg.): Siedlungsflächen entwickeln. Akteure, Interdependenzen, Optionen. Detmold, 314-333.
- Kment, M. (2011): Raumplanung unter Ungewissheit. In: Zeitschrift für Umweltrecht 24 (3), 127-132.
- Krüger, T. (2013): Alles Management? Fortgesetzte Anregungen aus der Managementforschung für die Planungstheorie. In: RaumPlanung 167, 14-19.
- Lamker, C.; Mayr, A.; Pelka, K. (2012): Neuer Landesentwicklungsplan in NRW. Junges Forum NRW der ARL. In: Planerin 6, 50.
- Lamker, C.; Pelka, K. (2013): Neues aus der Landesplanung. Der Landesentwicklungsplan NRW. In: RaumPlanung 166, 51-53.
- Leber, N. (2012): Entwicklungsperspektiven metropolitaner Peripherien im Rahmen stadtreionaler Planungs- und Entwicklungsprozesse am Beispiel Nordrhein-Westfalen. Dissertation an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.
- Mack, R.P. (1971): Planning on uncertainty. Decision making in business and government administration. New York.
- Meadows, D.H. (1999): Leverage Points. Places to Intervene in a system. Hartland.
http://www.fraw.org.uk/files/limits/meadows_1999.pdf (04.04.2014).
- Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2011): Eckpunkte für den Klimaschutzplan Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- Priebs, A. (1999): Die Region ist die Stadt! Ein Plädoyer für dauerhafte und verbindliche Organisationsstrukturen für die Stadtregion. In: Informationen zur Raumentwicklung 9/10, 617-628.
- Selle, K. (2013a): Über Bürgerbeteiligung hinaus. Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte. Detmold.
- Selle, K. (2013b): Chancen und Grenzen der Beteiligung. Vortrag bei der Jahrestagung des Jungen Forums der Akademie für Raumforschung und Landesplanung in Kaiserslautern.
- Siebel, W. (2006): Wandel, Rationalität und Dilemmata der Planung. In: PND online 4/2006, 1-22.
http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/siebel_lang.pdf (04.04.2014).
- Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen (2013a): Erarbeitung eines neuen Landesentwicklungsplans für Nordrhein-Westfalen. Begründung. Entwurf Stand 25.06.2013. Düsseldorf.
- Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen (2013b): Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen. Zeichnerische Festlegungen. Entwurf Stand 25.06.2013. Düsseldorf.
- Steele, W.; Ruming, K.J. (2012): Flexibility versus Certainty: Unsettling the Land-use Planning Shibboleth in Australia. In: Planning Practice and Research 27 (2), 155-176.
- von Hayek, F.A. (1969): Freiburger Studien. Gesammelte Aufsätze. Tübingen.
- Wiechmann, T. (2008): Planung und Adaption. Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken. Dortmund.
- Wiechmann, T.; Hutter, G. (2008): Die Planung des Unplanbaren. In: Hamedinger, A.; Breitfuss, A.; Dangschat, J.S.; Frey, O. (Hrsg.): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat. Wiesbaden, 104-121.

■ Die Dichotomie von formell und informell überwinden

Wilkinson, C. (2011): Strategic navigation: in search of an adaptable mode of strategic spatial planning practice. In: Town Planning Review 82 (5), 595-613.

Zimmermann, K. (2012): Zwischen Wutbürger und direkter Demokratie: Steckt die Bürgerbeteiligung in der Krise? In: Flächenmanagement und Bodenordnung 74 (4), 155-161.

Autor

Christian Lamker (*1984) studierte Raumplanung (Dipl.-Ing.) in Dortmund und Auckland. Seit 2010 arbeitet er als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund. Seine Funktion umfasst die Studienkoordination für den Masterstudiengang Raumplanung. Forschungsinteressen liegen in den Bereichen Regional- und Landesplanung, Planungstheorie und Klimaanpassung.