

Jörg Knieling

## **Kooperative Planung**

S. 1229 bis 1236

URN: urn:nbn:de: 0156-55991159



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):  
**Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung**

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

# Kooperative Planung

## Gliederung

- 1 Begriffsdefinition
- 2 Theoretische Einordnung
- 3 Praxis kooperativer Planung
- 4 Fazit und Reflexion

Literatur

Kooperative Planung ist Ergebnis eines gewandelten Staatsverständnisses, das das hierarchische Verwaltungshandeln um kooperative Elemente ergänzt. Ein maßgebliches Charakteristikum kooperativer Planung ist Koordination durch Interessenausgleich und Kompromiss. Dazu sind Kompetenzen der Moderation und des Prozessmanagements erforderlich, die das Qualifikationsprofil der Stadt- und Raumplanung ergänzen.

# 1 Begriffsdefinition

---

Was ist der Unterschied zwischen kooperativer Planung, kommunikativer Planung und  $\triangleright$  *Öffentlichkeitsbeteiligung*? Was grenzt kooperative Planung von regionaler Kooperation ab ( $\triangleright$  *Kooperation, interkommunale und regionale*)? Die Fragen deuten an, dass es sich teils um recht ähnliche Begriffe handelt und die Abgrenzung nicht immer eindeutig ist.

Kooperative Planung umfasst Formen der  $\triangleright$  *Planung*, die durch eine mehr oder weniger gleichberechtigte Zusammenarbeit verschiedener öffentlicher und privater Akteure im Planungsprozess gekennzeichnet sind. Der Aspekt der Gleichberechtigung oder Augenhöhe spielt darauf an, dass Kooperation idealtypisch davon ausgeht, dass keine Über- oder Unterordnung zwischen den Beteiligten besteht. Dies unterscheidet Kooperation von anderen Formen kommunikativer Planung, also etwa von Information oder  $\triangleright$  *Beteiligung*, bei denen Politik und Verwaltung ( $\triangleright$  *Verwaltung, öffentliche*) gegenüber anderen Akteuren zumeist eine machtvollere Position einnehmen. Bei der kooperativen Planung verstehen sich die Akteure dagegen als gleichrangig, sodass Entscheidungen nur über Mehrheiten oder – je nach Vereinbarung – im Konsens möglich sind (Bischoff/Selle/Sinning 2005).

Kooperative Planung ist nicht wirklich neu, vielmehr finden sich im Verwaltungshandeln zahlreiche Formen von Kooperation, etwa in Gestalt von Vorverhandlungen, Arrangements, Agreements oder öffentlich-rechtlichen Verträgen mit Vorhabenträgern. Diese Formen dienen der Ausgestaltung hoheitlicher Verwaltungsverfahren (Kostka 2001). Eine neue Qualität hat Kooperation jedoch erlangt, seitdem sich  $\triangleright$  *Raumplanung* in Richtung  $\triangleright$  *Raumentwicklung* gewandelt hat und enger mit Planvollzug verbunden wird. Dazu ist es erforderlich, dass die betroffenen Akteure mitwirken, weil hierarchische Steuerung angesichts der wachsenden Gegenmacht der Betroffenen nicht mehr ausreichend funktioniert und weil die öffentliche Hand angesichts veränderter Auffassungen über die Aufgaben und die Rolle des Staates darauf angewiesen ist, dass aus dem nicht-staatlichen Bereich Ressourcen eingebracht werden. In der Konsequenz wurden für die räumliche Entwicklung neue Formen kooperativen Verwaltungshandelns entwickelt (Benz 1994).

Ausprägungen kooperativer Planung lassen sich folglich danach unterscheiden, (1) welche Akteure kooperieren, (2) in welcher Phase des Planungsprozesses die Zusammenarbeit stattfindet, (3) auf welcher Handlungsebene – im Quartier, kommunal, regional, auf Landes- oder Bundesebene – kooperiert wird und (4) welche Formen und Methoden zum Einsatz kommen (Bischoff/Selle/Sinning 2005). Bezogen auf die Akteure der Kooperation gibt es Spielmacher oder Protagonisten und Mitspieler oder Beteiligte. Spielmacher ist zumeist die öffentliche Hand, die traditionell Träger der räumlichen Planung ist. Der Impuls, traditionelle Planungsverfahren in Richtung Kooperation zu modifizieren und weitere Akteure partnerschaftlich einzubeziehen, geht zumeist von Verwaltung und/oder Politik aus, um auf veränderte Rahmenbedingungen zu reagieren, z. B. zur Legitimation von Projekten, zur Aktivierung privater Akteure oder zur Koproduktion öffentlicher Räume oder Aufgaben ( $\triangleright$  *Öffentlicher Raum*). Dies weist allerdings auch darauf hin, dass Verwaltung und Politik in kooperativen Planungsprozessen nicht unbedingt als homogener öffentlicher Akteur auftreten müssen. Die Mitspieler kommen aus den Akteursgruppen Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft. Im Bereich der Wirtschaft können dies unmittelbar Betriebe und Unternehmen sein, aber auch mittelbar zum einen Kammern, Innungen oder Verbände der Wirtschaft und zum anderen Gewerkschaften und Arbeitnehmervertretungen. Für die Wissenschaft stehen

Hochschulen und Forschungseinrichtungen, die im jeweiligen Planungsraum ansässig sind oder Bezug zu diesem oder der jeweiligen Planungsaufgabe haben. Im Bereich der Zivilgesellschaft kann Kooperation unmittelbar die Bevölkerung zur Mitwirkung einladen. Sie kann sich jedoch auch auf organisierte Initiativen und Verbände beziehen, etwa Umweltverbände, Sozialverbände oder bürgerschaftliche Initiativen.

Bei der Differenzierung kooperativer Planung nach dem Ablauf eines Planungsprozesses lässt sich Kooperation unterschiedlichen Phasen zuordnen. Analog zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung können beispielsweise bereits im Vorfeld des formalen Planungsverfahrens Formen der Kooperation eingesetzt werden. Kooperation ist aber auch während der Plandiskussion bzw. -kritik oder in späteren Phasen der Planimplementierung möglich, wenn etwa Umsetzungsallianzen oder Mehrheiten zur Unterstützung von Planungen oder einzelner Vorhaben gesucht werden sollen.

Bezogen auf die Ebene ist kooperative Planung auf allen Handlungsebenen denkbar, d. h. sowohl kommunal und regional als auch auf Landes-, Bundes- oder europäischer Ebene, und sie hat sich in den vergangenen Jahrzehnten auf den unterschiedlichen Ebenen für die verschiedensten Themenstellungen etabliert. Ähnlich wie bei der Bürgerbeteiligung liegen vielfältige Erfahrungen aus Städten und Regionen vor, da hier konkretere Planungsaufgaben zu bewältigen sind und deshalb insbesondere die Bevölkerung als Kooperationspartner direkt und einfacher erreicht werden kann. Auf Ebene der Landesraumordnungsprogramme sind dagegen allenfalls erste Ansätze von Kooperation zu beobachten; wenn hier innovative Verfahren erprobt werden, kommt es eher zu Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung. Auf Landes-, Bundes- oder europäischer Ebene findet die Zusammenarbeit in erster Linie mit organisierten Akteuren statt.

## 2 Theoretische Einordnung

---

Zum Verständnis kooperativer Planung kann auf sozial- und planungswissenschaftliche Erklärungsmuster Bezug genommen werden. Im Bereich der Politikwissenschaft bezieht sich kooperatives Verwaltungshandeln auf Überlegungen zum Wandel des staatlichen Selbstverständnisses, in dessen Zuge das vorherrschende hierarchische Modell öffentlicher Steuerung um kooperative Elemente erweitert wurde (Axelrod 1984; Benz 1994). Ausgangspunkt waren insbesondere Diskussionen über Staatsversagen (Scharpf 1991), wodurch nicht hierarchische Steuerungsformen in den Vordergrund rückten, die Gegenstand governance- und interaktionstheoretischer Überlegungen sind (▷ *Governance*).

In Bezug auf die Akteurskonstellation kooperativen Handelns lassen sich im Hinblick auf innovationstheoretische Überlegungen unterschiedliche Muster voneinander abgrenzen (Carayannis/Campell 2012). Während Konzepte kooperativer Planung zunächst in erster Linie öffentliche Hand, Wirtschaftspartner und Wissenschaft einbezogen (sogenanntes Triple-Helix-Modell), ist inzwischen die Mitwirkung der Zivilgesellschaft vielfach zur Regel geworden (Quadruple-Helix-Modell). Ein Dilemma kann sich allerdings ergeben, wenn kooperative Aushandlungsprozesse mit Gemeinwohlaufgaben (▷ *Gemeinwohl*) der öffentlichen Hand kollidieren oder Zuständigkeiten der Räte bzw. Parlamente, beispielsweise in Bezug auf das Haushaltsrecht, tangiert werden. Für diesen Fall kann ein Entscheidungsvorbehalt der öffentlichen Akteure zur Anwendung kommen, der auch als „Schatten der Hierarchie“ bezeichnet wird (Scharpf 1991; Kilper 1999; Börzel 2008).

## Kooperative Planung

Daneben besteht die Gefahr, dass es im Rahmen von kooperativer Planung zu einer Verwischung von Interessen kommen kann, etwa wenn öffentliche Akteure dem Einfluss privater Partner erliegen („agency capture“) (vgl. Knieling/Othengrafen/Preising 2012).

In der planungswissenschaftlichen Literatur ist kooperative Planung eng mit dem auf Habermas' (1981) Theorie kommunikativen Handelns zurückgehenden „communicative turn in planning“ und dem damit einhergehenden Paradigmenwechsel in Richtung kommunikativer und entwicklungsorientierter Planungsformen verbunden (Healey 1992; Innes 1996; Selle 2006a, 2006b). Dabei entstanden neben den bekannten Formen der Information und Beteiligung zunehmend neue Verfahren der Planungskommunikation, die kooperative Elemente in den Vordergrund rückten (Diller 2016). Diese Veränderung ist Teil eines übergreifenden Prozesses, in dessen Zuge sich die Raumplanung in Richtung Raumentwicklung erweitert bzw. modifiziert hat (s. Tab. 1).

**Tabelle 1: Von der Raumplanung zur Raumentwicklung**

| <b>Von der Raumplanung ...</b>               | <b>zur Raumentwicklung</b>                          |
|--|---|
| Hinsichtlich der Funktion der Planung        |   |
| von der Ordnungsfunktion                     | zur Entwicklungsfunktion                            |
| von der Standortsicherung                    | zur Standortsicherung als Lebensqualitätssicherung  |
| von der Siedlungsentwicklung                 | zur Siedlungs- und Freiraumentwicklung              |
| Hinsichtlich der Handlungsmuster der Planung |   |
| von der technischen Planung                  | zur Moderation partizipativer Entscheidungen        |
| von der interventionistischen Planung        | zur kooperativen Planung                            |
| Hinsichtlich des Steuerungsmodus             |   |
| von der Steuerung durch Recht                | zu Verhandlungen und zur paradigmatischen Steuerung |

**Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage von Knieling/Fürst/Danielzyk 2003: 17**

Kooperative Planung kann dabei auf die Diskussion über Koordination zurückgreifen, die eine der Kernfunktionen räumlicher Planung ist (Fürst 2014). Koordination kann hierarchisch erfolgen, stößt dabei aber gerade im Bereich der vergleichsweise steuerungsschwachen räumlichen

Planung häufig an Grenzen. Folglich bieten nicht-hierarchische Steuerungsformen eine Ergänzung. Allerdings benötigt die räumliche Koordination in jedem Fall Einfluss bzw. Macht, um die zu koordinierenden Akteure zu gemeinsamem Handeln zu motivieren und eine auf positive Koordination ausgerichtete Kooperationskultur zu erreichen. Dazu können persuasive, utilitaristische und normative Macht sowie Kontextsteuerung beitragen, etwa durch Tausch von Ressourcen oder in Form von Weisungen durch Planungs- und Genehmigungskompetenzen. Entsprechend hat sich das Selbstverständnis der Planung gewandelt, und es ist zunehmend von „Koordinations-Managern“ die Rede, deren Kompetenzfeld kooperative Formen der räumlichen Planung und Entwicklung einschließt.

### 3 Praxis kooperativer Planung

Im Bereich der Planung hat sich in den letzten Jahrzehnten eine Vielzahl von Formen und Verfahren entwickelt, die in unterschiedlicher Art und Weise die Anforderungen von Kooperation erfüllen. Die Übersicht in Tabelle 2 ist nicht abschließend zu verstehen, da immer wieder neue Formen und Verfahren entwickelt werden.

**Tabelle 2: Formen kooperativer Planung**

| <b>Formen und Verfahren kooperativer Planung</b> |
|--|
| - Anwaltsplanung                                 |
| - Workshop/Werkstatt                             |
| - Forum  |
| - Runder Tisch                                   |
| - Mediation/Konfliktvermittlung                  |
| - Open Space                                     |
| - Intermediäre Organisation                      |
| - Lokale Partnerschaften                         |

**Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Bischoff/Selle/Sinning 2005: 172 ff.; Knieling/Fürst/Danielzyk 2003**

Prominente Beispiele für Verfahren, die mehr oder weniger Elemente kooperativer Planung aufwiesen, sind die Mediation bei der Erweiterung des Flughafens Frankfurt/Rhein-Main, die sogenannte Schlichtung bei Stuttgart 21, Foren und runde Tische zur Konfliktbearbeitung bei

Eisenbahntrassen in Norddeutschland (Hinterlandanbindung der Festen Fehmarnbeltquerung oder Y-Trasse zwischen Hannover, Bremen und Hamburg), Vermittlungsverfahren bei Umweltkonflikten (Abfallhalden, Gipsabbau etc.) sowie vielfältige Formen von Foren und Werkstätten bei kommunalen und regionalen Entwicklungskonzepten.

Die Formen und Verfahren zeichnen sich durchweg dadurch aus, dass sie einen Rahmen bilden, in dem Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse in kooperativer Art und Weise, also gleichberechtigt zwischen den jeweils beteiligten Akteuren, stattfinden können. In der Ausgestaltung besteht dabei Spielraum, was beispielsweise die Zusammensetzung der Akteure betrifft, die Öffentlichkeit des jeweiligen Prozesses, die Zielsetzung (Meinungsbildung, Entscheidungsfindung), die Verbindlichkeit der Ergebnisse oder die Rolle der externen Moderation bzw. Mediation (▷ *Moderation, Mediation*). Die Individualität der Formen wird außerdem dadurch unterstrichen, dass für die Ausgestaltung des jeweiligen Prozesses vielfältige Methoden und Techniken zum Einsatz kommen können (u. a. Bischoff/Selle/Sinning 2005: 205 ff.).

## 4 Fazit und Reflexion

---

Angelehnt an die Modernisierung des Verwaltungshandelns in Richtung nicht hierarchischer Steuerungsformen lassen sich in der räumlichen Planung seit einigen Jahren Veränderungen erkennen, die Formen kooperativer Planung einen höheren Stellenwert einräumen. Durch die Organisation einer konstruktiven Zusammenarbeit der Akteure versucht die räumliche Planung, ihren Koordinationsauftrag wirkungsvoller zu erfüllen und dabei eine positive statt einer negativen Koordination zu erreichen.

Kooperative Planung sieht sich allerdings der Gefahr ausgesetzt, dass der Übergang zwischen Gemeinwohlinteresse und privat(wirtschaftlich)en Einzelinteressen („Corporate Spatial Strategy“) fließend sein kann (Knieling/Othengrafen/Preisung 2012). Kooperative Planung unterliegt deshalb der Anforderung, nicht als „Büchse der Pandora“ zu fungieren, die egoistischen Interessen Vorteile auf Kosten der Allgemeinheit verschafft. Deshalb kann beispielsweise Transparenz über eventuelle Schnittstellen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren vorbeugen, dass keine einseitige Beeinflussung oder Vorteilmahme erfolgt. Weitergehende Formen formalisierter Mitwirkung privater Akteure in kommunalen oder regionalen Steuerungsgremien sind dagegen kritisch zu betrachten, da die Gefahr des „agency capture“ besteht, d. h. einer ungewollten Beeinflussung der Institutionen durch die zu koordinierenden Akteure.

Eine grundsätzlichere Kritik interpretiert kooperative Planung als Strategie herrschender Eliten, das neoliberale Gesellschaftsmodell und damit bevorzugt wirtschaftliche gegenüber gesellschaftlichen Interessen durchzusetzen und widerstreitende Interessen zwar zu integrieren, ohne ihnen aber den erforderlichen Einfluss zu gewähren (Roy 2015). Damit würden kooperative Planung und entsprechende Governancekonzepte in einem schleichenden Prozess zu postdemokratischen Strukturen beitragen, die die demokratischen Strukturen und Prozesse aushöhlen könnten (Harvey 2005; Swyngedouw 2005).

In einem pragmatischeren Verständnis stehen der kooperativen Planung in der Planungspraxis eine Reihe von Restriktionen entgegen, etwa eine zumeist große und heterogene Anzahl von Akteuren, die geringe Macht der Planungsakteure im Umgang mit widerstreitenden Akteuren

und Interessen sowie Schwächen in Bezug auf die eigene Ausstattung und Qualifikation. Die Bemühungen auf den übergeordneten Ebenen sollten deshalb darauf zielen, die institutionellen Schwächen der räumlichen Planung abzustellen, etwa durch die Stärkung der formalen Planungsfunktion, eine ausreichende personelle Ausstattung oder den Zugang zu Fördermitteln. Daneben ist die räumliche Planung selbst gefordert, ihre Kompetenzen in Richtung kooperativer Planung zu erweitern. Dies betrifft insbesondere Moderations- und Kommunikationsfähigkeiten, die in der Planungsausbildung höheren Stellenwert erhalten sollten. Zugleich steht in diesem Rahmen das Selbstverständnis der öffentlichen Planung dahin gehend auf dem Prüfstand, als dass kooperative Planung als eine Führungsaufgabe zur modernen Politikgestaltung verstanden werden sollte. Dies erfordert unter anderem, dass sie in räumlichen Planungs- und Entwicklungsprozessen die Kommunikation mit und zwischen den Entscheidungsträgern weiter professionalisiert (Fürst 2014).

## Literatur

---

- Axelrod, A. (1984): *The evolution of cooperation*. New York.
- Benz, A. (1994): *Kooperative Verwaltung: Funktionen, Voraussetzung und Folgen*. Baden-Baden.
- Bischoff, A.; Selle, K.; Sinning, H. (2005): *Informieren, Beteiligen, Kooperieren: Kommunikation in Planungsprozessen. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren und Methoden*. Dortmund. = *Kommunikation im Planungsprozess 1*.
- Börzel, T. A. (2008): Der „Schatten der Hierarchie“ – Ein Governance-Paradox? In: Schuppert, G. F.; Zürn, M. (Hrsg.): *Governance in einer sich wandelnden Welt*. In: *Politische Vierteljahresschrift 49 (Sonderheft 41)*, 118-131.
- Carayannis, E. G.; Campell, D. F. J. (2012): *Mode 3 Knowledge Production in Quadruple Helix Innovation Systems*. New York. = *Springer Briefs in Business 7*.
- Diller, C. (2016): Die „Zweite Generation“: Zum Stand und zu den Perspektiven der theoriebasierten Regional Governance-Forschung in Deutschland. In: *DISP 52 (3)*, 16-31.
- Fürst, D. (2014): Koordination und Führung in der Regionalplanung. In: *Raumforschung und Raumordnung 72 (6)*, 451-462.
- Habermas, J. (1981): *Theorie des kommunikativen Handelns*. Bd. I: *Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung*. Berlin.
- Harvey, D. (2005): *A brief history of neoliberalism*. New York.
- Healey, P. (1992): Planning through debate: The communicative turn in planning theory. In: *The Town Planning Review 63 (2)*, 143-162.
- Innes, J. (1996). Planning through consensus building: A new view of comprehensive planning ideal. In: *Journal of American Planning Association 62 (4)*, 460-472.
- Kilper, H. (1999): *Die Internationale Bauausstellung Emscher Park: Eine Studie zur Steuerungsproblematik komplexer Erneuerungsprozesse in einer alten Industrieregion*. Opladen.

## Kooperative Planung

- Knieling, J.; Fürst, D.; Danielzyk, R. (2003): Kooperative Handlungsformen der Regionalplanung: Zur Praxis der Regionalplanung in Deutschland. Dortmund. = Regio spezial 1.
- Knieling, J.; Othengrafen, F.; Preising, T. (2012): Privatisierung von Stadt- und Regionalentwicklung: Gesellschaftlicher Nutzen oder Verwirklichung von Unternehmenszielen? „Corporate Spatial Responsibility“ oder „Corporate Spatial Strategy“? In: Raumforschung und Raumordnung, 70 (5), 451-464.
- Kostka, D. (2001): Kooperationsmanagement. In: Fürst, D.; Scholles, F. (Hrsg.): Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund, 334-355. = Handbücher zum Umweltschutz 4.
- Roy, P. (2015): Collaborative Planning – A neoliberal strategy? A study of the Atlanta BeltLine. In: Cities (3), 59-68.
- Scharpf, F. W. (1991): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. In: Politische Vierteljahresschrift 32 (4), 621-634.
- Selle, K. (Hrsg.) (2006a): Planung neu denken. Bd. 1: Zur räumlichen Entwicklung beitragen: Konzepte. Theorien. Impulse. Dortmund.
- Selle, K. (Hrsg.) (2006b): Planung neu denken. Bd. 2: Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung: Analysen. Erfahrungen. Folgerungen. Dortmund.
- Swyngedouw, E. (2005): Governance innovation and the citizen: The Janus face of governance-beyond-the-state. In: Urban Studies 42 (11), 1-16.

## Weiterführende Literatur

---

- Allmendinger, P.; Haughton, G.; Knieling, J.; Othengrafen, F. (Hrsg.) (2015): Soft Spaces in Europe. Re-negotiating governance, boundaries and borders. London. = Series Regions and Cities 85.
- Forester, J. (2009): Dealing with Differences: Dramas of Mediating Public Disputes. New York.
- Healey, P. (2006): Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies. 2. Auflage. Basingstoke / Hampshire / New York.
- Susskind, L. (2014): Good for You, Great for Me: Finding the Trading Zone and Winning at Win-Win Negotiation. New York.

Bearbeitungsstand: 05/2018