

Alexander Hamedinger

Inkrementalismus / Perspektivischer Inkrementalismus

S. 989 bis 994

URN: urn:nbn:de:0156-5599923



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)

Inkrementalismus/ Perspektivischer Inkrementalismus

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Inkrementalismus
- 3 Perspektivischer Inkrementalismus
- 4 Fazit

Literatur

Inkrementalismus und Perspektivischer Inkrementalismus sind einflussreiche prozedurale Planungsmodelle. Während der Inkrementalismus auf der planerischen Bearbeitung von konkreten Missständen in kleinen Schritten aufbaut, ist der Perspektivische Inkrementalismus durch Projektbezogenheit, Informalität und das Bilden von Kooperationen geprägt.

1 Einleitung

Sowohl Inkrementalismus als auch Perspektivischer Inkrementalismus sind prozedurale Planungsmodelle, welche in der Literatur zur \triangleright *Planungstheorie* seit den 1960er Jahren breit diskutiert werden. Ihre Relevanz für die heutige deutschsprachige, aber auch in Bezug auf den Inkrementalismus internationale planungswissenschaftliche Debatte (Allmendinger 2002) zeigt sich darin, dass sich bestimmte theoretische Konzeptualisierungen von Planung (Schönwandt 2002) bzw. Diskussionen über Modelle von Planung (z. B. \triangleright *Strategische Planung*; vgl. Kühn/Fischer 2010) explizit auf beide oder zumindest auf eines der beiden Planungsmodelle beziehen, um zu bezeichnen, inwiefern sie sich von diesen abgrenzen oder worin Schnittstellen mit diesen Modellen bestehen.

2 Inkrementalismus

Das Konzept des *Disjointed Incrementalism*, das von den US-amerikanischen Wissenschaftlern David Braybrooke und Charles E. Lindblom zum Ende der 1950er und zu Beginn der 1960er Jahre entwickelt wurde, findet als Buchbeitrag Eingang in die deutschsprachige Planungstheorie-Debatte mit dem Titel „Zur Strategie der unkoordinierten kleinen Schritte (disjointed incrementalism)“ (Braybrooke/Lindblom 1972). Im Kern wenden sich Braybrooke und Lindblom gegen die ihrer Auffassung nach bisher dominante „synoptische Methode“ (oder rational-deduktive Methode) (Braybrooke/Lindblom 1972) und damit implizit gegen das Modell der integrierten und umfassenden Entwicklungsplanung (oder „comprehensive planning“). Die Kritikpunkte an der komprehensiven Planung spiegeln sich in den wesentlichen Grundannahmen des Inkrementalismus wider:

- Begrenztheit des menschlichen Wissens und der menschlichen Fähigkeiten, begrenzt rationales Entscheiden und die Unmöglichkeit, vollständige Informationen über komplexe Sachverhalte zu erlangen (Erkenntnisse aus der Entscheidungsforschung von Herbert Simon wurden berücksichtigt).
- In der Realität politischer Prozesse, welche durch eine Vielzahl von Akteuren und deren Interaktionen gekennzeichnet sind, werden keine großen utopischen Entwürfe verfolgt, sondern es wird versucht, konkrete, überschaubare Eingriffe durchzuführen (Bezug zum Ansatz des „Piecemeal Social Engineering“ von Karl Popper 1957).
- Wechselseitige Abhängigkeit von Zielen und Mitteln in politischen Prozessen, da diese zumeist gleichzeitig ausgewählt werden (Lindblom 1959) und Ziele sich ständig verändern können.

Aus diesen Überlegungen entwickelten Braybrooke und Lindblom ihr normativ-präskriptives Modell von Planung. Zentral ist für sie die Orientierung an der Planungspraxis, am alltäglichen Handeln von Akteuren aus der Verwaltung, welches eben nicht durch die Entwicklung großer Theorien, sondern durch die Einbindung verschiedener Akteure und durch das Suchen eines Konsenses mit ihnen gekennzeichnet ist. Daher wird der Inkrementalismus auch als in der Tradition des amerikanischen Pragmatismus stehend beschrieben (vgl. Allmendinger 2002). In einer früheren Publikation bezeichnet Lindblom (1959) dieses Modell als „Science of Muddling Through“, das aus der schrittweisen Bearbeitung von konkreten Problemen und dem Lernen aus Fehlern besteht, statt große gesellschaftliche Modelle zu entwerfen. Braybrooke und Lindblom halten allerdings

Inkrementalismus/Perspektivischer Inkrementalismus

schon 1972 dem Vorwurf des Konservatismus entgegen, dass auch kleine Schritte kontinuierlich Veränderungen mit sich bringen können und dass ihre präskriptive Strategie sowohl in einem „Laissez-faire-System“ (Braybrooke/Lindblom 1972: 165) als auch in einem System „umfassender staatlicher Planwirtschaft“ (Braybrooke/Lindblom 1972: 165) eingesetzt werden kann. Es handelt sich um ein Strategiemodell der kleinen Schritte, das auf kurzfristige, überschaubare und punktuelle Lösung von konkreten Missständen sowie auf die Lernfähigkeit und Flexibilität der politischen Akteure setzt (Kühn/Fischer 2010: 13).

Die grundlegenden Strategieelemente des *Disjointed Incrementalism* sind: „1. Auswahl aufgrund nur geringer Verbesserungen, 2. die begrenzte Vielfalt der in Betracht ziehbaren politischen Alternativen, 3. Berücksichtigung einer beschränkten Anzahl von Alternativen für jede gegebene Strategie, 4. Zielanpassung bei politischen Strategien [gegenseitige Anpassung von Zielen und Mitteln], 5. Umstrukturierung von Daten [Problembereiche werden nur vage abgegrenzt], 6. sequentielle Analyse und Bewertung [keine endgültige Lösung von Problemen, aber kontinuierliches Erzielen von Fortschritten], 7. die Ausrichtung von Analyse und Bewertung auf die Beseitigung von Missständen, 8. mangelnde gesellschaftliche Koordination von Analyse und Bewertung [Analyse und Bewertung erfüllen verschiedene, verstreute Organisationen, sind aber unkoordiniert oder *disjointed*]“ (Braybrooke/Lindblom 1972: 142 ff.).

Dieses Modell entsteht in einer Zeit, in welcher das „Goldene Zeitalter des Fordismus“ eine Hochblüte erlebt und gleichzeitig Kritik an der Theorie umfassender politischer Planung aufkommt. Für die planungstheoretische Debatte relevant ist dabei vor allem, dass der Glaube an immerwährendes ökonomisches Wachstum und an die Möglichkeiten der langfristigen Steuerung gesellschaftlicher, ökonomischer und räumlicher Entwicklungen ins Wanken gerät. Eine Strategie der kleinen Schritte erscheint in diesem Zusammenhang als logische Konsequenz der Kritik an einem fordistischen, umfassenden und rationalen Steuerungsansatz, welcher sich in der rationalen Entwicklungsplanung widerspiegelte. Gleichzeitig ist damit der Inkrementalismus steuerungs-, demokratie- und wirtschaftspolitisch zu verorten, und zwar als Kritik am hierarchischen, zentralstaatlichen Steuerungsmodus und am nachfrageorientierten keynesianischen Staatsverständnis sowie als pluralistisches, liberales Gesellschafts- und Demokratiemodell, das der entstehenden Ausdifferenzierung von Gesellschaft (▷ *Sozialer Wandel*) eher gerecht wird als das starre Modell einer umfassenden Entwicklungsplanung.

Interpretationen des Inkrementalismus in der deutschsprachigen planungstheoretischen Debatte sehen ihn als ersten Schritt zur Öffnung der Planung in Richtung ▷ *Beteiligung* der sich ausdifferenzierenden Zivilgesellschaft und damit der Berücksichtigung der Interessen unterschiedlicher sozialer Gruppen und sozialer Bewegungen in der Planung (Müller 2004). Häußermann und Siebel (1993) bezeichnen dieses Modell daher auch als „offenes Planungsmodell“. Aus Sicht der Entscheidungstheorie wird der Inkrementalismus als wichtiger Beitrag zum Umgang mit Komplexität in Entscheidungssituationen betrachtet. Selle (1998: 59) betont die hohe Aktualität dieser Strategie „fehlerfreundlicher und lernfähiger Entscheidungsprozesse“. Kritikpunkte sind im Wesentlichen das lediglich fragmentierte Bearbeiten von Planungsproblemen, das gesellschaftliche Zusammenhänge ausblendet, das Fehlen einer umfassenden Koordination und des Steuerns des Handelns unterschiedlicher Akteure, das lediglich reaktive und orientierungslose Bearbeiten von Problemen sowie die Unterstützung der Reproduktion von Herrschaftsverhältnissen. Letztlich orientiert sich der Inkrementalismus am Marktmodell, in welchem es keine koordinierenden Instanzen gibt.

3 Perspektivischer Inkrementalismus

Dieses prozedurale Modell der Planung wurde von Karl Ganser, Walter Siebel und Thomas Sieverts in den planungstheoretischen Diskurs 1993 eingeführt. Ganser, Siebel und Sieverts beziehen sich explizit auf den Inkrementalismus von Braybrooke und Lindblom, wollen ihn aber um grundlegende gesellschaftliche Werte anreichern, welche den Rahmen und Grundkonsens von Planung bilden sollen. In ihren Worten bedeutet dies: „Mit dem vorgestellten Adjektiv ist die Vielzahl der kleinen Schritte gemeint, die sich auf einen perspektivischen Weg machen“ (Ganser/Siebel/Sieverts 1993: 114). Der Perspektivische Inkrementalismus wurde als „Planungsstrategie der IBA Emscher Park“ bekannt, in welcher es um die umfassende Erneuerung eines strukturschwachen Teils des Ruhrgebiets ging (vgl. Ganser/Siebel/Sieverts 1993: 112).

Aus der Kritik an der rationalen Planung, welche zu zeitaufwendig sei, zu hohe Komplexität und mangelhafte Präzision aufweise, fehlende öffentliche Resonanz habe und zudem nur schwer korrigierbar sei (Ganser/Siebel/Sieverts 1993: 113; vgl. auch Ganser 1991), entwickelten sie den Perspektivischen Inkrementalismus, den sie selbst zwischen Inkrementalismus und integrierter Entwicklungsplanung planungstheoretisch verorten. In den Parolen „Planung durch Verzicht auf Planung, Reform durch Verzicht auf Reformen und Durchsetzung durch Verzicht auf Macht“ (Ganser/Siebel/Sieverts 1993: 113) wird der Bezug zum Inkrementalismus deutlich. Es werden folgende methodische Konstruktionsprinzipien genannt (Ganser/Siebel/Sieverts 1993: 114 f.): „Die Zielvorhaben bleiben auf dem Niveau von gesellschaftlichen Grundwerten. [...] 2. Prinzipientreue am Einzelfall. [...] 3. Projekte statt Programme. [...] 4. Überschaubare Etappen. [...] 5. Verzicht auf flächendeckende Realisierung. [...] 6. Integration der Instrumente statt Integration der Programme. [...] 7. Ökonomische statt rechtliche Intervention.“ Es handelt sich dabei um eine Planung, die sich auf Projekte konzentriert und auf „Informalität“ der Prozesse (▷ *Informelle Planung*) sowie auf die Bildung von projektbezogenen Kooperationen (▷ *Kooperative Planung*) abhebt und der es sowohl um die Veränderung des „Innenbildes“ der Akteure als auch des „Außenbildes“ der Welt geht. Eine ▷ *Festivalisierung* sei dabei vor allem für die Veränderung des Bewusstseins und die Akzeptanz von Projekten bedeutsam. Zusammenfassend nennen Ganser, Siebel und Sieverts (1993: 118) dieses Modell „das dezentrierte Modell eines projektbezogenen Inkrementalismus“, das dauerhafte Innovationen ermöglichen und endogene Potenziale mobilisieren soll. Kritisch wenden sie aber auch ein, dass dieses Planungsmodell auf ein niedriges Konfliktniveau angewiesen sei, aufgrund dessen ein Interessensausgleich noch möglich ist. Häußermann und Siebel (1993: 148) bezeichnen dieses Modell daher auch als Strategie, die „auf relativ schönes Wetter angewiesen“ sei.

Der Perspektivische Inkrementalismus ist vor dem Hintergrund der Globalisierung, einer damit verbundenen zunehmenden Standortkonkurrenz, der Neoliberalisierung der Wirtschafts- und Stadtentwicklungspolitik in Europa und der Zunahme von räumlichen Disparitäten (▷ *Disparitäten, räumliche*) entstanden. Vor allem Letzteres erforderte nach Häußermann und Siebel (1993) eine Strategie, welche auf die Organisation von Innovation fokussierte. Vorteile des Perspektivischen Inkrementalismus werden in einer verbesserten Effektivität der Planung und einer erhöhten Handlungsfähigkeit von politischen Akteuren gesehen. Gleichzeitig wird der Perspektivische Inkrementalismus mit seiner Hinwendung zur ökonomischen Intervention, zur Bildung von Partnerschaften mit Wirtschaftsakteuren (▷ *Public Private Partnership*), mit seiner

Betonung der Festivalisierung und seiner starken Projektorientierung (Ganser/Siebel/Sieverts 1993: 117) als Planungsmodell des Postfordismus interpretiert (Müller 2004). Weiterhin wurde die Verknüpfung einer offenen inkrementellen Planung von unten mit einer hierarchischen Planung als „Überredungsdirigismus“ (Häußermann/Siebel 1993: 149) bezeichnet. Weitere Kritikpunkte sind die Verinselung der Planung, das Übersehen von Machtstrukturen und von systemimmanenten Widersprüchen zwischen Akteursinteressen in Planungsprozessen sowie das Verschwimmen von Verantwortlichkeiten in informellen Planungsprozessen. Schmals (1995) verweist auf die „Janusköpfigkeit“ dieses Planungsmodells, da in der Planungspraxis Unklarheiten in Bezug auf die Grundwerte der Planung bestehen und eine Zunahme von sozialer Ungleichheit ein Ergebnis dieser Form von Planung sein könne (▷ *Segregation*).

4 Fazit

Inkrementalismus und Perspektivischer Inkrementalismus sind prozedurale Planungsmodelle, welche die Debatten in der Planungstheorie bis heute prägen. Während der Inkrementalismus als „offenes Planungsmodell“ aus der Kritik des „geschlossenen Planungsmodells“ der integrierten Entwicklungsplanung entstanden ist, wurde der Perspektivische Inkrementalismus aus dem Bedürfnis der Weiterentwicklung des bruchstückhaften, unkoordinierten Vorgehens in der Planung und im Kontext der Bekämpfung regionaler Strukturschwächen entwickelt. Der Perspektivische Inkrementalismus suggeriert eine Rückbewegung zur integrierten Entwicklungsplanung – Ganser, Siebel und Sieverts (1993) sehen ihn selbst als „kleinen Bruder“ der Entwicklungsplanung – und erschien in den 1990er Jahren als Hoffnungsmodell für eine Planung, die versucht, Legitimität und Handlungsfähigkeit zurückzugewinnen. Allerdings wurde er auch bald dem Ansatz einer „Planung durch Projekte“ zugeordnet, welchem eine bestimmte „Janusköpfigkeit“ attestiert wurde. Wenngleich die theoretischen Grundannahmen des Inkrementalismus, nämlich begrenztes Wissen und begrenzte Rationalität, sowie seine Strategieorientierung und Berücksichtigung einer Vielzahl von Akteuren in politischen Prozessen angesichts der zunehmenden Komplexität von Planungsaufgaben von hoher Aktualität für die Planungstheorie und Planungspraxis sind, ist aus heutiger Sicht sein implizites Steuerungsverständnis zu hinterfragen. Neuere Formen von Steuerung und Koordination zum Beispiel durch ▷ *Governance* erhöhen die Komplexität von planerischen Entscheidungs- und Abstimmungsprozessen. Gleichzeitig stellt sich die Frage, wie der Herausforderung einer starken Prozessorientierung in der Planung begegnet werden kann, der es im Endeffekt immer weniger um die Formulierung von Werten und Zielen der Planung geht (▷ *Ethik in der Raumplanung*) und die Machtverhältnisse weitgehend ausblendet. Trotzdem sind beide Planungsmodelle heute noch Ausgangs- und Referenzpunkt für aktuelle Planungsmodelle.

Literatur

Allmendinger, P. (2002): *Planning theory*. Houndmills / New York.

Braybrooke, D.; Lindblom, C. (1972): Zur Strategie der unkoordinierten kleinen Schritte (disjointed incrementalism). In: Fehl, G.; Fester, M.; Kuhnert, N. (Hrsg.): *Planung und Information. Materialien zur Planungsforschung*. Gütersloh, 139-166. = *Bauwelt-Fundamente* 34.

Inkrementalismus/Perspektivischer Inkrementalismus

- Ganser, K. (1991): Instrumente von gestern für die Städte von morgen? In: Ganser, K.; Hesse, J. J.; Zöpel, C. (Hrsg.): Die Zukunft der Städte. Baden-Baden, 54-65.
- Ganser, K.; Siebel, W.; Sieverts, T. (1993): Die Planungsstrategie der IBA Emscher Park. Eine Annäherung. In: Raumplanung (61), 112-118.
- Häußermann, H.; Siebel, W. (1993): Wandel von Planungsaufgaben und Wandel der Planungsstrategie – Das Beispiel der IBA Emscher Park. In: Institut für Stadt- und Regionalplanung der Technischen Universität Berlin – Arbeitskreis Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen (Hrsg.): Jahrbuch Stadterneuerung 1993. Berlin, 141-151.
- Kühn, M.; Fischer, S. (2010): Strategische Stadtplanung. Strategiebildung in schrumpfenden Städten aus planungs- und politikwissenschaftlicher Perspektive. Dortmund.
- Lindblom, C. (1959): The science of muddling through. In: Public Administration Review 19 (2), 79-88.
- Müller, S. (2004): Internationale Einflüsse auf die Planungstheoriendebatte in Deutschland nach 1945 oder die Perspektiven der Planungsdemokratie: In: Altröck, U.; Güntner, S.; Hunig, S. (Hrsg.): Perspektiven der Planungstheorie. Berlin, 123-140.
- Popper, K. (1957): Die offene Gesellschaft und ihre Feinde. München.
- Schmals, K. (1995): Die Janusköpfigkeit des „Perspektivischen Inkrementalismus“ – Stadtentwicklung durch Projekte oder Lernen von der Münchner Olympiade für die Weltausstellung in Hannover? In: Schubert, D. (Hrsg.): Städte für Morgen: Planungen und Erfahrungen aus Berlin, Dresden, Essen, Hamburg, Hannover, Kassel, Leipzig und München. Kassel, 205-223.
- Schönwandt, W. L. (2002): Planung in der Krise? Theoretische Orientierungen für Architektur, Stadt- und Raumplanung. Stuttgart.
- Selle, K. (1998): Alte und neue Planungskulturen: Vermutungen über Zäsur und Kontinuität. In: Harlander, T. (Hrsg.): Stadt im Wandel – Planung im Umbruch. Festschrift für Gerhard Fehl. Stuttgart/Berlin/Köln, 49-65.

Weiterführende Literatur

- Hillier, J.; Healey, P. (eds.) (2008): Foundations of the planning enterprise. Farnham/Burlington. = Critical Essays in Planning Theory 1.
- Schimank, U. (2005): Die Entscheidungsgesellschaft: Komplexität und Rationalität der Moderne. Wiesbaden. = Hagener Studententexte zur Soziologie.
- Selle, K. (2005): Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Dortmund.

Bearbeitungsstand: 12/2016