

# Planung strukturieren

Die Arbeitshilfe C-01 liefert eine kurze Einführung zum Planungsbegriff. Dabei wird auf einen idealtypischen Planungsprozess mit vier Phasen (1. Analyse, 2. Konzeption, 3. Umsetzung, 4. Evaluation) abgestellt, an dem sich im Rahmen der kommunalen Hitzeaktionsplanung orientiert werden kann. Die Reihenfolge der Arbeitshilfen des Abschnitts C orientiert sich an diesen Phasen. Zusätzlich wird dargelegt, wie die Begriffe Planung und Plan zueinander in Beziehung stehen.

## Planung als systematisches Vorgehen

Die Herausforderungen im Bereich des gesundheitsbezogenen Hitzeschutzes sind vielfältig. Ihnen kann in der Regel nicht mit einfachen Lösungen begegnet werden. Es ist ein planvolles Vorgehen notwendig. In diesen Arbeitshilfen wird bewusst der Begriff „Hitzeaktionsplanung“ genutzt (und nicht nur die Erstellung eines „Hitzeaktionsplans“ thematisiert). Der Begriff „Planung“ soll dabei das mit ihm einhergehende Verständnis eines systematischen und langfristig angelegten Handelns betonen.

### DEFINITION – Planung

„Unter Planung versteht man ein systematisches Vorgehen zur Entwicklung von Handlungszielen und -abfolgen über einen längeren Zeitraum.“ [1]

„[Planung] definiert längerfristig gültige Zielkorridore, bleibt aber flexibel hinsichtlich konkreter Maßnahmen, die [...] in moderierten Konsensbildungsprozessen erarbeitet werden.“ [2]

## Idealtypisches Planungsmodell

Planung dient, basierend auf einem Verständnis der Ausgangssituation (1. Analyse), dem Definieren von Zielen sowie der Entwicklung von Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele (2. Konzeption). Die anschließende Maßnahmenumsetzung, d. h. die eigentliche Intervention, soll eine möglichst zielgerichtete Wirkung als Beitrag zur Problembeseitigung entfalten (3. Umsetzung). Teil von umfassender Planung ist auch die Bewertung der erzielten Wirkungen, welche zur Feststellung behobener, gleichbleibender oder neuer Probleme führen kann (4. Evaluation). Planung umfasst die Steuerung des Gesamtprozesses von der Analyse bis zur Evaluation.

### Idealtypisches Planungsmodell



Zur Veranschaulichung von Planungsprozessen existieren in verschiedenen Fachdisziplinen idealtypische Phasenmodelle – beispielsweise der Politikzyklus (*Policy Cycle*), der gesundheitspolitische Aktionszyklus (*Public Health Action Cycle*) oder der Planungszyklus (*Planning Cycle*). Ihnen zugrunde liegt die Erkenntnis, dass intervenierendes Handeln selten als linearer Prozess von der Problemfeststellung zur Problemlösung abläuft. Vielmehr handelt es sich um zyklische Prozesse, die zu Lernspiralen werden [3–5].

Die vier Phasen des idealtypischen Planungsmodells geben die Komplexität der Realität nur vereinfacht wieder. In der Realität sind die Phasen schwer voneinander zu trennen und werden nur selten in der idealtypischen Reihenfolge durchlaufen. Dennoch hilft das Modell dabei, Planungsprozesse zu verstehen und zu strukturieren. Auch Hitzeaktionsplanung kann sich an den genannten vier Phasen orientieren, um ein möglichst systematisches und planvolles Vorgehen darzustellen.

## Herausforderungen beim Planen

Planungsprozesse verlaufen nur selten uneingeschränkt „optimal“ – das gilt auch für die Hitzeaktionsplanung. Manchmal geht es nur in kleinen Schritten voran, oder es sind Umwege nötig. Zu den Herausforderungen beim Planen gehören u. a.:

- ▶ Komplexität (z. B. Gleichzeitigkeit mehrerer Problemlagen)
- ▶ Konflikte (z. B. unterschiedliche Interessen der Beteiligten)

- ▶ Unbeständigkeit (z. B. sich verändernde Rahmenbedingungen)
- ▶ Informationsmangel (z. B. fehlendes Wissen)

Die Herausforderungen schränken die Koordinations- und Steuerungswirkung von Planung ein. Planerinnen und Planer können Handlungen zwar anregen, die Richtung des Handelns aber weder alleine vorgeben noch durchsetzen. Vielmehr ist die Richtungsfindung ein gemeinsamer Prozess, in dem Planung moderierend tätig sein und Ideen einspeisen kann [2]. Umso wichtiger ist es für Planerinnen und Planer daher, einen umfassenden Überblick über den Gesamtprozess im Sinne der beschriebenen vier Phasen zu besitzen. Nur so können sie den Prozess zielführend und gut abgestimmt steuern sowie gleichzeitig anpassungsflexibel agieren. Als „gut“ kann eine solche Planung angesehen werden, die den Herausforderungen „lernoffen, fehlerfreundlich und selbstkritisch“ begegnet [2].

## Planung und Plan

„Planung“ und „Plan“ hängen eng zusammen – sollten aber nicht verwechselt werden. Während „Planung“ für gewöhnlich im oben genannten Sinne als umfassender Gesamtprozess inklusive Analyse, Konzeption, Begleitung der Umsetzung und Evaluation verstanden wird, ist „Plan“ in der Regel ein wesentlich enger gefasster Begriff. Ein Plan dient der Festlegung von Zielen in einem bestimmten Aufgabengebiet sowie der daran ausgerichteten Lenkung von Handlungen und Folgeentscheidungen, zum Beispiel indem er konkrete Maßnahmen benennt.

### DEFINITION – Plan

„Der Plan dient [...] der Steuerung und Lenkung von Vorgängen (Prozessen) resp. der Anwendung von Maßnahmen.“ [6]

Der Plan bildet die Vorstellung vom Vorgehen zu einem bestimmten Zeitpunkt ab. Im idealtypischen Planungsprozessmodell kann der Plan in der Regel als Produkt der Konzept-Phase angesehen werden. Er entsteht also zu dem Zeitpunkt, zu dem Ziele definiert und Maßnahmen entwickelt wurden. Diese werden in der Regel in einem schriftlichen Dokument (Planwerk) festgehalten. Anschließend wird die Umsetzung des Plans angegangen. Der Plan muss insbesondere Handlungen konkretisieren und Verbindlichkeit bei den Beteiligten herstellen. Der Plan legt dar, wer was mit welchen Ressourcen zu welchem Zweck macht. Der Plan kann als ein Ergebnis von Planung angesehen werden.

Trotz der Bedeutung des Plans sollte es vermieden werden, „Planung“ auf das „Erstellen eines Plans“ zu reduzieren. Die reine Erstellung eines Hitzeaktionsplans sollte nicht die einzige Aufgabe im Themenfeld Hitze und Gesundheit sein. Die Engführung der Tätigkeiten

auf die Erstellung eines Plans birgt beispielsweise die Gefahr der Vernachlässigung der Umsetzung des Plans. Zudem könnten analytische Bedarfs- oder Problembestimmungen, Evaluierungen der Zielerreichung oder Abstimmungen mit Beteiligten zu kurz kommen. Ein Hitzeaktionsplan sollte daher in die umfassenden Strukturen einer Hitzeaktionsplanung (im Sinne der vier Phasen des oben beschriebenen Planungsmodells) eingebettet sein.

## Literatur

- [1] Fürst D., Ritter E.-H. (2005): Planung. In: ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. 4. Auflage. Hannover. S. 765–769.
- [2] Fürst D. (2018): Planung. In: ARL - Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover. S. 1711–1719.
- [3] Hartung S., Rosenbrock R. (2025): Public Health Action Cycle / Gesundheitspolitischer Aktionszyklus. In: BIÖG - Bundesinstitut für Öffentliche Gesundheit (Hrsg.): Leitbegriffe der Gesundheitsförderung und Prävention. Glossar zu Konzepten, Strategien und Methoden.
- [4] Schubert K., Klein M. (2021): Policy cycle. URL: <https://www.bpb.de/kurzknapp/lexika/politiklexikon/296466/policy-cycle/>. Zugegriffen: 11. September 2024.
- [5] Diller C., Karic S., Oberding S. (2017): Planungsmodelle und Planungsmethoden. Standort, Jg. 41, H. 2. S. 74–79. DOI: 10.1007/s00548-017-0472-2.
- [6] Lendi M. (1998): Rechtliche Grundlagen. In: ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover. S. 23–38.

## Impressum

### Herausgeber

Landesamt für Gesundheit  
und Arbeitsschutz  
Nordrhein-Westfalen (LfGA NRW)

Gesundheitscampus 10  
44801 Bochum

Telefon 0234 41692-5555  
poststelle@lfga.nrw.de  
www.lfga.nrw.de

Auflage 1.0

Bochum, Juli 2025

### Autorinnen und Autoren

Raphael Sieber, Katharina Voß, Lea-Christine  
Antoine, Selina Brünker, Thomas Claßen, Thea  
Jankowski, Isabelle Liebchen, Odile Mekel

Fachgruppe Grundsatzfragen,  
gesundheitsbezogener Hitzeschutz, LfGA NRW