

Frank Othengrafen, Mario Reimer

## **Planungskultur**

S. 1733 bis 1739

URN: urn:nbn:de:0156-55991602



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)

Frank Othengrafen, Mario Reimer

# Planungskultur

## Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Planungskultur: Eine Begriffsbestimmung
- 3 Planungskultur-Forschung: Analytische Perspektiven
- 4 Planungskultur – Offene Fragen

Literatur

Planungskulturelle Ansätze tragen zu einem vertieften Verständnis der Planungspraxis bei, indem sie die Denkmuster und Handlungsrountinen von Planenden und Planungsinstitutionen auf Basis (gesellschaftlich) typischer Orientierungen und zugehöriger Werthaltungen identifizieren.

## 1 Einleitung

---

Das Konzept der Planungskultur nimmt seit mehreren Jahren eine prominente Rolle im planungswissenschaftlichen Diskurs ein (vgl. Knieling/Othengrafen 2009; Othengrafen/Reimer 2013; Sanyal 2005). Dabei wird häufig ein Wandel der Planungspraxis beschrieben oder auf die Entstehung „neuer“ oder „guter“ Planungskulturen verwiesen, u. a. im Zusammenhang mit einer zunehmend partizipativ oder kommunikativ ausgerichteten Planung (> Kooperative Planung). Damit wird aber eher ein genereller Wandel des Planungsverständnisses adressiert und weniger die analytische Auseinandersetzung mit der Planungspraxis thematisiert. In Abgrenzung dazu wird Planungskultur auch als Konzept genutzt, um die Denk- und Handlungsmuster von Planerinnen und Planern sowie Planungsinstitutionen zu identifizieren und zu verstehen. Hier geht es vor allem darum, regionale Traditionen, Normen, Werthaltungen, Einstellungen und Denkmuster zu erfassen, die örtlichen oder regionalen Planungsprozessen zugrunde liegen und diese beeinflussen (> *Planung*).

## 2 Planungskultur: Eine Begriffsbestimmung

---

An diesem Punkt haben in jüngerer Vergangenheit planungskulturell motivierte Forschungsarbeiten angesetzt und sich auf die theoretisch-konzeptionelle Herleitung und Nutzung von Planungskultur als analytisches Konzept konzentriert, um Planungsprozesse und Planungspraxis empirisch (oftmals vergleichend) untersuchen zu können (vgl. Othengrafen 2012; Reimer 2012). Dem Planungskultur-Ansatz liegt ein bedeutungs- und wissensorientiertes Kulturverständnis zugrunde (Reckwitz 2000). Demnach bietet Kultur für eine Gesellschaft, Organisation oder Gruppe ein typisches Orientierungssystem, das zum einen aus spezifischen Symbolen bzw. Artefakten (z. B. materielle Ausdrucksformen) und zum anderen aus gesellschaftlichen Vorstellungen, Denkformen, Empfindungsweisen, Werten und Bedeutungen besteht, die sich wiederum in Symbolsystemen oder Artefakten materialisieren und das Wahrnehmen, Denken und Handeln ihrer Mitglieder definieren (Thomas 2003). Dies ist auch im Geltungsbereich der räumlichen Planung zu beobachten – mit der Einführung von Kultur wird räumliches Planen als kulturelle Praxis begriffen, deren Handlungsrahmen sich in Abhängigkeit von lokalen Kontexten sowie kulturellen Strukturen und Diskursen ergibt (Levin-Keitel/Sondermann 2015; Othengrafen/Reimer 2013).

Die Auseinandersetzung mit dem Begriff der Planungskultur reicht zurück bis in die 1960er Jahre. Interessanterweise werden kulturelle Aspekte erstmals bemüht, um die seinerzeit aufkommende Kritik am rationalen Planungsparadigma auf den Punkt zu bringen. Der Kulturbegriff entfaltet seine Kraft und Attraktivität in dieser Zeit vor allem deshalb, weil er diejenigen Aspekte planerischen Handelns adressiert, die eine allein rationale Argumentationslogik konsequent ausblendet. Dazu gehören z. B. nach Friedmann (1967) subjektive Wertzuschreibungen und Wahrnehmungsmuster, ideologische Grundhaltungen sowie Intuitionen und Traditionen, die in Entscheidungsfindungsprozessen die wichtigste (Legitimations-)Quelle für Planerinnen und Planer darstellen und in ihrer Gesamtheit planerisches Handeln wesentlich beeinflussen. Erstmals direkt adressiert wird der Begriff zwei Jahre später von Bolan (1969). Er beschreibt mit dem Begriff das direkte institutionelle Umfeld kommunaler Entscheidungsfindungsprozesse und spricht damit

nicht zuletzt politische Kulturen an, die ein Gegengewicht zur planerischen Rationalität darstellen und auf diese einwirken. Der Kulturbegriff wird hier vereinnahmt, um die nur schwer fassbaren politischen Einflüsse auf den Prozess einer rationalen Entscheidungsfindung auf den Punkt zu bringen (Reimer 2016).

Trotz dieser frühen Auseinandersetzung mit dem Begriff der Planungskultur wird dieser erst Anfang der 1990er Jahre wieder aufgegriffen. Nach Booth (1993) ist Planung als kulturell definierter Prozess zu verstehen, in dem lokale Planungspraktiken herausgebildet werden. Diese lassen sich durch das spezifische Zusammenspiel politischer Entscheidungsträger sowie durch die Bedeutungen bzw. Erwartungen, die Politik und Planung den verwendeten Instrumenten beimessen, charakterisieren. Dieser Argumentation folgend können Planungspraktiken niemals vollständig über die rechtlichen und administrativ-organisatorischen Rahmenbedingungen definiert werden, vielmehr stellen sie eine Art Handlungskorridor dar, der von Akteuren wahrgenommen und interpretiert wird (Nadin 2012; Reimer/Blotevogel 2012). Die Anwendung von planerischen Instrumenten, die Umsetzung von planerischen Strategien, die Veränderung planungsrechtlicher Grundlagen und die Produktion gebauter Umwelt sind letztlich Ausdruck habitualisierter (Planungs-)Kulturen (Booth 2009), die erst in ihrem praktischen Vollzug greifbar werden.

Vereinfachend ausgedrückt beschreibt Planungskultur also die zu einem bestimmten Zeitpunkt und an einem bestimmten Ort vorherrschenden Denk- und Handlungsmuster von Planerinnen und Planern sowie Handlungsroutinen von Planungsinstitutionen. Planungskulturen umfassen informelle Normen und Werte (Gewohnheiten, Traditionen, Bräuche, Wahrnehmungen etc.) (▷ *Informelle Planung*) sowie formelle Regeln und Verfahren (gesetzlicher Rahmen, Rechtsprechung etc.), die als Resultat und Manifestation der gesellschaftlichen Traditionen, Wertvorstellungen etc. zu sehen sind.

Ziel der Planungskultur-Forschung ist es, diese unterschiedlichen Denk- und Handlungsmuster sowie ihre materiellen Manifestationen zu identifizieren und in ein Verständnis räumlicher Planung(en) zu integrieren. Planungskultur steht demnach für einen Erklärungsansatz in der Raum- und Planungsforschung, der sich von anderen planungstheoretischen Ansätzen abgrenzt (▷ *Planungstheorie*), indem er

- Prozesse der räumlichen Entwicklung als kulturell eingebettete Tätigkeiten versteht, sich damit von allein organisatorisch-strukturell orientierten Interpretationen räumlicher Planungspraktiken abgrenzt und dabei vor allem
- das Zusammenspiel manifestierter (z. B. rechtliche Grundlagen, administrative Organisationsstrukturen, Planwerke, Strategien und Konzepte) und nicht manifestierter Elemente (z. B. individuelle und kollektive Wahrnehmungsmuster und internalisierte Handlungsmuster) in den Vordergrund stellt, um zu einem besseren Verständnis der Planungspraxis beizutragen.

### 3 Planungskultur-Forschung: Analytische Perspektiven

---

Indem räumliches Planen als kulturelle Praxis begriffen wird, avanciert der Kulturbegriff zu einem analytischen Hilfsmittel auf dem Weg zu einem tieferen Verständnis von Planungspraxis. Damit können Planungskulturen explizit als institutionelle Muster verstanden werden, die die normativen Vorstellungen hinsichtlich der Aufgaben und Funktionen der räumlichen Planung widerspiegeln und die tatsächliche Praxis von Planenden anleiten. Die Art und Weise, wie die jeweiligen Akteure ihre Rollen und Aufgaben verstehen, wie sie Probleme wahrnehmen, damit umgehen und dabei bestimmte Regeln, Verfahren und Instrumente anwenden, sind somit Kennzeichen einer Planungskultur. Dies ist situationspezifisch und kontextgebunden, sodass Planungskultur immer lokale und regionale Praktiken analysiert und abbildet. Planungsrecht und Planungssystem geben zwar u. a. den grundsätzlichen Rahmen für lokale (räumliche) Planungen vor – die konkrete Ausgestaltung und räumliche Umsetzung erfolgt aber kontextspezifisch und ist in höchstem Maße von lokalen Traditionen, Ansichten, Werten und Normen abhängig, sodass nur bedingt von national homogenen Planungskulturen gesprochen werden kann.

Die konzeptionellen Zugänge zur Untersuchung von Planungskulturen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer theoretischen Verortung (vgl. auch Levin-Keitel/Othengrafen 2016):

- In Anlehnung an kultur- und organisationswissenschaftliche Ansätze (vgl. Hofstede 2001; Schein 2004) liegt der Fokus der Planungskultur-Forschung auf der Analyse manifestierter und nicht manifestierter kultureller Elemente, d. h., es wird angestrebt, die sichtbaren räumlichen städtebaulichen Strukturen, die Architektur einer Stadt (▷ *Baukultur*) oder die vorliegenden Plandokumente („Planungsartefakte“) als Symbole oder Ausdruck tiefer liegender Werte, Einstellungen und Traditionen zu erklären (vgl. Knieling/Othengrafen 2009; Othengrafen 2012).
- Anknüpfend an die raumwissenschaftliche Governance-Debatte (▷ *Governance*) und an institutionentheoretische Überlegungen können Planungskulturen als „raumzeitlich eingrenzbar Gesamtheit gemeinsamer materieller und ideeller Hervorbringungen, internalisierter Werte und Sinndeutungen sowie institutionalisierter Handlungsformen von Planung“ (Hohn/Reimer 2014: 324) adressiert werden. Eine so verstandene Planungskultur-Forschung verfolgt das Ziel, das Interdependenzgeflecht aus informellen und formellen Institutionen offenzulegen und dabei insbesondere die daraus hervorgehenden Regelsysteme der räumlichen Planung in ihrer Pfadabhängigkeit ortsbezogen zu rekonstruieren.
- Planungskulturen lassen sich auch über strukturations- und praxistheoretische Bezüge herleiten. Sie betonen das dynamische Wechselspiel zwischen Struktur und Handlung, wobei Strukturen sowohl Bedingung als auch Resultat des sozialen Handelns sind (Giddens 1995) und fortwährend verändert werden. Hilfreich ist auch die bei Giddens betonte Unterscheidung zwischen einem diskursiven und einem praktischen Bewusstsein, wobei gerade letzteres in besonderem Maße die nicht manifestierten Elemente von Planungskulturen zu adressieren vermag. Sichtbar werden Planungskulturen dann im Sinne einer praxistheoretischen Lesart über die Beobachtung planerischer Praktiken, „denn es sind gerade die Aktionen im Sinne eingelebter Umgangsweisen und regelmäßiger Praktiken der Gesellschaftsmitglieder, die zu dem zentralen Bezugspunkt von Kulturanalysen avancieren“ (Hörning/Reuter 2004: 10). Planungskulturen beziehen sich dann auf das dynamische Zusammenspiel

zwischen gesellschaftlichen/kulturellen Traditionen und Normen, kulturellen Artefakten (vor allem sichtbare Produkte bzw. Ergebnisse räumlicher Planungen und Entwicklungen), Interaktionen von Akteursgruppen (inklusive ihres Selbstverständnisses und ihrer systemischen Beziehungsgeflechte) und dem planerischen Kontext (wesentliche Strukturen und Regelungen) (Galler/Levin-Keitel 2016; Othengrafen 2014).

## 4 Planungskultur – Offene Fragen

---

Die gegenwärtigen Ansätze einigt die Vorstellung, dass die Analyse von Planungspraktiken nicht auf die instrumentelle Ebene beschränkt bleiben darf. Neben einer strukturellen Perspektive, die auf die planerischen Artefakte und die „institutionellen Technologien“ (Reimer 2012: 70) ausgerichtet ist, tritt eine auf die Tiefendimensionen des Planungshandelns gerichtete Perspektive, die die Werte, Normen und Wahrnehmungsmuster von Planerinnen und Planern in den Blick nimmt. Es ist das Zusammenspiel beider Perspektiven, das Planungskultur-Forschung zu einer großen Herausforderung werden lässt. Damit verbinden sich Fragen nach den Möglichkeiten der empirischen Erfahrbarkeit von Planungskulturen. Als Forschungsgegenstand scheinen Planungskulturen überkomplex zu sein, da unter dem Begriff eine Vielzahl von möglichen Analyse kategorien, Indikatoren und Variablen subsumiert wird, die in ihrem Zusammenspiel kaum handhabbar und kontrollierbar sind (Fürst 2016). Wenig hilfreich ist daher ein stringentes und strikt operationalisierbares Modell mit festgelegten Kriterien und Indikatoren. Vielmehr gilt es, Planungskultur als analytisch-konzeptionellen Ansatz anzuwenden, in dem kulturellen Einflussfaktoren Raum und Möglichkeit gegeben wird, um in die planungswissenschaftliche Analyse integriert zu werden.

Neben das Problem der Operationalisierung des Begriffs tritt die Frage nach geeigneten Methoden für die Untersuchung von Planungskulturen. Dabei scheint ein Blick in andere Disziplinen unumgänglich zu sein. Gerade im weiteren Bereich der Kulturwissenschaften gibt es interessante Ansätze zur empirischen Erfahrbarkeit von Kulturen, die allerdings im Bereich der Raum- und Planungswissenschaften bisher nur begrenzt Anwendung gefunden haben. Bei Sanyal (2005) werden beispielsweise dichte Beschreibungen (Geertz 1983) als Methode für die Beobachtung und Rekonstruktion von kulturellen Praktiken erwähnt. Auch die Arbeiten von Flyvbjerg (2004) zu phronesischer Planungsforschung, die sich bewusst gegen positivistische Erklärungsversuche von Planungspraktiken wenden, scheinen prinzipiell anschlussfähig zu sein, müssen hinsichtlich ihrer Übertragbarkeit aber noch weiter erforscht werden.

## Literatur

---

- Bolan, R. S. (1969): Community decision behavior: The culture of planning. In: *Journal of the American Planning Association* 35 (5), 301-310.
- Booth, P. (1993): The cultural dimension in comparative research: Making sense of development control in France. In: *European Planning Studies* 1 (2), 217-229.
- Booth, P. (2009): Planning and the culture of governance: Local institutions and reform in France. In: *European Planning Studies* 17 (5), 677-695.

## Planungskultur

- Flyvbjerg, B. (2004): Phronetic planning research: Theoretical and methodological reflections. In: *Planning Theory and Practice* 5 (3), 283-306.
- Friedmann, J. (1967): A conceptual model for the analysis of planning behavior. In: *Administrative Science Quarterly* 12 (2), 225-252.
- Fürst, D. (2016): Planungskultur – fruchtbare neue Konzeption? In: *disP – The Planning Review* 52 (4), 67-75.
- Galler, C.; Levin-Keitel, M. (2016): Innerstädtische Flusslandschaften als integriertes Handlungsfeld – Planungspraktische Einflussfaktoren der Koordination und Kooperation. In: *Raumforschung und Raumordnung* 74 (1), 23-38.
- Geertz, C. (1983): *Dichte Beschreibung. Beiträge zum Verstehen kultureller Systeme*. Frankfurt am Main.
- Giddens, A. (1995): *Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung*. Frankfurt am Main / New York.
- Hofstede, G. (2001): *Culture's consequences: Comparing values, behaviors, institutions, and organizations across nations*. Thousand Oaks, CA.
- Hohn, U.; Reimer, M. (2014): Formatorientierte Regionalentwicklung in der Zwischenstadt: Planungskulturelle Anpassungsfähigkeit an Rhein und Ruhr im Vergleich. In: Altrock, U.; Huning, S.; Kuder, T.; Nuissl, H. (Hrsg.): *Die Anpassungsfähigkeit von Städten. Zwischen Resilienz, Krisenreaktion und Zukunftsorientierung*. Berlin, 315-342. = *Planungsrundschau* 22.
- Hörning, K. H.; Reuter, J. (2004): Doing Culture: Kultur als Praxis. In: Hörning, K. H.; Reuter, J. (Hrsg.): *Doing Culture: Neue Positionen zum Verhältnis von Kultur und sozialer Praxis*. Bielefeld, 9-15.
- Knieling, J.; Othengrafen, F. (Hrsg.) (2009): *Planning cultures in Europe. Decoding cultural phenomena in urban and regional planning*. Farnham.
- Levin-Keitel, M.; Othengrafen, F. (2016): Planungskultur – auf der Suche nach einem kontemporären Verständnis räumlicher Planung? In: *disP – The Planning Review* 52 (4), 76-89.
- Levin-Keitel, M.; Sondermann, M. (2015): Räumliches Planen als kulturelles Handeln: Planungskultur als analytischer Ansatz. In: Othengrafen, F.; Sondermann, M. (Hrsg.): *Städtische Planungskulturen im Spiegel von Konflikten, Protesten und Initiativen*. Berlin, 33-61. = *Planungsrundschau* 23.
- Nadin, V. (2012): International comparative planning methodology: Introduction to the theme issue. In: *Planning Practice and Research* 27 (1), 1-5.
- Othengrafen, F. (2012): *Uncovering the unconscious dimensions of planning. Using culture as a tool to analyse spatial planning practices*. Farnham.
- Othengrafen, F. (2014): The concept of planning culture: Analysing how planners construct practical judgements in a culturised context. In: *International Journal of E-Planning Research* 3 (2), 1-17.

- Othengrafen, F.; Reimer, M. (2013): The embeddedness of planning in cultural contexts: Theoretical foundations for the analysis of dynamic planning cultures. In: *Environment and Planning A* 45 (6), 1269-1284.
- Reckwitz, A. (2000): Die Transformation der Kulturtheorien. Zur Entwicklung eines Theorieprogramms. Weilerswist.
- Reimer, M. (2012): Planungskultur im Wandel. Das Beispiel der REGIONALE 2010. Detmold.
- Reimer, M. (2016): Planungskultur – eine Bestandsaufnahme. In: *disP – The Planning Review* 52 (4), 18-29.
- Reimer, M.; Blotevogel, H. H. (2012): Comparing spatial planning practice in Europe: A plea for cultural sensitization. In: *Planning Practice and Research* 27 (1), 7-24.
- Sanyal, B. (2005): Hybrid planning cultures: The search for the global cultural commons. In: Sanyal, B. (ed.): *Comparative planning cultures*. New York, 3-25.
- Schein, E. H. (2004): *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco.
- Thomas, A. (2003): Kultur und Kulturstandards. In: Thomas, A.; Kinast, E. U.; Schroll-Machl, S. (Hrsg.): *Handbuch Interkulturelle Kommunikation und Kooperation*. Band 1: Grundlagen und Praxisfelder. Göttingen, 19-31.

Bearbeitungsstand: 03/2017