

# **Planungskultur – Auf der Suche nach einem kontemporären Verständnis räumlicher Planung?**

Meike Levin-Keitel & Frank Othengrafen

Leibniz Universität Hannover  
Institut für Umweltplanung  
Herrenhäuser Straße 2  
30419 Hannover  
[levin@umwelt.uni-hannover.de](mailto:levin@umwelt.uni-hannover.de)  
[othengrafen@umwelt.uni-hannover.de](mailto:othengrafen@umwelt.uni-hannover.de)

## Abstract

This article critically examines the recently introduced and hotly debated conceptual approach of planning cultures. While most scientific papers and studies try to focus on the advantages and forces of planning culture as analytical approach, this article concentrates more generally on the scientific discourse on planning cultures, i.e. with which intentions the concept has evolved, how it differs from other planning theories, and if the concept has achieved the expected results. By analyzing the original idea of the concept and addressing the complex relationships between culture – including the specific socioeconomic patterns and related cultural norms, values, traditions, and attitudes – and spatial planning as an operative instrument of territorial policy, both the potentials and shortcomings of planning culture are presented and discussed. It is evident that planning culture as concept allows for bringing specific developments, planning routines and principles in direct correlation to each other, offering a new and culturally influenced lens on the analysis of planning practices. At the same time, it also becomes apparent that the concept is still unclear and faces challenges with regard to its adaptation for empirical research. The main reasons for this might be found in the omnipresence of culture, the static focus of planning culture research, and methodological issues preventing the application of the various models for practical research. The article then concludes in how far the analysis of planning cultures is able to contribute to a contemporary understanding of planning practices and routines and how research on planning cultures can be improved.

## 1. Einleitung

Das Konzept der „Planungskultur“ nimmt seit mehreren Jahren eine prominente Rolle im planungswissenschaftlichen Diskurs ein, wie zahlreiche Publikationen und Projekte zeigen (u.a. Friedmann 2005; Fürst 2007; Knieling, Othengrafen 2009; Levin-Keitel, Sondermann 2014; Levin-Keitel 2015; Neuman 2007; Othengrafen 2012; Othengrafen, Reimer 2013; Reimer 2012; Sanyal 2005). Dabei wird zum einen häufig ein Wandel von Planungskulturen beschrieben (z.B. Keller, Koch, Selle 1996) oder auf die Entstehung „neuer“ oder „guter“ Planungskulturen verwiesen, u.a. im Zusammenhang mit einer zunehmend partizipativ oder kommunikativ ausgerichteten Planung (z.B. Staatsministerium Baden-Württemberg 2014). Zum anderen gibt es seit einigen Jahren eine verstärkte Debatte, Planungskultur als analytisches Konzept zu nutzen, um Planungsprozesse und Planungspraxis empirisch (und oftmals vergleichend) untersuchen zu können (z.B. Knieling, Othengrafen 2009; Reimer 2012). Gemeinsam ist diesen Ansätzen die (indirekte) Annahme, dass in bisherigen planungswissenschaftlichen Betrachtungen etwas fehlt, Aspekte nicht erfasst oder wissenschafts-analytisch nur unzureichend einbezogen werden. Vor diesem Hintergrund liegt der Fokus planungskultureller Ansätze oftmals auf den individuellen Wahrnehmungen einzelner Akteure und Akteursgruppen sowie institutionellen Handlungsroutinen – sprich den kulturellen Kontexten und spezifischen Ausprägungen räumlicher Planungen (z.B. Booth 1993; Friedmann 2012; Fürst 2007; Neuman 2007; Stead, Nadin, 2009; Young 2008). Ziel dieser Ansätze ist es, den „inneren Kern“ von Planungsprozessen zu identifizieren und zu einem vertieften Verständnis und zur Reflexion der Planungspraxis beizutragen. Dies erfolgt v.a. durch den Versuch, regionale (kollektive) Traditionen und Normen sowie (individuelle) Werthaltungen, Einstellungen und Denkmuster, die Planungsprozessen zugrunde liegen und diese beeinflussen, zu erfassen.

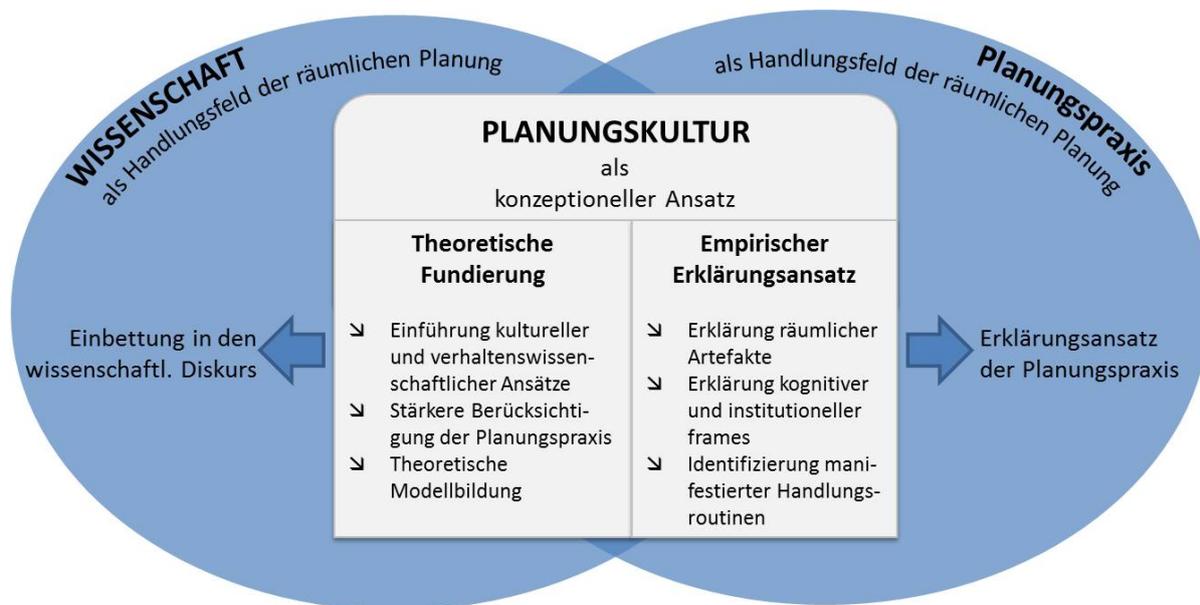
Allerdings wird bislang kaum kritisch betrachtet, was die Einführung des Begriffs bzw. Konzepts der Planungskultur mit Blick auf planungstheoretische Diskussionen bewirkt hat. Wie weit ist die theoretische Fundierung des Ansatzes gediehen? Stellt Planungskultur einen geeigneten analytisch-konzeptionellen Ansatz für eine Empirie-basierte Raumentwicklungsforschung dar? In welchem Maß kann eine planungskulturelle Perspektive tatsächlich zu einer Reflexion der Planungspraxis beitragen? Wo liegen die Stärken und Schwächen der bisherigen Planungskultur-Forschung und wo gibt es weiteren Forschungsbedarf? Vor diesem Hintergrund ergeben sich für diesen Beitrag die folgenden Forschungsfragen:

- ↳ Inwiefern ist die Planungskulturdebatte und deren theoretische Fundierung in den raumwissenschaftlichen Diskurs einzuordnen?
- ↳ Inwieweit ist der planungskulturelle Forschungsansatz geeignet, empirische Erklärungsmuster der Planungspraxis darzustellen und zu reflektieren?
- ↳ Inwiefern trägt die Planungskulturdebatte zum besseren Verständnis der Planungsdisziplin bei? Oder anders formuliert: Kann der Forschungsansatz zu einem adäquaten kontemporären Verständnis räumlicher Planung beitragen?

Wie in Abb. 1 dargestellt, bettet dieser Beitrag die aktuelle Planungskultur-Diskussion als konzeptionellen Ansatz zwischen Planungswissenschaft und Planungspraxis ein. Planungskultur wird hierbei als theoretischer Ansatz und praxisbasiertes Konzept verstanden, das umfassende Erklärungsansätze liefert, mit denen Denk- und Handlungsmuster von PlanerInnen sowie Planungsinstitutionen analysiert und verstanden werden können. Durch die systematische Berücksichtigung individueller und institutioneller Routinen, Normen, Traditionen,

Wertvorstellungen, Denk- und Handlungsmustern, die örtlichen oder regionalen Planungsprozessen zugrunde liegen, wird es möglich, bestimmte Artefakte und Ergebnisse räumlicher Planung zu erfassen und zu bewerten, die bislang nicht (oder zumindest nicht in einem kausalen Zusammenhang) abgebildet werden. Dadurch trägt der Planungskultur-Ansatz nicht nur zu einem besseren Verständnis der Planungspraxis bei, sondern ermöglicht auch eine Reflexion bestehender planungstheoretischer Ansätze („Lernen von der Praxis“).

Abb. 1: Planungskultur als konzeptioneller Ansatz in Wissenschaft und Praxis (eigene Darstellung)



Um die skizzierten Forschungsfragen beantworten zu können, stellt Kapitel 2 zunächst „Kultur“ und „Planungskultur“ als theoretische Konzepte dar, bevor unterschiedliche Konzeptionen des Planungskulturansatzes vorgestellt werden. Die veränderte Perspektive des Planungskultur-Ansatzes wird darüber hinaus in der Abgrenzung zu anderen planungstheoretischen bzw. raumwissenschaftlichen Theorien deutlich. In Kapitel 3 wird das Planungskulturkonzept kritisch im Hinblick auf bisherige empirische Ergebnisse reflektiert. Thematisiert werden v.a. die Komplexität und methodischen Herausforderungen der Planungskultur-Forschung, die fehlende Berücksichtigung dynamischer Entwicklungen in planungskulturellen Untersuchungen des Planungsalltags sowie ihre thematische Fokussierung. Im abschließenden Kapitel werden die Ergebnisse aus beiden Handlungsfeldern – der wissenschaftlichen Auseinandersetzung sowie der Planungspraxis – zusammen geführt und in die Diskussion um ein (disziplinäres) Selbstverständnis räumlicher Planung eingebettet. Es wird deutlich, dass insbesondere die wissenschaftliche Auseinandersetzung in der Disziplin um ein kontemporäres Verständnis von räumlicher Planung ringt, welches sich in der Planungskultur-Forschung widerspiegelt.

## 2. Planungskultur im raumwissenschaftlichen Diskurs

Der Kulturbegriff ist gerade in Kombination mit räumlicher Planung kein einfach zu definierender oder analytisch abzuleitender Begriff (u.a. Young 2008; Othengrafen 2012; für kritische Betrachtungen siehe Fürst 2007). Er ermöglicht es zwar, die Denkmuster, Einstellungen und Handlungs-routinen von PlanerInnen und Planungsinstitutionen auf Basis von (gesellschaftlichen)

typischen Orientierungen, Ideen und zugehörigen Werthaltungen zu identifizieren (u.a. Othengrafen 2012 und 2014), allerdings erschwert der weite Kulturbegriff auch die wissenschaftliche Auseinandersetzung damit (Casprig 2009; Fürst 2007 und 2009; Jessen 2009). Zum einen ist Kultur omnipräsent und „zu einem idiomatischen Bestandteil zahlloser Komposita geworden [...] – wie Alltagskultur, Diskussionskultur, Esskultur, Fankultur, Firmenkultur, Fußballkultur, Populärkultur, Subkultur und vieler weiterer Zusammensetzungen (z.B. Kulturlandschaft, Kulturtechniken, politische Kultur)“ (Nünning 2009). In einem wissenschaftlichen Verständnis stellen sich somit zwangsläufig Fragen, wie diese Allgegenwärtigkeit im Sinne eines Untersuchungsrahmens zur Erforschung von Planungskulturen abgegrenzt werden kann, welche kulturellen Faktoren insgesamt von Belang sind oder wie diese sich zueinander verhalten. Zum anderen werden kulturelle Unterschiede in der (Planungs-)Praxis und im alltäglichen Leben oftmals „aus dem Bauch heraus“ wahrgenommen, ohne dass eine tiefgreifende, wissenschaftlich nachprüfbare Analyse aller Sachverhalte erfolgt. Dies hängt u.a. mit der Herausforderung zusammen, die subjektiv geprägten Konstruktionen der Realität, d.h. die unterschiedlichen Wertvorstellungen, Deutungsmuster und Handlungsrouninen, systematisch und vergleichend zu erfassen. Somit ist aus wissenschaftlicher Sicht bislang immer noch ungeklärt, welche Realitäten und Rationalitäten sich in der Praxis etabliert haben und wie in diesen Kontexten Entscheidungen gefällt, transparent gemacht und transportiert werden.

Die Analyse kultureller Einflussfaktoren auf räumliche Planung scheint darüber hinaus besonders erschwert, da sich Kultur nicht als gesonderte (Untersuchungs-)Dimension präsentiert, sondern vielmehr in allen anderen Teilaspekten integriert ist und untersucht werden kann (Levin-Keitel, Sondermann 2015). Es wird deutlich, dass der Begriff Planungskultur nicht per se als Wert angesehen werden kann, da es – der Allgegenwärtigkeit von Kultur folgend – keine Planung ohne kulturelle Anteile gibt. Diese begriffliche Unschärfe bzw. die unterschiedliche Verwendung und Akzentuierung des Planungskultur-Begriffes erschwert die Abgrenzung des planungskulturellen Diskurses und dessen planungstheoretische Einschätzung, so dass Kultur und Planungskultur zunächst als theoretische Konzepte definiert werden.

### **(Planungs)Kultur als konzeptioneller Ansatz**

Dem Planungskultur-Ansatz liegt ein bedeutungsorientiertes, sozialkonstruktivistisches Kulturverständnis zugrunde (vgl. Reckwitz 2005; 2012). 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). Die symbolischen Ordnungssysteme können auf Ebene mentaler Strukturen und Prozesse, auf Ebene von Diskursen und Texten sowie auf Ebene sozialer Praktiken bestehen (Reckwitz 2005: 96). Damit umfasst Kultur nicht nur „die kollektive Programmierung des Geistes, die Mitglieder einer Gruppe oder Kategorie von Menschen von einer anderen unterscheidet“ (Hofstede 2001: 4), sondern auch eine vom interpretierenden Individuum abhängige Variable, die es erlaubt, dass die Verhaltensweisen und Reaktionen eines Individuums von den kollektiven Handlungsmustern abweichen können (Straub 2004: 573ff). Demnach hält eine kulturelle Ordnung zwar eine gewisse Struktur für das individuelle Handeln der jeweiligen Mitglieder bereit, wird aber von jedem Individuum interpretiert und durch individuelle bzw. institutionelle Kenntnisse und Fähigkeiten ausgestaltet (Hörning, Reuter 2004: 12). In diesem Sinn erfolgt eine „aktive interpretative Aneignung unterschiedlicher, einander 'überlagernder' Sinn- und

Aktivitätselemente“ (Reckwitz 2005: 100f). Kultur kann hier dann als soziale Praxis verstanden werden, in der Wissen, Kompetenzen, Alltagstechniken und Routinen inkorporiert und im Wechselspiel mit lokalen Kontexten, Artefakten und Sinnsystemen betrachtet werden (vgl. Schatzki 2001; Swidler 2001).

Übertragen auf den Bereich der räumlichen Planung bedeutet dies, dass Planungskultur als die Summe institutionalisierter oder gemeinsamer Planungspraktiken in einer Gesellschaft verstanden werden kann. Räumliches Planen wird demnach als kulturelle Praxis begriffen, dessen Handlungsrahmen sich in Abhängigkeit von individuellem bzw. institutionellem Handeln, kulturellen Strukturen und Diskursen sowie lokalen Kontexten ergibt (Levin-Keitel, Sondermann 2015; Othengrafen 2014; Othengrafen, Reimer 2013). Dadurch wird der Kulturbegriff zu einem analytischen Hilfsmittel, um ein tieferes Verständnis von Planungspraxis zu ermöglichen. Planungskulturen können somit explizit als Denk- und Handlungsmuster verstanden werden, die die normativen Vorstellungen hinsichtlich der Aufgaben und Funktionen der räumlichen Planung widerspiegeln und die tatsächliche Praxis von PlanerInnen anleiten. Die Art und Weise, wie die jeweiligen Akteure ihre Rollen und Aufgaben verstehen, wie sie Probleme wahrnehmen, damit umgehen und dabei bestimmte kulturell geprägte Regeln, Verfahren und Instrumente anwenden, sind somit Kennzeichen einer Planungskultur.

### **Unterschiedliche analytische Zugänge zu Planungskultur**

Was die Planungskultur-Forschung somit von anderen Ansätzen unterscheidet, ist eine eindeutig raumbezogene, akteurspezifische Perspektive auf Planung als kulturelle Handlung, mit gesellschaftlichen Normen und Werten, sowie individuellen und institutionellen Wahrnehmungen und Deutungsmustern, Handlungsrouinen und Interpretationsspielräumen, die nur im Wechselspiel mit räumlichen Artefakten zu verstehen sind. Vor diesem Hintergrund hat Booth (1993) Planung als kulturell definierten Prozess verstanden, in dem lokale Planungspraktiken herausgebildet werden. Diese lassen sich in seinen empirischen Untersuchungen durch das spezifische Zusammenspiel politischer Entscheidungsträger sowie durch die Bedeutungen bzw. Erwartungen, die Politiker und Planer den verwendeten Instrumenten beimessen, charakterisieren. Dieser Argumentation folgend werden Planungspraktiken niemals vollständig über die rechtlichen und administrativ-organisatorischen Rahmenbedingungen definiert, 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 routinierter (Planungs)kulturen (Booth 2009; Ernste 2012), die erst in ihrem praktischen Vollzug greifbar werden. Diese (kulturelle) Perspektive auf räumliche Planungen und deren Praktiken eröffnet jedoch einen relativ großen Spielraum für die Konkretisierung im Sinne eines Konzeptes, einer Modellbildung oder eines empirischen Zugangs. Dies macht sich in diversen theoretischen Konzeptionen des Planungskultur-Ansatzes bemerkbar: Planungskulturelle Vergleiche auf europäischer Ebene fokussieren stark auf gesellschaftliche (nationale) Deutungsunterschiede (u.a. de Vries 2015; Faludi 2005; Othengrafen 2010; Reimer, Blotevogel 2012), der Vergleich lokalspezifischer Planungskulturen führt zu einer Betonung der lokalen Besonderheiten und kulturellen Ausprägungen (Ortsgebundenheit) (Sondermann 2015; Levin-Keitel 2015), der Wandel von Planungskulturen im zeitlichen Verlauf akzentuiert die historische Komponente planungskultureller Dynamiken (Reimer 2012; Haumann 2015).

Hinsichtlich ihrer theoretischen Verortung können bislang vor allem kultur- und organisationswissenschaftliche sowie praxistheoretische Ansätze zur Untersuchung von Planungskulturen unterschieden werden: In Anlehnung an 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 oder die vorliegenden Plandokumente („Planungsartefakte“) als Symbole oder Ausdruck tiefer liegender Werte, Einstellungen und Traditionen zu erklären (vgl. Knieling, Othengrafen 2009; Othengrafen 2012). Über die jeweiligen spezifischen institutionellen Einbettungen der involvierten Akteure (Organisationskulturen) lassen sich Handlungsmaxime, ihre spezifische Wahrnehmungen und Bewertungen als auch handlungsbestimmende Selbstverständnisse erklären. Diese sind Grundlage der daraus resultierenden Planungskultur im Zusammenspiel eines gemeinsamen Prozess-Paradigmas (Levin-Keitel 2015 und 2016).

Neben der Betrachtung manifestierter und nicht-manifestierter Elemente lassen sich Planungskulturen auch über praxistheoretische Bezüge herleiten. Sichtbar werden Planungskulturen dann im Sinne einer praxistheoretischen Lesart über die Beobachtung planerischer Praktiken (u.a. Forester 1993; Healey 1992; Hoch 1994), „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 hier auf 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 (u.a. Birch 2001; Booth 1993). Dies erfolgt situationsspezifisch und kontextgebunden, so dass Planungskultur immer lokale und regionale Praktiken analysiert und abbildet (Forester 1993; Klemme, Selle 2008).

Bisherige Studien zeigen aber, dass es aufgrund der Komplexität des Planungskultur-Ansatzes nur unter sehr hohem (zeitlichen und methodischen) Aufwand möglich ist, die Rolle der „core values“, die prägend für die Suche nach dem „Kulturellen“ (in) der Planung sind, zu identifizieren und zu analysieren. Vor diesem Hintergrund knüpfen andere planungskulturelle Ansätze an die raumwissenschaftliche Governance-Debatte bzw. institutionentheoretische Überlegungen an und verstehen Planungskulturen als „raumzeitlich eingrenzbarer Gesamtheit gemeinsamer materieller und ideeller Hervorbringungen, internalisierter Werte und Sinndeutungen sowie institutionalisierter Handlungsformen von Planung“ (Hohn, Reimer 2014: 324). Eine so verstandene Planungskultur-Forschung verfolgt das Ziel, das Zusammenspiel von Akteuren sowie informellen und formellen Institutionen zu einem bestimmten Zeitpunkt zu analysieren (u.a. Arts, Leroy 2006; Ernste 2012; Servillo, Van Den Broeck 2012). Eine besondere Rolle kommt dabei dem „akteurszentrierten Institutionalismus“ (Scharpf 2000: 84 ff.) zu, der davon ausgeht, dass das Handeln der Akteure vom Institutionenrahmen, der Akteurskonstellation, dem Problemfeld und den Interaktionsformen bestimmt wird (vgl. Beitrag Fürst in diesem Special Issue).

### **Abgrenzung des Planungskultur-Ansatzes in den Raumwissenschaften**

Die unterschiedlichen analytischen Zugänge zeigen, dass der Fokus der bisherigen Planungskulturforschung auf der Betrachtung komplexer individueller und institutioneller Denk- und Handlungsmuster liegt, die das planerische Handeln anleiten. Trotz des innovativen kulturwissenschaftlichen Zugangs, Planungskultur als die Summe institutionalisierter oder gemeinsamer Planungspraktiken in einer Gesellschaft zu verstehen, wird das Forschungskonzept

dahingehend kritisiert, dass die zentralen Erkenntnisse und Ergebnisse auch über andere, bereits deutlich gefestigtere Ansätze erreicht werden könnten. Zu nennen sind hier bspw. Governance-Ansätze (vgl. Fürst 2007) oder Positionen der Neo-Institutionalismus-Forschung (z.B. Taylor 2013). Diese Ansätze unterscheiden sich jedoch in zentralen Aussagen von der Planungskultur-Forschung, was für Planungskultur als eigenen theoretisch-konzeptionellen Ansatz spricht:

#### (1) Urban und Regional Governance

Mit dem Governance-Begriff – hier verstanden als analytisches Konzept, das die unterschiedlichen Steuerungsformen und -mechanismen (Hierarchie, Markt und Netzwerke) beschreibt und erklärt – werden aktuelle Veränderungen der Steuerungsmuster beschrieben (u.a. Altröck 2008; Atkinson 2012; Blatter 2004; Eising, Kohler Koch 1999; Rhodes 2000). Die Formen der partnerschaftlichen Selbststeuerung unterscheiden sich dabei aufgrund der involvierten Akteure und der jeweils spezifischen lokalen oder regionalen Kontexte, so dass es zur Herausbildung unterschiedlicher Regimes und Koordinationsmechanismen kommt („Governance-Kultur“).

Nach Fürst (2007) umfasst die Governance-Debatte damit bereits zentrale Elemente der Planungskultur-Forschung, so dass der Mehrwert von Planungskultur fraglich ist. Allerdings ist auch festzuhalten, dass sich das Hauptinteresse der Governance-Ansätze auf die institutionellen Strukturen der handelnden Akteure und weniger auf die kulturelle Einbettung und Konstituierung der handelnden Akteure selbst konzentriert (Reimer 2012: 118). Planungskultur geht darüber hinaus und bezieht relevante kulturelle Faktoren, die das praktische Bewusstsein der handelnden Akteure prägen und Planungshandeln beeinflussen, mit ein (Othengrafen 2014; Reimer 2012). „Es sind gerade die nicht immer direkt erfahrbaren und sichtbaren Regelungsstrukturen, die der klassischen Governance-Perspektive entgehen“ (Reimer 2012: 119). Bislang gibt es lediglich einzelne Vertreter in der Governance-Debatte, die kulturelle Aspekte – d.h. Wertmaßstäbe, individuelle Wahrnehmungen und Selbstverständnisse einzelner Institutionen oder deren individuelles Zusammenspiel – stärker berücksichtigen (u.a. Ansell, Gash 2008; DiGaetano, Strom 2003). Bei diesen Ansätzen wird oftmals hervorgehoben, dass die Entscheidungsfindung weitgehend abhängig ist von formellen Regierungsstrukturen, individuellen und institutionellen Denkmustern und Wertvorstellungen sowie Politiken, die allesamt gesellschaftlich eingebettet sind und auf kulturellen Codes basieren (DiGaetano, Strom 2003: 362-363). Allerdings findet weder eine weitergehende empirische Auseinandersetzung mit diesen kulturellen Einflussfaktoren statt, noch sind diese zwingender Bestandteil der Governance-Perspektive und deren Integration systematisch vorgesehen.

#### (2) Neo-Institutionalismus

Vertreter des Neo-Institutionalismus beschäftigen sich weitestgehend mit der Frage, wie Institutionen das Verhalten von Individuen beeinflussen. Dabei unterscheiden sie zwischen formalen Organisationsstrukturen, Gesetzen und Entscheidungsregeln einerseits sowie informellen Normen und Konventionen andererseits, die sich in den Institutionen widerspiegeln (Hall, Taylor 1996: 6; Taylor 2013: 689). Für einen Vergleich mit der Planungskultur-Forschung scheinen vor allem der historische und der soziologische Institutionalismus von Bedeutung. Der historische Neo-Institutionalismus lenkt seinen Blick v.a. auf öffentliche Institutionen und die formalisierten Regeln bzw. geregelten Praktiken, die die Handlungen und Ergebnisse von Institutionen und Individuen strukturieren. Er betont nicht nur Handlungsweisen von Institutionen, sondern auch die Pfadabhängigkeiten und unbeabsichtigte Folgen, die aus solchen historischen Entwicklungen führen (Schmidt 2010: 10; Taylor 2013: 689). Dieser Argumentation folgend, kann der Fokus auf die

rechtlichen und organisatorischen Dimensionen des Planungssystems – z.B. Gesetze und Verordnungen, Verwaltungsabläufe, Einfluss von Berufsverbänden etc. – dazu beitragen, die Mechanismen zu enthüllen, durch die breitere gesellschaftliche Normen und Machtverhältnisse produziert und reproduziert werden (Taylor 2013: 690). Die Planungskultur-Forschung stützt sich ebenfalls nicht unerheblich auf diese rechtlichen und organisatorischen Dimensionen der Planung, jedoch fokussiert sie vielmehr auf die unterschiedlichen Wahrnehmungen und Interpretationen in lokalen Kontexten (Levin-Keitel 2014).

Der soziologische Institutionalismus konzentriert sich weniger auf Strukturen und Praktiken, sondern auf die kulturspezifischen Verhaltensweisen sozialer Akteure (Schmidt 2010). Institutionen, Verwaltungsstrukturen und -verfahren sind hier auf kulturelle Wertvorstellungen und Traditionen zurückzuführen, d.h. sie manifestieren sich in Form von Normen, kognitiver Einstellungen und Bedeutungssystemen, die die Spielräume für individuelles Handeln festlegen. Gleichzeitig beeinflussen die Individuen über ihre Handlungen und evtl. veränderte Denkmuster und frames die institutionellen Settings und Vorgaben, so dass es auch hier zu Veränderungen kommen kann (Hall, Taylor 1996: 14-16). Die Planungskultur-Forschung betrachtet diese Interdependenzen von Institutionen, Individuen und deren sich gegenseitig bedingenden kognitiven Frames ebenfalls. Jedoch manifestieren sich Planungskulturen nicht nur durch das Zusammenspiel diverser Akteure und Organisationen/Institutionen, sondern darüber hinaus durch räumliche Artefakte. Diese beeinflussen die Bedeutungen bzw. Erwartungen, die Politiker, Planer und andere Akteure den zu erreichenden Zielen oder den verwendeten Instrumenten beimessen. Gleichzeitig setzen politische und planerische Entscheidungen den Rahmen für städtebauliche Strukturen, die Architektur einer Stadt oder andere sichtbare Artefakte. Dies ist für das Verständnis der Planungspraxis von zentraler Bedeutung und wird durch den soziologischen Institutionalismus nicht (hinreichend) abgedeckt.

### **Fazit: Wissenschaftliche Einbettung des Planungskultur-Ansatzes**

Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass es sich – ungeachtet zahlreicher Studien und Publikationen zu Planungskulturen – um einen nicht abschließend definierten bzw. definierbaren Begriff handelt, der eine Operationalisierung des Konzeptes für empirische Untersuchungen erschwert. Trotzdem liegt eine Stärke des Planungskultur-Ansatzes darin, dass es abseits von starren Planungssystemen, idealtypischen Planungstheorien oder nicht übertragbarer Planungspraktiken umfassende Erklärungsansätze liefert, mit denen Denk- und Handlungsmuster von PlanerInnen sowie Planungsinstitutionen analysiert und verstanden werden können. Bei der Umsetzung von Planungsvorgaben, Zielen und Leitbildern spielen diese als Dokumente lediglich eine begrenzte Rolle für die Umsetzung, viel wichtiger werden in der Analyse der Planungspraxis (kulturelle) Deutungen, gemeinsame Wertvorstellungen, Routinen oder die Bereitschaft zu gegenseitigen Perspektivwechseln. Der planungskulturelle Ansatz im Handlungsfeld der Planungswissenschaften (siehe Abbildung 2) kann daher als Beitrag verstanden werden, diese kulturellen Einflussfaktoren systematisch in die Analyse aufzunehmen und stärker als bisher zu berücksichtigen. Allerdings wird in der theoretischen Einordnung auch deutlich, dass es sich bei der Integration kultureller Einflussfaktoren um einen relativ jungen Forschungsansatz und damit noch nicht abschließend ausgearbeiteten Analyseansatz handelt. Dies gilt insbesondere für die Abgrenzung gegenüber anderen theoretischen Zugängen sowie der Operationalisierung des Planungskultur-Begriffes für die empirische Anwendung.

### 3. Planungskultur als empirischer Erklärungsansatz

Darüber hinaus ist im Zusammenhang mit einem konzeptionellen Planungskultur-Ansatz zu klären, inwiefern dieser den vielzitierten „unerklärbaren Rest“ (Jessen 2009, Altröck 2008) von Planungsprozessen zu identifizieren und zu erklären in der Lage ist? Hier verspricht die Betrachtung von Planung als *kulturelle Handlung* ein tiefergehendes Verständnis der Planungspraxis. Aus Sicht der Praxis liegt der Mehrwert der Planungskultur-Forschung v.a. darin, Praktiken und somit Handlungen in lokalen Strukturen in ihrer maßgeblichen Relevanz für die Umsetzung von Planungsprozessen zu reflektieren und deren Bedeutung auch für zukünftige Planungen herauszustellen (Levin-Keitel, Sondermann 2015; Selle, Klemme 2008). Planungskultur als empirischer Erklärungsansatz sensibilisiert für die empirische Erforschung der vielfältigen lokalspezifischen Praktiken und Handlungen und ermöglicht eine differenzierte und zugleich umfassende Betrachtung der Planungspraxis jenseits der Analyse vorgegebener (allgemeingültiger) Strukturen und Gesetzestexte. Bisher gibt es zwar nur wenige empirisch-basierte Arbeiten zur planungskulturellen Untersuchung der Planungspraxis, diese verdeutlichen aber die unterschiedlichen lokalspezifischen und kulturell bedingten Auslegungen von Gesetzen und Vorgaben:

- ↳ Die Bandbreite der eingesetzten Planungs- und Steuerungsinstrumente, mit denen Akteure auf die Entwicklung kommunaler Siedlungsflächen einwirken, hängt u.a. maßgeblich davon ab, welche Akteure in diesen Prozessen beteiligt sind und welche Interessen, Werte, leitenden Paradigmen, Ergebnispräferenzen etc. das Handeln der jeweiligen Akteure bestimmen (Klemme, Selle 2006: 262ff.). Darüber hinaus kommt der „kommunalen Interpretationshoheit“ in Planungsprozessen eine große Rolle zu, d.h. die Wahrnehmung und Deutung von Fakten durch Politik und Verwaltung ist entscheidend (und nicht unbedingt die Information an sich). Hier zeigt sich auch, dass der Einsatz bestimmter Planungs- und Steuerungsinstrumente von (individuellen) Wertvorstellungen, dem lokalen Kontext und sich verändernder Rahmenbedingungen abhängig ist (Klemme, Selle 2008: 35).
- ↳ Das beschleunigte Verfahren zur Aufstellung von Bebauungsplänen (§13a BauGB) zur Förderung der Innenentwicklung von Städten führte zu sehr unterschiedlichen Interpretationen dieser gesetzlichen Vorgabe in der Planungspraxis (Levin-Keitel, Sondermann 2015). Eine Studie (Siedentop et al. 2010) macht die Vielfalt der Anwendungen deutlich – vom Verzicht der Kommunen auf die Umweltprüfung, eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung oder naturschutzrechtliche Kompensationsmaßnahmen bis hin zu Kommunen, die diesen Paragraphen nicht anwenden. Diese unterschiedliche Interpretation von (identischen) Rahmenbedingungen führt in der Praxis zu sehr unterschiedlichen städtebaulichen Konstellationen und einem lokalspezifischem Stadtgefüge – also unterschiedlichen Artefakten.
- ↳ Die Gestaltung innerstädtischer Flusslandschaften hängt maßgeblich von der Wasserwirtschaft sowie der Stadtverwaltung und –politik ab. In dieser Gemengelage hat die Wasserwirtschaft den gesetzlichen Auftrag, die Gewässer „in angemessener Breite“ (Wasserhaushaltsgesetzes § 38) zu bewirtschaften. Die räumliche Planung der Nutzungs- und Funktionsansprüche an den Ufern jedoch obliegt der Stadtverwaltung und –politik. Die (kulturelle) Interpretation dieser Gesetze wird von den Akteuren und Akteursgruppen vor Ort und deren spezifische Aushandlungsprozessen bestimmt (Levin-Keitel 2015: 6).

Es zeigt sich, dass gesetzliche Vorgaben in verschiedenen Städten bzw. Kontexten unterschiedlich interpretiert und angewandt werden und somit als Ausdruck einer lokalspezifischen Planungskultur

verstanden werden können. Hier stehen die handelnden Akteure im Fokus und werden als bewusst handelnde Subjekte verstanden, die die Fähigkeit haben, planerische Regeln und Normen entsprechend ihrer eigenen kulturellen Prägung und der lokalen (räumlichen) Voraussetzungen und Entwicklungsperspektiven zu interpretieren (Ernste 2012: 88). Dies bezieht sich im planerischen Kontext einerseits auf individuelle Wahrnehmungen und Bewertungen, die gemäß der eigenen Norm- und Wertevorstellungen, des eigenen disziplinären Zugangs und der persönlichen Erfahrungshintergründe gemacht werden. Andererseits spielen insbesondere in Prozessen der räumlichen Planung Organisationskulturen und spezifische Organisations-Charakteristika eine erhebliche Rolle. Organisationskulturen werden nach Faust (2003) als Ergebnis von Sozialisierungs- und Lernprozessen in Organisationen verstanden, die auf unsichtbaren Werten und Philosophien basieren und zu gemeinsamen Orientierungsmustern, Spielregeln und Selbstverständnissen der Organisationen führen. Bezogen auf Planungskulturen in der Planungspraxis spielen v.a. organisationspezifische Handlungsmaxime, organisationsbezogene Wahrnehmungen und Bewertungen der räumlichen Planungsprozesse sowie das individuelle und organisationspezifische Selbstverständnis der involvierten Akteure eine Rolle. Diese kulturellen Einflussfaktoren sind lediglich unter Betrachtung des jeweiligen Gesamtzusammenhanges zu verstehen, so dass es einer systematischen und umfassenden Herangehensweise und Analyse bedarf.

Aber wie belastbar sind die Ergebnisse der empirischen Planungskulturforschung? Bis zu welchem Grad kann Planungskultur die Handlungspraktiken von PlanerInnen erklären? Wie kann trotz der Fokussierung auf das Spezifische und das Einzigartige eine Vergleichbarkeit zwischen lokalen Kontexten sichergestellt werden, ohne dass die Ergebnisse beliebig wirken? Die folgenden Ausführungen setzen sich kritisch mit den (wenigen) empirischen Ansätzen und Studien auseinander und skizzieren Herausforderungen, denen Planungskultur als empirischer Erklärungsansatz derzeit noch unterliegt.

### **Umgang mit der Komplexität und methodische Herausforderungen**

Wie gerade gezeigt, werden für die Untersuchung der Planungspraxis bislang entweder die auf lokaler Ebene verwendeten Planungs- und Steuerungsinstrumente oder sichtbare und prägnante Symbole der baulichen Kultur und der räumlichen Planung in einem vorher definierten Rahmen wie der Entwicklung von Flusslandschaften, der urbanen Grünentwicklung oder der regionalen Strukturentwicklung beschrieben. Oftmals verharren Studien auf dieser Stufe und beschreiben einen „unaufgeklärten Rest“, der als lokale Planungskultur beschrieben werden kann (Klemme, Selle 2008: 148; siehe auch Keller et al. 1993; Siedentop et al. 2010). Nur wenige Studien haben bislang explizit zum Ziel, in einem weiteren Schritt die zugrunde liegenden Werte, Traditionen, Normen, Denk- und Handlungsmuster, die sich in den Artefakten manifestieren, zu identifizieren und zu analysieren. Dafür sind komplexe und aufwändige Untersuchungsansätze und methodische Vorgehensweisen erforderlich (z.B. Othengrafen 2012; Reimer 2012; Levin-Keitel 2015), die – zumindest auf den ersten Blick – nicht immer neue empirische Erkenntnisse liefern. So sind weder die Feststellung, dass sich Kommune A von Kommune B unterscheidet (z.B. in Form unterschiedlicher räumlicher Zielsetzungen und Prioritäten, etc.) noch die Identifizierung einzelner Wertvorstellungen, frames oder Traditionen (z.B. das Umweltbewusstsein, das Verständnis von Gerechtigkeit etc.), die bestimmten (planerischen) Entscheidungen unterliegen, wirklich neu. Die empirischen Ergebnisse klingen v.a. mit Blick auf die Entwicklung geeigneter konzeptioneller Ansätze und Anwendung zahlreicher Indikatoren oftmals pauschalisierend und teilweise banal (z.B. wenn pauschal gefolgert wird, dass es aufgrund historischer Ereignisse eine bestimmte Pfadabhängigkeit gibt, spezifische Akteurskonstellationen vorherrschen etc.).

Dennoch sind analytische Perspektiven und Untersuchungsansätze erforderlich, um diese intuitiv schnell erfassbaren Planungspraktiken in ihrer Gesamtheit in den wissenschaftlichen Diskurs zu integrieren und zu einem umfangreichen und zeitgemäßen Verständnis der Planungspraxis zu kommen (u.a. Faludi 2007; de Vries 2015; Othengrafen 2010; Reimer 2012). Allerdings ist die Frage, wie diese lokalspezifischen Planungskulturen methodisch analysiert und dargestellt werden können, bislang nur in Teilen beantwortet. Die methodischen Vorgehensweisen haben zurzeit vielmehr einen experimentellen Charakter, der mittels unterschiedlicher Methodologien (Grounded Theory, systemische Herangehensweisen, kulturtheoretische Sichtweisen etc.) verschiedene Zugänge zu den empirischen Daten und deren Analyse bietet (Sondermann 2015; Levin-Keitel 2016). Dabei bleibt ebenfalls festzuhalten, dass die gewählten Untersuchungsansätze und -methoden aufgrund ihrer Komplexität, der Anzahl an Variablen und deren Vernetzungen nur sehr bedingt für die empirische Erforschung von Planungskulturen geeignet sind (vgl. auch Abb. 2).

### **Stabilität und Dynamik von Planungskulturen**

Die empirischen Untersuchungen von Planungskulturen und deren lokalen Ausgestaltungen sind sehr stark auf den Zeitpunkt ihrer Erfassung begrenzt (siehe kritisch dazu Othengrafen, Reimer 2013). Planungskulturelle Betrachtungen basieren auf dem gegenwärtigen Zeitpunkt der empirischen Erhebung, da insbesondere vorhergehende, also vergangene Planungskulturen lediglich unter erschwerten Bedingungen nachgezeichnet werden können (u.a. Haumann 2015) oder einprägsame und bedeutende Ereignisse und anscheinend akzeptierte Wertvorstellungen, Routinen und Traditionen punktuell zur Erklärung gegenwärtiger Handlungsansätze herangezogen werden. Dies betrifft insbesondere die Analyse von Wahrnehmungen und Deutungsmustern der beteiligten Akteure oder der Einbettung der Handlungslogik in den entsprechenden Zeitgeist. Unklar bleibt jedoch oftmals, wie und wo sich Wandel niederschlägt. Dies gilt einerseits für gesellschaftliche Wandlungsprozesse, die sich in Planungsartefakten und -produkten widerspiegeln, andererseits aber auch für den Wandel lokalspezifischer Planungskulturen, d.h. wie Planungsprozesse in der Praxis ausgestaltet werden.

Auf die Frage nach der lokalspezifischen Planungskultur in Nürnberg, Hamburg oder Wien beginnen die Ausführungen der in den Städten arbeitenden PraktikerInnen z.B. oftmals mit einer Retrospektive über das, was schon immer so war (z.B. eine sehr aktive Bürgerschaft, eine komplizierte politische Gemengelage bereits seit der Kaiserzeit, eine besondere Wertschätzung von Natur und Freiraum etc.). Daraus lassen sich dann bis heute – so zumindest die Sicht der befragten PlanerInnen der Praxis – (planerische) Erklärungsansätze, Einordnungen und Handlungsroutinen ableiten und legitimieren (Levin-Keitel 2015; Othengrafen 2012). Dies wirft jedoch die Frage auf, wie „robust“ sich lokale Planungskulturen im Laufe der Zeit darstellen, d.h. welche Denk- und Handlungsmuster, Normen und Werte über einen längeren Zeitraum Einfluss nehmen und in welchen Bereichen sich Planungskulturen ggf. verändern. Klemme und Selle (2008: 147) schlussfolgern bspw. mit Blick auf die Steuerung der kommunalen Siedlungsentwicklung, dass das Verhalten von PlanerInnen und Institutionen über Jahre stabil bleibt und an „gewohnten Instrumenten, Verfahren und Standards fest[gehalten wird] – auch wenn der Gesetzgeber [...] neue Möglichkeiten anbietet oder Anforderungen mindert etc.“ Dies gilt auch für den Umgang mit europäischen Richtlinien, Vorgaben und Leitbildern: Hier findet in planerischen Konzepten und Plänen zwar oftmals eine (oberflächliche) Anpassung an Ziele, Diskurse und Begrifflichkeiten der EU statt, die regionalen bzw. lokalen Normen, Wertvorstellungen, Denk- und Handlungsmuster bleiben davon aber weitgehend unberührt (Knieling, Othengrafen 2015). Insgesamt gibt es bislang aber nur wenige empirische Untersuchungen zur Veränderung von Planungskulturen über die Zeit. Eine Ausnahme bildet hier Haumann (2015), der

die Dynamik von lokalen Planungskulturen am Beispiel Kölns analysiert und diese in den gesellschaftlichen und politischen Wandel der 1970er Jahre einordnet.

Konzeptionell unterscheiden Othengrafen und Reimer (2013) in Bezug auf mögliche Veränderungen oder Anpassungen von Planungskulturen in endogene und exogene Treiber; endogen insofern, als dass die Ursache der Veränderung innerhalb der Planungskultur zu verorten sei, und exogene Treiber als außenstehende Veränderung beispielsweise der Rahmenbedingungen (z.B. von Seiten der Europäischen Union). Endogene und exogene Ursachen und Treiber als kulturelle Einflussfaktoren sind stets kontextbezogen und an konkrete Handlungen, Interpretationen und Wahrnehmungen geknüpft. Das bedeutet, dass bestimmte Werthaltungen und Grundeinstellungen auch während eines Wandels gleichbleibend und nur schwer veränderbar sind (z.B. das Verständnis von sozialer Gerechtigkeit, das Vertrauen in den Staat, die Mündigkeit der Bürger als Charakteristikum aus der Vergangenheit, etc.).

### **Thematische Reichweite**

Abseits der Frage nach Stabilität und Dynamik lokaler Planungskulturen stellt sich in der empirischen Auseinandersetzung planungskultureller Konfigurationen auch die Frage nach deren Reichweite und Gültigkeit. Diskussionen und empirische Belege von Planungskulturen beziehen sich bislang entweder auf die gesamtstädtische Ebene oder auf den nationalen Kontext, in dem von der deutschen oder griechischen Planungskultur gesprochen wird (meist ist damit lediglich die Stadtplanung gemeint), oder auf einzelne Handlungsfelder räumlicher Planung(en) wie der Grünentwicklung, des Umgangs mit Wasser, der Kulturlandschaftsgestaltung, des Einzelhandels etc. Aber inwiefern gelten empirische Untersuchungen in einzelnen Bereichen für eine gesamte Stadt (oder sogar eine Nation)? In welchem Verhältnis stehen Fachplanungen mit ihren Normen, Routinen und Denkmustern zur gesamtäumlichen Planung und deren „Kultur“? So muss eine viel berücksichtigte, integrierend wirkende Grünentwicklung nicht unbedingt für eine generell kooperative Planungskultur sprechen, da diese in anderen Bereichen u.U. eher wirtschaftsorientiert agiert. Darüber hinaus können auch der Stellenwert und damit die Reichweite unterschiedlicher Handlungsfelder und „Kulturen“ variieren, wie die Relevanz des Hochwasserschutzes kurz nach Flutereignissen beispielhaft zeigt. Bislang werden diese oder ähnliche Fragen in der Planungskultur-Forschung nicht adressiert (vgl. Tulumello 2015; Levin-Keitel 2016; Reimer 2012)

### **Fazit: Planungskultur als empirischer Forschungsansatz für Erklärungsmuster in der Planungspraxis**

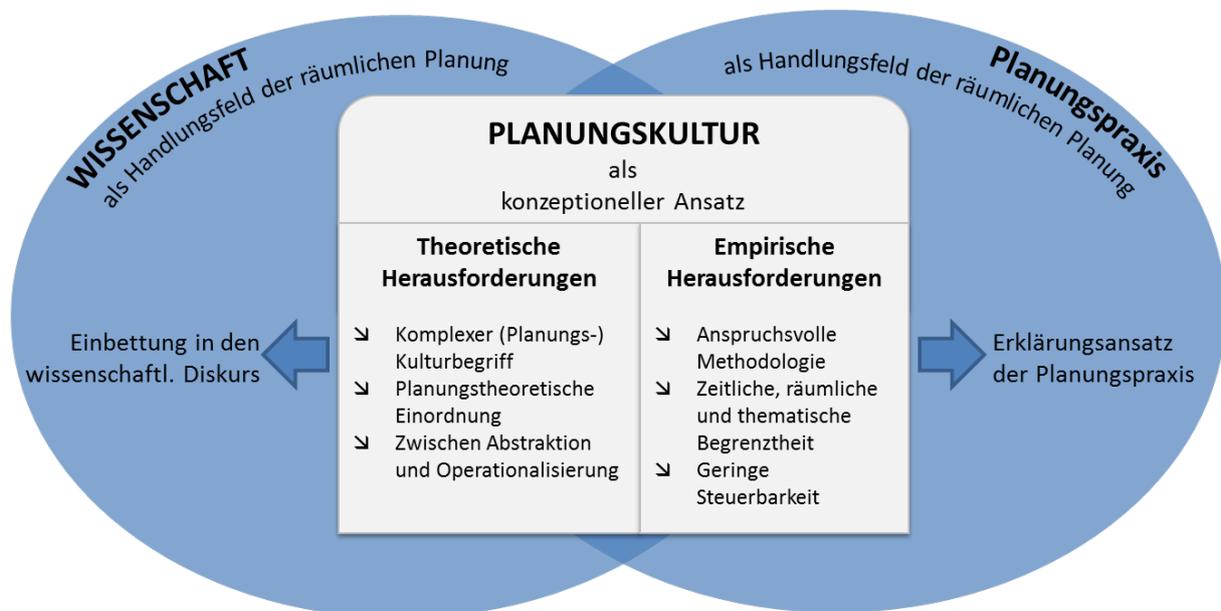
In bisherigen Studien zeigt sich, dass es schwierig ist, kulturelle Einflussfaktoren auf die Planungspraxis zu benennen, ohne Stereotypen zu bedienen, bereits vorhandenes „Alltagswissen“ zu bestätigen oder sich lediglich auf einen (zeitlichen, räumlichen oder thematischen) Ausschnitt der Planungspraxis zu beziehen. Gleichzeitig bleibt festzuhalten, dass Planungskultur als empirischer Forschungsansatz dazu beiträgt, individuelle und organisationsspezifische Wahrnehmungen, Interpretationsspielräume und lokalspezifische Handlungspraktiken im Zusammenhang zu erklären. Hierbei wird auch das Potenzial deutlich, genau diese kulturell bedingten Einflussfaktoren zu fassen, die für eine handlungsorientierte Planungsforschung wichtig erscheinen: Vertrauen, Mut, gemeinsame Sprache, Traditionen und deren langlebigen Kooperationen oder Brüche etc. Im Mittelpunkt der Analyse stehen dabei nicht länger einzelne räumliche Artefakte oder Konzepte, Strategien und Instrumente, sondern vielmehr die Wahrnehmung und Bewertung der räumlichen Gesamtsituation von Seiten unterschiedlicher Akteure, der Umgang mit diesen Konzepten, Strategien und Instrumenten sowie der dahinterliegende (gemeinsame) Lernprozess. Damit liegt der Fokus der

empirischen Forschung auf Akteursanalysen und deren Praktiken, nicht nur im quantitativen Sinne (wer und was?) sondern im qualitativen Sinne (wie und warum?), d.h. der Frage nachgehend, warum ein Akteur wie reagiert, bestimmte Traditionen weiterführt, entsprechenden (institutionellen) Normenvorgabe folgt oder andere Wege ausprobiert. Deutlich wird hierbei aber auch, dass diesem Verständnis eine Vielzahl methodischer Herausforderungen (z.B. Fragen der Operationalisierung, Überkomplexität etc.) zugrunde liegt.

#### 4. Planungskultur als theoretisches Konzept eines kontemporären Verständnisses räumlicher Planung?

Die Diskussion um den Planungskultur-Ansatz in den Raumwissenschaften wie auch in der Planungspraxis offenbart ihre Stärken und Schwächen, die im weitesten Sinne auch als eine übergreifende Suche nach einem (disziplinären) Selbstverständnis der räumlichen Planung und ihrer theoretischen Fundierung verstanden werden kann.

Abb. 2: Aktuelle Herausforderungen des Planungskultur-Ansatzes in Wissenschaft und Praxis (eigene Darstellung)



Ziel der Planungskultur-Forschung ist es, die unterschiedlichen Denk- und Ordnungsmuster, die die Planungspraxis in erheblichem Maße beeinflussen, aufzugreifen und das (Selbst-)Verständnis räumlicher Planung(en) heraus zu arbeiten. Doch inwiefern kann man in diesem Zusammenhang von einem kontemporären Verständnis räumlicher Planung sprechen? Bislang gibt es nur wenige empirisch-basierte Untersuchungen über den planerischen Alltag, die gleichzeitig in planungstheoretische Reflexionen münden (dies gilt vor allem für planungstheoretische Betrachtungen im deutschsprachigen Raum - für Großbritannien siehe z.B. Clifford, Tewdr-Jones 2013). Das führt dazu, dass es unterschiedliche Vorstellungen darüber gibt, was die Disziplin kennzeichnet, was die Aufgaben bzw. Tätigkeiten von PlanerInnen in den unterschiedlichen Planungsphasen sind und was den Kern planerischer Entscheidungen ausmacht (u.a. Campbell 2002; Davoudi, Pendlebury 2010; Klemme, Selle 2008; Schmitt 2010). Begründet liegt dies darin, dass der

Planungsbegriff sehr unterschiedlich interpretiert wird und das Selbstverständnis innerhalb der Disziplin, aber auch zwischen VertreterInnen aus Wissenschaft und Praxis, auseinandergeht. Als Teil des wissenschaftlichen Handlungsfeldes trägt der Planungskultur-Ansatz aufgrund seiner Konzentration auf lokale Praktiken und kulturelle Handlungen zu einem kontemporären Planungsverständnis bei. Bislang basiert planungswissenschaftliche Forschung eher auf einem erklärenden Ansatz von (Einzel-) Fällen, d.h. es stehen bestimmte räumliche Artefakte, eingesetzte Instrumente und Strategien oder beteiligte Akteure im Vordergrund, ohne explizit den Kontext lokaler Praktiken zu untersuchen. Dies kann der raumwissenschaftlichen Disziplin als Schwäche ausgelegt werden, da es ihr dadurch nicht gelingt, die Wirkungsweise von Planung zu erklären, die Reaktionsmuster der Betroffenen und Adressaten zu verstehen, das Verhältnis von Institutionen zu Planungsprozessen und "Planungskulturen" nachzuzeichnen oder auch die Koordination von Maßnahmen, Werten und Interessen zu erklären, die in Planungs- und Abwägungsprozessen ablaufen. Die planungskulturelle Debatte kann hier einen vielleicht entscheidenden Beitrag und potenziellen Lösungsansatz beisteuern, indem sie sich stärker auf lokale Planungspraktiken und deren (kulturellen) Einflussfaktoren fokussiert, ohne dabei theoretische Übersetzungen anderer Wissenschaftsbereiche auszuschließen. Damit kann Planungskultur als konzeptioneller Ansatz durchaus zu einer Klärung des kontemporären (Selbst-)Verständnis von Planung beitragen.

Andererseits bietet Planungskultur als Erklärungsansatz in der planerischen Praxis die Möglichkeit, lokalspezifische Besonderheiten und Ausprägungen in Form von Planungskulturen zu analysieren und zu verstehen. Gleichzeitig wird es dadurch möglich, lokale Besonderheiten und deren kulturelle Abhängigkeiten in vergleichender Perspektive zu analysieren. Dies spielt vor allem mit Blick auf die Übertragbarkeit bestimmter Handlungsansätze und Lösungen eine zentrale Rolle – bislang scheitert die Übertragung erfolgreicher Ansätze in andere Kontexte oftmals an der fehlenden Berücksichtigung der lokalspezifischen Situation, den dort prägenden Denk- und Handlungsmuster, Normen und Traditionen. Lediglich die Nutz- und Steuerbarkeit dieser planungskulturellen Einflussfaktoren im Sinne einer normativen Umsetzung in der Planungspraxis scheint begrenzt zu sein.

## Literaturverzeichnis

Altrock, U. (2008): Planungskultur – Notizen zu einer anhaltenden Diskussion. pnd|online IV|2008, [www.planung-neu-denken.de](http://www.planung-neu-denken.de) .

Ansell, C.; Gash, A. (2008): Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 4, 543-571.

Arts, B.; Leroy, P. (2006): Institutional Dynamics in Environmental Governance. In Arts B; Leroy, P. (eds.): *Institutional Dynamics in Environmental Governance*. Dordrecht: Springer, 1-19.

Atkinson, R. (2012): Urban Governance and Competitiveness: Improving ‘urban attractiveness’. In Egner, B.; Haus, M.; Terizakis, G. (Hrsg.): *Regieren*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 299-312.

Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Juli 2014 (BGBl. I S. 954) geändert worden ist.

Blatter, J. (2004): From ‘spaces of place’ to spaces of flow’? *International Journal of Urban and Regional Research*, 28, 530-548.

Booth, P. (1993): The cultural dimension in comparative research: making sense of development control in France. *European Planning Studies* 1, 217–229.

Booth, P. (2009): Planning and the culture of governance: Local institutions and reform in France. *European Planning Studies* 17, 677-695.

Campbell, H. (2002): Planning: an idea of value. *Town Planning Review*, 73, 271-288.

Casprig, A. (2009): Planungskultur: Plastikwort oder Passepartout? Planungskultur: Ursache oder Folge eines sprachlichen Missverständnisses. PNDonline II|2009, [www.planung-neu-denken.de](http://www.planung-neu-denken.de) .

Clifford, B.; Tewdr-Jones, M. (2013): *The collaborating planner? Practitioners in the neoliberal age*. Bristol, Policy Press.

Davoudi, S.; Pendlebury, J. (2010): Centenary paper: The evolution of planning as an academic discipline. *Town Planning Review*, 81, 613-645.

De Vries, J. (2015). *Planning and Culture unfolded: the cases of Flanders and the Netherlands*. *European Planning Studies*.

DiGaetano, A.; Strom, E. (2003): Comparative urban governance: An integrated approach. *Urban Affairs Review* 38(3), 356-395.

Eising, R.; Kohler-Koch, B. (eds.) (1999): *The Transformation of Governance in the European Union*. Routledge: London.

Ernste, H. (2012): Framing Cultures of Spatial Planning. *Planning Practice & Research* 27 (1), 87-101.

Faludi, A. (2005): ‘The Netherlands: A Culture with a Soft Spot for Planning’, in: Sanyal, B. (ed.) *Comparative Planning Cultures*, London, Routledge, 285–308.

- Faludi, A. (2007): 'Nationale Planungskulturen – ein Vergleich', Vortrag auf dem Internationalen Workshop „Planning Cultures – A Challenge for Empirical Planning Research?“, ILS NRW, 23–24 March 2007, Dortmund.
- Faust, T. (2003): Organisationskultur und Ethik: Perspektiven für öffentliche Verwaltungen. Berlin: Tenea.
- Forester, J. (1993): Practice stories: The priority of practical judgement. In: Fischer, F. und Forester, J. (Hrsg.): The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. Duke University Press, 187-209.
- Friedmann, J. (2005): Planning cultures in transition. In Sanyal, B.: Comparative Planning Cultures. London: Routledge, 29–44.
- Friedmann, J. (2012): Varieties of Planning Experience: Toward a Globalized Planning Culture? In Crane, R.; Weber, R. (eds.): The Oxford Handbook of Urban Planning, Oxford: Oxford University Press, 87-98.
- Fürst, D. (2007): Planungskultur. Auf dem Weg zu einem besseren Verständnis von Planungsprozessen? Pnd online III/2007, <http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/pndonline3-2007-fuerst.pdf> (letzter Zugriff am 22.04.2015)
- Fürst, D. (2008): Begriff der Planung und Entwicklung der Planung in Deutschland. In Fürst, D.; Scholles, F. (Hrsg.): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung, 3. Auflage, Dortmund: Rohn-Verlag, 21-47.
- Fürst, D. (2009): Planning cultures en route to a better comprehension of 'planning processes'? In Knieling, J.; Othengrafen, F. (eds.): Planning Cultures in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning. Farnham: Ashgate, 23–38.
- Fürst, D. (2010): Raumplanung – Herausforderungen des deutschen Institutionensystems. Verlag Dorothea Rohn: Detmold.
- Fürst, D.; Scholles, F. (Hrsg.) (2008): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung, 3. Auflage, Dortmund: Rohn-Verlag.
- Galler, C.; Levin-Keitel, M. (2016): Innerstädtische Flusslandschaften als integriertes Handlungsfeld – Planungspraktische Einflussfaktoren der Koordination und Kooperation. Raumforschung und Raumordnung 74: 23–38. DOI 10.1007/s13147-015-0374-3.
- Giddens, A. (1995): Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung. Frankfurt am Main / New York.
- Hall, P. A.; Taylor, R. C. R. (1996): Political science and the three new institutionalisms. MPIFG Discussion Paper 96/6, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.
- Haumann, S. (2015): Protest und Wertewandel: Zur Dynamik von Planungskulturen in den 1970er Jahren. In: Othengrafen, F.; Sondermann, M. (Hrsg.): Städtische Planungskulturen im Spiegel von Konflikten, Protesten und Initiativen. Planungsrundschau Nr. 23, Berlin, 87-110.

Healey, P. (1992): A Planner's Day: Knowledge and action in communicative practice, *Journal of the American Planning Association*, 58(1), 9-20.

Healey, P. (2009): The pragmatic tradition in planning thought. *Journal of Planning Education and Research*, 28, 277–292.

Hoch, C. (1994): *What Planners Do: Power, Politics and Persuasion*. Planners Press, American Planning Association, Chicago and Washington.

Hofstede, G. (2001): *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions, and Organizations Across Nations*. 2nd edition, Thousand Oaks: Sage.

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.; Nuisl, H. (Hrsg.): *Die Anpassungsfähigkeit von Städten. Zwischen Resilienz, Krisenreaktion und Zukunftsorientierung*. Planungsrundschau Nr. 22, Berlin, 315-342.

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: transcript, 9-15.

Jessen, J. (2009): *Planungskultur – nachträgliche Anmerkungen zur Diskussion*. pnd|online II|2009, [www.planung-neu-denken.de](http://www.planung-neu-denken.de)

Keller, D. A.; Koch, M.; Selle, K. (1996): 'Either/Or' and 'And': first impressions of a journey into the planning cultures of four countries". *Planning Perspectives* 11, 41–54.

Klemme, M. und Selle, K. (2006): Zwei Jahre Stadtplanung. Versuch, den Alltag kommunaler Mitwirkung an der räumlichen Entwicklung zu beschreiben. In: Selle, K. (Hg.): *Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen, Erfahrungen, Folgerungen*. Planung neu denken, Band 2, Detmold, Verlag Dorothea Rohn, 262-284.

Klemme, M.; Selle, K. (2008): *Alltag der Stadtplanung. Der kommunale Beitrag zur Entwicklung der Siedlungsflächen. Ein aufgaben- und akteursbezogener Forschungsansatz*. PT\_Materialien 15, Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung RWTH Aachen\_Fakultät für Architektur.

Knieling, J.; Othengrafen, F. (2009): En route to a theoretical model for comparative research on planning cultures. In Knieling, J.; Othengrafen, F.: *Planning Cultures in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*. Ashgate, Farnham, Surrey, 39–62.

Knieling, J.; Othengrafen, F. (2015): *Planning Culture—A Concept to Explain the Evolution of Planning Policies and Processes in Europe?* *European Planning Studies*, DOI:10.1080/09654313.2015.1018404

Landwehr, A.; Stockhorst, S. (2004): *Einführung in die Europäische Kulturgeschichte*. Paderborn: Ferdinand Schöningh Verlag.

Levin-Keitel, M.; Sondermann, M. (2014): *Planerische Instrumente in lokalen Kontexten – Einblicke in die Vielfalt von Planungskulturen*. *Arbeitsberichte der ARL* 10, Hannover, 172-191.

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. Planungsrundschau 23, 33-61.

Levin-Keitel, M. (2014): Managing urban riverscapes: towards a cultural perspective of land and water governance. *Water International* 39 (6): 842-857.

Levin-Keitel, M. (2015): Flusslandschaften in der Stadt. Einblicke in die empirische Erforschung von lokalen Planungskulturen. *pndOnline* (II/2015).

Levin-Keitel, M. (2016): Innerstädtische Flusslandschaften im Spiegel der lokalen Planungskultur. Planungskulturelle Perspektiven einer integrierten Stadtentwicklung im Umgang mit ihren Flusslandschaften. Dissertation Leibniz Universität Hannover.

Nadin, V. (2012): International comparative planning methodology: Introduction to the theme issue. In: *Planning Practice and Research* 27, 1-5.

Neuman, M. (2007): How we use planning: planning cultures and images of future. In Hopkins, L.D.; Zapata, M.: *Engaging the Future: Forecasts, Scenarios, Plans, and Projects*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA, 155–174.

Nünning, A. (2009): Vielfalt der Kulturbegriffe. <http://www.bpb.de/gesellschaft/kultur/kulturelle-bildung/59917/kulturbegriffe?p=all> (letzter Zugriff am 20.07.2015)

Othengrafen, F. (2010): Spatial Planning as Expression of Culturised Planning Practices. The Examples of Athens and Helsinki, *Town Planning Review*, 81, 83-110.

Othengrafen, F. (2012): *Uncovering the Unconscious Dimensions of Planning. Using Culture as a Tool to Analyse Spatial Planning Practices*, Farnham: Ashgate.

Othengrafen, F. (2014): The Concept of Planning Culture: Analysing How Planners Construct Practical Judgements in a Culturised Context. *International Journal of E-Planning Research (IJEPR)*, 3(2), 1-17. doi:10.4018/ijepr.2014040101.

Othengrafen, F.; Reimer, M. (2013): The embeddedness of planning in cultural contexts: theoretical foundations for the analysis of dynamic. *Environment and Planning A*, volume 45, 1269-1284.

Othengrafen, F.; Reimer, M. (2016): Planungskultur. In: ARL (Hrsg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*, Hannover (im Erscheinen).

Reckwitz, A. (2005): Kulturelle Differenzen aus praxeologischer Perspektive: Kulturelle Globalisierung jenseits von Modernisierungstheorie und Kulturessentialismus. In: Srubar, I.; Renn, J.; Wenzel, U. (Hrsg.): *Kulturen Vergleichen. Sozial- und kulturwissenschaftliche Grundlagen und Kontroversen*. Wiesbaden, 9 -111.

Reckwitz, A. (2012): *Die Transformation der Kulturtheorien. Zur Entwicklung eines Theorieprogramms*, 3. Auflage, Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.

Reimer, M. (2012): *Planungskultur im Wandel. Das Beispiel der REGIONALE 2010*, 314 Seiten, Detmold: Verlag Dorothea Rohn.

Reimer, M.; Blotevogel, H.H. (2012): Comparing Spatial Planning Practice in Europe. A Plea for Cultural Sensitization. *Planning Practice and Research* 27 (1), 7-24. DOI: 10.1080/02697459.2012.659517.

Reuter, W. (2006): Rittel revisited: Oder von der Notwendigkeit des Diskurses. In Selle, K. (Hrsg.): *Zur Räumlichen Entwicklung beitragen: Konzepte, Theorien, Impulse; Planung Neu Denken*, Band 1, Dortmund: Rohn Verlag, 210-224.

Rhodes, R. A. W. (ed.) (2000): *Transforming British Government*, London: Macmillan.

Rittel, H.W. (1972): On the planning crisis: Systems analysis of the "first and second generations". *Bedriftskonomen*, 8, 390-396.

Sanyal, B. (2005): Hybrid planning cultures: the search for the global cultural common. In Sanyal, B.: *Comparative Planning Cultures*. London: Routledge, 3–25.

Scharpf, F. W. (2000): *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Springer VS.

Schatzki, T. R. (2001): Introduction: practice theory. In: Schatzki, T.R.; Knorr Cetina, K.; Savigny, E. (Hrsg.): *The Practice Turn in Contemporary Theory*, London: Routledge, 10-23.

Schein, E. H. (2004): *Organizational Culture and Leadership*. 3rd edition, San Francisco: Jossey-Bass.

Schmidt, V. A. (2010): Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. *European Political Science Review*, 2, 1 – 25.

Schmitt, G. (2010): StadtplanerInnen zwischen den Stühlen. Beobachtungen eines Berufsfeldes und Folgerungen für die Ausbildung. In Altrock, U. et al. (Hg.): *Zwanzig Jahre Planung seit der Wiedervereinigung*. *Planungsrundschau*, Nr. 20, 327-346.

Schön, D. A.; Rein, M. (1994): *Frame reflection. Towards the resolution of intractable policy controversies*. New York: Basic Books.

Servillo, L. A., & Van Den Broeck, P. (2012). The Social Construction of Planning Systems: A Strategic-Relational Institutional Approach. *Planning Practice & Research*, 27, 41-61.

Siebel, W. (2006): Wandel, Rationalität und Dilemmata der Planung. In Selle, K. (Hrsg.): *Zur Räumlichen Entwicklung beitragen: Konzepte, Theorien, Impulse; Planung Neu Denken*, Band 1, Dortmund: Rohn Verlag, 195-209.

Siedentop, S.; Krause-Junk, K.; Junesch, R.; Fina, S. (2010): *Nachhaltige Innenentwicklung durch beschleunigte Planung? – Analyse der Anwendung von §13a BauGB in baden-württembergischen Kommunen*. Abschlussbericht. Stuttgart: Institut für Raumordnung und Entwicklungsplanung.

Sondermann, M. (2015): Zivilgesellschaftliches Engagement und die kulturelle Dimension kooperativer Stadtgrünentwicklung am Beispiel Hannovers. In Dietrich Fürst (Hg.): *Zivilgesellschaft und bürgerliches Engagement*. *Neues Archiv für Niedersachsen*, 2015,1, 98-111.

Staatsministerium Baden-Württemberg (2014): *Leitfaden für eine neue Planungskultur*, Stuttgart.

Stead, D.; Nadin, V. (2009): Planning Cultures between Models of Society and Planning Systems. In: Knieling, J.; Othengrafen, F. (eds.): Planning Cultures in Europe: Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning, Ashgate, Farnham, Surrey, 283-300.

Straub, J. (2004): Kulturwissenschaftliche Psychologie. In: Jäger, F.; Straub, J. (Hrsg.): Handbuch der Kulturwissenschaften (Band 2). Paradigmen und Disziplinen, Stuttgart: Metzler, 568-591

Swidler, A. (2001); What anchors cultural practices. In: Schatzki, T.R.; Knorr Cetina, K.; Savigny, E. (Hrsg.): The Practice Turn in Contemporary Theory, London: Routledge, 83-101.

Taylor, Z. (2013): Rethinking planning culture: a new institutionalist approach. Town Planning Review, 84, 683-702.

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.

Tulumello, S. (2015): Questioning the Universality of Institutional Transformation Theories in Spatial Planning: Shopping Mall Developments in Palermo. International Planning Studies, 20(4), 371-389.

Wasserhaushaltsgesetz (WHG) vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), das durch Artikel 320 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

Young, G. (2008): Reshaping Planning with Culture. Aldershot: Ashgate.

## Kurzbiographien Autoren

**Frank Othengrafen**, Juniorprofessor für Landesplanung und Raumforschung, insbesondere Regional Governance am Institut für Umweltplanung der Leibniz Universität Hannover; Arbeitsschwerpunkte: vergleichende Planungssystem- und Planungskultur-Forschung, Planungstheorie und -methodik, Europäische Raumentwicklung, Neue Governance-Formen und die demokratische Legitimation von Stadt- und Regionalplanung.

**Meike Levin-Keitel** ist an der Leibniz Universität Hannover als wissenschaftliche Mitarbeiterin tätig. Ihre bisherigen thematischen Schwerpunkte liegen in der Europäischen Raumentwicklung, Wasser in der räumlichen Planung sowie urbane Flusslandschaften sowie Kulturlandschaftstheorie und analytischen Forschungsansätzen wie Planungskultur ebenso wie mit theoretischen Planungsidealen.