

Barbara Zibell

## **Planung(skultur)en zwischen Wissenschaft und Praxis**

Planungskultur ist mehr als Planung in Form ihrer ausgeübten Tätigkeit (Planungspraxis), sie ist auch mehr als das Objekt des Nachdenkens über Methoden und Instrumente, Systeme und Institutionen räumlicher Planung (Planungstheorie). Ausgehend vom aktuellen Diskurs über Planungskultur(en) berichtet der vorliegende Beitrag über Erfahrungen mit den Planungskulturen in der Schweiz und in Deutschland und führt zu einer Position über den Mehrwert planungskultureller Erkenntnis für die Weiterentwicklung der Disziplin. Dabei wird deutlich, dass die Reflexion über Planungskultur(en) das akademische Denken in Dichotomien – d.h. Wissenschaft einerseits, Praxis andererseits – sprengt und neue Horizonte für ein kontextuelles Verständnis des Entscheidungs- und Handlungsfeldes räumlicher Planung eröffnet.

### 1. Was ist das eigentlich – Planung, räumliche Planung?

Planen als vorwegnehmendes Denken zur rationalen Vorbereitung des Handelns, insbesondere in komplexen Situationen, kommt im Grunde aus dem militärischen und strategischen Denken, der Kunst der Kriegsführung oder der Feldherrenkunst (griech. στρατηγεία; στρατός; das Heer). Der emeritierte ETH-Professor Jakob Maurer zitierte in seinen Vorlesungen über Theorien und Methoden der Raumplanung stets den preußischen Offizier Carl von Clausewitz mit seinem Standardwerk der Strategietheorie und der Strategischen Studien *Vom Kriege*. Im Ersten Teil dieses Buches (1780–1831; das Werk erschien posthum 1832), in dem es u.a. um die Strategie selbst geht (Drittes Buch: *Von der Strategie überhaupt*), sind zwei Kapitel der *Sammlung der Kräfte im Raum* (11. Kapitel) und der *Vereinigung der Kräfte in der Zeit* (12. Kapitel) gewidmet. Raum und Zeit sind offenbar die zentralen Parameter in der Planung. Eine nachhaltige Wirksamkeit von Massnahmen ist vor allem durch eine räumliche Konzentration der Kräfte und deren gleichzeitige Anwendung zu erzielen.<sup>1</sup>

Im Weiteren griff Jakob Maurer auch auf Helmuth von Moltke zurück, einen Offizier der preußischen Armee, der als Generalfeldmarschall und Chef des Generalstabes wesentlichen Anteil an den Siegen in den drei Einigungskriegen hatte. Moltke galt als genialer Stratege und war in leitender Verantwortung maßgeblich an der Ausarbeitung der Pläne für den Deutsch-Dänischen Krieg (1864), den Deutschen Krieg gegen Österreich, Sachsen, Hannover und Kurhessen (Preußisch-Österreichischer Krieg, 1866) und den Deutsch-Französischen Krieg (1870/71) beteiligt. Dabei erkannte er früh die Bedeutung Strategischer Bahnen für den Aufmarsch großer Heere. Jakob Maurer zitiert Moltke auch in seinem Band *Maximen für Planer* mit folgender Aussage: „Strategie ist ein System von Aushilfen. Sie ist mehr als Wissenschaft, ist die Übertragung des Wissens auf das praktische Leben, die Fortbildung des ursprünglich leitenden Gedankens entsprechend den sich stets ändernden Verhältnissen, ist die Kunst des Handelns unter dem Druck der schwierigsten Bedingungen“ (Maurer 1995: 50).

Strategisches Denken ist im Kontext räumlicher Planung<sup>2</sup> grundsätzlich präsent, auch wenn die „strategische Planung“ in jüngster Zeit im Zusammenhang mit dem Wandel von Staatlichkeit – zunächst in den Niederlanden, dann auch in Deutschland – quasi von Neuem entdeckt wurde (vgl. Zibell 2008).

---

<sup>1</sup> Vgl. <http://www.clausewitz.com/readings/VomKriege1832/Book3.htm#11>: Diese website präsentiert eine frühe deutsche Ausgabe des klassischen Werkes Carl von Clausewitz's über die Theorie des Krieges: *Vom Kriege*, 1832. Zugriff: 18.01.2015.

<sup>2</sup> „Räumliche Planung“ wird in diesem Beitrag als Entscheidungen vorbereitende, strukturell-räumliche Planung im gesellschaftlichen Kontext verstanden; die konkrete baulich-räumliche Planungstätigkeit im Sinne der Architekturplanung ist hier weniger angesprochen.

Nach einer Phase des Inkrementalismus in den 1990er Jahren, einer Politik der kleinen Schritte in der Raumentwicklung, erhielt angesichts wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Krisen die Bündelung von Kräften und Ressourcen eine neue Bedeutung.

(Räumliche) Planung ist mit Unsicherheiten und Risiken verbunden, da sie sich grundsätzlich mit Entscheidungen und Handlungen beschäftigt, die in die Zukunft hinein wirken. Insofern ist sie auch zu tiefst mit psychologischen Motiven verknüpft, die sowohl im Kollektiv wie auch individuell wirksam werden. In seinem *Buch des Wandels* – und hier insbesondere im Kapitel 2 *Kulturen der Angst* – macht der Zukunftsforscher Matthias Horx die Verknüpfung von grossen Taten mit den verborgenen Ängsten des Menschen besonders anschaulich (Horx 2009: 51ff). Auch wissenschaftlich wurde dieser Zusammenhang bereits nachgewiesen: Planen hat eine starke psychologische Dimension. Am Institut für Theoretische Psychologie der Universität Bamberg hat sich um Dietrich Dörner (emeritiert 2006) eine Schule zur Psychologie des Planens entwickelt, die sich mit dem menschlichen Handeln in komplexen Systemen beschäftigte (Dörner 1989; Strohschneider, von der Weth 1993).

So rational die (räumliche) Planung in ihren Lehrbüchern oft daherkommt,

- Planung setzt sich mit der Zukunft auseinander mit dem Ziel, einen Beitrag zur Bewältigung von anstehenden oder absehbaren Problemen zu leisten,
- Planung ist ein dauernder Vorgang („rollende Planung“) und dient nicht nur der Vorbereitung von Entscheidungen, sondern auch der Verwirklichung verbindlicher Pläne (VLP 1996: 113),
- Planung ist das systematische Vorgehen zur Entwicklung von Handlungszielen und -abfolgen über einen längeren Zeitraum (ARL 2005: 765),
- Planung ist im weitesten Sinne rationales, zweckgerichtetes Handeln zwecks Verbesserung gegebener gesellschaftlicher Verhältnisse und Zustände (Peters 2004: 5),
- Planung ist die (reflektierte) Koordination von Handlungen zur Steuerung komplexer räumlicher Entwicklungen,

sie ist „einer der schillerndsten Begriffe der Sozialwissenschaften“ (Fürst 2004: 239) und somit nicht ohne Weiteres zu fassen. Ihre theoriebezogene Ausrichtung ist zum einen davon abhängig, in welchem sachlichen, sozialen oder politischen Kontext Planungsprozesse angesiedelt sind, und zum anderen, um welche Planungsphase bzw. welchen Abschnitt eines Handlungsprozesses es geht. Planen, Entscheiden und Vollziehen sind unterschiedliche Phasen planerischen Handelns, auch wenn diese sich in der Praxis nicht immer klar voneinander trennen lassen. Obwohl die eigentliche Planung im Sinne der Zielsetzung, Ideenfindung und Konzeption zum Zeitpunkt der Entscheidungen und des Vollzugs eigentlich längst abgeschlossen sein kann, sind doch immer wieder Weichenstellungen auch im Vollzug des Einzelfalls möglich. Planung ist kein linearer Vorgang, sondern ein dauerhafter komplexer Prozess mit vielfältigen Iterationen und Rückkopplungen. Auf dem Weg zum Ergebnis sind viele Einzelentscheidungen zu treffen und eine Vielzahl an Akteuren und Betroffenen mit ihren unterschiedlichen Interessen und Bedürfnissen beteiligt. Menschen sind mit ihren Wünschen und Befürchtungen zwischen Beharrungsvermögen und Ängsten vor zu viel Veränderung in allen Positionen und Dispositionen involviert.

## 2. Planungskultur(en) zwischen Theorie und Praxis

Planungskultur ist mehr als Planung in Form ihrer ausgeübten professionellen Tätigkeit (Planungspraxis), sie ist auch mehr als das Objekt des Nachdenkens über Methoden und Instrumente, Systeme und Institutionen räumlicher Planung (Planungstheorie). Der Wandel der Perspektiven auf die Identifizierung planerischer Probleme und deren Einbettung in Theorien ist ebenso wie die konkrete praktische Planungstätigkeit mit ihren politischen und gesellschaftlichen Prozessen Ausdruck kulturell geprägter, von Raum und Zeit resp. Zeitgeist abhängiger Phänomene. Planungstheorie, auch unter Berücksichtigung nationaler Besonderheiten und historischer Bedingtheiten, gibt es nicht im Singular. Die aktuelle

Hinwendung zu planungskulturellen Phänomenen, sei dies im nationalen (Wentz 1992) oder im internationalen Kontext (Albers 1997) ist eine konsequente Folge planungstheoretischer Reflexionen und geeignet, einen substantiellen Beitrag zur Weiterentwicklung der Planungswissenschaften zu leisten. Am Beispiel von zwei benachbarten Ländern in Europa soll im Folgenden beispielhaft skizziert werden, wie die komplexe Gemengelage von mentalen, geographischen und historischen Entwicklungslinien unterschiedliche politische Systeme und rechtliche Konstruktionen hervorbringt, die sich im Planungssystem, aber vor allem auch im fachlichen Verständnis und in der öffentlichen Rezeption von räumlicher Planung niederschlagen und zeigen, was sich daraus an unterschiedlichen Selbstverständlichkeiten im Hinblick auf das Objekt des Planens konkret entwickeln kann.

Im Zuge des europäischen Einigungsprozesses nach der historischen Zäsur um 1990 initiierte die deutsche Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) ein gross angelegtes Vorhaben, das alle Nachbarländer in einen einzigartigen Verständigungsprozess einbeziehen sollte. Ziel dieses Vorhabens war es, Planung über die verschiedenen nationalen Grenzen hinweg verständlich zu machen, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu stärken. Dazu wurden bilaterale Handbücher der Planungsbegriffe erarbeitet, die den Planenden in entsprechenden Prozessen als Basismaterial dienen sollten. Im Rahmen dieses ehrgeizigen Vorhabens wurde auch eine deutsch-deutschschweizerische Arbeitsgruppe<sup>3</sup> eingerichtet, die mit der Erarbeitung eines solchen bilateralen Handbuchs der Planungsbegriffe beauftragt wurde. Das erste Produkt dieser Arbeit konnte 1999 vorgelegt werden, eine zweite, neu bearbeitete Auflage folgte 2008 (ARL, VLP-ASPAN 2008). In den Diskussionen über die dies- und jenseits der Grenze am Hochrhein verwendeten Fachtermini wurde schnell deutlich, dass – obwohl alle dieselbe Sprache sprachen – nicht immer ohne weiteres verständlich wurde, was die einzelnen Vertreter der Arbeitsgruppe wirklich meinten. Auch waren Begriffe, die dies- und jenseits der Grenze existierten, häufig völlig anders konnotiert. Es genügte ganz offensichtlich nicht, die Planungsbegriffe zu kennen und einfach zu „übersetzen“, auch reichte es nicht, die Planungssysteme zu beschreiben. Vielmehr war es nötig, viel tiefer in das Selbstverständnis und die Mentalitäten der jeweils anderen Seite von Fachwelt und Gesellschaft einzusteigen, um der Sache einigermaßen auf die Spur zu kommen (vgl. Zibell 2001, 2003). Für die Autorin dieses Beitrags war damals das Interesse am Phänomen der Planungskultur(en) geboren und gleichzeitig die Hochachtung vor der Tatsache, dass Fachwissen und -kenntnisse sich nicht so ohne Weiteres in andere Kontexte übertragen liessen, sondern dass es viel Wissen und vielerlei Erfahrung und das heisst vor allem auch: Zeit und Berührung mit der jeweils anderen Kultur bedarf, um zu verstehen und entsprechend kontextspezifisch handeln und entscheiden zu können.

Neben messbaren Unterschieden wie Grösse, geographische Lage und Topographie, wirtschaftliche Situation und Sprache wurde in den Diskursen zum Beispiel deutlich, dass die Unterschiede zwischen Stadt und Land in Deutschland traditionsgemäß größer und strikter sind als in der Schweiz. Das Verständnis von Stadt und Land beruht auf unterschiedlichen mentalen Dispositionen und führt zu anderen Bewertungen und Umgangsweisen mit räumlichen Phänomenen und deren weiterer Entwicklung. So erwiesen sich die (urbane) Stadt und das (rurale) Land bzw. die «Provinz» als typisch deutsche Themen, die den Wunsch nach eindeutiger Zuweisung und ein Denken in dichotomen Kategorien eines Entweder/Oder zum Ausdruck bringen. Die Schweiz ist in der Selbstwahrnehmung vieler Schweizerinnen und Schweizer dagegen immer noch ein großes Dorf, auch wenn die größten Städte wie Basel, Genf und Zürich im Weltmassstab als Metropolen gelten. Mit ihren 175'000 (Basel-Stadt 2014) bis 400'000 Einwohnerinnen und Einwohnern (Zürich 2014) sind dies jedoch allesamt relativ kleine Grossstädte. Dies hat zur Folge, dass das Land mit seinen bäuerlichen Attributen immer präsent, weil nah ist und als wesentliches Element der Schweizer Kultur gefördert und gepflegt wird. Der 1996 gegründete Verein Metropole Schweiz<sup>4</sup> versucht davon zu überzeugen, dass die Schweiz entge-

---

<sup>3</sup> Die Autorin dieses Beitrags war die einzige Frau in dieser Arbeitsgruppe und für die Qualitätssicherung der transnationalen Verständigung zuständig, da sie als deutschstämmige Fachperson zum damaligen Zeitpunkt bereits seit ca. 10 Jahren in der Schweiz lebte und mit beiden Planungssystemen gut vertraut war.

<sup>4</sup> Zum Verein Metropole Schweiz vgl. die website: [www.metropole-ch.ch](http://www.metropole-ch.ch)

gen der öffentlichen Wahrnehmung vom ländlichen Mythos inzwischen städtisch geworden sei. Das Ländliche durchdringt aber nach wie vor das Städtische und umgekehrt – eine Tendenz, die sich in anderen europäischen Regionen erst heute (wieder) zu verstärken beginnt.

Seine historische Referenz findet der Verein Metropole Schweiz bereits in den 1930er Jahren, als der Architekt und Politiker Armin Meili eine „weit dezentralisierte Grossstadt Schweiz“ für circa 6 Millionen Einwohner von St. Gallen bis Genf propagierte (Meili 1932, zit. nach Koch 1992: 183). Anders als heute, wo es dem Verein darum geht, die urban gewordene Schweiz zu akzeptieren und sich mit der urbanen Zukunft aktiv und kreativ auseinanderzusetzen, war damit aber ausdrücklich die Entwicklung so genannter „halbstädtischer“ Gebiete und „halbländlicher“ Wohnstätten verbunden (Meili 1941, ebda.). Und die so genannte „Agglo“ als Wohnort zwischen Stadt und Land ist nach wie vor äusserst beliebt (Daum, Schneeberger 2013). Die Publikation *Städtebauliches Portrait der Schweiz*, die Jahrzehnte später vom Professorenteam des ETH Studio Basel erarbeitet wurde (Diener et al. 2006), widerspricht diesem tiefen Bedürfnis der Schweizer Volksseele nach Zwischenformen statt urbaner oder ruraler Eindeutigkeit. Es ist Ausdruck fachlich international vernetzter, phänomenologisch vergleichender Bewertungen, die das Urbane entsprechend dem globalen Trend zur Verstädterung dem Ruralen über- statt nebenordnet. Mit der Einführung neuer „urbanistisch“ genannter Kategorien wie „alpine Brachen“, „stille Zonen“ oder „alpine Resorts“ ignoriert das *Städtebauliche Portrait der Schweiz* die (mögliche) Bedeutung der Berggebiete, auch für eine traditionell ländlich geprägte Bevölkerung, und die Bedeutung verschiedener Hybriditäten von Raum, die – im Sinne einer Offenheit gegenüber potentiellen Entwicklungen – nicht nur von der dominierenden Stadt, sondern durchaus auch vom Land aus gedacht werden können.

Das kleinräumige Nebeneinander unterschiedlicher Realitäten, wie dies am Beispiel des Verhältnisses von Stadt und Land aufgezeigt werden kann, spiegelt sich auch in der Struktur des Planungsrechtes wieder, einer anderen Form der Manifestation kultureller Befindlichkeiten. So stehen einem einzigen bundeseinheitlichen deutschen Baugesetzbuch (BauGB) insgesamt 26 kantonale Planungs- und Baugesetze in der Schweiz gegenüber. Während das deutsche BauGB im weiteren nur die kommunale Planung – dies aber bundeseinheitlich für alle Gemeinden von Schleswig-Holstein bis Bayern, vom Saarland bis nach Brandenburg – regelt, sind Raum- und Bauplanungsrecht in der Schweiz in einem einzigen Rechtsgebiet vereinigt, mit der Folge, dass das Planen und das Bauen, die kantonale Richt- und die kommunale Nutzungsplanung, stärker ineinander verwoben sind. Das deutsche Planungssystem kennt dagegen zwei gesetzlich voneinander getrennte Teilgebiete, eines für die staatliche bzw. überörtliche Planung (die sog. „Raumordnung“ inkl. Landes- und Regionalplanung), die im Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG) und in den Landesplanungsgesetzen der Länder geregelt ist, und ein weiteres für die kommunale bzw. örtliche Planung (die sog. „Bauleitplanung“), die mit dem erwähnten BauGB auf der Bundesebene abschließend geregelt ist. Jeder kommunale Bauleitplan (Flächennutzungs- und Bebauungsplan) beruht direkt auf den Bestimmungen des BauGB, während die Richt- und Nutzungspläne in der Schweiz über die zentralen kantonalen Planungs- und Baugesetze nur mittelbar aus den Bestimmungen des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPG) abgeleitet sind.

Ohne Zweifel liegt in der – zumindest auf kommunaler Ebene – bundeseinheitlichen Regelung des deutschen Planungsrechtes ein großer Vorteil: Die daraus folgende Vereinheitlichung der Planungsbegriffe führt dazu, dass Planer und Planerinnen sich über die Grenzen der Bundesländer hinweg auf Gemeindeebene ohne weiteres verständigen können. In der Schweiz erfordert die Verständigung bereits auf Gemeindeebene mehr Mühe, sobald Kantonsgrenzen überschritten werden. Bevor man sich hier einer grenzüberschreitenden Planungsaufgabe im eigenen Lande widmen kann, müssen zunächst die unterschiedlichen Begrifflichkeiten geklärt werden. Dies hat aber wiederum den unschätzbaren Vorteil, dass man in der Schweiz – und dies nicht zuletzt bereits aufgrund der internen Sprachgrenzen – grundsätzlich daran gewöhnt ist, dass es andere Denksysteme gibt, die Kommunikation erfordern und zu anderen Handlungsweisen und Entscheidungen führen.

Die Kleinteiligkeit und Verwobenheit der Realitäten führt also zu einem weiteren Unterschied. Während man in Deutschland daran gewöhnt ist, sich über die in den Rahmengesetzen definierten Begriffe schnell und unzweideutig verständigen zu können, ist der Schweizer/die Schweizerin viel stärker damit vertraut, nach den hinter den Begrifflichkeiten liegenden Konzepten zu fragen. Ein Beispiel: Unter dem „Bebauungsplan“ wird in Deutschland überall der sog. „verbindliche Bauleitplan“ verstanden, der – aus dem behördenverbindlichen „Flächennutzungsplan“, dem „vorbereitenden Bauleitplan“, entwickelt – Recht setzt und damit allseitige Planungssicherheit für ein bestimmtes Teilgebiet einer Gemeinde schafft. Den Begriff des Bebauungsplans gibt es zwar auch in der Schweiz, zum Beispiel im Kanton Luzern, und er meint hier auch etwas Vergleichbares, nämlich den «Sondernutzungsplan», einen Nutzungsplan für bestimmt umgrenzte Teilgebiete einer Gemeinde, im Unterschied «Zonenplan», einem Nutzungsplan, der das ganze Gemeindegebiet umfasst, jedoch heißt dasselbe Planungsinstrument in anderen Kantonen ganz anders: zum Beispiel „Überbauungsordnung“ im Kanton Bern, „Gestaltungsplan“ oder „Sonderbauvorschriften“ im Kanton Zürich usw. Nicht nur die beschriebene Vielfältigkeit der Planungsbegriffe und resultierenden Denkgebäude, auch die Vielsprachigkeit in der Schweiz führt zu einer jederzeit präsenten Mehrdeutigkeit, die ein immer wieder neues Hinterfragen erfordert. Hierin liegt eine große Chance, gerade in Zeiten starker Dynamik und Veränderung. Ein Nachteil liegt wiederum in der Tatsache, welche vermutlich auch aus den eher kleinen, überschaubaren Gemeindegrossen resultiert, dass der Zonenplan in der Schweiz mit seiner Parzellenschärfe und Eigentümergebundenheit Baurecht schafft, während der deutsche Flächennutzungsplan mit seiner Behördengebundenheit zunächst nur Planungssicherheit im Sinne von Orientierung für alle Beteiligten herstellt.

Die stärkere Vereinheitlichung im deutschen System hat ihr Pendant auch in einer stärkeren Verwissenschaftlichung der Raumplanung. Während in Deutschland für jedes neu auftauchende Problem zunächst viel geforscht und geschrieben wird, bevor neue Lösungswege im Einzelfall angewandt werden, liegt die Schweizer Planungstradition eher im austestenden Handeln, mit dem neue Erfahrungen gewonnen werden, die ggf. von anderen (Gemeinden oder Regionen) übernommen werden können. Raumplanung wird in der Schweiz traditionell eher als Handwerkszeug verstanden denn als akademische Disziplin. Darunter leidet – gerade in Zeiten dynamischen Wandels und wirtschaftlichen Wachstums – auch die Qualität der Raumentwicklung. Räumliche Entwicklung – ob auf der kommunalen, der regionalen oder der kantonalen Ebene – ist in der Schweiz traditionell jedoch ein Kontinuum, das sich durch das konkrete Erfordernis realisiert und am konkreten Fall weiterentwickelt wird.

Der Zugang zu kulturellen Unterschieden, die im Einzelfall zu vermitteln sind, die Wahrnehmung von Wandel und kleinräumiger Veränderung scheint vor diesem Hintergrund leichter möglich. Vielleicht kommt es daher nicht von ungefähr, dass die Schweiz als kleines, multilinguales Land mitten in Europa für die Eröffnung des Diskurses über Planungskultur und Planungskulturen eine zentrale Rolle spielte (vgl. Keller, Werner 1989; Keller, Koch, Selle 1993). Auch wenn diese frühen Arbeiten noch ohne Anspruch auf eine Systematisierung von Unterschieden antraten, so nahmen sie doch schon verschiedene Merkmale in den Blick. Dazu gehörte die historische Entwicklung der Planung mit ihren Konstanten und Veränderungen ebenso wie Gemeinsamkeiten und Ähnlichkeiten in der jeweiligen Planungsdiskussion – hinsichtlich Komplexität (der Aufgaben), Kooperation (der Akteure), Konzentration (auf Projekte) und Kompetenz (der Planerinnen und Planer) – sowie länderspezifische Charakteristika, die u.a. aus den unterschiedlichen politischen Kulturen erklärt wurden. Trotz aller Positionssuche und Vielfalt in den Befunden ging es den Autoren seinerzeit jedoch nicht um die Identifikation von Gemeinsamkeiten resp. Unterschieden, um Planungskulturen zu verstehen, sondern um die Formulierung eines klaren gesellschaftlichen Auftrags an eine räumliche Planungs- und Ordnungs- resp. Steuerungstätigkeit angesichts den seinerzeit vorherrschenden inkrementalistischen und neoliberalen Tendenzen in der Planung (Keller, Koch, Selle 1993: 74–84). Es ging eher darum, die Planung als solche zu retten.

Inzwischen wird das Thema der Planungskulturen anders verhandelt, nämlich als Versuch, nicht nur die unsichtbaren Anteile im Planungshandeln zu verstehen, sondern dieses Verstehen im inter- und

transnationalen Kontext nutzbar zu machen. Dabei wird die Thematik breit und kontrovers rezipiert (Friedmann 2005; Altrock 2008; Knieling, Othengrafen 2009; Reimer 2012); auch bei Vertreterinnen und Vertretern der Planungspraxis ist der Begriff angekommen, ohne dass seine Definition bislang jedoch uneindeutig bestimmbar wäre. Die Auseinandersetzung mit der «Planungskultur» behandelt die Themenspanne der Art und Weise „wie ich die Akteure zusammenbringe“ zwischen kooperativem partnerschaftlichem und hoheitlichem Planungsverständnis (Zibell 2015: 20), über die Frage „wie tauscht man sich überhaupt aus, mit wem tauscht man sich aus“ (ebda.: 25) bis hin zur „Art des Planens“ (ebda.: 33) als Merkmal demokratischer Prozesse zur Erlangung der „Weisheit gemeinsamer Spielregeln“ (ebda.: 43) und Fragen der Partizipation (ebda.: 46). Die Einstellungen praktisch tätiger Planer und Planerinnen decken heute eine ganze Bandbreite von Haltungen und Vorstellungen für Prozesse der Einigung und Entscheidung über Fragen räumlicher Planung ab. Für Fürst ist der Begriff wissenschaftlich allerdings nicht ohne Weiteres brauchbar (Fürst 2007: 1/15). Schlecht definiert, adressiere er ein nicht gut abgegrenztes Untersuchungsfeld und sei nicht mit spezifischen Theoriehintergründen besetzt. Was Planungskultur ist, lässt sich nicht mit wenigen Worten umreißen. Es ist ein hochkomplexes Phänomen, das im Selbstverständnis einer Gesellschaft verwurzelt ist, von äusseren und inneren Daseinsbedingungen beeinflusst, die sich in Strukturen und Institutionen manifestieren, welche sich durch konkrete Praktiken im Alltag aber permanent auch wandeln und reproduzieren.

Das Phänomen vermag umso mehr zu interessieren, je mehr Unschärfen und Uneindeutigkeiten gerade auch im inter- und transnationalen Kontext zutage treten. Die Schweiz scheint mit ihrem föderalen Grundaufbau und ihrer Mehrsprachigkeit auf den Umgang mit solcherlei Unschärfen besonders gut vorbereitet zu sein. Gerade der hierzulande vergleichsweise geringe Grad an wissenschaftlich-abstrakter Reflexion über Planung und die demgegenüber vorhandene Vielfalt an politisch-administrativen Versuchen, Planungshandeln im Praxistest immer wieder neu zu erproben, scheint zu einer bewegten, multikulturellen Landschaft von Planungsrealitäten zu führen, die sich immer wieder neu zu beweisen wie zu erfinden haben und die Offenheit für veränderte Umgangsweisen fördern.

Bereits Jakob Maurer (1993) reflektierte im zitierten Heft über Planungskulturen in Europa die Frage der Unterschiede entlang von drei Dichotomien: Ableiten oder Erfinden, Uhren oder Wolken, Zustände oder Sequenzen. Angewendet auf die Praxis stellte er fest, dass – bezogen auf die Schweiz – die offizielle, vordergründige Planung Begründungen und Lösungen als gradlinige Ableitungen aus Übergeordnetem darstellt, ein uhrwerkähnlich mechanistisches Weltbild zeichnet und sich mit Zuständen beschäftigt, während tatsächlich sehr viele massgebende Planungen genau gegenteilig gekennzeichnet sind, nämlich durch Innovation, durch wolkenartig unpräzise Bilder und durch eine Ausrichtung auf Sequenzen. Diese Spannungen dürften – so Maurer – grundsätzlich überall in Europa anzutreffen sein, bezeichnend für die Schweiz sei jedoch ihr hohes Mass an Intensität. Die Affinität zum „Sowohl/Als auch“ (vgl. Fingerhuth 1990, 2015; Zibell, 1990, 1995) scheint hier – anders als in anderen Teilen Europas, die traditionell eher einem „Entweder/Oder“ zugeneigt sind – besonders stark vertreten zu sein. Wie genau, das wäre in Annäherungen an ausgewählte Planungskulturen, zum Beispiel mithilfe des Schichtenmodells nach Knieling und Othengrafen, das dem Phänomen und seiner Operationalisierbarkeit durch analytische Trennung von „sichtbaren“ Produkten, Strukturen und Prozessen (*planning artefacts*), innerhalb der Fachwelt geteilten Haltungen, Überzeugungen und Denkstrukturen (*planning environment*) sowie zugrunde liegenden unbewussten Wahrnehmungen, Gedanken und Gefühlen (*societal environment*) näher zu kommen sucht (Othengrafen 2010: 92), aufzubereiten.

Vielleicht liessen sich diesem Modell, das u.a. auf früheren Überlegungen des Planungstheoretikers John Friedmann aufbaut, weitere Analysemodelle – zum Beispiel nach Parsons (1951) oder Wilber (2011) – hinzufügen, die dem soziologischen resp. kulturwissenschaftlichen Denken entspringen. Talcott Parsons hat mit seinem GAIL-System ein Modell aus vier Subsystemen entwickelt, das persönliche Einstellung und Verhalten ebenso einbezieht wie soziale und kulturelle Umfelder. Auch Friedmann entwickelte mit seinen theoretischen Annäherungen zur systematischen Verbindung von Planung und ihren sozialen und kulturellen Kontexten ein Analysemodell, das die Bedeutung der Kontexte, in denen und durch die Planungsentscheidungen getroffen werden, betont (Friedmann, 1967; zit.



nach: Steinhauer 2011). Ken Wilber (2011: 42ff) schliesslich fügt diesen Modellen ein System hinzu, das die vier Gesichter der Wahrheit umfasst: Das subjektive Ich und das intersubjektive Wir sind hier in objektive und interobjektive Es-Welten der Entsprechung und der Passung eingebettet. Die Bezugsräume individuellen und kollektiven Handelns und die Vielgestaltigkeit von „Wahrheit(en)“, nach denen Wissenschaft sucht und die vom politischen (und planerischen) Handeln nicht unbedingt abgebildet werden, erhalten in diesem Modell ihren analytischen wie programmatischen Raum.

### 3. Der Mehrwert einer Reflexion über Planungskultur(en)

Als Beitrag zur Weiterentwicklung der Planungswissenschaften erscheint die Fokussierung von Planungskulturen substantiell. Deren Reflexion sprengt das akademische Denken in Dichotomien – d.h. Wissenschaft einerseits, Praxis andererseits – und eröffnet neue Horizonte für ein kontextuelles Verständnis, nicht nur des Handlungs- und Entscheidungsfeldes räumlicher Planung. Denn um Kultur(en) zu verstehen, ist es nötig, den Handlungsrahmen von Gesellschaften und Gemeinschaften zu kennen, aber auch, sich mit der alltäglichen Praxis zu konfrontieren. D.h. Wissenschaft, die nach kulturellen Merkmalen und Unterschieden fragt, ist notwendigerweise nah am handelnden Subjekt zu betreiben – damit sind transdisziplinäre Arbeitsweisen gefordert, aber auch neue Erkenntnismethoden.

Es ist ein Spezifikum der Planungswissenschaften, dass sie – als zukunftsgerichtete Disziplinen – weniger analytisch als vielmehr kreativ, explorativ, aber auch programmatisch, leitbild- und zielorientiert vorgehen. Auch wenn Erhebungen und evidenzbasierte Erkenntnisse wichtige Bestandteile bilden, bleibt Planungswissenschaft nicht allein hierauf gerichtet. Analysen und Theorien liefern vielmehr die Voraussetzungen, um neue und innovative Lösungsansätze zu konzipieren (Zibell 2013: 39). Gerade in Prozessen, die sich in der Gegenwart vollziehen und auf Zukunft gerichtet sind, werden Aspekte des Wandels evident, die im tiefsten Sinne kulturell verankert sind und vielfältig verwobene individuelle wie kollektive, innere und äussere Welten und Wahrheiten abbilden. Das Verbindende, das in der Frage nach den Planungskulturen zum Tragen kommt, kann dazu beitragen, die Erkenntnis über das Planen zwischen Theorie und Praxis zu mehren und das Nachdenken über das Eigene und das Fremde im Alltagshandeln zum regulären Bestandteil einer reflexiven Planungspraxis zu machen.

## Literatur

Albers, G. (1997): Zur Entwicklung der Stadtplanung in Europa - Begegnungen, Einflüsse, Verflechtungen (Bauwelt Fundamente 117). Braunschweig/Wiesbaden: Vieweg.

Altrock, U. (2008): Umfrage zur Planungskultur. Notizen zu einer anhaltenden Diskussion. In: PNDonline, [www.planung-neu-denken.de](http://www.planung-neu-denken.de), IV/2008.

Altrock, U.; Güntner, S.; Huning, S.; Peters, D. (Hg.)(2004): Perspektiven der Planungstheorie. Berlin: Leue, 239-258

ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.)(2005): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover: Verlag der ARL.

ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung, VLP-ASPAN Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (Hg.) (2008): Deutsch-Schweizerisches Handbuch der Planungsbegriffe. 2., neu bearb. Aufl. Hannover – Bern: Verlag der ARL.

Clausewitz, C. von (1832): Vom Kriege. Dümmlers Verlag, Berlin.  
<http://www.clausewitz.com/readings/VomKriege1832/TOC.htm>, Zugriff: 18.01.2015.

Daum, M.; Schneeberger, P. (2013): Daheim. Eine Reise durch die Agglomeration. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

- Diener, R.; Herzog, J.; Meili, M.; de Meuron, P.; Schmid, C. (2006): Die Schweiz. Ein städtebauliches Portrait. Basel: Birkhäuser.
- Dörner, D. (1989): Die Logik des Misslingens. Strategisches Denken in komplexen Situationen. Rowohlt: Reinbek.
- Fingerhuth, C. (2015): Das grosse Spiel der Stadt. Die Kunst des Städtebaus in einer von Komplexität und Widersprüchlichkeit geprägten Zeit. In: Neue Zürcher Zeitung Nr. 1 vom 3. Januar 2015: 56.
- Fingerhuth, C. (1990): Städtebau und Postmoderne. In: Aspekte der Raumplanung in Europa. Festschrift für Jakob Maurer, Hg. Heer, E., Scholl, B., Signer, R., ORL-Schriftenreihe 42, Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung, ETH Zürich: vdf Hochschulverlag, 303-329.
- Friedmann, J. (2005): Planning Cultures in Transition. In: B. Sanyal (ed.), Comparative Planning Cultures. New York and London: Routledge, 29-44.
- Friedmann, J. (1967): A conceptual model for the analysis of planning behaviour. In: Administrative Science Quarterly, Vol. 12, Issue 2, 225-252.
- Fürst, D. (2007): Planungskultur. Auf dem Weg zu einem besseren Verständnis von Planungsprozessen? In: PNDonline III/2007. [www.planung-neu-denken.de](http://www.planung-neu-denken.de)
- Fürst, D. (2004): Planungstheorie – die offenen Stellen. In: Altrock, U., Güntner, S. et al. (Hg.), Perspektiven der Planungstheorie, Berlin: Leue, 239-258.
- Horx, M. (2009): Das Buch des Wandels. Wie Menschen Zukunft gestalten. 2. Aufl. München: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Keller, D.; Koch, M.; Selle, K. (Hg.) (1993): Planungskulturen in Europa. Erkundungen in Deutschland, Frankreich, Italien und in der Schweiz. DISP 115, Zürich.
- Keller, D.; Koch, M.; Selle, K. (Hg.) (1993): „Entweder – oder“ und „Und“? In: DISP 115, Zürich: 74-84.
- Knieling, J.; Othengrafen, F. (2009): En Route to a Theoretical Model for Comparative Research on Planning Cultures. In: Knieling, J., Othengrafen, F. (ed.): Planning Cultures in Europe. Burlington USA: Ashgate, 39-62.
- Koch, M. (1992): Städtebau in der Schweiz 1800 - 1990. Entwicklungslinien, Einflüsse und Stationen. ORL-Bericht Nr. 81, Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung, ETH Zürich. Zürich: Verlag der Fachvereine, Stuttgart: Teubner.
- Maurer, J. (1995): Maximen für Planer. ORL-Schriften 47/1995, vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich, Zürich.
- Meili, A. (1941): Landesplanung in der Schweiz, Separatdruck NZZ.
- Meili, A. (1932): Fragen der Landesplanung – Landesplanung für die Schweiz. In: Die neue Stadt Nr. 6/7: 142 ff.
- Othengrafen, F. (2010): Spatial planning as expression of culturalised planning practices. The Examples of Athens and Helsinki. In: Town Planning Review Jg. 81, Heft 1: 83-110.
- Parsons, T. (1951): The Social System. London: Routledge.
- Peters, D. (2004): Zum Stand der Planungstheorie. In: Perspektiven der Planungstheorie. Hg. U. Altrock, S. Güntner et al. Berlin: Leue Verlag, 5-27.
- Reimer, M. (2012): Planungskultur im Wandel. Das Beispiel der REGIONALE 2010. Verlag Dorothea Rohn: Detmold.



- Steinhauer, C. (2011): International Knowledge Transfer - Analysis of Planning Cultures. In: Change for stability. Lifecycles of cities and regions. Proceedings Real CORP 2011, Editors: Schrenk, M., Popovich, V. V., Zeile, P. Essen: 483-492. <http://www.corp.at>
- Strohschneider, S.; von der Weth, R. (1993): Ja mach nur einen Plan. Pannen und Fehlschläge – Ursachen, Beispiele, Lösungen. 2. Aufl. 2002. Bern: Huber.
- VLP Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (Hg.) (1996): Begriffe zur Raumplanung. Ein Nachschlagewerk für die Praxis. Schrift Nr. 67, VLP: Bern.
- Wentz, M. (Hg.)(1992): Planungskulturen; Frankfurt a.M.: Campus.
- Wilber, K. (2011): Das Wahre, Gute, Schöne: Geist und Kultur im 3. Jahrtausend (The Eye of the Spirit. An Integral Vision for a World Gone Slightly Mad, 1997). Frankfurt a.M.: Fischer Taschenbuch Verlag.
- Zibell, B. (2013): Architektur als Wissenschaft. In: hochweit 13. Jahrbuch 2013 der Fakultät für Architektur und Landschaft (Hg.), Leibniz Universität Hannover. Hannover: 29-41.
- Zibell, B. (2008): Strategieorientierung in der Planung - eine neue Idee? In: Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat, Hg. Hamedinger, A., Frey, O., Dangschat, J. S., Breiffuss, A. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 322-350.
- Zibell, B. (2003): Gesetzesföderalismus als Chance für die Planungskultur. In: forum raumentwicklung. Informationsheft des Bundesamtes für Raumentwicklung (are) 3/2003, 21-23.
- Zibell, B. (2001): Unterschiede und Gemeinsamkeiten in den Planungskulturen Deutschlands und der Schweiz. Anmerkungen zum deutsch-schweizerischen Handbuch der Planungsbegriffe. In: EUREG Europäische Zeitschrift für Regionalentwicklung 9/2001, 18-22.
- Zibell, B. (1995): Chaos als Ordnungsprinzip im Städtebau. Ansätze zu einem neuen Planungsverständnis. ORL-Bericht 99/1995. ORL-Institut ETH Zürich. Zürich: vdf Verlag der Fachvereine.
- Zibell, B. (1990): Chaos als Ordnungsprinzip im Städtebau? In: DISP Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung Nr. 101/1990. ORL-Institut ETH Zürich, 13-22.
- Zibell, F. (2015): Planungskulturen verstehen. Vergleichende Studie am Beispiel der Städte Amsterdam und Zürich. Bachelorarbeit an der TU Dortmund Fakultät Raumplanung, WS 2014/15, Dortmund. Anhang: Interviewband.