

Reimer, Mario (2012): *Planungskultur im Wandel. Das Beispiel der REGIONALE 2010*

Detmold: Verlag Dorothea Rohn. = *Planungswissenschaftliche Studien zu Raumordnung und Regionalentwicklung, Band 3, 29 Abbildungen, 312 Seiten*

Frank Othengrafen

Online publiziert: 8. Mai 2013
© Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2013



Die Publikation von Mario Reimer reiht sich in die Vielzahl von Veröffentlichungen ein, die sich gegenwärtig mit der Beschreibung von „Planungskulturen“ beschäftigen. Auch wenn der Begriff Planungskultur in vielen Veröffentlichungen geradezu inflationär benutzt wird, gibt es bislang nur wenige wissenschaftliche Ansätze zur Erforschung bzw. Operationalisierung von Planungskulturen. Folgerichtig bezeichnet Mario Reimer den Begriff Planungskultur als „fuzzy concept“ und „black box“ (S. 51 ff.), der in der bisherigen wissenschaftlichen Debatte unscharf bleibt, zu selektiv und normativ ausgerichtet ist und aus methodischer Sicht nicht geeignet ist, konkrete Ausprägungen lokaler und regionaler Planungspraxis zu analysieren.

Erste Ansätze in den 1960er Jahren zur Beschreibung von Planungskultur (z. B. Friedmann 1967) hatten keinen

nachhaltigen Einfluss auf die wissenschaftliche Debatte, nicht zuletzt aufgrund der positivistischen Ausrichtung der Umwelt- und Ingenieurwissenschaften (vgl. Friedmann 1993). Aktuellere Studien führen zwar den Begriff der Planungskultur ein (z. B. Keller/Koch/Selle 1993; Keller/Koch/Selle 2006) und zeigen – basierend auf Befragungen von Planerinnen und Planern in Deutschland, Österreich, der Schweiz und Italien – den Wandel von einer umfassend-integrierenden zu einer projektbasierten und kommunikativen Planung. Der Einfluss von kulturellen Wertvorstellungen, Einstellungen und Handlungsmustern spielt hier aber eher eine untergeordnete Rolle. Dies gilt auch für vergleichende Betrachtungen von Planungssystemen (vgl. z. B. Newman/Thornley 1996; CEC 1997). Erst mit dem *Cultural Turn* in den 1990er Jahren gibt es wieder vermehrt Ansätze, die kulturelle Vielfalt der beteiligten Akteure hinsichtlich Wertvorstellungen, Einstellungen, Handlungsmustern sowie die Interaktionen von Planerinnen und Planern mit anderen Akteuren und in Abhängigkeit von (lokalen) gesellschaftlichen, ökonomischen, politischen und geographischen Kontexten zu berücksichtigen (vgl. z. B. Krumholz/Forester 1990). Für die Planung ist damit ein Wandel des Raum- und Planungsverständnisses verbunden – beide sind weder als ‚gegeben‘ noch als universelle Konzepte zu verstehen (vgl. Young 2008; Soja 2008).

Mario Reimer folgt dieser Argumentation, indem er konstatiert, dass „Planung [...] keiner Einheitslogik [folgt] und [...] ortsbezogen auf sehr unterschiedlichen planungskulturellen Prägungen [basiert]“ (S. 29). Daraus leitet er unmittelbar die erste Zielsetzung der Publikation ab, Planungskultur zu definieren und einen Beitrag zum aktuellen planungstheoretischen Diskurs über Planungskultur zu leisten (S. 33). Mit der Vorstellung und Untersuchung der analytischen Dimensionen ist darüber hinaus die zweite Zielsetzung verbunden, „Dynamiken, Persistenzen und

Dr.-Ing. F. Othengrafen (✉)
Fachgebiet Regionalentwicklung und -planung,
HafenCity Universität Hamburg, Winterhuder Weg 29-31,
22085 Hamburg, Deutschland
E-Mail: frank.othengrafen@hcu-hamburg.de

Adaptionsfähigkeiten von orts- und themengebundenen Planungskulturen“ zu untersuchen und zu beurteilen, welche Impulse von der REGIONALE 2010 in der Region Köln/Bonn auf planungskulturelle Konfigurationen ausgehen (S. 28).

Im Rahmen der ersten Zielsetzung beschäftigt sich Mario Reimer zunächst intensiv mit der (planungstheoretischen) Erforschung der Planungspraxis und der Bedeutung regionaler planungskultureller Konfigurationen. Vor diesem Hintergrund arbeitet er sehr klar heraus, „dass eine allein auf strukturelle Funktionsmerkmale von Planungssystemen gerichtete Perspektive nur bedingt zu einer Erklärung der Innenwelten von Planungspraxis beitragen kann“ (S. 67). Dies ist auch der Ansatzpunkt, zwischen Planungskulturen erster und zweiter Ordnung (S. 67 ff.) zu unterscheiden: Erstere stehen stellvertretend für das Planungssystem und die „rules on paper“, das heißt die Planungsgesetze, Planungs- und Steuerungsinstrumente sowie Planungsziele und Strategien. Letztere basieren hingegen auf Planungsdiskursen und -praktiken und umfassen Werte, Normen, Wahrnehmungsmuster und Rollenverständnisse („rules in use“).

Auf der Suche nach „anschlussfähigen Konzepten“, die insbesondere einen Erkenntnisfortschritt hinsichtlich der *rules in use* und „ihrem Zusammenspiel mit Planungskulturen erster Ordnung“ erwarten lassen (S. 111), greift Mario Reimer auf *Governance*-Ansätze sowie Forschungsergebnisse des Neo-Institutionalismus zurück. *Governance* versteht er dabei als Ansatz zur Beschreibung von Planungshandeln, bei dem „nicht mehr allein die Akteure als Steuerungssubjekte [...] im Zentrum des Interesses [stehen], sondern die Regelungsstrukturen, die das Handeln von Akteuren in komplexen Netzwerken“ bestimmen (S. 114). Im Hinblick auf Planungskulturen zweiter Ordnung kritisiert Mario Reimer allerdings, dass die klassische *Governance*-Forschung oftmals gerade die nicht direkt erfahrbaren und sichtbaren Regelungsstrukturen nur unzureichend berücksichtigt. Er fordert daher eine Erweiterung des Institutionenbegriffs.

Um „nicht nur formell-regulative, sondern auch informelle und kognitiv verankerte institutionelle Regelsysteme“ (S. 124) bei der Erforschung planungskultureller Konfigurationen einbeziehen zu können, greift Mario Reimer auf Ansätze des Neo-Institutionalismus zurück (S. 124 ff.). Durch den Rückgriff auf die Traditionen des *Rational Choice*-Institutionalismus, des historischen (Pfadabhängigkeit) sowie des soziologischen Institutionalismus (Einbeziehung kognitiver Denk- und Handlungsmuster) sind Planungskulturen nicht nur als statische *settings* zu verstehen, „sondern als dynamische Konfiguration“ (S. 131), die einem kontinuierlichen Wandel unterliegen.

Auf der Basis dieser theoretischen Ansätze leitet Mario Reimer fünf analytische Dimensionen für die Untersuchung planungskultureller Konfigurationen ab: 1) Pfadabhän-

gigkeiten, 2) Akteure, Akteursnetzwerke und Interessen, 3) Instrumente und Verfahren, 4) Wahrnehmungsmuster und *framing* sowie 5) Strategiefähigkeiten und Wissensmanagement. Damit leistet er einen bedeutenden Beitrag, dem Begriff der Planungskultur eine konzeptionelle Qualität zu geben. Kritisch ist hier aber anzumerken, dass unklar bleibt, wie die einzelnen Dimensionen bzw. Felder für planungskulturelle Forschungen operationalisiert werden können. Darüber hinaus ist die Herleitung des Konzeptes der Planungskultur sehr komplex und beinhaltet weitere theoretische politik- und sozialwissenschaftliche Ansätze (beispielsweise von Pierre Bourdieu und Henri Lefèbvre), die den Argumentationsstrang an einigen Stellen unnötig verkomplizieren. Dies gilt insbesondere mit Bezug auf Prozesse des *region building* sowie die Logiken und Mechanismen der Raumproduktion (Kapitel 3), hier bleibt der Zusammenhang zu planungskulturellen Konfigurationen eher unklar, auch wenn die Erforschung postmoderner Raumkonstruktionen explizit als weiteres Ziel der Forschungsarbeit genannt ist (S. 29).

Anhand der abgeleiteten fünf analytischen planungskulturellen Dimensionen untersucht Mario Reimer im empirischen Teil der Arbeit orts- und themengebundene Planungskulturen (Kapitel 7 und 8). Im Vordergrund steht dabei vor allem die Fragestellung, welche Impulse von der REGIONALE 2010 in der Region Köln/Bonn auf planungskulturelle Konfigurationen ausgehen und inwiefern damit eine Veränderung der ortsgebundenen Konfigurationen verbunden ist. Dafür konzentriert sich Mario Reimer auf die Freiraum- und Kulturlandschaftsgestaltung in der REGIONALE 2010. Zunächst beschreibt er den auf der gesamtregionalen Ebene erarbeiteten „masterplan:grün“, thematisiert „die multiplen Pfadabhängigkeiten der regionalen Kulturlandschaftsentwicklung in der Region Köln/Bonn“ (S. 163) und analysiert die Akteursstrukturen und Interessen in der Region (Kapitel 7). Der „masterplan:grün“ wird von Mario Reimer dabei als Symbol einer neuen Planungskultur beschrieben, deren Eigenlogik er anschließend auf der Projektebene herausarbeitet (Kapitel 8). Dazu betrachtet er zwei konkrete Projekte auf teilräumlicher Ebene und analysiert – neben den Akteursnetzwerken, den Instrumenten und dem Zusammenspiel mit dem „masterplan:grün“ – vor allem die „Rekonstruktion der planungskulturellen ‚Innenwelten‘“ (S. 214). Gerade in Bezug auf den letzten Punkt sind die empirischen Fallstudien höchst interessant. Es gelingt Mario Reimer hier eindrucksvoll, seine umfangreichen empirischen Ergebnisse im Hinblick auf die *rules in use* und ihrem Zusammenspiel mit Planungskulturen erster Ordnung zu analysieren. In diesem Zusammenhang beschreibt er unter anderem die Besonderheiten der „Rheinischen Planungskultur“ (S. 266 ff.) und formuliert – im Hinblick auf die Einführung der REGIONALE als neues Format der Regionalentwicklung – Handlungsempfehlun-

gen für die zukünftige Regionalentwicklung in der Region Köln/Bonn, die die ‚neuen‘ bzw. veränderten planungskulturellen Konfigurationen langfristig unterstützen können.

Insgesamt leistet Mario Reimer mit seiner Publikation einen bedeutenden Beitrag zur theoretisch-konzeptionellen sowie empirischen Erforschung von Planungskulturen. Die Komplexität des Themas erfordert beim Lesen zwar eine hohe Konzentration, dennoch gelingt es Mario Reimer sehr gut, das analytische Potenzial planungskultureller Forschungen zu verdeutlichen. Ein insgesamt überaus lesenswertes Buch.

Literatur

- CEC (Commission of the European Communities) (1997): The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies. Luxembourg.
- Friedmann, J. (1967): A Conceptual Model for the Analysis of Planning Behavior. In: *Administrative Science Quarterly* 12, 2, 225–252.
- Friedmann, J. (1993): Toward a Non-Euclidian Mode of Planning. In: *Journal of the American Planning Association* 59, 4, 482–485.
- Keller, D. A.; Koch, M.; Selle, K. (Hrsg.) (1993): Planungskulturen in Europa. Erkundungen in Deutschland, Frankreich, Italien und der Schweiz. Darmstadt.
- Keller, D. A.; Koch, M.; Selle, K. (2006): Verständigungsversuche zum Wandel der Planungskulturen. Ein Langzeit-Projekt. In: Selle, K. (Hrsg.): *Planung neu denken*, Bd. 1: Zur Räumlichen Entwicklung beitragen: Konzepte, Theorien, Impulse. Dortmund, 279–291.
- Krumholz, N.; Forester, J. (1990): *Making Equity Planning Work*. Philadelphia.
- Newman, P.; Thornley, A. (1996): *Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems, and Planning Projects*. London.
- Soja, E. (2008): Vom „Zeitgeist“ zum „Raumgeist“. New Twists on the Spatial Turn. In: Döring, J.; Thielmann, T. (Hrsg.): *Spatial Turn: Das Raumparadigma in den Kultur- und Sozialwissenschaften*. Bielefeld, 241–262.
- Young, G. (2008): *Reshaping Planning with Culture*. Aldershot.