

Meike Levin-Keitel, Martin Sondermann

Planerische Instrumente in lokalen Kontexten – Einblicke in die Vielfalt von Planungskulturen

URN: urn:nbn:de:0156-3892165



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 172 bis 191

Aus:

Swantje Grotheer, Arne Schwöbel, Martine Stepper (Hrsg.)

Nimm´s sportlich – Planung als Hindernislauf

16. Junges Forum der ARL
29. bis 31. Mai 2013 in Kaiserslautern

Arbeitsberichte der ARL 10

Hannover 2014

Meike Levin-Keitel, Martin Sondermann

Planerische Instrumente in lokalen Kontexten – Einblicke in die Vielfalt von Planungskulturen

Gliederung

- 1 Einleitung und Zielstellung
- 2 Planerische Instrumente in der integrierten Stadtentwicklung
 - 2.1 Leitbilder und Stadtentwicklungskonzepte als planerische Instrumente
 - 2.2 Leitbilder und Konzepte in der Stadtgrünentwicklung
 - 2.3 Fallbeispiel Stadtgrünentwicklung in Düsseldorf
 - 2.3.1 Stadtentwicklungskonzept und räumliches Leitbild
 - 2.3.2 Praxis der Stadtgrünentwicklung
 - 2.3.3 Zum Verhältnis von Konzept und Praxis
- 3 Lokale Kontexte und Planungskulturen
 - 3.1 Kulturelle Betrachtung der Planungspraxis
 - 3.2 Planungskultur als analytischer Ansatz
- 4 Fazit und Ausblick

Literatur

Kurzfassung

Inwieweit planerische Instrumente ein Hindernis oder einen Weg zum Ziel darstellen, hängt von den lokalen Kontexten ab, in denen sie entstanden sind bzw. angewendet werden. Obwohl der rechtliche Rahmen der räumlichen Planung in allen deutschen Städten prinzipiell gleich ist, werden die Handlungsspielräume und Planungsinstrumente – formelle wie informelle – ganz unterschiedlich genutzt. Dies führen wir auf die Existenz lokaler Planungskulturen zurück. Planungskulturen kennzeichnen sich unter anderem durch die spezifischen Wahrnehmungen, Werte und Bewertungen, Traditionen und Handlungen der Akteure vor Ort. Diese gestalten Instrumente und Verfahren auf bestimmte Art und Weise und unterscheiden sich damit von den Planungspraktiken in anderen räumlichen Kontexten. Ziel dieses Beitrags ist es, ein analytisches Verständnis von (lokalen) Planungskulturen und damit eine neue Perspektive auf die Theorie und Praxis räumlicher Planung zu aufzuzeigen.

Schlüsselwörter

Planungskultur – lokale Kontexte – Planungsinstrumente – Leitbilder – integrierte Stadtentwicklungskonzepte

Planning instruments in local contexts. Insights into the diversity of planning cultures

Abstract

Planning instruments can be supportive tools for spatial planning and they can be rather ineffective, respectively. This depends on the local contexts from which they evolved and where they are applied. Although the legal framework of spatial planning in German cities is everywhere the same, the scope of action varies and so do the ways of application of planning instruments, both formal and informal. We argue that this is related to local planning cultures. These can be characterized by particular characteristics of the local actors and their institutions, such as specific perceptions, values and valuations, traditions and actions. The local actors create and apply planning instruments in certain ways regarding to their own local culture of planning. Therefore the aims of this contribution are to conceptualize an analytical approach to local planning cultures and to present a new (cultural) perspective on theory and practice of spatial planning.

Keywords

Planning cultures – local contexts – planning instruments– urban development models – integrated urban development concepts

1 Einleitung und Zielstellung

Was kann die Stadtplanung mit ihren Instrumenten zu einer integrierten Stadtentwicklung beitragen? Diese Frage ist angesichts der zahlreichen planerischen Instrumente gar nicht einfach zu beantworten. Hinzu kommt, dass Instrumente in den jeweiligen lokalen Kontexten unterschiedlich angewandt werden und daher auch zu ganz verschiedenen Ergebnissen führen. Was beinhaltet zum Beispiel ein integriertes Stadtentwicklungskonzept in Dortmund oder in Düsseldorf? Wie detailliert ist es und für welchen Bereich gilt es? Auf welche Art und Weise werden die einzelnen Themen (wie Wohnen, Freizeit, Arbeiten und Verkehr) miteinander verbunden? Und inwieweit wird solch ein informelles Konzept in verbindliche Bauleitpläne überführt?

Die Anwendung bestimmter Ansätze, Strategien, Methoden und Instrumente ist kein Garant für eine erfolgreiche Planung und die Übertragung von Good-Practice-Beispielen auf andere Situationen ist nicht ohne Weiteres möglich. Auch zwischen planungstheoretischen Idealen (wie dem der kooperativen Planung) und alltäglicher Planungspraxis bestehen nach wie vor große Diskrepanzen (Deutscher Städtetag 2013; Selle 2007; Marx 2008). Wie lassen sich diese Beobachtungen erklären?

Betrachtet man das Ergebnis von Planungen, also die gebaute Umwelt einer Stadt, wird schnell eine große Bandbreite an lokalen, aber auch historischen Unterschieden deutlich. Mit anderen Worten: „Jede gesellschaftliche Epoche schafft sich ihre eigenen Städte. Dies geschieht durch das Bauen der Stadt aus Holz, Stein und Beton. Und es vollzieht sich durch die Praxis einer kulturellen Haltung, einer Gesellschafts- und Gemeinschaftsform, die die Stadt mit Leben füllt“ (Helbrecht 2001: 28). Die Frage ist also: Welchen Einfluss haben kulturelle Haltungen auf die Praxis der räumlichen Planung?

Um diese Fragen zu beantworten, werden in diesem Beitrag die unterschiedlichen Anwendungen von formellen und informellen planerischen Instrumenten betrachtet und die Bedeutung kultureller Kontexte herausgearbeitet. Hiermit wird die aktuelle Dis-

kussion um Planungskulturen aufgegriffen (vgl. Fürst 2007; Ernste 2012; Othengrafen/Reimer 2013). Dieser Ansatz begreift räumliche Planung als „Teil der Kultur einer Gesellschaft“ bzw. als eine „kulturelle Ausdrucksform“ (Nuissl 2008: 11) und eröffnet neue Sichtweisen auf die räumliche Planung: Unterschiedliche Planungspraktiken können auf lokale Besonderheiten zurückgeführt werden, also darauf, dass die jeweiligen Instrumente und ihre spezifischen Anwendungen jeweils Elemente einer spezifischen (nationalen, regionalen oder lokalen) Planungskultur sind.

Hierzu wird im Folgenden die Vielfalt planerischer Instrumente und ihrer Anwendungen in der integrierten Stadtentwicklung vorgestellt. Die Frage ist aber: Welche Bedeutung haben diese zahlreichen Instrumente in der Planungspraxis? Diese Frage wird am Beispiel der Stadtgrünentwicklung in Düsseldorf erörtert (Kapitel 2). Dort hat das Thema „Stadtgrün“ eine große Bedeutung in der Planungspraxis, obwohl es im Stadtentwicklungskonzept de facto nicht berücksichtigt wurde.¹ Aus diesen Erkenntnissen werden Schlüsse zur Bedeutung lokaler Kontexte der Planung gezogen und Planungskultur als analytischer Ansatz vorgestellt (Kapitel 3). Die zentralen Erkenntnisse werden abschließend zusammengefasst und es wird ein Ausblick auf die weitere Erforschung von Planungskulturen gegeben (Kapitel 4).

2 Planerische Instrumente in der integrierten Stadtentwicklung

2.1 Leitbilder und Stadtentwicklungskonzepte als planerische Instrumente

Die heute allgemein anerkannte Leitvorstellung einer nachhaltigen Entwicklung zielt auf menschliches Handeln in Verantwortung gegenüber zukünftigen Generationen ab, welches gleichermaßen die sozialen, kulturellen, wirtschaftlichen, ökologischen, klimatischen sowie ästhetischen Belange berücksichtigt (Weiland 2010: 343 ff.). Auf der Handlungsebene der Stadtentwicklung spiegelt sich dies im derzeit hegemonialen Leitbild der „Nachhaltigen Europäischen Stadt“ wider, welches in der Leipzig Charta (2007), einem zentralen Grundsatzpapier für Stadtentwicklung in der Europäischen Union, formuliert wurde. Zur Umsetzung dieses Leitbilds wird in Deutschland eine „Integrierte Stadtentwicklungspolitik“ verfolgt (BMVBS/BBR 2007: 17 f.). Zentrale Bausteine einer integrierten Stadtentwicklung sind (vgl. BMVBS/BBR 2007: 17 f.; Leipzig Charta 2007: 3):

- die Verknüpfung aller Handlungsbereiche
- die aktive Einbeziehung von Bürgern
- eine Orientierung lokaler Vorhaben an gesamtstädtischen und regionalen Ansätzen
- die Berücksichtigung der spezifischen Probleme und Potenziale vor Ort

Neben diesem normativen Ziel einer integrierten Stadtentwicklung sollen zugleich auch anpassungsfähige Strukturen geschaffen werden: „Die Raumplanung kann mit der Entwicklung von Leitbildern für anpassungsfähige und belastbare (resiliente) Raumstrukturen eine Vorreiterrolle übernehmen, die gegenüber den Auswirkungen aller gesellschaftlichen Veränderungsprozesse auf die Raumstruktur robust und flexibel reagiert“ (Bundesregierung 2008: 42; vgl. auch BMVBS 2011: 45; Fleischhauer 2008: 26; Kuder 2008: 183 f.).

¹ Grundlage dieses Aufsatzes sind Analysen aktueller Planungskultur-Fachliteratur und qualitativer Experteninterviews, die mit Vertretern der Düsseldorfer Planungsverwaltung geführt wurden. Es wurden drei teilstandardisierte, leitfadengestützte Experteninterviews geführt und mittels einer Qualitativen Inhaltsanalyse (vgl. Mayring 2010) ausgewertet. Für die Veröffentlichung wurden die Interviews anonymisiert und werden im Folgenden als Interviews 1–3 als Quellen angegeben.

Das planerische Instrument der Leitbilder wird also ganz aktuell für eine nachhaltige, integrierte und anpassungsfähige Raumentwicklung benötigt. Zugleich sind sie ein „Klassiker“ unter den planerischen Instrumenten: Angefangen bei den antiken Idealstädten über die Gartenstadt bis hin zur postmodernen Europäischen Stadt – Leitbilder dienen stets dazu, auf Veränderungen in Gesellschaft und Wirtschaft zu reagieren, neue Ansätze in Stadtplanung und Städtebau aufzuzeigen und Städte an neue Rahmenbedingungen und Vorstellungen anzupassen. Der nicht einheitlich definierte Leitbildbegriff umfasst eine Bandbreite an formulierten Zielen, informellen Konzepten und Plänen sowie allgemeinen Prinzipien in Städtebau, Stadtplanung und Stadtentwicklung (vgl. Knieling 2006: 475; Becker 2010: 308; Kuder 2008: 183). Als ein Instrument zur Steuerung von Stadtentwicklungsprozessen beinhalten Leitbilder strategische Entwicklungsziele sowie räumliche Ordnungs- und Gestaltungsprinzipien und damit Kriterien für die angestrebte Entwicklung. In der Stadtentwicklungs- und Planungspraxis dienen sie der Orientierung, der Koordination unterschiedlicher Interessen der verschiedenen Akteure und der Motivation für ein gemeinsames Handeln (vgl. Becker 2010: 308). Die Inhalte von Leitbildern werden in der Gegenwart – basierend auf einer Beurteilung vergangener Entwicklung – für die Zukunft generiert. Sie müssen daher immer wieder flexibel an veränderte Bedingungen und Vorstellungen angepasst werden, also entsprechend anpassungsfähig und zukunfts offen sein (vgl. Knieling 2006: 480; Becker 2010: 311; BMVBS 2011: 48).

Die in Leitbildern formulierten strategischen Ziele und Ordnungsprinzipien können nicht direkt in verbindliche Bauleitpläne überführt werden, da sie in der Regel keine konkreten Aussagen zur Nutzung oder Gestaltung bestimmter Räume in der Stadt machen. Vielmehr bedarf es informeller Stadtentwicklungskonzepte, die als Zwischenschritt fungieren. Dabei ist vor allem auf „Strategische“ bzw. „Integrierte Stadtentwicklungskonzepte“ zu verweisen, welche Leitbildvorstellungen aufnehmen (oder formulieren), alle Handlungsbereiche der Stadtentwicklung abdecken, strategische Ziele aufstellen und daraus konkrete Handlungsvorschläge für die Entwicklung einer Stadt und ihrer Teilräume ableiten (Brake 2010: 510). Diese Konzepte zeichnen sich dabei durch ihre Komplexität aus, da sie die einzelnen Handlungsbereiche zusammenführen, was eine intensive Kooperation der verschiedenen Fachbereiche der öffentlichen Verwaltung miteinander und mit privaten Akteuren erfordert. Dies dient zugleich der Koordination verschiedener Akteure und ihrer Belange (vgl. Brake 2010: 510) und entspricht damit dem Anspruch einer kooperativen Stadtentwicklung (vgl. Selle 1994: 77 ff.). Welche Bandbreite an Formen und Anwendungsmöglichkeiten Leitbilder und Konzepte in der Planungspraxis haben, wird im Folgenden am Beispiel der Stadtgrünentwicklung aufgezeigt.

2.2 Leitbilder und Konzepte in der Stadtgrünentwicklung

Eine Teilstrategie integrierter Stadtentwicklung ist es, Stadtgrün (grüne Freiräume und begrünte Gebäude in der Stadt) zu schützen, zu fördern und zu qualifizieren. Stadtgrün erfüllt zugleich mehrere Funktionen,² welche den Zielen der integrierten Stadtentwicklung entsprechen (Fox-Kämper/Sondermann 2013; Bläser/Danielzyk/Fox-Kämper et al. 2012: 14 f.; Swanwick/Dunnett/Woolley 2003: 97 f.). Die funktionale Bedeutung von Stadtgrün für eine integrierte Stadtentwicklung wird trotz hinreichender Belege auf der

² Hierzu gehören z. B. die Erhöhung der Wohn- und Lebensqualität, das Verweilen und Erholen (gesellschaftliche Funktionen), die Aufwertung von Standorten (wirtschaftliche Funktion), die Regulation von Temperatur und Wasser sowie die Schaffung von Lebensräumen (ökologische und klimatische Funktionen) und schließlich die Verbesserung des städtischen Erscheinungsbilds und die Spiegelung von (Garten-)Baukultur (ästhetische Funktionen) (Bläser/Danielzyk/Fox-Kämper et al. 2012: 16 ff.; Byrne/Sipe 2010: 7 ff.; DRL 2006: 6 ff.).

politischen Ebene erst sukzessive (wieder-)erkannt, was sich in den entsprechenden Leitbildern, Konzepten, Strategien und Programmen widerspiegelt:

- Auf EU-Ebene wird eine grüne bzw. ökologische Stadterneuerung angestrebt, welche den Schutz grüner Infrastrukturen, die stadt-regionale Freiraumvernetzung und eine Wiederbegrünung der Stadt beinhaltet (Toledo Declaration) (Spanish Presidency 2010: 1 f.).
- Im Rahmen der integrierten Stadtentwicklungspolitik sollen zur Wohnumfeldverbesserung unter anderem „Einrichtungen für Sport, Spiel, Erholung und Begegnung“, wie Mietergärten (BMVBS/BBR 2007: 30) und „Maßnahmen zur Verbesserung des Kleinklimas und zum Ausgleich ökologischer Defizite“ gefördert werden, welche die Entsiegelung und Renaturierung von Flächen, „gemeinschaftliche Pflanzaktionen und Übernahme von Patenschaften“ sowie Dach- und Fassadenbegrünungen umfassen (BMVBS/BBR 2007: 30).

Neben und mit diesen übergeordneten Zielen werden zunehmend kommunale Strategien und Konzepte entwickelt, welche Stadtgrün gezielt fördern und mit anderen Themen der Stadtentwicklung verknüpfen. Um die Bedeutung und die Rolle integrierter Leitbilder und Konzepte für die Stadtgrünentwicklung zu verstehen, werden an dieser Stelle kurz die relevanten planerischen Instrumente vorgestellt. Dabei kann zwischen informellen und formellen sowie zwischen integrierten und fachplanerischen (sektoralen) Instrumenten unterschieden werden (vgl. Tab. 1).

Tab. 1: Planerische Instrumente der strategischen Stadtgrünentwicklung

	Räumliche Gesamtplanung (Stadt- und Regionalplanung)	Fachplanung
Informelle Instrumente	Leitbilder und Masterpläne Integrierte Entwicklungskonzepte	Stadtgrün-Masterpläne Stadtgrün-Entwicklungskonzepte
Formelle Instrumente	Flächennutzungspläne Bebauungspläne	Landschaftspläne Grünordnungspläne

Quelle: Eigene Darstellung nach Bläser/Danielzyk/Fox-Kämper et al. (2012: 39, 134 f.) und DRL (2006: 26 ff.)

Als informelle Instrumente der räumlichen Gesamtplanung haben Leitbilder und integrierte Stadtentwicklungskonzepte die Funktion, Stadtgrün mit anderen Themen und Handlungsbereichen inhaltlich zu verknüpfen. Daneben gibt es die informellen Instrumente der Fachplanung, welche ganz unterschiedliche Bezeichnungen, inhaltliche Detaillierungsgrade und Wirkungsbereiche haben können. Als Beispiele können der Strukturplan Grün (Bielefeld), das Grünordnungs- und Freiraumentwicklungskonzept (Duisburg), das Freiraumentwicklungsprogramm und die StadtgrünPläne (Dortmund) sowie der Masterplan:grün (Köln) angeführt werden (Bläser/Danielzyk/Fox-Kämper et al 2012: 135).

Diese fachplanerischen Instrumente können als Grundlage und als Konkretisierung der integrativen Instrumente dienen. Eine behörden- bzw. rechtsverbindliche Umsetzung dieser informellen Instrumente muss über die formellen Instrumente erfolgen. Das

sind die Flächennutzungspläne und Bebauungspläne als Instrumente der kommunalen Bauleitplanung sowie Landschaftspläne und Grünordnungspläne (DRL 2006: 26 ff.; von Haaren 2004: 57 f.).

Am Beispiel von vier nordrhein-westfälischen Städten kann dabei eine ausgesprochene Vielfalt an lokal angewandten Instrumenten nachvollzogen werden (vgl. Tab. 2). Es wurden diejenigen Planungsinstrumente betrachtet, welche die zentrale Handlungsgrundlage in der Planungspraxis darstellen. Diese unterscheiden sich in spezifische Instrumente der Fachplanungen und integrierte Instrumente der Stadtplanung. Fachplanerische Instrumente werden auf vielen unterschiedlichen Ebenen angewandt, in Bielefeld und Duisburg mit gesamtstädtischem Geltungsbereich, während Dortmund auf Ebene der Stadtbezirke plant. In Düsseldorf werden Grünordnungspläne hingegen auf drei Ebenen erarbeitet, welche unterschiedlich detailliert und verbindlich sind (vgl. Interview 2): Die Grünordnungspläne (GOP) werden entweder behördenverbindlich im Flächennutzungsplan berücksichtigt (GOP I) oder informell in städtebaulichen Rahmenplänen (GOP II) oder allgemeinverbindlich in Bebauungsplänen (GOP III). Die Integration der Grünentwicklung in die Stadtentwicklung vollzieht sich wiederum über Instrumente der räumlichen Gesamtplanung, welche ihrerseits auch auf unterschiedlichen Maßstabsebenen gelten (vgl. Tab. 2; Bläser/Danielzyk/Fox-Kämper et al. 2012).

Tab. 2: Vielfalt der Instrumente in der Stadt(grün)entwicklung (Beispiele)

	Räumliche Gesamtplanungen Räumliche Ebene	Fachplanungen (Stadtgrün) Räumliche Ebene
Bielefeld	Räumliches Stadtentwicklungskonzept Gesamtstadt	Strukturplan Grün Gesamtstadt
Dortmund	Integriertes Stadtbezirkentwicklungskonzept Stadtbezirke	StadtgrünPlan Stadtbezirke
Duisburg	Teilräumliche Strategiekonzepte Gesamtstadt und Teilräume	Grünordnungs- und Freiraumentwicklungskonzept Gesamtstadt
Düsseldorf	Stadtentwicklungskonzept 2020+ Gesamtstadt	Grünordnungspläne (GOP I, II, III) Gesamtstadt, Stadtbezirke und Quartiere

Quelle: Eigene Darstellung nach Bläser/Danielzyk/Fox-Kämper et al. (2012: 70 ff., 86 ff., 99 ff., 110 ff.)

2.3 Fallbeispiel Stadtgrünentwicklung in Düsseldorf

Betrachtet man die tatsächliche Grünentwicklung in Düsseldorf, so gilt die Stadt als vorbildliches Beispiel (Bläser/Danielzyk/Fox-Kämper et al. 2012: 108 ff.). Ein detaillierter Blick in das aktuelle Stadtentwicklungskonzept und Leitbild von Düsseldorf jedoch lässt erkennen, dass die Stadtgrünentwicklung hier keinerlei explizite Berücksichtigung findet

(Levin-Keitel/Sondermann 2012: 10). Wie lässt sich dieser Widerspruch erklären? Und was lässt sich daraus für den spezifischen Umgang mit Stadtgrün in der Düsseldorfer Stadtplanung folgern? Um diese Fragen zu beantworten, werden zunächst einmal das Stadtentwicklungskonzept und das Leitbild (2.3.1) sowie die Praxis der Stadtgrünentwicklung (2.3.2) einzeln betrachtet und anschließend in ihren Wechselbeziehungen analysiert (2.3.3).

2.3.1 Stadtentwicklungskonzept und räumliches Leitbild

Im Jahr 2006 beschloss der Düsseldorfer Stadtrat, ein Leitbild zur nachhaltigen Stadtentwicklung erarbeiten zu lassen, um die bauliche Umwelt von Düsseldorf an aktuelle Herausforderungen anzupassen und zu einem lebenswerten Wohnort und attraktiven Arbeitsstandort zu entwickeln (Landeshauptstadt Düsseldorf 2009: 14). Ergebnis war das querschnittsorientierte und fachübergreifende „Stadtentwicklungskonzept Düsseldorf 2020+ – Wachstum fördern, Zukunft gestalten“ (STEK 2020+). Dieses Entwicklungskonzept dient als Orientierungsrahmen zur Steuerung von Stadtentwicklungsprozessen und entspricht in diesem Sinne einem funktionalen Leitbild. Dabei wird das STEK 2020+ als ein „dynamischer Prozess“ verstanden, der den Dialog und Diskurs der Stadtentwicklung befördern soll und in diesem Sinne stets überprüft, neu formuliert und weiterentwickelt (Landeshauptstadt Düsseldorf 2009: 10). Somit ist das Leitbild nicht nur als Dokument von Relevanz für die Stadtentwicklung, sondern auch die damit verbundenen Leitbildprozesse.

Das STEK 2020+ umfasst einen analytischen und einen konzeptionellen Teil. Die Analyse zeigt Ausgangslagen, Bedarfe und Potenziale in den unterschiedlichen Sektoren auf und leitet daraus Handlungsbedarfe ab. Der konzeptionelle Teil basiert auf einem „räumlichen Leitbild“, welches in Textform sowie mittels einer schematischen Darstellung näher erläutert wird. Das räumliche Leitbild „Innen- vor Außenentwicklung“ kann hierbei als gemeinsame Handlungsmaxime und somit zentrale Strategie charakterisiert werden (Landeshauptstadt Düsseldorf 2009: 149; Interview 3). Inhaltliche Schwerpunkte werden in Form von drei „Integrierten Projekten“ gesetzt, titulierte als „Wohnen und Wohnumfeld“, „Wettbewerbsfähigkeit“ und „Bewegung“. Zur Implementierung und Erreichung der Zielsetzung wurden 53 konkrete Projekte formuliert. Derzeit befindet sich das STEK 2020+ nach eingehender Evaluation in der Fortschreibung.

2.3.2 Praxis der Stadtgrünentwicklung

Obwohl im STEK 2020+ das Thema „Stadtgrün“ ausgeklammert ist, findet in der Stadt eine umfangreiche Stadtgrünentwicklung statt, welche über verschiedene formelle Instrumente umgesetzt wird. Die Entwicklung, Sicherung und Pflege von Stadtgrün wird in Düsseldorf vor allem über Landschaftspläne im Außenbereich und Grünordnungspläne (GOP) im Innenbereich realisiert.

Die Grünordnungspläne werden als Fachgutachten in den Abwägungsprozessen der Bauleitplanung berücksichtigt und in entsprechender Detaillierungstiefe für drei Maßstabsebenen (Flächennutzungsplan, Städtebauliche Rahmenpläne und Bebauungspläne) erarbeitet (vgl. Kapitel 2.2, Interview 2). Mithilfe dieser Planungsinstrumente werden auch Ziele des räumlichen Leitbilds umgesetzt – etwa der Schutz des Außenbereichs sowie die Vernetzung und Entwicklung innerstädtischer Grün- und Freiflächen (Landeshauptstadt Düsseldorf 2009: 191). Hierzu gehört beispielsweise die schrittweise Realisierung eines (zweiten) Grünen Rings über mehrere Einzelprojekte. Strategisch verzahnt werden die Grünordnungspläne mit anderen fachplanerischen Instrumenten, wie einer

Stadtklimaanalyse, was von einem integrierten Verständnis von Stadtentwicklung zeugt. Über die Grünordnungspläne hinaus werden in Düsseldorf grünrelevante Umweltaspekte in der Bauleitplanung umgesetzt (Interview 2 und 3). Hervorzuheben sind hier:

- Förderung von Dachbegrünungen seit 20 Jahren über Festschreibung in Bebauungsplänen (entsprechend §9 [1], Satz 25 BauGB) sowie über finanzielle Anreize durch Förderprogramme und eine Ermäßigung der Niederschlagswassergebühr (vgl. Hack 2011).
- Bewusster Verzicht auf das beschleunigte Verfahren zur Innenentwicklung nach §13a BauGB, welches in der Fallgruppe der Bebauungspläne unter 20.000 m² Grundfläche einen Wegfall von Ausgleichsmaßnahmen beinhaltet und zur innerstädtischen „Entgrünung“ führen kann (von Zahn 2007: 49 f.).
- Städtebauliche Verträge mit Investoren, welche diese zur Anlage und Pflege öffentlich zugänglicher Grünanlagen auf Neubaustandorten verpflichten (Interview 3).

Diese Beispiele stehen exemplarisch für eine generell große Bedeutung von Stadtgrün in der Düsseldorfer Stadtplanungspraxis.

2.3.3 Zum Verhältnis von Konzept und Praxis

Es kann festgestellt werden, dass sich die fachplanerischen Ressourcen zur Grünentwicklung in ihrer Bedeutung für die Planungspraxis nicht entsprechend im STEK 2020+ widerspiegeln, was auch den verantwortlichen Akteuren bewusst ist (Interviews 1–3). Dass das STEK 2020+ die Realisierung von Stadtgrün-Projekten jedoch nicht einschränkte und teilweise sogar beförderte, ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen: Zunächst einmal ergab die Auswertung der Dokumente und Interviews, dass in der Düsseldorfer Verwaltung ein integriertes Planungsverständnis vorherrscht. In diesem Sinne wurde auch innerhalb konkreter Projekte des STEK 2020+ die Grünentwicklung beispielsweise im Rahmen des Schwerpunktthemas „Wohnen und Wohnumfeld“ gefördert, indem Begrünungen zur Verbesserung der Wohnumfelder bzw. zur Aufwertung von Wohnstandorten gefördert wurden (Interviews 1 und 3). Dass Stadtgrün im STEK 2020+ nicht explizit berücksichtigt wurde, erkannten die beteiligten Akteure bereits im Leitbildprozess und hielten daher für die Fortschreibung fest, dass das Thema „Freiraum und Umwelt“ einen eigenen Schwerpunkt im Folge-STEK bekommen wird (Interview 1 und 3; Landeshauptstadt Düsseldorf 2009: 219).

Die Bedeutung von Stadtgrün wurde also bereits im Leitbildprozess erkannt und folglich auch in der Praxis integriert, noch bevor es zum strategischen Bestandteil des STEK 2020+ wurde. Es handelt sich hierbei also um eine Berücksichtigung *avant la lettre*. Inwieweit Grün in der Stadtentwicklung letztlich integriert und umgesetzt wird, hängt also von den handelnden Akteuren, ihrer Sensibilisierung für das Thema und ihrer Einstellung ab. Darüber hinaus müssen die Akteure über ein entsprechendes Wissen verfügen, welche vielfältigen Funktionen Stadtgrün hat und wie man es entwickeln kann, die Bereitschaft haben, Stadtgrün strategisch in die Stadtentwicklung zu integrieren und letztlich ihre (planerischen) Ressourcen darauf abstimmen bzw. entsprechend einsetzen (Levin-Keitel/Sondermann 2012: 10 ff.).

Diese drei Aspekte sollen nun eingehender betrachtet werden, weil sie erste Anhaltspunkte für eine analytische Beschäftigung mit lokalen Planungspraktiken liefern.

Zunächst einmal geht es um das Wissen der Akteure: Was wissen sie über die Bedeutungen und Funktionen von Stadtgrün in der Stadtentwicklung? Ist ihnen bekannt, dass

Grün in der Stadt das Mikroklima verbessert, dass Grün mittlerweile als weicher Standortfaktor für Hochqualifizierte und Kreative gilt (vgl. Bläser/Danielzyk/Fox-Kämper et al. 2012: 16 ff.)? Erst dann sind die Grundvoraussetzungen einer Integration von Grün in andere Schwerpunkte der Stadtentwicklung gegeben. Dieses generelle Wissen wird auf einer zweiten Bewusstseinssebene im speziellen Kontext verortet, d.h. das jeweilige Fachwissen wird auf den Stadtraum angewandt. Fragen hierzu sind beispielsweise: Welche Flächen sind in der jeweiligen Stadt explizit für ein optimiertes Mikroklima zu begrünen, welche Wohnstandorte können auf welche Weise grün aufgewertet werden? Und mit welchen anderen Nutzungen konkurrieren Grünflächen?

Diese theoretischen Annahmen über Notwendigkeiten und Möglichkeiten der Grünintegration müssen in Ressourcen für das praktische Handeln übersetzt und diese angewandt werden. Inwieweit das Wissen umgesetzt wird, hängt dabei von der Bereitschaft der Akteure ab. Diese spiegelt wider, inwieweit Individuen und Gruppen fähig sind, sich flexibel auf Veränderungen einzustellen und dabei z. B. mit eingespielten Denkweisen und Routinen zu brechen, Eigeninteressen zurückzustellen und neue Prioritäten zu setzen (Levin-Keitel/Sondermann 2012: 10 ff.). Praktischer Ausdruck einer Handlungsbereitschaft sind z. B. die Anpassungen von Flächennutzungsplänen zugunsten des Freiraumschutzes oder das Fördern von Dachbegrünungen mittels eines Förderfonds.

Die praktische Umsetzung erfolgt über Ressourcen, wie Fachkompetenzbereiche, zeitliche, finanzielle und personelle Ausstattungen sowie politische und planerische Instrumente (vgl. Levin-Keitel/Sondermann 2012). Allein innerhalb der städtischen Verwaltung trifft eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure mit eigenen, spezifischen Handlungslogiken und Strategien, unterschiedlichen Herangehensweisen und Fachsprachen aufeinander. So müssen Grünflächen von den Grünflächenämtern gepflegt und unterhalten werden. Diese können andere Einstellungen und Selbstverständnisse haben als die Akteure der räumlichen Gesamtplanung. So sehen Mitarbeiter in Grünflächenämtern ihre Aufgabe in Schutz und Pflege des Bestandsgrüns und weniger als Beitrag zu einer integrierten Stadtentwicklung. Es gibt in Grünflächenämtern teilweise auch Widerstand gegen neue Projekte, weil diese mit zusätzlichen Kosten verbunden sind, welche zu Lasten der Pflege des Bestandsgrüns gehen könnten (Interview 2; Fox-Kämper/Sondermann 2013: 49).

Zusammenfassend betrachtet wird deutlich, dass die Integration von Stadtgrün in die Stadtentwicklungspraxis nicht nur von planerischen Instrumenten abhängt, sondern vor allem auch von den handelnden Akteuren, ihren Einstellungen, Rollen- und Selbstverständnissen.

3 Lokale Kontexte und Planungskulturen

Insbesondere aus dem Düsseldorfer Beispiel lässt sich folgern, dass eine gelungene Stadtgrünentwicklung nicht allein darauf zurückzuführen ist, dass alle Verwaltungsstellen auf ein Leitbild als zentrales Handlungspapier zurückgreifen. Vielmehr geht es um den Leitbildprozess und das gemeinsame Erarbeiten solcher planerischer Instrumente, also der gemeinsamen, inhaltlichen Auseinandersetzung mit einem Thema. In diesem Sinne kommt den handelnden Akteuren eine zentrale Rolle zu. Die Handlungen der Akteure sind dabei nur im Rahmen ihrer lokalen Kontexte zu verstehen. Im Fall von Düsseldorf ist der lokale Planungskontext beispielsweise dadurch gekennzeichnet, dass die Bedeutung von Stadtgrün allgemein anerkannt wird – ohne dass diese im STEK 2020+ explizit dargestellt wird. So stehen individuelle Entscheidungen stets im Bezug zu den Strukturen, innerhalb derer sie ablaufen: dem institutionellen System der Planung. Dieses System kennzeichnet sich einerseits durch geltende Gesetze und politisch-administrativen Auf-

bau und andererseits auch durch Rollen- und Selbstverständnisse, Gewohnheiten und Traditionen (Reimer/Blotevogel 2012: 14 f.; Ernste 2012: 89 ff.) – im Falle von Düsseldorf ist Stadtgrün also als Teil der lokalen Planungstradition zu sehen und zugleich als ein Ausdruck des planerischen Selbstverständnisses, welches die integrierte Behandlung von Stadtgrün miteinschließt. Es kommen also auch kulturelle Elemente zum Vorschein: So können die lokalen Kontexte als Ausdruck lokaler (Planungs-)Kulturen verstanden werden.

Welche Perspektiven eine kulturelle Betrachtung der Planungspraxis (3.1) und der Ansatz der Planungskultur (3.2) eröffnen, wird im Folgenden aufgezeigt.

3.1 Kulturelle Betrachtung der Planungspraxis

Eine kulturelle Betrachtung planerischen Handelns wird in der Theorie bisher kaum abgebildet, ist aber derzeit in der Diskussion um einen *cultural turn* in der Planungstheorie (vgl. Fürst 2007). Um das Kulturelle der räumlichen Planung zu verstehen, lohnt zunächst ein Blick auf den Begriff der Kultur. Dieser kann in einer ersten Annäherung in Abgrenzung zur Natur betrachtet werden: Natur ist das natürlich Gegebene, also die Sphäre der lebenden Umwelt und ihrer Naturgesetze. Kultur umfasst bei dieser Unterscheidung die Sphäre menschlicher Tätigkeiten. Über Sprache und Symbole können Wissen erschlossen, Werte vermittelt und Traditionen weitergegeben werden. Über Handlungen wird sich die Natur zunutze gemacht, Tiere werden gezüchtet, Böden kultiviert und dergleichen mehr (vgl. Zierhofer 2011: 1081 ff.). Anders formuliert kann Kultur verstanden werden als die „Werte, Normen und Handlungsweisen von Menschen und ihre materiellen und immateriellen Ausprägungen, welche von Generation zu Generation tradiert und modifiziert werden und sich von anderen Kulturen unterscheiden“ (Gullestrup 2009: 4, übersetzt).

Wie ein *cultural turn* in der Planungstheorie aussehen könnte, zeigt eine Betrachtung des *cultural turns* in der Humangeographie, welcher in den 1980er Jahren begann und als *Kulturalisierung des Raums* (im Gegensatz zur *Verräumlichung von Kultur*) verstanden werden kann. Sukzessive setzte sich damals die Erkenntnis durch, dass Räume nicht objektiv gegeben sind und dementsprechend eindeutig identifiziert und abgegrenzt werden können, sondern dass sie über Sprache, Symbole und Alltagspraktiken konstruiert werden (vgl. Lossau 2007: 31). Aus dem *cultural turn* in der Geographie lässt sich lernen, dass Räume nicht per se gegeben sind, sondern von Subjekten und Gruppen auf kulturelle Art und Weise wahrgenommen, bewertet und durch Handlungen hergestellt werden. Die Ergebnisse menschlichen Handelns können dementsprechend durch eine „kulturelle Brille“ betrachtet werden: So kann z. B. gefragt werden, welches Wissen und welche Fähigkeiten einer geplanten Bodennutzung zugrunde liegen. Die verschiedenen kulturellen Ausdrucksformen können identifiziert, zusammengefasst und miteinander verglichen werden. So lassen sich Gemeinsamkeiten und Unterschiede feststellen, also Kulturen erkennen bzw. konstruieren (Wardenga 2006: 31).

Überträgt man diese Gedanken auf die räumliche Planung, können einige Lücken geschlossen werden, die bisherige Ansätze zur Erforschung von Planungspraktiken offen gelassen haben. So geht es nicht mehr allein um Planungssysteme und Planungspraktiken, sondern auch um deren kulturelle Kontexte, welche man zusammenfassend als „Planungskulturen“ bezeichnen kann. Dieser Ansatz ist vor allem aus zwei Gründen interessant:

Erstens sensibilisiert die Beschäftigung mit Planungskulturen für die kulturelle Vielfalt räumlicher Entwicklungen, welche prinzipiell an jedem Ort und in jeder Region unter-

schiedlich sein können: So gibt es immer spezifische institutionelle Kontexte, Traditionen und Werte, die sich von anderen räumlichen Kontexten unterscheiden (Ernste 2012: 88 f.).

Zweitens trägt eine Betrachtung der Kultur von räumlicher Planung dazu bei, die in Planungsprozessen involvierten Akteure als bewusst handelnde Subjekte zu verstehen, welche die Fähigkeit haben, Regeln und Normen entsprechend eigener Motivationen zu interpretieren. Diese individuellen Unterschiede liegen in den spezifischen biographischen Hintergründen, Fähigkeiten, dem Wissen, den Einstellungen, Talenten, Motiven und Kompetenzen der Akteure begründet, welche folglich in der Analyse miteinbezogen werden können (Ernste 2012: 88 f.).

Diese Gedanken sollen nun zu einem Planungskultur-Modell zusammengeführt werden, welches als analytischer Ansatz dazu dienen kann, die Planungspraxis auf eine kulturelle Weise zu betrachten und zu verstehen.

3.2 Planungskultur als analytischer Ansatz

Planungskultur als einen analytischen Forschungsansatz zu verstehen, heißt Planungssysteme und -praktiken als Teil der Kultur einer Gesellschaft zu betrachten (Nuisl 2008: 11) und die verschiedenen planerischen Ansätze, Instrumente und Strategien als spezifische Ausprägungen einer nationalen, regionalen oder lokalen Kultur zu sehen. Dabei geht es explizit nicht um eine Bewertung der jeweiligen Planungskultur (im Sinne einer Best-Practice-Analyse), sondern um das Verstehen der Besonderheiten.

Bisher gibt es allerdings keine einheitliche Definition von Planungskultur, ebenso wenig wie eine Verankerung des Begriffs in der Planungstheorie. Die unterschiedlichen Facetten der bisherigen Verwendung des Begriffs dienen beispielsweise

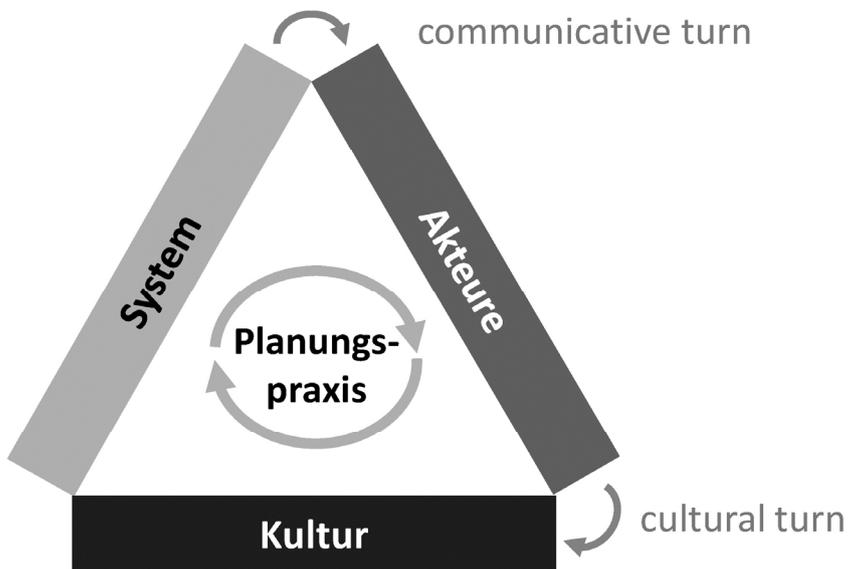
- zur Darstellung nationaler Besonderheiten unterschiedlicher politischer Systeme (Nadin 2012),
- zur Unterscheidung von Planungssystemen und (kulturellen) Planungspraktiken (Reimer/Blotevogel 2012),
- als Erklärungsversuch der unterschiedlichen Ergebnisse von Planung („different outcomes of particular spatial planning processes“, Ernste 2012: 87),
- zur Beschreibung der Umsetzung von Planungen (Friedmann 2005) und letztlich
- zum besseren Verstehen von Planungsprozessen, die sich als Praktiken innerhalb eines Systems vollziehen (Fürst 2007).

Deutlich wird, dass dem Begriff „Planungskultur“ kein homogenes, fachinternes Verständnis zugrunde liegt und dementsprechend Planungskultur als analytisches Untersuchungskonzept keinem allgemein anerkannten System oder Modell folgt. Dennoch scheint die kulturelle Betrachtung von Planungsprozessen das Potenzial zu bergen, einem bisher unerreichten Ziel näher zu kommen, nämlich planerisches Handeln besser zu verstehen. Oder, wie in diesem Beitrag, der lokalspezifischen Kultur der Stadtgründentwicklung in Düsseldorf auf die Spur zu kommen.

Um zu einem entsprechenden Planungskultur-Modell zu kommen, widmen wir uns zunächst einmal der Planungspraxis. Diese kann aus verschiedenen Blickwinkeln theoretisiert werden (vgl. Abb. 1). In vereinfachter Form kann man das System der räumlichen Planung, ihre Akteure und deren Kultur betrachten. Diese Perspektiven ergänzen und

überlagern sich, wobei jede neue Perspektive zugleich einen *turn* in der Planungstheorie repräsentiert.

Abb. 1: Theoretische Perspektiven auf die Planungspraxis



Das System der räumlichen Planung ist die Grundlage jeder planungsrelevanten Analyse. Hier werden die rechtlichen, politisch-administrativen und organisatorischen Elemente betrachtet, welche den Kontext planerischer Handlungen bilden (Ernste 2012: 88; Hohn 2002: 702; Keller/Koch/Selle 1993: 75). Die Systemebene wird seit Beginn der Planungsforschung betrachtet.

Mit dem *communicative turn* (Healey 1996) wurde diese Perspektive erweitert: Hier werden die Akteure und Akteurskonstellationen, ihre Handlungen und Interaktionen stärker in den Fokus genommen. Diese theoretische Perspektive entspricht dem Ideal kommunikativ-kooperativer Planung in der Praxis. In der Planungsforschung werden diese Aspekte insbesondere im Rahmen von Governance-Ansätzen erforscht und dargestellt (Nuisl/Heinrichs 2011; Fürst 2007: 3 f.; Kilper 2010).

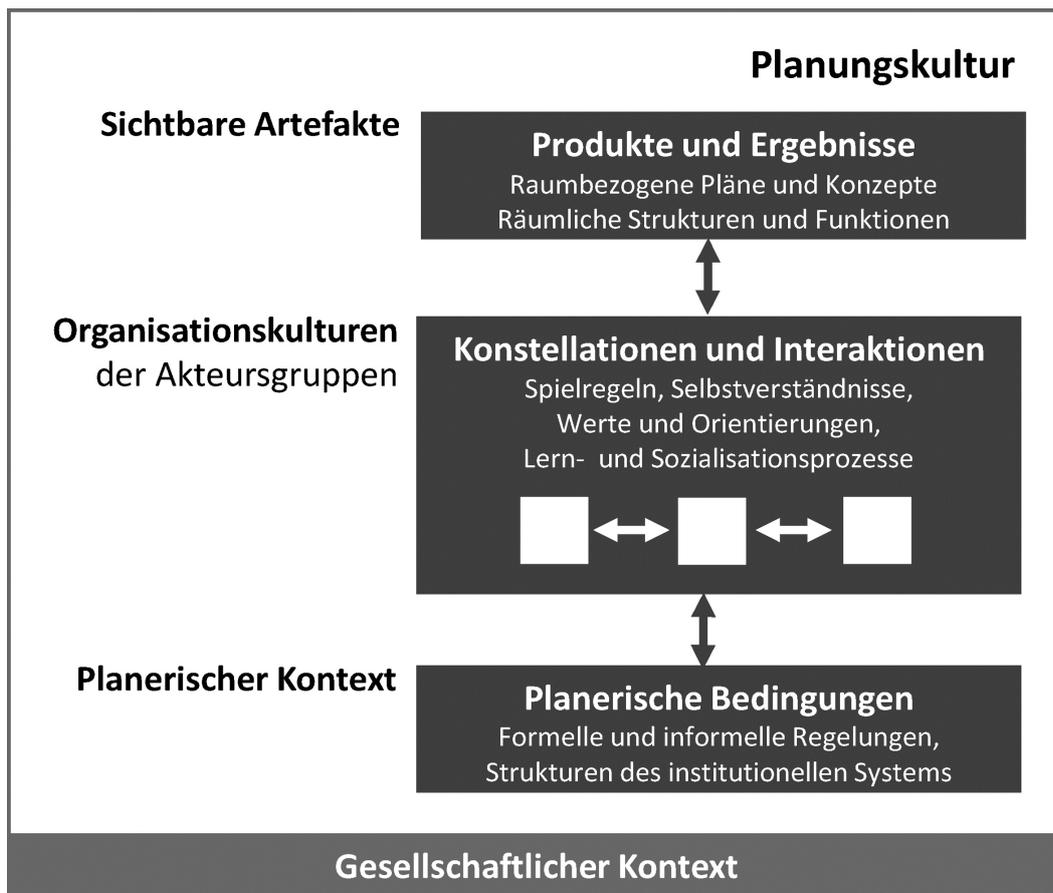
Eine dritte Perspektive auf die Planungspraxis ist die Kultur als omnipräsente Matrix, welche sowohl das System als auch die Akteure durch eine „kulturelle Brille“ betrachtet. Im Sinne eines *cultural turn* werden die Wahrnehmung, Planung und Herstellung von Räumen in ihren Abhängigkeiten von kulturellen Einflüssen und deren Wirkungsgefügen betrachtet (Ernste 2012: 89; Knieling/Othengrafen 2009: 55 f.).

Natürlich ist es nicht zielführend, nur eine der drei Perspektiven auf die Planungspraxis zu verfolgen, im Gegenteil, alle drei Perspektiven haben ihre Berechtigung und müssen im Sinne einer ganzheitlichen Analyse von Planungsprozessen mit in Betracht gezogen werden. Dementsprechend gilt es, alle drei Ebenen (System, Akteure, Kultur) zu integrieren.

Im Mittelpunkt der Analyse von Planungskulturen stehen die Akteure mit ihren Konstellationen und Interaktionen (vgl. Abb. 2). Auf dieser Ebene geht es vor allem um das Zusammenspiel von verschiedenen Organisationen (z. B. Stadtplanungsämter, Fachplanungsstellen und zivilgesellschaftliche Gruppen) und ihren spezifischen Organisationskulturen. Innerhalb dieser Organisationskulturen haben die verschiedenen Individuen

eine gemeinsame Kultur von bestimmten Werten, Traditionen, Sprachen (etc.) entwickelt, welche sie von den anderen Organisationskulturen unterscheiden. Im Zusammenspiel, also in der spezifischen Konstellation und Interaktion der verschiedenen Organisationen mit ihren Kulturen entsteht im planerischen Kontext eine spezifische Planungskultur. Diese Organisationskulturen werden im planerischen Kontext analysiert und in Beziehung zu den Ergebnissen kultureller Aushandlungen, nämlich den sichtbaren Artefakten, gesetzt. Die Analyse der Planungskulturen kann auf verschiedenen räumlichen, zeitlichen und inhaltlichen Ebenen erfolgen (lokal – national, früher – heute, Fachplanung – räumliche Gesamtplanung), wobei sich diese Ebenen vielfältig überschneiden.

Abb. 2: Analytisches Modell der Planungskultur



Selbstverständlich basieren Planungskulturen immer auf der Kultur einer Gesellschaft (vgl. Abb. 2), beziehungsweise sie sind ein Teil davon. Da hier jedoch Planungskultur als analytischer Forschungsansatz für die räumliche Planung betrachtet wird, ist die Betrachtungsebene des gesellschaftlichen Kontexts zwar von Bedeutung, jedoch eher als rahmengebend für die räumlichen Planungen. Sie zählt somit nicht zur Planungskultur im engeren Sinne und wird entsprechend fallbezogen mitberücksichtigt.

Zusammenfassend kann Planungskultur also wie folgt definiert werden: Planungskulturen sind kulturelle Systeme, die sich im Zusammenspiel von Organisationskulturen (der beteiligten Akteursgruppen) im Kontext der räumlichen Planung herausbilden. Sie werden durch kulturelle Artefakte sichtbar und lassen sich durch räumliche, zeitliche und inhaltliche Kriterien von anderen Planungskulturen abgrenzen.

Im Folgenden wird nun das analytische Modell von Planungskultur (vgl. Abb. 2) in seinen drei Betrachtungsebenen charakterisiert.

Sichtbare Artefakte

Die Bedeutung sichtbarer Artefakte für die jeweilige Planungskultur ist (im wahrsten Sinne) offensichtlich: Die heutigen räumlichen Strukturen und Funktionen sind kulturelle Artefakte und als Ergebnisse von Planungen zu deuten. Zugleich sind sie Ausgangspunkte neuer räumlicher Planungen. So erfordert beispielsweise die Struktur einer mittelalterlichen Stadt mit engen Gassen und denkmalgeschützter Bausubstanz eine andere Grünentwicklung als ein Wohnquartier der 1970er Jahre mit großflächigen Grünanlagen. Die sichtbaren Artefakte beinhalten nicht nur räumliche Strukturen sowie Funktionen und Nutzungen, sondern darüber hinaus auch raumbezogene Pläne und Konzepte, also Produkte und Ergebnisse räumlicher Planungen, welche *vor* der konkreten baulichen Umsetzung entstehen. Hierzu gehören auch planerische Instrumente wie z.B. Masterpläne oder integrierte Stadtentwicklungskonzepte. Auf dieser Ebene können direkte Bezüge zu den wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Entwicklungen der Stadt hergestellt werden.

Wie bereits erwähnt, ist Düsseldorf ein Good-Practice-Beispiel für die kommunale Grünentwicklung, was sich unter anderem an zahlreichen Grünanlagen im verdichteten Innenbereich und dem gezielten Einsatz planerischer Instrumente zur Förderung des Stadtgrüns nachvollziehen lässt. Dies ist einerseits auf die Wertschätzung von Stadtgrün durch die Planenden zurückzuführen, aber auch auf die exzellenten wirtschaftlichen Ausgangsbedingungen: So verfügt die wachsende Stadt Düsseldorf über einen ausgeglichenen Haushalt und eine hohe Nachfrage auf dem Immobilienmarkt. Dementsprechend verfügt sie über eine vergleichsweise günstige Verhandlungsposition gegenüber Investoren und hat entsprechende Handlungsspielräume. Dies zeigt sich beispielsweise an den Auflagen zur Grünentwicklung in städtebaulichen Verträgen, welche von den Investoren erfüllt werden müssen (vgl. Kapitel 2.3.2).

Organisationskulturen der Akteursgruppen

Die Ebene der Akteure umfasst alle Individuen und Gruppen, welche auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene in räumliche Planungen involviert sind. Hierzu gehören die für räumliche Planung zuständigen Ämter und Behörden (z.B. Stadtplanungsämter, Grünflächenämter und Bauministerien), zivilgesellschaftliche Akteursgruppen (z.B. Bürgerinitiativen) und wirtschaftliche Akteure, insbesondere aus der Immobilienwirtschaft. Auf dieser Ebene werden die spezifischen Konstellationen und Interaktionen der Akteure betrachtet (vgl. Nuissl/Heinrichs 2011; Fürst 2007: 3 f.), wobei der Schwerpunkt auf den Wahrnehmungen, Bewertungen und daraus resultierenden Handlungen der Akteure liegt. Die Betrachtung von Akteuren in Planungsprozessen im Kontext der räumlichen Planung ist allerdings keineswegs neu, sondern wird sowohl theoretisch hergeleitet (insbesondere durch den „Akteurszentrierten Institutionalismus“; Scharpf 2000) als auch praktisch im Rahmen von Governance-Analysen angewandt (Fürst 2007; Nuissl/Heinrichs 2011). Das „Neue“ und spezifisch „Kulturelle“ am Planungskultur-Ansatz besteht vielmehr darin, die unterschiedlichen Akteursgruppen als Organisationen zu verstehen, welche sich durch spezifische Organisationskulturen kennzeichnen. Organisationen werden dabei als organisierte Zusammenschlüsse von Akteuren aufgefasst, welche mehr oder weniger stark institutionalisiert sind. In diesem Sinne handelt es sich sowohl

bei Stadtplanungsämtern als auch bei Bürgerinitiativen um Organisationen mit jeweils eigener Kultur.

Organisationskultur wird hier als ein Ergebnis von Sozialisierungs- und Lernprozessen verstanden, welche innerhalb einer Organisation ablaufen. Diese basieren auf unsichtbaren *concepts* (wie Werte und Philosophien) und führen zur Herausbildung gemeinsamer Orientierungsmuster, die zu Handlungsprämissen gemacht werden, zur Entwicklung gemeinsamer (informeller) Spielregeln und prägen das Selbstverständnis einer Organisation.

Von Außenstehenden wird eine Organisationskultur vor allem durch die beobachtbaren *perceptas* wahrgenommen, welche in dieser Arbeit als sichtbare Artefakte (s. o.) bezeichnet werden.

Das Konzept der Organisationskultur basiert auf dem kulturtheoretischen Ansatz von Schein (2003). Dieser Ansatz wurde von Faust (2003: 69 ff.) auf öffentliche Verwaltungen und von Othengrafen (2012: 60 ff., 186 ff.) auf die räumliche Planung übertragen und dargestellt. Da öffentliche Verwaltungen auf diversen Ebenen für räumliche Planungen verantwortlich sind, erscheint dieser Ansatz als besonders geeignet zur kulturellen Analyse der räumlichen Planung.

Auf das Fallbeispiel bezogen, kennzeichnet sich die Düsseldorfer Planungspraxis durch drei Aspekte:

- Die Verwaltungsakteure weisen eine hohe Bereitschaft auf, sich an integrierten Stadtentwicklungskonzepten und ihrer Umsetzung zu beteiligen, haben also ein gemeinsames Orientierungsmuster entwickelt.
- Sie haben sich im Vorfeld auf gemeinsame Spielregeln geeinigt und setzen diese auch gemeinsam um, indem sie z. B. das Stadtentwicklungskonzept als fortlaufenden und offenen Prozess betrachten und gestalten (Interviews 1 und 3).
- Die Umsetzung des Stadtentwicklungskonzeptes erfolgt mittels konkreter Projekte (*perceptas*/Artefakte), was von einer hohen praktischen Relevanz des Konzepts zeugt und dieses zugleich für Außenstehende erfahrbar macht.

Diese Faktoren scheinen ausschlaggebend dafür zu sein, dass Düsseldorf eine umfangreiche Stadtgrünentwicklung betrieben hat, obwohl das Thema im Stadtentwicklungskonzept (STEK 2020+) – der zentralen Handlungsgrundlage in der Stadtplanung – ausgeklammert wurde. Dies führen wir auf eine lokale Planungskultur zurück, die gekennzeichnet ist durch eine Bereitschaft und Fähigkeit zum gemeinsamen Lernen und Handeln sowie zum flexiblen und offenen Umgang mit Veränderungen und Unsicherheiten (Levin-Keitel/Sondermann 2012).

Planerischer Kontext

Die Konstellationen und Interaktionen der Akteure sind eingebettet in einen planerischen Kontext, welcher die formellen und informellen Regelungen (z. B. Gesetze) und die Strukturen des institutionellen Planungssystems (z. B. Regelung von Zuständigkeiten und Befugnissen) beinhaltet. Während die sichtbaren Artefakte nicht allein der räumlichen Planung zugeordnet werden können, da es auch ungeplante Entwicklungen gibt, umfasst der planerische Kontext ganz konkret die spezifischen Rahmenbedingungen der räumlichen Planung. Schlüsselfragen sind beispielsweise: Wie wird die räumliche Planung organisiert, welche Spielregeln müssen beachtet werden, welchen Stellenwert hat Planung in der kommunalen Politik und Verwaltung? Welche Planungsinstrumente wer-

den wie angewandt und welche Gültigkeit besitzen diese? Zum planerischen Kontext zählen somit rechtliche Rahmenbedingungen wie das Baurecht oder fachplanerische Rechtsgrundlagen, administrative und organisatorische Regelungen wie hierarchische Stellungen und zu beteiligende Akteure sowie Verfahrensabläufe (vgl. Ernste 2012: 88; Reimer/Blotevogel 2012: 13 f.; Keller/Koch/Selle 1993: 75). Der planerische Kontext ist der zentrale Ausgangspunkt von Akteuren und ihren spezifischen Wahrnehmungen, Bewertungen und Handlungen.

Die Düsseldorfer Stadtgrünentwicklung zeichnet sich auf dieser Ebene beispielsweise durch ein traditionell stark verankertes Verständnis von integrierter Stadtentwicklung aus. Daraus folgt eine kreative und anwendungsorientierte Umsetzung planerischer Möglichkeiten. Dies wird in der Anwendung bestimmter Paragraphen des Baugesetzbuches zur Grünsicherung und -entwicklung deutlich (vgl. Kapitel 2.3.2).

4 Fazit und Ausblick

Ausgehend von der Beobachtung, dass dieselben planerischen Instrumente in verschiedenen lokalen Kontexten unterschiedlich angewandt werden, lanciert der Beitrag die Idee, dies als Ausdruck vielfältiger lokaler Planungskulturen zu deuten und skizziert anhand des Beispiels der Düsseldorfer Stadtgrünentwicklung ein analytisches Verständnis von Planungskultur.

So kann am Fallbeispiel nachvollzogen werden, wie stark die praktische Umsetzung eines Themas von der lokalen Planungskultur abhängt. Der planerische Kontext (z. B. das Baugesetzbuch) wird von den handelnden Akteuren entsprechend ihrer spezifischen Wahrnehmungen, Bewertungen und Handlungen in konkrete Artefakte (z. B. Stadtgrün-Projekte) übersetzt (vgl. Kapitel 2.3.3). Die Akteursgruppen, welche hier als Organisationen mit spezifischen Kulturen verstanden werden, handeln dabei entsprechend ihrer jeweiligen Traditionen und Verständnisse. So dominiert in Düsseldorf beispielsweise ein planerisches Selbstverständnis, was auf die Integration aller Belange abzielt. Dementsprechend ist auch das „Fehlen“ von Stadtgrün im Stadtentwicklungskonzept kaum von Bedeutung, da Stadtgrün traditionell ohnehin berücksichtigt wird. Ein weiteres Kennzeichen der Düsseldorfer Planungskultur ist die Bereitschaft von verschiedenen Verwaltungseinheiten, sich an kollektiven Planungsprozessen zu beteiligen, diese offen zu gestalten und gemeinsam zu lernen (vgl. Kapitel 3.3).

Abstrahiert man die Erkenntnisse aus der Theorie und der Fallstudie, kann zusammenfassend gefolgert werden, dass planerische Instrumente ihre Wirkung in Abhängigkeit von der lokalen Planungskultur entfalten. Um diese zu verstehen, bedarf es fallspezifischer Betrachtungen der Planungspraxis aus einer kulturellen Perspektive. In diesem Sinne kann sich auch ein *cultural turn* in der Planungstheorie vollziehen. Hierzu scheinen drei Schritte notwendig zu sein:

1. *Verständnis*: Es bedarf eines grundlegenden Verständnisses von räumlicher Planung als kultureller Aushandlung räumlicher Entwicklung. Die räumliche Planung „als institutionelles System und als Praxis“ wird dabei als eine „kulturelle Ausdrucksform“ verstanden (Nuissl 2008: 11).
2. *Perspektive*: Betrachtet man räumliche Planung mit einer „kulturellen Brille“, stehen die Akteure im System der räumlichen Planung und Entwicklung im Vordergrund der Betrachtung. Ihre Wahrnehmungen, Bewertungen und ihr (gemeinsames) Handeln in spezifischen Kontexten werden als essentielle Bestandteile einer Planungskultur

verstanden (vgl. auch Healey 2012a; Healey 2012b; Knieling/Othengrafen 2009: 43, 51ff.; Fürst 2007: 1; Huning 2004).

3. *Analyse*: Um einen *cultural turn* in den Planungswissenschaften praktisch umzusetzen, bedarf es analytischen Auseinandersetzungen mit der Kultur der Planung, also fallspezifischen Analysen von Planungskulturen.

Die Schwierigkeit einer wissenschaftlichen Analyse der kulturellen Ebene von Planungsprozessen liegt nicht nur in der wenig greifbaren Materie (im Gegensatz zu planungsrechtlichen Grundlagen), sondern auch in der komplexen Überlagerung von Ebenen (Individuum-Gruppe, Lokal-National etc.). Es sind daher empirische Fallstudien notwendig, um den hier skizzierten Planungskultur-Ansatz weiterzuentwickeln und zugleich Erkenntnisse über unterschiedliche Planungskulturen zu erlangen.

Das Ziel, Planungskulturen zu analysieren, ist dabei nicht die Identifizierung von guten, neuen, kommunikativen Planungskulturen, sondern findet seinen eigenen Sinn im Verstehen der kulturellen Strukturen und Prozesse der räumlichen Planung. Im Ergebnis von analytischen Vergleichen der Planungspraxis können einerseits die Vielfalt parallel existierender Planungskulturen und andererseits der Wandel von Planungskulturen im Laufe der Zeit dargestellt werden (vgl. Reimer/Blotevogel 2012: 7 f.; Keller/Koch/Selle 2006: 279 f.). Praktische Ziele solcher Analysen können die Überbrückung von kulturellen Differenzen und Problemen der Planungspraxis sein. Indem für die Existenz und Beschaffenheit örtlich-spezifischer Planungskulturen sensibilisiert wird, können auch planerische Instrumente vor Ort erarbeitet werden, welche ebendieser Planungskultur entsprechen. Auch mit auftretenden Problemen oder Konflikten zwischen unterschiedlichen Akteursgruppen kann besser umgegangen werden, wenn man sich bewusst macht, wer wo warum wie handelt (vgl. Ernste 2012: 89; Knieling/Othengrafen 2009: 54).

Als analytischer Forschungsansatz birgt Planungskultur das Potenzial, Diskrepanzen zwischen Theorie und Praxis und zwischen unterschiedlichen Umsetzungen planerischer Ansätze, Strategien etc. zu erklären und die kulturelle Vielfalt räumlicher Planungen in Zeit und Raum zu verstehen.

Literatur

- Becker, H. (2010): Leitbilder. In: Henckel, D.; Kuczkowski, K.; Lau, P.; Pahl-Weber, E.; Stellmacher, F. (Hrsg.): Planen – Bauen – Umwelt: Ein Handbuch. Wiesbaden, 308-312.
- Bläser, K.; Danielzyk, R.; Fox-Kämper, R.; Funke, L.; Rawak, M.; Sondermann, M. (2012): Urbanes Grün in der integrierten Stadtentwicklung. Strategien, Projekte, Instrumente. Forschungsbericht im Auftrag des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2011): Klimawandelgerechte Stadtentwicklung: Ursachen und Folgen des Klimawandels durch urbane Konzepte begegnen. Berlin. = Forschungen 149.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): Integrierte Stadtentwicklung als Erfolgsbedingung einer nachhaltigen Stadt. Hintergrundstudie zur „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ der deutschen Ratspräsidentschaft. Bonn. = BBR-Online-Publikation 08/07.
- Brake, K. (2010): Strategische Stadtentwicklungskonzepte. In: Henckel, D.; Kuczkowski, K.; Lau, P.; Pahl-Weber, E.; Stellmacher, F. (Hrsg.): Planen – Bauen – Umwelt: Ein Handbuch. Wiesbaden, 509-511.

- Bundesregierung (2008): Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel. Beschluss des Bundeskabinetts vom 17.12.2008.
http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/das_gesamt_bf.pdf (16.04.2014).
- Byrne, J.; Sipe, N. (2010): Green and open space planning for urban consolidation – A review of the literature and best practice. Brisbane. = Issues Paper 11 – Urban Research Program, Griffith University.
- Deutscher Städtetag (2013): Beteiligungskultur in der integrierten Stadtentwicklung. Arbeitspapier der Arbeitsgruppe Bürgerbeteiligung des Deutschen Städtetages. Berlin/Köln.
- DRL – Deutscher Rat für Landespflege (2006): Durch Doppelte Innenentwicklung Freiraumqualitäten erhalten. In: DRL – Deutscher Rat für Landespflege (Hrsg.): Freiraumqualitäten in der zukünftigen Stadtentwicklung. Bonn, 5-38. = Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege 78.
- Ernste, H. (2012): Framing Cultures of Spatial Planning. In: *Planning Practice & Research* 27 (19), 87-101.
- Faust, T. (2003): Organisationskultur und Ethik: Perspektiven für öffentliche Verwaltungen. Berlin.
- Fleischhauer, M. (2008): Kritische Reflexion. In: BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2008): Raumentwicklungsstrategien zum Klimawandel. Dokumentation der Fachtagung am 30. Oktober 2007 im Umweltforum Berlin. Bonn, 25-26. = BBR-Online-Publikation 11/2008.
- Fox-Kämper, R.; Sondermann, M. (2013): Strategie Grüne Stadt. Ansätze kommunaler Grünentwicklung. In: *RaumPlanung* 169 (4), 47-51.
- Friedmann, J. (2005): Planning Cultures in Transition. In: Sanyal, B. (Hrsg.): *Comparative Planning Cultures*. New York, 29-44.
- Fürst, D. (2007): Planungskultur. Auf dem Weg zu einem besseren Verständnis von Planungsprozessen? In: *PND-Online* 3/2007, 1-15.
- Gullestrup, H. (2009): Theoretical Reflections on Common European (Planning-) Cultures. In: Knieling, J.; Othengrafen, F. (Hrsg.): *Planning Cultures in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*. London, 3-21.
- Hack, J. (Umweltamt Düsseldorf) (2011): Düsseldorf von oben – die Gründachkarte der Stadt. Präsentation auf dem Workshop „Klimawandel und die Bedeutung des Öffentlichen Grüns für die städtische Wohn- und Lebensqualität“ der Natur- und Umweltschutzakademie NRW am 6. April 2011 in Recklinghausen.
- Healey, P. (1996): The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formations. In: *Environment and Planning B* 23 (2), 217-234.
- Healey, P. (2012a): Performing Place Governance Collaboratively. Planning as a Communicative Process. In: Gottweis, H.; Fischer, F. (Hrsg.): *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice*. Durham/London, 58-82.
- Healey, P. (2012b): Re-enchanting democracy as a mode of governance. In: *Critical Policy Studies* 6 (1), 19-39.
- Helbrecht, I. (2001): Planungskultur und die Urbanität des Sokrates: Von der Beteiligung zur Begegnung. In: SRL (Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung) (Hrsg.): *Planung – Prozess – Kultur. Planungskultur und Produktionsbedingungen von Stadt. Tagungsdokumentation der SRL Halbjahrestagung 2001*. Berlin, 27-35. = SRL Schriftenreihe 50.
- Hohn, U. (2002): Planungsstrukturen und Steuerungsformen in der japanischen Stadtplanung – Gegen-, Neben- und Miteinander von Top-down- und Bottom-up-Strategien. In: Mayr, A.; Meurer, M.; Vogt, J. (Hrsg.): *Stadt und Region. Dynamik von Lebenswelten*. Leipzig, 701-712.
- Huning, S. (2004): Der Weg ist das Ziel: Planung als gemeinsames Handeln. In: Altrock, U.; Güntner, S.; Huning, S.; Peters, D. (Hrsg.): *Perspektiven der Planungstheorie*. Berlin, 45-56.
- Keller, D.A.; Koch, M.; Selle, K. (1993): „Entweder-Oder“ und „Und“. Erste Impressionen der Erkundungen zum Thema Planungskultur in vier Ländern. In: *disP* 115, 74-84.

- Keller, D.A.; Koch, M.; Selle, K. (2006): Verständigungsversuche zum Wandel der Planungskulturen. Ein Langzeit-Projekt. In: Selle, K. (Hrsg.): Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Planung neu denken 1. Dortmund, 279-291.
- Kilper, H. (2010): Government und Governance. In: Henckel, D.; Kuczkowski, K.; Lau, P.; Pahl-Weber, E.; Stellmacher, F. (Hrsg.): Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch. Wiesbaden, 203-209.
- Knieling, J. (2006): Leitbilder und strategische Raumentwicklung. Planungstheoretische Einordnung und Diskussion der neuen Leitbilder für die deutsche Raumentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung 64 (6), 473-485.
- Knieling, J.; Othengrafen, F. (2009): En route to a theoretical model for comparative research on planning cultures. In: Knieling, J.; Othengrafen, F. (Hrsg.): Planning Cultures in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning. London, 39-62.
- Kuder, T. (2008): Leitbildprozesse in der strategischen Planung. In: Hamedinger, A.; Breitfuss, A.; Dangschat, J.S.; Frey, O. (Hrsg.): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat. Wiesbaden, 178-192.
- Landeshauptstadt Düsseldorf (Stadtplanungsamt) (Hrsg.) (2009): Stadtentwicklungskonzept Düsseldorf 2020+ – Wachstum fördern, Zukunft gestalten. Düsseldorf. = Beiträge zur Stadtplanung und Stadtentwicklung in Düsseldorf 20.
- Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt (2007). Angenommen anlässlich des Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24./25. Mai 2007.
<http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/34480/publicationFile/518/leipzig-charta-zurnachhaltigeneuropaeischen-stadt-angenommen-am-24-mai-2007.pdf> (16.04.2014).
- Levin-Keitel, M.; Sondermann, M. (2012): Die anpassungsfähige Stadt. Wunsch, Leitbild und Planungspraxis. In: RaumPlanung 164 (5), 8-13.
- Lossau, J. (2007): Räume von Bedeutung. Spatial turn, cultural turn und Kulturgeographie. In: Csáky, M.; Leitgeb, C. (Hrsg.): Kommunikation – Gedächtnis – Raum. Kulturwissenschaften nach dem „Spatial Turn“. Bielefeld, 29-43.
- Marx, S.-P. (2008): Stadtplanung zwischen Umbruch und Kontinuität. In: Hamedinger, A.; Breitfuss, A.; Dangschat, J.S.; Frey, O. (Hrsg.): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat. Wiesbaden, 87-101.
- Mayring, P. (2010): Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken. Weinheim.
- Nadin, V. (2012): International Comparative Planning Methodology: Introduction to the Theme Issue. In: Planning Practice & Research 27 (1), 1-5.
- Nuissl, H. (2008): Umfrage zur „Planungskultur“. In: PND Online 1/2008, 11.
- Nuissl, H.; Heinrichs, D. (2011): Fresh Wind or Hot Air – Does the Governance Discourse Have Something to Offer to Spatial Planning? In: Journal of Planning Education and Research 31 (1), 47-59.
- Othengrafen, F. (2012): Uncovering the Unconscious Dimensions of Planning. Using Culture as a Tool to Analyse Spatial Planning Practices. Farnham.
- Othengrafen, F.; Reimer, M. (2013): The embeddedness of planning in cultural contexts: theoretical foundations for the analysis of dynamic planning cultures. In: Environment and Planning A 45 (6), 1269-1284.
- Reimer, M.; Blotevogel, H.H. (2012): Comparing Spatial Planning Practice in Europe: A Plea for Cultural Sensitization. In: Planning Practice & Research 27 (1), 7-24.
- Scharpf, F.W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.
- Schein, E.H. (2003): Organisationskultur – The Ed Schein Corporate Culture Survival Guide. Bergisch-Gladbach.
- Selle, K. (1994): Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum Kooperativen Handeln. Ein Werkbuch. Dortmund. = Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 69.

- Selle, K. (2007): Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung. Auf dem Weg zu einer kommunikativen Planungskultur? Alltägliche Probleme, neue Herausforderungen. In: Informationen zur Raumentwicklung 1, 63-71.
- Swanwick, C.; Dunnett, N.; Woolley, H. (2003): Nature, Role and Value of Green Space in Towns and Cities: An overview. In: Built Environment 29 (2), 94-106.
- Spanish Presidency (2010): Toledo Informal Ministerial Meeting on Urban Development Declaration. <http://www.eukn.org/dsresource?objectid=159556> (16.04.2014).
- Wardenga, U. (2006): Raum- und Kulturbegriffe in der Geographie. In: Dickel, M.; Kanwischer, D. (Hrsg.): TatOrte. Neue Raumkonzepte didaktisch inszeniert. Berlin, 21-47. = Praxis Neue Kulturgeographie 3.
- Weiland, U. (2010): Nachhaltige Stadtentwicklung. In: Henckel, D.; Kuczkowski, K.; Lau, P.; Pahl-Weber, E.; Stellmacher, F. (Hrsg.): Planen – Bauen – Umwelt: Ein Handbuch. Wiesbaden, 343-347.
- von Haaren, C. (2004): Werthintergrund, Ziele und Aufgaben der Landschaftsplanung. In: von Haaren, C. (Hrsg.): Landschaftsplanung. Stuttgart, 32-70.
- von Zahn, K. (2007): Bebauungspläne der Innenentwicklung. Eine kritische Würdigung aus kommunaler Sicht. In: Planerin 6, 49-50.
- Zierhofer, W. (2011): Natur und Kultur als Konstruktionen. / Natur und Kultur in der Moderne. In: Gebhardt, H.; Glaser, R.; Radtke, U.; Reuber, P. (Hrsg.): Geographie. Physische Geographie und Humangeographie. Heidelberg, 1080-1084.

Autoren

Meike Levin-Keitel ist Dipl.-Ing. der Landschafts- und Freiraumplanung und arbeitet als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Umweltplanung der Leibniz Universität Hannover. Derzeit promoviert sie zum Thema „Innerstädtische Flusslandschaften im Spiegel der lokalen Planungskultur“.

Martin Sondermann ist Dipl.-Geograph und arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Umweltplanung der Leibniz Universität Hannover. Derzeit promoviert er zum Thema „Planungskulturen in der kooperativen Stadtgrünentwicklung“.