

Frank Othengrafen  
Brigitta Schmidt-Lauber  
Christine Hannemann  
Jörg Pohlan  
Frank Roost (Hrsg.)



Jahrbuch StadtRegion 2015/2016  
**Schwerpunkt: Planbarkeiten**



Verlag Barbara Budrich



# Jahrbuch StadtRegion 2015/2016

herausgegeben von

Frank Othengrafen, Hannover

Brigitta Schmidt-Lauber, Wien

Christine Hannemann, Stuttgart

Jörg Pohlen, Hamburg

Frank Roost, Dortmund

Frank Othengrafen • Brigitta Schmidt-Lauber •  
Christine Hannemann • Jörg Pohlan • Frank  
Roost (Hrsg.)

# Jahrbuch StadtRegion 2015/2016

## Schwerpunkt: Planbarkeiten

Herausforderungen und Dynamiken räumlicher  
Planung

Verlag Barbara Budrich  
Opladen • Berlin • Toronto 2016

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen  
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über  
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Gedruckt auf säurefreiem und alterungsbeständigem Papier.

Alle Rechte vorbehalten.

© 2016 Verlag Barbara Budrich, Opladen, Berlin & Toronto  
[www.budrich-verlag.de](http://www.budrich-verlag.de)

ISBN 978-3-8474-0786-7 (Paperback)  
**eISBN 978-3-8474-0909-0 (eBook)**

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlaggestaltung: disegno visuelle kommunikation, Wuppertal – [www.disenjo.de](http://www.disenjo.de)  
Typographisches Lektorat: Anja Borkam, Jena

# Inhaltsverzeichnis

Editorial ..... 9

## Schwerpunkt

*Thorsten Wiechmann*

Die Planung des Unplanbaren – Zur Wirklichkeit von Stadt- und  
Regionalplanung zwischen Utopie und Ohnmacht ..... 23

*Dietrich Fürst*

Denkfallen bei planerischen Abwägungs- und  
Bewertungsverfahren – Erkenntnisse aus den  
Kognitionswissenschaften ..... 43

*Axel H. Schubert*

„Ökologische“ Leitbilder als emotionale Kulturtechnik an den  
Grenzen der Planbarkeit ..... 60

*Christian Strauß*

Repräsentation, Rationalitäten und Umsetzbarkeit: Stadtumbau  
Ost im Lichte der Planbarkeit ..... 82

*Georg Franck*

Vom Wiener Ring nach Zürich-West: Chancen einer Renaissance  
des Städtebaus ..... 99

*Thomas Hengartner*

Kulturwissenschaftliche Stadtforschung oder: Die Urbanisierung  
der Urbanität. Prolegomena zur Reformulierung eines Konzepts ..... 112

**Berichte und Kommentare**

*Ana Rogojanu*

Gemeinsam bauen und wohnen: Zur Differenz zwischen  
geplantem und angeeignetem Raum ..... 135

*Yuca Meubrink*

Segregation durch Architektur als Produkt Londoner  
Wohnungspolitik ..... 152

*Jan Lange und Jonas Müller*

Planungspraxis im Fokus ..... 167

*Magdalena Konieczek-Woger, Jacob Köppel, Laura Bornemann,  
Sebastian Gerloff, Inken Schmütz, Mario Timm, Henry Wilke*  
Stadtplanung heute – Stadtplanung morgen. Eine  
Berufsfeldanalyse..... 179

**Rezensionen**

Schlaffer, Hannelore (2013): Die City. Straßenleben in der geplanten  
Stadt. Springe, Verlag zu Klampen.  
*Besprochen von Christian Holl*.....197

El-Mafaalani, Aladin; Kurtenbach, Sebastian und Strohmeier, Klaus Peter  
(Hg.) (2015): Auf die Adresse kommt es an... Segregierte Stadtteile als  
Problem- und Möglichkeitsräume begreifen. Weinheim: Beltz.  
*Besprochen von Rainer Neef*.....199

Lothar Bertels (Hg.) (2015): Gotha im Wandel  
1990 – 2012. Transformation einer ostdeutschen Mittelstadt.  
Wiesbaden: Springer VS.  
*Besprochen von Bernhard Schäfers*.....204

Läpple, Dieter; Kröger, Sebastian; Peters, Babette und Schreiner,  
Sarah C. (2015): Kreativer Archipel. Orte der Kreativen in Hamburg  
und der HafenCity. Materialien zur HafenCity, Bd. 2. Hamburg:  
Junius Verlag.  
*Besprochen von Joachim Thiel*.....207

## Inhaltsverzeichnis

Frank, Sybille; Gehring, Petra; Griem, Julika und Haus, Michael (Hg.)  
(2014): Städte unterscheiden lernen. Zur Analyse interurbaner  
Kontraste: Birmingham, Dortmund, Frankfurt, Glasgow  
(Interdisziplinäre Stadtforschung Band 19). Frankfurt am Main: Campus  
Verlag.  
Barbehön, Marlon; Münch, Sybille; Haus, Michael und Heinelt, Hubert  
(2015): Städtische Problemdiskurse. Lokalpolitische Sinnhorizonte im  
Vergleich (Modernes Regieren. Schriften zu einer  
neuen Regierungslehre Band 12). Baden-Baden: Nomos Verlag.  
*Besprochen von Jens Wietschorke*.....209

### **Dokumentation und Statistik**

*Caroline Baumgart; Stefan Kaup; Frank Osterhage; Karsten Rusche;  
Stefan Siedentop; Ralf Zimmer-Hegmann,*  
Monitoring StadtRegionen ..... 219

Die Autorinnen und Autoren..... 265

Die Rezensentinnen und Rezensenten ..... 267



## Editorial

Seit geraumer Zeit unterliegt „Planung“ einem deutlichen Wandel. Die Grenzen zwischen Stadtplanung, Landschaftsplanung, Städtebau und Architektur scheinen zunehmend zu verwischen. Neben der analysierenden, konzeptionellen und vermittelnden Funktion wächst in der Stadtplanung(sforschung) zugleich sichtbar das Interesse an Fragen der urbanen Alltagspraxis, wobei die Impulse oft aus der Geographie, der Soziologie und zunehmend auch aus den Kulturwissenschaften stammen. Die Verständigung über Fächergrenzen hinweg verspricht einen wichtigen Beitrag zum Verständnis von Stadt- und Regionalplanung – dies zeigen nicht zuletzt auch interdisziplinäre Vernetzungen wie an der HafenCity Universität Hamburg oder der Bauhaus-Universität Weimar.

Zudem führen auch pluralistische Wertesysteme bzw. „widersprüchliche Rationalitäten“ (Siebel 2006: 208) dazu, dass die Anforderungen an Stadt- und Regionalplanung immer komplexer werden und zwischen den verschiedenen in Planungsprozessen beteiligten Akteuren oftmals keine Übereinstimmungen hinsichtlich planerischer Zielsetzungen oder Instrumente gefunden werden können. Damit drängt sich die Frage auf, wie weit Städte überhaupt „planbar“ sind und inwiefern Planung in der Lage ist, die räumliche Entwicklung in der Realität zu koordinieren und zu steuern.

Neben Politiker\*innen und wirtschaftlichen Akteuren wirken nicht zuletzt die in den geplanten Räumen lebenden und sich diese Räume aneignenden Menschen selbst als gestaltende Subjekte auf das Ergebnis der Planung ein. Planung ist kein machtfreier Raum. Als solches ist Geplantes auch stets Ausdruck gesellschaftlicher und sich mit der Zeit wandelnder, also historischer Leitbilder für zu planende Räume, die einem laufenden Aushandlungsprozess zwischen verschiedenen Akteuren unterliegen. Um die Gestaltung von Nachbarschaften, Stadtquartieren, Städten und Regionen wird gestritten – mit unterschiedlichen Vorstellungen, Wertesystemen und Raumverständnissen (u.a. Davy 2007; Hengartner 2000). Vorhaben wie Stuttgart 21, der Ausbau der Energietrassen im Rahmen der Energiewende oder die zahlreichen „Recht auf Stadt“-Initiativen weisen auf ein steigendes gesellschaftliches und wissenschaftliches Interesse an räumlichen Visionen und an Mitgestaltung hin. Gleichzeitig regt die breite öffentliche Aufmerksamkeit bei misslungenen Planungen (z.B. wenn Kostensteigerungen oder Terminverzögerungen auftreten oder wenn die ursprüngliche Intention einer „gut gemeinten“ Planung in der Praxis nicht angenommen wird) das Überdenken gewohnter Pfade an.

Um den vielfältigen, teilweise auch überlappenden und „unscharfen“ Wahrnehmungen, Erwartungen und Handlungen in Zeit und Raum entsprechen zu können, schlussfolgern die Planungswissenschaftler Luuk Boelens

und Geert de Roo (2016) in ihrem Konzept des „*planning of undefined becoming*“, dass sich unser Verständnis von Planung ändern muss: Planung soll sich demnach nicht (länger) auf die Umsetzung eines Plans als Endprodukt konzentrieren, sondern eine situative Interpretation und ergebnisoffene Aushandlung verschiedener Intentionen und Erwartungen einfordern bzw. erlauben, ohne dass das endgültige Ziel bereits feststeht. Dies kann auch und v.a. als Ausdruck der Einsicht verstanden werden, Fragen der urbanen Alltagspraxis stärker berücksichtigen zu müssen. Gleichzeitig könnte dieser Ansatz dazu beitragen, die aktuell diskutierte Diskrepanz (Marcus 2008; Westin 2014) in vielen planerischen bzw. städtebaulichen Vorhaben zwischen eigentlichen Planungszielen („Schaffung lebendiger, attraktiver Stadtteile“) und realisierten Planungen („langweilige, mono-strukturierte Wohnsiedlungen“) zu erklären sowie zu einem besseren Verständnis von Planung und Planbarkeit beizutragen.

Eine breite interdisziplinäre Verständigung in Sachen Urbanität und Stadtentwicklung lässt sich inzwischen auf Tagungen und Kongressen beobachten, bei denen nicht nur Architekt\*innen, Planer\*innen, Soziolog\*innen oder Geograph\*innen eingebunden sind, sondern zunehmend auch Kulturwissenschaftler\*innen oder performativ-interaktionistisch tätige Akteur\*innen, die künstlerische Aktionen im öffentlichen Raum tätigen oder neue Formen der Beteiligung suchen, in Sachen Planung mitsprechen bzw. mitzusprechen beanspruchen. So organisierten Student\*innen des Instituts für Europäische Ethnologie der Humboldt Universität Berlin im April 2015 eine Tagung zum Thema „Wie plant die Planung?“ und im Oktober 2015 veranstaltete das Institut für Europäische Ethnologie der Universität Wien die Konferenz „Wir sind nie urban gewesen“. Bei beiden Konferenzen, die exemplarisch für eine Vielzahl weiterer Veranstaltungen stehen, traten Architekt\*innen, Ethnolog\*innen, Planer\*innen und weitere Expert\*innen in Austausch miteinander über Urbanität, Planung und Stadtentwicklung. Der Dialog zwischen gestaltenden, reflexiven und konstruktivistischen Perspektiven hat unzweifelhaft Konjunktur (vgl. auch Lange, Müller 2016; Schmidt-Lauber 2010).

Die Ausweitung der interdisziplinären Verständigung über geplante und gemachte Räume in jüngster Zeit interpretieren wir als Ergebnis unterschiedlicher Einflussfelder und aktueller ökologischer, ökonomischer und sozialer Herausforderungen in einer global vernetzten Welt (erkennbar z.B. in Erscheinungen wie Klimawandel, Finanzkrisen etc. oder in aktuellen gesellschaftlichen Herausforderungen wie der Bewältigung der Flüchtlingsströme), die interdisziplinäre Betrachtungsweisen verlangen. Weiterhin ist der breite Dialog wohl auch dem Umstand geschuldet, dass sich die Planung – wiewohl ob ihrer Heterogenität an Ausrichtungen und Ansätzen eigentlich nicht im Singular zu benennen – nach der sozialwissenschaftlichen Wende wie andere

## Editorial

Disziplinen auch vom cultural turn inspirieren ließ, um Bedeutungen, Bilder und lebensweltliche Praxen stärker berücksichtigen zu können (vgl. Othen- grafen 2012; Reimer 2012). Und die Kulturwissenschaften wiederum haben ihrerseits durch die Wiederentdeckung der materiellen Dimension auch die gebaute und gemachte Umwelt als relevantes Themenfeld (wieder)entdeckt (u.a. Lang 2000; Hengartner 2000).

Mit Blick auf Planbarkeit(en) und die Kernaufgaben von Stadt- und Re- gionalplanung bedarf es aus unserer Sicht somit einer Reflexion des diszipli- nären Selbstverständnisses und Planungsbegriffs sowie einer Einbindung alltagsweltlicher Analysen. Folgende Forschungsfragen stehen deshalb im Vordergrund des Jahrbuchs 2015/16: Was ist das Selbstverständnis von Stadt- und Regionalplanung? Wie lässt sich eine „Kultur der Planung“ be- schreiben (Lang 2000)? Was ist der implizite *style of reasoning* (Beck 1997, 13ff.) von Planer\*innen? Wo liegen Möglichkeiten und Grenzen der Plan- und Gestaltbarkeit der räumlichen Umwelt? Wie können urbane Alltagsprak- tiken stärker erfasst und berücksichtigt werden? Diesem Anliegen verschreibt sich der Themenschwerpunkt *Planbarkeiten* des Jahrbuchs 2015/16, das einen Perspektivenaustausch zwischen gestaltend-planenden und analysie- renden Zugängen gebauter und gelebter Realität sucht. Dynamiken und Logi- ken von Stadt- und Regionalplanung sollen an konkreten Beispielen aus Sicht verschiedener Disziplinen reflektiert werden. Die Beiträge des Schwerpunk- tes thematisieren „Planung“ von außen und innen, d.h. aus der Sicht von Stadt- und Regionalplanung sowie aus Sicht anderer Disziplinen, sie blicken kritisch und plural auf planerisches Handeln und versuchen, die Herausforde- rungen und Grenzen räumlicher Planungen vor dem Hintergrund unterschied- licher disziplinärer Zugänge theoretisch zu fassen.

Im ersten Beitrag des Themenschwerpunktes widmet sich der Geograph und Planungswissenschaftler *Thorsten Wiechmann* der Frage von Macht und Ohnmacht in Planungsprozessen. Seiner Meinung nach lässt sich die Ent- wicklung von Städten und Regionen als komplexe soziale Systeme nur bis zu einem gewissen Grad bewusst steuern, so dass oftmals eine Diskrepanz zwi- schen planerischen Utopien bzw. Strategien und alltäglichen Erfahrungen zu beobachten ist. Als Lösung fordert Wiechmann, dass Planung als Teil einer umfassenden Strategieentwicklung verstanden werden sollte, die auch emergente Entscheidungsprozesse und informale Handlungsregeln berück- sichtigt. Dadurch werden Unsicherheiten über Ziele und Entscheidungsfolgen reduziert und besser informierte Entscheidungen im Bewusstsein um die begrenzte Planbarkeit von Strategien möglich.

Der Planungswissenschaftler *Dietrich Fürst* nähert sich dem Thema „Planbarkeiten“, indem er potenzielle Denk- und Entscheidungsfallen identi- fiziert, die in Planungsprozessen eine Rolle spielen. In Anlehnung an Daniel

Kahnemans „Thinking fast and slow“ zeigt er, dass Planer\*innen nicht frei von individualpsychologischen und gruppenpsychologischen Einflüssen sind und somit keine objektiven und rationalen Entscheidungen treffen können. Vielmehr unterliegen Planer\*innen – v.a. in Verbindung mit Prognosen, Bewertungen und Abwägungsprozessen – vielfältigen Denkfallen. Diese werden darüber hinaus durch Bedingungen der Zeitknappheit, der Akteursvielfalt und der Informationsüberlastung etc. begünstigt.

Einen ähnlichen Ansatz verfolgt der in Basel tätige Stadtplaner *Axel Schubert*, indem er untersucht, inwiefern die Praxis des Planens die Problemwahrnehmung von Planer\*innen verändert. Er tut das insbesondere, indem er die emotionale Dimension dieser Praxis in den Blick nimmt und damit weder vom individuellen Handeln und (moralischen) Urteilen abstrahiert, noch von den üblicherweise unberücksichtigten emotionalen Wirkungen planerischer Produkte. Mit diesem kulturkritischen Blick auf planerische Praxis kann Schubert zeigen, wie der gesellschaftliche Umgang mit heute gebräuchlichen „ökologischen“ Leitbildern auf die Binnenwahrnehmung von Planungsbeteiligten zurückwirkt.

Der Stadt- und Regionalplaner *Christian Strauß* reflektiert in seinem Beitrag das Begriffsverständnis von Planbarkeit im Bund-Länder-Förderprogramm Stadtumbau Ost. Dabei zeigt er, dass Planbarkeit mit Blick auf die Planinhalte demnach nicht allein durch die Entwicklung geeigneter Konzept erreicht wird, sondern durch die konkrete Umsetzung vor Ort und die Einbeziehung lokaler Akteure geprägt wird. Die entwickelten Konzepte übernehmen hier eher eine Verständigungs- und Orientierungsfunktion und dienen eher weniger einem Planungsabschluss.

Für eine notwendige Überprüfung und Neukonzeptionalisierung von Städtebau- und Planungsprozessen argumentiert auch der in Wien tätige Architekt und Stadtplaner *Georg Franck* in seinem Beitrag, wofür er das Konzept der Allmende im Sinne einer Gemeinschaftsproduktion stark macht. Über eine peer-to-peer Produktion solle das Gemeinschaftsgut „gute Adresse“ entstehen. Anhand eines Experiments einer Studierendengruppe zur Nachverdichtung in Zürich-West, welche im peer-to-peer-Modus arbeitete und vor dem Hintergrund der Entwicklung des Städtebaus seit dem 19. Jahrhundert hin zum „New Urbanism“ fordert Franck eine Renaissance des Städtebaus als „team sport“. Auch der Schweizer Kulturwissenschaftler *Thomas Hengartner* präsentiert einen programmatischen Beitrag, in dem er das Nachdenken über eine neue Urbanität – verstanden als Urbanisierung der Urbanität – einfordert. Hierfür schlägt er die Integration des Bourdieuschen Habituskonzepts in Urbanitätsvorstellungen vor und macht ebenso auf die Bedeutung situativ-performativer Verhandlungen für die Planung von Stadt, eine notwendige Neubewertung des für klassische Urbanitätsdefinitionen

## Editorial

konstitutiven Faktors Dichte, die Verflechtungen zwischen Planung und Bricolage und nicht zuletzt auch die politische Dimension von (Stadt-) Planung aufmerksam.

Die Rubrik „*Berichte und Kommentare*“ wird von *Ana Rogojanu* eingeleitet. Die Europäische Ethnologin aus Wien widmet sich aus einer kulturwissenschaftlichen Perspektive und mit einem raumtheoretischen Fokus der Frage nach der Kongruenz zwischen Planung und Nutzung sowie der Historizität gebauter Wohnprojekte. Am Beispiel eines religiös konnotierten Bauprojektes aus den 1980er Jahren in Wien spürt sie den erinnerten Planungsprozessen nach, kontextualisiert das Projekt im Rahmen kommunaler und privater Wohnprojekte und thematisiert die (Grenzen der) Flexibilität angesichts biographischer und familiärer Transformationen.

*Yuca Meubrink*, ebenfalls Europäische Ethnologin, thematisiert die Segregation sozialer Milieus durch Architektur innerhalb eines Gebäudes. Hierfür kontextualisiert sie moderne Luxuswohngebäude mit separaten Eingängen für Arme und Reiche in London als Mittel und Folge kommunaler Wohnungspolitik und zeigt die architektonische und ästhetische Produktion von sozialen Positionen an exemplarischen Häusern auf.

Anschließend liefern die Europäischen Ethnologen *Jan Lange* und *Jonas Müller* einen Tagungsbericht zum eingangs erwähnten und von ihnen organisierten Symposium „Wie plant die Planung?“, das im April 2015 an der Humboldt-Universität zu Berlin stattfand und das Raum- und Stadtplaner\*innen, Architekt\*innen, Geograph\*innen, Soziolog\*innen mit (Europäischen) Ethnolog\*innen ins Gespräch brachte.

Den Abschluss in der Rubrik *Berichte und Kommentare* bildet ein Beitrag der Stadt- und Regionalplaner\*innen *Laura Bornemann*, *Sebastian Gerloff*, *Magdalena Konieczek-Woger*, *Jacob Köppel*, *Inken Schmütz*, *Mario Timm* und *Henry Wilke* zur Berufsfeldanalyse von Stadtplaner\*innen. Der studentische Beitrag skizziert mittels einer bundesweiten Umfrage unter Praktiker\*innen und weiterer Erhebungen das Aufgabenspektrum, die Anforderungen sowie die fachlichen Qualifikationen angehender Absolvent\*innen.

Den neunten Band des Jahrbuchs StadtRegion vervollständigt die Rubrik *Rezensionen*. Dabei handelt es sich um Titel, die entweder 2016 oder 2015 erschienen sind. Aus der Fülle der infrage kommenden Titel haben wir letztlich sechs Titel ausgewählt, die insgesamt einen guten Eindruck über das interdisziplinäre und thematisch weit gefächerte Spektrum der Stadt- und Regionalforschung geben.

Die Rubrik *Dokumentation und Statistik* präsentiert auch in diesem Jahr ein *Monitoring der Städte und Regionen*, das gleichzeitig Bestandteil des Projektes Geomonitoring am Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH (ILS) in Dortmund ist. Übergeordnetes Ziel des Geomonitoring

ring-Projektes ist es, auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen – der Stadtregion, der Städte und Gemeinden sowie untergemeindlichen Raumeinheiten – einen Datenbestand zu schaffen, den es in vergleichbarer Form für Deutschland noch nicht gibt und der neue Möglichkeiten für die empirische Untersuchung von urbanen Entwicklungen bietet. In dem diesjährigen Monitoring nutzen *Caroline Baumgart, Stefan Kaup, Frank Osterhage, Karsten Rusche, Stefan Siedentop* und *Ralf Zimmer-Hegmann* die Zusammenführung der Datengrundlagen auf den unterschiedlichen räumlichen Ebenen insbesondere, um die Bevölkerungs-, Flächen- und Siedlungsentwicklung sowie die Trends in Arbeitsmarkt- und Sozialstrukturen für Städte und Stadtregionen zu analysieren und vorzustellen.

Für die Redaktion *Frank Othengrafen* und  
*Brigitta Schmidt-Lauber* im April 2016

## Literatur

- Beck, Stefan (1997): Umgang mit Technik. Kulturelle Praxen und kulturwissenschaftliche Forschungskonzepte. Berlin: Akademie Verlag.
- Boelens, Luuk; de Roo, Gert (2016): Planning of undefined becoming: First encounters of planners beyond the plan, in: *Planning Theory*, 15, pp. 42-67.
- Davy, Benjamin (2007): Raumplanung ohne Präservativ, PNDonline, Ausgabe I 2007. <http://www.planung-neu-denken.de/content/view/45/41>: 20.06.2012.
- Lang, Barbara (2000): Zur Ethnographie der Stadtplanung: Die planerische Perspektive auf die Stadt, in: Hengartner, Thomas; Kokot, Waltraud; Wildner, Kathrin (Hg.): *Kulturwissenschaftliche Stadtforschung*. Berlin: Dietrich Reimer Verlag GmbH, S. 55-68.
- Lange, Jan; Müller, Jonas (2016): Wie plant die Planung? *Berliner Blätter* 71. Berlin: Panama.
- Hengartner, Thomas (2000): Die Stadt im Kopf. Wahrnehmung und Aneignung der städtischen Umwelt, in: Hengartner, Thomas; Kokot, Waltraud; Wildner, Kathrin (Hg.): *Kulturwissenschaftliche Stadtforschung*. Berlin: Dietrich Reimer Verlag GmbH, S. 87-106.
- Othengrafen, Frank (2012): *Uncovering the Unconscious Dimensions of Planning. Using Culture as a Tool to Analyse Spatial Planning Practices*. Farnham: Ashgate.
- Reimer, Mario (2012): *Planungskultur im Wandel. Das Beispiel der REGIONALE 2010*. Detmold: Verlag Rohn.
- Schmidt-Lauber, Brigitta (2010) (Hg.): *Mittelstadt. Urbanes Leben jenseits der Metropole*. Frankfurt am Main: Campus.

## Editorial

- Siebel, Walter (2006): Wandel, Rationalität und Dilemmata der Planung, in: Selle, Klaus (Hg.): Zur Räumlichen Entwicklung beitragen: Konzepte, Theorien, Impulse; Planung Neu Denken [Bd. 1]. Dortmund: Rohn-Verlag, S. 195-209.
- Westin, Sara (2014): The paradoxes of planning. A psycho-analytical perspective. Farnham: Ashgate.



Schwerpunkt



## Abstracts

### Die Planung des Unplanbaren – Zur Wirklichkeit von Stadt- und Regionalplanung zwischen Utopie und Ohnmacht

Thorsten Wiechmann

What is German planning practice able to contribute to the solution of complex societal problems in cities and regions? How big is the gap between planning utopias and the daily experience of powerlessness of planning? It is obvious that only to a very limited extend complex societal systems are deliberately plannable. The paper addresses this issue from the perspective of strategy research. By including the emergence of strategies in planning considerations strategy research opens up the spectrum of options for planning actions. Accordingly, planning should be embedded in a comprehensive strategy development that considers emergent decision processes and informal norms.

In addition, the question of power and powerlessness in planning processes is addressed against the background of the political economy of planning. The aim is to contrast the sometimes unrealistic expectations towards city and regional planning with more realistic assumptions and, by doing this, also to provide answers to the question, how success of planning should be assessed.

### Denkfallen bei planerischen Abwägungs- und Bewertungsverfahren – Erkenntnisse aus den Kognitionswissenschaften

Dietrich Fürst

Following Kahneman's „Thinking fast and slow“, the article tries to show potential pitfalls for planner's deliberating and assessing behaviours. The

notion “cognitive pitfalls” is then extended to group dynamic findings and administrative routines with potentials to reduce rationality in planner’s actions. However, the one-to-one transfer of such social-psychological insights on planner’s activities will be viewed critically since the context conditions of planning and the public discussion of plans probably could counterbalance the effects of cognitive pitfalls. Nonetheless, being subject to information overload, time stress and a great number of opposing interests planners tend to substitute curtailed processes for extensive planning schemes which then open the path for sub-conscious influences which might restrict rational planning behaviour in favour of Kahneman’s „thinking fast“.

## Ökologische Leitbilder als emotionale Kulturtechnik an den Grenzen der Planbarkeit

Axel H. Schubert

This article examines whether the (re)production of overall concepts which address the “ecological” crisis could be understood as cultural technique. For this purpose it is referred to a model of planning practice that conceptualizes planning as oscillation between irritation and confidence. With the examples of *Sustainability* and the *City of Short Distances* it is argued that the use of such overall concepts is an emotionally operating cultural technique. Finally the article focusses on the underlying aspects of power. Due to the fact that those overall concepts do not meet their own expectations, they have an unjustifiable, ideological character. Thus their sedative power turns into a depoliticizing effect. In consequence – even unconsciously – (re)producers of such concepts contribute to stabilize relations of power. This requires a critique, questioning the ideological character of those overall concepts. However, thereby the limits of predictability in planning are reached.

## Repräsentation, Rationalitäten und Umsetzbarkeit: Stadtumbau Ost im Lichte der Planbarkeit

Christian Strauß

Municipalities in East Germany respond to the consequences of demographic change and of the urban shrinkage by defining urban development objectives in order to improve sustainable settlement structures. This planning process is influenced by the East German Urban Regeneration Funding Programme called “Stadtumbau Ost”.

This chapter reflects on the term predictability of planning in the understanding of the Stadtumbau Ost programme. This is done by raising three questions: Do the integrated urban regeneration concepts represent the intended spatial development? Which types of rationalities can be identified within the planning process? And is it possible to implement the content of the concepts?

The chapter concludes that the East German Urban Regeneration Funding Programme promotes a specific understanding of the term predictability of planning with regard to representations and rationalities as well as to implementability of planning. This is because the content of the concepts is further negotiated and concretised after the planning process, the planning process integrates different types of rationalities and the interrelations between the content of the concepts and the objects of funding improve the implementation of the planning objectives.

## Vom Wiener Ring nach Zürich-West: Chancen einer Renaissance des Städtebaus

Georg Franck

Urban design is the architecture of urban streets and places, thus connecting central public planning and individual object architecture. This compound has turned into a blank since the conventions broke down that up to then had regulated the cooperation of the architectures forming the inner walls of outer space. Since it is out of question to reanimate deceased conventions, the cooperation to be reactivated has to be described in alternative terms. The alternative suggested in this contribution is the concept of commons, which means the description of outer urban space as a basin in which the abutting owners

and the architects in charge collectively grow the good “good addresses”. As a contemporary paradigm of the commons mode of production, software design in the mode of peer-to-peer and open source is made use of. As a feasibility test, an experiment is reported where a student group worked out, in the mode of peer-to-peer and open source, a redevelopment plan for Zürich-West.

## Kulturwissenschaftliche Stadtforschung oder: Die Urbanisierung der Urbanität. Prolegomena zur Reformulierung eines Konzepts

Thomas Hengartner

The essentials of the concept of urbanism – as a dispositive modelling urban ways of life and as a frame for the interpretation of urban life – have been formulated against the background of modernization, industrialization und urbanization at the last but one turn of century. Till this day they continue to have an effect as framework for the thinking about (western) cities (e.g. the importance of density or the notion of cities as laboratories). The contribution suggests thinking about a new urbanism, or otherwise about the urbanization of urbanism. This “second urbanization” is not a straight and linear continuation of the preliminary one, but contains and includes also uncertainty, contingency, mash up and various negotiations. Examples discussed are, among others, the integration of Bourdieus concept of habitus into the notion of urbanism, the significance of situational and performative negotiations for urban planning, a critical evaluation of the importance of density, the interrelationships between planning and bricolage and not least the political dimension of (urban) planning.

*Thorsten Wiechmann*

## Die Planung des Unplanbaren – Zur Wirklichkeit von Stadt- und Regionalplanung zwischen Utopie und Ohnmacht

*Zusammenfassung:* Was kann die deutsche Planungspraxis zur Lösung komplexer gesellschaftlicher Probleme in Städten und Regionen überhaupt noch leisten? Wie groß ist die Kluft zwischen planerischen Utopien und der alltäglichen Erfahrung von planerischer Ohnmacht? Es ist offensichtlich, dass sich komplexe soziale Systeme nur zu einem kleinen Teil absichtsvoll planen lassen. Der Beitrag behandelt diese Problematik aus Sicht der Strategieforschung, die die Emergenz von Strategien in planerische Überlegungen einbezieht und so das Spektrum planerischer Handlungsoptionen öffnet. Planung muss danach in eine umfassendere Strategieentwicklung eingebettet werden, die emergente Entscheidungsprozesse und informale Handlungsregeln berücksichtigt.

Die Frage von Macht und Ohnmacht in Planungsprozessen wird darüber hinaus auch vor dem Hintergrund von Überlegungen zur politischen Ökonomie von Planung behandelt. Ziel ist es, den mitunter unrealistischen Erwartungen an Stadt- und Regionalplanung lebensnähere Annahmen gegenüber zu stellen und damit auch Antworten auf die Frage zu geben, woran der Erfolg von Planung gemessen werden sollte.

The greatest thing about London is that it's unplanable. The worst thing about it is that it's unplanned.

Das Eingangszitat stammt von Peter Wynne Rees, dem früheren Planungsdezernenten der City of London (Pickford 2014). Er umschrieb damit seine jahrzehntelangen Erfahrungen als Chefplaner des historischen und wirtschaftlichen Zentrums von Greater London. In seiner ernüchternden Bilanz dominieren übermächtige Developer, schwache Stadträte, seelenlose Architektur, zu viel externes Geld und Politiker, die verzweifelt Tatkraft demonstrieren wollen, die chaotische städtebauliche Entwicklung von Londons Innenstadt. Die Stadtplanung steht dem sprunghaften und unkontrollierbaren Wachstum weitgehend ohnmächtig gegenüber. Gleichwohl zieht das Londoner Zentrum Menschen aus aller Welt an, die den Ort zu einem Zentrum von Kreativität und globaler Ökonomie machen. Das Emergente, Spontane, Unplanbare macht für sehr viele Menschen gerade den Reiz von London aus. Die unkontrollierte eigendynamische Entwicklung führt aber auch zu ineffizienten, nicht nachhaltigen baulichen Strukturen, zur Verdrängung von sozial Benachteiligten und der Mittelschicht, leerstehenden Spekulationsobjekten und Rei-

chenghetos. Was kann Raumplanung, was können Stadt- und Regionalplanung in derart komplexen gesellschaftlichen Settings überhaupt noch leisten? Wie groß ist die Kluft zwischen planerischen Utopien und der alltäglichen Erfahrung von planerischer Ohnmacht?

Der nachfolgende Beitrag behandelt die Frage der (Un)Planbarkeit komplexer gesellschaftlicher Probleme in Städten und Regionen mit Blick auf die deutsche Planungspraxis. Anders als die traditionellen Planungstheorien erlauben neuere, von der managementtheoretischen Strategieforschung befruchtete planungstheoretische Ansätze auch die Emergenz von Strategien in planerische Überlegungen einzubeziehen und so das Spektrum planerischer Handlungsoptionen zu öffnen. Darüber hinaus wird die Frage von Macht und Ohnmacht in Planungsprozessen auch vor dem Hintergrund von Überlegungen zur politischen Ökonomie von Planung behandelt. Ziel ist es, den mitunter unrealistischen Erwartungen an Stadt- und Regionalplanung lebensnähere Annahmen gegenüber zu stellen und damit auch Antworten auf die Frage zu geben, woran der Erfolg von Planung gemessen werden sollte.

## 1 Raumplanung zwischen gemeinwohlorientierter Gesamtplanung und investorengeleiteter Projektplanung

In der Tradition deutscher Raumplanung nach Baugesetzbuch und Raumordnungsgesetz stand nach dem Erlass bundeseinheitlicher Rechtsvorschriften ab den 1960er Jahren die so genannte Angebots- oder auch Vorratsplanung im Mittelpunkt. Untereinander koordiniert nach dem Gegenstromprinzip reglementierten Landesentwicklungs-, Regional- und Bauleitpläne mögliche Flächennutzungen. Ob und inwieweit diese Nutzungen dann tatsächlich realisiert wurden, entzog sich regelmäßig dem Einfluss der Raumplanung. Effektiv steuerten diese Pläne oftmals mehr durch ihre Ausschlusswirkungen in Bezug auf unzulässige Nutzungen (Negativplanung) als durch die Festlegung von zulässigen bzw. erwünschten Nutzungen (Positivplanung). Nach der Wiedervereinigung wurde mit der Einführung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans auch ein planungsrechtliches Instrument geschaffen, mit dem bereits konkret avisierte Projekte gemeinsam mit den Vorhabenträgern realisiert werden konnten. Seither werden gemeindliche Bebauungspläne oft erst aufgestellt, wenn der Baubeginn absehbar und in einem städtebaulichen Vertrag geregelt ist. Bei derart kurzfristigen, punktuellen Planungen üben die Investor\*innen naturgemäß erheblichen Einfluss aus. Umso wichtiger werden in einem solchen Planungssystem örtliche und überörtliche Gesamtpläne, sowohl in Form von rechtlich bindenden Flächennutzungs- und Regionalplänen als auch in Form von informellen städtebaulichen Rahmenplänen und regionalen Entwicklungskonzepten. Ein gemeinwohlorientierter Interessenaus-

## Die Planung des Unplanbaren

gleich zur Sicherung einer sozialgerechten Bodennutzung erscheint hier sehr viel eher möglich als auch der Ebene einzelner Investorenprojekte (vgl. Sparwasser 2006).

Einheitliche Zielvorstellung von Raumordnungsgesetz und Baugesetzbuch ist eine nachhaltige städtebauliche bzw. räumliche Entwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen in Einklang bringt. Die Frage, welche Effekte das deutsche Planungssystem im Hinblick auf dieses Ideal erzielt, wie wirksam die Rahmenvorgaben von Raumordnungsplänen oder Flächennutzungsplänen sind, lässt sich allerdings angesichts des Mangels an entsprechenden Evaluationsstudien schwerlich beantworten. Im Grunde ist es erstaunlich und wenig verständlich, wie selten hierzu seit Einführung einer flächendeckenden Raumplanung geforscht wurde.

Liegen in Bezug auf „weiche“ Formen der Regionalentwicklung inzwischen einige Erfahrungen vor, hat eine systematische Evaluierung von „harten“ Flächennutzungs- oder Regionalplänen in Deutschland bis heute nicht stattgefunden. Hierfür lassen sich eine Reihe von Gründen anführen (vgl. Wiechmann; Beier 2004): so ist die Erfolgskontrolle komplexer Sachverhalte methodisch schwierig, operationalisierte Parameter sind in den Planwerken selten zu finden, eine Evaluierung könnte unbequeme Ergebnisse erbringen, oftmals ist die Validität von Evaluationsstudien gering und knappe Zeithorizonte, eine dünne Personaldecke und geringe Budgets lassen in Planungsbehörden den Verantwortlichen kaum Spielraum für die Evaluierung der selbst verfassten Pläne und Konzepte. Gleichwohl mehren sich die Stimmen, die eine systematische Evaluierung von Stadt- und Regionalplanung anmahnen.

Die methodisch wohl anspruchsvollste jüngere Untersuchung von Zaspel (2011) zur Wirkungsabschätzung regionalplanerischer Instrumente bei der regionalen Gewerbeflächenpolitik kommt zu dem Schluss, dass die klassischen auf eine großräumige Steuerung ausgerichteten positivplanerischen Instrumente, das Zentrale-Orte-System und die Eigenentwicklung, nur eine eingeschränkte Effektivität erreichen. Dagegen erreichen die negativplanerischen Instrumente zur Standortsteuerung durch eine umfangreiche Ausweisung von Vorranggebieten zum Freiraumschutz eine relativ hohe Effektivität (ebd.: 270).

Offensichtlich funktionieren Stadt- und Regionalplanung nicht so, wie es in der frühen Phase der bundesdeutschen Planung, als sich das heutige Raumplanungssystem im Wesentlichen ausdifferenzierte, unterstellt wurde. Es reicht eben nicht aus, über die Erstellung von räumlichen Plänen Entscheidungsprämissen für künftige raumrelevante Handlungen zu formulieren.

Der amerikanische Politikwissenschaftler Aaron Wildavsky brachte die Steuerungsutopien der frühen Planung einmal auf den Punkt, als er Planung

als die – faktisch offensichtlich unerreichbare – Fähigkeit definierte, die Zukunft zu kontrollieren (Wildavsky 1973: 128). Pressman und Wildavsky (1973) zeigten in ihrer berühmten Fallstudie „Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland“, dass es bei der Implementation politischer Programme an unzähligen Entscheidungspunkten zu Strategieveränderungen kommt und die Politikinhalte dabei permanent an die Politikadressat\*innen angepasst werden. Wichtige Etappen der Strategieformulierung werden zwangsläufig in die Implementationsphase verlagert.

Die simple Idee, die dem traditionellen planerischen Denken zugrunde lag, dass nämlich in Plänen artikulierte und bestätigte Strategien sich in der Zukunft auf unproblematische Weise auch verwirklichen lassen, hat sich als schwerwiegender Irrtum entpuppt. Der kurzen Phase der Planungseuphorie in den 1960er und 1970er Jahren folgte eine Dauerkrise der Raumplanung, die aufgrund ihrer schwachen institutionellen Position über die Formulierung von abstrakten Zielen hinaus kaum Einfluss auf den Vollzug raumwirksamer Maßnahmen hat.

Die Planungstheorie hat das Scheitern der frühen Planungsutopien reflektiert und ab den 1970er Jahren stärker den Charakter von Planung als politischer Prozess betont. Während Scharpfs (1973: 38) Definition von Planung als der „vorwegnehmenden Koordination einzelner Handlungsbeiträge und ihre Steuerung über längere Zeit“ noch von einem weitgehend ungebrochenen Glauben an das Steuerungspotential der Planung kündigt, betonen führende planungstheoretische Arbeiten der 1980er Jahre schon die Grenzen der Planung. So verstanden die Vertreter des „Strategic Choice Approach“ Planung als das kollektive Management von Unsicherheiten im Kontext eines kontinuierlichen Prozesses der Entscheidungsfindung, bei dem wiederholt zwischen alternativen Handlungsverläufen gewählt werden muss, obwohl man über die zukünftigen Implikationen dieser Wahl nur unvollständiges Wissen hat (Friend, Jessop 1977: 97).

„Planning is a decision process in which uncertainties are managed continuously through time. ... It can be seen as a craft through which people can develop their capacity to think and act creatively in coping with the complexities that beset them in practice.“ (Friend, Hickling 1987: 273)

Spätestens mit den Arbeiten des amerikanischen Planungswissenschaftlers John Forester fanden dann auch Fragen von ungleich verteilter Macht in Planungsprozessen Eingang in die Planungstheorie:

„Planning is the guidance of future action. In a world of intensively conflicting interests and great inequalities of status and resources, planning in the face of power is at once a daily necessity and a constant ethical challenge.“ (Forester 1989: 3)

Planungspraxis und Planungstheorie haben in den vergangenen 40 Jahren hinlänglich bewiesen, dass das Steuerungspotenzial der Raumplanung begrenzt ist. Sie kann nur in Ausnahmen festlegen, was zu tun ist, um ihre Ziele