

Julian Antoni

DIE VERHANDLUNG PLANERISCHER ZIELE

Lokale Denk- und Handlungsmuster in bauleitplanerischen Entscheidungsprozessen

Die Komplexität des Planungshandelns griffen bereits Rittel und Webber (1973) in ihrer zum „Klassiker“ gewordenen Charakterisierung planerischer Problemstellungen als „wicked problems“ auf. Demnach geht es um soziale Probleme, denen nicht mit der einen „richtigen“ Lösung zu begegnen ist. Zum Verständnis des Planungshandelns ist somit eine möglichst ganzheitliche Betrachtung der (lokalen) Akteurskonstellation und der Einflussfaktoren ihres Tuns nötig. In diesem Sinne sollen im Rahmen dieses Beitrags Einschätzungen zum bauleitplanerischen Handeln und den damit verbundenen Bezügen zu Gemeinwohlkonzeptionen geteilt werden, die durch die Betrachtung aktueller Planungsprozesse in Bonn gewonnen wurden. Damit soll sich der Beantwortung der folgenden Fragestellungen genähert werden:

Welche Verständnisse von Gemeinwohl treten in bauleitplanerischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen auf und wie werden diese verhandelt? Welche instrumentellen Nutzungsmuster ergeben sich daraus? Welche planungskulturellen Einflussfaktoren liegen dem zugrunde?

Planungskultur als ganzheitliche Perspektive auf das Planungshandeln

Planungskulturelle Ansätze leisten einen wesentlichen Beitrag für eine möglichst ganzheitliche Betrachtung des Planungshandelns und somit für die analytische Bewältigung der Komplexität von „wicked problems“. Planung, planerische Entscheidungen und die räumliche Entwicklung sind demnach Ausdruck kulturell geprägter gesellschaftlicher Praxis (Neumann 2007: 165; Othengrafen 2014: 3 f.; Sondermann 2017: 46). Planungskulturelle Konzeptionen verbinden gesellschaftliche Wertvorstellungen mit strukturellen Eigenschaften des Planungssystems, mit planerischen Normen, mit Organisationsformen des kollektiven Handelns und ihren Artefakten. So soll nach Levin-Keitel und Othengrafen (2016: 76) eine Perspektive geschaffen werden, die die Erfassung des „inneren Kerns“ von Planungsprozessen erlaubt. In den vergangenen Jahren wurden verschiedene planungskulturelle Modelle mit unterschiedlichen Differenzierungen und Abstraktionsgraden entwickelt (Knieling/Othengrafen 2009; Reimer 2012; Suitner 2014; Levin-Keitel/Sondermann 2014; Othengrafen 2014; Sondermann 2017). Dabei ist ein grundlegendes Kennzeichen planungskultureller Konfigurationen die Herausbildung kollektiver Denk- und Handlungsmuster im Planungshandeln. Ihnen unterliegen auch Abwägungs- und Entscheidungsprozesse als Kernmoment des Planungshandelns.

Zur Operationalisierung planerischer Wertvorstellungen bei der Betrachtung des bauleitplanerischen Handelns soll sich auf den Begriff des Gemeinwohls bezogen werden. Einen differenzierten Überblick über verschiedene Gemeinwohlkonzepte gibt Alexander (2002), welcher damit ein „Vokabular“ zur systematischen Einordnung wertbasierter Zielvorstellungen bietet. Auch wenn der Begriff des Gemeinwohls nicht unumstritten ist (für einen Überblick sei an Moroni 2004 verwiesen), soll sich Lenbons

(2017: 151 f.; 164) Perspektive angeschlossen werden, welcher die Definition von Gemeinwohl als Produkt raumzeitlich gebundener Interpretationsleistungen im Kontext des eigenen moralischen Rahmens versteht. Auch Peer und Sondermann (2016: 34) sehen den Begriff der Gemeinwohlorientierung als Teil der „mentalenen Strukturen der Planung“. Zur Betrachtung entsprechender Denk- und Handlungsmuster am Beispiel Bonns wurden im vergangenen Jahr elf Interviews mit Vertreter/innen plangebender Akteure aus der kommunalen Planungsverwaltung und der Kommunalpolitik geführt.

Wohnungsneubau zwischen gesamtstädtischem Ziel und lokalen Flächenkonkurrenzen

Im betrachteten Bonner Feld sind projektspezifische Diskurse um das bauleitplanerische Handeln durch einen grundlegenden Zielkonflikt gekennzeichnet. So beinhaltet die Ausweisung einer Fläche für den Wohnungsbau eine grundlegende Aushandlung zwischen Wertvorstellungen auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen. Dies umfasst eine erste Vorstellung von den Notwendigkeiten einer gesamtstädtischen Entwicklung – der Deckung der Wohnraumnachfrage, die in Bonn mit einer höheren baulichen Verdichtung einhergeht. Demgegenüber steht eine zweite Vorstellung von einer „verträglichen“ Quartiersentwicklung mit einer stärkeren Aufmerksamkeit auf die Eigenart der näheren Umgebung, die in aller Regel eine geringere bauliche Dichte priorisiert.

Im Sinne der ersteren, gesamtstädtischen Perspektive herrscht eine eher quantitative Logik von einer schnellen Herstellung möglichst vieler Wohneinheiten zur Stabilisierung des Preisgefüges als grundlegende Prämisse des Planungshandelns vor. Diese Logik deutet auf einen utilitaristischen Gemeinwohlanatz hin, der von einer Aggregation individueller Nutzen als planerische Maxime ausgeht (Alexander 2002: 228 f.). Diese grundlegende Sichtweise wird im stadtpolitischen Diskurs über die Notwendigkeit öffentlich geförderter Wohneinheiten zu einem etatistischen Begriff mit allgemeinen, z. B. sozialpolitischen Normen weiterentwickelt. Demgegenüber setzt die zweite Perspektive einer „verträglichen“ Quartiersentwicklung die Bedürfnisse der langjährigen Ortsbevölkerung ins Zentrum ihres Handelns. Dies deutet auf einen Gemeinwohlbegriff kommunitaristischer Prägung, in dessen Rahmen planerische Vorstellungen zuvorderst auf Konformität mit lokalen Werten und Bedürfnissen geprüft werden (Alexander 2002: 231). Es stellt sich die Frage, wie dieser generelle Zielkonflikt im projektspezifischen Planungshandeln bewältigt wird.

Betrachtung projektspezifischer Planungsprozesse in Bonn

Zur Beantwortung dieser Frage werden nun die betrachteten Planungsprozesse vorgestellt. Dabei handelt es sich mit dem „Beueler Stadttor“, dem Projekt „Pandion Ville“ und den „Südstadtgärten“ um drei Neubauprojekte im Innenbereich, die zwischen ca. 210 und 520 Wohneinheiten umfassen. Das „Beueler Stadttor“ entsteht in der Nähe des Zentrums des rechtsrheinischen Stadtbezirks Beuel. Dieses Projekt wurde in Form mehrerer drei- bis achtgeschossiger Baukörper realisiert und weist somit eine höhere Dichte auf als die umgebende Wohnbebauung. Das Vorhaben wird auf Basis einer weiten Auslegung des § 34 BauGB realisiert. Wesentlich für die Zustimmung der Politik zu diesem Instrument war der Verweis der Verwaltung auf eine schnelle Projektrealisierung, insbesondere vor dem Hintergrund eines gerichtlich für rechtswidrig erklärten Bebauungsplans einige Jahre zuvor. Dafür wurde bewusst auf kommunale Einflussmöglichkeiten verzichtet, die ein Bebauungsplanverfahren geboten hätte – allen voran baulich-architektonischer Art sowie bezüglich der Herstellung öffentlich geförderter Wohneinheiten. Die Wahl dieses Instruments mit einer geringen Arbeitstiefe der Verwaltung und Einflussmöglichkeit der Politik ist ebenso als Indikator für die verbreitete Wahrnehmung ihrer begrenzten Leistungsfähigkeit zu verstehen. Die Nutzung von § 34 BauGB adaptiert in diesem Fall die utilitaristische Denkweise (dazu Alexander 2002:

228 ff.) von der größtmöglichen Zahl an Wohneinheiten als gewinnbringendste Entwicklung. Der Mehrwert dieses Vorhabens wird somit eher auf der gesamtstädtischen Ebene gesehen und weniger auf der lokalen Ebene des Quartiers. „Verträglichkeit“ wird im Rahmen dieses Projekts als oberste Grenze einer Verdichtung definiert. Dabei besitzen baulich-materielle Artefakte, also die geringere Dichte der umgebenden Wohnbebauung, eine schwache Wirksamkeit auf das planerische Handeln.

Einen starken Kontrast zur eher pragmatischen Entwicklungslogik des „Beueler Stadttors“ stellt das Vorhaben „Pandion Ville“ auf dem Gelände der ehemaligen Gallwitzkaserne im Stadtbezirk Hardtberg dar. Dieses sticht im Vergleich zu den zwei anderen Fallstudien durch die hohe planerische Arbeitstiefe der Verwaltung hervor. So ist die Planung im Rahmen eines angebotsorientierten Vorgehens entstanden. Grundlegend hierfür war die Übernahme der Kosten der Planung von Landesseite über die sog. „Entwicklungsmaßnahme Hardtberg“. Der Grundstücksverkauf seitens der BImA an den Vorhabenträger fand erst Mitte 2016, nach der Offenlage des Bebauungsplanentwurfs, statt. Diese Konstellation und die durch die externe Finanzierung projektspezifisch hohe Leistungsfähigkeit der Verwaltung machen sich im Planungsergebnis bemerkbar. So ist dieses Vorhaben das mit der vergleichsweise geringsten baulichen Dichte. „Verträglichkeit“ wird im Vergleich zum „Beueler Stadttor“ nicht als obere Grenze einer möglichen Verdichtung definiert, sondern als Maß baulicher Nutzung, das sich möglichst lückenlos in den Charakter des übrigen Quartiers einfügt. Des Weiteren ist dieses Projekt das einzige der drei betrachteten Vorhaben, in dessen Rahmen öffentlich geförderte Wohneinheiten hergestellt werden. Damit sind Bezüge der beteiligten Personen zu etatistischen und kommunitaristischen Entwicklungsperspektiven im Sinne Alexanders (2002: 229 ff.) verbunden.

Im Zielkonflikt zwischen einer gesamtstädtischen und einer quartiersbezogenen Perspektive nehmen die „Südstadtgärten“ im Ortsteil Kessenich eine Zwischenposition zu den beiden ersten Projekten ein. Bei diesem Vorhaben handelt es sich um einen typischen Fall nachfrageorientierter Planung, die durch eine vorhabenbezogene Bebauungsplanung realisiert wurde. Allerdings stießen die im Rahmen eines städtebaulichen Wettbewerbs entwickelten Entwürfe auf den Protest artikulationsstarker Anwohner/innen, aus dem eine Bürgerinitiative hervorging. Diese richtete sich u.a. gegen die geplante Anzahl von Wohneinheiten und somit das Maß der baulichen Verdichtung. Das Handeln der plangebenden Akteure aus Politik und Verwaltung war von einer starken Kompromissorientierung geprägt und mit Zugeständnissen zugunsten des artikulierten Protests von Anwohnerinnen und Anwohnern verbunden. Durch diesen Konflikt konnte eine utilitaristische Perspektive nicht verfolgt werden. U.a. wurde eine Teilfläche entgegen erster Planungen nicht bebaut und die Anzahl der Geschosse reduziert.

Die unterschiedlichen Planungsverläufe und die Wahl des jeweiligen bauleitplanerischen Instruments zeigen ein heterogenes Bild konkreter planerischer Willensbildungen und Abwägungen. Dies kann als Indikator für die projektspezifische Priorisierung unterschiedlicher Gemeinwohlkonzeptionen gesehen werden. Dabei wird deutlich, dass diese Priorisierung durch die Wahl des Instruments und den damit verbundenen Handlungskorridoren begünstigt werden kann. Dem instrumentellen Nutzungsmuster ist eine gewichtige „Vorentscheidungsfunktion“ für den weiteren projektspezifischen Diskurs, die Rollendefinitionen kommunaler, immobilienwirtschaftlicher und bürgerschaftlicher Akteure sowie den planerischen – bzw. im Fall von § 34 BauGB den nachvollziehenden – Abwägungsprozess zuzusprechen. Die Entscheidung für ein bauleitplanerisches Instrument wird vom eigentlichen planerischen Abwägungsgebot, das Schmidt-Eichstaedt (2010: 12) als zentrales Institut der Planung bezeichnet, nicht erfasst. Für eine Annäherung an Abwägungsprozesse, die von Lamker, Peer und Sondermann (2017: 11) als

planungstheoretische „Blackbox“ bezeichnet werden, erscheint im Sinne eines möglichst ganzheitlichen Verständnisses von Entscheidungsprozessen der Einbezug der Instrumentenwahl als geboten. Diese kann jedoch ohne die soziokulturellen Einflussfaktoren nicht verstanden werden, markiert sie doch die Berührung zwischen einer Planungskultur erster und zweiter Ordnung im Sinne Reimers (2012: 70). Diese ist als Kontextualisierung überlokaler planungssystemischer Vorgaben (erste Ordnung) durch das lokale Denk- und Handlungsmuster (zweite Ordnung) zu verstehen. Im Folgenden soll die grundlegende Logik des Bonner bauleitplanerischen Handelns kurz angerissen werden.

Die Suche nach dem „gangbarsten Weg“ als gemeinsamer Nenner des Planungshandelns

Der selektiv-projektspezifische Einsatz unterschiedlicher bauleitplanerischer Instrumente und das Einlassen auf die damit verbundenen Handlungskorridore mögen zunächst uneinheitlich wirken. Allerdings ist sie viel eher als Produkt einer projektübergreifenden planungsparadigmatischen Logik eines perspektivisch-inkrementellen Planungshandelns (dazu Müller 2004: 129 ff.) zu verstehen. Der Kern des planerischen Handelns in Bonn ist die Sicherung der kommunalen Handlungsfähigkeit. Dies manifestiert sich in der grundsätzlichen Suche nach dem „gangbarsten Weg“ der Realisierung und damit einer möglichst schnellen Umsetzung sowie einer möglichst geringen Arbeitstiefe der Planungsverwaltung. Damit ist eine Hierarchisierung der verschiedenen planerischen Instrumente als Teil des kollektiven Denk- und Handlungsmusters verbunden. Dabei wird § 34 BauGB präferiert genutzt und in routinisierte Art großzügig ausgelegt. Durch dessen eingeschränkte rechtliche Anwendbarkeit stellt die nachfrageorientierte Bauleitplanung in Form von vorhabenbezogenen Bebauungsplänen nach § 12 BauGB das am weitesten verbreitete Instrument dar. Angebotsorientierte Ansätze werden dagegen kaum angestoßen.

Durch die selektive Nutzung der unterschiedlichen Instrumente ist eine Koexistenz von Bezügen zu mehreren Gemeinwohlanätzen festzustellen. Dementsprechend soll die These von Altröck (2009: 252 f.) unterstützt werden, der das lokale Planungshandeln als Kombination unterschiedlicher Gemeinwohlbegriffe sieht. Demnach ist es wesentlich, die spezifische Reichweite und die projektbezogene Verhandlung planungskultureller Werteinstellungen zu betrachten. Damit kann an die Perspektive Wolffs (2016: 63) angeknüpft werden, wonach lokale planungskulturelle Konfigurationen auch als Aggregat heterogener projektspezifischer Planungskulturen in einem raumzeitlichen Kontext verstanden werden können. Auch Ernste (2012: 97) spricht von einer hierarchischen Struktur unterschiedlicher „Policy Frames“, die individuelle, projektspezifische und allgemeine Ebenen umfasst. Die perspektivisch-inkrementelle Logik als ein solches Aggregat basiert auf einer Reihe routinisierter Handlungsweisen. Diese wirken auf die Arbeitsweise von Verwaltung und Politik zum einen Teil allgemeingültig und werden zum anderen Teil in Abhängigkeit von den spezifischen Ausgangslagen und Akteurskonstellationen der Projektebene aktiviert. Diese Handlungsweisen konstituieren sich anhand einer Reihe von Faktorengruppen, die planerische Entscheidungsprozesse im betrachteten Feld beeinflussen.

Einflussfaktoren auf das kollektive Planungshandeln

Bei der Lösung des eingangs beschriebenen Zielkonflikts im täglichen Planungshandeln können elf Faktorengruppen ausgemacht werden, die bauleitplanerische Abwägungs- und Entscheidungsprozesse im betrachteten Feld maßgeblich beeinflussen. Sie sind damit als wesentliche Elemente der kollektiven Willensbildung anzusehen. Diese Faktoren können als fallspezifische Konkretisierung und zum Teil als Erweiterung der Elemente bestehender planungskultureller Modelle (Knieling/Othengrafen 2009; Reimer

2012; Suitner 2014; Levin-Keitel/Sondermann 2014; Othengrafen 2014; Sondermann 2017) gesehen werden.

Zu diesen Faktorengruppen zählen zum Ersten eine grundlegend geteilte Auffassung der Trends des Wohnungsmarkts und daraus abgeleitete Prämissen des Planungshandelns. Im Bonner Fall ist ein konsensuales Planungserfordernis auf Basis des durch Bevölkerungswachstum induzierten Wohnungsdrucks festzustellen, dem sich insbesondere durch Innenverdichtungen angenommen werden soll. Zum Zweiten ist der tradierte stadtpolitische Diskurs zur Ressourcenzuweisung an die Planungsverwaltung bei den jährlichen Haushaltsberatungen sehr grundlegend. Eine aus der zu geringen Ressourcenausstattung abgeleitete unbefriedigende Personalsituation wird als wesentlicher Grund für die geringe Leistungsfähigkeit der Planungsverwaltung (dritte Faktorengruppe) genannt. Dies wird konsensual als gewichtige Herausforderung für ein umsetzungsorientiertes Planungshandeln gesehen und beeinflusst die Wahl des bauleitplanerischen Instruments zugunsten eines nachfrageorientierten Modus.

Die vierte Faktorengruppe beinhaltet die projektspezifischen Betrachtungsgegenstände eines Planentwurfs innerhalb und außerhalb des Plangebiets. So beziehen sich die plangebenden Akteure aus Politik und Verwaltung auf bauliche, funktionale und sozialräumliche Eigenschaften möglicher Planungsszenarien als Betrachtungselemente für die Abwägung zwischen dem gesamtstädtischen Ziel der schnellen Herstellung von Wohnraum und dem Ziel einer „verträglichen“ Quartiersentwicklung. Damit ist u.a. eine Bedeutungszuweisung baulich-materieller Artefakte verbunden (dazu u. a. Levin-Keitel/Sondermann 2014: 184 f.). Diese Betrachtungsgegenstände werden im Rahmen individueller Motive der im Planungsprozess beteiligten Personen bewertet (fünfte Faktorengruppe). Jede/r Planer/in und jede/r Politiker/in als multikollektive/r „Kulturträger/in“ (Wolff 2016: 58) verarbeitet Herausforderungen und Zielvorstellungen unter Bezugnahme auf das eigene (politische) Rollenverständnis. Dabei können unter den Befragten vier lose Motive festgestellt werden, auf die sich situativ zur Begründung und Legitimation ihrer persönlichen Einschätzung bezogen wird. Dabei handelt es sich erstens um die Berufung auf fachliche Kompetenz im planerischen Feld, zweitens auf Erfahrungswerte in Planungs- und politischen Prozessen, drittens auf die verfolgte (partei-)politische Agenda sowie viertes auf den eigenen Vertretungsauftrag gegenüber der lokalen Quartiersbevölkerung bzw. Wähler/innengruppen. Diese Motive bieten die Basis für individuelle Bezüge zu verschiedenen Planungsparadigmen von rationalistischen bis hin zu eher dialogorientierten Verständnissen.

Diese individuellen Einschätzungen werden innerhalb der eigenen Organisation in Politik und Verwaltung verhandelt (sechste Faktorengruppe). Damit werden die Organisationskulturen der betrachteten Akteursgruppen erfasst, die bereits Levin-Keitel und Sondermann (2014: 184 ff.) als wesentliche Elemente planungskultureller Konfigurationen erachten. Im betrachteten Feld ist der jeweilige Status verschiedener Sprecher/innenpositionen bedeutsam für die Herausbildung dominanter Interpretationen von Problemstellungen und Lösungsperspektiven. Dabei sind die partei- und verwaltungsinternen Gremienstrukturen und die jeweiligen tradierten Governanceformen der Entscheidungsfindung wesentlich. In kollektiven Willensbildungen zwischen Verwaltung und Politik (siebte Faktorengruppe) sind insbesondere die informellen Arenen der Vorentscheidung (dazu Bogumil 2002: 35; Kühn 2017; Naßmacher/Naßmacher 2007: 245 ff.) sowie das Maß der Verbindlichkeit ihrer Entscheidungen wesentlich. Zentral für das Planungshandeln sind ferner die Rollen, die sich aus der Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung ergeben (achte Faktorengruppe). Sie spiegeln Abhängigkeitsbeziehungen, Filterfunktionen möglicher Lösungsalternativen und Handlungskompetenzen sowie den Umgang mit

Informationsasymmetrien wider. Im Bonner Fall befindet sich die Kommunalpolitik meist bewusst in einer reagierenden Position und ist zum Teil vom Handlungskorridor abhängig, der von der Verwaltung definiert wird.

Die rechtliche Verfügbarkeit bauleitplanerischer Instrumente (neunte Faktorengruppe) stellt die Voraussetzung für deren Nutzung und die damit verbundenen Implikationen dar. Natürlich sind ebenso das Handeln von Bürgerinnen und Bürgern und Vorhabenträgern gewichtige Größen, auf die die plangebenden Akteure zu reagieren haben (zehnte und elfte Faktorengruppe). Diesbezüglich ist das Maß der Kompromissorientierung eine bedeutende Entscheidung im Planungshandeln. Wesentlich für ein hohes Maß ist die Androhung des Rückzugs des Projektentwicklers. Im Falle des Widerspruchs von Bürgerinnen und Bürgern erhöht neben einer großen allgemeinen Artikulationsstärke vor allem die Androhung von Normenkontrollverfahren die kommunale Kompromissbereitschaft.

Ausblick: Planungskulturelle Betrachtung bauleitplanerischen Handelns

Auf Basis der Betrachtungen des Bonner Feldes soll eine Ausdifferenzierung einiger Elemente bestehender planungskultureller Modelle vorgeschlagen werden. Diese sind als fallstudienbasierte Lesart mit einem spezifischen Fokus auf bauleitplanerische Prozesse zu verstehen, die lediglich als grundlegender Denkanstoß für konzeptionelle Anpassungen verstanden werden sollen. Zum Ersten haben die Betrachtungen des Bonner Falls gezeigt, dass eine explizit gleichbedeutende Stellung der Akteursgruppen der Planer/innen und der Politiker/innen in planungskulturellen Konzeptionen unbedingt notwendig ist. Die große Mehrheit planungskultureller Beiträge und Konzeptionalisierungen sieht die Kommunalpolitik „lediglich“ als Akteursgruppe an, mit der sich die zentrale Gruppe der Planer/innen ins Benehmen setzen muss. Vor dem Hintergrund ihrer Bedeutung für projektspezifische Entscheidungen und Routinisierungen im kommunalen Planungshandeln – insbesondere in der Rolle als Vorentscheider/innen (Bogumil 2002: 35; Kühn 2017; Naßmacher/Naßmacher 2007: 245 ff.) – wird eine zentralere Rolle der Kommunalpolitik in planungskulturellen Modellen und Arbeiten vorgeschlagen. Des Weiteren soll angeregt werden, zwischen der individuellen und kollektiven Ebene zu differenzieren. Dies erscheint sowohl im Sinne Wolffs (2016), der zu einem von Heterogenität und multikollektiven Individuen geprägten Planungskulturbegriff kommt, als auch im Sinne der individuellen Legitimationsmuster des Planungshandelns im Bonner Fall durchaus sachgerecht.

Darüber hinaus differenzieren die betrachteten planungskulturellen Modelle (Knieling/Othengrafen 2009; Reimer 2012; Suitner 2014; Levin-Keitel/Sondermann 2014; Othengrafen 2014; Sondermann 2017) nicht nach verschiedenen lokalen Diskursen. Aktuelle Modelle erfassen zwar einen überlokalen Kontext, gehen jedoch nicht angemessen explizit auf kommunale Diskurse ein, die außerhalb des fachpolitischen Feldes liegen. Dadurch werden die lokalen politischen Prozesse, die „nur“ mittelbar auf stadtentwicklungspolitische Fragen Einfluss haben, in ihrer grundlegenden Bedeutung nicht angemessen repräsentiert. Dabei wird gerade in ihrem Rahmen, z. B. durch Personalpolitik und Haushaltsberatungen, die Basis der Leistungsfähigkeit der Planungsverwaltung festgelegt, die einen unmittelbaren Einfluss auf das Nutzungsmuster bauleitplanerischer Instrumente hat. Dementsprechend wird eine Ergänzung dieser Ebene vorgeschlagen, wodurch sich insgesamt drei Ebenen und beteiligte Akteurskonstellationen ergeben: eine überlokale, eine gesamtstädtisch-politische und eine fachpolitische Ebene.

Des Weiteren wirft die Betrachtung von planerischen Artefakten konzeptionelle Fragen auf. Im Bonner Fall wird die Wirkmächtigkeit von (baulich-materiellen) Artefakten von den plangebenden Akteuren auf der

projektspezifischen Ebene festgelegt. Damit kommt es zu unterschiedlichen Intensitäten entsprechender Wirkmächtigkeiten. Für weitere Betrachtungen soll dementsprechend angeregt werden, die Verhandlung der Verbindlichkeit von baulich-materiellen Artefakten stärker in den Blick zu nehmen und sie ggf. zu differenzieren. Daraus könnte sich eine Perspektive für Fürsts (2016: 69) Ausführungen entwickeln, der die Gewichtung von planungskulturellen Dimensionen als ein wesentliches Desiderat ansieht. Die konzeptionelle Eignung dieser Vorschläge ist nicht durch die Betrachtungen des Bonner Feldes zu prüfen. Vielmehr bleibt dies einem interkommunal vergleichendem Untersuchungsdesign vorbehalten.

Es existiert kein planungstheoretischer Ansatz, der eine ganzheitlichere Perspektive auf das Planungs Handeln und damit die „Lösungswege“ von „wicked problems“ besitzt, als die Planungskulturforschung. Für eine Annäherung an die planungstheoretische „Blackbox“ von lokalen Abwägungs- und Entscheidungsprozessen soll angeregt werden, planungskulturelle Konzeptionalisierungen stärker für die explizite Betrachtung des bauleitplanerischen Handelns zu schärfen.

Literatur

- Alexander, E. R. (2002): The Public Interest in Planning: From Legitimation to Substantive Plan Evaluation. In: *Planning Theory* 1 (3), 226-249.
- Altrock, U. (2009): Gemeinwohlorientierung und Planungstheorie. In: Bernhardt, C.; Kilper, H.; Moss, T. (Hrsg.): *Im Interesse des Gemeinwohls. Regionale Gemeinschaftsgüter in Geschichte, Politik und Planung*. Frankfurt am Main, 237-264.
- Bogumil, J. (2002): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel – Stationen der politik- und kommunalwissenschaftlichen Debatte. In: Bogumil, J. (Hrsg.): *Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel: Theoretische und empirische Analysen*. Opladen, 7-51. = *Stadtforschung aktuell* 87.
- Ernste, H. (2012): Framing Cultures of Spatial Planning. In: *Planning Practice and Research* 27 (1), 87-101.
- Fürst, D. (2016): Planungskultur – fruchtbare neue Konzeption? In: *disP – The Planning Review* 52 (4), 67-75.
- 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*. Farnham, Burlington, 39-64.
- Kühn, M. (2017): Planung, Politik und Macht in Städten. In: *disP – The Planning Review*. 53 (2), 109-119.
- Lamker, C.; Peer, C.; Sondermann, M. (2017): Zum Verhältnis von Planungswissenschaft und -praxis. In: *Nachrichten der ARL* 47 (1), 10-13.
- Lennon, M. (2017): On „the subject“ of Planning’s Public Interest. In: *Planning Theory* 16 (2), 150-168.
- Levin-Keitel, M.; Othengrafen, F. (2016): Planungskultur – auf der Suche nach einem kontemporären Verständnis räumlicher Planung? In: *disP – The Planning Review* 52 (4), 76-89.
- Levin-Keitel, M.; Sondermann, M. (2014): Planerische Instrumente in lokalen Kontexten: Einblicke in die Vielfalt von Planungskulturen. In: Grotheer, S., Schwöbel, A.; Stepper, M. (Hrsg.): *Nimm’s sportlich – Planung als Hindernislauf*. Hannover, 172-191. = *Arbeitsberichte der ARL* 10.
- Moroni, S. (2004): Towards a Reconstruction of the Public Interest Criterion. In: *Planning Theory* 3 (2), 151-171.
- Müller, S. (2004): Internationale Einflüsse auf die Planungstheoriendebatte in Deutschland nach 1945 oder die Perspektiven der Planungsdemokratie. In: Altrock, U. (Hrsg.): *Perspektiven der Planungstheorie*. Berlin, 123-140. = *Edition Stadt und Region* 9.
- Naßmacher, H.; Naßmacher, K.-H. (2007): *Kommunalpolitik in Deutschland*. Wiesbaden.
- Neumann, M. (2007): How We Use Planning. *Planning Cultures and Images of Futures*. In: Hopkins, L.D.; Zapata, M. A. (Hrsg.): *Engaging the Future. Forecasts, Scenarios, Plans, and Projects*. Cambridge, 155-174.
- Othengrafen, F. (2014): The Concept of Planning Culture: Analysing How Planners Construct Practical Judgements in a Culturised Context. In: *International Journal of E-Planning Research* 3 (2), 1-17.
- Peer, C.; Sondermann, M. (2016): Planungskultur als neues Paradigma in der Planungswissenschaft. In: *disP – The Planning Review*. 52 (4), 30-42.

- Reimer, M. (2012): Planungskultur im Wandel: Das Beispiel der REGIONALE 2010. Detmold. = Planungswissenschaftliche Studien zu Raumordnung und Regionalentwicklung 3.
- Rittel, H. W. J.; Webber, M. M. (1973): Dilemmas in a General Theory of Planning. In: Policy Sciences 4 (2), 155-169.
- Schmidt-Eichstaedt, G. (2010): Abwägung. In: Henckel, D.; von Kuczkowski, K.; Lau, P.; Pahl-Weber, E.; Stellmacher, F. (Hrsg.): Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch. Wiesbaden, 12-15.
- Sondermann, M. (2017): Planungskultur als Sinnsystem. Eine Untersuchung am Beispiel kooperativer Stadtgrünentwicklung in Düsseldorf. In: Raumforschung und Raumordnung 75 (1), 45-56.
- Suitner, J. (2014): Cultures of Image Construction Approaching Planning Cultures as a Factor in Urban Image Production. In: European Spatial Research and Policy 21 (1), 39-51.
- Wolff, A. (2016): Planung, Kollektive und Kulturen – Akteursperspektiven in der Planungskultur. In: disP – The Planning Review 52 (4), 55-66.

JULIAN ANTONI

Universität Bonn, Geographisches Institut
antoni@uni-bonn.de