

# Planung als politische Praxis

Zur Einleitung in den Themenschwerpunkt

Nina Gribat, Justin Kadi, Jan Lange,  
Yuca Meubrink und Jonas Müller

In den letzten Jahren ist im deutschsprachigen Raum ein verstärktes gesellschaftliches Interesse an räumlicher Planung und deren Mitgestaltung wahrnehmbar. Insbesondere die Diskussionen über konkrete Großprojekte, wie etwa den Berliner Flughafen oder Stuttgart 21, aber auch die Formierung neuer sozialer Bewegungen, wie etwa Recht-auf-Stadt-Netzwerke in verschiedenen Städten, verdeutlichen dies. Parallel dazu wird in der deutschsprachigen und anglo-amerikanischen Planungstheorie die Konflikthaftigkeit von Planungsprozessen wieder zunehmend in den Fokus genommen. Dieses erneute Interesse am Konflikt hebt sich ab von Debatten, die über viele Jahre zu konsensualen Ansätzen der Zusammenarbeit der Politik mit anderen Akteursgruppen geführt wurden, beispielsweise im Kontext der Governance-Forschung. Mit der kommunikativen Planungstheorie hat sich seit den späten 1980er Jahren passend dazu das Ideal einer weitgehend auf Vermittlung abzielenden Planungspraxis verfestigt. Demgegenüber mehren sich nun jedoch zunehmend Denkansätze wie das neue Theorieangebot des Agonismus (vgl. u. a. Roskamm 2015a, b), der Planung (wieder) als einen politischen Aushandlungsprozess zu fassen versucht, in dem Konflikte nicht konsensual lösbar sind.

Der vorliegende Themenschwerpunkt greift solche Überlegungen auf und möchte verschiedene Perspektiven auf Planung als politische (Alltags-) Praxis diskutieren. Der Startpunkt ist dabei ein grundlegendes Verständnis von Planungspraxis als kontingentes soziales Aushandlungsfeld. Je nach theoretischer Perspektive werden Planungsprozesse dabei im Kontext der sie prägenden Arrangements aus Akteursallianzen, administrativen und materiellen Rahmenbedingungen, alltagsweltlichen und epistemologischen Orientierungen gesehen, die durch Problemwahrnehmungen, angewandte Technologien und sich entwickelnde Rationalitäten formiert und strukturiert werden. Das politische Moment der Planung beschränkt sich dabei nicht allein auf die Privilegierung einer spezifischen raumbezogenen Lösung und auf einen bestimmten Prozessausschnitt. Vielmehr sind jeder Planungsphase politische Momente eingeschrieben, von der Identifizierung eines ‚Problems‘ über Konflikt- und Konsensbildungsprozesse, die Zielfestlegung des Planentwurfs bis zur Umsetzung und Evaluierung. Darüber hinaus

hinterfragen wir im vorliegenden Themenschwerpunkt Konzeptionen der Planung als einen rational-linearen oder konsensorientierten Prozess und knüpfen dabei an verschiedene Kritiken an (vgl. Webber/Rittel 1973, Yiftachel/Huxley 2000, Purcell 2009). Der planungstheoretischen Beobachtung einer möglichen (Re-)Politisierung von Planung steht eine als weitgehend ‚post-politisch‘ analysierte Planungspraxis gegenüber. Diese postpolitische Planungspraxis klammere gesellschaftliche Fragen, Kritik und die prinzipielle Aushandlung unterschiedlicher Interessen durch institutionalisierte und konsensorientierte Mechanismen zunehmend aus und dränge sie aus dem Bereich der Öffentlichkeit hinaus (vgl. Swyngedouw 2013 sowie s u b \ u r b a n 1/2 „Die postpolitische Stadt“). Wie kann das Politische in der (Alltags-)Praxis der Planung neben solchen übergeordneten Zeitdiagnosen einer „konsensuellen Postpolitik“ (Swyngedouw 2013: 147) oder einer neuen Theorie einer agonistischen Planung (wieder) analysier- und theoretisch wie praktisch verhandelbar werden? Welche anderen Ansätze gibt es neben der Post-Politik und dem Agonismus? Welche Impulse ergeben sich daraus für die kritische Stadtforschung?

Ansätze, die unsere Perspektive auf die Planung als politische Praxis stützen, finden sich außer in der Planungsgeschichte und -theorie insbesondere in der Politikwissenschaft, der Geographie und der Anthropologie. Wir möchten diese Spuren zur besseren Orientierung im Folgenden kurz nachzeichnen. Dabei ist jedoch zu betonen, dass wir nicht den Anspruch haben alle Spuren systematisch aufzulisten.

### **Historische Bezüge: Planung als politische Praxis in den 1960/70ern**

In den späten 1960er und frühen 1970er Jahren entwickelte sich die Stadt- und Regionalplanung im Zuge der Studienreformen und -proteste, die auch an Architekturfakultäten in Deutschland ausgetragen wurden, zusehends zu einer eigenen akademischen/universitären Disziplin[1] (Gribat et al.: im Ersch.). Ausgehend vom Feindbild des ‚Künstlerarchitekten‘ hatten sich an den Architekturfakultäten unterschiedliche Reformströmungen entwickelt: „Mit der Verlagerung auf politisch-ökonomische Zielsetzungen löst sich die Planung endgültig ab vom Werkscharakter einer der traditionellen Architektur verhafteten ‚Stadtbaukunst‘“ (Autorenkollektiv der Fachschaft Architektur 1970: 1499). Angetrieben vom Ziel, eine größere gesellschaftliche Relevanz zu erreichen, vollzog sich eine Emanzipierung der Stadt- und Regionalplanung von der Architektur. Neue Institute und Studiengänge bzw. spezifische Abschlüsse wurden an verschiedenen deutschen Universitäten eingerichtet, eingebettet in unterschiedliche institutionelle Entwicklungen[2]. Zu dieser Zeit wurden Forderungen für eine Politisierung der Planungs- und Gestaltungsprozesse noch weitgehend parallel gestellt zu Aufrufen zu einer Rationalisierung beziehungsweise Verwissenschaftlichung von Architektur und Planung. Die Bestrebungen aktiver Studierender und junger Lehrender, für die Planung spezifische Wissensfelder, Methoden und Ansätze innerhalb der entstehenden Planungsliteratur abzustecken, wurden durch offene und vielfältige interdisziplinäre Anschlüsse ermöglicht: Bezüge wurden gleichsam hergestellt zu diversen soziologischen, politikwissenschaftlichen,

sozial-psychologischen, systemtheoretischen, technokratischen und volkswirtschaftlichen Debatten (siehe z. B. die ersten Jahrgänge der damals gegründeten Zeitschrift *ARCH+*, die zu dieser Zeit den Untertitel „Studienhefte für architekturbezogene Umweltforschung und –planung“ trug). Es wurde rezipiert, was der Theoriebildung in der Planung zuträglich schien, und das war eine Menge: unter anderem Studien, die Planungspraxis untersuchten (z. B. Berndt 1968), aber auch Entwicklungen aus ingenieurstechnisch geprägten Wissensbereichen, wie beispielsweise Bedarfsermittlung und Operations Research. Die ersten Jahre der Entwicklung der Planung als eigenständige akademische/universitäre Disziplin waren von einer großen Euphorie bezüglich der Möglichkeiten des sich parallel rasant entwickelnden Praxisfeldes[3] und der Offenheit der theoretischen Bezüge geprägt (Gribat et al.: im Ersch.).

In den frühen 1970er Jahren gab es eine Reihe von Autor\_innen, die sich dezidiert mit dem politischen Anspruch der Planung auseinandersetzten (vgl. Scharpf 1973). So betonten zum Beispiel Rittel und Webber die grundsätzlichen Unterschiede zwischen (natur-)wissenschaftlichen und planerischen Problemstellungen. Während (natur-)wissenschaftliche Problemstellungen klar abgrenzbar und lösbar seien, handele es sich bei Planungsproblemen grundsätzlich um soziale, das heißt um ‚böartige‘ Probleme, da sie sich – aufgrund des stets kontingenten Charakters aller sozialen und historischen Phänomene – einer rationalen objektiven Einhegung zwangsläufig entziehen (Rittel/Webber 1973). Polit-ökonomische Ansätze setzten sich in dieser Zeit vor allem mit Analysen der Planung im Kontext der Produktionsbedingungen von Stadt und Gesellschaft auseinander. „Kapitalistischer Städtebau“ (Helms/Jansen 1970) war hierbei ebenso ein Thema wie Boden- und Wohnungspolitik. Zugleich ergaben sich im Rahmen der Berufsbilddebatte aus solchen Ansätzen intensive Auseinandersetzungen mit der jeweiligen Rolle von Architekt\_innen und Planer\_innen im kapitalistischen Verwertungsprozess (Brake 1973) sowie mit der Lohnabhängigkeit von Architekt\_innen (Hübener et al. 1973).

Die protestierenden Studierenden waren aber nicht nur an der Entwicklung neuer Debatten um Planung beteiligt. Sie experimentierten auch mit alternativen Planungspraktiken und entwickelten erste Ansätze der Stadtteilarbeit im Märkischen Viertel und in Kreuzberg in Westberlin. Sie versuchten gemeinsam mit Betroffenen Gegenpositionen zur damaligen Planungspraxis aus Kahlschlagsanierung und Großsiedlungsbau zu entwickeln. In diesem Zusammenhang wurde die Rezeption der Kritik von Jane Jacobs und Alexander Mitscherlich am funktionalistischen Städtebau und Wolf Jobst Siedlers Kritik an der Zerstörung der alten Stadt relevant. Gleichzeitig wurden im Kontext dieser frühen Versuche in der Stadtteilarbeit Ansätze rezipiert und zugleich vor Ort in Kreuzberg oder im Märkischen Viertel getestet, die in der anglo-amerikanischen Debatte seit Mitte der 1960er Jahre diskutiert wurden, wie zum Beispiel die Anwaltsplanung als Modell der Bürgerbeteiligung (*advocacy planning*, siehe z. B. die Ausgabe der *ARCH+* 9 von 1970 zum Thema „Advocacy Planning, Citizen Participation – zur Funktion des Architekten“). Die frühen (und teils auch als frustrierend empfundenen) Auseinandersetzungen von studentischen Basisgruppen mit den Kreuzberger Arbeiter\_innen im Rahmen der Stadtteilarbeit sind im Band *Sanierung für Wen?* (Büro für Stadtsanierung und soziale Arbeit 1970) zu finden. Während die stärker polit-ökonomisch

geprägten Ansätze nach einer kurzen Hochphase wieder bedeutungsloser wurden, entwickelte sich aus dem Interesse an Stadtteilarbeit langsam das für einige Jahrzehnte wirksame Leitbild der ‚behutsamen Stadterneuerung‘ und der ihr zugrunde liegenden Aushandlungsprozesse zwischen Bewohner\_innen und Planer\_innen. Die Hochphase des lebhaften interdisziplinären Dialogs kühlte sich dabei merklich ab.

### **Muddling Through, konsensorientiert, machtvoll – verschiedene Stationen der Planungstheorie**

Angesichts der Katerstimmung aufgrund der abnehmenden ‚Planungseuphorie‘ der 1960er Jahre bedurfte es eines theoretischen Konstrukts, das der überkommenen Zweck-Mittel-Rationalität und den großräumlichen und generalistischen Planungsansätzen entgegengestellt werden konnte. Als Modell fungierte an dieser Stelle der perspektivische Inkrementalismus, eine Weiterentwicklung des von Charles Lindblom erarbeiteten Konzepts des „Muddling Through“ (Lindblom 1959). Mit seinem ‚*turn to projects*‘ beschrieb es Planungspraxis nunmehr als fragmentiert und kontingent. Während die Kritik an diesem Ansatz sich insbesondere an der weitgehenden Visionslosigkeit und weitergeführten instrumentellen Denkweise von Planungspraxis zeigte (vgl. Roskamm 2015b: 9), gewannen parallel seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre unter dem Sammelbegriff der kommunikativen beziehungsweise kollaborativen Planung Konzepte an Bedeutung, die Planung als kommunikatives Handeln analysieren (vgl. u. a. Forester 1989, Healey 1992, Innes 1995, Selle 1996). Während somit zum einen die Rolle von Planenden (Fürst 2004) und zunehmend auch ihre Subjektivität in Planungsprozessen Aufmerksamkeit erfährt, rückt zum anderen die Frage nach der politischen Dimension von Planung in den Vordergrund. Innerhalb der kommunikativen Planungsliteratur gilt es jedoch keineswegs als ausgemacht, was konkret als Ziel dieser konzeptionellen Neuerung zu fassen ist. Die diesbezüglichen Antworten reichen von gesteigerter Effektivität von Planungsprozessen (Selle 2005: 399) bis hin zur umfassenden Neustrukturierung politischer Aushandlungen gemäß dem deliberativen Ideal (vgl. Healey 1997: 263, Klöti 2016). Übergreifend lässt sich in der Diskussion um kommunikative Planung jedoch ein Hinterfragen staatlich-hoheitlicher Planung als einzig planende Instanz feststellen. Entworfen wird stattdessen ein auf Konsens orientiertes Setting, in dem die Planung die Legitimationsgrundlage ihres Handelns erst innerhalb der Auseinandersetzung mit zahlreichen öffentlichen und privaten Akteuren herstellen muss.[4] Zentrale Bezugspunkte bilden dabei die von Jürgen Habermas im Rahmen seiner Gesellschaftstheorie (1981) entwickelten Überlegungen zum kommunikativen Handeln, in deren Zentrum der auf „unversehrter Intersubjektivität“ (Habermas 1985: 161) aufbauende selbstbestimmte Konsens und die ideale Sprechsituation stehen.[5]

Die idealistische Erwartungshaltung gegenüber der konsensorientierten Entscheidungsfindung zum Ziele der Reduktion bestehender Machtasymmetrien (Innes/Booher 1999: 418, Healey 1997) geriet aber schon bald in die Kritik (Flyvbjerg 1998, Yiftachel/Huxley 2000, Flyvbjerg/Richardson 2002, Buser 2013). Herauszustellen ist hierbei, dass Kritiker\_innen auf die existierende Lücke zwischen utopischer Rhetorik und realen (Macht-)

Verhältnissen hingewiesen haben. Neben dem zentralen Ergebnis, dass von der Teilnahme an kommunikativen und partizipativen Planungsformaten oftmals gerade durchsetzungsstarke Gesellschaftsgruppen profitieren (Fainstein 2000: 460), ist hierbei klargestellt worden, dass eine auf Moderationstechniken geschrumpfte Planung nur geringe Gestaltungsmöglichkeiten hat. Die Problematisierung einer überzogenen Einschätzung kommunikativer Planung wird teilweise zu einer grundsätzlichen Infragestellung der Produktivität der Habermasschen Konzepte als Vorbild zur Konzeption kommunikativen Handelns in Planungsprozessen zugespitzt.

„The basic weakness of Habermas’s project is its lack of agreement between ideal and reality, between intentions and their implementation, and is rooted in an insufficient conception of power [...]. This is the fundamental political dilemma in Habermas’s thinking: he describes to us the utopia of communicative rationality but not how to get there.“  
(Flyvbjerg/Richardson 2002: 46)

Die scheinbare Machtblindheit der Konzepte von Habermas und der sich auf diese beziehenden Lesarten von Planung ist in der planungstheoretischen Debatte von verschiedenen Seiten kritisiert worden (Huxley/Yiftachel 2000, Flyvbjerg/Richardson 2002, Hillier 2010, Gunder 2015). Starke Impulse sind hierbei insbesondere aus dem Lager der Foucaultianer\_innen gekommen. Entgegen der sich oftmals in der Umsetzung auf eine reine Beschreibung des Planungsalltags beschränkenden kommunikativen Planungstheorie geht es diesen vor allem darum, die hinter Planungsverfahren aufscheinende spezifische Rationalität und die aus ihr resultierenden Mikropolitiken zu Tage zu fördern. Tatsächlich durchdringt die Brille der damit verbundenen Diskurskursanalyse die Realität kommunikativer Planungsprozesse tiefer als die kommunikative Planungstheorie. Sie nimmt die zur Anwendung kommenden normativen Prämissen der Partizipation, Demokratisierung und Transparenz selbst in den Fokus (Flyvbjerg 2003). Auf diese Weise wird die theoretische Inbezugsetzung von Planung und den gesellschaftspolitischen Kräfte, die ihre Formate, Instrumentarien und Logiken prägen, möglich. Gleichwohl ist festzuhalten, dass es diesem theoretischen Zugriff auf Planungspraxis weniger um den politische Gehalt von planerischen Handlungsweisen, Strategien und Akteuren als vielmehr – gemäß der archäologischen Untersuchung der Produktion von Wahrheit – um die Regeln, Wissensbestände und Prozesse geht, in denen Probleme und Lösungen thematisiert werden.

Deutlich wird in der Diskussion, dass planerisches Tun über eine vermeintlich neutrale Position in der räumlichen Entwicklung hinausgeht und inhaltliche Setzungen vornimmt. An diesem Punkt braucht es ein Verständnis davon, was das politische Tun ausmacht. Im Folgenden werden daher Ansätze präsentiert, die bei dieser Suchbewegung produktiv sein können.

### **Interdisziplinäre Impulse**

Es ist zunächst einmal wichtig zu unterscheiden zwischen zwei verschiedenen Richtungen, die Planung als politische Praxis begreifen: Zum einen gibt es Ansätze, die Planung direkt als eine politische Aufgabe und einen gesellschaftlichen Prozess sehen. Darunter lassen sich Positionen gruppieren, die

Planung als systemfördernd und eher als Teil der herrschenden Verhältnisse ansehen (u. a. Castells 1977) und die vordergründig soziale Gerechtigkeit, Ausgleich und Umverteilung als die politische Aufgabe der Planung im Sinne einer *just city* betrachten (vgl. u. a. Fainstein 2000, Marcuse et al. 2009, Harvey/Potter 2009). Demgegenüber stehen Ansätze, die sich auf die Ausgestaltung von Planung selbst als politischen Prozess konzentrieren und weniger auf die jeweiligen Ergebnisse. Trotz der Kritik an der kommunikativen Planung, die sich zu sehr auf den Prozess konzentrierte und damit die sozioökonomischen Rahmenbedingungen für soziale Konflikte und Machtstrukturen vernachlässigte, fokussieren diese Ansätze sich weiterhin auf den planerischen Prozess. Ein Beispiel dafür ist die *agonistic planning theory*, die sich direkt aus der Kritik an der kommunikativen Planung entwickelte. Von der belgischen Politikwissenschaftlerin Chantal Mouffe begrifflich ausgearbeitet, wird dieser Ansatz aktuell zunehmend in die Planungstheorie aufgenommen, wie Nikolai Roskamm feststellt (vgl. Roskamm 2015b). Mouffe versteht unter Politik die „Herstellung eines Kompromisses zwischen widerstreitenden Kräften in der Gesellschaft“ (Mouffe 2007: 20). In der Planung beobachtet sie eine Entpolitisierung und reiht sich damit in die Ansätze ein, die sich unter dem Konzept des Postpolitischen versammeln. Ihnen gemein ist die Feststellung einer Entpolitisierung der Planungspraxis, in der das Politische, sprich das gesellschaftliche Fragen, die Kritik und die prinzipielle Aushandlung unterschiedlicher Interessen zunehmend aus der Planung ausgeklammert und durch technokratische und konsensorientierte Mechanismen ersetzt wird (vgl. Swyngedouw 2013 u. a.). Die *agonistic planning theory* versucht dem entgegenzutreten, indem sie die wettstreitenden Kräfte der Gesellschaft zum Ausgangspunkt ihrer Analyse nimmt (Roskamm 2015b).

Weitere Impulse, die sich auf die Gestaltung von Planungsprozessen beziehen, kommen vermehrt aus der Anthropologie und Ethnografie. So hat Patsy Healey als Vertreterin der kommunikativen Planung bereits in ihren Texten zu kollaborativer Planung auf ethnografische Studien verwiesen, „um die Bedeutung von Alltagswissen und Kultur in der Planung hervorzuheben“ (Fricke 2017: 400). Doch lassen sich inzwischen weitere Ansätze finden, die sich sowohl von der kommunikativen als auch von der agonistischen Planung unterscheiden und teilweise dezidiert absetzen. Stattdessen rücken sie die Kontroversen und Materialitäten von Planung in den Mittelpunkt. Zentral ist etwa der Begriff der ‚Kosmopolitiken‘ (*cosmopolitics*) (Stengers 2005, Latour 2008, Farias/Blok 2016).[6] Im Fokus steht die Idee, dass Akteure bei der Herstellung eines Konsenses zwischen divergierenden Interessen – insbesondere auch in der Planung – niemals als vollkommen neutrale Instanz auftreten und zur Positionierung gezwungen sind. Dieser Ansatz beruht darauf, Auseinandersetzungen nicht als habermassche Debatten um einen Konsens in idealen und sprachlich ausgehandelten Fragen zu verstehen. Stattdessen behandelt er Auseinandersetzungen mit Hilfe der Akteur-Netzwerk-Theorien (ANT) als Kontroversen um die Welten, die wir als Bürgerinnen und Bürger bewohnen wollen. Gerade die Idee von ‚Realitäten in Aushandlung‘ ist es, die das planende Handeln so politisch sein lässt. Zugleich wird dieser Ansatz von Habermas und Foucault abgegrenzt. Realitäten beziehen sich hierbei auf die nicht oder nicht nur sprachlich kodifizierten Aspekte planerischer Praktiken und schließen Pläne bis hin zu Gebäuden ein:

„The things that architects do (managing projects, landscaping, re-landscaping, re-shaping, making buildings, etc.) are political in the sense that they represent an evolving issue – that is, all the stakeholders can change their minds according to the change of the moving objects.“  
(Latour 2008, 125f.)

Das Politische wohnt in diesem Sinne also dem Planungsprozess inne und wird nicht als separate Sphäre in diesen Prozess importiert: Die prinzipielle Offenheit von Positionen um die noch nicht ganz festgelegten Planungen herum eröffnet politische Spielräume, birgt aber zugleich gewisse Risiken, da es für die Beteiligten keine vertretbare Möglichkeit gibt, von außerhalb für die ganze Situation zu sprechen (Stengers 2005). In diesen Momenten des Risikos kommt Stengers zufolge Diplomatie zum Tragen: nicht als Ausgleich der Interessen rationaler Individuen, sondern als Aushandlung möglicherweise agonistischer Interessen in konkreten Situationen, deren Ergebnisse politisch zugleich den anderen Akteuren und in die eigenen Gruppen übersetzt werden müssen (ebd.). Die Risiken lösen sich demnach weder im Konsens auf, noch lassen sie sich unter Verweis auf externe Politiken einhegen.

In der Anthropologie lassen sich weitere Forschungsstränge identifizieren, die eine Abkehr von einer vermeintlich konsensualen, normalisierenden Konzeptionalisierung der Planung nahelegen. Die *Anthropology of Policy*, eine Variante der Beforschung von Politiken, positioniert sich bewusst gegen ein Verständnis von (Planungs-)Politik als ein „Top-down“-Phänomen und nimmt demzufolge vielmehr empirisch die Aushandlungsprozesse rund um die Formierung von Politiken in den Blick (Shore et al. 2009). Raumplanung kann dabei im Anschluss an die „Anthropologie politischer Felder“ (Adam/Vonderau 2014) als ein politisches Feld verstanden werden, welches als „Infrastruktur der Macht“ (ebd.: 23) Handlungsmöglichkeiten eröffnet oder schließt. Demnach entstehen Politiken in sich alltäglich vollziehenden Praktiken und in Aushandlung von unterschiedlichen Akteuren und Kontexten. Dabei wird Bourdieus Begriff des ‚politischen Feldes‘ zu mehreren politischen Feldern erweitert und argumentiert, dass politisch relevante Aktionen nicht nur innerhalb der Sphäre des explizit (Partei-)Politischen stattfinden, sondern eben gerade auch in den umgebenden Infrastrukturen. Der Blick wird dadurch auf eine genauere Analyse von vermeintlich rationalem und neutralem Planungs- und Verwaltungshandeln gelenkt.

Beate Binder zeigt hier die Möglichkeit, die „Anthropologie der Gegenwart“ des US-amerikanischen Anthropologen Paul Rabinow (2008) mit Foucaults Begriff der Problematisierung zu verbinden:

„Problematisierung bedeutet, dass etwas dem Status des Selbstverständlichen enthoben wird, zum Gegenstand des Nachdenkens sowie zur Herausforderung für Handeln wird und dass in der Folge auch Vorstellungen von ‚richtig‘ und ‚falsch‘ in Bewegung geraten.“  
(Binder 2014: 365)

Wir ergänzen: Im Gegensatz zu Annahmen diskursgeleiteter, von Foucault inspirierter Analysen der großen planerischen Diskurse verläuft alltägliches planerisches Handeln oftmals viel unordentlicher und widersprüchlicher als gedacht und ist von vielfältigen lokalen Praktiken abhängig (Abrams/

Weszkalnys 2013). Durch den Blick auf die Planungsalltage in verschiedenen Ländern (Abrams/Weszkalnys 2011) wird deutlich, dass unsere Setzung von Planung als politischer Praxis nicht notwendigerweise eine neue normative Rolle für die Planung vorsieht. Stattdessen sollen Perspektivverschiebungen angeregt werden, um sich jenen Praktiken empirisch anzunähern, die Planung als politische Praxis konstituieren.

### **Planung als politische Praxis: Die Beiträge**

Dieser kurze Abriss verdeutlicht, dass die Suche nach der politischen Praxis in der Planung nichts gänzlich Neues darstellt. Gleichzeitig scheint sich dieser Forschungsbereich aus sehr unterschiedlichen disziplinären und wissenschaftstheoretischen Hintergründen zu speisen und inspiriert zu werden. Mit dem Themenschwerpunkt wollen wir die skizzierten Impulse aus Geographie, Politikwissenschaft, Stadtplanung, Anthropologie und Kulturwissenschaften aufgreifen, bündeln und somit zu einem tiefergehenden aktuellen Blick auf „Planung als politische Praxis“ beitragen. Die Fragen, die in den nachfolgenden Beiträgen besprochen werden, beziehen sich daher auch immer auf die unterschiedlichen Dimensionen, Perspektiven, (Wissens-)Praktiken und Logiken des Politischen in der Planungspraxis. Dabei werden in allen Beiträgen die theoretischen Überlegungen und Ansätze stets auch mit praktischen Beispielen aus empirischen Untersuchungen verknüpft, wobei sie sich in ihren konkreten Ansatzpunkten, Diskussionen und empirischen Fallbeispielen unterscheiden.

Gemein ist allen Beiträgen eine kritische Distanz gegenüber einem Verständnis der Planung als technischem, rationalem und linearem Vorgang der ‚öffentlichen Problemlösung‘ und als konsensorientierte Interessensabwägung. Vielmehr betonen die Beiträge die sozialen und politischen Aushandlungsprozesse, die gesellschaftspolitische und kulturelle Einbettung planerischer Entscheidungen sowie die Konflikte, Widersprüche und Bruchlinien im stadt- und raumplanerischen Handlungsfeld. Den Anfang machen zwei Aufsätze, die sich mit der Genese jeweils eines Planungsinstrumentes der deutschen Nachkriegs- beziehungsweise Nachwendegeschichte genauer befassen. Matthias Bernt analysiert das Städtebauförderprogramm „Stadtumbau Ost“. Er zeigt, dass das Programm als ein Hybrid von Interessen verstanden werden muss und sowohl die Förderung der ostdeutschen Wohnungswirtschaft als auch strategische Pläne zum Umgang mit schrumpfenden Städten zum Ziel hatte. Empirisch fokussiert der Beitrag die Akteursebene und die Rolle von ‚Schlüsselpersonen‘ in der Durchsetzung des Programms. Im zweiten Beitrag fokussiert Michael Miessner die Genese des Leitbildes der ‚dezentralen Konzentration‘. Er zeigt auf, wie dieses wichtige Konzept der deutschen Raumordnung politisch durchgesetzt wurde. Konkret zeichnet der Beitrag nach, wie die ‚dezentrale Konzentration‘ Anknüpfungspunkte für unterschiedlichste ideologische und parteipolitische Positionen geboten hat und somit im politischen Prozess mehrheitsfähig wurde.

Ilse Helbrecht und Francesca Weber-Newth erörtern in ihrem Beitrag das planerische Instrument der Planmehrwertabgabe – also der Möglichkeit, durch Planung entstandene Gewinne privater Eigentümer durch die öffentliche Hand abzuschöpfen. Ihnen geht es weniger um die Nachzeichnung der Entstehung des Planungsinstrumentes als um die konkrete Eruierung des



Potenzials der Mehrwertabschöpfung für die Bearbeitung der aktuellen städtischen Wohnungskrise. Sie sehen in der (derzeitigen) Renaissance dieses Planungsinstruments in Deutschland und Großbritannien eine (Re-)Politisierung der Planung im Sinne von David Harveys Konzept der ‚*spaces of hope*‘.

Für unsere Debattenrubrik haben wir den Text „Wer plant die Planung?“ von Lucius Burckhardt von 1974 zur Diskussion gestellt. Der Text greift die Frage nach der politischen Dimension von Planung bereits auf. Burckhardt reflektiert Planungsprozesse ausgehend von der Feststellung, dass „Planung nicht isoliert geschieht, sondern dass sie bedingt ist durch die Politik, dass sie aufgehängt ist, in einem sozialen System“ (Burckhardt 1980: 71). Wir haben Autor\_innen aus unterschiedlichen Disziplinen der Stadtforschung eingeladen, den Text zu kommentieren. Gefolgt sind unserer Einladung Beate Binder, Jens S. Dangschat, Iris Dzudzek, Monika Grubbauer, Michael Guggenheim, Wolf Reuter und die Berliner Initiative „Stadt von Unten“.

Im Magazinteil gibt es eine Reihe von Beiträgen, die sich anhand verschiedener Beispiele, Konzeptionen und Kontexte der politischen Praxis der Planung widmen: Christian von Wissel stellt der „New Urban Agenda“ der Habitat-III-Konferenz am Beispiel von Akteur\_innen des peri-urbanen Raumes von Mexico-Stadt die Perspektive eines alltäglichen *Stadthandelns* gegenüber. Er rückt damit das Verständnis einer Stadtplanung als sozialem Aushandlungsraum in den Fokus seiner Analyse.

Der Beitrag von Rogério de Jesus Pereira Lopes diskutiert die Potentiale, die die Entwicklung eines *Queer-inclusive-planning*-Ansatzes für die Stadtplanung hat. Er konstatiert, dass in der Weiterentwicklung von Planungsperspektiven im Rahmen des *communicative turn* zwar zunehmend auf die Einbindung von Bedürfnissen der Stadtgesellschaft eingegangen wird, die Bedürfnisse und Ansprüche geschlechtlicher und sexueller Minderheiten jedoch zu wenig Aufmerksamkeit erfahren. Dagegen arbeitet er einige Raumansprüche von Queers heraus und erörtert, inwiefern diese in der Stadtplanung berücksichtigt werden könnten.

Im Anschluss daran beschäftigen sich Sören Groth, Jakob Hebsaker und Lucas Pohl am Beispiel einer Frankfurter Kreuzung, deren Zufahrtsstraße von Angehörigen der nahegelegenen Universität ohne Nutzung der Ampelanlage gequert wird, mit der Straße als hierarchisiertem Aushandlungsraum. Reflektiert wird hierbei eine interventionistische Aktion, in deren Rahmen die nicht ausgewiesenen Fußwege und damit auch der Konflikt zwischen unterschiedlichen Nutzungsweisen sichtbar gemacht wurden. Unter Rückgriff auf Michel de Certeaus *Kunst des Handelns* entwickeln die Autoren eine alternative Lesart zur Interpretation der Straße als vorrangigen Raum des Automobils.

Der Beitrag von Renée Tribble, Patricia Wedler und Volker Katthagen stellt die Hamburger PlanBude vor. Dahinter verbirgt sich zum einen ein innovativer Beteiligungsprozess im Stadtteil St. Pauli, und zum anderen ein Kollektiv mit Aktivist\_innen aus verschiedenen disziplinären Hintergründen und, das diesen Prozess begleitet. Ausgehend von den kritisch diskutierten Stadtentwicklungsprozessen in Hamburg werden die konkrete Arbeit im Stadtteil, die Handlungsleitlinien und die Ziele der PlanBude erläutert.

Perspektiven aus einem Schweizer Fall entwirft Reto Bürgin zugleich für die Debatte um die Aktualität der Arbeit Lucius Burckhardts und für Planungskonflikte rund um das Basler Hafenaerial. Planungsentwürfe sorgen

dort für großes Aufsehen. Bürgin veranschaulicht, wie die Widerständigen das Vorgehen der Stadtplaner\_innen kritisieren. Er zeigt, wie ein früher Titel von Burckhardt („Wir selber bauen unsre Stadt!“) von den Widerständigen als Referenz verwendet wird und diskutiert, wie die Burckhardts Überlegungen für eine Demokratisierung der Planung mobilisiert werden könnten.

Axel Schubert fragt in seinem Beitrag nach den Eigenschaften politischer Planung in der Verwaltung und zieht daraus Rückschlüsse auf das individuelle Verhalten von Planenden. In entsprechende Situationen gebracht, agieren diese im Prozess der Abwägung von Handlungsalternativen nach Schubert mit einer spezifischen emotionalen Rationalität. Vor diesem Hintergrund macht Schubert vier Tendenzen des Planungshandels explizit, die einer Planung als politischer Praxis potentiell entgegenstehen. Damit leistet der Artikel einen spannenden Beitrag zu Überlegungen der sozialtheoretischen Einbettung planerischen Handelns.

Abgerundet wird dieser Themenschwerpunkt mit einer Rezension: Yuca Meubrink bespricht den Sammelband *Zoned Out! Race, Displacement, and City Planning in New York City*, der 2016 von Tom Angotti und Sylvia Morse herausgegeben wurde. Dessen Autor\_innen zeigen anhand von Regelungen für Flächennutzungen (*zoning*) auf, wie die historischen Muster ethnischer Diskriminierung und Segregation in New York City nach wie vor aufrechterhalten und reproduziert werden.

Idealerweise trägt der Themenschwerpunkt mit diesen spannenden Beiträgen dazu bei, die vorhandene, aber durchaus auch diffuse Diskussion zu Planung als politische Praxis in der deutschsprachigen Stadt- und Planungsforschung voranzutreiben. Wir möchten die Leser\_innen zur weiterführenden Reflexion und Debatte einladen.

## Endnoten

- [1] Hier ist lediglich die Etablierung eigenständiger Studiengänge, universitärer Institute und eigenständiger Fakultäten gemeint. Als zutiefst politisches Praxisfeld gibt es die Stadt- und Raumplanung schon seit dem Ende des 19. Jahrhunderts, als wichtige Institutionen geschaffen wurden. Die Raumplanung ist in Deutschland in ihrer ersten Form in den 1920er Jahren entstanden und im NS-Staat zur staatlichen Institution geworden.
- [2] An einigen Universitäten, wie an den TUs in Berlin und Dortmund, kam es zu einer Spaltung von Architektur und Planung, an anderen, wie der Universität Stuttgart, wurden die inhaltlichen Ergänzungen im selben institutionellen Rahmen angeboten.
- [3] In diese Zeit fällt auch der Ausbau der Planungsämter in den Stadtverwaltungen. Stadt- und Regionalplanung wurde zu einem neuen Praxisfeld.
- [4] Diese Konzeption macht die Diskussionen um eine kommunikative Planungspraxis problemlos anschlussfähig an Governance als einen ‚Leitbegriff‘ der planerischen und stadtpolitischen Diskussion über die gesellschaftlichen Kontexte räumlicher Steuerung (vgl. Altrock/Güntner/Kennel 2004). Aus kritischer Warte ist bezüglich der Governance-Theorie festzuhalten, dass sie nicht fragt, „ob politische Akteure primär an der Lösung gesellschaftlicher Probleme orientiert sind, sondern unterstellt, dass dieses ihr dominantes Ziel und gesellschaftliche Problemlösung die zentrale Aktivität von Politik und Verwaltung ist. [...] Die Unterstellung, dass der Staat [...] tatsächlich auf gesellschaftliche Problemlösung beziehungsweise die Förderung des Gemeinwohls aus ist, macht die Steuerungstheorie krypto-normativ.“ (Mayntz 2001, 3-5)
- [5] Eine vertiefte Erörterung der Habermasschen Theorie und ihrer Adaption durch die Planungstheorie ist an dieser Stelle weder möglich noch zielführend (vgl. Lanz 1996, Forester 1985).

- [6] Der Begriff ‚Kosmopolitiken‘ taucht zwar auch bei Kant auf, ist hier jedoch bewusst anders konzipiert und baut auch nicht auf ihm auf.

## **Autor\_innen**

Nina Gribat ist Stadt- und Planungsforscherin. Sie arbeitet zur Zeit an Forschungsprojekten, die sich mit Stadtentwicklungskonflikten, schrumpfenden Städten und den Studienreformen/-revolten um 1968 beschäftigen.  
gribat@eus.tu-darmstadt.de

Justin Kadi ist Stadt- und Wohnungsforscher. Er forscht zu Fragen der Wohnungspolitik, Gentrifizierung und städtischen sozialen Ungleichheit.  
Justin.Kadi@tuwien.ac.at

Jan Lange ist Empirischer Kulturwissenschaftler. Gegenwärtig arbeitet er in einem Kooperationsprojekt, das die stadtteilbezogene Erarbeitung von Nutzungskonzepten von öffentlichen Räumen in und um Anschlussunterbringungen für Geflüchtete zum Ziel hat.  
jan.lange@uni-tuebingen.de

Yuca Meubrink ist Stadtethnologin und -forscherin mit Fokus auf städtische kapitalistische Transformationsprozesse, Wohnungspolitik in Nordamerika und England, soziale urbane Bewegungen und Fotografie und Stadt.  
yuca.meubrink@hcu-hamburg.de

Jonas Müller ist ethnografisch arbeitender Soziologe. Er forscht zu Wissenschaft und Organisationen, insbesondere zum alltäglichen Wissen von Stadtplanung sowie zur Kollaboration verschiedener Disziplinen angesichts ökologischer Fragen.  
jonasmueller@uni-kassel.de

## **Literatur**

- Abrams, Simone / Weszkalnys, Gisa (Hg.) (2013): *Elusive Promises. Planning in the Contemporary World*. New York/Oxford: Berghahn.
- Abrams, Simone / Weszkalnys, Gisa (2011): Introduction: Anthropologies of planning – temporality, imagination, and ethnography. In: *Focaal* (61), 3-18.
- Adam, Jens / Vonderau, Asta (2014): Formationen des Politischen. Überlegungen zu einer Anthropologie politischer Felder. In: Jens Adam / Asta Vonderau (Hg.), *Formationen des Politischen. Anthropologie politischer Felder*. Berlin: transcript, 7-35.
- Altrock, Uwe / Güntner, Simon / Kennel, Corinna (2004): Zwischen analytischem Werkzeug und Politikberatung: ein kritischer Blick auf aktuelle Leitbegriffe in der Stadtentwicklungspolitik. In: *Planungsrundschau* 10, 187-208.
- Autorenkollektiv der Fachschaft Architektur, TU Berlin (1970) *Planer-Flugschrift*. Ein Beitrag zur Planerausbildung. In: *Stadtbauwelt* 21, 1499-1504.
- Berndt, Heide (1968): Zum Gesellschaftsbild bei Stadtplanern. In: *ARCH+* 3, 39-42.
- Binder, Beate (2014): Troubling Policies. In: Jens Adam / Asta Vonderau (Hg.), *Formationen des Politischen. Anthropologie politischer Felder*. Bielefeld, Berlin: transcript, 363-386.
- Brake, Klaus (Hg.) (1973) *Architektur und Kapitalverwertung. Veränderungstendenzen in Beruf und Ausbildung von Architekten in der BRD*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Büro für Stadtsanierung und soziale Arbeit (Hg.) (1970): *Sanierung – für wen?* Berlin: Agit Druck.
- Buser, Michael (2013): Tracing the democratic narrative: Big society, localism and civic engagement. In: *Local Government Studies* 39/1, 3-21.
- Castells, Manuel (1977) *The Urban Question*. London: Edward Arnold.
- Fainstein, Susan (2000): New directions in planning theory. In: *Urban Affairs Review* 35/4, 451-478.

- Fariás, Ignacio / Blok, Anders (Hg.) (2016): *Urban cosmopolitics. Agencements, assemblies, atmospheres*. Basingstoke: Taylor and Francis.
- Flyvbjerg, Bent (1998): *Habermas and Foucault: Thinkers for civil society?* In: *British Journal of Sociology* 49/2, 210-233.
- Flyvbjerg, Bent (2003): *Rationality and power*. In: Susan Fainstein / Scott Campbell (Hg.), *Readings in Planning Theory*. Oxford: Wiley-Blackwell, 318-329.
- Flyvbjerg, Bent / Richardson, Tim (2002): *Habermas and Foucault. In Search of the dark side of planning theory*. In: Philip Allmendinger / Mark Tewdwr-Jones (Hg.): *Planning Futures, New Directions for Planning Theory*. London/New York: Routledge, 44-62.
- Forester, John (1985): *Critical theory and planning practice*. In: John Forester (Hg.), *Critical Theory and Public Life*. Cambridge (Massachusetts): MIT Press, 202-230.
- Forester, John (1989): *Planning in the face of power*. Berkeley: University of California Press.
- Fricke, Carola (2017): *Patsy Healey: Collaborative planning*. In: Frank Eckhardt (Hg.), *Schlüsselwerke der Stadtforschung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Fürst, Dietrich (2004): *Planungstheorie. Begriff der Planung und Entwicklung der Planung in Deutschland*. In: Dietrich Fürst / Frank Scholle (Hg.), *Handbuch Theorie und Methoden der Raum- und Umweltplanung*. Dortmund: Verlag Dorothea Rohn, 9-25.
- Gribat, Nina / Misselwitz, Philipp / Görlich, Matthias (Hg.) (im Ersch.): *Vergessene Schulen. Architekturlehre zwischen Reform und Revolte um 1968*. Leipzig: spectorbooks.
- Gunder, Michael (2015): *Planning as the ideology of (neoliberal) space*. In: *Planning Theory* 9/4, 172-190.
- Habermas, Jürgen (1981): *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (1985): *Die Neue Unübersichtlichkeit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Harvey, David / Potter, Cuz (2009): *The right to the just city*. In: Peter Marcuse / James Connolly / Johannes Novy / Ingrid Olivo / Cuz Potter / Justin Steil (Hg.), *Searching for the Just City. Debates in urban Theory and Practice*. London/New York: Routledge, 40-52.
- Healey, Patsy (1992): *Planning through debate*. In: *Town Planning Review* 63/2, 143-162.
- Healey, Patsy (1997): *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*. Vancouver: UBC Press.
- Helms, Hans G. / Jansen, Jörn (Hg.) (1970): *Kapitalistischer Städtebau*. München: Sammlung Luchterhand.
- Hillier, Jean (2010): *Post-structural complexity: Strategic navigation in an ocean of theory and practice*. In: Maria Cerreta / Grazia Concilio / Valeria Monno (Hg.): *Strategic Spatial Planning: Knowledges and Values*. Wiesbaden: Springer VS, 87-97.
- Hübener, Gabi / Nausester, Ellen / Petzinger, Renate (1973): *Der lohnabhängige Architekt. Zur ökonomischen Entwicklung kapitalistischer Planungsbetriebe und ihrer Auswirkung im Arbeits- und Verwertungsprozess*. Berlin: VSA Verlag.
- Huxley, Margo / Yiftachel, Oren (2000): *New paradigm or old myopia? Unsettling the communicative turn in planning theory*. In: *Journal of Planning Education and Research*, 19/4, 333-342.
- Innes, Judith E. (1995): *Planning theory's emerging paradigm: Communicative action and interactive practice*. In: *Journal of Planning Education and Research* 14/3, 183-189.
- Innes, Judith E. / Booher, David E. (1999): *Consensus building and complex adaptive systems: A framework for evaluating collaborative planning*. In: *Journal of the American Planning Association* 65/4, 412-423.
- Klöti, Tanja (2016): *Demokratisierung der Planung oder Planung für Demokratie? Widersprüche und Dilemmata partizipativer Planungskultur und -praxis*. In: *Berliner Blätter* 72, 82-93.
- Lanz, Stephan (1996): *Demokratische Stadtplanung in der Postmoderne*. Oldenburg: BIS Verlag.
- Latour, Bruno (2008): *The space of controversies. An interview with Bruno Latour*. Unter Mitarbeit von Rania Ghosn, El Hadi Jazairy und Stephen Ramos. In: Neyran Turan (Hg.), *New geographies*. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Graduate School of Design, 122-135.
- Lindblom, Charles E. (1959): *The science of muddling-through*. In: *Public Administration Review* 19, 79-88.
- Marcuse, Peter / Connolly, James / Novy, Johannes / Olivo, Ingrid / Potter, Cuz / Steil, Justin (Hg.) (2009): *Searching for the Just City. Debates in Urban Theory and Practice*. London/New York: Routledge.

- Mayntz, Renate (2001): Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive. <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp01-2/wp01-2.html> (letzter Zugriff am 3.5.2017).
- Mouffe, Chantal (2007): Über das Politische – Wider die kosmopolitische Illusion. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Purcell, Mark (2009): Resisting Neoliberalization. Communicative Planning or Counter-Hegemonic Movements? In: *Planning Theory* 8/2, 140-165.
- Rabinow, Paul / Marcus, George E. / Faubion, James D. / Rees, Tobias (2008): *Designs for an Anthropology of the Contemporary*. Durham: Duke University Press.
- Rittel, Horst W. J. / Webber, Melvin M. (1973): Towards a general theory of planning, In: *Policy Sciences* 4, 155-169.
- Roskamm, Nikolai (2015a): On the other side of „agonism“. In: *Planning Theory* 14/4, 384-403.
- Roskamm, Nikolai (2015b): Planungstheorie aktuell. Von rational bis agonistisch – eine Positionsbestimmung. In: *Planerin* 6, 9-11.
- Selle, Klaus (Hg.) (1996): *Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen*. Wiesbaden und Berlin: Bauverlag.
- Selle, Klaus (2005): Planen, Steuern, Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Dortmund: Verlag Dorothea Rohn.
- Shore, Chris/ Wright, Susan / Però, Davide (Hg.) (2011): *Policy Worlds. Anthropology and the Contemporary Analysis of Power*. New York: Berghahn.
- Stengers, Isabelle (2005): Introductory notes on an ecology of practices. In: *Cultural Studies Review* 11/1, 183-196.
- Swynedouw, Erik (2013): Die postpolitische Stadt. In: *sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung*, 1, 2, 141-158.
- Yiftachel, Oren / Huxley, Margo (2000): Debating dominance and relevance: Notes on the ‚communicative turn‘ in Planning theory. In: *Journal of Planning Education and Research* 24/2, 907-913.

## Planning as political practice

*The paper introduces the thematic section of this issue. We start from the notion that there has been renewed interest in the political constitution of planning in recent academic discussions on planning processes. Such a focus rejects understandings of planning as consensual collaboration or communicative action and instead considers planning practice as a contingent process of political negotiation and contestation. The paper traces the emergence of such a perspective through a brief discussion of relevant literature. Specifically, we review the early origins of a political perspective on planning in the 1960s and 70s, discuss the subsequent dominance of consensual perspectives and communicative planning theory, and eventually consider new approaches from political science, geography and anthropology that support a perspective on planning as an explicitly political undertaking. The final part introduces the texts of the thematic section.*

