

In: Hamedinger, A., Frey, O., Dangschat, J. und Breitfuss, A. (2007)
Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat.
Berlin: VS Verlag für Sozialwissenschaften

PlanerInnen als „deliberative practitioners“ - Auf dem Weg zu einem neuen, diskursiven Pragmatismus in der Planung(stheorie)?

Deike Peters

Strategieorientierte Planung in ihrer neuesten Inkarnation setzt viel auf Beteiligungs- und Kommunikationsmodelle. Der folgende Beitrag untersucht diese Aspekte vor einem allgemeineren planungstheoretischen Hintergrund. Denn auch den pragmatischsten, praxisorientiertesten sozialwissenschaftlichen Neuorientierungen tut es gut, wenn sie sich nicht nur aus einem bestimmten gesellschaftlichen Kontext heraus ableiten lassen, sondern auch auf einen soliden theoretischen Überbau verweisen können. Wie steht es also um das sozialwissenschaftliche Theoriegebäude, das sich über das neue BürgerInnenparadies eines strategieorientierten Staates rankt, der nun angeblich allen zuhört, alle mitdiskutieren lässt und alles kooperativ aushandelt? Berlin lässt seine stadtplanerisch-städtebaulichen Zukunftsvisionen seit über zehn Jahren in einem öffentlichen Stadtforum diskutieren, definiert als „Versuch einer diskursiven Beteiligung interessierter BürgerInnen an der städtischen Politik“¹. Hannover beteiligt erstmals auch BürgerInnen an der Erstellung seines neuen Regionalen Raumordnungsprogramms. Und in 17 Berliner „Problemkiezen“ von Wedding bis Neukölln durften ausgewählte BürgerInnenjurys gar über die konkrete Verwendung von je einer halben Millionen Euro für diverse Stadtteilprojekte entscheiden. Nur drei von vielen Beispielen für neue Beteiligungsansätze in der Stadt- und Regionalplanung.

Zu optimistisch, wer glaubt, Beispiele wie diese seien lediglich einer benevolenten Eingebung einsichtiger StaatsdienerInnen, und insbesondere PlanerInnen, geschuldet, die plötzlich ein für alle Mal

¹ Eigene Definition der Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, siehe auch http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/forum2020/index_stadtforum.shtml, abgerufen am 24.01.2005

verstanden hätten, dass die BürgerInnen oft selbst am besten wissen, was für sie und ihr unmittelbares Lebensumfeld am wichtigsten ist, und dass man sie daher immer fragen, mitdiskutieren und mitentscheiden lassen sollte, um Planung und Politik zu verbessern. Selbstverständlich spielt es eine wichtige Rolle, dass der Staat, und damit im weiteren Sinne auch die Planung², in Zeiten eingeschränkter Handlungs- und Steuerungsfähigkeit gar nicht anders kann, als sich kooperativer zu verhalten und neue Legitimationsgrundlagen zu entwickeln, um angestrebte Entwicklungsziele zu verwirklichen. Zu zynisch jedoch, wer meint, die neue Beteiligungs- und Kommunikationswut der öffentlichen Hand bringe keine wirklich substantiellen Veränderungen in den Entscheidungs- und Akteurskonstellationen mit sich und schlaue Stadt- und QuartiersmanagerInnen nutzen kommunikative Foren, BürgerInnengutachten und dergleichen mehr nur zur nachträglichen Sanktionierung oder Verzierung von bereits in den üblichen Hinterzimmern beschlossenen Konzepten. Die Wahrheit liegt wie immer irgendwo dazwischen.

Wie weit reichend die durch das neue kommunikative Planungs- und Politikverständnis angestoßenen Veränderungen im Resultat wirklich sein können, möchte ich in diesem Beitrag allerdings dahingestellt lassen. Stattdessen möchte ich lieber eine genauere theoretische Einordnung und Präzisierung des dazugehörigen veränderten PlanerInnenselbstbildes versuchen. Hierbei kann neben der üblicherweise von PlanungstheoretikerInnen bemühten Theorie des Kommunikativen Handelns von Jürgen Habermas auch der diskursanalytische Ansatz Michel Foucaults entscheidende, ergänzende Impulse liefern. Inwieweit diese beiden Ansätze ausschließlich als gegensätzliche oder eben auch als potentiell komplementäre Konzepte zu verstehen sind, wird derzeit in der angloamerikanischen planungs- und politiktheoretischen Literatur kontrovers diskutiert. Hier findet sich auch eine im Vergleich zur deutschsprachigen Diskussion sehr viel breiter angelegte Debatte um die „argumentative Wende in Politikanalyse und Planung“ (F. Fischer/ J. Forester 1993) und deren Beziehung zur neuen Generation post-

² Neben „Planung“ als politisch-administrativ verankerter, formaler Tätigkeit im Rahmen der hoheitlich-regulativen Aufgaben des Staates gibt es selbstverständlich auch diverse Formen von nicht hoheitlicher Planung.

positivistischen und postempiristischen³ Forschens und Denkens in den Sozialwissenschaften allgemein. Von besonderem Interesse ist hier das pragmatische Konzept des „*deliberative planning*“, welches PlanerInnen explizit dazu aufruft, sich wieder stärker in „abwägende Fachmänner/frauen“ zu verwandeln – und eben nicht nur in unbeteiligte ModeratorInnen (vgl. J. Forester 1999; M. Hajer/ H. Wagenaar 2003, F. Fischer 2003)⁴. Kurzum: Es lohnt sich anscheinend, über Channel und Atlantik hinweg ein paar theoriebeladene Anregungen zu holen, um das etwas diffuse Bild des/der neuen – postmodernen? – Planers/Planerin hierzulande ein wenig aufzumischen und zu bereichern.

Der folgende Aufsatz möchte dies in drei Schritten leisten: Zunächst wird zusammengefasst, wie und warum sich derzeit eine Mehrheit von beteiligungsorientierten PlanungstheoretikerInnen dem sog. kommunikativen Modell verschrieben haben, das sich an das philosophische Werk Jürgen Habermas' anlehnt. Daraufhin werden die vor allem von Michel Foucault inspirierten Einwände einer (wachsenden) planungstheoretischen Minderheit skizziert. Ein dritter Teil beschreibt dann das gemeinsame Anliegen einer neuen, pragmatischen, postempiristischen Planungstheorie und untersucht die Nützlichkeit des Konzeptes des „*deliberative planners*“ in diesem Zusammenhang. Am Ende wird auch der Zusammenhang mit aktuellen Rufen nach einer wieder stärker strategienorientierten Planung deutlich.

³ Das Wort „postempiristisch“ wird insbesondere von Frank Fischer (2003) verwendet und versteht sich vor allem im Kontext seiner Forderung, dass sich die Politik- und Sozialwissenschaften insgesamt von einem allzu positivistischen, rationalistischen, d. h. empiristischen und vornehmlich quantitativ orientierten Wissenschaftsparadigma verabschieden sollten und stärker auf qualitative und interpretative Ansätzen bauen sollten. Siehe auch meine Ausführungen zur Postmoderne weiter unten.

⁴ Das englische Wort „deliberative“ ist von den beteiligten AutorInnen wohlüberlegt (d. h. *deliberately*) gewählt worden, da es eine Vielzahl von Bedeutungen und Konnotationen hat. „Deliberative“ heißt vor allem „abwägend“ oder „beratend“, das stark verwandte Wort „deliberate“ kann aber neben „bedächtig“, „wohl erwogen“ oder „bewusst“ auch „absichtlich“ oder „vorsätzlich“ meinen.

1 Kommunikative Planung als neuer Mainstream in der Zukunft: Ein willkommener Rettungsanker für Planung in postmodernen Zeiten?

Planungstheoriegeschichte im Zeitraffer: PlanerInnen haben sich innerhalb von zwei bis drei Generationen von allmächtsphantasierenden, hierarchisch-technokratisch-sektoral denkenden AlleinentscheiderInnen in kooperativ handelnde, flexible Allround-Talente verwandeln müssen, die nun als ProzessmanagerInnen in der Moderation und Mediation von demokratischen Entscheidungsfindungen auf lokaler und regionaler Ebene brillieren sollen. TheoretikerInnen konstatieren eine fast völlige Umkehrung des planerischen Selbstverständnisses weg vom Ideal eines/einer Experten/Expertin, der/die unter Anwendung zweckrationaler, wissenschaftlicher Methoden durch möglichst flächendeckende planerische Interventionen das öffentliche Interesse fördert hin zu einer kommunikativ versierten Mittlerperson, die sich nur mehr auf das Gelingen einzelner Planungskonzepte und deren gesellschaftlicher Akzeptanz konzentriert. Inkrementalismus statt Strategie, Projekte statt Programme, Vermittlung statt Entscheidung?

Die „mittlere“, also die „68er“-Generation progressiver planerischer WeltverbessererInnen hat sich allerdings von der Kurzlebigkeit der Planungseuphorie der frühen siebziger Jahre mit ihrem Anspruch (all)umfassender kommunaler Entwicklungsplanung nie so recht erholt und beäugte den sich in den 1980er Jahren gemütlich breitmachenden projektorientierten Inkrementalismus immer mit – durchaus berechtigter – Skepsis. Recht haben sie: Mussten Staat und Planung denn wirklich bei den ersten Anzeichen der Krise des Wohlfahrtsstaates gleich die Segel streichen und ihren umfassenden Steuerungsanspruch weitestgehend aufgeben? Muss denn eine zunehmend auf partnerInnenschaftliches, kooperatives Aushandeln angewiesene Planung notwendigerweise inkrementalistisch ausfallen, oder kann sie trotzdem noch strategisch und perspektivisch sein? Wie könnte die Legitimitätsgrundlage planerischen Handelns erfolgreich umdefiniert werden, sodass sich PlanerInnen, PolitikerInnen und BürgerInnen wieder wohl(er) fühlen können in ihren zgedachten Rollen? Und: Welchen Beitrag liefern neue Beteiligungs- und Kommunikationsmodelle hierbei?

Bewusst polemisch formuliert, dient dieser Fragenkatalog in erster Linie dazu, den oft zu pauschal formulierten Zusammenhang zwischen Umfassendheit, programmatischer Inflexibilität, Technokratie, sowie BürgerInnenferne auf der einen Seite und Inkrementalismus, projektorientierter Flexibilität und partizipativer Kommunikation auf der anderen Seite zu problematisieren. Obwohl die größere Kooperationsbereitschaft und BürgerInnennähe der öffentlichen Hand als positive Errungenschaft der letzten Jahrzehnte angesehen werden muss, sieht es bei der oft direkt damit assoziierten Projektorientierung in der Planung ein wenig anders aus: Öffentliche Planung verliert bei einem zu inkrementalistisch, stückwerkhaft-opportunistisch angelegten Vorgehen zunehmend ihre Legitimitätsgrundlage. Es sollte also einerseits darum gehen, Planung wieder mehr in ein strategieorientiertes Handeln mit langfristiger, gesamtgesellschaftlicher Vision zurückzuverwandeln, und dieses Handeln andererseits gleichzeitig für die Öffentlichkeit transparenter und mitgestaltbarer zu organisieren. Das im deutschen Sprachraum in diesem Zusammenhang seit den 1990er Jahren so oft bemühte Konzept des „perspektivischen Inkrementalismus“ (vgl. bes. K. Ganser 1991) wird diesem Anspruch leider nur ansatzweise und meist nur in rhetorischer Hinsicht gerecht. Meist überwiegt der Inkrementalismus, „Strategie“ meint in diesem Kontext oft nur „strategische Selektion auf Grund begrenzter Ressourcen“ (vgl. hierzu bes. U. Altröck 2005 in diesem Band) und Beteiligung ist eigentlich kein inhärenter Teil des Konzeptes, obwohl sie oft parallel eingefordert wird.

Claus Offe (1972) hatte schon Anfang der 1970er Jahre in seinem klassischen Aufsatz auf die zentrale Funktion von Partizipation zur Legitimation von Planung hingewiesen. Offes Theorie war allerdings eingebettet in eine strukturalistische Perspektive, die davon ausging, dass PlanerInnen prinzipiell eher Teil des krisenbehafteten kapitalistischen Systems seien und vor allem durch die politisch-administrativen Reaktionen und durch staatlich gewollte Umverteilungseffekte unter Legitimationsdruck gerieten. Verwaltungshandeln wurde weniger verstanden als Handeln zur Behebung marktbedingter Fehlallokationen oder sozialer Ungleichheiten, sondern als Auslöser neuer dramatischer Folgekonflikte, um deren Abwehr oder Beschwichtigung sich PlanerInnen dann bemühen mussten. Neben Offes Verdienst, viele

Formen von Partizipation lediglich als „Scheinlegitimation“ entlarvt zu haben, ist vor allem seine Unterscheidung in Planungs*interessierte*, d. h. Unternehmen, Verbände, Parteien, TrägerInnen öffentlicher Belange und Planungs*betroffene*, d. h. in erster Linie nicht-strategisch organisierte BürgerInnen, interessant. Hinzuzufügen wäre lediglich die Rolle der Planungs*verantwortlichen* (Stadt, Region, Land etc.).

Wie aber nun eine bloße „Scheinlegitimation“ vermeiden und einen möglichst gleichberechtigten Dialog von Planungsverantwortlichen, Planungsinteressierten und Planungsbetroffenen erreichen? Hier bot nun (Claus Offes Doktorvater) Jürgen Habermas eine – zumindest theoretische – Alternative, die die Planungstheoriegemeinschaft seither nicht losgelassen hat. Gestützt auf Habermas' 1981 veröffentlichte „Theorie kommunikativen Handelns“ wird die in Planungs- und Entscheidungstheorien vormals zentrale Zweck-Mittel-Rationalität um die Dimension der *Verständigungs-rationalität* ergänzt, die davon ausgeht, dass Handeln erst dann rational wird, wenn es kommunikativ zustande gekommen ist. Neben der Handlungsorientierung tritt daher nun die Verwendung von Sprache ins Zentrum des Blickfeldes; eine „argumentative Wende“ wird ausgerufen (vgl. F. Fischer/ J. Forester 1993). Kommunikative PlanungstheoretikerInnen verstehen Diskurs als Weiterführung kommunikativen Handelns auf einer reflexiven Ebene und betonen die Habermasschen Kriterien der Verständlichkeit, Wahrhaftigkeit, Legitimität und Wahrheit (vgl. bes. J. Forester 1989). Praktisch mündet der neue theoretische Überbau dann vielfach in dem Aufruf, die für eine erfolgreiche Planung notwendigen kommunikativen Prozesse in möglichst naher Anlehnung an Habermas' Konzept der „idealen Sprechsituation“ zu organisieren, in dem jeder/jede

- a. die Chance hat, Diskurse zu eröffnen,
- b. etwas behaupten und den Geltungsanspruch anderer Behauptungen problematisieren kann und
- c. die gleiche Chance hat, repräsentative oder regulative Sprechakte zu verwenden (vgl. J. Habermas 1981).

Selbstverständlich wissen auch die optimistischsten VertreterInnen der kommunikativen Planungstheorie, dass dies in der Realität eine zutiefst unrealistische Annahme ist und dass bestehende Machtungleichgewichte zwischen verschiedenen AkteurInnen nicht einfach ausgeblendet werden können. Sie bestehen dennoch darauf, dass die konkrete Ausgestaltung von Kommunikations- und Kooperationsprozessen und die persönliche, rhetorisch-strategische Haltung der PlanerInnen darin einen ganz entscheidenden Einfluss auf die Qualität und gesellschaftliche Konsensfähigkeit von Planungsentscheidungen haben.

Um es ganz deutlich zu sagen: Habermas' Glaube daran, dass in einem verständigungsrationalen Diskurs letztendlich gemeinsame Entscheidungen nicht per Machanspruch der verschiedenen TeilnehmerInnen getroffen werden, sondern sich in einem intersubjektiven, kommunikativen Prozess die sog. „Macht des besseren Arguments“ durchsetzen kann, ist für PlanerInnen nicht nur pragmatisch von Bedeutung, sondern rettet die Zunft in postmodernen Zeiten auch aus einer viel größeren theoretischen Bredouille. „Postmoderne“ steht ja nicht nur für postfordistische Ökonomien, für flexibilisierte Steuerungsmodelle und für diversifizierte Lebensstile, sondern in erster Linie auch für eine Krise neuzeitlichen Denkens, die die zentralen konstituierenden Elemente der Aufklärung wie Fortschritt, Universalität und die Vorherrschaft vernunftgeleiteten, objektiv-rationalen wissenschaftlichen Denkens allgemein in Frage stellt. Lyotard hat postmodern als „incredulity towards metanarratives“ (1984:xxiv) definiert und die Verallgemeinerbarkeit lokaler, individueller Erfahrungen und Standpunkte verneint. Planung war als eine zukunftsgerichtete, zweckrational-technokratisch orientierte Wissenschaft eine Paradedisziplin der Moderne und wurde daher durch die postmodernen Attacken der 1970er Jahre in den Grundfesten ihrer Daseinsberechtigung erschüttert. In einer postmodernen Welt multipler Wahrheiten, in der jeder subjektive Standpunkt – insbesondere auch der von gesellschaftlichen Minderheiten – eigentlich einem jeden anderen gleichberechtigt ist, erscheinen zweckrationale Entscheidungsstrategien nur als Rechtfertigung hegemonialer Herrschaftsverhältnisse. Planung als Handlung zum Wohle des „öffentlichen Interesses“ wird entweder als unmöglich oder als scheinheilig interpretiert.

Genau hier liegt die zentrale Bedeutung der Habermasschen kommunikativen Theorie, die das Prinzip der Intersubjektivität zum Rettungsanker vernunftgeleiteten Entscheidens macht. Die Moderne – und mit ihr die planerische Zunft – muss nicht abdanken, sie muss nur ihre instrumentell-zweckrationale Rationalität durch eine kommunikative Rationalität ersetzen und sich ihrer eigenen Reflexivität besser bewusst werden. Ohne hier noch mehr ins sprachphilosophische und wissenschaftstheoretische Detail gehen zu können, wird jedoch die theoretische Attraktivität einer durch Habermas reformierten, kommunikativ ausgerichteten Planungstheorie schon sehr deutlich. Die kommunikative, diskursive Wende beschert PlanerInnen also nicht nur ein hoffentlich verbessertes, reformiertes Verhältnis zur Öffentlichkeit und zu anderen AkteurInnen und dadurch „bessere“ Planungsergebnisse, sondern sie stellt Planung auch theoretisch auf eine neue Legitimationsbasis, die vielen zentralen postmodernen Vorwürfen begegnet.

2 Foucault statt Habermas? Die Macht des besseren Arguments versus Machtausübung durch Diskurs

Unbeantwortet blieb allerdings die Frage, ob eine vornehmlich auf die Verbesserung kleinteiliger, kommunikativer Prozesse ausgerichtete Planungstheorie gleichzeitig auch in der Lage sein kann, den gesamtgesellschaftlichen Rückzug der Planung in strategielosen Projektaktivismus und perspektivarmen Inkrementalismus erfolgreich zu thematisieren oder gar umzukehren. Und eben dieser Rückzug der planungstheoretischen Diskussion auf vergleichsweise mikrosoziale Problemlagen ist der zentrale Kritikpunkt, den eine wachsende Minderheit von PlanungstheoretikerInnen derzeit gegen die dominante Version kommunikativer Planungstheorie einbringt. In der Tat sind viele prominente VertreterInnen dieser Richtung augenscheinlich so sehr mit der Analyse von planerischem Tagesgeschäft – z. B. von beispielhaften lokalen Beteiligungs- und Kooperationsprozessen, speziellen Stadt- und Regionalentwicklungsforen, runden Tischen und dergleichen mehr – beschäftigt, dass für eine angemessene Problematisierung der diese

Prozesse umrankenden gesellschaftlichen und ökonomischen Machtstrukturen wenig Raum zu bleiben scheint (vgl. z. B. A. Bischoff et al. 1996; K. Selle 1996; K. Selle 2000; H. Sinning 2003 in der deutschsprachigen und z. B. J. Throgmorton 1996; J. Innes 1995; J. Innes/ D. Booher 2003 in der englischsprachigen Literatur). Planungstheorie scheint somit ihren in den 1970er Jahren vorherrschenden politökonomischen, substantiellen Einschlag weiterhin zugunsten von eher prozessorientierten Ansätzen verloren zu haben.

Auf dem Fuße folgt dann der noch explizitere Vorwurf einer angeblichen Machtblindheit der von Habermas inspirierten kommunikativen Planungsansätze. Dieser Vorwurf wird vor allem von TheoretikerInnen erhoben, die sich von Michel Foucault inspirieren lassen, für den „Diskurse“ immer in intimster – aber eben auch problematischer – Weise mit Macht und Wissen(sproduktion) verbunden sind, und welcher zudem Macht sehr postmodern und poststrukturalistisch als etwas Diffuses, nicht an Einzelpersonen Festzumachendes, versteht, das durch „diskursive Regime“ wirkt. AutorInnen wie Bent Flyvbjerg (1998, 2000) oder Tim Richardson (1996) sehen in der Anwendung von Foucaults diskursanalytischer Methode und den dazugehörigen Theorien eine bessere Alternative, Planungsvorgänge zu verstehen und zu analysieren. Hierbei argumentiert insbesondere Richardson (1996: 281-282) recht ausschließlich, in dem er die Möglichkeit einer Habermas und Foucault kombinierenden Theorie verneint⁵. Dies steht im Gegensatz zu der sehr viel versöhnlicheren Position vieler kommunikativer PlanungstheoretikerInnen, die in Antwort auf die Kritik der FoucaultianerInnen durchaus bereit sind, sich auf einer (meta-)theoretischen Ebene in Bezug auf die zentrale, immer wiederkehrende Frage der Machtausübung in Entscheidungsprozessen auch von Foucault und anderen postmodernen DenkerInnen inspirieren zu lassen (vgl. bes. P. Healey 1992; J. Forester 1999; J. Hillier 2002).

⁵ Im Original: “These are, after all, deeply opposed philosophies. Communicative rationality may be posited as an idealized form of policy debate, but Foucault reaches deeper towards an understanding of the deployment of power in the real world. This dilemma reflects the tensions between competing philosophies in the critique of modernity. (...) It cannot be enough to side-step the problem by constructing a composite Habermasian-Foucauldian theory from such contradictory positions. (...) [T]he Foucauldian analysis offers critical insights into policy making which illuminate the wider significance of the policy process. Habermasian argumentative planning, focusing on the policy process in isolation, does not seem to grasp this wider discursive dimension of policy making.”

Es ist im Rahmen dieses Aufsatzes selbstverständlich weder möglich noch notwendig, diese mittlerweile recht ausufernde und lebhaft debattierte in der angloamerikanischen Planungstheoriediskussion auch nur in Ansätzen adäquat nachzuzeichnen. Die meines Erachtens brauchbarste und zutreffendste Zusammenfassung der Debatte hat Frank Fischer (2003:229) in seinem Buch „Reframing Public Policy: Discursive Policies and Deliberative Practices“ geliefert, in dem er betont, dass die beiden Lager schlicht auf verschiedenen Ebenen diskutieren: FoucaultianerInnen argumentieren makroorientiert historisch-kontextuell, verlieren aber den Blick für „agency“ d. h. das konkrete „Wer tut was?“, während die HabermasianerInnen sich mit einer zu mikrosozialen Analyse eben dieser Frage begnügen und nicht genug kontextualisieren⁶. Es muss also in Zukunft um die Entwicklung einer Planungstheorie auf der Meso-Ebene gehen, die beides leistet, d. h. eine Theorie, die einerseits wieder expliziter an politische und politökonomische Problemlagen anknüpft und die andererseits auch versucht, in dem gegebenen Rahmen konkrete Handlungsanweisungen für Planung und der dazugehörigen Politikentwicklung zu geben. Denn es ist am Ende die explizit *präskriptive*, wenngleich wohl allzu idealisierende Komponente der von Habermas inspirierten Theorien, die diese Ansätze von politik- oder sozialtheoretischen Beiträgen in Richtung einer ambitionierten, umfassenden Planungstheorie erhebt. Mit anderen Worten: Kommunikative Planungstheorie ist letzten Endes eben keine rein prozessorientierte Planungstheorie, sondern birgt durchaus auch einen neuen, substantiellen Ansatz in sich, der allerdings auf breitere Füße gestellt werden muss und sich nicht allein aus kleinteiligen Einzelfallbeobachtungen konkreter Planungsbeispiele speisen darf. Auf der anderen Seite bleiben foucaultorientierte KritikerInnen auch nur scheinbar auf der makroanalytischen Ebene verhaftet. So birgt etwa Bent Flyvbjergs (1998) vielbeachtete (und übrigens ebenfalls sehr kleinteilig

⁶ Fischer formuliert seine Zusammenfassung im Original wie folgt: “Whereas the Foucauldians emphasize the large historical questions, they have neglected the normative questions of agency in the social life-world. On the other hand, it is just these micro communicative struggles that the Habermasians take on, but too often at the expense of the larger socio-historical contexts in which it takes place. The task ahead for critical planners and policy analysts is to develop a theory of agency that is appropriately situated in the larger macro political contexts in which the micro struggles take place.”

angelegte) Fallstudie zu Verkehrsplanung in der dänischen Stadt Aalborg eine Reihe interessanter Aussagen dazu, wie Planung denn (idealerweise) sein soll(te).

3 „Deliberative Planning“ als neue Zauberformel? Die versöhnliche Vision eines/einer pragmatischen, postempiristische Planers/Planerin der Zukunft

Einig sind sich Habermas- und FoucaultanhängerInnen in der Planungstheorie jedenfalls in einem: Die diskursorientierte Wende in Planung und Politikanalyse darf nicht aufgegeben werden, denn sie dient der erfolgreichen Überwindung einer technokratisch-rationalistischen Version von Planung, die in einer spät- oder nachmodernen, postempiristischen Ära nicht mehr zeitgemäß ist. Der verbleibende Disput rankt sich dann darum, auf welcher Ebene diese neue Diskursorientierung vorrangig angewendet werden sollte. Geht es vornehmlich um „*first-order local discourses*“ also um das „*listening to stories*“ oder eher um „*second-order discourses*“ und das „*identifying and problematizing of storylines and disciplines*“ (vgl. auch F. Fischer 2003)? Wie gesagt, eine neue „*theory of agency*“ müsste halt beides verbinden. „*Agency*“ im Sinne einer aktiven Einbeziehung aller Akteursgruppen wird von beiden Lagern eingefordert und die generelle Notwendigkeit eines politischen Verhandeln von Planungsinteressen auf *allen* Ebenen (mikro, meso und makro) ist im Grunde auch unstrittig. Einigkeit besteht weitestgehend eigentlich auch darüber, dass Planungstheorie eine pragmatische (wenn auch nicht immer zu explizit präskriptive) Komponente haben sollte. Es ist daher nicht überraschend, dass sich eine relativ große Schnittmenge von TheoretikerInnen im englischen Sprachraum derzeit an dem Begriff des „*deliberative planning*“ abzuarbeiten sucht, der ja bereits sprachlich das „Wie“ der Planung per Adjektiv zum Programm erhebt. Es überwiegen hier unter den PlanungstheoretikerInnen zwar wiederum die HabermasianerInnen, aber der Ansatz ist zusätzlich von genug anderen SozialtheoretikerInnen inspiriert, um so die allzu einengende – und manchmal gar kleinlich

geführte – planungstheoretische Habermas-Foucault-Debatte weitestgehend überwinden zu können.

John Forester hat den Begriff des „*deliberative practitioner*“ schon 1999 in seinem gleichnamigen Buch umfassend eingeführt. Er orientiert sich theoretisch neben Habermas u. a. an maßgeblichen AutorInnen der amerikanischen Pragmatik. Forester stellt für die Entwicklung planungstheoretischer Erkenntnisse das „*listening to practice stories*“ klar in den Vordergrund, d. h., für ihn muss die Theorie in erster Linie aus der Praxis lernen. Methodisch geschieht dies durch eine ausführliche Aufzeichnung, Wiedergabe und anschließende Analyse von Interviews mit erfahrenen PlanungspraktikerInnen, die verschiedene Planungssituationen und die dazugehörigen Verhandlungsvorgänge beschreiben. Interessant ist hier vor allem Foresters Lesart der einzelnen Beispiele, so wie sein Insistieren, dass „*deliberative planning*“ eben keine neutrale Vermittlung oder Moderation von Prozessen bedeutet, sondern eine aktive Einmischung und selbstbewusste Positionierung des Planers bzw. der Planerin auch in schwierigen politischen Kontexten erfordert. Die politische Dimension von Planung wird also keineswegs negiert, sondern bewusst aufgenommen und – wenn auch zunächst wieder nur im mikrosozialen Kontext – theoretisch-pragmatisch weiterentwickelt.

Über den Begriff des einzelnen „*deliberative practitioner*“ hinaus bedient sich dann außerdem eine neu formierte Gemeinde von TheoretikerInnen des Wörtchens „*deliberative*“, um insgesamt eine neue Richtung in der Planungs- und Politikanalyse zu beschreiben und zu begründen. Etablierte PlanungstheoretikerInnen wie Patsy Healey, Judith Innes oder Jim Throgmorton erscheinen (vor allem auch durch ihre eigenen Beiträge in den entsprechenden Sammelbänden) durchaus als Teil dieser Gemeinde. Nach eigener Aussage (vgl. bes. das Einführungskapitel in M. Hajer/ H. Wagenaar 2003) sieht sich „*deliberative Planungs- und Politikanalyse*“ einerseits zwar weitestgehend in der Tradition makrosozialer Theorien der neuen Netzwerkgesellschaft und neuer bzw. reflexiver Modernität, so wie sie von z. B. Ulrich Beck, Anthony Giddens, Scott Lash und Manuel Castells vertreten werden, versucht aber andererseits eine Anwendung und/oder Ausgestaltung dieser oft abstrakten Ansätze auf der konkreten Ebene lokalen Planungs- und Politikgeschehens. Deliberative Planungs- und

Politikanalyse betont die Rolle von Kommunikation nicht als Selbstzweck, sondern explizit zur Normensetzung. Interpretative bzw. narrative Ansätze sollen nicht dazu dienen, um (subjektiv) Probleme zu relativieren, sondern um Argumente im konkreten, praktischen Kontext zu beleuchten. Als neue analytische Kategorie erscheint hier vor allem unter Rückgriff auf Aristoteles' Begriff der *phronesis* die „praktische Abwägung“ (*practical judgment*) als theoretische Alternative zur Zweck-Mittel Rationalität. *Phronesis* als Qualität wird mit Adjektiven wie umgehend, intuitiv, konkret, interaktiv, persönlich und aktionsorientiert umschrieben. Teilweise scheint der neue pragmatische Ansatz allerdings schlicht auf die Notwendigkeit einer Rückkehr des *common sense* in planerischen Entscheidungsmechanismen zu zeigen.

Schon früher verwendete Begrifflichkeiten kommunikativ orientierter Planungsansätze wie „*collaborative planning*“ (vgl. bes. P. Healey 1997; J. Innes/ D. Booher 2003) werden hier durchaus weiter- bzw. wiederverwandt. Was in der englischsprachigen Literatur in diesem Kontext allerdings weniger problematisiert zu werden scheint ist der in der deutschen Literatur viel ausführlicher diskutierte Unterschied zwischen Beteiligung und Kooperation (vgl. bes. K. Selle 1996: 61-78), d. h. die Frage „Deliberation mit wem?“. Denn das Eintreten in verhandlungsorientierte Verhaltensmuster seitens der Planerinnen birgt selbstverständlich auch neue Risiken der Ausgrenzung, je nachdem, ob es sich um eine gesamtgesellschaftliche Öffnung hin zur Allgemeinheit oder eben nur zu bekannten privilegierten Gruppen handelt.

Zusammenfassend lässt sich jedoch zumindest eines mit Sicherheit sagen, nämlich dass der Begriff des *deliberative planning* insgesamt die in der jüngsten Vergangenheit so oft missverständlich ausgerufene neue Rolle des Planer bzw. der Planerin als neutraleN VermittlerIn und ModeratorIn erfolgreich negiert und Planung wieder stärker als strategisches Intervenieren etabliert. Hier scheuen sich insbesondere Judith Innes und David Booher (1996: 461) nicht einmal, die konsensorientierte, deliberative Vorgehensweise optimistisch gar als Nachfolgemodell des *comprehensive planning* auszurufen: „The emergence of consensus building as a method of deliberation has provided the opportunity to formulate comprehensive planning“. Sie argumentieren, dass es erst durch die Anwendung diskursiver Verfahren

wieder möglich geworden sei, komplexe und kontroverse Planungsaufgaben umfassend anzugehen und diese trotz einer gesamtgesellschaftlich gesehen eingeschränkteren planerischen Handlungsmacht erfolgreich abzuschließen. Ihr Votum geht also eindeutig in die Richtung, dass kommunikative bzw. diskursive Ansätze durchaus nicht als resignierte Komponente einer zunehmend inkrementalistischen Planung anzusehen seien, sondern dass sie ganz im Gegenteil das notwendige methodische und theoretische Beiwerk zu einer Renaissance ambitionierterer, umfassenderer, strategierorientierter Planung liefern (können). Obwohl diese optimistische Einschätzung sicherlich nicht von allen PlanungstheoretikerInnen geteilt wird, kann sich offensichtlich trotzdem eine Mehrheit der Zunft in der englischsprachigen Welt mit dem Begriff des *deliberative planner* als neuem, postempiristisch und pragmatisch orientierten Selbstbild des Planers bzw. der Planerin recht gut anfreunden. Vielleicht sollten wir uns also im deutschsprachigen Raum in der Zukunft verstärkt von diesen theoretischen Entwicklungen inspirieren lassen. Denn, wie oben bereits angedeutet, bringt der Begriff des *„deliberative practitioners“* vor allem eines auf den Punkt: Egal, ob inkrementalistisch oder perspektivisch-visionär veranlagt, PlanerInnen müssen sich am Ende immer irgendwie „strategisch“ verhalten, d. h., das planerische Selbstverständnis schließt über eine kommunikativ-vermittelnde Dimension hinaus auch immer eine inhaltliche Positionierung mit ein, die dann im Dialog mit anderen AkteurInnen ausgefochten werden muss. Planung bleibt also im Kern politisch und PlanerInnen können sich kaum (mehr) darauf berufen, lediglich ausführende Organe oder „HandlangerInnen“ des - zunehmend an Bedeutung verlierenden – hoheitlich-regulierenden Staates zu sein.

Literaturangaben

- Bischoff, Ariane/ Selle, Klaus/ Sinning, Heidi (1996): Informieren, Beteiligen, Kooperieren: Kommunikation in Planungsprozessen; eine Übersicht zu Formen, Verfahren, Methoden und Techniken. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur
- Fischer, Frank (2003): Reframing Public Policy - Discursive Politics and Deliberative Practices. Oxford: Oxford University Press
- Fischer, Frank/ Forester, John (Hrsg.) (1993): The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. Durham und London: Duke University Press
- Flyvbjerg, Bent (1998): Rationality and Power: Democracy in Practice. Chicago: University of Chicago Press
- Flyvbjerg, Bent (2000): Habermas and Foucault: thinkers for civil society? *British Journal of Sociology* 49. 2000. 210-233
- Forester, John (1989): Planning in the Face of Power. Berkeley: University of California Press
- Forester, John (1999): The Deliberative Practitioner, Encouraging Participatory Planning Processes. Cambridge: MIT Press
- Ganser, Karl. (1991): Instrumente von gestern für die Städte von morgen? In: Ganser et al. (Hrsg.) (1991): 54-66
- Ganser, Karl/ Hesse, Joachim/ Zöpel, Christoph (Hrsg.) (1991): Die Zukunft der Städte. Baden-Baden: Nomos
- Habermas, Jürgen (1981): Theorie des Kommunikativen Handelns. Frankfurt: Suhrkamp
- Hajer, Maarten/ Wagenaar, Hendrik (Hrsg.) (2003): Deliberative Policy Analysis - Understanding Governance in the Network Society. Cambridge: Cambridge University Press
- Healey, Patsy (1992): Planning through debate: the communicative turn in planning theory. In: *Town Planning Review* 2. 1992. 143-162
- Healey, Patsy (1997): Collaborative planning: shaping places in fragmented societies. London: Macmillan Press
- Hillier, Jean (2002): Shadows of Power. An Allegory of Prudence in Land-Use Planning. London: Routledge

- Innes, Judith (1995): Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice. In: *Journal of Planning Education and Research* 3. 1995. 83-90
- Innes, Judith/ Booher, David (1996): Planning through consensus-building. In: *Journal of the American Planning Association* 4. 1996. 60-73
- Innes, Judith/ Booher, David (2003): Collaborative policymaking: governance through dialogue. In: Hajer/ Wagenaar (Hrsg.) (2003): 33-59
- Lyotard, Jean-François (1984): *The postmodern condition: A report on knowledge*. Minneapolis: University of Minnesota Press
- Offe, Claus (1972): *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*. Frankfurt: Suhrkamp
- Richardson, Tim (1996): Foucauldian discourse: power and truth in urban and regional policy-making. In: *European Planning Studies* 4. 1996. 279-292
- Selle, Klaus (Hrsg.) (1996): *Planung und Kommunikation*. Wiesbaden/ Berlin: Bauverlag
- Selle, Klaus (2000): *Was? Wer? Wie? Warum? Voraussetzungen und Möglichkeiten einer nachhaltigen Kommunikation*. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur
- Sinning, Heidi (2003): *Kommunikative Planung - Leistungsfähigkeit und Grenzen am Beispiel nachhaltiger Freiraumpolitik in Stadtregionen*. Opladen: Leske und Budrich
- Throgmorton, Jim (1996): *Planning as Persuasive Storytelling: The Rhetorical Construction of Chicago's Electric Future*. Chicago: University of Chicago Press