

Planungskonflikte in der pluralistischen Demokratie: agonistische Planung zwischen Theorie und Praxis

Planning conflicts in pluralistic democracy: agonistic planning between theory and practice

Markus Hesse, Manfred Kühn

Received: 4 October 2023 ■ Accepted: 11 October 2023 ■ Published online: 13 October 2023


Globalisierung, Migration, Klimawandel, urbane Wohnungsnot oder postfossile Transformation gelten als Elemente einer Zeitdiagnose, die einen beschleunigten gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Wandel postuliert. Vor allem in pluralistischen Demokratien verbindet sich damit die Wahrnehmung intensivierter politischer Kontroversen, womöglich sogar einer wachsenden gesellschaftlichen Polarisierung. In dieser Konsequenz ist auch die räumliche Planung neu herausgefordert, was die Abwägung konkurrierender Belange, die Bearbeitung von Konflikten oder den Umgang mit zivilgesellschaftlicher Intervention angeht. Die Zuspitzung von Planungskonflikten hat sich in den vergangenen Jahren idealtypisch am Beispiel vieler Großprojekte gezeigt. So haben das Bahnhofsprojekt Stuttgart 21, die Ansiedlung von Tesla in Berlin-Brandenburg oder Proteste von Bürgerinitiativen gegen Vorhaben der Energiewende (wie Stromtrassen oder Windenergieanlagen) Planungsträger extrem herausgefordert. Auch das Wachstum der Stadtregionen der letzten Dekade, das unter anderem mit Engpässen auf dem Wohnungsmarkt oder einer wachsenden Inanspruchnahme von Freiraumreserven

einhergeht (vgl. die Debatte um das Tempelhofer Feld in Berlin), erhöht den Druck auf die Planung. Die Planungsakteure stehen beim Umgang mit solchen Konflikten jedoch vor einem Dilemma: Einerseits wird die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren gefordert, gerade auch zur Verfolgung gemeinwohlorientierter Ziele wie Klimaschutz, Energiewende oder Wohnungsbau. Andererseits steigen die Ansprüche an die Partizipation der Öffentlichkeit im Planungsprozess, die gegenwärtig einen hohen Stellenwert in Politik und Planung genießt.

Intensivierte Beteiligungsprozesse oder gar direkte Bürger- bzw. Volksentscheide können jedoch Planungs- und Genehmigungsverfahren sowohl verzögern als auch komplexer gestalten. Darüber hinaus tragen sie auch in pluralistischen Demokratien nicht zwingend zur Befriedung von Konflikten bei; stattdessen können auch Tendenzen der gesellschaftlichen Polarisierung befördert werden. Deshalb wird in einigen Diskursen der Planungsforschung das klassische Modell der Bürgerbeteiligung, mit dem Konflikte überwunden und notwendige Konsense erzielt werden sollen, zur Diskussion gestellt (vgl. Selle 2019). Womöglich müssen Konflikt und Konsens neu ausbalanciert werden, auch in der räumlichen Planung. In der internationalen Planungstheorie wurde die gestiegene Relevanz von Konflikten in der jüngeren Vergangenheit durch Ansätze der agonistischen Planung aufgegriffen (Pløger 2018). Diese Ansätze sehen Konflikte in pluralistischen Demokratien als immanent und positiv an, und sie grenzen sich damit von konsensorientierten Ansätzen der kollaborativen Planungstheorie ab (Healey 1997). Danach käme es darauf an, antagonistische Kämpfe zwischen Feinden in agonale Auseinandersetzungen zwischen Gegnern zu verwandeln und einen ‚konflikthaften Konsens‘ herzustellen. Eine wichtige Voraussetzung für die Zähmung antagonistischer Konflikte sei die Akzeptanz von Regeln der

✉ **Prof. Dr. Markus Hesse**, Department für Geographie & Raumplanung, Universität Luxemburg, 11, Porte des Sciences, 4366 Esch-sur-Alzette, Luxemburg
markus.hesse@uni.lu

Dr. Manfred Kühn, Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung, Flakenstraße 29-31, 15537 Erkner, Deutschland
manfred.kuehn@leibniz-irs.de

 © 2023 by the author(s); licensee oekom. This Open Access article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International Licence (CC BY).

Konfliktaustragung durch die Konfliktgegner. Eine weitere Voraussetzung ist, dass mögliche Pfade der Konfliktbearbeitung bzw. -lösung als konkrete Handlungsoptionen für die Praxis aufgezeigt werden.

Allerdings scheint ein solches Verständnis von Planung nicht zur gegenwärtigen Praxis zu passen. Zumindest besitzt die Kategorie „Konflikt“ in dieser Praxis, soweit ein solches allgemeines Urteil möglich ist, keinen ausgeprägten Stellenwert (Gualini 2015). Konflikt gilt, erst recht in politisch erhitzten Debatten, oft als zu vermeidendes Phänomen. Ausdruck dieser Beobachtung ist auch, dass die Planungspraxis als Ergebnis von Postpolitik bzw. Postdemokratie gesehen wird, das heißt als Teil einer politischen Konstellation, in der substanzielle Kontroversen nicht mehr artikuliert bzw. offen ausgetragen werden (Mössner 2016). Eine andere Herausforderung agonistischer Ansätze ist, dass sie bisher kaum Wege zum besseren Umgang der Planung mit Konflikten in der Praxis aufzeigen. Es ist eine offene Frage, auf welche Weise Konflikte produktiv gemacht werden können, um zu einer legitimierten Entscheidungsfindung zu kommen und damit auch die pluralistische Demokratie zu stärken. In Deutschland wurden die Ansätze der agonistischen Planung bisher kaum aufgegriffen.

Vor dem Hintergrund einer solchen sowohl theoriegeleiteten als auch praxisbezogenen Problemanzeige versammelt dieses Schwerpunktheft der Zeitschrift „Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning“ einige theoretisch-konzeptionelle und empirisch-praxisbezogene Beiträge, die den Umgang der räumlichen Planung mit Konflikten analysieren und kritisch reflektieren sollen. Dabei wird ein besonderes Augenmerk auf die Möglichkeiten und Grenzen der agonistischen Planungstheorie gelegt, Planungskonflikte konstruktiv zu bewältigen bzw. eine entsprechende Praxis konzeptionell zu inspirieren. Acht Beiträge aus dem Themenheft nehmen Bezug auf den deutschen Kontext, zwei Beiträge reflektieren Planungstheorie und -praxis aus einer internationalen Perspektive am Beispiel Skandinaviens. Neben Beiträgen aus der Planungsforschung sind die Aufsätze von Autorinnen und Autoren aus den Politikwissenschaften, dem Planungsrecht und der Geographie verfasst.

1 Politik- und Planungstheorien

Im Einführungsbeitrag geben *Markus Hesse* und *Manfred Kühn* anhand einer internationalen Literaturlauswertung einen Überblick über das Thema Umgang mit Konflikten in der Planung (Hesse/Kühn 2023). Die Autoren gehen dabei besonders auf das kollaborative Planungsmodell ein, das aus einer Kritik der rationalen Planung entstanden ist. Aus einer fundierten Kritik an der stark auf Konsensfindung

abzielenden kollaborativen Planungspraxis hat sich die agonistische Planungstheorie entwickelt. Sie wird in diesem Überblicksbeitrag in ihren Grundzügen, ihren erkenntnisleitenden Beiträgen sowie reklamierten Defiziten diskutiert. Aus der kritischen Reflexion beider Modelle leiten die Autoren erste Schlussfolgerungen für den Umgang der Planung mit Konflikten in der pluralistischen Demokratie ab.

Die meisten agonistischen Ansätze in der Planungstheorie setzen an einer Kritik der deliberativen Demokratie und kommunikativen Planung an. Durch ihren unterschiedlichen Fokus auf Konflikt und Konsens werden agonistische und kollaborative (bzw. darin primär die kommunikative) Planung in der Literatur oft als sich ausschließende Gegensätze verstanden. Dem ist jedoch nicht so. Der Beitrag von *Raine Mäntysalo*, *Aino Hirvola* und *Hanna Mattila* zeigt, dass beide Planungsansätze durchaus komplementär zueinander sein können (Mäntysalo/Hirvola/Mattila 2023). In ihrem demokratietheoretischen Beitrag stellen die Autorin und Autoren dar, dass beide Ansätze Defizite in der Institutionalisierung von formellen Regeln und Normen der Planung aufweisen. Der Beitrag argumentiert, dass ein „systemic turn“ in der deliberativen Demokratietheorie neue Chancen eröffnet, formelle und informelle Aspekte der Planung stärker miteinander zu verbinden.

Aufbauend auf den philosophischen Theorien von Michel Foucault und Jaques Rancière stellt der Beitrag von *John Pløger* die grundlegende Bedeutung von Streit und Dissens für die Demokratie heraus und leitet daraus eine Kritik an der Institutionalisierung von Agonismen in der Planung ab (Pløger 2023). Der Autor sieht Planung und Partizipation als untergeordnete Instrumente der Politik, da jeder Planungsprozess mit politischen Entscheidungen über Problemdefinition, Handlungsalternativen und ausgewählte Praktiken beginnt bzw. endet. Am Beispiel von Partizipationsprozessen in Oslo beschreibt er die subtilen Machtformen der Politik, strittige Themen und kontroverse Positionen auszublenken sowie Konflikte zu vermeiden. Auf diese Weise sollen politische Entscheidungen ermöglicht werden. Pløger demonstriert damit die Grenzen der Partizipation, um agonistische Auseinandersetzungen in der Planung zu führen.

Wolf Reuter sieht Planung in seinem theoretischen Beitrag ebenfalls als genuin politisch an und geht von der These aus, dass Konflikte „Beben im Machtgefüge“ sind und Machtbeziehungen zwischen Akteuren zu Konflikten führen (Reuter 2023). Er sieht Planungskonflikte als Ausgangspunkt und Katalysator an, weil sich Konfliktparteien im Streit den verschiedenen Machtmitteln der Durchsetzung ihrer Interessen auch gegen Widerstände bedienen. In seinem Beitrag entwirft Reuter ein Machtmodell von Planung. Er zeigt, wie Planungsverfahren selbst zum Gegenstand von Konflikten werden können und die Setzung der institutio-

nellen Regeln von Planungsverfahren auch als Machtmittel verstanden werden kann.

2 Theorie und Praxis agonistischer Planung

In seinem rechtswissenschaftlichen Beitrag skizziert *Wolfgang Durner* die Geschichte des Planungsrechts und zeigt, dass die Befriedung konfligierender Interessen zu den Grundanliegen der räumlichen Planung gehört (Durner 2023). Daraus leitet er die These ab, dass das bestehende Planungsrecht bereits durchaus einem agonistischen Ansatz entsprechen würde. Agonistische Ansätze der Planung sieht der Autor in der Aufgabe der Abwägung von divergierenden Belangen, aber auch in der Möglichkeit, Konflikte vor Gericht auszutragen. Der Beitrag wirft ein neues Licht auf die Beteiligungsdebatte. Wurde seit den Konflikten um Stuttgart 21 eine Erweiterung der Öffentlichkeitsbeteiligung gefordert, zieht Durner eine ernüchternde Bilanz, weil Partizipation nicht zu einer Akzeptanzverbesserung geführt habe und bei der Genehmigung von Projekten häufig kein Konsens möglich sei. Der Autor zeigt vielmehr die Grenzen deliberativer Beteiligungsformen auf und stellt damit auch eine tendenzielle Rückkehr zum rationalen Planungsverständnis zur Diskussion.

Grischa Frederik Bertram und *Uwe Altrock* gehen in ihrem Beitrag von der ‚Normalität‘ von Protest in der räumlichen Planung aus (Bertram/Altrock 2023). Einwände gegen Planungen und Projekte würden an Bedeutung gewinnen, weil die Bürgerinnen und Bürger mehr Möglichkeiten zur Partizipation hätten, etwa durch Formen der direkten Demokratie. Außerdem wachse gleichzeitig die Unzufriedenheit mit der repräsentativen Demokratie und den Entscheidungen von Planungsbehörden. Im Beitrag wird die Alltäglichkeit von Konflikten in das jeweilige planungsgeschichtliche Selbstverständnis der technokratisch-rationalistischen, der kommunikativen und der agonistischen Paradigmen eingereiht. Den Autoren zufolge schließen sich diese normativen Modelle nicht aus, sondern stellen eher unterschiedliche Stufen in einem breiten Repertoire der Planung dar. Dazu entwickeln die Autoren fünf Thesen, die sie aus der eigenen empirischen Forschung zu Protest in der Planungspraxis ableiten.

Der Beitrag von *Eva Eichenauer* geht auf Planungskonflikte beim Ausbau erneuerbarer Energien in Deutschland ein (Eichenauer 2023). Dabei beschreibt sie ein Dilemma zwischen der Beschleunigung von Projekten der Energiewende und der demokratischen Beteiligung. Die Autorin entwickelt konzeptionelle Überlegungen, wie Konflikte in der Planung konstruktiv bearbeitet werden können. Dabei bezieht sie sich im Beitrag auf ein dreidimensionales Kon-

zept von Gerechtigkeit. Neben der Verteilungs- und Anerkennungsgerechtigkeit geht die Autorin auf die Verfahrensgerechtigkeit ein. Am Beispiel empirischer Fallstudien in Nordostdeutschland zeigt sie, dass die Spielregeln der Beteiligungsverfahren oft nicht anerkannt werden und zunehmend zu Konflikten führen.

Konfliktdynamiken in der Praxis der postfossilen Transformation stehen auch im Zentrum des Beitrags von *Anton Brokow-Loga* und *Timmo Krüger*. Am Beispiel der kommunalen Erklärungen zum Klimanotstand in den beiden Städten Berlin und Konstanz illustrieren sie Widersprüche und Konfliktlinien im ökologisch orientierten Umbau der Gesellschaft (Brokow-Loga/Krüger 2023). Ihre kritische Analyse richtet sich auf den dabei dominanten, um Mehrheitsfähigkeit bemühten Politikstil, den sie als Ökomodernismus („ecomodernism“) bezeichnen. Dieser artikuliert sich in einem primär nach technischen Lösungen suchenden Ansatz, der gesellschaftliche Strukturen, individuelle Verhaltensänderungen oder eine Infragestellung des Wirtschaftswachstums aus dem eigenen Möglichkeitsraum ausschließt. Die darin sichtbare Markt- und Wachstumszentrierung manifestiert sich in einer Strategie der Depolitisierung, unter deren Einfluss der Anspruch der Städte auf umfassende Transformation nicht einlösbar erscheint.

Manfred Kühn ergründet in seinem Beitrag anhand einer empirischen Fallstudie die Rolle von Partizipationsverfahren in der Planung, um Konflikte auszutragen und zu schlichten (Kühn 2023). Diese Frage untersucht der Autor am Beispiel der Ansiedlung der sogenannten Gigafactory des Automobilherstellers Tesla in Brandenburg. Dabei werden das Genehmigungsverfahren des Projektes durch eine Landesumweltbehörde sowie ein Bebauungsplanverfahren in der Gemeinde Grünheide mit dem Ansatz der Konfliktfeldanalyse auf den Prüfstand gestellt. Im Ergebnis zeigt sich, dass die Praxis der Beteiligungsverfahren, wie bei anderen Großprojekten auch, demokratische Defizite aufweist. Diese Defizite würden nicht zu einer Zähmung, Schlichtung oder Lösung von Konflikten beitragen, sondern bei Gegnern des Vorhabens das Misstrauen in die Behörden verstärken. Dadurch würden antagonistische Konfliktdynamiken vertieft.

Der Beitrag von *Valentin Domann*, *Henning Nuissl* und *Antonie Schmiz* will den Nutzen der agonistischen Demokratietheorie für die Praxis aufzeigen, indem lokale Konflikte anhand von lokalistischen Diskursen untersucht werden (Domann/Nuissl/Schmiz 2023). Dabei gehen die Autorin und die Autoren der Frage nach, inwieweit diese Diskurse gemeinsame Sprach- und Spielregeln bereitstellen, mit denen kein Konsens gesucht, aber die Konfliktgegner sich wechselseitig anerkennen können. Dazu werden zwei Fallstudien vorgestellt: ein mobilitätsbezogener Konflikt in einem Berliner Bezirk und ein migrationsbezogener Kon-

flikt in einer Kleinstadt in Brandenburg. Im Ergebnis zeigt sich, dass lokale Konflikte als Kampf um eine diskursive Hegemonie gedeutet werden können und ein konstruktiver Umgang mit Konflikten sehr voraussetzungsvoll ist.

3 Ausblick

Mit diesen Beiträgen gibt das vorliegende Themenheft von Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning Anstöße, die Möglichkeiten und Grenzen der agonistischen Planung in Theorie und Praxis auch in Deutschland stärker zu diskutieren. Damit suchen wir nicht nur den Anschluss an internationale Debatten, bei denen der Umgang mit Konflikten in der Politik- und Planungsforschung eine weitaus längere Tradition und einen aktuell höheren Stellenwert als in Deutschland hat. Erkenntnisse der Autorinnen und Autoren dieses Heftes sollen auch dazu beitragen, einen neuen Blick auf Potenziale zur Bearbeitung von Konflikten zu werfen. Dabei dürfte es nicht zuletzt um die Rolle von zivilgesellschaftlicher Partizipation in der Konfliktregulierung gehen. Nach teilweise intensivierten Planungskonflikten der letzten Dekaden, für die hierzulande das Projekt Stuttgart 21 sinnbildlich steht, wurden die Ansprüche und Stufen von Beteiligung in der Planung in der vergangenen Dekade systematisch ausgebaut. Diesen Ansprüchen wird die Praxis jedoch bisher nicht gerecht. Der Ruf nach mehr Öffentlichkeitsbeteiligung stößt in pluralistischen Demokratien erkennbar vor die Grenzen einer handlungsfähigen Planungspraxis, während dieses Instrument zugleich durch *NIMBYism*, populistische Versuchungen und ähnliches missbraucht werden kann.

Eine gemeinsame Vermutung in den hier vertretenen Arbeiten ist, dass diese Entwicklung nicht zuletzt einer insgesamt unzureichenden Auseinandersetzung mit dem Thema Konflikt geschuldet ist. Bei aller Verschiedenheit der hier versammelten Beiträge in ihrer Ausrichtung, ihren spezifischen Kontexten und dem jeweiligen Gegenstand der empirischen Beobachtung lässt sich insofern eine übergreifende Schlussfolgerung aus diesen Arbeiten ableiten: Sie zielt auf die bessere Repräsentanz des Themas Konflikt im Planungsdiskurs, in der Problemwahrnehmung und in der konkreten Ausgestaltung von Planungsprozessen. Eine erste logische Konsequenz wäre, dem Gegenstand Konflikt seinen legitimen Platz zuzuweisen, den er in Planungsprozessen von Beginn an haben sollte – statt dieses Thema als zu vermeidende Größe zu betrachten. Damit wäre die sorgfältige Analyse von Konfliktfeldern sowie Politikprozessen insgesamt als methodologische Konsequenz verbunden. Würde man die Austragung von Konflikten zulassen und die jeweils divergierenden Positionen transparent kommunizieren, könnten weitere Verfahrensschritte verbessert, unter Umständen

auch gestrafft werden. Auf diese Weise ließe sich Partizipation robuster und akzeptierter gestalten. Die in diesem Themenheft präsentierten Beiträge befassen sich mit der Klärung der konzeptionellen Rahmenbedingungen, unter denen das geschehen könnte.

Literatur

- Bertram, G. F.; Altröck, U. (2023): Jenseits agonistischer Planungstheorien: Die „Normalität“ von Protesten und ihr Einfluss auf die Konfliktaustragung in der räumlichen Planung. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning. <https://doi.org/10.14512/rur.1674>
- Brokow-Loga, A.; Krüger, A. (2023): Potentials of Climate Emergency Declarations for degrowth transformations. The ambivalent stance of German municipalities in conflicts over a post-fossil future. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning. <https://doi.org/10.14512/rur.1666>
- Domann, V.; Nuissl, H.; Schmitz, A. (2023): Frakturen überwinden – Neuer Lokalismus als Heuristik und Instrument zur produktiven Konfliktbearbeitung? In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning. <https://doi.org/10.14512/rur.1675>
- Durner, W. (2023): Juristische Perspektiven auf die Idee der agonistischen Planung. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning. <https://doi.org/10.14512/rur.1662>
- Eichenauer, E. (2023): Planungskonflikte und Gerechtigkeit: Konzeptionelle Überlegungen am Beispiel des Ausbaus der Windenergie im Nordosten Deutschlands. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning. <https://doi.org/10.14512/rur.1681>
- Gualini, E. (Hrsg.) (2015): Planning and Conflict: Critical Perspectives on Contentious Urban Developments. London.
- Healey, P. (1997): Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies. London.
- Hesse, M.; Kühn, M. (2023): Planungskonflikte in der pluralistischen Demokratie. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning. <https://doi.org/10.14512/rur.1710>
- Kühn, M. (2023): Planungskonflikte und Partizipation: die Gigafactory Tesla. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning. <https://doi.org/10.14512/rur.1698>
- Mäntysalo, R.; Hirvola, A.; Mattila, H. (2023): Institutional gaps in agonistic and communicative planning theories. Critical implications of the ‘systemic turn’ in deliberative democracy theory. In: Raumforschung und Raumord-

- nung | Spatial Research and Planning. <https://doi.org/10.14512/rur.1676>
- Mössner, S. (2016): Sustainable urban development as consensual practice: Post-politics in Freiburg, Germany. In: *Regional Studies* 50, 6, 971–982. <https://doi.org/10.1080/00343404.2015.1102875>
- Pløger, J. (2018): Conflict and Agonism. In: Gunder, M.; Madanipour, A.; Watson, V. (Hrsg.): *The Routledge Handbook of Planning Theory*. London, 264–275.
- Pløger, J. (2023): Agonism, decision, power – The art of working unfinished. In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning*. <https://doi.org/10.14512/rur.1668>
- Reuter, W. (2023): Konsens und Konflikt in einem Machtmodell von Planung. In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning*. <https://doi.org/10.14512/rur.1667>
- Selle, K. (2019): *Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung. Anstiftungen zur Revision*. Berlin. = vhw-Schriftenreihe 15.

Hier steht eine Anzeige.