

Kühn, Manfred; Sommer, Christoph

**Research Report**

## Konflikte und Partizipation in der Planung: Ein Forschungsansatz

IRS Dialog, No. 2/2023

**Provided in Cooperation with:**

Leibniz Institute for Research on Society and Space (IRS)

*Suggested Citation:* Kühn, Manfred; Sommer, Christoph (2023) : Konflikte und Partizipation in der Planung: Ein Forschungsansatz, IRS Dialog, No. 2/2023, Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung (IRS), Erkner

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/273404>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Working Paper

Kühn/Sommer

# Konflikte und Partizipation in der Planung: ein Forschungsansatz

## Konflikte und Partizipation in der Planung: ein Forschungsansatz

Autoren: Manfred Kühn und Christoph Sommer

Layout: Andreas Paßens

Titelfoto: jan\_S/stock.adobe.com

Herausgeber:

Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung (IRS)

Flakenstraße 29-31

15537 Erkner

[www.leibniz-irs.de](http://www.leibniz-irs.de)

IRS Dialog Working Papers dienen der Verbreitung von Forschungsergebnissen – in Wissenschaft und Praxis – aus laufenden oder abgeschlossenen Forschungsarbeiten. Im Zentrum steht dabei die Information der Öffentlichkeit, forschungsfinanzierender Institutionen, der Medien und fachnaher gesellschaftlicher Einrichtungen. Die Veröffentlichung von Ergebnissen in Forschungsberichten steht der Publikation an anderen Orten und in anderen Formen nicht entgegen.

ISSN 2701-228X

Erkner, Juli 2023

## Inhalt

<b>1. Einleitung: Problemaufriss und Fragestellung .....</b>	<b>2</b>
<b>2. Stand der Forschung: Literaturlauswertung .....</b>	<b>3</b>
2.1 Rationale Planung – Konflikte technokratisch auflösen.....	5
2.2 Kommunikative Planung – Konflikte partizipativ-konsensorientiert bearbeiten.....	6
2.3 Agonistische Planung – Konflikte zähmen.....	9
<b>3. Forschungslücken und Forschungsbedarf .....</b>	<b>12</b>
<b>4. Eigener Forschungsansatz .....</b>	<b>15</b>
4.1 Konfliktfeldanalyse .....	15
4.2 Analytischer Rahmen.....	17
4.3 Forschungsfragen .....	19
4.4 Untersuchungsmethoden.....	20
4.5 Auswahl der Fallstudien .....	21
4.6 Beschreibung der Fälle .....	22
<b>5. Literatur .....</b>	<b>27</b>

## 1. Einleitung: Problemaufriss und Fragestellung

Globale Prozesse wie Migration, Klimawandel, postfossile Transformation und Wohnungsnot erzeugen viele Proteste und Konflikte auf der lokalen Ebene. Die räumliche Planung ist deshalb verstärkt mit der Aufgabe der Konfliktbewältigung konfrontiert (Othengrafen/Sondermann 2015; Bertram/Altrock 2020): bei Großprojekten (z.B. Stuttgart 21, Tesla Berlin-Brandenburg), der Energiewende (z.B. Bürgerinitiativen gegen Windanlagen) oder dem Wachstumsdruck in Großstädten (z.B. Tempelhofer Feld Berlin). Die Planungsakteure stehen beim Umgang mit diesen Konflikten in pluralen Demokratien vor einem Dilemma: Einerseits wird die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren gefordert, auch um breit akzeptierte und gemeinwohlorientierte Ziele wie Klimaschutz, Energiewende und Wohnungsbau zu erreichen. Andererseits steigen die Ansprüche der Öffentlichkeit an die Partizipation. Als eine Lehre aus den Konflikten um Stuttgart 21 wurden die Partizipationsangebote deutlich ausgeweitet. Parallel zur gesellschaftlichen Diskussion über neue Formen der Teilhabe zur Stärkung der Demokratie, wie z.B. Bürgerräte, ist in der Planung heute eine gewisse Ernüchterung in Bezug auf die klassische Bürgerbeteiligung festzustellen. Denn „mehr Beteiligung“ oder direkte Bürger- bzw. Volksentscheide tragen in pluralen Demokratien oft nicht zur Befriedung von Konflikten bei, sondern können Konflikte verschärfen und Spaltungen vertiefen (Selle 2019). Schließlich besteht das Risiko, dass Partizipation durch populistische Akteure okkupiert wird.

In der internationalen Planungstheorie wurde die gestiegene Relevanz von Konflikten durch Ansätze der agonistischen Planung (Hillier 2003; Pløger 2018) aufgegriffen. Diese sehen – in Anlehnung an die Politikforscherin Chantal Mouffe – Konflikte in pluralistischen Demokratien als immanent und positiv an und grenzen sich von den konsensorientierten Ansätzen der kommunikativen Planungstheorie ab (Bäcklund/Mäntysalo 2010). Danach kommt 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 ist die Akzeptanz von Regeln der Konfliktaustragung durch die Konfliktgegner. Als Defizit der agonistischen Theorieansätze erscheint, dass die Theorie agonistischer Planung kaum Antworten darauf zu geben vermag, wie die Planung mit Konflikten in der Praxis konkret bzw. produktiv umgehen kann, um zu Entscheidungsfindung zu kommen und damit auch die pluralistische Demokratie zu stärken.

Tatsächlich passt ein agonistisches Verständnis von Planung kaum zur gegenwärtigen Praxis der Politik, die in Anbetracht der Klimakrise mitunter Züge einer „rationale[n] Technokratie des Überlebens“ (Voß 2023) annimmt. In der Praxis mehren sich im Zuge der Debatte über die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren die Zeichen für eine Rückkehr zur rationalen Planung, in der Partizipationsrechte wieder eingeschränkt, die Interessen des Gemeinwohls technokratisch vom Staat festgelegt und auch gegen Partikularinteressen durchgesetzt werden.

Das vorliegende Working Paper ist im Rahmen des DFG-Projektes „Arenen des Konflikts: Planung und Partizipation in der pluralen Demokratie“ (2022-2025) entstanden, das am Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung durchgeführt wird. Damit wollen wir eine Brücke zwischen Planungstheorie und Praxis schlagen. Ziele des Papers sind: den Stand der Forschung zu Konflikten und Partizipation in der Planung aufzuarbeiten (Kapitel 2), Forschungsdefizite und -bedarfe zu identifizieren (Kapitel 3) sowie einen eigenen Forschungsansatz zu entwickeln, der der Durchführung von

empirischen Fallstudien dienen soll. Für diesen Ansatz beziehen wir uns auf den politikwissenschaftlichen Ansatz der Konfliktfeldanalyse (Saretzki 2010; Bornemann/Saretzki 2018), wandeln diesen jedoch für die planungsbezogene Forschung ab (Kapitel 4). Aus der Auswertung der Fachliteratur leiten wir einen analytischen Rahmen sowie Leitfragen ab, um rationale, kommunikative und agonistische Planungstypen in der Praxis zu unterscheiden. Anschließend wird die Auswahl der Fallstudien begründet und die ausgewählten Fälle vorgestellt.

Das Working Paper dient als theoretisch-konzeptionelle Grundlage, um ab dem zweiten Halbjahr 2023 sechs empirische Fallstudien durchzuführen.

## 2. Stand der Forschung: Literaturlauswertung

In Planungskonflikten zeigen sich gesellschaftliche Herausforderungen wie unter einem Brennglas. Die empirisch beobachtbare „Normalität“ von Planungskonflikten (Bertram/Altrock 2020), die Zuspitzung und Umdeutung selbiger, bspw. in „Unten-Oben-Konflikte“ (Selle 2019), der Verdruss in Anbetracht von (Stadtentwicklungs-)Politiken der Alternativlosigkeit (Heindl 2020), die Instrumentalisierung von Planungskonflikten durch rechtspopulistische Parteien (Thiele/Leibenath 2021) – all diese Tendenzen erklären die gegenwärtige Popularität der agonistischen Planungstheorie, die für einen „critical mode of thinking about conflict and conflictual consensus“ (Pløger 2018: 264) steht. In besagter Konflikthaftigkeit von Planung bildet sich einer der vier „big shifts in planning theory“<sup>1</sup> ab, die Wiechmann unabhängig von einzelnen planungstheoretischen Paradigmen ausmacht; und zwar jener „shift“, der einen Wandel der Planung „vom [...] Erfüllungsgehilfen zu politisch agierenden Planungsakteuren“ (Wiechmann 2019: 8) beschreibt. Planung muss, vielleicht stärker denn je, in der Schwebe zwischen unterschiedlichen Rationalitäten agieren. Aktuell scheint die rational-technokratische Planungsbeschleunigung das (politische) Mittel der Wahl zu sein, um Handlungs- bzw. Transformationsfähigkeit zu demonstrieren.

Aufgrund der Gleichzeitigkeit verschiedener Planungsstile in der Praxis scheint es plausibel, rationale, kommunikative und agonistische Ansätze heranzuziehen, um die planerische Bearbeitung von Konflikten theoriegeleitet zu untersuchen. Versteht man Planung als politischen Prozess und Politik „als Möglichkeit kollektiven Handelns bei nicht voraussetzendem Konsens“ (Scharpf 1973: 33), dann gehören „Konfliktaustragung und Konsensbildung im Auswahlprozess [von Handlungsalternativen] zum Kernbereich des Politischen“ (ebd., 35). Gleichwohl wird die Konflikthaftigkeit von Planung, wie auch die Rolle von Beteiligung, in den rationalen, kommunikativen und agonistischen Theorieansätzen in abstrakt-philosophischer Form unterschiedlich konzipiert. Betont man aus Gründen der theoriegeschichtlichen Selbstvergewisserung bzw. disziplinären Verständigung die Unterschiede zwischen planungstheoretischen Ansätzen, haben die einzelnen „Entwicklungslinien der Planungstheorie [...] wenige Überschneidungen“ (Wiechmann 2019: 5); sie folgen „widersprüchlichen Rationalitäten“ (ebd.). Eine planungswissenschaftliche Theoriebildung betont demgegenüber eher Überschneidungen zwischen verschiedenen theoretischen Denkschulen und bezieht die verschiedenen theoretischen Ansätze bspw. konzeptuell auf den Stellenwert von Konflikten in der Planung. Bezogen auf Partizipationspolitiken zeigen Bäcklund/Mäntysalo „that while each paradigm shift in theory purports to replace the former theory with a new one, in practice the new theory

<sup>1</sup> Wiechmann skizziert diese „big shifts“ in Anlehnung an Friedmann (2011), Fairstein/Campbell (2012) sowie Fürst (2005).

emerges as a new addition to the palette of coexisting theoretical sources, to be drawn upon as a source of guidance and inspiration in organizing participatory planning" (Bäcklund/Mäntysalo 2010: 333). Dass sich in der Planungspraxis verschiedene Planungsverständnisse derart überlagern, ist in der deutschsprachigen Planungstheorie spätestens seit Selles (1995) Vorschlag eines „Schichten-Modells“ der Planung weitgehend anerkannt (vgl. Levin-Keitel/Behrend 2022: 77; Fürst 2005).

Grundsätzlich ist die Annahme einer solchen „vielschichtigen Planung“ wertvoll, weil sie verspricht, der komplexen planerischen Praxis theoretisch besser gerecht zu werden bzw. theoretische Reflexion und planerische Praxis wieder stärker aufeinander zu beziehen. Diskussionsbedürftig ist allerdings die Frage, wie theoretisch-konzeptuell mit den Herausforderungen umgegangen werden kann, die mit dem Anspruch verbunden sind, theoretische Ansätze unterschiedlicher sozialtheoretischer Provenienz<sup>2</sup> für die Analyse der planerischen Praxis zu mobilisieren. Diese Herausforderungen „auf der Brücke“ zwischen vielfältiger Planungstheorie und vielfältiger Planungspraxis müssen klar benannt werden.

Bertram/Altrock (2023: o.S.) weisen völlig zu Recht auf das Problem hin, dass sich die abstrakt-philosophische Theoretisierung von planerischen Paradigmen „der Notwendigkeit [entzieht], präzise zu umreißen, welche Akteur:innen überhaupt in welchen Handlungsfeldern mit welchen Instrumenten [...] in welchem rechtlichen Rahmen welche Form von Planung betreiben“. Dementsprechend entwickeln Bertram/Altrock ihre „Planungstheorie situativen Planungs- und Protesthandelns“ (2023: o.S.) mit „empiriegeleiteten“ Thesen, die dazu dienen, den rational-technokratischen, deliberativen oder agonistischen Gehalt gegenwärtigen Planungshandelns greifbar zu machen. Wir teilen das Anliegen, Planung theoriegeleitet zu beforschen und die Theoriebildung im Lichte der gewonnenen Empirie voranzubringen. In Anbetracht der vielfältigen Lesarten der einzelnen planungstheoretischen Paradigmen sehen wir allerdings die Notwendigkeit, anhand einschlägiger Originaltexte (s.u.) herauszuarbeiten, wie sich rationale, kommunikative und agonistische Theoretisierungen des planerischen Umgangs mit Konflikten unterscheiden. Eine Beforschung von Planungskonflikten, die Theorie und Praxis wieder stärker aufeinander beziehen möchte, verlangt genaue Referenzen, weil sie ansonsten Gefahr läuft, die Vielschichtigkeit der planerischen Praxis lediglich in abstrakte theoretische Schubladen zu pressen, wo es doch darum geht, die jeweiligen analytischen Stärken der einzelnen Theorieasätze auszuspielen.

Aus den theoretisch-konzeptuellen Herausforderungen, die mit der Annahme einer „vielschichtigen Planung“ einhergehen, schlussfolgern wir also die Notwendigkeit, planungstheoretische *Original-* und *Schlüsseltexte* von prominenten Autor\*innen zur rationalen, kommunikativen und agonistischen Planung auszuwerten. Wir beziehen uns auf ein Verständnis der rationalen Planung *nach* Meyerson/Banfield (1955) und Altshuler (1965; 1967); der kommunikativen Planung *nach* Forester (1987), Healey (1992) und Selle (1997) und der agonistischen Planung *nach* Hillier (2003), Bäcklund/Mäntysalo (2010), Gualini (2015) und Pløger (2004; 2018).

Im Wissen um den abstrakt-philosophischen Anspruch dieser Texte zielt die Literaturlauswertung darauf, konkretere Aussagen zur planerischen Handhabung von Konflikten und Beteiligung (Stufen der

---

<sup>2</sup> Die dialektische Annahme einer „vielschichtigen Planung“ bringt unweigerlich die Gefahr mit sich, theoretische Zugänge zu vermischen, die auf widersprüchlichen oder zumindest sehr unterschiedlichen Denkschulen aufbauen (z.B. der politischen Philosophie bei Mouffe, der Gouvernementalität nach Foucault bei Pløger). Allein die Denkschulen, die das „agonistic thinking“ informieren, sind ja schon sehr unterschiedlicher Provenienz (Rancière, Foucault, Žižek). Wir beziehen uns bei der Darstellung der agonistischen Planung deshalb stark auf die politische Theorie von Mouffe.

Partizipation, Rolle der Planung, Konfliktbereitschaft der planenden Verwaltung etc.) in den jeweiligen theoretischen Grundannahmen zu kontextualisieren und Forschungsbedarfe im Hinblick auf gegenwärtige Planungskonflikte abzuleiten (Kapitel 3). Um ein „Scharnier“ zwischen den theoretischen Originaltexten und der Planungspraxis zu bauen, entwickeln wir einen eigenen analytischen Ansatz (Kapitel 4).

## 2.1 Rationale Planung – Konflikte technokratisch auflösen

Der normative Anspruch, *rational* zu planen, wurde von seinen US-amerikanischen Vordenkern ausdrücklich als Idealvorstellung formuliert. Meyerson/Banfield (1955) ging es darum – „unreal as it may be“ (ebd.: 315) – eine ideale Abfolge von Planungsschritten<sup>3</sup> zu konzeptualisieren, die im öffentlichen Interesse („public interest“) vollzogen werden. Bei Altshuler (1965: 194) repräsentieren öffentlich zu ermittelnde „community goals“ die *raison d'être* von Planung als öffentlicher Aufgabe. Wobei auch Altshuler relativierend darauf hinweist, dass die „goals of comprehensive planning“ nicht automatisch politische Berücksichtigung finden. Die hier herangezogenen Vertreter rationalistischer Planung sind also – einfach gesprochen – pragmatisch-realistische Optimist\*innen, die, unter dem Vorbehalt idealtypischer Prämissen, auf rationale Planer\*innen als „informierte[n] Nutzenoptimierer“ (Wiechmann 2019: 5) setzten.

Wir beziehen uns auf die genannten Autoren, weil ihre Arbeiten *nicht* jenem „ersichtlich realitätsfernen“ (Selle 2005: 65) Verständnis rationaler Planung entsprechen, das heute allenfalls noch polemisch als „Gott-Vater-Modell“ abgetan wird (ebd.).<sup>4</sup> Für die Auseinandersetzung mit der Frage, welche Rolle Partizipation in der planerischen Konfliktbearbeitung spielt, haben die frühen Fallstudien von Meyerson/Banfield und Altshuler – so unsere These – einen Mehrwert.

Im planungswissenschaftlichen Literaturdiskurs markieren Meyerson/Banfield (1955) und Altshuler (1965; 1967) eine frühe Sensibilität für Schwierigkeiten, die mit einer *rationalen* planerischen Konfliktbearbeitung im öffentlichen Interesse einhergehen. Meyerson/Banfield zeigen etwa am Beispiel des Sozialwohnungsbaus in Chicago, dass konfliktvolle Standortentscheidungen nicht unbedingt dem „‘ideal’ [...] of rational decision-making“ (ebd. 275, Herv. i. Orig.) folgen. Sie erklären das Fehlen eines „comprehensive plan“ gemäß der „ideology of the city planning movement“ (ebd. 264) damit, dass Macht in der Stadtentwicklung auf sehr unterschiedliche Player mit widersprüchlichen Interessen verteilt ist. Die Konfliktbearbeitung erfolgt in diesem Fall letztlich in einem parlamentarischen „trial and error“-Verfahren (ebd. 253).

Altshuler (1967) beschreibt in seiner Fallstudie zu einer konfliktvollen Standortentscheidung für ein Krankenhaus, wie die eher aus Verlegenheit konsultierten Planer\*innen ihr rationales Selbstverständnis aus der Annahme zogen, sie könnten die involvierten Interessen am ehesten in der Breite erfassen – allerdings ohne planerisch die „public opinion“ einzubeziehen (Altshuler 1967: 187). Von einer allumfassenden Gestaltungsmacht rationaler Planung, wie sie in der deutschsprachigen Rezeption rationaler Planung häufig unterstellt wird, ist in den klassischen Fallstudien von

<sup>3</sup> Mit den von Meyerson/Banfield (1955: 315 f.) konzipierten basalen Planungsschritten – (a) Situationsanalyse; (b) Zielbestimmung/-priorisierung; (c) Festlegung von Vorgehensweisen; (d) Wirkungsanalyse – sind Planer\*innen nach wie vor und unweigerlich befasst, wie Schönwandt (2002 nach Hudson 1979) treffend feststellt.

<sup>4</sup> Wie unterschiedlich rationale Planung mitunter verstanden wird, zeigt sich aber bspw. auch darin, dass aus juristischer Perspektive das „bestehende planungsrechtliche Modell“ als Modell „rationaler Planung“ verstanden wird (Durner 2023: 9, wohlgemerkt mit Wiechmann 2018, Herv. d. Verf.)



Meyerson/Banfield und Altshuler also keine Rede. Bei aller Skepsis, die Meyerson/Banfield und Altshuler im Hinblick auf die Unzulänglichkeiten einer zu einfach gedachten rationalen Planung geltend machen, versuchen sie dennoch, ihre Fallstudien für eine „bessere“ rationale Planung einzusetzen; sie stehen für den Glauben an eine umfassende Planung, die mögliche Konflikte expertokratisch durch Berücksichtigung aller Belange und Alternativen nutzenmaximierend aufzulösen vermag.

Im Hinblick auf die Frage, inwiefern Partizipation – verstanden als Instrument der Öffentlichkeitsbeteiligung – in den Originaltexten zur rationalen Planung eine Rolle spielt, ist festzuhalten, dass Altshuler (1965: 188) immerhin schon zu bedenken gibt, dass „the method of discovery of community goals can in the final analysis only be public discussion“. Während die Idee der „citizen participation“<sup>5</sup> in den USA bereits gegen Ende der 1960er Jahre aufkam, verorten Meyerson/Banfield und Altshuler „ihre“ rationale Planung noch klar in einem klassischen Verständnis repräsentativer Demokratie. Altshulers (1965: 188) normativ-konzeptueller Anspruch lautet, dass komprehensives „goal statements can have no claim to represent community thought unless the community or its ‘legitimate’ representatives ratifies them after serious discussion and deliberation“. Im herkömmlichen Verständnis rationaler Planung, von dem sich Altshuler abgrenzt, sind es nicht die planungsbetroffenen Bürger\*innen, sondern die Planer\*innen, die als politikberatende Expert\*innen für das Gemeinwohl auftreten: „genuinely comprehensive planning has generally rested heavily on the thought, that planners can resolve conflicts among goals in expert fashion“ (Altshuler 1965: 190/191).

In ihrem Aufsatz zum Zusammenhang von „Comprehensive Planning, Public Participation and the Public Interest“ unterstreichen Hague/McCourt diesen technizistischen Konfliktlösungsanspruch im Geist repräsentativer Demokratie: „‘political’ issues and conflicts can best be solved by the elected politicians and their technical experts with mass involvement generally restricted to the act of voting. [...] comprehensive planning and participatory democracy are both theoretically and practically incompatible“ (Hague/McCourt 1974: 153/154). Bäcklund/Mäntysalo folgend, tauchen Bürger\*innen im Idealtypus der rationalen Planung lediglich als „citizen as a subject of expert-oriented public administration“ (Bäcklund/Mäntysalo 2010: 344) auf.

## 2.2 Kommunikative Planung – Konflikte partizipativ-konsensorientiert bearbeiten

Der kommunikative Umgang mit Konflikten wird in der Literatur auf sehr unterschiedlichen Abstraktionsstufen thematisiert. Selbiges gilt für die Rolle der Partizipation bzw. der Öffentlichkeitsbeteiligung, die in der kommunikativen Planung von zentraler Bedeutung ist. Die klassischen Aufsätze von Forester (1987), Healey (1992) und Selle (1997) eint auf gesellschaftspolitischer Ebene, dass sie in kommunikativer Planung – wenn auch unterschiedlich weitgehend – ein Demokratisierungspotenzial sehen.

Healey ging es nicht nur darum, die Planung selbst „through debate“ zu erneuern, sondern an der Neuinterpretation eines progressiven und partizipatorischen Demokratieverständnisses mitzuwirken: „Inventing democracy is [...] an issue that is moving increasingly sharply into focus“ (Healey 1992: 159

---

<sup>5</sup> Faludi (1969: 219) identifizierte den „Impuls, den die Idee der direkten Demokratie gerade in der Planung (Citizen participation) bekommen hat“ bereits Ende der 1960er Jahre als wichtiges Thema der Planungstheorie; für eine kritische empirische Einordnung dieser frühen Beteiligungsbemühungen am Beispiel der US-amerikanischen Stadterneuerung siehe bspw. Fehl (1970).

f.). Bezugnehmend auf Forester (1992) unterstrich Healey (ebd.) dieses Potenzial: „living together differently through struggling to make sense together“ [...] holds an important promise and challenge for planning [...] and democracy“.<sup>6</sup> Selle ging mit dem „Zauberwort“ der „*Demokratisierung*“ deutlich vorsichtiger um. Den zentralen Stellenwert von Kommunikation für Planung erklärt er damit, dass das „*Ermitteln* sachlich sinnvoller Problemlösungen [...] in einem Prozess des *Vermittelns* zwischen den Beteiligten und deren unterschiedlicher Sichtweise auf Probleme und Lösungen“ erfolgt. Deutlicher: Nur in einem kommunikativen Vermittlungsprozess können sinnvolle Problemlösungen entstehen. Kommunikation als planerische Praxis der Information, Partizipation, Koordination und Kooperation könne zwar lediglich zur Problemlösung beitragen – ist für Planung aber unabdingbar: „Kommunikation ist nicht alles, aber Planung ohne Kommunikation ist nichts“ (Selle 1997: 42, Herv. i. Orig.)

Diese mehr oder weniger weit gefassten Demokratisierungshoffnungen vorangestellt, wird im Folgenden zusammengefasst, wie in den o.g. Originaltexten der zentrale Stellenwert von Partizipation für eine kommunikative Konfliktbearbeitung begründet wird. Außerdem wird konkretisiert, welche Rolle der planenden Verwaltung bei einer kommunikativen partizipatorischen Bewerkstelligung von Planungskonflikten zugeschrieben wird.

Einen „shift from adversarial to collaborative problem-solving“ regte Forester (1987: 311) bereits Ende der 1980er Jahre an. Aus seiner Analyse der „negotiation and mediation strategies in local land use regulation“ schlussfolgert er u.a., dass sich Planer\*innen in einer Doppelrolle bewegen können müssen: „Planning staff must distinguish clearly between the two complementary but distinct mandates they typically must serve: to press professionally, and thus to negotiate, for particular substantive goals (design quality of affordable housing, for example), and to enable a participatory process that gives voice to affected parties, thus like mediators, to facilitate negotiations between disputants“ (Forester 1987: 311). Hier klingt die Davidoffsche Advokatenplanung nach und eine kommunikative Planung an, die die Rolle der Partizipation jedoch noch einmal deutlich weitgehender definieren wird.

Für Healey (1992: 159) sind Planungsprobleme Startpunkte für intersubjektive Prozesse der Innovation und des Lernens. Für Planer\*innen beginnen diese Prozesse, so Healey, mit einer gesteigerten Sensibilität gegenüber den vielfältigen Arten, auf die Bürger\*innen von Planungsproblemen überhaupt betroffen sein können: „The focus of an intersubjective communicative argumentation [...] starts by recognising the potential diversity of ways in which concerned citizens [...] come to be concerned“ (ebd. 158). Dabei geht es Healey um mehr als um gutes Zuhören und respektvolles Argumentieren: „We need to develop skills in translation, in constructive critique, and in collective invention [...] to be able to realize the potential of a planning understood as collectively and intersubjectively addressing how to act in respect of common concerns about urban and regional environments“ (ebd. 159). Das Innovationspotenzial einer so beteiligenden Planung *through debate* speist sich weniger aus der Vermittlung zwischen mehr oder weniger machtvollen Interessen (Advokatenplanung), als vielmehr

---

<sup>6</sup> Es ist kein Zufall, dass Healey im Bereich der Umweltpolitik und -planung eine der Arenen sah, innerhalb derer sie sich eine Erneuerung des Demokratieverständnisses erhoffte. Auch in Deutschland resultierte die Diskussion über die Krise der repräsentativen Demokratie aus Legitimitätszweifeln, die die „Bürgerinitiativbewegung“ gegenüber der repräsentativen Parteiendemokratie entwickelte, weil letztere die Umweltfrage weitgehend ausblendete. Guggenberger (1978: 25) erklärte die Bürgerinitiativbewegung der 1970er Jahre damit, dass die repräsentative Parteiendemokratie die Frage ignoriere, „*wie die Menschen künftig leben müssen, wenn sie überleben wollen*“. Heute wird beobachtet, dass sich in den Klimabewegungen eine „neue, demokratie-skeptische Vision des (Klima-)Politischen durch[setzt]“ (Voß 2023 mit Staab 2022).

aus einem gemeinsamen „*future seeking*“ (ebd. 158 H.v.i. Orig.), in das Planungs-betroffene in einem ganz neuen Ausmaß involviert werden sollen.

Selle (1997: 40) sieht in der Bürgerbeteiligung eine „traditionelle Kommunikationsaufgabe“ von Planung. Die gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsverfahren hätten allerdings nicht zu der erhofften „Demokratisierung von Planung“ (ebd. 42; Herv. i. Orig.) geführt und außerdem fälschlicherweise den Eindruck erweckt, dass kommunikative Planung mit Partizipation gleichzusetzen sei. Selle begründet das neue Interesse an der Rolle von Kommunikation in der Planung ferner mit neuen und informellen Beteiligungsformen („kooperative Problemlösungen“, „Mediation in Konfliktfällen“) und anhaltenden Planungsprotesten. Letztere hätten zu einem „offen(siv)ere[n] Aussenverhältnis“ (ebd. 43) der planenden Institutionen beigetragen; die Planenden kämen aus der Defensive, weil es „für die Planung als Chance gesehen werden [kann], artikulationsfähige und kooperationswillige Bevölkerungsgruppen in Planungsverfahren einzubeziehen“. Für das wiedererwachte Interesse an einer besseren kommunikativen Planung sprächen schließlich die im Planungsalltag beobachtbaren Vollzugsdefizite (schlechte Verständigung über Problemverständnisse; unabgestimmtes Verwaltungshandeln etc.), die man endlich überwinden wolle. Bezüglich einer sozial-ökologischen Stadtpolitik resümiert Selle, dass diese nicht über „fachliche Direktiven, so die Erkenntnis, sondern nur über öffentliche Erörterung [...] und kooperatives Handeln“ zu erreichen sei. Ähnlich wie Healey sieht Selle hier also das Erfordernis, innovativ im Sinne von kommunikativ auf sozial-ökologische Probleme der Raumentwicklung zu reagieren.

Wie wird nun die Rolle der Bürgerbeteiligung in der kanonischen Literatur konkret gedacht? Forester konstatiert lediglich die begrenzte Reichweite bisheriger Bürgerpartizipation: „affected residents often have a say – but sometimes little influence – in formal public hearings (Forester 1987: 303). Healey plädiert abstrakt dafür, dass die vielfältigen Wissenspraktiken, die Planungsprozesse prägen, in ein „collective ‚deciding and acting‘ through inter-subjective communication“ (Healey 1992: 153) eingehen sollten. Das Ziel der kommunikativen Planung ist es, „to help to ‘start out’ and ‘go along’“ (ebd. 156); das transformative Potenzial liegt mit Habermas im *zwanglosen Zwang des besseren Argumentes*. Selle thematisiert in seinem Leitaufsatz von 1997 noch nicht näher, wie weitreichend er Bürgerbeteiligung denkt.<sup>7</sup>

Die konkreten kommunikativen Modi der Konfliktbearbeitung lassen sich nun im Zusammenhang mit der Rolle der planenden Verwaltung sowie ihrer Konfliktbereitschaft befragen.

Healey betont im Hinblick auf Modi der Konfliktaustragung recht abstrakt die Bedeutung von Regeln: „a key purpose of communicative action is to work out what ‚rules‘ or ‚codes‘ of conduct we can agree we need, to allow us to ‘live together but differently’ in shared environments“ (Healey 1992: 158). Die Aufgabe von Planung im Allgemeinen bestehe darin, „arenas of debate“ (ebd. 155) zu schaffen, in welchen Konflikte identifiziert und vermittelt („mediated“) werden können. Die spezifische Rolle der planenden Verwaltung thematisiert Healey nicht. Demgegenüber erschließt Forester mit seinen sechs

---

<sup>7</sup> In seinen 2019 im Hinblick auf aktuelle Herausforderungen der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung veröffentlichten „Anstiftungen zur Revision“ äußert sich Selle (2019: 18) skeptisch gegenüber Mitentscheidungsansprüchen in Beteiligungsverfahren. Selbige würden bisweilen dazu führen, „dass partizipative Demokratie als Ersatz des administrativ-politischen Verfahrensgangs der repräsentativen Demokratie propagiert wird. Dabei habe Öffentlichkeitsbeteiligung in formalen Planungsverfahren vor allem einen *konsultativen* Charakter: „Die Öffentlichkeitsbeteiligung dient also [...] wie in § 4a BauGB klargestellt wird, in erster Linie der ‚vollständigen Ermittlung und zutreffenden Bewertung der von der Planung berührten Belange‘“ (Selle 2019: 21).

„mediated-negotiation strategies“ ein breites Spektrum konkreter Formen planerischer Konfliktbearbeitung (z.B. Vermittlung bei Konflikten im Modus der „Shuttle Diplomacy“; Vorwegnahme von Konfliktbefindlichkeiten Dritter in Vorplanungen). Im Lichte der Doppelrolle von Planer\*innen (im Interesse von „substantive goals“ verhandeln und zwischen Parteien Verhandlungen ermöglichen), der „emotional complexity of the mediating role“ (ebd. 309) sowie langfristiger Interessen von Planung wird plausibel, warum Planer\*innen bei Forester in Summe „bedacht“ versuchen, Konflikte zu regulieren. Hier klingt der politische Gehalt von Planung an: „How much planners do in the face of conflicts depends not only upon their formal responsibilities, but also upon their informal initiatives“ (Forester 1987: 304).

Ausgehend von der allgemeinen Feststellung, dass „immer mehr Aufgaben nur gemeinsam von öffentlichen und privaten Akteuren bewältigt werden können“ (Selle 1997: 45), plädiert Selle für eine *aktivierende* Planung, die sich „der Kunst und dem Problem“ stellt, sehr verschiedene Akteure zusammenzubringen. Selle formuliert natürlich Vorschläge, wie „fachliche Auseinandersetzungen mit Planungsproblemen durch Verständigungsarbeit“ verbessert werden könnten – nähere Auskünfte zur Rolle der planenden Verwaltung in der Konfliktaustragung und -regelung finden sich in seinem Leitaufsatz von 1997 jedoch nicht. In seiner kritischen „Revision der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung“ betont Selle (2019) die vielfältigen Herausforderungen, mit den die planende Verwaltung als Ausrichter von Beteiligungsprozessen konfrontiert sei. So gäbe es oft eine überzogene „etatistische“ Erwartungshaltung an der Gestaltungsmacht der Kommune (ebd. 20), Sachkonflikte würden in „Unten-Oben-Konflikte“ umgedeutet (ebd. 30), die Zuspitzung von Konflikten werde auf Fehler in der Gestaltung des Beteiligungsprozesses zurückgeführt – ohne veränderte Rahmenbedingungen (Vertrauensverlust in politisches System) zu bedenken (ebd. 9). Gleichzeitig müssten Verwaltungen aus guten Gründen an einer „internen“ Herstellung einer einheitlichen Verwaltungsmeinung festhalten oder Konflikte so antizipieren, „dass sie nicht zu Verfahrenshemmnissen werden“ (ebd. 38). Letztlich entsteht in Selles Revision der kommunikativen Planung der Eindruck, dass die planende Verwaltung heute unter erschwerten Bedingungen eine bedachte bzw. konfliktscheue Handhabung von Planungsproblemen präferiert.

Im Hinblick auf einen kommunikativen planerischen Umgang mit Konflikten ist zusammenfassend zu betonen, dass Konflikte zum Anlass genommen werden, um konsensorientierte Diskussions- und Partizipationsprozesse in Gang zu setzen. Von diesen Diskussions- und Partizipationsprozessen erwarten sich Healey und Forester Gewinne für eine demokratischere Planungskultur. Auf planungspraktischer Ebene gibt Selle (1997: 47) zu bedenken, dass Planung nicht allein durch Kommunikation „einvernehmlich, konfliktfrei, effizient, vernünftig, gerecht, demokratisch und was der Wunschbilder mehr sind“ werde. Nichts desto trotz ist es der normative Anspruch kommunikativer Planung, „to balance [...] connecting but often contradictory aims“ (Healey 1992: 153). Bürger\*innen werden idealtypisch als „communicatively rational actor in search for consensus“ (Bäcklund/Mäntysalo 2010: 344) gefasst. Kommunikative Planung soll Lern- und Innovationsprozesse anregen, Planungsentscheidungen besser legitimieren und so zu besseren Planungsergebnissen beitragen (Zimmermann 2019).

### 2.3 Agonistische Planung – Konflikte zähmen

Die agonistische Planung rückt den Umgang von Planung mit Konflikten bzw. Dissens ins Zentrum des Erkenntnisinteresses. Unter Agonismus versteht Pløger einen „critical mode of thinking about conflict

and conflictual consensus“ (Pløger 2018: 264). Während die kommunikative Planung auf Planungskonflikte *reagiert* (bei Healey mit einer neuen Planungskultur kommunikativen Handelns; bei Forester mit „mediated-negotiation strategies“ der Planer\*innen; bei Selle mit strategischen Vermittlungsprozessen), lotet die Literatur zur agonistischen Planung aus, wie Planung *proaktiv* mit der Konflikthaftigkeit von Raumentwicklung umgehen kann (vgl. Kühn 2021). Das Interesse agonistischer Planung gilt der Bedeutung von Konflikten für die politische Stabilisierung sozialer Ordnung; es geht aber auch um die Frage, wie Konflikte planungspraktisch gehandhabt werden können.

Die theoretische Diskussion agonistischer Planung gründet in verschiedenen Strömungen der politischen Philosophie und will auf Unterschiedliches hinaus. So macht Pløger (2018) in der Planungstheorie drei Rezeptionsstränge des Nachdenkens über Agonismus aus. Foresters Auseinandersetzung mit der „Vermittler-Verhandler-Rolle“ von Planern\*innen schlägt Pløger (2018: 264 f.) einem reformistischen Ansatz („*reformist approach*“) zu – mit dem Fokus „on improving public planning democratically by participation“ (s.o.). Hilliers (2002, 2003) wegweisende Auseinandersetzung mit agonistischer Planung verortet Pløger in einem „*neo-radical planning*“ (Pløger 2018: 265, Herv. i. Orig.). In den Arbeiten von Mäntysalo (und Bäcklund) erkennt Pløger einen „*procedural agonism*“ (ebd.). Ehe die wenigen konkreten Aussagen der genannten Autor\*innen (und von Pløger selbst) zur agonistischen Konfliktbearbeitung, zur Partizipation sowie zur Rolle und Konfliktbereitschaft der planenden Verwaltung zusammengefasst werden, soll auf die Demokratieverständnisse und konzeptuellen Stoßrichtungen der genannten Ansätze eingegangen werden.

Für die Theorie agonistischer Planung sind die Arbeiten von Hillier (2002, 2003) eine wichtige Quelle, da Hillier bereits Anfang der 2000er Jahre Mouffe’s „philosophy [...] of agonistic decision-making“ (Hillier 2003: 41) planungswissenschaftlich aufgegriffen hat. Im Rückgriff auf das psychoanalytische Vokabular Lacans versteht Hillier „consens-formation“ gewissermaßen als etwas Vergebliches, das es aber dennoch anzustreben lohnt. Hillier (ebd. 49) argumentiert: „consensus-formation has become the grail of much participatory planning practice. However, the ultimate paradox of consensus is that society is ‘held together’ by the very antagonism that forever prevents its closure in a harmonious, rationale whole.“ Mit Lacan verspricht sich Hillier insofern einen heilsamen („therapeutic“) Umgang mit Konflikthaftigkeit, als dass der Antagonismus als „constitutive outside of consensus-formation“ anerkannt wird (ebd. 53). Bezugnehmend auf Mouffe argumentiert Hillier dafür, dass es in einer pluralistischen Demokratie (die sich von einem rationalistischen Liberalismus absetzt) darum gehen muss, für einen *konflikthaften Konsens* einzutreten: „Since we cannot eliminate antagonism, we need to domesticate it to a condition of agonism in which passion is mobilized constructively (rather than destructively) towards the promotion of democratic decisions that are partly consensual, but which also respectfully accept unresolvable disagreements“ (Hillier 2003: 42). Hilliers Auslegung einer agonistischen Planung lässt sich mit Pløger insofern als „*neo-radical approach*“ bezeichnen, als dass Hillier betont, dass Planung durch „both consensus and agonistic forces at play“ (Hillier 2002: 269) geprägt sei, was die Planung zwingt, zu lernen, „to live with incompleteness, inconsistencies, contradiction“. Die Lacansche Theorie böte, so Hillier, die Chance, „to illuminate the ambiguity and uncertainty of planning practice“ (ebd. 45). Außerdem macht Hillier (2003: 54) deutlich: “There cannot, and should not, be any ‘model’ of agonistic democracy as ways of working need to be contingent on circumstances, time, place and stakeholders”.



Die Fallstudie von Bäcklund/Mäntysalo (2010) lässt sich mit Pløger insofern einem „*procedural agonism*“ zuordnen als dass, die Autor\*innen der Frage nachspüren „how to institutionalise agonism within consensus politics“ (Pløger 2018: 265). In der theoretischen Annahme, dass auf ein deliberatives Demokratieverständnis ein agonistisches Demokratieverständnis folgt, untersuchen Bäcklund/Mäntysalo (2010) am Beispiel von Partizipationspolitiken, wie unterschiedliche Demokratieverständnisse von Planungspraktiker\*innen mobilisiert werden.<sup>8</sup> Bäcklund/Mäntysalo (2010: 348) bringen die „complex reality of planning where different understandings of determinants of good democracy, legitimate planning and the roles of different actors in producing and managing valid knowledge coexist and compete with each other“ auf den Begriff der *institutional ambiguity*. Letztlich plädieren sie für eine weiterführende Planungsforschung, „that can tap into the legal-practical possibilities and difficulties of renewing existing institutional structures and codes of local planning in the effort to make them more supportive to agonistic planning“ (ebd.).

In anerkennender Abgrenzung von den o. g. Theoretisierungssträngen versucht Pløger die Theoretisierung *agonistischer Planung* mit Foucault und Rancière weiterzutreiben – und zwar in eine Richtung, die über die „one-sided attention to agonism as a form of institutionalisation“ (Pløger 2018: 272; siehe auch Pløger 2021) hinausgeht. Diese „einseitige Aufmerksamkeit“ begründet Pløger mit der Stoßrichtung einer *agonistischen Politik* wie sie Mouffe vorschwebt.

Bezugnehmend auf Mouffe (2013) argumentiert Pløger zunächst, dass „agonism as contestation“ nicht weit genug gehe: „Contestation to Mouffe, is not a change of hegemony, just a challenge [...]“; „contestation ignores the necessary war of position, and the need to make new hegemonic discourses and institutionalise them“. Pløger (ebd. 270) erinnert nun jedoch daran, dass Mouffes hegemoniepolitische Überlegungen auf *Politik* zielen: „Mouffe’s [...] ‚war of positions‘ does not belong to the sphere of civil society, but that of politics and political institutions“ (Pløger 2018: 270). Demgegenüber ist Planung als politisch instrumentalisierte Praxis zu verstehen; „planning is not ‚representative politics‘“ (ebd. 269); „planning is a governing apparatus to politics“ (ebd. 268); „public planning is politically legitimised as a way to avoid endless disagreements and the process is supposed to prevent political ‚informality‘ [...] from flourishing“ (ebd. 269).

Mit Foucault legt Pløger nun ein gouvernementalitätstheoretisches Verständnis von Planung an. Planung versteht er als „a set of dispositive techniques (e.g. planning law, legal binding plans) made to avoid provisionality [...]“. Im Rückgriff auf Rancière bringt Pløger insofern ein *radikaleres* Verständnis von „agonistic disagreement“ ein, als dass letzteres „cannot be defined as proper within the hegemonic consensus-proper“ (Pløger 2018: 270). „The ‚so-far invisible‘ [...] parts of conflicts cannot be ‚heard‘ by any identity-politics or participatory community-politics, because ‚the invisible‘ is what contests the possibility of a legitimate ‚collective‘ that can be institutionalized“ (ebd.). Während Mouffe den „act of exclusion within politics as part of making (necessary) decisions“ akzeptiert, fokussiert Rancière auf Modi der „exclusion of dissensus and how we think about the ‚givens‘ such as democracy and equality“ (ebd. 271.) Nach Rancière wäre „[a]gonism [...] the permanent problematization of hegemonies, legitimacy and decisions made by consensus or majority force“ (ebd. 272). Bezugnehmend auf

---

<sup>8</sup> Die Frage, inwiefern agonistische Ideale in den untersuchten Partizipationspolitiken realisiert werden, lassen Bäcklund/Mäntysalo (2010: 346) offen: „The questions about how and to what degree citizens’ influential power differs between these four cities [Vantaa, Tampere, Turku, Espoo], and whether or not agonistic ideals are realized in practice, remain unanswered after our study [...] Of the five largest cities, Helsinki has given the least thought to the need for and objective of strengthening participation.“

Rancière und Foucault bezweifelt Pløger letztlich, dass es mit Mouffe's affirmativer Haltung zu „modes of institutionalised power-mechanisms“ (ebd. 272) gelingen kann, eine überzeugende Antwort auf die Frage zu finden, „how to govern through planning by means other than a hierarchical decisional system“.

Bei aller theoretischen Sättigung ist die planungswissenschaftliche Diskussion agonistischer Planung nach wie vor gefordert „to show ways for realizing agonistic planning in practice“ (Kühn 2021: 154; ähnlich Heindl 2020: 136). Schlussfolgerungen, wie die von Gualini (2015: 30), dass „agonistic pluralism“ nicht ein „abstract, ideal principle“ bleiben, sondern eine „practical exercise“ werden müsse, werden nicht operationalisiert. Und auch Pløger (2018) bearbeitet seine Leitfrage – „how can planning work with conflict as dissensus?“ – letztlich v.a. auf abstrakter, theoretischer Flughöhe. Dennoch lässt sich im Hinblick auf Formen der Konfliktbearbeitung, Partizipation sowie zur Rolle und Konfliktbereitschaft der planenden Verwaltung eine argumentative Stoßrichtung ausmachen, die für eine „reflexive Planungspraxis“ wirbt.

Ein Anspruch der agonistischen Planungstheorien besteht unter Bezug auf Mouffe darin, antagonistische Konflikte zu „zähmen“. So spricht Hillier von einer „Kanalisierung“ antagonistischer Kräfte in der Planung: „We need to provide channels of expression in which conflicts can be expressed while limiting the use of abusively confrontational antagonistic behaviour“ (Hillier 2003:43) und unterscheidet zwischen der Austragung (settlement) und der Regulierung (resolution) von Konflikten (Hillier 2003: 54).

Pløger (2004: 87) beschreibt die Rolle der Partizipation im Umgang mit Konflikten so: „I think public participation processes and political fields of action that stress openness, temporality (temporary solutions), respect for difference, and the need to live with inconsistencies and contingency, are needed. This requires among other things open-ended processes, a politically autonomous but responsible institutional design, a plurality of discourses at play, and a form of ongoing, never-ending, critical, and mutually inspiring dialogues between politicians, planning authorities, and citizens.“ Schließlich meint er: „Planning has to treat conflicts in an agonistic manner, but in a way that makes it possible to domesticate critics through the work of adversaries“ (Pløger 2018: 265).

Bäcklund/Mäntysalo (2010: 343) sehen in der agonistischen Planung „a culture of planning that is more tolerant of the coexistence of and conflicts between different meaning systems. In agonistic planning the stakeholders may agree on certain issues and respectfully agree to disagree on others. Even if the conflicts were to be found to be irresolvable, the actors may still come to a mutual agreement on the procedure – how the differences in opinion are to be dealt with.“

### 3. Forschungslücken und Forschungsbedarf

Aus dem dargestellten Stand der Forschung zum Umgang mit Konflikten und Partizipation leiten sich folgende Forschungslücken ab, die sich auf das Verhältnis von Planungstheorie und Praxis beziehen:

- (1) Die Planungstheorie ist keine einheitliche Disziplin, sondern durch eine Pluralität konkurrierender Paradigmen gekennzeichnet (Wiechmann 2019). Neben den älteren Kontroversen zwischen der rationalen und kommunikativen Planung ist eine neuere Spaltung zwischen der kommunikativen und agonistischen Planung getreten (Bond 2011); so ging die

kommunikative Planungstheorie aus der Kritik an der rationalen Planung hervor, die agonistische Planungstheorie aus der Kritik an der kommunikativen Planung. Im Verhältnis rationaler, kommunikativer und agonistischer Planungstheorie bleibt ungeklärt, ob es sich um konkurrierende Ansätze handelt, die sich gegenseitig ausschließen oder um sich ergänzende Ansätze, die einzelne Aspekte im Umgang mit Konflikten beschreiben und in der Praxis auch als Mischformen oder Phasen (z.B. Konfliktaustragung und Konsensbildung) auftreten. Im Hinblick auf dieses Desiderat lässt sich an eine Lesart der planungswissenschaftlichen Theoriebildung anknüpfen, die die Abfolge von verschiedenen Paradigmen als einen dialektischen Prozess interpretiert, bei dem ein „turn“ in den Paradigmen zu einer neuen Synthese führt. Klaus Selle hat diesen dialektischen Prozess als „Schichten“ beschrieben, die sich ablagern. Auch in der Governance-Forschung wird betont, dass in der Praxis der Politik theoretisch scheinbar widersprüchliche Regierungsstile kombiniert werden. Nach der *Seeing Like a City*-These sind städtische Governance-Prozesse gekennzeichnet durch „precisely a combination of heterogeneous ways of governing that may appear to be contradictory when examined philosophically, but which in practice supplement and/or re-place each other without any fanfare“ (Valverde 2011: 309). **Offen ist deshalb die Frage, inwieweit und in welchen Formen in der Planungspraxis theoretisch widersprüchliche Ansätze der rationalen, kommunikativen und agonistischen Planung kombiniert werden können.**

- (2) In der Planungstheorie erscheinen die drei Ansätze bei einigen Autor\*innen unvereinbar, da sie auf verschiedenen politischen Prämissen aufbauen. Die Vertreter\*innen der rationalen Planung gehen noch von der Prämisse einer repräsentativen Demokratie aus, in dem die Bürger\*innen zwar wählen, aber nicht in Planungsprozessen mitbestimmen dürfen. In diesem Verständnis entscheiden die Politiker\*innen, nachdem die Planer\*innen als Expert\*innen alle Informationen gesammelt, Alternativen geprüft und die Entscheidungen vorbereitet haben (Hague/McCourt 1974). Dagegen bezieht sich die kommunikative Planung auf die Prämisse einer deliberativen Demokratie, in der Bürger\*innen und Betroffene umfassend beteiligt und widerstreitende Interessen im Dialog und möglichst im Konsens ausgehandelt werden (Selle 2005). Die Vertreter\*innen der agonistischen Planung beziehen sich wiederum auf eine „radikale Demokratie“, innerhalb der Konflikte im öffentlichen Streit ausgetragen und im besten Fall ein „konflikthafter Konsens“ erzielt werden kann (Hillier 2002). Kommunikative und agonistische Planungstheorien beziehen sich beide auf die Prämisse der pluralistischen Demokratie, die durch den Wettstreit von Interessensgruppen gekennzeichnet ist. Während die kommunikative Planung jedoch der Prämisse eines möglichen politischen Konsenses folgt, geht die agonistische Planung von der Prämisse antagonistischer Kräfte in der Gesellschaft aus, die sich nicht eliminieren, nur „zähmen“ (Mouffe 2013) lassen. **Forschungsbedarf besteht insbesondere zu der Frage, inwieweit es sich bei den Planungskonflikten in der Praxis um antagonistische Kämpfe handelt, bei denen unvereinbare Positionen aufeinandertreffen oder um agonistische Kämpfe, die im Rahmen der demokratischen Regeln ausgetragen und entschieden werden können.**
- (3) Weiter bleibt in der bisherigen Forschung die Frage offen, inwieweit die agonistischen Planungstheorien auch in die Planungspraxis übertragen und dort institutionalisiert werden können. Während Hillier und Pløger dies aus einer radikaleren Position ablehnen (Hillier 2003; Pløger 2018), versuchen Bäcklund/Mäntysalo (2010) genau dies, indem sie verschiedene Stufen der Partizipation unterscheiden (siehe (4)). Gleichwohl sensibilisieren Bäcklund/Mäntysalo für institutionalisierte Strukturen, in die man die theoretische Idee des



Agonismus nicht „einfach so“ einbauen kann. In vielen Städten hat die planende Verwaltung (um Verfahrenskonflikten vorzubeugen) mittlerweile die Spielregeln der Beteiligung „normiert“ (also bspw. Qualitätsstandards, Leitfäden und Monitoringsysteme zur Sicherung der Qualität von Beteiligungsprozessen erarbeitet, vgl. Hamedinger 2020). **Im Hinblick auf die Planungspraxis besteht Forschungsbedarf dahingehend, wie der konkrete Umgang der agonistischen Planung mit Konflikt und Dissens durch die planende Verwaltung ausgestaltet wird, mit welchen Modi Konflikte nicht nur ausgetragen, sondern auch im Rahmen der Demokratie geregelt werden können und inwieweit durch einen „konflikthaften Konsens“ antagonistische Konflikte tatsächlich agonal „gezähmt“ werden.**

- (4) Schließlich bleibt in der Planungsforschung die Frage offen, welche Rolle die verschiedenen **Stufen der Partizipation** für die Austragung und Regelung von Konflikten haben. Während die rationale Planungstheorie Partizipation entweder gar nicht vorsieht oder nur auf der unteren Stufe der Information (Meyerson/Banfield 1955; Altshuler 1965), setzt die kommunikative Planungstheorie auf die Mitwirkung der Bürger\*innen und Öffentlichkeit bei der Entscheidungsfindung. Dabei folgt sie der Prämisse, dass eine höhere Stufe der Partizipation dazu beitragen kann, Konflikte zu schlichten und einen Konsens zwischen Gegnern zu erzielen (Healey 1992; Forester 1987). Indem sie sich auf theoretische Konzepte einer „radikalen Demokratie“ (Mouffe 2013) oder „starken Demokratie“ (Barber 1994) bezieht, impliziert die agonistische Planungstheorie den Anspruch, dass die Bürger\*innen in der Planung auf der höchsten Partizipationsstufe mitentscheiden. Bäcklund/Mäntysalo schreiben der agonistischen Planung – unter Bezug auf die „starke Demokratie“ von Barber – eine höhere Stufe der Partizipation zu als der kommunikativen Planung (ebd. 344). **Doch in welchen Arenen Partizipation stattfindet und wie Entscheidungen nach dem Streit vom wem getroffen werden, bleibt weitgehend offen.**
- (5) Über die drei Theorieansätze hinweg ist eine Verschiebung der Rollen zu beobachten, die Planern zugeschrieben wird, und Forschungsfragen aufwirft. In den idealtypischen „Prozess-Modellen“ der rationalen Planung (Meyerson/Banfield 1955; Altsuhler 1965) werden Planer\*innen als professionelle Stellvertreter\*innen des „public interest“ konsultiert. Forester (1987) fokussiert stärker Methoden der Konfliktbearbeitung („mediated-negotiation strategies“); er schlussfolgert eine anspruchsvolle Doppelrolle der Planer\*innen, die als Vermittler\*innen zwischen Konfliktparteien und Verhandler\*innen im Interesse fachlich angemessener Planungsvorstellungen agieren. Hillier (2003: 54) verwehrt sich einer fixierenden Beschreibung der Rolle der Planer\*innen in der agonistischen Demokratie; Planer\*innen („officers“) sollten das öffentliche Interesse nicht für eine „rational entity“ halten; sondern Ausschau halten, wer in der Konsens-Produktion ausgeschlossen wird (das kann durchaus als Reminiszenz an die Anwaltsplanung gelesen werden). Pløger“ (2018: 273) versteht solche „bescheidenen“ konfliktproben Planer\*innen als „discussant“ oder „‘editorial’ organizer“ in Planungsprozessen. Die Rollenzuschreibung wandelt sich, zugespitzt formuliert, von der professionellen *Stellvertreter\*in* des öffentlichen Interesses (rationale Planung) zur *Vermittler\*in*, die Belange der Betroffenen aktiv aufgreift (kommunikative Planung) zur *Ermöglicher\*in* planungsbezogener Streitkultur (agonistische Planung). Dieser Wandel, den man auch als einen Wandel „vom planenden Erfüllungsgehilfen zum politisch agierenden Planungsakteur“ (Wiechmann 2019: 8) beschreiben könnte, markiert einen wichtigen Forschungsbedarf dahingehend, wie Planer\*innen in der Praxis mit dieser vermeintlichen „Politisierung“ der Planer\*innenrolle umgehen. Geht es nach dem abstrakten

Ideal agonistischer Planung, sollen Planer\*innen sozusagen kontroverse Prozesse der Willensbildung „kuratieren“ – im planungsrechtlich kodifizierten Korsett einer prinzipiell auf Konsens ausgerichteten Verwaltungspraxis wird von ihnen indes erwartet, dass sie planerische Sachfragen lösen, also zur Entscheidungsreife bringen. Im Hinblick auf dieses Spannungsfeld wird die in der Literatur zur agonistischen Planung vielfach recht allgemein konstatierte Lücke zwischen Theorie und Praxis (vgl. Pløger 2018; Heindl 2020; Kühn 2021) besonders deutlich. **Forschungsbedarf besteht zu der Frage, wie die theoretisch gefassten Rollenzuschreibungen in der Praxis der Bearbeitung von Konflikten zum Tragen kommen.**

## 4. Eigener Forschungsansatz

### 4.1 Konfliktfeldanalyse

Im folgenden Kapitel stellen wir unseren eigenen Forschungsansatz vor, der dazu dienen soll, empirische Fallstudien zu Planungskonflikten in der Stadtentwicklungspolitik durchzuführen und die Planungspraxis zu analysieren. Unser Erklärungsgegenstand ist der Beitrag der planenden Verwaltung zur Austragung und Regelung von Planungskonflikten. Unser Interesse richtet sich insbesondere auf die Frage, inwiefern die planende Verwaltung im Umgang mit Planungskonflikten rationale, kommunikative und agonistische Planungsstile kombiniert und welche Rolle hierbei Partizipationsprozesse spielen. Um diese Fragen zu beantworten, greifen wir auf den analytischen Bezugsrahmen der politikwissenschaftlichen Konfliktfeldanalyse (Saretzki 2010; Bornemann/Saretzki 2018) zurück, die Konflikte als sachlich, sozial und prozessual dimensioniert versteht. Dieser Ansatz wurde bereits planungswissenschaftlich rezipiert, weshalb wir kurz erklären, wie wir an diese planungswissenschaftliche Rezeption der Konfliktfeldanalyse anschließen.

Während Othengrafen/Sondermann (2015: 21) im impliziten Rückgriff auf Saretzkis Konflikttypologie (Wertkonflikte, Zielkonflikte etc.) einen „Planungskultur-Ansatz“ zur Analyse des „planerischen Umgang[s] mit Konflikten und Protesten“ vorschlagen, entwickeln Becker et al. (2016) zunehmend auf Saretzki ein konkretes planungswissenschaftliches „Analysewerkzeug“ (ebd.). Im Unterschied zum „Planungskultur-Ansatz“ zielen Becker et al. (2016) auf ein konkretes Analysewerkzeug. Letzteren Anspruch teilen wir. Im Unterschied zu Becker et al. verorten wir unseren analytischen Ansatz allerdings explizit im Bereich der „regelungsorientierten“ (Saretzki 2010: 39) Zugänge; schließlich haben wir es bei der Bewerkstelligung von Planungskonflikten mit stark formalisierten, aber auch informellen Institutionen (Spielregeln) zu tun. Empirisch interessiert uns insbesondere die Rolle der Partizipation in der Konfliktbearbeitung durch die planende Verwaltung.

Der politikwissenschaftliche Ansatz der Konfliktfeldanalyse unterscheidet zwischen dem Kontext, dem Gegenstand, den Akteuren, dem Modus (der Austragung und Regelung) und den Dynamiken von Konflikten (Abbildung 1). Der Ansatz geht davon aus, dass der Kontext einen Einfluss auf den Konfliktverlauf hat und enge Wechselwirkungen zwischen Gegenstand, Akteuren, Austragungsformen, Regelungen und Dynamiken bestehen. Die Konfliktfeldanalyse unterscheidet zwischen der Phase der Konfliktaustragung und der Konfliktregelung. Die Austragung von Konflikten erfolgt im Kontext der Planung hauptsächlich im Rahmen von Beteiligungsformen in institutionell geregelten Verfahren. Bei der Konfliktregulierung geht es um Spielregeln zur Beilegung von Konflikten und letztlich um Entscheidungen über Konflikte, die demokratisch legitimiert sind.

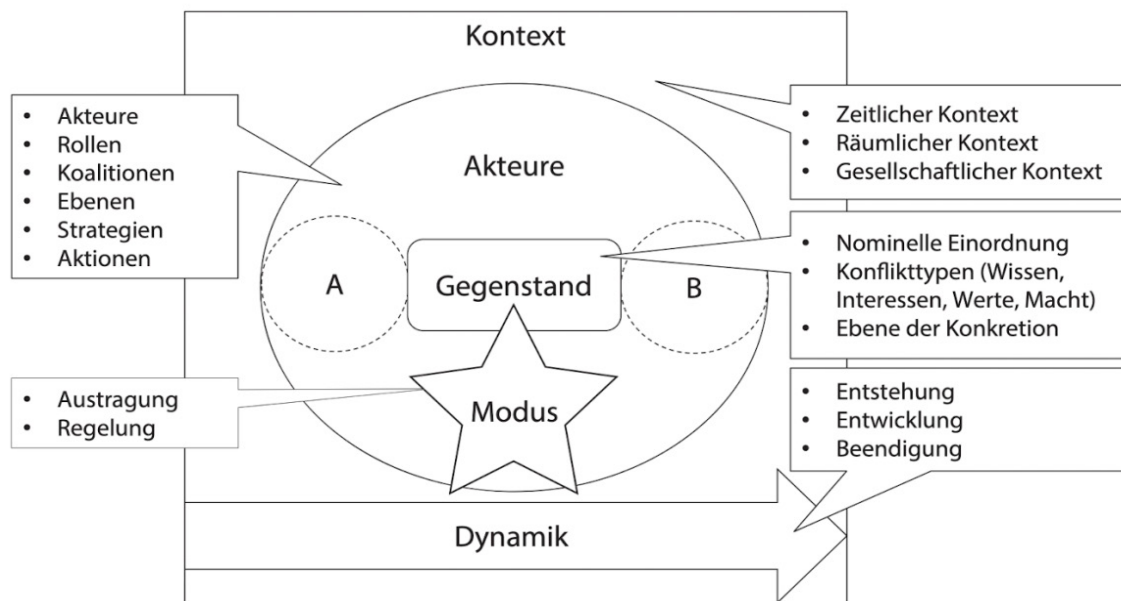


Abbildung 1: Konfliktfeldanalyse (Quelle: Bornemann/Saretzki 2018: 565)

Für die Durchführung empirischer Fallstudien aus einer planungswissenschaftlichen Perspektive modifizieren wir diesen Ansatz in folgenden Punkten:

- (1) **Akteure:** Bei den Akteuren legen wir neben der Analyse der Befürworter\*innen und Gegner\*innen von Planungen sowie deren Koalitionen einen Fokus auf die planende Verwaltung. Wir untersuchen deren Rolle im Umgang mit Konflikten in der Praxis und prüfen, inwieweit die Rollenzuschreibungen in der rationalen, kommunikativen und agonistischen Planungstheorie zutreffen oder nicht.
- (2) **Konfliktverständnis:** Wir verstehen unter „Planungskonflikten“ Akteurs-Konstellationen in Planungsprozessen, bei denen gegensätzliche Interessen, Ziele oder Wertvorstellungen aufeinandertreffen und miteinander kämpfen (lateinisch *confligere*: „zusammentreffen, kämpfen“).
- (3) **Konfliktarenen:** Der Begriff der „Arena“ wird immer wieder in der Politik- und Planungsforschung verwendet, aber selten genauer definiert. Im Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus heißt es, dass durch institutionelle Verfahren „Arenen geschaffen werden, in denen spezifizierte Akteure zur Beratung oder Entscheidung über spezifizierte Themen zusammenkommen, wobei sie bestimmten Entscheidungsregeln unterworfen sind“ (Mayntz/Scharpf 1995: 48). Deshalb definieren wir Konfliktarenen als Orte der öffentlichen Konfliktaustragung in Planungsverfahren, in denen im Vorfeld von Entscheidungen Akteure in Partizipationsprozessen streiten und in denen institutionelle Regeln bestehen, um Konflikte auszutragen.
- (4) **Konflikttypen:** Wir gehen davon aus, dass in der Planungspraxis meist eine Mischung von Interessen-, Werte- und Wissenskonflikten besteht und legen einen besonderen Fokus auf Verfahrenskonflikte, in denen die Regeln der Planungs- und Beteiligungsverfahren selbst zum Streitpunkt werden. Die Verfahrenskonflikte widersprechen den Annahmen der agonistischen Theorie, dass ein Konsens über Verfahren, aber nicht die Ergebnisse erzielt werden kann. Weiterhin interessiert uns, inwieweit die Konflikte von den beteiligten Akteuren als Machtkonflikte interpretiert werden.

**(5) Konfliktdynamiken:** Anstelle die Phasen der Entstehung, Entwicklung und Beendigung von Konflikten zu unterscheiden, fokussieren wir unsere Analysen auf antagonistische bzw. agonistische Konfliktdynamiken. Antagonistische Dynamiken zeichnen sich durch eine Zuspitzung von Konflikten aus, bei denen Konflikte bis hin zum Einsatz von Gewalt eskalieren können und aus Gegnern Feinde werden. Agonistische Dynamiken zeichnen sich durch eine Befriedung bzw. Schlichtung von Konflikten aus, bei denen nicht das Ergebnis, aber die Gegner sowie die institutionellen Regeln der Konfliktbearbeitung anerkannt werden. Eine zentrale Bedingung für die agonistische Zähmung von Konflikten ist die Akzeptanz der Spielregeln von Beteiligungsverfahren. Werden die Regeln anerkannt, können antagonistische Konflikte kanalisiert werden. Werden die Spielregeln nicht anerkannt, verschärfen sich antagonistische Konflikte. Dies ist der Fall, wenn aus der Sicht von Betroffenen oder Gegnern Vorentscheidungen getroffen, Vorhaben als alternativlos dargestellt oder Beteiligungsverfahren als nicht transparent und ergebnisoffen bewertet werden. Im Rahmen des Projektes sind deshalb Verfahrenskonflikte – neben Interessen-, Ziel-, Standort- und Wertekonflikten – als ein eigener Konflikttyp besonders relevant, bei denen die Regeln der Beteiligung von den Betroffenen nicht akzeptiert werden. Verfahrenskonflikte haben durch den damit einhergehenden demokratischen Legitimations- und Vertrauensverlust das Potenzial, Konflikte weiter zu verschärfen.

## 4.2 Analytischer Rahmen

Um rationale, kommunikative und agonistische Planungsansätze in der Praxis unterscheiden zu können, verwenden wir für die Durchführung von empirischen Fallstudien folgende Typologie. Diese stellt einen heuristischen Rahmen dar, der aus der Theorie abgeleitet wurde und empirisch als Analyseraster geprüft werden soll.

Konfliktfelder	Planungstyp (Mischformen in Praxis)		
	rational	kommunikativ	agonistisch
Kontext -zeitlich/ räumlich	...	....	...
Akteure Fokus: Rolle der planenden Verwaltung	Expertokratisch: Konfliktlösung durch Abwägung aller Belange und Wahl der besten Alternative	Vermittelnd: Konfliktlösung durch Konsensfindung, Diskussion und Aushandlung	Streitbar: Zähmung antagonistischer Konflikte
Gegenstand Konflikttypen	...	...	...
Konfliktebenen	lokal	lokal	lokal
Austragung Arenen der Partizipation (institutionelle Verfahren)	Keine oder nur formelle Anhörung	informelle u. formelle Beteiligung	Offene Diskussion von Alternativen
Stufen der Partizipation (Demokratieverständnis)	Information (repräsentative Demokratie)	Mitwirkung (deliberative Demokratie)	Mitentscheidung (radikale Demokratie)
Regelung (Entscheidungsmodus)	Abwägung der Belange	Aushandlung von Konsens u. Kompromiss	„Konflikthafter Konsens“ durch Akzeptanz der Verfahrensregeln
Träger der Entscheidung	Politik (vorbereitet durch Planung)	Kollektiv?	Diskursive Hegemonie (u.a. Bürgerentscheide/ Begehren)
Dynamiken Schlichtung/Verschärfung	...	...	...

Tabelle 1: Analytischer Rahmen für empirische Fallstudien

Der Kontext, der Gegenstand und die Dynamiken bleiben in der Typologie offen für die empirische Erhebung. Wesentliche Kategorien der Konfliktfeldanalyse um die rationalen, kommunikativen und agonistischen Planungsansätze zu unterscheiden, sind die Akteure, die Austragung und die Regelung von Konflikten.

**Akteure:** Im Hinblick auf die Rolle der planenden Verwaltung schreibt die rationale Planungstheorie Planer\*innen die Rolle der allwissenden Expert\*innen zu, die Informationen sammeln, alle Belange abwägen und Alternativen prüfen. Die Abwägung von Belangen ist eine klassische Aufgabe der Planung und wurde bisher kaum empirisch untersucht (Selle 2019). Im Typ der kommunikativen Planung sind Planer\*innen die Mittler\*innen bzw. Moderator\*innen zwischen widerstreitenden Akteuren, die nach einem Konsens suchen. Im Typ der agonistischen Planung schaffen Planer\*innen öffentliche Arenen des Streits und zähmen damit antagonistische Konflikte.

**Austragung von Konflikten:** Im Typ der rationalen Planung zählen zu den Arenen der Partizipation keine oder nur formelle Beteiligungsformen der Konsultation, in der kommunikativen Planung die informellen Formen der Bürgerbeteiligung sowie im Typ der agonistischen Planung die offene Diskussion von Alternativen. Diese drei Arenen unterscheiden sich im Regulierungsgrad, den Stufen der Partizipation und auch im Grad der Ergebnisoffenheit. Die geringe Offenheit formeller Beteiligungs- und Genehmigungsverfahren wird von Vertreter\*innen der radikalen Demokratie (Heindl 2020) kritisiert, als ein Kern agonistischer Planung wird dagegen eine offene Diskussion von Alternativen definiert (Pløger 2018; Bäcklund/Mäntysalo 2010). Bei den institutionellen Verfahren der Konfliktaustragung können wir mindestens unterscheiden zwischen (a) planungsrechtlich formalisierten Verfahren; (b) informellen Verfahren (Planungswerkstätten etc.), (c) explizit auf Konfliktbefriedung angelegten Verfahren (Mediationsverfahren) und (d) plebiszitären Verfahren der Konfliktbeilegung (Volksentscheide). Es ist eine empirische Frage, wie die genannten Verfahren in der Bewerkstelligung von Planungskonflikten kombiniert werden (oder auch nicht).

**Regelung von Konflikten:** Im Typ der rationalen Planung erfolgt die Konfliktregulierung vor allem durch die Abwägung von Belangen durch die planende Verwaltung. Die Abwägung kann dem rationalen Planungstyp zugeordnet werden, da sie einen übergeordneten Akteur voraussetzt, der die verschiedenen Belange gewichtet und über das Gemeinwohl auch gegen Partikularinteressen entscheidet. Abwägungsdefizite gefährden die Rechtssicherheit von Plänen und verlagern Konflikte in die Gerichte. In der kommunikativen Planung erfolgt die Regulierung von Konflikten durch kooperative Aushandlungsprozesse in Form von Bürgerdialogen, Runden Tischen, Planungswerkstätten etc. sowie ggf. durch Schlichtungs- und Mediationsverfahren. Die Entscheidung über Konflikte erfolgt in der kommunikativen Planung typischerweise durch Kompromisslösungen oder Schlichtungssprüche (Forester 1989; Healey 1992). Das Gemeinwohl wird dabei prozessual ausgehandelt. In der agonistischen Planung erfolgt die Konfliktregelung durch die Suche nach einem konflikthaften Konsens, womit antagonistische Gegensätze gezähmt werden sollen. Doch wie über Konflikte entschieden werden soll, bleibt in diesem Planungsmodell weitgehend offen. Aus den Ansprüchen der radikalen Demokratie einer Zählung von Konflikten, einer offenen Diskussion von Alternativen und einer Erringung diskursiver Hegemonie in der öffentlichen Meinung (Comtesse et al. 2019) lässt sich ableiten, dass direktdemokratische Bürger- oder Volksentscheide eine mögliche Form der Entscheidung sind.

### 4.3 Forschungsfragen

Aus der modifizierten Konfliktfeldanalyse und ihren Kategorien ergeben sich folgende allgemeine Fragen, die wir bei der Durchführung der Fallstudien durch Dokumentenanalysen und Expert\*innen-Interviews klären wollen. Diese Fragen werden in den einzelnen Fallstudien spezifiziert.

#### **(a) Kontext**

- Geschichte des Konfliktes? (Chronologie)
- Räumliche Reichweite des Konfliktes?

Diese Fragen werden möglichst im Vorfeld der primären Erhebungen über Presse- und Dokumentenanalysen erhoben.

#### **(b) Akteure**

- Welche Rolle hat die planende Verwaltung in der Praxis im Umgang mit dem Konflikt?
- Weitere beteiligte Akteure? In welcher Rolle als Befürworter/Gegner/Feinde?
- Welche Koalitionen zwischen Akteuren?

Diese Fragen werden über Presse- und Dokumentenanalysen, vor allem aber über Expert\*innen-Interviews erhoben.

#### **(c) Gegenstand**

Konflikttypen: um was dreht sich der Streit?

- Welche Interessen-/Werte- oder Wissenskongflikte?
- Inwiefern Verfahrens- und Machtkongflikte?
- Kongfliktebenen: Gibt es ein upscaling/downscaling der lokalen Ebene?

Diese Fragen werden über Expert\*innen-Interviews erhoben.

#### **(d) Austragung**

- Welche Arenen der Partizipation für die Austragung des Kongfliktes gibt es?
- Welche formellen bzw. informellen Regeln für die Partizipation gibt es dabei?
- Welche Stufen der Partizipation werden eingesetzt?
- Welches Demokratieverständnis liegt dem zugrunde?

Diese Fragen werden über Expert\*innen-Interviews erhoben.

#### **(e) Regelung**

- Wer entscheidet über den Kongflikt?
- Wie wird über den Kongflikt entschieden? (z.B. Abwägung, Aushandlung, Mediation...)
- Inwieweit wurden Alternativen diskutiert?

Diese Fragen werden über Expert\*innen-Interviews erhoben.

#### **(f) Dynamiken**

- Wird der Kongflikt in seinem Verlauf geschlichtet oder spitzt er sich zu?
- Inwieweit werden die Spielregeln von Partizipationsverfahren von den Gegnern akzeptiert?
- Inwiefern hat die Partizipation zur Lösung des Kongfliktes beigetragen oder diesen verschärft?

Diese Fragen werden über Expert\*innen-Interviews erhoben.



## 4.4 Untersuchungsmethoden

Um Planungstheorien und Planungspraxis aufeinander beziehen zu können, kombiniert das Projekt deduktive und induktive Methoden. Damit wird ein Wechselspiel zwischen einer theoretisch angeleiteten Empirie und einer empirisch gewonnenen Theorie angestrebt. Als heuristische Grundlage für die empirischen Fallstudien dienen Hypothesen, welche theoretische Vorannahmen enthalten, die sich auf die Forschungsdefizite beziehen. Die Erhebung primärer empirischer Daten in den Fallstudien erfolgt durch Experten\*innen-Interviews. Diese werden stufenweise sequenziell durchgeführt, die Leitfäden laufend weiterentwickelt und präzisiert. Die Interviews werden bei Einverständnis aufgezeichnet und in der Regel voll transkribiert. Die Sammlung und Auswertung der Daten folgt dem induktiven Vorgehen der Grounded Theory mit dem Ziel einer Generierung neuer oder der Revision vorhandener Theorien. Dabei wechseln sich die Datensammlung durch Interviews und die Auswertung der Transkripte in einem iterativen Prozess solange ab, bis eine theoretische Sättigung erreicht ist und keine neuen Erkenntnisse mehr auftreten. Für die Auswertung werden die Interview-Transkripte kodiert, zunächst durch offene Codes (in Interviews häufiger verwendete Worte um einzelne Elemente zu erfassen), dann axial (um Kategorien zu bilden, welche die Elemente in Beziehung setzen) und schließlich selektiv anhand der gebildeten Kategorien. Die induktive Theoriebildung erfolgt durch eine Auswertung und Interpretation der Ergebnisse der Fallstudien sowie dem Vergleich.

In Fallstudien werden die Besonderheiten von Fällen beschrieben und induktiv-verstehend interpretiert. Daraus lassen sich wiederum Hypothesen für die Theoriebildung entwickeln. In der qualitativen Politikanalyse eignen sich Fallstudien besonders dann, wenn zu einem Forschungsthema wenige empirische Untersuchungen vorliegen (Blatter et al. 2007). Eine Stärke von Fallstudien liegt in der damit zu erreichenden qualitativen Untersuchungstiefe. Eine Schwäche von Fallstudien liegt im Problem der Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse, die sich aus einer in der Regel relativ geringen Fallzahl ergeben (Flick 1996: 254). Um diese Schwäche auszugleichen, werden Expert\*innen-Workshops durchgeführt, auf denen die Verallgemeinerbarkeit von Hypothesen und Schlussfolgerungen für die Theoriebildung aus den fallstudienbezogenen Ergebnissen diskutiert wird. Die Theoriebildung bezieht sich dabei auf die Forschungsdefizite. An die empirischen Fallstudien schließen sich systematische Vergleiche zwischen den Fällen an, auf deren Grundlage vorhandene planungstheoretische Konzepte weiterentwickelt werden. In der sozialwissenschaftlichen Forschung gilt der Vergleich als eine der wichtigsten Methoden. Durch eine Fallkontrastierung lassen sich aus Einzelfällen allgemeingültige Zusammenhänge erkennen und Erklärungen ableiten (Flick 1996: 255). Grundlage der Vergleichbarkeit verschiedener Fälle ist die Bestimmung von abhängigen Variablen, die als zu erklärende Größen in den ausgewählten Fällen gleich sein müssen. Um deren Beeinflussung durch unabhängige Variablen zu untersuchen, wählt man solche Fälle, bei denen die unabhängigen Variablen voneinander abweichen (Friedrichs 1980: 94). Ein strenger Vergleich ist in der empirischen Planungsforschung allerdings kaum möglich, da in der Planungspraxis sehr viele intervenierende Variablen bestehen, die sich nicht kontrollieren und isolieren lassen.

## 4.5 Auswahl der Fallstudien

Im Mittelpunkt des Projektes steht die Erarbeitung von sechs empirischen Fallstudien, die den Umgang der Planung mit Konflikten in der Praxis untersuchen. Für die Auswahl der Fälle wurden folgende Kriterien zugrunde gelegt:

- **Kontext:** es wurden Fälle ausgewählt, die auf der lokalen Ebene der Stadtentwicklungspolitik angesiedelt sind. Dabei wurden zwei Metropolen, zwei kleine Großstädte und zwei kleine Gemeinden in Deutschland ausgewählt.
- **Akteure:** Die Fallauswahl umfasst verschiedene Akteurs-Koalitionen, in denen Planung und Politik mit und gegen Bürgerinitiativen, mit und gegen Wirtschaftsunternehmen agieren.
- **Konflikt-Gegenstände:** Die Fallauswahl umfasst häufig auftretende Konflikte auf der kommunalen Ebene: Konflikte zwischen der Beschleunigung des Wohnungsbaus und der Erhaltung von Freiräumen; Konflikte um das Gemeinwohl; Konflikte bei der Genehmigung von Windenergieanlagen.
- **Konflikt austragung:** Die Fallauswahl umfasst einen Vergleich unterschiedlicher Arenen (formell, informell und direktdemokratisch) und Stufen der Beteiligung (Information, Mitwirkung, Mitentscheidung).
- **Konfliktregelung:** Die Fallauswahl umfasst schließlich unterschiedliche Formen der Konfliktregelung: Abwägung, Aushandlung von Kompromissen und direktdemokratische Bürgerentscheide.

Auf der Grundlage dieser Kriterien sowie eigener Recherchen und Vorarbeiten wurden sechs verschiedene Planungskonflikte in Deutschland vorausgewählt (Tabelle 2).

Um bei diesem breiten Spektrum von Fällen eine gewisse Vergleichbarkeit zu sichern, wurden jeweils zwei Fälle ausgewählt, die im Hinblick auf Planungsfelder, Stadtgröße und Konfliktkontexte paarweise vergleichbar sind und kontrastieren. Im Folgenden werden die Konfliktfälle kurz beschrieben, die Eignung und der Fokus der Fallstudien begründet sowie ihre Vergleichbarkeit und Kontraste diskutiert. Diese Beschreibungen basieren auf ersten Dokumenten- und Internetanalysen. Die endgültige Auswahl erfolgt nach Prüfung und Aktualisierung durch das Projektteam.



Planungsfeld	Stadtentwicklung		Bauleitplanung		Genehmigung von Projekten	
Fallstudie	Berlin-Lichterfelde-Süd	Hamburg-Pergolenviertel	Potsdam-Griebnitzsee	Freiburg-Dietenbach	Sinzing	Amöneburg
Bundesland	Berlin	Hamburg	Brandenburg	Baden-Württemberg	Bayern	Hessen
Konflikt-Kontext	Wachstum	Wachstum	Gemeinwohl	Gemeinwohl	Energiewende	Energiewende
Konflikt-Gegenstand	Wohnbau vs. Freiräume	Wohnbau vs. Kleingärten	Öffentlicher Weg vs. Privateigentum	Neuer Stadtteil vs. Landwirtschaft/ Umwelt	Windkraft vs. Landschaftsschutz	Windkraft vs. Landschaftsschutz
Konflikt-Akteure	Investor/Bezirk vs. BI	Bezirk vs. BI/ Kleingärtner	Politik/Planung/ BI vs. private Eigentümer	Politik/Planung vs. BI/ Landwirte/ Naturschutz	Politik/Planung vs. BI	Politik/Planung/ Projektträger vs. BI
Konfliktaustragung: Arenen der Partizipation	Bürgerdialoge (inform.); B-Plan (form.)	Werkstätten (inform.); B-Plan (form.);	B-Plan (form.)	Bürgerdialoge u. Runder Tisch (inform.); B-Plan (form.)	B-Plan (form.)	Runder Tisch (inform.); Beteiligungsverfahren (form.)
Formen der Konfliktregelung	Aushandlung von Kompromissen	Abwägung; Planungsbeirat	Abwägung; Klagen; Mediation	Offene Diskussion von Alternativen (Bürgerentscheid)	Offene Diskussion von Alternativen (Bürgerentscheid)	Aushandlung von Kompromissen
Entscheidungsmodus	Bürgerbegehren gescheitert; Wohnungsbau wird modifiziert	Bürgerbegehren gescheitert; Wohnungsbau wird realisiert	B-Plan gescheitert; neuer B-Plan	Bürgerentscheid erfolgreich; Stadtteil wird realisiert	Bürgerentscheid gegen Projekt: gescheitert	Genehmigungsverfahren: noch offen

Tabelle 2: Überblick über die vorausgewählten Fallstudien

## 4.6 Beschreibung der Fälle

### A. Konflikte in der Stadtentwicklungspolitik

#### FS 1: Berlin-Lichterfelde-Süd (Neulichterfelde)

Beschreibung des Planungskonfliktes: Bei dem Planungskonflikt geht es um ein Bauvorhaben von ca. 2.500 Wohnungen in Lichterfelde-Süd. Das Projekt zählt zu den großen Wohnungsbauprojekten in Berlin. Der beschleunigte Neubau von Wohnungen ist ein Ziel des Senats, um die Wohnungsknappheit zu bekämpfen. 2013 haben die Groth-Gruppe als Eigentümerin und das Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf eine Absichtserklärung für das Projekt veröffentlicht. Darauf wurde ein Entwurf „Leitbild Masterplan“ als Diskussionsgrundlage erarbeitet. Zur informellen Bürgerbeteiligung wurde ein „Bürgerdialog“ mit Veranstaltungen, Bürgerversammlungen und einer Werkstatt organisiert. Als Ergebnis wurde 2015 ein „Masterplan“ erarbeitet. Auf dieser Grundlage wurde ein B-Plan-Verfahren mit einer formellen frühzeitigen Bürgerbeteiligung eingeleitet. In dieser Phase wurde der Planungskonflikt manifest. Es gründete sich das „Aktionsbündnis Landschaftspark Lichterfelde-Süd“ als ein Zusammenschluss mehrerer Bürgerinitiativen und Naturschutzorganisationen. Deren Ziel war eine deutliche Reduzierung des Bauvorhabens. Ein Bürgerbegehren scheiterte. Auf der Grundlage der Bürgerbeteiligung erfolgte 2017 eine Überarbeitung des Masterplans. Derzeit werden die Einwendungen zum B-Plan abgewogen.

Eignung und Fokus der Fallstudie: Die Fallstudie ist geeignet, um einen Zielkonflikt zwischen Bebauung und Freiraumschutz in wachsenden Städten zu untersuchen. Da der Berliner Senat hohe Ansprüche an

die erweiterte Partizipation und die Transparenz von Verfahren stellt, sind die Veranstaltungen im Beteiligungsverfahren sehr gut durch Protokolle dokumentiert. Im Fokus der Fallstudie steht die Frage, inwieweit die Pläne des Investors und die Gegenvorschläge der Bürgerinitiative ergebnisoffen als Alternativen diskutiert wurden, welche Kompromisse erzielt wurden und welche Position dabei die planende Verwaltung bezogen hat. Da der Investor und das Bezirksamt die gemeinsame Absicht zum Bau des neuen Stadtquartiers erklärt haben, hat die Planung die doppelte Rolle, eine Wohnbebauung zu ermöglichen und eine Akzeptanz für das Projekt herzustellen. Mit der Fallstudie kann die Rolle der informellen Bürgerbeteiligung zur Konfliktschlichtung im kommunikativen Planungstyp untersucht werden, während der agonistische Ansatz eines Bürgerentscheides nicht zum Tragen kam.

### ***FS 2: Hamburg-Pergolenviertel***

Beschreibung des Planungskonfliktes: Um den angespannten Wohnungsmarkt in der wachsenden Metropole Hamburg zu entlasten, beschleunigt die Stadtentwicklungspolitik den Wohnungsbau. Im Pergolenviertel (Stadtteil Barmbeck) plant die Stadt den Bau von rund 1.700 Wohnungen mit einem hohen Anteil im geförderten Wohnungsbau. Der Senat hat den Bezirk angewiesen, das B-Planverfahren zügig und mit Priorität durchzuführen. Auf den Grundstücken im städtischen Eigentum befanden sich 330 verpachtete Kleingärten. Im Jahr 2011 führte das Bezirksamt Hamburg-Nord ein Beteiligungsverfahren durch. Die betroffenen Kleingartenvereine leisteten gegen das Bauvorhaben Widerstand und gründeten die Initiative „Eden für jeden“. Daraufhin fand eine informelle Beteiligung durch ein Bürgerforum statt. Außerdem wurde ein Planungsbeirat aus Vertreter\*innen der Kleingartenvereine, Bürger\*innen, Vereine, Wohnungswirtschaft und Politik gebildet. Ein Bürgerbegehren scheiterte 2013, ebenso Klagen vor dem Verwaltungs- und Oberverwaltungsgericht. Derzeit ist bereits die Hälfte der Wohnungen fertiggestellt, im Jahr 2024 soll der Bau abgeschlossen sein.

Eignung und Fokus der Fallstudie: Die Fallstudie ist geeignet, um einen Zielkonflikt zwischen Bebauung und Freiraumschutz in wachsenden Städten zu untersuchen. Neben dem Konflikt Wohnungsbau vs. Kleingärten lässt sich auch ein politischer Mehrebenen-Konflikt untersuchen, da der Senat den Bezirk angewiesen hat, ein B-Planverfahren beschleunigt durchzuführen. Mit der Fallstudie können die hohen Ansprüche an eine Partizipationskultur in Hamburg in Bezug auf die Konfliktaustragung und -regelung untersucht werden. Die Beteiligungsverfahren sind sehr gut dokumentiert. Mit der Fallstudie können in erster Linie Ansätze der kommunikativen Planung wie die Rolle des Planungsbeirates und die Möglichkeiten des Interessenausgleichs zur Konfliktregelung untersucht werden.

### ***Vergleichbarkeit beider Fälle***

Die Gemeinsamkeiten beider Fälle beziehen sich auf Konflikte in der Stadtentwicklungspolitik. Berlin und Hamburg forcieren große Wohnungsbauprojekte, um den angespannten Wohnungsmarkt zu entlasten. Dadurch entstehen auf der Bezirksebene Konflikte mit Bürger\*innen, Anwohner\*innen und Umweltschutzverbänden um die Sicherung von Freiräumen. In beiden Fällen wurden informelle Arenen der Bürgerbeteiligung eingesetzt, die dem Typ der kommunikativen Planung zugeordnet werden können, um die Konflikte auszutragen. Unterschiede zwischen beiden Fällen bestehen in der Form der Konfliktregelung. Während in Berlin eine Aushandlung von Kompromissen durch die Reduzierung des Bauvorhabens im Mittelpunkt steht, wurde in Hamburg ein Planungsbeirat eingesetzt, um das Projekt in der geplanten Größe realisieren zu können und einen Interessenausgleich mit den betroffenen Kleingärtner\*innen herzustellen.

## **B: Konflikte um das Gemeinwohl**

### ***FS 3: Potsdam-Griebnitzsee***

Beschreibung des Planungskonflikts: Dieser Konflikt dreht sich um die Anlage eines öffentlichen Uferwegs am Griebnitzsee. Konfliktparteien sind die Politik und planende Verwaltung der Stadt Potsdam, die sich für eine Öffnung des Weges einsetzen und einige private Eigentümer\*innen von Seegrundstücken, die eine Schließung des Weges bisher juristisch erfolgreich durchgesetzt haben. Die Planungspolitik der Stadt wird unterstützt durch die Bürgerinitiative „Griebnitzsee für alle“, welche die Proteste organisiert hat. Gegen einen 2007 beschlossenen B-Plan wurde von einigen Eigentümern vor Verwaltungsgerichten erfolgreich geklagt, in der Folge wurde der Weg 2009 geschlossen. Dies löste viele Proteste aus, die Stadtpolitik drohte mit Enteignung. 2016 hat die Stadt einen neuen B-Plan aufgestellt, der als Kompromiss die Öffnung des Uferwegs und die Möglichkeit privater Stege und Boothäuser vorsah. Auch dagegen wurde geklagt. Ein außergerichtliches Mediationsverfahren zur Streitschlichtung 2018 scheiterte. 2019 erklärte das Gericht auch den zweiten B-Plan aufgrund von Abwägungsfehlern für unwirksam. Die Stadt setzt sich weiter für einen Uferweg ein und hat inzwischen die Erarbeitung eines dritten B-Plans beauftragt.

Eignung und Fokus der Fallstudie: Bei diesem Planungsfall handelt es sich um einen Konflikt bei der Durchsetzung des Gemeinwohls gegen private Interessen. Das Gemeinwohl wird von der Stadtpolitik, der planenden Verwaltung und der Bürgerinitiative als Öffnung des Uferwegs für die Allgemeinheit definiert. Die Rolle der Planung ist dabei die eines Anwaltes des Gemeinwohls, dessen Ziele mit denen der Bürgerschaft übereinstimmen, jedoch bisher juristisch gescheitert sind. Eine Eskalation setzte ein, als die Stadt mit Enteignungen drohte. Die Austragung des Konflikts verlagerte sich zunehmend in Gerichte. Die Fallstudie ist geeignet, einen antagonistischen Konflikt zu analysieren. Mit der Fallstudie lässt sich die Rolle der planerischen Abwägung von Belangen nach Beteiligungsverfahren für die Konfliktschlichtung im Typ der rationalen Planung aufzeigen, welche das Verwaltungsgericht als fehlerhaft reklamiert hat. Des Weiteren ermöglicht die Fallstudie, Formen der außergerichtlichen Konfliktschlichtung durch Mediationsverfahren und die Rolle von Gerichten in Planungsverfahren zu untersuchen.

### ***FS 4: Freiburg-Dietenbach***

Beschreibung des Planungskonflikts: Die Stadt Freiburg im Breisgau hat aufgrund des angespannten Wohnungsmarktes im Jahr 2012 den Bau eines neuen Stadtteils beschlossen. In Dietenbach soll auf einer Fläche von 110 Hektar ein neuer und klimaneutraler Stadtteil mit 6.500 Wohnungen für 15.000 Bewohner entstehen. Damit soll preisgünstiger Wohnraum mit ökologischen Ansprüchen geschaffen werden. Das Baugebiet besteht größtenteils aus landwirtschaftlichen Grundstücken am Stadtrand. Das Ziel der Stadtpolitik ist der Ankauf dieser Grundstücke ohne Enteignungen. Gegen das Vorhaben hat sich ein „Regiobündnis: Pro Landwirtschaft, Natur und ökosoziales Wohnen“ gebildet. Dessen Mitglieder sind u. a. verschiedene Umwelt- und Naturschutzorganisationen, die Aktionsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft sowie wachstumskritische Bürger\*innen. Deren Ziele sind das Bauen auf der „grünen Wiese“, den Flächenverbrauch und den Verlust landwirtschaftlicher Flächen zu stoppen. Die Ziele wurden mit dem „Wohl der Allgemeinheit“ begründet, die Wachstumsprognosen der Stadt bezweifelt. 2015 wurde seitens der Stadtplanung ein Bürgerdialog mit Veranstaltungen und Bürgerwerkstätten gestartet sowie ein Runder Tisch gebildet. 2019 wurde ein Bürgerentscheid durchgeführt, bei dem sich eine Mehrheit für den Bau des Stadtteils ausgesprochen hat.

Eignung und Fokus der Fallstudie: Die Fallstudie ist geeignet, um einen Konflikt in der Aushandlung des Gemeinwohls zu untersuchen, das sowohl von den Befürwortern des Wohngebietes, als auch von den Gegnern beansprucht wird. Die Planungspolitik positioniert sich dabei für den Bau des Stadtteils, um kostengünstige Wohnungen zu schaffen. Sie agiert damit gegen ein Bündnis aus Landwirt\*innen, Naturschutzverbänden und Wachstumskritiker\*innen, die das Gemeinwohl in der Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen und dem Schutz der Agrarlandschaft definieren. Der Bürgerentscheid entspricht zentralen Ansprüchen einer agonistischen Planung: die offene Diskussion von Alternativen und die Erringung einer diskursiven Hegemonie. Ein Fokus der Fallstudie liegt auf der Frage, inwieweit der Konflikt durch den Bürgerentscheid gezähmt wurde und der Verzicht auf Enteignungen zu einer Deeskalation geführt hat.

#### *Vergleichbarkeit beider Fälle*

Beide Fälle beziehen sich auf Konflikte bei der Definition des Gemeinwohls im Rahmen der Bauleitplanung in kleinen Großstädten. Während es in Potsdam um die Durchsetzung eines öffentlichen Uferwegs gegen Privatinteressen geht, steht in Freiburg der Bau preiswerter Wohnungen im Konflikt mit der Erhaltung agrarischer Flächen. Kontraste bestehen in den Akteurs-Koalitionen. Während in Potsdam die Planungspolitik mit der Bürgerinitiative gegen die Interessen von Privateigentümern kämpft, richtet sich die Planungspolitik in Freiburg gegen einen Zusammenschluss von Bürgerinitiativen und Privateigentümer\*innen. Während in Potsdam die Androhung von Enteignungen den Konflikt eskalieren ließ, wird dieses Instrument in Freiburg ausgeschlossen. Auch die Formen der Konflikt-Regulation unterscheiden sich deutlich. Während in Potsdam gemäß dem Typ der rationalen Planung die Abwägung von Belangen im Vordergrund steht, wurde in Freiburg nach dem Typ der agonistischen Planung ein Bürgerentscheid durchgeführt, indem über Alternativen direkt abgestimmt wurde.

#### **FS 5: Sinzing**

Beschreibung des Planungskonflikts: Die Gemeinde Sinzing bei Regensburg will durch den Bau von Windkraftanlagen energieautark werden. Der Investor, die Firma OSTWIND, plante seit 2012 einen Windpark. 2014 wurde das Genehmigungsverfahren für 14 Windräder begonnen. In dessen Rahmen wurden die formellen Formen der Bürgerbeteiligung durchgeführt. Gegen das Projekt formierte sich die Bürgerinitiative „Gegenwind“. Die Gegner fühlten sich vom Gemeinderat übergangen. Um die planungsrechtlichen Voraussetzungen für das Projekt zu schaffen, wurde 2018 ein vorhabenbezogener B-Plan erstellt. Der Gemeinderat hatte sich für dieses Verfahren entschieden, um eine umfassende Abwägung zwischen allen öffentlichen und privaten Belangen zu erreichen. Das Landratsamt Regensburg erteilte daraufhin eine Genehmigung. Dagegen wurde vor dem Verwaltungsgerichtshof geklagt. Dies führte zu einem Baustopp und zu einer Aufhebung des B-Plans. Der Bauträger hat inzwischen einen neuen Antrag auf Erstellung eines B-Plans gestellt, der die Zahl von Windanlagen reduziert hat. Auch gegen dieses Projekt haben die Gegner 2021 einen Bürgerentscheid durchgesetzt. Im Ergebnis fanden die Gegner keine Mehrheit, das Projekt zu stoppen.

Eignung und Fokus der Fallstudie: Der Fall ist geeignet, um einen häufigen Konflikt im Rahmen der Energiewende auf lokaler Ebene zu untersuchen. Während die Gemeindepolitik den Bau von Windkraftanlagen und die Pläne eines privaten Bauträgers unterstützt, formieren sich bei betroffenen Bürger\*innen und einigen Naturschutzverbänden Widerstände gegen das Projekt. Die Erstellung eines vorhabenbezogenen B-Plans durch die Gemeinde entsprach dabei zunächst dem Typ der rationalen

Planung, da sie beansprucht hat, alle öffentlichen und privaten Belange abzuwägen und lediglich eine formelle Bürgerbeteiligung durchgeführt hat. Durch eine Verlagerung des Streits vor Gerichte und formelle Fehler wurde der B-Plan aufgehoben. Die Durchführung des Bürgerentscheids gegen den zweiten Planungsanlauf entspricht dem Typ der agonistischen Planung, bei dem über die Alternativen offen diskutiert und entschieden wurde. Ein Fokus der Fallstudie liegt auf der Frage, inwieweit der erfolgreiche Klageweg der Projektgegner auf Partizipationsdefizite des B-Planverfahrens zurückzuführen ist und inwieweit der Bürgerentscheid in der Lage ist, den Konflikt zu befrieden.

### ***FS 6: Amöneburg***

Beschreibung des Planungskonflikts: Die Stadt Amöneburg im Landkreis Marburg-Biedenkopf plant seit 2010 den Bau von Windparks, um nach einem PPP-Modell als Anteilseigner finanziell davon zu profitieren. Als Projektträger wurde von der Gemeinde der Windkraftprojektierer „juwi Energieprojekte GmbH“ bestimmt. In den letzten Jahren wurden bereits fünf Windenergieanlagen in der Gemeinde gebaut. Weitere Anlagen wurden durch den Projektträger als Windpark „Amöneburg III“ in einem privaten Waldgebiet geplant, der von einer Waldeigentümergeinschaft befürwortet wird. Dagegen regten sich öffentliche Proteste durch die Bürgerinitiative „Es reicht!“. Daraufhin wurde vom Bürgerforum des Energielandes Hessen 2017 ein Runder Tisch eingerichtet, um ein informelles Dialogverfahren zu führen und mögliche Kompromisse auszuloten. Im Jahr 2017 wurden vier Sitzungen des Runden Tisches durchgeführt. In der dritten Sitzung legte der Projektierer einen Kompromissvorschlag vor, der die Anzahl der Anlagen reduzierte und die Abstände zu den Siedlungen vergrößerte. Im Jahr 2021 hat der Projektträger ein immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren beantragt, das die Pflicht zu einer Umweltverträglichkeitsprüfung mit einer erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung beinhaltet.

Eignung und Fokus der Fallstudie: Der Fall ist geeignet, um einen häufigen Konflikt im Rahmen der Energiewende in Deutschland auf lokaler Ebene zu untersuchen. Während die Gemeindepolitik den Bau von Windkraftanlagen und die Pläne eines privaten Bauträgers unterstützt, formieren sich bei betroffenen Bürger\*innen und einigen Naturschutzverbänden Widerstände gegen das Projekt. Durch den Einsatz eines Runden Tisches konnte der Konflikt jedoch anscheinend in agonale Bahnen gelenkt und ein möglicher Kompromiss ausgelotet werden. Der Fall ist deshalb geeignet, um den Ansatz einer kommunikativen Planung im Vorfeld des Genehmigungsverfahrens zu analysieren. Außerdem kann untersucht werden, inwieweit die geplante finanzielle Beteiligung der Gemeinde zur Zähmung des Konflikts und zu einer höheren Akzeptanz des Projektes beiträgt.

### *Vergleichbarkeit beider Fälle*

Beide Fälle beziehen sich auf Konflikte im Rahmen von Genehmigungsverfahren von Windenergieanlagen in kleinen Städten. Auch die Akteurs-Konstellationen zwischen Befürwortern und Gegnern des Projektes sind vergleichbar. Unterschiede bestehen in den Arenen der Konfliktaustragung. Während in Sinzing nur eine formelle Bürgerbeteiligung mit einem geringem Partizipationsanspruch durchgeführt wurde, die zu einem Bürgerentscheid geführt hat, wurden in Amöneburg informelle Teiligungsarenen durch einen Runden Tisch eingerichtet, die zur Versachlichung des Streits und zur Kompromissbereitschaft der Akteure beigetragen haben. Der kontrastierende Vergleich bezieht sich damit auf einen rationalen Planungsfall, der zu einer agonistischen Austragung geführt hat, und einem kommunikativen Planungsfall, der eine stärker konsensuale Beilegung des Konfliktes erwarten lässt.

## 5. Literatur

- Altshuler, A. (1965) The Goals of Comprehensive Planning. *Journal of the American Institute of Planners* 31(3): 186–195.
- Altshuler, A. (1967) *The City Planning Process: A Political Analysis*. Ithaca: Cornell University Press.
- Bäcklund, P. / Mäntysalo, R. (2010) Agonism and institutional ambiguity: Ideas on democracy and the role of participation in the development of planning theory and practice – the case of Finland. *Planning Theory* 9(4): 333–350.
- Barber, B. (1994) *Starke Demokratie*. Hamburg.
- Becker, S. / Bues, A. / Naumann, M. (2016) Zur Analyse lokaler energiepolitischer Konflikte. Skizze eines Analysewerkzeugs. *Raumforschung und Raumordnung* 74: 39–49.
- Bertram, G.F. / Altröck, U. (2020) Auf dem Weg zur Normalität: Planungsbezogener Protest und planerische Reaktionen, *Raumforschung und Raumordnung* 78(2): 185–201.
- Bertram, G.F. / Altröck, U. (2023) Jenseits agonistischer Planungstheorien: Die „Normalität“ von Protesten und ihr Einfluss auf die Konfliktaustragung in der räumlichen Planung. [unveröffentlichte Manuskriptfassung; im Erscheinen, *Raumforschung und Raumordnung*]
- Blatter, J.K. / Janning, F. / Wagemann, C. (2007) *Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bond, S. (2011) Negotiating a ‚democratic ethos‘: moving beyond the agonistic – communicative divide. *Planning Theory* 10(2): 161–186.
- Bornemann, B. / Saretzki, T. (2018) Konfliktfeldanalyse – das Beispiel „Fracking“ in Deutschland, in: Holstenkamp, L. / Radtke, J. (Hg.) *Handbuch Energiewende und Partizipation*. Wiesbaden: Springer, S. 563–581.
- Comtesse, D. / Flügel-Martinsen, O. / Martinsen, F. / Nonhoff, M. (Hg. 2019): *Radikale Demokratietheorie*. Berlin: Suhrkamp.
- Durner, W. (2023) Legal Perspectives on the Idea of Agonistic Planning, *Raumforschung und Raumordnung*, doi: 10.14512/rur.1662.
- Faludi, A. (1969) Planungstheorie oder Theorie des Planens? *Stadtbauwelt* 23: 216–220.
- Fainstein, S.S. / Campbell, S. (2012) *Readings in planning theory*. Oxford: Blackwell.
- Fehl, G. (1970) Garbage City oder: Planung ohne Partizipation. *Stadtbauwelt* 27: 210–213.
- Flick, U. (1996) *Qualitative Forschung. Theorie, Methoden, Anwendung in Psychologie und Sozialwissenschaften*, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt-Taschenbuch-Verlag
- Forester, J. (1987) Planning in the face of conflict: Negotiation and mediation strategies in local land use regulation. *Journal of the American Planning Association* 53: 303–314.
- Forester, J. (1992) Envisioning the Politics of Public-Sector Dispute Resolution. *Studies in Law, Politics and Society* 12: 247–286.
- Friedmann, J. (2011) *Insurgencies: Essays in planning theory*. London: Routledge.
- Friedrichs, J. (1980) *Methoden empirischer Sozialforschung*, Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Fürst, D. (2005) Entwicklung und Stand des Steuerungsverständnisses in der Raumplanung. *disP – The Planning Review* 163(4): 16–27.
- Gualini, E. (2015) Conflict in the City: Democratic, Emancipatory – and Transformative? In Search of the Political in Planning Conflicts, in: Gualini, E. (Hg.) *Planning and Conflict: Critical Perspectives on Contentious Urban Developments*. New York/Oxon: Routledge, S. 3–36.



- Guggenberger, B. (1978) Krise der repräsentativen Demokratie? Die Legitimität der Bürgerinitiativen und das Prinzip der Mehrheitsentscheidung, in: Guggenberger, B. / Kempf, U. (Hg.) Bürgerinitiativen und repräsentatives System. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 18–48.
- Hague, C. / McCourt, A. (1974) Comprehensive Planning, Public Participation and the Public Interest. *Urban Studies* 11(2): 143–155.
- Hamedinger, A. (2020) Ist die kommunikative Planung am Ende? Protest und BürgerInnenbeteiligung in der Stadtentwicklung aus planungstheoretischer und planungspraktischer Sicht, *dérive* 79: 4–10.
- Heindl, G. (2020) Stadtkonflikte. Radikale Demokratie in Architektur und Stadtplanung, Berlin.
- Healey, P. (1992) Planning through debate: The communicative turn in planning theory. *Town Planning Review* 63(2): 143–162.
- Hillier, J. (2002) Shadows of Power: An Allegory of Prudence in Land-Use Planning. London: Routledge.
- Hillier, J. (2003) Agonising over consensus: Why Habermasian ideals cannot be 'Real'. *Planning Theory* 2(1): 37–59.
- Hudson, B.M. (1979) Comparison of Current Planning Theories: Counterparts and Contradictions, *Journal of the American Planning Association* (45)4: 387–398.
- Kühn, M. (2021) Agonistic planning theory revisited: The planner's role in dealing with conflict. *Planning Theory* 20(2): 143–156.
- Levin-Keitel, M. / Behrend, L. (2022) Topologie der Planungstheorien. Heidelberg/Berlin: Springer.
- Mayntz, R. / Scharpf, F.W. (1995) Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, in: Mayntz, R. / Scharpf, F. (Hg.) Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt/Main /New York: Campus, 39–72.
- Meyerson, M. / Banfield, E. C. (1955) Politics, planning and the public interest: The case of public housing in Chicago. London: Collier-Macmillan.
- Mouffe, C. (2013) Agonistics: Thinking the World Politically. London: Verso.
- Othengrafen, F. / Sondermann, M. (2015) Städtische Planungskulturen im Spiegel von Konflikten, Protesten und Initiativen, Reihe Planungsrundschau Nr. 23, Berlin: Verlag Uwe Altröck.
- Pløger, J. (2004) Strife: Urban Planning and Agonism, in: *Planning Theory* 3(1): 71–92.
- Pløger, J. (2018) Conflict and Agonism, in: Gunder, M. / Madanipour, A. / Watson, V. (Hg.) The Routledge Handbook of Planning Theory, London and New York: Routledge, S. 264–275.
- Pløger, J. (2021) Politics, planning, and ruling: the art of taming public participation, *International Planning Studies* 26(4): 426–440.
- Saretzki, T. (2010) Umwelt- und Technikkonflikte: Theorien, Fragestellungen, Forschungsperspektiven, in: Feindt, P-H. / Saretzki, T. (Hg.) Umwelt- und Technikkonflikte, Wiesbaden: Springer, S. 33–53.
- Scharpf, F. (1973) Planung als politischer Prozeß, in: Scharpf, F. W. (Hg) Planung als politischer Prozeß. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 33–72.
- Selle, K. (1995) Phasen oder Stufen? Fortgesetzte Anmerkungen zum Wandel des Planungsverständnisses. *RaumPlanung* 71: 237–242
- Selle, K. (1997) Planung und Kommunikation. Anmerkungen zur Renaissance eines alten Themas. *disP - The Planning Review* 129: 40–47.
- Selle, K. (2005) Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- Selle, K. (2019) Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung. Anstiftungen zur Revision. vhw-Schriftenreihe Nr. 15.
- Staab, P. (2022) Anpassung: Leitmotiv der nächsten Gesellschaft. Berlin: Suhrkamp.

- Schönwandt, W.L. (2002) Planung in der Krise? Theoretische Orientierungen für Architektur, Stadt- und Raumplanung. Stuttgart: Kohlhammer.
- Thiele, P. / Leibenath, M. (2021) Wie mit Populisten umgehen? Demokratie- und planungstheoretische Perspektiven für Planungspraxis und Planungsforschung, *Raumforschung und Raumordnung*, 79(3): 228–242.
- Valverde, M. (2011) Seeing Like a City: The Dialectic of Modern and Premodern Ways of Seeing in Urban Governance. *Law & Society Review* 45 (2): 277–312.
- Voß, C. (2023) Radikaldemokratische Sprachlosigkeit. Lesnotiz zu Chantal Mouffes Towards a Green Democratic Revolution. Online unter: <https://www.theorieblog.de/index.php/author/carlotta-voss/>, zuletzt geprüft: 21.6.2023
- Wiechmann, T. (2018) Planungstheorie, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt und Raumentwicklung. Hannover, S. 1771–1784.
- Wiechmann, T. (2019) Einleitung – Zum Stand der deutschsprachigen Planungstheorie, in: Wiechmann, T. (Hg.) ARL Reader Planungstheorie, Kommunikative Planung – Neoinstitutionalismus und Governance. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, S. 1–11.
- Zimmermann, K. (2019) Kommunikative Planung, in: Wiechmann, Thorsten (Hg.) ARL Reader Planungstheorie, Band 1: Kommunikative Planung – Neoinstitutionalismus und Governance. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, S. 13–165.