

Bertram, Grischa Frederik; Altrock, Uwe

## Article

# Jenseits agnostischer Planungstheorien: Die "Normalität" von Protesten und ihr Einfluss auf die Konfliktaustragung in der räumlichen Planung

Raumforschung und Raumordnung / Spatial Research and Planning

## Provided in Cooperation with:

Leibniz-Forschungsnetzwerk "R – Räumliches Wissen für Gesellschaft und Umwelt | Spatial Knowledge for Society and Environment"

*Suggested Citation:* Bertram, Grischa Frederik; Altrock, Uwe (2023) : Jenseits agnostischer Planungstheorien: Die "Normalität" von Protesten und ihr Einfluss auf die Konfliktaustragung in der räumlichen Planung, Raumforschung und Raumordnung / Spatial Research and Planning, ISSN 1869-4179, oekom verlag, München, Vol. 81, Iss. 5, pp. 493-508, <https://doi.org/10.14512/rur.1674>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/280765>

## 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.*



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

# Jenseits agonistischer Planungstheorien: Die „Normalität“ von Protesten und ihr Einfluss auf die Konfliktaustragung in der räumlichen Planung

Grischa Frederik Bertram, Uwe Altrock

Received: 14 October 2022 ■ Accepted: 15 May 2023 ■ Published online: 26 July 2023

## Zusammenfassung

Die Planungsforschung hat sich spätestens seit der „kommunikativen Wende“ intensiv damit beschäftigt, wie mit Konflikten umgegangen werden soll und wird. Ansätze der „agonistischen“ Planungstheorie widersprechen der normativen Prämisse, Konsensbildung unter den Planungsbeteiligten anzustreben. Vielmehr wollen sie widerstreitende Positionen normativ für die räumliche Entwicklung fruchtbar machen. Zugleich betonen sie eine vermeintliche Dualität von Planung und Protest, die in der neueren Protesttheorie infrage gestellt wird. Dieser Beitrag zeigt aufbauend auf einer Diskussion von planungs- und protesttheoretischen Ansätzen und einer empirischen Analyse planungsbezogener Proteste in Deutschland, dass diese Proteste von den Planungsakteuren zwar immer stärker als „Normalität“ aufgefasst werden und antagonistische Partizipation trotz zunehmender Konflikthafteit und vermeintlicher Infragestellung der repräsentativen Demokratie kulturell regelgebunden bleibt. Protesthandeln ist Teil ausdifferenzierter „Partizipationsbündel“, die situationsbezogen auch Teilnahme an Beteiligungsverfahren, direkte-

mokratische Verfahren und Klagen umfassen. Protestierende verfolgen dabei meist eine eher reformorientierte Agenda, die keiner „Zähmung“ bedarf. Allerdings können die zugrunde liegenden Konflikte häufig gar nicht „gelöst“ werden. Planenden hingegen können auch innerhalb eines agonistischen Planungsumfelds rationalistische und deliberative Ansätze zur Verfügung stehen, die sie situationsbezogen und strategisch nutzen.

**Schlüsselwörter:** Protest ■ Konflikt ■ Partizipation ■ Kommunikation ■ Agonismus

## Beyond agonistic planning theories: The “normality” of protests and their influence on conflict resolution in spatial planning

### Abstract

Since the “communicative turn” planning research has been intensively concerned with how conflicts should and are dealt with. Approaches of “agonistic” planning theory contradict the normative premise of building consensus among planning participants. Rather, they want to make conflicting positions normatively fruitful for spatial development. At the same time, they emphasise a supposed duality of planning and protest, which is questioned in recent protest and movement theory. Building on a discussion of different approaches in planning and protest theory as well as an empirical analysis of planning-related protests in Germany, this paper shows that these protests are increasingly perceived as “normality” by planning actors and that antagonistic participation remains culturally bounded despite increasing conflictuality and the supposed questioning of representative democracy. Protest action is part of differentiated “participation bundles” that, depending on the situation, also include public participation, direct

---

✉ **Jun.-Prof. Dr. Grischa Frederik Bertram**, Fakultät Architektur und Urbanistik, Bauhaus-Universität Weimar, Belvederer Allee 5, 99425 Weimar, Deutschland  
[grischa.bertram@uni-weimar.de](mailto:grischa.bertram@uni-weimar.de)

**Prof. Dr. Uwe Altrock**, Fachgebiet Stadterneuerung und Planungstheorie, Universität Kassel, Gottschalkstraße 22, 34127 Kassel, Deutschland  
[altrock@asl.uni-kassel.de](mailto:altrock@asl.uni-kassel.de)



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

democratic referenda and lawsuits. Protesters usually pursue a reform-oriented agenda that does not require “taming”. However, the underlying conflicts often cannot be “resolved” at all. Planners, on the other hand, may have rationalist and deliberative approaches at their disposal even within an agonistic planning environment, which they use situationally and strategically.

**Keywords:** Protest ■ Conflict ■ Participation ■ Communication ■ Agonism

## 1 Einführung

Räumliche Planung als zukunftsgerichtete Organisation gesellschaftlicher Nutzungsansprüche ist seit jeher mit divergierenden Interessen und Wertvorstellungen konfrontiert. Innerhalb einer pluralistisch-demokratischen Gesellschaftsordnung wie der Bundesrepublik Deutschland entsteht daraus stets die Notwendigkeit und planungspraktische Verantwortung, die zunächst latenten Konflikte zu bearbeiten, indem sie Aushandlungsprozesse und letztlich Ausgleich organisiert. Durch verbesserte Möglichkeitsstrukturen und Ressourcenausstattung der Bürgerinnen und Bürger, aber auch Unzufriedenheit mit den Verfahren der repräsentativen Demokratie, ist inzwischen die Manifestation dieser Konflikte in planungsbezogenen gesellschaftlichen Protesten zum alltäglichen Teil raumbezogener Auseinandersetzungen geworden (Bertram 2019). Sie werden jedoch weiterhin häufig ausschließlich als antagonistisch interpretiert. Ihre Trägerinnen und Träger artikulieren ihre Interessen und Meinungen jenseits der vorgesehenen Beteiligungsinstrumente und trauen den zuständigen Planungsinstitutionen keine ‚faire‘ Abwägung zu. Sie fühlen sich von öffentlichen Planungsvorhaben herausgefordert, während sich die Planenden einschließlich der Organe der repräsentativen Demokratie ihrerseits durch die Proteste herausgefordert sehen. Hieraus resultieren potenzielle planerische Zielkonflikte.

Die hieraus resultierende veränderte Konflikthaftigkeit und -austragung in der Planung lässt sich mit der Veränderung planerischer Selbstverständnisse in Beziehung setzen (vgl. Wiechmann 2019a, b), die sich ausgehend von einer Top-down-Planung komprehensiv-rationalistischer Prägung über die allmähliche Stärkung kommunikativ-deliberativer Mechanismen zur Austragung (und konsensorientierten Bewältigung!) von Konflikten im Rahmen von Beteiligungsverfahren hin zu einer (zwangsläufigen) Anerkennung der Unüberwindbarkeit von scharfen Interessengegensätzen im Agonismus entwickelt hat (Othengrafen/Sondermann 2015; Kühn 2021). Auffällig ist, dass dabei auch planerische Konfliktbearbeitungsinstrumente weiterentwickelt wurden. Kennzeichen dafür sind die immer ausgefeilteren

Beteiligungs- und Moderationsverfahren, deren Ziel es ist, Konflikte überhaupt institutionell ‚austragungsfähig‘ zu machen (vgl. Susskind/McKernan/Thomas-Larmer 1999; Nanz/Fritsche 2012). Ebenso wurden auch gesellschaftliche Teilhabemechanismen etwa durch Instrumente der direkten Demokratie erweitert (vgl. Kost 2008). Gegnerinnen und Gegner öffentlicher Planungsvorhaben zeigen aber durch eigenständige Partizipation zugleich, dass die etablierten Formen von Beteiligung für sie weiterhin nicht ausreichen. Vielmehr ‚kämpfen‘ sie entweder für ihre Interessen oder fordern Beteiligungsverfahren ein. Trotz eigennütziger Motivation stärken sie so deliberative Verfahren. Sie nehmen dadurch den Trägerinnen und Trägern der Planungsverfahren tendenziell die Möglichkeit, Konflikte in regulären Verfahren kleinzuarbeiten. Bislang stellt ein „produktiver“ (Pløger 2004) Umgang damit eine enorme Herausforderung dar, da Protest nicht selten in der Lage ist, ein beträchtliches Drohpotenzial zur Delegitimierung der planerischen bzw. politischen Zielsetzung für die räumliche Entwicklung aufzubauen, das von regierenden Politikerinnen und Politikern nicht leichthin ignoriert werden kann.

Die Veränderungen des planerischen Selbstverständnisses und der Konflikthaftigkeit sind Ausdruck eines Wandels der Rolle von Planung innerhalb eines ebenfalls tiefgreifend veränderten politischen Systems und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen. Über lange Zeit ging dies mit einer ambivalent bewerteten tendenziellen Rücknahme des staatlichen Einflusses einher. Einerseits ist diese Rücknahme konnotiert mit Stichworten wie gesellschaftlicher Liberalisierung, fortschreitender Demokratisierung und (Selbst-)Ermächtigung der Gesellschaft zu einer Mitwirkung an politischen Entscheidungsprozessen (Becker/Gualini/Runkel et al. 2010; Strachwitz/Priller/Triebe 2020). Andererseits wird sie aber im Zuge einer politökonomischen ‚Neoliberalisierung‘ für den Rückzug staatlicher Instanzen zugunsten einer privatwirtschaftlichen Dominanz und Kontrolle über gesellschaftliche Schlüsselressourcen sowie eine fortschreitende Ökonomisierung immer weiterer gesellschaftlicher Sphären kritisiert (Schaal/Lemke/Ritzi 2014).

Aufgrund der starken Prägung der planungstheoretischen Debatte durch die politische Philosophie sind die erwähnten Selbstverständnisse und die dazu gehörigen postulierten Modelle implizit häufig normativ und isoliert von ihrer Passfähigkeit für die Komplexität der planerischen Wirklichkeit. Ausgehend von diesen Überlegungen soll in diesem Beitrag die deutschsprachige Debatte sowohl in die planungs- als auch protesttheoretischen Diskussionen um die Fortentwicklung beider zumindest analytisch getrennten Sphären der politischen Auseinandersetzung um räumliche Entwicklung eingeordnet werden. Hierbei wird (anschließend an Kühn 2021) der agonistische Pluralismus zunächst diskursiv in das Modell der Entwicklung von Planungsverständ-

nissen integriert und dieses Modell dann auf die Entwicklung theoretischer Ansätze zur Beschreibung und Erklärung von Protesten übertragen. Im Anschluss werden die theoretischen Überlegungen mit umfangreichen empirischen Befunden kontrastiert, sodass es möglich ist, thesehafte Erkenntnisse darüber zu formulieren, wie Planungs- und Protesthandeln sich zugleich situationsabhängig und strategisch der Handlungsoptionen bedienen, die die Stufenmodelle bieten. Im Fazit werden die Thesen zusammengeführt und über die Bedeutung des Kontexts dargestellt, dass die Optionen durch den Wandel von Planung, Protest und Gesellschaft nicht unverändert zur Verfügung stehen.

Im Gegensatz zu den meisten der untersuchten Planungs- und Protestverständnissen wird im Folgenden ein weitgefächter Konfliktbegriff zugrunde gelegt, der ausgehend von Dahrendorf (1994; vgl. Rössel 2002; Bonacker 2009) auch latente Konflikte vor ihrer Manifestation einschließt. Diese Breite ist notwendig, da einerseits mindestens der Agonismus diese Konzeptualisierung aufgreift (vgl. Kühn 2021) und andererseits Protest als soziale Strategie nach Gamson (1990) gerade eine spezifische Form der Manifestation (Bonacker/Schmitt 2004) und letztlich auch Bearbeitung darstellt, die darauf abzielt, Konflikte öffentlich wahrnehmbar zu machen. Protest wird hier als eine zumeist bürgerschaftliche und kollektive Form der Konfliktaustragung angesehen, bei der einerseits Herausforderungen zurückgewiesen, andererseits aber auch initiative Vorschläge zur Problemlösung bzw. Konfliktbearbeitung unterbreitet werden (vgl. Rucht 2001).

## 2 Die planungstheoretische Diskussion von Konflikten und die Frage nach der Passfähigkeit normativer Ansätze

Die deutschsprachige planungstheoretische Debatte hat seit langer Zeit die oben genannten Veränderungen mit Überlegungen begleitet, die sich dabei verschiedener Ansätze aus anderen Wissenschaftsbereichen von der Managementlehre bis zur politischen Philosophie bedienen (vgl. Wiechmann 2019, 2019b). In diesem Zusammenhang wird selten eine scharfe Trennung zwischen einer empirischen Analyse der Planungspraxis im Licht der Veränderungen und normativen Postulate zur Angemessenheit des planerischen Umgangs mit ihnen gezogen. Unmittelbar plausibel scheint dabei der Dreischritt von der Dominanz technokratisch-rationalistischer über kommunikativ-deliberative hin zu agonistischen Planungstheorien (vgl. Othengrafen/Sondermann 2015; Kühn 2021). Unter Anwendung eines Konfliktbegriffs, der latente Konflikte nicht als solche benennt, wird formuliert, erst das agonistische Modell ge-

he von einer immanenten Konflikthaftigkeit aus, die mit einer zunehmenden Pluralisierung demokratischer Gesellschaften ansteige (Kühn 2021). Werden wie im Folgenden nichtmanifeste Konflikte einbezogen, so wird deutlich, dass in allen drei planerischen Selbstverständnissen in den Planungstheorien eine jeweils angemessene Antwort auf die Herausforderungen von räumlicher Planung und Konfliktbearbeitung gesucht wird.

So postuliert das rationalistische Planungsmodell eine letztlich auf utilitaristische Auffassungen gestützte Abwägung nach umfassender Einbeziehung von Gemeinwohlüberlegungen und verfahrensmäßig objektivierender Verarbeitung von Informationen über gesellschaftliche Bedürfnisse und Interessen. Es geht davon aus, dass staatlich gelenkte Modernisierungsprozesse am effektivsten und effizientesten in der Lage seien, die Wachstumsorientierung der Gesellschaft in geordnete räumliche Bahnen zu lenken (Bechmann 1981). Das kommunikativ-deliberative Modell erkennt dagegen an, dass in Zeiten sich ausdifferenzierender Lebensweisen umwelt- und ressourcenbezogene Grenzen wachstumsorientierter Politik berücksichtigt werden müssen und sozialräumliche Gerechtigkeit eine stärkere Rolle spielen sollte – und dass wegen der fundamentalen Interessen- und Wertdivergenzen, die sich hieraus ergeben, Entscheidungen auf komplexe gesellschaftliche Aushandlungsprozesse angewiesen sind (Forester 1982; Healey 1992; Sager 2012; Innes/Booher 2015). Das agonistische Modell wiederum stellt fest, dass es unrealistisch ist, die auf diesen Divergenzen fußenden Positionen in Aushandlungsprozessen überhaupt in konsensual getragene Entscheidungen zu überführen. Es postuliert, dass eine Anerkennung von Konflikten produktiv sein kann, wenn es gelingt, aus ‚Feindinnen und Feinden‘ in Auseinandersetzungen ‚Gegnerinnen und Gegner‘ zu machen, die Respekt voreinander bewahren (Mouffe 2000; Hillier 2003; Bäcklund/Mäntysalo 2010; Mouffe 2013; Gualini 2015; Paxton 2019; Landau 2021). Ein solcher Ansatz scheint sehr passfähig für emanzipiert-pluralistische Gesellschaften, in denen viele Akteure an der Raumentwicklung mitwirken.

Die drei Modelle sind jeweils umfassender Kritik ausgesetzt gewesen, die teilweise weiterführende Debatten zwischen ihren Vertreterinnen und Vertretern ausgelöst hat (vgl. etwa Allmendinger/Tewdwr-Jones 2005). So wird dem rationalistischen Modell unter anderem unterstellt, es könne weder dem Anspruch an vollständige Informationsverfügbarkeit gerecht werden, noch die unterschiedlichen Rationalitäten gesellschaftlicher Akteure angemessen abbilden. Letztlich entpolitisiere es Konflikte mit dem Versuch einer Objektivierung von Entscheidungsverfahren und werde damit der Natur ‚böswilliger‘ Probleme nicht gerecht, die sich einer Formulierung von ‚richtigen‘ im Gegensatz zu ‚falschen‘ Lösungen entziehen (Lindblom 1959; Stuart

1969; Rittel/Webber 1973). Das kommunikative Modell vernachlässigt, dass die in der Realität vorherrschenden Machtstrukturen nicht so einfach auflösbar seien und damit eine hinreichende Annäherung an das Ideal der herrschaftsfreien Kommunikation, das Voraussetzung für erfolgreiche Deliberation ist, nicht gelingen könne. Ganz grundsätzlich wird infrage gestellt, ob praktische Verfahren der Deliberation (Beteiligungs- und Moderationsansätze) angesichts ihrer hohen Anforderungen und strukturellen Grenzen produktiv sind. Im Zusammenhang mit der Kritik an Selektivität und Machtausübung wird darauf hingewiesen, dass sich insbesondere das Ziel sozialräumlicher Gerechtigkeit durch sie nur schwer erreichen lasse und vielmehr Beteiligte mit hohem soziokulturellem Kapital ihre Interessen durchsetzen (Tewdwr-Jones/Allmendinger 1998).

Am agonistischen Modell wird unter anderem kritisiert, es biete keine Ansatzpunkte dafür, wie die Anerkennung von Konflikten wirklich produktiv gemacht werden könnte und die Überführung von Feindinnen und Feinden in Gegnerinnen und Gegner laufe letztlich doch auf eine Selektivität dahingehend hinaus, dass Beteiligte mit hohem soziokulturellem Kapital aufgrund ihrer Sichtbarkeit im Vorteil gegenüber anderen Akteuren seien (Erman 2009; Bond 2011; Yamamoto 2018; McAuliffe/Rogers 2020; Kühn 2021; August 2022; vgl. aber Paxton 2019). Unklar bleibt auch, warum zwangsläufig von Feindschaften auszugehen sein soll, zumal dies der postulierten Produktivität des Konflikts letztlich widerspricht und die zuvor in der kommunikativen Planung abgeschwächte, wenngleich nicht überwundene Dualität von hoheitlicher Planung und Bürgerinnen und Bürgern hervorhebt. Das Modell greift damit auch gängige Interpretationen aktueller Konflikte und Proteste auf. Diese Interpretationen gehen von einem fehlenden Vertrauen in die ‚Lösungsfähigkeit‘ von Konflikten in regelgeleiteten Verfahren aus. Sie sehen zunächst die Schaffung gegenseitigen Respekts als Basis für eine gemeinsame produktive Lösung an. Zudem wird hinterfragt, ob der Ansatz für alle Gesellschaften und Planungskulturen gleichermaßen gültig sein kann. Dabei wird für den bundesdeutschen Kontext auf die dort vorherrschende „Konsensdemokratie“ verwiesen (Benz/Zimmer 2011: 147).

Die Kritik an dem vorherrschenden planungstheoretischen Modell war jeweils Katalysator für den nachfolgenden Ansatz. Deliberative Ansätze versuchen, unterschiedliche Rationalitäten angemessen in Verhandlungssysteme einzubeziehen. Das agonistische Modell ist wiederum skeptisch, ob das deliberative Arrangement durch herrschaftsfreie Kommunikation und die Überzeugungsfähigkeit des besseren Arguments in Konflikten angemessen mit unterschiedlichen Interessen umgehen kann. Die Kritik am agonistischen Modell hat zwar bislang insbesondere zu einigen aufschlussreichen Anwendungsversuchen und Bezugnahmen in der

planerischen Praxis geführt (Gualini 2015; Willis 2019; McAuliffe/Rogers 2020; Trapenberg Frick 2021; Larsen/Frandsen 2022); allerdings sind die Postulate des agonistischen Modells weiterhin eher abstrakt geblieben. Im Ergebnis wird sogar ein wachsendes Auseinanderklaffen von theoretischem Ansatz und Planungspraxis beklagt.

Dieser Befund kann jedoch auch dazu genutzt werden, anstelle von einer allmählichen Dominanz des agonistischen Modells die Geltungsbereiche der anderen Modelle zu reflektieren. Es gilt, die Vielschichtigkeit des gesellschaftlichen Umfelds und der verfahrensgebundenen Wirklichkeit von Planung einzubeziehen und präzise zu umreißen, welche Akteure überhaupt in welchen Handlungsfeldern mit welchen Instrumenten gerade in welchem rechtlichen Rahmen welche Form von Planung betreiben. Die durchaus sehr unterschiedlichen Antworten darauf können zu der Erkenntnis führen, dass mehrere Ansätze in Überlagerung vorkommen. Ein solches Verständnis ist bislang in der internationalen planungstheoretischen Debatte kaum aufgegriffen worden (Bäcklund/Mäntysalo 2010). In der deutschsprachigen Planungstheorie hat Selle (1995) in seiner Auseinandersetzung mit Gerd Albers dies als „Stufen“ des Planungsverständnisses beschrieben, die er explizit mit der planungspraktischen Wirklichkeit in Beziehung setzt. Das Besteckende an einer derartigen Argumentation ist, dass die Idee der Stufen nicht davon ausgeht, dass es das *eine* planerische Selbstverständnis gibt oder auch nur geben sollte. Vielmehr lassen sie zu, davon auszugehen, dass Planerinnen und Planer situationsbedingt unterschiedlich handeln, die zunächst analytisch verstandenen Planungsverständnisse gegebenenfalls sogar instrumentell begreifen.

### 3 Eine protest- und bewegungstheoretische Perspektive auf Planungskonflikte

Eine Auseinandersetzung mit antagonistischen Tendenzen in der räumlichen Planung allein planungstheoretisch zu beleuchten, wäre eine Missachtung einer ihrer zentralen Aussagen: die Notwendigkeit des respektvollen Umgangs mit Konfliktbeteiligten anstelle einer Versteifung auf „Resentimentbegriff[e]“ (Bude 2011: 3) wie „NIMBY“<sup>1</sup> (vgl. zur Kritik Lake 1993) oder „Wutbürger“. In der planungswissenschaftlichen Analyse schließt dies sicherlich ein, auch sozialwissenschaftliche Erkenntnisse über (vermeintliche, siehe unten) ‚Gegnerinnen und Gegner‘ einzubeziehen – im Sinne der oben angestellten Überlegungen namentlich

<sup>1</sup> NIMBY steht als englischsprachiges Akronym für not in my backyard („nicht in meiner Nachbarschaft“).



die Protest- und Bewegungstheorie (vgl. etwa de Souza 2006). Dieses Gebiet ist von ähnlichen Paradigmenwechseln geprägt wie die Planungstheorie. Während es in der Regel trotz fließender Übergänge und Verbindungen zwischen den relevanten Konzepten (McAdam/McCarthy/Zald 1988; Rucht/Neidhardt 2002) als Abfolge von Phasen geschildert wird, soll im Folgenden der Versuch einer Übertragung der Stufenlogik unternommen werden. Dabei ist zu beachten, dass ab der zweiten Stufe vermehrt soziale Bewegungen anstatt Proteste untersucht wurden, wobei die Begriffe recht unterschiedlich abgegrenzt wurden, mit *contentious politics* aber auch ein Versuch der Vereinigung beider Forschungsstränge vorliegt (McAdam/Tarrow/Tilly 2001).

Zunächst wurden Proteste aus einer Außenperspektive betrachtet, in der sie weitgehend spontan entstehen, unkonventionelle Partizipationsformen wählen und einer „geradezu hypnotisch[en]“ Gruppendynamik folgen (Herkenrath 2011: 33). So wie das technokratisch-rationalistische Planungsverständnis keines bürgerschaftlichen Korrektivs bedurfte, waren diese in vordemokratischen Gesellschaften entstandenen Theorien auch mit ‚realistischen‘ Formen repräsentativer Demokratie kompatibel, die primär effektive gesellschaftliche Aushandlung ermöglichen sollten. „Die Massen“ verhalten sich im Protest demnach „irrational“ (Geißel/Thillman 2006: 171), „emotional“ (Gamson 1990:130) und „affektiv, zuweilen sogar ‚barbarisch‘“ (Herkenrath 2011: 33). Auslöser dafür sind etwa gesellschaftliche Krisen und andere strukturelle Ursachen, was durchaus auch zu einer Kritik an Modernisierungsprozessen und lange vor Ansätzen kollektiver Identität zu einem Anerkennen von Vergemeinschaftungsformen im Protest führt (Fromm 1945; Durkheim 1951 [1867]; Kornhauser 1959).

Parallel zum Übergang zu deliberativen Konzepten wurde aus der Protest- eine Bewegungstheorie, die Rationalität im Handeln der Bewegungsakteure erkannte. Die Ereignisse der Jahre 1968/1969 bedeuteten nicht nur eine Veränderung des Protestgeschehens, sondern auch eine Anerkennung zuvor als „extern“ erachteten Protests als Teil des politischen Systems (Tilly 1978; Gamson 1990). Soziale Bewegungen wurden durch politökonomische Modelle erklärt sowie mit Mitteln der Organisationsforschung analysiert. Der neuere Ansatz rationalen kollektiven Bewegungshandelns betont als Gegenentwurf zur Verhaltenstheorie ein absichtsvolles, subjektiv sinnvolles und bewusstes Handeln, behält den strukturalistischen Kern der vorherigen Modelle jedoch bei (Jasper 2004). Er dominierte zwar bald die Debatte, löste aber externe Erklärungen für die Entstehung von Protesten aus gesellschaftlichen Krisen nie gänzlich ab. Zentral und bis heute bedeutsam sind dabei der Ressourcenmobilisierungsansatz (Zald/Ash 1966), der Kapazitäten und Fähigkeiten sozialer Bewegungen betont, und das Modell der politischen Möglichkeitsstruktur (Eisinger 1973), das sich

auf die Wahrnehmung günstiger externer Rahmenbedingungen konzentriert. Der Wandel des Protestverständnisses ist damit radikaler als der des Planungsverständnisses, weil die wissenschaftliche Perspektive einen klaren Seitenwechsel vollzieht. Andererseits verlieren alte Konzepte nie vollständig ihre Gültigkeit, wie dies für die rationalistische Planung häufig angenommen wird. Im Gegensatz zur deliberativen Planungstheorie, die die vielfältigen kollaborierenden Akteure zumeist weiterhin als Beteiligte an der Planung ansieht, werden Bewegungs-, aber auch Protesthandeln durch die politökonomische Analyse zu „Politik mit anderen Mitteln“ (Maney/Andrews/Kutz-Flamenbaum et al. 2012: xiv; vgl. Oberschall 1973; Tilly 1978).

Diese Vorstellung bleibt auch in der dritten Stufe bestehen. In ihr werden hyperrationalistische Perspektiven (Cohen 1985) als unterkomplex angesehen. Kulturelle und sozialkonstruktivistische Ansätze gewinnen nun an Bedeutung. Noch stärker als bei der zweiten Stufe und ganz anders als bei dem etwas später entstehenden Agonismus erscheinen die neuen Modelle rückblickend eher komplementär als alternativ, zumal die Ablehnung der frühen verhaltenspsychologischen Erklärungen trotz einer neuerlichen Thematisierung von individuellen Teilnahmemotiven (vgl. Klandermans 1984), Gruppensolidarität und Emotionalität weiter betont wird. Hierzu wird auf Pluralität, Subjektivität, kulturelle Regelgebundenheit und soziale Konstruktion unterschiedlicher Rationalitäten hingewiesen (vgl. Flyvbjerg 1998). Deutlich wird dies am Konzept der kollektiven Identität (Polletta/Jasper 2001: 285), das auch sozialpsychologische Aspekte für rationales, interessengeleitetes Protesthandeln in Betracht zieht (Snow 2001: iv).

In der dritten Stufe geht es jedoch nicht nur um die Protestgenese durch Konstruktion und beständige Rekonstruktion im gesellschaftlichen Diskurs (Maney/Andrews/Kutz-Flamenbaum et al. 2012). Vielmehr wird insbesondere der strategische Einsatz kollektiver Interpretationsleistungen untersucht (*Framing*; Snow/Rochford/Worden et al. 1986). Insbesondere in der deutschsprachigen Literatur wird unter dem Eindruck der „Neuen Sozialen Bewegungen“ die Ähnlichkeit mit anderen politischen Strategien weiter betont. So beschreibt die „doppelte Signatur“ die Vorstellung, dass Proteste nicht nur die Ablehnung beispielsweise einer Planung beinhalten, sondern stets auch zumindest implizit eine Lösung formulieren (Rucht 2001: 9). Kollektive Identität und *Framing* ermöglichen es, emotionale Gründe für den nun als kulturell eingeschrieben verstandenen Protest in den rationalen Ansatz zu integrieren (vgl. Goodwin/Jasper/Polletta 2005). Wesentlich dafür ist, Emotionen zu unterscheiden und diese als kulturell geprägt zu verstehen (Hochschild 1983).

Aus der Kritik, die den gemeinsamen strukturalistischen Hintergrund aller drei Stufen herausstellt und einen hand-

lungstheoretischen Zugang fordert, ist hingegen bislang noch keine eigenständige Stufe entstanden. „Protestbewegungen setzen die Erfahrung von Ungerechtigkeiten, Krisen, Repressionen, Spannungen voraus“ (Pollack 2000: 42–43; vgl. Jasper 2004). Hingegen fehlten Ansätze, die das bewusste Handeln, die Handlungsmöglichkeiten und vor allem Entscheidungen, die diesem Handeln zugrunde liegen – also die *agency* (vgl. etwa Barker 2003) –, auf der mikrosoziologischen Ebene der Individuen analysieren (Jasper 2004: 1). Auch für die Protesttheorie stellt sich damit die Frage nach der Passfähigkeit normativer Ansätze für die Analyse von Protesthandeln und der Interaktion von Protest- und Planungsakteuren. Sämtliche beschriebene Stufen bauen dabei auf widerstreitenden normativen Paradigmen auf. Nur der Wechsel der Paradigmen ermöglichen es, Protest als Politik anzusehen und Subkultur als kulturell geprägt.

#### 4 Fünf empiriegeleitete Thesen für eine Planungstheorie situativen Planungs- und Protesthandelns

In der Zusammenschau von Planungs- und Protesttheorie zeigt sich, dass letztere weiterhin größtenteils dem von Mouffe (2000: 10) „rationalistisch“ bzw. „deliberativ“ genannten Ansatz folgt – auch, weil die Verbindung von Rationalität und Deliberation hier anders als in der Planungswissenschaft in keinem Widerspruch steht. Der Ansatz bezieht auch antagonistische Kräfte in der Gesellschaft ein und betrachtet das zuvor zumeist als irrationales Verhalten gedeutete politisch-strategische Protest- und Bewegungshandeln als emanzipatorisch. Seit den 1970er-Jahren wurde die rationale Wahl (*rational choice*) für Protest als zwar relativ riskante, aber gegebenenfalls effektive Partizipationsform betont und ihr dadurch Normalität zubilligt. Spätestens mit der „doppelten Signatur“ wird deutlich, dass Protest zwar eine Herausforderung darstellt, jedoch nicht per se als ‚feindlich‘ zu betrachten ist. Nicht zuletzt die häufigen Forderungen nach planerischer Bearbeitung von unbefriedigenden Situationen in der gebauten Umwelt zeigen, dass Protest nicht notwendigerweise als antagonistisch aufgefasst werden muss, ja sogar Teil der bundesdeutschen „Konsensdemokratie“ sein kann (Benz/Zimmer 2011: 147). Allerdings ist der sozialwissenschaftlichen Protesttheorie auch wichtig, in der Normalität von Protest die Besonderheiten dieser Form von Politik zu betonen. Im Widerspruch zum Agonismus ist nicht „all of politics contentious“ (McAdam/Tarrow/Tilly 2001: 5), bleibt Protest „voraussetzungsvoll“ (Rucht 2001: 8–9) und kann nur innerhalb einer günstigen Möglichkeitsstruktur „alltäglich“ werden.

Insofern kann der agonistischen Annahme grundsätzlicher Konflikthaftigkeit gefolgt werden, ohne daraus abgeleitete Implikationen zu übernehmen: Stets latent vorhandene Konflikte können seitens der Planung rationalistisch gelöst, konsensual bearbeitet oder durch Integration ‚gezähmt‘ werden. Sie können durch Protestierende ‚hysterisch‘ verstärkt, rational artikuliert oder aufgrund fehlender Möglichkeiten und Ressourcen erduldet werden. Im Folgenden stellen wir den normativen Annahmen der Planungs- und Protesttheorien Thesen gegenüber, die sich auf empirische Erkenntnisse stützen. Sie sollen dreierlei deutlich machen. Erstens zeigen sie auf, in welchem Kontext Proteste als Mittel der Auseinandersetzung in der Planung gewählt werden und dass sie inzwischen zum Alltag gehören. Zweitens erläutern sie, dass Planungsträgerinnen und -träger sich in einem konflikträchtigen Planungsumfeld jenseits normativer planungstheoretischer Appelle eines vielgestaltigen Instrumentariums der Behandlung von Konflikten bedienen. Drittens werden auch die strategischen Handlungsoptionen der Trägerinnen und Träger des Protests innerhalb dieses Aushandlungsprozesses berücksichtigt.

Empirische Grundlage sind einerseits quantitative Erhebungen zum Protestgeschehen in bundesdeutschen Großstädten, die von den Autoren in den Forschungsprojekten „Muezzine, Fluglärm, Touristification & mehr – Vorstudie zu aktuellem bürgerschaftlichen Protest in der lokalen räumlichen Planung in Berlin“ und „Bürgerschaftlicher Protest in der lokalen räumlichen Planung“ durchgeführt wurden. Dabei wurden für den Zeitraum von 2005 bis 2020 Planungsproteste in acht bundesdeutschen Großstädten identifiziert und analysiert (vgl. auch Bertram/Altröck 2020). Für diesen Artikel werden Daten aus einem Teil der in den Forschungsprojekten untersuchten Städte (Berlin, Köln und München) verwendet. Grundlegende Erhebungsmethode ist ein *protest data mining* auf der Basis von Zeitungsartikeln und Internetquellen als Fortentwicklung der Protestereignisanalyse, die sich auf eine strukturierte Inhaltsanalyse von Zeitungen beschränkte (vgl. Rucht/Ohlemacher 1992). Insgesamt 1.271 planungsbezogene und stadtpolitische Proteste mit einem Anlassort innerhalb einer der drei Städte wurden in einer Datenbank mit bis zu 39 Merkmalen erfasst und mittels der nicht proprietären Statistiksoftware PSPP statistisch ausgewertet (Häufigkeiten, Erwartungswerte, Kreuztabellierung). Zusätzlich werden Erkenntnisse aus 17 qualitativen Einzelfallstudien von Planungsprotesten in Berlin, Frankfurt am Main, Freiburg, Hamburg, Leipzig und München unter Einbeziehung eines dritten Forschungsprojekts zu großen Wohnungsbauvorhaben herangezogen (Bertram/Altröck 2021).

#### 4.1 These 1: Rational-technokratische Ansätze als weiterhin bedeutsame Grundlage

Planungsträgerinnen und -träger setzen vor allem in (mutmaßlich) konfliktarmen, komplexen Planungsverfahren rational-technokratische Ansätze zur Auswahl und Begründung von planerischen Vorzugsalternativen ein oder wenn sie von einer konfliktarmen, von einem Informationsvorsprung der planenden Verwaltung beherrschten Verfahrenssituation ausgehen. Dies gilt insbesondere für die Frühphase von städtebaulichen Planungsverfahren oder in Fachplanungen. Zu ihnen zählen Machbarkeitsstudien, Vorentwurfsverfahren, Standortuntersuchungen und ähnliche Verfahren, die die Rahmenbedingungen von Planungsvorhaben ausloten. Zentral ist bei ihnen, dass sie – im Rahmen und zur Konkretisierung politischer Setzungen – von Expertinnen und Experten mit deren Kriterien bearbeitet werden. Das Ergebnis ist nicht nur Grundlage für weitere Planungsschritte, sondern auch für eine Diskussion mit Fachleuten oder der breiteren Öffentlichkeit. Die rationalistisch-technokratische Vorgehensweise dient dabei der fachlichen Legitimation, bleibt aber im Hinblick auf politische Bewertungen angreifbar und diskussionsfähig. Sie strebt eine Objektivierung von Planungsüberlegungen an, um eine Weiterführung von Planungsvorhaben zu ermöglichen und nicht von vornherein zu große Spielräume für politische Infragestellungen zu eröffnen. Bei Missachtung eines Konflikts kann eine solche Strategie Proteste verursachen.

Die quantitativen Daten zeigen insgesamt vergleichsweise wenige Fälle, bei denen die vorgenannten Planungsverfahren zu Protestauslösern wurden (nur 21 von 169 Fällen, bei denen ein Planungsinstrument identifiziert werden konnte). Zwei qualitative Fallstudien zeigen jedoch, wie verbreitet solche Ansätze weiterhin sind: So wurde die Planung der größten Stadterweiterung von Frankfurt am Main seit Jahrzehnten zunächst durch eine verwaltungsinterne Bewertung von Flächenreserven vorbereitet, diese rationale Entscheidungsgrundlage jedoch nie veröffentlicht. Bei Bekanntmachung der Planungsabsicht durch die Spitzen der in der Stadtverordnetenversammlung zusammenarbeitenden Parteien wurde daher nicht nur von kritischen Bürgerinnen und Bürgern, sondern insbesondere von Vertreterinnen und Vertretern der angrenzenden Umlandgemeinden sogleich eine politische Einflussnahme vermutet. Während zunächst keine deliberativen Verfahren bereitstanden, um den zugrunde liegenden Konflikt zu bearbeiten, formierte sich schnell Protest, den politische Gremien und Parteien sowohl in den betroffenen Frankfurter Stadtteilen als auch den umliegenden Kommunen unterstützten. In der Folge votierte die kommunal verfasste Regionalversammlung quasi gegen eine Aufnahme in den Regionalplan (Bertram/Altrock 2021).

Im Fall einer Schnellstraßenplanung im Osten Berlins wurden durch Anwohnerinnen und Anwohner bereits nach Vorstellung der Machbarkeitsstudie erhebliche Konflikte benannt, diese von der planenden Verwaltung jedoch zunächst ignoriert, weil die Bürgerinnen und Bürger gerade nicht die mediale Öffentlichkeit, sondern die direkte Ansprache wählten. Im nächsten Verfahrensschritt, der vorbereitenden Untersuchung für das Planfeststellungsverfahren, wurde jedoch ein deliberatives Verfahren begonnen, das die am stärksten antagonistischen Kräfte allerdings ausklammerte: Statt von einer möglichen Enteignung Betroffener und grundsätzlicher Bedenkensträgerinnen und -träger wurden lediglich Bürgerinitiativen durch einen Planungsbeirat einbezogen, die sich für eine Eingriffsminimierung aussprachen (Bertram 2019). Das ist auch insofern bemerkenswert, als dadurch naturschutzfachliche Bedenken gegen eine Alternativtrasse stets durch die Planungsträgerin formuliert werden mussten.

Insofern können gerade die für die innerbehördliche Erklärung scheinbar unabdingbaren und im besten Fall zur Vorbereitung deliberativer Verfahren gedachten rationalistisch-technokratischen Ansätze antagonistische Tendenzen bestärken.

#### 4.2 These 2: Diversität, Normalität und Antagonismus des Planungsprotestes

Bürgergruppen und andere nichtstaatliche Akteure können unter den gegenwärtigen Bedingungen häufig Protest nutzen, um die Durchsetzungschancen ihrer Interessen und Positionen zu verbessern. Planungsprotest wird dadurch vielfältig und alltäglich, zugleich wird eine Delegitimierung der repräsentativen Demokratie wie der Konsensfindung befürchtet, sofern der Protest als antagonistisch aufgefasst wird.

Auf die ‚Normalisierung‘ von Protest durch alltägliche Häufigkeiten und Verbreiterung der Trägerstrukturen sind die Autoren bereits in Bertram/Altrock (2020) auf der Basis der Berliner Daten ausführlich eingegangen. Für den um Köln und München erweiterten Datensatz lässt sich zunächst festhalten, dass sich hier im Untersuchungszeitraum bekanntermaßen mindestens rund 3,1 Millionen Menschen in irgendeiner Weise an protesthaften Handlungen beteiligten, und sei es nur durch eine Unterschrift. Zum Vergleich: Ende 2015 hatten die drei Städte zusammen knapp 6 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner, bei den letzten Kommunalwahlen im Untersuchungszeitraum gaben über 2,5 Millionen Wählerinnen und Wähler ihre Stimmen ab. Allein die hohe Beteiligung könne als Beleg dafür gewertet werden, dass Protest aktuell zum „Normalbetrieb der Demokratie“ gehört (Messinger 2015) und insbesondere im Bereich der Stadtplanung kein seltener „Ausnahmestandard“ ist (Selle 2013: 24). Dies bedeutet nicht, dass die planerisch-stadt-



**Tabelle 1** Fallzahlen von Planungsprotesten nach prinzipiellem Problemlösungsansatz in Köln und München 2005 bis 2020, Berlin 2005 bis 2015

Anlass	Anliegen			Stadt
	Gesamt	Primär reaktiv	Primär initiativ	
Planungsabhängig	352	317	35	Berlin
	152	142	10	Köln
	355	317	38	München
Situativ	859	776	83	<b>Gesamt</b>
	145	69	76	Berlin
	91	12	79	Köln
	176	10	166	München
	412	91	321	<b>Gesamt</b>
<b>Gesamt</b>	1.271	867	404	

politische Möglichkeitsstruktur bedeutungslos wäre, wohl aber, dass entsprechend der agonistischen Grundannahme Konflikt und seine Manifestation eine Grundeigenschaft unserer Gesellschaft sind.

Empirisch lässt sich eine große Vielfalt stadtpolitischen Planungsprotests belegen – oftmals weit weniger antagonistisch veranlagt als wahrgenommen. Während dies für Berlin bereits anhand unterschiedlicher Kategorien aufgezeigt wurde (Bertram/Altrock 2020), soll nachfolgend die ‚doppelte Signatur‘ aus Anlässen und Anliegen genutzt werden, um vier Grundtypen von Protest anhand der in ihm artikulierten alternativen Problemlösungsansätze zu unterscheiden (vgl. Bertram 2019; Tabelle 1). Die im Planungsprotest artikulierten Probleme bzw. Anlässe können demnach danach unterschieden werden, ob sie sich auf bestehende Situationen im Stadtraum beziehen (situationsbezogene Anlässe) oder ein Planungsvorhaben den Ausgangspunkt bildet (planungsabhängige Anlässe). Die Lösungen oder Anliegen werden entweder als reaktiv betrachtet, weil primär bestehende Planungen abgelehnt werden oder verändert werden sollen, oder sind initiativ, weil eigenständige Vorschläge unterbreitet werden.

Wenngleich diese alternativen Problemlösungsansätze in Konflikt mit hegemonialen Planungen oder ihrer Unterlassung stehen (Bertram/Altrock 2020), zeigt dieses Protestspektrum zugleich, dass selbst im Protest die Dualität von Planung bzw. verfasster Stadtpolitik und bürgerschaftlichem Widerspruch nicht immer eindeutig ist: Die vermeintlich antagonistischen Akteure nutzen Protest auch, um eigene Vorstellungen für die Entwicklung der gebauten Umwelt, die Behebung von Missständen und eine veränderte Raumnutzung vorzuschlagen. Dabei können Protestierende sich auch Problemlösungen zu eigen machen, die zuvor in der Kommunalpolitik bereits diskutiert oder durch die planende Verwaltung erstellt und in der kommunalpolitischen Ent-

scheidung unterlegen sind. Das gilt allgemein für viele Proteste, die sich gegen Stadterweiterungen richten und im Einklang mit dem aktuellen Planungsparadigma Innenentwicklung fördern (Bertram/Altrock 2021). Konkreter zeigt sich für die genannte Schnellstraßenplanung, dass die geforderte Alternativtrasse zwar durch eine zivilgesellschaftliche Organisation erstellt, jedoch auch von den Berliner Bezirken lange gegenüber dem Senat vertreten wurde. Auch hierin zeigt sich, wie etabliert zumal „kompetente[r]“ (Bude 2011: 3) Planungsprotest im kommunalpolitischen wie planerischen Alltag ist.

Ein wesentliches Merkmal von Protest als Partizipationsstrategie bleibt aber, dass er in der Regel ohne direkte Handlungsmacht hinsichtlich der vertretenen Interessen und Werte auskommen muss. Nur durch gewichtige Argumente und die Mobilisierung einer breiten, geeinten und festen Unterstützung kann eine Delegitimierung öffentlicher Planung überhaupt gelingen (Tilly 2004). Gelingt dies dem Protest nicht, „ignorieren“ Planungsträgerinnen und -träger oftmals den Konflikt (Othengrafen/Sondermann 2015) und beschränken sich auf rationalistisch-technokratische Instrumente der Begründung von Planungsentscheidungen, deren Plausibilität nicht ernsthaft infrage gestellt wird (‚Wegwägen‘ von Argumenten). Unabhängig davon, wie schlüssig formuliert Gegenargumente sein mögen, sehen die Planungsträgerinnen und -träger keine Notwendigkeit, einen alternativen Problemlösungsansatz in Konsensen oder Kompromissen aufzulösen. Auch wenn die Konflikthaftigkeit des Planungsfalles anerkannt wird, wirkt sie aber letztlich nicht produktiv im Sinne eines vertieften Nachdenkens über weiterentwickelte Planungsinhalte.

### 4.3 These 3: Kommunikative Ansätze zur „Zähmung“ und „Akzeptanzsteigerung“

Kommunikative und kooperative Ansätze sind zunächst Ausdruck eines deliberativen Verständnisses von Planung, weil sie nichtstaatlichen Akteuren zentrale Indikatorfunktionen bei der Benennung von planerischem Handlungsbedarf, bei der Gestaltung ihres direkten Lebensumfelds oder der Umsetzung zubilligt. Unterstellt man jedoch eine agonistische Konkurrenz als gesellschaftliches Grundmuster oder aktuelle Tendenz, kann ihre instrumentelle Anwendung auch als eine Konfliktstrategie gesehen werden, die statt demokratischer Legitimation durch Konsensualisierung der „Zähmung“, Akzeptanzsteigerung oder Durchsetzung dient. Ihr Einsatz ist abhängig vom Stellenwert und Grad der Verfachlichung des Planungsverfahrens, der Verfügbarkeit von Ressourcen und der Konflikthaftigkeit. Manifestieren sich Konflikte, die sich nicht rationalistisch-technokratisch bewältigen lassen, wird zunächst versucht, diese durch Beteiligungsansätze ‚kleinuarbeiten‘. Sie nehmen

je nach Planungsanlass und Tragweite des Planungsvorhabens unterschiedlich weiten Raum ein. In der integrierten flächenbezogenen Planung sind sie rechtlich desto stärker normiert, je unmittelbarer die möglichen Betroffenheiten sind. Die Form deliberativer Verfahren wird aufgrund ihres Aufwands vor allem dann gewählt, wenn sich sehr unterschiedliche Planungsalternativen kontrovers gegenüberstehen oder ein Mangel an Akzeptanz für eine Vorzugsalternative schon frühzeitig abzeichnet, vorzugsweise aber noch ein Spielraum für die Anpassung von Planungszielen besteht.

Zugleich kann Deliberation auch jenseits von (lokal)staatlichen Beteiligungsverfahren in eigener Partizipation stattfinden. Die Empirie zeigt hier, dass Protestpartizipation nicht isoliert von anderen Teilhabestrategien betrachtet werden kann. Bürgerinnen und Bürger sehen im Protest eine Erweiterung ihres Partizipationsrepertoires (vgl. Geißel/Thillman 2006: 163). Die modularen Partizipationsstrategien der Bürgerinnen und Bürger sind nicht als alternativ, sondern auch als ergänzend zu verstehen (Tarrow 1993). Während die Bewegungstheorie der zweiten und dritten Stufe bereits gezeigt hat, dass es nicht nur um die Artikulation von „Machtlosigkeit“ und „Betroffenheit“ geht (Othengrafen/Sondermann 2015: 9, 13, 22), sondern Protest in sowohl gesellschaftliche Zielsetzungen als auch Machtpolitik eingebunden ist, was auch der Agonismus betont, lässt ein solchermaßen instrumentelles Protestverständnis auch Formen der – im *Framing* gegebenenfalls verdeckten – Interessenvertretung zu, die im Fachdiskurs häufig mit dem abwertenden Akronym „NIMBY“ belegt werden (Menzl 2014).

Bei knapp einem Viertel der Fälle wurde zusätzlich zu Protesthandlungen eine direkte Kommunikation der Protestierenden mit den Planenden festgestellt (23,5 %; vgl. Tabelle 2). Dass der Anteil in Berlin deutlich niedriger ist (4,3 %), lässt sich mit einer eingeschränkten Erhebung der Items in der Vorstudie erklären. Der deutlich höhere Anteil in München wird hingegen mit einer detaillierteren Berichterstattung durch eine lokale Qualitätszeitung erklärt (43,4 %). Deutlich seltener sind direktdemokratische Verfahren. In knapp vier Prozent der Fälle wurde ein Bürgerbegehren

versucht, zu einem Bürgerentscheid kam es sogar nur in 1,4 Prozent der Proteste. Deutlich häufiger sind juristische Auseinandersetzungen. Bei gut 10 Prozent aller Fälle haben Protestakteure zusätzlich Klagen eingereicht.

Diese Kombinationen belegen, dass Protest innerhalb des gegenwärtigen Governancemodus als ein integrales ‚Partizipationsmodul‘ funktioniert. Innerhalb eines Rechtsstaats und einer reifen Demokratie besitzen Bürgerinnen und Bürger vielfach weitere Mittel, ihre Interessen und Meinungen zu vertreten und gegebenenfalls durchzusetzen. Dies führt aber eben nicht dazu, nicht zu protestieren. Es bestehen vielmehr empirische Hinweise, dass Proteste gerade zeitlich parallel zu deliberativen Beteiligungsangeboten entstehen und dann der Verstärkung von dort vorgetragenen Positionen dienen (Bertram 2019). Im Falle der Bürgerbegehren und Bürgerentscheide ist die Verknüpfung sogar in den direktdemokratischen Verfahren selbst angelegt. Für deren Erfolg müssen innerhalb der politischen Aufmerksamkeitsökonomie viele Menschen zu einer Unterschrift oder einem Urnengang bewegt werden und Protest ist hierfür ein geeignetes Mittel. Anstelle einer Auswahl zwischen Strategien kann eine Kombination rational sein, weil bei den Kosten Synergien entstehen, Risiken mit dem Begehren zu scheitern jedoch ohne zusätzlichen Protest deutlich steigen. Ein Beispiel ist das Bürgerbegehren zum Erhalt einer Berliner Kleingartenanlage, das von den Trägerinnen und Trägern am gleichen Tag angekündigt wurde, als mit dem Aufstellungsbeschluss für einen Bebauungsplan der Protestanlass formal entstanden ist (Bertram 2019; Bertram 2021).

Die große Zahl an Klagen wiederum zeigt, dass Proteste auch entstehen können, wo Bürgerinnen und Bürger die Kapazitäten besitzen, um eine gerichtliche Konfliktlösung anzustreben und sich hinreichend im Recht sehen. Zusätzlich zu protestieren ist hier ein erhöhter Mitteleinsatz, der sich aber rational begründen lässt: Ein kurzfristiger Protesterfolg kann ein langwieriges, kostenintensives oder riskantes Gerichtsverfahren vermeiden. Eine politische Lösung ist auch langfristig stabiler, während eine juristisch unterlegene Planungsverwaltung nach Mitteln suchen wird, das Vorhaben in veränderter Weise gerichtsfest durchzubringen. Das zeigt die genannte Schnellstraßenplanung, bei der Protestierende

**Tabelle 2** Häufigkeiten anderer Partizipationsformen in Kombination mit Planungsprotesten

Stadt	Kommunikation mit Planenden	Bürger-/ Volksbegehren	Bürger-/ Volksentscheide	Juristische Auseinandersetzung	Gesamt
Berlin	19 <sup>a</sup>	19	11	52	440
Köln	31	8	2	16	219
München	231	16	4	54	530
<b>Gesamt</b>	262	43	17	122	1.189

<sup>a</sup> Nur direkte Ansprache und förmliche Stellungnahme; Petitionen, Bürgeranträge und Eingaben wurden nicht erhoben.

bereits im Rahmen der Machbarkeitsuntersuchung eine Klage gegen mögliche Enteignungen ankündigten. Der Protest dient damit auch dazu, andere Strategien zu antizipieren. Im Protest werden hier auch Forderungen nach einer Erweiterung lokalstaatlicher Beteiligungsangebote artikuliert. Lange vor Beginn des Planfeststellungsverfahrens wurde ein Dialog zwischen Verwaltung und Bürgerinnen und Bürgern gefordert, was letztlich zu dem innovativen Verfahren eines Planungsbeirats bereits im Vorfeld des formellen Planungsverfahrens führte (Bertram 2019).

#### 4.4 These 4: Wirksamkeit reformorientierten Protests durch Anerkennung

Wird Protest als qualifizierte Äußerung von Argumenten für Planungsalternativen anerkannt, können diese ohne explizite Beteiligungsverfahren Wirkung erzielen und zu inhaltlichen Änderungen im Planungsverfahren führen. Diese Übernahme alternativer Problemlösungsansätze geht mindestens so weit, wie es für eine rechtssichere Durchsetzbarkeit erforderlich ist. Insbesondere durch Mobilisierungsfähigkeit in Verbindung mit inhaltlicher Qualifizierung kann es Protestierenden gelingen, von Planungsträgerinnen und -trägern ernst genommen zu werden, und es kann eine Auseinandersetzung über das ‚bessere Argument‘ stattfinden. Auch wenn zur Auflösung von Konflikten kein konsensorientiertes Deliberationsverfahren zur Verfügung steht, bildet die Gesamtheit der medial vermittelten argumentativen Auseinandersetzung den Hintergrund für Kompromisse und kleinere Abwandlungen von Planungsentscheidungen, die zur Entschärfung von Konflikten dienen sollen. Die Anerkennung der Konflikthaftigkeit kann hier als produktiv betrachtet werden.

Die empirische Realität von Planungsprotesten lässt zudem fraglich erscheinen, ob die Konfliktaustragung tatsächlich als ‚Feindschaft‘ zu betrachten ist und eine Schärfe erreicht, die tatsächlich einer ‚Zähmung‘ bedarf. Inhaltlich sind Forderungen der Protestierenden sehr selten radikal oder gar ‚revolutionär‘, sondern reformorientiert, das heißt,

**Tabelle 3** Höchste erfasste Teilnehmendenanzahl der Planungsproteste

Teilnehmende	Berlin	Köln	München	Summe
<b>unter 10</b>	143	41	110	294
<b>11 bis 50</b>	130	64	175	369
<b>51 bis 100</b>	50	18	31	99
<b>101 bis 500</b>	33	40	67	140
<b>501 bis 1.000</b>	10	17	31	58
<b>über 1.000</b>	66	35	85	186
<b>Summe</b>	432	215	499	1.146

weder das Planungssystem noch seine Institutionen oder politischen Vertreterinnen und Vertreter sollen abgelöst werden (Bertram 2019; vgl. Castells 1983). Planungsproteste werden häufig von sehr wenigen Personen getragen (vgl. Tabelle 3) und der ‚Streitwert‘ ist ebenfalls in vielen Fällen – vergleichsweise – gering. In der Mehrzahl der Fälle geht es um die Flächennutzung einzelner Grundstücke, Verkehrsregelungen oder die Fällung von wenigen Bäumen und ähnliche Planungsinhalte. Solche Begehren als „postpolitisch“ abzutun (Bude 2011: 4), weil sie ohne Systemkritik auskommen, verkennt den Kern planungspolitischer Fragestellungen.

Ohne Bündelung mit anderen Strategien ist Protest weitgehend machtlos und die von Befürworterinnen und Befürwortern eines Planungsvorhabens gefürchtete öffentliche Delegitimierung hat keine unmittelbare und ohnehin nur zeitverzögerte Auswirkung auf die Mehrheitsverhältnisse im jeweiligen Entscheidungsgremium. Selbst ein in der Sache die Protestierenden unterstützendes Elektorat kann bei einer nachfolgenden Wahl wieder mehrheitlich für Unterstützerinnen und Unterstützer eines Vorhabens votieren. In Kommunalwahlen greifen Protestierende selten direkt ein. Selbst in den wenigen Fällen, in denen aus Bürgerinitiativen heraus Wählervereinigungen entstanden sind, konnten sie in aller Regel nur sehr geringe Stimmenanteile auf sich vereinigen.

Dass Planungsproteste dennoch eine relativ hohe Wirksamkeit erzielen, ist ein Anzeichen dafür, dass planende Verwaltungen und politische Entscheidungsträgerinnen und -träger sich bisweilen von außerparlamentarisch vorgetragenen Argumenten überzeugen lassen und zumindest in der bundesdeutschen Konsensgesellschaft weiterhin ein Interesse an kooperativer Stadtproduktion besitzen. Tatsächlich ändern sich in über 40 Prozent der Planungsproteste die Pläne oder Verfahren (45,7%; vgl. Tabelle 4). Bei reaktiven

**Tabelle 4** Wirksamkeit planungsbezogenen Protests (Mehrfachnennungen möglich)

Wirkung	Berlin	Köln	München	Summe
Protest mit mindestens einer der Wirkungen	109	108	326	543
<b>Gesamt</b>	440	219	530	1.189
Abbruch des Vorhabens	35	30	70	135
Unterbrechung der Planung	51	10	51	112
Änderung des Verfahrens	21	9	71	101
Änderung der Inhalte	31	31	101	163
<b>alle reaktiven Proteste</b>	363	145	373	881
Beginn einer Planung im Sinne des situativen Protests	39	21	70	130
<b>alle situativen Proteste</b>	77	74	157	308

Protesten wurden am häufigsten inhaltliche Änderungen im Sinne des Protests erfasst (18,5%), gefolgt von einem Abbruch des Planungsvorhabens durch Aufhebung oder Einstellung (15,3%). Zwar wird häufig von Planungsverzögerungen durch Proteste gesprochen, empirisch nachweisen lassen sich Unterbrechungen jedoch nur in recht wenigen Fällen (12,7%); noch seltener sind Verfahrensänderungen bekannt (11,5%). Besonders wirksam erscheinen Proteste, die eine bestehende Situation kritisieren und beispielsweise Abhilfe an Gefahrenstellen im Straßenverkehr oder eine Aufwertung von Freiräumen fordern. Sie lösten in über 42 Prozent der Fälle ein entsprechendes Planungsverfahren aus, in Berlin sogar in über der Hälfte der Fälle.

Zugleich ist der Protest eingebettet in weitere kommunalpolitische Zusammenhänge. Nahezu zwei Drittel aller erfassten Planungsproteste in Köln und München werden durch lokale Akteure unterstützt, die nicht Teil des Protestnetzwerks selber sind – also beispielsweise nicht an Aktionen beteiligt sind oder zu einer Teilnahme aufrufen. Dabei sind es jedoch nicht in erster Linie zivilgesellschaftliche Akteure, die die Protestierenden in dieser Form unterstützen (22,0% der Proteste), weil diese vermutlich eher selbst Teil des Netzwerks werden. Hingegen findet jeweils gut ein Drittel der Protestnetzwerke Unterstützung durch Stadt- oder Bezirkspolitikerinnen und -politiker (35,4% bzw. 34,3%; vgl. Tabelle 5).

#### 4.5 These 5: Agonistische Strategien von Planenden

Eine wesentliche Ursache für die Bedeutungszunahme des agonistischen Pluralismus liegt nicht in der Zunahme der Konflikthaftigkeit durch bürgerschaftliche Interessenvertretung, sondern im Planungsverständnis im engeren Sinne: Räumliche Planung wird von ihren Trägerinnen und Trägern oftmals – und nicht selten unfreiwillig – nicht als ergebnisoffen, sondern projektorientiert begriffen. Sie entziehen den Planungsgegenstand damit der politischen Auseinandersetzung über Alternativen. Bei besonders starkem protestförmigem Widerstand gegen Planungsvorhaben können politische Mehrheiten für deren Durchsetzung gefährdet sein oder ein politischer Imageschaden drohen. Insbesondere ein Bürgerentscheid ‚bedroht‘ die Legitimation eines Pla-

nungsvorhabens grundsätzlich. Wie stark Planungsträgerinnen und -träger hier auf ‚gegnerische‘ oder gar ‚feindliche‘ Positionen eingehen und gegebenenfalls übernehmen, unterliegt vorrangig machtpolitischen Erwägungen. Diese zielen nicht primär darauf, antagonistische in agonistische Konstellationen zu überführen. Vielmehr entspringen sie der Einschätzung, dass die Anerkennung einer Vetomacht protestierender ‚Feindinnen und Feinde‘ der Herstellung von Handlungsfähigkeit dient. Agonistische Strategien können hierbei ein strategischer Versuch sein, in schwierigen Konfliktumfeldern Handlungsfähigkeit und Legitimität (wieder) herzustellen. Im engeren Sinne ist die damit verbundene Anerkennung der Konflikthaftigkeit nicht automatisch produktiv, da sie Planungsentscheidungen vorrangig aus Durchsetzbarkeitserwägungen ableitet.

Die quantitativen Daten ermöglichen insgesamt keine Aussagen zum Erfolg der Konfliktbearbeitung. Stattdessen ist ein Rückgriff auf qualitative Fallstudien erforderlich, um zu untersuchen, ob deliberative Konsensualisierungen oder agonistische ‚Zähmungen‘ stattfinden. Im Gegensatz zu den häufig sehr kleinteiligen Protesten in der quantitativen Erhebung liegen hier allerdings nur Informationen aus Fallstudien vor, die sich auf umfangreiche Planungsvorhaben beziehen.

So wurde in Freiburg im Jahr 2019 ein Bürgerentscheid über einen geplanten neuen Stadtteil durchgeführt (Bertram/Altrock 2021). Im Vorfeld führte die Planung aufgrund des Wohnraumbedarfs zu einer breiten Unterstützung im Stadtrat, obwohl dafür langfristige Stadtentwicklungsziele aufgegeben wurden. Bei dem Plebiszit stimmte auch eine Mehrheit von rund 60 Prozent für das Vorhaben, doch hatte dies keine wirkliche ‚Zähmung‘ des Konflikts zur Folge. Zwar hat sich die Bürgerinitiative neu organisiert und ihre Argumentation verändert, die grundsätzliche Ablehnung ist allerdings geblieben und wurde durch Kritik an Einzelaspekten ergänzt. Die Strategie ist damit zweigeteilt: Durch die üblichen Mittel des Protests wird etwa die Hochwasserthematik oder der Erhalt eines Waldes artikuliert, während die Abwehr der Planung insgesamt nun mit dem Mittel einer Klage erreicht werden soll. Zusätzlich wurde der Problemlösungsansatz sogar aufgeweitet und generalisiert: Aus dem Motto ‚Rettet Dietenbach‘ wurde ‚Dietenbach ist überall‘.

Recht hart ausgetragen wurde hingegen der Konflikt um

**Tabelle 5** Stadtpolitische Unterstützung von Planungsprotesten

Stadt	Gesamt	Planungsproteste mit Unterstützung	Planungsproteste mit Unterstützung durch...			
			Übergeordnete Ebene	Stadtpolitik	Ortspolitik	Zivilgesellschaft
Köln	219	139	1	79	68	46
München	530	346	4	186	189	119
<b>Summe</b>	<b>749</b>	<b>485</b>	<b>5</b>	<b>265</b>	<b>257</b>	<b>165</b>

die erwähnte Berliner Kleingartenkolonie: Nach Bürgerentscheid, juristischen Auseinandersetzungen über dessen Stimmzettel und Dienstaufsichtsbeschwerden wurde er aber letztlich durch eine Gerichtsentscheidung, die dem Investor Baurecht zusprach, sehr schnell beendet, obwohl die von den Protestierenden eingeforderte repräsentativ-politische Entscheidung nie vorgenommen wurde (Bertram 2019).

Aber auch unter Planenden führt eine Konfliktaustragung nicht unbedingt zu ihrer Beilegung. Dies gilt sogar für die – je nach Landesgesetz nicht immer bindenden – Ergebnisse von Bürgerentscheiden oder deren Umgehung durch Annahme der Zielsetzung durch den Stadtrat. So sprach sich im Fall der Kleingartenanlage eine große Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger gegen eine Bebauung aus, deren Planung wurde aber nach einer gewissen Zeit wiederaufgenommen und letztlich realisiert, um Entschädigungsforderungen des Flächeneigentümers zu entgehen. Auch der Volksentscheid über die Nachnutzung eines Flughafens südlich der Berliner Innenstadt hat die Diskussion um eine Bebauung nicht beendet und viele der in etlichen bundesdeutschen Städten unter dem Begriff „Radentscheid“ firmierende Begehren für eine Stärkung umweltfreundlicher Mobilität wurden von den Stadträten zwar angenommen, die Planung und Umsetzung wird von den lokalen Initiativen jedoch eher als unangemessen langsam wahrgenommen.

## 5 Fazit: Planungs- und Protestverständnisse zwischen Instrument und Struktur

Die vorgestellten empirischen Befunde bestätigen insgesamt sowohl eine grundsätzliche gesellschaftliche Konflikthaftigkeit als auch die Situations- und Kontextabhängigkeit von Planungs- und Protesthandeln. Dass ein großer Teil der erfassten Protestnetzwerke durch Akteure gebildet und unterstützt wird, die als Teil städtischer Eliten betrachtet werden können, wird weder von der deliberativ-rationalistischen Planungstheorie noch von der Protest- und Bewegungstheorie hinreichend erklärt. Während erstere die Institutionen der repräsentativen Demokratie tendenziell vernachlässigt, bestehen innerhalb letzterer weiterhin Ansätze, die Protestpartizipation entweder auf unterprivilegierte Bevölkerungsteile zu beschränken oder als letzte, weil besonders riskante Strategiewahl zu begreifen. Zumindest innerhalb der aktuellen bundesdeutschen Möglichkeitsstruktur ist diese Partizipationsstrategie aber auch – oder gerade – für privilegierte Bevölkerungsteile attraktiv und lässt sich überdies mit anderen politischen Strategien kombinieren.

Der Agonismus bietet hier zumindest eine stark vereinfachte Erklärung für die Unterstützung von Protest in Politik und Gesellschaft an, wenn man davon ausgeht, dass Antago-

nismen in unterschiedlichen Konfliktarenen auftreten können. Die Konfliktlinie würde dann nicht zwischen stadt-politischen Eliten und politischen ‚Außenseiterinnen und Außenseitern‘ bestehen, wie dies die Protesttheorie weiterhin nahelegt, sondern zwischen politischen Lagern, die bis in Parteien und Kommunalvertretungen hineinreichen können. Allerdings deuten qualitative Fallstudien darauf hin, dass die Lagerbildung mindestens innerhalb der Parteipolitik nicht stabil ist und hier über die ‚Zähmung‘ des Konflikts machtpolitisch oder durch Wahlergebnisse begründete Kompromisse und Neupositionierungen möglich sind.

Jedoch wird durch zwei widersprüchliche Aspekte bundesdeutscher Planungsproteste, die zueinander konträr erscheinen, auch die agonistische Theorie infrage gestellt – und zwar aus zwei Richtungen: Einerseits führt die Normalität städtischer Planungsproteste dazu, dass ihre zumeist reformorientierten, kleinteiligen Forderungen kaum jenseits dessen liegen, was innerhalb des repräsentativen Systems als Politiken formuliert wird, sodass eine Zähmung vieler Konflikte kaum erforderlich scheint. Dass in der agonistischen Theorie den *passionate politics* eine hohe Bedeutung gegenüber rationalen Erwägungen gegeben wird, kann vor diesem Hintergrund gar als Rückgriff auf sozialpsychologische Ansätze verstanden werden, die irrationale Aspekte des Protests betonten, diese dann aber gerade nicht handlungstheoretisch, sondern vielmehr strukturalistisch zu erklären versuchten. Andererseits gelingt Planungsträgerinnen und -trägern eine ‚Zähmung‘ von weitreichenderen Planungsprotesten häufig nicht. Dies liegt nicht nur an den Protestakteuren, die hinreichend Ressourcen und Risikobereitschaft für eine Verlängerung der Konfliktaustragung besitzen, sondern auch an Planungsträgerinnen und -trägern, die selbst kein Interesse an oder Möglichkeit zu einer deliberativen Konfliktbearbeitung haben und daher agonistische Durchsetzungsstrategien umsetzen.

Die Zusammenschau von Planungs- und Protesttheorie erbringt außerdem die banale Erkenntnis, dass der Agonismus zwar der deliberativen Planungstheorie vorwerfen kann, Konflikte auszublenden, dass das aber bei der ebenso deliberativen Protesttheorie nicht verfängt: Eine Protesttheorie ohne Konflikt ist selbst bei Annahme einer immanenten „doppelten Signatur“ nicht möglich. Das vermag auch deliberative Ansätze der Planungstheorie ein Stück weit zu rehabilitieren: Auch die Konsensbildung ist ohne vorgelagerten Konflikt, der der Konsensualisierung bedarf, nicht denkbar. Wenn der Titel dieses Artikels also auf jenseits des Agonismus deutet, so ist dies vor allem ein Rückgriff auf die vorangegangenen Stufen planerischen Selbstverständnisses. Rationalismus und Deliberation sind dem pluralistischen Pragmatismus des Agonismus nicht gewichen. Sie sind vielmehr in ihm als planerische Handlungsoptionen aufgegangen, die im Sinne eines *rational choice* eingesetzt werden



können und durchaus – und besser als agonistische Vorstellungen unter den Planenden – dazu beitragen, Konflikte ‚produktiv‘ werden zu lassen. Planerinnen und Planer sind in diesem Sinne nicht nur „deliberative practitioners“ (Forester 1999), die partizipative Planungsprozesse anleiten, sondern können eben auch rationalistisch und agonistisch Handeln, wenn dies situativ geboten erscheint.

In unseren Thesen zeigen wir jedoch auch auf, dass der Einsatz oftmals nach Bedarf erfolgt, wenn es die Konflikthaftigkeit von Planungsprozessen erfordert. Insofern spielt eine wesentliche Rolle neben möglichen planerischen Selbstverständnissen auch die Wahrnehmung des Konflikts durch Planungsträgerinnen und -träger. Hier spielen bislang Proteste eine besondere Rolle, weil sie darauf hindeuten, dass die etablierten planerischen Instrumente der Konfliktbewältigung nicht mehr greifen. Wir gehen davon aus, dass für Planungsträgerinnen und -träger dabei nicht zwangsläufig eine Rolle spielt, ob sie Konfliktparteien als „Feindinnen und Feinde“ oder „Gegnerinnen und Gegner“ betrachten. Ihr Handeln bestimmt sich weniger nach einem planerischen Selbstverständnis als nach der Einschätzung der Möglichkeiten, ihre Ziele durchsetzen zu können. Damit zeigt sich letztlich, wie sehr die Handlungsoptionen sowohl von Planungs- wie von Protestakteuren innerhalb des gesellschaftlichen Kontextes und damit strukturell zu betrachten sind, was letztlich auch zur Aktualität agonistischer Theorien geführt hat. Die ambivalente Rücknahme staatlichen Einflusses durch gesellschaftliche Liberalisierung, Demokratisierung und Emanzipation sowie Neoliberalisierung wird durch den Agonismus aufgegriffen, jedoch nicht als struktureller Grundkonflikt benannt, sondern dem Handeln der Akteure überantwortet. Inwieweit planerische Selbstverständnisse gefestigt sind, ob sie durch größere gesellschaftliche Trends geformt werden oder durch die Notwendigkeiten des jeweiligen planerischen Handlungsfeldes, inwieweit sie kollektiv geteilt sind oder individuell divergieren, wird nicht beantwortet.

Die zuvor formulierten Thesen sehen in den Planungsverständnissen eher komplexe Dispositionen, die in Auseinandersetzung mit dem Planungsumfeld ein vielschichtiges, aber auch begrenztes und voraussetzungsvolles Repertoire an handlungsleitenden Werten und Techniken mobilisieren und dabei letztere situationsadäquat kombinieren. Mit dem Einzug des kooperativen Handelns entfallen die vorangegangenen planerischen Selbstverständnisse nicht. Kooperatives Handeln etwa bedarf „der Abstützung durch traditionelle Steuerungsformen“ (Selle 1995: 241). Ebenso stehen auch heute deliberative und rationalistische Handlungsoptionen zur Verfügung und werden genutzt. Ausreichende strukturelle Handlungsfähigkeit vorausgesetzt, erweitert der Agonismus insofern das planerische Repertoire einerseits um die Möglichkeit, Konflikte zu analysieren und andererseits

in ihnen Partei zu ergreifen. Planung ist so nicht länger auf entweder sachliche Abwägung oder moderierende Haltung begrenzt. Die Protesttheorie wiederum kann die Konfliktanalyse schärfen. Gerade die Erkenntnis, dass Proteste mindestens implizit auch Lösungsvorschläge formulieren, mag in manchen Fällen gar zu bislang ungewohnten Allianzen zwischen Planenden und Protestierenden führen.

Es deutet sich jedoch auch an, dass die Nutzung unter dem Vorbehalt der grundsätzlichen Konflikthaftigkeit anders erfolgt als in Annahme einer herrschaftsfreien Kommunikation oder einer rationalen Beherrschbarkeit räumlicher Transformationsprozesse. In Umkehrung der Kritik am hyperrationalistischen Protestverständnis ließe sich dem aktuell vorherrschenden Planungsverständnis also vorhalten, dass das gesellschaftliche Leben nicht nur aus *agency*, sondern auch aus Strukturen besteht.

**Funding Information** This paper is based on research funded by the German Research Foundation (DFG).

**Competing Interests** The authors declare no competing interests.

**Acknowledgement** We would like to thank two anonymous reviewers for their helpful comments.

## Literatur

- Allmendinger, P.; Tewdwr-Jones, M. (2005): *Planning futures: New directions for planning theory*. London.
- August, V. (2022): *Understanding democratic conflicts: The failures of agonistic theory*. In: *European Journal of Political Theory*. <https://doi.org/10.1177/14748851221120120>
- 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*. In: *Planning Theory* 9, 4, 333–350. <https://doi.org/10.1177/1473095210373684>
- Barker, C. (2003): *Cultural Studies: Theory and Practice*. London.
- Bechmann, A. (1981): *Grundlagen der Planungstheorie und Planungsmethodik*. Bern.
- Becker, E.; Gualini, E.; Runkel, C.; Strachwitz, R. (2010): *Stadtentwicklung, Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement*. Stuttgart.
- Benz, A.; Zimmer, C. (2011): *Germany: Varieties of Democracy in a Federal System*. In: Hendriks, F.; Lindström, A.; Loughlin, J. (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford, 146–172. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199562978.003.0007>
- Bertram, G. (2019): „Aber nicht so!“: Theorie und Praxis, Ansprüche und Wirklichkeiten bürgerschaftlichen Pla-

- nungsprotests in Berlin 2005 bis 2015. Dissertation an der Universität Kassel.
- Bertram, G. (2021): „Bäume oder Beton?“ – Zur Bedeutung des Bildhaften im strategischen Framing lokalen Protests am Beispiel einer Kleingartenkolonie. In: Kanter, H.; Brandmayr, M.; Köffler, N. (Hrsg.): *Bilder, soziale Medien und das Politische*. Bielefeld, 125–148. <https://doi.org/10.14361/9783839450406-006>
- Bertram, G.F.; Altrock, U. (2020): Auf dem Weg zur Normalität: Planungsbezogener Protest und planerische Reaktionen. In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning* 78, 2, 185–201. <https://doi.org/10.2478/rara-2019-0059>
- Bertram, G.; Altrock, U. (2021): Wachstumsschmerzen. Kommunale Strategien und ihre Wirkungen. Berlin. = vhw-Schriftenreihe 30.
- Bonacker, T. (2009): Konflikttheorien. In: Kneer, G.; Schroer, M. (Hrsg.): *Handbuch soziologische Theorien*. Wiesbaden, 179–197. [https://doi.org/10.1007/978-3-531-91600-2\\_9](https://doi.org/10.1007/978-3-531-91600-2_9)
- Bonacker, T.; Schmitt, L. (2004): Politischer Protest zwischen latenten Strukturen und manifesten Konflikten. In: *Mitteilungsblatt des Instituts für Soziale Bewegungen* 32, 193–214.
- Bond, S. (2011): Negotiating a ‘democratic ethos’ moving beyond the agonistic-communicative divide. In: *Planning Theory* 10, 2, 161–186. <https://doi.org/10.1177/1473095210383081>
- Bude, H. (2011): Stuttgart 21 – reflexiv. In: *Mittelweg* 36, 3, 3–4.
- Castells, M. (1983): *The city and the grassroots. A cross-cultural theory of urban social movements*. London.
- Cohen, J. L. (1985): Strategy or identity. New theoretical paradigms and contemporary social movements. In: *Social Research* 52, 4, 663–716.
- Dahrendorf, R. (1994): *Der moderne soziale Konflikt. Essay zur Politik der Freiheit*. München.
- de Souza, M. L. (2006): Social movements as ‘critical urban planning’ agents. In: *City* 10, 3, 327–342. <https://doi.org/10.1080/13604810600982347>
- Durkheim, E. (1951 [1867]): *Suicide. A study in sociology*. New York.
- Eisinger, P. K. (1973): The conditions of protest behavior in American cities. In: *American Political Science Review* 67, 1, 11–28.
- Erman, E. (2009): What is wrong with agonistic pluralism? Reflections on conflict in democratic theory. In: *Philosophy and Social Criticism* 35, 9, 1039–1062. <https://doi.org/10.1177/0191453709343385>
- Flyvbjerg, B. (1998): *Rationality and power. Democracy in practice*. Chicago.
- Forester, J. (1982): Planning in the Face of Power. In: *Journal of the American Planning Association* 48, 1, 67–80. <https://doi.org/10.1080/01944368208976167>
- Forester, J. (1999): *The deliberative practitioner*. London.
- Fromm, E. (1945): *Die Furcht vor der Freiheit*. Zürich.
- Gamson, W. A. (1990): *The strategy of social protest*. Belmont.
- Geißel, B.; Thillman, K. (2006): Partizipation in Neuen Sozialen Bewegungen. In: Hoecker, B. (Hrsg.): *Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest*. Leverkusen, 159–183.
- Goodwin, J.; Jasper, J. M.; Polletta, F. (2005): Emotional Dimension of Social Movements. In: Snow, D. A.; Soule, S. A.; Kriesi, H. (Hrsg.): *The Blackwell Companion to Social Movements*. Oxford, 413–432. <https://doi.org/10.1002/9780470999103.ch18>
- Gualini, E. (Hrsg.) (2015): *Planning and Conflict: Critical Perspectives on Contentious Urban Developments*. London.
- Healey, P. (1992): Planning through debate. The communicative turn in planning theory. In: *Town Planning Review* 63, 2, 143–162. <https://doi.org/10.1215/9780822381815-011>
- Herkenrath, M. (2011): *Die Globalisierung der sozialen Bewegungen*. Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-93118-0>
- Hillier, J. (2003): ‘Agon’izing over consensus: Why habermasian ideals cannot be ‘Real’. In: *Planning Theory* 2, 1, 37–59. <https://doi.org/10.1177/1473095203002001005>
- Hochschild, A. R. (1983): *The managed heart. Commercialization of human feeling*. Berkeley.
- Innes, J. E.; Booher, D. E. (2015): A turning point for planning theory? Overcoming dividing discourses. In: *Planning Theory* 14, 2, 195–213. <https://doi.org/10.1177/1473095213519356>
- Jasper, J. M. (2004): A Strategic Approach to Collective Action: Looking for Agency in Social-Movement Choices. In: *Mobilization: An International Quarterly* 9, 1, 1–16. <https://doi.org/10.17813/mai.q.9.1.m112677546p63361>
- Klandermans, B. (1984): Mobilization and participation. Social-psychological expansions of resource mobilization theory. In: *American Sociological Review* 49, 5, 583–600.
- Kornhauser, W. (1959): *The Politics of Mass Society*. Glencoe.
- Kost, A. (2008): *Direkte Demokratie*. Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-19247-5>
- Kühn, M. (2021): Agonistic planning theory revisited: The planner’s role in dealing with conflict. In: *Planning Theory* 20, 2, 143–156. <https://doi.org/10.1177/1473095220953201>
- Lake, R. W. (1993): *Planners’ Alchemy Transforming*

- NIMBY to YIMBY: Rethinking NIMBY. In: *Journal of the American Planning Association* 59, 1, 87–93. <https://doi.org/10.1080/01944369308975847>
- Landau, F. (2021): Agonistic failures: Following policy conflicts in Berlin's urban cultural politics. In: *Urban Studies* 58, 12, 2531–2548. <https://doi.org/10.1177/0042098020949080>
- Larsen, J. L.; Frandsen, M. S. (2022): Urban Drama: Power Mediation in Antagonistic Copenhagen. In: *Urban Planning* 7, 3. <https://doi.org/10.17645/up.v7i3.5473>
- Lindblom, C. E. (1959): The science of “muddling through“. In: *Public Administration Review* 19, 2, 79–88.
- Maney, G. M.; Andrews, K. T.; Kutz-Flamenbaum, R. V.; Rohlinger, D. A.; Goodwin, J. (2012): An Introduction to Strategies for Social Change. In: Maney, G.M.; Kutz-Flamenbaum, R.V.; Rohlinger, D.A.; Goodwin, J. (Hrsg.): *Strategies for social change*. Minneapolis, xi–xxxviii.
- McAdam, D.; McCarthy, J. D.; Zald, M. N. (1988): *Social Movements*. In: Smelser, N. J. (Hrsg.): *Handbook of Sociology*. London, 695–737.
- McAdam, D.; Tarrow, S. G.; Tilly, C. (2001): *Dynamics of contention*. Cambridge.
- McAuliffe, C.; Rogers, D. (2020): Value pluralism in urban planning. In: *Planning Theory* 19, 2, 242–248. <https://doi.org/10.1177/1473095219900350>
- Menzl, M. (2014): Nimby-Proteste. Ausdruck neu erwachten Partizipationsinteresses oder eines zerfallenden Gemeinwesens? In: Gestring, N.; Ruhne, R.; Wehrheim, J. (Hrsg.): *Stadt und soziale Bewegungen*. Wiesbaden, 65–81. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-01398-1\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-658-01398-1_4)
- Messinger, S. (2015): Protest als Normalbetrieb der Demokratie. Über die Verflechtung von Protest und Kommunalpolitik in Oberfranken. In: Hensel, A.; Hiemann, R.; Kallinich, D.; Lorenz, R.; Müller-Stahl, R.; Rahlf, K. (Hrsg.): *Parteien, Protest und Populismus*. Stuttgart, 113–115.
- Mouffe, C. (2000): *Deliberative democracy or agonistic pluralism*. Wien. = Reihe Politikwissenschaft 72.
- Mouffe, C. (2013): *Agonistics: Thinking the world politically*. London.
- Nanz, P.; Fritsche, M. (2012): *Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen*. Bonn. = Schriftenreihe der Bundeszentrale für Politische Bildung 1200.
- Oberschall, A. (1973): *Social Conflict and Social Movements*. Englewood Cliffs.
- Othengrafen, F.; Sondermann, M. (2015): Konflikte, Proteste, Initiativen und die Kultur der Planung – Stadtentwicklung unter demokratischen Vorzeichen? In: Othengrafen, F.; Sondermann, M. (Hrsg.): *Städtische Planungskulturen im Spiegel von Konflikten, Protesten und Initiativen*. Berlin, 7–30. = *Planungsrundschau* 23.
- Paxton, M. (2019): *Agonistic democracy: Rethinking political institutions in pluralist times*. New York.
- Pløger, J. (2004): Strife: Urban planning and agonism. In: *Planning Theory* 3, 1, 71–92. <https://doi.org/10.1177/1473095204042318>
- Pollack, D. (2000): *Politischer Protest. Politisch alternative Gruppen in der DDR*. Opladen.
- Polletta, F.; Jasper, J. M. (2001): Collective identity and social movements. In: *Annual Review of Sociology* 27, 1, 283–305.
- Rittel, H. W.; Webber, M. M. (1973): Dilemmas in a general theory of planning. In: *Policy Sciences* 4, 2, 155–169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Rössel, J. (2002): Die klassische Konflikttheorie auf dem Prüfstand: Determinanten der Intensität und Gewaltbarkeit von sozialen Konflikten. In: *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie* 28, 1, 47–67. <https://doi.org/10.5169/seals-814396>
- Rucht, D. (2001): Protest und Protestereignisanalyse. Einleitende Bemerkungen. In: Rucht, D. (Hrsg.): *Protest in der Bundesrepublik. Strukturen und Entwicklungen*. Frankfurt am Main, 7–25.
- Rucht, D.; Neidhardt, F. (2002): Towards a ‚Movement Society‘? On the possibilities of institutionalizing social movements. In: *Social Movement Studies* 1, 1, 7–30. <https://doi.org/10.1080/14742830120118873>
- Rucht, D.; Ohlemacher, T. (1992): Protest Event Data. Collection, Uses and Perspectives. In: Diani, M.; Eyerman, R. (Hrsg.): *Studying collective action*. London, 76–106.
- Sager, T. Ø. (2012): *Reviving critical planning theory: Dealing with pressure, neo-liberalism, and responsibility in communicative planning*. London.
- Schaal, G. S.; Lemke, M.; Ritzi, C. (2014): Die Ökonomisierung der Politik in Deutschland: Eine vergleichende Politikfeldanalyse. Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-02620-2>
- Selle, K. (1995): Phasen oder Stufen? Fortgesetzte Anmerkungen zum Wandel des Planungsverständnisses. In: *RaumPlanung* 71, 237–242.
- Selle, K. (2013): Über Bürgerbeteiligung hinaus. Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Detmold.
- Snow, D. A. (2001): *Collective Identity and Expressive Forms*. Working Paper. Irvine.
- Snow, D. A.; Rochford, E. B.; Worden, S. K.; Benford, R. D. (1986): Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation. In: *American Sociological Review* 51, 4, 464–481.
- Strachwitz, R.; Priller, E.; Triebe, B. (2020): *Handbuch Zivilgesellschaft*. Berlin. = *Maecenata-Schriften* 18.
- Stuart, D. G. (1969): Rational urban planning: Problems and prospects. In: *Urban Affairs Review* 5, 2, 151–182.

- Susskind, L.E.; McKernan, S.; Thomas-Larmer, J. (Hrsg.) (1999): *The Consensus Building Handbook: A Comprehensive Guide to Reaching Agreement*. Thousand Oaks.
- Tarrow, S. G. (1993): Modular Collective Action and the Rise of the Social Movement. In: *Politics and Society* 21, 1, 69–90. <https://doi.org/10.1177/0032329293021001004>
- Tewdwr-Jones, M.; Allmendinger, P. (1998): Deconstructing Communicative Rationality: A Critique of Habermasian Collaborative Planning. In: *Environment and Planning A: Economy and Space* 30, 11, 1975–1989. <https://doi.org/10.1068/a301975>
- Tilly, C. (1978): *From mobilization to revolution*. Reading.
- Tilly, C. (2004): *Social movements, 1768-2004*. Boulder.
- Trapenberg Frick, K. (2021): No permanent friends, no permanent enemies: Agonistic ethos, tactical coalitions, and sustainable infrastructure. In: *Journal of Planning Education and Research* 41, 1, 62–78. <https://doi.org/10.1177/0739456X18773491>
- Wiechmann, T. (Hrsg.) (2019a): *ARL Reader Planungstheorie. Band 1: Kommunikative Planung – Neoinstitutionalismus und Governance*. Berlin. <https://doi.org/10.1007/978-3-662-57630-4>
- Wiechmann, T. (Hrsg.) (2019b): *ARL Reader Planungstheorie. Band 2: Strategische Planung – Planungskultur*. Berlin. <https://doi.org/10.1007/978-3-662-57624-3>
- Willis, M. (2019): *On agonism and design: Dialogues between theory and practice*. Dissertation, University of Trento.
- Yamamoto, A. D. (2018): The enemy within: The dangers of Chantal Mouffe’s figure of the adversary to the democratic task of agonistic planning. In: *Planning Theory* 17, 4, 551–567. <https://doi.org/10.1177/1473095217736087>
- Zald, M. N.; Ash, R. (1966): Social Movement Organizations: Growth, Decay and Change. In: *Social Forces* 44, 3, 327–341.