

Planungskonflikte in der pluralistischen Demokratie

Markus Hesse, Manfred Kühn

Received: 1 February 2023 ■ Accepted: 17 May 2023 ■ Published online: 31 August 2023


Zusammenfassung

Dieser Beitrag setzt sich auf der Basis einer internationalen Literaturübersicht mit Planungskonflikten in der pluralistischen Demokratie auseinander. Unser Ziel ist es, den Stand der Forschung zum Umgang der räumlichen Planung mit Konflikten nachzuzeichnen. Außerdem wird die Entwicklung von Planungsparadigmen mit dem Fokus auf dieses Thema reflektiert. Dazu werden zunächst einige Grundlagen zu Konflikt und Konfliktaustragung in der räumlichen Planung dargestellt. Daraufhin wird das kollaborative Planungsparadigma, das bis heute in Planungstheorie und -praxis hegemonial erscheint, kritisch auf seinen Umgang mit Konflikten hin betrachtet. Anschließend wird unter Bezugnahme auf die Arbeiten der Politikwissenschaftlerin Chantal Mouffe die agonistische Planungstheorie vorgestellt. Die agonistische Planung reklamiert für sich eine dezidierte Auseinandersetzung mit Konflikt, was sie für dieses Thema besonders relevant macht. Vor diesem Hintergrund wird diskutiert, unter welchen Bedingungen die agonistische Planung praktische Relevanz für die Bearbeitung von Konflikten haben kann bzw. wie dies in der Planungspraxis verbessert werden kann.

Schlüsselwörter: Planungstheorie ■ Konflikt ■ kollaborative Planung ■ agonistische Planung ■ Demokratie

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

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

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

Planning conflicts in the pluralistic democracy

Abstract

This paper deals with planning conflicts in the pluralistic democracy, based on an international literature review. The aim is to trace the state of research on how spatial planning deals with conflicts. Moreover, we reflect upon the development of major planning paradigms with regard to this topic. To this end, some basics on conflict and conflict resolution in spatial planning are presented. The collaborative planning paradigm, which appears hegemonic in planning theory and practice until today, is then critically discussed with regard to its handling of conflicts. Subsequently, agonistic planning theory is introduced with reference to the work of political scientist Chantal Mouffe. This concept claims to deal specifically with conflict, which renders it particularly relevant for this topic. In conclusion, the paper reflects on the extent to which agonistic planning can have practical relevance for the regulation of conflicts and how this can be achieved in contemporary planning practice.

Keywords: Planning theory ■ Conflict ■ Collaborative planning ■ Agonistic planning ■ Democracy

1 Einleitung

An die raumbezogene Planung wird häufig der Anspruch herangetragen, Beiträge zur Lösung von Konflikten und zur Austragung der ihnen zugrunde liegenden politischen Kontroversen zu leisten. Dies gilt in besonderer Weise für die pluralistische Demokratie, deren Institutionen nicht nur rationale Problemlösungen anstreben, sondern dabei auch politisch inklusiv vorgehen wollen. Während diese normativen Grundlagen im Kern unbestritten sind, werden sie in der Praxis jedoch durchaus infrage gestellt. Dies gilt auch für die Stadt- und Raumplanung, die verstärkt mit komplexen

Aufgaben der Konfliktbewältigung konfrontiert ist (Othen- grafen/Reimer/Sondermann 2015; Bertram/Altrock 2020). Zu den empirischen Fällen, die diesbezüglich im Fokus der Öffentlichkeit stehen, gehören industrielle oder infrastruk- turelle Großprojekte (etwa das Bahnhofprojekt Stuttgart 21 oder die Ansiedlung von Tesla in Brandenburg), die Infrastrukturen für die Energiewende (wie z. B. der Bau von Windenergieanlagen, gegen die Anlieger oder Natur- schutzverbände regelmäßig Einwände erheben), oder die wachsende Nachfrage nach Siedlungsraum in Großstädten, die den Bebauungsdruck auf Freiflächen verstärkt hat (et- wa am Tempelhofer Feld in Berlin). Diese Konflikte haben gemeinsam, dass sie die Planungsakteure einem Dilemma aussetzen: Einerseits wird die Beschleunigung von Geneh- migungsverfahren gefordert – nicht nur um Partikularinter- essen zu bedienen, sondern auch um gemeinwohlorientier- te Ziele wie Klimaschutz, Energiewende oder Wohnungs- bau zu erreichen. Andererseits steigen die Ansprüche an die Partizipation der Öffentlichkeit, die in vielen Ländern gesellschaftlich breit verankert und gesetzlich durchaus gut abgesichert ist. Partizipative Ansätze haben jüngst durch den Einsatz digitaler Formate noch an Breite und Relevanz gewonnen. Es wird aber auch eine grundlegende Revision der Bürgerbeteiligung eingefordert (Selle 2019).

Dieses Dilemma signalisiert, dass Konflikt und Konsens womöglich neu ausbalanciert werden müssen, auch in der Praxis der räumlichen Planung. Unter „Konflikten“ verste- hen wir Akteurkonstellationen, bei denen gegensätzliche In- teressen, Ziele oder Wertvorstellungen aufeinandertreffen und miteinander kämpfen (lateinisch *confligere*: „zusam- mentreffen, kämpfen“). Unter „Konsens“ verstehen wir Kon- stellationen, bei denen Akteure zu bestimmten Fragen über- einstimmen, um akzeptierte Entscheidungen durch die Poli- tik zu ermöglichen. Damit werden gleich zwei Grundtatbe- stände der räumlichen Planung, die für die jüngere Entwick- lung dieser Disziplin in Theorie und Praxis konstituierend sind, neu verhandelt: erstens die immanente Aufgabe der Planung, konkurrierende Nutzungsansprüche an den Raum auf rationale Weise zu bearbeiten und die zugrunde liegen- den Interessenkonflikte konstruktiv zu regeln; zweitens der Anspruch, die Zivilgesellschaft im Prozess der Problembe- arbeitung substanziell zu beteiligen. Wenn es stimmt, dass tradierte Formen der Beteiligung an Grenzen stoßen und ‚mehr Beteiligung‘ oder direkte Bürger- bzw. Volksentschei- de in pluralistischen Demokratien nicht notwendigerweise zur Befriedung von Konflikten beitragen, dann stellt sich die Frage, wie das unter heutigen Bedingungen gelingen kann. Schließlich wird in vielen Ländern beobachtet, dass zivilgesellschaftliche Partizipation nicht nur in den Blick partikularer Interessenvertretung, sondern auch von populistischen Akteuren geraten ist (vgl. Radtke/Canzler/Schreurs

et al. 2019). Anstatt Konflikte zu lösen, kann auf diese Weise gesellschaftliche Polarisierung gefördert werden.

Bisher wurde die gestiegene Relevanz von Konflikten im Planungsdiskurs vor allem durch Ansätze der agonistischen Planung aufgegriffen (Hillier 2003; Gualini 2015; Pløger 2018) – primär im Rahmen einer theorieorientierten Debat- te, die ihren Ausgangspunkt im akademischen Diskurs hat. Diese Ansätze sehen, in Anlehnung an die Politikforsche- rin Chantal Mouffe, Konflikte in pluralistischen Demokra- tien als immanent und positiv an, als produktive Ressource auf der Suche nach Problemlösungen. Sie grenzen sich mit dieser Position von konsensorientierten Ansätzen der kol- laborativen Planungstheorie ab (Bäcklund/Mäntysalo 2010: 343). Danach kommt es darauf an, antagonistische Kämpfe zwischen „Feinden“ in agonale Auseinandersetzungen zwi- schen „Gegnern“ zu verwandeln und einen „*konflikthaften* Konsens“ (Mouffe 2014: 30) herzustellen. Als Vorausset- zung für die „Zähmung“ antagonistischer Konflikte gilt die Akzeptanz von Regeln der Konfliktaustragung durch die Konfliktgegner (Dahrendorf 1994).

Eine solche Konfliktorientierung scheint indes nicht zur aktuellen Praxis zu passen, die stark durch die kollaborati- ve Planung und dort durch die kommunikative Erzeugung von Konsens geprägt ist. Zudem scheinen Politik und Pla- nung heute auch von Strategien der Postpolitik bzw. Postde- mokratie geprägt zu sein, das heißt einem entpolitisierten Modus des Interessenausgleichs zu folgen (vgl. Mössner 2016), anstatt sich der harten Austragung von Interessen- konflikten zu stellen. Im Kern wurden agonistische Ansätze bisher nicht darauf geprüft, inwiefern sie die Planung qualifizieren können, auch in der Praxis produktiv mit Kon- flikten umzugehen. Dadurch könnten die Planungsakteure nicht nur schneller zu robuster Entscheidungsfindung kom- men, sondern mittelbar auch die pluralistische Demokratie stärken.

Der vorliegende Beitrag hat das Ziel, auf der Basis einer Literaturlauswertung einen Überblick über das Thema pla- nungsbezogener Konflikte und die agonistische Planungstheorie zu geben: Es geht um die leitende Frage, wie Kon- flikte in Planungstheorie und -praxis ausgetragen und ge- regelt werden und welche Planungsparadigmen dabei Ori- entierung geben können. Im Kern geht es bei Planungs- konflikten oft um die Regelung der Nutzung von Flächen, hinter der verschiedene, oft gegensätzliche Interessen ste- hen. Unsere Rekonstruktion beginnt daher mit der systema- tischen Analyse von Nutzungskonflikten in der räumlichen Planung; Referenzräume dafür sind überwiegend Westeuro- pa und Nordamerika. Im nächsten Kapitel wird das Konzept der kollaborativen Planung (wieder) besichtigt. Es wird hier auf seine Möglichkeiten und Grenzen zur Konfliktaustra- gung befragt. Danach wird das Konzept der agonistischen Planungstheorie kritisch diskutiert, vor allem hinsichtlich

der Erwartung, Planungskonflikte konstruktiv zu bearbeiten bzw. die Praxis in diese Richtung zu inspirieren. Der Beitrag schließt mit ersten Überlegungen dahingehend, unter welchen Bedingungen die räumliche Planung effektiver mit der Kategorie Konflikt umgehen könnte als bisher.

2 Konflikt und Konfliktaustragung in der räumlichen Planung

„The complexity, uncertainty, and change that is endemic in many conflicts has seriously strained planning systems and congested the administrative procedures through which they are implemented“ (Gresch/Smith 1985: 166).

Der Umgang mit Konflikten ist ein zentrales Thema unter den Zielen und Aufgabenfeldern räumlicher Planung (Othengrafen/Reimer/Sondermann 2015; Fürst 2018). Neben der Vorausschau in die Zukunft und dem Entwurf normativer Leitideen ist die Regelung von Nutzungskonflikten ein konstituierendes Element von Planung (Fürst 2005). Der Umgang mit Interessen- und Nutzungskonflikten und ihnen zugrunde liegenden wirtschaftlichen, sozialen oder politischen Motiven gehört zum Kernrepertoire jeder Planungspraxis und prägt auch das Planungsrecht (Durner 2005; Durner 2023). Diese Aussage lässt sich retrospektiv auf die verschiedenen Stadien in der Entwicklung von räumlicher Planung beziehen, ebenso wie Beiträge zur Konfliktlösung von den planerischen Akteuren auf den unterschiedlichsten Maßstabsebenen erwartet werden. Die Herausforderung ‚Konflikt‘ macht die Planung zu einem genuin politischen Projekt und die Tatsache, dass im konkreten Einzelfall in der Regel verschiedene Konflikte komplex miteinander verschränkt sind, macht die Realisierung dieser Anforderungen durch die Planung politisch voraussetzungsvoll.

Nutzungskonflikte bzw. widerstreitende normative Orientierungen der Planung lassen sich auf mindestens zwei Ebenen verorten: zum einen als interne und immanente Rahmenbedingung der Planungspraxis, zum anderen als Resultat der Auseinandersetzung mit politischen Ideen und Leitbildern, die auf die Planung einwirken. Darüber hinaus ist es oft die Planung selbst, die Konflikte evoziert. Die planungspraktische Aufgabe ergibt sich aus der Verpflichtung der Planungsakteure zum Ausgleich konkurrierender Raumansprüche (Fürst 2018). Sie ist der räumlichen Planung auf den unterschiedlichsten Maßstabsebenen im Prinzip *de jure* eingeschrieben, auch wenn sie *de facto* sehr verschieden konkretisiert wird. So äußert sich das Baugesetzbuch (BauGB) in Deutschland nicht explizit zum Gegenstand der (räumlichen) Nutzungskonflikte. Es formuliert allerdings in § 1 Abs. 7 eine Aufgabe: „Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die öffentlichen und privaten Belange gegen-

einander und untereinander gerecht abzuwägen.“¹ Die gerechte Abwägung wird damit zu einem zentralen Instrument des Interessenausgleichs, die aber in der Planungsforschung bisher wenig Beachtung gefunden hat (Selle 2019: 31). Da die Abwägung in der Phase zwischen der Beteiligung der Öffentlichkeit und der Entscheidung stattfindet, kommt ihr in Planungsverfahren eine wichtige Bedeutung für die Konfliktregulierung zu. Abwägungsdefizite gefährden die Rechtssicherheit von Plänen und verlagern Konflikte in die Gerichte. Das Raumordnungsgesetz formuliert den Umgang mit Konflikten sehr konkret als Ausgleich konkurrierender Anforderungen. So heißt es bereits in § 1 Abs. ROG „Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung“, dass „unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden *Konflikte* auszugleichen“ sind.² Simmie (2001: 385) nennt vier verschiedene Kategorien von Konflikt, die sich in der konkreten Planung der Bodennutzung stellen. Dabei geht es um die Auseinandersetzung von privaten mit öffentlichen Interessen, um die spezifischen Interessen privater Träger gegenüber denjenigen öffentlicher Institutionen, um die Verfügungsrechte des Privateigentums versus planerische Regulierung – schließlich geht es in Marktwirtschaften bzw. offenen Gesellschaften in aller Regel um den Konflikt zwischen Markt und Plan.

Im Rahmen eines Entscheidungsmodells hat Nijkamp (1980) unterschiedliche Zielsysteme als Auslöser von Konflikten identifiziert. Dabei treten Konflikte erstens auf, wenn eine Organisation unterschiedliche, miteinander konkurrierende Ziele verfolgt. Dieses Bild wird zweitens kompliziert, wenn mehrere Akteure auf einer Ebene involviert sind und jeweils konkurrierende Ziele einbringen. Drittens treten Konflikte als Ausdruck der Arbeitsteilung im politisch-administrativen Mehrebenensystem auf, in klassischer Weise zwischen Staat und kommunaler Ebene. Schließlich entstehen Konflikte durch konkurrierende zeitliche Orientierungen, sehr häufig als Auseinandersetzung zwischen kurz- und langfristigen Zielen, etwa hinsichtlich einer nachhaltigen Entwicklung. Diese Kategorisierung von möglichen Konflikten kann ergänzt werden um den Einfluss sektoraler Faktoren, die vor allem dann wirksam werden, wenn bestimmte Felder der Raumentwicklungspolitik über mehr Durchsetzungsmacht verfügen als andere.

¹ Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 4. Januar 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 6) geändert worden ist.

² Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 88) geändert worden ist. Hervorhebung durch die Autoren.

Der konkrete Umgang mit Nutzungskonflikten schlägt sich in einer großen Bandbreite von Rechtsetzungen, förmlichen und informellen Maßnahmen und Strategien der Planung nieder, insbesondere bei der Durchführung von Verfahren zur Regelung der Bodennutzung. Vor allem im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung sind positive und negative Festlegungen zu treffen; beides führt in pluralistischen Gesellschaften zwangsläufig zu Konflikt. Gleiches gilt für die Abstimmung konkurrierender Ziele im staatlichen Aufgabenvollzug, etwa wenn Regionalplanung den Spielraum kommunaler Selbstverwaltung einschränkt. Auch die Setzung von Standards und Kriterien für die Errichtung relevanter Infrastrukturen oder den Betrieb von Anlagen, die Umwelt oder Gesundheit beeinträchtigen können, ist Quelle stetiger Konflikte. Sie können heute nicht mehr primär per hoheitlicher Verfügung gelöst werden, sondern setzen ausgefeilte Verhandlungssysteme voraus. Diese Entscheidungen werden zunächst auf jeweils genau definierten Ebenen im politisch-administrativen System getroffen. Faktisch sind sie jedoch abhängig von der Meinungsbildung im politischen Raum und in der Öffentlichkeit. Werden gegen getroffene Entscheidungen formale Einsprüche erhoben, verlagert sich die Konfliktaustragung auf die Rechtsprechung.

Auf einer zweiten, politisch-programmatischen Ebene gehen Planungs- und Nutzungskonflikte auch auf verschiedene Weltansichten und Wertvorstellungen der beteiligten Akteure zurück. Entsprechend hat es in der Bau- und Planungsgeschichte der Bundesrepublik immer wieder politische Kontroversen gegeben, die Ausdruck von Zielkonflikten waren und konkurrierende planerische Praktiken hervorgebracht haben. So waren städtebauliche Leitideen zur Zeit des Wiederaufbaus im Deutschland der Nachkriegszeit zwischen dem Aufbruch zu einer modernen, funktional gegliederten Stadtlandschaft einerseits und der Rekonstruktion tradierter Stadtgrundrisse und Bauformen andererseits positioniert (vgl. Albers 1969). Diese Ziele wurden durchaus kontrovers diskutiert, wenn sie auch in der Umsetzung durch die Praxis eher pragmatisch und selten als sich jeweils ausschließende Orientierungen verstanden wurden. Der Disput zwischen Neubau und Bestand gewann in der Planungspraxis seit den 1970er-Jahren an Relevanz, als sich die Zivilgesellschaft gegen Flächensanierungen zur Wehr setzte und Denkmalschutz, Bestandspolitik sowie Beteiligung legislativ verankert wurden.

Konfliktreiche Auseinandersetzungen kennzeichnen auch den Umgang mit Eigentum an Grund und Boden im Bau- und Raumordnungsrecht sowie der Städtebaupolitik. In den 1970er-Jahren wurde im Deutschen Bundestag lebhaft über die Sozialpflichtigkeit dieser Eigentumskategorie gestritten. Die Gewährleistung eines verbesserten Zugangs für Wohnraum durch den Staat wurde von der einen Seite ebenso ve-

hement gefordert, wie von der anderen Seite abgelehnt (vgl. Vogel 2019). Initiativen im Schnittpunkt von Politik und Wissenschaft haben dem Thema Boden wieder Resonanz verschafft (Bunzel/Pätzold/zur Nedden et al. 2017; Hertweck 2020). Extrem konfliktträchtig und insofern eine Daueraufgabe der Stadtpolitik und -planung ist der Umgang mit Mobilität und Verkehr. Es gibt wohl nur wenige Handlungsfelder, die so strittig erscheinen wie der Verkehr. Programatische Beharrungskräfte gegenüber denkbaren Politikkonzepten sind manifest, denn jede Strategie basiert demoskopisch auf dünnem Eis, macht jede Entscheidung umkämpft. Auch die Bewältigung von Flucht und internationaler Migration in Städte ist von wiederkehrenden Konflikten geprägt (Domann/Nuissl/Schmiz 2023). Sie demonstriert zudem das Dilemma, mit lokalen Strategien auf übergeordnete Entwicklungen zu reagieren. Ähnlich stellt sich das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung dar (vgl. Godschalk 2004; Jabaeren 2004), das nicht nur mit Umsetzungsbarrieren konfrontiert ist, sondern aufgrund seiner Mehrdimensionalität immanente Zielkonflikte aufweist, bei denen ökologische, ökonomische und soziale Interessen miteinander konkurrieren. Das Leitbild stellt hohe Anforderungen an jede Konfliktbearbeitung.

Analysen der Geographie (Janelle/Millward 1976), Planungsforschung (Forester 1989; Hoch 1990) oder der raumbezogen arbeitenden Sozialwissenschaften (Castells 1972; Kaiser 1978; Glennerster 1981) haben das Thema Konflikt frühzeitig in Planungstheorie und -praxis aufgeworfen. Auch wurde die ubiquitäre Präsenz von Konflikt in der Planung bestätigt: „Conflict over land development is not limited to major urban centers where intense activities foster rapid change. Throughout the nation, whether urban or rural, issues such as zoning, highway location, the building of public facilities like schools, or the placement of utility lines arouse conflict“ (Kaiser 1978: 18–19).

In seiner Studie über die Entstehung der Vorstadt Levittown auf Long Island im Bundestaat New York, USA, Ende der 1950er-/Anfang der 1960er-Jahre hat der Soziologe Herbert J. Gans ein außergewöhnlich eindrückliches Portrait eines suburbanen Wohnstandorts im Werden gezeichnet. Neben den diversen Motiven, Interessenlagen und Prozessdynamiken der maßgeblichen Akteure werden auch Konflikte im sozialen Gefüge von Levittown thematisiert: „Like the rest of the country, Levittown is beset with conflict: class conflict between the lower middle-class group and the smaller working and upper middle-class groups; generational conflict between adults, children, adolescents, and the elderly. The existence of conflict is no drawback, but the way conflict is handled leaves much to be desired. Levittowners, like other Americans, do not really accept the inevitability of conflict. Insisting that a consensus is possible, they only exacerbate the conflict, for each group

demands that the other conform to its values and accept its priorities“ (Gans 1967: 413). Das heißt: Konflikt ist im Prinzip unausweichlich, muss angenommen werden, wohingegen das Beharren auf Konsens das Problem nicht automatisch löst, womöglich auch verschärfen kann. Der Autor zieht zudem eine Verbindung zwischen dem Unwillen der Levittowners, sich einerseits produktiv mit der Kategorie Konflikt auseinanderzusetzen und ihrer konstatierten Unfähigkeit andererseits, Pluralismus auszuhalten (Gans 1967: 414). Auch hier hat Gans Weitsicht bewiesen: Der Eskapismus suburbaner Milieus – Stadtflucht als Strategie zur Konfliktvermeidung – gehört zu den wirkmächtigen Narrativen in der Erklärung von Sub- und Exurbanisierung.

Der Forschungsstand zum Thema „Konflikt in der räumlichen Planung“ wurde in jüngster Zeit spürbar ausgebaut (vgl. Pullan/Baillie 2013; Gualini 2015; Eraydin/Frey 2018; Kleniewski/Thomas 2019). Das Feld planerischer Konflikte lässt sich bezogen auf die Akteurstellungen in Anlehnung an Simmie (2001) systematisieren. Planungsprobleme

entstehen in Abhängigkeit vom konkreten Gegenstand, den jeweils konfligierenden Zielen und Interessen der beteiligten Akteure sowie den institutionellen Regeln und Kompetenzen, diese Konflikte zu bearbeiten bzw. aufzulösen. Klassische Konfliktkonstellationen sind durch den Antagonismus von Markt und Plan einerseits und die widerstreitenden Interessen von privaten und öffentlichen Akteuren andererseits geprägt. Dies gilt für die hoheitliche Planungs- und Genehmigungspraxis, bei der staatliche bzw. kommunale Institutionen den Verfügungsraum privater Akteure begrenzen. Zudem ist hier innerhalb des Akteurspektrums zu differenzieren, denn weder sind alle öffentlichen Institutionen gleich zu behandeln, noch sind die Interessen aller privaten Akteure deckungsgleich. Im Fall interkommunaler Konflikte sind primär Träger öffentlicher (kommunaler) Belange tangiert. Nicht selten kontrastieren die Ziele und Interessen lokaler Ebenen mit denen anderer öffentlicher Akteure (etwa des Staates), dessen übergeordnete politische Ziele sich als Maßstabsproblem auf das lokale *setting* auswirken. Bei

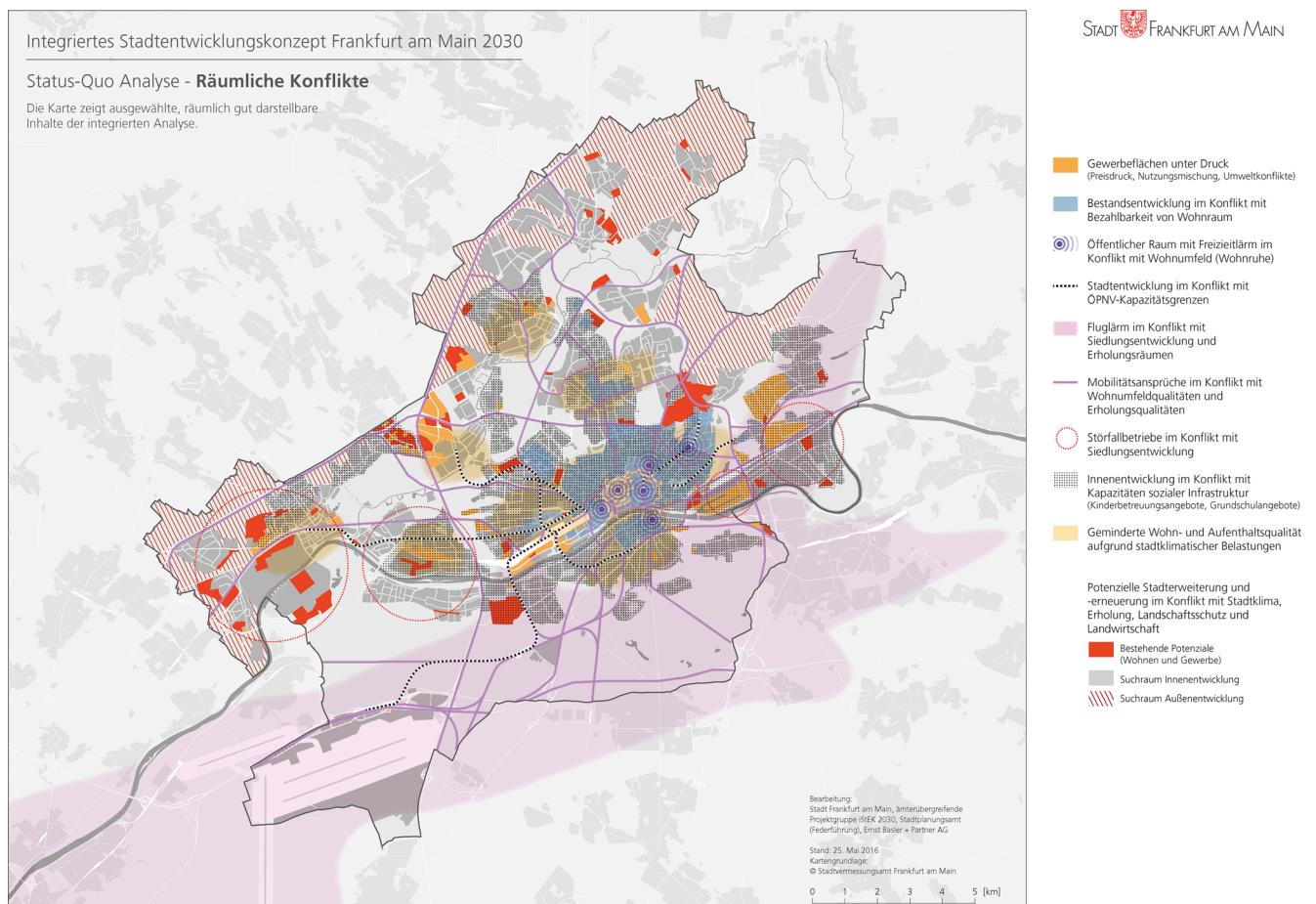


Abbildung 1 Räumliche Konflikte in Frankfurt am Main
Quelle: Stadt Frankfurt am Main (2016: 66)

unternehmerischen Ansiedlungen sind immer auch die Interessen der Bestandsbetriebe relevant, werden also private gegen andere private Interessen in Stellung gebracht. Fragen der Umnutzung oder Verdichtung im Baubestand werfen in aller Regel nicht nur Klärungsbedarf zwischen privaten und öffentlichen bzw. hoheitlichen Akteuren auf, sondern auch zwischen Bewohnerinnen und Bewohnern (etwa Eingesessenen und Neubürgerinnen und Neubürgern), die stark abweichende Interessen haben können. Infrastrukturelle Großprojekte provozieren infolge der Kumulation von Realisierungsdauer, Kosten, Risiken und Wirkung planungs- bzw. raumbezogene Konflikte par excellence. Sie demonstrieren zugleich die komplexe Überlagerung konkurrierender Interessen (Investoren, Betreiber, lokale Behörden, Staat, Zivilgesellschaft), die sehr hohe Anforderungen an die planerische Konfliktbearbeitung stellt.

Eine solche Analyse legt nahe, dass Planungskonflikte nahezu ubiquitär verbreitet sind, auch wenn die Terminologie des Konflikts und entsprechende Inhalte in einschlägigen Planungsdokumenten selten explizit gemacht werden. In den Arbeiten der Stadt Frankfurt am Main zum Stadtentwicklungskonzept 2030 findet sich eine kartografische Darstellung, die diese Vermutung auf vorzügliche Weise illustriert (vgl. Abbildung 1). Unter den zentralen Themen sind Innen- und Außenentwicklung, bezahlbares Wohnen sowie Mobilität. Die größte Flächenausdehnung bringt Konflikte, die aus dem Betrieb des Flughafens resultieren. Diese Zusammenstellung ist instruktiv für die Praxis, demonstriert aber auch die Größe der Herausforderung für die Planung. In den nächsten Kapiteln werden zwei Planungsparadigmen vorgestellt, die damit sehr unterschiedlich umgehen.

3 Das kollaborative Planungsparadigma

„Conflicts over what we want local environments to be like are a routine part of our experience.“ (Healey 1997: 31)

Der Umgang mit Konflikten in der planerischen Praxis und die planungstheoretische Reflexion darüber werden im kollaborativen Planungsparadigma thematisiert, das aus der Kritik am rationalen Planungsmodell entstanden ist. Unter den verschiedenen Ansätzen, die in diesem paradigmatischen Kanon vorgelegt wurden, seien hier stellvertretend die Arbeiten von Patsy Healey rezipiert (vgl. insbesondere Healey 1992, 1996, 1997). Ihr Ansatz fällt unter vergleichbaren Arbeiten nicht nur als programmatisch umfassendes Vorhaben auf, sondern wurde auch intensiv kritisch kommentiert (vgl. Tewdwr-Jones/Allmendinger 1998; Huxley 2000; Huxley/Yiftachel 2000; Brand/Gaffikin 2007). Schließlich liegt auch eine persönliche Reflexion dieses Konzepts durch die

Autorin selbst vor (Healey 2003), an der sich eine Bewertung orientieren kann. Im planerischen Diskurs wurde dieser Ansatz wiederholt auf seine Elemente Kommunikation und Partizipation reduziert. Wir verwenden hier den auch von Healey selbst genutzten Begriff der „kollaborativen“ Planung gegenüber der „kommunikativen“ Planung, da das Programm als Kombination von institutionellen Überlegungen mit kommunikativen Verfahren begründet wurde: „The activity of planning, as a conscious policy-driven effort to insert a strategic, long-term, interrelating viewpoint into governance processes, has the capacity to assist the task of relational capacity-building by its role in informing political communities about the range of stakeholders and about how they like to discuss issues; by its role in helping to shape arenas where stakeholders can meet; and by helping those involved work out what it means to build new collective ways of thinking and acting, to reframe and re-structure their ways of proceeding. [...] The result is a process of *collaborative planning*“ (Healey 1997: 312). Einen zentralen Platz nehmen *Governance*-Strukturen sowie politisch-administrative Praktiken ein (Healey 1997: 34). Damit wird auch dem dezidiert politischen Charakter von Planung Rechnung getragen.

Das kollaborative Paradigma wird oft als im gegenwärtigen Planungsdiskurs hegemonial wahrgenommen (Fürst 2018; Wolff 2020). Vor allem hinsichtlich seiner kommunikativen Instrumentierung beansprucht es, ein Problem zu lösen, das sich in einer wachsenden Diskrepanz zwischen Theorie und Praxis der Planung geäußert hat; auch wurde die als unzureichend geltende Implementierung bzw. Wirkung der räumlichen Planung zum Anlass für eine Neupositionierung genommen. Dieses Planungsverständnis setzte, neben einer Kontextualisierung des Gegenstands räumlicher Planung, auf einen neuen Blick auf Planungsverfahren und institutionelle *settings*. Dagegen standen die eigentlichen Inhalte der Planung weniger im Mittelpunkt. Da die zentralen Bausteine dieses Planungsparadigmas weitgehend bekannt sind, sollen hier Begründungszusammenhang und Kritik kurz resümiert werden. Beide Aspekte legen die epistemologische Basis für eine Diskussion der agonistischen Planungstheorie.

Die Entwicklung des kollaborativen Planungsparadigmas geht auf intensive Debatten innerhalb und außerhalb der planungswissenschaftlichen Communities zurück, die vor allem im anglophonen Sprach- bzw. Wissenschaftsraum geführt wurden (vgl. ausführlich Hoch (1990); Innes/Booher (2004); Lane (2005); Silver/Scott/Kazepov (2010); Brownill/Inch (2019) sowie die Beiträge zur Würdigung der Arbeit von Arnstein (1969); vgl. Slotterback/Lauria 2019). Der Ausgangspunkt der kollaborativen Planung liegt in der krisenhaften Entwicklung der gebauten und natürlichen Umwelt in den Industrieländern im letzten

Viertel des 20. Jahrhunderts. Sie wurde begleitet von der Wahrnehmung, dass die raumbezogene Planung diesen Herausforderungen aufgrund veränderter wirtschaftlicher und politischer Gegebenheiten nicht (mehr) hinreichend gewachsen sei. Ausgehend von den klassischen Regelungsinhalten der Planung – Steuerung der Bodennutzung, Errichtung von Infrastrukturen – wurden die Entwicklungsplanung für wirtschaftliches Wachstum, die Gestaltung der gebauten Umwelt, schließlich die Organisation der öffentlichen Verwaltung kritisch reflektiert. Allen drei Feldern unterliegt eine technisch-ökonomische Rationalitätsannahme, die seit den 1970er-Jahren infrage gestellt wurde. Vorannahmen über die Prognostizierbarkeit, Planbarkeit und Linearität der Entwicklung moderner Gesellschaften wurden zunehmend bezweifelt, während konkurrierende Logiken und Interessen, vor allem privater Akteure, an Bedeutung gewannen. Der Wandel im politischen System sorgte zugleich für eine Legitimationskrise interventionistischer Politik, die auch die Handlungsspielräume der klassischen hoheitlichen Planung begrenzt (vgl. Fürst 2005).

Healey beschreibt das Dilemma der rationalen Planung als generelles Problem interventionistischer Politik, deren Kontext sich radikal verändert habe, unter anderem weil ihre Rationalitätsannahmen nicht mehr zutreffen: „Its context is the dilemma faced by all those committed to planning as a democratic enterprise aimed at promoting social justice and environmental sustainability. The dilemma is that the technical and administrative machineries advocated and created to pursue these goals are based on a narrow and dominatory scientific rationalism“ (Healey 1992: 143). Diese Kritik am rationalen Planungsmodell wurde auch aus dem libertär-konservativen Milieu geäußert, das von einem „Mythos“ des rationalen Planens sprach (Webber 1983: 89): „The classical model of rational planning is fundamentally flawed. It assumes widespread consensus on goals, causal theory sufficiently developed as to permit prediction, and effective instrumental knowledge. None of these conditions pertains.“

Als Reaktion auf diese Probleme nimmt das kollaborative Paradigma zwei spezifische Blickwinkel ein: Zum einen wird für ein umfassendes, sozioökonomisches und auch nicht-technisches Verständnis der Planung plädiert, zum anderen wird ein Schwerpunkt auf die institutionellen Bedingungen und Praktiken gelegt, die eine effektive Planung erfordern. Damit soll nicht nur die Spannweite der Planung bezogen auf Problemsicht und strategische Optionen erweitert werden. Es geht auch darum, die Bedingungen zur Bearbeitung von Konflikten zu verbessern. Im Kern unterstellt das kollaborative Planungsparadigma eine intersubjektive, kommunikative Rationalität der Planung. Eckpunkte dieses Paradigmas lassen sich wie folgt zusammenfassen (Healey 1992): Planung wird als interaktiver, interpretativer

Prozess verstanden, dessen Ausgangspunkt in gesellschaftlich geteilten Diskurszusammenhängen liegt. Derart „interkommunikative“ Planung baut auf einem pluralistischen Politikverständnis und gegenseitigem Respekt auf. Sie ist nicht nur (Sozial-)Technologie, sondern produziert bzw. setzt die Arenen voraus, in denen sie agiert. Dabei werden zunächst alle Belange als prinzipiell legitimer Gegenstand des Verfahrens aufgefasst. Inspiriert durch Ideen der deliberativen Demokratie nach Habermas werden Kriterien wie Integrität, Legitimität und Wahrheit in die Debatte eingebracht. Konfliktbearbeitung erfolgt hier durch Rekonstruktion, Artikulation und den Ausgleich der jeweils verfolgten Interessen. Konsensfindung ist der zentrale Hebel, durch den kommunikative Verständigung (der Überzeugungskraft des ‚besseren Arguments‘ folgend) sowie eine bessere Planung institutionell abgesichert werden sollen.

Die Attraktivität dieses Programms für die Planungsfor-schung liegt nicht nur in seiner gesellschaftstheoretischen Fundierung, die den Planungsdiskurs anschlussfähig gemacht hat an den als beschleunigt wahrgenommenen sozialen und ökonomischen Wandel. Auch erhielt die räumliche Planung einen Platz im Konzept der multilateralen *Governance*. Dadurch wurde die Beteiligung der Bürgerschaft bzw. von zivilgesellschaftlichen *Stakeholdern* in der Planung auf ein neues programmatisches Niveau gehoben. Die geforderte partizipative, demokratische Governance zeichnet sich im institutionellen Design durch folgende Merkmale aus: Sensibilität für die Aktivierung von Stimmen außerhalb formal zuständiger Träger, Diversität und Inklusion bezogen auf Akteure und Formen von Mitwirkung, Transparenz im Hinblick auf Information und Interaktion (Healey 1997: 288–289). Kommunikation und Beteiligung sind Schlüsselemente im Prozess.

Zugleich wurde dieses Programm von Beginn an substanzieller Kritik ausgesetzt, sowohl bezüglich seiner theoretischen Herleitung als auch der praktischen Anwendung – vor allem im Rahmen von vorwiegend lokalen Beteiligungsprozessen. Zum Teil sind es die Schwächen aus dem theoretischen Ideenfundus des Programms – kommunikative Rationalität, deliberative Politik, Fokus auf Prozedurales –, die sich in der kollaborativen Praxis selbst wiederfinden. Einer der zentralen Kritikpunkte ist die potenzielle Leerstelle bezogen auf politische und ökonomische Macht (Friedmann 1998; Fainstein 2000; Flyvbjerg 2002). Während der emanzipative Anspruch der kollaborativen Planung unstrittig ist, lassen sich Formen der strukturellen Ungleichverteilung ökonomischer oder politischer Macht nicht via Kommunikation auflösen (Reuter 2004). Zwar äußert sich speziell Healey (1992, 1996, 1997) sehr dezidiert zu den Governance-Konstellationen im kollaborativen Design. Doch die ungleiche Verteilung von Ressourcen und politischer Macht bleibt ein Dilemma deliberativer Ansätze und lässt sich auch

durch Partizipation nicht ausgleichen (Huxley 2000). Hinzu kommt, dass der Wandel in Politik und Wirtschaft, der den Handlungsspielraum der Stadtplanung begrenzt (Wettbewerbsorientierung, Privatisierung im öffentlichen Sektor, Finanzialisierung der Ökonomie), erst in den letzten zwei bis drei Dekaden wirkmächtig geworden ist. Während dieses Dilemma seither viel diskutiert wurde, ist die Frage nach der Passfähigkeit der politisch-administrativen Organisation weit weniger beachtet. Hier hat der kritische Planungsdiskurs einen *blind spot* (McGuirk/Baker/Sisson et al. 2022). Auch werden die theoretischen Grundannahmen der deliberativen Demokratie durchaus in Zweifel gezogen – zumindest so lange unklar bleibt, ob gesellschaftliche Realitäten mit diesem Idealbild einigermaßen in Einklang gebracht werden können.

Im Hinblick auf den Beitrag des kollaborativen Paradigmas zur Konfliktlösung bleiben Implementationsprobleme, die nicht zwingend auf die Programmatik an sich zurückzuführen sind. Sie resultieren auch aus der Persistenz und Schärfe lokaler Interessenkonflikte und den mitunter historisch spezifischen Traditionen und Begabungen zur Konfliktaustragung: „Local conflicts over space and place thus bring together not merely individuals with different interests and takes, but people operating in different relational cultures, with different ways of doing, seeing and knowing. This will mean that they construct the issues in conflict in different ways, and have different ways of conducting discussion about issues and different ways of organising“ (Healey 1997: 60). Exakt aus diesem Grund hat die kollaborative Planung einen Schwerpunkt auf die prozedurale Dimension gelegt. Dieser Fokus – von der Autorin wenig später selbst (Healey 2003: 108–109) durchaus kritisch hinterfragt – hat zweifellos seine Gründe. Es ist kein Zufall, dass Beteiligungsprozesse heute zum Standard in Planungsverfahren nahezu aller demokratisch verfassten Länder gehören (vgl. OECD 2020). Höhere Stufen auf der Leiter der Partizipation sollen dabei die Planung demokratisieren und Machtbeziehungen zugunsten schwächerer Gruppen verändern (Arnstein 1969). Praxisprobleme berühren Fragen der Exklusivität und tendenziellen Zufälligkeit des Akteurspektrums der Beteiligten, ebenso die Diskrepanz zwischen Anspruch und Praxis der jeweiligen Partizipationsverfahren: „[M]yriad techniques and programmes to help citizens engage and potentially move up the ladder have been forwarded in theory and practice, often underpinned by normative assumptions and good intentions. However, a basic level of ambiguity and confusion of purposes has remained. If participation has more and more often been the answer (not just in planning), it has not always been clear what the question was“ (Brownill/Inch 2019: 12)

Die im deutschsprachigen Kontext tiefgreifendste Kritik

an partizipativer Praxis und damit am kollaborativen Paradigma kommt interessanterweise aus dem Beteiligungsspektrum selbst. Selle (2019) unternimmt eine kritische „Anstiftung zur Revision“ der partizipativen Planung. Unter dem Titel „Ende der Naivität?“ wird eine Überprüfung der lange nicht hinterfragten Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Planung eingefordert. Sie bezieht sich auf die Beobachtung veränderter äußerer Rahmenbedingungen sowie landläufiger Praktiken von Beteiligung. Kritisch reflektiert werden zu hohe Erwartungen an Beteiligung, die Vernachlässigung von Spezifika in den Kontexten und in praktizierten Verfahren, das ungeklärte Verhältnis von direkter zu repräsentativer Demokratie. Ein wichtiges Argument für „Revision“ ist, dass Partizipation Konflikte nicht lösen, sondern auch verschärfen könne: „Das alles trotz Bürgerbeteiligung: Konsensstiftende Wirkungen bleiben aus. Kompromisse werden nicht gesucht, sondern Konflikte zugespitzt. Dialoge enden in Beschimpfungen“ (Selle 2019: 8). „Naivität“ bezieht sich auf die oft unpolitische Natur der Auseinandersetzungen, wie ein Kommunalpolitiker dies formuliert habe (Selle 2019: 8). Bezogen auf die Transparenz partizipativer Verfahren notiert Selle (2019: 6) mangelnde Akteurvielfalt (kombiniert mit Unterrepräsentanz sogenannter beteiligungsferner Gruppen), mangelnde Transparenz während der gesamten Verfahrensdauer sowie fehlende Sichtbarkeit verwaltungsinterner Prozesse. Als Konsequenz wird gefordert, dass Beteiligung sowohl „realistischer“ als auch politischer werden solle, und die Verfahren sollten konkreter als bisher auf ihre jeweiligen Kontexte eingehen (Selle 2019: 35).

Die kollaborative Planung sieht sich verpflichtet, gesellschaftliche Trends zu gestalten, statt als unvermeidbar hinzunehmen. Sie versucht, neue Spielräume für das Engagement in der deliberativen Demokratie zu finden, reflektiert die Herausforderung des Pluralismus und konkurrierender kultureller Milieus innerhalb einer Programmatik von demokratischer Selbstbestimmung, Inklusion und Solidarität. Dieses Paradigma scheint jedoch seine Grenzen in den harten Rahmenbedingungen einer nichtkollaborativen Welt (Brand/Gaffikin 2007) zu finden, in der Macht woanders ausgeübt wird als am Ort des Problems. Dagegen erscheint die soziale Sphäre zunehmend entpolitisiert, teilweise auch polarisiert. Im folgenden Kapitel wird diskutiert, welcher Begründungszusammenhang der agonistischen Planungstheorie Legitimation verschafft und inwieweit sie eine konfliktfähige Praxis anregen kann.

4 Das agonistische Planungsparadigma

Das agonistische Paradigma erfährt derzeit in der Planungstheorie einen großen Zuspruch, weil es auf solche Konflikte

in der Gesellschaft eingeht, die durch die auf Konsens und Kooperation fokussierten Ansätze der kollaborativen bzw. kommunikativen Planung und der *Governance*-Forschung nicht ausreichend adressiert werden. Das Paradigma der agonistischen Planung bezieht sich meist auf die politikwissenschaftliche Theorie des agonistischen Pluralismus von Chantal Mouffe, die eine breite Debatte über die Rolle von Konflikt und Konsens in Politik und Planung angeregt hat. Dieses Kapitel reflektiert Eckpunkte dieser internationalen Debatte und bezieht sich teilweise auf eine eigene englischsprachige Publikation (Kühn 2021).

Eine zentrale Annahme in ihrem Werk „Agonistik. Die Welt politisch denken“ (Mouffe 2014) ist: „Konflikte können und sollten in liberalen demokratischen Gesellschaften nicht eliminiert werden, da die Akzeptanz und Legitimität von Konflikten je gerade das ist, was eine pluralistische Demokratie auszeichnet“ (Mouffe 2014: 28). Mouffe unterscheidet dabei die antagonistische Sphäre des Politischen von der agonistischen Sphäre der Politik. Im Unterschied zum Antagonismus, der auf unlösbaren Gegensätzen zwischen verfeindeten Parteien beruht, geht der Agonismus von einem Wettkampf zwischen Gegnern aus, der auf gemeinsam akzeptierten Regeln basiert und im Rahmen von pluralistischen Demokratien ausgetragen wird. „Wichtig ist, dass Konflikte nicht die Form eines ‚Antagonismus‘ annehmen (eines Kampfes zwischen Feinden), sondern die eines ‚Agonismus‘ (einer Auseinandersetzung zwischen Kontrahenten)“ (Mouffe 2014: 28). Der Ansatz erkennt die antagonistischen Gegensätze in der Gesellschaft an und betont dadurch die Grenzen von Konsens. „Konsens ist zweifellos notwendig, er muss jedoch von Dissens begleitet sein. Konsens muss über die Institutionen herrschen, die für die liberale Demokratie konstituierend sind, ebenso über die ethisch-politischen Werte, von denen die politische Arbeit geprägt sein sollte. Es wird aber immer unterschiedliche Auffassungen darüber geben, was diese Werte bedeuten und wie sie praktisch zu verfolgen sind. Konsens wird demnach stets ein ‚konflikthafter Konsens‘ sein“ (Mouffe 2014: 29–30). Damit folgt Mouffe liberalen Theorien des Pluralismus, die davon ausgehen, dass die Basis für eine demokratische Austragung von Konflikten die Anerkennung der Gegner und der Regeln von Verfahren der Konfliktaustragung ist. Nach Mouffe (2014: 29) erfordert die Demokratie „den Widerstreit demokratischer politischer Positionen“. Weiter führt sie zur Rolle der politischen Partizipation aus: „Eine zu große Konsensorientierung führt in Verbindung mit Abneigung gegenüber Konflikten zu Apathie und Entfremdung von der politischen Partizipation“ (Mouffe 2014: 29).

Mouffe hat den Ansatz des agonistischen Pluralismus aus der kritischen Auseinandersetzung mit der „Postdemokratie“ (Crouch 2003) entwickelt. Danach funktionieren die demokratischen Institutionen wie Parlamente, Parteien und

Wahlen formell weiter, würden jedoch durch die Hegemonie der neoliberalen Eliten in der Politik und die Macht von transnationalen Unternehmen ausgehöhlt. Dieser Zustand führe zu einer Depolitisierung und Apathie der Bürgerinnen und Bürger, welche Mouffe einem breiteren Verständnis politischer Philosophie folgend auch als „Postpolitik“ (Mouffe 2018: 27) bezeichnet. Wichtige Kennzeichen der Postpolitik sind demnach die Verdrängung politischer Konflikte und die „Verwischung der politischen Frontlinie zwischen rechts und links“ (Mouffe 2018: 27). Der agonistische Pluralismus wird von Mouffe mit einem Bezug auf die „radikale Demokratie“ begründet – ein Begriff, den sie zusammen mit Ernest Laclau geprägt hat (Laclau/Mouffe 1991). Was eine „radikale Demokratie“ ist, wird heute unterschiedlich interpretiert (vgl. Comtesse/Flügel-Martinsen/Martinsen et al. 2019). Viele (post-)marxistische Vertreterinnen und Vertreter der radikalen Demokratie grenzen sich von den etablierten Formen der repräsentativen und deliberativen Demokratie ab und fordern eine noch weitergehende Demokratisierung der Gesellschaft, deren Machtverhältnisse als kontingent begriffen werden. Die Kritik an der repräsentativen Demokratie, bei der die gewählten Politik-Eliten entscheiden und die Bürgerinnen und Bürger im Wesentlichen auf die Rolle der Wählerin bzw. des Wählers begrenzt ist, bezweifelt, dass Wahlen heute noch echte Alternativen bieten würden, weil „Postpolitik eine agonistische Auseinandersetzung zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Projekten verhindert“ (Mouffe 2018: 27–28; vgl. auch Swyngedouw 2013; Mitchell/Attoh/Staeheli 2015). Auch die deliberative Demokratie als Erweiterung der repräsentativen Demokratie durch stärkere Partizipation der Bürgerschaft wird aus der Sicht der radikalen Demokratie kritisiert. Die deliberative Demokratie stellt die Aushandlung von Konsens im freien Dialog nach dem Ideal des kommunikativen Handelns von Habermas ins Zentrum. Die agonistische Kritik an der deliberativen Demokratie lautet, dass sie die Machtverhältnisse in der Gesellschaft negiere, zu sehr auf eine konsensuale Lösbarkeit von Konflikten orientiert sei und unfähig sei, die antagonistische Dimension des Politischen zur Kenntnis zu nehmen (Mouffe 2014: 91).

Nach dem Ansatz des agonistischen Pluralismus lassen sich also die Formen der repräsentativen, deliberativen und radikalen Demokratie unterscheiden, die mit wachsenden Ansprüchen an die Partizipation einhergehen. Mouffe wendet sich dabei in erster Linie gegen Formen der „Postdemokratie“, weniger gegen die repräsentative Demokratie, denen sie durchaus wichtige Funktionen der Konfliktregulierung zuschreibt. „Die Gesellschaft ist gespalten und von Machtverhältnissen sowie von Antagonismen durchzogen; repräsentativen Institutionen kommt eine wichtige Funktion dabei zu, diese konfliktvolle Dimension zu institutionalisieren“ (Mouffe 2018: 68).

Viele Autorinnen und Autoren haben diesen politikwissenschaftlichen Theorieansatz auf die Planung übertragen und zielen auf die Entwicklung einer agonistischen Planungstheorie (Hillier 2003; Pløger 2004; Gualini 2015; Pløger 2018; Pløger 2021). Hillier (2003: 43, 54) spricht von einer „Kanalisation“ antagonistischer Kräfte in der Planung und unterscheidet zwischen der Austragung und Regulierung von Konflikten. Eine zentrale Prämisse der agonistischen Planungstheorien ist es, Konflikte als eine produktive Kraft zu betrachten. „The system must make strife a productive force“ (Pløger 2004: 87). Pløger (2004: 87) beschreibt dabei die Rolle der Planung wie folgt: „to 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“. Bäcklund und 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.“ Sie schreiben der agonistischen Planung eine höhere Stufe der Partizipation zu als der kommunikativen Planung (Bäcklund/Mäntysalo 2010: 344). Die Stärken einer agonistischen Planungstheorie werden vor allem in folgenden Punkten gesehen: a) sie thematisiere die Rolle der öffentlichen Planung bei wachsenden Konflikten in der Gesellschaft und in den Städten (Gualini 2015); b) sie ermögliche eine Repolitisierung der Planungstheorie nach einer vermeintlich „postpolitischen“ Phase und sehe Planung (wieder) als politische und demokratische Praxis an, der zwangsläufig verschiedene, häufig konkurrierende Interessen zugrunde liegen (Gribat/Kadi/Lange et al. 2017); c) sie überwinde die angebliche Alternativlosigkeit in der vermeintlichen „Post-Politik“ und ermögliche Debatten über Alternativen in der Planung (Roskamm 2015); d) sie stärke (wieder) die Rolle der demokratischen Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern in Planungsprozessen (Bäcklund/Mäntysalo 2010; Pløger 2021).

Auch die agonistische Planungstheorie ist auf Kritik gestoßen. Ein wesentlicher Einwand richtet sich darauf, dass die Kluft zwischen Theorie und Praxis sehr groß erscheine und der theoretische Ansatz noch keine konkreten Wege zur Anwendung aufzeige (Bond 2011: 179; McAuliffe/Rogers 2018). Autorinnen und Autoren aus der Planungsforschung sprechen von einem „gap between theory and practice“

(Bäcklund/Mäntysalo 2010: 348). Im Kern lassen sich verschiedene Kritikpunkte erkennen. Erstens wird der Theorie des agonistischen Pluralismus ein Defizit in der Institutionalisierung einer „agonistischen Demokratie“ zugeschrieben. Durch einen „institutional gap“ (Paxton 2020: 80) bleibe unklar, welche demokratischen Institutionen überhaupt in der Lage sind, die Ideen des agonistischen Pluralismus zu realisieren. Zweitens geht der agonistische Ansatz davon aus, dass Konflikte eine produktive Kraft sind, die als Motor für politischen und sozialen Wandel in der Demokratie wirken können (Pløger 2004). Damit ist indes wenig ausgesagt über die konkreten Bedingungen einer produktiven Konfliktaustragung. Konflikte werden in der Politik oft gemieden, weil sie bei einer Eskalation den sozialen Frieden bedrohen und das Risiko gewaltsamer Auseinandersetzungen bergen (Dahrendorf 1961). In der Praxis der „Postpolitik“ werden Konflikte als Störfaktoren empfunden und daher gescheut (Metzger 2018). Drittens verweisen Konflikte auf Defizite der repräsentativen Demokratie und stellen die bestehenden Machtverhältnisse infrage. Politikerinnen/Politiker und Parlamentarierinnen/Parlamentarier mit einem engen demokratischen Amtsverständnis sind daher oft versucht, Konflikte zu unterdrücken oder zu negieren (Othengrafen/Reimer/Sondermann 2015: 361). Die verbreitete Konfliktscheue in der politischen Praxis verhindert einen offenen, proaktiven Umgang mit Konflikten und ihren Ursachen. Viertens bleibt im Modell des agonistischen Pluralismus unklar, welche Ziele im Umgang mit Konflikten verfolgt werden: Sollen Konflikte „ausgetragen“, „ausgehandelt“, „moderiert“, „meditiert“, „geschlichtet“, „reguliert“, „gemanagt“ oder „gelöst“ werden (vgl. Rabinovitz 1989)? Jeder dieser Begriffe impliziert verschiedene Ansprüche an die Austragung und Regulierung von Konflikten, bezieht sich auf unterschiedliche Modelle wie die rationale, kommunikative, strategische oder agonistische Planung. Der produktive Umgang mit Konflikten ist damit zwar der Kern, gleichzeitig aber auch der blinde Fleck agonistischer Planungstheorien (Kühn 2021). Fünftens sind Planungsverfahren auf Konsens unter den Akteuren angewiesen, um Planungsziele zu erreichen und Projekte rechtssicher realisieren zu können (Özdemir/Tasan-Kok 2017). Dadurch entsteht ein Dilemma zwischen dem Konsensbedarf der Planung und Konflikten in der pluralen Gesellschaft (Fürst 2018: 17). Wird in Planungsverfahren zwischen Befürworterinnen/Befürwortern und Gegnerinnen/Gegnern kein vollständiger, sondern nur ein ‚konflikthafter Konsens‘ erzielt, kann der fortbestehende Dissens zur Auseinandersetzung vor Gericht führen. Damit verlagern sich die Konflikte aus der Politik und Planung in die Judikative (Diller 2018), und Klagen können Planungsverfahren verzögern oder gar Projekte verhindern.

Die Zählung antagonistischer Konflikte steht im Zentrum des agonistischen Pluralismus. Dabei soll aus einem Kampf zwischen Feinden eine Auseinandersetzung zwischen Gegnern im Rahmen der Institutionen der Demokratie werden. Dies entspricht den Positionen des liberalen Pluralismus, der eine lebendige ‚Streitkultur‘ in der Demokratie fordert. Zentral hierfür ist die Institutionalisierung von Verfahren und Regeln der Konfliktaustragung. Wie diese Institutionen und Regeln beschaffen sind, darüber sagt der agonistische Pluralismus wenig aus. Im Kontext der Planung stellen Partizipationsverfahren institutionalisierte Regeln dar, die der Kanalisierung von Konflikten dienen sollen. Nicht nur die kollaborative, sondern auch die agonistische Planungstheorie sieht die Stärkung der Partizipation als ein geeignetes Instrument an, um Konflikte im Rahmen der pluralen Demokratie auszutragen. Dies folgt der Annahme, dass Partizipation die Planung demokratisieren und Machtbeziehungen zugunsten schwächerer Gruppen verändern kann (Arnstein 1969). Beiträge der Partizipationsforschung zeigen jedoch nicht nur die bekannten Dilemmata der Partizipation und die Grenzen demokratischer Teilhabe auf (Innes/Booher 2004; Bäcklund/Mäntysalo 2010), sondern bezweifeln auch die Veränderbarkeit von Machtbeziehungen in der Planung (Selle 2019). Auch die agonistische Planung muss im pluralistischen Politiksystem ‚diskursive Hegemonie‘ erringen im Wettbewerb um demokratische Mehrheiten.

5 Fazit: Agonistische Planung und Konfliktbearbeitung in der Praxis

Proteste und Konflikte nehmen als Ausdruck der pluralistischen Gesellschaft in vielen Politikfeldern und damit auch in der räumlichen Planung zu. Diese Entwicklung kann zunächst als Ausdruck einer lebendigen Demokratie gesehen werden. Protest und Konflikt relativieren zumindest die These der ‚Postdemokratie‘, wonach politische Kontroversen durch das Streben neoliberaler Eliten nach Hegemonie unterdrückt würden. Die Radikalisierung punktueller Proteste und das wachsende Engagement der Zivilgesellschaft könnten vielmehr auch zu einer Repolitisierung der Planung führen. Dies bestätigt den immanent politischen Charakter von Planung: Konflikte sind „Beben im Machtgefüge“ (Reuter 2023) und können Katalysator für politischen Wandel sein. Kein Planungsmodell kann für sich in Anspruch nehmen, als *one-size-fits-all*-Rezeptur für Konfliktlösung zu gelten. Ein Blick auf rezente Debatten zeigt, dass alle Modelle je spezifische Begrenzungen aufweisen in ihrem Anspruch, zivilgesellschaftliche Akteure zur wirksamen Teilhabe an Entscheidungsfindungen zu bringen (vgl. Lane 2005).

Da Konfliktaustragung und Konsenssuche Kernprozesse der Politik sind (Silver/Scott/Kazepov 2010), schließen sich kollaborative und agonistische Planungsansätze nicht aus – auch wenn die teilweise scharfen theoretischen Abgrenzungen beider Ansätze dies vielleicht nahelegen (Bond 2011). Vielmehr erscheint es produktiver, beide als komplementäre Phasen im Politikzyklusprozess zwischen Agenda-Setting und Entscheidung zu verstehen (Silver/Scott/Kazepov 2010). Die agonistische Theorie lehrt uns, dass antagonistische Interessen in der Gesellschaft anerkannt gehören, durch demokratische Institutionen indes produktiv bearbeitet werden müssen. Doch inwieweit und unter welchen Bedingungen kann die Idee der agonistischen Planung für die Praxis relevant werden? Während Konflikte konstitutiv für pluralistische Demokratien sind, ist Planung auf einen gewissen Grad an Konsens zwischen den Akteuren angewiesen, um Pläne und Projekte zu verwirklichen. ‚Konflikthafter Konsens‘ bedeutet, dass eine als agonistisch verstandene Planung auf Akzeptanz der Zivilgesellschaft angewiesen bleibt, um sich demokratisch zu legitimieren und eine Verlagerung von Entscheidungen in die Gerichte und damit eine Verzögerung oder Verhinderung von Umsetzung zu vermeiden. Die Akzeptanzfähigkeit von Plänen und Projekten kann sowohl über transparente Verfahrensregeln der Konfliktaustragung verbessert werden als auch über die Inhalte der Planung selbst. Hierfür hat die Politik eine Bringschuld, indem sie mehrheitsfähige Ziele für eine am Gemeinwohl orientierte Planung setzt. Freilich wird die Definition des Gemeinwohls in der pluralistischen Demokratie immer umstritten bleiben. Mehrheitsentscheidungen bleiben auch im agonistischen Kontext notwendig, setzen ‚diskursive Hegemonie‘ voraus.

Agonistische Planung findet ihre Grenzen im Anspruch, eine ergebnisoffene Diskussion von Alternativen zu führen, während politische Entscheidungsträgerinnen und -träger zu Ergebnissen kommen wollen bzw. müssen. Daraus resultieren verschiedene Konsequenzen: Erstens dürfen keine irreversiblen Vorentscheidungen der Politik getroffen werden, was in der Praxis der Planung selten der Fall ist (Selle 2019: 27). Bei Genehmigungsverfahren von Großprojekten wird in vielen Fällen gerade die Ergebnisoffenheit von den Gegnern angezweifelt (Kühn 2023). Zweitens müssen die Verfahrensinhalte ebenso wie die Ziele der Partizipation transparent kommuniziert werden, um überhöhte Erwartungen zu vermeiden und Misstrauen in demokratische Institutionen abzubauen. Dazu gehört auch eine transparente Begründung der Ergebnisse der Abwägung von Belangen. Dieser für die Konfliktregulierung wichtige Schritt in Planungsverfahren wird von den Gegnerinnen und Gegnern in vielen Fällen nur als ein ‚Wegwägen‘ von Einwänden empfunden. Drittens muss geregelt werden, welche Möglichkeiten und Grenzen Bürgerentscheide im Bereich der

räumlichen Planung haben, um die Voten aus der direkten Demokratie in Einklang mit Entscheidungen der Parlamente zu bringen. Bürger- oder Volksentscheide sind agonistische Arenen, in denen eine solche offene Diskussion geführt werden kann, allerdings mit dem Nachteil oftmals grundsätzlicher Ja/Nein-Entscheidungen, die kaum Kompromisse zulassen. Die Gemeindeordnungen der Bundesländer gehen damit sehr unterschiedlich um.

Räumliche Planung sieht sich in besonderer Weise der Vertretung öffentlicher Belange, der *common goods*, verpflichtet. Damit verbinden sich zum einen immanente Konflikte, zum anderen große Herausforderungen für ihre Lösung (vgl. Friedmann 1989). Hatte das kollaborative Paradigma bereits einen hohen Anspruch formuliert, dieses Ziel über deliberative Praxis zu realisieren, würde agonistische Planung die Stufen auf der Partizipationsleiter noch erhöhen: von der Information über die Mitwirkung bis zur Mitentscheidung (Bäcklund/Mäntysalo 2010: 344). Die Planungsforschung war lange von der Annahme einer fortschreitenden Demokratisierung der Planung durch stetige Stärkung der Partizipation geleitet, was der Wandel vom rationalen über das kollaborative bis zum agonistischen Paradigma idealtypisch zeigt. Aktuelle politische Ziele, vor allem Verfahrensbeschleunigung in Planungsprozessen, deuten jedoch eine regressive Tendenz an: Partizipationsrechte der Bürgerinnen und Bürger werden beispielsweise im Kontext der Energiewende in Deutschland teilweise wieder eingeschränkt, um den Bau von Windkraftanlagen, Stromtrassen oder Flüssiggasterminals zu beschleunigen und übergeordnete nationale Ziele auch auf lokaler Ebene umzusetzen. Inwieweit damit eine Rückkehr zur rationalen Praxis verbunden ist, in der Konflikte durch den starken Staat hoheitlich zu lösen und Gemeinwohlinteressen auch gegen Widerstände protestierender Minderheiten durchzusetzen sind, bleibt eine offene Frage.

Insofern lässt sich das Potenzial des agonistischen Paradigmas für eine veränderte Praxis noch nicht eindeutig bestimmen. Dennoch kann Planung auch unter aktuellen Randbedingungen ihre Modalitäten der Konfliktbearbeitung erheblich verbessern. Eine systematische Analyse und transparente Kommunikation von bestehenden und potenziellen Planungskonflikten kann wichtige Voraussetzungen dafür schaffen. Planungsakteure sollten den Mut haben, räumlich lokalisierbare Konfliktfelder ähnlich offensiv zu thematisieren und zu bearbeiten, wie sie im positiven Fall mit potenziellen ‚Lösungen‘ umzugehen gewohnt sind. Dies bedeutet aber auch, dass neben der Zivilgesellschaft die öffentlichen Akteure selbst (in Politik und Planung, Verwaltung) ihre Organisationsformen und routinisierten Praktiken wieder stärker beobachten sollten (McGuirk/Baker/Sisson et al. 2022). Jede noch so gute politische Praxis hängt davon ab, dass ihre Ergebnisse angemessen in die Strukturen und Ablä-

ufe der Planungsadministrationen eingespeist werden. Die Beobachtung, dass sich dieses Feld unter dem Druck der seit den 1980er-/1990er-Jahren wirkenden Verhältnisse zunehmend als Bühne technokratischen Managements geriert (vgl. Raco/Savini 2019), wirft wichtige Fragen nicht nur für die Zukunft der Planung auf, sondern bestimmt auch die Aussichten der pluralistischen Demokratie im planerischen Kontext.

Competing interests The authors declare no competing interests.

Acknowledgement We would like to thank the two anonymous reviewers for their rather helpful and instructive comments to an earlier version of this manuscript.

Funding This work received no external funding.

Literatur

- Albers, G. (1969): Über das Wesen der räumlichen Planung. In: *Stadtbauwelt* 60, 21, 10–14.
- Arnstein S. (1969): A ladder of citizen participation. In: *Journal of the American Planning Association* 35, 4, 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- 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>
- Bertram, G. F.; Altröck, 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>
- 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>
- Brand, R.; Gaffikin, F. (2007): Collaborative planning in an uncollaborative world. In: *Planning Theory* 6, 3, 282–313. <https://doi.org/10.1177/1473095207082036>
- Brownill, S.; Inch, A. (2019): Framing people and planning: 50 years of debate. In: *Built Environment* 45, 1, 7–25. <https://doi.org/10.2148/benv.45.1.7>
- Bunzel, A.; Pätzold, R.; zur Nedden, M.; Aring, J.; Coulmas, D.; Rohland, F. (2017): Bodenpolitische Agenda 2020-2030. Warum wir für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik eine andere Bodenpolitik brauchen. Berlin.
- Castells, M. (1972): Urban renewal and social conflict in Paris. In: *Social Science Information* 11, 2, 93–124. <https://doi.org/10.1177/053901847201100205>

- Comtesse, D.; Flügel-Martinsen, O.; Martinsen, F.; Nonhoff, M. (Hrsg.) (2019): *Radikale Demokratietheorie. Ein Handbuch*. Berlin.
- Crouch, C. (2003): *Post-Democracy*. Cambridge.
- Dahrendorf, R. (1961): *Gesellschaft und Freiheit. Zur soziologischen Analyse der Gegenwart*. München.
- Dahrendorf, R. (1994): *Der moderne soziale Konflikt. Essay zur Politik der Freiheit*. München.
- Diller, C. (2018): Die Dritte und Vierte Gewalt in Raumplanungsprozessen. Zum wechselseitigen Verhältnis von Medien, Justiz und Politik. In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning* 76, 3, 179–192. <https://doi.org/10.1007/s13147-018-0516-5>
- Domann, V.; Nuissl, H.; Schmiz, A. (2023): Frakturen überwinden – Neuer Lokalismus als Heuristik und Instrument zur produktiven Konfliktbearbeitung? In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning*. <https://doi.org/10.14512/rur.1675>
- Durner, W. (2005): Konflikte räumlicher Planungen. Verfassungs-, verwaltungs- und gemeinschaftsrechtliche Regeln für das Zusammentreffen konkurrierender planerischer Raumansprüche. Tübingen. = *Jus publicum* 119.
- Durner, W. (2023): Juristische Perspektiven auf die Idee der agonistischen Planung. In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning*. <https://doi.org/10.14512/rur.1662>
- Eraydin, A.; Frey, K. (Hrsg.) (2018): *Politics and Conflict in Governance and Planning: Theory and Practice*. London.
- Fainstein, S. S. (2000): New directions in planning theory. In: *Urban Affairs Review* 35, 4, 451–478. <https://doi.org/10.1177/107808740003500401>
- Flyvbjerg, B. (2002): Bringing Power to Planning Research. One Researcher's Praxis Story. In: *Journal of Planning Education and Research* 21, 4, 353–366. <https://doi.org/10.1177/0739456X0202100401>
- Forester, J. (1989): *Planning in the face of power*. Berkeley.
- Friedmann, J. (1989): Planning in the public domain: discourse and praxis. In: *Journal of Planning Education and Research* 8, 2, 128–130. <https://doi.org/10.1177/0739456X8900800214>
- Friedmann, J. (1998): Planning theory revisited. In: *European Planning Studies* 6, 3, 245–253. <https://doi.org/10.1080/09654319808720459>
- Fürst, D. (2005): Entwicklung und Stand des Steuerungsverständnisses in der Raumplanung. In: *disP – The Planning Review* 41, 163, 16–27. <https://doi.org/10.1080/02513625.2005.10556937>
- Fürst, D. (2018): Planung. In: *ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover, 1711–1719.
- Gans, H. J. (1967): *The Levittowners: Ways of life and politics in a new suburban community*. London.
- Glennster, H. (1981): From containment to conflict? Social planning in the seventies. In: *Journal of Social Policy* 10, 1, 31–51. <https://doi.org/10.1017/S0047279400010369>
- Godschalk, D. R. (2004): Land use planning challenges: Coping with conflicts in visions of sustainable development and livable communities. In: *Journal of the American Planning Association* 70, 1, 5–13. <https://doi.org/10.1080/01944360408976334>
- Gresch, P.; Smith, B. (1985): Managing spatial conflict: The planning system in Switzerland. In: *Progress in Planning* 23, 3, 155–251. [https://doi.org/10.1016/0305-9006\(85\)90007-8](https://doi.org/10.1016/0305-9006(85)90007-8)
- Gribat, N.; Kadi, J.; Lange, J.; Meubrink, Y.; Müller, J. (2017): Planung als politische Praxis. Zur Einleitung in den Themenschwerpunkt. In: *sub\urban* 5, 1/2, 7–20. <https://doi.org/10.36900/suburban.v5i1/2.268>
- 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.
- Healey, P. (1996): The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation. In: *Environment and Planning B: Planning and Design* 23, 2, 217–234. <https://doi.org/10.1068/b230217>
- Healey, P. (1997): *Collaborative Planning: Shaping Places in fragmented Societies*. London.
- Healey, P. (2003): Collaborative planning in perspective. In: *Planning Theory* 2, 2, 101–123. <https://doi.org/10.1177/14730952030022002>
- Hertweck, F. (2020): *Architektur auf gemeinsamem Boden: Positionen und Modelle zur Bodenfrage*. Zürich.
- Hillier, J. (2003): Agonising over consensus: Why Habermasian ideals cannot be real. In: *Planning Theory* 2, 1, 37–59. <https://doi.org/10.1177/1473095203002001005>
- Hoch, C. (1990): Power, planning and conflict. In: *Journal of Architectural and Planning Research* 7, 4, 271–283. <https://www.jstor.org/stable/43028979>
- Huxley, M. (2000): The limits to communicative planning. In: *Journal of Planning Education and Research* 19, 4, 369–377. <https://doi.org/10.1177/0739456X0001900406>
- Huxley, M.; Yiftachel, O. (2000): New paradigm or old myopia? Unsettling the communicative turn in planning theory. In: *Journal of Planning Education and Research* 19, 4, 333–342. <https://doi.org/10.1177/0739456X0001900402>
- Innes, J. E.; Booher, D. E. (2004): Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century. In: *Planning Theory and Practice* 5, 4, 419–436. <https://doi.org/10.1080/1464935042000293170>

- Jabareen, Y. (2004): A knowledge map for describing variegated and conflict domains of sustainable development. In: *Journal of Environmental Planning and Management* 47, 4, 623–642. <https://doi.org/10.1080/0964056042000243267>
- Janelle, D. G.; Millward, H. A. (1976): Locational conflict patterns and urban ecological structure. In: *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* 67, 2, 102–113. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9663.1976.tb01391.x>
- Kaiser, H. H. (1978): *The building of cities. Development and conflict.* Ithaca. <https://doi.org/10.7591/9780801469329>
- Kleniewski, N.; Thomas, A.R. (2019): *Cities, change, and conflict: A political economy of urban life.* London.
- 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>
- Kühn, M. (2023): Planungskonflikte und Partizipation. Die Gigafactory Tesla. In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning.* <https://doi.org/10.14512/rur.1698>
- Laclau, E.; Mouffe, C. (1991): *Hegemonie und radikale Demokratie. Zur Dekonstruktion des Marxismus.* Wien.
- Lane, M. B. (2005): Public participation in planning: an intellectual history. In: *Australian Geographer* 36, 3, 283–299. <https://doi.org/10.1080/00049180500325694>
- McAuliffe, C.; Rogers, D. (2018): Tracing resident antagonisms in urban development: agonistic pluralism and participatory planning. In: *Geographical Research* 56, 2, 219–229. <https://doi.org/10.1111/1745-5871.12283>
- McGuirk, P.; Baker, T.; Sisson, A.; Dowling, R.; Maalsen, S. (2022): Innovating urban governance: A research agenda. In: *Progress in Human Geography* 46, 6, 1391–1412. <https://doi.org/10.1177/03091325221127298>
- Metzger, J. (2018): Postpolitics and Planning. In: Gunder, M.; Madanipour, A.; Watson, V. (Hrsg.): *The Routledge Handbook of Planning Theory.* London, 180–193.
- Mitchell, D.; Attoh, K.; Staeheli, L. (2015): Whose city? What politics? Contentious and non-contentious spaces on Colorado's Front Range. In: *Urban Studies* 52, 14, 2633–2648. <https://doi.org/10.1177/0042098014550460>
- Mössner, S. (2016): Sustainable urban development as consensual practice: Post-politics in Freiburg, Germany. In: *Regional Studies* 50, 6, 971–982. <https://doi.org/10.1080/00343404.2015.1102875>
- Mouffe, C. (2014): *Agonistik. Die Welt politisch denken.* Frankfurt am Main.
- Mouffe, C. (2018): *Für einen linken Populismus.* Berlin.
- Nijkamp, P. (1980): *Environmental Policy Analysis: Operational Methods and Models.* Chichester.
- OECD – Organization for Economic Co-operation and Development (2020): *Innovative citizen participation and new democratic institutions: Catching the deliberative wave.* Paris.
- Othengrafen, F.; Reimer, M.; Sondermann, M. (2015): Städtische Planungskulturen im Wandel? Konflikte, Proteste, Initiativen und die demokratische Dimension räumlichen Planens. In: Othengrafen, F.; Sondermann, M. (Hrsg.): *Städtische Planungskulturen im Spiegel von Konflikten, Protesten und Initiativen.* Berlin, 357–377. = Reihe Planungsrundschau 23.
- Özdemir, E.; Tasan-Kok, T. (2017): Planners' role in accommodating citizen disagreement: The case of Dutch urban planning. In: *Urban Studies* 56, 4, 741–759. <https://doi.org/10.1177/0042098017726738>
- Paxton, M. (2020): *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>
- Pløger, J. (2018): Conflict and Agonism. In: Gunder, M.; Madanipour, A.; Watson, V. (Hrsg.): *The Routledge Handbook of Planning Theory.* London, 264–275.
- Pløger, J. (2021): Politics, planning, and ruling: the art of taming public participation. In: *International Planning Studies* 26, 4, 426–440. <https://doi.org/10.1080/13563475.2021.1883422>
- Pullan, W.; Baillie, B. (Hrsg.) (2013): *Locating urban conflicts: ethnicity, nationalism and the everyday.* Basingstoke.
- Rabinovitz, F. F. (1989): The Role of Negotiation in Planning, Management, and Policy Analysis. In: *Journal of Planning Education and Research* 8, 2, 87–95. <https://doi.org/10.1177/0739456X8900800205>
- Raco, M.; Savini, F. (Hrsg.) (2019): *Planning and knowledge: How new forms of technocracy are shaping contemporary cities.* Bristol.
- Radtke, J.; Canzler, W.; Schreurs, M. A.; Wurster, S. (Hrsg.) (2019): *Energiewende in Zeiten des Populismus.* Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-26103-0>
- Reuter, W. (2004): Planung und Macht. Positionen im theoretischen Diskurs und ein pragmatisches Modell von Planung. In: Altrock, U.; Güntner, S.; Huning, S.; Peters, D. (Hrsg.): *Perspektiven der Planungstheorie.* Berlin, 57–78. = Planungsrundschau 10.
- Reuter, W. (2023): Konsens und Konflikt in einem Machtmodell von Planung. In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning.* <https://doi.org/10.14512/rur.1667>
- Roskamm, N. (2015): On the other side of “agonism”: The “enemy,” the “outside,” and the role of antagonism. In: *Planning Theory* 14, 4, 384–403. <https://doi.org/10.1177/1473095214533959>

- Selle, K. (2019): Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung. Anstiftungen zur Revision. Berlin. = vhw-Schriftenreihe 15.
- Silver, H.; Scott, A.; Kazepov, Y. (2010): Participation in urban contention and deliberation. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 34, 3, 453–477. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2010.00963.x>
- Simmie, J. (2001): Planning, power and conflict. In: Paddison, R. (Hrsg.): *Handbook of Urban Studies*. London, 385–401.
- Slotterback, C. S.; Lauria, M. (2019): Building a foundation for public engagement in planning: 50 years of impact, interpretation, and inspiration from Arnstein's Ladder. In: *Journal of the American Planning Association* 85, 3, 183–187. <https://doi.org/10.1080/01944363.2019.1616985>
- Stadt Frankfurt am Main (2016): *Statusbericht Frankfurt 2030*. Frankfurt am Main.
- Swyngedouw, E. (2013): Die postpolitische Stadt. In: *sub\urban* 1, 2, 141–158. <https://doi.org/10.36900/suburban.v1i2.100>
- 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>
- Vogel, H.-J. (2019): Mehr Gerechtigkeit. Wir brauchen eine neue Bodenordnung – nur dann wird auch Wohnen wieder bezahlbar. Freiburg im Breisgau.
- Webber, M. M. (1983): The myth of rationality: development planning reconsidered. In: *Environment and Planning B: Planning and Design* 10, 1, 89–99. <https://doi.org/10.1068/b100089>
- Wolff, A. (2020): Planning culture – dynamics of power relations between actors. In: *European Planning Studies* 28, 11, 2213–2236. <https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1714553>