

Eine Arena für Konflikte?

Bei der Bearbeitung von Planungskonflikten geraten Beteiligungsformate zunehmend an ihre Grenzen. In der Planungsforschung wird das Paradigma der kommunikativen Planung von der agonistischen Planungstheorie herausgefordert. Ihr zufolge sind Konflikte nicht kommunikativ auflösbar, wohl aber durch einen regelgeleiteten Streit handhabbar zu machen. Wie sich dieser Ansatz auf konkrete Planungskonflikte anwenden lässt, untersucht ein Forschungsprojekt des IRS am Beispiel von Vorhaben der Bauleitplanung in deutschen Großstädten.

Text von
Dr. Manfred Kühn
Dr. Christoph Sommer

Seit einigen Jahren taucht ein neuer Stern am Himmel der Planungstheorie auf: die agonistische Planung. Dieser Ansatz stellt Konflikte in den Mittelpunkt und bezieht sich oft auf die politikwissenschaftliche Theorie des agonistischen Pluralismus von Chantal Mouffe. Demnach wird, vereinfacht gesprochen, die Konflikthaftigkeit pluralistischer Gesellschaften als unaufhebbar angenommen. Nicht die Auflösung von Konflikten ist der normative Fluchtpunkt, es geht vielmehr darum, sie durch eine regelgeleitete Austragung und demokratische Entscheidung zu kanalisieren. Da die Bearbeitung von konkurrierenden und damit meist auch konfligierenden Raumnutzungsansprüchen eine wesentliche Aufgabe der Raumplanung darstellt und hier eine enorme Konfliktdichte zu beobachten ist – man denke nur an die Windenergiekonflikte auf dem Land und die Wohnungsbaukonflikte in Großstädten –, erfährt die agonistische Planung derzeit viel Zuspruch in den Planungswissenschaften. Einige Forscher*innen wie Jean Hillier und John Pløger haben die agonistische Planung bereits zu einem neuen Paradigma in der Planungstheorie erklärt, welches das bisherige Paradigma der kommunikativen Planung mit ihrem gegenteiligen Fokus auf die Konsenssuche ablöst. Der „konflikthafte Konsens“ (Mouffe) über unauflösbare Interessenkonflikte einerseits und die demokratische Form ihrer Bearbeitung andererseits ist für die Planungswissenschaft vielversprechend. Auf dem agonistischen Pluralismus ruht die Hoffnung, dass Gegnerschaft durch allseits akzeptierte Regeln zivilisiert werden kann (agonistisch) und so eine Eskalation zu offener Feindschaft (antagonistisch) verhindert werden kann.

In der englischsprachigen Planungstheorie wird schon länger über die agonistische Planung diskutiert. Die deutschsprachige Forschung entdeckt diesen Ansatz hingegen erst langsam. Unklar bleibt bislang, inwieweit die theoretischen Ansprüche einer produktiven Konfliktaustragung in der pluralen Demokratie auch in der Planungspraxis aufgegriffen und verwirklicht werden können. Ebenso bleibt unklar, inwieweit rationale, kommunikative und agonistische Ansätze im Sinn eines radikalen Paradigmenwechsels in der Planung wirklich unvereinbar sind, oder ob sie in der Planungspraxis miteinander kombiniert werden.

Problemkontext: Verlagerung von Konflikten aus der Planung heraus

Diese offenen Fragen sind der Ausgangspunkt für unser laufendes Projekt „Arenen des Konflikts: Planung und Partizipation in der pluralen Demokratie“. Mit Arenen sind die Orte der Konfliktaustragung gemeint, in denen sich die gegnerischen Seiten treffen. Dazu gehören zunächst Formen der informellen und formellen Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planung. Wir beobachten, dass diese immer weniger ausreichen, um den Widerstreit in Planungsfragen im demokratischen Rahmen produktiv auszutragen, Konflikte durch Interessensausgleich zu befrieden oder gar im Konsens zu lösen. Dass Beteiligung dies leisten kann, war aber eine grundlegende Annahme der kommunikativen Planungstheorie, wie sie unter anderem von John Forester, Patsy Healey und in Deutschland insbesondere von Klaus Selle





Erster Spatenstich mit dem damaligen Bundeskanzler Olaf Scholz. In einem Bürgerentscheid (2019) votierten 60 Prozent der Wähler*innen für den neuen Stadtteil (6.900 Wohnungen für 16.000 Menschen).

seit den 1980er-Jahren vertreten wurde. Stattdessen misstrauen heute die Gegner*innen von Projekten zunehmend den Planungsverfahren: Bürgerinitiativen sprechen von „Scheinbeteiligung“, verweigern die Teilnahme an Partizipationsverfahren, weil sie fürchten, in eine „Mitmachfalle“ zu geraten, und streben immer häufiger eine Verlagerung der Konflikte aus der Planung in Arenen der direkten Demokratie an.

Da Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf Ja-Nein-beziehungsweise Entweder-Oder-Entscheidungen ausgerichtet sind, kommt es nicht selten zu hitzigen Debatten zwischen Befürwortern und Gegnern von Projekten sowie zu knappen Mehrheitsentscheidungen in Städten und Gemeinden. Ein bekanntes und frühes Beispiel dafür war der Volksentscheid in Berlin, das Tempelhofer Feld als freien Raum inmitten der Metropole nicht zu bebauen. Ist das Arena-Shifting in die direkte Demokratie nicht erfolgreich, bleibt den Gegnern in vielen Fällen noch der Klageweg vor die Verwaltungsgerichte. Auch der Rechtsstreit vor den Gerichten kann als eine agonisti-

sche Arena gedeutet werden, in der unvereinbare Positionen aufeinander treffen und kämpfen. Allerdings ist dann die Stadtplanung mit ihren ausgefeilten Instrumenten der Bürgerbeteiligung, des Interessensausgleichs und der Abwägung der Belange aus dem Spiel. Richter*innen entscheiden dann letztlich über Planungsfragen.

Agonistische Planung empirisch analysieren

In Form von fünf Fallstudien untersuchen wir Konflikte, die in der Bauleitplanung von deutschen Großstädten auftreten. Die kommunale Bauleitplanung ist in Deutschland als ein Vorreiter für die frühzeitige und informelle Bürgerbeteiligung bekannt. Viele neue Formate wie Bürgerdialoge, Werkstätten und Runde Tische wurden erprobt. Dennoch stoßen diese Formen der Beteiligung heute aufgrund der Pluralisierung, Polarisierung und teilweise Radikalisierung in der Gesellschaft zunehmend an ihre Grenzen. Dem Ansatz der Konfliktfeldanalyse folgend interessieren wir uns vor allem für die Modi der Konfliktaustragung (Welcher Streit in welchen Arenen?)

Im Ergebnis ein Kompromiss: Im Hamburger Pergolenviertel konnte etwa die Hälfte der Kleingartenparzellen erhalten werden, den anderen Kleingärtner*innen wurden attraktive Ersatzflächen gestellt.



und Konfliktregelung (Welche Entscheidung mit welchen Dynamiken?). Dabei arbeiten wir mit den Methoden der qualitativen Sozialforschung: Neben der Sammlung und Auswertung von Dokumenten haben wir in jeder Studie zehn bis zwölf Interviews mit Expert*innen aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft (unter anderem Naturschutzverbände, Bürgerinitiativen, Betroffene) geführt. Mit der Auswahl der Interviewpartner*innen versuchen wir, die Sichtweisen der Befürworter und Gegner auf die Konflikte gleichermaßen zu erheben. Um welche Planungskonflikte geht es dabei konkret?

Lichterfelde Süd und Pergolenviertel: Gescheiterte direktdemokratische Interventionen

Mit den Fällen Lichterfelde Süd (Berlin) und Pergolenviertel (Hamburg) untersuchen wir zwei klassische Konflikte zwischen Wohnungsneubau und Frei- bzw. Grünraumschutz in Metropolen mit angespanntem Wohnungsmarkt. In Lichterfelde Süd plant ein privater Investor den Bau von rund 2.500 Wohneinheiten am Stadtrand. Die Fläche war einmal ein Truppenübungs-gelände für die US-Armee, fiel brach und entwickelte sich durch eine extensive Pferdehaltung zu einer Weidelandschaft mit hohem naturschutzfachlichem Wert. Die Gegner aus der Anwohnerschaft kämpften vergeblich für eine Verkleinerung des Bauprojektes und eine Ausdehnung des Landschaftsschutzes. Im Hamburger Pergolenviertel errichteten ein kommunales Wohnungs-bauunternehmen, Genossenschaften und Baugruppen auf städtischem Grund ein Stadtquartier mit etwa 1.700 Wohneinheiten (60 Prozent im geförderten Segment). Die Fläche wurde vorher durch große Kleingartenanlagen genutzt. Etwa die Hälfte der Kleingärten bleibt nach der Bebauung erhalten. In beiden Fällen hat sich der Wohnungsbau gegen die Gegner aus Landschaftsschutz und betroffenen Kleingärtnern durchgesetzt.

Unser planungswissenschaftliches Interesse gilt nun sowohl den gescheiterten Versuchen der Projektgegner, die Planungen in die direkte Demokratie zu verlagern, als auch den vorangegangenen planungspolitischen (Vor-) Entscheidungen und Beteiligungsstrategien. Während die direktdemokratische Intervention im Fall Lichterfelde Süd schlicht an einer ausreichenden Anzahl gültiger Unterschriften scheiterte, wurde im Hamburger Fall das Bürgerbegehren verwaltungsgerichtlich für unzulässig erklärt. In der vergleichenden – wohlgeordnet noch laufenden – Fallauswertung wird deutlich, dass die Verlagerung der Auseinandersetzung in die Verwaltungsgerichtsbarkeit zwar regelgeleitet, also im Sinn der agonistischen Planungstheorie vollzogen wurde, von den Projektgegnern aber dennoch scharf kritisiert wird: „Mit undemokratischen Taschenspielertricks aus dem Verwaltungsrecht ließen sich keine Bürger überzeu-

gen“ verlautbarten sie damals. Der Verwaltungsgerichtsentscheidung vorausgegangen war eine so genannte „kleine Evokation“, also die Weisung des Senats, dass das zuständige Bezirksamt das Bebauungsplanverfahren zügig und unter Beachtung des Abwägungsgebotes durchzuführen habe.

Die Konflikthaftigkeit des Hamburger Falls speist sich also längst nicht nur aus den evidenten, raumnutzungsbezogenen Zielkonflikten, sondern auch aus den Verfahren ihrer Bearbeitung selbst. Diesbezüglich zeichnet sich im Vergleich von Pergolenviertel und Lichterfelde Süd ein weiteres interessantes Ergebnis ab. Während sowohl in Hamburg als auch in Berlin weitreichende planungspolitische Vorentscheidungen über die Mengenziele (Anzahl der Wohneinheiten und Flächen) den Konflikt befeuerten, sind Gegner und Befürworter jeweils sehr unterschiedlich auseinandergegangen. So ist es im Hamburger Fall durch eine aufwendige Beteiligungsstrategie, die unter anderem die Etablierung eines Planungsbeirates einschloss, und weitreichende Kompensationsmaßnahmen (Ersatzflächen für Kleingärten) im Großen und Ganzen gelungen, den Konflikt in einer sachbezogenen Gegnerschaft zu halten. Im Berliner Fall hingegen verhärteten sich die Fronten in- und außerhalb einer weitgehend auf die gesetzlichen Vorgaben beschränkten Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Auseinandersetzung kippte von einer sachbezogenen Gegnerschaft zusehends in eine personenbezogene Diskreditierung, was sich durchaus als antagonistische Eskalation des Konflikts beschreiben lässt.

Dietenbach und Rennbahngelände: Ambivalenzen direktdemokratischer Entscheidungen

In zwei weiteren Fallstudien untersuchen wir, welche Rolle direktdemokratische Entscheidungen für die Austragung von Planungskonflikten spielen. Als kontrastierende Fälle analysieren wir den Bürgerentscheid zum Neubauprojekt Freiburg-Dietenbach und den Volksentscheid zum Projekt Bremen-Rennbahngelände. In Freiburg sollen etwa 6.900 Wohnungen für 16.000 Menschen auf vorwiegend landwirtschaftlichen Flächen am Stadtrand entstehen, um die lokale Wohnungsknappheit zu lindern. Die Gegner bestehen neben betroffenen Landwirten aus einer breiteren Allianz aus Naturschutzverbänden und Wachstumskritikern. In einem Bürgerentscheid von 2019 sprach sich eine Mehrheit der Freiburger Bürgerschaft trotzdem für die Bebauung aus. Im Osten von Bremen plante der Senat der Hansestadt auf einem freien, rund 36 Hektar großen Gelände, das bisher durch den Pferderenn- und Golfsport genutzt wurde, ein „urbanes Stadtquartier“ zu entwickeln. Die Gegner – Bewohner*innen der Nachbarschaft und Nutzer*innen der Rennbahn – kämpften gegen eine Bebauung



Im Berliner Bezirk Steglitz-Zehlendorf plant ein privater Investor den Bau von rund 2.500 Wohneinheiten. Die halboffene Weidelandschaft in Lichterfelde Süd gilt als „Hotspot der Biodiversität“.

und für eine vollständige Erhaltung als Grün- und Erholungsfläche, während sich die örtlichen Naturschutzverbände für eine teilweise Bebauung ausgesprochen hatten. In einem Volksentscheid von 2019 hat sich eine Mehrheit der Bremer Wählerschaft gegen eine Bebauung des Areals entschieden. Die Freihaltung der Fläche wurde danach in einem Ortsgesetz beschlossen. Das Gelände wird heute durch einige Zwischennutzungen geprägt, wobei eine längerfristige Gestaltung derzeit noch offen ist.

In der vorläufigen Auswertung der beiden Fälle deutet sich an: Die Verlagerung der Konflikte in die direkte Demokratie kann nicht mit einer aufwendigen kommunikativ-kooperativen Partizipationsstrategie (Freiburg) „abgefangen“ werden, wenn zwischen Befürwortern und Gegnern ein Grundsatzstreit über die Ziele der Stadtentwicklung entsteht. Im Bremer Fall wurde die Verlagerung des Zielkonflikts in die direkte Demokratie durch das Fehlen einer kommunikativen Strategie begünstigt. Gerade weil die Stadt die Mengen- und Flächenziele anfangs lange offenhielt, konnten die Gegner öffentlichkeitswirksam Misstrauen in Politik und Planung schüren. Hier ist ein interessanter Widerspruch zum so genannten Beteiligungsparadoxon zu erkennen. Letzteres besagt, dass das Engagement und Interesse der Bürger*innen an einem Planungsvorhaben zu dessen Beginn noch recht gering sind – während zu diesem Zeitpunkt die Möglichkeiten, auf Projekt oder Planung Einfluss zu nehmen, noch hoch seien. Mit Konkretisierung der Planung nehme der Mitgestaltungsspielraum ab und das Engagement der Beteiligten oder Betroffenen indes zu. Im Bremer Fall ist es nicht gelungen, die im Planaufstellungsbeschluss explizit offen gehaltenen Planungsziele (Anzahl der Wohneinheiten, Flächeninanspruchnahme) für einen Beteiligungsprozess mit echtem Mitgestaltungspotenzial produktiv zu machen. Vielmehr haben sich die Projektgegner aus der Anwohnerschaft

direkt auf eine zuvor medial berichtete Mengenabsicht des damaligen Wirtschaftssenators (1.000 Wohneinheiten) kapriziert und mit einer Kampagne unter dem Slogan „Grün statt Beton“ letztlich den Volksentscheid gegen die Bebauung gewonnen.

Planungstheoretisch ließen sich die beiden direktdemokratisch entschiedenen Planungen als Modellfälle agonistischer Planung fassen: Die Akzeptanz der direktdemokratischen Verfahrensregeln ist grundsätzlich gegeben, der Streit um die Planungsziele kann ergebnisoffen ausgetragen werden und am Ende entscheiden die Bürger mit. In planungspraktischer Hinsicht weisen unsere Fallstudien jedoch auf eine tiefe Ambivalenz der direktdemokratischen Austragung von Planungskonflikten hin. Diese zeigt sich etwa in der Versachlichung und Emotionalisierung von Planungskonflikten. Einerseits entsteht ein lebhafter und zugespitzter Streit um Alternativen, andererseits werden die ausgefeilten planerischen Instrumente des Interessenausgleichs und der Kompromissfindung durch einen Bürgerentscheid obsolet. Ein weiteres Thema ist die „Verselbstständigung“ von Planungskontroversen. Diese werden im direktdemokratischen Rahmen machtpolitischen und kampagnentaktischen Kalkülen unterworfen. In Anbetracht der Popularität direktdemokratischer Entscheidungsfindung auf dem Gebiet der Stadtentwicklung wird sich die Planungspraxis damit weiterhin beschäftigen müssen.

Uferkonflikt Griebnitzsee: Verlagerung von Planungsentscheidungen vor Gerichte

Einen ganz anderen und sehr eigenen Konfliktfall stellt die Planung eines Uferwegs am Griebnitzsee im Potsdamer Stadtteil Babelsberg dar. Hier geht es um den jahrzehntelangen politisch-planerischen Kampf zwischen der Öffnung und der Absperrung eines Uferwegs, der zu einer Verlagerung der Konflikte aus der Planung vor

die Gerichte geführt hat. Der ehemalige Kolonnenweg auf dem Grenzstreifen zu Westberlin wurde nach der Wende als Wander- und Radweg von der Stadt zunächst ohne Planungsrecht geöffnet, dann aber von einigen – nicht allen – Privateigentümern der Villengrundstücke mit Seezugang streckenweise wieder gesperrt. Die Stadt Potsdam versucht hier bis heute, auch nach zwei gescheiterten Bebauungsplänen, mit einem dritten B-Plan-Entwurf den Uferweg durchzusetzen. Dabei bleibt die Stadtplanung bislang erfolglos, vor allem, weil die Verwaltungsgerichte Abwägungsfehler reklamierten und beide B-Pläne für unwirksam erklärten. Mit diesem Fall untersuchen wir einen eskalierten Konflikt zwischen Gemeinwohl und Privateigentum und wollen dabei die Rolle des privaten Eigentums und der Enteignung als Trigger für Planungskonflikte aufzeigen. Die erste Auswertung des Falls zeigt, dass die Verlagerung des Konflikts in die Arenen juristischen Streits erfolgt ist, weil beide Seiten im Planungsprozess nicht kompromissbereit waren. Die Stadtpolitik sah sich lange Zeit im vollen Recht, den Uferweg „für alle“ gegen Partikularinteressen durchzusetzen und ließ so die Möglichkeiten des frühzeitigen Erwerbs der Mauer-Grundstücke verstreichen. Die gegnerischen Privateigentümer*innen, welche den Weg sperrten, fürchteten eine zwangsweise Durchsetzung des Weges durch ein Enteignungsverfahren – wie bei einem anderen Seeufer in Potsdam geschehen – und triggerten dadurch den Konflikt. Anstelle einer Zähmung des Konfliktes erfolgte eine Eskalation (zum Beispiel auch in Form der polizeilichen Räumung einer von Anliegern errichteten Sperrung des Uferwegs oder einer Klage gegen den damaligen Oberbürgermeister als Privatperson). Die Verwaltungsgerichte, vor denen der Streit im Wesentlichen ausgefochten wurde, stellten eine agonistische Arena dar, in der die Belange der Gemein- und Privatnützigkeit aufeinandertrafen. Die Richter reklamierten Abwägungsfehler der Planung und einen unzureichenden Schutz des privaten Eigentums, weshalb sie den Konflikt zu Gunsten der Eigentümer entschieden. In diesem Rechtsstreit waren die Ressourcen der Anwälte zwischen beiden Seiten sehr ungleich verteilt. Ein Interviewpartner aus der planenden Verwaltung bewertet den vorläufigen Ausgang des Konfliktes deshalb als „Advokatokratie“.

Planung aus dem Spiel

Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Konflikt-dichte stellt der agonistische Pluralismus für die Planungsforschung einen wertvollen Theorie-Impuls dar. Die Übertragbarkeit des politikwissenschaftlichen Ansatzes auf die Planungsforschung hat allerdings Grenzen, da die Praxis bis zu einem gewissen Grad auf eine Konsens- und Kompromissfindung angewiesen ist, um Pläne rechtssicher aufzustellen. Während die Planungstheorie noch

von konkurrierenden Paradigmen ausgeht, die sich gegenseitig ausschließen, beobachten wir in der Praxis eher eine widersprüchliche Kombination rationaler, kommunikativer und agonistischer Momente. Rationale Momente planerischen Handelns finden sich etwa in der Rolle der Abwägung konkurrierender Belange nach der Beteiligungsphase oder in der Vergabe von Fachgutachten. Kommunikative Elemente finden sich vor allem durch informelle Beteiligungsformate, welche der formellen Planung vorgeschaltet sind. Ein wesentliches Ergebnis unserer Studien ist, dass die Beteiligung der Öffentlichkeit in Planungsverfahren heute in vielen Fällen keine agonistische Arena des Streits bietet, während die Verlagerung in Bürgerentscheide und vor Gerichte solche agonistischen Arenen darstellen. Die Arenen der direkten Demokratie und der Gerichte interessieren uns als Schauplätze, auf denen um eine hegemoniale Deutungs- und Entscheidungsmacht über Planungskonflikte gerungen wird. Womit die Planung allerdings – und dies ist weiterführend zu untersuchen – aus dem Spiel gedrängt wird.

Das Projekt „Arenen des Konflikts: Planung und Partizipation in der pluralen Demokratie“ läuft von Januar 2023 bis Dezember 2025. Es wird von der Deutschen Forschungsgemeinschaft gefördert. Die Leitung liegt bei Manfred Kühn.



KONTAKT

Dr. Manfred Kühn
Dr. Christoph Sommer

PUBLIKATIONEN



Hesse, Markus & Kühn, Manfred (2023).
Planungskonflikte in der pluralistischen Demokratie
Raumforschung und Raumordnung, 81 (5), 417-421



Kühn, Manfred (2021).
Agonistic Planning Theory Revisited:
The Planner's Role in Dealing with Conflict.
Planning Theory 20 (2), 143-156



Sommer, Christoph (2024).
Wenn Gemeinwohlbelange konkurrieren.
Konflikte um das Pergolenviertel in Hamburg
RaumPlanung 225 (1/2024), 20-26

ZUM WEITERLESEN



Mouffe, Chantal (2014).
Agonistik: Die Welt politisch denken.
Edition Suhrkamp, Berlin

Bildnachweis:

Andreas Paßens Illustration aus Foto: **Leonard Lenz**, Wikimedia Commons, CC 0 1.0, <https://creativecommons.org/licenses/by/1.0/deed.de> S. 19; **picture alliance / REUTERS / Heiko Becker**: S. 20 oben; **Heiner Müller Elsner/laif**: S. 20 unten; **Anne Loba**: S. 22 oben;