



Transparent an einem Zaun in einer Nebenstraße in Biesdorf-Süd. Quelle: Grischa Bertram.

## Warum werden wir hier beteiligt?

(Un-)Möglichkeitsstrukturen der  
Planungspartizipation in der multiplen Demokratie

### Why are we being involved here?

Political Opportunity Structures of Planning Participation in a Multiple  
Democracy

**Grischa Frederik Bertram**

Keywords: Demokratie; Partizipation; Beteiligung; Möglichkeitsstruktur  
Democracy; participation; opportunity structure

## Abstract

Viele Bürger:innen sind heute kompetent darin, ihre Stimme nicht nur abzugeben, sondern einzubringen, nötigenfalls zu erheben und gegebenenfalls zu vervielfältigen. In der lokalen räumlichen Planung hat sich eine multiple Demokratie entwickelt, die Bürger:innen grundsätzlich weit mehr Mitsprache einräumt, aber auch zulässt, dass Ressourcen und Fähigkeit die Teilnahme beeinflussen. Der Artikel untersucht das Konzept der multiplen Demokratie als planerisch-stadtpolitische Möglichkeitsstruktur für individuelle und kollektive strategische Teilnahme an lokalen Entscheidungsprozessen aus der Perspektive der Bürger:innen und erweitert es dabei um dort bislang weniger beachtete Formen der Mitwirkung wie Klage, mediale Repräsentation, Lobbyismus, ökonomische Beteiligung und baulich-räumliche Beiträge zur Stadtentwicklung. Auf dieser Grundlage wird diskutiert, welche Bedeutung diese Möglichkeitsstruktur für die Stadtentwicklung haben kann – unter der Prämisse einer Wirkung der Mitwirkung.

Many citizens seem to be competent not only to cast their vote, but to raise their voice if necessary. They also participate in planning and urban development as investors, (co-) producers, publicists, plaintiffs and lobbyists. Thus, in local spatial planning a multiple democracy has been developed, which in principle gives citizens far more say, but at the same time allows resources and ability to influence participation. The article examines the concept of multiple democracy as a local planning-specific political opportunity structure for individual and collective strategic participation in local decision-making processes from the perspective of citizens, and expands it to include forms of participation that have received less attention so far, such as lawsuits, media representation, lobbying, economic participation and structural-spatial contributions to urban development. On this basis, the significance of this opportunity structure for urban development is discussed – under the premise of an impact of participation.

**Grischa Frederik Bertram**, Jun.-Prof. Dr.-Ing., leitet den Lehrstuhl für Raumplanung und Raumforschung an der Bauhaus-Universität Weimar. Seine gegenwärtigen Forschungsinteressen sind die Fortentwicklung der Planungsdemokratie und die Rolle der Planung für eine sozial-ökologische Transformation.

**Grischa Frederik Bertram**, Ass. Prof. Dr., holds the Chair of Spatial Planning and Spatial Research at the Bauhaus University Weimar. His current research interests are the further development of planning democracy and the role of planning for a socio-ecological transformation.

## In der Vorstadt zu spießig

„Wenn Sie gucken, es sind ja nur wenige Tausend hier, bei der A100 sind ja mehrere Zehntausend betroffen. Das gibt auch 'ne ganz andere Schlagkraft von der Bürgerstimmung her. [...] Die machen dann auch mal Baubesetzungen oder irgendwelche wilden Blockaden. Das macht man hier halt nicht. Wir sind doch ziemlich spießig-bürgerlich hier.“ (Protestakteur A2 4.11.2016 zit. in Bertram 2019)

Für den Anwohner einer geplanten Schnellstraße im Ostberliner Ortsteil Biesdorf-Süd ist es selbstverständlich – seine Bürgerinitiative wird nicht so protestieren können wie die Protestakteure im nur wenige Kilometer entfernten Neukölln. Die mediale Aufmerksamkeit, die Ressourcen im dünnbesiedelten und wenig finanzkräftigen Stadtteil und das Interesse der Stadtpolitik an den Sorgen der städtischen Peripherie sind geringer und die Bürger:innen selbst sind weniger risikofreudig.

Das Beispiel zeigt: Politische Partizipation ist neben den Kapazitäten und Fähigkeiten der Bürger:innen auch abhängig von den strukturellen Bedingungen vor Ort. Diese Möglichkeitsstruktur beinhaltet lokalstaatliche Beteiligungsinstrumente – die nicht nur Angebot sind, sondern zugleich andere Partizipationsformen und die Mitwirkung anderer Bevölkerungsteile schwieriger oder unmöglich machen können. Auch sind die politische Kultur, die Aufgabenverteilung der staatlichen Ebenen und Institutionen, die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit lokaler Medien et cetera in ihr angelegt. Schließlich besteht eine Konkurrenz zwischen unterschiedlichen Partizipationsformen – etwa zwischen Protest und Beteiligung oder Verfahren repräsentativer und direkter Demokratie.

Um dies ausführlicher zu betrachten, wird im Folgenden zunächst das analytische Konzept einer planerisch-stadtpolitischen Möglichkeitsstruktur vorgestellt, dann die Weiterentwicklung der (lokalen) Demokratie thematisiert und schließlich die Veränderungen der Möglichkeitsstruktur innerhalb der veränderten, nunmehr *multiplen* lokalen Planungsdemokratie diskutiert. Der Artikel basiert auf einem Beitrag des Autors zum Deutschen Kongress für Geographie 2015, seiner Dissertationsschrift (Bertram 2019) sowie einem aktuell laufenden Forschungsvorhaben, das von der Deutschen Forschungsgemeinschaft gefördert wird und planungsbezogenen bürgerschaftlichen Protest quantitativ in acht bundesdeutschen Großstädten untersucht.

## Möglichkeitsstrukturen in der Protest- und Bewegungstheorie

Eisingers (1973; vergleiche aber auch Lipsky 1968) Ansatz, den Prozess der Protestentstehung durch politische Möglichkeitsstrukturen (political opportunity structures; Abbildung 1) zu beschreiben, ist bis heute neben der Ressourcenmobilisierung die dominierende Theorie der Bewegungsforschung (Opp 1996). Beiden gemeinsam ist, nicht länger nach einem Grund für das reflexhafte Entstehen von Protest aus gesellschaftlichen Bedingungen zu fragen, sondern das *Wie* dieser Entstehung in den Blick zu nehmen

(Melucci 1988). Anstelle oder ergänzend zu den bewegungsinternen Ressourcen werden mit der Möglichkeitsstruktur externe Bedingungen für das (rationale) Protesthandeln untersucht, aus denen sich Handlungszwänge, -beschränkungen und -möglichkeiten, aber auch potentielle Wirksamkeiten ergeben (Meyer 2004).

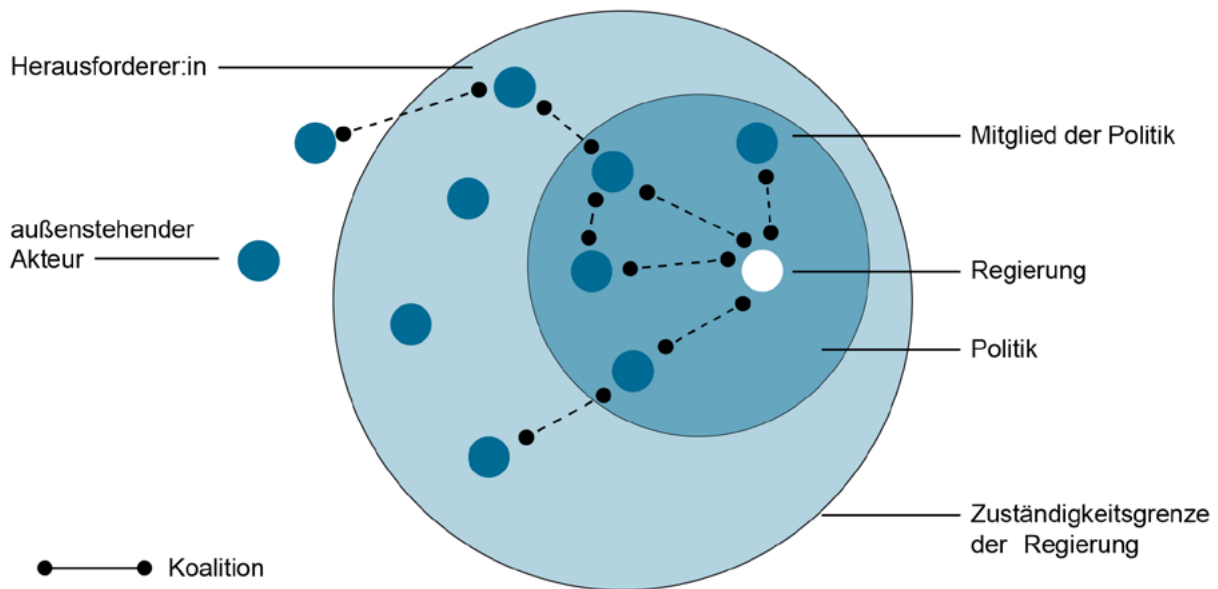
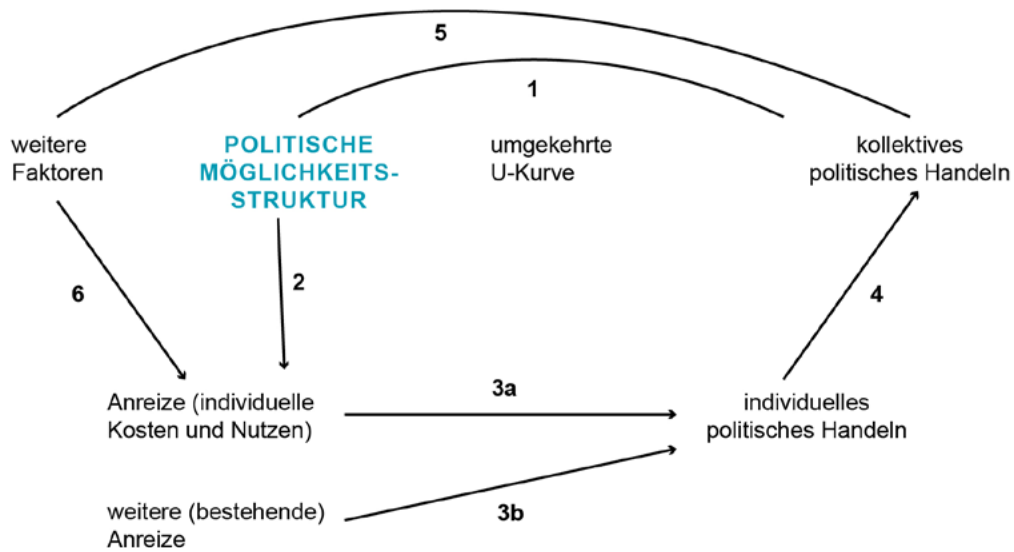


Abbildung 1: Eisingers politische Möglichkeitsstruktur. Quelle: Tilly 1978; eigene Übersetzung.

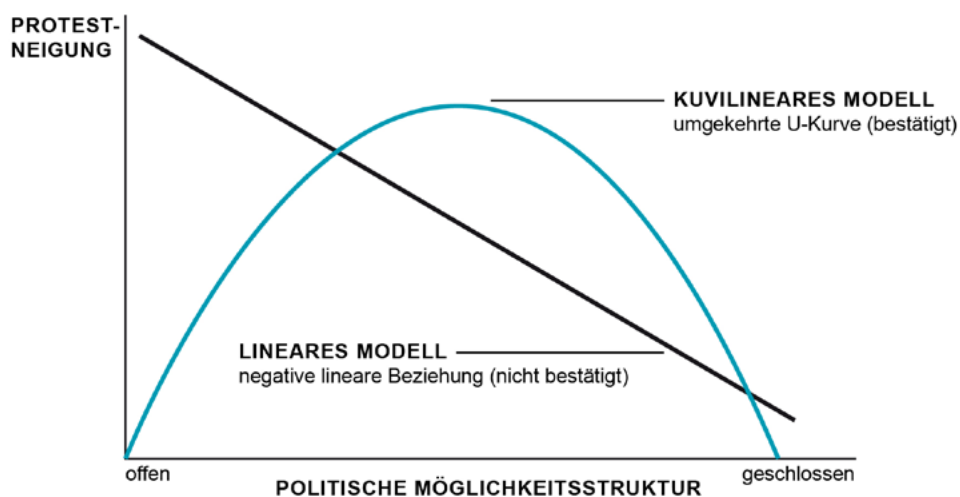
Individuen entscheiden sich demnach unter der Voraussetzung zu kollektivem politischen Handeln, dass die Anreize groß genug und die Kosten beziehungsweise Risiken gering sind. Meistens wird diese Möglichkeitsstruktur als objektiv gegeben betrachtet, es bestehen aber auch Ansätze einer subjektiven Bewertung der Erfolgsaussichten durch die Protesthandelnden (Opp 2009; Abbildung 2).

Alles, was Menschen dazu anregt, an politischem Protest zu partizipieren, wird als ermöglichend angesehen, unabhängig davon, ob diese Situation förmlich festgelegt oder dauerhaft ist (Tarrow 2011: 32–33): Etwa „die Stabilität oder die Gespaltenheit der Eliten, das Vorhandensein oder die Abwesenheit von Verbündeten [...] unter den Eliten, Konfliktstrukturen“ (Pollack 2000: 47), Zugangsmöglichkeiten zum formalisierten System politischer Entscheidungsfindung oder das Umgehen von Repression (Tarrow 2012: 78–80; vergleiche insgesamt McAdam 1996: 27). In Weiterentwicklungen wurden Hemmnisse und Risiken – also quasi die Unmöglichkeitsstruktur – ergänzt (Goldstone und Tilly 2001: 182–183; vergleiche Tarrow 2012: 77).



**Abbildung 2:** Eisingers Theorie der politischen Möglichkeitsstrukturen.  
 Quelle: Opp 2009: 165; eigene Übersetzung.

Die Möglichkeit allein entspricht dabei keineswegs der Entstehung von Protest, sondern in etwa der Geneigtheit einer Gesellschaft zum Protest. Nicht nur stark geschlossene Systeme wie autoritäre Regime verhindern Protest durch Repression. Auch extrem offene können bürgerschaftliche politische Aktivitäten assimilieren und so verhindern (Pollack 2000: 46) – beziehungsweise unnötig erscheinen lassen. Daraus folgt ein kurvilineares Verhältnis (siehe Abbildung 3, vergleiche Opp 2009: 163–164). Bezogen auf Planungsprozesse kann dies auch bedeuten, dass die punktuelle Öffnung durch ein Beteiligungsangebot auch dazu führen kann, dass mit der daraus resultierenden Erwartung eines (für bestimmte Bevölkerungsteile) unbefriedigenden Ergebnisses die Protestneigung steigt.



**Abbildung 3:** Die kurvilineare Beziehung von Protest und Möglichkeitsstruktur.  
 Quelle: Eigene Darstellung nach Opp 2009: 163.

## Eine neue demokratische Realität

Obwohl Eisinger den Ansatz bei der Untersuchung lokaler Proteste entwickelte, orientiert sich die Protest- und Bewegungsforschung stark an der nationalen und supranationalen Ebene. Ein wesentlicher Unterschied lokaler Möglichkeitsstrukturen ist jedoch, dass die politischen Rahmenbedingungen der übergeordneten Ebenen diese als weitere Möglichkeitsstrukturen umgeben. Im Folgenden sollen daher zunächst überlokale Veränderungen untersucht werden. Anhand der zwei gegensätzlichen Vorstellungen der Demokratie- und Partizipationstheorie, dem *realistischen* und dem *normativen* (vgl. Hoecker 2006: 11; Tabelle 1) soll überprüft werden, ob sie in der *reifen* (Offe 2003: 10) Demokratie unserer Zeit noch aktuell sind.

Das realistische Verständnis ist älter, geht bereits auf Schumpeter (1942) zurück und wird auch als *instrumentelles* Verständnis bezeichnet. Die zwei Bezeichnungen betonen unterschiedliche Aspekte des Modells. Einerseits sieht es Demokratie als Mittel zum Zweck – letztlich einer reibungsloseren Herrschaftsausübung. Ein solches Verständnis ist heute in der lokalen räumlichen Planung etwa dort anzutreffen, wo eine bessere Kommunikation und gegebenenfalls Beteiligungsangebote dazu führen sollen, dass die Bürger:innen hegemonialen Vorstellungen zustimmen. Eine Orientierung an der Realität sehen die Verfechter:innen des Modells in zweierlei Hinsicht: Zum einen in der Einsicht in die geringen Kompetenzen der Bürger:innen, denen es an Wissen, Verständnis und Engagementbereitschaft mangelt. Zum anderen die Orientierung an einer funktionierenden Massendemokratie, sprich der Unmöglichkeit, das gesamte Volk anders als durch Wahlen innerhalb eines repräsentativen Systems gleichberechtigt beteiligen zu können. Somit war eine weitergehende Teilnahme weniger Privilegierter als Teil einer pluralistischen Gesellschaft und demokratischer Elitenherrschaft (Hoecker 2006: 5) durchaus vorgesehen (Gamson 1990 [1975]: 9).

| <b>Kriterium</b>                    | <b>Normativ</b><br>(Verba/Nie 1972)               | <b>Instrumentell / realistisch</b><br>(Schumpeter 1942) |
|-------------------------------------|---|---|
| <b>Begriff</b>                      | Ziel und Wert an sich                             | Methode und Mittel zum Zweck                            |
| <b>Funktion</b>                     | Selbstbestimmung und -verwirklichung              | Regulierung durch Repräsentation                        |
| <b>Formen</b>                       | direktdemokratische                               | repräsentative, insb. Wahlen                            |
| <b>Reichweite</b>                   | möglichst viele Bereiche                          | politische Sphäre                                       |
| <b>Intensität</b>                   | prozessual  | punktuell   |
| <b>Kompetenzen der Bürger:innen</b> | Erwerb durch Bildung und partizipatorische Praxis | Mangel an Wissen, Einsicht und Engagement               |

**Tabelle 1:** Wesentliche Merkmale des normativen und realistischen Demokratieverständnisses.  
 Quelle: Eigene Darstellung nach Hoecker 2006.

Die *normative* Vorstellung von Demokratie hingegen entstand erst in Folge der Sozialen Bewegungen der späten 1960er Jahre, die „an intimate relationship to politics“ offenbarten (Tarrow 2011: 23). Ihre Verfechter:innen sahen, dass sich ein zeitgemäßes Demokratieverständnis nicht länger auf die Sphäre der (Partei- und Macht-)Politik beschränken konnte. Die Bezeichnung *normativ* ist dabei keineswegs (ab-)wertend. Sie bezieht sich vielmehr auf die Grundeinschätzung, dass Demokratie ein Wert an sich sei, die sich auch in der Gleichung „Je mehr Partizipation in Entscheidungen gegeben ist, desto mehr ist Demokratie zugegen“ artikuliert (Verba et al. 1980: 1). Dadurch entsteht in der Wahrnehmung der Bürger:innen auch eine Gleichwertigkeit unterschiedlicher Partizipationsformen (Geißel und Thillman 2006).

Über fünfzig Jahre nach dem Aufkommen des normativen Demokratieverständnisses hat sich die Realität sowohl der Partizipationsangebote als auch -teilnahme so weit verändert, dass es nunmehr unrealistisch erscheint, funktionierende Beteiligung an der Massendemokratie im Wesentlichen auf Wahlen zu begrenzen. Ob jedes Mehr an Partizipation aber auch zu einem Mehr an Demokratie führt, kann im Anschluss diskutiert werden.

## Zwischen vielfältiger und multipler Demokratie

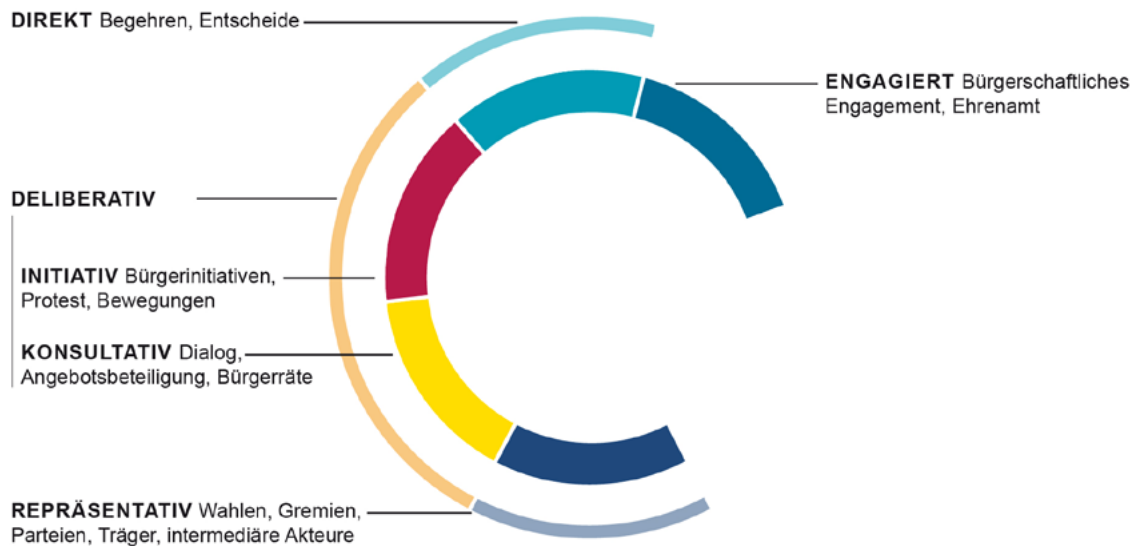
Der neokonservative Historiker Paul Nolte spricht von einer *multiplen*, der Politikwissenschaftler und Bürgerrechtler Roland Roth von einer *vielfältigen* Demokratie. Sie beschreiben damit beide eine stark veränderte Gesellschaft, unterscheiden aber sowohl hinsichtlich der Ausgangspunkte als auch der Bewertungen.

„Historisch sollte man die gegenwärtige Debatte ohnehin im Horizont einer langen Krisengeschichte verstehen. Demokratie definiert sich geradezu als eine ‚schwache‘ Regierungsform, als ein Modell mit offenen Flanken, und vor allem als ein reflexives und darum selbstkritisches Muster der politisch-sozialen Organisation.“ (Nolte 2011: 7-8)

Noltes Beitrag ist als Antwort auf die Skepsis an Fortbestand und Qualität westlicher Demokratien angelegt, die sich insbesondere in der Postdemokratie-These von Crouch (2008) ausdrückt. Nolte (2011: 48) stellt dem die historische Perspektive einer „dynamische[n] Phase der Erweiterung“ entgegen, die er etwa auch im Entstehen intergouvermentaler Institutionen und der Integration von Nichtregierungsorganisationen in der globalen Governance erkennt, weil sie im Gegensatz zu Vorstellungen einer Weltregierung stehen, die zu Beginn der Demokratisierung häufig formuliert wurden.

Roths (2015) Ausgangspunkt ist hingegen die Kommunalpolitik. Phänomenologisch unterscheidet er fünf Elemente (Abbildung 4), zu denen weiterhin die repräsentative Demokratie mit ihren Institutionen (einschließlich Beiräten und Ausschüssen) zählt, für Roth aber auch traditionelle Mitgliederorganisationen (Gewerkschaften, Verbände) einschließt. Das zweite Element sind Verfahren der direkten Demokratie. Was an anderer Stelle

gemeinsam als *deliberativ* bezeichnet wird, trennt Roth (2015: 226) in die beiden Elemente der von Nanz und Leggewie (2020) als *Konsultative* bezeichneten eingeladen Bürgerbeteiligung in Dialogprozessen, Befragungen, Bürgerräten und dergleichen sowie selbstständig initiierte Proteste, Bürgerinitiativen und Bewegungen. Schließlich schlägt er eine Erweiterung des Politikbegriffs vor, der dann auch die „Gestaltung der gemeinschaftlichen Angelegenheiten“ durch gesellschaftliches Engagement einschließen soll (Roth 2015: 226).



**Abbildung 4:** Fünf Elemente einer vielfältigen Demokratie. Quelle: Eigene Darstellung nach Roth 2015.

Insgesamt geht es Roth damit nicht um das von Nolte betonte Krisenhafte der Demokratie, sondern viel stärker um ihre Stärkung im Sinne eines normativen Verständnisses, in dem nicht mehr nur Partizipation, sondern auch vielfältigere Partizipation zu einer demokratischeren Gesellschaft führen. Insofern sieht er darin auch kein „vorübergehendes Durcheinander“ (Roth 2015: 230), das sich durch die „Sogkraft der repräsentativen Institutionen“ (ebd.: 229), sprich Institutionalisierung und Parteigründungen, auflöst, sondern deutet an, dass *vielfältige* Demokratie auch als Leitbild verstanden werden könne. Umgekehrt erkennt er in der von Nolte als Demokratisierung beschriebenen supranationalen Mehrebenenpolitik eine Herausforderung der demokratischen Vielfalt auf lokaler Ebene, um abschließend allerdings durchaus anzuerkennen, dass „[v]ielfältige Demokratie [...] kein Ponyhof [sei]“ (ebd.: 230), sondern zwischen ihren Elementen Konflikte bestehen können.

### **Noch mehr Vielfalt und Widerspruch in einem neorealistischen Modell der multiplen Planungsdemokratie**

Anders als durch die agonistische Planungstheorie mittlerweile üblich (Kühn 2021; Bertram und Altrock 2023), sieht Roth (2015) diese Konflikte nicht als produktiv an, obwohl er sich mit Nolte (2010) einig ist, der die Bedeutung von Protesten und sozialen Bewegungen für die Zunahme der Vielfalt demokratischer Partizipation betont:



„Die partizipatorische Protest- und Bewegungsdemokratie ist die historisch vermutlich wichtigste Innovation in der Geschichte der Demokratie des vergangenen halben Jahrhunderts.“ (Nolte 2010: 9)

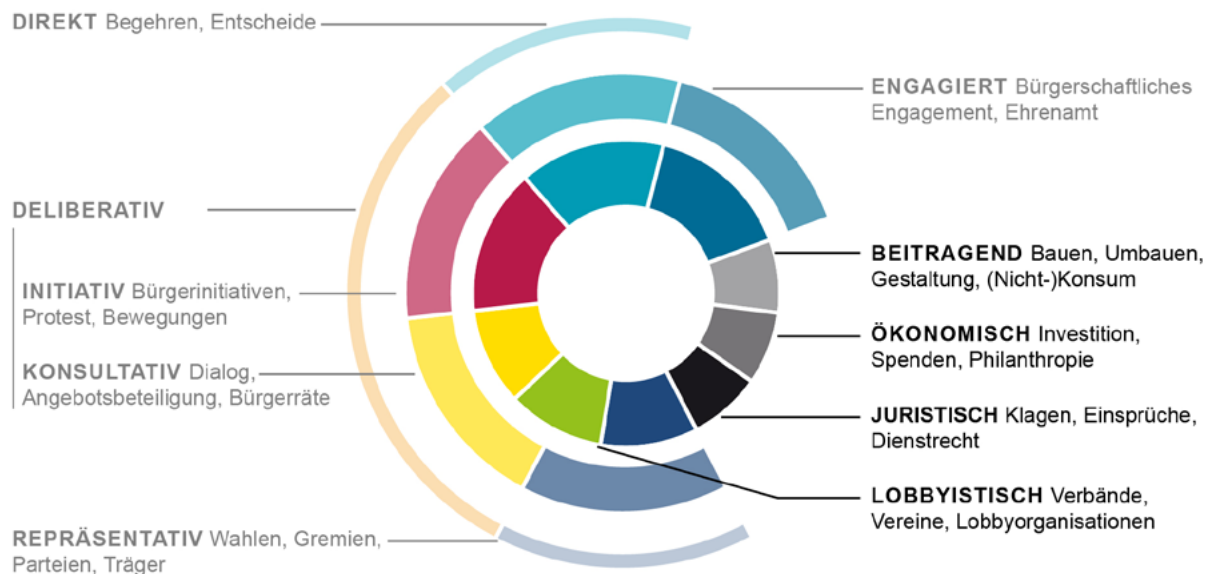
Gerade auf der lokalen Ebene wird seit den – selbst von Nolte prominent benannten – Auseinandersetzungen um *Stuttgart 21* von einer Zunahme von Protestpartizipation ausgegangen (vergleiche Selle 2013: 172, Rink und Vollmer 2019: 339). Vorläufige Daten aus dem zuvor genannten laufenden Forschungsprojekt zeigen dabei zweierlei: Erstens ist Protest in sich ebenfalls vielfältig und besteht teils aus deutlich initiativen Forderungen, während der größere Teil vor allem aus Betroffenheit auf Herausforderungen reagiert, die letztlich durch die Verfahren der repräsentativen Demokratie und exekutiv durch die planenden Verwaltungen entstehen. Zugleich wird anhand der häufigen Kombination von initiativen und reaktiven Forderungen auch deutlich, dass eine eindeutige Aufteilung nicht möglich ist (Bertram 2019; Bertram und Kienast 2023).

**Zweitens besteht die Multiplizität der Partizipationsformen nicht allein in einem Neben- sondern oftmals auch in einem Miteinander.**

Aus diesen Erkenntnissen und weiteren Erfahrungen ergibt sich ein erweitertes Bild der partizipativen Vielfalt in der lokalen Demokratie mit Bezug zur räumlichen Planung (siehe Abbildung 5). Die Vielzahl der Proteste und ein genauerer Blick auf ihre Akteure zeigen, dass nicht nur die Demokratie selbst gereift ist, sondern auch viele Bürger:innen *kompetent* (Bude 2011) ihre Interessen und Meinungen vertreten. Dabei scheinen Grenzen innerhalb des politischen Systems kaum relevant. Die Bürger:innen unterscheiden nicht zwischen ihrer Partizipation an Wahlen, deliberativen Elementen oder Protest wie schon Geißel und Thillman (2006) feststellen, auch die Gewaltenteilung wird in ihrem politischen Handeln überwunden. Dies bezieht sich nicht nur auf die kommunal ohnehin schwierige Grenzziehung zwischen Legislative und Exekutive, sondern es lässt sich auch für mindestens ein Zehntel der untersuchten Planungsproteste eine Mitwirkung an einer juristischen Auseinandersetzung feststellen (bis zu 12 Prozent), so dass man fast von einer juristischen Partizipation sprechen könnte (siehe unten). Zugleich zeigt sich auch, dass die institutionalisierte Zivilgesellschaft zumindest auf der lokalen Ebene oftmals Teil von bürgerchaftlichen Protesten ist oder diese unterstützt (mindestens 25 Prozent). Dies gilt aktuell insbesondere für bundesweit vertretene umwelt- und verkehrspolitische Verbände wie den Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschlands (trotz herausgehobener Stellung in der Öffentlichkeitsbeteiligung), Greenpeace und den Allgemeine Deutsche Fahrrad Club, aber auch für lokale Vereine, die teils seit Jahrzehnten Probleme artikulieren, Lösungen vorschlagen und Kampagnen entwickeln. Daher erscheinen wenigstens Teile dieser Intermediären eher als ein eigenes Element zwischen Institutionen und Bewegungen, denn als Teil der repräsentativen Demokratie.

Unabhängig vom Protestgeschehen zeigt sich auch, dass Bürger:innen selbstständig und durch ihre Unternehmungen auch als Konsument:innen, Investor:innen und (Ko-)Produzent:innen an Planung und Stadtentwicklung teilnehmen. Als „Macher“ (Beck und Schnur 2016) wirken sie einerseits ökonomischen an lokalen Entscheidungen mit, in dem sie um-

setzen und finanzieren, was gesellschaftlich diskutiert und beschlossen wird – etwa auch in Form von Bürgerstiftungen, Energiegenossenschaften und als Mäzen:innen. Andererseits stellen auch ihre „Beiträge zur Stadtentwicklung“ (Selle 2006) durch (Um-)Bautätigkeit und Raumnutzung im Sinne der von Roth angeführten „Gestaltung der gemeinschaftlichen Angelegenheiten“ politische Handlungen dar. Auch durch Verkehrsmittel- und Wohnstandortwahl und Konsumententscheidungen wird auf den politischen Entscheidungsprozess Einfluss genommen.



**Abbildung 5:** Neun Elemente einer multiplen lokalen Demokratie. Quelle: Eigene Darstellung.

Diese hier nur sehr verkürzt wiedergegebene Bestandsaufnahme zeigt aber auch, dass Partizipation nicht nur vielfältiger, sondern auch widersprüchlicher und notwendigerweise auch konflikthafter ist. Die Beschreibung einer dann eher multiplen als vielfältigen Demokratie erscheint realistisch, aber nicht im traditionellen Sinne (siehe Tabelle 2): Zwar nutzen die Bürger:innen diese Staatsform eher als Mittel zum Zweck denn als Ziel und Wert an sich, woraus sich auch eine oftmals punktuelle Anwendung ergibt. Zugleich sind sie durch partizipatorische Praxis mündig und kompetent, repräsentative, direktdemokratische und weitere Partizipationsformen strategisch zu verwenden, und willens, Demokratie auf möglichst viele Bereiche anzuwenden. Die heutige Realität schließt also vieles mit ein, das in den 1970er Jahren noch als normatives, gar radikales Konzept wirkte. Dennoch ist die Realität auch ein gutes Stück von dem von Roth entworfenen Leitbild einer vielfältigen Demokratie entfernt. Was auch daran liegt, dass die verschiedenen Akteure – und keineswegs nur oder im besonderen Maße die als „Wutbürger“ (Kurbjuweit 2010) erscheinenden Protestierenden (Bertram und Altröck 2023) – eigene Interessen vor ein „produktives, demokratiestärkendes Neben- und Miteinander“ (Roth 2015: 230) stellen (müssen).

## Die multiple Planungsdemokratie nutzen können

Wie und für wen aber entsteht innerhalb einer solch vielfältigen lokalen Partizipationslandschaft reale Teilnahme an gesellschaftlichen Auseinandersetzungen und Entscheidungen? Wie entscheiden sich Bürger:innen für Partizipation und wählen eine geeignete Partizipationsform? Hier hilft das Konzept der politischen Möglichkeitsstruktur. Dieser Ansatz wurde durch den Autor zu einer planerisch-stadtpolitischen Möglichkeitsstruktur für planungsbezogene Proteste fortentwickelt (Bertram 2019), lässt sich aber auch auf andere Formen der Planungspartizipation erweitern.

| <b>Kriterium</b>                    | <b>Normativ</b><br>(Verba/Nie 1972)               | <b>neorealistisch / multiple</b>                  | <b>Instrumentell / realistisch</b><br>(Schumpeter 1942) |
|-------------------------------------|---|---|---|
| <b>Begriff</b>                      | Ziel und Wert an sich                             | Methode & Mittel zum Zweck                        | Methode und Mittel zum Zweck                            |
| <b>Funktion</b>                     | Selbstbestimmung und -verwirklichung              | Selbstbestimmung und -verwirklichung              | Regulierung durch Repräsentation                        |
| <b>Formen</b>                       | direkt-demokratische                              | direktdemokratisch & repräsentativ                | repräsentative, insb. Wahlen                            |
| <b>Reichweite</b>                   | möglichst viele Bereiche                          | möglichst viele Bereiche                          | politische Sphäre                                       |
| <b>Intensität</b>                   | prozessual  | punktuell   | punktuell   |
| <b>Kompetenzen der Bürger:innen</b> | Erwerb durch Bildung und partizipatorische Praxis | Erwerb durch Bildung und partizipatorische Praxis | Mangel an Wissen, Einsicht und Engagement               |

**Tabelle 2:** Wesentliche Merkmale des realistischen und normativen Demokratieverständnisses.  
 Quelle: Eigene Darstellung nach Hoecker 2006.

### Partizipationskonkurrenz

Der kommunalpolitische Rahmen ist grundsätzlich ein anderer als auf übergeordneten Ebenen von Staat und Gesellschaft – insbesondere bei Planungsprozessen. Einerseits ist in der lokalen Governance relativ viel Mitwirkung vorgesehen und es besteht eine relativ große Nähe von Bürger:innen, gewählten Vertreter:innen und Verwaltung. Andererseits ist eine beständige Gemengelage von fach-, sach- und machtpolitischen Entscheidungen (Scharpf 1973) festzustellen und die geringen Kapazitäten und Ressourcen der lokalen räumlichen Planung (etwa Altrock und Nuissl 2006) schränken die kommunale Handlungsfähigkeit auch insofern ein, dass auf Bürger:innenwünsche häufig nicht adäquat reagiert werden kann.

Daraus erwächst eine Ressourcen- und Partizipationskonkurrenz zwischen sowohl verschiedenen Akteuren als auch Partizipationsformen.

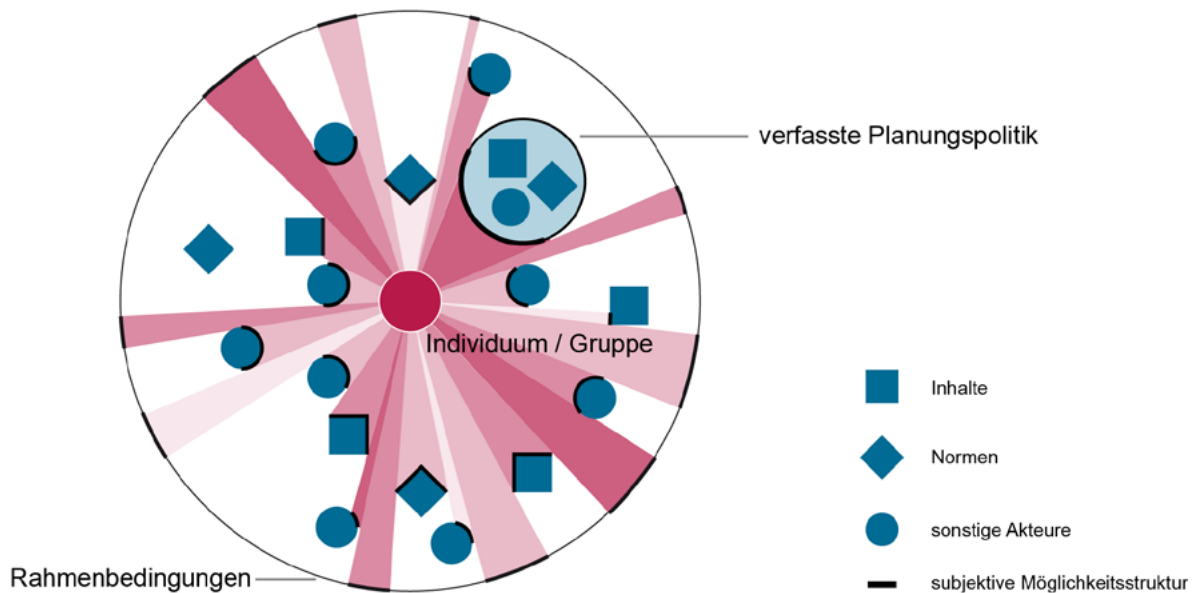
Nicht nur die Vertreter:innen unterschiedlicher Interessen in einem Planungsvorhaben oder -gebiet konkurrieren miteinander um Aufmerksamkeit und Unterstützung. Politik, Verwaltung und nicht zuletzt auch lokale Medien verfügen oftmals nicht über die Kapazitäten, alle Themen und Orte gleichermaßen zu behandeln. Insofern entscheiden die Bürger:innen innerhalb einer von Mangel gekennzeichneten planerisch-stadtpolitischen Möglichkeitsstruktur nicht nur, ob sie partizipieren, sondern auch, in welcher Form beziehungsweise in welchen Formen – denn eine Bündelung verschiedener Beteiligungsformen verspricht Synergien. So wirken Protestierende häufig an Beteiligungsangeboten mit oder initiieren Bürger:innenbegehren, während ganz allgemein davon ausgegangen werden kann, dass etwa Menschen, die sich gesellschaftlich engagieren, auch eher wählen gehen. Ob sich daraus allerdings auch eine höhere Protestneigung ergibt, ist vermutlich milieu- und themenspezifisch. Schließlich hat das Entstehen von Bürgerenergiegenossenschaften auch gezeigt, dass aus einer im engeren Sinne politischen Partizipation auch eine ökonomische werden kann.

### **Eine planerisch-stadtpolitische Möglichkeitsstruktur**

Im Gegensatz zum politikwissenschaftlichen Ausgangsmodell ist die planerisch-stadtpolitische Möglichkeitsstruktur multiskalar angelegt, während sie Rahmenbedingungen jenseits der planerischen oder stadtpolitischen Regulierung ausschließt, um die lokale Mehrebenenpolitik und ihre Akteursbreite abbilden zu können. Insofern besteht jenseits der planerisch-stadtpolitischen Möglichkeitsstruktur weiterhin eine übergeordnete politische Möglichkeitsstruktur, die aber alle Planungsakteure betrifft. Zur Vereinfachung, aber auch um die Akteursentscheidungen in den Fokus zu setzen, wird von einer subjektiv wahrgenommenen Struktur ausgegangen (vergleiche Opp 1996: 229–230). Während der Ansatz bislang lediglich das Protesthandeln betrachte, wird hier davon ausgegangen, dass das Modell die Abwägung konkurrierender beziehungsweise ergänzender Partizipationsformen einschließt und somit auch auf die Entscheidung über die Nutzung anderer Partizipationsformen angewendet werden kann.

Im Zentrum des Modells in Abbildung 6 steht das (potenziell) partizipierende Individuum (gegebenenfalls auch eine bereits existierende Gruppe), das aus seiner Position und Perspektive heraus entscheidet, ob und wie es in den politischen Planungsprozess eintritt oder die Partizipation aufrechterhält. In diesem Moment zeigt sich die Möglichkeitsstruktur in Bezug auf Beteiligungsangebote und zur Verfügung stehenden Partizipationsformen aber auch inhaltlichen Alternativen, rechtlichen Rahmenbedingungen und weiteren (gegebenenfalls informellen, kulturellen; vergleiche Tarrow 2011: 29) Regeln sowie anderen Akteuren, die konkurrieren könnten oder auch für ein Zusammenwirken mobilisierbar erscheinen (vergleiche auch Bertram und Bertram 2019 zu Antiwachstumskoalitionen).

Es soll hier davon ausgegangen werden, dass nicht nur im Protest, sondern auch darüber hinaus (potenziell) konflikthafte Planungsinhalte, manchmal aber auch Planungsverfahren, die wesentlichen auslösenden Momente darstellen, wenn das Individuum annimmt, dass im Planungsprozess eigene Interessen verletzt werden oder sich konträre Ansichten durchsetzen könnten. Aus dieser Perspektive heraus entwickelt sich dann der in Abbildung 1 dargestellte politische Prozess. Im weiteren Verlauf sind vor allem die Reaktionen der Planungsinstitutionen (Bertram und Altröck 2020) und die *Wirkung der Mitwirkung* (Selle 2013) entscheidend für die Fortsetzung des Partizipationshandelns.



**Abbildung 6:** Schematische Darstellung der subjektiven, aus der Perspektive des Individuums beziehungsweise der Gruppe sichtbaren (fett) planerisch-stadtpolitischen Möglichkeitsstruktur.  
Quelle: Eigene Darstellung erweitert nach Bertram 2019.

Die für das Entstehen von Protest notwendige relative Offenheit, die sich auch auf Inhalte, Normen und Entscheidungsstrukturen beziehen lässt, scheint jedoch nicht für alle anderen Partizipationsformen gleichermaßen relevant. Während es für die Entstehung von Protest zum Beispiel wichtig ist, dass ein Thema beziehungsweise ein Lösungsvorschlag noch nicht von anderen politischen Akteuren besetzt ist bzw. vertreten wird, ist dies in der repräsentativen und direkten Demokratie gerade wichtig: Bürger:innen werden eher zur Wahl oder Abstimmung gehen, wenn sie sich in den Antwortmöglichkeiten gut vertreten fühlen. Umgekehrt lässt sich die relative Geschlossenheit jedoch auf jede Partizipation anwenden. Ist eine Problemlösung nicht anschlussfähig, sind Akteure zu stark gebunden oder das planungspolitische Feld ansonsten unzugänglich, führt dies zu geringeren Partizipationsmöglichkeiten.

Für eine ökonomische und juristische Partizipation gilt in gesteigertem Maße, dass neben einer externen Möglichkeitsstruktur auch eigene Ressourcen über Art und Maß der Mitwirkung entscheiden. Gerade deshalb sind diese Formen ebenfalls in die Partizipationskonkurrenz eingebunden. Planungsbetroffene können zum Beispiel protestieren und sich dennoch den (teureren) Klageweg für den Fall offenhalten, dass sie den politischen Streit verlieren. Andere lösen Konflikte lieber monetär anstelle einer riskanten öffentlichen Auseinandersetzung. Spätestens in der Verräumlichung lässt sich die Ressourcenfrage allerdings nicht von der Möglichkeitsstruktur trennen: In wohlhabenderen Gegenden haben die Akteure auch im Zusammenschluss andere Möglichkeiten, ihre Kapazitäten zu bündeln. So zeigt sich, wie zentral die lokalen Unterschiede trotz des allgemeinen Trends zu einer multiplen Demokratie für die lokalen Partizipationschancen sind. Dies betrifft etwa, wie zu Beginn dargestellt, die Zugänglichkeit lokaler Medien und die ansässigen Milieus, aber zum Beispiel auch das Vorhandensein beziehungsweise Fehlen prominenter Gegenstimmen sowie sublokaler Gremien wie Bezirksvertretungen oder Ortsbeiräten (Kienast und Bertram 2022).

## **Eine Möglichkeit für mehr Planungsdemokratie?**

„Warum werden wir hier beteiligt?“ Die Frage, gestellt in der Sitzung eines Sanierungsbeirats in einer nordhessischen Kleinstadt Anfang der 2000er-Jahre, ließ den als Kommunalpolitiker anwesenden Autor aufhorchen. Viele Jahre zuvor hatten Bewohner:innen eines altlastenverseuchten ehemaligen Rüstungsstandorts auf Mitwirkung gedrängt, nun fragten sie, warum die Stadt die Sitzung einberufen habe. Grund war einerseits, dass nach der langen Verfahrensdauer vor allem technische Details diskutiert wurden, andererseits aber auch ein unbefriedigender Umsetzungsstand und die – letztlich begründete, zu dem Zeitpunkt aber nur unterschwellige – Befürchtung vieler Bewohner:innen, das auch industriell genutzt Gebiet verlassen zu müssen.

So zeigt sich, dass auch Bürger:innen häufig ein pragmatisches, instrumentelles Demokratieverständnis besitzen und anhand der erwarteten „Wirkung der Mitwirkung“ (Selle 2013: 203) gegebenenfalls auch gegen eine (angebotene) Partizipation optieren. Das Modell der planerisch-stadtpolitischen Möglichkeitsstruktur hilft insofern nicht nur dabei zu klären, wie selbstständige Partizipation etwa in Bürger:innenprotesten entsteht, sondern durch die Perspektive der Bürger:in auch, warum gleichzeitig weiterhin Beteiligungsangebote nicht angenommen werden. Weder ein Mehr an angebotener noch an selbstinitiiert Partizipation führt also per se zu mehr Demokratie.

Das gerade in Zeiten demokratischer Krisenerfahrungen so wertvolle Leitbild einer vielfältigen Demokratie wird nicht selten durch exkludierende Beteiligung, Eigennutz, Partizipationskonkurrenz und Machtpolitik der realexistierenden multiplen Demokratie konterkariert.

Die partizipierende Bürgerin wiederum beurteilt ihre Partizipationsmöglichkeiten nicht nur aus ihren eigenen Kapazitäten, Ressourcen und Erfahrung heraus, sondern auch anhand nur begrenzt transparenter Möglichkeitsstrukturen und ihnen zur Verfügung stehender Alternativen. So wie „alle“ (Selle 2012: 29) innerhalb der multiplen Demokratie an der Stadtentwicklung mitwirken – nämlich der eine mehr und die andere weniger –, so entwickeln auch alle an der Weiterentwicklung der planerisch-stadtpolitischen Möglichkeitsstruktur mit. Die Mitglieder der verfassten Planungspolitik, also im Wesentlichen die gewählten Vertreter:innen, die professionellen Planer:innen und nicht zuletzt die Entwickler:innen, haben daher eine besondere Verantwortung für das Gelingen einer vielfältigen lokalen Planungsdemokratie.

## Literatur

- Altrock, Uwe und Nuissl, Henning (Hg.) (2006): Sparsamer Staat - Schwache Stadt? Berlin, Planungslandschaft, Bd. 13.
- Beck, Sebastian und Schnur, Olaf (2016): Mittler, Macher, Protestierer. Intermediäre Akteure in der Stadtentwicklung. Berlin: Jovis.
- Bertram, Grischa Frederik (2019): „Aber nicht so!“. Theorie und Praxis, Ansprüche und Wirklichkeiten bürgerschaftlichen Planungsprotests in Berlin 2005 bis 2015. Kassel: Universitätsbibliothek Kassel.
- Bertram, Grischa Frederik und Altrock, Uwe (2020): Auf dem Weg zur Normalität. Planungsbezogener Protest und planerische Reaktionen. In: Raumforschung und Raumordnung (78): 185–201.
- Bertram, Grischa Frederik und Altrock, Uwe (2023): Jenseits agonistischer Planungstheorien: Die „Normalität“ von Protesten und ihr Einfluss auf die Konfliktaustragung in der räumlichen Planung. In: RuR (2023) 81/5, 493–508. DOI: [10.14512/rur.1674](https://doi.org/10.14512/rur.1674).
- Bertram, Grischa Frederik und Bertram, Henriette (2019): Neuer suburbaner Protest? Von „NIMBYs“ über politischen Planungsprotest zu Antiwachstumskoalitionen. In: Raumplanung (6): 48–54.
- Bertram, Grischa Frederik und Kienast, Gerhard (2023): Planning-Related Protest as a Key to Understanding Urban Particularities. In: Urban Planning, 8(4), 326–339.
- Bude, Heinz (2011): Stuttgart 21 – reflexiv. In: Mittelweg 36 (3): 3–4.
- Crouch, Colin (2008): Postdemokratie. Lizenzausg. Aufl. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, Schriftenreihe / Bundeszentrale für Politische Bildung, Bd. 745.
- Eisinger, Peter K. (1973): The Conditions of Protest Behaviour in American Cities. In: The American Political Science Review, 67(1), 11–28. DOI: <https://doi.org/10.2307/1958525>.

- Gamson, William A. (1990 [1975]): *The strategy of social protest*. 2. Aufl. Belmont: Wadsworth.
- Geißel, Brigitte und Thillman, Katja (2006): Partizipation in Neuen Sozialen Bewegungen. In: Hoecker, Beate (Hg.): *Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest*. 1. Aufl. Leverkusen: Budrich, 159–183.
- Goldstone, Jack A. und Tilly, Charles (2001): Threat (and opportunity). Popular action and state response in the dynamics of contentious action. In: *Silence and voice in the study of contentious politics*, 179–194.
- Hoecker, Beate (2006): Politische Partizipation: systematische Einführung. In: Hoecker, Beate (Hg.): *Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest*. 1. Aufl. Leverkusen: Budrich, 3–20.
- Kienast, Gerhard und Bertram, Grischa (2022): Local Opportunity Structures for Planning-related Protest in major German Cities. AESOP Annual Congress, Tartu.
- Kühn, Manfred (2021): Agonistic planning theory revisited: The planner's role in dealing with conflict. In: *Planning Theory* 20 (2), 143–156.
- Kurbjuweit, Dirk (2010): Der Wutbürger. Stuttgart 21 und Sarrazin-Debatte: Warum die Deutschen so viel protestieren. In: *Der Spiegel*, 41/2010, 26–27.
- Lipsky, Michael (1968): Protest as a Political Resource. In: *The American Political Science Review*, 62 (4), 1144–1158. DOI: <https://doi.org/10.2307/1953909>.
- McAdam, Doug (1996): Conceptual origins, current problems, future directions. In: McAdam, Doug (Hg.): *Comparative perspectives on social movements*. Cambridge: Cambridge University Press (Cambridge studies in comparative politics), 23–40.
- Melucci, Alberto (1988): Getting Involved. Identity and Mobilization in Social Movements. In: Klandermans, Bert; Kriesi, Hanspeter und Tarrow, Sidney G. (Hg.): *From Structure to Action. Comparing Sodal Movements Across Cultures*. Greenwich: JAI Press (International Sodal Movement Research, 2), 329–348.
- Meyer, David S. (2004): Protest and Political Opportunity. In: *Annual Review of Sociology* 30 (03600572), 125–145.
- Nanz, Patrizia und Leggewie, Claus (2020): *Die Konsultative. Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung*. 4. Auflage Aufl. Berlin: Verlag Klaus Wagenbach, Politik bei Wagenbach, Bd. 810.
- Nolte, Paul (2011): Von der repräsentativen zur multiplen Demokratie. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 1 (2), 5–12.
- Offe, Claus (Hg.) (2003): *Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge*. Frankfurt a.M.: Campus-Verlag.
- Opp, Karl-Dieter (1996): Gesellschaftliche Krisen, Gelegenheitsstrukturen oder rationales Handeln? Ein kritischer Theorienvergleich von Erklärungen politischen Protests. In: *Zeitschrift für Soziologie* 25 (3), 223–242.
- Opp, Karl-Dieter (2009): *Theories of political protest and social movements. A multidisciplinary introduction, critique, and synthesis*. London, New York: Routledge.



- Pollack, Detlef (2000): Politischer Protest. Politisch alternative Gruppen in der DDR. Opladen: Leske + Budrich.
- Rink, Dieter und Vollmer, Lisa (2019). „Mietenwahnsinn stoppen!“. *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, 32(3), 337–349.
- Roth, Roland (2015): Intermediäre Akteure in einer „vielfältigen Demokratie“. In: *Forum Wohnen und Stadtentwicklung* (5), 226–230.
- Scharpf, Fritz W. (1973): *Planung als politischer Prozeß. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Schumpeter, Joseph A. (1942): *Capitalism, socialism and democracy*. New York, London: Harper.
- Selle, Klaus (Hg.) (2006): *Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte, Theorien, Impulse*. Dortmund: Rohn, *Planung neu denken*, Bd. 1.
- Selle, Klaus (2012): Stadtentwicklung aus der „Governance-Perspektive“. Eine veränderte Sicht auf den Beitrag öffentlicher Akteure zur räumlichen Entwicklung - früher und heute. In: Altrock, Uwe und Bertram, Grischa Frederik (Hg.): *Wer entwickelt die Stadt? Geschichte und Gegenwart lokaler Governance: Akteure - Strategien - Strukturen*. 1. Aufl. Bielefeld: Transcript (Urban Studies), 27–48.
- Selle, Klaus (2013): *Über Bürgerbeteiligung hinaus. Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? ; Analysen und Konzepte*. Detmold: Rohn, *Edition Stadtentwicklung*.
- Tarrow, Sidney G. (2011): *Power in movement. Social movements and contentious politics*. 3 Aufl. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tarrow, Sidney G. (2012): *Strangers at the gates. Movements and states in contentious politics*. New York: Cambridge University Press.
- Tilly, Charles (1978): *From mobilization to revolution*. Reading, MA: Addison-Wesley Pub. Co.
- Verba, Sidney; Nie, Norman H. und Kim, Jae-on (1980): *Participation and political equality. A seven-nation comparison*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Verba, Sidney und Nie, Norman H. (1972): *Participation in America. Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper & Row.