

BERNHARD SCHÄFERS

Zur Genesis und zum Stellenwert von Partizipationsforderungen im Infrastrukturbereich

I. Zur Genesis der Partizipationsforderungen im Infrastrukturbereich

Kaum ein anderer politisch-praktischer Problembereich hat in den vergangenen zwei Jahrzehnten der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland (BRD) eine ähnlich breite Diskussion ausgelöst und so deutlich nachweisbare Spuren im wissenschaftlichen und praktischen Arbeiten hinterlassen wie die Auseinandersetzung um die Möglichkeiten der bürgerschaftlichen Beteiligung in der Planung. Versucht man eine – notwendigweise vorläufige – Bilanz zu ziehen, so wird man folgende Faktoren nennen müssen, die seit

Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre zu den verschiedenen Anlässen und Formen der bürgerschaftlichen Beteiligung geführt haben:

1. Die wissenschaftliche Diskussion um Struktur und Strukturwandel der Öffentlichkeit, die insbesondere durch zwei Arbeiten von *Jürgen Habermas*¹ wichtige Impulse bekam;
2. die Forderung nach Demokratisierung des Staates und der Gesellschaft, die sich zunächst auf die Hochschulen

¹ *Habermas, Jürgen*: Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft.

bezog (»Studentenunruhen²«), bald aber zu einer Systemkritik und schließlich zu einer systemüberwindenden Strategie³ wurde;

3. die am Ende der Wiederaufbauphase⁴ der BRD durchgeführten Planungen der kommunalen Neugliederung, die zu einer Problematisierung der Gemeinden und ihrer Grenzen führten. Eng verknüpft mit diesen Planungen, aber nicht ausschließlich auf sie bezogen, war und ist eine breite wissenschaftliche Diskussion um Aufgabe und Wandel der planenden Verwaltung⁵.
4. Auf der Basis dieser Voraussetzungen und einer zunehmenden Sensibilisierung der Bürger für Fragen des Wohnens und der Umwelt wird heute jede Planung im Infrastrukturbereich kritischer gesehen als in der Wiederaufbauphase. Die Kritik an der sachlichen Kompetenz, an den Aufstellungsbedingungen und Entscheidungsmechanismen der Planung – vor allem im kommunalen Bereich – führte zu Partizipationsforderungen und zur Entwicklung von »Gegenmacht«-Positionen⁶.

Ad 1: Strukturwandel der Öffentlichkeit

Durch *Habermas'* einflußreiche Schrift über den Strukturwandel der Öffentlichkeit⁷ wurden die Grundlagen der

gegebenen Staats- und Gesellschaftsordnung aktualisiert und im Medium der Öffentlichkeit als vermittelt gedacht: Öffentlichkeit als »epochaltypische Kategorie« (und natürlich als Realität) ist die Voraussetzung dafür, daß durch Diskussion aller Belange von »öffentlichem Interesse⁸« in der gesellschaftlichen Sphäre derart auf staatliche Entscheidungen eingewirkt werden kann, daß sie nur im Sinne der Bürger und nach Kriterien des »öffentlichen Wohles« erfolgen. Dieses Modell hat nicht nur die Trennung von Staat und Gesellschaft (weiterhin⁹) zur Basis, sondern diskussionsfreudige, vernunftgeleitete, emanzipierte Bürger und einen von Machtinteressen freien, »repressionsfreien«, Raum der öffentlichen Auseinandersetzung.

Die Problematik dieses idealtypischen Modells, über dessen historische »Wahrheit« hier nicht gestritten werden soll, besteht für die Gegenwartsgesellschaft in folgenden Punkten:

- a) Die Differenz von Staat und Gesellschaft ist in dieser Form nicht (mehr) gegeben. Es gibt starke Tendenzen zur Verstaatlichung der Gesellschaft, die mit der Entwicklung des Sozialstaats, mit der zunehmenden Daseinsvorsorge sowie mit einer Reihe von mit ihnen verknüpften Faktoren zusammenhängen (z. B. »Eingemeindung« bisher selbständiger Städte; Rückgang des Anteils der Selbständigen an der Gesamtzahl der Beschäftigten; Beschränkung der Gemeindeautonomie durch »staatliche« Finanzierungs- und Bewilligungsprogramme und durch die übergemeindlich verflochtenen Planungssträger).
- b) Die Struktur der Öffentlichkeit ist durch die Massenmedien, im Vergleich zum ursprünglichen Diskussionsmodell, »deformiert«; die Massenmedien sind nur in Ausnahmefällen von Parteiinteressen und wirtschaftlichen Machtstrukturen unabhängig. Hinzu kommt, daß sie vielfach zu sehr großorganisatorisch strukturiert sind, um lokalen Bedürfnissen und Willensbildungsprozessen differenziert Ausdruck geben zu können.
- c) Die Diskussion um das »öffentliche Wohl«, seine Grundlagen und Verwirklichungsmöglichkeiten, stößt auf große Schwierigkeiten, die mit der umstrittenen Präferenz-

– Neuwied 1969 (1962); *ders.*: Über den Begriff der politischen Beteiligung. In: Student und Politik. – Neuwied 1967 (1961).

2 Vgl. *Habermas, Jürgen*: Protestbewegung und Hochschulreform. – Frankfurt 1969; *Nitsch, W.*; *U. Gerhardt*; *C. Offe*; *U. K. Preuß*: Hochschule in der Demokratie. – Neuwied 1965.

3 Vgl. *Schelsky, Helmut*: Die Strategie der »Systemüberwindung«. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 286/1971, S. 11 f. (Jetzt in *Schelsky, H.*: Systemüberwindung, Demokratisierung, Gewaltenteilung. – München 1973.)

4 Dieser Begriff ist, nicht zuletzt wegen seiner einseitigen Verwendung, problematisch. Gleichwohl kann er zur Beschreibung des Tatbestandes dienen, daß die Basisversorgung der Bevölkerung mit Wohnungen und Infrastruktureinrichtungen Anfang der 60er Jahre weitgehend sichergestellt war und nun für Planungsprozesse ein größerer Spielraum (vor allem zeitlich, nicht notwendig finanziell!) zur Verfügung stand. In diesen Zusammenhang gehört z. B. das Schlagwort: »Vom wohnungsorientierten Städtebau zur städtebauorientierten Wohnungsplanung«, das als Aufgabe der Planungen nach dem Städtebauförderungsgesetz herausgestellt wurde.

5 Vgl. *Grauhan, Rolf-Richard*: Zur Struktur der planenden Verwaltung. S. 37–57 in: Mehr Demokratie im Städtebau. Beiträge zur Beteiligung der Bürger an Planungsentscheidungen. Hrsg. von *Lauritz Lauritzen*. – Hannover 1972. Vgl. hierzu auch zahlreiche Beiträge *Niklas Luhmanns*, *Frido Wagens* und anderer.

6 Vgl. *Offe, Claus*: Demokratische Legitimation der Planung. S. 123–152 in: Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. – Frankfurt 1972. *Offe* führt folgende Gegenmacht-Positionen an, die als Strategien der Partizipation entwickelt worden sind oder entwickelt werden können: »neighborhood government« und »community control«, Bürgerinitiativen, »advocacy planning« (Anwaltsplanung), Naderismus (nach *Ralph Nader*), Ombudsman, Hearings, Umfrageforschung und Informationspolitik, Beiräte. Vgl. auch die Systematik von *Dienel, Peter*: Partizipation an Planungsprozessen als Aufgabe der Verwaltung. In: Die Verwaltung. 4. Jg. (1971) H. 2, S. 151–176.

7 Vgl. auch die übersichtliche Darstellung von *Großhans, Hartmut*: Öffentlichkeit und Stadtentwicklungsplanung. Möglichkeiten der Partizipation. – Düsseldorf 1972 (insbesondere Kap. IV: Gesellschaft und Öffentlichkeit). An dieser Stelle sei hervorgehoben, daß für den städtebaulichen Bereich die Arbeit von *Hans*

Paul Bahrdt: Die moderne Großstadt. Soziologische Überlegungen zum Städtebau. – Hamburg 1969 (1961), in der die Kategorie der Öffentlichkeit als fundamental für städtisches Verhalten und (damit) städtebauliche Strukturen herausgestellt wurde, den gleichen Stellenwert hatte wie *Habermas'* Beiträge.

8 Vgl. einführend: Wohl der Allgemeinheit und öffentliche Interessen. – Berlin 1968. = Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 39.

9 *Bahr, Hans-Eckehard*: Öffentlichkeit und Partizipation. In: Partizipation. Aspekte politischer Kultur. – Opladen 1970. S. 92 ff., hält die Gegenüberstellung von Staat und Gesellschaft für eine »klassisch deutsche Antithese«, für eine »Störung«, für ein Relikt obrigkeitlichen Denkens und sieht diese Trennung als Ursache zahlreicher deutscher historischer »Fehlentwicklungen« und für das »in Deutschland immer noch gestörte Verhältnis zum Phänomen der Öffentlichkeit« (S. 92/93). Die Argumentation von *Bahr* übersieht notwendige Differenzierungen. Man sollte genau bedenken, was an Differenzierungsmöglichkeiten preisgegeben wird, wenn das Gerede vom schwindenden Unterschied zwischen Staat und Gesellschaft zur vollendeten Tatsache oder gar zum Dogma wird.

ordnung in der Befriedigung individueller und kollektiver Bedürfnisse und mit der (wieder) aktualisierten Grundlagendiskussion um Staats-, Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung ebenso zusammenhängen wie mit der Tatsache, daß die Herbeiführung des »öffentlichen Wohles« in einer hochgradig verdichteten, komplexen Industriegesellschaft und Massendemokratie wie der BRD nicht umweglos oder durch einzelne Maßnahmen möglich ist. Mit anderen Worten: Erschwernisse der Konsensbildung sind Belastungen für die Struktur der Öffentlichkeit.

Welche Einwände auch aus empirisch aufweisbaren Tatbeständen und Trends gegen das idealtypische Modell der Öffentlichkeit vorgebracht werden: *Habermas* hat mit seiner Schrift für die dann folgenden theoretischen Auseinandersetzungen um bürgerschaftliche Beteiligung, Partizipation, Demokratisierung und Mitbestimmung eine wichtige Kategorie wieder in Erinnerung gerufen. Versuchen, diesen Rahmen mit systemüberwindenden Strategien generell zu sprengen, hat *Habermas* in einem anderen Zusammenhang entgegengehalten, daß das liberale Öffentlichkeitsmodell Teil des »historischen Erbes bürgerlicher Emanzipationsbewegungen ist«, ohne welche »auch ein Sozialismus in entwickelten Gesellschaften von Anbeginn verstümmelt wäre¹⁰«.

Ad 2: Partizipationsforderungen als Teil der Demokratisierungsdiskussion

Zu den Grundlagen jeder Diskussion um bürgerschaftliche Beteiligung gehört neben und mit dem Begriff der Öffentlichkeit eine Klärung der Begriffe Demokratisierung, Partizipation und Mitbestimmung.

Der Streit geht im wesentlichen darum, ob es legitim sei, den Begriff der Demokratisierung auf einzelne gesellschaftliche Bereiche (Sozialbereiche) anzuwenden oder ob er für die Differenzierung der Staatsformen reserviert werden sollte¹¹.

Die Diskussion wird durch jenes Argument nicht erleichtert, die politische (staatsbezogene) Demokratie benötige zu ihrer Fundierung die Demokratisierung der Gesellschaft (aller Sozialbereiche), so daß die Auseinanderdividierung eines einheitlich verstandenen Demokratiebegriffs und Demokratisierungsvorgangs ohnehin nur künstlich sei (vergleichbar der Reduzierung des »Politischen« auf das Staatshandeln).

Ohne alle Argumente und Gegenargumente hier anführen und abwägen zu können, spricht vieles dafür, den Be-

griff der Demokratisierung nur auf den politischen Bereich im engeren Sinn (Staatshandeln und mit ihm verknüpfte Legitimationsprozesse) anzuwenden und für die Forderung nach stärkerer Berücksichtigung der Bürgerinteressen im Infrastrukturbereich den Begriff der Partizipation einzubürgern, während in einzelnen Sozialbereichen oder gesellschaftlichen Institutionen der Begriff Mitbestimmung am Platze ist (Wirtschaft, Universität, Verwaltungen, bis zu den abstrakten, »personenfernen« Institutionen wie z. B. der Sozialversicherung).

Von den vielen möglichen Definitionen der Partizipation, der Bürgerinitiative oder der bürgerschaftlichen Beteiligung – Begriffe, die hier synonym gebraucht werden sollen¹² – sei eine von *Claus Offe* herausgegriffen: Danach verstehen wir unter »Bürgerinitiativen« »alle Aktionen, die sich auf eine Verbesserung der disparitären Bedürfnisbereiche richten (d. h. also auf die Bereiche, in denen die Arbeitskraft und das Leben nicht durch individuelle Kaufakte, sondern kollektiv reproduziert werden: Wohnung, Verkehr und Personentransport, Erziehung, Gesundheit, Erholung usw.) und die weder bloße kollektive Selbsthilfe sind noch sich darauf beschränken, den offiziellen Instanzenzug des politischen Systems zu mobilisieren; sie bringen vielmehr Formen der Selbstorganisation der unmittelbar Betroffenen hervor, die ebenso wie ihre Aktionsformen im System der politischen Institutionen nicht vorgesehen sind¹³«.

Ad 3/4: Die Sensibilisierung der Bürger für Planungen im Infrastrukturbereich

Konkret, d. h. anschaulich und erfahrbar, wurden die Grundlagen und Grenzen des gemeindlichen Lebens und die Bedeutung der Raumordnung durch die seit etwa Mitte der 60er Jahre in allen Bundesländern (Flächenstaaten) durchgeführten kommunalen Neugliederungen.

Die Gemeinden, als Verwaltungs- und Versorgungseinrichtungen unterschiedlicher Zentralität problematisiert und in Systeme der Raumordnung und Landesplanung eingegliedert, sehen sich durch die Neugliederungsdiskussion mit einem verstärkten Interesse – und auch Sachverstand – für alle Planungen konfrontiert. Gilt dies besonders für den ländlichen Bereich, so waren in den Großstädten die Wohnerverfahrungen in den Trabantenstädten, die Probleme der City-Entwicklung und innerstädtischen Sanierung, des Verkehrs und vieles andere mehr Ursachen, die zu einer Sensibilisierung der Bürger für die Grundlagen und Konsequenzen gemeindlicher Planungs- und Entscheidungsprozesse beitrugen. Die großen Preissteigerungsraten im Bo-

10 *Habermas, Jürgen*: Machtkampf und Humanität. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 288/1970, Beilage.

11 Vgl. zu dieser Diskussion: Demokratisierung. Colloquium über einen umstrittenen Begriff. In: Beilage 18/1971 zur Wochenzeitung Das Parlament; ferner: Demokratie und Verwaltung. – Berlin 1972. = Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 50; hier insbesondere die Beiträge von *A. Gehlen*: Demokratisierung, S. 179 ff., und *Hans Ryffel*: Der demokratische Gedanke im politischen und sozialen Bereich, S. 191 ff.

12 Die Gleichsetzung von Partizipation und bürgerschaftlicher Beteiligung ist unproblematisch, die von Partizipation und Bürgerinitiative deshalb umstritten, weil der Initiative nicht notwendig eine Partizipationschance entsprechen muß.

13 *Offe, Claus*: Bürgerinitiativen und Reproduktion der Arbeitskraft im Spätkapitalismus. In: Bürgerinitiativen. Schritte zur Veränderung? Hrsg. von *Heinz Grossmann*. – Frankfurt 1972 (1971). S. 152 ff. (S. 159).

den-, Bau- und Mietsektor taten ein übriges, um den Aufmerksamkeits-Fokus zu vergrößern.

Die Zusammenhänge zwischen gemeindlicher Planung und Entwicklung und den Grundfragen der Raumordnung und Landesplanung wurden im Bewußtsein der Bevölkerung seit Ende der 60er Jahre durch die intensive Umweltdiskussion um die ökologische Dimension »bereichert«, so daß heute für alle raumbezogenen Planungs- und Entwicklungsvorhaben mit einer breiten Skala an Aufmerksamkeit, an Einwänden und Verbesserungsvorschlägen zu rechnen ist.

Bei allen Diskussionen und Auseinandersetzungen zeigte sich, daß die Verwaltung in ihrer herkömmlichen Struktur (Ordnungsverwaltung) den Aufgaben nicht gewachsen ist. Sie hält an überlieferten Modellen der Verwaltungsführung selbst dort fest, wo die Aufgabe in der Durchsetzung von Planungen und Innovationen besteht. Die Verwaltung ist zwar nach Artikel 20 Grundgesetz »vollziehende Gewalt«, womit ihr nach der klassischen Gewaltenteilungslehre »nur« die administrativ-ausführende, nicht aber die zwecksetzende und planende Funktion zukommt, dennoch richten sich die Partizipationsforderungen vor allem an sie als Adressaten. Da sie für die Legitimation und Konsensbeschaffung ihres Tuns prinzipiell nicht zuständig ist, ist es für Bürgerinitiativen oft sehr schwierig, ihren »eigentlichen« Adressaten auszumachen und eine »Anschlußstelle« für ihre Partizipationsforderungen zu finden. Trotz dieser durch die zunehmende planende Verwaltungstätigkeit erforderlichen Öffnung der Verwaltungsstrukturen für Partizipationsforderungen wird vor einer Überforderung der Verwaltung »an ihrer Grenze zum Publikum¹⁴« gewarnt. Ob diese Warnung bereits angebracht ist oder nicht: Es muß in aller Nüchternheit gesehen werden, daß die Realisierung der Forderung, die Verwaltung müsse auf Grund der genannten Wandlungen selbst »politischen Organisationsprinzipien« folgen¹⁵, sehr weitreichende Konsequenzen hätte.

Die hier angesprochenen und noch darzustellenden Problemzusammenhänge könnten auch von einer Analyse des Stellenwerts gesellschaftlicher Planung¹⁶ im sozio-ökonomischen System der BRD her aufgeschlüsselt werden, weil durch die Fragen nach den Erfordernissen und Möglichkeiten der bürgerschaftlichen Beteiligung in Planungsprozessen das Problem der »Planung in der sozialstaatlichen Demokratie¹⁷« ganz generell berührt wird. Die Perspektive, Partizipationsforderungen und -prozesse noch stärker im Zusammenhang komplexer, für den einzelnen nicht

mehr überschaubarer Sozialprozesse und Lebenszusammenhänge zu sehen, wäre dann noch deutlicher in den Vordergrund getreten. In dieser Betrachtungsweise könnten Analyse und Formen der bürgerschaftlichen Beteiligung als Konfliktlösungs- und Konsensbeschaffungsmechanismen an der Basis aufgefaßt werden, die die Defizienz politischer und administrativer Strukturen ausgleichen sollen.

II. Öffentlichkeit und Partizipation auf den verschiedenen Planungsebenen

Die Beteiligung der Öffentlichkeit bei bau- und bodenbezogenen Planungen, d. h. Planungen im gemeindlichen, regionalen und überregionalen Infrastrukturbereich, ist nur partiell und sehr unterschiedlich in den entsprechenden gesetzlichen Grundlagen geregelt.

So sind bei einem Bebauungsplan nach § 1 Abs. 4 die »öffentlichen und privaten Belange« gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen; nach § 2 ist geregelt, wie die Inkorporierung der öffentlichen und der privaten Belange¹⁸ vorstatten gehen soll. Bei der Durchführung einer Flurbereinigung gibt es in der Konstruktion der Teilnehmergeinschaft (§§ 16 und 17 Flurbereinigungsgesetz) als Körperschaft des öffentlichen Rechts eine Einrichtung, die die gemeinschaftlichen Angelegenheiten der Teilnehmer wahrzunehmen hat (§ 18). Nach dem Städtebauförderungsgesetz ist bei der Sanierung der neu eingeführte Sozialplan (§ 8) der Eckpfeiler der Partizipation, wobei aber noch nicht klar ersichtlich ist, wieviel Raum für spontane Partizipationsforderungen bleibt¹⁹.

Bei der kommunalen Neugliederung wurden z. B. in Nordrhein-Westfalen durch die 1967 erfolgte Änderung der Gemeindeverfassung (§ 14) Volksbegehre und Volksentscheid aus dem Verfahren herausgenommen, so daß die Gemeinden in ihrem Mitspracherecht auf Anhörung beschränkt wurden.

Diese Aufzählung, die sich durch andere gesetzliche Grundlagen (z. B. aus dem Bereich des Wasserrechts, des Bergrechts usw.) ergänzen ließe, zeigt, daß es »die« Öffentlichkeit für »die« Planung nicht gibt und nicht geben kann. Die Chancen der bürgerschaftlichen Beteiligung bei Planungsprozessen setzen aber voraus, daß für Planungen auf unterschiedlicher Ebene der Verwaltung und der Konkretion die jeweils adäquaten Partizipationsmöglichkeiten gefunden werden. Abstrakt gesprochen, besteht die Schwierigkeit darin, zwischen den generell geltenden Struktur-

14 Luhmann, Niklas: Tradition und Mobilität. In: Recht und Politik, Heft 11/1968. S. 51.

15 Grauhan, Rolf-Richard: Zur Struktur der planenden Verwaltung, a. a. O., S. 57.

16 Vgl. hierzu eine Anzahl neuerer Arbeiten, z. B. Lompe, Klaus: Gesellschaftspolitik und Planung. Probleme politischer Planung in der sozialstaatlichen Demokratie. – Freiburg 1971. / Politische Vierteljahresschrift. (1972) Sonderh. 14. / Gesellschaftliche Planung. Materialien zur Planungsdiskussion in der BRD. Hrsg.: B. Schäfers. – Stuttgart 1973.

17 Harnischfeger, Horst: Planung in der sozialstaatlichen Demokratie. – Neuwied 1969.

18 Problematisch ist die Auseinanderdividierung der öffentlichen und der privaten Belange. Sie geht letztlich auf das Eigentumsinteresse der »Privaten« zurück. Dieses wurde in eigenen Fallstudien (Planung und Öffentlichkeit, Drei soziologische Fallstudien: Kommunale Neugliederung, Flurbereinigung, Bauleitplanung. – Düsseldorf 1970) auch als größtes Hindernis für einen funktionalen, planbezogenen Öffentlichkeitsbezug herausgestellt (S. 192).

19 Vgl. Schäfers, Bernhard: Möglichkeiten der Sozialplanung nach dem Städtebauförderungsgesetz. In: Archiv für Kommunalwissenschaften. 11. Jg. (1972) Bd. 2, S. 70–89 (dort weitere Literaturhinweise).

bedingungen der Öffentlichkeit in der bundesrepublikanischen Gesellschaft und den Teilöffentlichkeiten²⁰ für einzelne Planungen und Planungsprozesse zu vermitteln.

Wie im Gesellschafts- und Verfassungsleben der Bundesrepublik überhaupt, so spielt auch bei der notwendigen Differenzierung des Begriffs (der Struktur) der Öffentlichkeit der Gedanke der Repräsentation eine große Rolle. Mit repräsentativer Öffentlichkeit haben wir es zu tun, wenn im Bundesbaugesetz § 1 und einzelnen Landesplanungsgesetzen vorgeschrieben ist, daß die »Träger öffentlicher Belange« bei der Planaufstellung zu berücksichtigen seien. Berechtigt ist dann zunächst die Frage, ob die Träger öffentlicher Belange den ihnen anvertrauten Ausschnitt in der Wahrnehmung des öffentlichen Wohls auch vertreten. Wenn es daher bei *Rudolf Stich*²¹ heißt: »Für die Regional- und Landesplanung wird man . . . kaum jeweils soweit kommen, dem einzelnen Bürger eine Beteiligungsmöglichkeit zu eröffnen« –, so ist dem zuzustimmen, wenn damit gemeint ist, daß durch diese Form der Beteiligung eine funktionierende, nicht-deformierte Teilöffentlichkeit repräsentativer Art unterlaufen werden könnte. Bedenken sind anzumelden, wenn das Korrektiv partizipatorischer Prozesse auf diesen Ebenen prinzipiell ausgeschlossen sein soll²².

Die genannten gesetzlichen Grundlagen für Möglichkeiten bürgerschaftlicher Beteiligung in unterschiedlichen Planungsprozessen zeigen weiterhin – und nur in diesem Sinne seien sie idealtypisch verstanden –, daß sich die Partizipationsmöglichkeiten aus dem jeweils allgemein und konkret zu bestimmenden Sozialumfang der Planung²³ ergeben. Das Problem besteht natürlich darin: Wer bestimmt mit welcher Kompetenz über die konkreten Partizipationsmöglichkeiten, vor allem dann, wenn diese nicht oder nur zum Teil »institutionalisiert« sind (hierzu weiter unten). Und weiter: Ist der Sozialumfang einer Planung von vornherein so offenkundig, daß sich die Partizipationsmöglichkeiten und -notwendigkeiten auch im Anfangsstadium der Planung genügend deutlich abzeichnen?

Hier liegen zweifellos Gefahren der vorgängigen Festlegung, des Ausschlusses und der unzulässigen Verengung der Mitwirkungsmöglichkeiten.

20 Zum Begriff der Teilöffentlichkeit vgl. *Großhans, Hartmut*: Öffentlichkeit und Stadtentwicklungsplanung, a. a. O., S. 61 f.

21 *Stich, Rudolf*: Die Mitwirkung des Bürgers und der Öffentlichkeit an der Raumplanung. In: Demokratie und Verwaltung. – Berlin 1972. = Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 50. S. 372.

22 Zur Problematik der Öffentlichkeit in der Raumordnung und Landesplanung vgl. auch *Dienel, Peter*: Öffentlichkeitsarbeit und Raumordnung. Sp. 2216–2232 in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung. Bd. 2. 2. Aufl. – Hannover 1970. / *Knigge, Rainer*: Möglichkeiten der Demokratisierung von Planungsprozessen in der Regionalplanung. S. 142–172 in: Gesellschaft für Regionalforschung. Deutschsprachige Gruppe der Regional Science Association. Seminarbericht 7. – Saarbrücken 1973. / *Umlauf, Josef*: Mitsprache der Öffentlichkeit im Planungsprozeß der Raumordnung. In: Berichte zur Raumforschung und Raumplanung. 16. Jg. (1972) H. 5, S. 3–6.

23 Unter »Sozialumfang der Planung« wird ihre Tiefengliederung in sachlicher, zeitlicher, räumlicher und personeller Hinsicht verstanden. Hypothetisch läßt sich folgern, daß der Sozial-

III. Erfahrungsberichte, Restriktionen und Überforderungen

Partizipatorische Prozesse und Bürgerinitiativen sind – dem Wort und der Sache nach – zum Bestandteil des politischen Lebens und gemeindlicher Aktivitäten geworden. In planungsrelevanten Gesetzen wird man das berücksichtigen müssen, so in der jetzt anstehenden Novellierung des Bundesbaugesetzes. Seinen ersten Niederschlag fand diese veränderte soziale und politische Wirklichkeit im Städtebauförderungsgesetz.

Inzwischen liegen auch zahlreiche Erfahrungsberichte²⁴ vor. Es wäre jedoch falsch, diese Berichte und kritischen Stellungnahmen als repräsentativ für Gelingen oder Nicht-Gelingen, für Anspruch und Wirklichkeit der bürgerschaftlichen Beteiligung zu nehmen. Deutlich ist, daß sich vor allem die überaus kritischen Stimmen zu Wort melden. Die relativ reibungslosen und auch erfolgreichen Prozesse der Partizipation finden – wie auch aus anderen Sozialbereichen bekannt – keine entsprechende öffentliche und wissenschaftliche Resonanz.

Die Widerstände gegen partizipatorische Prozesse im Infrastrukturbereich sind gleichwohl zahlreich; sie hängen überwiegend mit der kapitalistischen Marktordnung zusammen, die die Gesellschaftsordnung in zentralen Bereichen immer noch unmittelbar, ohne soziale Einbindung, ihren Prinzipien unterwirft. Zu diesen Widerständen und Hemmnissen einer aktiven, nicht-deformierten Öffentlichkeit gehören²⁵:

1. die ökonomisch motivierten Interessen, die sich mit Planungsprozessen verbinden;
2. Praktiken der Planaufstellung und Plandurchsetzung;
3. Strukturen des planenden Verwaltungshandelns;
4. Strukturen (Besetzung) der Gemeinderäte;
5. Fähigkeit und Bereitschaft des einzelnen Bürgers, an Planungsprozessen mitzuwirken;
6. Struktur der Massenmedien und der Öffentlichkeit.

Neben diesen Hemmnissen, die die Struktur der Öffentlichkeit, der bürgerschaftlichen Beteiligungen bei Planungsprozessen, berühren und deformieren, muß eine Reihe von Einwänden genannt werden, die inzwischen gegen Bürgerinitiativen und Partizipationsbestrebungen von verfassungs- und verwaltungsrechtlicher Seite vorgebracht worden sind. Neben ihrer Mißbilligung als Teil der »außerparlamentarischen Opposition«, als Versuch, die legitimierte staatliche Ordnung zu unterlaufen wie auch ihre

umfang einer Planung um so größer ist, je stärker der einzelne Plan zur Änderung des Sozialverhaltens großer Gruppen zwingt.

24 Vgl. Beiträge und Hinweise in: *Gronemeyer, Reimer*: Integration durch Partizipation? Arbeitsplatz/Wohnbereich: Fallstudien. – Frankfurt 1973. / *Großhans, Hartmut*: Öffentlichkeit und Stadtentwicklungsplanung, a. a. O. / Bürgerinitiativen. Schritte zur Veränderung? a. a. O. / Mehr Demokratie im Städtebau, a. a. O. / Partizipation. Aspekte politischer Kultur, a. a. O. / *Grauhan, Rolf-Richard*: Strukturwandlungen planender Verwaltung. Beispiel der Münchener Stadtentwicklungsplanung. S. 231–253 in: Gesellschaftliche Planung. Materialien zur Planungsdiskussion in der BRD, a. a. O. / *Schäfers, Bernhard*: Planung und Öffentlichkeit. Drei soziologische Fallstudien, a. a. O.

25 Vgl.: Mitteilungen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung. 14. Jg. (1970) S. 14 ff.

Diskreditierung als unnütze »Verschleierung«, als »Bürger«-Initiativen aus revolutionär-marxistischer Perspektive, sind Argumente vorgebracht worden, die in Bürgerinitiativen und Partizipationsforderungen für alle gesellschaftlichen Bereiche die Gefahr der »Überdemokratisierung« sehen, die schließlich zur »Entdemokratisierung« führen müsse. Seit *Rousseau* oder spätestens seit *Alexis de Tocqueville* weiß man um die Dialektik und Ambivalenz »reiner« politischer Prinzipien: Daß vollkommene Freiheit und vollkommene Gleichheit sich ausschließen oder aufheben²⁶ oder zumindest gegenseitig gefährden, daß totale Partizipation die Demokratie gefährden kann, daß eine totale Öffentlichkeit totalitäre Züge aufweisen wird.

Vor der Überforderung und moralisierenden Strapazierung politischer Prinzipien sollten partizipatorische Prozesse bewahrt werden. Dabei ist natürlich der Punkt schwer zu bestimmen, wo Partizipationsprozesse als Korrektiv gegen Oligarchisierungen in Parteien, Verwaltungen usw. und gegen die immer manifester werdenden Trends einer technokratischen, sich durch »Sachzwänge« legitimierenden Gesellschaftsgestaltung²⁷ unbedingt erforderlich sind, und wo schließlich die Gefahr auftaucht, die »offiziellen« Entscheidungs- und Legitimierungsmechanismen außer Kraft setzen zu wollen.

Von politikwissenschaftlicher Seite ist eine Reihe von Einwänden vorgebracht worden, die *Fritz Scharpf* wie folgt zusammenfaßt: »Die postulierte »Partizipation aller Bürger am diskutant aufzuhellenden politischen Entscheidungsprozeß« setzt nicht nur sehr kleine politische Einheiten, sondern auch eine äußerste Beschränkung auf jeweils wenige politisch zu entscheidende Fragen voraus. Das Partizipationsmodell scheitert darum nicht einmal in erster Linie an der Größenordnung moderner politischer Systeme, sondern an der Ausdehnung und Differenzierung des politischen Bereichs²⁸«.

Mag dies auch zu skeptisch sein: Festzuhalten bleibt die Warnung vor jeder Überforderung oder Überfrachtung mit moralisierenden und politischen Prinzipien.

Auch von der institutionell-rechtlichen Absicherung der Partizipationsmöglichkeiten sollte man sich keine endgültigen Lösungen versprechen. Dagegen müßte eindringlicher als bisher versucht werden, kritisches, partizipatorisches, innovatorisches Sozialverhalten dem Erziehungsprozeß abzufordern²⁹, der vielfach zur Entwicklung dieser Eigenschaften nicht nur nichts beiträgt, sondern auch an ihrem Abbau oft nicht ganz schuldlos ist.

Forderungen nach größerer bürgerschaftlicher Beteiligung haben daher zur Voraussetzung, die diskursive Kompetenz³⁰ der Individuen zu verbessern, Freiräume für kreatives Denken offen zu halten und die Innovations- und Gestaltungsfreudigkeit – auch und gerade im Infrastrukturbereich – zu vergrößern.

Halten wir als Summe bisheriger Erfahrungen und Diskussionen fest: Wenn versucht wird, mittels des Instruments »Bürgerschaftliche Beteiligung« sonst nicht ausgetragene gesellschaftliche Konflikte zur Sprache zu bringen, dann mag es seinen Signalwert für diese Konflikte haben – zur Problemlösung im Einzelfall wird es nicht beitragen können. Damit ist die Kernfrage der Partizipation abermals aufgeworfen: Die Struktur der Öffentlichkeit ist nur da intakt und Partizipation kann nur da wirksam werden, wo alle Beteiligten vom gleichen Verständnis der Grundlagen der Gesellschafts- und Staatsordnung ausgehen und gewillt sind, partizipatorische Prozesse als (zusätzliche) Möglichkeit der diskursiven Annäherung divergierender oder gegensätzlicher Standpunkte zu nutzen. Dies schließt Korrekturen, zumal im Bereich der auf Planungsprozesse einwirkenden Wirtschafts- und Marktordnung, nicht aus.

Sollte der empirische Befund aber ergeben, daß partizipatorische Prozesse die Basis gesellschaftlicher Konflikte lediglich verbreitern, ohne zu ihrer Lösung beitragen zu können, dann muß – vereinfacht gesprochen – zunächst einmal über die Grundlagen der Gesellschafts-, Staats- und Wirtschaftsordnung ein neuer Konsens gefunden werden.

26 Vgl. *Vossler, Otto*: Alexis de Tocqueville. Freiheit und Gleichheit. – Frankfurt a. M. 1973.

27 Vgl. zur Technokratiediskussion die sich an die Schrift von *Helmut Schelsky* (Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation [zuerst 1961]) anschließenden Kontroversen. Zusammenfassend: Texte zur Technokratiediskussion. Hrsg.: *Claus Koch, Dieter Senghaas*. – Frankfurt 1970.

28 *Scharpf, Fritz*: Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung. – Konstanz 1970. S. 58.

29 *Hans Paul Bahrdt* (Humaner Städtebau. – Hamburg 1968. S. 199) meint, nur wenn die Probleme der Raumordnung und Stadtplanung zu einem schulischen Unterrichtsfach ausgestaltet würden, könnte das erforderliche Bewußtsein für die gegenwärtigen Planungsprobleme geweckt werden. – Zur Bedeutung der Erziehung vgl. auch *Peter Dienel* in div. Arbeiten zur Partizipationsproblematik.

30 *Habermas, Jürgen*: Vorbereitende Bemerkungen zu einer Theorie der kommunikativen Kompetenz. S. 101 ff. in: *Habermas, Jürgen; Niklas Luhmann*: Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie. Was leistet die Systemforschung? – Frankfurt 1971.