

PETER C. DIENEL

Das Problem der Bürgerbeteiligung an Landesplanung und Raumordnung

Im folgenden werden Lösungen für ein Problem offeriert, das so im allgemeinen Bewußtsein noch gar nicht existiert. Ein Problem der Bürgerbeteiligung – hier verstanden als reale Beteiligungschance außerhalb der formal institutionalisierten Apparatur zur Produktion von generell bindenden Entscheiden, also außerhalb von Verwaltung und Parlament – gibt es in der Landesplanung und Raumordnung der BRD bisher noch nicht.

I. Zur Fragestellung

Es erscheint bemerkenswert, daß angesichts des Anwachsens der allgemeinen Diskussion über Beteiligungsprobleme die Entscheidungsprozesse auf den hier genannten Ebenen so gut wie völlig ausgespart bleiben. Daß die Komplexität der zu lösenden Probleme zunimmt, ist unstrittig. Die abnehmende Effizienz unserer Verwaltungsapparatur wird beklagt. Der Politikwissenschaftler kann heute sogar unwidersprochen feststellen, daß die vielfältigen Tendenzen »in der Krise fast des gesamten staatlichen Institutionengefüges kumulieren und zu einer permanenten Diskrepanz zwischen Problemanforderungen und staatlichen Problembewältigungsmöglichkeiten führen¹«. In immer mehr Bereichen dieser informierten Gesellschaft läßt sich dabei ein zunehmender Druck auf möglichst breite Beteiligung diagnostizieren.

Für die Landesplanung und Raumordnung aber ist die Bürgerbeteiligung bisher noch nicht ausdrücklich als Problem definiert worden. Seine Gründe hat das zunächst in der Interessenlage und in dem Selbstverständnis ganz bestimmter sozialer Positionen.

- Der »normale Bürger« ist von derartigen Problemen überhaupt nicht berührt. Er geht, wenn er aufgerufen wird, entschlossen seiner Wahlpflicht nach, und zwar in Vomhundertsätzen, die andere Nationen neidisch oder mißtrauisch werden lassen. Selbst wenn er mit der üblichen politischen Bildung in Berührung gekommen ist, werden ihm in der Regel auch nur die Kategorien fehlen, in denen unser Problem gedacht werden müßte.
- Erst eine spezielle Spezies des Bürgers, der sog. »Betroffene«, fängt an, Planungsprobleme zu sehen. Er verfällt allerdings zunächst und nahezu ausschließlich auf Planungsprobleme im Nahbereich. Sollte er ein Regional- oder Landesproblem zu Gesicht bekommen – da wird ein Großflughafen ins Land gelegt oder eine Autobahntrasse –, dann fast immer in der Form des Lokalereignis-

ses. Im übrigen existiert die »Betroffenheit« bei Regional- oder Landesproblemen für den einzelnen nur in so hohen Verdünnungsgraden, daß sie oft nicht einmal zur Problemwahrnehmung motiviert, geschweige denn dazu ausreicht, ernsthaft nach Lösungsmöglichkeiten zu fragen.

- Auch der »sozialaktive Bürger«², der sensibel reagierende Teil der Bürgerschaft, der sich in Verbänden und Parteien, über Leserbriefe oder an Demonstrationen engagiert und so die im System vorgesehene Rolle des Bürgers stellvertretend für die vielen anderen wahrnimmt, hat Fragen dieser Art noch nicht entdeckt. Er denkt, wenn er sich an Planungen beteiligt, in der Regel nicht objektorientiert, sondern ist objektunabhängig motiviert. Er ist zum Eingriff z. B. nicht durch bestimmte Erwerbs- oder Veräußerungsabsichten bewegt. Der von ihm aufgegriffene Fall ist vielmehr mit seiner individuellen Karrierestrategie kombinierbar. Er kann sich mit ihm organisationsintern qualifizieren, seinen Aufstieg machen. Ein Aufstieg aber ist zumeist auf die vorhandene soziale Apparatur bezogen, und in dieser kommen Möglichkeiten, wie sie hier gedacht werden sollen, noch nicht vor. So findet sich der Sozialaktive mit der Zeit in den Rängen der Parteien wieder und nicht dabei, ein Problembewußtsein zu entwickeln, das neuen Verfahrensweisen entspräche.
- Selbst der »Berufs-Betroffene«, der ehren- oder hauptamtliche Vertreter organisierter Interessen, ist wenig geneigt, diese Frage zu stellen. Ihm steht zumeist – je nach Härte und Gewicht der vertretenen Interessen gestuft – ein ganzer Fächer geordneter Einwirkungschancen zur Verfügung. Die Erweiterungsmöglichkeiten liegen hier nur selten oder nur bei sehr besonderen Interessen in Dimensionen, die den Ruf nach vermehrter Präsenz des Bürgers bei der Lösung überörtlicher Probleme erlauben.
- Auch der berufsmäßige »Planer« ist hier nicht sehr gesprächig. Wie sollte er auch? Auf anderen Ebenen des Verwaltungsaufbaues tritt der sog. Bürger in Planungsfällen lediglich als Störgröße in Erscheinung. Er verursacht mehr Arbeit und verlangsamt den Planungspro-

1 Naschold, Frieder: Zur Kritik und Ökonomie von Planungssystemen. In: Politische Vierteljahresschrift. (1972) Sonderh. 4, S. 42.

2 Der Frage der Abgrenzung eines solchen Phänomens soll hier nicht zu weit nachgegangen werden. Ob man den sozialaktiven Bürger über die Kumulation von Verhaltensindikatoren definiert (so Reigrotzki, Erich: Soziale Verflechtungen in der Bundesrepublik. Elemente der sozialen Teilnahme in Kirche, Politik, Organisation und Freizeit. – Tübingen 1956) oder sich auf einen Teilbereich beschränkt (Milbrath, Lester W.: Political participation – Chicago 1965, erfaßt die »gladitorial activities« im politischen Bereich) oder aber so pragmatisch postuliert wie das britische Committee on Public Participation in Planning (People and Planning. – London: HMSO 1969), man landet in allen Fällen bei Bruchteilen von Gesellschaft in vergleichbaren Größenordnungen.

zeß. Die Mitwirkung des Bürgers kann also gar nicht allgemein erwünscht sein.

- Sogar die Leute, die davon leben, daß sie die Probleme anderer aufgreifen, ohne dafür unmittelbar Verantwortung zu tragen, die geistig Freischaffenden, Berufsquerulanten oder »Intellektuellen«, wie *Schumpeter* sie kennzeichnet³, haben diese Frage bisher nicht aufgerissen. Sie erscheint daher nicht in den Feuilletons der Zeitungen, im Fernsehmagazin oder als Diplomarbeit. Dort wird das Dilemma der Planung eher als ein großes Bildungsproblem oder als ein noch größeres Herrschaftsproblem definiert, was entsprechend umfangreiche und im ganzen kaum weiterführende Ausführungen nach sich zieht.
- Schließlich haben auch die zentraleren Teile der sozialen Apparatur zur Produktion bindender Entscheide, die Parteien, Parlamente, Ministerien und Verwaltungen, sich bisher zu keinen größeren Denküben aufgeföhrt gesehen, die diese Frage behandelt hätten. Sie gilt dort als nicht ganz ungefährlich. So bleibt denn diese Art von Demokratie, die mit dem Stichwort »Bürgerbeteiligung« gemeint sein könnte, – notabene mit klassischen Argumenten – auf den Bereich der Gemeinde verwiesen.

Von den genannten sozialen Positionen aus wurde also, entsprechend ihrer – vielleicht nur vordergründig verstandenen – Interessenlage, die Frage nach der bürgerschaftlichen Beteiligung bisher nicht gestellt. Für einen solchen Sachverhalt ergeben sich wie selbstverständlich die entsprechenden positionsspezifischen Erklärungen. Warum sollte sich auch für das Nichtaufgreifen dieser Frage keine ideologische Begründung einstellen? Sie ist sogar, wenn die Frage nicht angefaßt werden soll, notwendig. Und so werden denn unter uns Sätze weitergereicht, wie wir sie alle kennen und akzeptieren, wie etwa: »Es liegt im Wesen der Landesplanung, daß sie ein behördlich-interner Vorgang ist, also die Bevölkerung selbst nicht betrifft⁴.«

Dabei ist es nicht so, daß man in Sachen Landesplanung und Raumordnung keine Probleme hätte. Das Gefühl, daß hier vieles nicht stimmt, ist weit verbreitet. Aber die Mängel, die man sieht, wie auch die Lösungsmöglichkeiten, die anzufassen man bereit ist, haben es nicht mit der Bürgerbeteiligung zu tun. Man meint vielmehr, die Schäden durch Umgruppierungen im Rahmen der vorhandenen politischen Institutionen beheben zu können.

Das Problem einer stärkeren Demokratisierung der Raumordnung stellt sich so zunächst als Frage nach der Beteiligung des Parlaments. Damit ist zum einen das klassische Thema angeschlagen, das auf den einzelnen Verwaltungsebenen in unterschiedlicher Stärke variiert wird: die generell mangelhaftere Informiertheit des Abgeordne-

ten, des »Feierabend-Politikers« (Spiegel). Dieser Repräsentant des Bürgers leidet, verglichen mit der hochspezialisierten Verwaltung, unter einem permanenten Informationslag. Zum anderen wird damit die Organisation der Beteiligung des Parlamentes thematisiert. So ist seit der Novellierung seines Landesplanungsgesetzes im vorigen Jahr das Land Nordrhein-Westfalen dabei, die Mitwirkung der Legislative an der Aufstellung von Programmen und Plänen verstärkt zu praktizieren⁵. Daß bei solchen Versuchen bestimmte Nachteile des parlamentarischen Modells in Kauf genommen werden, wird selten diskutiert. Dieses in der repräsentativen Demokratie letztlich allein vorgesehene bürgerschaftliche Beteiligungsverfahren ist z. B. nicht im wünschenswerten Umfang gegen den Interessendurchgriff immunisierbar: Örtliche Sonderinteressen finden Zugang, es ergeben sich neue Blockierungsmöglichkeiten für langfristig sinnvolle Planungen oder mitunter handgreifliche Abhängigkeiten von nichtinformierten »Bürgermeinungen«. Schon eher erwähnt wird, daß die Hereinnahme des Parlamentes eine Betonung staatlicher Gesichtspunkte gegenüber den kommunalen Belangen und damit eine politische Aufwertung der planenden Landesverwaltung darstellt⁶.

Einen jahrelang sehr intensiv betriebenen Problemlösungsbeitrag stellt der Versuch einer Neudimensionierung unserer Verwaltungseinheiten dar. Werden wir in Gebieten verwaltet, die eine effektive Beteiligung überhaupt gestatten? Einen der Hauptmaßstäbe, die *Frido Wagener* seinen Plänen zugrunde legt, nennt er »Festigung der Demokratie⁷. Für sie sind Sachverhalte relevant wie das Zusammengehörigkeitsgefühl der Bevölkerung (»es erhöht den Einübungseffekt für Demokratie«), die Dezentralisation von Verwaltungsaufgaben, die Übersichtlichkeit des Verwaltungsaufbaus oder die Einräumigkeit der Verwaltung. Sie sollen durch die Gebietsreform und einen breiten »Neubau der Verwaltung« ermöglicht werden.

Größer gewordene Gebietskörperschaften werden auf mehr Selbstverwaltung drängen. Zentralere Führungsmittel dagegen erlauben mehr Steuerung »von oben«. Damit stehen Umverteilungen von Zuständigkeiten an. Die Städte und Kreise fordern mehr Mitsprache »bei der Aufstellung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung und bei der Erstellung staatlicher Struktur- und Investitionsprogramme⁸. Eines der Schlagworte, unter denen die hier fälligen Gewichtsverlagerungen abgewickelt werden können, lautet »Funktionalreform«.

Wieder andere versprechen sich viel von einer Umorga-

³ *Schumpeter, J. A.*: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie. 3. Aufl. – München 1972. S. 235 ff.

⁴ *Niemeier, Hans-Gerhart*: Entwicklungstendenzen im Landesplanungsrecht. S. 1–22 in: Raumplanung – Entwicklungsplanung. – Hannover 1972. = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 80. Recht und Verwaltung 1.

⁵ *Niemeier, Hans-Gerhart*: Erfahrungen mit der Landesplanungsgesetzgebung in Nordrhein-Westfalen. In: Raumforschung und Raumordnung. 31. Jg. (1973) H. 1, S. 27–31.

⁶ *David, Carl-Heinz*: Zur Fortentwicklung des Planungsinstrumentariums im neuen nordrhein-westfälischen Planungsrecht von 1972. In: Der Städtetag. 26. Jg. (1973) H. 9, S. 476.

⁷ *Wagener, Frido*: Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert. – Berlin 1969. = Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 41.

⁸ Vorlage der Präsidenten des Deutschen Städtetages und des Deutschen Landkreistages an die Enquete-Kommission: Verfassung. Vgl.: Der Städtetag. 26. Jg. (1973) H. 9, S. 469.

nisation der innerbürokratischen Kommunikationsprozesse, der Verwaltungsreform. Wenngleich die ersten Wogen der Datenverarbeitungseuphorie sich bereits gebrochen haben, gibt es hier umfangreiche Reformprogramme, mit denen sich weitreichende Hoffnungen verbinden. Oder es werden Verbesserungen von der Übernahme von Management- und Entscheidungsmethoden der Wirtschaft erwartet (Teamarbeit, Gruppentraining, Kosten-Nutzen-Analysen u. a.).

Wenn bei solchen Verbesserungsvorschlägen der Bürger überhaupt in den Blick kommt, dann vor allem als Gegenstand von Beratung und Betreuung. Ob Ausstellungen, Druckschriften oder Imageaktionen, den Bürger sollen mehr projektorientierte Informationen erreichen. Politische Bildung, PR-Maßnahmen oder Feiern aus gegebenem Anlaß versorgen ihn darüber hinaus mit Selbstdarstellungen aus Parlament und Verwaltung. Spontane oder latente bürgerschaftliche Aktionsbereitschaft wird auf überschaubare Formen, etwa Stadtforen, kanalisiert, in Volkshochschulkurse transformiert oder auch als parteipolitisches Personalreservoir verwertet. Die im Rahmen einer planenden Verwaltung anstehenden Aufgaben lassen es notwendig erscheinen, Spezialressorts auszugliedern, die das Zustandekommen der eingeplanten Bürgermeinung sachkundig begleiten.

Obleich sich die Frage nach der bürgerschaftlichen Beteiligung an Landesplanung und Raumordnung bisher im allgemeinen Bewußtsein nicht artikuliert, und obgleich die zur Zeit favorisierten Änderungsvorschläge diese Frage kaum zu berühren scheinen, ist doch mit der Vergabe dieses Themas kein Problem von übermorgen angeschnitten, sondern – wie zu zeigen sein wird – durchaus eines, das uns bereits ins Haus steht.

II. Zunahme der latenten Nachfrage nach Beteiligung an Landesplanung und Raumordnung

Entwicklungen ergeben sich häufig gar nicht als Resultante der vordergründigen Interessen der »beteiligten« Positionen, sondern aus übergeordneten Notwendigkeiten und Möglichkeiten heraus. Dafür, daß es sich hier um ein kommendes Problem handelt, gibt es eine Reihe von Indizien. Vier von ihnen sollen in Umrissen angedeutet werden:

1. Wachsender Legitimationsbedarf

Die Wirksamkeit von den die Allgemeinheit bindenden Entscheiden beruht letztlich auf bestimmten, massenhaft vorhandenen Erwartungen. Diese sind in unterschiedlichen politischen Kulturen unterschiedlichen Inhalts. Wenn heutzutage die Vergabe des Präsidentenpostens einer Bundesanstalt durch den zuständigen Minister an einen seiner Verwandten allgemein als Stillfehler empfunden wird, so muß man sich ins Gedächtnis rufen, daß es sich hier um den Einsatz gegenwartsspezifischer Erwartungen handelt. Wir

sehen »Leistung« als legitimierende Grundlage gefährdet und sprechen angesichts solcher Vorfälle von Nepotismus oder Klüngelei. Es ist aber noch keine hundert Jahre her, da lagen Landeskinder gemeindeweise auf den Knien und beteten um einen Thronfolger. Erst wenn es den Jungen gab, war die Welt wieder in Ordnung. Damals galten bestimmte familiäre Beziehungen als Legitimation für die Übernahme einer leitenden Position.

In der Planung zeichnet sich heute ein steigender Bedarf an Nachweis allgemeiner Akzeptiertheit von Entscheidungen ab. Die in Planungen eingehenden Interessenlagen liegen, dafür sorgt nicht zuletzt die Nachrichtenindustrie, offener zu Tage. Dem Bürger scheint es in manchen Fällen nicht mehr auszureichen, daß ein ihm entrücktes Gremium der Meinung ist, eine Sache solle so oder so geregelt werden. Zunehmend wird von einer »Legitimationskrise« gesprochen. Selbst die Abgeordneten haben keinen leichten Stand: Der Apparat selber, also Parlament und Verwaltung, geraten unter Interessenverdacht. Wo die notwendige Legitimation im Nachhinein beschafft werden muß, und das ist heute nicht selten der Fall, erhöht das den institutionellen Aufwand (Gutachten, Hearings, Bürgerbeteiligung, Informationsaktionen) und dementsprechend den Aufwand an Zeit. Die Entscheidungen dauern länger. Man kann sich im einzelnen Fall ausrechnen, was das kostet.

Die erforderliche zusätzliche Legitimation ergibt sich im wesentlichen aus der Darstellung fairer Eingriffsmöglichkeiten für alle, nämlich auch für die vermindert organisationsfähigen Interessen. Als Äquivalent hierfür wird der Vollzug bürgerschaftlicher Mitwirkung akzeptiert. Das alles ist auf der örtlichen leichter als auf den höheren Verwaltungsebenen zu erstellen. In zunehmendem Maße müssen aber überörtlich Prioritäten und Entwicklungsachsen festgelegt, Großbetriebe plazierte und Schwerpunkte definiert werden. Die Festlegung des Verlaufs einer Fernleitung kann nicht einem bestimmten örtlichen Interesse überlassen bleiben. Für bestimmte Arten überörtlicher Entscheidungen läuft ein stetig wachsender Nachholbedarf an zusätzlicher Legitimation auf. Eine Planungsentscheidung gewinnt heute an Legitimität, wenn »Bürger« an ihr mitgewirkt haben, sie verliert daran, wenn das – obgleich Beteiligung denkbar wäre – nicht der Fall war. Nur weil man das weiß, versucht man da, wo sich das als möglich erweist, schon heute den Entscheidungen durch die Verwendung von Bürgern (Bürgerforen, sachkundige Bürger, Bürgerinitiativen, Beiräte) diese Dignität zu sichern.

2. Ansprüche an die Entscheidungsqualität

Überörtliche Planungsentscheide sollen sich nicht nur vermehrt legitimieren können, sie sollen auch sachgemäß und rechtzeitig gefällt werden. Die heute auf konventionellen Wegen produzierten Entscheidungen werden diesen Anforderungen nicht mehr immer voll gerecht.

Je komplexer die Umwelt ist, in der es zu überleben und Planungsentscheide zu treffen gilt, um so mehr problemrelevante Daten müssen in die Entscheidungen einge-

hen. Dabei werden auch für Planungen, die auf Landes- und Bundesebene bearbeitet werden, immer mehr Informationen wichtig, über die letztlich nur der einzelne Benutzer, der Verbraucher, der Bewohner und Bezahler verfügt – eine Einsicht, der sich die Raumordnung unseres Bundes nicht verschließt: »Je konkreter und detaillierter die von Bund, Ländern und Gemeinden ausgearbeiteten Pläne zur Raumordnung werden, um so dringender wird die Notwendigkeit, die Wohnwünsche der Bevölkerung zu beachten und als Korrektur der Planung heranzuziehen⁹.« Es geht darum, »die Einstellungen und Wünsche weiter Bevölkerungskreise rechtzeitig kennenzulernen«.

Das Einbeziehen dieser bei jedermann vermuteten Informationen ist allerdings ein eigenes Problem. Einerseits ist der Abgeordnete, der legitime Vertreter des Bürgers, der in der repräsentativen Demokratie vorgesehene Informationskanal. Es gibt mehrere Gründe dafür, warum er überlastet ist. Die »totale Präsenz« am Ort ist vom Abgeordneten nicht zu leisten. »Sonst sitzen unsere Parlamente und Vertretungskörperschaften bald voller basisorientierter Banausen¹⁰.« Mit dem Abrufen uniformierter Klischeevorstellungen bei repräsentativen Querschnitten – heute eine der Hauptfunktionen sog. Befragungen – ist es ebenfalls nicht getan. In der Kritik an der Untersuchung, die dem zitierten Raumordnungsbericht zugrunde liegt, sind die Grenzen der Gültigkeit von Ergebnissen der Umfrageforschung nochmals zusammengefaßt worden¹¹. Eine solche Kritik sollte sich aber nicht in erster Linie gegen den Bürger richten. Sicher ist der Durchschnittsbürger auch Träger von Vorurteilen, Gewohnheiten und unreflektierten Wünschen. Die Unvernunft der Masse Mensch ist ein typischer Topos der sozialen Mittelschicht, der gerade in Planerkreisen nicht ungern kolportiert wird. Aber es ist keine ganz ungefährliche Fiktion, der technokratische Planer repräsentiere von sich aus das Werteuniversum der Gesellschaft. Die Kritik muß vielmehr auf das geübte Verfahren, die Umfrage zielen. Der Bürger verfügt über Informationen, die der Planer nicht hat. Die Frage ist, auf welche Weise diese Daten erhoben und in die Planung transportiert werden. Für viele Probleme ist eine relevante Bürgermeinung erst erhältlich, wenn dieser Zeit und Gelegenheit hat, sich über den in Frage stehenden Sachverhalt zu informieren. Er ist dann in der Lage, von seinen eigenen Werthaltungen her entsprechend auf das vorgegebene Problem zu reagieren. Die Bedingungen dafür müssen vom Erhebungsverfahren geleistet werden. Als Direktkontakt des einzelnen zum Abgeordneten wäre dieser Informationsprozeß viel zu aufwendig organisiert. Jedenfalls sind hier, im bürgerschaftlichen Bereich, einige Faktoren zu finden, deren Kombination die neuen Bedarfssituationen konstituiert, die den planerischen Maßnahmen zugrunde

Zunahme der Bürgerinitiativen am Beispiel Hamburgs

Jahr	Anzahl der Bürgerinitiativen
1965	2
1966	2
1967	3
1968	8
1969	11
1970	14
1971	28
1972	29

gelegt werden müßten. Bestimmte Arten von überörtlichen Entscheidungen werden sach- und fristgerecht nur noch gefällt werden können, wenn es gelingt, den Zugang dieser Informationen in die Planung zu sichern.

3. Steigendes Partizipationsdefizit

Ein dritte Begründung dafür, daß die Frage der bürgerschaftlichen Beteiligung an der Landesplanung im Kommen ist, liegt darin, daß immer mehr Bürger beim Setzen von Daten dabei sein wollen, von denen ihr eigenes Leben bedingt wird. Der einzelne, der bestimmten Planungen unterworfen wird, ist eher bereit als einst, den »Aufrüttelschwur« (Frankfurter Rundschau) abzulegen. »Die Springflut bundesdeutscher Bürgerinitiativen überraschte selbst die Experten¹².« Ein Indikator hierfür ist die Zunahme bürgerschaftlicher Aktivität, etwa gemessen an der Anzahl von Bürgerinitiativen, die von der Verwaltung wahrgenommen werden (siehe Tabelle). Als man merkte, was sich hier tat, begannen bald voneinander unabhängige Versuche, das zu sammeln und zu zählen. Inzwischen gibt es Schätzungen, die für die Bundesrepublik von 30 000 Bürgerinitiativen sprechen¹³. Einer solchen Zahl wird mit Skepsis zu begegnen sein, der Zählende müßte denn schon offenlegen, nach welchen Kriterien definiert und gezählt worden ist. Dennoch ist die Tendenz, die hier sichtbar wird, unstrittig.

Die wachsende Nachfrage nach Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen zeigt sich recht eindrücklich im kommunalen Bereich. Offenbar stehen hier im einzelnen Fall für umfangreiche Personengruppen die teilnahmenotwendige Informiertheit und Motivation spontan zur Verfügung. Die vermehrte Nachfrage wird sich aber auch auf den Ebenen darüber bemerkbar machen. Es ist nicht einzusehen, wieso sie sich ausgerechnet dort, also etwa auf der regionalen Ebene, nicht auswirken sollte.

Es kommt hinzu, daß in unserer komplexen, interdependenten Gesellschaft immer mehr planungsrelevante Probleme immer größere Zahlen von Personen betreffen: Lösun-

9 Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung. In: Bundestagsdrucksache VI/3793, S. 56.

10 Glotz, Peter, in: Die demokratische Gemeinde. 25. Jg. (1973) H. 9, S. 950.

11 Hilse, Christoph: Die längst bekannten Wohnwünsche der Bundesbürger. In: Bauwelt. 64. Jg. (1973) Nr. 9, S. 376–381.

12 Mein Gott, was soll aus Hösel werden? Report über Bürgerinitiativen in der Bundesrepublik. In: Der Spiegel. (1972) Nr. 48, S. 54 ff. Dort auch Angaben über erste Zählungen in ausgewählten Bereichen.

13 Vergl. Joeger, Gernot: Bürgerinitiativen in der Schweiz, in Frankreich und in Deutschland. In: Der Städtetag. 26. Jg. (1973) H. 8, S. 419 f.

gen müssen für immer größere Problemeinzugsbereiche hinreichend sein. Die Lösungskompetenz findet sich damit zunehmend erst auf der nächsthöheren Verwaltungsebene. Was in der Kommune zu »planen« ist, ist bereits mehrfach vorprogrammiert, zum einen durch wirtschaftliche, der öffentlichen Kontrolle mehr oder weniger entrückte Entscheidungen, zum anderen aber eben durch die sich im wesentlichen hieraus ergebenden Dispositionen höhergeordneter Instanzen. Auf die wachsende finanzielle Abhängigkeit der Gemeinde von diesen Instanzen muß hier nicht besonders hingewiesen werden. All das macht die Entscheidungen, die im überörtlichen Bereich zu fällen sind, zunehmend für viele einzelne interessant.

Für eine Nachfrageverlagerung in dieser Richtung spricht weiter, daß die Beteiligungsmöglichkeiten in der Gemeinde reduziert werden, und zwar durch die Gebietsreform. Noch Mitte 1967 gab es 24 368 Gemeinden. Inzwischen ist einiges an Geist und Tinte darauf verwandt worden, die hier vorhandenen honoratiorenmotivierten formalen Möglichkeiten der Mitwirkung wegzureformieren. Es ist nicht auszuschließen, daß auch diese Nachfrage, den aufsteigenden Problemen folgend, sich auf Beteiligungsmöglichkeiten an Entscheidungen konzentriert, die auf höheren Ebenen ressortieren.

4. *Planung als Potential politischer Sozialisation*

Schließlich gibt es ein Indiz dafür, daß die Frage der bürgerschaftlichen Beteiligung an Landesplanung und Raumordnung thematisiert wird, welches in der Planungsdiskussion, soweit ich sie überblicke, bisher noch nicht genannt worden, das aber gerade für die Planung auf den hier behandelten Verwaltungsebenen einschlägig ist. Die Planerrolle läßt sich als eine Gelegenheit definieren, Verhaltensweisen einzuüben, die für unser politisches System in hohem Maße funktional sind.

In unserem republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaat sind dem Bürger ganz bestimmte, grundlegende Funktionen zugesonnen. Er legitimiert, steuert und kontrolliert letztlich die gesamte Apparatur zur Produktion allgemein bindender Entscheide. Alle Gewalt geht – das gilt gerade auch für die parlamentarische Demokratie – vom Volke aus. Die Wahrnehmung derartiger Funktionen setzt im einzelnen Fall bei Mehrheiten der Bürger bestimmte Fähigkeiten voraus. So muß er z. B. langfristig im Interesse der Gesellschaft denken können. Das politische Teilsystem unserer Gesellschaft leidet darunter, daß dem Bürger bisher so gut wie keine Gelegenheit gewährt wird, solche Fähigkeiten in ausreichendem Maße zu erwerben. Der demokratiegeeignete Bürger ist demzufolge ein knappes Gut.

Dieser Mangel ist in den zurückliegenden Jahren häufig beklagt worden, ist aber nie als Systembedrohung in Erscheinung getreten, weil Eliten die vorgesehene Rolle des Bürgers hinreichend wirksam ausgefüllt haben. In der voll-industrialisierten und immer breiter informierten Gesellschaft (Fernsehen!) wird es zunehmend schwieriger, die

heuristische Fiktion der Demokratie – wir alle nehmen an der Herrschaft teil – aufrechtzuerhalten, wenn diese Rolle weiterhin von Minderheiten verwaltet werden muß.

Es gibt eine zweite Schadensstelle, die in diesem Zusammenhang zu nennen ist. Großgruppen, wie etwa ein Staat, sind darauf angewiesen, daß ihre Mitglieder sich mit ihnen bis zu einem gewissen Grad identifizieren. Ohne gleich Deutungen zu folgen, wie sie z. B. von *Werner Weber*¹⁴ vorgetragen werden, wird man doch von einem Identifikationsdefizit sprechen können, das unseren Staat kennzeichnet. Mitunter wird darauf hingewiesen, daß die integrierende Wirkung, die für die einzelnen Bürger von einer nationalen Verteidigungssituation ausging oder die mit dem Wehrdienst verbunden war, heute von einem friedlichen Kräfteressen, etwa im Sport, geleistet werden könnte. Derartige Identifikationsprozesse werden nie ganz ohne eigene Symbolwelten auskommen, Fahnen, Lieder, Spaski, Spitz, Wumm oder Tiger im Tank. Wir wissen aus der Wirtschaftswerbung, wie wirksam Bindungen sein können, die so aufgenommen werden. Man fragt sich aber doch, ob es für einen Staat nicht angemessener und sinnvoller ist, Identifikationsprozesse über Vollzüge zu ermöglichen, die das Selbstverständnis der betreffenden Großgruppe auf eine rationalere Weise zum Ausdruck bringen. Wie aber lassen sich solche Möglichkeiten eröffnen?

In beiden genannten Hinsichten kann »Planen« als eine funktionale Lernhilfe verstanden werden. Es übt Verhaltensweisen ein, über die der einzelne verfügen muß, wenn er die Bürgerrolle entwurfsentsprechend wahrnehmen soll, und es ermöglicht Identifikationsprozesse, die für den Bestand des Staates bedeutsam sind. Die Planerrolle stellt eine politische Sozialisationschance dar.

Ein solches Potential darf nicht brachliegen. Würden wir es auf nur wenige Positionen verteilen, die die sozialisationsrelevanten Funktionen monopolisieren, so hieße das, Möglichkeiten ungenutzt zu lassen, die für ein Überleben des demokratischen Ordnungsversuches langfristig von entscheidender Bedeutung sind.

Dieses Potential ist auf höhergeordneten Verwaltungsebenen besonders groß. Die Probleme sind im Durchschnitt gewichtiger als auf der kommunalen Ebene, sie ordnen sich eher in größere Zusammenhänge ein, ermöglichen mehr Durchblick und eröffnen damit dem einzelnen eher die Chance, langfristig im Interesse der Allgemeinheit denken zu dürfen. Solche Aufgabenstellungen schaffen Situationen, die für den hier angesprochenen politischen Sozialisations-effekt besonders günstig sind. Dieser läßt sich sogar dadurch verstärken, daß die Situation für den einzelnen neuartig und prestigebetont oder als bestätigender Kleingruppenprozeß gestaltet wird.

An den genannten vier Indizien kann man die Zunahme der latenten Frage nach bürgerschaftlicher Beteiligung an Landesplanung und Raumordnung ablesen. Auch wenn die Zwangsläufigkeiten, die diesen Indizien immanent sind, als solche noch nicht allgemein reflektiert werden, die Er-

¹⁴ *Weber, Werner*: Der deutsche Bürger und sein Staat. – Göttingen 1967.

wartungen sind bereits sichtbar, die sich in dieser Richtung orientieren. Einige Anzeichen dafür werden im folgenden skizziert. Der Überblick muß gleichzeitig der Frage standhalten, ob sich damit wirksame Möglichkeiten der Organisation solcher Beteiligung abzeichnen.

III. Mögliche Antwortversuche

Während im kommunalen Bereich, etwa auch bei der Stadtanierung oder der Stadtentwicklungsplanung, eine Vielzahl von verschiedenartigsten Versuchen unternommen wird, die Bürger vermehrt an Planungsprozessen zu beteiligen, gibt es auf den höhergeordneten Verwaltungsebenen so gut wie nichts Vergleichbares. Einige Versuche, so beiläufig sie zum Teil auch wirken mögen, lassen dennoch erkennen, daß für unser Problem Lösungen erhofft und anvisiert werden.

Solche Versuche müssen zunächst die Intentionen, wie sie im Thema genannt werden, gewährleisten. Das Verfahren muß

- Planungsergebnisse erbringen, die in der Landesplanung und Raumordnung verwertbar sind.
- tatsächlich Beteiligung an der Entscheidung ermöglichen, darf sich also nicht mit dem Informieren von Bürgern oder mit symbolischer Teilnahme begnügen.
- von Bürgern vollzogen werden können, darf also nicht mit dem Idealbürger, sondern muß mit dem wirklichen Menschen rechnen, wie er heute vorhanden ist.

Verwertbare Ergebnisse können demnach nur erbracht

werden, wenn es gelingt, Probleme abzuarbeiten, wie sie sich auf den genannten Planungsebenen stellen. Diese Probleme sind durch bestimmte Merkmale gekennzeichnet:

- Die spezifische Komplexität der Landesplanungs- und Raumordnungsprobleme besteht darin, daß sie in der Regel mehrere Gebietskörperschaften und mehrere Ressorts betreffen.
- Weil und insofern die Probleme orts- und ressortübergreifend sind, treten Gebietskörperschaften und Verwaltungen selber als Interessenten auf. Die Lösungen, die es zu vertreten gilt, tangieren vielfach auch das Prestige, die Expansions- oder gar die Überlebenschancen von Verwaltungsapparaten. Kennzeichnend hierfür sind Probleme, wie sie sich in der Gebiets- und Verwaltungsreform ergeben. Relevante Interessengruppen sind hier möglicherweise mit erheblichen Legitimitätsansprüchen ausgerüstet. Diese Interessen müssen, wenn gesamtgesellschaftlich rationale Entscheidungen zustande kommen sollen, unterlaufen werden. Eine der Möglichkeiten dafür ist der Rückgriff auf den Bürger.

Bürgerschaftliche Mitwirkung an Entscheidungen der Landesplanung und Raumordnung scheint nur im Hinblick auf solche Probleme sinnvoll zu sein, die von Nichtfachleuten bearbeitet und gelöst werden können. Dabei ist es nicht so sehr die allgemeine Kompliziertheit der Probleme, die die entscheidende Rolle spielt. Komplizierte Probleme

gibt es in allen Bereichen, in der Gemeinde wie in der Familie. Sie sind kein Spezifikum der Raumordnung. Die hier anstehenden Probleme unterscheiden sich von denen anderer Problemeinzugsbereiche lediglich durch die bereits erwähnte spezifische Komplexität. Im übrigen kann es um recht einfache Fragen gehen. Die weithin herrschende Meinung, die Probleme gerade der überörtlichen Verwaltungsebenen seien für den Bürger zu kompliziert, ist möglicherweise nur das Ergebnis von Erklärungsversuchen, die durch das Nichtvorhandensein geeigneter Beteiligungsverfahren notwendig werden. Argumente dieser Art werden in anderen Zusammenhängen als ideologisch bezeichnet.

Es sind ansonsten immer wieder die gleichen Bedingungen, die ausreichend berücksichtigt sein wollen, wenn eine sinnvolle bürgerschaftliche Beteiligung an Planungsprozessen zustande kommen soll:

- Der Teilnehmer muß über das zu bewältigende Problem hinreichend informiert und
- zur Teilnahme an der Lösung motiviert sein.
- Der Entscheidungsvorgang muß gegen den Durchgriff von Sonderinteressen geschützt und
- sein Ergebnis in den formalen Planungsprozeß geordnet einbezogen werden können.

Unter diesen Gesichtspunkten sollen im folgenden prototypisch fünf Beteiligungsversuche betrachtet werden.

1. Die Bürgerinitiative

Das Instrument bürgerschaftlicher Beteiligung, das zur Zeit am häufigsten erwähnt wird, ist die Bürgerinitiative. Planungsmaßnahmen, die als Fehler empfunden werden, produzieren heute nahezu mit Sicherheit eine Bürgerinitiative. Das trifft zunehmend auch auf landesplanerische und auf Raumordnungsmaßnahmen zu. Das bayerische Innenministerium fand, daß schon jetzt 26 % der ihm bekannten 380 Bürgerinitiativen sich Problemen zugewandt hatten, die auf der Landesebene ressortierten. 8 % der Initiativen verfolgten sogar Ziele, die mit dem Zuständigkeitsbereich des Bundes in Zusammenhang standen¹⁵.

Das Verfahren Bürgerinitiative leidet aber unter einer Anzahl schwerwiegender Nachteile. Die Teilnehmer sind zwar über einen bestimmten Notstand orientiert, aber die umfassende Informiertheit, die zur Mitwirkung an einer sachgerechten Lösung der anstehenden Fragen befähigt, ist hier natürlich nicht gewährleistet. Noch offener ist das Problem der Motivation. Die Bürger werden über das Bündel von Motivationen selektiert, das allgemein unter dem Begriff »Freiwilligkeit« zusammengefaßt wird. Sozial mobilere Elemente sprechen darauf leichter an. In Holland stellen Aktionsgruppen – so nennt man sie dort – so etwas wie eine neue Form der Jugendarbeit dar¹⁶. Vor allem auf

15 Die Zahlen basieren auf einer Übersicht, die aus den Angaben gewonnen wurde, die die bayerischen Bezirksregierungen auf ein Schreiben des Staatsministeriums des Innern vom 29. Dezember 1972 hin gemacht haben.

16 Beck, Wolfgang: Aktionsgruppen – Basis in Bewegung. In: Deutsche Jugend. (1972) Jan. S. 25.

den »Leidensdruck« angewiesen, der den einzelnen zur Teilnahme bewegt, ist dieses Beteiligungsverfahren fast nur geeignet, kurzfristig drängende Fälle abzuarbeiten. Erst wenn Bagger auffahren, reift die Bereitschaft zum Protest heran.

Daran ändert auch die sonst richtige Feststellung nichts, daß »die Hereinnahme der betroffenen Bürger . . . die beste Möglichkeit wäre, die durch das Grundgesetz auf die Wahlen zu den Parlamenten beschränkten Rechte der Bürger im Interesse einer lebendigen Demokratie fortzuentwickeln«¹⁷. Die Bürgerinitiative ist kein hierzu wirklich geeignetes Verfahren. Sie ist auf rasche Erfolge angewiesen. Sie stellt als »nuisance group«, die sich Gehör verschaffen muß, selber eine Umweltbelastung dar. Sie hinterläßt in all den vielen Fällen, in denen sie erfolglos verläuft, Resignation und Apathie.

Noch gewichtiger aber ist, daß die Bürgerinitiative nicht gegen den Interessendurchgriff gesichert werden kann. Zwar gibt es Fälle, wo sie auf Schäden hingewiesen hat, die anders der Planung nicht oder nur langsamer zur Kenntnis gekommen wären. Bürgerinitiativen spielen denn auch bei der Anpassung der in unser Industriesystem eingebauten Entwicklungsrichtungen an die ökologischen Einsichten, die sich aus der Endlichkeit unserer Umweltbedingungen ergeben, eine funktionale Rolle. Das ändert aber nichts daran, daß es Bürgerinitiativen gibt, die mehr oder weniger deutlich Sonderinteressen vertreten. Es ist im Prinzip möglich, daß die Bürgerinitiative, die ja – wie ihre Bezeichnung andeuten will – im Namen des Gleichheitsrechtes aufsteht, dieses selber grob mißachtet. Nun geht es aber nicht an, daß ein »bürgerschaftlicher« Eingriff zugelassen wird, der dazu führt, daß die guten Rechte anderer eingeschränkt und verletzt werden. Damit würden die Erungenschaften des liberalen Rechtsstaates aufs Spiel gesetzt werden.

Schließlich ist die Bürgerinitiative als spontanes und autonomes Verfahren nur schlecht in den geordneten Ablauf von Planungsprozessen einbaubar. Eine formale Integration ist nur möglich zu Lasten der Spontaneität und der Autonomie der Bürgerinitiative. So eingebaut, würde sie zu einer Art Öffentlichkeitsarbeit degenerieren.

In summa: Der Versuch, mehr bürgerschaftliche Beteiligung an der Landesplanung und Raumordnung mit Hilfe des Modells Bürgerinitiative zu erreichen, hat – von Ausnahmen abgesehen – auf breiter Basis keine Chance.

2. Der Beirat

Eine andere häufig zitierte Möglichkeit ist das Bilden von Beiräten, Foren, ad-hoc-Ausschüssen oder wie immer die von Verwaltung oder Parlament berufenen Beratergremien benannt sein mögen. Ihre Zahl ist auf vielen Gebieten im Wachsen begriffen¹⁸. Dieses Instrument wird

auch verstärkt für Zuständigkeiten in Gebrauch kommen, wie sie hier verhandelt werden. Es hat gegenüber der Bürgerinitiative mehrere Vorzüge. Die bereichsspezifische Informiertheit wie auch die Teilnahmemotivation sind hier eher gewährleistet. Zahlenmäßig gibt dieses Verfahren allerdings nicht sehr viele Beteiligungsmöglichkeiten her. Will man es doch verstärkt einsetzen, so stellt sich das Problem der Besetzung neu, die dann anders, nämlich repräsentativer geregelt werden müßte. Dann aber dürfte die Informiertheit der Teilnehmer nicht mehr vorausgesetzt werden können. Es kommt hinzu, daß das Verfahren »Beirat« Beteiligungschancen sozial selektiv verteilt. Hier sind die organisierten Interessen repräsentiert. Das schließt in fataler Weise die vermindert konfliktfähigen Interessen aus. Sind die organisierten Interessenten unter sich, so liegt es nahe, daß Einigungen auf Kosten der Nichtbeteiligten zustande kommen. Damit vermindert sich die Chance eines im übergreifenden Sinne rationalen Handelns. Es gibt Vorschläge, die darauf hinzielen, die Benachteiligung unorganisierter Interessen zu erschweren. *Ronneberger* verspricht sich diesen Effekt davon, daß die Bürgerforen kurzlebiger und aktualitätsbezogener organisiert werden¹⁹. Es ist aber sehr die Frage, ob das Interessengefälle damit abgebaut werden kann. Sicher ist nur, daß bei erhöhter Kurzlebigkeit des Verfahrens sich seine Eigenständigkeit gegenüber den anderen Entscheidern, insbesondere der Verwaltung, vermindert.

Unter dem Gesichtspunkt der Bürgerbeteiligung spricht am stärksten gegen dieses Verfahren, daß es die Abhängigkeit des einzelnen von den organisierten Interessen fördert. Je schlagkräftiger ein Interesse vertreten werden will, um so weniger wird es abweichende Meinungen innerhalb der eigenen Reihen dulden. Von Verbänden wird Geschlossenheit erwartet, sie zu vertreten, erfordert Funktionärgesinnung. Man kann fragen, ob durch dieses Verfahren bürgerschaftlicher Beteiligung die Selbstverwirklichungsmöglichkeiten des einzelnen tatsächlich erweitert werden. Unstrittig ist, daß seine vermehrte Anwendung eine Funktionserweiterung und Vitalisierung verbandsartig organisierter Interessen zur Folge hat. Wenn die Stärkung der Verbände – unsere Reaktion auf die voranschreitende Differenzierung der Arbeitsteilung – nicht durch andere Beteiligungsmöglichkeiten aufgewogen wird, befinden wir uns bereits auf dem Wege in eine Refeudalisierung der Gesellschaft.

3. Der Volksentscheid

Die bürgerschaftliche Beteiligung an Planungsprozessen auf höhergeordneten Verwaltungsebenen könnte auch als direkte Mitwirkung erstrebt werden, als Volksentscheid,

17 Ansprache des Bundespräsidenten Dr. Dr. *Gustav Heinemann* vor dem Deutschen Landkreistag in Münster, 1972.

18 Eine Übersicht des Bundesinnenministers (1969) nennt al-

lein auf der Bundesebene 264 Beraterkreise mit 5914 Experten (vgl.: *Der Spiegel* (1973) Nr. 3, S. 29 f.).

19 *Ronneberger, Franz*, in: *Entwicklung von Strategien zur Einbeziehung der Öffentlichkeit in den Planungsprozeß für Standortprogramme*. – Nürnberg 1971.

Abstimmung oder Demoskopie. Verfahren dieser Art entsprechen urdemokratischen Vorstellungen. Zu ihrer Begründung wird gern *Rousseau* zitiert oder auf alte Schweizer Bräuche verwiesen. Die Verfassungen einiger Bundesländer sehen eine Anzahl plebiszitärer Mitwirkungsmöglichkeiten des Volkes vor, die allerdings in der Praxis keine große Rolle spielen²⁰. Als Hinweis auf die hier gemeinten Mitwirkungsmöglichkeiten könnte vielleicht auch gelten, daß die einzige Ausnahme dieser Art, die das – sonst gegenüber plebiszitären Elementen deutlich skeptische – Grundgesetz kennt, der Volksentscheid bei der Neugliederung von Ländern ist.

Derartige Verfahren sind unter den gegebenen Verhältnissen nur sehr bedingt praktikabel. Die Motivation zur Teilnahme läßt sich nicht immer im notwendigen Umfang gewährleisten. Nicht jeder fühlt sich von allem in gleicher Weise betroffen. Der baden-württembergische Bürgerentscheid ist denn auch bereits in Städten mittlerer Größe zum Scheitern verurteilt. In der Regel geht es eben um Probleme, die das notwendige Quorum von 50 % der Wahlberechtigten nicht zu mobilisieren vermögen. Höhere Teilnehmerzahlen erzielende Fragen betreffen zumeist das Außenverhältnis einer Gebietskörperschaft, wie etwa im Falle einer Gebietsreform. Hier aber zeigen die Teilnahmeziffern von über 90 % sowie die vielfach noch höheren Stimmanteile gegen den betreffenden Zusammenschluß wieder an²¹, daß ein solches Problem in diesem Einzugsbereich aus anderen Gründen so nicht sachgerecht gelöst werden kann.

Noch weniger ist es bei diesem Verfahren möglich, die zur sachgerechten Lösung eines Problems notwendige Informiertheit der Beteiligten zu sichern. Was für manche demoskopischen Erhebungen gilt, daß sie nämlich bei Bevölkerungsquerschnitten nur uninformierte Klischeevorstellungen einsammeln – die Mehrheit der Bevölkerung wird durch die Sensationspresse und nicht durch das Dritte Fernsehprogramm informiert –, das dürfte dann gegebenenfalls auch für die raumordnungsorientierten Volksentscheide zutreffen. Traditionale Vorstellungen oder die gerade aktuellen Ängste von Mehrheiten immobilisieren die Politik, verhindern ihre Rationalität und liefern sie an Manipulation und Demagogie aus. Erfahrungen dieser Art in anderen Zusammenhängen sind es gewesen, die die Väter des Grundgesetzes bewogen haben, dieses Instrument weitgehend auszuschließen. Offenbar ist es nicht ungefährlich, den demokratischen Ordnungsversuch in der Richtung weiterzuentwickeln, daß immer mehr Menschen immer

öfter zu immer mehr Fragen Stellung nehmen, über die sie nicht hinreichend informiert sind.

Ein Verfahren, bei dem die Motivation zur Teilnahme und die Informiertheit der Teilnehmer nur so mangelhaft gewährleistet werden können, ist dann auch nicht mehr gegen den Interessendurchgriff potenter Sondergruppen zu sichern.

4. Die Konflikt demonstration

Eine weitere Beteiligungsmöglichkeit arbeitet mit der öffentlichen Präsentation von Konflikten. So sollen z. B., auch auf regionaler Ebene, sogenannte ad-hoc-Gremien ohne gesetzgebende Wirkung das projektbezogene Gespräch zwischen den Gruppierungen der Gesellschaft bis zur Fixierung entsprechender sozialer Normen vorantreiben²². Derartige Darstellungen von Planungsproblemen, die zum Teil mehr beiratsartige, zum Teil mehr plebiszitäre Elemente verwenden, würden einer begrenzten Anzahl von Personen aktive oder passive Teilnahmemöglichkeiten eröffnen.

Einen besonders interessanten Versuch dieser Art stellt die sogenannte »Computer Demokratie« dar²³. Dieser Entwurf ist deswegen hervorzuheben, weil er angesichts der relativen Ausweglosigkeit, wie sie auch in den drei zuvor geschilderten Beteiligungsansätzen sichtbar wird, einfallreich und entschlossen neue Wege geht. Über die repräsentative Demokratie hinaus soll ein Staatswesen entstehen, »bei dem die wichtigsten Fragen nach gründlicher Vordiskussion über Funk und Fernsehen durch direkte Abstimmung entschieden werden« (S. 110). Suchgruppen, Problemgruppen, Koordinierungsgruppen und Projektgruppen bearbeiten und entscheiden Teilprobleme und bereiten die Alternativen vor, über die abgestimmt wird. Bürger, die sich mit ihren Problemen an die Suchgruppen wenden, erhalten in vollem Umfang über alle mit ihren Fragen zusammenhängenden Aspekte Auskunft. Datenbanken sind für jeden zugänglich. Information und Selektion als Mittel der Machtausweitung werden dadurch weitgehend ausgeschaltet (S. 102).

Leider spricht alles dafür, daß dieser von *Krauch* vorgelegte Entwurf in seinen wesentlichen Teilen nicht durchführbar ist. Die Computer-Demokratie ist fürs erste zu aufwendig. Allein die Einrichtung des benötigten Kabelnetzes würde 100 Milliarden D-Mark erfordern (S. 112). Zum anderen ist auch in diesem Modell die Motivation zur Teilnahme nicht gesichert. Schon bei den ersten Konflikt-demonstrationen dieser Art war die schwache Beteiligung der Teilnahmeberechtigten »die große Enttäuschung« (S. 78). Des weiteren ist festzuhalten, daß auch dieses Verfahren nicht gegen den Durchgriff bestimmter Interessen immunisierbar ist. Es räumt der Oberschicht größere Chancen ein

20 Einen guten Überblick über die plebiszitären Elemente in den Verfassungen der Bundesländer gibt *Manfred Abelein* in: Zeitschrift für Parlamentsfragen. 25. Jg. (1973) Nr. 12, S. 187 ff.

21 Bei der Befragung aller wahlberechtigten Bürger einer von der Gebietsreform betroffenen Gemeinde sind derart hohe Beteiligungen nicht selten, z. B. in Angermund 92 %, Neukirchen-Vluyn 91 %, Rheinhausen 91 %, Wattenscheid 94 %. Die Stimmanteile gegen den Zusammenschluß lagen hier jeweils zwischen 92 % und 98 %. Vgl. *Kenneweg, Wolfgang*: Die Bürgerbefragung im Neugliederungsverfahren. In: Kommunalpolitische Blätter. 25. Jg. (1973) Nr. 12, S. 717 f.

22 *Schrötter, Gertrud von*: Kommunaler Pluralismus und Führungsprozeß. Untersuchungen an zwei städtebaulichen Projekten einer Großstadt. – Stuttgart 1969.

23 *Krauch, Helmut*: Computer Demokratie. – Düsseldorf 1972.

und kann damit »leicht zu einem klassenspezifischen Instrument werden« (S. 71). Von der oben erwähnten zurückhaltenden Beteiligung sind insbesondere Unterschichtenangehörige betroffen. Andererseits ermöglicht das Verfahren den unaufgeklärten Meinungsterror (»Beifall und Mißfallen unmittelbar über das ganze Land hinweg . . .«, S. 77) spezifisch interessierter Massen. Vor allem aber rechnet dieses Verfahren nicht mit dem heute gegebenen Menschen. Die Computer-Demokratie setzt, wie mehrfach gesagt wird, eine Bildungsrevolution voraus, die bis in die Schulen und Familien (S. 124) hineinreicht. Die in dem Modell geforderte Bereitschaft, über längere Zeit intensiv an komplizierten Aufgaben des Staates mitzuarbeiten, dürfte allerdings auch nach längerer erzieherischer Vorbereitung nicht so einfach zu erstellen sein.

Damit ändert auch dieser neuartige, moderne technische Mittel einbeziehende Entwurf nichts an der Tatsache, daß für den Anwendungsbereich der Raumordnung und der Landesplanung noch keine wirksamen Beteiligungsverfahren vorhanden sind. Es liegt nahe, diese Situation als ein echtes Dilemma zu interpretieren. So kommt es zu Aussagen, die geradezu philosophisch-dialektisch klingen und die mit Kategorien arbeiten, wie sie in der alten Theologie verwendet wurden, um Unbeschreibbarkeiten denkbar zu halten, daß z. B. die Partizipation »essentiell für effektive Planung« ist »und gleichzeitig eine der zentralen Bedingungen ihres Scheiterns«²⁴. Allerdings läßt sich diese Mangelsituation auch anders definieren. Sie kann als sozialtechnische Konstruktionsaufgabe formuliert werden.

5. Die Planungszelle

Ein Ergebnis eines solchen Versuches stellt das Modell »Planungszelle« dar. Sie ist ein Beteiligungsverfahren, das sich noch im Entwicklungsstadium befindet. Es liegen erst wenige Erfahrungen mit entsprechenden Versuchsanordnungen vor. Soviel ist allerdings schon sichtbar, daß eine Reihe von Unzulänglichkeiten, die bei anderen Verfahren gravierend in Erscheinung treten, sich hier ausschließen lassen.

Die Planungszelle ist eine Gruppe von 25 im Zufallsverfahren ausgewählten, freigestellten und finanziell vergüteten Bürgern, die gemeinsam mit zwei Vertretern der betreffenden Fachressorts und begleitet von zwei Gruppendynamikern nach einem bestimmten Verfahren zugewiesene, lösbare Planungsprobleme bearbeiten. Lösbar heißt hier, daß die zur Lösung des vorgegebenen Problems notwendigen Informationen in der zur Verfügung stehenden Zeit von den Laienplanern aufgenommen und angewendet werden können. Planungszellen werden im Endausbau bis zu acht Wochen dauern. Sie sind von einer ungewöhnlichen sozialen Heterogenität. Planungszellen enthalten mehr Unterschichten- als Mittel- und Oberschichtenteilnehmer und

zur Zeit mehr Frauen als Männer. Damit sind für den Ablauf der Laienplanung sowie insbesondere für die Präsentation der benötigten Informationen zusätzliche Probleme gestellt, die sich aber bewältigen lassen. So haben sich bisher Probleme der Informationseingabe durch die Aufbereitung des Materials auf Volksschulabschlußniveau, durch funktionale Verwertung der sozialen Heterogenität für die Gruppenlernprozesse und durch Anwendung moderner Informationstechniken lösen lassen.

Die Planungszelle kommt bei der Selektion der Teilnehmer ohne das Kriterium der *Betroffenheit* aus. Obgleich es heute bei Laien, Politikern und Fachleuten in gleicher Weise als ausgemacht gilt, daß das eigentliche Problem darin bestünde, die Betroffenen an Planungsprozessen zu beteiligen – hier liegt die Faszination der Bürgerinitiative –, besteht die Hintergrundaufgabe längst darin, Verfahren anzuwenden, beziehungsweise zu entwickeln, die ohne die Qualität »Betroffenheit« arbeiten. Planungsprobleme, die nur auf diese Weise befriedigend gelöst werden können, treten immer häufiger auf:

- Es gibt Probleme, bei denen viel daran liegt, daß die Betroffenen sie nicht selber entscheiden. Im forensischen Bereich sind wir davon abgekommen, daß die Interessenten – z. B. Dieb und Bestohler – sich allein einigen müssen. Die Entscheidungen werden hier längst von spezifisch Nicht-Interessierten gefällt, nämlich von Richtern oder Schöffen. Gehört ein Theaterspielplan wirklich dem Mitarbeiter-Kollektiv, die Universität den Hochschulangehörigen oder das Altstadtviertel den Eigentümern und ihren Mietern? Wo Teilinteressen mit einem Problem alleingelassen werden, sind gesamtgesellschaftlich irrationale Entscheidungen möglich. Vielfach sind sie unumgänglich.
- Es gibt Probleme, bei denen Betroffenheit zur Teilnahme an der Lösung nicht mehr ausreichend motiviert. Immer wieder kommt es – vom Interesse der Betroffenen her gesehen: alogisch – zum Phänomen schweigender Mehrheiten. Je größer nämlich der Einzugsbereich eines Problems ist, desto größer ist auch die Chance, daß der einzelne sich nicht zur aktiven Beteiligung an der Lösung veranlaßt sieht. Aus einer Reihe von Gründen vergrößern sich heute die Einzugsbereiche bestimmter Probleme oder bestimmter optimaler Problemlöser. Je komplexer die gesellschaftlichen Verhältnisse werden, unter denen wir überleben müssen, desto häufiger haben wir es mit Problemen dieser Art zu tun²⁵.
- Schließlich gibt es Probleme, für die lassen sich nur unter hohem Aufwand oder sogar gar keine Betroffenen finden. Eine Stadtentwicklungsplanung weist Neubaugebiete aus. Wer genau die einzelnen Wohnungen wirklich beziehen wird, ist unbekannt. Die Probleme, die

²⁴ So faßt *St. Cohen* (in: *Modern capitalist planning: the French model.* – Cambridge 1969) seine Analyse des französischen Systems der »planification« zusammen.

²⁵ Man kann das auch so sagen: Bestimmte »Kollektivgüter« werden um so weniger in optimaler Menge erreicht, je größer der Kreis derer ist, der sie konsumiert. Sehr lesbar führt das, vorwiegend am Beispiel der amerikanischen Gewerkschaften, *Mancur Olson* aus in: *The logic of collective action.* – Harvard University Press 1965.

hier entstehen, müssen, wie viele andere Probleme in der Gesellschaft schon immer auch, stellvertretend gelöst werden. Kann man kommende Generationen an der Planung beteiligen? Je weiter vorab wir die Zukunft konditionieren müssen, je mehr also geplant wird, um so regelmäßiger werden Probleme aufkommen, für die wir noch gar keine Betroffenen kennen.

Der Begriff »Betroffenheit«, wie er üblicherweise verwendet wird, enthält unter anderem drei Komponenten, die in unserem Zusammenhang von Bedeutung sind: Problemspezifische Informiertheit, Motivation zur Teilnahme an der Lösung und positionsspezifische Interessen. Von dieser Grobgliederung her lassen sich zwei Vorteile verdeutlichen, die das Verfahren Planungszelle unter anderem aufweist:

- Es ermöglicht bürgerschaftliche Beteiligung an der Bearbeitung von Problemen, für die das Vorhandensein der Informiertheit oder der Motiviertheit, oder von beidem, auf Seiten des Bürgers nicht gewährleistet ist. Probleme dieser Art weisen unterschiedliche Einzugsbereiche auf und sind demzufolge, was die Lösungskompetenz angeht, auf die einzelnen Ebenen des Verwaltungsaufbaues unterschiedlich verteilt. Sie kommen auf den höheren Ebenen häufiger oder fast konkurrenzlos allein vor. Die Planungszelle ist auf allen, auch auf den höheren Ebenen einsetzbar. Damit ermöglicht dieses Verfahren erstmals eine nennenswerte, geordnete bürgerschaftliche Beteiligung auch für die Landesplanung und die Raumordnung.
- Es ist nicht auf die Hereinnahme der problemrelevanten Interessen angewiesen. Es ist damit an dieser Stelle gegen den direkten Interessendurchgriff in die Planungsentscheidung gesichert. Zusammen mit anderen Maßnahmen, wie der Zufallsauswahl der Teilnehmer oder der Mehrfachvergabe von Aufgaben (Parallelschaltung von Planungszellen) da, wo trotz der Zufallsauswahl zufällige Einseitigkeiten in der Zusammensetzung der Teilnehmerschaft auftreten und in die Ergebnisse durchschlagen, läßt sich das Verfahren auf diese Weise in weit höherem Maße gegen die Außeneinwirkung von Interessen immunisieren, als das bei den anderen bekannten Teilnahmeverfahren, einschließlich Parlament, Verwaltung und Wahl, der Fall ist. Es ist eine Reihe von Situationen denkbar, in denen das die Rationalitätschance einer Planungsentscheidung spürbar erhöhen dürfte.

Eine weitere wichtige Eigenschaft der Planungszelle besteht darin, daß sie ohne Inanspruchnahme der Karriereinteressen von Mitwirkenden auskommt. Für die Laienplaner gibt es hier keine Beförderung und keine Wiederwahl. Damit entfallen Abhängigkeiten, wie sie für den Mitwirkenden in Parlament, Verwaltung oder Partei bestehen, wo solche Eigeninteressen als motivierender Faktor unterstellt, in bestimmten Grenzen zugelassen, sogar legal ermöglicht und natürlich, auch von außen, genutzt werden. Was diese Eigenschaft der Planungszelle für die Rationalität von Entscheidungen bedeutet, zeigen *ex contrario* die Wahlgeschenke.

Vor allem aber produziert die Planungszelle deswegen und in ihrer Eigenschaft als ein befristetes Verfahren ein Minimum an organisationsspezifischen *Eigeninteressen*. Bei Beirat, Parlament, Verwaltung oder Partei genießen demgegenüber in durchaus vergleichbarer Weise bei allen Planungsentscheidungen, die das Schicksal der eigenen Organisation in irgendeiner Form tangieren, die organisationsspezifischen Expansions- und Überlebensinteressen eine unausgesprochene Priorität. Es ist evident, daß das die Planungsentscheidungen beeinflusst.

Eine besonders interessante Eigenschaft der Planungszelle besteht darin, daß sie dem wachsenden gesellschaftlichen Bedarf nach Möglichkeiten einer unserem Ordnungsentwurf entsprechenden politischen Sozialisation in optimaler Weise entgegenkommt. Unsere Gesellschaft wird, wenn unsere rechtsstaatliche Demokratie unter den sich heute abzeichnenden gesellschaftlichen Bedingungen arbeitsfähig bleiben soll, einen zunehmend größeren Anteil ihres Sozialproduktes für das Verfolgen von Zielen aufwenden müssen, wie sie heute versuchsweise im Bereich der politischen Bildung angestrebt werden. Solche Ziele werden effektiver, nämlich nicht in schulartigen Situationen und nicht im Interesse von Trägerorganisationen, und billiger von dem hier dargestellten Planungsverfahren mitgeleistet.

Wegen der wachsenden Nachfrage nach Partizipation sowie wegen der funktionalen Sozialisationswirkung, für die eigentlich die Möglichkeit massenhafter Inanspruchnahme bestehen sollte, ist schließlich eine Eigenschaft der Planungszelle noch zu nennen. Das Verfahren ist, im Gegensatz zu anderen heute geübten Beteiligungsverfahren, ohne negative Nebenwirkungen nahezu unbegrenzt *vermehrbar*.

Die Präsentation des Modells Planungszelle mag in der Kürze, in der sie hier erfolgt²⁶, mehr Fragen anregen, als so beantwortet werden können. Das Verfahren muß dennoch genannt werden, weil es im Hinblick auf die erwähnten Bedarfsbereiche – nämlich: bessere Entscheidungsqualität, erhöhter Legitimationseffekt, vermehrte Partizipationschancen und Nutzung politischer Sozialisationsmöglichkeiten – bemerkenswerte Leistungen verspricht.

IV. Bewertung

Der Überblick über die fünf skizzierten Versuche bürgerschaftlicher Beteiligung an der Landesplanung und Raumordnung macht deutlich, daß es bei der Eröffnung derartiger Beteiligungsmöglichkeiten nicht – wie vielfach angenommen – um grundsätzliche Hindernisse geht, die in der Sache selber liegen. Vielmehr handelt es sich eher um eine Frage der Organisation von aufgabenentsprechenden Verfahren.

26 An dem Modell Planungszelle ist seit dem Herbst 1970 kontinuierlich gearbeitet worden. Die theoretischen und auch praktischen Erfahrungen sind inzwischen recht differenziert und umfangreich. Eine eingehende Darstellung dieses Beteiligungsverfahrens wird demnächst veröffentlicht.

Bei bestimmten Problemsituationen werden sich auch im Bereich der Landesplanung und Raumordnung Verfahren wie Bürgerinitiative, Beirat oder Volksentscheid einsetzen lassen. Die erwähnten negativen Nebeneffekte ma-

chen aber die Grenzen dieser Verfahren sichtbar. Breiter anwendbar erscheint das Modell Planungszelle. Es dürfte unter den fünf genannten Versuchen langfristig das entwicklungsfähigste Modell darstellen.