

KLAUS FISCHER

Regionalplanung unter bürgerschaftlicher Beteiligung?

Möglichkeiten und Grenzen aus der Sicht der Planungspraxis

Bürgerschaftliche Beteiligung ist in der Stadtplanung häufig, in der Regionalplanung nahezu gar nicht diskutiert und praktiziert worden. Dies hat insbesondere drei Gründe:

1. Regionalplanung ist zu wenig institutionalisiert und von der traditionellen Verwaltung bisher kaum akzeptiert.
2. Regionalplanung ist zu komplex und abstrakt, zudem in ihrer räumlichen Konsequenz meist zu weit entfernt.
3. Regionalplanung berührt den Bürger nicht unmittelbar und liegt mit ihren Auswirkungen zu weit in der Zukunft.

Diese – ganz allgemein – Distanz zum Effekt und zum Problem, die natürlich für die Landesplanung in noch weit stärkerem Maße gilt, macht bürgerschaftliche Beteiligung auf überkommener Ebene so schwierig. Dabei liegt die Problematik nicht nur in der Motivationsschwierigkeit, sondern auch auf der Organisations- und Kostenseite – was allzu leichtfertig meist übersehen wird. Die Problematik bürgerschaftlicher Beteiligung auf regionaler Ebene ist damit offenkundig. Wahrscheinlich wird es auch nicht gelingen, Verwaltung und Bürgerschaft in näherer Zukunft »partizipationsfähig« zu machen; um so mehr sollte deshalb die Vorstufe bürgerschaftlicher Beteiligung, nämlich die Informationstätigkeit, aktiviert werden¹. Die vorhandene Informationslücke gilt es zunächst zu schließen, wenn bürgerschaftliche Beteiligung überhaupt einen Sinn haben soll. Wie Öffentlichkeitsarbeit in der regionalen Entwicklungsplanung betrieben werden könnte, versucht Abb. 1 zu veranschaulichen¹.

Die bislang in der Regionalplanung praktizierte Öffentlichkeitsarbeit hat allerdings mehr eine Alibifunktion. Dies erklärt sich damit, daß zwei Kategorien von Regionalplänen noch stark vertreten sind: »Schubladenpläne«, die ohnehin nicht auf Effizienz angelegt sind und zur Stabilisierung einmal zugewiesener Kompetenzen gern aufgestellt werden, und »ferngesteuerte Regionalpläne«, also von

Gutachtern auftragsgemäß verfertigte Planvorlagen, die auf unmittelbare Konfrontation mit der Realität ohnehin nicht angelegt sind. Von diesen beiden Plankategorien werden regionale Raumordnungspläne meist als »Geheim-papiere« behandelt, die erst dann einer breiten Öffentlichkeit bekannt gemacht werden, wenn das förmliche Verfahren es vorschreibt. Denn man weiß, daß detaillierte Erläuterungen nur zu längeren Beratungen führen und manches Problem sich leichter durch »Nichtansprache« lösen läßt. Konkrete Beispiele für diese Vorgehensweise bieten manche Straßenplanungen. Wird eine bestimmte Linienführung in einem raumplanerischen Verfahren oder einem Planfeststellungsverfahren diskutiert, so ist es für Änderungen leicht zu spät. Es hat sich in den meisten Beratungen das Argument bewährt, daß entweder jeder zustimmen müsse oder die Straße erst in fernerer Zukunft gebaut werden könne. Andererseits: Eine frühzeitige Stellungnahme der Betroffenen – aufgrund zufälliger Informationen abgegeben – wird normalerweise damit abgetan, daß noch keinerlei Festlegungen getroffen seien. Gängige Einwände sind auch der Hinweis auf sogenannte Sachzwänge oder das Errichten von Vokabelzäunen. Mit diesen Verhaltensnormen der Planungspraxis sind zugleich die vier Grund-schwierigkeiten der bürgerschaftlichen Beteiligung offengelegt:

- Informationsmonopol der Verwaltung,
- getroffene Vorentscheidungen in der Verwaltung,
- mangelnde Informiertheit und Sachkenntnis der Bürgerschaft,
- Verständnisschwierigkeiten zwischen Fachleuten und Laien.

Partizipationslisten und Gegenpläne

Sind so aus regionaler Sicht die Schwierigkeiten dargelegt und wird die Notwendigkeit bürgerschaftlicher Beteiligung unterstellt, so ist die Frage nach den zweckmäßigsten Beteiligungsmöglichkeiten abzuklären. Übersicht 1 stellt in Matrixform die verschiedenen Beteiligungsarten den wichtigsten regionalen Planungsfragen gegenüber. Eine sorgsame Analyse macht deutlich, daß die gesamte Palette der Informationstätigkeit in allen Fällen notwendig ist; Befragungen und Bürgeraktionen sind insbesondere bei konkreten Sachfragen zweckmäßig, während Planspiele

¹ Fischer, Klaus: Öffentlichkeitsarbeit für die Regionalplanung. Informationsziel, Informationsmittel, Informationstechnik. S. 75–86 in: Öffentlichkeitsarbeit für Raumordnung und Landesplanung. Chancen, Möglichkeiten, Techniken. Tagungsbericht über das Kontaktseminar für Landes- und Regionalplanung, veranstaltet vom Institut für Raumordnung am 14. und 15. Dezember 1972. – Bonn-Bad Godesberg 1973. = Mitteilungen aus dem Institut für Raumordnung, H. 78.

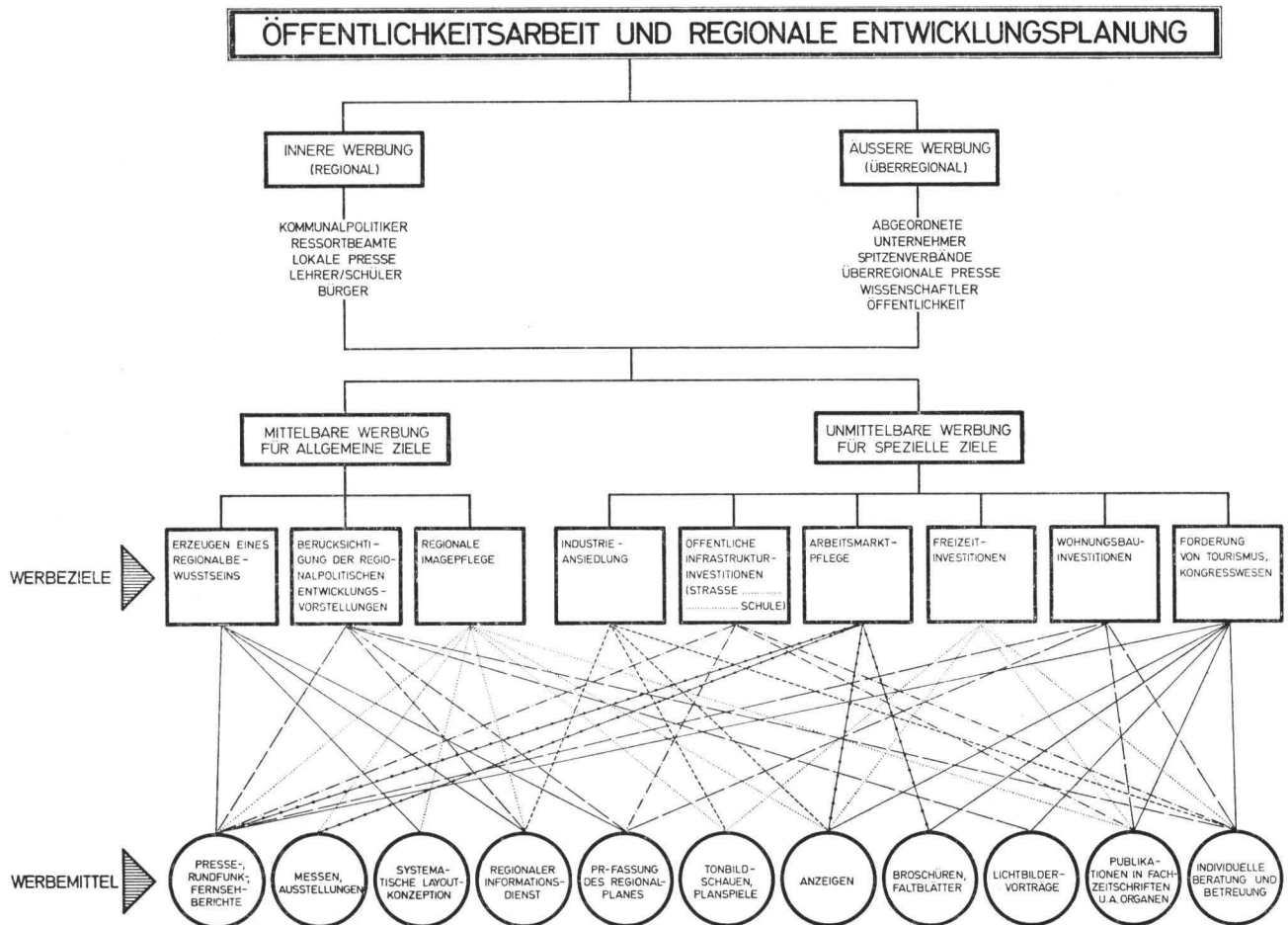


Abb. 1: Schematische Darstellung von Inhalt, Zielen und Mitteln der regionalen Öffentlichkeitsarbeit

auf regionaler Ebene ein Beteiligungsinstrument darstellen, das nur mit erheblichem Aufwand und dann nur mit beschränkter Teilnehmerzahl eingesetzt werden kann. Individuelle Beratung bezieht sich wiederum mehr auf konkrete Planungsziele, während die Anwaltsplanung vor allem für sektoral-spezifische Interessenvertretungen eingesetzt werden kann. Die Mitbestimmung in regionalen Gremien schließlich wird bei allen Planungsfragen als zweckmäßig erachtet.

Wenn sich nun zeigen läßt, daß keine der üblichen Beteiligungsarten das gesamte Anforderungsspektrum abzudecken vermag, ja nicht einmal regionale Öffentlichkeitsarbeit betrieben wird, gilt es, verbesserte Formen der bürgerschaftlichen Beteiligung auf regionaler Ebene zu entwickeln. Unter Berücksichtigung der geltenden Schwierigkeiten und Einschränkungen wird vorgeschlagen, eine »Partizipationsliste« zu erarbeiten, die einige der entscheidenden Schwierigkeiten aus dem Verwaltungssektor (Informationsmonopol) und der Bürgerschaft (mangelnde Informiertheit und Sachkenntnis) abbauen könnte. Diese Partizipationslisten, die für jeden Sachkomplex aufzustellen wären, sind nichts anderes als eine Kombination von Informationstätigkeit, Befragung und individueller Beratung. Sie sind dementsprechend als Check-Listen aufgebaut, um

den Informationsstand zu heben, und mit Gewichten versehen, um ein möglichst objektives Bild einer breiten bürgerschaftlichen Meinungsäußerung zu gewinnen. (Würden Partizipationslisten in mehreren Diskussions- und Auswertungsrunden eingesetzt, so handelte es sich um ein erweitertes Delphi-Verfahren.)

Aufbau und Wirkungsweise seien an einem Beispiel erläutert; Übersicht 2 bringt einen Auszug einer so verwendbaren Liste für den Sektor Industrieansiedlung². Die Listen sind zweistufig angelegt: Damit wird eine Einzelbeurteilung im Sinne von »check-lists« (Spalte 2) und eine Alternativenbewertung oder Bewertung nach verschiedenen Diskussionsrunden (Spalte 4 bis 6, 4 a bis 6 a) im Sinne der Nutzwertanalyse möglich. Die Einzelbeurteilung vollzieht sich vergleichsweise einfach. Die Liste enthält eine Zusammenstellung aller maßnahmerelevanten Daten, so daß der Bürger für die jeweilige Maßnahme leicht prüfen kann, ob alle Anforderungen erfüllt sind. Diese Prüfung

² Fischer, Klaus: ABC der Regionalentwicklung. Das Beispiel Westpfalz und regionale Prüflisten zu Industrieansiedlung, Fremdenverkehrsförderung, Infrastrukturausbau, Subventionsbeschaffung, Baulanderschließung, Landwirtschaftsförderung und Werbung. – Köln: Deutscher Gemeindeverlag; Stuttgart: W. Kohlhammer (im Druck).

Übersicht 1: *Beteiligungskatalog. Zusammenstellung und Bewertung der wichtigsten regionalen Planungsfragen im Hinblick auf die bürgerschaftlichen Beteiligungsmöglichkeiten*

	Zweckmäßige und notwendige (+) sowie weniger günstige (—) Beteiligungsmöglichkeiten auf regionaler Ebene							
	Informationen über Presse, Rundfunk, Ausstellungen u. ä.	Vorträge, gezielte Publikationen, Informationsdienste u. ä.	Befragungen	Bürgerinitiativen, Bürgerbeiräte	Plan-spiele	Individuelle Beratung	Anwalts-planung	(Reprä-sentative) Mitbestimmung in regionalen Gremien
1 Siedlungs- und Funktionsstruktur								
1.1 In welchen Siedlungsstandorten sollen Bauflächen ausgewiesen werden?	+	+	—	—		—	—	+
1.2 Wie und wo ist das zentralörtliche Gliederungsnetz auszubauen?	+	+	—	—		—	—	+
1.3 Welche gemeindlichen Funktionen sind anzustreben?	+	+	—	—		—	—	+
1.4 Welche Gemeinden werden wachsen, stagnieren oder schrumpfen?	+	+	—	—		—	—	+
2 Wirtschaftsstruktur								
2.1 Wieviel Arbeitsplätze sind neu zu errichten?	+	+	—	—		+	+	+
2.2 Welches sind geeignete Industriestandorte?	+	+	+	+		+	+	+
2.3 Wie ist der gegenwärtige und zukünftige Arbeitsmarkt?	+	+	—	—		+	—	+
2.4 Ist die Landwirtschaft langfristig konkurrenzfähig?	+	+	—	—		+	—	+
3 Bevölkerungs- und Erwerbsstruktur								
3.1 Wie wird sich die Bevölkerungszahl entwickeln?	+	+	—	—		—	—	+
3.2 Welche sozialökonomischen Umschichtungen sind zu erwarten bzw. anzustreben?	+	+	—	—		—	—	+
3.3 Sind die vorhandenen Arbeitsplätze krisenfest, wachstumsstark und ausreichend differenziert?	+	+	+	+		+	—	+
3.4 Sind Arbeitsplätze und Infrastruktureinrichtungen in angemessener Entfernungslage?	+	+	+	+		+	+	+
4 Infrastruktur								
4.1 Genügt die Ausstattung mit Einrichtungen für Bildung, Sport und Freizeit?	+	+	+	+		+	+	+
4.2 Wie hat das zukünftige Schienen- und Straßennetz auszusehen?	+	+	+	+		+	+	+
4.3 Wie ist der Nachholbedarf bei Altenheimen, Krankenhäusern usw.?	+	+	+	+		+	+	+
4.4 Ist die Trinkwasserversorgung gewährleistet?	+	+	+	+		—	+	+
4.5 Wie muß die Müll- und Abwasserbeseitigung organisiert werden?	+	+	+	+		—	+	+
5 Landschaftsstruktur								
5.1 In welchen Gebieten (und Gemeinden) hat der Fremdenverkehr Entwicklungschancen?	+	+	—	+		+	+	+
5.2 Für wie viele und welche Flächen sind Nutzungsänderungen anzustreben?	+	+	—	+		+	—	+
5.3 Wo und in welchem Umfang sind Emissionsbeeinträchtigungen zu erwarten?	+	+	+	+		+	+	+

Sehr aufwendiges Instrumentarium

Übersicht 2: Beispiel (auszugsweise) für eine »Partizipationsliste« aus dem Sektor Industrieansiedlung

Beurteilungen Maßnahmenkatalog	Einzel- benotung	Gewichts- faktor	Alternativenbewertung					
			Alternative I			Alternative II		
			Ziel- ertrag	Ziel- erfüllungs- grad	Teil- nutzen	Ziel- ertrag	Ziel- erfüllungs- grad	Teil- nutzen
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(4 a)	(5 a)	(6 a)
1 <i>Siedlungs- und Funktionsstruktur</i>								
1.1 Leistungsfähigkeit und Anziehungskraft benachbarter Wirtschaftsräume?								
1.2 Überregionale Beschaffungs- und Absatzmärkte?								
1.3 Günstige großräumige Verkehrslage?								
1.4 Siedlungsstruktur und Bevölkerungsverteilung in angemessener Entfernungslage?								
1.5 Ausreichendes zentralörtliches Gliederungsnetz?								
1.6 ...								
3 <i>Arbeitsmarktstruktur</i>								
3.1 Geborenenüberschuß, Schulentlassene nach Quantität und Qualität?								
3.2 Noch landwirtschaftlicher Überhang?								
3.3 Noch Pendlerreservoir, Fernpendler nach Zeitaufwand?								
3.4 Rationalisierungsreserven in Handel, Handwerk und Industrie?								
3.5 Krisen- und Marginalbetriebe wie wirtschaftliche Monostrukturen, Bauwirtschaft, Stationierungsstreitkräfte?								
3.6 Günstiges Lohnniveau?								
3.7 Streikanfälligkeit?								
3.8 ...								
4 <i>Infrastruktur</i>								
4.1 Leistungsfähige Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen?								
4.2 Leistungsfähige Versorgungs- und Verwaltungseinrichtungen?								
4.3 ...								
6 <i>Grundstückseigenschaften</i>								
6.1 Verfügbarkeit und Eigentumsverhältnisse?								
6.2 Ausreichende Größe und Erweiterungsmöglichkeiten?								
6.3 Rohlandpreis, Erschließungskosten?								
6.4 Tragfähiger Boden und Untergrund?								
6.5 Entwässerbare Flächen, Grundwasserstand?								
6.6 Eigenwasserversorgung möglich?								
6.7 Baubeschränkungen?								
6.8 ...								
7 <i>Aufwand</i>								
7.1 Industrieansiedlungsbedingte Aufschließungskosten?								
7.2 Investitionszuschüsse, Zinszuschüsse, Kredite?								
7.3 Haftungen, Vorleistungen, Steuererleichterungen?								
7.4 Sonstige Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung?								
7.5 Preisgefüge bei Wasser, Gas, Strom, Müllabfuhr?								
7.6 ...								
		$\Sigma g = 100$			$\Sigma N =$			$\Sigma N =$

Rang:

Rang:

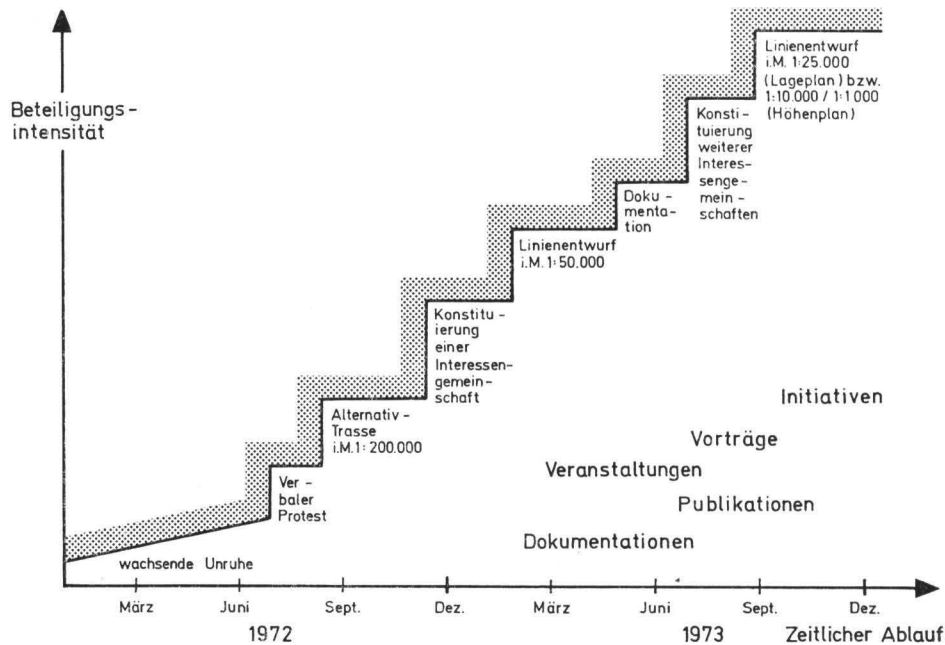


Abb. 2: Bürgerschaftliche Beteiligung nach zeitlichem Ablauf und Intensität, dargestellt am Beispiel der Trassierungsvariante A 80-Süd

auf Vollständigkeit des Maßnahmenkataloges sagt zunächst nichts über die Wertigkeit der Einzelkriterien aus. In Spalte 2 der Prüfliste wird lediglich »abgehakt« und damit sichergestellt, daß bedeutsame Sachfragen nicht übersehen werden. Zur Bewertung der einzelnen Maßnahmen wird auf das Verfahren der Nutzwertanalyse zurückgegriffen. Grundbestandteile dabei sind die Kriterien und Alternativen, die in Matrixform zusammengestellt sind, sowie die Kriteriengewichte und die Erfüllungsgrade der Kriterien. Entscheidend ist die Abschätzung der Gewichtungsfaktoren, die vorgegeben, variiert oder in selbständigen Partizipationsverfahren ermittelt werden kann. Die bürgerschaftliche Beteiligung betrifft nun vor allem die Bestimmung des Zielerfüllungsgrades, womit der Teilnutzen – als dimensionsloser Ordnungsindex – herleitbar ist. Aus dem Vergleich der Teilnutzwerte für die jeweiligen Maßnahmen lassen sich leicht die Präferenzen erkennen, so daß die bürgerschaftliche Willensbildung offenliegt. Dieser Bewertungsvorgang kann – wie angedeutet – wiederholt werden; er kann insbesondere aber – mit denselben Listen – von einzelnen Parteien nachvollzogen werden. Damit wäre – bei unterschiedlichem Ausgangsniveau – eine weitgehende bürgerschaftliche Beteiligung in Planungsprozessen eingeleitet.

Wenn auch mit einer derartigen Partizipationsliste die bürgerschaftliche Beteiligung verbessert werden kann, so sind doch keineswegs die generellen Zweifel an der Partizipationsfähigkeit von Verwaltung und Bürgerschaft ausgeräumt. Wird allerdings die Forderung nach stärkerer Demokratisierung der Planung für berechtigt gehalten, so muß die Frage nach den gegenwärtig möglichen Strategien beantwortet werden. Und hier sollen und können diese

»Partizipationslisten« weiterhelfen. Sie stellen keine Lösung im idealtypischen Sinne dar, bieten aber eine echte Verbesserung der gegenwärtig praktizierten Formen bürgerschaftlicher Beteiligung.

Allein diese Verbesserung ist unzureichend. Zwar werden mit Hilfe dieser Partizipationslisten das Informationsmonopol der Verwaltung und die mangelnde Informiertheit und Sachkenntnis der Bürgerschaft aufgebrochen. Zwei der genannten Grundschwierigkeiten bleiben allerdings erhalten: Echte bürgerschaftliche Beteiligung wird an den getroffenen Vorentscheidungen in der Verwaltung und/oder an den Verständnisschwierigkeiten zwischen Fachleuten und Laien scheitern. Auch hier gilt es verbesserte Instrumente vorzusehen, denn Anwaltsplanung oder Planspiele und sogar die repräsentative Mitbestimmung über regionale Gremien helfen insoweit auf regionaler Ebene nicht weiter. Eine ebenfalls kurzfristig realisierbare Strategie wäre die Erarbeitung von »Gegenplänen«. Zu allen entscheidenden Planungskonzepten werden von den interessierten Gruppen Gegenkonzepte erarbeitet. Damit ist sichergestellt, daß »privilegiertes Wissen« der Verwaltung egalisiert und die Bürgerschaft durch Totaleinschaltung nicht nur die Planungsphasen, sondern auch den Zielfindungsprozeß mitvollziehen kann. Auch könnte auf diese Weise der notwendige Lernprozeß in Gang gesetzt werden. Der mögliche Einwand, daß beispielsweise Bürgerinitiativen zur Erarbeitung von Gegenplänen nicht in der Lage wären, trifft nicht zu. Dies, aber auch die Vorgehensweise in der regionalen Praxis, sei an einem Beispiel aus dem Verkehrssektor erläutert.

In Bund und Land steht seit längerer Zeit die Linienführung der geplanten Autobahn 80 zur Diskussion, die

das belgische Industrieviertel mit dem Ballungsgebiet Rhein-Main verknüpfen soll. Erste Trassierungskonzepte, verschiedentlich publiziert, sahen eine Linienführung von St. Vith, nördlich Wittlich, Moselübergang Enkirch, Kirberg, nördlich Bad Kreuznach, Einfädelung auf (auszubauende) B 9 und Mainzer Ring vor. Gegen diese Linienführung, aber auch zu Teilalternativen, wurden Bedenken laut, die insbesondere zwei Gesichtspunkte herausstellten: Den mangelhaften Erschließungswert, der durch eine südlichere Linienführung, und die radiale Einführung in den ohnehin verkehrsmäßig überlasteten Verdichtungsraum Rhein-Main, die durch eine »Ballungsgebietstangente« deutlich verbessert werden könnte. Als Alternative wurde zu der angeführten A 80 Nord eine A 80 Süd entwickelt, die den Moselübergang bei Zeltingen hat, mittleren Hunsrück, Nahe, Nordpfalz und Rheinhessen erschließt und den Rhein bei Oppenheim, also zwischen den Ballungsgebieten Rhein-Main und Rhein-Neckar überquert. Die bürgerschaftliche Beteiligung im allgemeinen, vor allem aber die Intensität der Beteiligung mit konstruktiven Gegenvorschlägen wird mit Abb. 2 verdeutlicht. Der Gegenplan einer A 80 Süd – und das ist entscheidend – wird im Zeitablauf mit wachsender Intensität und Konkretisierung vertreten. Nach einem Alternativentwurf im Maßstab 1 : 200 000 folgt eine Alternativtrasse im Maßstab 1 : 50 000, die bereits Fragen der Anschlußstellen abklärt. Mit Trassierungselementen, 1 : 25 000 im Lageplan und 1 : 10 000/1 : 1000 im Höhenplan wird schließlich ein Linienführungsentwurf vorgelegt, der nachweist, daß es tatsächlich technisch-ökonomisch vertretbare Alternativen gibt. Diese Bürgeraktion, getragen von der Interessengemeinschaft A 80 Süd, belegt, daß frühzeitiges Engagement (noch gibt es kein förmliches Planverfahren) nützlich ist, Informationsvorsprünge aufgeholt und durchaus großräumig Initiativen entfaltet werden können. Das Konzept der »Gegenpläne« ist also realistisch.

Bürgerschaftliche Beteiligung auf regionaler Ebene: Notwendigkeit und Anzeichen beginnender Wandlungen

Dem Katalog üblicher Beteiligungsarten wurden zwei weitere Instrumente angefügt: Partizipationslisten und Gegenpläne – beides Strategien, die auf kurzfristige Lösungen abstellen, aber sicherlich nicht geeignet sind, die bürgerschaftliche Beteiligung grundsätzlich zu verändern. Die eigentliche Ursache für Partizipationsforderungen an räumlichen Planungsprozessen liegt tiefer³; entscheidend ist wohl das Unbehagen an der wenig rationalen Planungspraxis, das Fehlen operationaler Zielsysteme und die gebotenen Ersatzlösungen durch demokratisch dazu weder legitimierte noch kontrollierte Verwaltungsapparaturen. Partizipationsforderungen können durchaus einen realen Hintergrund haben: Wenn es auf regionaler Ebene etwa

darum geht, zentrale Orte auf- oder abzustufen, Förderungsschwerpunkte im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« auszuwählen oder Entwicklungsmaßnahmen im Sinne des Städtebauförderungsgesetzes festzusetzen, dann sind unzulängliche Abgrenzungen nur allzu leicht möglich. Hier wirkt sich das Fehlen abgestimmter und verbindlicher Zieldefinitionen aus. Hier wäre bürgerschaftliche Beteiligung fruchtbar, denn es könnten beispielsweise Schwerpunktorte global definiert und den einzelnen Regionen deren bewußt limitierte Auswahl überantwortet werden. Bürgerschaftliche Beteiligung ist deshalb – trotz aller Schwierigkeiten – auch auf regionaler Ebene kein Selbstzweck. Sie ist notwendig, um

1. das allgemeine Informations- und Kenntnisniveau zu heben und bestimmte Sachfragen nicht unter vorgeformten Interessensgesichtspunkten, sondern unter dem besonderen (Interessen-)Aspekt der unmittelbar Betroffenen zu diskutieren,
2. ein in der Regel nur unzureichend oder gar nicht vorhandenes Regionalbewußtsein zu erzeugen,
3. gerade in zu entwickelnden Regionen bestimmte Planungsziele setzen, verfolgen und auch erreichen zu können,
4. den vor allem auf regionaler Ebene so schwierigen Koordinierungs- und Abstimmungsprozeß zwischen öffentlichen und privaten, zwischen sektoralen und räumlichen Zielvorstellungen zu erleichtern.

Die Möglichkeit bürgerschaftlicher Beteiligung wird mit den hier diskutierten Instrumenten zweifellos verbessert; aber auch die Grenzen sind offenkundig: Je konkreter der Planungsfall, desto leichter das bürgerschaftliche Engagement – je abstrakter die Planungsentscheidung, desto schwieriger die Bürgerbeteiligung. (Für die regionale Ebene sind dann zusätzliche Schwierigkeiten zu erwarten, wenn die Regionalplanung nicht kommunal, sondern staatlich verfaßt ist.) Umfassende Partizipation wird deshalb auf regionaler Ebene für (vorerst) nicht möglich gehalten. Deshalb läge es sehr viel näher, das geltende System der repräsentativen demokratischen Vertretung auf regionaler Ebene tatsächlich zu praktizieren. Wenn hochgewanderte Aufgaben zu Verwaltungsneugliederungen geführt haben, kann politische Willensbildung nicht wiederum auf die unterste Ebene beschränkt bleiben. Kommunale Selbstverwaltung wird langfristig nur erhalten, wenn sie zur regionalen Selbstverwaltung emporwächst.

Solange freilich das der kommunalen Selbstverwaltung zugrunde liegende System der repräsentativen demokratischen Vertretung für nicht hinreichend funktionsfähig erachtet wird, bedarf es seiner Ergänzung durch direkte bürgerschaftliche Beteiligung. Dies wiederum legt nahe, daß bürgerschaftliche Beteiligung nur eine Übergangsform und Hilfskonstruktion darstellen kann. Auf regionaler Ebene ist bürgerschaftliche Beteiligung deshalb nichts anderes als ein frühes Anzeichen sich verstärkender Wandlungsprozesse. Die Grenzen bürgerschaftlicher Beteiligung von heute sind die echten Partizipationschancen von morgen.

³ Dienel, Peter: Partizipation an Planungsprozessen. In: Raumforschung und Raumordnung. 28. Jg. (1970) Heft 5, S. 212–219.