

PETER DIENEL

Partizipation an Planungsprozessen

Mögliche bildungsplanerische Konsequenzen

I. Zur Aufgabenstellung

Es gibt Gründe dafür, daß es modisch geworden ist, von Partizipation zu sprechen. Zum einen werden unsere Bürokratien ohne weitergehende Demokratisierung mit bestimmten Problemen immer weniger gut fertig; zum anderen gibt es vom Einzelnen her eine wachsende Nachfrage nach Mitwirkung am Setzen der Daten, die sein eigenes Leben konditionieren. Die Diskussion dieser beiden Gründe braucht hier nicht aufgenommen zu werden, sie wird an anderer Stelle in aller Breite geführt.

Während von der Notwendigkeit der Beteiligung oft und emphatisch die Rede ist, werden die Techniken der Beteiligung zumeist erst in Andeutungen besprochen. Sie müssen aber, wenn es wirklich zu vermehrter Partizipation kommen soll, sehr genau analysiert werden. Es ist längst überfällig, von Bereichen, Verfahren, Kosten und Fristen zu sprechen. Schon bald werden mehr Einrichtungen entstehen müssen, die es Bürgern gestatten, an politischen Entscheidungen mitzuwirken.

Beteiligungsformen, die theoretisch zur Verfügung stehen, werden damit aber noch längst nicht von allen in Anspruch genommen. Beteiligung muß dem Bürger auch ermöglicht werden. Dafür sind ebenfalls entsprechende Einrichtungen notwendig. Sie haben bestimmte organisatorische, personelle und finanzielle Voraussetzungen. Auch diese Einrichtungen werden expandieren. Hier wächst eine neue Industrie heran: schon in – grob gegriffen – fünfzehn Jahren werden erhebliche soziale Apparaturen bestehen, die – ihrer Funktion nach – zur Beteiligung bereit und fähig machen.

In der laufenden Partizipationsdiskussion wird also zweierlei zu selten erörtert:

- konkrete Möglichkeiten der Beteiligung und
- die Apparaturen, die eine Voraussetzung für den Gebrauch dieser Beteiligungsmöglichkeiten darstellen.

Diese beiden Sachbereiche werden hier aufgegriffen, und zwar unter Einbeziehung bildungsplanerischer Aspekte.

II. Partizipation an Planung

Die Frage nach vermehrten Möglichkeiten der Partizipation wird im folgenden an einer anspruchsvollen und für solche Versuche relativ ungeeigneten Stelle thematisiert, nämlich für den Bereich der Planung. Richtige Planung setzt exaktes Wissen voraus. Das, was Schäfers den Bin-

nenraum der Planung nennt¹, ist eine Domäne des Fachmanns. Sie ist per se partizipationsfeindlich. Sollen gerade hier Partizipationsmöglichkeiten eröffnet werden, so dürften sich Widerstände aus zwei Richtungen ergeben, nämlich von den Planern und von den Beplanten, deren Mitwirkung erwartet wird.

Der Planer hat Gründe, sich hier reserviert zu verhalten. Breitere Partizipation bedeutet per saldo eine Minderung seiner Position oder dessen, was er dafür hält. Der hinhaltende Widerstand – dem einzelnen oft nicht bewußt – wird in sozialen Abwehrreflexen deutlich, z. B. in dem zu eng gefaßten Effektivitätsbegriff, der hier kultiviert wird. Warum sollte aber nicht eine Planung, die mehr Partizipationsmöglichkeiten einschließt, langfristig effektiver arbeiten? Ein anderes Indiz ist die Planersprache. Sicher muß es eine Fachsprache geben, aber nicht wenige Gutachten und Verlautbarungen zeigen auch, wie wirkungsvoll man sich mit Hilfe präziser, aber exklusiver Begrifflichkeit gegen Einblicknahme durch den sogenannten Laien schützen kann. Schließlich äußert sich die Abwehr in bestimmten Problemverlagerungstechniken, z. B. im Transformieren von Sachproblemen in Zeitprobleme². Kurzfristigkeit und Krisensituationen mindern dann die Demokratisierbarkeit von Problemlösungsprozessen.

Auch bei denen, die an der Planung mitwirken sollen, ergeben sich Widerstände. Selbst die bereits bestehenden Möglichkeiten werden nicht in dem erwünschten Umfang genutzt. Zwar liegt den Regelungen, etwa des Bundesbaugesetzes „die Absicht zugrunde, das Interesse der Bürger ... zu wecken und jedermann durch Geltendmachung von Anregungen und Bedenken an der Gestaltung des Bebauungsplanes teilhaben zu lassen“³, aber die soziale Wirklichkeit entspricht dem nicht. So ergab die Untersuchung des Zustandekommens eines Bebauungsplanes, daß ein Drittel aller Betroffenen von der Planung erstmals bei Beginn der vierwöchentlichen Offenlegungsfrist erfahren hatte⁴.

Ogleich es also so scheinen mag, als ob der Bereich der Planung für das Erschließen vermehrter Partizipationsmöglichkeiten nicht sehr geeignet wäre, stellt sich die Situation völlig anders dar, wenn nach den funktionalen Erfordernissen der Gesellschaft gefragt wird: der Bereich der Planung erweist sich dann als ein hochergiebiges Partizipationsreservoir.

Immer komplexere Situationen müssen heute immer langfristiger vorab bewältigt werden. Je komplexer aber

¹ Schäfers, Bernhard: Öffentlichkeits- und Interessenstrukturen in Planungsprozessen. Soziologische Fallstudie am Beispiel einer kommunalen Neugliederung auf Kreisebene. – Münster 1970.

² Luhmann, Niklas: Die Knappheit der Zeit und die Vordringlichkeit des Befristeten. In: Die Verwaltung. 1. Bd. (1968) H. 1, S. 3–30.

³ Aus: Begründung zur Vorlage des Bundesbaugesetzes. Bundestagsdrucksache III/336 vom 16. 4. 1958.

⁴ Schäfers, Bernhard: a. a. O.

die relevante Umwelt eines Systems ist, um so differenzierter muß es selber konstruiert sein, wenn es in dieser Umwelt überleben will⁵. Eine solche These trifft auch auf soziale Systeme zu. Das Stück gesellschaftlichen Instrumentariums, das das Gelingen entsprechender Versuche am weitesten voraus sicherzustellen und das die Koordination der Voraussetzungen der einzelnen Durchsetzungsversuche zu leisten hat, ist die Planung.

Analysiert man den Problembestand, den Planung abzuarbeiten hat, so zeigt sich, daß für sie Routineentscheidungen, die ein relativ begrenztes Demokratisierungspotential darstellen, weit weniger kennzeichnend sind als Innovationsentscheidungen. Gerade hier bedeutet also die geforderte Komplexität des Systems, daß sowohl in der Informationseingangsstufe wie auch bei der Informationsverarbeitung die Erfahrungen, Einstellungen und Werte des Einzelnen auf eine Weise Berücksichtigung finden müssen, daß sie in den Willensbildungsprozeß eingehen. Soll das Reservoir an Zugang findenden Daten erweitert werden, so müssen mehr Einzelne an den Such-, Lern- und Problemlösungsprozessen beteiligt werden. Mit anderen Worten: Soziale Organisationen, die die rasant anwachsende Problemfülle bestehen wollen, sind darauf angewiesen, Verfahren zu entwickeln und sich einzuverleiben, die die Mitwirkung vieler Einzelner an der Planung ermöglichen. Nach solchen Verfahren wäre jetzt im einzelnen zu fragen.

III. Partizipation auf höheren Verwaltungsebenen

Art und Umfang von Teilnahme an Planungsprozessen hängen zunächst einmal von der Art der Probleme ab, die zur Entscheidung anstehen. Unter anderem haben Probleme ihre Einzugsbereiche. Will man die von einem Problem Betroffenen an seiner Entscheidung beteiligen, so sind größere oder kleinere Zahlen potentieller Teilnehmer zu berücksichtigen. Die Anzahl der zu Beteiligten beeinflusst die Art der Teilnahme. Zwar ist es nicht prinzipiell ausgeschlossen, daß auch bei zwei Millionen Anwesenden ein meinungsbildendes Gespräch stattfinden kann, aber es dürfte unverhältnismäßig schwierig sein. Müßte es geführt werden, so bedarf es dazu, die Motivation zur Teilnahme beim einzelnen vorausgesetzt, spezieller Techniken:

- Es müßten Kommunikationsmedien verwendet werden, die alle potentiell Beteiligten erreichen.
- Es müßten Verfahren verwendet werden, die geeignet sind, die Mitsprache so vieler Teilnehmer zu ordnen.
- Die in Frage stehenden Planungsprobleme müßten, damit es zur Konsensusbildung im einzelnen Fall kommen kann, in sehr kleine Elemente zerlegt werden.
- Damit, aber nicht nur deswegen, ist eine Vielzahl von einzelnen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen notwendig.

Das alles überschreitet den Vorrat an Zeit, der für Pla-

nungsprozesse vorgegeben ist, die nicht von der gesellschaftlichen Wirklichkeit überrollt werden wollen.

Der Größe eines Problemeinzugsbereiches entsprechen jeweils bestimmte Ebenen der Verwaltungsorganisation. Probleme mit großem Einzugsbereich werden auf den oberen Verwaltungsebenen behandelt. An den entsprechenden Planungsprozessen können aller Erfahrung nach nur begrenzte Zahlen von Personen teilnehmen. In der Regel werden sie dazu delegiert. Damit ist die Mehrzahl der potentiellen Teilnehmer auf die Teilnahme an der Delegation dieser Delegierten beschränkt.

Auf höherer Ebene sind im Prinzip alle Teilnahmeweisen mit fest institutionalisierter Auswirkung in Gebrauch, die auch auf anderen Verwaltungsebenen praktiziert werden, nämlich Mitarbeit in der planenden Verwaltung, in den parlamentarischen Gremien oder in den Einrichtungen direkter Demokratie. Die Möglichkeiten einer Erweiterung sind bei diesen Teilnahmeweisen unterschiedlich groß. Hier interessiert vor allem die dritte Teilnahmeweise. Auf höherer Ebene wird nämlich das Mengenproblem, vor dem die Demokratie steht, am sichtbarsten. Wenn hier, über begrenzte Schaulusteffekte hinaus, neue Partizipationsmöglichkeiten erschlossen werden sollen, so ist das mit den zur Verfügung stehenden konventionellen Mitteln nicht mehr möglich. Es müssen neue Medien und Verfahren eingesetzt werden.

Nun ist es absehbar, daß es zu einer solchen Entwicklung kommen wird. Die sehr diffizile Problematik, auf welche Weise eine Verfassung sich dem anpaßt, kann hier nicht diskutiert werden. Unter anderem sprechen drei Gründe dafür, daß es zu einer Ausweitung der Partizipationsmöglichkeiten auch auf dieser Ebene kommt:

- Mit der elektronischen Datenverarbeitung steht ein zur Hereinnahme aller Betroffenen geeignetes Medium zur Verfügung.
- Verfahren, mit deren Hilfe eine Beteiligung so vieler organisiert werden kann, lassen sich entwickeln.
- Die Nachfrage nach Partizipationsmöglichkeiten in Planungsprozessen ist, das zeigt insbesondere der Blick in die jüngere Generation, noch im Steigen begriffen.

Es gibt, soweit ich sehe, keinen vernünftigen Grund, warum die elektronische Datenverarbeitung ausgerechnet im Bereich der Demokratisierung nicht angewendet werden sollte. Sie bietet eine Reihe von Verbesserungen sowie völlig neue Möglichkeiten gegenüber den heute üblichen Verfahren⁶. Informationen, z. B.

- die modellartige Rekonstruktion einer Situation,
- abzufragende Qualifikationen, die zur Teilnahme an einem Planungsprozeß berechtigen, oder
- getroffene Entscheidungen,

⁵ Ashby, W. Ross: An introduction to cybernetics. – London 1957.

⁶ Zu den Verwendungsmöglichkeiten der Kommunikations- und Datentechnik vgl. Dienel, P.: Der soziale Pluralismus als planarisches Problem. – Aachen 1969. = Stadt, Region, Land, H. 8, S. 41–43. Ferner Dienel, P.: Techniken bürgerschaftlicher Beteiligung. In: Partizipation. – Köln, Opladen 1970.

sind in kürzester Zeit über notfalls weite Entfernungen transportabel. Damit ist es z. B. möglich, Wahlvorgänge „life“ zu verfolgen. Das bringt neue Faktoren für Meinungsbildung und Stimmabgabe ins Spiel. Zählvorgänge, selbst solche komplizierterer Art, verlaufen schneller und sicherer. Es ist kein rechnerisches Problem mehr, Stimmen zu gewichten oder Härtegrade von Entscheidungen zu messen und zu berücksichtigen.

Für die Teilnahme an politischen Entscheidungen wird die Anwendung der neuen Techniken so zu ähnlichen Revolutionen führen, wie sie sich heute für bestimmte Produktions- und Verwaltungsbereiche bereits abzeichnen. Allerdings scheint auch sicher, daß es dabei um Möglichkeiten geht, deren Entwicklung und Verwirklichung einen längeren Zeitraum in Anspruch nehmen wird.

Die bildungsplanerischen Konsequenzen einer solchen Vermehrung von Partizipationsmöglichkeiten sind erst in rohen Umrissen sichtbar. Sie werden aber, insbesondere was die massenhafte Nachfrage anbetrifft, erheblich sein. Es werden Informationen für bestimmte Gruppen aufbereitet und entsprechende Kenntnisse und Verhaltensweisen an Bürger vermittelt werden müssen. Ob die bestehenden Einrichtungen der Schul- und Erwachsenenbildung diesen Anforderungen gewachsen sein werden, ist eine Frage, die im Fortgang der Darstellung noch einmal aufgegriffen werden muß.

Sollen vermehrte Möglichkeiten der Partizipation an Planungsprozessen in kürzeren Zeiträumen neu erschlossen werden, so wird man sich Problemen mit geringeren Einzugsbereichen und damit einer geringeren Zahl von jeweils Betroffenen zuwenden müssen.

IV. Der Ortsbereich als Partizipationsreservoir

Die örtliche Verwaltungsebene hat den Vorteil, daß die Überschaubarkeit der Probleme in der Regel höher ist. Es handelt sich um Probleme geringerer Komplexität. Der Horizont relevanter Personen und Situationen läßt sich eher überblicken. Damit sind die Resultate der eigenen Bemühungen eher sichtbar, wodurch sich auch gesteigerte Belohnungseffekte ergeben.

Hinzu kommt, daß auf der örtlichen Ebene das unmittelbare Betroffensein von ungelösten Problemen leichter als solches erkannt wird. Die Höhe der Mietzahlung bildet für den Mieter, der Lehrermangel in Mathematik für die Eltern oder der erhöhte Straßenbahntarif für den Jugendlichen einen fühlbaren Notstand. Er ist als Betroffener stärker motiviert, an den Problemlösungen mitzuwirken. Im Hinblick auf bestimmte Randdaten der betreffenden Probleme ist der einzelne hier auch besser vorinformiert. In vielen Fällen ist der Benutzer der beste Experte. Schließlich offert der kommunale Bereich mehr für den Bürger anschauliche Vorhaben. Konkrete Projekte sind demokratisierbarer als generelle Kompetenzen. Für die Demokratisierbarkeit von Planungsprozessen bietet demnach der örtliche Bereich mehr Motivationen und Möglichkeiten.

Auf dieser Ebene ist eine Anzahl bekannter bzw. neu entwickelter Weisen der Teilnahme an Planungsprozessen in Gebrauch. Viele dieser Teilnahmeweisen sind erweiterungsfähig. Eine Erhöhung der Zahl der parlamentarischen Abgeordneten steht z. Z. nicht zur Debatte. Ein Ausbau der Teilnahmekapazität durch Öffnung der Ausschusssitzungen oder durch das Abhalten von Hearings zu bestimmten Planungsproblemen wird vielerorts praktiziert oder gefordert. Diese Maßnahmen können zwar bis zu einem gewissen Grade das parlamentarische Kontrollpotential verstärken, sie eröffnen aber nur selten eine direkte Mitwirkung an Planungsentscheidungen.

Mehr Erfolg verspricht es, die parlamentarischen Einrichtungen mit zuliefernden Substrukturen anzureichern. Man kann ihnen Foren, Bürgerausschüsse, Beiräte oder Beraterkreise beigeben oder vorschalten. Diese können sich auf Ratsfraktionen, auf einzelne Abgeordnete, auf bestimmte Ausschüsse oder auf das örtliche Parlament als Ganzes beziehen. Der Landtagsabgeordnete *Bauer* hat allein in seinem Wahlkreis 30 Beratergruppen mit durchschnittlich zehn freiwilligen sachkundigen Mitgliedern zu seinen Entscheidungen hinzugezogen⁷. Im Gegensatz zu Beratergruppen und Beiräten stehen Foren und vergleichbare Gremien für jeden offen. Theoretisch stellen sie also eine Möglichkeit dar, bestimmte Formen des Dabeiseins an noch größere Zahlen von Betroffenen zu vermitteln.

Die Aufgaben derartiger Einrichtungen, die z. T. spontan entstanden oder von Verbänden und Vereinen oder von der Verwaltung ins Leben gerufen worden sind, können speziell auf Fragen der Stadtplanung (Beispiel: Münchener Diskussionsforum für Entwicklungsfragen e. V.) oder auf einzelne Projekte begrenzt sein, sie sind vielfach aber auch umfänglicher definiert (Beispiel: Bürgerausschüsse in der Stadt Essen). Mit ihren Aktivitäten, gegenüber der offiziellen Planung akklamierend oder opponierend, bringen sich Motivationen zur Teilnahme an Planungsprozessen zum Ausdruck. Gewisse Schwierigkeiten haben derartige Gruppen mit dem Nachweis ihrer demokratischen Legitimation. Hinter dem Anspruch, für „die Bevölkerung“ zu sprechen, der ihnen eine gewisse Scheinlegitimation verleiht, werden oft sehr bald Geschäfts-, Bau- oder andere Interessen mehr oder weniger undefinierter Eliten sichtbar. Die Versuche, auf örtlicher Ebene neue Beteiligungsmöglichkeiten zu erschließen, gehen dennoch vor allem in diese Richtung. So wird z. B. in einer Reihe von Städten das Münchner Vorhaben mit Interesse verfolgt und für eigene Experimente verwertet.

Die genannten Versuche der Beteiligung erfassen in der Regel lediglich einen Teil der Bevölkerung, nämlich die sogenannten Sozialaktiven. Die indifferente Mehrheit ist schwerer an Entscheidungsprozesse heranzuführen. Die Ansichten und Interessen der Sozialaktiven aber sind im allgemeinen schon erfaßt, wenn Vereine und Verbände an der Beratung von Planung beteiligt werden. Wie kann man den anderen, bisher nicht Vertretenen, akzeptable Rollen in Planungsprozessen zuweisen? Einen umfassenden Ver-

⁷ Der Spiegel. Nr. 40/1969, S. 42.

such, bisher bekannte Möglichkeiten auszuschöpfen, stellt hier für England die „Town and Country Planning Act 1968“ dar. Einen dieses Gesetz interpretierenden und seine Anwendungsmöglichkeiten darlegenden, sehr anregenden Bericht hat der Skeffington-Ausschuß verfaßt⁸. Verschiedene Möglichkeiten der Information und der Beteiligung, die sich bewährt haben oder als verwendbar abzeichnen, wie z. B. Ausstellung, Bürgerversammlung, Demonstration, Befragung oder gedruckter Bericht, werden behandelt. Soll nicht nur Scheinbeteiligung, sondern echte Einwirkungsmöglichkeit angeboten werden, so muß, wie auch wieder der Skeffington-Bericht zeigt, die Mitsprache zu einem Zeitpunkt erfolgen, zu dem die Planung noch nicht fixiert ist. Das heißt zum einen, daß die betreffende Öffentlichkeit schon an der Definition der ersten groben Ziele beteiligt wird, und zum anderen, daß die Planung in Phasen zerlegt wird, die jeweils vor der Beschlußfassung eine ausführliche, aber zeitlich begrenzte Diskussion und den Einbau von Abänderungen erlauben.

Zwei Verfahren, die geeignet erscheinen, Mehrheiten zu aktivieren, sind in dem Bericht nicht ausdrücklich erwähnt: Simultanentscheid und Spiel.

Das Potential an Entscheidbarem ist innerhalb eines Planungsprozesses nicht unbegrenzt vermehrbar. Es läßt sich aber dadurch breiter nutzen, daß bestimmte Schritte und Entscheide mehrfach unternommen werden. Unterschiedlich zusammengesetzte Gruppen können gleichzeitig oder zu verschiedenen Zeiten am gleichen Planungsschritt arbeiten und schließlich ihre Entschlüsse fassen. Eine mögliche Realisierung dieses Prinzips, wenn auch aus anderen als den hier erörterten Gründen, stellt das Zwei-Kammer-System dar. Es wäre denkbar, daß auch bei Planungen, etwa eines Neubaugebietes, ein solches Verfahren angewendet wird. Warum soll nicht ein- und dieselbe beteiligungsfähige Teilentscheidung von mehreren Gruppen gleichzeitig erarbeitet werden? Ein zusätzliches Problem, das beim Einbau von Simultanentscheidungen entsteht, ist die Frage nach dem Verfahren, mit dem aus der Mehrzahl der gefällten Entscheidungen die gültige ausgewählt wird. Die Auswahl kann unterschiedlich organisiert sein, etwa nach Kriterien, die intern (z. B. Diskussion der Gruppendelegierten) oder extern (z. B. Jury) erstellt werden. Im einfachsten Fall, wenn deutliche Alternativen vorgegeben sind, kann nach Mehrheiten entschieden werden. Mehrere um die gleiche Entscheidung konkurrierende Partizipationszellen bedeuten sicher eine erhebliche Vermehrung des notwendigen Verwaltungsaufwandes. Das Verfahren ist aber durchaus geeignet, mehr Partizipationsmöglichkeiten bereitzustellen.

Planspiele werden immer häufiger zu prognostischen und zu Ausbildungszwecken eingesetzt. Relativ selten ist bisher bedacht worden, daß das Planspiel neben diesen beiden Funktionen dank seines erheblichen engagierenden Effekts zusätzliche Teilnahmemotivationen offeriert, die zur Erweiterung der Partizipation an Planungsprozessen verwer-

tet werden können⁹. In den USA sind allerdings schon Stadtspiele entwickelt worden, die diese Funktion in den Vordergrund stellen. Versuche, sie auf unsere Situation zu übertragen, laufen. Sie werden vermutlich kurzfristiger zu Erfolgen führen als das Vorhaben, Simultanentscheidungen in Planungsprozesse einzubauen. Im übrigen lassen sich die erstrebten Beteiligungseffekte wohl erst durch eine Kombination von geeigneten Einrichtungen erreichen. Es bedarf eines tief gegliederten Systems von neuen Beteiligungsmöglichkeiten in problembezogenen wie auch raumbezogenen Einheiten der Meinungs- und Willensbildung, in denen nach festzulegenden Verfahren gearbeitet und entschieden wird. Gerade die Ortsebene dürfte sich dann als ein ergiebiges Partizipationsreservoir erweisen.

V. Der partizipierende Bürger

Bei allen Überlegungen zur Partizipation ist die Frage nach dem Bürger, der diese Einrichtungen benutzt, von entscheidender Bedeutung. Geht es um den Menschen von heute oder rechnet die Demokratie mit einer Idealfigur? Welche Qualitäten muß der Bürger haben, und wie gewinnt er sie?¹⁰

Teilnahme setzt Motivation voraus. Diese ist in unterschiedlichem Maße vorhanden.

- In jeder Gesellschaft werden spezifische Erwartungen darüber tradiert, wieviel Teilnahme an politischen Entscheidungen von wem (z. B. Angehörigen bestimmter Berufe, Familien, Organisationen) wann zu leisten ist. Solche Erwartungen äußern sich im einzelnen Fall als Desinteresse oder Motiviertheit.
- Unterschiedlichen Teilnahmeweisen und -einrichtungen eignet unterschiedliche Attraktion. Prestigeträchtige werden eher angestrebt als andere. Hierbei spielen z. B. die Ebene, auf der ein Planungsprozeß rangiert, die Modernität der verwendeten Methoden, der soziale Status der Beteiligten, das Renommee des Trägers oder der Reizwert der verwendeten Bezeichnungen eine Rolle.
- Vor allem ist politisches Verhalten interessenabhängig. Aus unterschiedlichen Positionen ergeben sich unterschiedliche Interessen. Dabei sind bestimmte langfristige Interessen, und gerade um die geht es bei Planungen, dem einzelnen oft nicht recht einsichtig.

Motiviertheit zur Teilnahme an Planungsprozessen ist in der Gesellschaft auch in unterschiedlichem Maße nachge-

⁸ People and planning. Report of the Committee on Public Participation in Planning. (Hrsg.: Ministry of Housing and Local Government; Scottish Development Department; Welsh Office. – London 1969.

⁹ Vgl. hierzu Dienel, Peter: Öffentlichkeitsarbeit und Raumordnung, Abschnitt „Spiel als Methode der Öffentlichkeitsarbeit“. In: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung. 2. Aufl. – Hannover 1970. Sp. 2229 f.

¹⁰ Zu den Voraussetzungen bürgerschaftlicher Partizipation an Raum- und Stadtplanung vgl. Dienel, Peter: Die Bedeutung des politischen Engagements für die Raumordnung. Hrsg.: Der Bundesminister des Innern. – Mainz 1970. = Informationsbriefe für Raumordnung, R. 3. 1. 5.

fragt. Bestimmte Teilnahmeweisen setzen davon mehr, andere weniger voraus. Die Rolle des opponierenden Vertreters des Gemeinwohls in einer kontroversen Situation durchzuhalten, ist nicht immer einfach. Für so anspruchsvolle Teilnahmepositionen müssen auch nicht alle, wohl aber gewisse Prozentsätze der Bevölkerung motiviert sein. Dennoch wird eine generelle Teilnahmebereitschaft vom demokratischen Ordnungsversuch vorausgesetzt und auch gefordert. Sie ist aber im erforderlichen Umfang insgesamt nicht gegeben. Vielfach herrscht mehr diffuse Unruhe als Bereitschaft zur konkreten Mitwirkung. Der dem Entwurf entsprechende moralische Druck muß aber, genauso wie der Mythos von der Kompetenz des Bürgers, aufrechterhalten werden. Beide Leitvorstellungen sind für das System funktional. Sie stellen für den gegebenen Fall die Engagementsmöglichkeit des einzelnen sicher und leisten damit per saldo die gesellschaftlich notwendigen Kontrolleffekte für die machtwaltenden Apparate.

Für die vorhandenen und zu schaffenden Teilnahmeeinrichtungen müssen neue Motivationen erschlossen werden. Die Bereitschaft zur Teilnahme an Planungsprozessen hat sich dabei zunehmend gegen konkurrierende Motivationen durchzusetzen. Das dürfte beim einzelnen Wertsetzungen, Einsichten und Verhaltensweisen erforderlich machen, deren Voraussetzungen geschaffen werden müssen und die das Ergebnis komplizierter Lernprozesse sind.

Der Bürger wird zur Teilnahme nicht nur motiviert, sondern auch befähigt sein müssen. Der einzelne muß

- Einsicht in die eigenen Bedürfnisse gewinnen. Das Auffinden, geschweige denn das Artikulierenkönnen des eigenen Bedarfs ist durchaus nicht immer selbstverständlich. Planung hat es mit der Zukunft zu tun und deshalb die Bedürfnisse von morgen mitzubedenken. Definition des eigenen Bedarfs setzt in vielen Fällen ein Wissen um die kommenden Reaktionen der Umwelt voraus, das nur im Austausch mit anderen erworben werden kann.
- bis zu einem gewissen Grad über den anstehenden Sachverhalt und seine Problematik informiert sein. Worum geht es und was sind die Konsequenzen möglicher Entscheidungen? Unterschiedliche Arten von Beteiligung erfordern unterschiedliche Grade der Informiertheit über Gegenstände und Zusammenhänge.
- über Verfahrenkenntnisse verfügen. Wer Einrichtungen benutzen will, muß deren Zweck, Abläufe und Regelwerk kennen. (Welche Rechte habe ich? Wie fraktioniert man? Durchsetzbarkeit, Kompromißfindung.)
- Einsicht in das Gemeinwohl besitzen. Das ist auch eine Frage an seine Wertvorstellungen.

Sollen die erforderlichen Motivationen und Fähigkeiten angeeignet werden, so bedarf es der gezielten Vermittlung und der dafür notwendigen Einrichtungen.

VI. Organisierte Produktion von Beteiligung

Trotz vieler bereits laufender Versuche steigt der Bedarf nach planvoller Ermöglichung der Teilnahme an Planungs-

prozessen. Es ist notwendig, daß vermehrt eine an unserem Problem orientierte Forschung, Entwicklung und Vermittlung einsetzt.

Neben der für diesen Bereich besonders wichtigen Dokumentation und Koordination örtlicher Versuche legen sich für die Forschung zwei Schwerpunkte nahe: das Großexperiment und die Grundlagenforschung. Die Effektivität von Beteiligungsverfahren müßte durch Großversuche ermittelt werden. Bund und Länder könnten regionale oder städtebauliche Förderungsmaßnahmen mit solchen Versuchen der Weiterentwicklung bürgerschaftlicher Partizipation an Planungsprozessen verknüpfen. Sozialpsychologische oder politikwissenschaftliche Grundlagenforschung könnte durch Forschungsaufträge im Hochschulbereich angeregt werden.

Forschung darf nicht nur stattfinden, sie muß mit ihren Ergebnissen die Betroffenen erreichen. In einem so stark lokal segmentierten und expansiven sozialen Feld wie der Beteiligung an Planungsprozessen ist die Verbindung zwischen Forschung und Anwendung von besonderer Bedeutung.

Vermittlung wissenschaftlicher Erkenntnisse erfolgt in der Praxis ständig durch Kongresse, Literatur und Fachzeitschriften wie auch durch Presse, Funk und Fernsehen. Sie ist jeweils an bestimmten Abnehmergruppen orientiert. Die vermittelten Informationen unterliegen damit spezifischen Selektionskriterien. Die Unterstützung durch die vorhandenen Vermittlungsapparaturen ist wichtig, reicht in unserem Fall aber nicht aus. Fachveröffentlichungen erreichen nur bestimmte Fachöffentlichkeiten. Die Informationspolitik der Medien ist primär von Absatzgesichtspunkten gesteuert. Ein sinnvolles Mitwirken der Medien setzt eine aufbereitende Informationsarbeit seitens der Forschung, der beteiligten Verwaltungen in Bund, Ländern und Gemeinden und der Verbände voraus. Selbst dann aber sind wegen des sozialen Umfangs der Aufgabe weitere Träger und neue Verfahren der Vermittlung notwendig.

Die hierfür erforderlichen Kapazitäten lassen sich durch Funktionserweiterung oder Umfunktionieren bestehender Einrichtungen schaffen oder müssen neu erstellt werden.

- Schule und Erwachsenenbildung werden in diesem Feld eine bedeutende Rolle spielen. Neue Methoden wie programmierte Unterweisung, Telekolleg und Kassettentelesehen steigern die Vermittlungseffizienz dieser Einrichtungen.
- Vereine und Verbände, gleichgültig ob der formalen Zielsetzung nach gesellig, kirchlich, lokal oder karitativ eingestellt, können an der Vermittlung der hier notwendigen Fähigkeiten und Einstellungen mitwirken. Die Nutzung vorhandener Motivationsstrukturen, wie sie mit derartigen Gruppen gegeben sind, ist oft rationeller als das Ingangsetzen eigener Vermittlungseinrichtungen. Entfunktionalisierte Gesellungsstrukturen lassen sich für sinnvolle neue Zwecke häufig gern in Betrieb nehmen. Neue Informationsvermittlungsverfahren wie Befragung, Planspiel, Ausstellung, Wettbewerb oder Preisausschreiben können auch von ihnen verwendet werden.

- Die Parteien, an bestehenden parlamentarischen Strukturen orientiert und mit dem Füllen der für sie erreichbaren Positionen in Parlament und Verwaltung beschäftigt, haben einen ständigen Bedarf nach Problemfeldern, in denen Mitglieder partizipieren und sich qualifizieren können. Sie sind schon von daher zur Teilnahme an der anstehenden Vermittlungsaufgabe geeignet.
- Neue Gruppierungen, etwa spontan entstehende Bürgerinitiativen, sind oft von vornherein projektorientiert. Mit dem kommenden Interessenboom für Umweltfragen zeichnet sich für sie eine Konjunktur ab. Bürgerinitiativen stellen frühe Vorformen etablierter Organisationen dar. Ihr sozialer Aggregatzustand ist insofern dem politischer Parteien im vorigen Jahrhundert nicht unähnlich. Für die Vermittlung entsprechender Informationen und Verhaltensweisen an den einzelnen sind sie in hohem Maße funktional.

Planvolle Ermöglichung der Teilnahme an Planungsprozessen ist ohne Koordinierung der Forschungs- und Vermittlungsbemühungen nicht denkbar. Umfassenden Erfahrungsaustausch vermitteln, präzise Anreize geben, die knappen Ressourcen richtig plazieren, Freiräume für die erforderlichen Experimente schaffen und überwachen oder die gesetzliche Entwicklung in der gewünschten Richtung fördern, das sind zentrale Funktionen, die, wenn sie optimal wahrgenommen werden sollen, eine umfassende Strategie voraussetzen, wie sie am besten von einer Stelle aus entwickelt wird. Möglicherweise bedingt das die Schaffung eines Amtes für Entwicklung der Partizipation, vielleicht einer Bundesforschungsanstalt mit entsprechenden Kompetenzen.

VII. Zum Personalbedarf

Neue und alte Einrichtungen werden nicht nur für die Forschung und für die Vermittlung gewonnener Informationen oder für die Koordination solcher Bemühungen vermehrt tätig werden, auch die Durchführung von Partizipation an Planungsprozessen bedarf zusätzlicher ermöglichender Apparaturen. Durch die Hereinnahme weiterer Beteiligter wird die Planung möglicherweise effektiver, mit Sicherheit aber wird sie aufwendiger. Der vermehrte Informationsaufwand, das Durchrechnen und Ausformulieren weiterer Alternativen, das Transparentmachen jeweils relevanter Interessenlagen, das Aufweisen der Folgen, die sich für einzelne Gruppen aus den Planungen ergeben, die, etwa in der Vorbereitung von Kompromissen, umfassenderen Verhandlungsleistungen oder die vermehrte Nachfrage nach Anschauungsmaterial, all das erfordert für die Planung ein Mehrfaches an organisatorischer, personeller und finanzieller Ausrüstung als ohne das Vorhaben der Beteiligung. Im Zusammenhang unserer Ausführungen interessiert dabei insbesondere der personelle Mehraufwand.

Vermittlung neuer Einsichten in begrenzten Zeiträumen oder das Zustandekommen von Planungsentscheidungen unter den hier angestrebten Bedingungen sind Prozesse, die hohe Anteile nur bedingt mechanisierbarer, direkter sozia-

ler Kommunikation enthalten. Der Planungsbereich wird sich auch in Zukunft als personalintensiv erweisen. Neue Berufs- und Amateurrollen, etwa Planungsadvokat oder Hobbyplaner, werden entstehen. Bereits bestehende Rollen, wie Lehrer, Architekt, Pfarrer oder Planer, werden zusätzlich um hier relevante Funktionen erweitert.

Der Planer wird über seine derzeitigen Funktionen hinaus vermehrt zum Lieferanten von Partizipationsmöglichkeiten. Er wird seine bisherige Tätigkeit als Argumentensammler fortführen, jetzt aber zunehmend für beide Seiten, nämlich als Sachverständiger der Verwaltung oder der Gegenplanung. Außerdem wird er als eine Art Sozialregisseur Beteiligung für interessierte Bürger arrangieren, z. B. als Experte bei Enqueten, als Organisator von Ausstellungen und Teach-ins oder als Leiter von Stadtplanungen und Tagungen. Die Mitwirkung am Veranstellen von Beteiligung kann zum einen in verwaltungseigenen oder in vorwiegend verwaltungsgeförderten Einrichtungen erfolgen, zum anderen aber auch in freien oder oppositionellen Gruppierungen. Manche der politisch engagierten Architekturstudenten aus Gruppen, in denen sich selbst verstärkende Lernprozesse in dieser Richtung laufen, werden sich auf solche oppositionellen Rollen festlegen. Man tut das nicht im Hinblick auf Aufstiegschancen und im Erahnen neuer Kundenkreise und Auftraggeber. Der Amerikaner *Nader* wußte, als er gegen die Automobilgiganten antrat, nicht, daß er sich damit zum Großverdiener machen würde. Auch auf diesem Gebiet mag es zur Überfixierung und zum Typ des späten Jugendbewegten kommen. Das Risiko der Sektenbildung scheint unausweichlich. Billiger aber wird eine relativ verfestigte Gesellschaft ihre Anpassung an neue Erfordernisse nicht bekommen.

Ist der Planer auf die Funktion, Beteiligung zu veranstalten, vorbereitet? Das ist nicht zuletzt eine Frage an das Stoffangebot und insbesondere an die Arbeitsverfahren, mit denen er es in seiner Ausbildung zu tun hat. Kürzlich veröffentlichte Entwürfe zur Planerausbildung gehen auf diese Funktion noch nicht ein¹¹. Offenbar stehen hier im tertiären Bildungsbereich didaktische wie bildungsplanerische Aufgaben an, deren Gewicht noch nicht erkannt ist. Langfristig wird es zu einer Professionalisierung dieser planerischen Funktionen kommen. Heute noch informell wirksame Selektionskriterien – es gibt z. B. schulenbildende Lehrpersonen in dieser Richtung – lassen sich formalisieren. Das spezifische Lehrangebot wird dann seine Ergänzung in studienbegleitender Beratung und in entsprechenden Praktika finden.

Andere Berufe werden Funktionen übernehmen, die für wieder andere Arten und Phasen der Beteiligung an Planungsprozessen wichtig sind. Der Gemeinwesenarbeiter wirkt bereits heute vielfach bei der Veranstaltung von Beteiligung mit. Eine bedeutsame Rolle wird in diesen Zu-

¹¹ Vgl. *Partzsch, Dieter*: Berufsbild und Ausbildung von Raumplanern. – Köln-Mülheim 1970. = Kleine Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, H. 37.
David; Schäfers; Töpfer: Vorschlag zu einem sozialwissenschaftlich orientierten Raumplanerstudium. – Münster: Zentralinstitut für Raumplanung 1969. (Vervielfältigtes Manuskript.)

sammenhängen der Lehrer spielen. Bildungseinrichtungen haben seit langem ständig neue Aufgaben übernommen, zuletzt z. B. die Berufs- und Sexualerziehung. Immer mehr bisher in der Gesellschaft frei geleistete Bildungsprozesse sind so in die Schule integriert worden. Da das konventionelle Gruppen- und Vereinsleben lediglich die sozial-aktiven Minderheiten erfaßt und da die Massenmedien, so wie sie sich organisiert haben, keine hinreichend effektiven Prägnungen vermitteln, können die hier notwendigen Informationen und Verhaltensweisen in der gewünschten Breite nur über die Bildungseinrichtungen und damit nicht am Lehrer vorbei eingebracht werden. Die Dringlichkeit der Vermittlungsaufgabe wird, vergleicht man die Zahl der in Experimenten Engagierten, von Architekturstudenten deutlicher gesehen als von jungen Pädagogen. Vermutlich kommt in diesem Unterschied zum Ausdruck, daß der heute unterrichtende Lehrer auf die sich hier abzeichnenden Aufgaben noch weniger vorbereitet ist.

VIII. Bildungsplanerische Perspektiven

Noch einmal sind Perspektiven für die Bildungsplanung, die sich im Gedankengang ergeben haben, im Zusammenhang zu skizzieren. Während die Erkenntnis, daß ein hohes allgemeines Ausbildungsniveau eine der wichtigsten Voraussetzungen für die notwendige berufliche Mobilität und damit für die Weiterentwicklung der Wirtschaft darstellt, sich in wenigen Jahren durchgesetzt hat, ist ihr politisches Korrelat bisher noch nicht wirksam formuliert: ein hohes allgemeines Ausbildungsniveau ist die Voraussetzung für breite Partizipation an Planungsprozessen und damit für das Überleben und die Weiterentwicklung des demokratischen Ordnungsversuches überhaupt.

Eine solche Feststellung beinhaltet erhebliche bildungsplanerische Folgen. Die Vorbereitung auf die Teilnahme an politischen Entscheidungen wird in unseren Ausbildungseinrichtungen vermutlich das gleiche Gewicht erhalten, das bisher schon der Vorbereitung auf das Wirtschaftsleben und auf die entsprechenden Berufsrollen – praktisch ist unser System heute darauf orientiert – eingeräumt worden ist.

Die vermehrte Teilnahme an politischen Entscheidungsprozessen in großen Einzugsbereichen wird eine massenhafte Nachfrage nach bestimmten Verfahrens- und insbesondere auch nach Sachkenntnissen auslösen. Dieser Nachfrage kann nur eine Kooperation der verschiedenen Bildungsträger gerecht werden. Die über die Massenmedien laufenden Vermittlungsprozesse müssen dabei u. a. unter bildungsplanerischen Gesichtspunkten gesehen und einkalkuliert werden. Medien und schulische Institutionen verhalten sich hier komplementär zueinander. Wenn dabei Medien für unterschiedliche Arten von Informationen offengehalten werden sollen, so wird sich die Frage der Kontrolle und Trägerschaft auch hier als ein gesellschaftliches Schlüsselproblem erweisen.

Auch für die Teilnahme im regionalen und örtlichen Bereich entsteht eine massenhafte Nachfrage nach vermehrten, z. T. lokal bedingten Informationen. Für den örtlichen

Informationshaushalt sind etwa folgende, langfristig wichtige Fragen zu bedenken:

- Werden Gesamtschulen, Bildungsgroßanlagen, Shopping- oder Cityzentren hier Funktionen übernehmen, und zwar welche?
- Werden für die informationelle Infrastruktur einst bedeutsame Kommunikationszellen wie Vereinsleben, Kirchengemeinde und dergl. sich in der einen oder anderen Form reaktivieren lassen?
- Welche Wirkungen werden Medien, wie Ortsfernsehen, Sendungen im Gigahertzbereich, billige Vervielfältigungstechniken auf die politische Meinungsbildung im lokalen und regionalen Rahmen haben?

Folgende Bildungsinhalte werden u. a. von Belang sein: Bereits auf der Primärstufe der Schule werden relevante Sachkenntnisse und Einstellungen vermittelt. Das Kind muß sich ein Urteil darüber zutrauen, was an Umwelt ihm gefällt und was nicht. Es muß ein erstes Verständnis für die sozialen Funktionen gewinnen, die sich uns als Bauten präsentieren. Es muß Planung spielen. Solche Inhalte setzen neuartiges Unterrichts- und Anschauungsmaterial voraus. Etwas ähnliches wird in den USA bereits verwendet. „Our Man-Made Environment: Book Seven“ ist z. B. eine Zusammenstellung von Studien- und Bastelmaterial, das eine Arbeitsgruppe von Lehrern und Planern gemeinsam entwickelt hat und das inzwischen in mehreren 10 000 Exemplaren in Gebrauch ist¹². Das bisher vorliegende Material ist vor allem vom Kunst-, Geographie- und Sozialkundeunterricht her erstellt worden¹³.

Schon auf der Sekundarstufe wird der Schüler Planung miterleben. Er müßte in Exkursionen lernen, das Vorher und Nachher von planungsbetroffenen Situationen zu sehen, und an begrenzten Erhebungen teilnehmen, wie sie z. B. in England zur Bestandsaufnahme von erhaltenswürdiger Landschaft oder bei Enquêtes über die Lage des alten Menschen in der Gesellschaft von Oberschülern durchgeführt worden sind. Auch in der Tertiär- und Erwachsenenbildung sollte die „Gegenseite“ in die Lernprozesse einbezogen werden, etwa durch Interview, Planspiel, Gespräch oder Delphimethode. „Learning by doing“ ist hier das angemessene Verfahren. Spezialisierte Informationsangebote werden im Bildungszentrum etwa als Bildbandkassette oder Materialmappe für den Lernwilligen bereitgehalten.

Bürgerinitiativen und Stadtforen sind dem heutigen Stande nach ebenfalls auch unter diesem Aspekt und nicht nur unter dem der planerischen Effektivität zu sehen. Ihrer Funktion nach sind sie, manche Kultusverwaltung wird das nicht ungern zur Kenntnis nehmen, noch vorwiegend Bildungseinrichtungen. Ein realistischer Haushaltsplan müßte sie möglicherweise entsprechend verbuchen.

Die Konsequenzen für die Information und die Ausbildung des Pädagogen liegen auf der Hand. Zum einen muß

¹² Time Magazin, 18. Mai 1970, S. 51.

¹³ Vgl. hierzu Berkeley, E. P.: Environmental education from kindergarten up. In: The Architectural Forum. (1969) Juni, S. 46 ff.

kurzgefaßtes und übersichtliches Material für den Lehrer geschaffen werden. Seine verständlichen Vorbehalte gegen neue Stoffe werden vermindert, wenn ihm selber der Zugang erleichtert wird. Zum anderen müssen spezielle Ausbildungsmöglichkeiten eingerichtet werden. Die Vorlesungsverzeichnisse unserer Pädagogischen Hochschulen und Universitäten weisen aus, wie unzureichend angehende Lehrer auf diese Funktion vorbereitet werden. Erst an wenigen Orten, so in Wupertal seit dem Wintersemester 1969/70, hat man begonnen, entsprechende Ausbildungsangebote zu entwickeln.

IX. Synchronisation in neuen Horizonten

Letztlich geht es auch bei der Partizipation an Planungsprozessen – wie der Überblick zeigt – um ein Bildungsproblem. Wir haben es mit einem erzieherischen Großvorhaben von immensen Ausmaßen zu tun. Intendiert wird eine Änderung unserer „politischen Kultur“. Dieses Vorhaben erfordert ein Denken in langen Fristen. Es ist ratio-

nell nur zu betreiben, wenn die Auswirkungen kommender Formen der Informationsvermittlung heute schon einkalkuliert werden.

Für das Überleben der Demokratie ist es allerdings auch von entscheidender Bedeutung, daß daneben heute schon durch Partizipationsmöglichkeiten dem drängenden Bedarf nach Demokratisierung entsprochen wird. Das aber geschieht weniger durch die Diskussion der in der heutigen Demokratisierungsdebatte in den Vordergrund tretenden Fragen der politischen Sozialisation¹⁴ und frühkindlichen Prägung, die allein langfristige Lösungen als effektiv unterstellen, als vielmehr durch die Erörterung neuer Techniken der Beteiligung und durch die Bereitstellung geeigneter und vom Bürger als sinnvoll erlebbarer Partizipationsmöglichkeiten.

¹⁴ Einen Überblick über neuere amerikanische Literatur hierzu gibt Behrmann, Günther: Politische Sozialisation in den USA und politische Bildung in der Bundesrepublik. In: Gesellschaft, Staat, Erziehung. Bd. 14 (1969) S. 145–160.