

Rainer Knigge

MÖGLICHKEITEN DER DEMOKRATISIERUNG VON PLANUNGSPROZESSEN
IN DER REGIONALPLANUNG

Die gesamtgesellschaftliche Bedeutung der Verwaltung hat sich in den letzten 100 Jahren entscheidend gewandelt: Verwaltung wurde zunächst nur als Eingriffsverwaltung verstanden, die beim Vorliegen von deutlich spürbaren Störungen aktiv wurde. In der Zeit der beiden Weltkriege wurde sie dann zur Lenkungsverwaltung, die ohne eine bestimmte politische Konzeption die Kriegswirtschaft steuerte. Nach dem 2. Weltkrieg wurde dann das Konzept der Leistungsverwaltung entwickelt - eine Ausweitung der ursprünglichen Konzeption auf neue Aufgaben. Erst in den letzten Jahren wurde dieses Konzept weiter verändert zur Planungsverwaltung: Es wird heute als Aufgabe der Verwaltung angesehen, planend und gestaltend die ökonomische und darüber hinaus die gesamtgesellschaftliche Realität zu beeinflussen.

Aufgabe der folgenden Ausführungen soll es sein zu prüfen, wieweit es möglich ist, die raumplanende Verwaltung für eine demokratische Einflußnahme der von den Verwaltungsakten betroffenen Bürger zu öffnen. Dazu soll zunächst dargestellt werden, warum eine Demokratisierung der Planungsverwaltung notwendig ist. Danach werden einige Modelle von Demokratisierungsversuchen vorgestellt und die Probleme ihrer Realisierung aufgezeigt werden. Im letzten Teil sollen dann die kurz- und mittelfristig zu realisierenden Strategien für eine Planungsdemokratisierung entwickelt werden.

I. URSACHEN FÜR DEMOKRATISIERUNGSFORDERUNGEN IM BEREICH
DER RAUMPLANENDEN VERWALTUNG

Von allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens, die durch staatliche Planungsmaßnahmen tangiert werden, scheint der Bereich der raumplanenden Verwaltung der zu sein, in dem in jüngster Zeit am vehementesten Demokratisierungs- und Mitspracheforderungen gestellt und im Hinblick auf die Entwicklung vor 1945 auch gewährt worden sind. Sowohl die sogenannten Sachverständigen, die die wissenschaftlichen Grundlagen für die Stadt- und Regionalplanung erarbeiten, als auch die Bürger, die von den Planungsentscheidungen betroffen werden, sind mit der gegenwärtigen Planungspraxis unzufrieden und suchen nach Änderungsmöglichkeiten.

Zwischen dem "Binnenraum der Planung"¹⁾, das ist der zeitliche und örtliche Bereich der Planentstehung, also Ent-

1) Schäfers, Bernhard: Planung und Öffentlichkeit, Düsseldorf 1970, S. 13

scheidungsvorbereitung und Entscheidung, und dem "Außenraum der Planung", dem Bereich der Planverwirklichung, entstehen immer stärkere Konflikte. Will man diese Konflikte personalisieren, so stehen sich auf der einen Seite die sogenannten Sachverständigen, also die Planer in den raumplanenden Verwaltungen, und auf der anderen Seite die Beplanteten, die zeitlich und räumlich von den Planrealisierungen betroffenen Bürger, als Gegner gegenüber.

Die Tatsache, daß der Städtebaubericht 1970¹⁾ erstmalig ausführlich über die Ziele und Möglichkeiten einer stärkeren Mitwirkung der Bürger und der Öffentlichkeit am Planungsprozeß berichtet, die umfangreiche Diskussion der Partizipationsprobleme in der anglo-amerikanischen Literatur und die sich heute in vielen Städten spontan bildenden Bürgerinitiativen²⁾ sind deutliche Hinweise für die Stichhaltigkeit der o.g. These.

Neben der allgemeinen, alle gesellschaftlich relevanten Bereiche erfassenden Forderung nach Mitbestimmung einer sich emanzipierenden Bürgerschaft scheinen mir drei Gründe besonders dafür verantwortlich zu sein, daß die raumplanende Verwaltung in den Brennpunkt dieser Interessen gerückt ist.

1. IRRATIONALITÄT DER BESTEHENDEN PLANUNGSPRAXIS

Einer der wichtigsten Gründe ist sicherlich in der Irrationalität der heutigen Planungspraxis zu sehen. Unter "rational" soll dabei eine Politik verstanden werden, die "auf die Verwirklichung eines umfassenden, wohlgedachten und in sich ausgewogenen Zielsystems gerichtet ist,"³⁾ gemeint ist also die Zweckrationalität im Weber'schen Sinne. Voraussetzung für ein rationales, zweckgerichtetes und damit bis zu einem gewissen Grade wertfreies Handeln der raumplanenden Verwaltung ist demzufolge die Existenz eines wohldefinierten Zielbündels.

In simplen Demokratiemodellen wird nun unterstellt, daß die normativen Akte der Wertdefinierungen über die Wahlen durch einen parlamentarischen Willensbildungsprozeß auf die Regierung übergehen; die Bedürfnisse der Bevölkerung werden demnach voll berücksichtigt.

Die Verwaltung hat nach dieser Auffassung nur noch die Funktion des Vollziehens, d.h. der Ausführung genau definierter Vorschriften zur Realisierung der Zielsetzungen. Echte Ent-

1) Städtebaubericht 1970 der Bundesregierung, BT-Drucksache VI/1497, S. 49-55

2) Erinnert sei nur an die Bürgerinitiativen in München, Frankfurt, Essen und Berlin. "Spontan" soll natürlich nicht bedeuten, daß sich diese Gruppen ohne persönliches Engagement einiger weniger Bürger gebildet hätten.

3) Giersch, Herbert, Allgemeine Wirtschaftspolitik, Wiesbaden 1960, S. 22

scheidungen werden von ihr nicht mehr getroffen; die Entscheidungen über alternative Mitteleinsätze zur Erreichung der Ziele stellen - wenn man einmal von der Erkenntnis, daß Mittel nicht wertfrei sind, abstrahiert, - keine echten wertenden Auswahlprobleme mehr dar, weil sie als Nebenbedingung nur noch dem ökonomischen Kalkül verpflichtet ist und somit stets nach Prüfung der Sachlage nur eine Maßnahme als die geeignetste übrigbleiben kann.

Nun ist hinreichend bekannt, daß es in der Raumplanung keine vom Gesetzgeber aufgestellten wohldurchdachten und in sich ausgewogenen Zielsysteme in operationaler Form gibt: weder verfügen wir über einen von den politischen Willensbildungsorganen aufgestellten verbindlichen und umfassenden Katalog von Einzelzielen, noch gibt es einige politische Wertentscheidungen auf höchster Wertebene, die eine eindeutige deduktive Ableitung der konkreten Einzelziele erlauben.

Die Planungsziele sind also nicht vorgegeben, sondern werden in der Verwaltung selbst, in einem demokratisch dazu weder legitimierten noch zureichend kontrollierten Gremium gesetzt.

Gegen diese Feststellung könnte eingewandt werden, daß doch die meisten Zielsetzungen nur auf Vorschlag der Verwaltung von demokratischen gewählten Repräsentanten des Volkes, also z.B. auf Gemeindeebene vom Rat oder in der Stadt von der Stadtverordnetenversammlung, als verbindlich festgesetzt werden. Dieser Einwand ist zwar formal berechtigt, er berücksichtigt jedoch nicht, daß erstens in allen Verwaltungen eine Vielzahl von die Ziele berührenden Einzelentscheidungen unmittelbar und direkt gefällt werden, und daß zweitens die Fachverwaltung auf Grund ihrer intimen Sachkenntnisse jede Entscheidung der politischen Gremien durch eine entsprechende gezielte Auswahl von Informationen beeinflussen kann. Im Extremfall wird den Entscheidungsgremien nur ein einziger Programmvorschlag mit dem Hinweis vorgelegt, daß es keine Alternativen gebe.

Alle wesentlichen Entscheidungen der Raumplanung, nämlich die Entscheidungen über die Handlungsziele, die Entwicklung und Auswahl von Alternativen, werden somit weitgehend entgegen aller Rationalitätspostulate hinter den verschlossenen Türen der Verwaltungen nach subjektivem Ermessen der dort tätigen Verwaltungs- und Planungsfachleute gefällt - wobei deren Gutwilligkeit und Integrität nicht angezweifelt werden soll.

Es kann und soll hier nicht bestritten werden, daß die Ablösung traditioneller Herrschaftsformen durch die Herrschaft der Bürokratie in einem formalen Sinne zu einer Erhöhung der Rationalität staatlichen Handelns geführt hat.¹⁾ Dieser Rationalismus ist sicherlich durch die häufige Inanspruchnahme von wissenschaftlichen Beiräten noch erhöht worden.

1) Habermas spricht in diesem Zusammenhang von einem "Vormarsch des Rationalismus". Habermas, Jürgen: Verwissenschaftlichte Politik in demokratischer Gesellschaft, in: Krauch, Helmut u.a. (Hrsg.): Forschungsplanung, München und Wien 1966, S. 130

Was jedoch zu bedauern bleibt, ist die Tatsache, daß durch diese Reform nur die Outputstruktur der Planung, also die Zweck-Mittel-Rationalität, verbessert, rationaler und effizienter gestaltet worden ist. Die Inputstruktur der Planung, die Berücksichtigung der Bedürfnisse der von der Planung betroffenen Menschen bis zur Festlegung der Ziele, ist in keiner Weise verbessert worden. Das Ergebnis dieses Dilemmas: 'Unzureichende, reformbedürftige Zielsetzungsmechanismen auf der einen Seite' und 'eine effiziente, zweckrationale Durchführung-Planungsinstanz auf der anderen Seite' sieht dann häufig so aus, daß in späten Planungsphasen oder spätestens bei der Realisierung der Pläne Konflikte auftreten, die hätten vermieden werden können, wenn bei der Festlegung der Ziele eine Berücksichtigung der unmittelbaren Bedürfnisse der Bürger stattgefunden hätte. Die Konflikte werden also von der Input- zur Outputseite des Systems verschoben.¹⁾

In dem Maße, in dem die Bürger emanzipierter, d.h. politisch bewußter werden, in dem sie plötzlich die Entscheidung der Verwaltung nicht mehr als hoheitlich, zu erduldennde Akte hinnehmen und die Forderung nach einer Leistungsverwaltung so interpretieren, daß die Verwaltung für die Bürger etwas zu leisten habe, in dem Maße beginnen sie sich zu wehren:³⁾ Es bilden sich Bürgerinitiativen und andere politische Organisationen. Es setzt sich, um mit den Worten des Münchener Oberbürgermeisters Vogel zu sprechen, die folgende Erkenntnis durch:

"Demokratie ist mehr als die Möglichkeit, daß die jeweiligen Machthaber alle 4 oder 6 Jahre abgelöst und ausgewechselt werden können. Demokratie ist auch mehr, als daß die öffentliche Meinung Kritik üben und sagen kann, was ihr paßt oder nicht paßt. Demokratie besteht, richtig verstanden, in unserer Zeit, in der sich die Kenntnisse und die Einblicksmöglichkeiten der Menschen aus vielerlei Gründen erhöhen und ausweiten, darin, daß sie mitwirken können, daß sie in der Diskussion ihre Auffassungen äußern und sich als Beteiligte des Planungsprozesses, nicht nur als Betroffene, verstehen können."²⁾

1) Vgl. Naschold, Frieder: Vernachlässigte Aspekte der Regierungs- und Verwaltungsreform in der Bundesrepublik Deutschland, in: Kommunikation, Zeitschrift für Planung und Organisation, Vol. 4 (1969), S. 197

2) Zitiert nach Abreß: Demokratisierung der Planungsverwaltung, Referat anlässlich des Seminars für leitende Ministerialbeamte des Bundes und der Länder und für Verwaltungschefs von Großstädten und großen Kreisen in Berlin, 18.-26.11.1970, unveröffentlichtes Manuskript, S. 2

3) "Der in der Öffentlichkeit zunehmende Vertrauensschwund bezüglich der Effizienz und der demokratischen Legitimation der Verwaltung ist unübersehbar. Dieser Vertrauensschwund ist objektiv generell und subjektiv sicher partiell gerechtfertigt." Pflaumer, Hans: Öffentlichkeit und Verwaltung in einem demokratischen Planungsprozeß, München 1970, S. 39

Diese Überlegungen führen zu der Forderung, die raumplanende Verwaltung, die sich offensichtlich nicht allein an den Prinzipien der Zweckrationalität orientieren kann und darf, weil ihr die politisch vorgegebenen Ziele in der konkreten Ausformulierung fehlen, nach anderen Rationalitätskonzepten auszurichten. Gelingt das nicht, dann ist die Herrschaft der Verwaltung, die sie durch die bindende Kraft ihrer Entscheidungen ausübt, nicht im Weber'schen Sinne als legitim zu bezeichnen.¹⁾

Die Bedürfnisse der Bürger, also ihre Vorstellungen und Wünsche über die Entwicklung und Qualität ihrer Umwelt, müssen folglich in Zukunft bei der Festlegung der Ziele in stärkerem Maße berücksichtigt werden. Da das jedoch nicht z.B. durch die formale Anwendung eines Richtzahlenkatalogs erfolgen kann, der empirische oder normative Aussagen über die Bedürfnisartikulation über die bestehenden Inputstrukturen, wie Parteien und Verbände, aus den oben angedeuteten Gründen nicht ausreichend erfolgt, muß nach neuen Wegen der demokratischen Einflußnahme in dem Planungsprozeß gesucht werden.

Mit diesem Vorschlag soll nicht einer Funktionstrennung, in Zielsetzung hier und Maßnahmenfindung dort, das Wort geredet werden. Eine solche Trennung wäre weder praktisch möglich noch wünschenswert. Denn einerseits würde eine solche Übertragung der Zielsetzungskompetenz z.B. auf die Bürger aus noch näher zu erörternden Gründen zu untragbaren Ergebnissen führen, und andererseits wäre eine solche Trennung nicht wünschenswert, weil erstens häufig Zielentscheidungen bestimmte Maßnahmenentscheidungen determinieren, also Zielwahl und Maßnahmenwahl zusammenfallen, und zweitens in den Fällen, wo die Zielfestlegung der Verwaltung einen breiten Entscheidungsraum läßt, die möglichen Maßnahmen wieder nicht wertfrei sind, und - wie ich meine - ebenfalls eine Mitsprache der Bürger erfordern.

2. EXISTENZ VON SPÜRBAREN ENTSCHEIDUNGSFREIRÄUMEN

Der zweite Grund für die Forderung nach einer verstärkten Partizipation in der raumplanenden Verwaltung ist eng mit den bisher vorgetragenen Argumenten verknüpft: Eine immer mündiger werdende Gesellschaft sucht nach Möglichkeiten der Mitbestimmung. Sie wendet sich dabei vorrangig an die Entscheidungsmechanismen, die erstens in besonderem Maße das Leben des einzelnen Bürgers berühren und auch halbwegs überschaubar sind und die zweitens einen gewissen Freiraum in den Entscheidungsmöglichkeiten erwarten lassen.

Diese Bedingungen sind z.B. im Bereich der Betriebspolitik gegeben, wo sie sich in immer stärker werdenden Forderungen

1) Vgl. Grauhan, Rolf-Richard: Politische Verwaltung, Freiburg 1970, S. 352

nach mehr Mitbestimmung manifestieren. Interessant ist dabei, daß die Arbeiter selbst - im Gegensatz zu den Gewerkschaften - viel mehr nach einer Ausweitung der Mitbestimmung am Arbeitsplatz, als nach einer Mitbestimmung auf der Unternehmensebene streben - eine Beobachtung, die für die Richtigkeit der ersten Bedingung (unmittelbare Berührung) zu sprechen scheint.

Die Stichhaltigkeit läßt sich ebenfalls im Bereich der politischen Entscheidungen des Staates nachweisen: Bei Fragen der Währungspolitik, etwa der Kursfreigabe der D-Mark, oder bei Fragen der Konjunkturpolitik, z.B. bei der Festsetzung des Diskontsatzes, wird keine unmittelbare Beteiligung am Zustandekommen der Entscheidungen gefordert, weil die Auswirkungen dieser Entscheidungen für den einzelnen Bürger nicht ohne weiteres vorhersehbar sind und/oder weil er so starke Sachzwänge vermutet, daß kein Entscheidungsfreiraum für andere Entscheidungen übrig bleibt.

Bei Problemen der Stadt- und Regionalplanung dagegen fühlen sich in immer stärkerem Maße die Bürger zur Mitsprache aufgerufen: Fragen der Stadtsanierung z.B., der Grünflächenbereitstellung, der Straßen- oder Schulplanung berühren viele Bürger unmittelbar, so daß sie bereits aufgrund des persönlichen Betroffenenwerdens zur Mitsprache angeregt werden. Auch scheinen die Entscheidungsprobleme in diesem Bereich für den Nicht-Experten überschaubar zu sein.

Wesentlich ist bei diesen Problemen auch die Tatsache, daß von den Bürgern bei den hier auftretenden Fragen ein gewisser Entscheidungsraum vermutet wird. Sie glauben einfach nicht mehr daran, daß die Entscheidung über die Trassenführung einer Stadtautobahn aufgrund von bestimmten Sachzwängen nur in einer ganz bestimmten Art und Weise möglich ist, wenn sie bei einer ersten Begegnung mit diesem Problem feststellen, daß man die Straße auch anders führen könnte. Oder aber sie stellen die Frage, ob dieser Teil der Stadtautobahn tatsächlich von einer so vorrangigen Dringlichkeit ist, daß andere Projekte - sprich: Bedürfnisse -, wie z.B. Kindertagesstätten, Schulen, Altersheime, Erweiterung der Grünanlagen usw. dahinter zurückstehen müssen. Damit wird die Prioritätenskala der Stadtentwicklungsziele plötzlich in Frage gestellt; es beginnt sich ein "Konflikt zwischen Sachzwang und bedürfnisorientiertem Entscheidungsspielraum"¹⁾ abzuzeichnen.

1) Offe, Claus: Sachzwang und Entscheidungsspielraum, in: StadtBauwelt, H. 22 (1969), S. 187

3. UNZUFRIEDENHEIT MIT DEN ERGEBNISSEN DER PLANUNG

Der dritte Hauptgrund für den Umstand, daß gerade die Stadt- und Regionalplanung in den letzten Jahren in den Mittelpunkt von Demokratisierungsforderungen gerückt ist, liegt in der Unzufriedenheit der beplanten Bürger mit den realisierten Plänen der Planer.

Unzufriedenheit hat sich vor allem breit gemacht, weil sich die praktizierte Planung häufig als planlos erwiesen hat. Gemeint ist damit die Tatsache, daß die einzelne realisierte Maßnahme sich nicht in ein sinnvolles Gesamtkonzept einordnen läßt, sondern ad hoc aufgrund von nicht mehr länger zu ertragenden Mißständen durchgeführt wird.

Dieses Fehlverhalten kann verschiedene Ursachen haben: Es ist möglich, daß die planenden Behörden einen umfassenden Plan aufgestellt haben, der sich jedoch in der Praxis nicht realisieren läßt, weil die Entwicklung der Realität die Pläne der Planer zeitlich überholt hat. Der Planer wird zum Improvisieren gezwungen; diese Art der Planung "treibt somit hoffnungslos in den Bereich der offenen Irrationalität. Sie stopft Löcher in einem Damm, der sich nichtsdestoweniger in zunehmender Auflösung befindet, zumal ja die eigenen Korrekturgreife ihrerseits immer wieder unvorhergesehene Einwirkungen und Nebenfolgen verursachen, die sich mit den ursprünglichen zu einem immer undurchdringlicher werdenden Ursachenschwamm verfilzen."¹⁾

Es ist aber ebenso gut möglich, daß die Planer ohne ein umfassendes langfristiges Konzept an ihre Aufgaben herangegangen sind und von vornherein nichts anderes vorhatten, als "Feuerwehr" zu spielen und dort einzugreifen, wo die Not am größten ist, wo die Artikulation der Unzufriedenheit langsam bedrohliche Formen annimmt. Fehlende finanzielle Mittel oder fehlende Zeit zur Ausarbeitung von Plänen kann Bedingung, Ursache oder Rechtfertigungsversuch dieses Planungsverhaltens sein.

Vielleicht haben die Planer aber auch vor Durchführung der Maßnahme ein klares, geschlossenes Planungskonzept entwickelt, das jedoch nur den winzigen, in diesem Falle jedoch entscheidenden Fehler aufwies, daß seine Ziele nicht mit den Zielen der von der Planung betroffenen Bürger übereinstimmten. In diesem Falle wurde also nicht für die Bürger, sondern an den Bürgern vorbeigeplant.

Häufig treten mehrere der vorgenannten Ursachen in kombinierter Form auf, so daß sich das Ergebnis der (Nicht-) Planung noch verschlimmert. Das Märkische Viertel in Berlin in seiner ersten Ausbaustufe ist ein Beispiel für eine Summierung aller denkbaren Planungsfehler.

1) Klages, Helmut: Planungspolitik, Stuttgart 1971, S. 18

11. FORMEN DER PARTIZIPATION DER BÜRGER BEI PLANUNGSENTSCHEIDUNGEN

1. GRUNDSÄTZLICHE EINSTELLUNGEN

Es soll hier nicht abgewogen werden, welcher der drei vorgenannten Gründe

- Erkennen der Irrationalität der Planungspraxis
- Erfahren der Weite des Entscheidungsspielraumes
- Unzufriedenheit mit dem Ergebnis der Planung

der entscheidende für die Forderung nach einer Partizipation der Betroffenen in der Raumplanung ist. Sicherlich sind die Rangfolgen dieser Gründe abhängig von der Stufe der Planung - etwa Aufstellung eines Grundsatzprogramms für die Raumordnung der BRD als das eine Extrem und Erstellung eines Bebauungsplanes als das andere Extrem.

Die Probleme sind - so ist zu vermuten - auf den einzelnen Stufen dieser Planungshierarchie völlig unterschiedlicher Natur. Dasselbe gilt aber auch für die Möglichkeit zur Überwindung dieser Probleme im Sinne der hier untersuchten Fragen: Ein Modell der Partizipation, das sich bei der Erstellung eines Flächennutzungsplans bewährt hat, muß nicht gleichzeitig geeignet sein, auch bei einer eventuellen Novellierung der obersten raumrelevanten Ziele des Raumordnungsgesetzes eine Demokratisierung dieses Planungsschrittes zu gewährleisten.

Im folgenden sollen nur die Möglichkeiten der Demokratisierung von Planungsentscheidungen auf einer relativ niedrigen Planungsebene, etwa bei der Aufstellung der Bauleitplanung, bei der Planung von Infrastrukturprogrammen mit vorrangig konsumtiven Charakter oder bei Entscheidungen über konkrete Sanierungsvorhaben untersucht werden. Auf dieser Ebene sind die Probleme der Planung - weil von geringer Komplexität - noch am ehesten überschaubar. Hier werden die Bürger auch am ehesten zur Mitsprache motiviert.¹⁾

Grundsätzlich ist folgende Skala von Einstellungen zu dem Problembereich "Beteiligung der Öffentlichkeit an der Planung" möglich:²⁾

1. Die elitäre Auffassung geht davon aus, daß man Planungsprobleme nur wissenschaftlich lösen kann, und daß die Bürger bei einer Mitsprache überfordert seien.

1) Vgl. Diemel, Peter: Partizipation an Planungsprozessen, in: Raumforschung und Raumordnung, 28. Jg. (1971), S. 214
 2) Vgl. hierzu Aleshire, Robert A.: Planning and Citizen Participation. Costs, Benefits and Approaches, in: Urban Affairs Quarterly, Vol. 5 (1970), No. 4, S. 369

2. Der Bürger hat im Regelfall außerhalb des Planungsvorganges zu bleiben, weil die Planer - sofern sie keine Kritik hören - die Interessen der Bevölkerung am besten zu repräsentieren verstehen.
3. Der Bürger kennt seine eigenen Bedürfnisse nicht. Die Planer müssen auf analytischem Wege seine Bedürfnisse zu erforschen suchen und danach entsprechend handeln.
4. Der Bürger kann sich nicht dezidiert zu einzelnen Planungsproblemen äußern. Ihm werden deshalb nur fertige Pläne gezeigt, denen er zustimmen oder die er ablehnen kann.
5. Die Bürger werden bei der Aufstellung der Pläne konsultiert; sie dürfen in den entscheidenden Fragen mitreden.
6. Die Bürger allein wissen, welche Bedürfnisse sie durch die Planung befriedigen wollen. Planer haben lediglich die Funktion, analytische Mittel und Werkzeuge bereitzustellen. Diese Ansicht beinhaltet das Recht der Bürger, eine falsche Entscheidung zu treffen - ein Recht, das schließlich den anderen Entscheidungsgremien auch zugestanden wird.

Die unter Punkt 1 und Punkt 6 der Skala angedeuteten Grundhaltungen sind in der heutigen Planung sicherlich seltener zu finden als die übrigen Meinungen.

Je nachdem, welche Einstellung bei den planenden Institutionen vorherrscht, werden verschiedene Möglichkeiten der Partizipation realisiert werden. Diese Möglichkeiten sollen hier nur ganz kurz dargestellt werden.

2. REAKTIVE PARTIZIPATION

Wenn das Denken der planenden Verwaltung von den erstgenannten Maximen geleitet wird, wenn also der elitäre oder hierarchisch-autoritäre Denkstil herrscht, wird zunächst keine Partizipation stattfinden können. Es wird aber irgendwann einmal eine Reaktion der Bürgerschaft auf bestimmte Pläne geben, die so stark ist, daß schon fertige Pläne verworfen und neu aufgestellt werden müssen. Das war z.B. in München der Fall, wo der schon beschlossene Bebauungsplan für das Gebiet um das Prinz-Carl-Palais unter dem Druck der Öffentlichkeit geändert und an neuen Zielen ausgerichtet werden mußte.¹⁾

3. SOZIOLOGISCHE BEDARFSERMITTLUNG

Das nächste zu erwähnende Modell einer Beteiligung von Bür-

1) Abreß, Demokratisierung der Planungsverwaltung, a.a.O., S. 4

gern besteht darin, daß eine weitgehend autonome Verwaltung über Meinungsumfragen auf indirektem Wege die Bedürfnisse der Bürger in ihrer Planung zu erfassen versucht. Der Planungsgruppe wird in der Regel ein Soziologe zugeordnet, der einerseits soziologisch-strukturelle Trends prognostizieren und andererseits durch Interviews die Bedürfnisse der Gesellschaft ermitteln soll. Aber gerade dieses ist nicht möglich: Gesellschaftliche Bedürfnisse - und um die geht es hier - lassen sich durch die Befragung einzelner Individuen in der künstlichen Situation des Interviews nicht oder nur sehr schwer ermitteln.¹⁾ Unter solchen Bedingungen gestaltet sich bereits die Ermittlung individueller Bedürfnisse als äußerst schwierig; kollektive Bedürfnisse, - und erst recht, wenn es sich um nur latent vorhandene, noch nicht befriedigte Bedürfnisse handelt, lassen sich nur in intensiv-Interviews oder noch besser in gruppendynamischen Prozessen ansatzweise ermitteln. Sie können "nur in einer kollektiven Kommunikation, und zwar in unmittelbarer Nähe zu den Situationen, über die diskutiert wird",²⁾ aufgedeckt werden.

4. BEIRÄTE, FOREN, AUSSCHÜSSE

Die dritte Form der Partizipation ist die der Ausschüsse, der Beiräte und der Foren: Ausschüsse setzen sich aus einzelnen gewählten Vertretern der (Gemeinde-, bzw. Stadt-) Parlament zusammen, die sich gemeinsam mit der entsprechenden Verwaltungsbehörde um eine Lösung des Problems bemühen. Beiräte, meist aus berufenen Fachleuten bestehend, haben ebenso wie Foren, die für alle Bürger offen sind, die gleiche Funktion: Sie sollen über eine formelle oder informelle Beteiligung am Planungsprozeß zu einer Demokratisierung beitragen.³⁾

Die beiden ersten Formen, Ausschüsse und Beiräte, überwinden jedoch nicht die oben genannten Schwächen der Planungspraxis. Und bei der zuletzt genannten Möglichkeit, der direkten Einflußnahme der Bürger, z.B. über Bürgerforen, besteht die grundsätzliche Gefahr, daß hier nur die "Sozialaktiven", d.h. die an und für sich schon einflußreiche Mittelschicht, an den Planungen beteiligt wird. Allen sozialen Unterschichten fehlt jede Motivation, sich an den Diskussionen dieser Gruppen zu beteiligen.

5. ANWALTSPLANUNG

Das vierte und wohl bekannteste Modell der Partizipation,

1) Vgl. Offe, a.a.O., S. 191

2) Ebenda

3) Vgl. hierzu auch Städtebaubericht 1970, a.a.O., S. 52 f.

die von Davidoff propagierte "Anwaltsplanung"¹⁾, will die vorgenannten Schwierigkeiten überwinden. Dieser Ansatz geht von der richtigen Überlegung aus, daß die unteren Sozial-schichten sich nicht an der Planung beteiligen, sich nicht einmal gegen sie betreffende, ihre Bedürfnisse auf das größte vernachlässigende Planungen wehren können, weil ihnen die intellektuellen Fähigkeiten der Artikulierung ihrer Bedürfnisse fehlen.

Solchen unterprivilegierten Schichten soll nun - so dieses Konzept - ein Planer, quasi als Advokat, zur Seite gestellt werden, der zwei Funktionen erfüllen soll:

Er soll erstens der Gruppe, deren Interessen er vertritt, bei der Artikulation ihrer Bedürfnisse helfen, und er soll zweitens die auf der Grundlage dieses Wertsystems zu entwickelnden Planungsalternativen für die Betroffenen gegenüber den Planungsbehörden sachkundig vertreten. Er ist also auf der einen Seite Sozialarbeiter, der der Bevölkerung bei der Bewußtwerdung ihrer Interessen hilft, und auf der anderen Seite sachverständiger Planer, der die Präferenzen in Pläne umsetzt und diese Pläne, d.h. die Interessen seiner Klienten, mit der Eloquenz des Experten in der Auseinandersetzung mit anderen Plänen zu realisieren helfen soll.

Das Hauptproblem, nämlich Hilfe bei der Artikulation der sozialen Präferenzen der zu vertretenden Gruppe, soll dabei dadurch gelöst werden, daß der Anwalt den Bürgern konkrete alternative Planungsmodelle vorstellt, die diskutiert und modifiziert werden können. Die sozialen Interessen sollen auf diesem Wege über die Konfrontation mit konkreten Planungsvorschlägen aufgedeckt werden.

Dieses Modell, das nicht ganz ohne Eigeninteresse²⁾ von Davidoff in den USA sehr populär geworden und vielfach realisiert worden ist, ist in jüngster Zeit heftig kritisiert worden: Die Kritik richtet sich in erster Linie gegen die Ansicht, der Planer könne die Bedürfnisse seiner Klienten aufdecken. Vielmehr - so wird argumentiert - würden die eigenen Wertvorstellungen des Advokaten in die von ihm zu vertretenden Pläne mit einfließen.

Weitere Kritik richtet sich gegen die in diesem Modell unterstellte Neutralität der Verwaltung, die sich angeblich ohne Eigeninteressen aus den alternativen Plänen, die von den einzelnen Gruppen, bzw. von den diese Gruppen vertretenden Anwälte, eingebracht werden, eine für alle Beteiligten beste Lösung sucht.

Der schwerwiegendste Punkt liegt nach meiner Ansicht jedoch in der Tatsache, daß die Advokaten nicht von der Verwaltung unabhängig sind: Sie werden von der Verwaltung bezahlt und

1) Vgl. Davidoff, Paul: Advocacy and Pluralism in Planning, in: Journal of the American Institute of Planners, No. 35 (1965)

2) Davidoff avancierte zum obersten Chef aller Advokaten-Planer.

viele wollen sicherlich irgendwann eine ruhigere und besser bezahlte Position in der Verwaltung einnehmen. Diese Abhängigkeit veranlaßte einen Kritiker der Anwaltsplanung zu der zynischen Bemerkung, hier handele es sich um Advokaten der Verwaltung gegenüber der Bevölkerung.¹⁾

III. PROBLEME BEI DER REALISIERUNG BÜRGERSCHAFTLICHER PARTIZIPATION

1. PROBLEME IM BEREICH DER VERWALTUNG

a. INSTITUTIONELLE VORAUSSETZUNGEN

Diese kurze kritische Analyse der bisher praktizierten Partizipationsformen weist auf zwei Problembereiche hin, die überwunden werden müssen: Die Verwaltungsstruktur der Raumplanung muß reformiert werden und die Bürger müssen partizipationsfähiger werden.

Geht man davon aus, daß der raumplanenden Verwaltung im Planungsprozeß nicht nur wertfreie, instrumentale Aufgaben, sondern durchaus politische Entscheidungen, über die Entwicklung von Zielen zukommen, dann muß man aus dieser Einsicht auch die Konsequenz ziehen, diese politische Verantwortung der Einflußnahme und Kontrolle der Öffentlichkeit zu öffnen. Dazu muß der gesamte Prozeß der Planung, angefangen bei den allerersten Klärungen der Problemlage bis hin zur Realisierung eines Programmes, gemeinsam mit der von den Auswirkungen der durchzuführenden Aufgaben betroffenen Bürger diskutiert und erarbeitet werden.

Zur Realisierung dieser Forderung ist natürlich mehr nötig als eine institutionelle Änderung der Rechtsvorschriften über die Planerstellung. Eine Verwirklichung dieser Utopie benötigt als wichtigste Voraussetzung eine Einstellungs- und Verhaltensänderung bei den mitwirkenden Menschen, also bei den Planern in den Verwaltungen und bei den mitwirkenden Bürgern.

Zunächst sollen aber die formalen Voraussetzungen betrachtet werden: Die gegenwärtige institutionalisierte Einflußnahme der Öffentlichkeit, die z.B. bei der Bauleitplanung nach dem Bundesbaugesetz darin besteht, daß der fertige Entwurf der Bauleitpläne für die Dauer eines Monats "öffentlich" ausgelegt wird und die betroffenen Bürger Anregungen und Bedenken einreichen können, reicht nach den vorgehenden Überlegungen offensichtlich nicht aus, weil zum Zeitpunkt der Planveröffentlichung schon zu viele wesentliche Vorentscheidungen, "zwar nicht formell, aber doch in der Sache bereits getroffen sind",²⁾ daß durch die von Bürgern - falls diese überhaupt

1) Vgl. Smith, William; Tucker, Sam; Williams, Frank: Partizipationsgespräch, in: Stadtbauwelt 27 (1970), S. 201

2) Städtebaubericht 1970, a.a.O., S. 50

den Auslegungstermin wahrnehmen - vorgebrachten Einwendungen allenfalls zu marginalen Planänderungen führen können.

Auch die etwa in der Schweiz geübte Praxis,¹⁾ durch Abstimmungen mehrmals im Jahr über Planungsfragen zu beschließen, reicht ebenfalls nicht aus, weil hier die Bürger auch nur ohne gründliche Sachinformation und ohne Kenntnis von möglichen Alternativen "ja" oder "nein" sagen können.

Eher in die anzustrebende Richtung gehen dagegen Versuche, die in der Schweiz z.B. bei der Neugestaltung der Stadt Baden unternommen worden sind.²⁾ Dabei wurde der Planungsvorgang in mehrere Stufen zerlegt, und die Planungsabteilungen ließen sich nach der Diskussion eines jeden solchen Planungsabschnittes durch ein Votum der Bürgerschaft "grünes Licht" für den nächsten Planungsabschnitt geben. Vor jeder solchen Diskussion wurde die Bürgerschaft mit ausführlichem Informationsmaterial versorgt.

Parallel zu diesem stufenweisen Vorgehen versuchten die Mitglieder der Planungsbehörde über verschiedene Formen von Informationsveranstaltungen, Zeitungsartikeln usw. die Bürger über die Möglichkeiten und den Stand der Pläne zu informieren. Die Resonanz der Bevölkerung war recht groß, nicht zuletzt deshalb, weil die lokalen Zeitungen sich regelrecht als öffentliches Forum für Planungsprobleme entwickelten. Aus der Bürgerschaft wurden eine ganze Reihe von Änderungen angeregt und auch konzeptionelle Initiativen vorgetragen. Alle diese Vorschläge wurden intensiv diskutiert und weitestgehend berücksichtigt.³⁾

Ähnliches gilt auch für das englische Recht der Bauleitplanung.⁴⁾ Aus der starken Kritik gegen das Stadtplanungsgesetz, die sich in erster Linie gegen die unzureichende Beteiligung der Öffentlichkeit richtete, wurde dieses 1968 reformiert. Während das alte Gesetz, ähnlich wie das Recht in der BRD, lediglich die Möglichkeit des förmlichen Einwands gegen den fertigen Plan zugestand, sieht die novellierte Fassung eine permanente, den Planungsprozeß begleitende Verpflichtung zur Informierung der Öffentlichkeit vor. Weiterhin sind in den Planungsprozeß zeitlich begrenzte "Arbeitspausen" eingebaut worden, in denen die Bürger die Möglichkeit haben, eigene Anregungen und Bedenken vorzutragen. Solche Pausen sind insbesondere dann einzulegen, wenn eine erste Klärung der wünschenswerten Konzeption vorgenommen worden ist, also wenn der Prozeß der Zielformulierung kurz vor dem Abschluß steht, und wenn es um die Wahl einer Alternative zur Realisierung der Zielvorstellungen geht.

1) Vgl. Schilling, Rudolf, a.a.O., in: Stadtbauwelt Nr. 23 (1969), S. 192 ff.

2) Ebenda

3) Ebenda

4) Solesbury, William: Neue Pläne für Planer und Öffentlichkeit, in: Stadtbauwelt Nr. 23 (1969), S. 200 ff.

Diese Versuche sind noch nicht als ideal zu bezeichnen, weil die Öffentlichkeit immer erst ex post, wenn auch nach relativ kurzen Planungsschritten, eingeschaltet wird. Die Initiativfunktion liegt auch bei diesen Verfahren nach wie vor bei der Verwaltung. Trotzdem scheinen diese institutionalisierten Beteiligungsformen in die richtige Richtung zu gehen, weil sie die Öffentlichkeit schon bei der Zielformulierung beteiligen und nicht erst in der späten Planungsphase der Auswahl von Alternativen, wenn wesentliche Entscheidungen schon vorab gefallen sind.

b. EINSTELLUNGSÄNDERUNGEN BEI DEN VERWALTUNGEN

Mindestens ebenso wichtig ist eine Änderung der Einstellung der Verwaltung. Innerhalb der raumplanenden Verwaltung hat sich, vermutlich nicht zuletzt als Reaktion auf die Unsicherheit und Ungeklärtheit ihrer Kompetenzen und Funktionen, eine Machtstruktur entwickelt, deren Selbstverständnis schwerlich durch ein Gesetz allein "aufzuknacken" sein dürfte. Jede Demokratisierung von Planungsprozessen muß in den Augen vieler Planer einer Beschneidung ihrer gegenwärtigen Macht gleichkommen, so daß es - so ist zu vermuten - schwer sein wird und eines langfristigen Prozesses bedarf, Verständnis für die Demokratisierung des Planungsprozesses zu finden.

Die Verwaltung besitzt eine Reihe von Möglichkeiten, sich dagegen zu wehren:

Zunächst liegt bei den Planungsbehörden - auch in einem formal demokratisierten Planungsverfahren - die Initiativfunktion:¹⁾ Die Verwaltung hat die Möglichkeit, irgendwelche Vorhaben anzuregen und dadurch die Bürger zu Reagierenden, zu Betroffenen zu machen, die - wie es einmal ein Planer mit bitterem Sarkasmus formuliert hat - dann das Recht haben zu entscheiden, "ob die Häuser auf dieser oder auf jener Seite des Parks stehen sollen."²⁾ Solange die Initiative nicht von den Bürgern ausgehen kann, die dadurch die Verwaltung zu Betroffenen, Reagierenden, machen würden, solange hat die Verwaltung einen entscheidenden Machthebel in der Hand.

Weiterhin hat die Verwaltung einen wesentlichen Informationsvorsprung; denn sie verfügt über ein Monopol der die Planung betreffenden Daten.

Die Verwaltung besitzt über dieses Informationsmonopol hinaus jedoch auch noch "privilegiertes Wissen"³⁾, das darin besteht, daß die Planer auf informellen Wegen interne Informationen über langfristige übergeordnete Plankonzepte

1) Vgl. Smith, William, a.a.O., S. 198

2) Ebenda

3) Smith, William, a.a.O., S. 198

erhalten, die den übrigen Bürgern nicht bekannt sind. Diese informellen Vorausinformationen ermöglichen es der Verwaltung, bereits zu einem Zeitpunkt, an dem die Bürger von einer sie betreffenden Planung nichts ahnen und ein förmliches Planverfahren noch nicht eingeleitet worden ist, Planvorbereitungen zu treffen, mit denen bei der Eröffnung eines Planverfahrens die Bürger quasi "überfahren" werden können. Diese informellen Informationen scheinen fast noch wesentlicher zu sein als die Monopolstellung über die Basisinformationen.

Weiterhin wird sich die Verwaltung mit dem Argument zu wehren versuchen, Partizipation sei zu teuer; durch eine Demokratisierung des Planungsprozesses werde dieser zeitlich ausgedehnt und die Entscheidungen ineffizient gemacht. Dieses Argument wird vielleicht einige Zweifler überzeugen - obgleich ihnen klar sein müßte, daß die Effizienz einer Entscheidung nicht das Haupt- sondern immer nur das Nebenziel sein sollte.¹⁾

Ein weiteres, häufig zu hörendes Argument dürfte dagegen kaum überzeugen: daß nämlich durch eine Öffnung des Planungsprozesses zu viele Informationen über raumrelevante Maßnahmen nach außen gelangen und die Bodenspekulation dadurch begünstigt würde. Im Geltungsbereich des Städtebauförderungsgesetzes ist eine solche Spekulation weitgehend ausgeschlossen²⁾, und in den übrigen Gebieten, die noch in den Geltungsbereich des Bundesbaugesetzes fallen, hat das bisherige Verfahren auch nur in den seltensten Fällen zu einer Verhinderung der Spekulation führen können, weil die entsprechenden Informationen nicht erst bei der öffentlichen Auslegung der Planentwürfe, sondern auf informellen Wegen viel früher nach außen gelangt sind.

Diese Ausführungen zeigen, daß die Verwaltung die Macht hat, eine ihr verordnete Demokratisierung der Planung zu unterlaufen. Hier kann nur ein langfristiger Lernprozeß zu Einstellungs- und damit zu Verhaltensänderungen führen.

2. VORAUSSETZUNGEN BEI DEN BÜRGERN

a. EINSCHÄTZUNG DES PARTIZIPATIONSPOTENTIALS DER BÜRGER

Die Entscheidungen der raumplanenden Verwaltung haben eine durchschnittliche zeitliche Auswirkung von mindestens 20 Jahren, in vielen Fällen weit über 30 Jahre hinaus. Das bedeutet, daß eine Planung über die Infrastrukturausstattung

1) Im übrigen "werden (Planungen) wohl eher durch Einzelakte und Einzelwillkür ... als durch die Öffentlichkeit, die insgesamt betroffen ist, lahm gelegt." Schäfers, a.a.O., S. 194

2) Vgl. § 23, Abs. 2 des Gesetzes über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden (Städtebauförderungsgesetz) v. 27. Juli 1971, Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 72 (1971), S. 1125 ff.

einer Region, die heute durchgeführt wird, Auswirkungen bis in das 21. Jahrhundert hinein haben wird. Das Programm muß also so zusammengestellt werden, daß es nicht nur die gegenwärtigen Bedürfnisse berücksichtigt, sondern daß es auch die vermutlich erst in 30 Jahren auftretenden Bedarfe (in erster Linie in Form von dann verwertbaren Flächen) zu befriedigen vermag. Es fragt sich also, ob die Bürger zu so weitreichenden Entscheidungen befähigt sind.

Umfangreiche Untersuchungen in den USA (z.B. von Katona) haben gezeigt, daß sich ganz normale, durchschnittliche Verbraucher bei in die Zukunft reichenden Wahlhandlungen sehr konservativ verhalten, daß sie die sicheren und soliden Lösungen wählen und innovative Lösungen meiden. Würde diesen Bürgern die Aufstellung von langfristigen Zielfunktionen überlassen, so ist zu vermuten, daß diese den langfristigen Erfordernissen nicht genügen würden, weil sie sich zu stark an gegenwärtigen und zurückliegenden Standards orientieren. Klages spricht in diesem Zusammenhang den durchschnittlichen Bürgern das erforderliche Maß an "konstruktiver Phantasie" ab.¹⁾

Es ist nun weiterhin anzunehmen, daß diese Fähigkeiten nicht kurzfristig durch die Institutionalisierung von Partizipationsverfahren hergestellt werden können, sondern daß sie in einem langfristigen Lernprozeß aktiviert werden müssen.

Es kommt aber noch eine weitere Schwierigkeit hinzu, die sich daraus ergibt, daß die nicht-besitzenden Bürger sich ebenso wie die besitzende Schicht der Eigentümer nach bestimmten egoistischen und vielleicht auch kurzfristigen Interessen ausrichten: Wenn man z.B. die Bewohner eines sanierungsbedürftigen Blocks nach ihren Meinungen zu diesem Problem befragt, wird - so ist zu vermuten - die Mehrzahl gegen eine Sanierung sprechen, weil ein solcher Vorgang für sie mit zeitlichen und monetären Aufwendungen verbunden ist. Befragt man dagegen die Bürger des gesamten Stadtteils, so wird sich in der Diskussion vielleicht eine Mehrheit für eine Sanierungsmaßnahme dieses Blocks aussprechen, weil dadurch der "Schandfleck" des gesamten Wohnviertels beseitigt wird.

Diese pessimistische Einschätzung der Fähigkeiten der "normalen" Bürger, ihre Zukunft zu planen, führt zu zwei Ergebnissen:

1. Wichtigste Aufgabe ist es, durch eine umfangreiche Bildung die "intellektuelle Schranke" zu durchbrechen.
2. Es ist zu vermuten, daß die Fähigkeit, eine Entwicklung der Bedürfnisse über längere Zeiträume hinweg zu prognostizieren, nicht nur den "normalen" Bürgern fehlt, sondern daß diese Fähigkeit auch bei den Fachleuten nicht als gegeben vorausgesetzt werden kann.

1) Klages, Helmut, a.a.O., S. 63

b. SCHAFFUNG DER VORAUSSETZUNGEN DURCH EIN EMANZIPATORISCHES
BILDUNGSPROGRAMM

Aus diesen Ergebnissen läßt sich die Forderung nach einer umfangreichen bildungspolitischen Aktivität ableiten. Durch nur langfristig zu verbessernde Ausbildungsgänge müßte zumindest bei den Bürgern von morgen versucht werden, ein "aufgeklärtes Bewußtsein" zu schaffen. Mit diesem Begriff soll das Ergebnis eines emanzipatorischen Erziehungsvorganges umschrieben werden, in dem erlernt wird, sich selbst in seiner sozialen Umwelt zurechtzufinden, die Lebensumstände nicht als gegeben und unveränderlich, sondern als gestaltbar zu betrachten, sich klarzuwerden über die eigenen Bedürfnisse, soziale Probleme zu sehen und Wege zu finden, diese Probleme zu überwinden und vieles andere mehr. Ergebnis eines solchen Programms wäre also die Fähigkeit aller Bürger, sich ihrer aktuellen Bedürfnisse bewußt zu sein und sie auch zu artikulieren. Gleichsam als Nebenprodukt einer solchen Erziehung würden sich durch eine allgemeine Erhöhung des intellektuellen und sprachlichen Niveaus viele Verständigungsprobleme zwischen Planern und Bürgern auflösen und damit die Kommunikation zwischen beiden Gruppen wesentlich erleichtert.

Diese Sozialisationsarbeit müßte vielschichtig erfolgen: Die Hauptaufgabe dabei hätte zweifellos die Schule zu übernehmen; aber auch alle anderen Bildungsinstitutionen (z.B. Volkshochschulen) und die übrigen Kommunikationsmittel (z.B. Fernsehen, Presse) hätten ähnliche Funktionen zu übernehmen.

Diese Forderungen sagen sich leicht dahin; aber in einer Zeit, wo nicht einmal auf den pädagogischen Hochschulen den angehenden Lehrern als den Multiplikatoren eines solchen Prozesses ein Minimum an Problembewußtsein für die hier untersuchten Fragen vermittelt wird, ist kaum zu erwarten, daß in den nächsten 50 Jahren in der breiten Bevölkerung ein Mindeststandard erreicht wird, der es erlaubt, eine breite Partizipation zu befürworten.

Konsequenz dieser Feststellung darf es jedoch nicht sein, alle Partizipationsforderungen mit dem Hinweis auf eine mangelnde Partizipationsmündigkeit abzubiegen und auf den Tag X zu warten, wo die Mindestvoraussetzungen gegeben sind. Diese können auch durch Partizipation selbst geschaffen werden: Wo immer sich Bürgerinitiativen bilden, sollte deren Aktivität unterstützt werden. Denn die Teilnehmer solcher Aktionen lernen durch die Auseinandersetzung mit den Argumenten der anderen Gruppen genau das, was die emanzipatorische Erziehung auch leisten sollte. Weiterhin zwingt diese Auseinandersetzung die Verwaltung dazu, ihren elitären Entscheidungszirkel aufzuschließen und die sich artikulierenden Bedürfnisse der Bevölkerung stärker zu berücksichtigen. Deshalb ist jede partizipatorische Initiative als kleiner, aber doch wesentlicher Schritt in Richtung auf eine Demokratisierung der Gesellschaft zu begrüßen und zu fördern.

3. EINFLUSSNAHME VON KAPITALINTERESSEN AUF PLANUNGSENTSCHEIDUNGEN

a. ABHÄNGIGKEITEN ZWISCHEN STADTPLANUNG UND INTERESSENTENGRUPPEN

Ein weiteres Problem ergibt sich aus der Einflußnahme des Kapitals¹⁾ auf das Zustandekommen von regionalen Planungsentscheidungen. Da alle diese Entscheidungen das Ergebnis bestimmter Interessensstrukturen sind, und da bis jetzt die "vested interests", die Interessen der Besitzenden, viel stärker als die Interessen der breiten Schichten der Bevölkerung im Planungsprozeß berücksichtigt worden sind, ist es kein Wunder, daß auch gutwillige Beobachter der Szenerie zu dem Ergebnis gelangen, daß die Planung in unseren Städten eindeutig und vorrangig den Interessen des Kapitals gedient hat und dient.

Dieser Vorwurf läßt sich belegen mit den vielen Beispielen über Rechtsverordnungen, die wohl bei Neubauten den Bau von Garagen, nicht²⁾ aber den Bau von Kinderspielflächen zwingend vorschreiben, oder an der Unbekümmertheit, mit der Zehntausende von Bürgern aus billigen, stadtnahen in teure und stadtferne Wohnungen verpflanzt werden.

Das Bodenrecht wird häufig als die Ursache aller dieser Übel angeführt - wobei übersehen wird, daß das bestehende Bodenrecht und die Tatsache, daß es gegenwärtig nicht zu verändern ist, nichts anderes als Ausdruck für die bestehenden Macht- und Einflußstrukturen im Staate ist.

Dieser Einfluß äußert sich jedoch nicht nur auf Bundesebene, sondern auch im Bereich der Stadt- und Regionalplanung: Die Abhängigkeit vieler Städte von der Industrie, genauer: von den Gewerbesteuererträgen, ist so stark, daß sich die ansiedlungswillige Großindustrie über alle vorher festgelegten Stadtplanungskonzepte hinwegsetzen kann und z.B. die Grundstücke verlangen kann, die ihren Interessen entsprechen.

Es sei nur an den IBM-Fall in Hannover erinnert, wo IBM ein 25 ha großes Gelände in Stadtnähe, Teil der "grünen Lunge" von Hannover, verlangte und bewilligt bekam.³⁾ Die Verhandlungsposition von IBM war so stark, daß sich die Firma selbst in dem Vertrag zu nichts verpflichtete und deshalb auch wieder kurzfristig aus "firmenpolitischen Gründen" von den Plänen Abstand nehmen konnte.

1) Der Begriff "Kapital" wird hier in dem polit-ökonomischen Sinne verwendet und steht stellvertretend für die Summe der Interessenslagen der Industrie, der Großgrundbesitzer, der Makler und Großbauträger u.s.w.

2) Wetterling, Horst: Kinder haben keine Lobby, in: Schultz, Uwe (Hrsg.): Umwelt aus Beton oder Unsere unmenschlichen Städte, Hamburg 1971, S. 61 f.

3) Vgl. Spiegel Artikel Städte: Filet oder gar nichts, in: Der Spiegel, 25. Jg. (1971), Nr. 31, S. 30 ff.

Oder man erinnere sich an den Gelsenkirchener Glashütten-Fall, wo eine Glasfabrik mitten im Naherholungsgebiet, in der Nähe des Stadtkerns, eine Baugenehmigung für eine riesige Glashütte erhielt, von der stark giftige Emissionen zu erwarten sind.¹⁾ Die Tatsache, daß dieses Vorhaben durch einen Beschluß des Verwaltungsgerichts noch im Rohbau gestoppt werden konnte, ist dabei weniger interessant als der Umstand, daß alle politischen Gremien und die Verwaltung mit Zustimmung des Ruhrsiedlungsverbandes und der Landesregierung trotz massiver Proteste der betroffenen Bevölkerung die Baugenehmigung erteilten.

So können die großen Unternehmen heute viele kommunalpolitische Entscheidungen mit der Drohung beeinflussen, sich einen anderen Standort zu suchen. Diese Abhängigkeit ist so stark, daß der Oberstadtdirektor von Hannover, Neuffer, in diesem Zusammenhange von "Erpressung" spricht.²⁾

Die persönlichen Interessensverflechtungen und Abhängigkeiten einzelner Ratsvertreter³⁾ stellen dagegen ein Problem von geradezu untergeordneter Bedeutung dar.

B. DIE EINGESCHRÄNKTE MÖGLICHKEITEN FÜR DEMOKRATISCHE PLANUNGSENTSCHEIDUNGEN

Vor diesem materiellen Hintergrund stellt sich in der Tat die Frage, ob alle Diskussionen über ein rationales, bedürfnisgerechtes, demokratisches Konzept der Stadt- und Regionalplanung unter den gegebenen gesellschaftlichen Machtverhältnissen nicht weitgehend wirkungslos akademische Spielerei bleiben muß, und weiterhin, ob nicht alle Versuche von Partizipation nur geduldet und gefördert werden, um aufgetretene Konflikte zu kanalisieren und zu steuern.

Der erste Teil der Frage läßt sich mit einer Einschränkung bejahen: Immer dort, wo die Interessen der Großindustrie, der privaten Großbauträger und des Grundeigentums von Planungsüberlegungen tangiert werden, haben die Bürger keine Chance mitzuentcheiden; im Gegenteil: die Entscheidungen dieser privaten Gruppen binden und steuern die Entscheidungen der Kommunen.

So ist es z.B. nur von rein akademischem Interesse zu wissen, was die Bürger in Berlin-Kreuzberg, dem größten Berliner Sanierungsgebiet, wollen, welche Präferenzen sie haben und welches ihre unmittelbaren Bedürfnisse sind. Die Planungsentscheidungen fallen so, daß der Boden einer möglichst

1) Vgl. Spiegel-Artikel Umwelt: Genug gesündigt, in: Der Spiegel, 25. Jg. (1971), Nr. 31, S. 34 ff.

2) Vgl. Schäfers, a.a.O., S. 198

3) Vgl. Spiegel-Artikel "Aller Zimperlichkeit bare Erpressung", in: Der Spiegel, 25. Jg. (1971), Nr. 31, S. 33

profitablen Verwendung zugeführt wird,¹⁾ spricht: Bau von Einkaufszentren, frei finanzierten und damit teuren Wohnungen und Gewerberäumen. Aktionen der Bürger gegen solche Vorhaben können lediglich - wie das Beispiel Frankfurt-Westend zeigt - eine aufschiebende Wirkung haben. So wird die Entwicklung unserer Städte weitgehend geprägt von den autonomen Entscheidungen der Großinvestoren. Die Planungsverwaltungen, die bis jetzt als die entscheidenden Gremien angesehen wurden, werden unter dieser Perspektive zu Akteuren des Kapitals, ohne jeden Entscheidungsfreiraum. Diese Aussagen decken sich voll mit Ergebnissen von Untersuchungen, die in den USA durchgeführt wurden²⁾ und eigenen Beobachtungen der Berliner Szene.³⁾

IV. KURZFRISTIGE PLANUNGSSTRATEGIEN

Die vorstehende Untersuchung der Probleme, die der Realisierung einer Bürgerbeteiligung im Wege stehen, sollte zu der Einsicht führen, daß eine Verwirklichung einer demokratischen Stadt- und Regionalplanung kurzfristig oder auch mittelfristig nicht möglich ist. Wenn man aber gleichzeitig die in Abschnitt I. dargelegten Gründe für eine Forderung nach stärkerer Demokratisierung der Planung für berechtigt hält, so stellt sich die Frage nach den heute möglichen Strategien, um einen Umwandlungsprozeß in der oben angedeuteten Richtung einzuleiten. Die sich dann anbietenden Methoden und ihre Ergebnisse dürfen dabei nicht an den Absolutheitsansprüchen einer idealtypischen Form der Bürgerbeteiligung gemessen werden, sondern zu ihrer Beurteilung sollte besser der Status-Quo herangezogen werden: Jede Verbesserung der gegenwärtigen Zustände in Richtung auf eine demokratische Planungspraxis wäre dann als Erfolg zu buchen.

Es gibt eine Reihe denkbarer Strategien, die im folgenden kurz skizziert werden sollen; die Reihenfolge ihrer Darstellung soll dabei keine Wertung beinhalten. Die meisten dieser Strategien lassen sich unabhängig voneinander realisieren, so daß es durchaus denkbar und wünschenswert wäre, wenn mehrere der hier angedeuteten Wege gleichzeitig eingeschlagen werden könnten.

1) Vgl. Faßbinder, Helga: Kapitalistische Stadtplanung und die Illusion demokratischer Bürgerinitiative, in: Büro für Stadtsanierung und Sozialarbeit (Hrsg.): Sanierung - für wen?, Berlin 1971, S. 337

2) Vgl. Beagle, Denny; Haber, Al; Wellman, David: Power und der Steuereinschätzer, in: Sanierung - für wen?, a.a.O., S. 185 ff.

3) Schäfers stellt z.B. fest: "Interessen, die nicht auf Eigentum basieren, werden von der Praxis des planenden Verwaltungshandelns ... vielfach an den Rand gedrängt." Schäfers, a.a.O., S. 193

1. NUTZUNG DER MÖGLICHKEITEN DES STÄDTEBAUFÖRDERUNGSGESETZES

Das am 1.8.1971 in Kraft getretene Städtebauförderungsgesetz betont sehr deutlich, daß Stadtsanierung und Stadtentwicklung nicht nur die Lösung technisch-räumlicher Gestaltungsprobleme und die Aufstellung eines Finanzplanes erfordert, sondern daß gleichzeitig die sozialen Belange der betroffenen Bevölkerung zu berücksichtigen sind: Deshalb schreibt § 8 des Gesetzes die Aufstellung eines Sozialplanes zwingend vor, in § 1 findet sich die Verpflichtung, "die Belange der Betroffenen ... gerecht gegeneinander abzuwägen" und § 4 verpflichtet die Gemeinde vor der Einleitung von Sanierungsmaßnahmen die Einstellungen der Betroffenen zu ermitteln, deren Vorschläge entgegenzunehmen sowie Vorstellungen zu entwickeln, um nachteilige Auswirkungen zu verhindern oder zu mildern.¹⁾

Allerdings sind diese Verpflichtungen des Gesetzgebers sehr allgemein gehalten und werden inhaltlich nicht näher spezifiziert. Darin liegt eine Gefahr, aber auch eine Chance für eine bürgerschaftliche Beteiligung: eine Gefahr insofern, als dem Gesetz dem Worte nach bereits schon dann entsprochen wird, wenn die Kommune eine einmalige Fragebogenaktion zur Ermittlung wesentlicher sozio-ökonomischer Daten durchführt²⁾ und diese während der Dauer des Sanierungs- oder Entwicklungsprojekts fortschreibt.

Die Unverbindlichkeit des Gesetzes kann aber auch als Chance verstanden werden, indem die pauschale Verpflichtung des Gesetzgebers zur Sozialplanung als Verpflichtung zur Erprobung und Entwicklung partizipatorischer Beteiligungsformen aufgefaßt wird. Interpretiert man das Gesetz so, dann ergibt sich für die Städte und Gemeinden, die Sanierungs- und Entwicklungsprojekte durchführen wollen, die Notwendigkeit, nach neuen Beteiligungsformen zu suchen. Die Tatsache, daß in letzter Zeit immer mehr Kommunen zur Unterstützung ihrer Planung nur solche Beratungsgruppen heranziehen, die eine breite Öffentlichkeitsarbeit und Partizipationsversuche zusagen, scheint dafür zu sprechen, daß die Verpflichtung des Städtebauförderungsgesetzes tatsächlich so aufgefaßt werden wird.

Es müssen also neue Beteiligungsformen entwickelt und/oder bereits praktizierte Ansätze verbessert werden. Hinsichtlich der Entwicklung neuer Partizipationsansätze sei auf die Ausführungen in Punkt 4 verwiesen. Und bei der Weiterentwicklung bereits erprobter Formen ist neben den im übernächsten Punkt dargelegten Verbesserungsvorschlägen für die Anwaltsplanung in erster Linie an eine Förderung von Bürgerforen zu denken. So kann eine Gemeinde z.B. durch eine frühzeitig einsetzende Informationspolitik, die die

1) Vgl. Städtebauförderungsgesetz, a.a.O.

2) Vgl. § 3, Abs. 4 des Städtebauförderungsgesetzes, a.a.O.

Notwendigkeit von Sanierungs- oder Entwicklungsprojekten betont, eine Bildung von Bürgerinitiativen fördern, aus denen heraus schon in der Frühphase der Planung Anregungen, Vorschläge und Bedenken in die Verwaltung hineingetragen werden können.

Daneben ist aber auch eine verstärkte Ermittlung aller sozial-ökonomischen Daten über Berufs-, Erwerbs-, Familienverhältnisse, Alter, Wohnverhältnisse, örtliche Bindungen usw. durchzuführen. Aus diesen Daten lassen sich, soweit sie unveränderlich sind, gewisse constraints für die Planung ableiten. und aus der Gegenüberstellung der Ist-Werte der Variablen mit den angestrebten Soll-Werten ergeben sich bereits wesentliche konkrete Anregungen für die Planung.¹⁾ Daß bei einem solchen Vorgehen die Entwicklung der Normvorstellungen wiederum so weit wie möglich in einem partizipatorischen Prozeß erfolgen sollte, ist eine unabdingbare Forderung.

2. NOVELLIERUNG DES BUNDESBAUGESETZES

Durch die Verabschiedung des Städtebauförderungsgesetzes sind für Teilräume Vorschriften gültig geworden, die weit über das hinausgehen, was das Bundesbaugesetz vorsieht. Die beiden wichtigsten Punkte sind in diesem Zusammenhang die oben genannten Bestimmungen zur Sozialplanung und die verbesserten bodenrechtlichen Möglichkeiten des Städtebauförderungsgesetzes.

Es ist deshalb zu hoffen, daß die anstehende Novellierung des Bundesbaugesetzes zu diesen beiden Problembereichen mindestens vergleichbare, nach Möglichkeit jedoch weitergehende Vorschriften schafft.

Hinsichtlich der Neuordnung des Bodenrechts sind die Vorstellungen bereits hinreichend konkret:²⁾ Das Bundesministerium für Städtebau und Wohnungswesen möchte versuchen, die Vorschriften über die Abschöpfung von Planungsgewinnen durch die Kommunen, die das Städtebauförderungsgesetz vorsieht, auch für das Bundesbaugesetz zu übernehmen. Daneben soll aber auch noch quasi als flankierende Maßnahme eine zeitnahe Bewertung der Grundstücke vorgenommen werden. Das heißt grundsätzlich, daß die Zeitpunkte für die Ermittlung der steuerwirksamen Einheitswerte höchstens 10 Jahre auseinanderliegen sollen. Wenn unbebaute Grundstücke verkauft

1) Vgl. hierzu die von D. Marx entwickelten Gedanken über verschiedene Planungsbilanzen: Marx, Detlef, Ökonomische Probleme der Stadtplanung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 10. Jg. (1971), Heft II, S. 124 ff.

2) "Planungsgewinn soll den Gemeinden gehören", Spiegel-Interview mit Städtebauminister Lauritz Lauritzen, in: Der Spiegel, Nr. 46 (1971), S. 38 und "Nichts ist erfolgreicher als der Erfolg", Interview mit dem Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen, Lauritz Lauritzen, in: Frankfurter Rundschau, Nr. 258 (1971), S. 3

werden, dann soll aber auch schon zwischenzeitlich der Kaufpreis als Grundlage für die Bewertung dienen. Ebenso sollen nach Aufstellung eines Flächennutzungsplanes, der zu neuen Bodennutzungen und damit zu neuen Verkehrswerten führt, diese neuen Werte zur Bemessungsgrundlage herangezogen werden.

Die bodenrechtlichen Novellierungsvorschläge scheinen keinen unmittelbaren Zusammenhang zu den Demokratisierungsvorstellungen zu haben. Ein solcher Zusammenhang zeigt sich jedoch, sobald man bedenkt, daß die Möglichkeit zur Realisierung von Planungsgewinnen - sprich: Bodenspekulation - einer der Hauptgründe für den starken Einfluß des Kapitals auf die Entscheidungen der Planungsverwaltungen ist. Das Zurückdrängen dieses Einflusses ist aber unmittelbare Voraussetzung für die Demokratisierung, denn alternative Pläne über mögliche Bodennutzungen lassen sich erst dann öffentlich diskutieren, wenn ausgeschaltet werden kann, daß eine sofort einsetzende Spekulation die Realisierung aller dieser Pläne verteuert oder sogar aus wirtschaftlichen Gründen völlig unmöglich macht.

Allerdings sei darauf hingewiesen, daß eine in der hier angedeuteten Form durchgeführte Reform des Bodenrechts viele weitere, mindestens ebenso wichtige Probleme (z.B. die Abhängigkeit der Kommunen über die Gewerbesteuererhebungen von den Investitionsentscheidungen der Großinvestoren, die auch nach der Gemeindefinanzreform kaum abgenommen hat) nicht löst und folglich auch nur als ein sehr bescheidener Schritt in die angestrebte Richtung gewertet werden darf.

Hinsichtlich des zweiten wichtigen Punktes für die Novellierung des Bundesbaugesetzes, nämlich eine stärkere Beteiligung aller Betroffenen bei der Bauleitplanung, hat die Bundesregierung nach Kenntnis des Verfassers noch keine konkreten Vorstellungen. Es wäre jedoch wünschenswert, wenn hier über die Reformansätze des Städtebauförderungsgesetzes hinausgegangen werden könnte. Inhaltlich würde das bedeuten, daß z.B. eine der in den folgenden Punkten beschriebenen Partizipationsmöglichkeiten den Planungsverwaltungen vorgeschrieben würde. Da es jedoch bis heute mit allen diesen Ansätzen noch keine ausreichend verwertbaren praktischen Erfahrungen gibt, ist unbedingt zu fordern, möglichst umgehend eine Anzahl kontrollierter Experimente mit verschiedenen Partizipationsmodellen durchzuführen.

Eine Novellierung des Bundesbaugesetzes dürfte jedoch nicht bis zu einer Auswertung dieser Erfahrungen hinausgeschoben werden. Stattdessen ist zu fordern, daß eine solche Novellierung möglichst umgehend durchgeführt wird, und daß in diesem Gesetz der Partizipation der Betroffenen an der Bauleitplanung eine konstitutive Bedeutung zugesprochen wird. Die konkrete Ausgestaltung dieser Partizipationsformen könnte einer späteren Rechtsverordnung überlassen bleiben.

Werden solche experimentellen Demonstrativvorhaben jedoch nicht durchgeführt, so ist zu befürchten, daß auch in das Bundesbaugesetz nur die Verpflichtung zur Aufstellung eines Sozialplanes oder aber ein Verfahren der etwas früheren Veröffentlichung der Planungen, im günstigsten Falle ein der englischen Bauleitplanung ähnliches Verfahren mit mehreren "Arbeitspausen" nach einzelnen Planungsabschnitten¹⁾ aufgenommen werden wird.

3. AUSBAU UND ERPROBUNG DER ANWALTSPLANUNG

Die Anwaltsplanung ist nach Kenntnis des Verfassers in Deutschland bis heute noch bei keinem Projekt erprobt worden. Die negative Beurteilung dieses Demokratisierungsmodells stützt sich folglich auf Erfahrungen, die unter völlig anderen gesellschaftlichen Bedingungen gesammelt worden sind.

Der nicht zu unterschätzende Vorteil der Anwaltsplanung ist der, daß während des Planungsverfahrens Alternativen entwickelt werden, die den Interessen einer bestimmten Gruppe, also im Regelfall der Unterprivilegierten, zumindest tendenziell entsprechen. Die Probleme, die sich für den Anwalt ergeben, diese Interessen zu erkennen, sollen nicht geleugnet werden; es ist jedoch zu würdigen, daß ein Plan, der von einem Sozialarbeiter oder Planer in unmittelbarer Zusammenarbeit mit der vertretenen Gruppe erstellt worden ist, deren Interessen bei weitem besser entspricht als eine in relativer Entfernung von den Betroffenen erarbeitete Planung.

Die Aufstellung der Planungsalternativen muß erfolgen in einem ständigen Kommunikationsprozeß zwischen Anwaltsplaner und Betroffenen. Das heißt, der Planer muß über die materiellen und personellen Mittel verfügen, die betroffenen Bürger anzusprechen, sie zu einer Mitarbeit zu motivieren, sie über die auf sie zukommenden Probleme zu informieren, ihnen die möglichen Gestaltungsfreiräume und Sachzwänge aufzuzeigen und Einblick in die Bedürfnisse nehmen zu können. Das setzt voraus, daß die Position des Planungsanwalts bzw. der Planergruppe materiell gesichert ist und er nicht von den Verwaltungen, gegen die er die alternativen Pläne vertreten soll, personell abhängig ist, also z.B. von ihnen beauftragt, angestellt oder besoldet wird. Institutionell läßt sich das z.B. dadurch realisieren, daß der Anwalt nicht von der Kommune, sondern von einer übergeordneten Verwaltungsinstitution (eventuell auf Antrag) beauftragt wird und er von Anfang an über ein bestimmtes Arbeitsbudget verfügt.

Da nicht davon ausgegangen werden kann, daß die Interessen der verschiedenen, sich an der Planung beteiligenden Gruppen von einer unabhängigen Instanz zu einem gemeinsamen Besten

1) Vgl. hierzu Abschnitt III, 1, a.

koordiniert werden kann und da zu berücksichtigen ist, daß auch die Planungsverwaltung selbst Partei ist, muß der Einfluß des Anwaltsplaners auf die Planungen der Verwaltung institutionell abgesichert werden: Er muß jederzeit Einblick in die Planungsentwürfe der Verwaltung nehmen können, und er muß zu bestimmten Planungszeitpunkten das Recht zum Vorbringen von Alternativvorschlägen erhalten. Die kommunalen Verwaltungen müssen darüber hinaus verpflichtet werden, eine Ablehnung seiner Alternativen ausführlich und öffentlich zu begründen. Weiterhin muß der Planungsanwalt unter Umständen das Recht erhalten, im Falle einer ablehnenden Entscheidung der Verwaltung bei den politischen Gremien der Kommunen, also beim Rat, ein Berufungsverfahren zu beantragen, und eine Überprüfung der Entscheidung zu verlangen. Es wäre eventuell auch denkbar, daß dem Anwaltsplaner unter gewissen Bedingungen (z.B. erfolglos gebliebene Vermittlungsgespräche auf Gemeindeebene) das Recht eingeräumt würde, ein Veto gegen die Planrealisierung einzulegen und die Bezirksregierung als entscheidende Instanz anzurufen. Ein solches Verfahren würde zwar formal die Gemeindeautonomie schmälern, jedoch vermutlich die Kompromißbereitschaft der kommunalen Planungsverwaltungen zugunsten einer stärkeren Berücksichtigung der Bedürfnisse der durch den Planungsanwalt repräsentierten Unterprivilegierten erhöhen.

4. VERWISSENSCHAFTLICHUNG DER PLANUNG DURCH WISSENSCHAFTLICHE BERATUNG

Eine weitere Strategie besteht in einer Verwissenschaftlichung der Planung und zwar einmal im Hinblick auf die Planung der Ziele und zum anderen im Hinblick auf die Auswahl der Maßnahmen.

"Verwissenschaftlichung" soll dabei als ein Prozeß verstanden werden, alle in diesem Bereich zu lösenden Fragen in immer stärkerem Maße methodisch, d.h. systematisch und prüfend anzugehen. Solches methodische Vorgehen hat eine größere Chance, zu erweislich zutreffenden Ergebnissen zu gelangen, als ein ungeschultes, sich nur auf Erfahrung oder den "gesunden Menschenverstand" berufendes Herangehen an die Probleme.¹⁾

Eine so verstandene "Verwissenschaftlichung" ist einmal zu erreichen über eine Vergrößerung des wissenschaftlichen Mitarbeiterstabes in der raumplanenden Verwaltung. Diese Lösung bietet sich jedoch nur für größere Verwaltungseinheiten, z.B. in Großstädten, an, wo in kontinuierlicher Folge ständig ähnlich geartete Probleme zu bearbeiten sind.

1) Vgl. Hofmann, Werner: Vom Werturteil in der Gesellschaftslehre, in: Sozialwissenschaftliche Abhandlungen, Heft 9: Gesellschaft in Geschichte und Gegenwart. Eine Festschrift für Friedrich Lenz, Berlin 1961, S. 88.

In kleineren Kommunen dagegen, wo nur einmalig ein Entwicklungsprogramm oder ein Sanierungsplan zu erarbeiten ist, kann zur Realisierung dieser Forderung nur auf die wissenschaftliche Beratung durch externe Institutionen zurückgegriffen werden. Die Hauptfunktion dieser wissenschaftlichen Beratungsgruppen liegt in der Hilfe und Unterstützung der Planungsverwaltung bei der Zielplanung und bei der Mittelplanung.

a. ZIELPLANUNG

Bei der Zielplanung können solche beratenden Planungsgruppen nicht nur instrumentelle Hilfe bei der Bestimmung des Zielrahmens leisten, sondern sie können bei allen aus der Verwaltung selbst kommenden oder an sie herangetragenen Zielvorstellungen die eventuell dahinter stehenden Interessen aufdecken, indem sie der Frage nachgehen, welche Gruppen bei der Realisierung einzelner Ziele bestimmte Vorteile haben würden. Dieses Aufdecken und Sichtbarmachen von Partikularinteressen kann der Verwaltung Rückhalt geben, den eigenen Entscheidungsfreiraum zu vergrößern, weil als dem Gemeinwohl dienende verkleidete Gruppeninteressen - wenn sie erst einmal als solche erkannt sind - als Argument an Überzeugungskraft verlieren.

Weiterhin kann die wissenschaftliche Beratung der raumplanenden Verwaltung helfen, ihre Planungsfunktion nicht nur rein juristisch und flächenbezogen zu sehen, sondern sie als Gesellschaftsplanung zu verstehen. Dies um so eher, wenn die Beratungsgruppe sich nicht nur aus Architekten und Ökonomen, also Planern im technischen Sinne, sondern auch aus Sozialwissenschaftlern zusammensetzt. Einer solchen Gruppe wird es z.B. relativ leicht fallen, bei Entscheidungen über Sanierungsziele nicht nur die städtebaulichen und verkehrstechnischen Folgen alternativer Zielvorstellungen zu berücksichtigen, sondern auch die voraussichtlich zu erwartenden sozialpsychologischen Folgen der Sanierungsbetroffenen in das Kalkül miteinzubeziehen.

Eine sich so verstehende beratende Planungsgruppe übernimmt somit zugleich auch die Funktion eines Anwalts für Unterprivilegierte, indem sie das Spektrum der abzuwägenden Interessen über die von den sich und ihre Interessen selbst artikulierenden Gruppen vorgetragene Argumente um die Argumente der ihre Interessen nicht vertretenden Gruppen erweitert.

Als Instrument der Klärung aller zu berücksichtigenden Interessenslagen könnte ein Katalog oder eine Matrix dienen, in der die anzustrebenden Ziele auf die jeweils dahinter stehenden Interessenslagen untersucht werden. Zu beantworten wären dabei jeweils die Fragen:

- Wer setzt sich für die Ziele ein?
- Wem nützt die Erreichung dieser Ziele?
- Wem schadet die Erreichung dieser Ziele?

Eine solche sorgfältig erstellte "Interessensmatrix" würde nicht nur das Informationsniveau erhöhen, sondern würde - wegen der Sichtbarmachung der Interessen - zugleich der Verwaltung die Möglichkeit geben, Einzelinteressen zugunsten eines Gesamtinteresses zurückzudrängen.

In einer zweiten - zeitlich jetzt jedoch noch nicht abzuschätzenden Phase - könnte der Zielrahmen den Bedürfnissen aller Gruppen der Bevölkerung noch besser dadurch angepaßt werden, daß durch eine Anwendung der Delphi-Methode, einer mehrstufigen, nicht-diskriminierenden Expertenbefragung, zusätzliche Informationen über wünschbare Zielstrukturen eingeholt würden. Als "Experten" wären dabei Vertreter aller gesellschaftlich relevanten Gruppen der Region zu berücksichtigen. Ein solches Verfahren würde die Inputstrukturen der Verwaltung weiter öffnen und ist deshalb ebenfalls als ein möglicher Beitrag zur Demokratisierung der Planungsentscheidungen zu werten.

b. MITTELPLANUNG

Zielplanung und Maßnahmenplanung lassen sich häufig nicht eindeutig trennen. Konflikte, die sich bei der Bestimmung des Zielbündels hätten zeigen müssen, treten vielfach erst bei der Realisierung von Maßnahmen auf - zu einem Zeitpunkt also, wenn die Ziele kaum noch geändert werden können. Diese Planungsfehler können zum Teil vermieden werden, indem die möglichen, bei der Realisierung auftretenden Konflikte schon bei der Zielplanung erkannt werden. Die die raumplanende Verwaltung unterstützenden Planungsgruppen könnten dabei helfen, indem sie den Informationsstand der Verwaltung durch eine Simulation der Realisierungsphase erhöhen. In einem solchen Plan- oder Rollenspiel würden den Mitwirkenden (entweder Mitglieder der Verwaltung oder interessierte Bürger) die Verpflichtung auferlegt, sich in eine bestimmte Rolle hineinzudenken und deren Interessen durch die einzelnen simulierten Planungsphasen hindurch zu vertreten.

Als Hypothese kann die Behauptung aufgestellt werden, daß die Identifikation mit der zu übernehmenden Rolle um so besser gelingt, je näher die soziale Position der einzelnen Spieler den zu übernehmenden Rollen sind.

Ein Vorteil dieser Konfliktaufdeckungsstrategie liegt darin, daß die intensive Kommunikation der Beteiligten in der Simulationsphase einerseits zu kreativen, vorher nicht gesehenen Vorschlägen führt, und andererseits das Verständ-

nis der einzelnen Teilnehmer für die berechtigten Interessen der anderen und die deshalb notwendige Bereitschaft für das Akzeptieren eines Kompromisses erhöht.

Unüberwindbare Konflikte, die sich während eines solchen Simulationsprozesses zeigen, können die Verwaltung zu einem noch entscheidungsfreien Zeitpunkt veranlassen, bestimmte Planelemente bzw. -daten zu verändern, um zu einem allen dienenden besseren Ergebnis zu gelangen.

Auf mittlere Sicht hin besteht auch hier die Möglichkeit, solche Planspiele unter einer größeren und vor allem repräsentativen Beteiligung der von der Planung betroffenen Bürger durchzuführen, vor allem dann, wenn man¹⁾ - wie es kürzlich von Dienel vorgeschlagen worden ist - eine repräsentative Öffentlichkeit nach einem neutralen Stichprobenverfahren auswählen und sie, ähnlich wie bei Schöffnen, zur Teilnahme verpflichtet und für die Teilnahme entlohnen könnte.

Durch eine wissenschaftliche Beratung der Planung könnte aber auch die Auswahl der zur Zielerreichung geeigneten Alternativen methodisch durch die Anwendung verschiedener Instrumente objektiver gestaltet werden. Dabei ist in erster Linie an die Anwendung von Nutzwertanalysen zu denken, da mit Hilfe dieses Instruments alternative Entscheidungssituationen methodisch aufbereitet werden können und die wesentlichen Kriterien sowie die Gewichtung dieser Kriterien, d.h. die Wertungen, offengelegt werden. An einem solchen informationsmäßig durchsichtig gemachten Entscheidungsprozeß kann viel eher rationale Kritik geübt werden und bestimmte Einzelwertungen in Form von Kriteriengewichten können eher verändert werden als in den bisher üblichen Entscheidungsverläufen.

Es wäre weiterhin denkbar und möglich, zu einem späteren Zeitpunkt die Durchführung von Nutzwertanalysen vor der Realisierung von Planungsentscheidungen den Verwaltungen zwingend vorzuschreiben und Beteiligung der Betroffenen nach einem ganz bestimmten Paritätsschlüssel bei einzelnen Phasen der Analyse institutionell zu sichern. So könnten die Bürger bei der Festlegung der Zieldimensionen, bei der Schätzung der Zielerreichungsgrade der Alternativen und bei der Bestimmung der Argumentgewichte in einem angemessenen Maße beteiligt werden. In einem solchen Verfahren wären also die Zielerreichungsgrade und die Argumentgewichte kombinierte Werte, die selbst wiederum aus den Einzelwerten der beteiligten Gruppen, die nach einem Paritätsschlüssel gewichtet werden müßten, hervorgingen. Die Nutzwertanalyse würde also nicht nur von der kleinen Gruppe der Experten, sondern in einem demokratischen Prozeß unter Beteiligung aller betreffenden Bevölkerungsgruppen durchgeführt werden.

1) Dienel, Peter C.: Wie können die Bürger an Planungsprozessen beteiligt werden?, in: Der Bürger im Staat, 21. Jg. (1971), S. 156

5. PLANUNG FLEXIBLER STRUKTUREN

Parallel zu diesen institutionellen Strategien existiert noch eine weitere Möglichkeit, bedürfnisgerechte Planung zu betreiben:

Die bisherigen Ausführungen haben hinreichend gezeigt, daß zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur sehr beschränkte Möglichkeiten einer demokratischen Planung gegeben sind, das erst in der Zukunft mit der Realisierung solcher Planungen zu rechnen ist. Da aber die heutigen Planungsentscheidungen zukunftsorientiert sind, indem sie Flächennutzungen festlegen und Entscheidungen über Infrastruktursysteme fällen, die bis weit in die Zukunft reichen, muß schon bei den heutigen Entscheidungen zu berücksichtigen versucht werden, Freiräume für die Zukunft zu schaffen, damit die Entscheidungen, die nach in der Zukunft erfolgten Umwertungen getroffen werden, nicht durch die Maßnahmen, die heute ergriffen werden, behindert oder gar unmöglich gemacht werden.¹⁾ Diese Forderung nach "Offenhaltung der Zukunft für zukünftige Entscheidungen" wird als Ziel bzw. Nebenbedingung in das heutige Programm aufgenommen.²⁾

Diese Forderung läßt sich auf zwei Wegen realisieren: Zum einen sind die Infrastruktursysteme, die heute gebaut werden, so zu gestalten, daß sie von hoher Flexibilität sind, so daß sie auch in Zukunft in einem eventuell geänderten Gesamtsystem sinnvoll integriert werden können. Eine solche flexible Planung ist im Moment unter Umständen teurer als die Realisierung eines rigiden Konzepts, hat jedoch den Vorteil, auch noch in 20 oder 30 Jahren in ein verändertes Zielsystem einbeziehbar zu sein.

Zum anderen erfordert eine für die Zukunft offene Planung eine Flächensicherungspolitik. Deshalb müssen die raumplanenden Verwaltungen stets versuchen, möglichst große Flächenreserven zu erwerben bzw. zu halten, damit auch zukünftige raumrelevante Entscheidungen gefällt werden können. Es braucht in diesem Zusammenhang nur am Rande erwähnt zu werden, daß diese Politik unter den Bedingungen eines geänderten Bodenrechts in der oben angedeuteten Form viel leichter zu verwirklichen sein dürfte, als unter den heutigen Gegebenheiten.

6. ERGEBNIS

Gegen die Vorschläge der vorstehenden Ausführungen könnte der Einwand erhoben werden, daß weniger Vorstellungen für eine Demokratisierung der Planung als vielmehr für eine

1) Vgl. Hesse, Joachim Jens: Zielvorstellungen und Zielfindungsprozesse im Bereich der Stadtentwicklung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 1. Halbbd. 1971, S. 37
2) Vgl. Klages, Helmut, a.a.O., S. 71

rationalere, effizientere Planung entwickelt worden sind und somit auch nur technokratische Lösungen angeboten werden. Ein solcher Vorwurf übersieht jedoch, daß die hier angebotenen Lösungsmöglichkeiten für eine Übergangsphase konzipiert sind. Nachdem in Abschnitt III dieser Ausführungen die Probleme dargelegt worden sind, die einer demokratischen Planung im Wege stehen, wäre es nicht sinnvoll, Modelle für eine Bürgerpartizipation zu entwickeln, die eben die Überwindung dieser Probleme zur Voraussetzung haben. Es wäre sinnlos, ein formal-demokratisches Mitbestimmungsmodell zu entwerfen und zu propagieren, das aber nicht zu einer inhaltlichen Demokratisierung führen könnte, weil eine Partizipation eine emanzipierte Gesellschaft voraussetzt.

Selbst wenn man die Demokratisierung der Planungsentscheidungen als oberste Zielfunktion weiter verfolgt, zwingen die realen Verhältnisse zur Formulierung einer bescheideneren Zielsetzung: Diese dürfte im vorliegenden Fall dann etwa "bedürfnisgerechte Planung" lauten. Eine solche Forderung richtet sich an die Planungsinstanzen, die heute noch nicht die Notwendigkeiten bürgerlicher Partizipation bei der Planungserstellung erkannt haben. Sie impliziert nicht ein bestimmtes Beteiligungsmodell, sondern stellt nur den grundsätzlichen Anspruch einer Beteiligung der von der Planung Betroffenen bei der Realisierung einer ihrer Bedürfnisse gerecht werdenden Planung in den Vordergrund der Betrachtung. Welches der in den vorstehenden Ausführungen andeutungsweise dargestellten Partizipationsmodelle sich als das erfolgreichste erweisen wird, kann sich erst nach umfangreichen Erfahrungen herausstellen.

Zwar sieht ein Teil dieser Ansätze in ihrer ersten Realisierungsphase noch keine ausgeprägte unmittelbare Bürgerbeteiligung vor, aber auch bei ihnen bleibt die übergeordnete Zielsetzung nicht unberücksichtigt. Wie die Ausführungen dieses Abschnitts gezeigt haben, werden durch die meisten vorgeschlagenen Strategien auch die zuvor dargelegten Probleme angegriffen und zu beseitigen versucht: Wissenschaftliche Beratung der Planungsverwaltung beeinflusst deren Selbstverständnis und öffnet die engen Entscheidungsstrukturen. Und jeder Versuch der Realisierung der Anwaltsplanung hat - auch wenn sein unmittelbarer Erfolg im Einzelfall bescheiden ist - eine emanzipatorische Funktion.

Alle diese Vorschläge dienen darüber hinaus dazu, den Einfluß der privaten Investitionsentscheidungen auf die die Allgemeinheit betreffenden regionalen Planungen zurückzudrängen, wobei der Zusammenhang zwischen privaten Investitionsentscheidungen und der Finanzkraft der Kommunen und damit auch die Möglichkeit zur Verbesserung der Lebensqualitäten nicht geleugnet werden soll.

Des weiteren dienen diese Strategien der übergeordneten Zielsetzung, indem sie entweder direkt eine stärkere, unmittelbare Beteiligung der Bevölkerung vorsehen oder aber (z.B. bei der Nutzwertanalyse) in einer zeitlich späteren Phase eine solche Bürgerbeteiligung als Möglichkeit vorschlagen.

Für alle hier angedeuteten Strategien gilt jedoch, daß sie den Grundwiderspruch, der sich in unterschiedlichen Zielen und Interessen der einzelnen beteiligten und betroffenen Gruppen zeigt, nicht überwinden können. Eine solche Vermutung wäre in der Tat naiv. Sie wollen und dürfen nicht die Interessen der nicht unmittelbar auf die Befriedigung von Grundbedürfnissen gerichteten Gruppen (damit sind die Interessen der privaten Investoren gemeint) verdrängen; sie zielen jedoch darauf ab, die Interessen auf Realisierung von Lebenschancen einzelner Individuen in den Vordergrund zu rücken und adäquat zu berücksichtigen. Deshalb dienen alle diese Vorschläge dazu, beim Zustandekommen einer Planungsentscheidung, die immer ein Ergebnis eines Interessenkonflikts ist, den Interessen der unmittelbar Betroffenen stärkeres Gewicht zu verleihen.

Michael Sauberer:

ANWENDUNGSVERSUCHE DER FAKTORENANALYSE IN DER STADTFORSCHUNG: SOZIAL-
RÄUMLICHE GLIEDERUNG WIEN

1. Einleitung: Das Konzept der Faktorialökologie

Die klassische in den USA entstandene Sozialökologie hat sich in den beiden letzten Jahrzehnten stark weiterentwickelt. Der Ausgangspunkt dafür war die von SHEVKEY, WILLIAMS und BELL um 1950 begründete "Social Area Analysis". Darunter war zunächst der Versuch zu verstehen, die soziale Differenzierung der städtischen Gebiete mit Hilfe einer beschränkten Zahl von Variablen, basierend auf den US - Zensusergebnissen, zu beschreiben. Es wurde in diesem Zusammenhang die Theorie entwickelt, daß die städtische Sozialstruktur unter drei Grunddimensionen subsumiert werden kann: sozialer Rang, Verstädterungsgrad (urbanisation) und Segregation. Für diese Dimensionen wurden einige Bestimmungsvariablen angenommen, so z.B. für den sozialen Rang die Proportion zwischen Handwerkern, Fach- und Hilfsarbeitern sowie der Anteil der Personen unter 25 Jahre mit nur Grundschulbildung an der altersmäßig entsprechenden Gesamtbevölkerung.

Der nach der beschriebenen Richtung hin ausgeprägten "Social Area Analysis" wurde v.a. der Vorwurf gemacht, daß sie zu wenig empirisch abgesichert sei. Dies hatte zur Folge, daß mehr Variablen zur Definition der Grunddimensionen herangezogen wurden und daß die Verknüpfung der einzelnen Variablen auf anspruchsvollere Art erfolgte. Hiemit wurde der Übergang zur sogenannten "Faktorialökologie" (factorial ecology) eingeleitet. Dieser Begriff wurde zum erstenmal von SWEETSTER (1965) geprägt. Die Faktorialökologie geht im Unterschied zur "Social Area Analysis" nicht von a priori festgelegten Grunddimensionen und dazu zugeordneten Variablen aus, sondern analysiert die räumlichen Assoziationen eines weiten Spektrums von hauptsächlich sozioökonomischen und demographischen Daten; letztlich gelangt sie auf induktivem Wege zu einer Zusammenfassung der Variablen zu voneinander möglichst unabhängigen Dimensionen.

Die Faktorialökologie basiert auf der Methode der Faktorenanalyse und somit auch auf der Grundannahme, daß sich die zahlreichen Variablen, mit welchen die Struktur von räumlichen Einheiten beschrieben werden, durch eine wesentlich kleinere Zahl von "unterliegenden" Komponenten bzw.