

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Norbert Lammert

Das Phänomen der
„Staatsverdrossenheit“ und die
Strukturdefekte der Parteien

Reinhard Hendl

Die Planungszelle als
Instrument der Bürgerbeteiligung

Harry Tallert

Die Öko-Bewegung —
ein etablierter Störfaktor
im Parteiensystem?

ISSN 0479-611 X

B 25/79

23. Juni 1979

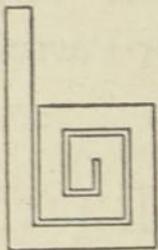
Norbert Lammert, Dr. rer. soc., geb. 1948; Studium der Politikwissenschaft, Soziologie, Sozialökonomie und Neueren Geschichte in Bochum und Oxford; 1975—1978 Lehrbeauftragter für Politikwissenschaft an der Fachhochschule Bochum, freiberuflich tätig in der politischen Erwachsenenbildung.

Veröffentlichungen u. a.: Lokale Organisationsstrukturen innerparteilicher Willensbildung. Fallstudie am Beispiel eines CDU-Kreisverbandes im Ruhrgebiet, Bonn 1977; Emanzipation oder Freiheit? Anmerkungen zur Wertzielsdiskussion politischer Bildung; in: Materialien zur Politischen Bildung, 2/1977; Wirtschaft in der Gesellschaft. Entwicklungslinien und Problemfelder der deutschen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, (Hrsg.), München 1978.

Reinhard Hendler, Dr. jur., geb. 1947 in Niedernwöhren/Schaumburg-Lippe; Studium der Rechtswissenschaft in Göttingen; seit 1978 wissenschaftlicher Assistent im Bereich des öffentlichen Rechts an der juristischen Fakultät der Universität Göttingen.

Veröffentlichungen: Gemeindliches Selbstverwaltungsrecht und Raumordnung, Göttingen 1972; Die bürgerschaftliche Mitwirkung an der städtebaulichen Planung, Göttingen 1977; Beiträge in Fachzeitschriften.

Harry Tallert, Journalist, geb. 1927 in Beuthen (Oberschlesien); Mitglied der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) von 1955—1965; 1953—1965 Redakteur der Bremer Bürger-Zeitung; 1965—1972 Mitglied des Deutschen Bundestages; 1974—1975 bei den Vereinten Nationen in Genf: Einführung eines deutschsprachigen Informationsprogramms über Nord-Süd-Fragen.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,72 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Das Phänomen der „Staatsverdrossenheit“ und die Strukturdefekte der Parteien

Bemerkungen zu einem populären Begriff und einem weniger populären Organisationsproblem

I. Staatsverdrossenheit?

Als Ernst Fraenkel vor fünfzehn Jahren einen Vortrag über „Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung“ in dieser Zeitschrift publizierte, schien die Welt noch in Ordnung: „Im anscheinend krisenfesten Wohlstandsstaat ist an Stelle der Dauerdepression der permanente Super-boom, an Stelle der Arbeitslosigkeit der Arbeitermangel, an Stelle der dreißig und mehr Parteien der Dreiparteienstaat getreten. Die totalitären Bewegungen sind von der Bühne abgetreten, die Wirkungslosigkeit der totalitären Ideologien scheint erwiesen, das parlamentarische Regierungssystem funktioniert reibungslos, die bestehende Staatsform wird von niemandem offen bekämpft, von allen politisch maßgeblichen Parteien und Verbänden auch innerlich bejaht, von der politischen Publizistik nicht in Frage gestellt, und alle, alle stehen auf dem Boden der Verfassung.“¹⁾

Der Zustand der Republik schien eher durch Selbstgefälligkeit als durch Unbehagen gekennzeichnet, rechtfertigungsbedürftig war nicht die allgemeine politische Lage, sondern deren wissenschaftliche oder publizistische Kritik: „Wir kommen uns bei der Behandlung des Themas ‚Strukturdefekte der Demokratie‘ ein wenig wie der Mann vor, der bei der allfälligen halbjährigen Routineuntersuchung dem Arzt erklärt, ihm fehle eigentlich gar nichts... nur habe er manchmal solch ein ungutes Gefühl, ob denn wirklich alles so ganz in Ordnung mit ihm sei, wie es nach außen hin den Anschein habe.“^{1a)}

Inzwischen hat es diesen Anschein nicht mehr, auch und gerade nicht nach außen hin.

¹⁾ Ernst Fraenkel, Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 9/64, jetzt in: E. Fraenkel, Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart 1964, S. 49.

^{1 a)} Ebda, S. 51.

Ohne daß es ein besonders auffallendes, zu konkreter Besorgnis Anlaß gebendes Krankheitssymptom gäbe, ist der Allgemeinzustand des Gemeinwesens durch ein diffuses Unbehagen gekennzeichnet. Nahezu alle einschlägigen Wissenschaften haben in den letzten Jahren eine Krise ihres Gegenstandes — und damit zumeist auch ihres Faches — ausgemacht; dies gilt für gesellschaftliche Organisationen und Institutionen (Familie, Kirchen, Verbände) ebenso wie für das politische und ökonomische System im ganzen. Der Befund scheint eindeutig, nachdem er schließlich seinen weithin akzeptierten Begriff gefunden hat: Staatsverdrossenheit.

Ursachen gibt es viele. Die Zeiten stürmischen politischen, vor allem aber wirtschaftlichen Aufstiegs sind inzwischen vorbei. Dies war vernünftigerweise nicht anders zu erwarten; ebenso offensichtlich ist jedoch, daß sie allen Beteiligten ein höheres Maß an Erfolgserlebnissen und Zufriedenheit bieten konnten als die gegenwärtigen Verhältnisse, die freilich eher „normal“ genannt werden können als die ersten Jahre. Nach einer stürmischen Jugend ist die Bundesrepublik längst erwachsen geworden, aber sie scheint Schwierigkeiten zu haben, sich damit abzufinden. Je größer im übrigen die zeitliche Distanz zu Weimar, Nationalsozialismus und Weltkrieg wird, desto weniger taugt der Stolz auf das Erreichte als Trost für die neuartigen oder noch immer ungelösten Probleme der Gegenwart. Eine Nachkriegsgeneration ist herangewachsen, deren Identifizierung mit der bestehenden Gesellschaftsordnung natürlicherweise nicht mehr auf der Erfahrung einer labilen Demokratie und ihrer totalitären Transformation beruhen kann und deren Ansprüche und Erwartungen über ökonomische Bedarfsdeckung und politische Stabilität weit hinausreichen. Emanzipation, Partizipation, Demokra-

tisierung, Lebensqualität, innere Reformen sind die Fixpunkte ihrer Erwartungen und ihres Engagements, nachdem die Euphorie des „permanenten Super-boom“ verflogen ist. Dabei mögen die einen von den Widerständen betroffen gewesen sein, denen solche Reformen begegneten, die anderen von ihren Ergebnissen als Nachweis einer prinzipiellen Reformunfähigkeit und -unwilligkeit des ganzen Systems. Die Forderung nach „Systemveränderung“ mußte ihnen ebenso folgerichtig erscheinen wie sie umgekehrt auf das völlige Unverständnis all derer treffen mußte, die ihre persönlichen Lebensverhältnisse in dieser Republik quantitativ wie qualitativ dramatisch verbessert sahen. „Verdrossen“ waren sie schließlich beide, nicht zuletzt übereinander.

Die Zunahme der Unzufriedenheit verschiedener Bevölkerungsgruppen mit verschiedenartigen Sachverhalten und Problemen addiert sich leicht zu einem allgemeinen Unbehagen, und dennoch bleibt kritisch zu fragen, ob diese Situation mit dem Begriff der „Staatsverdrossenheit“ zutreffend und hinreichend beschrieben ist. Die rasche Einvernehmlichkeit, mit der Politiker verschiedener Herkunft und Funktion sich dieses Begriffs bemächtigt haben — vom Oppositionsführer bis zum Bundespräsidenten —, gibt Anlaß zur Skepsis,

zumal der Konsens in der begrifflichen Kennzeichnung der Lage in einem bemerkenswerten Kontrast zu den empirischen Befunden steht: Die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung ist keineswegs verdrossen über den Staat, die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung im allgemeinen, sondern — wenn überhaupt — verärgert oder besorgt über konkrete, im übrigen von verschiedenen Gruppen unterschiedlich beurteilte Tatbestände, Entwicklungen und Probleme²⁾. Auf diesem Hintergrund mag es manchem Zeitgenossen bequemer erscheinen, eine allgemeine Staatsverdrossenheit zu beklagen, als sich mit konkreter Unzufriedenheit und Kritik an der eigenen Organisation, Politik oder auch Person auseinanderzusetzen.

Die nachfolgende Problemskizze befaßt sich mit Strukturdefekten und Funktionsdefiziten der Organisationen, deren Leistungsfähigkeit und Ansehen auf Grund ihrer überragenden Stellung im politischen System der Bundesrepublik dessen allgemeinen Zustand weitgehend markieren müssen: den politischen Parteien. Was immer an Formen, Inhalten und Ergebnissen politischer Partizipation und Willensbildung erwartet wird, ist unter den gegebenen Bedingungen vor allem von den Parteien anzubieten und zu leisten.

II. Funktionen und Strukturen politischer Parteien

Niemand wird ernsthaft behaupten wollen, die Parteien in der Bundesrepublik befänden sich gegenwärtig auf dem Höhepunkt ihres öffentlichen Ansehens. Nachdem ein Teil der wissenschaftlichen Kritiker schon zu Beginn der siebziger Jahre das „Parteiensystem in der Legitimationskrise“³⁾ sah, macht sich nun auch in breiteren Kreisen der Öffentlichkeit wachsende Kritik an den politischen Parteien bemerkbar. Daß diese — durchaus begründbare und nachvollziehbare — Unzufriedenheit gelegentlich gleich zu einer allgemeinen „Staatsverdrossenheit“ hochstilisiert wird, er-

scheint ebenso übertrieben wie folgerichtig, schließlich ist die politische Ordnung der Bundesrepublik Deutschland rechtlich wie faktisch als Parteienstaat verfaßt, jedenfalls nach dem erklärten Selbstverständnis seiner Parlamentariër: „Die parlamentarische Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland ist kraft zwingenden Verfassungsrechts als Parteienstaat geformt.“⁴⁾

Zwar weist weder das Grundgesetz in seinem vielkommentierten Artikel 21, noch das erst 1967 verabschiedete Parteiengesetz den politischen Parteien ein Privileg zur Aufstellung von Kandidaten für Volksvertretungen oder ein Monopol im Bereich der politischen Mei-

²⁾ Siehe dazu die zusammenfassende Darstellung der Ergebnisse verschiedener demoskopischer Untersuchungen im Spiegel-Report: „Staatsverdrossenheit: ‚Schon in Ordnung‘“, Heft Nr. 27, 1977, S. 25—28.

³⁾ Exemplarisch dafür der Sammelband von Jürgen Dittberner und Rolf Ebbighausen, Parteiensystem in der Legitimationskrise, Studien und Materialien zur Soziologie der Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1973.

⁴⁾ So der Abgeordnete Even in seinem Bericht zu dem von den drei Fraktionen des Bundestages gemeinsam eingebrachten Entwurf eines Parteiengesetzes: Verhandlungen des deutschen Bundestages, 5. Wahlperiode, Anlage zu den stenographischen Berichten, Band 13 zu Drucksache V/1968, S. 2.

nungs- und Willensbildung zu; nahezu alle relevanten sach- und personalpolitischen Entscheidungen werden de facto aber von ihnen getroffen. „Gewiß sind die Entscheidungen der staatlichen Organe der politischen Willensbildung formell Entscheidungen dieser Organe; der Sache nach sind sie, sicher in wechselndem, im Ganzen aber nicht wegzuleugnenden Umfang vielfach Entscheidungen der diese Organe tragenden Parteien. Dieser durch Artikel 21 I GG prinzipiell legitimierte Tatbestand mag durch Personalunionen zwischen Staatsämtern und Parteiämtern verdeckt werden; er wird dadurch nicht aufgehoben, weil grundsätzlich der staatliche politische Wille wirksam nur mit dem Rückhalt an einer Partei gebildet werden kann.“⁵⁾ Insofern wird der jeweilige Zustand des politischen Systems von einer kritischen Öffentlichkeit zu Recht in erster Linie den Parteien zugerechnet bzw. angelastet.

Für die Analyse der Organisationswirklichkeit politischer Parteien ist entscheidend, welche konkreten Aufgaben und Funktionen die Parteien im jeweiligen politischen System zu erfüllen haben und welche Möglichkeiten oder Einschränkungen die vorgefundenen Organisationsstrukturen der Parteien für die Erfüllung dieser Funktionen bieten. Für das westdeutsche Parteiensystem ist die Frage insofern verbindlich geklärt, als das dem Auftrag des Grundgesetzes gemäß verabschiedete Gesetz für die politischen Parteien neben ihrer verfassungsrechtlichen Stellung auch die ihnen obliegenden Aufgaben regelt.

Aus dem im § 1 Abs. 1 formulierten Bekenntnis zum modernen Parteienstaat, der verfassungsmäßigen Inkorporation der Parteien in das staatlich-demokratische System, werden im 2. Absatz konsequent die dieser Stellung entsprechenden Aufgaben der Parteien gefolgt und festgelegt: „Die Parteien wirken an der Bildung des politischen Willens des Volkes auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens mit, indem sie insbesondere auf die Gestaltung der öffentlichen Meinung Einfluß nehmen, die politische Bildung anregen und vertiefen, die aktive Teilnahme der Bürger am politischen Leben fördern, zur Übernahme öffentlicher Verantwortung befähigte Bürger heranbilden, sich durch Aufstellung von Bewerbern an den Wahlen in Bund, Ländern

und Gemeinschaften beteiligen, auf die politische Willensbildung in Parlament und Regierung Einfluß nehmen, die von ihnen erarbeiteten politischen Ziele in den Prozeß der staatlichen Willensbildung einführen und für eine ständige lebendige Verbindung zwischen dem Volk und den Staatsorganen sorgen.“

Besonders bemerkenswert an diesem etwas summarischen Aufgabenkatalog ist die ausdrückliche Beziehung aller einzelnen Aufgabenbereiche auf die übergeordnete Funktion der Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes, der durch die exklusive Erwähnung im Artikel 21 des Grundgesetzes eine natürliche Priorität eingeräumt ist. Damit ist allen Versuchen, die Aufgaben politischer Parteien auf ihre Funktion der Führungsauslese zu reduzieren⁶⁾, jede rechtliche und politische Basis entzogen. Eine solche Verzerrung der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung für die repräsentative Demokratie ist durch die Aufforderung des Parteiengesetzes, die aktive Teilnahme der Bürger am politischen Leben zu fördern, explizit ausgeschlossen.

Das Gesetz über die politischen Parteien setzt auch für deren Organisationsstrukturen verbindliche Rahmenbedingungen; so ist im Abschnitt über ihre innere Ordnung die Gliederung der Parteien in Gebietsverbände festgelegt⁷⁾. Die Satzungen der Parteien, in denen Größe und Umfang der einzelnen Organisationsstufen konkret zu regeln sind, werden damit grundsätzlich auf das regionale Organisationsprinzip verpflichtet. Neben dieser allgemeinen Festlegung, daß die Parteien sich in Gebietsverbände gliedern, enthält das Gesetz darüber hinaus die bemerkenswerte Forderung, „die gebietliche Gliederung muß soweit ausgebaut sein, daß den einzelnen Mitgliedern eine angemessene Mitwirkung an der Willensbildung der Partei möglich ist“, eine vermeintliche Präzisierung, die allerdings offen läßt, ob und inwieweit eine regionale Strukturierung überhaupt die gewünschte „angemessene Mitwirkung“ an innerparteilichen Willensbildungsprozessen zuläßt.

⁵⁾ So z. B. Heino Kaack, *Geschichte und Struktur des westdeutschen Parteiensystems*, Opladen 1971, S. 15 u. 687; Ulrich Lohmar, *Innerparteiliche Demokratie*, Stuttgart 1963, S. 121; Otto Kirchheimer, *Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 6. Jg. 1965, S. 39.

⁷⁾ Gesetz über die politischen Parteien vom 24. Juli 1967, § 7 Abs. 1.

⁵⁾ Konrad Hesse, *Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat*, in: *Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Heft 17, 1959.

Die Organisation aller Parteien in der Bundesrepublik entspricht grundsätzlich diesen gesetzlichen Mindestanforderungen; die vorwiegend regionale Erfassung und Aktivierung der Mitglieder ist das allen Parteien gemeinsame Organisationsprinzip: „Die Gliederung der Parteien richtet sich in immer stärkerem Maße nach der Gliederung der staatlichen Verwaltung.“⁸⁾ Zwar verfügen alle Parteien neben den regionalen Organisationsstrukturen (Orts-, Kreis-, Bezirks-, Unterbezirksverbände u. ä.) noch über ein unterschiedliches System von Vereinigungen, Arbeitsgemeinschaften, Fachausschüssen, Beiräten und Kommissionen, doch sind diese eher gruppen- oder problemorientierten Gliederun-

gen nicht institutionell in der Gesamtpartei integriert. Die mangelnde Kompetenz und Durchsetzungskraft solcher Ausschüsse oder Arbeitsgemeinschaften ergibt sich vor allem aus dem Umstand, daß sie zur Verwirklichung ihrer eigenen Beschlüsse Parteigremien befassen müssen, in denen sie selbst direkt nicht vertreten und somit auf die Unterstützung von Delegierten der jeweiligen Gebietsverbände angewiesen sind. Die Vertretung sachlicher Probleme und Interessen, die sich in gruppenspezifischen oder problemorientierten Arbeitsgemeinschaften der verschiedensten Art artikulieren, ist nur über den Umweg der Delegation durch regionale Organisationsstrukturen möglich.

III. Bürgerengagement und Partizipationschancen der Parteien

Der „aktive Bürger“ ist nach wie vor die schwächste Stelle in der Theorie und Praxis der Demokratie wie der Parteien. Dieses Problem ist ebenso unbestritten wie ungelöst, und auch die mit Eifer betriebene Ausweitung der Mitgliederzahlen politischer Parteien und Verbände geht an seinem eigentlichen Kern, der Ermöglichung bzw. Erweiterung politischer Partizipation, vorbei: „Formelle Mitgliedschaft in einer Partei bedeutet nicht ständige politische Aktivität. Vielmehr scheint die Entscheidung, Parteimitglied zu werden, sehr häufig ein individuelles Ereignis zu sein, das durch allerlei Zufälle der Biographie des Individuums gesteuert wird, das aber kaum etwas mit aktiver Teilnahme am politischen Entscheidungsprozeß zu tun hat. Politische Teilnahme und Aktivität bedeuten ein Minimum an Einsicht des Individuums in den politischen Entscheidungsprozeß. Politische Teilnahme wird also um so intensiver sein, je intensiver das Gefühl bei Mitgliedern vorhanden ist, daß man wenigstens einen gewissen Einfluß auf politische Entscheidungen ausüben kann.“⁹⁾

Diese Bedingung ist in der gegenwärtigen Verfassung der Parteien nur in sehr geringem Maße gegeben. Die großen Parteien sind Volksparteien geworden. Diese am wenigsten umstrittene Entwicklung hat nicht nur quantitative, sondern vor allem qualitative Verän-

derungen bewirkt: „Auch in den Parteien, die für sich in Anspruch nehmen, daß sie über eine programmatische Grundlage verfügen, d. h. imstande sind, in einer weiten Perspektive die gesellschaftliche Entwicklung und ihre Notwendigkeit geistig vorwegzunehmen, dominiert immer mehr die Pragmatik des täglichen Regierungshandels, die schlichte Orientierung am Machterwerb, die Orientierung an den täglichen Agenden der Politik, was immer an perspektivischer Begleitmusik dazu auch gespielt werden mag.“¹⁰⁾ Für das politische System im ganzen mag gerade diese Entwicklung die entscheidende Bedingung seiner bemerkenswerten Stabilität gewesen sein, für die Beurteilung der Attraktivität der Parteien erweist sie sich zunehmend als Problem.

Die Umwandlung der alten Weltanschauungsparteien zu den modernen „Allerweltparteien“, die im Bemühen um Maximierung ihres Stimmenpotentials ihr eigentliches politisches Profil zu verlieren drohen¹¹⁾, mußte auf Dauer das Verhältnis der Mitglieder und Wähler zu den Parteien beträchtlich verändern: Geschwächt wurde in erster Linie die Bereitschaft zur Identifizierung bzw. Festlegung auf eine bestimmte Partei. „Die Motivationen, die einen bewegen können, Mitglied einer Partei zu werden, werden, wie die Poli-

⁸⁾ Heino Kaack, Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems, a. a. O., S. 372.

⁹⁾ Niels Diederich, Zur Mitgliederstruktur von CDU und SPD, in: Dittberner/Ebbighausen, Parteiensystem in der Legitimationskrise, a. a. O., S. 55.

¹⁰⁾ Wilhelm Hennis, Aufgabe und Grenze der Parteien, in: ders., Die mißverstandene Demokratie. Demokratie-Verfassung-Parlament, Studien zu deutschen Problemen, Freiburg 1973, S. 140.

¹¹⁾ Zu Begriff und Typus siehe Otto Kirchheimer, Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems, a. a. O.

tik der Parteien selbst, immer pragmatischer, vordergründiger, alltäglicher. Gerade diejenigen, die in einer Partei etwas werden, gehen in sie mit einem immer schwächeren Prinzipienbewußtsein, aber mit einem immer stärkeren Willen zur Karriere hinein... (damit) verliert die Bindung an eine Partei mehr und mehr ihren ideellen, in einem tieferen Sinne legitimierenden Charakter, sie wird zu einer nützlichen Erwerbschaft, an die man aber auch nur gerade soviel wendet, wie sie eben Nutzen abwirft." ¹²⁾ Je mehr die Bürger ganz konkrete und spezifische Interessen entdecken und je selbstbewußter sie diese vertreten, desto mehr drohen sie sich den politischen Parteien zu entfremden, die in ihren politischen Zielvorstellungen scheinbar immer diffuser und immer weniger konkret werden. Die Parteien haben ihre Rolle als „staatstragende Organisationen“ im Laufe der Jahre zunehmend in einer Weise perfektioniert, die den vielbeschworenen Bürgerdialog oftmals zur Audienz hat verkommen lassen ^{11a)}. Die Folge sind Bürgerinitiativen und Neugründungen von Parteien, deren hervorstechendes Merkmal in der Tat die Fixierung auf spezifische Ziele oder gar einzelne Maßnahmen ist (z. B. Bürgerinitiativen zu kommunalpolitischen Problemen, Umweltschutzpartei, Steuerpartei).

Die nahezu monopolartige Stellung der Parteien im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß ist in den letzten Jahren zunehmend durch Bürgerinitiativen, Aktionskomitees und andere spontane Gruppierungen angegriffen und gelegentlich auch aufgebrochen worden; sie haben sich vor allem im kommunalen Bereich als durchaus fähig erwiesen, politische Interessenvertretung in der Gemeinde außerhalb der etablierten Parteien zu organisieren und durchzusetzen. Was immer man von dieser Entwicklung im allgemeinen halten mag, fraglos enthüllt sie Schwächen der Parteien; der ehemals selbstverständliche Weg über die Parteien wird zunehmend als Umweg empfunden und vermieden. Diese mögen den Bürgerinitiativen und anderen politischen Verbandsbildungen noch immer an politischem Einfluß und Durchsetzungsvermögen überlegen sein, die Funktion

der Artikulation konkreter Interessen und Bedürfnisse haben sie in nicht unbeträchtlichem Ausmaß bereits an solche sehr problembezogen und flexibel arbeitende Gruppierungen verloren: „Gelingt es nämlich den bestehenden Parteien nicht mehr, die verschiedenen Interessen und Willensbestrebungen relevanter Teile der Bevölkerung einigermaßen angemessen zu repräsentieren, dann sind sie in der Tat ergänzungsbedürftig, dann bricht sich bei denen, die sich nicht mehr repräsentiert fühlen, das Bedürfnis Bahn, neue politische Gruppierungen ins Leben zu rufen.“ ¹³⁾

Die Parteien befinden sich inzwischen in einer Situation, in der die Suche nach Möglichkeiten der Zusammenarbeit, wenn nicht sogar Integration solcher Initiativen in die eigene politische Arbeit, zu einem Kernproblem kommunaler Parteiorganisation geworden ist. „Hier liegt eine große Chance und eine große Gefahr für die Parteien zugleich. Läuft diese neue Realität des Bürgerengagements an ihnen vorbei, verlieren sie ein Stück Konsens mit der Gesellschaft, die sich in Teilbereichen sogar gegen sie wendet... Parteiarbeit als Basisarbeit darf sich also nicht in geschlossenen Zirkeln abspielen, auf Mitglieder oder gar auf Vorstände beschränken. Sie muß sich für alle Bürger öffnen. Sie muß Bürgerinitiativen unterstützen, aufbauen, weiterführen.“ ¹⁴⁾

Es zeigt sich deutlich, daß die Problemlösungskompetenz und Attraktivität der Parteien ganz wesentlich von ihrer Fähigkeit abhängen, konkrete Interessen und Bedürfnisse der Bürger zu artikulieren und zu organisieren. Die großen Parteien in der Bundesrepublik haben jahrelang im technischen Sinne so reibungslos „funktioniert“, daß ihnen dabei ihre eigentlichen politischen Funktionen zunehmend aus dem Blick geraten sind. „Vergleicht man den normativen Aufgabenkatalog und die von den Parteien tatsächlich wahrgenommenen Aufgaben miteinander, so ergibt sich, daß die unmittelbar mit Wahlen zusammenhängenden Aufgaben (Personalrekrutierung und Wahlkampfführung) und die Regierungsbildung von den Parteien in der Bun-

^{11a)} So sinngemäß Horst Zilleßen vom Sozialwissenschaftl. Institut der EKD, zitiert nach: Streitsache Bürgerinitiativen. Ergänzung oder Herausforderung der Demokratie? Institut der deutschen Wirtschaft, Köln 1978, S. 20.

¹²⁾ Wilhelm Hennis, Aufgabe und Grenze der Parteien, a. a. O., S. 140.

¹³⁾ Kurt Sontheimer, So schlecht sind die Parteien nicht. Die modische Kritik am System übersieht seine Leistungen, in: Deutsche Zeitung Nr. 38 vom 15. 9. 78, S. 2.

¹⁴⁾ Rüdiger Göb, Kommunalpolitik und Parteiorganisation, in: Kommunalpolitische Blätter. Organ der kommunalpolitischen Vereinigung der CDU und CSU Deutschlands, 25. Jg., Nr. 5/6 S. 142.

desrepublik besser bewältigt wurden als etwa die Formulierung politischer Ziele.“¹⁵⁾

Die Leistungsfähigkeit einer Parteiorganisation entscheidet sich nach wie vor im wesentlichen auf unterer, also kommunaler Ebene. Die kommunale Parteiorganisation ist die unmittelbare Kontaktstelle zwischen den Parteien und einer breiteren Öffentlichkeit; sie ist vor allem aber das einzige verfügbare innerparteiliche Partizipationsfeld der großen Mehrheit ihrer Mitglieder. Dabei stellt sich die kommunale Partei einmal als Teil einer nationalen Parteiorganisation und damit als Basis ihrer innerparteilichen Willensbildung, zum anderen aber als ein weitgehend selbständiger Verband für ein relativ eigenständiges politisches Bezugssystem dar: die Gemeinde. In dieser Beziehung verfügt sie im übrigen über ein beträchtliches Maß an Autonomie.

Alle Mitglieder der großen Parteien sind in einem von mehreren Tausend Ortsverbänden organisiert und nahezu ausschließlich über diese mit höheren Parteigremien verbunden und für sie wählbar. Diese augenblickliche, im Parteiengesetz sogar rechtlich fixierte Praxis der vornehmlich regionalen Organisation politischer Teilnahme in den Parteien erweist sich immer mehr als unzureichend; die Ortsgruppe ist entgegen überkommenen Auffassungen eben nicht mehr das adäquate Organisationsprinzip der modernen Massenpartei¹⁶⁾, ihre lange Tradition, die wesentliche soziologische Veränderungen unberücksichtigt gelassen hat, spricht eher gegen als für sie. Das in der Organisationsstruktur der Parteien dominierende Regionalprinzip berücksichtigt zu wenig die konkreten Interessen des Bürgers an der Politik und überschätzt die Bedeutung der örtlichen Bezugseinheit.

Politik wird vom Staatsbürger wie vom Parteimitglied in konkreten Sachproblemen und weniger in den oft zufälligen regionalen Bereichen erfahren. Die Problemlösungskompetenz wie die Partizipationschancen der Parteien sind in den letzten Jahren kaum erweitert worden. Die große Mehrheit der Mitglieder kann zwar — möglicherweise aufgrund allgemeiner politischer Richtungspräferenzen —

¹⁵⁾ Peter Haungs, Funktionsoptimierende Strukturen lokaler Parteiorganisation, in: Strukturprobleme des lokalen Parteiensystems, hrsg. vom Institut für Kommunalwissenschaften der Konrad-Adenauer-Stiftung, Bonn 1975, S. 304.

¹⁶⁾ So noch ausdrücklich Maurice Duverger, Die politischen Parteien, Tübingen 1959, S. 45.

zum Beitritt motiviert, nicht aber für die aktive politische Mitarbeit gewonnen werden, die in hohem Maße davon abzuhängen scheint, ob ihnen die subjektive Chance zur Vertretung persönlicher Interessen und zur Lösung unmittelbarer Probleme geboten wird¹⁷⁾. Eine im wesentlichen regional orientierte Parteistruktur kann diese beanspruchte Chance effektiver Interessenvertretung und Problemlösung durch ihre weitgehende Nivellierung dieser Interessenbezüge kaum bieten, und provoziert insofern zur innerparteilichen Abstinenz.

Schließlich ist zu berücksichtigen, daß Politik und Parteien im Unterschied zu den meisten Vereinen und Verbänden im wesentlichen „kollektive“ Güter produzieren, von deren Gebrauch auch Nichtmitglieder nicht ausgeschlossen werden können. Sie geraten zunehmend in ein Konkurrenzverhältnis zu anderen Angeboten an Freizeit- und Konsumgütern und müssen dabei attraktiv genug sein bzw. bleiben, um überhaupt eine ausreichende Nachfrage nach Politik bei den Wählern und Mitgliedern wachhalten zu können¹⁸⁾.

Die bestehenden Organisationsstrukturen der Parteien sind — gemessen an diesen Kriterien — kaum attraktiv. Sie finden ihre Rechtfertigung primär in organisationslogischen Gesichtspunkten: Sie stimmen in der Regel, wenn auch nicht immer, mit den kommunalen und regionalen Verwaltungseinheiten überein, sie entsprechen mehr oder weniger genau der Einteilung der Wahlkreise, sie sind recht gut überschaubar und insgesamt gut zu managen oder zutreffender: zu verwalten. Einer kritischen Überprüfung ihrer Leistungsfähigkeit für die Funktionen, die politische Parteien in der modernen Demokratie zu erfüllen haben, können sie kaum standhalten und bestätigen insofern die These von Robert Michels, daß Organisationen dazu tendieren, von einem Mittel zum Zweck zum Selbstzweck zu werden: „Als oberstes Gesetz der Partei bildet sich die Tendenz, alles fernzuhalten, was in die Speichen ihres Räderwer-

¹⁷⁾ Zur Struktur der Partizipationsanreize siehe Mancur Alson jr., Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1968; Lester W. Milbrath, How and why do people get involved in politics?, Chicago 1965; David Barry, Party Membership and Sozial Participation, in: Political Studies Nr. 17, 1969, S. 196—207.

¹⁸⁾ vgl. Jürgen Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, Neuwied 1962, S. 237; David Riesman, Die einsame Masse, Reinbek bei Hamburg 1958, S. 182; René König, Grundformen der Gesellschaft: Die Gemeinde, Reinbek bei Hamburg 1958, S. 40.

kes eingreifen und ihre äußere Form, die Organisation, bedrohen könnte.“¹⁹⁾

Eine im wesentlichen regionale Strukturierung der Parteiorganisation impliziert die Einheitlichkeit der Erfahrung von Politik in den jeweiligen, der Organisationsstruktur zugrunde gelegten regionalen „Einheiten“. Da eine moderne, differenzierte Gesellschaft sich aber gerade dadurch auszeichnet, daß politische Verwaltungsgrenzen und soziale Umwelten immer weniger miteinander übereinstimmen, wird die generell unterstellte Identifikation des Bürgers mit seiner Gemeinde oder gar nur seinem Stadtteil zur Ausnahme und keineswegs zur Regel; für ihn sind zwar die Orte, nicht aber seine Interessen und Probleme austauschbar. Aus diesem grundsätzlichen Gesichtspunkt verspricht auch die häufig vorgeschlagene Stärkung der Ortsverbände keine wesentliche Verbesserung ihrer Funktionsfähigkeit, jedenfalls dann nicht, wenn darunter lediglich „die Verlagerung vieler Aufgaben vom Kreisverband auf die unterste Organisationsebene, den Ortsverband“²⁰⁾ verstanden wird, der bislang zur befriedigenden Erledigung seiner eigenen Aufgaben kaum in der Lage war und gerade deshalb Anlaß zu Reformüberlegungen gegeben hatte.

Empirische Untersuchungen haben gezeigt, daß die Ortsverbände der Parteien gerade in bezug auf die politisch herausragende Willensbildungsfunktion besondere Leistungsschwächen aufweisen²¹⁾. Sofern es sich nicht

um — meist kommunalpolitische — Interessen handelt, die in der Tat die Region als solche betreffen, sind die Ortsverbände zur Beteiligung an einem innerparteilichen Willensbildungsprozeß von unten nach oben, der ihre jeweilige Meinung formulieren und als Stellungnahme, Anregung oder Antrag an die nächsthöheren Parteigremien weiterleiten würde, kaum in der Lage. Dies gilt oft selbst für solche Probleme, die die Gesamtpartei (von oben nach unten!) mit Priorität versehen und ihren Gliederungen zur Diskussion und Kommentierung empfohlen hat²²⁾. Die durchschnittliche Beteiligungsquote der Mitglieder an den Versammlungen der Ortsverbände beträgt etwa 1/4 des Mitgliederbestandes, wobei die Beobachtung gemacht werden konnte, daß der Anteil der aktiven Mitglieder in kleinen Verbänden relativ größer ist als in den mitgliederstarken²³⁾. Auch deshalb erweisen sich kleine Bürgerinitiativen gelegentlich als schlagkräftiger als große Parteien.

Beiträge zur Wahrnehmung der Aufgaben politischer Parteien leisten ihre Ortsverbände noch am ehesten als Basis eines passiven Informationsprozesses von oben nach unten, da durch sie sämtliche Parteimitglieder organisatorisch erfaßt sind, sowie als Rekrutierungsebene für politisches Führungspersonal, wenngleich auch in diesen Bereichen deutliche Funktionsdefizite nicht zu übersehen sind: „Häufig geht es gar nicht darum, wer als Kandidat gewählt wird, sondern wie man eine ausreichende Zahl von Bewerbern findet.“²⁴⁾

¹⁹⁾ Robert Michels, Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens, Leipzig 1911, Neuauflage der 2. Auflage hrsg. von Werner Conze, Stuttgart 1970, S. 348.

²⁰⁾ So die Empfehlung eines „Modellversuchs Kreisverbandsarbeit“ der CDU-Bundesgeschäftsstelle aus dem Jahre 1973.

²¹⁾ Siehe dazu u. a. Renate Mayntz, Parteigruppen in der Großstadt. Untersuchungen in einem Berliner Kreisverband der CDU, Köln/Opladen 1959; Ulrich Lohmar, Innerparteiliche Demokratie. Eine Untersuchung zur Verfassungswirklichkeit politischer Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1963; Norbert Lammert, Lokale Organisationsstrukturen innerparteilicher Willensbildung. Fallstudie am Beispiel eines CDU-Kreisverbandes im Ruhrgebiet, Bd. 5 der Schriftenreihe des Instituts für Kommunalwissen-

schaften der Konrad-Adenauer-Stiftung, Bonn 1976; Joachim Raschke, Innerparteiliche Opposition. Die Linke in der Berliner SPD, Hamburg 1974.

²²⁾ Z. B. zur Vorbereitung der Beschlüsse eines Bundesparteitages; siehe dazu Norbert Lammert, Lokale Organisationsstrukturen innerparteilicher Willensbildung, a. a. O., S. 76 f.

²³⁾ Heino Kaack, Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems, a. a. O., S. 471; Nils Diederich, Party Member and Local Party Branch, in: Otto Stammer (Hrsg.) Party Systems, Party Organizations and the Politics of New Masses, Berlin 1968; Norbert Lammert, Lokale Organisationsstrukturen innerparteilicher Willensbildung, a. a. O., S. 75.

²⁴⁾ Heino Kaack, Geschichte und Strukturen des deutschen Parteiensystems, a. a. O., S. 474.

IV. Reformansätze: Partizipation durch interessenorientierte Strukturen

„Es geht in der jetzigen Situation nicht darum, daß die etablierten Parteien ihren Besitzstand verteidigen oder gar noch ausbauen sollen — sie täten umgekehrt gut daran, ihr allzu unbekümmertes Versorgungsdenken und ihre in alle öffentlichen Bereiche sich erstreckenden Durchdringungsstrategien kritisch zu überprüfen; es geht vielmehr darum, das unsere politische Stabilität verbürgende Parteiensystem zu erhalten; es geht darum, die großen Parteien vor dem Auseinanderfallen in mehrere Interessen- und ideologische Parteien alten Stils zu bewahren, und die Bürger — auch die zeitweilig verdrossenen — vor dem Trugschluß zu warnen, ihrer aller Interessen wären in einem heterogenen, buntem Parteiensystem besser aufgehoben.“²⁵⁾ Dies aber hat die Revitalisierung der Parteien und ihrer politischen Funktionsfähigkeit zur zwingenden Voraussetzung.

Jeder Versuch, den Strukturdefekten der bestehenden Parteiorganisation ein Alternativkonzept entgegenzusetzen, muß von den Bedingungen ausgehen, die eine moderne, hochdifferenzierte Gesellschaft für Politik und politische Arbeit setzt. Eine dieser Bedingungen ist die Pluralität der sozialen Beziehungen, der Verlust der Einheitlichkeit. Dies gilt nicht nur für die Gesellschaft als Ganzes, sondern ebenso für den Bereich der Stadt oder Gemeinde, der unmittelbaren Nahtstelle für Politik und Öffentlichkeit, zwischen Parteien und Bürgern. Jede Stadt und jede Gemeinde hat ihre je eigenen soziologischen Verhältnisse, und schon von daher ist nicht einzusehen, wie ein einheitliches Organisationskonzept der Parteien den gänzlich verschiedenen Bedingungen der einzelnen Gemeinden entsprechen soll, zumal der politische Begriff und Bereich der Gemeinde mit seiner soziologischen Dimension keineswegs deckungsgleich ist²⁶⁾.

Es kann also grundsätzlich kein allgemeingültiges Modell, kein Patentrezept für Parteiarbeit schlechthin geben, weder für ihre praktische politische Arbeit noch für ihre organisatorische Struktur. Der Erfolg einer Partei hängt gerade im kommunalen Bereich we-

niger von dem Maß ihrer Übereinstimmung mit einem allgemeinen Schema ab, als von der Analyse der konkreten Bedingungen, Probleme und Verhältnisse der jeweiligen politischen Bezugseinheit und ihrer Umsetzung in adäquate Organisationsstrukturen und gezielte politische Arbeit.

Zur Verbesserung der Partizipationschancen und der Funktionsfähigkeit politischer Parteien sollte das regionale Organisationsprinzip ergänzt werden durch ein gleichgewichtiges, aber weniger schematisches Prinzip: Durch ein flexibles, den konkreten Bedingungen der jeweiligen politischen Bezugsebene, d. h. der jeweiligen Stadt oder Gemeinde entsprechendes System von sozialen Gruppierungen, Arbeitskreisen, Ausschüssen, Projektgruppen u. ä.; im Ergebnis also eine „dreidimensionale Organisationsstruktur auf lokaler Ebene“²⁷⁾, die neben den Ortsverbänden bzw. anderen an der Verwaltungsgliederung orientierten Regionalstrukturen als Basisverbände weitere, an sozialen Merkmalen orientierte ständige Subsysteme enthalten müßte, und drittens schließlich projektbezogene Strukturen, die im Unterschied zu den beiden erstgenannten Elementen von Fall zu Fall eingerichtet und nicht auf Dauer gestellt werden müssen. Diese multifunktionale Organisationsstruktur müßte geeignet sein, die unterschiedlichen Zugänge zur Politik aufzugreifen und in einem ständigen, auf Artikulation und Kommunikation der beteiligten Gruppen aufbauenden Integrationsprozeß zu einem einheitlichen politischen Konzept zu entwickeln.

Die spezifischen Interessen des Bürgers an der Politik müssen da aufgegriffen werden, wo sie tatsächlich entstehen; das bedeutet: Die ständigen wie politisch spontanen Gruppierungen der Bevölkerung müssen als wichtige Träger der politischen Meinungsbildung und Willensbildung akzeptiert werden. Dabei dürfte es sich für die Parteien als zweckmäßig erweisen, die Mitarbeit in solchen Arbeitskreisen und Ausschüssen auch denjenigen zu ermöglichen, die aus den verschiedensten Gründen die formelle Mitgliedschaft in einer Partei ablehnen; oft sind gerade diese besonders qualifizierte und sachkundige — meist durch Vereins- oder Verbandsfunktio-

²⁵⁾ Kurt Sontheimer, So schlecht sind die Parteien nicht, a. a. O.

²⁶⁾ Siehe dazu vor allem René König, Grundformen der Gesellschaft: Die Gemeinde, a. a. O.; René König, Die soziale Struktur der Stadt, in: Soziologische Orientierungen, Köln 1965.

²⁷⁾ Manfred Hättich, Parteien als Integrationssysteme, in: Strukturprobleme des lokalen Parteiensystems, a. a. O., S. 282.

nen profilierte — Bürger, auf deren Urteilsvermögen und Sachverstand die Parteien kaum verzichten können²⁸⁾.

Ein durchgängiges Ergebnis nahezu aller empirischen Studien sollte endlich zu praktischen Schlußfolgerungen führen, daß nämlich „wenigstens auf lokaler und regionaler Ebene (der untersuchten Parteien) die innerparteiliche Partizipation geradezu ein Korrelat pluralistischer Parteistrukturen ist“²⁹⁾. Die Suche nach praktischen Veränderungsmöglichkeiten innerhalb der Parteien muß hier ansetzen. Die Ergänzung der eher starren regionalen Organisationsstrukturen der Parteien durch ein flexibles, multifunktionales System differenzierter, problemorientierter Strukturen zielt ab auf eine Steigerung der Problemlösungskompetenz durch Erweiterung innerparteilicher Partizipationschancen. Ein völliger Verzicht auf regionale Strukturen ist allein wegen des Umfangs und der Bedeutung der politisch zu organisierenden Verwaltungsbereiche weder möglich noch zweckmäßig. Darüber hinaus sind die Ortsverbände noch am ehesten als Basis eines unverzichtbaren passiven Informationsprozesses von oben nach unten geeignet, da durch sie und nur durch sie sämtliche Parteimitglieder organisatorisch erfaßt sind.

Natürlich ist eine Differenzierung der Parteiorganisation nach Interessen- und Aufgabenbereichen mit spezifischen Problemen verbunden. Es stellt sich das Problem einer möglichen Institutionalisierung innerparteilicher Fraktionsbildung durch Akzeptierung interessen- und problemorientierter Gruppierungen. Eine solche oberflächliche Betrachtung übersieht aber den wesentlichen integrationsfördernden Umstand, daß die wechselnden Interessenstrukturen der Mitglieder und ihre unterschiedliche Betroffenheit von jeweils relevanten politischen Problemen den Wechsel parteiinterner Koalitionen fördern und zugleich die völlige Verkrustung und Isolierung einzelner Gruppierungen verhindern. Schließlich darf in der Gewinnung bzw. Erhaltung der staatlichen Macht ein allen gemeinsames primäres Organisationsziel vermutet werden, das die Partei als ganzes zur Relativierung

²⁸⁾ Und wohl auch immer weniger verzichten wollen; so lassen sich aus allen Parteien prominente Befürworter offener Parteistrukturen zitieren. Bei der SPD haben entsprechende Empfehlungen inzwischen sogar Eingang in offizielle Parteiprogramme gefunden, so z. B. in den „Ökonomisch-politischen Orientierungsrahmen für die Jahre 1975—1985“, Ziffer 3.3.1.

einzelner Interessen und zur Öffnung gegenüber der gesamten Gesellschaft bzw. Wählerschaft zwingt. Das Risiko einer Fixierung der Gesamtpartei auf spezifische Einzel- oder Gruppeninteressen erscheint jedenfalls geringer als die Versuchung zur Profillosigkeit im Zuge einer vollständigen Öffnung nach allen Seiten im Interesse einer Maximierung von Wählerstimmen.

Die mit der Weiterentwicklung der bestehenden Organisationsstrukturen angestrebte Verbreitung und Intensivierung der innerparteilichen Willensbildung von unten nach oben erfordert, wenn sie nicht bloß Dekoration bleiben soll, zwingend auch eine Neufestsetzung der Entscheidungskompetenzen sowie der Formen innerparteilicher Konfliktregelung. Mit dem Ziel einer Partizipationsstreuung unvereinbar ist die nahezu unangefochtene Praxis, alle wichtigen Angelegenheiten der Partei durch eine kleine Gruppe führender Parteifunktionäre entscheiden zu lassen, selbst wenn es sich dabei um ordnungsgemäß gewählte Vorstände handelt. Ein solches Vorgehen begünstigt eine innerparteiliche Konfliktregelung, die weniger an dem für repräsentativ-demokratische Strukturen adäquaten Konkurrenzmodell politischer Willensbildung als vielmehr am Konkordanzmodell orientiert ist: Entscheidungen in Personal- und Sachfragen resultieren häufiger aus einem informellen „Einvernehmen“ der wichtigsten Gruppenvertreter, als aus einem offenen innerparteilichen Wettbewerb konkurrierender Gruppen³⁰⁾. „Das Konkurrenzmodell findet in der Regel erst dann seine Anwendung, wenn durch den Prozeß des Aushandelns eine alle Beteiligten einigermaßen befriedigende Konfliktlösung nicht mehr möglich ist.“³¹⁾

Die Forderung nach demokratischer Konfliktregelung auch im innerparteilichen Willensbildungsprozeß setzt eine weitgehende Transparenz und die Beteiligung der jeweiligen Konfliktparteien voraus. Diese Bedingung ist durch einvernehmliche Entscheidungen im

²⁹⁾ Helmut Köser, Empirische Parteienforschung, in: Wolfgang Jäger (Hrsg.), Partei und System. Eine kritische Einführung in die Parteienforschung, Stuttgart 1973, S. 39.

³⁰⁾ Siehe dazu Paul Kevenhörster, Demokratiekonzeptionen und Demokratisierungsbestrebungen, in: Grenzen der Demokratie? Probleme und Konsequenzen der Demokratisierung von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, hrsg. von Ludwig Erhard/Kurt Brüb/Bernhard Hagemeyer, Düsseldorf/Wien 1973, S. 66.

³¹⁾ Herbert Kühn, Probleme innerparteilicher Demokratie in der CDU, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34—35/74, s. 8 f.

Parteivorstand nicht einzulösen. Daher sind in Anlehnung an die Hinweise des Parteiengesetzes³²⁾ die satzungsmäßig zuständigen Organe für die Beratung und Entscheidung aller wichtigen politischen und organisatorischen Angelegenheiten der Partei nicht deren jeweilige Vorstände, sondern die Parteitage bzw. Parteiausschüsse, die im Interesse größerer Transparenz und Partizipation als Voraussetzung demokratischer innerparteilicher Konfliktregelung aktiviert und in ihre Rechte eingesetzt werden müssen. Durch eine entsprechende Zusammensetzung bietet dieses Parteiorgan die Möglichkeit einer regelmäßigen und umfassenden Kommunikation zwischen allen in der Partei vorhandenen Gruppierungen und Interessen und stellt zugleich die demokratische Legitimierung der Entscheidung des für alle verbindlichen Parteiwillens dar.

Schließlich bleiben Formen der Mitgliederbeteiligung erwägenswert, denen gegenüber hierzulande noch immer eine besondere Skepsis und Zurückhaltung besteht, so z. B. die Einschaltung von Mitgliederbefragungen³³⁾ oder die Durchführung von Vorwahlverfahren bei der Aufstellung von Kandidaten für die verschiedenen Parlamente³⁴⁾. Die bisherigen Erfahrungen von Experimenten vor allem in Österreich³⁵⁾, aber auch in Deutschland begründen jedenfalls nicht eine grundsätzliche Ablehnung solcher erweiterter Beteiligungsverfahren.

V. Der Beitrag der politischen Bildung zum Abbau der „Parteien- und Staatsverdrossenheit“

Die um sich greifende politische Verdrossenheit stellt aber nicht nur die Parteien vor eine besondere Herausforderung, sondern

³²⁾ Parteiengesetz § 12, Abs. 1.

³³⁾ Siehe dazu Peter Haungs, Mitgliederbefragung zur Kandidatenaufstellung. Das Experiment des CDU-Bezirksverbandes Rheinhessen-Pfalz, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 4, 1970, S. 403—417.

³⁴⁾ Joachim Henkel, Zur Übertragbarkeit ausländischer Vorwahlverfahren (USA, Frankreich, Großbritannien, Österreich) auf die Wahlen zum Deutschen Bundestag. Stenographische Niederschrift der Seminartagung der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen zum Thema: Kandidatenaufstellung durch Vorwahlen? am 2. Dez. 1974 in Bonn, S. 140—161.

³⁵⁾ Die Österreichische Volkspartei (ÖVP) hat Möglichkeiten der Vorwahl seit Dez. 1972 sogar in ihrem Organisationsstatut verankert.

Natürlich ist es wenig sinnvoll, Demokratisierungsstrategien für politische Parteien zu entwickeln, ohne die Konsequenzen erweiterter innerparteilicher Partizipation für das Gesamtsystem zu berücksichtigen. Aber gerade dieses politische System, „die Konkurrenzdemokratie, kann nur funktionieren, wenn der Wähler zwischen echten Alternativen wählen kann. Dies kann er paradoxerweise nur, wenn die Parteipolitiker nicht nur wählerorientiert, sondern auch parteimitgliederorientiert sind.“³⁶⁾ Dieses Ziel erscheint nur erreichbar und die festgestellten Schwächen nur korrigierbar durch eine stärkere *Politisierung der Parteien*, die der Konfrontation mit den konkreten Interessen an der Politik nicht über diffuse Organisationsstrukturen und Machtstrategien ausweichen dürfen. „Zwar fehlt es nicht an Ansätzen funktionaler Parteiorganisationen, also z. B. an Organisationsformen, die sich an konkreten, d. h. natürlich auch im Zeitablauf ändernden und wandelnden Interessen der Bürger orientieren. Sie haben jedoch zur Zeit mehr ephemere als konstituierende Bedeutung für die Parteiarbeit ... Wenn aber die Verfassungswirklichkeit zeigt, daß Bürger ad hoc zum Engagement, zur politischen Partizipation bereit sind, ist es Aufgabe der Parteien, dafür Kanäle zu schaffen — nicht darüber zu lamentieren, daß die vorhandene Bereitschaft nicht in ihre vorgegebenen Schläuche paßt.“³⁷⁾

auch die politische Bildung. Sie kann und sollte einen wichtigen Beitrag zur Rationalisierung und Relativierung der hier zur Diskussion stehenden Probleme leisten; nicht durch Vernebelung von Problemen oder durch Beschönigung kritikwürdiger Verhältnisse. Damit wäre niemandem gedient. Ebenso wenig durch Überbietung unrealistischer Ansprüche und Erwartungen oder eine vordergründige Politisierung, die am Ende eher

³⁶⁾ Wolfgang Jäger, Innerparteiliche Demokratie und Repräsentation, in: ders., Partei und System, a. a. O., S. 138.

³⁷⁾ Werner Kaltefleiter, Instrumente demokratischer Regierungsweise? Zur Innovationsfähigkeit politischer Parteien, in: Die politische Meinung, Sonderheft „Parteiendemokratie“, Bonn 1974, S. 18 f.

eine Krise politischer Bildung³⁸⁾ als einen Beitrag zur politischen Krisenbewältigung bewirkt. Vielmehr sollte sie das Unbehagen aufgreifen und seine Gründe und Hintergründe verdeutlichen helfen. Auf mögliche Ansatzpunkte soll abschließend hingewiesen werden:

1. Unter dem wenig genauen Sammelbegriff der „Staatsverdrossenheit“ verbergen sich fraglos Probleme und berechtigte Beschwerden, die auf Funktionsdefizite und Strukturdefekte relevanter Organisationen des politischen Systems hinweisen. Es gibt aber auch Kritik und Klagen, die weniger dem System als solchem als vielmehr der fehlenden Kenntnis über seine Funktionsmechanismen anzulasten sind. Dies gilt ganz besonders für die Einschätzung parlamentarischer Entscheidungsprozesse, deren „landläufige Kritik“ Ernst Fraenkel zu Recht als „das kritikbedürftigste Moment des Bonner Parlamentarismus“ bezeichnet hat: „Sie ist reaktionär und schizophran. Sie sehnt sich heimlich nach einer starken Regierung und bekennt sich öffentlich zu der Herrschaft eines allmächtigen Parlaments. Sie beschimpft den Abgeordneten, wenn es zu einer Regierungskrise kommt, und verhöhnt ihn, wenn er getreulich die Fraktionsparole befolgt. Sie verkennt die notwendigerweise repräsentative Natur eines jeden funktionierenden Parlamentarismus und verfälscht seinen Charakter, indem sie ihn plebiszitär zu interpretieren versucht.“³⁹⁾ Sofern hier „Staatsverdrossenheit“ entsteht oder begründet wird, beruht sie auf falschen Voraussetzungen, denn diese Kritik „stellt an den demokratischen Parlamentarismus Anforderungen, bei deren Erfüllung er automatisch zusammenbrechen würde“⁴⁰⁾.

Der politischen Bildung stellt sich hier die vorrangige Aufgabe, Zusammenhänge zu verdeutlichen und damit Informationsdefizite abzubauen.

2. Die Teilnahme an politischen Entwicklungen und Entscheidungen ist nicht nur über

³⁸⁾ Zur „Krise in der politischen Bildung“ siehe vor allem das Heft 2/1977 der Materialien zur Politischen Bildung mit Beiträgen von Rolf Schmiederer, Heinrich Oberreuter, Alfons-Otto Schorb, Karl Christoph Lingelbach, Norbert Lammert u. a.; vgl. dazu auch den Beitrag von Günter C. Behrmann, Politikwissenschaft — ein Krisenherd politischer Bildung?, in: Das Parlament, Nr. 39 vom 1. 10. 1977, S. 7.

³⁹⁾ Ernst Fraenkel, Strukturdefekte der Demokratie, a. a. O., S. 55.

⁴⁰⁾ Ebda.

Parteien möglich. Politische Bildung kann und sollte alternative Partizipationschancen über Vereine, Verbände, Medien, Bürgerinitiativen transparent und damit dem interessierten Bürger verfügbar machen; zugleich aber hat sie zu verdeutlichen, daß es in der Regel keine politische Partizipation mit Aussicht auf Erfolg gibt, die völlig an den Parteien vorbei oder über sie hinweg geht. Die Verfassungsnorm des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland als repräsentative, parlamentarische Demokratie hat die Verfassungswirklichkeit des Parteienstaates zur notwendigen Folge. Es ist daher redlicher und zugleich politisch verantwortlicher, entsprechende Illusionen frühzeitig abzubauen als spätere Frustrationen in Kauf zu nehmen oder gar zu programmieren.

3. Die Dominanz der Parteien im politischen Meinungs- und Willensbildungsprozeß ist unter anspruchsvollen normativen Prämissen letztlich nur zu rechtfertigen bei weitgehender Transparenz und Offenheit innerparteilicher Strukturen und Entscheidungsprozesse⁴¹⁾. Der politischen Bildung stellen sich hier Aufgaben und Möglichkeiten gegenüber den parteipolitisch bereits engagierten und aktiven Bürgern und Funktionsträgern. „Es gibt Lernprozesse der Praxis, die durch institutionalisierte Bildung nicht ersetzt werden können. Es gibt aber auch Lernprozesse, die nur in Distanz zur Praxis möglich sind. Dem politisch Aktiven muß politische Bildung die Möglichkeit geben, zeitweise außerhalb der Praxis über die Praxis nachdenken zu können ... Gerade wer sich politisch festgelegt hat, tut sich allein schwer, Zusammenhänge auch losgelöst von seiner jeweiligen Position zu betrachten, auf andere zu hören und andere Sichtweisen nachzuvollziehen.“⁴²⁾

4. Es liegt in der Logik eines politischen Wettbewerbssystems, daß einmal festgestellte Probleme und Schwierigkeiten durch wechselseitige Kritik interessierter und meist konkurrierender Organisationen und Personen eher dramatisiert als relativiert werden. Hier kommt der politischen Bildung eine Vermitt-

⁴¹⁾ „Die Chance der Freiheit in einem nicht mehr in Frage gestellten Gesellschaftssystem liegt in der Verwirklichung der innerparteilichen Demokratie“, Ekkehart Krippendorf, Das Ende des Parteienstaates, in: Der Monat, Heft 160, 1962, S. 70.

⁴²⁾ Politische Erwachsenenbildung. Ein Positionspapier von Hans Bolewski, Bernhard Gebauer, Manfred Hättich u. a.; in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/78, S. 16.

lungsfunktion zu, die notwendige Auseinandersetzung um den Zustand des westdeutschen Parteiensystems in angemessene Proportionen zu rücken; allzu häufig wird nämlich übersehen, daß wir die politische Stabilität der Zweiten Deutschen Republik nicht zuletzt einigen Eigenschaften jener Parteien verdanken, die heute besonders heftig kritisiert werden. Denn „was wir trotz aller bürokratischen Schwerfäll-

igkeit, trotz säuselnder Propaganda, trotz Hang zu Verfilzung ... an unseren staatstragenden Parteien gehabt haben und noch immer haben, das würden wir voller Bestürzung feststellen, wenn wir dieses relativ gut funktionierende Parteiensystem aus purer Lust an der Vielfalt mutwillig zerschlagen hätten“⁴³⁾.

⁴³⁾ Kurt Sontheimer, So schlecht sind die Parteien nicht, a. a. O., S. 2.

Die Planungszelle als Instrument der Bürgerbeteiligung

Ein Beispiel aus der städtebaulichen Planung

Einleitung

Seit einigen Jahren ist die Beteiligung der Bürger an der städtebaulichen Planung Gegenstand einer zum Teil recht lebhaft geführten Diskussion sowohl im tagespolitischen als auch im wissenschaftlichen Bereich¹⁾. Einige sehen in der stärkeren Einbeziehung der Bürger in den planerischen Prozeß der baulich-räumlichen Gestaltung des lokalen Raumes eine besondere Gefahr für die individuelle Freiheit und die Funktionsfähigkeit der örtlichen Gemeinwesen, schlimmstenfalls sogar eine umstürzlerische politische Erscheinung. Andere wiederum versprechen sich von einer breiten Partizipation einen nicht unbedeutenden Gewinn an demokratischer Substanz für die bestehende staatliche Ordnung. Im einzelnen wird das Partizipationspostulat von seinen Befürwortern vor allem mit folgenden Argumenten begründet:

— Abbau der Fremdbestimmung bei gleichzeitiger Erweiterung der Selbstbestimmungsmöglichkeiten des einzelnen (Emanzipationsfunktion);

— Verbesserung der administrativen Entscheidungsgrundlagen durch Anregungen und zusätzliche Informationen von den Bürgern (Rationalisierungs- und Effektivierungsfunktion);

— Erweiterung des den Plänen zustimmenden Bevölkerungskreises (Legitimationsfunktion) und damit Erhöhung der bürgerschaftlichen Planerfüllungsbereitschaft (Integrations- und Effektivierungsfunktion);

— Intensivierung des Rechtsschutzes: Partizipation als Rechtsschutz nichtgerichtlicher Art (Rechtsschutzfunktion);

— Verstärkung der bürgerschaftlichen Kontrolle administrativen Handelns (Kontrollfunktion)²⁾.

INHALT

Einleitung

- I. Kurzübersicht über einige ausgewählte Partizipationsmodelle
 1. Planungs- und Sanierungsbeiräte
 2. Anwaltsplanung (advocacy planning)
 3. Gemeinwesenarbeit
 4. Bürgerforen
 5. Bürgerinitiativen
- II. Das Partizipationsmodell der Planungszelle
- III. Die Planungszelle vor dem Hintergrund der Partizipationsidee
- IV. Zu den politischen Kompetenzen der Planungszelle im freiheitlich-demokratischen Entscheidungssystem
 1. Planungszelle und verfassungsrechtliches Demokratieprinzip
 2. Auswirkungen auf die Position des einzelnen im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß
- V. Verwaltungs- und beteiligungspolitische Zweckmäßigkeitserwägungen zum Einsatz von Planungszellen
- VI. Planungszellen und städtebaurechtliche Partizipationsvorschriften

¹⁾ Aus der Fachliteratur der letzten Zeit vgl. zum Beispiel F. Hollihn, Partizipation und Demokratie. Bürgerbeteiligung am kommunalen Planungsprozeß?, Baden-Baden 1978; R. Hender, Die bürgerschaftliche Mitwirkung an der städtebaulichen Planung, Göttingen 1977; U. Battis, Partizipation im Städtebaurecht, Berlin 1976; H. Borghorst, Bürgerbeteiligung in der Kommunal- und Regionalplanung, Leverkusen 1976.

Für das Verständnis der aktuellen Diskussion über die Intensivierung der politischen Beteiligung ist es bedeutsam, zwischen der Öffentlichkeits- oder Populärpartizipation auf der einen Seite sowie der Betroffenenpartizipation

²⁾ Ausführlich zu diesem Funktionenkatalog R. Hender, a. a. O., S. 21—62.

tion auf der anderen Seite zu unterscheiden. Im zuerst genannten Fall geht es generell um eine engere Bindung der Hoheitsträger an den staatsbürgerschaftlichen Gesamtwillen, was durch eine stärkere Mitwirkung der allgemeinen Öffentlichkeit an der Ausübung hoheitlicher Gewalt erreicht werden soll. Im zweiten Fall handelt es sich darum, die von einer bestimmten hoheitlichen Maßnahme speziell betroffene Bevölkerungsgruppe in höherem Maße als bisher an dem jeweiligen politischen Entscheidungsprozeß zu beteiligen. Zwar können bei der Beantwortung der Frage, welche Personen als Betroffene anzusehen sind und welche ausschließlich zur Kategorie der Öffentlichkeit gehören, erhebliche Abgrenzungsprobleme auftreten. Unlösbar sind diese Probleme jedoch nicht, wenngleich es noch weiterer wissenschaftlicher Bemühungen um die Präzisierung des Betroffenenbegriffs bedarf. Für den hier behandelten Zusammenhang reicht es indessen aus, die Betroffenen als diejenigen Bürger zu definieren, die im Vergleich zu anderen von einer anstehenden politischen Entscheidung besonders nachhaltig in ihren persönlichen Lebensverhältnissen berührt werden. Die Öffentlichkeit besteht demgegenüber — soweit es um den städtebaulichen Bereich geht — im wesentlichen, wenn auch nicht ausschließlich aus der Gesamtbürgerschaft eines Ortes.

Im Rahmen der allgemeinen Partizipations- und Demokratisierungsdebatte kommt dem Teilbereich der städtebaulichen Planung insofern eine hervorgehobene Bedeutung zu, als dieser Bereich häufig den Ausgangspunkt

und Hauptbeispielfall für die aktuellen Beteiligungsbestrebungen bildet. Zudem hat die derzeit allenthalben vorgetragene Partizipationsforderung insoweit, als sie auf die Ausdehnung und Steigerung der bürgerschaftlichen Mitwirkung an der planerischen Gestaltung des örtlichen Raumes gerichtet ist, in der Öffentlichkeit offenbar eine besonders breite Resonanz gefunden. In hohem Maße kontrovers ist allerdings nach wie vor die Frage, in welcher organisatorischen Form, in welchem Umfang und mit welcher rechtlichen Wirkung die Beteiligung der Bürger am städtebaulichen Planungsgeschehen erfolgen soll.

Der Gesetzgeber hat zwar dem Partizipationspostulat sowohl im Rahmen des Städtebauförderungsgesetzes (StBauFG)³⁾ als auch im Zusammenhang mit der Novellierung des Bundesbaugesetzes (BBauG)⁴⁾ Rechnung getragen. Er hat sich hierbei jedoch nicht auf bestimmte organisationstechnische Einzelheiten festgelegt, sondern sich in der Hauptsache darauf beschränkt, eine gemeindliche Pflicht des Inhalts zu statuieren, die administrativen Planungsabsichten mit den Bürgern zu erörtern. Die städtebaurechtlichen Kodifikationen bieten daher den örtlichen Gebietskörperschaften einen relativ breiten Bewegungs- und Gestaltungsspielraum, der es ihnen erlaubt, auf dem Gebiet der Partizipation umfassend zu experimentieren. Den Gemeinden steht hier rechtlich die Möglichkeit offen, neue partizipatorische Verfahren zu entwickeln und unkonventionelle Ideen zu erproben.

I. Kurzübersicht über einige ausgewählte Partizipationsmodelle

Von den Modellen und Techniken der Bürgerbeteiligung, die im Zusammenhang mit der Suche nach organisatorischen Realisierungsmöglichkeiten der aktuellen Partizipationsforderung in der Fachliteratur ausführlich erörtert und in der Praxis bereits erprobt worden sind, seien die wichtigsten im folgenden kurz skizziert. Es handelt sich hierbei um die Planungs- und Sanierungsbeiräte, die Anwaltsplanung (advocacy planning), die Gemeinwesenarbeit, die Bürgerforen sowie die Bürgerinitiativen. Zu beachten ist, daß sich alle diese Partizipationseinrichtungen hinsichtlich der organisatorischen Einzelheiten jeweils vielfältig variieren lassen.

1. Planungs- und Sanierungsbeiräte

Ein in der Praxis derzeit sehr häufig angewandtes Partizipationsmodell ist das der Planungs- und Sanierungsbeiräte⁵⁾. Diesen Gremien obliegt es, die kommunale Verwaltung, bei der sie eingerichtet werden, in Angele-

³⁾ § 1 Abs. 4 Satz 4, § 4 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2, § 8 Abs. 2, § 9 StBauFG.

⁴⁾ Durch das am 1. 1. 1977 in Kraft getretene Gesetz zur Änderung des Bundesbaugesetzes vom 18. 8. 1976 (BGBl. I S. 2221) sind dem BBauG die Partizipationsvorschriften des § 2 a Abs. 1 bis 5 sowie des § 13 a neu eingefügt worden (§ 2 a Abs. 6 entspricht inhaltlich — bis auf die hinzugekommene Masseneingabeklausel — dem früheren § 2 Abs. 6).

genheiten der städtebaulichen Planung zu beraten, ihr Empfehlungen zu erteilen und Anregungen zu geben. Die Beiräte können einmal als ein Vertretungsorgan der örtlichen Gesamtbürgerschaft und zum anderen als ein Vertretungsorgan der Betroffenen ausgestaltet werden; sie lassen sich infolgedessen sowohl als ein Instrument der Öffentlichkeitspartizipation wie auch der Betroffenenpartizipation einsetzen. In der sozialen Wirklichkeit dürften indessen die Mischformen am häufigsten vorkommen.

Ein Planungs- oder Sanierungsbeirat, der sich ausschließlich aus Sachverständigen zusammensetzt, kann nicht als ein Instrument bürgerschaftlicher Mitwirkung an der städtebaulichen Planung angesehen werden. Denn bei Gremien dieser Art geht es nicht um die Teilnahme der Bürger an der räumlich-baulichen Gestaltung des Ortes, sondern um die Inanspruchnahme von Expertenwissen durch die gemeindlichen Planungsinstanzen.

2. Anwaltsplanung (advocacy planning)

Diese maßgeblich von dem Amerikaner Paul Davidoff⁶⁾ entwickelte Technik der Partizipation, die in der deutschen Fachliteratur bereits des öfteren behandelt worden ist⁷⁾, sieht — grob charakterisiert — vor, daß die verschiedenen bürgerschaftlichen Interessengruppen jeweils aus ihrer sozialen und politischen Perspektive Planungskonzeptionen erarbeiten, der Verwaltung und der Öffentlichkeit vorlegen und ihnen gegenüber vertreten. Bevölkerungskreise, die aufgrund sozialer Unterprivilegierung nicht in der Lage sind, ein eigenes planerisches Konzept zu entwerfen und zu vertreten, erhalten einen Planungsanwalt, der diese Aufgabe übernimmt.

⁵⁾ Zum Partizipationsmodell der Planungs- und Sanierungsbeiräte vgl. des näheren R. Hendler, a. a. O., S. 117—124.

⁶⁾ P. Davidoff, Anwaltsplanungsprinzip und Pluralismus in der Planung, in: L. Lauritzen (Hrsg.), Mehr Demokratie im Städtebau, Hannover 1972, S. 149 ff.

⁷⁾ Siehe etwa B. Pieroth, Verfassungsfragen der Anwaltsplanung, in: Die Öffentliche Verwaltung 1977, S. 659 ff.; U. Langenbach/C. Widmaier, Anwaltsplanung und Partizipation, in: F. Ortmann (Hrsg.), Sozialplanung für wen?, Neuwied und Darmstadt 1976, S. 161 ff.; U. Herlyn/J. Krämer/W. Tessin/G. Wendt, Sozialplanung und Stadterneuerung, Stuttgart 1976, S. 119 ff. Zu Praxisfällen der Anwaltsplanung in der Bundesrepublik vgl. J. Brech/R. Greiff — Institut Wohnen und Umwelt (Hrsg.), Bürgerbeteiligung mit Experten. Berichte und Analysen zur Anwaltsplanung, Weinheim und Basel 1978.

Nachdem die Vor- und Nachteile der verschiedenen Gruppenvorschläge in einem öffentlichen Diskussionsprozeß, an dem auch die Verwaltung teilgenommen hat, ausführlich erörtert worden sind, ist das Konzept auszuwählen, das verwirklicht werden soll. Die kommunalverfassungsrechtlichen Verhältnisse in der Bundesrepublik legen es nahe, die Bestimmung des letztlich zu verwirklichenden Plans der örtlichen Vertretungskörperschaft vorzubehalten. Das Grundgesetz ließe aber beispielsweise auch eine diesbezügliche Abstimmung unter der gemeindlichen Gesamtbürgerschaft zu.

Das Anwaltsplanungsmodell ermöglicht es, die Vorstellungen, Wünsche und Bedürfnisse derjenigen Bevölkerungsschichten zur Geltung zu bringen, die ihre Belange nicht selbstständig artikulieren und vertreten können. Darin liegt der besondere Vorteil dieses Modells. Sein Nachteil besteht vor allem in der Gefahr, daß der Planungsanwalt aufgrund seines überlegenen Sachverstandes seine „Klienten“ einschüchtert, bevormundet oder gar manipuliert. Dagegen dürfte es ein ohne weiteres lösbares organisationsrechtliches Problem sein, die Unabhängigkeit des Planungsanwalts von der örtlichen Verwaltung auch in dem Fall sicherzustellen, in dem er von der Gemeinde sein Gehalt bezieht.

3. Gemeinwesenarbeit

Die Gemeinwesenarbeit kann als eine besondere Methode der aus der früheren Armenfürsorge hervorgegangenen Sozialarbeit angesehen werden. Sie wird von Gemeinwesenarbeitern wahrgenommen, deren Aufgabe insbesondere darin besteht, ökonomisch und politisch schwachen Bevölkerungsgruppen bei der Artikulation und Durchsetzung ihrer Belange zu helfen. Vom traditionellen Sozialarbeiter unterscheidet sich der Gemeinwesenarbeiter vor allem dadurch, daß er sich nicht mit den Problemen von Einzelpersonen, sondern von sozialen Gruppen befaßt.

Die Gemeinwesenarbeit ist zwar kein Instrument speziell zur Intensivierung der bürgerschaftlichen Mitwirkung an der städtebaulichen Planung. Gleichwohl läßt sie sich auch hierfür mit Erfolg einsetzen⁸⁾. In diesem Fall kommt dem Gemeinwesenarbeiter die Aufgabe zu, der planenden Verwaltung die Vorstellung

⁸⁾ Zur Gemeinwesenarbeit als Partizipationsmodell vgl. R. Hendler, a. a. O., S. 128 f. mit weiteren Literaturhinweisen.

gen, Wünsche und Forderungen der von ihm vertretenen Personen vorzutragen und sich dafür einzusetzen, daß sie berücksichtigt werden. Umgekehrt obliegt es ihm, die Gruppe, für die er tätig ist, über die administrativen Planungsabsichten, deren Auswirkungen und Nebenfolgen zu unterrichten. Zu seinem Aufgabenkreis gehört ferner, „seine“ Gruppe gegebenenfalls bei dem Versuch zu unterstützen, sich — etwa in Gestalt einer Bürgerinitiative — zu organisieren, um die eigenen Belange wirksamer zur Geltung bringen zu können.

Da das Modell der Gemeinwesenarbeit mit dem Anwaltsplanungsmodell große Ähnlichkeit aufweist, teilt es auch weitgehend dessen Vor- und Nachteile.

4. Bürgerforen

Für das hier zu behandelnde Partizipationsmodell gibt es eine Art Prototyp: das — so der satzungsgemäße Name — „Münchner Diskussionsforum für Entwicklungsfragen (Münchener Forum) e. V.“. Dieser rechtsfähige Verein, der Ende der sechziger Jahre unter beträchtlicher Mithilfe der Stadt München, welche auch die Vereinsmitgliedschaft besitzt, gegründet wurde, ist unter der Kurzbezeichnung „Münchner Forum“ weit über die Grenzen der bayerischen Landeshauptstadt hinaus bekannt geworden. Er ist bereits mehrfach Gegenstand von Erörterungen in der Partizipationsliteratur gewesen⁹⁾. Zu seinen Mitgliedern gehören sowohl natürliche wie juristische Personen und nichtrechtsfähige Institutionen. Seine Aufgabe besteht insbesondere darin, zum einen die bürgerschaftliche Einflußnahme auf die administrative Planung generell zu verstärken und zum anderen speziell die Planungsbetroffenen bei dem Bemühen zu unterstützen, ihre Belange gegenüber der Verwaltung wirksam zur Geltung zu bringen.

Das Forum kann seine Aufgaben naturgemäß nur dann sachgerecht erfüllen, wenn es von der örtlichen Planungsverwaltung unabhängig ist. Ob hier indessen eine „echte“ Unabhängigkeit gegeben ist, die auch ernsthafte Konfliktsituationen zu überdauern vermag, muß allerdings bei realistischer Betrachtung

⁹⁾ Siehe unter anderem H.-G. Naumann, Partizipationsversuch Münchner Forum, in: L. Lauritzen (Hrsg.), a. a. O., S. 221 ff.; H. Pflaumer, Öffentlichkeit und Verwaltung in München, ebd., S. 225 ff.; P. Hoffmann/N. Patellis, Demokratie als Nebenprodukt, München 1971, passim, insbes. S. 54 ff.; F. Hollihn, a. a. O., S. 153 f.

der Dinge angezweifelt werden. Die Zweifel gründen sich dabei einmal auf die enge organisatorische Verbindung zwischen dem Forum und der Stadt München; zum anderen ist hier die kräftige finanzielle Unterstützung durch die bayerische Landeshauptstadt zu beachten, ohne die das Forum kaum existenzfähig wäre. Die Schwierigkeit besteht in diesem Zusammenhang jedoch vor allem darin, daß das Forum jener die eigene Unabhängigkeit ständig gefährdenden Nähe zur örtlichen Planungsverwaltung letztlich nicht wirksam auszuweichen vermag. Denn es ist, wenn es einen nennenswerten Beitrag zu einer möglichst breiten Partizipation am städtebaulichen Planungsprozeß leisten will, sowohl auf eine enge Zusammenarbeit mit den planenden Verwaltungsinstanzen als auch auf wirtschaftliche Zuwendungen aus städtischen Mitteln in hohem Maße angewiesen.

5. Bürgerinitiativen

Die Entstehung von Bürgerinitiativen¹⁰⁾ gehört seit einiger Zeit zu den üblichen Begleiterscheinungen auch von städtebaulichen Planungsprozessen. Für die kommunale Verwaltung gilt es, diesen Umstand für die Intensivierung der bürgerschaftlichen Mitwirkung an der baulich-strukturellen Gestaltung des örtlichen Raumes zu nutzen. Dies kann insbesondere durch eine möglichst enge Kooperation zwischen den gemeindlichen Planungsinstanzen und den Bürgerinitiativen geschehen: Den Gruppen wären vor allem lückenlose Informationen zur Verfügung zu stellen; die anstehenden Planungsfragen wären mit ihnen intensiv zu erörtern. Die administrative Förderung und Unterstützung der Bürgerinitiativen, und zwar gegebenenfalls auch durch Hilfen wirtschaftlicher Art, würde dazu beitragen, daß die hier behandelte Partizipationstechnik der Kooperation zwischen der Planungsverwaltung und den ad hoc gebildeten Aktionsgruppen in größerem Umfang und mit besseren Ergebnissen als bisher eingesetzt werden könnte.

¹⁰⁾ Die Literatur zu den Bürgerinitiativen ist mittlerweile unübersehbar geworden. Grundlegend P. C. Mayer-Tasch, Die Bürgerinitiativbewegung, Hamburg 1976. Eine Reihe instruktiver Aufsätze enthält der unlängst erschienene Sammelband von B. Guggenberger/U. Kempf (Hrsg.), Bürgerinitiativen und repräsentatives System, Opladen 1978. Siehe im weiteren auch G. F. Schuppert, Bürgerinitiativen als Bürgerbeteiligung an staatlichen Entscheidungen. Verfassungstheoretische Aspekte politischer Beteiligung, Archiv d. öff. Rechts, Bd. 102 (1977), S. 369 ff.

II. Das Partizipationsmodell der Planungszelle

Ein weiteres Modell, das wegen seines unorthodoxen, ja spektakulären Charakters auffällt und schon aus diesem Grund künftig mit erhöhter Aufmerksamkeit rechnen darf, ist von dem Wuppertaler Soziologen Peter C. Dienel entwickelt und unlängst in einer monographischen Abhandlung detailliert dargestellt worden¹¹⁾. Es handelt sich um das Modell der Planungszelle.

Als staatsrechtlicher und verfassungspolitischer Ausgangspunkt Dienels hinsichtlich der Bemühungen um die Planungszelle erweist sich dabei die von ihm vertretene These, wonach „das Dilemma der Demokratie ... am besten als Aufforderung zu begreifen (ist), die Verfahren zur Produktion von Entscheidungen weiterzuentwickeln“¹²⁾. Diese These verdient volle Zustimmung. Sie kann generell als Arbeitsgrundlage der gegenwärtigen Bestrebungen um die Verbesserung bestehender oder die Entwicklung neuer Partizipations-techniken gelten.

Angesichts der Schwierigkeiten, denen sich die Demokratieverwirklichung aufgrund der zunehmenden Komplexität der Lebensverhältnisse in den modernen Industrienationen ausgesetzt sieht, stellt sich überdies heute mehr denn je die Aufgabe, im Rahmen der Bemühungen, dem demokratischen Ideal möglichst nahe zu kommen, über das Herkömmliche hinauszudenken und auch das völlig Neue in die Überlegungen einzubeziehen. Ob und gegebenenfalls in welchem Maße das Planungszellen-Modell eine wegweisende Weiterentwicklung der politischen Willensbildungs- und Entscheidungsverfahren darstellt, läßt sich lediglich auf der Grundlage einer näheren kritischen Untersuchung zuverlässig beurteilen.

¹¹⁾ P. C. Dienel, Die Planungszelle. Der Bürger plant seine Umwelt. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie, Opladen 1978. Der Autor hat das von ihm entworfene Modell bereits in früheren Publikationen kurz vorgestellt. Siehe etwa P. C. Dienel, Zum Schlüsselproblem ‚Legitimation‘. Ein praktiziertes Modell, in: H. Matthöfer (Hrsg.), Bürgerbeteiligung und Bürgerinitiativen, Villingen-Schwenningen 1977, S. 436 ff.; ders., Das Problem der Bürgerbeteiligung an Landesplanung und Raumordnung, Raumforschung u. Raumordnung 1974, S. 7 ff. (15 f.); ders., Wie können Bürger an Planungsprozessen beteiligt werden? Planwahl und Planungszelle als Beteiligungsverfahren, Der Bürger im Staat 1971, S. 151 ff.

¹²⁾ P. C. Dienel, Die Planungszelle, a. a. O., S. 27.

Mit Hilfe der Planungszellen, die Dienel bisweilen als „Bürgerinitiativen der dritten Generation“ apostrophiert¹³⁾, soll generell eine stärkere Beteiligung der Bürger am politischen Geschehen ermöglicht werden. Das Modell ist mithin nicht auf den Einsatz im Bereich der städtebaulichen Planung beschränkt; es ist jedoch nach Dienel insbesondere auch für diesen Bereich vorgesehen und geeignet¹⁴⁾. Im folgenden soll des näheren der Frage nachgegangen werden, was das Partizipationsinstrument der Planungszelle speziell im Hinblick auf die bürgerschaftliche Mitwirkung an der städtebaulichen Planung zu leisten vermag.

Bei der Planungszelle handelt es sich nach der Definition von Dienel um eine „Gruppe von 25 im Zufallsverfahren ausgewählten, auf drei Wochen freigestellten und von der öffentlichen Hand vergüteten Laienplanern, die gemeinsam mit zwei Angehörigen der betreffenden Fachressorts und angeleitet von zwei Prozeßbegleitern Lösungen vorgegebener, in der zur Verfügung stehenden Zeit bewältigbarer Bewertungs-, Kontroll- oder Planungsprobleme erarbeiten“¹⁵⁾.

Auffällig an der Planungszelle ist hiernach, daß ihre Mitglieder nicht gewählt, berufen oder delegiert, sondern im Zufallsverfahren bestimmt werden. Dies hat einmal den Vorteil, daß der einzelne im Rahmen seiner Mitarbeit kaum auf Wähler-, Partei- oder Verbandsinteressen Rücksicht zu nehmen braucht; denn seine — ohnehin auf drei Wochen befristete — Teilnahme an der Planungszelle ist von der Unterstützung durch diese Instanzen völlig unabhängig. Er kann daher weitgehend seine originäre Auffassung vertreten. Ein weiterer Vorteil des Zufallsverfahrens besteht darin, daß alle Bürger die gleiche Chance besitzen, in einer Planungszelle mitarbeiten zu können. Niemand braucht vorher besondere Qualifikationen zu erwerben oder sich zu profilieren, wie es der Fall wäre, wenn der Mitarbeit eine Wahl, eine Berufung oder eine Delegation vorgeschaltet wäre. Sofern der einzelne Hemmungen hat, an einer

¹³⁾ P. C. Dienel, Die Planungszelle, a. a. O., S. 174, 248.

¹⁴⁾ Ebd., S. 137, 144.

¹⁵⁾ Ebd., S. 74.

¹⁶⁾ Vgl. dazu etwa die Vorschläge von P. C. Dienel, Die Planungszelle, a. a. O., S. 79 f.

Planungszelle teilzunehmen, was insbesondere bei Unterschichtenangehörigen denkbar ist, kann man gezielte Partizipationshilfe leisten, d. h. sich in individuellen Gesprächen um die Stärkung seines Selbstbewußtseins bemühen. Das Modell der Planungszelle ist mithin in besonderem Maße geeignet, speziell diejenigen in das öffentliche Geschehen einzubeziehen, die nicht zum sozialaktiven Teil der Bevölkerung gehören und daher vergleichsweise geringe Chancen haben, daß ihre Vorstellungen und Interessen im politischen Prozeß berücksichtigt werden.

Von konstitutiver Bedeutung für das von Dienel vorgeschlagene Partizipationsmodell ist im weiteren, daß die Laienplaner für die Dauer ihrer Mitarbeit in der Planungszelle von ihren täglichen Pflichten im Beruf oder privaten Haushalt entbunden werden. Die Mitwirkung in einer Planungszelle ist keine Feierabendbeschäftigung, sondern entspricht in ihren Anforderungen an den einzelnen einem gewöhnlichen Arbeitsalltag. Die Bewältigung derjenigen Probleme, die mit einer vorübergehenden Freistellung des Laienplaners von seinen Pflichten im Beruf oder privaten Haushalt verbunden sind, wird besondere organisatorische Maßnahmen erfordern, die zum Teil neue rechtliche Regelungen voraussetzen¹⁶⁾. Daß sich indessen diese Probleme im großen und ganzen zufriedenstellend lösen lassen, wird man auch dann annehmen dürfen, wenn man dem von Dienel in diesem Zusammenhang angesprochenen Gedanken einer rechtlichen Verpflichtung zur Teilnahme an

Planungszellen („Planpflicht“)¹⁷⁾ keine Sympathien entgegenzubringen vermag.

Da die Beanspruchung durch die Mitwirkung in einer Planungszelle der eines gewöhnlichen Arbeitsalltags gleicht, ist es konsequent, wenn Dienel fordert, daß die Laienplannertätigkeit finanziell vergütet wird. Hierbei wird von dem Grundsatz auszugehen sein, daß dem einzelnen durch seine Mitarbeit keine wesentlichen wirtschaftlichen Einbußen entstehen.

Die Teilnehmer der Planungszelle werden im Rahmen ihrer Tätigkeit einmal unterstützt durch die für die organisatorischen und gruppenpädagogischen Fragen verantwortlichen Prozeßbegleiter. Im weiteren werden Sachverständige hinzugezogen, die für die rein fachliche Hilfeleistung in bezug auf das behandelte Sachproblem zur Verfügung stehen. Daß mit der Einschaltung derartiger Experten für die Laienplanergruppe die Gefahr der Bevormundung oder gar der Manipulation entsteht, ist in der Literatur bereits kritisch vermerkt worden¹⁸⁾. Die Planungszelle kann jedoch der Unterstützung durch Prozeßbegleiter und Sachverständige nicht entraten. Es sind hier bestimmte Ansprüche an die Haltung, das Verantwortungsbewußtsein und die Integrität dieser Personen zu stellen, ähnlich wie bei den Planungsanwälten im Modell der Anwaltsplanung. Die den Planungszellen beigeordneten Fachleute müssen — wie Bank¹⁹⁾ formuliert — „an Herrschaft durch Information gehindert und auf Dienen durch Wissen verpflichtet werden“²⁰⁾.

III. Die Planungszelle vor dem Hintergrund der Partizipationsidee

Das aktuelle Partizipationspostulat zeichnet sich insbesondere dadurch aus, daß die geforderte Bürgerbeteiligung auf breiter Basis erstrebt wird. Soweit es auf den Bereich der städtebaulichen Planung gerichtet ist, intendiert es die Mitwirkung möglichst aller Bürger aus dem jeweils in Betracht kommenden Bevölkerungskreis (Stadtöffentlichkeit oder Betroffene) an der planerischen Gestaltung des örtlichen Raumes. Ein Vorzug der Planungszelle besteht darin, daß sie sowohl im Rahmen der Öffentlichkeits- oder Populärpartizipation als auch im Rahmen der Betroffenenpartizipation eingesetzt werden kann. Im

zuerst genannten Fall werden die Teilnehmer im Zufallsverfahren aus der Gesamtbürger-

¹⁷⁾ Vgl. ebd., S. 80, 228—231. Dienel sieht hier vor allem in der Schulpflicht eine Parallele.

¹⁸⁾ M. J. Buse/W. Nelles, Formen und Bedingungen der Partizipation im politisch/administrativen Bereich, in: U. v. Alemann (Hrsg.), Partizipation—Demokratisierung—Mitbestimmung, Opladen 1975, S. 41 ff. (103).

¹⁹⁾ H.-P. Bank, Sozialdemokratie und Kritischer Rationalismus — Bemerkungen zu kritisch-rationaler Diskussion in der SPD, in: G. Lührs u. a. (Hrsg.), Kritischer Rationalismus und Sozialdemokratie II, Berlin und Bonn 1976, S. 291 ff. (328, Fn. 79).

²⁰⁾ Siehe zu dem behandelten Problembereich auch die Ausführungen von P. C. Dienel, Die Planungszelle, a. a. O., S. 100 ff.

schaft ausgewählt, im zweiten Fall aus dem Kreis der zuvor ausgegrenzten Betroffenen.

Dienel setzt hier allerdings die Akzente wesentlich anders. Er betont, daß „die Planungszelle ... bei ihrem Zustandekommen ohne die Kategorie der unmittelbaren Betroffenheit aus(kommt)“²¹⁾. Nach seinem Modellentwurf sollen die Betroffenen als „Vertreter massiver Sonderinteressen“ lediglich das Recht erhalten, vor der Planungszelle „eingehend gehört“ zu werden. „Sie nehmen an der Arbeit der Gruppe nicht dauernd teil und sie sind auch nicht befugt, die erforderlichen Bewertungen mitzuvollziehen.“ Die Betroffenen sind „innerhalb der Planungszelle nur befristet, z. B. in der Form des Hearings, zugelassen“²²⁾. Diese rigide Beschränkung der Betroffenenrechte ist jedoch nicht durch die Konstruktion des Planungszellenmodells zwingend vorgegeben. Sie erklärt sich daraus, daß Dienel der Betroffenenpartizipation generell besonders reserviert gegenübersteht. Er befürchtet hier eine Zurückdrängung des „Gemeininteresses“ durch „Sonderinteressen“ und sieht die gesamtgesellschaftliche Rationalität politischer Maßnahmen gefährdet.

Ohne die Argumente von Dienel geringzuachten, ist jedoch hervorzuheben, daß ein wesentliches Anliegen der aktuellen Partizipationsbestrebungen von Anfang an darin bestanden hat, die Mitwirkung der Betroffenen im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß zu stärken. Das derzeit alenthalben vorgetragene Partizipationspostulat nährt sich vor allem auch aus dem Unmut, der darüber entstanden ist, daß die öffentliche Verwaltung in zunehmendem Maße Entscheidungen mit zum Teil schwerwiegenden Folgewirkungen für die persönlichen Lebensumstände einzelner Bürger getroffen hat, ohne diese Bürger vorher angemessen zu unterrichten oder gar zu konsultieren. Erst im Zuge der gegenwärtigen Partizipations- und Demokratisierungsdiskussion haben die administrativen Hoheitsträger begonnen, sich umzustellen, wobei der Umstellungsprozeß durch entsprechende Maßnahmen des Gesetzgebers²³⁾ beschleunigt worden ist.

Bei der organisationstechnischen Realisierung einer stärkeren Betroffenenbeteiligung ist freilich zu vermeiden, daß der politische Pro-

zeß jeweils von Minderheiten beherrscht wird und das demokratische Mehrheitsprinzip seine Geltungskraft einbüßt. Die Verwirklichung der Idee der Betroffenenpartizipation läuft damit auf die Institutionalisierung eines abgestuften Mitwirkungssystems hinaus. Dabei werden sich die Abstufungen danach zu richten haben, von welchem sachlichen Gewicht ein politisches Problem für die Allgemeinheit ist und inwieweit bei der Lösung des jeweiligen Problems die persönlichen Lebensverhältnisse von Einzelpersonen tangiert sind. Es gilt der Grundsatz, daß die Mitwirkungsrechte der Betroffenen um so stärker zu begrenzen sind, je größer die Bedeutung einer öffentlichen Angelegenheit für die Allgemeinheit ist. Oder umgekehrt ausgedrückt: Je geringer die Bedeutung einer öffentlichen Angelegenheit für die Allgemeinheit ist, um so umfangreicher und weitgehender dürfen die Mitwirkungsrechte der Betroffenen sein. Dies bedeutet etwa, daß die Betroffenenpartizipation bei der Entscheidung über die inhaltliche Konzeption einer wichtigen städtebaulichen Planungsmaßnahme, etwa einer Innenstadtsanierung, relativ gering zu halten ist. Dagegen könnten nach den hier dargelegten Grundsätzen den Betroffenen in bestimmten, eng abzugrenzenden planerischen Detailfragen durchaus substantielle (Mit-)Entscheidungsrechte gewährt werden.

Betrachtet man das von Dienel entworfene Modell der Planungszelle unter dem Gesichtspunkt der Öffentlichkeits- oder Populärpartizipation des näheren, so fällt folgendes auf: Wenn — wie es der Idee der Öffentlichkeitspartizipation entspräche — **alle** Bürger einer Stadt in Planungszellen an kommunalpolitischen Aufgaben mitwirkten, dann müßten, zumal in Großstädten, Tausende von Planungszellen eingerichtet werden. Es ergäbe sich, bundesweit gesehen, ein gigantisches Partizipationsunternehmen, das wegen seines organisatorischen und wirtschaftlichen Aufwands die Grenzen des Vertretbaren übersteigen dürfte. Dienel kalkuliert im Stadium eines „vorläufigen Endausbaus“ seines Modells in der Bundesrepublik 144 000 Planungszellen pro Jahr ein, wobei der finanzielle Aufwand nach seiner Schätzung annähernd sechs Mrd. DM beträgt²⁴⁾.

Setzt man das von Dienel offerierte Partizipationsinstrument auf dem Sektor der städtebaulichen Planung in der Weise ein, wie es

²¹⁾ P. C. Dienel, Die Planungszelle, a. a. O., S. 94 (Zitat) u. 165.

²²⁾ Ebd., S. 193 f.

²³⁾ Beispiele enthalten die Anm. 3 und 4.

²⁴⁾ P. C. Dienel, Die Planungszelle, a. a. O., S. 147.

die Idee der Populartizipation verlangt, so dürfte das jährliche Kontingent an Planungszellen alsbald weitgehend, wenn nicht völlig erschöpft sein. Andere politische Probleme als solche städtebaulicher Art könnten allenfalls sporadisch behandelt werden. Dies aber widerspricht dem Modell der Planungszelle insofern, als es darauf angelegt ist, daß Themen aus möglichst vielen verschiedenen Sachbereichen aufgegriffen werden. Ein besonderer Vorteil besteht gerade darin, daß es sich hier nicht um ein bereichsspezifisches Partizipationsmodell handelt, sondern daß vielfältige Verwendungsmöglichkeiten gegeben sind. Planungszellen lassen sich im Bereich des Städtebaus ebenso einsetzen wie in denen des Bildungswesens, der Sozialpolitik, des Gesundheitswesens etc. Will man diesen Vorteil der vielfältigen Verwendbarkeit nicht ungenutzt lassen, so bleibt für den Sektor des Städtebaus nur eine relativ eng begrenzte Anzahl von Planungszellen übrig, was im weiteren bedeutet, daß nur wenigen Bürgern die Möglichkeit eingeräumt werden kann, über Planungszellen an der planerischen Gestaltung des örtlichen Raumes mitzuwirken. Hinsichtlich der Populartizipation im Bereich der städtebaulichen Planung wird das Modell der Planungszelle mithin einem der wichtigsten Anliegen der Partizipationsidee insofern nicht gerecht, als es nicht sicherzustellen vermag, daß die Beteiligung auf breiter bürgerschaftlicher Basis erfolgt²⁵⁾.

Das soeben skizzierte Bild stellt sich etwas günstiger dar, soweit es um die Partizipation von **Betroffenen** geht, da es sich hierbei um eine wesentlich kleinere Personengruppe handelt. Doch selbst wenn man davon ausgeht, daß der Kreis der Betroffenen, etwa bei Stadt-sanierungen, von der Größenordnung her weitgehend überschaubar ist, dürfte es Schwierigkeiten bereiten, sämtliche Sanierungsbetroffenen in Planungszellen zu beteiligen. Das Modell der Planungszelle wächst hiernach sogar dann, wenn es lediglich als Instrument der Betroffenenpartizipation verwandt wird, rasch in Dimensionen hinein, die in der Praxis nur mit höchsten Anstrengungen zu bewältigen sind.

²⁵⁾ Vgl. dazu auch die kritische Bemerkung von F. Hollihn, a. a. O., S. 142: „Nicht von der Hand zu weisen ist der Vorwurf, daß, wenn Planungszellen nicht massenweise angeboten werden können, dieses Verfahren nur einen verschwindend kleinen Teil der Bevölkerung zur Auseinandersetzung mit den sie betreffenden Planungsfragen anregen kann.“

Zwar läßt sich die Zahl der an Planungszellen teilnehmenden Personen dadurch verringern, daß nicht jeweils alle in Betracht kommenden Bürger (Stadtöffentlichkeit oder Betroffene) in dieses Partizipationsverfahren eingeschaltet werden. Der Planungszelle wird dann so etwas wie eine Repräsentativfunktion zugeordnet. Sie artikuliert nicht nur ihren eigenen Willen, sondern der Idee nach in mehr oder weniger großem Umfang auch den der übrigen Bürger, ähnlich wie bei einem Parlament, das als handelndes Organ der Gesamtbürgerschaft gedacht werden kann. Zufallsbedingte Einseitigkeiten lassen sich dadurch reduzieren, daß für eine Sachfrage jeweils mehrere Planungszellen eingerichtet werden. Man kann die genannte Repräsentativfunktion verstärken, indem man bei der Auswahl der Teilnehmer ein modifiziertes Zufallsverfahren anwendet, etwa ein System, das man mit der Formel „Setzen und Lösen“ umreißen könnte. Denkbar wäre in diesem Zusammenhang, vorher bestimmte Personengruppen auszugrenzen (etwa nach Beruf, Bildung, Alter, Geschlecht, Einkommen etc.), aus denen dann nach dem Zufallsprinzip die Teilnehmer ausgewählt werden. Hierdurch erhielte die personelle Zusammensetzung der Planungszelle stärkere Akzente der Repräsentativität.

Daß es sachlich von Nutzen sein kann, in einem städtebaulichen Planungsfall eine nach Gesichtspunkten der Repräsentativität zusammengesetzte Planungszelle (oder auch mehrere) einzusetzen, soll hier keineswegs in Zweifel gezogen werden²⁶⁾. Einzuwenden ist allerdings, daß derartige Veranstaltungen nach den Maßstäben der Partizipationsidee nur von begrenztem Wert sind. Denn diese Idee besitzt eine ausgeprägte emanzipatorische Dimension insofern, als sie vor allem auch auf die aktive individuelle Selbstverwirklichung und Persönlichkeitsentfaltung gerichtet ist. Dabei kommt es darauf an, gerade jene Möglichkeiten des einzelnen auszubauen und zu erweitern, welche es ihm erlauben, *tätig* an der Regelung der öffentlichen Angelegenheiten mitzuwirken. Beim Modell der Planungszelle ist indessen eine tätige Mitwirkung nur demjenigen möglich, der vom Zufall als Teilnehmer ausgewählt worden ist. Alle anderen haben bezüglich der Planungszelle — hier zeigt sich die Kehrseite des Zufallsprinzips — auch nicht die geringste Mitwirkungsmög-

²⁶⁾ Vgl. dazu auch die Ausführungen im Abschnitt V.

lichkeit. Sie können im Gegensatz zu ihren Einwirkungsbefugnissen auf die gewählten Vertretungskörperschaften nicht einmal die personelle Zusammensetzung beeinflussen. Erst recht entfällt jede Möglichkeit, diese Zusammensetzung zu ändern, wenn sie mit den Arbeitsergebnissen nicht einverstanden sein sollten. Es ergibt sich daher folgende Sach-

konstellation: Während der eine das ihm vom Zufall zugeteilte Privileg genießt, als Laienplaner an der Regelung einer konkreten öffentlichen Angelegenheit mitwirken zu können, ist der andere, was die Planungszelle(n) zu der betreffenden politischen Sachfrage angeht, reiner Zuschauer, ohnmächtiger Zaungast.

IV. Zu den politischen Kompetenzen der Planungszellen im freiheitlich-demokratischen Entscheidungssystem

Nach der Konzeption von Dienel soll das Modell der Planungszelle zunächst lediglich im Rahmen der *Entscheidungsvorbereitung* eingesetzt werden. Hiernach wäre die Planungszelle auf eine reine Gutachter- oder Beraterrolle beschränkt. Eigene (Mit-)Entscheidungsrechte stünden ihr nicht zu. Die Befugnis, eine Sache abschließend zu regeln, verbliebe nach wie vor in vollem Umfang den in der geltenden Rechtsordnung dafür vorgesehenen Instanzen.

Dienel schließt es jedoch für die Zukunft nicht aus, daß der Planungszelle das Recht eingeräumt wird, in öffentlichen Angelegenheiten nicht nur als Berater oder Gutachter, sondern auch als formell (Mit-)Entscheider tätig zu sein. Denn die Planungszelle — so argumentiert er — sei im Prinzip auch in anderen Funktionen als zur bloßen Entscheidungsvorbereitung einsetzbar. Infolgedessen könne es durchaus „zur Übertragung begrenzter Zuständigkeiten bei Bewertungs-, Planungs- oder Kontrollfragen an Laienplanergruppen“ kommen. Die Frage, ob eine derartige Übertragung als erstrebenswert oder zweckmäßig angesehen werden kann, wird von Dienel nicht des näheren erörtert. Er verweist in diesem Zusammenhang vornehmlich auf die „Eigendynamik der mit dem Modell eingeleiteten Entwicklung“²⁷⁾.

Mit der Frage, ob und gegebenenfalls inwieweit Planungszellen die Befugnis erhalten sollten, öffentliche Angelegenheiten verbindlich zu regeln, sind indes die Grundlagen der politischen Willensbildung und Entscheidung in unserem Staatswesen angesprochen. Dabei kann es durchaus geschehen, daß die von Dienel erwähnte Eigendynamik außer Kon-

trolle gerät und massiv in die falsche Richtung drängt. Die Kritik am Partizipationsmodell der Planungszelle hebt die rechtliche Unverbindlichkeit der Arbeitsergebnisse bereits als Schwachstelle des Modells hervor. Es wird geltend gemacht, daß das Planungszellenkonzept an Wert gewinnt, wenn die Laienplanergruppen nicht auf die bloße Beratung und Begutachtung in politischen Sachfragen beschränkt bleiben²⁸⁾.

Unter diesen Voraussetzungen erscheint es bedenklich, die Frage der politischen Kompetenzen von Planungszellen gleichsam bis auf weiteres sich selbst zu überlassen. Das bestehende politische Entscheidungssystem stellt eine hochkomplizierte Konstruktion dar, deren Einzelelemente sorgfältig aufeinander abgestimmt sind und die infolgedessen auf Änderungen sehr sensibel reagiert. Zur Vermeidung von Fehlentwicklungen ist es daher unerlässlich, den Einbau von neuen Elementen planvoll zu gestalten und die vorgesehenen Neuerungen vor allem auch im Wege der gedanklichen Antizipation umfassend zu prüfen. Es kommt hierbei darauf an, etwaige disfunktionale Folgeerscheinungen oder unerwünschte Nebenwirkungen möglichst frühzeitig zu identifizieren. Diese sachlich nicht gerade unwichtigen Überlegungen dürften es sein, die dazu geführt haben, daß — wie Dienel in pointierter Formulierung feststellt — „die Juristen ... geradezu fasziniert“ sind von der Frage, ob „die Planungszelle mit eigenen Entscheidungskompetenzen ausgestattet ist oder ob sie lediglich zur Vorbereitung von Entscheidungen eingesetzt wird“²⁹⁾.

²⁷⁾ P. C. Dienel, Die Planungszelle, a. a. O., S. 130 f.

²⁸⁾ F. Hollihn, a. a. O., S. 143: „Nur wenn es gelingt, über die reine Beratung hinaus zu gelangen, wird der Vorwurf der Unverbindlichkeit abzuwenden sein.“

²⁹⁾ P. C. Dienel, Die Planungszelle, a. a. O., S. 129.

1. Planungszelle und verfassungsrechtliches Demokratieprinzip

Die bestehenden politischen Entscheidungskompetenzen sind im Rahmen der geltenden Rechtsordnung nach bestimmten Prinzipien verteilt und detailliert festgelegt worden. Eine Veränderung dieser Kompetenzen bedarf daher entsprechender rechtlicher Neuregelungen. Im folgenden soll des näheren untersucht werden, ob es nach den Bestimmungen des Grundgesetzes zulässig wäre, die Planungszellen mit Entscheidungsrechten, etwa in Fragen der städtebaulichen Planung, auszustatten.

Nach Art. 28 Abs. 1 Grundgesetz (GG) gilt das Demokratieprinzip auch für die kommunalen Gebietskörperschaften. Die Organisation eines freiheitlich-demokratischen Entscheidungssystems ist dadurch gekennzeichnet, daß jedem Bürger prinzipiell die gleichen Rechte zustehen, auf die öffentlichen Angelegenheiten Einfluß zu nehmen. Der Grundsatz der politischen Gleichheit gehört zu den wichtigsten Bestandteilen des grundgesetzlichen Demokratieprinzips³⁰⁾. Nach Dienel ist das bei der personellen Besetzung der Planungszellen anzuwendende „Verfahren der Zufallsauswahl ... geeignet, den Gleichheitsgrundsatz zu gewährleisten“³¹⁾. Dieser Auffassung kann indessen nicht beigegeben werden.

Bei den demokratischen Basiseinrichtungen, wie etwa dem allgemeinen Wahlakt oder dem — im Grundgesetz allerdings nur rudimentär ausgebildeten — Plebiszit³²⁾, wird das politische (Mit-)Entscheidungsrecht jeweils jedem einzelnen Bürger konkret eingeräumt. Es unterliegt allein der Disposition des Bürgers, ob er das Recht ausübt oder nicht.

³⁰⁾ Siehe unter anderem R. Herzog in: T. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Grundgesetz, Loseblattkommentar (Stand: 16 Lfg., Juni 1978), München, Art. 20 Gliederungsabschnitt I Rdnr. 17, Gliederungsabschnitt II Rdnrn. 6 ff.; K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, München 1977, S. 460 f.; G. Leibholz, Strukturprobleme der modernen Demokratie, 3. Aufl., Karlsruhe 1967, S. 135 ff., 147 ff.

³¹⁾ P. C. Dienel, Die Planungszelle, a. a. O., S. 95.

³²⁾ Vgl. dazu die Art. 29, 118 GG, die sich auf die Neugliederung des Bundesgebiets beziehen. In den Verfassungen der Bundesländer sind die plebiszitär-demokratischen Einrichtungen des Volksbegehrens und Volksentscheids teilweise wesentlich weiter ausgebaut worden. Siehe zum Beispiel Art. 71, 72 Abs. 1, 74, 75 Abs. 2 BayVerf., Art. 68 Ndrh.-Wf. Verf.

Dies ist bei dem Modell der Planungszelle anders. Hier wird der konkreten Einräumung des (Mit-)Entscheidungsrechts ein formelles Auswahlverfahren vorgeschaltet. Das Recht, in einer bestimmten öffentlichen Angelegenheit (gemeinsam mit anderen) zu entscheiden, erhält jeweils nur derjenige, der zu der vom Zufall ausgewählten Laienplanergruppe gehört. Dies führt dazu, daß nicht jedem Bürger die gleichen Befugnisse in bezug auf die Regelung politischer Fragen zustehen: Die hinsichtlich einer bestimmten öffentlichen Angelegenheit, etwa einer Flächennutzungsplanung, für eine Planungsstelle im Zufallsverfahren bestimmten Bürger haben größere Entscheidungsrechte als die übrigen. Darin liegt eine Verletzung des politischen Egalitätsprinzips³³⁾. Hieran ändert auch der Umstand nichts, daß die nicht berücksichtigten Bürger möglicherweise in einer anderen öffentlichen Angelegenheit, beispielsweise einer Stadtsanierung, aufgrund der Zufallsauswahl für die betreffende(n) Planungszelle(n) ihrerseits privilegierte Entscheidungsrechte eingeräumt bekommen. Denn die Intention des politischen Gleichheitsgrundsatzes geht dahin, daß alle Bürger im Hinblick auf alle öffentlichen Angelegenheiten prinzipiell die gleichen Entscheidungsrechte innehaben.

Der etwaige Einwand, auch die Mitglieder der parlamentarischen Körperschaften verfügten im Vergleich zu den übrigen Staatsbürgern über größere Entscheidungsrechte in politischen Fragen, geht in diesem Zusammenhang fehl. Denn die Entscheidungsprivilegien der Parlamentarier beruhen im Gegensatz zu denen der Planungszellenmitglieder auf einem politischen Mandat, das ihnen im Rahmen eines demokratischen Wahlakts übertragen worden ist. Dieses Mandat ist entziehbar, so daß der Parlamentarier politisch zur Rechenschaft gezogen werden kann. Die politische Verantwortlichkeit ist das Korrelat zu der erweiterten Entscheidungsbefugnis in den

³³⁾ Diese rechtliche Würdigung läßt sich nicht schematisch auf den Fall übertragen, daß speziell die Betroffenen im Vergleich zu den übrigen Bürgern privilegierte (Mit-)Entscheidungsrechte erhalten. Denn die Betroffenenpartizipation beruht auf den verfassungsrechtlichen Prinzipien des demokratischen Minderheitenschutzes sowie der rechtsstaatlichen Wahrung der Rechte und Interessen des einzelnen. Für die Entscheidungsprivilegien von Zufallsgruppen lassen sich derartig wichtige Verfassungsgrundsätze dagegen nicht anführen. Vgl. zu dem Problemkreis Betroffenenpartizipation/politisches Egalitätsprinzip auch R. Hendler, a. a. O., S. 145 f.

öffentlichen Angelegenheiten. Sofern dagegen den Planungszellenteilnehmern privilegierte Entscheidungsbefugnisse eingeräumt werden, gehen diese nicht auf ein konkretes politisches Mandat, sondern auf den Zufall zurück. An die Stelle des wahlbezogenen Mandatsprinzips rückt hier das Zufallsprinzip mit der Folge, daß Planungszellenteilnehmer nicht in wirkungsvoller Weise politisch zur Rechenschaft gezogen werden können. Dem entspricht es, daß Dienel die Verantwortlichkeit der Laienplaner rein schadensersatzrechtlich konzipiert. Er denkt in diesem Zusammenhang an eine Haftpflichtkonstruktion etwa in der Art, wie sie derzeit im Bereich des Straßenverkehrs existiert³⁴⁾. Eine Verpflichtung zum Ausgleich in Geld meßbarer Schäden ist jedoch etwas anderes als politische Verantwortlichkeit.

Zwar gibt es auch im Bereich von Regierung, Verwaltung und Justiz Personen, die aufgrund ihrer besonderen Entscheidungsbefugnisse in den öffentlichen Angelegenheiten einen erhöhten politischen Einfluß ausüben vermögen, ohne unmittelbar vom Bürger ein konkretes Mandat erhalten zu haben. Aber das politische Entscheidungssystem des Grundgesetzes beruht insoweit auf der Idee, daß insbesondere die Personen aus den Bereichen der öffentlichen Verwaltung und der Justiz lediglich im Einzelfall vollziehen, was von den Vertretungskörperschaften, also den unmittelbaren Mandatsträgern, generell vorentschieden worden ist. Wenn dies für die Regierung nur bedingt gilt, so ist zu berücksichtigen, daß sie — gleichsam zur Kompensation — in erhöhtem Maße der Kontrolle und dem Zugriff des Parlaments unterliegt.

Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, daß der Sinn der Planungszellen gerade nicht darin besteht, die von den unmittelbaren Mandatsträgern getroffenen generellen Entscheidungen im Einzelfall zu vollziehen. Sie sind keine Vollzugsinstrumente, sondern vielmehr darauf angelegt, für die Allgemeinheit aktiv-gestaltend tätig zu sein. Es handelt sich daher bei den institutionalisierten Laienplanergruppen um Einrichtungen höchstpolitischen Charakters. Parallelen beispielsweise zu den Geschworenen oder Laienrichtern im Bereich der Justiz³⁵⁾ werden unter diesem Blickwinkel der Sache nicht gerecht.

Daß die dem verfassungsrechtlich normierten Entscheidungssystem zugrunde liegende poli-

tische Idee in der Praxis nur unzulänglich verwirklicht ist und vor allem auch in Justiz und Verwaltung politische Gestaltungsentscheidungen ideewidrigen Ausmaßes getroffen werden, ist eine allseits bekannte und mit Recht kritisierte Erscheinung. Es wäre jedoch — ungeachtet der verfassungsrechtlichen Zulässigkeitsproblematik — verfehlt, diesen unbefriedigenden Zustand dadurch auszuweiten, daß neue spezifisch politische Entscheidungsträger ohne unmittelbares bürgerschaftliches Mandat und weitgehend losgelöst von der Einflußnahme durch die parlamentarischen Körperschaften eingerichtet werden. Eine sinnvolle Verbesserung des bestehenden politischen Entscheidungssystems läßt sich nur dann erfolgreich realisieren, wenn die Prinzipien für diese Verbesserung aus der dem System zugrunde liegenden Idee deduziert werden und nicht aus einer defizienten Praxis. Sofern man daher um eine größere Übereinstimmung von — formelhaft gesprochen — Verfassungswirklichkeit und Verfassungsidee bemüht ist, gilt es, ideeimmanente Maßnahmen zu ergreifen. Dazu gehört etwa eine Stärkung der Parlamente oder auch die Erweiterung der unmittelbaren Beteiligung der Bürger an den politischen Entscheidungen unter Ausnutzung des Spielraums, den das staatsrechtliche Repräsentationsprinzip hier gewährt.

Als Ergebnis kann festgehalten werden, daß die Einräumung von Entscheidungsrechten an Planungszellen unter drei Aspekten zum freiheitlichen Demokratiebegriff des Grundgesetzes in Widerspruch steht: Sie verstößt gegen das politische Egalitätsprinzip, das wahlbezogene Mandatsprinzip sowie den Grundsatz der politischen Verantwortlichkeit.

Die Einrichtung von Planungszellen ohne die Befugnis zur *verbindlichen* Regelung öffentlicher Angelegenheiten ist dagegen — worauf in diesem Zusammenhang ausdrücklich hingewiesen sei — unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten unbedenklich, weil hier das vom Grundgesetz vorgesehene System der politischen Entscheidungskompetenzen und Verantwortlichkeiten unangetastet bleibt. Die politischen Entscheidungsträger sind grundsätzlich befugt, die Informationsgrundlagen für ihre Tätigkeit dadurch zu vertiefen und zu ergänzen, daß sie sich von Außenstehenden beispielsweise Gutachten erstatten lassen, fachliche Beratung besorgen³⁶⁾ oder

³⁴⁾ P. C. Dienel, Die Planungszelle, a. a. O., S. 84 f.

³⁵⁾ Ebd., S. 130.

³⁶⁾ Daß die Einschaltung externer Sachverständiger unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten

auch Meinungsäußerungen und Stellungnahmen verschaffen.

2. Auswirkungen auf die Position des einzelnen im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß

Neben den verfassungsrechtlichen Einwänden ist ein weiterer wichtiger Gesichtspunkt hervorzuheben, der dagegen spricht, Planungsstellen die Befugnis zur verbindlichen Entscheidung öffentlicher Angelegenheiten einzuräumen. Denn eine derartige Veränderung am bestehenden hoheitlichen Kompetenz- und Verantwortlichkeitsgefüge würde die Position des einzelnen am politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß keineswegs stärken. Bei näherer Analyse der Dinge zeigt sich, daß hier — im Gegenteil — letztlich eine Positionsschwächung zu erwarten wäre.

Ein staatliches Ordnungssystem, in dem öffentliche Angelegenheiten von Laienplanergruppen abschließend geregelt werden, weist gegenüber dem traditionellen westlichen Demokratie-Modell, von dem auch das Grundgesetz ausgeht, eine elementare Veränderung auf. Diese Veränderung besteht in der Ersetzung des auf allgemeine und gleiche Wahlen bezogenen Mandatsprinzips durch das Zufallsprinzip: In Angelegenheiten von genereller Bedeutung für das Gemeinwesen entscheiden Personen, die weder vom Staatsvolk ausgewählt worden sind, noch im Hinblick auf ihre politische Tätigkeit von den gewählten Mandatsträgern gebührend kontrolliert und inhaltlich beeinflußt werden können.

Daß auch das Prinzip der Zufallsselektion Vorzüge aufweist, ist bereits erwähnt worden³⁷⁾. Als vorteilhaft kann gelten, daß es auch demjenigen privilegierte Entscheidungsbefugnisse zu verschaffen vermag, der etwa aufgrund mangelnder politischer Gewandtheit von vornherein keine oder nur sehr geringe Chancen besitzt, jemals erfolgreich aus einem demokratischen Wahlverfahren hervorzugehen. Bei einer Wahl werden hinsichtlich der Kandidaten bestimmte Eigenschaften, Qualifi-

dann problematisch wird, wenn sie dazu führen sollte, daß sich die hoheitlichen Entscheidungen zwar nicht formell, aber doch materiell von den im Grundgesetz vorgesehenen Instanzen auf nicht entsprechend legitimierte Experten und Spezialisten verlagern, darf in diesem Zusammenhang freilich nicht übersehen werden.

³⁷⁾ Vgl. Abschnitt II.

kationen oder Fähigkeiten verlangt, die viele Bürger nicht aufweisen. Beim Zufallsverfahren werden dagegen insoweit keine besonderen Anforderungen gestellt. Es ist aus diesen Gründen geeignet, der Entstehung oligarchischer Erscheinungen im politischen Raum vorzubeugen. Zudem entfällt bei der Zufallsselektion diejenige Rücksichtnahme, die der staatsbürgerschaftlich gewählte Mandatsträger üben muß, wenn er seine Wiederwahl sicherstellen will. Die Mitglieder von Zufallsgruppen sind unabhängiger.

Gleichwohl gilt es hier folgende Zusammenhänge zu beachten: Sofern die Regierenden im Rahmen eines periodisch wiederkehrenden allgemeinen und gleichen Wahlakts bestimmt werden, verfügen die Staatsbürger über wirksamere politische Gestaltungsmöglichkeiten als bei Anwendung der Zufallsselektion. Denn im erstgenannten Fall können die Bürger ihren Willen und ihre Vorstellungen unmittelbar in das Auswahlverfahren einbringen. Darüber hinaus bietet der allgemeine Wahlakt — im Gegensatz zum Zufallsverfahren — jedem Bürger Gelegenheit zu *tätiger* politischer Mitwirkung, was nach den Maßstäben der Partizipationsidee besonders bedeutsam ist. Mehr noch: Obgleich der Wahlakt nur in mehrjährigem Abstand ausgeübt wird, so geht doch bereits allein von seiner Existenz eine kontrollierende und die Politik der Regierenden beeinflussende Wirkung aus; denn die Regierenden dürfen sich mit Rücksicht auf ihre Wiederwahl nicht allzu weit vom Willen der Staatsbürgerschaft entfernen. Dieser Umstand gewährleistet eine gewisse Kontinuität im Hinblick auf die bürgerschaftliche Beeinflussung des politischen Prozesses.

Etwas anderes gilt dagegen für das Modell der Planungszelle. Hier kann der Bürger nur zu dem Zeitpunkt auf die öffentlichen Angelegenheiten einwirken, zu dem er zufällig „an der Reihe“ ist, d. h. vom Zufall als Mitglied einer Laienplanergruppe ausgewählt worden ist. In der übrigen Zeit ist er insoweit, als die Planungszellen zu verbindlichen Entscheidungen befugt sind, absolut machtlos. Zwar ist bei einer größeren Anzahl von Planungszellen die Wahrscheinlichkeit für den einzelnen höher, vom Zufall zum Laienplaner bestimmt zu werden, als aufgrund einer allgemeinen Wahl in eine parlamentarische Körperschaft einziehen zu können. Zu berücksichtigen ist dabei jedoch, daß sich Laienplanergruppen wegen ihrer beschränkten Problemverarbeitungskapazi-

tät jeweils nur *punktuell* einsetzen lassen. Eine parlamentarische Vertretungskörperschaft bearbeitet prinzipiell das *gesamte* Politikspektrum der entsprechenden Ebene, sei es des Bundes, eines Landes oder einer Gemeinde. Der einzelne Bürger vermag beim Planungszellen-Modell nur hinsichtlich eines verhältnismäßig eng eingegrenzten Spezialproblems an einer politischen Sachentscheidung mitzuwirken. Auf alle anderen Sachentscheidungen, die von den zahlreichen Planungszellen getroffen werden, in denen er nicht Mitglied ist, hat er wiederum überhaupt keinen Einfluß.

Als Ergebnis der vorstehenden Darlegungen bleibt thesenartig festzuhalten: In Gesellschaften mit hochkomplexen Lebensverhältnissen³⁸⁾ bietet das wahlbezogene Mandatsprinzip — im Hinblick auf den politischen Gesamtprozeß — dem einzelnen größere Gestaltungs- und Einflußnahmemöglichkeiten als das Zufallsprinzip. Wenn sich demnach die Ausübung politischer Herrschaft auf ein entziehbares Mandat der Beherrschten stützt, so entspricht dies im Vergleich zu dem Fall, daß sie auf dem Zufall beruht, einer höheren Entwicklungsstufe in der politischen Kultur.

V. Verwaltungs- und beteiligungspolitische Zweckmäßigkeitserwägungen zum Einsatz von Planungszellen

Wenngleich es — wie dargelegt — verfassungsrechtlich unzulässig ist und es sich auch nach allgemeinen Partizipationsgrundsätzen nicht empfiehlt, Planungszellen mit Entscheidungsrechten in öffentlichen Angelegenheiten auszustatten, so bedeutet dies keineswegs, daß auf den Einsatz von Laienplanergruppen im politischen Teilbereich der städtebaulichen Planung völlig verzichtet werden sollte. Im Gegenteil: Die Verwendung von Laienplanergruppen im Rahmen des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses zur planerischen Gestaltung des örtlichen Raumes bietet eine Reihe von Vorzügen: Die Vorteile der Verwendung von Laienplanergruppen auf dem Sektor des Städtebaus bestehen zunächst darin, daß der Bürger Gelegenheit erhält, sich mit Problemen der baulich-räumlichen Ortsplanung intensiv vertraut zu machen. Er kann sich vor allem auch aus solchen Quellen umfassend unterrichten, die ihm gewöhnlich nicht oder jedenfalls nicht in dem hier gegebenen Umfang zur Verfügung stehen. In der Planungszelle ist er zudem persönlich gefordert, praktikable Lösungen zu einem aktuellen städtebaulichen Problem zu erarbeiten; es werden mithin konkrete Ansprüche an seine Kreativität, Phantasie und Gestaltungskraft gestellt. Die Mitarbeit in Laienplanergruppen vermag demnach zu bewirken, daß die Urteils- und Kritikfähigkeit des Bürgers nicht nur hinsichtlich des gerade behandelten städtebaulichen Spezialproblems, sondern generell in Fragen der baulich-räumlichen Ortsplanung geschärft wird.

Die Tätigkeit in der Planungszelle ist darüber hinaus durch eine markante Praxisbezogen-

heit gekennzeichnet. Dadurch erhält sie — wie Dienel zutreffend ausführt³⁹⁾ — ein hohes Maß an Ernsthaftigkeit und Wirklichkeitsnähe; es liegt hier weder eine Schulsituation noch eine bloße Sandkastenspielerei vor. Die Arbeitsergebnisse der Planungszelle werden nicht nur den entscheidungsberechtigten politischen Instanzen als eine Art Gutachten übergeben, sondern auch der interessierten Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Als gründlich erarbeiteter Stellungnahme informierter Bürger zu einer politischen Sachfrage wird man diesen Resultaten voraussichtlich ein verstärktes Gewicht beimessen. Es darf infolgedessen davon ausgegangen werden, daß sie als ein wichtiges Datum sowohl in die öffentliche Diskussion als auch in den offiziellen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß eingehen werden. Diese Zusammenhänge dürften für die Motivation der Laienplaner von erheblicher Bedeutung sein. Planungszellen erweisen sich nach den vorstehenden Ausführungen mithin — knapp charakterisiert — als Veranstaltungen politischer Bildung, die sich vor allem durch den Umstand auszeichnen, daß sie direkt an die Praxis angekoppelt sind.

Aus der Sicht der öffentlichen Verwaltung läßt sich als Vorzug bereits anführen, daß Laienplanergruppen wegen ihrer von vornherein exakt befristeten Existenz nicht auf

³⁸⁾ Diesen Umstand gilt es hervorzuheben, wenn Dienel (Die Planungszelle, a. a. O., S. 88) darlegt, daß „im alten Athen das Los ... weit gebräuchlicher (war) als die Wahl“.

³⁹⁾ P. C. Dienel, Die Planungszelle, a. a. O., S. 77, 187, 196.

kräftezehrende Dauerkonflikte angelegt sind. Darin unterscheiden sie sich von vielen Bürgerinitiativen. Aber auch bei einem Beirat kann es über längere Zeiträume zu heftigen Kontroversen mit den entscheidungsbefugten administrativen Instanzen kommen, zumal dann, wenn die Beiratsmitglieder ausschließlich von den Betroffenen gewählt worden sind.

Die Vorteile der Verwendung von Planungszellen zeigen sich für die öffentliche Verwaltung indessen vor allem darin, daß sie erfährt, wie eine bestimmte städtebauliche Frage von Bürgern beurteilt wird, die sich damit konzentriert beschäftigt haben. Die herkömmliche Meinungsumfrage vermag dies nicht zu leisten, da sie sich an die Bürger wendet ohne jede Rücksicht auf deren Informationsstand und Sachkunde. Bürgerschaftliche Stellungnahmen sind häufig geprägt von Ressentiments und Voreingenommenheiten, welche von den betreffenden Personen bei näherem Nachdenken nicht mehr aufrechterhalten werden. Es fehlt hier der Filter der Reflexion. Planungszellen bieten dagegen bürgerschaftliche Voten auf der Grundlage gediegener Sachinformation und intensiver Beschäftigung mit dem Gegenstand.

Die Stellungnahme informierter Bürger zu konkreten städtebaulichen Planungsproblemen können die Verwaltungen zwar grundsätzlich auch von einem Beirat oder einer Bürgerinitiative einholen. Aber Beiratsmitglieder müssen häufig auf Wähler-, Partei- oder Verbandsinteressen Rücksicht nehmen, so daß die eigenen Wertungen nicht in originärer Form zur Geltung kommen. Da derartige Rücksichten bei Planungszellenteilneh-

mern weitgehend entfallen, sind die Voten von Laienplanergruppen weniger durch politisch-taktische Erwägungen beeinflusst. Hinsichtlich der Bürgerinitiativen gilt es in diesem Zusammenhang zu beachten, daß die öffentliche Verwaltung von ihnen in erster Linie die Stellungnahme solcher Personen erhält, die politisch zumindest im Hinblick auf den konkreten Fall bereits hochgradig aktiviert sind. Es handelt sich hier — pointiert ausgedrückt — um das Votum der Engagierten und Enragierten. Den Planungszellen gehören dagegen vielfach Personen speziell aus jener relativ großen Bevölkerungsgruppe an, deren Mitglieder sich in der Öffentlichkeit nicht lautstark zu Wort zu melden pflegen. In der Planungszelle haben mithin gerade auch diejenigen ein Forum gefunden, deren Interessen und Wertungen im politischen Prozeß am ehesten vernachlässigt werden ⁴⁰⁾.

Aus dem Einsatz von Planungszellen ergeben sich nach alledem in mehrfacher Hinsicht beteiligungs- und verwaltungspolitische Vorteile, die von anderen Partizipationseinrichtungen nicht oder jedenfalls nicht in demselben Ausmaß zu erwarten sind. Aufgrund dieser spezifischen Vorteile empfiehlt es sich für die örtlichen Gebietskörperschaften, im Rahmen der Bürgerbeteiligung an der baulich-räumlichen Ortsplanung auch auf das Partizipationsinstrument der Planungszelle zurückzugreifen. Allerdings dürften Laienplanergruppen angesichts des beträchtlichen wirtschaftlichen und organisatorischen Aufwands, der mit ihrem Einsatz verbunden ist, lediglich für die bedeutsameren städtebaulichen Planungsfälle in Betracht kommen, etwa für Innenstädtsanierungen oder für Flächennutzungsplanungen.

VI. Planungszellen und städtebaurechtliche Partizipationsvorschriften

Der Gesetzgeber hat — wie eingangs bereits erwähnt wurde — die Partizipationsvorschriften in den städtebaurechtlichen Kodifikationen, dem Bundesbaugesetz und dem Städtebauförderungsgesetz, generalklauselartig weit gefaßt. Von einer detaillierten Regelung des Partizipationsverfahrens hat er abgesehen, weil die Dinge hier derzeit noch allzu stark in Bewegung sind. Bislang hat sich kein bestimmtes Modell für die Bürgerbeteiligung an der städtebaulichen Planung in dem Sinne durchsetzen können, daß es weithin als vorzugswürdig anerkannt wird. Es ist daher zu

Recht den Gemeinden Gelegenheit gegeben worden, mit verschiedenen Techniken zu experimentieren und einzelne Verfahren zu testen. Nach der gegenwärtigen Rechtslage können die örtlichen Gemeinwesen die organisatorischen Modalitäten der Partizipationsverwirklichung weitgehend selbst bestimmen

⁴⁰⁾ Ähnlich T. Rasehorn, Bürgerinitiativen und Planungszellen, Recht u. Politik 1978, S. 176: „Die Planungszelle kann auch ein Partizipationsproblem lösen, an dem bislang ... Bürgerinitiativen gescheitert sind: Unterschichtangehörige an Planungsprozessen zu beteiligen.“

und den Besonderheiten des jeweiligen Einzelfalles anpassen. Die städtebaurechtlichen Gesetze enthalten jedoch einige normative Fixpunkte, die von den Gemeinden bei der Durchführung der Bürgerbeteiligung in jedem Fall strikt zu beachten sind.

Nach der Partizipationsvorschrift des § 2 a Abs. 2 BBauG genügt es nicht, wenn die dort normierte Bürgerbeteiligung in der Weise erfolgt, daß eine Planungszelle eingerichtet wird. Auch die Einrichtung mehrerer Planungszellen reicht hier nicht aus. Denn die in § 2 a Abs. 2 Satz 1 BBauG geforderten Informationen über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung sind nach der Bestimmung des Gesetzes „öffentlich“ darzulegen. Dies bedeutet, daß sie allen Bürgern — nicht nur den Laienplanern — zugänglich sein müssen ⁴¹⁾.

Entsprechendes gilt für die in § 2 a Abs. 2 Satz 2 BBauG vorgeschriebene Erörterung. Die Gelegenheit zur Erörterung ist — wie es in der genannten Vorschrift heißt — „allgemein“ zu geben. Daraus folgt, daß jedem daran interessierten Bürger die Möglichkeit zu eröffnen ist, mit Vertretern der Gemeinde über die anstehende Planung zu sprechen. Es wäre mit dem Gesetz unvereinbar, wenn derartige Gesprächsmöglichkeiten lediglich für Planungszellenteilnehmer bestünden.

Die Gemeinde ist zwar nach § 2 a Abs. 3 BBauG befugt, die von ihr durchgeführte Bürgerbeteiligung auf einen bestimmten räumlichen Bereich, etwa das Planungsgebiet, zu beschränken. Dabei hat sie jedoch nach der ausdrücklichen Anordnung der genannten Gesetzesbestimmung den § 2 a Abs. 2 BBauG zu beachten. Die Gemeinde hat demzufolge innerhalb des beschränkten räumlichen Bereichs wiederum die Informationen über die Planung „öffentlich“ darzulegen und „allgemein“ Gelegenheit zur Erörterung zu geben; sie muß sich somit auch hier jeweils an sämtliche Bürger des betreffenden Teilgebiets wenden.

⁴¹⁾ Vgl. dazu auch W. Bielenberg in: W. Ernst/W. Zinkahn/W. Bielenberg, Bundesbaugesetz, Loseblattkommentar (Stand: 1. September 1977), München, § 2 a Rdnr. 30.

Sofern sich daher die örtlichen Gebietskörperschaften im Rahmen der Bürgerbeteiligung nach § 2 a Abs. 2 BBauG ausschließlich des Planungszellenmodells bedienen wollten, müßten sie so viele Laienplanergruppen einrichten, daß jeweils alle Bürger, die dies wünschen, in einer solchen Gruppe mitarbeiten könnten. Der sich hier abzeichnende wirtschaftliche und organisatorische Aufwand dürfte die Gemeinden veranlassen, Planungszellen allenfalls zusätzlich anzubieten. Gegen ein derartiges zusätzliches Partizipationsangebot wäre aus juristischer Sicht nichts einzuwenden. Die örtlichen Gemeinwesen sind rechtlich nicht gehindert, neben einer Information und Partizipation, die den Anforderungen des § 2 a Abs. 2 BBauG entspricht, Laienplanergruppen einzurichten, in denen nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Bürger das betreffende Planungsvorhaben intensiv behandeln und gutachtlich dazu Stellung nehmen.

Ähnlich verhält es sich mit den Partizipationsvorschriften nach dem Städtebauförderungsgesetz. Die Gemeinde muß die Beteiligungsmöglichkeit jeweils jedem Betroffenen im Sinne von § 4 Abs. 1 Satz 2 bzw. § 9 Abs. 1 StBauFG konkret anbieten. Ob dieses Angebot in Anspruch genommen wird, ist allein der Entscheidungsgewalt des einzelnen zu überlassen. Die Gemeinde darf sich beispielsweise nicht von vornherein darauf beschränken, die Erörterungen über die baulich-räumliche Neugestaltung des Sanierungsgebiets nach § 9 StBauFG lediglich mit denjenigen zu führen, welche im Rahmen der Zufallsselektion für die Teilnahme an einer Planungszelle ausgewählt worden sind. Daß sich Laienplanergruppen zudem für die in § 9 Abs. 1 Satz 1 StBauFG vorgesehenen Gespräche insoweit wenig eignen, als hier von der Gemeinde individuell die Frage zu klären ist, inwieweit sich der einzelne Eigentümer mit Baumaßnahmen an der Sanierungsdurchführung (nicht zuletzt in finanzieller Hinsicht) beteiligen kann, sei in diesem Zusammenhang nur ergänzend erwähnt. Es besteht indes — dies sei abschließend festgehalten — auch im Rahmen des Städtebauförderungsgesetzes die Möglichkeit, Planungszellen zusätzlich einzurichten, d. h. neben einem Beteiligungsverfahren, daß den städtebauförderungsgesetzlichen Partizipationsvorschriften gerecht wird.

Die Öko-Bewegung – ein etablierter Störfaktor im Parteiensystem?

Der abrupte Wechsel von Interesse und Desinteresse an der Öko-Bewegung wird bestimmt von der Einschätzung ihrer Störkraft. Die Verwertung der Beinahe-Katastrophe von Harrisburg vor und nach der Landtagswahl in Schleswig-Holstein war das bisher eindrucksvollste Beispiel augenblicklicher öffentlichkeitswirksamer Sensibilität — vor dem Übergang zum Gewohnten. Dabei kommt einmal mehr zum Vorschein, daß nicht die Öko-Bewegung selbst fasziniert, sondern die Art und Weise, wie die Thematik der Bewegung die Herausgeforderten dazu bringt, Schwächen zu offenbaren. Bleiben spektakuläre Nebenwirkungen für eine Weile aus, sinkt das Interesse am grün-bunten Phänomen rasch auf Null. Dies ändert sich zugunsten einer überschäumenden Publizität, sobald sich erneut herausstellt, daß Grüne und Bunte — vor allem in einer Konstellation knapper Mehrheitsverhältnisse — Störeffekte erzeugen können, die in einem auffälligen Mißverhältnis zu ihrer eigenen politischen Machtlosigkeit stehen.

Immerhin hat die grün-bunte Protestbewegung, trotz ihres Scheiterns an der parlamentarischen Fünf-Prozent-Hürde, Landtagswahlen indirekt und direkt erheblich beeinflußt. Daß der „Schaden“ vorerst gering blieb, wurde von FDP und SPD — zunächst noch kaum von der CDU — mit wichtigen umweltpolitischen Zugeständnissen — oder Ankündigung solcher Zugeständnisse — und mit energiepolitischen Modifikationen — oder der lauten Bereitschaft dazu — erkaufte.

Gemessen an der inzwischen sehr viel höheren Schwelle für die Durchsetzbarkeit aller lokalen, regionalen und nationalen Projekte, die den ökologischen Nerv treffen, ist die Erfolgsbilanz der Öko-Bewegung gar nicht schlecht. Weit entfernt von einem Durchbruch ökologischer Politik, zeigt sie immerhin, daß die Furcht vor dem Verlust von Wählerstimmen nicht nur flexible Stellungnahmen bewirkt, sondern auch tatsächliche Veränderungen anbahnen kann. Daß sich die Parteien zu Zeiten anstrengen müssen, um die grünen und bunten Listen überflüssig zu

machen, das ist der eigentliche Erfolg der Protestwähler! Und dies ist kein Wert, der in Prozenten ausgedrückt werden könnte.

In Niedersachsen und Hamburg katapultierten 1978 grüne und bunte Protestwähler die FDP aus den Parlamenten. Sie verhalfen der CDU in Niedersachsen und der SPD in Hamburg zur Alleinregierung, die CDU und SPD so nicht gewollt hatten. In Hessen leisteten in drei Listen zersplitterte Grüne und Bunte einen nicht unwichtigen Beitrag zur Normalisierung des Wahlergebnisses und zur Stärkung der sozialliberalen Koalition in Bonn, weil sie als Störfaktor ausfielen. So wurde das Nicht-Ereignis zum Ereignis.

In Berlin erhielt das Protest-Sammelsurium „Alternative Liste — für Umweltschutz und Demokratie“ auf Anhieb 47 543 Stimmen (3,7 Prozent) und damit mehr Stimmprozente als die Abgeordnetenparteien insgesamt dazugewinnen konnten. Zehn Kandidaten der „Alternativen Liste“ gelang der Sprung in vier von zwölf Bezirksparlamente. Wohl blieb die FDP in Berlin ungeschoren, aber sie konnte sich gegenüber 1975 nur um einen Punkt auf 8,1 Prozent verbessern. Erheblich gestört wurde die SPD: Sie kann zwar mit Hilfe der FDP weiter regieren, aber gemessen an dem Ziel, in ihrer einstigen Hochburg wieder stärkste Partei zu werden, hat sie eine Niederlage erlitten. Mindestens zwei Prozent der Wählerstimmen, die der SPD (42,6 Prozent) genügt hätten, die CDU (44,4 Prozent) knapp zu überrunden, dürften im Wähleranteil der „Alternativen Liste“ zu suchen sein. Problematisch für SPD und FDP ist der Anteil der jungen Generation unter den Protestwählern. In Berlin waren 70 Prozent der Wähler der „Alternativen Liste“ junge Leute unter dreißig. Sofort warnte der SPD-Vorsitzende Willy Brandt, die Wahl in Schleswig-Holstein würde entscheidend davon abhängen, „ob Wählerstimmen an die Grünen weggeworfen werden“.

Tatsächlich wäre Gerhart Stoltenberg mit 1 287 Stimmen Vorsprung nicht Ministerpräsident geblieben, hätte nur ein Teil der Protestwähler aus dem Wählerpotential der SPD

und FDP eben diese Parteien gewählt, statt die grüne Liste, die 2,4 Prozent der Stimmen erhielt. Ohne die Zusage von SPD und FDP, eine von ihnen gebildete Koalition werde keine weiteren Kernkraftwerke im Lande genehmigen, hätte die Protestliste vermutlich weit besser abgeschnitten. Andererseits reichte die grüne Attitüde von Landes-SPD und Landes-FDP nicht aus, noch jene Zahl ökologisch engagierter Wähler umzustimmen, die SPD und FDP zur Mehrheit fehlten. Haben aber diese Wähler ihre Stimme „weggeworfen“? Haben sie nicht eine politische Wirkung erzielt, die SPD und FDP — die in Bonn an ihrem Energiekonzept festhalten — noch nachdenklicher machen muß?

Eine Zeit lang fanden viele, daß eine diffuse, von „Linksextremisten“ und „Obskuranten“ aller Schattierungen heimgesuchte, noch dazu in sich heillos zerstrittene Bewegung sich von selbst erledigen werde. Dieser Anschein war trügerisch. Er ist auf eine naive oder gewollte Überschätzung verbaler Kraftakte jener zurückzuführen, die in der Öko-Bewegung ein Manövriertfeld vorrevolutionärer oder gar revolutionärer Instrumentalisierung erblickten. Von den Proklamationen solchen Wunschdenkens ist kaum mehr übriggeblieben als eine umfangreiche Sammlung realitätsferner Parolen. Diese Zitate sagen fast nichts über die Öko-Bewegung aus, aber viel über den Wirklichkeitsverlust von Möchtegern-Revolutionären. Nach empfindlichen Rückschlägen, die sie von der erhofften ‚Massenbasis‘ weg immer mehr in die Isolierung führten, geben sich die militanten Linken in der Öko-Bewegung neuerdings zurückhaltend. Dabei bleibt offen, ob es sich um eine Folge ihres desolaten Zustandes nach der Kursrevision der chinesischen Kommunisten handelt, die Maoisten aller Länder in einen ideologischen Abgrund stürzen ließ, oder um einen Lernprozeß, in dem sie den abenteuerlichen Anspruch, Speerspitze einer neuen revolutionären Massenbewegung zu sein, mit den übrigen maoistischen Träumen bereits begraben haben.

Die DKP hatte ihre feindlichen Brüder oft und vergeblich vor revolutionärer Ungeduld gewarnt. Von Anfang an verfolgte die DKP in der Umweltschutzbewegung eine Bündnispolitik des langen Atems. Wie in ihrer Gewerkschaftsarbeit, ihrer Basisarbeit in den Betrieben, ist sie auch an der „ökologischen Front“ zu Kompromissen bereit, bekennt sich zur Legalität und hält sich an Spielregeln.

Dies alles nicht, um ihre Ziele aufzugeben, sondern aus der Überlegung, daß nur so eine Chance besteht, sich diesen Zielen geduldig zu nähern. Aber auch diese kluge Strategie hat sich bisher als Fehlinvestition erwiesen. Von einem nennenswerten Einfluß der DKP auf die Protestbewegung kann nicht die Rede sein. Allerdings verdienen die Anstrengungen der DKP langfristig mehr Aufmerksamkeit als die plumpen Anbiederungsversuche rechtsradikaler Gruppen.

In einem Aufruf der Bezirksvorstände Rheinland-Westfalen und Ruhr-Westfalen unter dem Motto „Aktion gegen Bonner Atomplan“ erläutert die DKP ihr Bündnis-konzept:

„Die DKP unterstützt das Bündnis aller Demokraten zur Durchsetzung ihrer Interessen! Das heißt: Die Mitglieder der DKP arbeiten aktiv in Bürgerinitiativen. Sie unterstützen die Bewegung der Bürger, die der Meinung sind, daß die da oben tun was sie wollen, wenn wir uns nicht rühren. Die DKP wendet sich entschieden gegen alle Versuche maoistischer und anarchistischer Kräfte, die Bürgerinitiativen zu mißbrauchen und sie durch gewalttätige Aktionen zu spalten. Mitglieder der DKP haben die Ostermärsche unterstützt und den ‚Kampf gegen den Atomtod‘ mitorganisiert. Die Mitglieder der DKP demonstrieren ihr entschiedenes Nein zur Neutronenbombe... Es bleibt dabei: die arbeitende Bevölkerung muß ihre Interessen selbst vertreten. Im demokratischen Bündnis, in der gemeinsamen Aktion von Sozialdemokraten, Kommunisten und Christen, aller Demokraten, werden wir erfolgreich sein. Das ist auch so bei der Bekämpfung der Atompläne der Konzerne, der Bundesregierung und der Landesregierungen.“¹⁾

Während also die DKP zumindest in öffentlichen Erklärungen das demokratische Bündnis propagiert und vor gewalttätigen Aktionen warnte, griffen Teile der maoistischen Neuen Linken spektakulär und militant in die Aktionen von Bürgerinitiativen ein, um „jetzt und hier“ revolutionäre Gewalt zu erproben: „Alle Erfahrungen haben gezeigt, daß letzten Endes ohne Gewalt, einschließlich bewaffneter Gewalt (darunter verstehen wir keine Wurfanker und Holzknüppel, sondern vom Revolver aufwärts) die herrschenden Klassen nicht gestürzt werden können.“²⁾ „Die Umgebung der Bauplätze

¹⁾ UZ, 20. November 1977.

²⁾ Arbeiterkampf Nr. 102, Beilage S. 1.

muß für die AKW-Betreiber zum Feindesland gemacht werden.“³⁾ Auch die neonazistische Bürgerinitiative des Rechtsanwalts Manfred Röder beteiligte sich am 19. Februar 1977 an der „Schlacht um Brokdorf“. Röder gab unter dem Motto „Brokdorf ist die Achillesferse der Demokratie“ einen Rundbrief heraus, in dem er zum gemeinsamen Kampf gegen die verhaßte parlamentarische Demokratie aufrief. Die Rechtsextremisten fanden mit diesen Aktivitäten jedoch keine Resonanz.

Die gezielten oder chaotischen extremistischen Einmischungen haben der Öko-Bewegung ohne Zweifel Schaden zugefügt. Sie konnten jedoch ihren Bestand zu keiner Zeit ernsthaft gefährden. Mit Extremisten — wenn auch ungebetenen — überhaupt gesehen zu werden, sich auf dem organisatorischen Feld chaotisch zu gebärden und dennoch in unserem Lande politisch weiter zu existieren, das zeigt eine ungewöhnliche Robustheit und die Unverwüstlichkeit der Thematik dieser Bewegung. Gleich was sie tut und wie sie dabei aussieht, allein ihr Kampf gegen die Kernkraft würde wohl ausreichen, sie gegen alle Unbill am Leben zu erhalten. So kann es der Öko-Bewegung wenig schaden, wenn sie nach wie vor im Dauerstreit darüber liegt, wie denn, mit welchen Mitteln und Zielen, wogegen — und geschweige denn — für welche Art von Wirtschafts- und Sozialordnung der Kampf zu führen sei. Der bei den Wahlen in Berlin, Schleswig-Holstein und für die Beteiligung an den Europawahlen erreichte Minimal-Konsens der Grünen und Bunten würde sofort zerfallen, ließe man sich auf eine Konkretisierung der unter den Linken und Linken, Rechten und Rechten, Pragmatikern und Pragmatikern herrschenden, scheinbar unvereinbaren Gegensätze ein. Aber warum sollte man das? Für die Wirkung der Protestbewegung ist — in einer Anfangsphase neuer Sammlung — die Irritation der Herausgeforderten viel wichtiger als alle möglichen mehr oder weniger diskutablen eigenen Programme.

Irritiert sind die Herausgeforderten zunächst einmal über das unsichere Ausmaß der Bedrohung. Wie sollen sie ihre Sensoren auf etwas einstellen, was so buntscheckig und so schwer quantifizierbar ist? Der Mannheimer Politologie-Professor Rudolf Wildenmann ermittelte in einer Wählerumfrage in der ersten Hälfte des Jahres 1978, daß annähernd die

³⁾ Schrift der KPD — Rote Hilfe „Kein Atomkraftwerk in Brokdorf“, 19. Februar 1977.

Hälfte der Befragten die Gründung einer Umweltpartei für das Bundesgebiet begrüßen und mehr als ein Viertel bereit ist, einer solchen Partei die Stimme zu geben. Auf ihre konkrete Wahlabsicht befragt, entschieden sich jedoch 98 Prozent der Befragten für eine der im Bundestag vertretenen Parteien. Dies macht möglich, daß bei entsprechender Aktualisierung eines lokalen, regionalen, nationalen oder internationalen ökologischen Themas eine unbestimmte Zahl von Wählern der Partei ihrer eigentlichen Präferenz einen Denkkzettel erteilen kann. Die Protestwahl ist dann keine Entscheidung für Grüne und Bunte, sondern ein Druckmittel gegen die Partei der eigentlichen Präferenz, die auf diese Weise zu einer umweltpolitischen Kurskorrektur gezwungen werden soll.

Im übrigen handelt es sich nicht nur um ein Problem von SPD und FDP. In zunehmendem Maße wird sich auch die CDU damit auseinandersetzen haben. Denn das politische Spektrum der Grünen und Bunten reicht von extrem links bis extrem rechts. Als Professor Wildenmann in der erwähnten Umfrage⁴⁾ die Einstellungen zu einer Umweltpartei nach der Stärke der kirchlichen Bindung aufschlüsselte, waren immerhin mehr als 43,7 Prozent der fleißigen Kirchgänger (mehr als ein Kirchgang pro Woche) dabei. Bundesforschungsminister Volker Hauff (SPD) prophezeite der CDU „energiepolitisch unruhige Zeiten“⁵⁾. Im Grunde habe die Rechte mit der Energiepolitik viel mehr Probleme als sie dies gegenwärtig erkenne. Die Ruhe bei den Christdemokraten sei nur die Ruhe vor dem Sturm. Auf keinen Fall gibt es bei der Union über die Schwierigkeiten von SPD und FDP Grund zur Schadenfreude. In Lüchow-Dannenberg, wo die nukleare Entsorgungsanlage gebaut werden soll, hat die CDU bei den letzten Landtagswahlen 17 Prozent verloren.

Für die SPD und die FDP wird es wohl keinen Parteitag in absehbarer Zukunft mehr geben, bei dem die Energiepolitik nicht die entscheidende Rolle spielt. Einen Vorgeschmack auf den Stil innerparteilicher Auseinandersetzung in der SPD lieferten die Jusos. Als Bundeskanzler Schmidt am 8. Mai 1979 auf der europäischen Nuklearkonferenz in Hamburg erklärte, die Bundesrepublik könne auf die

⁴⁾ Datenquelle: Wählererhebung 1978 für die Zeitschrift Capital von Prof. Dr. Rudolf Wildenmann, Universität Mannheim.

⁵⁾ Kölner Stadtanzeiger, Nr. 107.

Nutzung keiner Energiequelle, auch nicht auf die Kernenergie, verzichten, nannte es der stellvertretende Juso-Vorsitzende Schulz „unerträglich, daß in der SPD auf der einen Seite eine vernünftige Kernenergie Diskussion geführt werde, Schmidt aber andererseits die alte Atompolitik undifferenziert vertrete“. Die Kanzlerstellungnahme sei „unverantwortlich, blind und gefährlich“. Die Jusos wollen nicht, „daß die SPD als Partei in die Geschichte eingeht, die mit Atomkanzler Schmidt künftigen Generationen ein Leben in Zivilschutzbunkern garantiert habe“.

Das Beispiel zeigt, wohin es führen kann, wenn Parteigenossen ihre strategischen Spielchen so weit treiben, daß sie versuchen, die Protestbewegung zu übertrumpfen. Sie demonstrieren damit freilich nicht ökologisches Engagement, sondern einen bis ins Absurde gesteigerten Opportunismus. Denn wer vermag noch zu glauben, daß in den Parteien eine „vernünftige“ Kernenergie Diskussion geführt werde? Abgesehen von der bis jetzt noch klaren energiepolitischen Haltung des Bundeskanzlers geben die Parteien Erklärungen ab, die zwar ihre Ängste und ihre Ratlosigkeit reflektieren, aber kaum noch Hinweise darauf enthalten, was sie eigentlich wollen.

Die SPD will grundsätzlich gegenwärtig auf die Verwendung von Kernenergie nicht verzichten. Andererseits hält sie einen verstärkten Bau von Kernkraftwerken ebenfalls nicht für vertretbar. Daher soll sowohl die „Option für die Kernenergie offengehalten und die Option, künftig auf Kernenergie verzichten zu können, geöffnet werden.“

Die CDU denkt nicht daran, für SPD und FDP die energiepolitischen Kastanien aus dem Feuer zu holen. Ministerpräsident Albrecht hat keinen Zweifel daran gelassen, daß das von der Bundesregierung — in welcher Form auch immer — vertretene Gorleben-Konzept nur auf der Basis eines Einverständnisses zwischen der Bundesregierung, der niedersächsischen Landesregierung und der sozialdemokratischen Opposition akzeptabel ist. Der schleswig-holsteinische Ministerpräsident Stoltenberg erklärte nach Harrisburg und vor der Landtagswahl, das Kernkraftwerk Brokdorf könne nur gebaut werden, „wenn die Reaktor-Sicherheits-Kommission die Unbedenklichkeit bescheinigt und Bundeskanzler Helmut Schmidt und Bundeswirtschaftsminister Otto Graf Lambsdorff den Bau von Brok-

dorf erneut öffentlich fordern“⁶⁾. Alle Fragen der Sicherheit von Kernkraftwerken müßten nach Harrisburg neu geprüft werden, bevor überhaupt weitere Entscheidungen möglich seien. Stoltenberg warf der Bundesregierung vor, sie habe zu spät mit der Förderung der nicht-nuklearen Energieforschung begonnen. Damit machte sich zum ersten Mal ein führender Vertreter der CDU Argumente zu eigen, die bisher nur von Kritikern des vom Bonner Allparteien-Konsens getragenen Energie-Konzepts der Bundesregierung aus einer ganz anderen politischen Ecke zu hören waren⁷⁾.

Die FDP argumentiert, mindestens bis zu ihrem nächsten Parteitag, ähnlich wie die SPD mit grundsätzlich offenen oder zu öffnenden Optionen. Die „Forderung nach Aufrechterhaltung der Option für Kerntechnologien“ stehe dem Gebot „nach Aufrechterhaltung der Option gegen Kerntechnologien gegenüber“. Die FDP lehnt deshalb die „Forderung nach Betriebsstillegungen der bereits operierenden Kernkraftwerke“ ebenso ab, wie ein „Konzept, die Kernenergie weiter zu forcieren“. Neue Kernkraftwerke dürften nur genehmigt werden, wenn die Endlagerung „sicher beherrschbar“ oder längere Zwischenlagerung „sicher und technisch unbedenklich“ sei⁸⁾.

Bundesinnenminister Gerhard Baum erklärte, der Unfall von Harrisburg habe in die Nähe von Gefahren geführt, gegen die Kernkraftwerke weltweit nicht ausgelegt sind. Baum stellte die Frage, „ob angesichts der Abwägung der Gefahren der Kernenergie mit den

⁶⁾ Die Welt, Nr. 85, 10. April 1979.

⁷⁾ In diesem Jahr stehen im Bundeshaushalt 679 Millionen für nicht-nukleare Energieforschung zur Verfügung. 1969 waren für diesen Zweck erstmalig 15,8 Millionen DM bewilligt worden. Im Jahre 1973 wurde dieser Titel auf 110 Millionen DM erhöht. Erst 1979 macht die im Bundeshaushalt für nicht-nukleare Energieforschung verfügbare Summe gut die Hälfte der Mittel aus, die in diesem Jahre aus Bundesmitteln in die nukleare Energieforschung fließen — aber 1973 waren es erst zwei Prozent. Bundesforschungsminister Hauff gibt zu, daß man jahrelang die Atomindustrie bevorzugt habe. Inzwischen stimme der Vorwurf aber nicht mehr: „1972 haben wir (im Verhältnis) 80 Mark für nukleare Forschung ausgegeben und eine Mark für nicht-nukleare Projekte. 1979 beläuft sich das Verhältnis auf 1,7 zu 1. Und wenn man die Einführungshilfen abzieht und die reinen Forschungsaufwendungen betrachtet, dann geben wir heute mehr Geld für nicht-nukleare Forschung aus.“ (Kölner Stadtanzeiger, Nr. 107, 9. Mai 1979).

⁸⁾ Der Spiegel, Nr. 13, 26. März 1979, S. 34.

Risiken anderer Energieformen die Nutzung der Kernenergie unverzichtbar ist". Nur wenn solche Fragen zugelassen werden, könne es gelingen, den Dialog mit dem Bürger trotz des Unfalls von Harrisburg glaubwürdig fortzusetzen⁹⁾. Wenig später erklärte der Regierungssprecher, die Frage des Bundesinnenministers bedeute keine Abweichung vom Energie-Konzept der Bundesregierung. Auf Staatsbesuch in Brasilien, dem Partner des größten Exportgeschäfts der deutschen Nuklearindustrie, bekräftigte Bundeskanzler Schmidt, auch nach Harrisburg sei Atomstrom unverzichtbar.

Man sieht, die Öko-Bewegung ist auf eigene Stärke gar nicht angewiesen. Sie kann sich getrost mit den Widersprüchen jener begnügen, die ihre Schwächen offenbaren.

Die Art der Auseinandersetzung um die Kernkraft provoziert die Frage nach den Grenzen des Handlungsspielraums im Parteienwettbewerb. Der Politologe Professor Graf Kielmannsegg stellt die Frage so:

„Wie können in einer Wettbewerbsdemokratie konkurrierende Parteien denen, um deren Zustimmung sie konkurrieren, Belastungen zumuten, die signifikant über das bisherige Belastungsniveau hinausführen? Nach aller Erfahrung geschieht das unter zwei Voraussetzungen: 1. Belastende Entscheidungen werden getroffen, wenn durch solche Entscheidungen eine hinreichend große Zahl von Wählern zugleich auch begünstigt wird. 2. Belastende Entscheidungen werden getroffen, wenn sie durch das stetige Wachstum der Realeinkommen für die große Mehrheit der Bevölkerung gewissermaßen kompensiert werden... Daß seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges in den westlichen Demokratien das Realeinkommen für nahezu jedermann stetig gestiegen ist, hat den Handlungsspielraum der Politik wesentlich konstituiert.“

Bei einer Umweltpolitik, bei der also in der Tat ein neues Belastungsniveau zuzumuten wäre, würde diese Bedingung — so Kielmannsegg — vermutlich nicht mehr gegeben sein. Begünstigt wäre, von Ausnahmen abgesehen, niemand unmittelbar, jedenfalls nicht im Sinne eines hier und heute wahrnehmbaren Vorteils, begünstigt wäre die Zukunft. „Wichtiger noch: Es ist unwahrscheinlich, daß ein wirksamer Schutz der Umwelt und kontinuierliches, fortdauerndes Wachstum in-

dividueller Einkommen miteinander vereinbar sind. Nur wenn es gelingt, die Barriere des Glaubenssatzes zu durchbrechen, daß das individuell verfügbare Einkommen Jahr für Jahr steigen müsse, wird die Politik genügend Handlungsfreiheit haben, um — vielleicht — die Jahrhundertaufgabe des Umweltschutzes zu lösen.“¹⁰⁾

Kielmannsegg vermutet jedoch, daß die Relationen der Einkommen zueinander viel entschiedener, viel schärfer zur Diskussion gestellt werden als bisher, wenn die Einkommen nicht mehr steigen. Ein Verhältnis von 25 Prozent zu 1 Prozent zwischen Spitzeneinkommen und Durchschnittseinkommen könnte dann in der Tat „unerträglich“ werden. Es sei sehr verständlich, daß die Beteiligten sich Verteilungskonflikte dieser Art durch das unbedingte Festhalten an der Wachstumsmaxime zu ersparen wünschen.

Wenn dies so ist — und vieles spricht dafür — dann wäre doch in einer parlamentarischen Demokratie die Mehrheit zu fragen, ob sie denn überhaupt einer wohlhabenden Minderheit die Zumutung eines Verteilungskampfes ersparen will. Andererseits: Wäre dies noch im Sinne sozialer Marktwirtschaft oder schon der Marsch in die egalitäre Erziehungsdiktatur? — Eine der falschen Alternativen, um die sich die Parteien in der Art von Glaubenskämpfern zu streiten pflegen, weil ihnen die Konfliktfähigkeit eines offenen und harten Streits um die konkrete, entscheidungsfähige Sache aus ständiger Angst vor dem Verlust von Wählergunst abhanden gekommen ist.

Dies zeigt sich auf allen wichtigen Feldern, aber nirgendwo so exemplarisch wie in der Energiepolitik. Die Sprache verrät es, wenn nachprüfbare Argumente über den Energiebedarf, Sparmaßnahmen, technische Sicherheit, alternative Techniken und Kosten der öffentlichen Diskussion weitgehend vorenthalten und durch immer neue „Bekanntnisse über die Unverzichtbarkeit“ von irgendwas ersetzt werden.

Dabei ist immerhin zum Vorschein gekommen, daß mangelhafte Sachkompetenz und eine Konzeptionslosigkeit, die man zu Unrecht mit Pragmatismus verwechselt, nicht nur in vergleichsweise harmlosen sondern auch in lebenswichtigen politischen Entscheidungen zur Normalität unseres politischen

⁹⁾ Frankfurter Rundschau, Nr. 82, 6. April 1979.

¹⁰⁾ Die Welt, Nr. 83, 7. April 1979.

Lebens gehören. Wenn die Folgen solcher Entscheidungen zum Spektakel werden und das Wählerverhalten beeinflussen, beginnen die Parteien darüber nachzudenken, wie die Störung zu beheben sei. In der Regel kommen sie zu dem Ergebnis, daß ihre im Grunde richtige politische Entscheidung nur falsch verkauft worden ist. Sie liefern dann eine neue Interpretation und gehen zur Tagesordnung über. Schlimmstenfalls stellen sie die Sache zurück, weil sie „zur Zeit nicht politisch machbar“ ist. So gewinnen viele Bürger den Eindruck, daß von ihrer Teilnahme am politischen Entscheidungsprozeß kaum mehr übrig bleibt als ein Votum über die Verpackung der schon fertigen Produkte, die sich in ihrer Substanz kaum noch von denen der Konkurrenz unterscheiden.

Nicht unbedingt eine Einladung zu Analogieschlüssen, aber als Exkurs lehrreich ist, was am 4. Dezember 1973 in Dänemark geschah. Die Führer der alten Parteien warteten gelassen und optimistisch auf die Schließung der Wahlurnen. Ihnen war entgangen, daß sich die Wählerbasis des friedlichen dänischen Wohlfahrtsstaates in einen Vulkan verwandelt hatte: 40 Prozent der Wähler wechselten die Partei, 36 Prozent der Stimmen fielen an Parteien, die bisher im Parlament nicht vertreten waren. Glistrups Fortschrittspartei gewann 28 von 179 Sitzen (16 Prozent). Die Steuerverweigerer-Gruppierung wurde zur zweitstärksten Wählerpartei des Landes. Man muß diesen Erdbeben sehen gegen einen Hintergrund lang währender parteipolitischer Stabilität. Von 1920 bis 1968 gab es nur vier wichtige Parteien in Dänemark: die Sozialdemokraten, die Radikale Partei, die Liberale Partei und die Konservative Partei. Sie verfügten zusammen über 90 Prozent der Stimmen. Bis 1968 formierten sich die großen Parteien in zwei Blöcken: Sozialdemokraten und Radikale Partei sowie Liberale und Konservative. Sehr wenige Wähler, die sich für die eine oder andere Seite entschieden hatten, änderten ihr Stimmverhalten. Die Parteien konnten sich auf ihre Wähler verlassen, die Wähler auf ihre Parteien. Im Jahre 1966 verloren Sozialdemokraten und Radikale Partei ihre Majorität. Die Sozialdemokraten bemühten sich jetzt um die parlamentarische Unterstützung der Sozialistischen Volkspartei, einer Gruppierung, die aus der Kommunistischen Partei hervorgegangen war und elf Sitze gewinnen konnte. Obwohl sich an der Regierung unter der Führung von Jens Otto Krag nichts änderte,

sprach die Öffentlichkeit von einer „roten“ Koalition. Bis zu diesem Zeitpunkt hatten die Sozialdemokraten nie den Verdacht aufkommen lassen, sie würden die Kommunisten auch nur zur Kenntnis nehmen. 1968 verloren die Sozialdemokraten zum zweiten Mal die Parlamentswahlen, während ihr traditioneller Bündnispartner, die Radikale Partei, die Sitze seiner Partei im Parlament verdoppeln konnte. Es kam nun zu einer Koalitionsregierung der Radikalen Partei mit den Liberalen und den Konservativen. Radikale und Konservative Partei waren jedoch bis zu dieser Regierungsbildung „Erzfeinde“ gewesen — was sie nicht hinderte, nun gemeinsam gegen die Sozialdemokraten zu regieren, die ihrerseits von einer unheiligen Allianz sprachen. Was dann geschah, führt uns direkt zu den Ursachen des Erdbebens vom 4. Dezember 1973: Die Liberal-Konservativ-Radikale Alternative zum „roten“ Kabinett, so merkten die Wähler bald, war gar keine. Bei der Erhöhung der Einkommensteuer zeigte diese Regierung weniger Hemmungen als alle ihre Vorgänger. Der konservative Justizminister machte sich verdient um die Freigabe der Pornographie und die Straffreiheit der Abtreibung. Der konservative Verteidigungsminister kürzte das Verteidigungsbudget. Die Universitäten erhielten eine fortschrittliche Verfassung, die den Studenten weitgehende Mitbestimmungsrechte einräumte und den marxistischen Einfluß an einigen Universitäten erheblich stärkte. Alles in allem: die Mehrheit der Wähler hatte eine alternative Regierung zur „roten“ Koalition erwartet. Geändert hatte sich aber nicht die Politik sondern nur ihre Verpackung. Dann kam der 4. Dezember 1973, ein Tag des Zorns und der Abrechnung. Fast die Hälfte der Wähler ging zur Protestbewegung nicht-etablierter Parteien über. Und als sich die Etablierten auf die bequemen eingesessenen Stühle setzen wollten, da hatte man sie ihnen schon weggezogen. So landeten sie hart am Boden der von ihnen vergessenen Realität. Noch kein Grund zu Analogieschlüssen, doch ein Lehrstück aus einem Musterland der Demokratie. Dies kann etablierten Parteien passieren, wenn allzu lange der Eindruck entsteht: Alles ist austauschbar und nichts ändert sich.

In der Bundesrepublik steht die verbale Polarisierung der Parteien in einem grotesken Gegensatz zu der Tatsache, daß sie einander in ihren nachprüfbar Sachentscheidungen immer ähnlicher werden. Ja, es scheint, je mehr die von Bonn kaum beeinflussbaren

weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die Orientierung auf die Wählermitte — ohne die in der Bundesrepublik niemand regieren kann — den Handlungsspielraum einschränken, desto stärker der Hang, sich zum Gegenteil dessen zu „bekennen“, was der parteipolitische Konkurrent angeblich zu tun beabsichtigt. Dabei brauchten sich die Volksparteien ihres engen Handlungsspielraums und ihrer begrenzten Möglichkeiten im komplizierten pluralistischen Interessenausgleich wahrlich nicht zu schämen.

Vorzuwerfen ist ihnen, daß sie den tatsächlich vorhandenen Spielraum des noch alternativ Entscheidungsfähigen kaum zu diskutieren wünschen, weil ihnen die Verwaltung des Status quo und die Rechtfertigung anpassender Veränderungen durch Sachzwänge sicherer erscheint als das Wagnis einer in die Zukunft gerichteten politischen Entscheidung. Dies zeigt sich exemplarisch in der Energiepolitik. Die fehlende Sachdiskussion über Prioritäten wird ersetzt durch die Beschwörung dessen, was unmöglich eintreten darf: Ausgehen der Lichter, Atomstaat, Massenarbeitslosigkeit.

Das Aufkommen der Protestbewegung signalisiert noch keine *Staatsverdrossenheit*, aber eine zunehmende Selbstisolierung der Politiker vor allem gegenüber der jungen Generation. Die Parteien müssen lernen, daß Bürgerinitiativen und Protestlisten nur dort erfolgreich sein können, wo die Fähigkeit der Politiker zur Kommunikation mit dem Wähler verkümmert ist. Politiker müssen die einfache Wahrheit annehmen, daß die Bürger, die sie vertreten wollen, nicht dümmer sind als sie selbst. Sie müssen lernen, daß es keine Schwäche bedeutet, Grenzen ihrer Entscheidungsmöglichkeiten, Unwissenheit und Fehler einzugestehen. Sie sind die Partner und nicht die Vorbeter der Bürger. Sie müssen vor allem lernen, zuzuhören.

H. E. Richter berichtet in seinem Buch „Engagierte Analysen“ über Experimente, in Wahlversammlungen einen Dialog zwischen Politikern und Bürgern „von gleich zu gleich“ zu praktizieren¹¹⁾: „... Die Bürger selbst, das ist der übereinstimmende Eindruck der meisten Beobachter, sind überall in diesem Rahmen fähig, untereinander und mit den Politikern offen, besinnlich und in bemerkenswerter Sensibilität über die Probleme des Ge-

meinwesens zu sprechen. Sie benehmen sich in großer Mehrheit wirklich wie reife Partner. Die Politiker könnten sich freuen und entlastet fühlen, so viel Bereitschaft zu mündigem und sozial verantwortlichem Mitdenken vorzufinden. Aber paradoxerweise enthüllt sich bei dieser Gruppenarbeit, daß die einbezogenen Funktionäre vielfach nicht mithalten können. Nicht die Bürger, sondern sie selbst haben die größten Schwierigkeiten, sich partnerschaftlich einzubringen und mit den Menschen auf gleicher Augenhöhe offen und ehrlich zu reden. Ihre Befürchtung, die Bürger würden es nicht schaffen, ohne den stützenden Rahmen einer Frontalveranstaltung eine ertragreiche Diskussion zu führen, erweist sich im nachhinein als ihr eigenes Problem: Sie fühlen sich selber nur sicher, wenn sie auf einem Podium thronen und den Prozeß von oben steuern können. Sie möchten bestimmen, über was und wie geredet wird. Und vor allem möchten sie selbst reden... Lange zuhören zu müssen, erscheint ihnen gleichbedeutend mit in die Enge getrieben, schwach gemacht zu werden... Auch im sprachlichen Verhalten demonstrieren die Funktionäre oft, daß sie es viel schwerer als die Bürger haben, die Probleme direkt und unverhüllt anzusprechen. Immer wieder findet man Abgeordnete, Ortsvereinsvorsitzende oder Behördenchefs, die sich durchgängig eines Jargons bedienen, der die Probleme eher vernebelt als deutlich macht... Mit den Sprachstilen des Verwaltungschinesisch und der vergrößernden Agitationsformeln vermögen sich die Politprofis die Bürger vom Leibe zu halten und den... offenen Dialog zu vermeiden, der eigentlich die demokratische Kooperation bestimmen sollte.“

Allerdings hat Richter auch Ausnahmen unter den Politikern getroffen, die sich darüber freuen, wenn sich ein Plenum von mehreren hundert Leuten lebhaft und unverblümt mit ihnen auseinandersetzt: „Sie demonstrieren dann ein Format, das bei dem klassischen Typ der Informations- oder Werbeveranstaltung gar nicht zur Geltung kommen würde. Erst wenn das Plenum sie nach dem Ermutigungsprozeß durch die Gruppenarbeit dazu zwingt, ganz Farbe zu bekennen und deutlich zu machen, ob sie auch als Mensch hinter ihren politischen Prinzipien stehen, können sie die eindeutige Identität und Glaubwürdigkeit bekunden, die kritische Beobachter mehr überzeugt als alle noch so brillanten Sprüche. Solche Funktionäre hören auch gern und genau zu, und sie können sich angreifen lassen,

¹¹⁾ H. E. Richter, *Engagierte Analysen*, Hamburg 1978.

ohne ihre Kritiker automatisch demütigen zu müssen...“

Aber leider traf Richter solche Funktionäre selten. Auch sind die Ansätze, dialogisches Verhalten zu praktizieren, vorwiegend auf Wahlzeiten und auf die lokale Ebene beschränkt geblieben. Dennoch sind die Beispiele wichtig genug, um hier ausführlich zitiert zu werden.

Eine repräsentative Demokratie, in der die Entscheidungsprozesse selbst für die Parlamentarier immer undurchschaubarer werden, ist auf die Dauer nicht lebensfähig. Die Existenzbedingung der Demokratie ist die Parti-

zipation der Bürger. Die Möglichkeit zu Partizipation ist in der modernen Industriegesellschaft nur in einer beständigen maximalen Anstrengung zu vorbehaltloser Kommunikation offen zu halten. Nur so bewahrt die Demokratie eine Konfliktfähigkeit, die auch unter starkem Belastungsdruck standhalten kann. In dem Maße, in dem Kommunikation durch Manipulation ersetzt wird, wächst die Gefahr der Despotie. Protestbewegungen können eine Erosion der Demokratie verdeutlichen, sie können sie aber nicht verhindern. Eher nutzt man sie als Vorwand, um jene Ordnung zu schaffen, die Bürger-Partizipation überflüssig macht.

Norbert Lammert: Das Phänomen der „Staatsverdrossenheit“ und die Strukturdefekte der Parteien. Bemerkungen zu einem populären Begriff und einem weniger populären Organisationsproblem

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25/79, S. 3—14

Das populär gewordene Schlagwort von der „Staatsverdrossenheit“ erweist sich bei genauerer Betrachtung (und unter Berücksichtigung empirischer Befunde) als wenig präziser, gelegentlich allzu bequemer Sammelbegriff ebenso konkreter wie unterschiedlicher Kritik an bestimmten Entwicklungstendenzen, Tatbeständen und Organisationen unseres politischen Systems, die hier am Beispiel der Strukturdefekte der Parteiorganisationen exemplarisch behandelt wird.

Ausgehend von den Funktionen, die den Parteien im Rahmen des politischen Systems zugewiesen sind, wird die Frage untersucht, inwiefern die Organisationsstruktur der Parteien diesen Ansprüchen genügen kann. Dabei steht die kommunale Parteiorganisation im Mittelpunkt des Interesses, da sie das eigentliche, oft einzige Partizipationsfeld für die Mehrzahl der Parteimitglieder ist und die unmittelbare organisatorische Verbindung mit der Masse der Bürger darstellt. Die Analyse der Leistungsfähigkeit dieser untersten Ebene der Parteiorganisation kommt zu dem Ergebnis, daß insbesondere die Dominanz des Regionalprinzips, d. h. die Erfassung und Integration der Mitglieder über ihren Wohnort in Ortsverbänden bzw. Ortsvereinen, den Bedingungen einer modernen, durch differenzierte und wechselnde Interessen gekennzeichneten Gesellschaft nicht mehr adäquat ist: Es überschätzt die Bedeutung der örtlichen Bezugseinheit und berücksichtigt zu wenig die konkreten, spezifischen Interessen des Bürgers an der Politik, die sich immer häufiger der grundsätzlichen Zuordnung zum Wohnort entziehen.

Der Analyse entsprechend werden Reformansätze in der Entwicklung „multifunktionaler Parteistrukturen“ gesehen, die neben den an der Verwaltungsstruktur ausgerichteten Regionalverbänden weitere, an sozialen Merkmalen orientierte Subsysteme sowie projektbezogene, auf konkrete, gegebenenfalls zeitlich befristete Probleme eingestellte Organisationsstrukturen enthalten müßten. Durch eine Erweiterung der Partizipationschancen auch für Nichtmitglieder könnte die Funktionsfähigkeit der Parteien im ganzen erhöht werden.

Der Aufsatz schließt mit einigen Hinweisen, welchen Beitrag die politische Bildung zur Verdeutlichung, aber auch zur Relativierung der zur Diskussion gestellten Problemfelder leisten könnte.

Reinhard Hendler: Die Planungszelle als Instrument der Bürgerbeteiligung. Ein Beispiel aus der städtebaulichen Planung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25/79, S. 15—29

Seit einiger Zeit werden in der Öffentlichkeit die Verfahren der politischen Willensbildung und Entscheidung in verstärktem Maße diskutiert. Es geht dabei vor allem um eine wirksamere Beteiligung der Bürger an der hoheitlichen Gestaltung des öffentlichen Geschehens. In diesen Auseinandersetzungen hat der politische Teilbereich der städtebaulichen Planung insofern eine hervorgehobene Rolle gespielt, als er häufig den Ausgangspunkt und Hauptbeispielfall für die vorgetragenen Partizipationsforderungen bildete.

In den vergangenen Jahren sind bereits verschiedene Techniken und Verfahren der bürgerschaftlichen Mitwirkung an der planerischen Gestaltung des örtlichen Raumes vorgeschlagen und erprobt worden (Beiräte, Bürgerinitiativen, Anwaltsplanung etc.). Ein weiteres Modell ist in diesem Zusammenhang von dem Wuppertaler Soziologen Peter Dienel entwickelt worden: die Planungszelle. Die Planungszelle besteht aus einer Gruppe von Bürgern, die nach dem Zufallsprinzip ausgewählt werden, um in einer begrenzten Zeit — unterstützt durch Fachleute — Lösungen für vorgegebene Planungsprobleme zu erarbeiten. Die Laienplaner werden hierbei von ihren arbeitstäglischen Verpflichtungen freigestellt und von der öffentlichen Hand vergütet.

Die Auswahl der Planungszellenteilnehmer im Zufallsverfahren hat hauptsächlich den Vorteil, daß Angehörige *aller* Bevölkerungskreise eine spezielle Partizipationsmöglichkeit erhalten. Die vor allem auch für Bürgerinitiativen charakteristische Mittelschichten-Dominanz wird hier zugunsten der unteren Sozialschichten abgebaut. Unter Partizipationsgesichtspunkten besonders nachteilig ist dagegen, daß in der Planungszelle nicht jeder an der entsprechenden Sachfrage Interessierte mitarbeiten kann, sondern nur derjenige, der vom Zufall als Laienplaner bestimmt worden ist. Die konkrete Partizipationsmöglichkeit wird nicht allgemein, sondern selektiv eingeräumt. Verfassungsrechtlich unzulässig wäre es, Laienplanergruppen mit der Befugnis zur *verbindlichen* Regelung öffentlicher Angelegenheiten auszustatten. Dies stünde insbesondere zum politischen Egalitätsprinzip des Grundgesetzes im Widerspruch.

Bei der Anwendung des Planungszellen-Modells im Bereich der städtebaulichen Planung ist zu beachten, daß die im Bundesbaugesetz und im Städtebauförderungsgesetz normierten Partizipationsmöglichkeiten nicht nur den im Zufallsverfahren ausgewählten Laienplanern eingeräumt werden dürfen, sondern allen Berechtigten zu eröffnen sind, die ein entsprechendes Teilnahmeinteresse aufweisen. Die Einrichtung von Laienplanergruppen reicht zur Erfüllung der gesetzlichen Partizipationsanforderungen im Städtebaurecht nicht aus. Es besteht daher letztlich nur die Möglichkeit, Planungszellen zusätzlich anzubieten, was bei bestimmten städtebaulichen Planungsmaßnahmen unter verwaltungs- und beteiligungspolitischen Gesichtspunkten in mehrfacher Hinsicht von großem Nutzen sein kann.

Harry Tallert: Die Öko-Bewegung — ein etablierter Störfaktor im Parteiensystem?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25/79, S. 31—38

Trotz ihres Scheiterns an der parlamentarischen Fünf-Prozent-Hürde hat die grün-bunte Protestbewegung Parteienverhalten und Landtagswahlen indirekt und direkt erheblich beeinflußt. Ihre gezielten oder chaotischen Einmischungen haben zwar die Öko-Bewegung selbst geschwächt, konnten jedoch ihren Bestand zu keiner Zeit ernsthaft gefährden. Dabei zeigte sich ihre ungewöhnliche Robustheit und die Mobilisierungskraft ihrer Thematik. So kann es der Öko-Bewegung auch wenig schaden, wenn sie im Dauerstreit darüber liegt, mit welchen Mitteln und Zielen, wogegen oder für welche Art von Wirtschafts- und Sozialordnung der Kampf zu führen sei. Für die Wirkung der Protestbewegung ist die Irritation der Herausgeforderten viel wichtiger als alle möglichen eigenen Programme.

In der Bundesrepublik steht die verbale Polarisierung der Parlaments-Parteien in einem deutlichen Gegensatz zu der Tatsache, daß sie einander in ihren nachprüfaren Sachentscheidungen immer ähnlicher werden. Dies zeigt sich exemplarisch in der Energiepolitik. Vorzuwerfen ist den Parteien, daß sie den tatsächlich vorhandenen Spielraum des noch alternativ Entscheidungsfähigen kaum zu diskutieren wünschen, weil ihnen die Verwaltung des Status quo und die Rechtfertigung nur anpassender Veränderungen durch Sachzwänge sicherer erscheint als das Wagnis einer in die Zukunft gerichteten politischen Entscheidung. Das Aufkommen der Protestbewegung signalisiert noch keine Staatsverdrossenheit, aber eine zunehmende Selbstisolierung der Politiker. Die Parteien müssen lernen, daß Protest-Listen dort erfolgreich sind, wo die Fähigkeit der Politiker zur Kommunikation mit dem Wähler verkümmert.